

**KANCELARIA SEJMU
BIURO STUDIÓW
I EKSPERTYZ**



Biuro Studiów i Ekspertyz

**WYDZIAŁ SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH**

Grudzień 2000

Stanowiska na Konferencję Międzyrządową 2000 w Nicei

Danuta Łukasz

**Materiały
I Dokumenty**

Nr 304

"Bulletin Quotidien Europe - Europe Documents"
nr 2214 z 13 października 2000 r.

Wystąpienie Romano Prodi, popierające „metodę wspólnotową” i centralną rolę Komisji Europejskiej

Przemawiając w Parlamencie Europejskim 3 października, przewodniczący Komisji Europejskiej Romano Prodi energicznie wystąpił w obronie „wspólnotowej metody” zarządzania Europą, wykazując słabości, niebezpieczeństwa i niedemokratyczny charakter metody czysto międzyrządowej i podkreślając w szczególności centralną rolę Komisji.

Streszczenie tego wystąpienia zamieściliśmy w biuletynie z 4 października, a komentarz – w części „Look Behind the News” z 12 października. Obecnie publikujemy pełny tekst przemówienia, zarówno dlatego, że stanowi ono punkt zwrotny w dotychczasowym stanowisku przewodniczącego Komisji, jak i z uwagi na ewentualny wpływ tej nowej postawy na reformę instytucjonalną i ogólną refleksję nad przyszłością Europy.

* * * * *

WYSTĄPIENIE PRZEWODNICZĄCEGO KOMISJI EUROPEJSKIEJ NA SESJI PLENARNEJ PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO 3 PAŹDZIERNIKA 2000 r.

Pani Przewodnicząca, Szanowni Członkowie Parlamentu Europejskiego!

Szczyt w Biarritz będzie rozstrzygający, ponieważ tam podejmiemy kwestie o fundamentalnym znaczeniu dla poszerzenia Unii Europejskiej i reformy instytucjonalnej.

Poszerzenie

Rozpoczęliśmy proces poszerzania [Unii Europejskiej], którego ambitnym i inspirującym celem jest zjednoczenie całego kontynentu europejskiego.

Komisja zamierza doprowadzić ten proces do końca, ściśle wypełniając otrzymany mandat i w tym celu będzie prowadzić kolejno, w sposób obiektywny i skrupulatny, negocjacje z poszczególnymi państwami.

Skrupulatność i obiektywizm są konieczne dla pozyskania niezbędnego społecznego poparcia tak w państwach kandydujących, jak i w państwach członkowskich Unii.

Nadeszła pora, by pojawił się dodatkowy impuls, uzupełniający starania negocjatorów: dziś trzeba wyjaśniać i przekonywać.

W państwach członkowskich Unii istnieje pilna potrzeba debaty, która wyjaśni pełne znaczenie tego niezwykłego rozdziału historii, jaki piszemy, przebudowując zjednoczoną Europę. Musimy także pokazać potencjalne korzyści, płynące z powstania rynku, liczącego 500 milionów konsumentów.

Nowe państwa demokratyczne podejmują ogromny, głęboki i bezprecedensowy wysiłek dostosowania swych systemów gospodarczych i politycznych do sytuacji Wspólnoty.

Zarazem, w państwach kandydujących widać wyraźne oznaki rosnącego zaniepokojenia brakiem jasnego i wiążącego kalendarza akcesji. Musimy odpowiedzieć i na ich starania, i na niepokoje.

Reforma instytucjonalna

Zanim powstaną warunki dla rozpoczęcia procesu poszerzania, trzeba dokonać koniecznej reformy instytucji Wspólnoty.

Bez niezbędnych zmian instytucjonalnych, perspektywa niemal dwukrotnego zwiększenia liczby państw członkowskich stworzyłaby trudne problemy w sferze skutecznego podejmowania decyzji. Niewprowadzenie tych zmian groziłoby kryzysem Unii.

Oto zadania, przed jakimi stoi szczyt w Biarritz, a następnie szczyt w Nicei.

Gdyby traktat nicejski, spełniający wszystkie wymienione przeze mnie kryteria, został przyjęty w grudniu, wówczas, uwzględniając czas, niezbędny dla przeprowadzenia wewnętrznych procedur ratyfikacyjnych, Unia mogłaby być gotowa do przyjęcia nowych członków z początkiem 2003 r.

Te kwestie, a także stanowisko Komisji, zostały gruntownie udokumentowane.

Musimy uprościć mechanizm zacieśniania współpracy [w ramach Unii], pozostawiając otwarte drzwi państwom członkowskim, które pragną uczestniczyć w tym procesie. Musimy zachować spójność *acquis communautaire* i jednolite ramy sądownictwa. Ścisła współpraca powinna być instrumentem łączenia, a nie tworzenia ekskluzywnych grup, ale też nie można przeszkadzać żadnej grupie państw członkowskich w osiągnięciu tej ścisłej integracji, o której wyraźnie mowa w traktatach i która powinna podlegać odpowiedniej regulacji w ramach instytucji unijnych.

Trzeba łagodzić wpływ przyjmowania nowych członków na pracę tych instytucji: zapewnić istnienie Komisji, zdolnej nadal działać w systemie kolegialnej odpowiedzialności i Rady, w której zmiana wag, przypisanych głosom poszczególnych członków, pozwoli podejmować decyzje cieszące się poparciem większości państw członkowskich, reprezentujących większość ludności.

Potrzebna jest reforma systemu sądowego Wspólnoty.

Wreszcie kwestia, którą uważam za najważniejszą: trzeba ograniczyć zakres stosowania weta i zredukować do absolutnego minimum decyzje, wymagające jednomyślności.

Te reformy stanowią minimum koniecznych – powtarzam: koniecznych – zmian, jakie trzeba wprowadzić przed przyjęciem nowych członków, jeśli mamy być pewni, że poszerzenie nie zaszkodzi nieodwracalnie zdolności działania Unii Europejskiej.

Równie ważna dla przyszłości Europy jest debata nad Kartą Podstawowych Praw, jaką będziemy prowadzić w Biarritz a następnie w Nicei. [Karta] stanie się punktem odniesienia zarówno dla państw członkowskich Unii, jak i tych, które przygotowują się do przystąpienia. Równość i bezstronność przygotowanej propozycji są wzorcowe i pragnę tu wyrazić uznanie członkom Konwencji i jej Przewodniczącemu, Panu Herzogowi, za wykonaną pracę.

Debata nad przyszłością Europy

Ze zjednoczenia Niemiec, którego dziesiątą rocznicę właśnie obchodzimy, płynie dla nas nauka, że Europa jest zdolna sprostać wielkim wyzwaniom, jakie stawia przed nią historia.

Wybiegając wzrokiem dalej, poza Biarritz i Niceę, mamy obowiązek zastanowić się nad przyszłością. Nie zamierzam przedstawiać dziś gotowego planu Europy jutra. Chciałbym po prostu sformułować pewne punkty do dyskusji.

Przyszłość na nowo zjednoczonej Europy nie jest zdecydowana raz na zawsze. To od naszego zdecydowania będzie zależeć wynik toczącej się obecnie debaty politycznej.

Jej rezultatem może być zachowanie *status quo*, co praktycznie oznaczałoby, że Europa zrobiła krok wstecz. Może nastąpić zaledwie częściowe, lecz złudne, rozszerzenie współpracy między rządami. Wreszcie, możemy kontynuować dzieło budowy w oparciu o instytucjonalną

architekturę Unii, w sposób zgodny z zasadami demokracji, równoważenia uprawnień i subsydiarności.

Otuchą napawa mnie fakt, że dziś konieczność podjęcia tych kwestii jest przedmiotem większego konsensu niż wówczas, gdy po raz pierwszy mówiłem o nich w tym miejscu.

Siła wspólnotowego modelu

Jeśli mamy myśleć konstruktywnie o przyszłości, musimy przyjąć za punkt wyjścia obecną sytuację Unii, naszą historię i niedawną dyskusję, zainicjowaną przez wielu wpływowych uczestników.

Wszystkie trwałe osiągnięcia Unii Europejskiej, od wspólnego rynku po euro, łącznie z czterema kolejnymi poszerzeniami, zawdzięczamy naszemu jednemu w swoim rodzaju systemowi, opartemu na przemyślanej, delikatnej równowadze między wspólnotowymi instytucjami.

Ten system, obracający się wokół instytucjonalnego trójkąta Rada - Parlament - Komisja, udowodnił swą niezwykłą skuteczność.

Jego niepowtarzalność leży, bez wątpienia, w Komisji i jej uprawnieniach inicjujących.

Komisja jest tygłem, do którego wrzuca się odmienne narodowe interesy i napięcia, a z którego wychodzą propozycje, zmierzające do pogodzenia często występujących sprzeczności. W ten sposób, Komisja nie tylko dokonuje syntezy i analizy spornych problemów, lecz stwarza punkt wyjścia do negocjacji, które - po przedstawieniu różnic stanowisk narodowych - umożliwiają określenie wspólnego europejskiego interesu.

Ta wykonawcza funkcja, łącząca niezależność z wrażliwością na równowagę sił i interesów we wszystkich państwach członkowskich (małych i dużych), stanowi warunek *sine qua non* skutecznego wykonywania przysługującej im władzy suwerennej w ramach Wspólnoty.

Taka rola Komisji jest warunkiem koniecznym, lecz niewystarczającym, integracji europejskiej. Interes europejski jest produktem instytucjonalnego systemu, w którym Parlament, Rada i Trybunał Sprawiedliwości odgrywają jednakowo decydujące role. To z tego systemu, z połączenia wszystkich tych instytucji, powstaje synteza.

Są tacy, którzy w konfrontacjach między Radą i Komisją upatrują pozytywów, tak jakby mogły one być korzystne dla Parlamentu. Tymczasem nic nie jest dalsze od prawdy. Silna Rada wzmacnia działania Komisji, co odnosi się także do Parlamentu.

Europejski system jest systemem zrównoważonych uprawnień, w którym niezakłócone działanie każdej instytucji służy wspólnemu interesowi. Każdy przypadek osłabienia tych instytucji osłabia całość.

Tymczasem dostrzegam niepokojącą tendencję, wyrażającą się w mniemaniu, że dalszą integrację europejską można zapewnić metodami, opartymi przede wszystkim na bezpośredniej współpracy między rządami.

Słabość modelu międzyrządowego

Jest to bardzo niepokojące, ponieważ model międzyrządowy może przynieść tylko dwa rezultaty, oba niepożądane:

- albo Wspólnota przekształci się w międzynarodowy klub dyskusyjny, niezdolny do rzeczywistego wykonywania przysługującej członkom władzy suwerennej dla realizacji wspólnych interesów,
- albo będzie oszukiwać społeczeństwo, bezustannie tworząc nowe organy, wyłączone spod wszelkich form demokratycznej kontroli – autentyczne rządy biurokratów.

Nadawanie nowych uprawnień takiemu czy innemu komitetowi ministrów, obsługiwanemu przez sekretariat, który nie odpowiada przed nikim, nie stanowiłoby kroku naprzód ani w kierunku demokracji, ani w kierunku usprawniania procesów decyzyjnych.

Błędem jest twierdzić – jak to czynią niektórzy – że indywidualna legitymacja uczestniczących rządów sama w sobie stanowi wystarczającą gwarancję demokratycznej odpowiedzialności modelu międzyrządowego.

Proces europejski może czerpać demokratyczne siły żywotne wyłącznie z podwójnej legitymacji: bezpośredniej legitymacji narodów europejskich, które reprezentujecie Wy, Członkowie Parlamentu Europejskiego i z legitymacji państw członkowskich, pochodzącej z narodowych demokratycznych wyborów.

Parlament Europejski, jako wyraz ogólnoeuropejskich bezpośrednich wyborów, jest instytucją specjalnie powołaną do reprezentowania Unii narodów Europy. Źródłem demokratycznej legitymacji Komisji jest udzielone przez Was zatwierdzenie. To ono uzupełnia to drugie źródło legitymacji, czyli Państwa Członkowskie, reprezentowane w Radzie.

Z tego względu, wzmocnienie modelu międzyrządowego kosztem nie tylko Komisji, lecz także, w ostatecznym rachunku, Rady, podważyłoby demokratyczny charakter całej struktury europejskiej i stanowiłoby poważny krok wstecz.

Krótko mówiąc, kwestionując zasadę Wspólnoty opartej na rządach prawa - zasadę, której poszanowanie gwarantuje Trybunał Sprawiedliwości, instytucja, do której może odwołać się każdy obywatel Europy - podjęlibyśmy poważne ryzyko.

Jesteśmy dziś w paradoksalnej sytuacji, gdy nawet rozważania piętnastu ministrów sprawiedliwości nad takimi wrażliwymi kwestiami, jak prawo karne i współpraca policji wymykają się kontroli Parlamentu i Trybunału Sprawiedliwości. Tak dalej być nie może.

Podczas niedawnej kontrowersji wokół wydarzeń politycznych w Austrii, konieczność dania odporu wszelkim tendencjom rasistowskim i autorytarnym – reakcja, którą w pełni podzielam – doprowadziła do powstania sztucznego rozróżnienia między dwustronnym działaniem państw członkowskim, a działaniem Unii jako całości.

Stworzono wrażenie, że demokracja liczy się tylko dla poszczególnych członków. Jednak, w moim przekonaniu, demokracja nie może być kwestią subsydiarności: musi rozkwitać na każdym poziomie.

Nie mogę także oprzeć się wrażeniu, że problemy, dotyczące fundamentalnych wartości na poziomie Unii Europejskiej, trzeba w każdym przypadku omawiać w pierwszej kolejności na forum tej Izby, ona bowiem jest demokratycznym sercem naszej Unii.

Niewątpliwie, tam, gdzie chodzi o szczególną rolę rządu, otwarta debata w sprawie wskazanych lub niewskazanych działań na poziomie europejskim i na poziomie narodowym, jest w pełni słuszna.

Wówczas do poszczególnych państw członkowskich należy podjęcie decyzji co do niezbędnego działania na szczeblu regionalnym lub lokalnym.

Dlatego podzielam pogląd, że nadszedł czas by rozpocząć dyskusję nad podziałem uprawnień między Unią i państwami członkowskimi.

Komisja otworzy tę debatę Białą Księgą w sprawie wykonywania władzy. Dokument ten jest już w przygotowaniu. Postaramy się sformułować definicję pewnej formy wzajemnego oddziaływania istniejących szczebli decyzyjnych: przejrzystą, demokratyczną a zarazem zdolną zapewnić spójne i skuteczne działanie.

Natomiast dalsze ciążenie ku modelowi międzyrządowemu stworzyłoby antagonistyczne ośrodki władzy w obrębie struktury europejskiej. Doprowadziłoby do podziału, gdy trzeba nam jedności.

Niebezpieczeństwo podziału

Nie ma potrzeby przypominać Izbie o tragicznej niezdolności do działania podczas wojny na Bałkanach, spowodowanej niczym innym, jak właśnie rozbiciem procesów decyzyjnych. To nie nasze czyny, lecz niezdolność do czynu, sprawiła, że utraciliśmy wiarygodność.

Chciałbym przytoczyć jeszcze dwa przykłady podziału.

Po pierwsze, chodzi o ustanawianie Wysokich Przedstawicieli.

W dziedzinie polityki zagranicznej i polityki bezpieczeństwa, traktat z Amsterdamu przewiduje jedynie tymczasową reakcję na długotrwałą potrzebę.

Zapewniając Javierę Solanę o pełnym poparciu Komisji i podziwiając jego nadzwyczajne osobiste zaangażowanie, które umożliwiło mu osiągnięcie ważnych i nieoczekiwanych rezultatów, muszę jednak podkreślić, że istniejącego modelu organizacyjnego nie da się utrzymać na dłuższą metę. Ten model wprowadza niejasności co do roli Rady i Komisji w sposób, który zagraża filarom instytucjonalnego systemu i faktycznie pozbawia Parlament władzy.

Istniejącą dziś sytuację można by postrzegać jako fazę przejściową, przydatną dla zainicjowania europejskiego działania w nowym obszarze, lecz skazaną na wchłonięcie przez konwencjonalną strukturę instytucjonalną – tak, jak stało się w podobnych przypadkach, by wymienić choćby [traktat z] Schengen.

Dlatego wyrażam stanowcze przekonanie o konieczności integracji funkcji Wysokiego Przedstawiciela z Komisją i dostosowaniu statusu [Wysokiego Przedstawiciela] do potrzeb bezpieczeństwa i obronności.

Te same wnioski nasuwają się przy rozważaniu planowanych rozwiązań w innych sektorach, takich jak polityka gospodarcza i euro.

Aktualny sposób zarządzania przedsięwzięciami z zakresu polityki gospodarczej stwarza wizerunek Europy niezdecydowanej i zdezorientowanej. Bank Centralny jest niezależny lecz – w przeciwieństwie do wszystkich pozostałych protagonistów na światowej scenie gospodarczej – nie działa przy wsparciu stabilnego organu polityki gospodarczej, będącego wyrazicielem ogólnych strategii gospodarczych Unii i jej członków i zdolnego do podejmowania decyzji z konieczną [w danej sytuacji] szybkością.

Nie wolno dopuścić, by poszukiwania takiego zasadniczego punktu odniesienia dla polityki pieniężnej doprowadziły do powołania kolejnego Wysokiego Przedstawiciela, tym razem do spraw polityki gospodarczej. Istnieje jednak proste, naturalne i skuteczne rozwiązanie i mamy je przed oczami: głosem, wyrażającym politykę gospodarczą Unii, powinna być Komisja, działająca na podstawie mandatu, udzielonego przez Radę.

W istocie, wystarczy przeczytać Traktat by zrozumieć, że choć to Bank Centralny jest osią polityki pieniężnej, jedynie Komisja może być organem, odpowiedzialnym za ogólną ocenę polityki gospodarczej Unii. Z tego wynika, że Komisja jest dla Banku Centralnego naturalnym partnerem do rozmów.

Jako kolejny przykład zagrożeń, płynących z podziału, pragnę przytoczyć dążenie, jakiemu dały wyraz niektóre państwa członkowskie podczas międzyrządowej konferencji: dążenie do zmiany Traktatu w sposób, ułatwiający tworzenie agend, którym Rada nadawałaby uprawnienia wykonawcze.

Nie łudźmy się: istnieje rzeczywiste niebezpieczeństwo, że w ten sposób powstałyby antagonistyczne ośrodki władzy.

Być może agendy są potrzebne po to, by wyposażyć Unię w tego samego rodzaju organy i władze, jakie istnieją dziś we wszystkich systemach i aby umożliwić Komisji lepsze wypełnianie jej roli wykonawczej bez nadmiernych obciążeń biurokratycznych. Niemniej, trzeba to robić zachowując logikę systemu Wspólnoty. Tworzone agendy muszą podlegać Komisji, która odpowiada wobec Was za ich działania.

Nie można z jednej strony - ubolewać nad brakiem skutecznego, wspólnego europejskiego działania, a z drugiej strony - godzić się ze słabością instrumentów, jakimi dysponuje Wspólnota dla podjęcia takiego działania. Najnowszy kryzys naftowy doskonale ilustruje sytuację: potrzeba jednakowej reakcji była równie oczywista, jak to, że nie potrafimy się na nią zdobyć.

Wniosek

W historii integracji europejskiej wielokrotnie Przewodniczący Komisji stawali przed Izłą by stwierdzić, że znaleźliśmy się na rozdrożu.

Jeśli powiem to jeszcze raz, to dlatego, że w moim głębokim przekonaniu nigdy twierdzenie takie nie było bardziej prawdziwe.

Dyskusja o przyszłości Europy w świetle poszerzenia [Unii] jest zdrowa i żywotnie ważna. Ubolewam nad wynikiem niedawnego referendum w Danii, lecz szanuję fakt, że był on następstwem zdrowej debaty. Wynik ten pokazuje jednak, po raz kolejny, że nie wszyscy w Unii mają jednakowo silne poczucie uczestnictwa w projekcie europejskim.

W ciągu minionych pięćdziesięciu lat osiągnęliśmy wiele, ale źle by się stało gdybyśmy, powodowani samozadowoleniem, uwierzyli, że są to zdobycze, których nikt nam nie odbierze.

Jeśli nie zadbamy o zachowanie kluczowych elementów konstytucyjnej architektury, jaką zaprojektowali i urzeczywistnili założyciele [Wspólnoty], możemy stracić niektóre ze zdobyczy, dziś uważanych za rzecz oczywistą:

Demokratyczną odpowiedzialność. Legitymację. Rządy prawa

Zbudowaliśmy jedyny w swoim rodzaju system, w którym gwarancje demokratycznego państwa prawa, stanowiące fundament naszych społeczeństw, są zarazem podstawą Wspólnoty. Muszą one nadal stanowić drogowskazy dalszych wspólnych działań na szczeblu europejskim.

Na całym świecie nasz model Europy i jego sukcesy jest postrzegany jako źródło inspiracji. Nasza niepowtarzalna „unia mniejszości” jawi się jako jedyny instrument, zdolny pogodzić wymagania globalizacji z utwierdzeniem praw obywatela.

Nie jestem na tyle tak naiwny, by udawać, że system Wspólnoty jest doskonały. Właśnie dlatego uruchomiliśmy i przeprowadzimy gruntowną i głęboką reformę Komisji – nie tylko sposobu jej działania, lecz i jej struktur administracyjnych.

Mamy teraz prawo oczekiwać podobnych starań ze strony pozostałych instytucji.

Nadal głęboko wierzę, że system Wspólnoty, z jego mechanizmem równoważenia uprawnień, stanowi najlepszą możliwą gwarancję drogich nam fundamentalnych wartości.

Jeśli rozwojowi Unii będzie towarzyszyć osłabianie politycznej roli Komisji,

jeśli nastąpi erozja naszego potencjału wykonawczego,

jeśli rozszerzenie modelu międzyrządowego skazi sądownicze i instytucjonalne mechanizmy Wspólnoty,

jeśli podważona zostanie demokratyczna legitymacja systemu, gwarantowana przez Izłą,

jeśli do tego dopuścimy,

wówczas zdobycze wspólnego rynku, wspólnej polityki w wielu dziedzinach, mechanizmy solidarności i ta siła, jaką ma Europa, gdy w międzynarodowych negocjacjach przemawia jednym głosem, będą zagrożone.

Daremne będą też próby zwiększenia skuteczności działania Europy poprzez dalsze rozwijanie Unii w oparciu o wspólne wartości, demokratyczne zasady i praworządność.

Pani Przewodnicząca, Panie i Panowie!

System Wspólnoty odnosi bezprecedensowe sukcesy, a przecież dopiero zaczęliśmy badać jego potencjał. Nasze narody pokładają nadzieje w Unii Europejskiej, licząc, że zapewni im pokojową przyszłość.

Dotychczasowe osiągnięcia przygotowały nas dobrze do stawienia czoła wyzwaniom przyszłości. Dziś trzeba nam mądrości i dalekowzroczności, aby zachować otrzymane dziedzictwo i zostawić przyszłym pokoleniom jeszcze lepszą i większą spuściznę.

Dziękuję.

Przekład z j. angielskiego: Centrum Tłumaczeń Profesjonalnych

Anna Michalska

Tekst niemiecko-włoskiej propozycji poprawek dotyczących „ściślejszej współpracy”

Niemiecko-włoska propozycja dotycząca „ściślejszej współpracy” zasługuje na wyróżnienie z kilku powodów:

- Odrzuca ona koncepcje „Europy a la carte” pozwalającej grupom państw członkowskich przedsięwzierać „niekonsekwentnych i nieuporządkowanych” inicjatyw, ale widzi w tym instrumencie możliwość dla pewnej grupy państw tworzenia „otwartej i funkcjonalnej awangardy”, tak że właściwym określeniem byłaby tu „ściślejsza integracja”.
- Jej celem jest likwidacja prawa weta wobec ustanowienia ściślejszej współpracy.
- Uzyskała już ona znaczące poparcie w łonie instytucji europejskich a zwłaszcza Parlamentu Europejskiego.
- Znajdowała się w centrum uwagi podczas dyskusji na szczycie w Biarritz dotyczącej tego aspektu reformy instytucjonalnej, a co zatem idzie będzie również centralnym przedmiotem prac w nadchodzących dniach i miesiącach aż do szczytu w Nicei.

Dlatego też publikujemy pełny tekst propozycji.

Ściślejsza współpraca

I.

1. We wnioskach przewodniczącego Rady Europejskiej w Feira mandat Konferencji Międzypaństwowej został poszerzony na sprawę ściślejszej współpracy.

Już w swojej opinii ze stycznia 2000 r., przedłożonej na mocy art. 48, Komisja Europejska stwierdziła, że „charakter następnej rundy poszerzenia wymaga kreatywnego kształtowania” istniejących zasad ściślejszej współpracy „w sposób operatywny”. „Bardziej niejednolita, poszerzona Unia nie powinna powstrzymywać państw członkowskich, które zamierzałyby wykorzystać ramy instytucjonalne Unii do ściślejszej współpracy”.

W uchwale z kwietnia 2000 r. Parlament Europejski także domagał się, by „ściślejsza współpraca stała się siłą grawitacyjną, która pozwoli Unii na osiągnięcie postępu”.

2. 30 sierpnia 2000 r. prezydencja przedstawiła dokument zawierający propozycje dotyczące ściślejszej współpracy (CONFER 4766/00) Belgia przedłożyła już dokument na ten temat propozycje w tym zakresie 28 sierpnia 2000 (CONFER 4765/00). Ponadto 14 lipca 2000 r. Hiszpania złożyła propozycje odnoszące się do tego zagadnienia. Niemcy i Włochy witają z zadowoleniem te inicjatywy oraz popierają starania prezydencji na rzecz postępu w dyskusji o ściślejszej współpracy. Pragnąc przyczynić się do dalszego rozwoju tej dyskusji [Niemcy i Włochy] przedstawiają wspólne opracowanie dzielące się na część wyjaśniającą oraz na projekty zmian artykułów do znowelizowanych przepisów traktatowych.

II.

Wspólnym celem Włoch i Niemiec jest uczynienie ze ściślejszej współpracy (jak to określił Parlament Europejski) „siły grawitacyjnej, która pozwoli Unii na dokonanie postępu”. Jest to oparte na następujących założeniach:

- W Unii liczącej 28 członków będzie konieczne by państwa, które będą chciały pójść dalej na drodze integracji, mogły to uczynić. Powinna istnieć możliwość, by takie państwa członkowskie mogły stworzyć otwartą i funkcjonalną awangardę, która służyłaby procesowi integracji, będąc jednocześnie otwartą na udział w niej dalszych państw członkowskich.

- Obecne warunki stosowania ściślejszej współpracy, które sformułowano w ostatniej chwili w Amsterdamie, praktycznie uniemożliwiają zastosowanie tego instrumentu.
- Najnowsza historia Unii pokazuje, że ściślejsza współpraca, jeżeli nie ma na nią miejsca w ramach instytucjonalnych, będzie się rozwijać poza nimi. W takiej sytuacji instytucje UE takie jak Parlament i Komisja nie mogą odgrywać właściwej im roli, czego powinno się unikać. Ponadto utrudnia to włączenie w kontekst Traktatów a tym samym dołączenie do niej innych państw członkowskich, które nie mogły lub nie chciały w niej uczestniczyć od samego początku.
- **Niemcy i Włochy odrzucają koncepcję „Europy a la carte”. Instrument ściślejszej współpracy musi w każdych okolicznościach być stosowany w sposób selektywny i politycznie odpowiedzialny. Ściślejsza współpraca nie powinna prowadzić do nieskoordynowanych i przypadkowych inicjatyw grup państw członkowskich. W tym znaczeniu celem jest nie tyle ściślejsza współpraca, co ściślejsza integracja.**
- **Stosowanie ściślejszej współpracy musi służyć wspólnemu celowi, jakim jest przyspieszenie i wzmocnienie integracji. *Aquis* Unii oraz jej porządek instytucjonalny nie może być przez wzmocnioną współpracę podważany [ompromised].**
- Ściślejsza współpraca ma również do odegrania swoją rolę w dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.
- Oczywiście samą przez się wymogiem w tym kontekście jest zapewnienie spójności i konsekwencji wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa. Jest zatem niezbędne, by ściślejsza współpraca nie kwestionowała *aquis* polityki sformułowanej w ramach WPZiB. Włochy i Niemcy uważają, że w praktyce politycznej ściślejsza współpraca będzie prawdopodobnie miała większe znaczenie w dziedzinie bezpieczeństwa europejskiego i polityki obronnej oraz przy wprowadzaniu w życie ustalonych stanowisk w polityce zagranicznej. Niemniej jednak [Włochy i Niemcy] sugerują, by raczej unikać ograniczania prawnego ściślejszej współpracy do takich prawdopodobnych spraw, jak tego unikano podczas formułowania obecnych przepisów traktatowych dla pierwszego i trzeciego filaru.

III.

Biorąc pod uwagę powyższe założenia Niemcy i Włochy proponują wprowadzenie poprawek do traktatów. Poprawki te wpisują się w istniejącą strukturę przepisów i zabezpieczeń traktatowych i zmierzają jedynie do zmian koniecznych do przekształcenie ściślejszej współpracy w skuteczny politycznie instrument we wszystkich trzech filarach.

1. Włochy i Niemcy uznają za kluczowy element rewizji traktatowych reguł dotyczących ściślejszej współpracy, uchylenie możliwości zablokowania ściślejszej współpracy przez jedno państwo („Jeżeli członek rady deklaruje, że z ważnych i uzasadnionych powodów polityki krajowej zamierza sprzeciwić się upoważnieniu przyznanemu większością kwalifikowaną, głosowanie nie dochodzi do skutku”). Ten przepis jest jedną z głównych przyczyn tego, że ściślejsza współpraca w ramach traktatowych i zgodnie z istniejącymi przepisami, nie jest jeszcze realistyczną opcją polityczną. Koncepcja „ważnych i uzasadnionych powodów polityki krajowej” jest niejasna i niczym nie ogranicza swobody politycznej państwa członkowskiego do utrudniania innym państwom członkowskim posuwania się dalej w integracji. Niemcy i Włochy zdecydowanie uważają, że upoważnienie powinno być przyznawane przez Radę większością kwalifikowaną głosów bez żadnych dodatkowych przeszkód proceduralnych.

2. W Unii składającej się z 28 członków wymóg udziału „co najmniej połowy zainteresowanych państw członkowskich” (Artykuł 43, §1 TEU)¹ wymaga korekty. Włochy i Niemcy proponują, żeby utrzymać obecnie wymagane quorum w wartościach bezwzględnych, to jest

¹ TEU - Traktat o Unii Europejskiej.

osiem państw członkowskich albo przynajmniej ustalić je na poziomie jednej trzeciej liczby państw członkowskich. W drugim filarze oraz w szczególnym wypadku, gdy ściślejsza współpraca służyłaby do wprowadzenia wspólnej strategii, wspólnego działania lub wspólnego stanowiska, Włochy i Niemcy sugerują obniżenia wymaganego minimum zainteresowanych państw członkowskich do [pięciu].

- Niemcy i Włochy proponują ponadto skreślenie art. 43, §1c TEU („wykorzystywana jest tylko w ostateczności, gdy cele tych traktatów nie mogłyby być osiągnięte przez zastosowanie odpowiednich procedur w nich przewidzianych”). Przepis ten stwarza groźbę dyskusji prawniczych wokół tego jak ustalić, że cele traktatowe nie mogą być osiągnięte bez zastosowania ściślejszej współpracy, co jest w znacznej mierze kwestią decyzji politycznej.

- [Niemcy i Włochy] sugerują też skreślenie niejasnego terminu „interesy” w art.43, §1f TEU („nie narusza kompetencji, zobowiązań i interesów państw członkowskich, które w niej nie uczestniczą”) zasadniczo z podobnych powodów jakie podano wyżej.

- Z drugiej strony, w art. 43, §1a TEU, Włochy i Niemcy proponują dodać słowa „zmierzającym do rozwijania jej integracji”, jako dodatkowe zabezpieczenie przeciwko mnożeniu się inicjatyw współpracy szkodliwych dla procesu integracji Unii jako całości.

- Wreszcie [Włochy i Niemcy] sugerują dodanie do art. 43 TEU przepis, zgodnie z którym państwa członkowskie uczestniczące w ściślejszej współpracy będą zachęcały do udziału dalsze państwa członkowskie pragnące dołączyć do współpracy.

3. W celu stworzenia możliwości ustanowienia ściślejszej współpracy także w drugim filarze, Niemcy i Włochy proponują dodanie [nowego] art. 27 bis TEU, w ogólnym zarysie wzorowanego na art. 40 TEU i art. 11 TEC², wraz z opisanymi powyżej zmianami ogólnymi, które jednak zawierałyby dodatkowe zmiany odzwierciedlające specyfikę drugiego filaru:

- Art. 27 bis, §a i b zawierają klauzule zmierzające do zapewnienia spójności wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

- § 2, drugie zdanie (wymóg jednomyślności w wypadku negatywnej opinii Komisji) zapewnia Komisji rolę strażnika spójności Unii, jaką odrywa już w pierwszym i trzecim filarze ale dostosowaną do specyficznego charakteru wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

- § 2, trzecie zdanie obniża quorum wymagane do ustanowienia ściślejszej współpracy w wypadku kiedy służy ona do wprowadzenia wspólnej strategii, wspólnego działania lub wspólnego stanowiska.

- § 4 daje gwarancję, że Przedstawiciel ds. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa może ogrywać swoją rolę także w kontekście ściślejszej współpracy. Częścią jego roli jest informowanie Parlamentu Europejskiego na temat rozwoju ściślejszej współpracy zgodnie z art. 45 TEC.

4. W art. 11 TEC, Włochy i Niemcy proponują

- zastąpić słowa w §1b „nie narusza polityk, działań lub programów Wspólnoty” na „bez uszczerbku dla”. Warunek wstępny, określony w §1b, jeśli traktować go poważnie, jest w rzeczywistości niemożliwy do spełnienia.

- Skreślić §1c („nie dotyczy obywatelstwa Unii i nie czyni dyskryminacji między przynależnymi do państw członkowskich”). To ograniczenie wprowadzone w ostatniej fazie negocjacji Konferencji Międzyrządowej w Amsterdamie nie pozwala grupie państw członkowskich rozwijać dalej art. 17 do 22 TEC, np. przez zapewnienie prawa głosowania nie tylko na szczeblu lokalnym ale także w wyborach ogólnokrajowych. Zabezpieczenie przeciwko nienadążaniu za aktualnymi regułami dotyczącymi obywatelstwa zawarte jest w art. 43, §1a TEU zgodnie z sugestiami Niemiec i Włoch („zmierzającym do rozwijania jej integracji”), jako uzupełnienie głównych gwarancji, o których mowa w istniejącym art. 43, §1e TEU.

² TEC - Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską.

- Proponowane uzupełnienie §1d („określonym w szczególności w art. 3”) nadaje tekstowi większej precyzji.

Projekt poprawek do traktatu

Traktat o Unii Europejskiej

Artykuł 27 bis

1. Państwa członkowskie, które zamierzają ustanowić między sobą ściślejszą współpracę w dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, mogą być upoważnione, w poszanowaniu art. 43 i 44, do odwołania się do instytucji, procedur i mechanizmów przewidzianych przez Traktaty po warunkiem, że proponowana współpraca:

a) szanuje kompetencje Wspólnot Europejskich a także cele WPZiB określone w niniejszym Tytule oraz służy politykom i strategiom ustalonym w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa;

b) ma za cel umacnianie tożsamości Unii jako podmiotu polityki zagranicznej i bezpieczeństwa i nie podważa jej skuteczności jako zwartej siły w stosunkach międzynarodowych.

2. Upoważnienie przewidziane w §1 jest przyznawane przez Radę stanowiącą większością kwalifikowaną głosów na żądanie danych państw członkowskich, po zaproszeniu Komisji oraz Sekretarza Generalnego Rady, Wysokiego Przedstawiciela ds. wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa do przedstawienia swoich opinii; żądanie jest również przekazywane do Parlamentu Europejskiego. Jeżeli Komisja wyrazi opinię, że proponowana ściślejsza współpraca w ramach WPZiB jest niewskazana z powodów określonych w art. 43, § 1 a) lub b), upoważnienie przewidziane w §1 przyznawane jest jednomyślnie. W takim wypadku wstrzymanie się od głosu członków obecnych osobiście lub ich reprezentantów nie wstrzymuje przyjęcia upoważnienia, o którym mowa. Jeżeli ściślejsza współpraca proponowana jest w celu wprowadzenia wspólnej strategii, wspólnego działania lub wspólnego stanowiska, minimalna liczba państw zainteresowanych może wynosić [pięć]. Głosy członków Rady są ważne według artykułu 205 § 2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

3. Każde państwo członkowskie, które pragnie uczestniczyć we współpracy ustanowionej na mocy niniejszego artykułu, notyfikuje swój zamiar Radzie i Komisji, która przesyła Radzie w terminie trzech miesięcy od daty otrzymania notyfikacji swoją opinię. W terminie czterech miesięcy od daty notyfikacji, Rada rozstrzyga o żądaniu oraz o ewentualnych przepisach szczególnych, które może uznać za niezbędne. Decyzję uważa się za przyjętą, chyba, że Rada, stanowiąc większością kwalifikowaną głosów, zadecyduje o jej zawieszeniu; w tym przypadku Rada wskazuje motywy swej decyzji i określa termin powtórnego rozważenia. Dla celów niniejszego paragrafu Rada stanowi w warunkach przewidzianych w artykule 44.

4. Sekretarz Generalny Rady, Wysoki Przedstawiciel ds. wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa jest w pełni włączony w działania w ramach ściślejszej współpracy i regularnie informuje Parlament Europejski o postępach ściślejszej współpracy zgodnie z art. 45.

5. Przepisy artykułów 11 – 28 stosują się do ściślejszej współpracy przewidzianej w niniejszym artykule, chyba że on lub artykuły 43 i 44 stanowią inaczej.

Tytuł VI

Przepisy o współpracy policji i wymiaru sprawiedliwości w sprawach kryminalnych

Artykuł 40

1. Państwa członkowskie, które zamierzają ustanowić między sobą ściślejszą współpracę, mogą być upoważnione, w poszanowaniu artykułów 43 i 44, do odwołania się do instytucji,

procedur i mechanizmów przewidzianych przez traktaty, pod warunkiem, że proponowana współpraca:

- szanuje kompetencje Wspólnoty Europejskiej oraz cele określone w niniejszym tytule;
- ma na celu umożliwienie Unii szybszego rozwijania przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

2. Upoważnienie przewidziane w § 1 jest przyznawane przez Radę stanowiącą większością kwalifikowaną głosów, na żądanie danych państw członkowskich, przy czym Komisja jest zaproszona do przedłożenia swojej opinii. Żądanie przesyłane jest również Parlamentowi Europejskiemu. Jeżeli członek Rady deklaruje, że z ważnych i uzasadnionych powodów polityki krajowej zamierza sprzeciwić się upoważnieniu przyznanemu większością kwalifikowaną, głosowanie nie dochodzi do skutku. Rada stanowiąc większością kwalifikowaną głosów, może zażądać, aby Rada Europejska przejęła sprawę w celu podjęcia decyzji jednomyślnie. Głosy członków Rady są wazone według artykułu 205 § 2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Dla podjęcia decyzji wymagane jest zebranie przynajmniej 62 głosów oddanych „za” przez co najmniej 10 członków.

3. Każde państwo członkowskie, które pragnie uczestniczyć we współpracy ustanowionej na mocy niniejszego artykułu, notyfikuje swój zamiar Radzie i Komisji, która przesyła Radzie w terminie trzech miesięcy od daty otrzymania notyfikacji swoją opinię, mogącą zawierać zalecenia dotyczące przepisów szczególnych, które uważa za niezbędne, aby dane państwo członkowskie mogło uczestniczyć w tej współpracy. W terminie trzech miesięcy od daty Rada rozstrzyga o żądaniu oraz o ewentualnych przepisach szczególnych, które może uznać za niezbędne. Decyzję uważa się za przyjętą, chyba że Rada, stanowiąc większością kwalifikowaną głosów, zadecyduje o jej zawieszeniu; w tym przypadku Rada wskazuje motywy swojej decyzji i określa termin powtórnego rozważenia. Dla celów niniejszego paragrafu Rada stanowi w warunkach przewidzianych w artykule 44.

4. Przepisy artykułów 29 - 41 stosują się do ściślejszej współpracy przewidzianej w niniejszym artykule, chyba, że on lub artykuły 43 i 44 stanowią inaczej. Przepisy Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską dotyczące właściwości Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich i wykonywania tej właściwości stosują się do § 1, 2, i 3.

5. Niniejszy artykuł nie narusza przepisów Protokołu włączającego *aquis* Schengen w ramy Unii Europejskiej.

Projekt poprawek do artykułu 40

1. Państwa członkowskie, które zamierzają ustanowić między sobą ściślejszą współpracę, mogą być upoważnione, w poszanowaniu artykułów 43 i 44, do odwołania się do instytucji, procedur i mechanizmów przewidzianych przez traktaty, pod warunkiem, że proponowana współpraca:

- szanuje kompetencje Wspólnoty Europejskiej oraz cele określone w niniejszym tytule;
- ma na celu umożliwienie Unii szybszego rozwijania przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

2. Upoważnienie przewidziane w § 1 jest przyznawane przez Radę stanowiącą większością kwalifikowaną głosów, na żądanie danych państw członkowskich, przy czym Komisja jest zaproszona do przedłożenia swojej opinii. Żądanie przesyłane jest również Parlamentowi Europejskiemu.

(zdanie skreślone)

Głosy członków Rady są wazone według Artykułu 205 § 2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. **(zdanie skreślone)**

3. Każde państwo członkowskie, które pragnie uczestniczyć we współpracy ustanowionej na mocy niniejszego artykułu, notyfikuje swój zamiar Radzie i Komisji, która przesyła Radzie w terminie trzech miesięcy od daty otrzymania notyfikacji swoją opinię, mogącą zawierać

zalecenia dotyczące przepisów szczególnych, które uważa za niezbędne, aby dane państwo członkowskie mogło uczestniczyć w tej współpracy. W terminie trzech miesięcy od daty Rada rozstrzyga o żądaniu oraz o ewentualnych przepisach szczególnych, które może uznać za niezbędne. Decyzję uważa się za przyjętą, chyba że Rada, stanowiąc większością kwalifikowaną głosów, zadecyduje o jej zawieszeniu; w tym przypadku Rada wskazuje motywy swojej decyzji i określa termin powtórnego jej rozważenia. Dla celów niniejszego paragrafu Rada stanowi w warunkach przewidzianych w artykule 44.

4. Przepisy artykułów 29 - 41 stosują się do ściślejszej współpracy przewidzianej w niniejszym artykule, chyba, że on lub artykuły 43 i 44 stanowią inaczej. Przepisy Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską dotyczące właściwości Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich i wykonywania tej właściwości stosują się do § 1,2, i 3.

5. Niniejszy artykuł nie narusza przepisów Protokołu włączającego *aquis* Schengen w ramy Unii Europejskiej.

Tytuł IV

Przepisy dotyczące ściślejszej współpracy

Artykuł 43

1. Państwa członkowskie, które zamierzają ustanowić między sobą ściślejszą współpracę, mogą odwołać się do instytucji, procedur i mechanizmów przewidzianych niniejszym Traktatem i Traktatem ustanawiającym Wspólnotę Europejską, pod warunkiem, że współpraca:

a) zmierza do sprzyjania urzeczywistnieniu celów Unii oraz zachowania i służenia jej interesom;

b) szanuje zasady tych traktatów oraz jednolite ramy instytucjonalne Unii;

c) wykorzystywana jest tylko w ostateczności, gdy cele tych traktatów nie mogłyby być osiągnięte przez zastosowanie odpowiednich procedur w nich przewidzianych;

d) dotyczy przynajmniej większości państw członkowskich;

e) nie narusza ani *aquis communautaire*, ani środków przyjętych na podstawie innych przepisów tych traktatów;

f) nie narusza kompetencji, praw, zobowiązań i interesów państw członkowskich, które w niej nie uczestniczą;

g) jest otwarta na wszystkie państwa członkowskie i pozwala im przyłączyć się do współpracy w każdej chwili, z zastrzeżeniem poszanowania decyzji podstawowej i decyzji przyjętych w jej ramach;

h) szanuje specyficzne kryteria dodatkowe określone w artykule 11 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską oraz w artykule 40 niniejszego Traktatu, zależnie od dziedziny, i działa na podstawie upoważnienia Rady, zgodnie z procedurami, które są w przewidziane.

2. Państwa członkowskie stosują, jeśli to ich dotyczy, akty i decyzje podjęte dla wprowadzenia w życie współpracy, w której uczestniczą. Państwa członkowskie nie uczestniczące nie przeszkadzają we wprowadzaniu w życie współpracy państwom uczestniczącym.

Tytuł IV

Przepisy dotyczące ściślejszej współpracy

Artykuł 43

1. Państwa członkowskie, które zamierzają ustanowić między sobą ściślejszą współpracę, mogą odwołać się do instytucji, procedur i mechanizmów przewidzianych niniejszym Traktatem i Traktatem ustanawiającym Wspólnotę Europejską, pod warunkiem, że współpraca:

a) zmierza do sprzyjania urzeczywistnieniu celów Unii oraz zachowania i służenia jej interesom;

- b) szanuje zasady tych traktatów oraz jednolite ramy instytucjonalne Unii;
 - c) wykorzystywana jest tylko w ostateczności, gdy cele tych traktatów nie mogłyby być osiągnięte przez zastosowanie odpowiednich procedur w nich przewidzianych;
 - d) dotyczy przynajmniej większości państw członkowskich;
 - e) nie narusza ani *aquis communautaire*, ani środków przyjętych na podstawie innych przepisów tych traktatów;
 - f) nie narusza kompetencji, praw, zobowiązań i interesów państw członkowskich, które w niej nie uczestniczą;
 - g) jest otwarta na wszystkie państwa członkowskie i pozwala im przyłączyć się do współpracy w każdej chwili, z zastrzeżeniem poszanowania decyzji podstawowej i decyzji przyjętych w jej ramach;
 - h) szanuje specyficzne kryteria dodatkowe określone w artykule 11 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską oraz w artykule 40 niniejszego Traktatu, zależnie od dziedziny, i działa na podstawie upoważnienia Rady, zgodnie z procedurami, które są w przewidziane.
2. Państwa członkowskie stosują, jeśli to ich dotyczy, akty i decyzje podjęte dla wprowadzenia w życie współpracy, w której uczestniczą. Państwa członkowskie nie uczestniczące nie przeszkadzają we wprowadzaniu w życie współpracy państwom uczestniczącym.

Projekt poprawek do artykułu 43

1. Państwa członkowskie, które zamierzają ustanowić między sobą ściślejszą współpracę, mogą odwołać się do instytucji, procedur i mechanizmów przewidzianych niniejszym Traktatem i Traktatem ustanawiającym Wspólnotę Europejską, pod warunkiem, że współpraca:
- a) zmierza do sprzyjania urzeczywistnieniu celów Unii, **do rozwijania jej integracji** oraz zachowania i służenia jej interesom;
 - b) szanuje zasady tych traktatów oraz jednolite ramy instytucjonalne Unii;
 - c) **(zdanie skreślone)**
 - d) dotyczy przynajmniej **ośmiu (słowo skreślone)** państw członkowskich;
 - e) nie narusza ani *aquis communautaire*, ani środków przyjętych na podstawie innych przepisów tych traktatów;
 - f) nie narusza kompetencji, praw i zobowiązań **(słowo skreślone)** państw członkowskich, które w niej nie uczestniczą;
 - g) jest otwarta na wszystkie państwa członkowskie i pozwala im przyłączyć się do współpracy w każdej chwili, z zastrzeżeniem poszanowania decyzji podstawowej i decyzji przyjętych w jej ramach;
 - h) szanuje specyficzne kryteria dodatkowe określone w artykule 11 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską oraz w artykule 40 niniejszego Traktatu, zależnie od dziedziny, i działa na podstawie upoważnienia Rady, zgodnie z procedurami, które są w przewidziane.
2. Państwa członkowskie stosują, jeśli to ich dotyczy, akty i decyzje podjęte dla wprowadzenia w życie współpracy, w której uczestniczą. Państwa członkowskie nie uczestniczące nie przeszkadzają we wprowadzaniu w życie współpracy państwom uczestniczącym.
3. Państwa członkowskie uczestniczące w ściślejszej współpracy zachęcają do udziału w niej państwa członkowskie, które pragną być stroną tej współpracy.

Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską

Artykuł 11

1. Państwa członkowskie, które zamierzają ustanowić między sobą ściślejszą współpracę, mogą być upoważnione, w poszanowaniu artykułów 43 i 44 Traktatu o Unii Europejskiej, do odwołania się do instytucji, procedur i mechanizmów przewidzianych niniejszym Traktatem, pod warunkiem, że proponowana współpraca:

- a) nie dotyczy dziedzin podlegających kompetencji wyłącznej wspólnoty;
- b) nie narusza polityk, działań lub programów Wspólnoty;
- c) nie dotyczy obywatelstwa Unii i nie czyni dyskryminacji między przynależnymi państwami członkowskimi;
- d) pozostaje w granicach kompetencji powierzonych Wspólnocie niniejszym traktatem;
- e) nie stanowi ani dyskryminacji, ani przeszkody w wymianie handlowej między państwami członkowskimi oraz nie powoduje żadnego zakłócenia warunków konkurencji między nimi.

2. Upoważnienie, o którym mowa w § 1, jest przyznawane przez Radę stanowiącą większością kwalifikowaną głosów na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim. Jeżeli członek Rady deklaruje, że z ważnych i uzasadnionych powodów polityki krajowej zamierza sprzeciwić się podjęciu decyzji, która powinna być podjęta większością kwalifikowaną, głosowanie nie dochodzi do skutku. Rada stanowiącą większością kwalifikowaną głosów, może żądać, aby Rada zebrana na szczepku szefów państw lub rządów przejęła sprawę w celu podjęcia decyzji jednomyślnie. Państwa członkowskie, które zamierzają ustanowić ściślejszą współpracę, o której mowa w § 1, mogą skierować do komisji żądanie, które może ona przedłożyć Radzie jako propozycję. Jeżeli Komisja nie przedstawia propozycji, zawiadamia o powodach swej decyzji państwa członkowskie, o których mowa.

3. Każde państwo członkowskie, które pragnie uczestniczyć we współpracy ustanowionej na mocy niniejszego artykułu, notyfikuje swój zamiar Radzie i Komisji, która przesyła opinię Radzie w terminie trzech miesięcy od daty otrzymania notyfikacji. W terminie czterech miesięcy od notyfikacji Komisja stanowi w tym przedmiocie, jak również o ewentualnych przepisach szczególnych, które może uznać za niezbędne.

4. Akty i decyzje niezbędne dla wykonywania działań w ramach współpracy podlegają wszystkim odpowiednim przepisom niniejszego Traktatu, chyba że inaczej stanowi niniejszy artykuł oraz artykuły 43 i 44 Traktatu o Unii Europejskiej.

5. Niniejszy artykuł nie narusza przepisów Protokołu włączającego *aquis* Schengen w ramy Unii Europejskiej.

Projekt poprawek do artykułu 11

1. Państwa członkowskie, które zamierzają ustanowić między sobą ściślejszą współpracę, mogą być upoważnione, w poszanowaniu artykułów 43 i 44 Traktatu o Unii Europejskiej, do odwołania się do instytucji, procedur i mechanizmów przewidzianych niniejszym Traktatem, pod warunkiem, że proponowana współpraca:

- a) nie dotyczy dziedzin podlegających kompetencji wyłącznej wspólnoty;
- b) nie **powoduje uszczerbku dla** polityk, działań lub programów Wspólnoty;
- c) (zdanie skreślone);**
- d) pozostaje w granicach kompetencji powierzonych Wspólnocie niniejszym traktatem, **a w szczególności określonych w art. 3;**
- e) nie stanowi ani dyskryminacji, ani przeszkody w wymianie handlowej między państwami członkowskimi oraz nie powoduje żadnego zakłócenia warunków konkurencji między nimi.

2. Upoważnienie, o którym mowa w § 1, jest przyznawane przez Radę stanowiącą większością kwalifikowaną głosów na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim.

(zdanie skreślone)

Państwa członkowskie, które zamierzają ustanowić ściślejszą współpracę, o której mowa w § 1, mogą skierować do komisji żądanie, które może ona przedłożyć Radzie jako propozycję. Jeżeli Komisja nie przedstawia propozycji, zawiadamia o powodach swej decyzji państwa członkowskie, o których mowa.

3. Każde państwo członkowskie, które pragnie uczestniczyć we współpracy ustanowionej na mocy niniejszego artykułu, notyfikuje swój zamiar Radzie i Komisji, która przesyła opinię Radzie w terminie trzech miesięcy od daty otrzymania notyfikacji. W terminie czterech miesięcy od notyfikacji Komisja stanowi w tym przedmiocie, jak również o ewentualnych przepisach szczególnych, które może uznać za niezbędne.

4. Akty i decyzje niezbędne dla wykonywania działań w ramach współpracy podlegają wszystkim odpowiednim przepisom niniejszego Traktatu, chyba że inaczej stanowi niniejszy artykuł oraz artykuły 43 i 44 Traktatu o Unii Europejskiej.

5. Niniejszy artykuł nie narusza przepisów Protokołu włączającego *aquis* Schengen w ramy Unii Europejskiej.

Zj. angielskiego tłumaczyła: Danuta Łukasz

Teksty traktatów za:

Ewa Wojtaszek-Mik, Cezary Mik (opracowanie), *Traktaty Europejskie*, wyd. Zakamycze 2000.

Memorandum krajów Beneluxu w sprawie Konferencji Międzyrządowej oraz przyszłości Unii Europejskiej

I. Podtrzymywanie dynamiki budowy struktur europejskich

1. Kraje Beneluxu uważają, iż Unia musi podtrzymywać swoje wzniosłe ambicje, a jej instytucje funkcjonować w sposób efektywny, przejrzysty i demokratyczny, tworząc niezbędne warunki dla dalszych etapów rozszerzenia. Kraje te odwołują się do swojego memorandum z grudnia 1999 r., w którym wyraziły przekonanie, iż konferencja międzyrządowa nie powinna ograniczać się jedynie do rozstrzygnięcia nierozwiązanych problemów z Amsterdamu (czyli kwestii wielkości i składu Komisji, podziału głosów w Radzie oraz kwestii przejścia do systemu głosowania kwalifikowaną większością) oraz zagadnień z nimi związanych. Wyrażają zadowolenie, że w wyniku posiedzenia Rady Europejskiej w Santa Maria de Feira do programu konferencji międzyrządowej wpisany został, obok innych punktów, problem wzmocnionej współpracy. Pozwoli to państwom zebranych na szczycie w Nicei osiągnąć ambitny cel, jakim jest stworzenie mocnych fundamentów dla procesu rozszerzenia.

2. Obecnie należy nadać większą dynamikę negocjacjom w sprawie akcesji. Czasu jest niewiele. Kraje Beneluxu wesprą prezydentkę francuską w jej wysiłkach zmierzających do osiągnięcia dobrego wyniku negocjacji. Zamierzają one włączyć się do tego poprzez niniejsze memorandum.

3. Zachodzące obecnie w Europie daleko idące zmiany zaczynają być coraz wyraźniej dostrzegalne. Reformy są niezbędne dla umożliwienia w najbliższych latach rozszerzenia Unii. Rozszerzenie to zaś jest niezwykle ważne dla całego kontynentu europejskiego. Musimy więc wykorzystać tę nadarżającą się obecnie okazję dla utrwalenia pokoju, dobrobytu, stabilności i innych wartości przyświecających Wspólnocie. Przyjęcie tak wielu nowych państw odbije się na funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz na przebiegu procesu podejmowania decyzji na szczeblu unijnym. Dlatego konferencja międzyrządowa winna doprowadzić do podjęcia odpowiednich środków przed rozszerzeniem, aby w przyszłości zapewnić Unii efektywność, prawomocność, przejrzystość i spójność.

4. Pojawienie się wizji poszerzonej i bardziej zróżnicowanej Unii zapoczątkowało debatę na temat przyszłości Unii Europejskiej. Oprócz podkreślenia swoich działań dotyczących konferencji międzyrządowej, które winny być potraktowane priorytetowo, kraje Beneluxu pragną również zarysować swój pogląd w kwestii średniookresowych reform w Unii. Jakkolwiek różne byłyby poglądy wyrażane na ten temat, istnieje zgodność co do zasady, że rozszerzenie musi następować równoległe ze ściślejszą integracją i współpracą między państwami członkowskimi. Kraje Beneluxu pozytywnie odnoszą się do każdej konstruktywnej propozycji zmierzającej do osiągnięcia tego celu, będą one również dalej aktywnie uczestniczyć w debacie na ten temat. Szeroka wymiana myśli przyczyni się do wsparcia dialogu w kwestii przeszłego charakteru i celów Unii Europejskiej.

5. Kraje Beneluxu podkreślają jednak, że szeroka debata na temat przyszłości Unii nie może odwracać uwagi od bieżących problemów. Nie ulega wątpliwości, iż nie można dopuścić do tego by zakłócona została realizacja bądź naruszona spójność uzgodnionego już harmonogramu działań na szczeblu UE. Zdaniem krajów Beneluxu poniższe założenia i cele muszą zostać utrzymane:

- bieżąca konferencja międzyrządowa powinna zakończyć się w Nicei przyjęciem konkretnych i definitywnych ustaleń umożliwiających rozszerzenie i uwzględniających wnioski

przyjęte przez Radę Europejską w Helsinkach. Ich zdaniem, powinno to zostać wyraźnie uwzględnione we wnioskach ze szczytu w Nicei;

- negocjacje z państwami kandydującymi do członkostwa muszą być przyspieszone, tak by traktaty akcesyjne mogły być podpisane najszybciej jak to możliwe;
- konstytucyjny rozwój Unii mógłby dalej następować po zakończeniu szczytu w Nicei. Debata w Nicei mogłaby przyczynić się do powstania nowych koncepcji prowadzących do dalszych pogłębionych reform. Poszerzona debata nie powinna stanowić przeszkody dla rozszerzenia i musi dopuszczać do udziału w niej kraje kandydackie;
- gdy chodzi o harmonogram, kraje Beneluksu proponują by do końca przyszłego roku szefowie państw i rządów państw członkowskich przedstawili stanowisko, w którym określiliby główne kierunki polityki Unii. Zainicjowana w ten sposób debata mogłaby zakończyć się w 2004.

II. Poparcie metody wspólnotowej integracji

6. Kraje Beneluksu podkreślają, że możliwość kolejnych reform może być rozpatrzona po szczycie w Nicei. Ich zdaniem, nie ma przekonującego uzasadnienia dla radykalnych reform istniejących instytucji, w zamian opowiadają się za podejściem stopniowym, opartym na dwóch założeniach:

- nowe reformy muszą być przeprowadzone w ramach istniejących instytucji;
- metoda wspólnotowa musi pozostać pierwszoplanowym instrumentem integracji europejskiej.

7. Zdaniem tych krajów, reformy Unii Europejskiej powinny odbywać się w ramach istniejących instytucji i struktur. Instytucje te muszą być dość silne, zwłaszcza po rozszerzeniu, by móc zagwarantować efektywność, prawomocność i przejrzystość procesu podejmowania decyzji.

Unia jest wspólnotą opartą na prawie. Decyzje są podejmowane wspólnie, inicjowane przez Komisję, zatwierdzane przez Radę (w maksymalnie wielu przypadkach kwalifikowaną większością) i przez Parlament Europejski. Wykonanie przyjętych decyzji należy do Komisji i Trybunału Sprawiedliwości. Kraje Beneluksu często podkreślają, że sukces procesu rozszerzenia będzie w szczególności skutkiem zrównoważonej i owocnej współpracy między instytucjami Unii, zwłaszcza między Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją. Niemniej uważają one, że sposób reprezentowania na zewnątrz z pewnością mógłby być usprawniony. Możliwa do przewidzenia rywalizacja Komisji z Radą o miejsce w centrum międzynarodowego zainteresowania nieuchronnie doprowadzi do osłabienia Unii. Kraje Beneluksu są zdania, że status Wysokiego Przedstawiciela wymagać będzie zrewidowania: powinien on uczestniczyć zarówno we wszystkich posiedzeniach Rady, jak i Komisji. W poszerzonej Unii rola Komisji jako siły napędowej i organu inicjującego rozmaite działania musi być wzmocniona, jednocześnie z zachowaniem jej legitymacji. Mając na uwadze wyłącznie interes Wspólnoty, Komisja musi w dalszym ciągu kierować procesem podejmowania decyzji w Europie, gdzie często występują sprzeczne interesy, wymagające od Komisji większej dynamiki i sprawności. W celu wzmocnienia demokratycznej legitymacji Komisji kraje Beneluksu zalecają, by jej przewodniczący mógł być wybierany w drodze bezpośredniego lub pośredniego powszechnego głosowania.

8. Metoda wspólnotowa - o unikalnym charakterze i będąca odpowiedzialną za sukces dotychczasowego procesu integracji - musi również w przyszłości pozostać w centrum procesu integracji w Unii. Metodę tę cechuje stałe tempo integracji, podejmowanie działań w miarę pojawiających się wyzwań i z uwzględnieniem dostępnego pola manewru. Właśnie teraz, kiedy Unia ma przed sobą wielkie wyzwania oraz wymaga przeprowadzenia reform musimy - gdzie tylko to możliwe - kontynuować budowę Europy zgodnie z metodą wspólnotową. Takie podejście nie powinno jednak, w uzasadnionych sytuacjach, uniemożliwiać Unii przyjęcie

innych form współpracy i nowych form integracji, takich jak te wypracowane w trakcie posiedzenia Rady Europejskiej w Lizbonie. Takie formy współpracy mogą okazać się przydatne, kiedy poszukuje się nowych obszarów działań i rozwiązań specyficznych problemów. Zdaniem krajów Beneluksu, w dłuższej perspektywie i kiedykolwiek to będzie możliwe, metoda wspólnotowa powinna znajdować zastosowanie w bieżącym procesie współpracy międzyrządowej.

9. Mając te zasady na uwadze, kraje Beneluksu są otwarte na każde reformy, które wspierają konstytucyjny rozwój Unii Europejskiej z zachowaniem równowagi instytucjonalnej. Wspólną cechą wszystkich tych reform jest pomoc w kształtowaniu funkcjonowania Unii, przybliżając ją do jej obywateli oraz jej krajów członkowskich. W tym kontekście pod uwagę można wziąć:

- włączenie do Traktatu Karty Podstawowych Praw;
- reformę struktury wewnętrznej traktatów;
- bardziej precyzyjny podział kompetencji pomiędzy Unię i państwa członkowskie, z uwzględnieniem ich tożsamości regionalnej i zróżnicowania;
- wzmocnienie działań zewnętrznych Unii.

Reformy te mogą w istotny sposób przyczynić się do procesu zmian konstytucyjnych, które mogą stać się podstawą do przygotowania Konstytucji Europejskiej.

III. Zakończenie konferencji międzyrządowej w Nicei

10. Kraje Beneluksu pragną mocno podkreślić jedną rzecz: najbliższa konferencja międzyrządowa poświęcona reformom instytucjonalnym musi się zakończyć w tym roku, gdyż pomysły jej zakończenia jest zasadniczym warunkiem wstępnym rozszerzenia Unii.

11. Kraje te czynią obecnie wszystko co w ich mocy, by umożliwić bieżącej konferencji osiągnięcie istotnych rezultatów. Dlatego, ich zdaniem, na posiedzeniu Rady Europejskiej w Nicei trzeba osiągnąć porozumienie w sprawie poniższych punktów programu konferencji:

- poszerzenie zakresu głosowania większością kwalifikowaną;
- wielkość i skład Komisji;
- podział głosów w Radzie;
- stworzenie bardziej elastycznych warunków dla zwiększonej współpracy.

Kwestie wynikające ze szczytu w Amsterdamie

Zwiększenie zakresu głosowania większością kwalifikowaną

12. Kraje Beneluksu uważają, że Rada musi podejmować decyzje kwalifikowaną większością w sprawach dotyczących:

- swobodnego przepływu ludzi (kwestie azylu i migracji);
- polityki ochrony środowiska;
- wspólnej polityki handlowej;
- polityki społecznej, przy uwzględnieniu różnic w systemach krajowych.

Parlament Europejski musi posiadać uprawnienia do współdecydowania we wszystkich decyzjach prawnych przyjmowanych przez Radę większością kwalifikowaną.

Wielkość i skład Komisji

13. Gdy chodzi o wielkość Komisji kraje Beneluksu uważają, iż w dalszym ciągu wśród komisarzy muszą znajdować się osoby z każdego państwa członkowskiego. Muszą być podjęte kroki by zapewnić, że w procedurze mianowania komisarzy nie ma podziałów między państwami członkowskimi. Równość członków komisji nie może być zagrożona, szczególnie poprzez tworzenie określonych hierarchii. Z drugiej strony jednak - powinno się istotnie wzmocnić pozycję przewodniczącego. Przewodniczący musi otrzymać dostateczne pole manewru w zakresie przyznawania tek komisarzom. Kwestie odpowiedzialności indywidualnej i

zbiorowej Komisji powinny być precyzyjniej określone w Traktacie. Pozwoli to na bardziej przejrzyste stosunki między Komisją i Parlamentem Europejskim.

Podział głosów w Radzie

14. W odniesieniu do kwestii podziału głosów w Radzie, potrzebna jest nowa formuła, która w większym stopniu uwzględniłaby wielkość kraju członkowskiego pod względem demograficznym, zapewniając adekwatność przyjętych rozwiązań do sytuacji wymagających rozwiązania. Kraje Beneluksu nalegają, by po rozszerzeniu zachowana była ogólna równowaga między krajami większymi i mniejszymi. W ramach nowej formuły można by przeprowadzić rewizję dotychczasowych zasad obliczania liczby głosów lub uwzględnić wymóg podwójnej większości.

Większa elastyczność dla zwiększonej współpracy

15. Kraje Beneluksu są zwolennikami większej elastyczności warunków decydujących o ściślejszej współpracy. Żaden kraj członkowski nie powinien mieć prawa zgłaszać weta dla pogłębionej współpracy, którą należałoby umożliwić jeśli opowiada się za nią co najmniej osiem państw. Kraje Beneluksu wyrażają opinię, iż mechanizm zwiększonej współpracy musi być stale otwarty dla wszystkich pozostałych krajów członkowskich, które nie były w stanie - bądź nie chciały - brać w nim udziału od początku. Rozwój zwiększonej współpracy nie może prowadzić do tworzenia nowych ciał poza istniejącymi już instytucjami UE. Kraje Beneluksu popierają ściślejszą integrację w ramach drugiego filaru sprzyjającą wykonaniu wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (CFSP).

16. Kraje Beneluksu podkreślają, że bardziej elastyczne warunki zwiększonej współpracy zagwarantują przede wszystkim dalszą integrację europejską. Poszerzona Unia obejmować będzie jeszcze szersze spektrum państw. Jeśli mamy podołać temu zróżnicowaniu i jednocześnie utrzymać wysoki poziom zamierzeń będziemy musieli dalej rozwijać mechanizm zwiększonej współpracy, umożliwiając krajom, które sobie tego życzą szerszy zakres realizacji polityk Unii. Pod tym względem ściślejsza współpraca będzie zasadniczym instrumentem utrzymania dynamiki integracji europejskiej. Jeśli nie uda nam się rozwiązać tej kwestii teraz, istnieje niebezpieczeństwo, że niektóre kraje członkowskie będą zmierzać do tworzenia między sobą bliskich zależności przekraczając ramy określone w Traktacie. Musimy więc dążyć do tego, aby zacieśnianie współpracy odbywało się w obrębie Unii Europejskiej.

17. Jednakże, stwarzając bardziej elastyczne warunki dla zwiększonej współpracy trzeba również zagwarantować, by mechanizm ten nie był nadużywany. Podwyższona współpraca musi pozostać instrumentem sprzyjającym integracji wszystkich państw członkowskich. Dlatego podwyższona współpraca nie może prowadzić do zwiększenia kompetencji Wspólnoty ani zmiany jej struktury instytucjonalnej. Przy realizacji bliższej współpracy, określone w Traktacie kompetencje Wspólnoty będą musiały być w pełni utrzymane. Możliwość włączenia się do mechanizmu zwiększonej współpracy nie może być zastrzeżona tylko dla pewnej grupy krajów - wszystkie kraje członkowskie muszą zachować możliwość włączenia się do tego mechanizmu w dowolnym momencie. Kraje Beneluksu podkreślają ważną rolę ciągłego utrzymywania otwartego charakteru zwiększonej współpracy.

18. Oprócz głównych kwestii wspomnianych powyżej program konferencji międzyrządowej obejmuje również szereg innych pokrewnych problemów o kluczowym znaczeniu dla płynnego funkcjonowania Unii i jej przyszłego rozwoju, a mianowicie:

- podział miejsc w Parlamencie Europejskim;
- Trybunał Sprawiedliwości, Sąd Pierwszej Instancji;
- Europejski Trybunał Obrachunkowy;
- różnorodne ciała doradcze,
- nowelizacja artykułu 7 Traktatu o Unii Europejskiej;

- wspólna europejska polityka zagraniczna i bezpieczeństwa.
 - Liczba miejsc w Parlamencie Europejskim musi być zredukowana proporcjonalnie i tak aby - niezależnie od rozszerzenia Unii - ich ogólna liczba nie przekraczała 700. Każde państwo członkowskie musi mieć w parlamencie zapewnioną minimalną liczbę miejsc. Liczba wybieranych przedstawicieli państwa członkowskiego musi być reprezentatywna dla obywateli tego państwa.
 - Różne środki muszą być podjęte w celu ograniczenia wielkości pracy obciążającej Trybunał Sprawiedliwości. Sąd Pierwszej Instancji może zostać obciążony relatywnie większą liczbą zadań, pod warunkiem, że odpowiednio wzrosną jego możliwości. Reforma ta nie może jednak zagrozić wyjątkowemu charakterowi europejskiego systemu sądowego.
 - Pozycja Europejskiego Trybunału Obrachunkowego musi być wzmocniona by zapewnić efektywną kontrolę przepływów finansowych w Unii. Zasadnicze znaczenie ma więc ścisła współpraca między Trybunałem Obrachunkowym i odpowiednimi instytucjami kontrolnymi w krajach członkowskich.
 - Doradcza rola Komitetu ds. Regionów i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego nabiera szczególnego znaczenia z perspektywy zwiększonego zróżnicowania wewnętrznego Unii po jej rozszerzeniu. Jeśli zajdzie taka potrzeba ranga obu tych komitetów mogłaby zostać podniesiona.
 - W kontekście raportu komisji wysokiego szczebla na temat Austrii istnieją podstawy do włączenia do Traktatu (do artykułu 7 Traktatu o Unii Europejskiej) mechanizmu wczesnego ostrzegania na wypadek pojawienia się ryzyka naruszenia fundamentalnych praw.
 - Będące ważnym kamieniem milowym powstanie europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony musi obecnie znaleźć odpowiednie odzwierciedlenie w Traktacie. Jasnego określenia wymaga unijny proces podejmowania decyzji w związku z rozwiązywaniem sytuacji kryzysowych. W tym kontekście, również rola nowych komitetów musi być precyzyjnie zdefiniowana, łącznie z koniecznymi środkami służącymi dobrej współpracy z NATO.
19. W trwającej interesującej debacie na temat przyszłości Unii Europejskiej przyszedł czas zamiany słów na działanie. Nadchodzące miesiące zadecydują o najbliższej przyszłości Unii. Kraje Beneluksu podkreślają, że bieżąca konferencja międzyrządowa musi przynieść rezultat w postaci mocnego pakietu reform, przyjętego w przewidzianym do tego czasie. Niższe memorandum stanowi udział tych krajów w realizacji tego celu.

Tłumaczył z j. angielskiego: Mirosław Gwiazdowicz