

Traktat Konstytucyjny według CDU-CSU

Rezolucja przewodniczących frakcji CDU-CSU

Rezolucja przyjęta przez przewodniczących frakcji CDU-CSU w niemieckich parlamentach krajowych (Länderparlamente), przewodniczących frakcji w Bundestagu, a także przewodniczącego frakcji Europejskiej Partii Ludowej – Europejskich Demokratów w Parlamencie Europejskim, w trakcie walnej konferencji przewodniczących frakcji 29 kwietnia 2003 w Brukseli.

I. Dla dalszego rozwoju Europy – Konwent dla Europy

1. Jednoczenie Europy wymaga reformy. Przewodniczący frakcji CDU-CSU w niemieckich parlamentach krajowych, przewodniczący frakcji w Bundestagu, jak również przewodniczący frakcji Europejskiej Partii Ludowej – Europejskich Demokratów w Parlamencie Europejskim są świadomi wyzwań, jakie przed europejskimi instytucjami i przyszłą polityką UE stawia zjednoczona Europa. Zjednoczenie Europy, oraz co za tym idzie, ostateczne zerwanie z podziałem naszego kontynentu jest wydarzeniem wyjątkowym, nieporównywalnym z dotychczasowym poszerzaniem Unii Europejskiej o kolejne państwa. Właśnie dlatego obecnie konieczne jest podjęcie nadzwyczajnych wysiłków, które pozwolą na nadanie pożądanego kształtu Europie w przyszłości.

2. Razem z obywatelami. Historia sukcesu jednoczenia Europy, może zostać utrwalona w przyszłości tylko wówczas, gdy zostaną wzięte pod uwagę problemy i wątpliwości obywateli, a istniejący jeszcze sceptycyzm zostanie pokonany jednoznacznym zarysem federalnym, uwzględniającym jasny podział kompetencji, większą przejrzystość (transparentność), a także demokratyzację systemu podejmowania decyzji. Ludzie muszą wiedzieć, jakiej Europy w przy-



szłości mogą oczekiwać. Dotychczasowa metoda stopniowej integracji bez jasno zdefiniowanego celu wyczerpała już swoje możliwości.

3. Europejska tożsamość – granice Europy. Dyskusja o granicach Unii Europejskiej jest ściśle związana z tematem świadomości, tożsamości europejskiej. Europa jest już od dawna czymś więcej niż tylko strefą wolnego handlu, zabezpieczającą wzrost gospodarczy. To myślenie, w aspekcie geograficznego poszerzania Unii Europejskiej winno być kontynuowane i rozwijane. Domagamy się, aby jasno określić ostateczne granice UE, a zarazem przedstawić ofertę zinstytucjonalizowanej współpracy z państwami, jak np. Turcja, które nie chcą (lub nie mogą) zostać przyjęte w poczet pełnoprawnych członków UE.

4. Misja Konwentu UE. Przewodniczący frakcji popierają proces tworzenia konstytucji w Konwencie UE. Wynik prac Konwentu musi stanowić podstawę dla rozstrzygnięć, jakie zostaną podjęte na zwołanej jeszcze na ten rok konferencji międzyrządowej. Pierwsze konkretne propozycje zostały już przedstawione. Efekty prac Konwentu zmierzają zasadniczo we właściwym kierunku. Przewodniczący frakcji oczekują jednak, iż prezydium Konwentu podejmie w przyszłości jeszcze bardziej usilne starania, aby projekt traktatu konstytucyjnego odzwierciedlał wynik współpracy wszystkich członków Konwentu.

5. Karta Praw Podstawowych jako punkt wyjścia dla europejskiej konstytucji. Karta Praw Podstawowych jest wyrazem i deklaracją europejskiej wspólnoty wartości. Powinna ona w niezmienionej formie stanowić początek Europejskiego Traktatu Konstytucyjnego. W przyszłości winna być ona prawnie wiążąca. Europejski Trybunał Sprawiedliwości i Sąd Pierwszej Instancji, muszą zostać wyposażone w odpowiednie kompetencje pozwalające na ochronę praw podstawowych.

6. Społeczna gospodarka rynkowa, konkurencja i własna odpowiedzialność (Eigenverantwortung). Przyjmujemy z zadowoleniem propozycję przyjęcia w tekście konstytucji terminu społecznej gospodarki rynkowej. Aby jednak możliwe było zrealizowanie celów społecznej gospodarki rynkowej, a także dynamicznego Europejskiego Obszaru Gospodarczego konieczne jest również uwzględnienie kluczowej pozycji konkurencji i własnej odpowiedzialności.

7. Uwzględnienie duchowo-kulturalnych oraz religijnych korzeni Europy. Przewodniczący frakcji przyjmują z szczególnym zadowoleniem nawiązanie do wartości „godności ludzkiej, wolności, demokracji, państwa prawa i praw człowieka” zawarte w projekcie pierwszej części konstytucji. Poza tymi aspektami nie można jednak zapomnieć o moralnym i religijnym fundamencie naszej wspólnoty wartości. Dlatego też przewodniczący frakcji popierają uwzględnienie w tekście konstytucji odwołania do wartości religijnych. Jednoznacznie winien być także określony prawny status kościołów.

II. Wzmocniona solidarność: podział kompetencji między Unię Europejską i państwa członkowskie.

8. Razem mocni lub osobno zmarginalizowani. Państwa narodowe samotnie nie są już dziś w stanie, w dobie globalizacji, zagwarantować pokoju wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa, dobrobytu i wzrostu gospodarczego. Suwerenność może być dzisiaj utrzymana jedynie w ramach szerszego pola. Dlatego też nie chodzi o utratę suwerenności lecz przeciwnie, o przywrócenie zdolności do czynności prawnie wiążących w określonych obszarach polityki UE. W wielu przypadkach jedyną alternatywą brzmi bowiem następująco: razem mocni lub osobno zmarginalizowani. Konflikt międzynarodowy dotyczący kwestii Iraku bezlitośnie ukazał słabości samodzielnej polityki państw.

9. Zasada subsydiarności – ograniczenie działania do obszarów o kluczowym znaczeniu dla Europy. Centralną rolę przy podziale kompetencji winien odgrywać priorytet zasady subsydiarności. Unia Europejska rozszerzona do 25 lub więcej państw musi ograniczyć swe działanie do kluczowych dla Europy obszarów, jeżeli chce zachować prawną zdolność działania i akceptację obywateli. Jednocześnie musi ona być w stanie reagować na pojawiające się nowe wyzwania.

10. Jasny podział kompetencji. W traktacie konstytucyjnym konieczne jest precyzyjne umocowanie porządku kompetencyjnego tak, aby uprawnienia UE były określone jednoznacznie. Obywatele muszą wiedzieć na jakim poziomie spoczywa odpowiedzialność za poszczególne rozstrzygnięcia. Wytyczną dla przyporządkowania kompetencji muszą być zasady subsydiarności i proporcjonalności, jak również reguła ograniczonych kompetencji wyłącznych UE. Unia musi zobowiązać się do respektowania tożsamości narodowej, własnej odpowiedzialności regionalnej, samorządności gminnej jak i wewnętrznego kształtu ustrojowego państw członkowskich.

11. Dotychczasowe propozycje Konwentu dotyczące podziału kompetencji wciąż nie są zadowalające. Według dotychczasowej propozycji prezydium Konwentu kompetencje UE zostaną ustalone przez systematycznie wdrażane nowe regulacje. Zostaną one uporządkowane poprzez podział na wyłączne, uzupełniające (równoległe) oraz konkurencyjne. Mimo to, konkretne kompetencje winny wynikać nie z powyższego wykazu, lecz z kompetencji wyłącznych wymienionych w części drugiej konstytucji. Domagamy się, aby w sposób miarodajny zakres uprawnień UE określały tylko wymienione w części drugiej kompetencje wyłączne Unii. Przywiązanie UE do powyższych podstaw prawnych winno być ściślejsze, rewizji wymaga rozumienie i stosowanie reguły subsydiarności, wzmocnieniu musi ulec rola parlamentów narodowych. Kompetencja służąca bezwzględnemu wypełnianiu postanowień Traktatu (dotychczasowy 308 art. Traktatu o UE) powinna ograniczać się przede wszystkim do zagadnień związanych z rynkiem wewnętrznym. Konieczne jest nadanie



jednoznacznego kształtu podstawom prawnym. Reguła subsydiarności musi zostać sformułowana bardziej dobitnie.

12. Kompetencje Unii. Unia Europejska winna odpowiadać za wspólny rynek i swobody (cztery wolności), funkcjonowanie konkurencji, wspólną politykę zagraniczną, wspólną walutę i zreformowaną Wspólną Politykę Rolną. Poza tym Unia winna wykazać aktywność na poziomie międzynarodowym lub ponadnarodowym, w obszarach: sądownictwa, imigracji, bezpieczeństwa wewnętrznego, komunikacji i infrastruktury, badań naukowych, polityki ochrony środowiska, polityki zdrowotnej. Unia powinna odpowiadać za zabezpieczenie podstawowych swobód traktatu konstytucyjnego. Nie powinno to jednak oznaczać generalnej kompetencji Unii w tych obszarach w ogóle. W obszarze wspólnej polityki zagranicznej, polityki bezpieczeństwa, a także polityki obronnej Unia winna w przyszłości mówić jednym głosem i uzyskać odpowiednie kompetencje.

13. Kompetencje państw członkowskich. Odpowiedzialność państw członkowskich winna nadal obejmować obszary polityki związane z tradycją cywilizacji i kultury, a także cały obszar dotyczący stosunków cywilnych. W szczególności wewnętrzna organizacja państw członkowskich, model rodziny oraz polityka społeczna w zakresie edukacji, kultury i sportu nie powinna być regulowana na poziomie europejskim, z nielicznymi wyjątkami, dla których można dopuścić kompetencje uzupełniające UE. Działanie Wspólnoty nie powinno jednak, w obszarach kształcenia, kultury i sportu, prowadzić do harmonizacji regulacji narodowych. Traktat konstytucyjny należy uzupełnić jednoznaczną regulacją, pozwalającą na zwrotne przeniesienie kompetencji UE na państwa członkowskie.

14. Skuteczna kontrola ex-ante przy rozgraniczaniu kompetencji – żadnej otwartej koordynacji. Dla zabezpieczenia przyszłego porządku kompetencyjnego UE, jak i dla ochrony kompetencji prawodawczych państw członkowskich oraz krajów związkowych konieczna jest skuteczna polityczna kontrola ex-ante. Wymagany jest – zaproponowany w raporcie końcowym grupy roboczej Konwentu „Subsydiarność” – mechanizm zapobiegawczy kontroli pomocniczości i kompetencji. W takim „systemie wczesnego ostrzegania” winny uczestniczyć obok parlamentów narodowych również parlamenty regionalne posiadające kompetencje prawodawcze – w Niemczech parlamenty krajowe (Landtage). Przewodniczący frakcji są również przeciwni często postulowanej tzw. „otwartej koordynacji”, w myśl której we wszystkich obszarach, w których brak jest kompetencji przysługujących UE, mogą być uchwalone, kontrolowane przez Unię, „linie przewodnie”. Zawarcie takiego instrumentu prawnego w traktacie konstytucyjnym sprzeciwiałoby się idei sensownego rozdziału kompetencji, a także uniemożliwiłoby zapewnienie kontroli parlamentarnej.

15. Rozstrzyganie sporów kompetencyjnych w drodze konstytucyjnych orzeczeń Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Należy stworzyć Izbę

Konstytucyjną w ramach ETS, która mogłaby rozstrzygać ewentualne spory kompetencyjne.

III. Landy i regiony tworzą Europę – więcej współdziałania

16. Dość osłabiania kompetencji landów. Niemieckie parlamenty krajowe (Landtage) niejednokrotnie podkreślały ogromne znaczenie procesu jednoczenia dla bezpieczeństwa, pokoju i dobrobytu Europy. Przewodniczący frakcji zwracają uwagę, iż utrata kompetencji przez Landy, wynikająca z przekazania ich suwerennych praw Unii Europejskiej osiągnęła niepokojące rozmiary. Wynika to między innymi z faktu, iż akty prawodawcze Unii np. uchwalane w ramach tzw. „komitologii” (postępowaniu, w toku którego Komisja przy udziale ekspertów z państw członkowskich pełni rolę wykonawczo-wdrożeniową) nierzadko wykraczają poza konieczny zakres regulacji. Utrzymuje się zatem tendencja do osłabiania możliwości prawodawczych Landów oraz ich parlamentów.

17. Landy i regiony są filarem Unii – potrzebują kompetencji do współstanowienia. Na drodze „do traktatu konstytucyjnego dla obywateli Europy” rola Landów i regionów musi zostać wzmocniona. Tam, gdzie działanie UE wkracza w regionalne kompetencje, współuczestnictwo regionów w rozstrzygnięciach na szczeblu europejskim winno być gwarantowane wewnątrzpaństwową regulacją. Aby wyrównać utratę kompetencji, w artykule 23 Konstytucji Niemiec przewidziano wprowadzenie uprawnień współdecydowania w zakresie spraw UE za pośrednictwem drugiej izby parlamentu niemieckiego (Bundesratu), co jednak wzmocnia w efekcie pozycję rządów krajowych (Landesregierungen), a nie parlamentów krajowych (Länderparlamente). Ich interesy w tym zakresie winny być reprezentowane poprzez umieszczenie w ramach wewnątrzpaństwowego porządku prawnego ich autonomicznych kompetencji do współstanowienia.

18. Reforma Komitetu Regionów. Komitet Regionów musi zostać zreformowany. Jego system interpelacji i zadawania pytań powinien zostać udoskonalony oraz, dla zabezpieczenia zasady subsydiarności, włączony w ramy „systemu wczesnego ostrzegania” procesu prawodawczego UE .

19. Udoskonalenie systemu partycypacji Landów w europejskich procesach decyzyjnych. Ważnym zadaniem dla niemieckiego federalizmu jest włączenie parlamentów krajowych (Länderparlamente) w relewantne europejskie procesy decyzyjne. Przewodniczący frakcji uważają, iż:

- Kompetencje UE muszą zostać odgraniczone tak, aby Landy zachowały obszary stanowienia we wszystkich kwestiach, nie wymagających regulacji centralnej.
- Rządy krajowe (Landesregierungen) winny niezwłocznie powiadamiać parlamenty krajowe (Länderparlamente) o projektach UE, o wyjątkowym, politycznym znaczeniu, a także o tych, które bezpośrednio naruszają ważne intere-

sy Landu. Rządy krajowe muszą umożliwić parlamentowi krajowemu zajęcie stanowiska w danej sprawie i stanowisko to brać pod uwagę.

– W przypadku projektów UE, które w istotny sposób naruszają kompetencje prawodawcze Landów, rządy krajowe winny w szczególny sposób uwzględnić stanowisko parlamentów krajowych.

20. Pierwsza debata o regionach prowadzona przez Konwent wzmacnia rolę Landów i regionów. Przewodniczący frakcji przyjmują z zadowoleniem rezultaty pierwszej debaty w Konwencie poświęconej roli Landów i regionów w Europie, w szczególności doceniając wyrażane żądanie wzmocnienia roli regionalnych i gminnych organizacji terenowych w procesie europejskiego jednoczenia oraz zapewnienia regionalnej odpowiedzialności własnej (Eigenverantwortung) oraz gminnej (komunalnej) samorządności. W kontrolę subsydiarności winny być zaangażowane również organizacje terenowe, a parlamenty narodowe oraz regiony posiadające kompetencje prawodawcze winny posiadać niezależne prawo skargi do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości dotyczącej łamania zasady subsydiarności, które mogłoby służyć zagwarantowaniu ich konstytucyjnych praw i kompetencji.

IV. Nowe rozwiązania - więcej demokracji, przejrzystości (transparencji) i dostępności dla obywatela: reforma instytucjonalna.

21. Demokratyczna kontrola na wszystkich poziomach i we wszystkich instytucjach. Demokratycznej kontroli muszą w jednakowym stopniu podlegać wszystkie poziomy podejmowania decyzji i wszystkie instytucje. Państwa członkowskie oddały swe kompetencje Unii Europejskiej, dlatego konieczne jest zagwarantowanie, iż na poziomie europejskim obowiązują takie same demokratyczne reguły jak w państwach członkowskich.

22. Przeciwno nakładaniu się (Vermischung) kompetencji prawodawczych i wykonawczych. Nakładanie się kompetencji prawodawczych i wykonawczych w instytucjach i organach Unii musi, w obliczu ponadnarodowości UE, a także w ramach jej możliwości zostać w przemyślany sposób zlikwidowane, tak, aby mogły być realizowane podstawowe reguły demokratyczne. Obywatelki i obywatele UE mają prawo do transparencji procesu prawodawczego i decyzyjnego.

23. Odbiurokratyzowanie i deregulacja. Unia Europejska wszędzie tam gdzie jest to tylko możliwe powinna ograniczyć się w swoich regulacjach do dyrektyw ramowych. Aby zredukować liczbę istniejących przepisów, wszystkie obowiązujące regulacje winny być okresowo poddawane „kontrolom niezbędności”, a nowe winny mieć charakter terminowy, bądź zawierać datę ważności. Wszelkiego rodzaju biurokrację wynikającą z prawodawstwa i poczynań instytucji Unii, mogłaby zlikwidować Rada Ekspertów. Rada ta winna również ściśle dążyć do zachowania reguły subsydiarności.

24. Parlament Europejski. Parlament Europejski musi stać się równorzędnym, w stosunku do Rady, organem prawodawczym. W przyszłości europejskie partie polityczne muszą odgrywać bardziej istotną rolę. Dlatego też proponujemy co następuje:

- Procedura współdecydowania musi zostać włączona w ramy wszystkich działań legislacyjnych UE.
- Ze względu na techniczne możliwości pracy Parlamentu, liczba deputowanych powinna być tymczasowo ograniczona do 732 osób.
- Wybory deputowanych winny odbywać się w oparciu o jednolite reguły europejskiej ordynacji wyborczej, takie jak proporcjonalność i regionalne okręgi wyborcze.
- Kompetencje budżetowe należy podzielić pomiędzy Radę i Parlament Europejski

25. Rada. Reforma Rady jest już od dawna konieczna: niewystarczająca koordynacja działań poszczególnych rad specjalistycznych, skomplikowane i nieprzejrzyste procedury decyzyjne, a także nieefektywne debaty są najważniejszymi przyczynami braku przejrzystości i efektywności. Dodatkowo Rada jest przeciążona niezliczonymi problemami administracyjnymi. Dlatego też proponujemy:

- Postępowanie legislacyjne wewnątrz Rady musi stać się bardziej demokratyczne, transparentne i efektywne. Przy wykonywaniu swej funkcji prawotwórczej Rada winna obradować jawnie, a protokoły winny być upubliczniane.
- Rada, wspólnie z Parlamentem Europejskim, winna ograniczyć się do swej prawodawczej roli. Powinien istnieć formalny rozdział między Radą, jako tzw. Radą wykonawczą a Radą w jej funkcji legislatywnej.
- W przyszłości Rada powinna pełnić funkcję drugiej izby - izby państw (Statenkammer) – reprezentującej państwa członkowskie i razem z Parlamentem Europejskim pełniącej rolę prawodawczą.
- Ogólną regułą głosowań winno być rozstrzygnięcie większością, uwzględniające tzw. podwójną większość (większość państw i większość ludności). W przypadku dokonywania zmian w traktacie, a także przy przyjmowaniu nowych państw-członków należy pozostać przy regule jednomyślności.

26. Komisja. Rola Komisji musi zostać rozszerzona, tak aby stała się ona realną egzekutywą UE. Dlatego też konieczne jest ulepszenie systemu demokratycznej kontroli sprawowanej przez Parlament Europejski, oraz przypisanie odpowiedzialności za decyzje poszczególnym komisarzom. Dlatego też proponujemy



– Przewodniczący (prezydent) Komisji powinien być w przyszłości wybierany przez Parlament Europejski, np. spośród czołowych kandydatów partii europejskich, a następnie zatwierdzany przez Radę. Doprowadziłoby to do silnej personalizacji walki wyborczej, a także podniosło rangę demokratycznej kontroli i akceptacji Komisji. Przewodniczący Komisji posiadałby prawo wybierania członków Komisji. Przy wyborze musiałyby kierować się określonymi kryteriami, szczególnie profesjonalizmu i fachowości, a także równowagi geograficznej. Cała Komisja musiałaby być zatwierdzona większością głosów przez Parlament Europejski i Radę. [*tłum. Szymon Szykowski*]



Więcej na www.mpp.org.pl:

Obszerne studium dotyczące postulowanego przez CDU i CSU kształtu reformy Unii Europejskiej publikujemy na naszych stronach internetowych www.mpp.org.pl.

Propozycje CDU i CSU dotyczące Europejskiego Traktatu Konstytucyjnego – Dr Wolfgang Schäuble, poseł do Bundestagu, były przewodniczący CDU oraz Reinhold Bocklet, minister ds. federalnych i europejskich Landu Bawaria