

W dniu 1 maja 2004 r., liczba państw członkowskich ulegnie niemal podwojeniu. Stawką jest rozszerzenie na sąsiednie państwa europejskie dobrodziejstwa pokoju, solidarności i rozwoju gospodarczego, z którego dziś korzystamy, przez włączenie ich do właściwych struktur instytucjonalnych, będących kluczem do urzeczywistnienia projektu europejskiego.

Wydając komunikat z 22 maja 2002 r., Komisja pragnęła zachęcić, nie tyle do dyskusji o charakterze instytucjonalnym, ile do rozważań nad celami i zadaniami Unii Europejskiej. W chwili, gdy Konwent rozpatruje wstępne wyniki prac grup roboczych i prowadzi dyskusję na temat struktury przyszłego traktatu konstytucyjnego, Komisja zamierza wnieść wkład do tej dyskusji przedstawiając zmiany instytucjonalne, które wydają jej się konieczne dla realizacji projektu europejskiego.

Jaki projekt dla Europy?

Wprowadzenie euro, budowa jednolitego rynku wewnętrznego, koordynacja polityk gospodarczych, zbliżenie polityk fiskalnych i społecznych, solidarność między państwami i regionami Europy, realizacja ambitnej polityki ochrony środowiska i przyjęcie europejskiego modelu społeczeństwa, oto cele, których urzeczywistnienia obywatele domagają się i które są niezbędne dla realizacji zrównoważonego projektu europejskiego. Unia powinna realizować projekt, w którym jej obywatele odnajdują się i który jest źródłem pomyślności i solidarności a także zapewnia im ochronę jakości życia, której podstawą jest ochrona środowiska, istnienie wysokiej jakości, powszechnie dostępnych, usług dla ogółu oraz wysoki poziom ochrony społecznej.

Obywatele europejscy oczekują od nas rozstrzygnięcia konkretnych kwestii. Ochrona pokoju i bezpieczeństwa, walka z bezrobociem, walka z przestępczością i oszustwem zorganizowanym, zmniejszenie ubóstwa, zapewnienie kobietom równego startu, ochrona środowiska, jakości i bezpieczeństwa produktów: obywatele oczekują od Unii większego bezpieczeństwa wewnętrznego i większego zaangażowania na szczeblu międzynarodowym, w poszanowaniu różnorodności narodowej, regionalnej i lokalnej.

Aby zapewnić tę równowagę i poparcie obywateli dla projektu europejskiego, **Unia musi umocnić i pogłębić integrację.**

Aby zadośćuczynić tym oczekiwaniom, Komisja określiła trzy podstawowe zadania przyszłej Unii: utrwalenie modelu rozwoju gospodarczego i społecznego zapewniającego obywatelom dobrobyt i solidarność; rozwój obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, który nada sens pojęciu obywatelstwa Unii Europejskiej oraz wypełnianie przez Unię obowiązków światowej potęgi.

Jaka struktura?

Stajemy wobec konieczności znalezienia odpowiedzi na pytanie o sposób, w jaki poszerzona Unia będzie wypełniała swoje podstawowe zadania i zachowa zdolność do podejmowania decyzji, a także spójność umożliwiającą dalsze pogłębienie integracji europejskiej.

Często podkreślano nowatorski charakter i szczególną równowagę konstrukcji wspólnotowej, która przewiduje dzielenie się władzą a nie podział władzy. I tak, władza prawodawcza należy do Parlamentu Europejskiego, ale także do Rady; Rada zaś dzieli władzę wykonawczą z Komisją Europejską, której przysługuje wyłączne prawo inicjatywy legislacyjnej, podczas gdy realizacja polityki to w głównej mierze zadanie krajowych lub regionalnych organów administracji.

Należy chronić to zjednoczenie wszystkich sił i władz skupionych na realizacji ogólnego interesu europejskiego. Należy utrzymać Komisję Europejską taką, jakiej pragnęli założyciele

Europy, jako instytucję niezależną, gwarantującą równe traktowanie państw członkowskich i stanowiącą miejsce realizacji zasady spójności, syntezy i uwzględniania interesu ogółu.

Takie podejście jest nadal uzasadnione. W dziedzinach stosunkowo nowych takich, jak polityka zagraniczna i obrony, bezpieczeństwa, w sferze wymiaru sprawiedliwości i współpracy policji, lub współpracy gospodarczej, należy ustanowić systemy arbitrażu i działania, w których odzwierciedla się skuteczność i legitymizacja metody wspólnotowej.

Metoda ta, której podstawą jest równowaga między instytucjami w kolejnych fazach procesu decyzyjnego, począwszy od koncepcji skończywszy na realizacji, ze szczególną rolą Komisji, będącej gwarantem interesu ogółu, zapewnia przejrzystość, spójność i skuteczność podjętych działań. Natomiast ujawniają się wyraźnie niedostatki innych sposobów organizacji działania. Metoda międzyrządowa jest nieskuteczna. Metoda sprawowania kierownictwa politycznego Unii przez kilka państw członkowskich jest z kolei źródłem potencjalnych napięć i blokowania decyzji.

Dostosowania będą konieczne. Wszystkie instytucje będą zmuszone dostosować swoje podstawowe zadania do nowych warunków i zaakceptować głęboką reformę.

Jakie dostosowania instytucjonalne?

W celu utrwalenia modelu rozwoju gospodarczego i społecznego Unii, dalszego rozwoju europejskiego obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości i umożliwienia Unii wypełniania obowiązków światowej potęgi, Komisja proponuje **uproszczenie sposobu działania Unii i reformę instytucji** w poszanowaniu istniejącej równowagi instytucjonalnej.

Uproszczenie i racjonalizacja działania Unii i funkcjonowania instytucji powinny ułatwić obywatelom **postrzeganie kompetencji** poszczególnych instytucji w procesie decyzyjnym Unii, która wyda im się wówczas bardziej przejrzysta, prosta i bliska.

Wyjaśnienie roli i kompetencji instytucji jest szczególnie potrzebne w odniesieniu do **trzech instytucji**: Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, które wykonują zadania legislacyjne i wykonawcze w Unii. Przyszły traktat konstytucyjny powinien uwzględniać całość ważnych zadań wykonywanych przez inne instytucje i organy Unii, w szczególności, Komitet Regionów, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny i Rzecznika Praw Obywatelskich.

Proponowane zmiany nie mogą naruszać istniejącej **równowagi instytucjonalnej**. Będą wprowadzane z poszanowaniem szczególnego charakteru Unii, której podstawą jest zasada podwójnej legitymizacji ze strony państw i narodów i nie będą podważać podstawowych zasad konstrukcji europejskiej takich jak zasada **równości państw członkowskich**.

Cel, jakim jest uproszczenie i przybliżenie Unii obywatelom powinien przyświecać pracom prowadzącym, na bazie **acquis konstrukcji europejskiej**, do restrukturyzacji traktatów i powstania **traktatu konstytucyjnego**, który będzie przewidywał nową architekturę instytucjonalną Unii.

Konwent powinien podjąć dyskusję nad wstępnym projektem traktatu konstytucyjnego przedstawionym przez Prezydium. W świetle kierunków wskazanych w niniejszym komunikacie, Komisja będzie aktywnie uczestniczyć w rozważaniach Konwentu na temat opracowania traktatu konstytucyjnego. Komisja uznaje, że metoda Konwentu powinna być wykorzystana w przyszłości przy wprowadzaniu zmian do aktów konstytucyjnych, ponieważ łączy wszystkie źródła legitymizacji współistniejące w Europie.

Projekt europejski należy jasno nazwać. Komisja uważa, że wyrażenie "Unia Europejska", uznawane przez obywateli państw członkowskich i państw kandydujących, dobrze określa

cele projektu europejskiego. Komisja proponuje, by Konwent wypowiedział się w sprawie wspólnej dewizy Unii, która mogłaby brzmieć: "Pokój, wolność, solidarność".

Konwent jest odpowiedzialny za koncepcję przyszłej Unii Europejskiej. Unii, w której państwa członkowskie połączone wspólną polityką i skupione w silnych instytucjach, są zdolne pokonać własne rozbieżności, by zaspokoić oczekiwania własnych narodów.

1. UPROSZCZENIE WARUNKÓW DZIAŁANIA UNII

Specyfika konstrukcji europejskiej leży u podstaw złożoności obecnego systemu. Komisja uznaje jednak za możliwe uproszczenie sposobu wykonywania przez Unię Europejską jej podstawowych funkcji.

1.1. Programowanie i koncepcja

Komisja zaleca koordynację działań planistycznych i programowych, mających na celu wypracowanie **międzyinstytucjonalnego programu prac Unii**, w poszanowaniu autonomii decyzji i zakresu kompetencji każdej instytucji.

Na podstawie propozycji przedstawianej corocznie przez Komisję, międzyinstytucjonalny dialog powinien doprowadzić do porozumienia między Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją w sprawie wieloletniego programu, którego podstawowe elementy byłyby zatwierdzane przez Radę Europejską.

Komisja wpisалаby tym sposobem wykonywanie prawa inicjatywy do ogólnego spójnego programu Unii. Wzrosłaby jawność prac legislacyjnych Unii.

W kwestii przygotowywania inicjatyw legislacyjnych i tworzenia polityki, przyszły traktat konstytucyjny mógłby przewidywać, w poszanowaniu systemów konstytucyjnych państw członkowskich, **ogólne zasady zasięgania opinii zainteresowanych stron**, organów administracji krajowych i władz regionalnych i lokalnych. O ile jest to celowe, należy **w większym stopniu uwzględnić różnorodność sytuacji na szczeblu lokalnym**, w fazie tworzenia polityki w różnych dziedzinach lub jej realizacji, na przykład, na podstawie trójstronnych porozumień zawieranych między Komisją, państwami członkowskimi i regionami lub samorządami lokalnymi, w celu stosowania niektórych przepisów prawa wspólnotowego, w poszanowaniu systemów konstytucyjnych państw członkowskich.

1.2. Tworzenie prawa

Wykonywanie funkcji prawotwórczej należy uprościć przez wprowadzenie trzech zasad, będących podstawą metody wspólnotowej: prawa wyłącznej inicjatywy Komisji, procedury współdecydowania przez Parlament i Radę, podejmowanie decyzji kwalifikowaną większością głosów w Radzie.

Inicjatywa legislacyjna przysługująca wyłącznie Komisji, wykonywana w ramach programu międzyinstytucjonalnego, zostanie rozszerzona na całą dziedzinę legislacji. W celu wzmocnienia legitymizacji demokratycznej decyzji Unii, należy zastosować procedurę współdecydowania w procesie uchwalania europejskich aktów prawnych. Aby rozszerzona Unia była zdolna do podejmowania decyzji, Komisja zaleca upowszechnienie głosowania kwalifikowaną większością głosów w Radzie.

W Unii zrzeszającej 25 państw członkowskich lub więcej, możliwość sprzeciwienia się jednego państwa działaniom Unii prowadziłaby do paraliżu. W warunkach jednolitego rynku, podmioty gospodarcze powinny działać na jednakowych warunkach. W przeciwnym wypadku, dostosowanie będzie następowało ze szkodą dla europejskiego modelu społeczeństwa i wartości uznanych przez demokratyczne państwa europejskie. Odejście od jednomyślności powinno również nastąpić w sprawach podatkowych i społecznych związanych z właściwym funkcjonowaniem rynku wewnętrznego.

W niektórych szczególnych wypadkach, prawodawca powinien mieć również możliwość zastosowania trybu głosowania według zasady wzmocnionej większości, co ułatwiłoby odejście od zasady jednomyślności.

Ponadto, klasyfikacja aktów prawnych pozwoli na rozróżnienie norm podlegających odpowiednio ustawie i aktom wykonawczym do ustawy. Komisja proponuje następującą klasyfikację norm:

- ustawy organiczne, które w przyszłości będą regulowały sprawy związane z decyzją w sprawie środków własnych Unii. Ustawy te będą uchwalane zgodnie z procedurą współdecydowania przez Parlament Europejski i Radę, stanowiących wzmocnioną większość głosów;
- ustawy uchwalone zgodnie z procedurą współdecydowania przez Parlament Europejski i Radę. Ustawy te dzielą się na ustawy ramowe, dostosowywane przez ustawodawstwa krajowe, ustawy wprowadzające plany finansowe i inne ustawy, bardziej szczegółowe i bezpośrednio stosowane w państwach członkowskich, odpowiadające obecnym rozporządzeniom;
- akty wykonawcze, uchwalane przez Komisję, zawierające przepisy wykonawcze do ustaw.

Ustawy mogą przewidywać **delegację uprawnień legislacyjnych** dla Komisji w celu wprowadzenia zmian do uchwalonych aktów prawnych przez prawodawcę, na przykład w celu ich dostosowania związanego z postępem technicznym. Komisja może wykonywać te kompetencje jedynie w granicach i na warunkach przewidzianych delegacją. Akt legislacyjny delegowany nie mógłby wejść w życie, gdyby Parlament Europejski lub Rada, na przykład na jeden miesiąc przed jego wejściem w życie, wypowiedziały się przeciw, odpowiednio większością głosów i kwalifikowaną większością głosów swoich członków. W takim wypadku, Komisja mogłaby zrezygnować z projektu, wprowadzić do niego zmiany, lub przedstawić propozycję prawodawcy.

Postanowienia traktatu konstytucyjnego powinny przewidywać odpowiednią podstawę prawną dla wszelkich działań podejmowanych przez Unię. Jednakże, jak uznał Konwent, konieczne jest **zachowanie klauzuli elastyczności**, na wzór obecnego art. 308 Traktatu WE, dla zapewnienia dynamicznego rozwoju integracji europejskiej. Zważywszy na szczególny charakter takiego postanowienia, Komisja proponuje, by środki te zostały podjęte przez Radę wzmocnioną większością głosów, po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego.

1.3. Kierowanie działaniami Unii

Sprawowanie kierownictwa Unii jest działaniem szczególnym. Funkcje takie, wykonywane na szczeblu krajowym przez rząd, przypadają obecnie, na szczeblu Unii, zarówno Radzie jak i Komisji. Ponadto realizację decyzji Unii powierza się najczęściej administracjom państw członkowskich, w razie potrzeby, wspólnie z Komisją.

Na szczeblu krajowym, w ramach działań kierowniczych, przewidziane są dwa rodzaje zadań: **stosowanie ustaw** (bardziej szczegółowe rozporządzenia wykonawcze, stosowanie in-

dywidualne) i **działania niezależne rządu**, których podstawą jest bezpośrednio Konstytucja, jak na przykład przedstawicielstwo międzynarodowe lub zawieranie umów.

Na szczeblu Unii, zarówno traktaty jak i praktyka wspólnotowa nie wprowadzają rozróżnienia między tymi zadaniami. Dla obywateli jest to mało czytelne. Wyjaśnienie systemu i skupienie się każdej z tych instytucji na podstawowych funkcjach spowodują uproszczenie europejskiej struktury instytucjonalnej.

- W celu właściwego stosowania prawa wspólnotowego, może zachodzić konieczność wydania, na szczeblu Unii, aktów prawnych wykonawczych. **Kompetencje wykonawcze w odniesieniu do prawa europejskiego** należą obecnie do Komisji (art. 202 WE), z wyjątkiem szczególnych wypadków, w których Rada postanawia bezpośrednio wykonywać wskazane kompetencje. Określenie roli poszczególnych instytucji wymaga, by kompetencje **wykonawcze prawa europejskiego zostały powierzone wyłącznie Komisji**, która odpowiada za swoje działania przed dwoma organami władzy legislacyjnej Unii, Parlamentem Europejskim i Radą.

- Unia wykonuje również zadania **pozalegislacyjne**. Chodzi w szczególności o koordynację polityk krajowych w dziedzinie **gospodarczej** lub **zatrudnienia**, organizacji współpracy administracyjnej, na przykład współpracy policji lub w sferze **polityki zagranicznej i bezpieczeństwa**.

Z wyjątkiem działań wymagających zdolności militarnej, podstawowe zasady metody wspólnotowej powinny również mieć zastosowanie do tych funkcji, **z podziałem ról między Komisję**, która, w ogólnym interesie europejskim, przedstawia propozycje **i Radę**, która stanowi, w razie potrzeby, po zasięgnięciu opinii Parlamentu Europejskiego.

W celu osiągnięcia większej skuteczności i zapewnienia właściwego uwzględnienia interesów poszczególnych państw członkowskich w chwili formułowania propozycji, **prawo inicjatywy Komisji powinno być uogólnione**.

W zakresie tych funkcji, prawo do podejmowania decyzji powinno nadal należeć do Rady, w której znajdują się przedstawiciele rządów wykonujących te uprawnienia na szczeblu krajowym, z odpowiednim udziałem Parlamentu Europejskiego. Podobnie jak w dziedzinie legislacji, skuteczność procesu podejmowania decyzji wymaga upowszechnienia **głosowania kwalifikowaną większością głosów** lub wykorzystania trybu podejmowania decyzji nie wymagającego jednomyślności państw członkowskich, takiego jak wzmocniona kwalifikowana większość lub konstruktywne wstrzymanie się od głosowania.

Ponadto, Unia powinna mieć do dyspozycji różne instrumenty służące realizacji tych polityk. Należy wymienić w szczególności, jako środki nie wiążące, **metodę koordynacji otwartej**, która pozwala nadać wspólny kierunek niektórym działaniom wyłączonym z zakresu kompetencji legislacyjnych Unii. Traktat konstytucyjny powinien uwzględniać tę metodę i gwarantować przestrzeganie metody wspólnotowej w odniesieniu do warunków jej stosowania.

1.3.1. Koordynacja polityk gospodarczych

Polityki gospodarcze podlegają i będą podlegały kompetencjom krajowym. Ich koordynacja jest jednak wspólnym obowiązkiem. Wypełnianie tego obowiązku powinno być ściślej przestrzegane, gdyż unia gospodarczo-walutowa wymaga, dla jej funkcjonowania, zachowania wspólnej dyscypliny i koordynacji. Aby Unia mogła skutecznie i prawidłowo wykonywać tę funkcję, należy wzmocnić rolę Komisji, ale również zdolność podejmowania decyzji przez

Radę, oraz zapewnić skuteczną zewnętrzną reprezentację strefy euro w gospodarczych i finansowych instytucjach międzynarodowych.

Rola Komisji

Wzmocnienie prawa inicjatywy legislacyjnej Komisji ma szczególne znaczenie w zakresie koordynacji polityk gospodarczych. Obecnie, Komisja kieruje do Rady zwykle zalecenie w kwestii *głównych kierunków polityki gospodarczej* oraz *ostrzeżenia* przewidziane Paktem Stabilizacyjnym. Rada może dowolnie zmienić zawartość tych zaleceń lub pominąć ważne istotne zagadnienia. Taka sytuacja prowadzi do kompromisów podważających wiarygodność mechanizmów koordynacji polityk gospodarczych.

Komisja zaleca odąd zmianę zaleceń na *propozycje* w kwestii **podstawowych kierunków polityki gospodarczej** i **ostrzeżeń** przewidzianych dla zapewnienia przestrzegania postanowień Paktu Stabilizacyjnego lub podstawowych kierunków. Oznacza to, że zgoda Komisji byłaby wymagana dla zmiany tych propozycji, chyba, że Rada postanowiłaby jednomyślnie je zmienić. Jest to normalny tryb pracy przewidziany traktatem.

Dostosowanie to dałoby Komisji środki służące kontroli przestrzegania zasad przez wszystkie państwa członkowskie i zabezpieczeniu charakteru wspólnotowego wykonywania i spójności polityk.

Ponadto, korzyść płynąca z faktu, że Komisja może, w sposób niezależny, skierować pierwsze ostrzeżenie państwu członkowskiemu, które zasadniczo nie przestrzegałoby zaleceń dotyczących podstawowych kierunków polityki gospodarczej (GOPE - PKPG) lub któremu zagrażałby nadmierny deficyt, jest powszechnie uznawana i powinna być usankcjonowana w traktacie.

Zdolność do podejmowania decyzji przez Radę

W zamierzeniu, granice strefy euro powinny się pokrywać z granicami Unii. Ponieważ jednak kilka państw członkowskich nie należy jeszcze do strefy, i liczba państw członkowskich zwiększy się w związku z rozszerzeniem Unii, cel ten zostanie osiągnięty dopiero po wielu latach.

Tymczasem mechanizmy decyzyjne przewidziane obecnie traktatem nie są po prostu dostosowane do potrzeb strefy euro, gdy Unia będzie liczyła niemal trzydzieści państw członkowskich. Zdrowy rozsądek nakazuje pozwolić państwom należącym do strefy euro na podejmowanie decyzji w sprawach dotyczących ich waluty.

W 2004 r. Unia będzie liczyła więcej państw członkowskich nie należących do strefy euro niż do niej należących. Eurogrupa utworzona w 1997 r. stanowi nieformalne forum dyskusyjne państw należących do strefy euro. Grupa ta, z pewnością potrzebna, może przetrwać jako nieformalny organ dyskusyjny. Jednak, w ramach postanowień obowiązującego traktatu, jedynie Rada (Ecofin) może podejmować decyzje. W celu prowadzenia debaty przez państwa należące do strefy euro, na przykład, w sprawie nadmiernych deficytów, w sprawie kierunków polityki wymiany, decyzji w stosunku do państw członkowskich zamierzających przystąpić do strefy euro lub przyjęcia części *podstawowych kierunków polityki gospodarczej* poświęconych strefie euro, Komisja zaleca utworzenie "Rady Ecofin ds. strefy euro", skupiającej wyłącznie ministrów finansów państw członkowskich należących do strefy i posiadających uprawnienia decyzyjne w zakresie dotyczącym wspólnego interesu państw członkowskich posługujących się tą samą walutą.

Innym ważnym dostosowaniem jest wyłączenie zainteresowanego państwa członkowskiego z głosowania nad ostrzeżeniami, w celu osiągnięcia skuteczności procesu podejmowania decyzji. Traktat przewiduje takie wyłączenie w sytuacji, gdy Rada powiadamia państwo o

konieczności skorygowania nadmiernego deficytu – jednak pominięto ten szczegół w odniesieniu do głosowania nad ostrzeżeniami. Z definicji, zainteresowane państwo członkowskie będzie zawsze przeciwne wszelkiemu ostrzeżeniu. Wyłączenie zainteresowanego państwa pozwoli uniknąć sytuacji, w której byłoby ono zarazem stroną i sędzią w sprawie.

Reprezentowanie strefy euro w instytucjach międzynarodowych

Euro jest dziś drugą najważniejszą walutą na świecie, a państwa należące do strefy euro stanowią łącznie drugą światową potęgę gospodarczą i handlową. Jednak Unia Europejska nie wyciąga z tego wszystkich możliwych korzyści na szczeblu międzynarodowym. Kwestia reprezentacji międzynarodowej strefy euro pozostaje *de facto* nieuregulowana.

Stanowisko prezydencji w międzynarodowych dyskusjach jest dziś uzgadniane, jednak często jego podstawą jest kompromis, który nie pozwala Unii na kolektywne wykazanie się autorytetem i wystarczającą inicjatywą.

Konwent powinien rozważyć środki uregulowania tej kwestii w sposób pragmatyczny, zgodnie z postanowieniami art. 111 traktatu, by podjąć decyzję w sprawie reprezentacji międzynarodowej strefy euro lub stanowiska Wspólnoty. Gdyby Unia Europejska podjęła spójną międzynarodową dyskusję w sprawach monetarnych i finansowych, gdyby wyrażała swoje stanowisko w sposób zdecydowany i przede wszystkim niezmienny, strefa euro zyskałaby na reprezentacji przez Komisję, w ścisłym porozumieniu ze wszystkimi zainteresowanymi instytucjami.

1.3.2. Administracyjna współpraca policyjna

Obecnie, współpraca w dziedzinie policji podlega postanowieniom traktatu o Unii Europejskiej dotyczącym współpracy sądowej i policji w sprawach karnych. Wraz z odejściem od struktury filarowej, Komisja uznaje, że należy poddać tę dziedzinę ogólnym zasadom mającym zastosowanie do innych polityk Unii. Niezbędne prawo w tej dziedzinie, w szczególności w odniesieniu do Europolu, powinno zostać uchwalone zgodnie z procedurą współdecydowania, przy czym Rada stanowiłaby kwalifikowaną większością głosów.

Współpracy administracyjnej między służbami policji należy, z natury rzeczy, do zadań władz krajowych. Jeżeli celowym będzie podjęcie inicjatyw w tej dziedzinie na szczeblu europejskim, należałoby przy tym korzystać z doświadczenia władz krajowych. Komisja będzie wykonywała swoje prawo inicjatywy głównie w celu proponowania środków współpracy.

Decyzje Rady określające plan, warunki i zakres koordynacji działań krajowych w sferze policji, powinny być podejmowane wzmocnioną kwalifikowaną większością głosów, po pięcioletnim okresie przejściowym, podczas którego Unia powinna przyjąć podstawowe zasady regulujące te dziedziny.

1.3.3. Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa

Definicja wspólnych celów i spójność działań zewnętrznych

Integracja europejska, oparta na historycznym pojednaniu europejskich narodów, utrwaliła pokój i stabilizację na zachodzie Europy. Dziś stabilizację tę rozszerza poza swoje granice. Rozszerzenie jest z pewnością najbardziej namacalnym działaniem politycznym, jakiego Unia się podejmie w najbliższych latach, najbardziej decydującym dla bezpieczeństwa na kontynencie. Bezpośrednie sąsiedztwo Unii na południu i na wschodzie, stanowi faktycznie uprzy-

wilejowany obszar wspólnej polityki zagranicznej, poza tym, co stanowią dla Unii długoletnie stosunki transatlantyckie i partnerstwo z państwami Afryki, Karaibów i regionu Pacyfiku.

W celu dalszego umocnienie polityki zagranicznej, Unia powinna, w ramach tej polityki, mieć możliwość podejmowania decyzji w dziedzinie **bezpieczeństwa i obrony**. Ewolucja ta jest również konieczna dla obrony ludności cywilnej, w razie ataków terrorystycznych ze strony podmiotów niepaństwowych. Po okresie zimnowojennym, wraz z pojawieniem się nowych form ataków terrorystycznych, solidarność grupowa na terytorium Unii i projekcja sił na zewnętrzne teatry działań, w służbie pokoju, stają się równie ważne jak pojęcie obrony terytorium europejskiego. Należy również wspierać rozwój **europejskiego przemysłu zbrojeniowego** w służbie wspólnej koncepcji specyficznych zagrożeń, na jakie są narażeni Europejczycy oraz działań jakie powinni podjąć na zewnątrz terytorium europejskiego. Ewolucja ta nie powinna oczywiście dotyczyć szczególnego stanowiska niektórych państw członkowskich w sprawie działań, które mogłyby mieć wpływ na obronę, a Konwent powinien uwzględnić tę specyfikę.

Unia Europejska ma szczególną rolę do spełnienia w zakresie **globalizacji**. Po rozszerzeniu, Unia będzie stanowiła pierwszą potęgę gospodarczą na świecie. Wzrośnie jej zdolność wpływania na globalne zarządzanie gospodarką, co zmusi ją do uwzględniania, w większym stopniu niż obecnie, interesów reszty świata przy dokonywaniu wyborów w sferze polityki gospodarczej.

Pod wieloma względami, poprzez **Unię Europejską**, poprzez uzgodnienie i zjednoczenie woli politycznej, **Europejczycy będą mogli bronić swojego modelu społeczeństwa i lepiej i pełniej korzystać ze swoich praw demokratycznych**. To Europa, pierwszoplanowy aktor na arenie międzynarodowej, może przyczynić się do poprawy zarządzania i stabilizacji systemu międzynarodowego.

Unia powinna mieć możliwość bardziej zdecydowanego i skutecznego działania na rzecz zrównoważonego rozwoju i przeciwdziałania niektórym nowym zagrożeniom, związanym najczęściej z istotnymi dysproporcjami gospodarczymi i społecznymi utrzymującymi się lub rosnącymi na świecie. Unia powinna więc bronić strategii zrównoważonego rozwoju, którego podstawą jest wielostronna i wielobiegunowa gospodarka światowa, w przeciwieństwie do podejścia hegemonicznego lub jednostronnego. W tym celu, należałoby uzupełnić, w kilku kwestiach, obecne kompetencje Unii. Unia powinna być w stanie obronić i w pełni wykorzystać międzynarodowy wymiar jej polityk wewnętrznych oraz dysponować w tym celu niezbędnymi instrumentami i środkami. Unia zrealizowałaby w ten sposób, na szczeblu zewnętrznym, kompetencje, którymi dysponuje na szczeblu wewnętrznym.

Aby zapewnić spójność działania zewnętrznego Unii i jednolitość prezentowanych stanowisk, Komisja zaleciła w komunikacie z 22 maja 2002 r. **połączenie**, na szczególnych warunkach i zgodnie z kalendarzem, który należy opracować, **urzędu Wysokiego Przedstawiciela i urzędu Komisarza ds. Stosunków Zagranicznych**. Ta zmiana instytucjonalna, następująca etapami, powinna iść w parze, na bazie istniejącego *acquis*, z integracją i stopniowym wprowadzaniem spójności między różnymi wymiarami zewnętrznego działania. To co dziś ma szerokie zastosowanie do handlu powinno również dotyczyć wewnętrznych aspektów wspólnych polityk, w szczególności zrównoważonego rozwoju i spraw gospodarczych i finansowych, zarówno w odniesieniu do procedur negocjacyjnych lub decyzyjnych, jak warunków reprezentacji. Nie może to jednak dotyczyć spraw obronnych i działań związanych ze zdolnością militarną, których Konwent będzie musiał we właściwym czasie określić mechanizmy i warunki.

Stopniowe zmiany instytucjonalne

Komisja proponuje utworzenie urzędu *Sekretarza Unii*, wiceprzewodniczącego Komisji mającego statut szczególny. Sekretarz Unii będzie **mianowany za obopólną zgodą przez Radę Europejską i desygnowanego Przewodniczącego Komisji**. Będzie osobiście odpowiedzialny zarówno przez Radę Europejską jak i Przewodniczącym Komisji, przy czym Rada i Przewodniczący Komisji będą mogli go odwołać. Jako członek Komisji, będzie ponadto odpowiadał przed Parlamentem Europejskim, w związku ze zbiorową odpowiedzialnością tego gremium.

Ta podwójna odpowiedzialność Sekretarza Unii umożliwi dokonanie **istotnej zmiany instytucjonalnej**, uwzględniającej specyfikę wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

Podczas przejściowego okresu, do uzgodnienia, proponuje się, by Sekretarz Unii wykonywał **prawo inicjatywy komisji** w sferze wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, **w ramach kierunków i uprawnień nadanych przez Radę lub grupę państw członkowskich szczególnie zainteresowanych określoną sprawą** i których wspólne interesy wymagałyby podjęcia działań przez Unię.

Po okresie przejściowym, Rada, stanowiąc wzmocnioną kwalifikowaną większością głosów, wypowie się, na wniosek Komisji, w sprawie warunków, na jakich Sekretarz Unii będzie wykonywał niezależnie prawo inicjatywy Komisji w sferze wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. W konsekwencji, Rada będzie również obowiązana wypowiedzieć się w sprawie zakresu prawa inicjatywy państw członkowskich po okresie przejściowym. Zgodnie z obecnymi postanowieniami Traktatu WE (art. 208), byłoby rzeczą pożądaną, by Rada lub grupa państw członkowskich mogła domagać się po okresie przejściowym od Sekretarza Unii, by przedstawił Radzie wszelkie odpowiednie propozycje dla realizacji wspólnych celów.

Z chwilą utworzenia funkcji Sekretarza Unii, propozycje Komisji w dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa i decyzje niezbędne dla ich realizacji będą przyjmowane przez Sekretarza Unii w porozumieniu z Przewodniczącym Komisji, w razie potrzeby po przeprowadzeniu debaty w Komisji.

Pozostałe propozycje i decyzje dotyczące stosunków zagranicznych (na przykład handel międzynarodowy i rozwój) lub polityk wewnętrznych (na przykład rolnictwo lub ochrona środowiska) są nadal przedmiotem niezależnych inicjatyw Komisji i podlegają zwykłemu zasadom kolegialności. Przewodniczący Komisji i Sekretarz Unii będą obowiązani zapewnić spójność między propozycjami i decyzjami a działaniami w sferze polityki zagranicznej.

Sekretarz Unii będzie **reprezentował Unię** wobec osób trzecich w kwestii prowadzenia działań polityki zagranicznej i **będzie odpowiedzialny za realizację wspólnych decyzji**. Będzie w tym celu dysponował służbami administracyjnymi utworzonymi ze środków Sekretariatu Generalnego Rady, Komisji i państw członkowskich, podległymi mu i korzystającymi z infrastruktury administracyjnej Komisji. Delegacje zewnętrzne Komisji oraz biura łączności Rady staną się delegacjami Unii, w zarządzie administracyjnym Komisji, których zwierzchnikiem będzie Sekretarz Unii. Owa jedność administracji jest faktycznie niezbędna dla uzyskania skuteczności wspólnego działania.

Komisja uważa, że tryb desygnacji Sekretarza Unii, jego odpowiedzialność osobista przed Radą Europejską i szczególne warunki wykonywania prawa inicjatywy przez Komisję, pozwolą wprowadzić atmosferę zaufania między instytucjami i państwami członkowskimi, niezbędną dla prowadzenia bardziej spójnej i skutecznej polityki zewnętrznej. Uznaje, że cel, jaki stanowi spójność i skuteczność w pełni uzasadnia dostosowanie metod pracy Komisji i specjalnej kontroli wykonywanej przez Radę nad inicjatywami Sekretarza Unii, wiceprzewodniczącego Komisji.

1.3.4. Zapewnienie stosowania wspólnych zasad

Traktat obecnie przewiduje, że **stosowanie prawa wspólnotowego należy w zasadzie do Komisji**, o ile jest niezbędne na szczeblu Unii i nie jest pozostawione państwu członkowskim. Traktat przewiduje jednak możliwość pozostawienia Radzie, w szczególnych i wyjątkowych wypadkach, bezpośredniego wykonywanie funkcji wykonawczych. Wyjątek ten powoduje utrzymywanie się niejasności co do roli Rady jako prawodawcy w stosunku do kompetencji wykonawczych Komisji i jest sprzeczny z faktem wykonywania funkcji legislacyjnej przez dwie instytucje, tj. Radę i Parlament Europejski. Należy więc wykluczyć taką możliwość. **Odpowiedzialność Komisji** za wykonywanie na szczeblu europejskim decyzji prawodawcy byłaby jasna i jednoznaczna dla obywateli.

Wykonując **funkcje wykonawcze** zgodnie z prawem, Komisja zapoznaje się, w ramach komitetów, z opinią i ekspertyzami organów administracji krajowych mających często za zadanie stosowanie prawa europejskiego na szczeblu krajowym. Komitety te powinny nadal istnieć, jednak wyłącznie jako **komitety konsultacyjne**. W celu umożliwienia demokratycznej kontroli przez prawodawcę działań Komisji, będzie ona informowała jednocześnie Parlament Europejski i Radę o środkach, które zamierza podjąć; Parlament i Rada mogą wyrażać swoje opinie oraz sprzeciw. **Komisja pozostaje instytucją odpowiedzialną za decyzję** w sprawie środków wykonawczych *stricto sensu*, w przeciwieństwie do procedury przewidzianej dla delegacji funkcji legislacyjnych.

Ponadto, może zająć potrzeba skorzystania z **usług europejskich agencji regulacyjnych** w dziedzinie pomocy technicznej z przeznaczeniem dla instytucji, wydawania opinii i zaleceń, wydawanie indywidualnych decyzji w ramach określonego prawodawstwa. Jest rzeczą oczywistą, że agencje te nie mogą uzyskać uprawnień przyznanych, na podstawie traktatu, bezpośrednio Komisji, ani uprawnień decyzyjnych w dziedzinach, w których powinny pełnić rolę arbitra w razie konfliktu interesów publicznych, ani uprawnień do oceny politycznej lub do wydawania złożonych ocen ekonomicznych. Obowiązujące traktaty nie zawierają **podstawy prawnej** do tworzenia takich agencji. Byłoby więc rzeczą celową, by traktat konstytucyjny zawierał postanowienia w sprawie kryteriów dotyczących tworzenia, funkcjonowania i kontroli politycznej, prawnej i budżetowej takich agencji.

1.3.5. Przestrzeganie wspólnych zasad

Traktat powierza Komisji **zadanie czuwania nad właściwym stosowaniem prawa Unii Europejskiej**. Wraz z rozszerzeniem i w celu zapewnienia normalnego funkcjonowania rynku wewnętrznego, mechanizmy przewidziane w tym celu w traktacie należy wzmocnić.

Podobnie jak w traktacie EWWiS, Komisji należy przyznać prawo do podejmowania decyzji stwierdzających naruszenie prawa Unii Europejskiej. Na wypadek podważenia przez państwo członkowskie stwierdzonego przez Komisję naruszenia prawa, traktat powinien przewidywać, dla tego państwa, możliwość wniesienia odwołania do Trybunału Sprawiedliwości. Taka innowacja, która zwiększa zdolność Komisji do pełnienia funkcji strażnika traktatów, pozwalałaby na bardziej skuteczne wykonywanie kontroli przestrzegania przez państwa członkowskie ich zobowiązań. Możliwość wniesienia odwołania do Trybunału Sprawie-

dliwości daje państwom członkowskim i podmiotom gospodarczym wszelkie niezbędne gwarancje zasadności decyzji Komisji.

W niektórych dziedzinach, w szczególności w sferze konkurencji, w których stosowanie wspólnych zasad w zakresie pomocy państwa i przestrzeganie przez przedsiębiorstwa zasad konkurencji są najważniejsze, **traktat** powierza bezpośrednio Komisji niezależne uprawnienia do podejmowania **środków wykonawczych odnośnie podstawowych norm**, które nie są zawarte w prawodawstwie, lecz w **samym traktacie**. Uprawnienia kontrolne Komisji w tej dziedzinie mogą przybrać formę indywidualnych decyzji, a w niektórych wypadkach, ogólnych aktów wykonawczych. Traktat konstytucyjny powinien jasno określać te funkcje.

1.4. Finansowanie wspólnych polityk

Komisja uznaje, że Konwent powinien **przeanalizować warunki finansowania wspólnych polityk**. Należy lepiej urzeczywistniać postanowienia traktatu (art. 269 WE) przewidujące **finansowanie budżetu Unii ze środków własnych, w których udział mają państwa członkowskie i obywatele**. Należy również w tej kwestii, znaleźć właściwą równowagę między tymi udziałami.

Sprawa ta wiąże się z wieloma kwestiami rozpatrywanymi przez Konwent, takimi jak **demokracja** (brak uprawnień Parlamentu Europejskiego w zakresie środków pieniężnych), **przejrzystość** (obywatele nie są w stanie ocenić ich indywidualnego udziału w finansowaniu Unii) i **solidarność** (wpłaty państw członkowskich proporcjonalne do wysokości ich PNB, o ile są sprawiedliwe, to jednak są nadal przedmiotem trudnej debaty w sprawie "sprawiedliwego zwrotu"). Z tego punktu widzenia, rozważania na temat finansowania Unii mają również miejsce podczas debaty nad legitymizacją działań Unii.

Sprawa finansowania Unii powinna być również ponownie rozpatrzona, z zachowaniem zdobyczy obecnego systemu: **sprawiedliwość, adekwatność wydatków i przychodów, prostota**. Traktat powinien **poszerzyć zdolność Unii do definiowania sposobu ich finansowania**.

Traktat konstytucyjny powinien również przewidywać przyjmowanie przez Parlament Europejski i Radę, na wniosek Komisji, **wieloletnich prognoz finansowych**, będących dziś przedmiotem umowy międzyinstytucjonalnej.

W konsekwencji, będzie można również zrationalizować procedury przyjmowania decyzji w sprawie **środków własnych i przyjmowania budżetu rocznego**. Komisja zaleca, by decyzja w sprawie **środków własnych** była **przyjmowana** w drodze **ustawy organicznej**, wzmocnioną większością głosów przez Parlament Europejski i Radę. Do zadań Konwentu będzie również należało rozpatrzenie kwestii włączenia do tej decyzji **parlamentów narodowych**.

Budżet byłby przyjmowany przez **Parlament Europejski i Radę** zgodnie z procedurą zainspirowaną **procedurą współdecydowania**, według projektu Komisji. Rozróżnienie między wydatkami obowiązkowymi i nieobowiązkowymi zostałoby usunięte.

Komisja zastrzega sobie prawo do głębszego potraktowania tych kwestii w późniejszym specjalnym komunikacie.

Komisja ponadto przypomina, że zaproponowała utworzenie funkcji niezależnego **prokuratora europejskiego**, dla **ochrony interesów finansowych Unii**. Komisja uważa, że traktat konstytucyjny powinien przewidywać utworzenie funkcji prokuratora europejskiego; jego status i podstawowe warunki jego funkcjonowania powinny być uregulowane w późniejszym czasie ustawą organiczną.

2. REFORMA INSTYTUCJI

Komisja potwierdza swoje przywiązanie do równowagi instytucjonalnej i podziału władzy, stanowiących cechy charakterystyczne integracji europejskiej. Między współpracą międzyrządową a strukturami federalnymi, potrafiąco, dzięki metodzie wspólnotowej znaleźć drogę łączącą skuteczność i poszanowanie dla tożsamości narodowych. Każdy projekt reformy instytucji powinien przestrzegać tej równowagi i unikać tworzenia nowych instytucji, które czyniłyby proces podejmowania decyzji mniej czytelnym i mniej skutecznym. Chodzi o ochronę pierwotnego charakteru systemu z jednoczesnym wzmocnieniem odpowiedzialności każdej instytucji, umożliwiając jej podjęcie wyzwania związanego z rozszerzeniem.

2.1. Parlament Europejski

Należy utwierdzić Parlament Europejski w jego **funkcji prawodawczej, przez upowszechnienie procedury współdecydowania.**

Zasada **jednolitej**, we wszystkich państwach członkowskich, **procedury wybierania** parlamentarzystów europejskich powinna być potwierdzona w traktacie konstytucyjnym. Decyzja Rady zmieniająca akt w sprawie powszechnych i bezpośrednich wyborów przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego pozwala na przejście do bardziej jednolitego systemu wyborczego. Jest rzeczą pożądaną, by państwa członkowskie zaaprobowaly go jak najszybciej, zgodnie z ich odpowiednimi przepisami konstytucyjnymi, aby wybory w 2004 r. odbyły się według nowej procedury wyborczej.

Komisja stwierdza, że leżałoby w interesie Unii, by w przyszłości pewna liczba deputowanych europejskich była wybierana z **list europejskich** przedstawionych w całej Unii, wszystkim wyborcom europejskim. Wyborcy oddawaliby wówczas dwa głosy: jeden na szczeblu krajowym, drugi na deputowanych wpisanych na listach transnarodowych. Taka organizacja wyborów europejskich sprzyjałaby pogłębieniu demokracji na szczeblu europejskim.

2.2. Rada

Wraz z rozszerzeniem, Rada będzie zmuszona dostosowywać swoje funkcjonowanie, przedłużając tym samym reformy zapoczątkowane przez Radę Europejską na posiedzeniu w Sewilli (czerwiec 2002 r.).

2.2.1. Określenie kwalifikowanej większości

Zarówno w celu stanowienia prawa jak i kierowania działaniami Unii, będzie rzeczą konieczną odejście od trybu podejmowania decyzji na zasadzie jednomyślności.

Głosowanie kwalifikowaną większością głosów powinno odpowiadać wymogom prostoty i demokratycznej legitymizacji. Komisja zaleca konwentowi ponowne rozpatrzenie złożonego systemu podejmowania decyzji wynikającego z Traktatu Nicejskiego i zastąpienie go **podwójną większością zwykłą**, wcześniej proponowaną przez Komisję. Decyzje Rady byłyby podejmowane większością głosów państw członkowskich reprezentujących większość ludności zamieszkującej w Unii. Taka zasada podejmowania decyzji jest bardziej czytelna i bardziej odpowiada szczególnemu charakterowi Unii.

Komisja proponuje wyeliminowanie zasady jednomyślności. Zasada ta powinna mieć zastosowanie zarówno do prawa Unii Europejskiej, jak i do każdej decyzji Rady. Mianowanie członków dyrektoriatu Europejskiego Banku Centralnego powinno następować kwalifikowaną większością, na wzór tego, co przewiduje Traktat Nicejski w odniesieniu do mianowania Komisji.

W szczególnych wypadkach należy jednak przewidzieć możliwość dla Rady stanowienia wyższą większością niż większość kwalifikowana. W takich wypadkach, traktat mógłby przewidywać przyjęcie przez Radę decyzji **wzmocnioną większością** głosów; decyzję powinna wówczas poprzeć większość trzech czwartych głosów rządów, reprezentujących dwie trzecie całkowitej liczby ludności zamieszkującej w Unii.

2.2.2. Organizacja pracy Rady

Rada Europejska w Sewilli zmniejszyła liczbę składów Rady do dziewięciu. Zważywszy na znaczną liczbę państw, które w rozszerzonej Unii nie będą w najbliższym czasie należały do strefy euro, przyszły traktat konstytucyjny powinien utworzyć formalny organ decyzyjny, wyłącznie dla zainteresowanych państw członkowskich, który funkcjonowałby jako Rada **"Ecofin-eurostrefa"**.

Należałoby ponadto podjąć pogłębione rozważania w sprawie rozróżnienia funkcji prawodawczych i wykonawczych Rady, aby zwiększyć przejrzystość prac Rady.

Dwie kategorie środków, niezależnych od rozważań nad prezydencją, mogą odegrać istotną rolę dla ciągłości i spójności prac Rady, w szczególności **międzyinstytucjonalne programowanie** prac Unii, tworzące ramy dla wykonywania prezydencji, oraz **reprezentacja na zewnątrz przez Sekretarza Unii**.

Oдноśnie **prezydencji w Radzie**, Komisja proponuje uwzględnić, zarówno potrzebę wzmocnienia ciągłości prac Rady jak i znaczenie wykonywania prezydencji w związku z mobilizacją administracji krajowych i zwiększeniem zaangażowania każdego państwa członkowskiego w sprawy europejskie.

Komisja zaleca więc utrzymanie **sześciomiesięcznej rotacji prezydencji w Radzie Europejskiej i Radzie ds. Ogólnych**, a także prezydencji w Komitecie Stałych Przedstawicieli, zważywszy na ogólną rolę koordynacyjną wykonywaną przez te organy.

Oдноśnie pozostałych składów Rady, prezydencja mogłaby być sprawowana przez **członka Rady wybranego**, na okres jednego roku, **przez wszystkich przedstawicieli w Radzie**. Taki system pozwala na utrzymanie ciągłości prac Rady i powierzenie prezydencji doświadczonemu (ej) panu (pani) ministrowi (minister), który(a) zyska zaufanie członków Rady, gwarantując jednocześnie, że każda administracja krajowa doświadczy sprawowania prezydencji w Radzie.

Taki system przekazywania prezydencji powinien również dotyczyć Rady ds. stosunków zagranicznych, gdyż nie jest rzeczą pożądaną, dla zachowania równowagi instytucjonalnej, łączenie funkcji przewodniczącego Rady, poszukującego kompromisu, z funkcjami mającymi na celu przedstawianie propozycji, wykonawczymi i reprezentacji Unii na zewnątrz.

2.3. Komisja

2.3.1. Desygnowanie i odpowiedzialność polityczna Komisji

Demokratyczna legitymizacja **Komisji**, reprezentującej **interes ogólny Unii**, powinna nadal pochodzić zarówno od Rady Europejskiej jak od Parlamentu Europejskiego. Dlatego też, Komisja zaleca **przyznanie Radzie Europejskiej i Parlamentowi Europejskiemu równoważnych praw** zarówno w kwestii powoływania jak i kontroli działania Komisji. W przyszłości, Komisja powinna jednocześnie nadal pełnić swoje funkcje w sposób niezależny i ugruntować swoją odpowiedzialność polityczną.

Po wyborach do Parlamentu Europejskiego, **Komisja powinna zostać ustanowiona** w następujący sposób:

- **wybór Przewodniczącego** Komisji przez **Parlament Europejski**. Desygnacja jest zatwierdzana przez Radę Europejską;
- nominacja Sekretarza Unii przez Radę Europejską w porozumieniu z Przewodniczącym Komisji;
- desygnowanie **pozostałych członków** Komisji przez Radę, kwalifikowaną większością głosów i za zgodą Przewodniczącego Komisji;
- aprobata Parlamentu Europejskiego dla ustanowionej komisji.

W celu utrzymania przez Komisję niezbędnej niezależności w stosunku do interesów krajowych i stronnicych, traktat powinien określać warunki, na jakich Parlament Europejski może poddać pod głosowanie tę czy inną kandydaturę na stanowisko Przewodniczącego Komisji i wskazać że głosowanie będzie tajne, większością dwóch trzecich głosów członków Parlamentu Europejskiego.

Komisja posiadająca podwójną wzmocnioną legitymizację, **powinna odpowiadać przed Parlamentem Europejskim i Radą Europejską**, przy czym oba organy będą miały prawo oceny działań Komisji. Przewodniczący Komisji nie będzie, oczywiście, uczestniczył w ewentualnych obradach Rady Europejskiej, których przedmiotem będzie ocena Komisji Europejskiej.

2.3.2. Skład i funkcjonowanie Komisji Europejskiej

Zgodnie z Traktatem Nicejskim, Komisja będzie się składała z jednego komisarza z każdego państwa członkowskiego do czasu powołania Komisji po przystąpieniu dwudziestego siódmego państwa członkowskiego. Komisja będzie się wówczas składała z mniejszej liczby komisarzy niż liczba państw członkowskich, wybieranych na zasadzie egalitarnej rotacji między państwami członkowskimi.

Następna Komisja będzie się więc składała z jednego obywatela z każdego państwa członkowskiego. Komisja uznaje, że taki skład umożliwi uwzględnienie różnorodności problemów lub zapatrywań krajowych w chwili, gdy znaczna liczba nowych państw członkowskich przystąpi do Unii.

Aby Komisja mogła skutecznie pełnić funkcje wykonawcze, **niezbędna będzie jej strukturalizacja** z chwilą przystąpienia nowych państw, wokół podstawowych funkcji Unii. Uprawnienia przyznane Przewodniczącemu Komisji umożliwiają mu podjęcie decyzji w sprawie struktury właściwej dla zachowania skuteczności Komisji. Przewiduje się, że pod

kierunkiem Przewodniczącego, niektórzy jego zastępcy lub komisarze będą koordynować działania pozostałych zastępców i komisarzy, w poszanowaniu zasad kolegalności.

Byłoby wskazane, aby traktat konstytucyjny zawierał również inne dostosowania instytucjonalne. Zgodnie z propozycją Komisji, Przewodniczący powinien również posiadać szersze uprawnienia w zakresie kierownictwa politycznego, w szczególności prawo do sprzeciwienia się inicjatywom, które uznałby za niecelowe.

Nowe wewnętrzne zasady będą również konieczne dla umożliwienia komisarzom indywidualnego podejmowania większej liczby decyzji w imieniu Komisji.

W sytuacji, gdy instytucje Unii posiadałyby nowe uprawnienia, gdy przewodnictwo Rady byłoby zapewnione w sposób bardziej stabilny i bardziej skuteczny, a Komisja potwierdziłaby swoją rolę w wykonywaniu funkcji zarządzających, należałoby zmniejszyć skład Komisji zgodnie z warunkami przewidzianymi w Traktacie Nicejskim.

2.4. Relacje między instytucjami i parlamentami krajowymi

W systemie demokracji parlamentarnej właściwym dla państw członkowskich Unii Europejskiej, kontrola sprawowana przez parlamenty narodowe nad rządami jest najlepszym środkiem dla zaznaczenia ich wpływu na działania Unii. Aby ułatwić wykonywanie kontroli, można wnieść zmiany do protokołu z Amsterdamu. Zgodnie z rozważaniami grupy roboczej Konwentu poświęconej roli parlamentów narodowych, Komisja będzie mogła **bezpośrednio przekazywać parlamentom narodowym propozycje legislacyjne, dokumenty konsultacyjne** (zielone księgi, białe księgi i komunikaty) oraz **dokumenty planowania strategicznego** (strategia polityki rocznej, program legislacyjny i roczny program pracy).

Komisja uwzględni wnioski parlamentów narodowych, które mają na celu zacieśnienie dialogu między instytucjami europejskimi i parlamentami narodowymi.

Ponadto, Komisja uznaje, że **przejrzystość prac Rady** w sprawach legislacyjnych pozwoli parlamentom narodowym na lepsze monitorowanie rozwoju dyskusji w Radzie. Kontrola działania rządów powinna być wzmocniona przez utworzenie bardziej bezpośrednich więzi między parlamentami narodowymi i delegacjami narodowymi w Radzie.

Zgodnie z wnioskiem grup roboczych Konwentu, Komisja uznaje za celowe, by parlamenty narodowe miały swój udział w kontroli przestrzegania zasady **subsydiarności**, bez wypowiedzania się na temat celowości propozycji legislacyjnych. Kontrola polityczna *ex-ante* powinna mieć miejsce podczas procedury legislacyjnej, a nie jedynie przed przedstawieniem propozycji legislacyjnych przez Komisję. Konwent rozpatruje również możliwość odwołania się parlamentów narodowych i komitetu regionów do Trybunału. Jeżeli kontrola sądowa *ex-post* miałaby przysługiwać parlamentom narodowym, Komisja uznaje, że wszystkie parlamenty narodowe powinny mieć do niej dostęp, bez obowiązku wydania opinii w związku z mechanizmem wczesnego ostrzeżenia.

Komisja uznaje, że Konwent powinien kontynuować rozważania w sprawie środków służących włączeniu **parlamentów narodowych** do prowadzenia spraw europejskich. Poza wyżej wymienionymi propozycjami obecnie rozważanymi przez grupy robocze, dwie kwestie o szczególnym znaczeniu dla parlamentów narodowych powinny być dogłębnie przedyskutowane przez Konwent:

- usprawnianiu instrumentów koordynacji polityk ekonomicznych na szczeblu europejskim powinno towarzyszyć **umacnianie współpracy między Parlamentem Europejskim i parlamentami krajowymi**;

- parlamenty narodowe powinny wyrażać swój punkt widzenia w sprawie **warunków finansowania Unii Europejskiej**.

3. RESTRUKTURYZACJA TRAKTATÓW

Komisja z zainteresowaniem zapoznała się z propozycją Przewodniczącego Konwentu z 28 października 2002 r. w sprawie struktury przyszłego traktatu konstytucyjnego. Komisja uznaje za celowe przygotowanie prostego i czytelnego traktatu konstytucyjnego, ustanawiającego jedną osobowość prawną Unii. Zgodnie z tym projektem, Komisja uznaje za niezbędne, by zawrzeć w akcie o charakterze konstytucyjnym **wartości i prawa podstawowe**, które stanowią podstawę działań Unii.

Zachowanie elastyczności działań Unii

Podczas debaty wiosną 2002 r., Konwent podkreślił zagrożenie związane z rozgraniczeniem kompetencji, które powodowałoby nadmierne usztywnienie działania Unii. Jest rzeczą ważną, by przyszły traktat konstytucyjny, przedstawiając kategorie kompetencji, nie wykroczył poza to, co niezbędne dla dobrego zrozumienia przez obywateli podstawowych zadań Unii.

Komisja wyraża opinię, że propozycje zawarte w projekcie wstępnym traktatu przedstawionym przez prezydium Konwentu nie odpowiadają w pełni temu wymogowi. W szczególności ustanowienie kategorii "działań podejmowanych wspólnie przez państwa członkowskie w ramach Unii" nie sprzyja jasności traktatu i nie odzwierciedla **faktu**, że Unia prowadzi obecnie wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa oraz wspólne działania w dziedzinie współpracy sądowej i policji w sprawach karnych.

Komisja zaleca takie przedstawienie kompetencji, by wyłonione **zostały różne poziomy intensywności** działań Unii i zakres jej uprawnień, bez wprowadzania sztywności właściwej dla katalogu kompetencji. W traktacie można by w ten sposób rozróżnić podstawowe polityki Unii, polityki towarzyszące i działania uzupełniające. Takie przedstawienie pozwalałoby podkreślić, że w wielu dziedzinach Unia posiada ograniczone pole działania.

Ochrona acquis

Projekt wstępny traktatu konstytucyjnego przewiduje zastąpienie istniejących traktatów. Należy niezbędnie **chronić acquis** integracji trwającej pięćdziesiąt lat. **Nie może być mowy o zakwestionowaniu przy tej okazji treści polityk Unii.**

Należy również zachować ostrożność w sposobie przedstawiania wspólnych polityk w przyszłym traktacie konstytucyjnym. Poza ogólnym postanowieniem o stawianych celach, projekt wstępny traktatu konstytucyjnego przedstawiony Konwentowi, zawiera określenie wspólnych polityk, nie w części poświęconej architekturze konstytucyjnej, lecz jedynie w drugiej części. Takie przedstawienie nie powinno w żadnym razie wpłynąć na fakt, że wszystkie części przyszłego traktatu konstytucyjnego podlegają pierwotnemu prawu Unii. Ponadto, skoro przyszły traktat nie jest utożsamiany z konstytucją państwa, przed określeniem zakresu kompetencji instytucji, **należy sprecyzować zadania Unii.**

Wejście w życie przyszłego traktatu

Należy rozważyć kwestię związku między traktatem konstytucyjnym i obowiązującymi traktatami. Sprawę można potraktować w kilku aspektach.

Konwent mógłby tradycyjnie opracować traktat zmieniający obecne traktaty, na wzór Traktatu Amsterdamskiego i Nicejskiego. Zaletą tego rozwiązania byłoby pozostawienie postanowień, które w wyniku procesu konstytucjonalizacji pozostaną niezmienione. Prowadzi ono jednak do nakładania się kolejnych tekstów, utrudniającego ich zrozumienie.

Konwent mógłby również zastąpić obowiązujące traktaty nowym traktatem konstytucyjnym. Zaletą takiego rozwiązania byłaby jego prostota i jasne przedstawienie celów procesu konstytucjonalnego. Jednak wybór tego rozwiązania stanowiłby większe zagrożenie dla stabilności *acquis communautaire*.

Zgodnie z artykułem 48 TUE, zmiana obowiązujących traktatów wymaga jednomyślnej decyzji państw członkowskich i ratyfikacji przez każde państwo członkowskie. Niezależnie od tego czy będzie to traktat zmieniający czy całkowicie nowy traktat, istnieje zagrożenie, że niektóre państwa członkowskie nie będą mogły ratyfikować dokumentu i jedno państwo może doprowadzić cały proces do fiaska.

Kwestia ta i możliwość wejścia w życie przyszłego traktatu konstytucyjnego przed jego ratyfikowaniem przez wszystkie państwa członkowskie, powinny być dogłębnie rozpatrzone przez Konwent.

Tłumaczenie z j. francuskiego:

Helena Klugiel-Królikowska (BSiE)

Konwent Europejski: Druga kontrybucja
Komisji Europejskiej dla Konwentu

Pokój, wolność, solidarność
dla Unii Europejskiej

Komunikat Komisji w sprawie architektury instytucjonalnej

Przewodniczący Romano Prodi przedstawił 5 grudnia 2002 r. drugą kontrybucję Komisji Europejskiej, najpierw Parlamentowi Europejskiemu, następnie Konwentowi. Poprzedziła ją pierwsza kontrybucja Komisji z maja 2002 r. (zob. „Europe Documents” nr 2276/2277 z 25 maja 2002 r.). Ten nowy dokument, wokół którego koncentruje się debata wstępna w Parlamencie Europejskim (zob. „Europe” z 6 grudnia 2002 r., ss. 3-5) publikujemy w całości w przekładzie z języka francuskiego za „Bulletin Quotidien Europe” nr 2305/2306 z 7 grudnia 2002 r.