

Traktat konstytucyjny według CDU i CSU

**Propozycje traktatu konstytucyjnego z nowym podziałem
kompetencji pomiędzy Unią Europejską
i państwami członkowskimi**

Reinhold Bocklet (CSU) Wolfgang Schäuble (CDU)

CDU I CSU Z UZNANIEM PRZYJĘŁY uchwaloną przez Radę Europejską w Nicei „Deklarację w sprawie przyszłości UE”, która ma być początkiem szerokiej dyskusji na temat przyszłości Unii Europejskiej. Nasze partie będą w niej aktywnie uczestniczyć i niniejszym wnoszą pierwsze konkretne propozycje dotyczące przede wszystkim rozgraniczenia kompetencji pomiędzy Unią Europejską i krajami członkowskimi.

1. Unia Europejska stoi przed nowymi, wielkimi wyzwaniami:

- a) Jednocząca się Europa to historyczny sukces naszego kontynentu w II połowie XX wieku. Wraz z Sojuszem Północnoatlantyckim ustanowiła pomiędzy krajami członkowskimi po pierwszej i drugiej wojnie światowej stabilny pokój i społeczno-gospodarczy dobrobyt. Tendencje zjednoczeniowe w sposób istotny przyczyniły się do przezwyciężenia konfliktu Wschód-Zachód oraz podziału Niemiec i Europy.
- b) W świecie globalizacji i nowych zagrożeń zjednoczona Europa może lepiej funkcjonować. Zjednoczenie Europy stwarza wielką szansę skutecznego oddziaływania europejskiego wizerunku człowieka i związanej z nim wspólnoty wartości na przyszłe losy świata. Europa mogłaby wnieść taki pozytywny wkład do nowego, lepszego świata.
- c) Po upadku komunizmu możemy - poprzez rozszerzenie Unii Europejskiej - trwale przezwyciężyć nienaturalny podział naszego kontynentu i usunąć wciąż



istniejące następstwa tego podziału. Jesteśmy w stanie uczynić z Europy największą strefę stabilizacji, bezpieczeństwa, dobrobytu i sprawiedliwości społecznej. Integracja gospodarcza zapewnia miejsca pracy i konkurencyjność.

d) Zdolność do działania Unii Europejskiej musi zostać wzmocniona zarówno do wewnątrz jak i na zewnątrz. Wraz z rozszerzeniem Unii Europejskiej nadaje to procesowi integracji nowy wymiar. Musimy wzmocnić aprobatę obywateli, a częściowo także na nowo ją uzasadnić, ponieważ, pomimo sukcesów, sprawy europejskie często postrzegane są raczej w kategoriach biurokracji, niż efektywności. Działania na poziomie unijnym muszą być prowadzone rozważnie, z zachowaniem narodowej i regionalnej tożsamości państw członkowskich.

e) Postępujący proces integracji w znacznej mierze wpływa na konsytytucyjno-prawne i polityczne struktury państw członkowskich. Kwestie podziału kompetencji stawiają nie tylko narodowe, ale i regionalne poziomy i ich parlamenty przed nowymi wyzwaniem i wymagają jasnych odpowiedzi. Precyzyjna odpowiedź na pytanie, o czym decyduje Europa, dostarczy ludziom nowego, przekonującego uzasadnienia dla europejskiego dzieła zjednoczenia.

f) Unia Europejska musi posiadać zasadnicze kompetencje odnośnie polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony, odnośnie jednolitego rynku wewnętrznego z funkcjonującą konkurencją gospodarczą, jednolitej reprezentacji na zewnątrz i wspólnej waluty, zreformowanej polityki agrarnej oraz - o ile istnieją aspekty międzynarodowe - odnośnie polityki prawnej, bezpieczeństwa wewnętrznego, komunikacji, infrastruktury, ochrony zdrowia i ochrony środowiska.

Ponadto Unia Europejska powinna posiadać kompetencje do uchwalenia regulacji prawnych dla wszystkich krajów członkowskich, których celem byłaby ochrona podstawowych swobód zawartych w umowach europejskich, co nie oznaczałoby przejścia całości kompetencji ustawodawczych w danym przedmiocie.

Natomiast wszystko, co należy do tradycji cywilizacyjnej i kulturowej oraz tak zwanego społeczeństwa obywatelskiego, powinno pozostać w kompetencjach państw członkowskich, a więc np. wewnętrzne struktury państwowe wraz z samorządami, struktury rodzinne i ochrona socjalna, rynek pracy, imigracja, organizacja działalności urzędów honorowych i użyteczności publicznej, edukacja, kultura, sport.

2. Cele niezbędnych reform

Naszym celem jest wielka i silna Europa, która strzeże swego dziedzictwa, jest odpowiedzialna za przyszłość i spotyka się z akceptacją obywateli. Dlatego Unia Europejska musi być budowana na bardziej demokratycznych, bliskich obywatelom i przejrzystych zasadach. Musi skoncentrować się na zadaniach, które można rozwiązać tylko na poziomie europejskim. Wymaga to zarówno przeniesienia dalszych kompetencji na Unię Europejską, jak również przenie-

sienia niektórych dotychczasowych kompetencji z Unii Europejskiej na kraje członkowskie.

a) Decyzje polityczne mogą zdobyć akceptację obywateli tylko wówczas, gdy będzie dla nich jasne, kto odpowiada za które postanowienia. Jasne rozgraniczenie kompetencji państw członkowskich i Unii Europejskiej jest głównym celem procesu reformatorskiego i kluczem do jego sukcesu. Konieczna jest reorganizacja instytucji i ich trybów postępowania.

b) Do tej pory proces integracji europejskiej często przebiegał wedle zasady „integracji wszystkiego, co się da”. Ta metoda doszła do granicy swych możliwości. Nadszedł czas, w którym relacja pomiędzy jednością a wielością musi zostać uporządkowana poprzez klarowny podział zadań. W Unii liczącej 27 krajów członkowskich, co w dalszej perspektywie można zakładać, różnice społeczne, gospodarcze i kulturowe będą znacznie większe niż w pierwotnym obszarze sześciu krajów założycielskich. W obliczu rosnącej liczby krajów członkowskich centralne decyzje dotyczące rozlicznych obszarów działań będą miały ograniczony zasięg. Dlatego Unia musi się skoncentrować na kluczowych europejskich zadaniach i usprawnić swoje zdolności do działania.

c) W przyszłości Europa będzie się opierać na państwach narodowych. W ich gestii pozostaną kompetencje podziału zadań pomiędzy poziomem europejskim a narodowym. Przynależność obywateli do ich państw narodowych - istotny rezultat europejskiej historii - pozostanie nienaruszona. Ale państwa narodowe będą potrzebowały Europy, ponieważ żadne z nich nie będzie w stanie samo wypełniać ważnych europejskich obowiązków. Naród i Europa potrzebują siebie nawzajem. Unia Europejska nie będzie państwem w potocznym tego słowa znaczeniu, lecz czymś zupełnie nowym. Niemiecki Trybunał Konstytucyjny stworzył pojęcie krajów związkowych, których członkostwo opiera się na zasadzie stałej dobrowolności.

d) Państwa członkowskie oddały część swoich klasycznych państwowych zobowiązań na rzecz Europy. To przesunięcie nie może jednak oznaczać, że istotne obszary polityczne zostaną pozbawione demokratycznej legitymacji i kontroli. Struktura i funkcjonowanie instytucji musi więc odpowiadać standardom demokratycznym. Wymaga to takiego przekształcenia instytucji, które jasno określi polityczną odpowiedzialność wobec europejskich zobowiązań i zapewni efektywność działań.

3. Kryteria nowego określenia zadań

a) Zasada subsydiarności jest naczelną zasadą rozstrzygającą przy rozdziale zadań. Unia Europejska powinna zasadniczo otrzymać tylko takie zadania, które w obliczu nadchodzących wyzwań nie mogą być w wystarczającej mierze wykonane na poziomie państw członkowskich.



Wynikające z tego przekazywanie kompetencji na poziom Wspólnoty musi pozostać wyjątkiem i wymagać każdorazowo szczególnego uzasadnienia¹. Wobec rosnącej wielości w Europie, oczekiwane korzyści płynące z działań na poziomie europejskim muszą być konfrontowane z możliwymi stratami. Nie każdy problem w Europie musi być jednocześnie zadaniem dla Europy.

b) Zasadnicze kompetencje należą do państw członkowskich. Kompetencje Unii Europejskiej muszą być wyraźnie ugruntowane za pomocą jasnych i konkretnych pełnomocnictw.

Określone kompetencje Unii Europejskiej nie są kompetencjami państw członkowskich czy regionów. W ramach kompetencji wspólnotowych mogą być jednak podjęte ograniczenia kompetencji na korzyść państw członkowskich.

c) Obok kompetencji Wspólnoty utrzymany zostanie tymczasowo instrument międzyrządowej współpracy, który umożliwi wspólne działania w dziedzinach, do uwspólnotowienia których nie wszystkie kraje członkowskie są jeszcze gotowe. Współpraca ta będzie odbywać się tylko z organami Unii Europejskiej i przy wykorzystaniu i rozwinięciu instrumentów „zacieśnionej współpracy” i opcji „nieuczestniczenia” (opting out).

d) W ramach uwspólnotowionych kompetencji instrumenty dotąd słabo ustrukturyzowane (regulacja/harmonizacja, wzajemne uznanie, uzupełnienie, poparcie, koordynacja, wykonanie) zostaną ostatecznie wyliczone w traktacie i określone pod względem treści.

e) Jednocześnie należy precyzyjnie określić instrumenty prawne (akty prawa wtórnego), którymi dysponuje Wspólnota. W ten sposób dyrektywy przywrócone zostaną do swej pierwotnej funkcji jako regulacje ramowe. Jako kolejne instrumenty można wyróżnić rozporządzenia, decyzje i opinie.

f) Przy pełnomocnictwach pojedynczych należy określić, który z aktów prawa wtórnego może być w danym przypadku zastosowany. Należy sprawdzić, czy poszczególnym instrumentom i formom decyzyjnym można przyporządkować różne kategorie kompetencji (kompetencje wyłączne, kompetencje podstawowe, kompetencje uzupełniające).

Kompetencje wyłączne Wspólnoty powinny być określone jako takie w Traktacie². Z wyjątkiem wyłącznych kompetencji Unii Europejskiej, należy jasno określić, że kraje członkowskie mogą działać, o ile Unia Europejska nie wydała już regulacji w ramach swoich kompetencji.

g) Należy podkreślić, że określone w Traktacie cele nie ugruntowują kompetencji Unii. Kompetencje Unii muszą być czytelne, przewidywalne i ograniczone. Założenia te nie odnoszą się do ogólnych celów traktatu określających kierunek integracji.



h) Założenia te dotyczą klauzul przekrojowych, według których określone cele wspólnotowe (np. kohezja, ochrona środowiska, równouprawnienie kobiet i mężczyzn, ochrona konsumenta) muszą być brane pod uwagę także w innych dziedzinach polityki.

i) Jasny podział kompetencji powinien uczynić zbędnymi klauzule generalne, jak art. 308 TWE³. Klauzula dotycząca rynku wewnętrznego (art. 95 TWE) wymaga sprecyzowania obszaru zastosowania.

j) Liczne zagadnienia, co do których kraje członkowskie zachowały kompetencje albo zostały one uregulowane w sposób szczególny, mają też wymiar gospodarczy (np. ochrona konsumenta, polityka zdrowotna). Dlatego należałoby wykorzystać regulacje dotyczące rynku wewnętrznego do uregulowania również takich zagadnień. Za pomocą klauzuli konkurencyjności należy określić, że działania w ramach zobowiązania unijnego nie upoważniają do współregulowania istotnych aspektów w tych dziedzinach polityki, które są zastrzeżone dla państw członkowskich. Poza tym trzeba określić, że we wzajemnej relacji norm Unii Europejskiej normy specjalne mają pierwszeństwo przed horyzontalnie i dynamicznie działającą klauzulą dotyczącą rynku wewnętrznego.

k) Wysiłki zmierzające do jaśniejszego rozgraniczenia kompetencji nie mogą być powiązane z nie przewidzianymi w traktacie instrumentami takimi jak np. metoda „otwartej koordynacji”, „European Governance” czy „soft law”. Traktat musi jasno określać, że europejskie wytyczne oraz cele nadrzędne wraz z narodowym obowiązkiem wdrożenia, europejskim nadzorem i waloryzacją - także te wywodzące się z międzynarodowej Agendy - mogą być brane pod uwagę tylko w ramach istniejących kompetencji unijnych.

l) Traktat musi jasno określać, że zasada lojalności unijnej (art. 10 TWE) działać ma nie na tylko korzyść Unii, lecz także odwrotnie - na korzyść krajów członkowskich, a Unia Europejska jest zobowiązana przy wypełnianiu swoich kompetencji do respektowania nie tylko narodowej, ale i regionalnej tożsamości swoich członków (por. art. 6 p. 3 Traktatu o UE, Preambuła Karty Praw Podstawowych).

m) Europejska solidarność, która obecnie urzeczywistniana jest przede wszystkim poprzez przydzielanie funduszy strukturalnych i kohezyjnych, jest ważnym i niezbędnym elementem procesu integracji europejskiej. Jednak dotychczasowa „polityka złotych cugli”, łącząca pomoc finansową z dalekosiężnymi zaleceniami merytorycznymi, jest błędną drogą. Prowadzi ona do rozrostu biurokracji, której w rozszerzonej Unii nie sposób będzie zwalczyć oraz do naruszania praw państw członkowskich (względnie regionów), co przeczy zasadzie subsydiarności i wykracza poza ramy traktatowych kompetencji wspólnotowych.



Z tego powodu proponujemy, by system funduszy strukturalnych i kohezyjnych zastąpić funduszem solidarnościowym, z którego - bez nazbyt daleko idących wytycznych o charakterze merytorycznym - płynąć będą świadczenia do krajów członkowskich o najmniejszej wydajności. Przedsięwzięcia, które w najbogatszych krajach członkowskich były dotąd finansowane poprzez fundusze strukturalne Unii Europejskiej, mogą być finansowane przez kraje członkowskie ze źródeł własnych.

n) Konieczna jest reorganizacja finansowania Unii Europejskiej na podstawie wkładów adekwatnych do poziomu dobrobytu gospodarczego (PKB w standardach siły nabywczej⁴).

4. Podział kompetencji w poszczególnych dziedzinach polityki.

Zgodnie z ww. wytycznymi zweryfikowane zostały poszczególne dziedziny polityki traktatów europejskich. Propozycje zawarte są w dokumencie „Reforma poszczególnych dziedzin polityki” (patrz Aneks).

5. Reformy instytucjonalne

Kompetencje Unii Europejskiej muszą być nie tylko jasno określone, ale i czytelne dla obywateli; muszą mieć demokratyczną legitymację oraz podlegać kontroli. Do zachowania porządku kompetencji niezbędne są zabezpieczenia proceduralne. Wraz z jasnym podziałem kompetencji proponowane są następujące reformy instytucjonalne:

a) Po uwspólnotowaniu kompetencji, europejski proces decyzyjny i związana z nim polityczna odpowiedzialność musi być czytelna. Wymagana jest wzajemna kontrola i równowaga sił organów unijnych.

b) Ustawodawstwo, łącznie z prawem budżetowym, powinno znaleźć się we wspólnej gestii Parlamentu Europejskiego i Rady. W Parlamencie Europejskim każdy poseł powinien reprezentować taką samą liczbę obywateli, przy zachowaniu minimalnej reprezentacji małych państw członkowskich.

c) Prawo inicjatywy ustawodawczej mają: Parlament, Rada i Komisja.

d) Politycznie odpowiedzialną egzekutywą jest Komisja. Przewodniczącego Komisji wybiera Parlament za zgodą Rady. Komisja, którą tworzy Przewodniczący, wymaga aprobaty Parlamentu i Rady. Zreformowana Komisja musi mieć ograniczoną liczebność, aby mogła osiągnąć trwałą zdolność do działania.

e) W obszarze kompetencji wspólnotowych Rada podejmuje przysługujące jej decyzje zasadniczo większością głosów (głosów ważonych). Decyzje takie jak zastosowanie klauzul generalnych (np. wg art. 308 TWE) czy uchwała dotycząca środków własnych, Rada podejmuje jednogłośnie.



f) W dziedzinie współpracy międzyrządowej Rada (Rada Egzekutywna) podejmuje decyzje zasadniczo jednogłośnie. Komisja pełni funkcję Sekretariatu Rady. Parlament i Komisja mają prawo inicjatywy, Parlament ponadto ma prawo do informacji.

g) Posiedzenia Rady jako ustawodawcy (Rada Legislacyjna) są jawne i w ścisłym składzie

h) Państwa członkowskie jako sygnatariusze traktatów mają wyłączne prawo do zmian traktatowych, które wymagają ratyfikowania. Traktaty dotyczące przystąpienia do Unii Europejskiej wymagają aprobaty Parlamentu Europejskiego.

i) W przypadku sporów kompetencyjnych pomiędzy Unią Europejską a państwami członkowskimi decyduje Senat ds. Kompetencji Trybunału Europejskiego, w którym przewidziany może być udział narodowych sędziów konstytucyjnych.

j) Uzgadnianie europejskich decyzji pomiędzy rządami państw członkowskich a parlamentami państw członkowskich jest sprawą prawa krajowego państw członkowskich.

6. Traktat Konstytucyjny

Wszystkie zasadnicze regulacje, w szczególności dotyczące podziału kompetencji pomiędzy Unią Europejską a państwami członkowskimi, konstytucji finansów, instytucji Unii Europejskiej i ich procedur postępowania, powinny być ujęte razem z Kartą Praw Podstawowych w Traktat Konstytucyjny (Traktat Podstawowy).

W Preambule powinny zostać sformułowane podstawy, cele i wartości europejskiego dzieła zjednoczenia.

Postanowienia dotychczasowego prawa traktatowego, których z racji ich technicznego charakteru nie można zaliczyć do materialnego prawa konstytucyjnego Unii Europejskiej, powinny zostać przeniesione do wtórnego prawa wspólnotowego.

ANEKS

Reforma poszczególnych obszarów polityki

Wychodząc od wspomnianych celów i kryteriów CDU i CSU domagają się przeprowadzenia następujących reform w zakresie uprawnień decyzyjnych Unii Europejskiej w poszczególnych dziedzinach polityki:

1. Polityka zatrudnienia

Chociaż w zakresie polityki zatrudnienia Unia Europejska pełnić może obecnie jedynie funkcję wspierającą i uzupełniającą, oferuje państwom członkowskim coraz bardziej konkretne zalecenia. Wzmocniona wymiana doświadczeń i informacji pomiędzy państwami członkowskimi w dziedzinie polityki zatrudnienia może przyczynić się do poprawy sytuacji panującej na rynku pracy i wzmoc-



nić europejskie gospodarki narodowe w globalnej konkurencji. Unia Europejska nie może jednak, poprzez centralne ustalanie celów, znieść odpowiedzialności spoczywającej na rządach narodowych i stronach porozumień zbiorowych wobec polityki zatrudnienia i stanowić przeszkody dla konkurencyjności. Jednostajne postępowanie Unii Europejskiej blokowałoby wychodzące z rynku wewnętrznego impulsy konkurencyjności.

Postulaty:

– jasne określenie kompetencji państw członkowskich w dziedzinie polityki zatrudnienia;

– ograniczenie uprawnień Unii Europejskiej w polityce zatrudnienia do następujących dziedzin:

□ ulepszona wymiana doświadczeń i informacji, szczególnie w odniesieniu do wypróbowanych procedur, przygotowywanie analiz porównawczych i orzeczeń oraz wspieranie nowatorskich rozwiązań

□ poprawa ramowych uwarunkowań makroekonomicznych (w ramach istniejących już w innych dziedzinach kompetencji Unii Europejskiej) poprzez środki takie jak ustanowienie korzystnego dla zatrudnienia prawa rynku wewnętrznego, liberalna polityka w handlu zagranicznym, stabilizacja Euro i koncepcja nowego europejskiego prawa dot. przedsiębiorczości;

– uproszczenie europejskich wytycznych (art. 128 TWE):

□ ograniczenie „europejskiej strategii zatrudnienia” do podstawowego zarysu

□ wyłączenie szczegółowych wytycznych, z zwłaszcza zaleceń ilościowych

□ większe interwały przy wytycznych i ogólnokrajowych planach akcji (dotychczas roczne)

– rezygnacja z ogólnego określania celów (art. 125, 126, art. 2 TWE)

2. Rynek wewnętrzny

Kompetencje Unii Europejskiej dotyczące swobodnego przepływu towarów, osób, usług i kapitału są istotnym filarem integracji europejskiej. Otwarty na zewnątrz i do wewnątrz rynek przyczynia się do wzrostu gospodarczego i tworzy miejsca pracy, wzmacnia międzynarodową konkurencyjność przedsiębiorstw i obniża ceny. W praktyce jednak klauzula dotycząca rynku wewnętrznego, mająca charakter klauzuli generalnej (art. 94, 95 TWE) nakłada się na inne obszary polityki. Prowadzi to do wydawania zaleceń unijnych także tam, gdzie nie jest to konieczne do urzeczywistnienia celów rynku wewnętrznego. Powołując się na rynek wewnętrzny reguluje się dziedziny, które nie znajdują się w gestii Unii Europejskiej.

Postulaty:

a) Zastąpienie klauzuli generalnej dotyczącej rynku wewnętrznego poprzez jasno opisane pojedyncze pełnomocnictwa w odniesieniu do czterech swobód rynku wewnętrznego, o ile będzie to wymagane. Przykłady objęte ekspertyzą:

– podstawy prawne do określonych dziedzin mających znaczenie transgraniczne (handel elektroniczny, cywilno-prawna ochrona konsumenta, prawo spółkowe, a w szczególności prawo spółek kapitałowych, ochrona prawna dotycząca prowadzenia działalności gospodarczej, np. patentów, wzorów użytkowych i zdobniczych, prawo ochrony gatunku i prawo autorskie);

– ustanowienie kompetencji Unii Europejskiej odnośnie ujednolicenia norm technicznych;

– ustanowienie podstaw prawnych do stworzenia instytucji prawa Unii Europejskiej odnośnie rynku wewnętrznego, które nie naruszają prawa państw członkowskich i tworzą ramy dla powszechnie ważnych kwestii, jak np. „europejski patent”;

– ustanowienie kompetencji Unii Europejskiej odnośnie liberalizacji określonych sektorów zaopatrzenia o wymiarze europejskim (telekomunikacja, zaopatrzenie w energię, poczta). Jednocześnie jasne określenie, że struktura świadczeń będzie z zasady określana przez kraje członkowskie. Zalecenia unijne odnośnie świadczeń powinny mieć miejsce tylko wówczas, gdy stanowią one niezbędne uzupełnienie postanowień o liberalizacji i zapobiegnie to naruszeniu zasady konkurencyjności;

– próba stworzenia nowych podstaw prawnych Unii Europejskiej odnośnie harmonizacji części prawa cywilnego (np. prawa handlowego, prawa traktatowego), aby uniknąć rozwarstwienia prawnego poprzez punktowe, oparte dotąd na generalnej klauzuli rynku wewnętrznego unijne regulacje, w formie prawa wyborczego obywateli i przedsięwzięć dotyczących regulacji unijnych;

b) Alternatywą do zastąpienia klauzuli generalnej powinno być jasne sprecyzowanie kompetencji Unii Europejskiej w tej dziedzinie przez następujące zmiany traktatowe:

– ograniczenie zakresu zastosowania art. 94, 95 TWE do zadań, które zasadniczo i bezpośrednio ukierunkowane są na urzeczywistnianie czy spełnianie potrzeb rynku wewnętrznego i są do tego niezbędne;

– uzupełnienie klauzuli generalnej poprzez pojedyncze pełnomocnictwa, jak to przedstawiono w ramach alternatywy „Zastąpienie klauzuli rynku wewnętrznego”;

– stworzenie klauzuli kolizyjnej, aby zapobiec regresowi do klauzuli generalnej, kiedy plan ustawodawczy dotyczy obszaru zastosowania specjalnego pełnomocnictwa (pierwszeństwo kompetencji specjalnych).



3. Badania

Wspieranie przez Unię Europejską badań jest obecnie nakierowane na wzmocnienie naukowych i technologicznych podstaw i konkurencyjność przemysłu. W dziedzinie najistotniejszych badań niektóre kraje członkowskie mogą być nadmiernie obciążone, dlatego sensowne wydaje się powiązanie działań. Wymiana informacji i doświadczeń pomiędzy krajami członkowskimi może wspierać narodową wydajność i rozwój technologii oraz wzmocnić międzynarodową konkurencyjność Unii Europejskiej. Jednak przewidywane obecnie użycie środków badawczych do wspierania celów wspólnotowych wymaga przemyślenia. I tak np. wykorzystanie polityki badawczej do celów kohezyjnych, obciążą wspieranie projektów wyższej użyteczności, względnie europejską wartość dodaną. Ponadto trzeba zauważyć, że cele badawcze są wyrazem rozmaitych politycznych decyzji krajów członkowskich (np. badania genetyczne, badania nuklearne). Dlatego nie można naruszać politycznej odpowiedzialności państw członkowskich w zakresie określania i finansowania własnej polityki badawczej poprzez centralne zalecenia unijne.

Postulaty:

- ograniczenie wyznaczania przez Unię Europejską zadań w dziedzinie polityki badawczej do finansowego wspierania badań wysokonakładowych, których poszczególne państwa nie są w stanie same finansować i w dziedzinach, których rozwiązanie na poziomie międzynarodowym stanowi europejską wartość dodaną jako uzupełnienie wysiłków państw członkowskich. Poza tym sprowadzenie międzynarodowej współpracy badawczej do ram międzyrządowych;
- jasne określenie, że Unia Europejska w ramach wspieranych badań nie ma żadnych kompetencji do regulowania innych dziedzin polityki;
- jasne określenie wyłącznych kompetencji państw członkowskich do określania, organizacji i finansowania swojej polityki badawczej;
- wyraźne wyłączenie z unijnych zaleceń oraz wytycznych, przede wszystkim naczelných zaleceń kwantytatywnych, jak również praw nadzoru i kontroli w obszarze polityki badawczej. Ograniczenie zróżnicowanej „europejskiej przestrzeni badawczej” w ramach „otwartej koordynacji” do wymiany doświadczeń i informacji;
- zwiększenie swobody działania w państwach członkowskich w przydzielaniu kapitału ryzyka przedsiębiorstwom w celu rozwoju nowych, technologicznie wybitnych produktów;
- rezygnacja z ogólnego określania celów z art. 163 TWE i integracja najważniejszych postanowień artykułu 163 TWE z kompetencjami Unii Europejskiej w dziedzinie polityki badawczej (np. art. 164 TWE);

4. Ruch turystyczny

Unia Europejskiej nie powierzono żadnych kompetencji odnośnie regulowania kwestii polityki ruchu turystycznego. Jednak Komisja Europejska sięgając do norm kompetencyjnych pochodzących z innych obszarów polityki usiłuje przeprowadzić regulacje unijne dotyczące zagadnień ruchu turystycznego.

Turystyka należy do kompetencji regionalnych. Nie istnieje konieczność regulowania i koordynowania ruchu turystycznego przez organy Wspólnoty Europejskiej.

Postulaty:

– jasne określenie, że Unia Europejska nie jest uprawniona do stanowienia regulacji dotyczących polityki ruchu turystycznego, poprzez:

□ skreślenie wskazówki dotyczącej ruchu turystycznego w art. 3 TWE

□ skreślenie art. 308 TWE

5. Polityka zdrowotna

Poprzez prowadzone w ramach Wspólnoty uzupełnianie zagadnień polityki zdrowotnej oraz umacnianie współpracy między krajami członkowskimi, można polepszyć profilaktykę chorób ludności. Wymiana doświadczeń i informacji w dziedzinie polityki zdrowotnej na poziomie unijnym może wspierać dążenia krajów członkowskich do zapobiegania ryzykom chorób, których kraje nie są w stanie opanować indywidualnie. Wymiana wzbogaca ofertę krajów członkowskich z zakresie polityki zdrowotnej.

Jednak polityka zdrowotna odzwierciedla również różne uwarunkowania panujące w krajach członkowskich. Jej harmonizacja nie byłaby w stanie w dostatecznym stopniu uwzględniać miejscowych warunków wyjściowych, jak również uszczuplałaby własną odpowiedzialność krajów członkowskich za finansowanie standardów w zakresie polityki zdrowotnej i lecznictwa. Centralne zalecenia unijne odnośnie wspomnianych standardów byłyby dla wielu krajów członkowskich przeszkodą w realizowaniu niezbędnych reform z racji wykluczenia konkurencyjności systemów.

Postulaty:

– ograniczanie unijnych zadań w dziedzinie polityki zdrowotnej (art. 152, TWE) do wymiany doświadczeń i informacji;

– wyraźne wyłączenie z unijnych zaleceń oraz wytycznych, przede wszystkim naczelnym zaleceń kwantytatywnych (np. dotyczących najniższych świadczeń w ubezpieczeniach zdrowotnych), jak również praw kontroli i nadzoru w dziedzinie ochrony zdrowia;



– jasne określenie wyłącznych kompetencji państw członkowskich odnośnie organizacji, finansowania i świadczeń w służbie zdrowia;

6. Polityka wewnętrzna

a) Polityka wizowa, azylowa; uchodźstwo, imigracja

Zniesienie wewnętrznych granic w obrębie Unii Europejskiej ustanawia postęp w dziedzinie polityki wizowej, azylowej, uchodźstwa i imigracji. Azylanci, uchodźcy i obywatele Trzeciego Świata przybywający na czas określony powinni otrzymać we wszystkich krajach członkowskich te same warunki dotyczące przyjęcia, miejsca pobytu i jego zakończenia. Ujednolicone postępowanie wobec nielegalnych przybyszów czy osób nielegalnie przebywających w obrębie Unii Europejskiej zapobiegnie nadużyciom związanym ze zniesieniem wewnętrznych granic. Wspólne procedury postępowania mogą w rezultacie doprowadzić do zmniejszenia presji imigracyjnej, lepszego rozłożenia ciężarów i większej solidarności w ramach Europy.

Ale europejskie regulacje mogą także doprowadzić do niekontrolowanej imigracji czy zwiększonej migracji wewnętrznej, np. poprzez zezwolenie na imigrację członków rodzin obywateli Trzeciego Świata - tych dalej spowinowacanych - albo przez podwyższenie granicy wieku nieletnich imigrujących pod opieką rodziców. Może to doprowadzić do zaostrzenia istniejących problemów integracyjnych i zagrozić pokojowi społecznemu. Regulacje unijne w tej dziedzinie mają szerokie oddziaływanie na rynek pracy, systemy socjalne i oświatę. Kraje członkowskie będą przez tego rodzaju wspólnotowe regulacje postawione przed faktami dokonanyymi. Utracą przez to zdolności działania w dziedzinach, w których spoczywa na nich polityczna odpowiedzialność.

Postulaty:

- ustanowienie nowych kompetencji unijnych dotyczących wspólnotowych środków do regulowania „rozłożenia ciężarów” (nie wystarcza wspieranie wyważonego podziału finansowych i wynikających z wyliczenia ciężarów, por. art. 63, TWE);
- jasne określenie, że Unia Europejska nie ma kompetencji do regulowania dostępu azylantów, uciekinierów i imigrantów do rynku pracy;
- ponowne przeniesienie kompetencji Unii Europejskiej w dziedzinie polityki imigracyjnej na państwa członkowskie w stopniu niezbędnym, by chronić prawa państw członkowskich do określania liczby i kręgów osobowych imigrantów. Dotyczy to w szczególności kompetencji odnoszących się do przyjazdu i pobytu, jaki i procedury przydzielania wiz na dłuższe pobyty oraz dla sprowadzanych rodzin, art. 63 p. 3 a TWE;

b) Współpraca policji



Przestępczość zorganizowana i mająca międzynarodowy zasięg wymaga ścisłej i opartej na zaufaniu współpracy europejskich sił bezpieczeństwa. Europol w ramach dotychczasowych zadań jest właściwym punktem odniesienia.

Nie istnieje w chwili obecnej konieczność przekazywania Europolowi pierwotnych zadań śledczych ze ścisłymi kompetencjami egzekucyjnymi. Zadania i kompetencje policji muszą zasadniczo pozostać w gestii państw członkowskich, ponieważ dla sukcesu śledztwa decydujące znaczenia ma wiedza pochodząca z miejscowych i regionalnych źródeł. Scenariusz, w którym zadania policji wykonywane byłyby nie poprzez kooperację poszczególnych jednostek, ale przez europejski urząd policji śledczej, jest mało realny.

Postulaty:

Nie ma konieczności przeprowadzania zmian w istniejących pełnomocnictwach Unii Europejskiej dotyczących współpracy policyjnej.

7. Polityka prawna

W dziedzinie polityki prawnej Unia Europejska dysponuje dotąd pojedynczymi kompetencjami. Ich przykładem jest prawo cywilne i cywilno-procesowe, prawna współpraca w sprawach cywilnych o charakterze międzynarodowym, pojedyncze kwestie w prawie spółkowym i prawnej ochronie konsumenta.

W określonych obszarach prawa cywilnego, mających typowo międzynarodowe znaczenie, jak np. w handlu elektronicznym oraz w obszarach prawa spółkowego mogą być wymagane do funkcjonowania rynku wewnętrznego europejskie standardy minimalne.

Względy praktyczne przemawiają za tym, by dla zoptymalizowania rynku wewnętrznego ujednoczyć określone części prawa cywilnego, w szczególności po to, by uniknąć rozproszenia kompetencji norm prawnych przez różne narodowe i unijne regulacje.

We wspólnie rozwijającej się Europie ogromne znaczenie ma sprawnie funkcjonująca europejska pomoc prawna o dziedzinie prawa cywilnego oraz prawa karnego w procesach o charakterze międzynarodowym.

Regulacje w dziedzinie prawa karnego w szczególności dotyczą najwyższych władz państw członkowskich i ich zasadniczych decyzji prawno-politycznych. Tak jest np. w przypadku przestępczości narkotykowej, karalności aborcji czy aktywnej eutanazji. Decyzje te odpowiadają ustanawianej przez poszczególne narody kulturze prawnej. Regulacje unijne w dziedzinie prawa karnego powinny więc ograniczyć się do czynów, których działanie rozciąga się na Wspólnotę.

**Postulaty:**

- dla zoptymalizowania rynku wewnętrznego stworzenie wspólnotowych podstaw prawnych w odniesieniu do dziedzin mających typowo międzynarodowy wymiar jak np. handel elektroniczny, cywilno-prawna ochrona konsumenta, prawo spółkowe, a w szczególności prawo spółek kapitałowych, ochrona prawna dotycząca prowadzenie działalności gospodarczej, np. patentów, wzorów użytkowych i zdobniczych, prawo ochrony gatunku i prawo autorskie);
- próba ujednoczenia części prawa cywilnego o wymiarze typowo międzynarodowym (np. prawo handlowe, prawo traktatowe, ale nie: prawo rodzinne i spadkowe), aby uniknąć rozmiękania się narodowych i unijnych regulacji prawnych (alternatywa: stworzenie unijnego prawa cywilnego, które może być wybierane przez podmioty prawa cywilnego alternatywnie w stosunku do prawa narodowego przy zamykaniu sprawy prawnej);
- jasne określenie kompetencji Wspólnoty odnośnie uwolnienia instrumentów prawnych do zwalczania oszustw względem Wspólnoty jak również do ochrony dóbr prawnych wyłącznie dotyczących Unii Europejskiej (np. fałszerstwo przy wyborach do Parlamentu Europejskiego);
- jasne określenie, że karne i karno-procesowe kompetencje Wspólnoty wykraczające poza prawną współpracę w sprawach karnych dotyczą tylko Trzeciego Filaru i tylko wedle warunków unormowanych w art. 31 Traktatu UE, tj. dotyczą ciężkich przestępstw o charakterze międzynarodowym. Instytucje Wspólnoty mogą natomiast pełnić funkcję koordynacyjną przy wspieraniu procesów śledczych w krajach członkowskich;
- jasne określenie w art. 47 Traktatu UE, że regulacje unijne nie mogą dotyczyć harmonizacji kształcenia prawników
- przeniesienie kompetencji Wspólnoty odnośnie pomocy prawnej w sprawach karnych do Pierwszego Filaru (dotąd w Trzecim, por. art. 31 Traktatu UE).

8) Polityka społeczna**a) Prawo pracy**

Uprawnienie Unii do wydawania rozporządzeń w dziedzinie prawa pracy wspiera swobodny przepływ osób poprzez rozporządzenie o ochronie pracy we wszystkich krajach członkowskich. Jednak przeregulowania w tej dziedzinie obciążają konkurencyjność w szczególności słabszych państw i sprawiają, że niemożliwe jest swobodne i zróżnicowane reagowanie na miejscowe warunki wyjściowe czy zmiany warunków ramowych.

Postulaty:

– skoncentrowanie zaleceń unijnych w dziedzinie prawa pracy na standardach minimalnych i tylko w dziedzinach mających zasadnicze znaczenie dla pracobiorców (np. ochrona pracy)

b) Prawo socjalne

Wspólnotowe regulacje są niezbędnym gwarantem swobodnego przepływu osób i mobilności. Poza tym standardy minimalne mogą się przyczynić do zachowania społecznego pokoju i dlatego leżą w interesie całej Wspólnoty.

Jednak polityka społeczna odzwierciedla przede wszystkim tradycyjną wielość systemów ochrony socjalnej i rozmaite uwarunkowania panujące w krajach członkowskich. Musi być ona zorientowana na poszczególne gospodarki narodowe. Polityka społeczna jest istotnym elementem konkurencyjności i jednym z nielicznych wentyli, które wyrównują gospodarcze różnice pomiędzy krajami członkowskimi. Zalecenia unijne w tej dziedzinie naruszałyby własną odpowiedzialność krajów członkowskich za finansowanie ich socjalnych standardów.

Postulaty:

– ograniczenie zadań Unii Europejskiej do regulacji koordynujących gwarancje swobodnego przepływu osób i mobilności, jak również do wspierania wymiany informacji i doświadczeń i oceny doświadczeń;

– wyraźne wyłączenie z unijnych zaleceń oraz wytycznych, przede wszystkim naczelných zaleceń kwantytatywnych jak również praw nadzoru i kontroli w dziedzinie ochrony socjalnej;

- jasne określenie wyłącznych kompetencji krajów członkowskich odnośnie organizacji, finansowania i świadczeń w ramach ochrony socjalnej szczególnie w obszarach: ubezpieczeń zdrowotnych

- ubezpieczeń emerytalnych

- ubezpieczeń wypadkowych

- ubezpieczeń na wypadek bezrobocia

- ubezpieczeń opiekuńczych⁵

– jasne określenie wyłącznych kompetencji krajów członkowskich w następujących dziedzinach:

- polityka ds. młodzieży, w szczególności ochrona młodzieży i praca socjalna z młodzieżą

- polityka rodzinna, w szczególności wspieranie rodzin, przedszkoli



- polityka wobec seniorów, opieka nad starszymi ludźmi;
- zastąpienie przekrojowej klauzuli przeciwko dyskryminacji (art. 13 TWE) przez połączenie w traktacie ogólnych nakazów o równym traktowaniu;
- jasne określenie, że kraje członkowskie pozostaną odpowiedzialne za regulację dostępu do rynków pracy przez obywateli krajów Trzeciego Świata, którzy w zgodzie z prawem przebywają na terenie państw Wspólnoty.

9. Polityka podatkowa

a) Prawo podatkowe Unii Europejskiej

Finansowanie Unii Europejskiej opiera się przede wszystkim na przekazywaniu przez państwa członkowskie środków do unijnego budżetu, do tzw. środków własnych Unii Europejskiej. Unia nie dysponuje żadnym własnym prawem podatkowym i przez to nie ponosi politycznej odpowiedzialności za objętość swoich dochodów.

Za pomocą podatku unijnego można by polepszyć klarowność źródeł środków własnych Unii i ustanowić odpowiedzialność Parlamentu Europejskiego za dysponowanie środkami Unii Europejskiej.

Prawo podatkowe jednak jest centralnym elementem państwowej suwerenności. Częściowe przeniesienie go na Unię zawęziłoby państwom członkowskim możliwości sterowania polityką podatkową. Podatek unijny osłabiłby dyscyplinę budżetową na poziomie Unii Europejskiej i w rezultacie doprowadziłby do zwiększenia ciężaru świadczeń obywateli.

Postulaty:

- należy odrzucić propozycję wprowadzenia podatku unijnego

b) Harmonizacja podatków państw członkowskich

Konkurencja w dziedzinie podatków prowadzi do obniżenia zbyt wysokich stóp podatkowych i zmusza państwo do wydajnego dysponowania środkami, w szczególności do zmniejszenia subwencji i do koncentracji na najważniejszych zadaniach państwowych. Wspólnotowe przepisy podatkowe tendencyjnie zwiększałyby obciążenia podatkowe i tym samym osłabiałyby konkurencyjność Unii Europejskiej.

Harmonizacja podatków państw członkowskich ma jednak sens, o ile służy urzeczywistnianiu podstawowych swobód i zapobiega wypaczaniu zasadniczo właściwej konkurencji w dziedzinie podatków.

Postulaty:

- harmonizacja prawa podatkowego w stopniu niezbędnym do sprawnego funkcjonowania rynku wewnętrznego, bez naruszania praw krajów członkowskich do określania rodzajów i wysokości podatków;
- jasne określenie w unijnych pomocniczych regułach kontrolnych (art. 87 TWE), że w ramach konkurencji niedopuszczalne są nieuczciwe praktyki podatkowe (np. zwalnianie od podatków pojedynczych przedsiębiorstw czy sektorów przedsiębiorczości). Jednocześnie stworzenie podstawy prawnej do oceny subwencji podatkowych;
- wprowadzenie we wszystkich krajach członkowskich podstawy prawnej do zharmonizowanego (minimalnego) podatku od dochodów kapitałowych;
- harmonizacja podatku ekologicznego w krajach członkowskich, o ile:
 - ma on na celu międzynarodową ochronę środowiska lub
 - jeżeli do osiągnięcia celu w dziedzinie ochrony środowiska niezbędne są wspólne negocjacje.

10. Polityka strukturalna i regionalna

Wspólna polityka strukturalna i regionalna jest wyrazem solidarności między krajami lepiej i gorzej rozwiniętymi. Zapobiega ona nadmiernym dysparytetom pomiędzy regionami Unii Europejskiej przede wszystkim poprzez zmniejszenie skutków konkurencyjności, jakie dotyczą kraje słabiej rozwinięte na rynku wewnętrznym.

Jednak dotychczasowa polityka strukturalna wymaga niezbędnych reform. Mieszanie spraw dotyczących polityki redystrybucji z kwestiami politycznych wpływów Komisji i Parlamentu Europejskiego, utrzymywanie przez kraje członkowskie stanów posiadania i przymus używania instrumentów polityki regionalnej do wtórnego rozdziału wkładów płynących z relatywnie bogatszych krajów, doprowadziły do niezbyt zadowalających rezultatów. Szczegółowe zalecenia unijne co do celów przyznawanych środków pogrążają coraz bardziej politykę regionalną państw członkowskich. Szczegółowe zalecenia pomocowe są mało efektywne, ponieważ kraje członkowskie i ich regiony same najlepiej potrafią ocenić, gdzie i jak najefektywniej wykorzystać otrzymane środki, by zwalczyć specyficzne, regionalne problemy. Aktualny system dotacji jest nieefektywny. Większa część środków wraca do państw członkowskich, które je wpłacały. Aktualny system z powodu swojego przeładowania regulacjami i biurokracją prowadzi do błędów i nie nadaje się do rozszerzonej Unii. W rozszerzonej Unii nie będzie można kontynuować dotychczasowej polityki bez znacznego zwiększenia finansowych nakładów ze strony państw członkowskich.

**Postulaty:**

– reforma polityki strukturalnej Unii Europejskiej: proponuje się zmianę systemu na „fundusze solidarnościowe”:

- zryczałtowane unijne opłaty transferowe tylko dla krajów najsłabiej rozwiniętych (poniżej przeciętnej)
- wolność decydowania przez państwa członkowskie o sposobach wykorzystania środków, z nielicznymi zaleceniami unijnymi
- wykorzystanie projektów inwestycyjnych, udostępnienie wewnątrzstrojowych potencjałów i kwalifikacji
- protekcja w biedniejszych regionach państw odbiorców
- zniesienie obowiązku współfinansowania
- przedsięwzięcia, które w krajach bogatszych były dotąd finansowane ze środków unijnych, mogą być ze środków własnych tych krajów

– utrzymanie wspólnotowych inicjatyw odnośnie problemów strukturalnych, które dotyczą Wspólnoty;

11. Sieci Transeuropejskie (TEN)

Podjęta przez Wspólnotę rozbudowa infrastruktury transportowej, telekomunikacyjnej i energetycznej wspomaga rynek wewnętrzny, a w szczególności międzynarodową ofertę zliberalizowanych świadczeń. Łączność i interoperatybilność TEN-u mogą być niewystarczające na poziomie państw członkowskich. Dlatego wskazany jest wspólnotowy podział kosztów przy realizacji zadań w dziedzinie transportu, jeżeli realizacja ta leży zasadniczo we wspólnym interesie albo jeżeli wskazany jest dla międzynarodowych potrzeb wkład w narodowe koszty infrastrukturalne.

Zastosowanie środków TEN-u musi dotyczyć rzeczywistego ruchu osobowego i towarowego, a nie względów kohezyjnych.

Postulaty:

– próba stworzenia kolejnych kompetencji unijnych, które służą umocnieniu i dalszemu przepływowi wolnych rynków energetycznych w Europie, np. przez usunięcie narodowych hamulców przy budowie transgranicznych przewodów energetycznych (dla uniknięcia różnic w narodowych postanowieniach w procedurach wywłaszczeniowych);

– skreślenie naczelných zaleceń odnośnie TEN-u, w szczególności dotyczących celów kohezyjnych (art. 154 p.1 TWE) i wyłączenie możliwości wspierania przedsięwzięć dotyczących TEN-u z funduszy kohezyjnych.

Przedsięwzięcia unijne mające na celu budowę infrastruktury komunikacyjnej w regionach słabiej rozwiniętych są związane z polityką regionalną. W interesie jasnego podziału zadań jest całkowite wyłączenie tego aspektu z zadań Unii Europejskiej w dziedzinie Sieci Transeuropejskich.

12. Ochrona środowiska

Dotychczasowe kompetencje Unii Europejskiej umożliwiają wydawanie zaleceń we wszystkich dziedzinach związanych z ochroną środowiska (ochrona przyrody, ochrona zasobów wodnych, ochrona klimatu, ochrona przed szkodliwymi immisjami, zezwolenia na działalność przemysłową, technika przemysłowa i technika genetyczna). W niewystarczający sposób określają one, które obszary w polityce ochrony środowiska powinny być traktowane na poziomie Wspólnoty, a które powinny pozostać w gestii państw członkowskich.

Decyzje na poziomie wspólnotowym w dziedzinie ochrony środowiska są uzasadnione, jeżeli problematyka ta z powodu swojego transgranicznego charakteru nie może być w sposób właściwy rozwiązana przez pojedyncze kraje członkowskie, nawet na drodze bilateralnej czy wielostronnej współpracy. Zbadanie przypadków odosobnionych pokazuje, że w interesie ochrony środowiska standardy wspólnotowe są niezbędne. Uniknięcie „nadużyć konkurencyjności” nie jest wystarczającym uzasadnieniem unijnych kompetencji. Jednolite zalecenia unijne w dziedzinach nie objętych przez wspólnotowe działania, naruszają odpowiedzialność własną i demokratyczną kontrolę lokalnych politycznych organów.

Postulaty:

– działalność Unii Europejskiej w dziedzinie ochrony środowiska powinna koncentrować się na:

- rozwiązywaniu problemów mających transgraniczny zasięg np. kwestia zanieczyszczenia atmosfery - poprzez zalecenia unijne dotyczące standardów immsji i emisji;
- jednolitych regulacjach unijnych, które prowadzą do większego odciążenia środowiska niż przepisy krajów członkowskich;
- niezbędnych wspólnotowych standardach dotyczących ochrony środowiska;

– regulacje prawno-procesowe powinny pozostać zasadniczo w gestii państw członkowskich, ponieważ tego rodzaju przepisy z jednej strony są często problematyczne w kontekście zasady subsydiarności, a z drugiej strony często nie są wprzęgnięte w wewnątrzpaństwową strukturę prawno-administracyjną i prowadzą do rozłamu w systemie. Wydawanie „ramowych reguł postępowania” pozostaje nienaruszone, o ile są one niezbędne do przestrzegania i zastosowania wspólnotowego prawa w dziedzinie ochrony środowiska;



- określenie, że na postanowieniach unijnych dotyczących ochrony środowiska nie mogą opierać się ani zalecenia dotyczące wyboru czy kierowania źródłami energii ani samodzielna polityka zagospodarowania przestrzennego czy regulacje dotyczące kwantytatywnego zagospodarowania zasobów wody;
- jasne określenie, że Unia nie ma żadnych kompetencji, by merytorycznie regulować wypełnianie prawa o ochronie środowiska przez państwa członkowskie i nadzorować je przez własne organy wykonawcze.

13. Zdrowotna ochrona konsumenta

Zdrowotna ochrona konsumenta w ramach Wspólnoty zapewnia wysoki poziom standardów dotyczących żywności. Kontrola jakości i pochodzenia żywności i pasz czy ich składników (dodatków) bywa niekompletna, dlatego bezpieczeństwo zapewniają tylko wysokie standardy unijne. Gospodarcze interesy konsumentów są chronione przez określone postanowienia, a wzmacnia je wewnątrzspółnotowa konkurencyjność produktów. Przy harmonizacji postanowień o ochronie konsumenta muszą być jednak uwzględnione miejscowe uwarunkowania wyjściowe, np. tradycje związane z produkcją.

Zalecana jest ostrożność w tworzeniu unijnych praw kontroli w dziedzinie polityki zdrowotnej. Sprzeniewierzają się one zasadzie, wedle której wykonawstwo jest zasadniczą sprawą państw członkowskich. Oprócz tego kontrole mogą wprawdzie wykryć niedobory administracyjne, ale nie mogą ich usunąć. W przypadkach, w których wyjątkowo niezbędne są unijne działania administracyjne, należy sprawdzić, czy niedostateczna do tej pory ochrona prawna przeciw unijnym środkom wykonawczym i sankcjom nie mogłaby zostać ulepszona poprzez reformę postępowania w sprawie naruszania przepisów Wspólnoty albo stworzenie poprzedzającego postępowania arbitrażowego.

Postulaty:

- ograniczenie kompetencji Unii Europejskiej w dziedzinie zdrowotnej ochrony konsumentów dotyczącej wszystkich produktów przemysłowych i rolniczych oraz usług, które są dostarczane w ramach wewnątrzspółnotowego handlu, jak również położenie nacisku w dziedzinie zdrowotnej ochrony konsumentów na prawo spożywcze (a co za tym idzie: na pasze dla zwierząt, ochronę roślin, prawo weterynaryjne);
- jasne określenie przy przekształcaniu zaleceń unijnych w dziedzinie ochrony praw konsumentów, że egzekwowanie wspólnotowego prawa jest zasadniczo w gestii państw członkowskich. Wykorzystanie istniejących urzędów powinno mieć pierwszeństwo przed tworzeniem nowych. Również informacja konsumpcyjna powinna zasadniczo pozostać zadaniem państw członkowskich;
- zastąpienie przekrojowej klauzuli art. 153 p. 2 TWE na drodze uzupełnienia unijnych pełnomocnictw decyzyjnych o dziedziny dotyczące polityki ochrony konsumenta.

14. Transport

Z racji tego, że nośniki komunikacji (np. kolej czy przemysł spedycyjny) działają na arenie międzynarodowej, względnie oferują usługi o zasięgu międzynarodowym, istnieje wymóg, by zasymilować standardy, umożliwić dostęp do sieci (kolej) i zharmonizować wymogi dotyczące udzielania zezwoleń. Dzięki stworzeniu wspólnego rynku komunikacyjnego oraz ujednoczeniu warunków konkurencyjności wzrośnie wydajność komunikacji. Swobodny przepływ usług (w szczególności kabotaż) podnosi jakość ofert i obniża ceny, zmniejsza natężenie ruchu i zanieczyszczenie środowiska.

Wspólnotowa polityka transportowa musi mieć na uwadze, że kraje członkowskie w kwestii publicznej komunikacji podmiejskiej same odpowiadają za zalecenia zorientowane na dobro powszechne. W kwestii bezpieczeństwa w ruchu drogowym warto zwrócić uwagę, że państwa członkowskie uwzględniając swoje narodowe standardy mogą z reguły w wystarczającej mierze decydować o tym, które przepisy ruchu drogowego gwarantują bezpieczeństwo na drogach, a które stanowią uchybienia.

Postulaty:

- zastąpienie niespecyficznych dotąd celów wspólnotowej polityki transportowej poprzez sformułowanie ograniczających kompetencje celów specyficznych;
- ograniczenie kompetencji Unii w kwestiach bezpieczeństwa ruchu drogowego do rozporządzeń technicznych (prawo o dopuszczeniu do ruchu drogowego);
- jasne określenie kompetencji państw członkowskich odnośnie struktury transportu podmiejskiego;

15. Polityka w dziedzinie konkurencji

a) Prawo antymonopolowe

Wspólnotowe prawo antymonopolowe gwarantuje w ramach Unii oraz na arenie międzynarodowej uczciwą konkurencję i ochronę prawną. Jednak europejskie prawo antymonopolowe może podważać prawo antymonopolowe państw członkowskich w niektórych, mających wyłącznie narodowe odniesienia przypadkach. Wynika to z różnych orientacji i tradycji w dziedzinie konkurencji w państwach członkowskich.

Szerokie zastosowanie europejskiego prawa antymonopolowego powoduje u przedsiębiorców stan niepewności prawnej, ponieważ dążenie Komisji do „systemu wyjątków prawnych” przenosi na nich ryzyko wystąpienia nieważności przy podejmowaniu czynności prawnych. Dodatkowy problemem są ograniczone możliwości administracyjne Komisji, przez co zarejestrowane do tej pory sprawy z zakresu prawa europejskiego nie zostały jeszcze rozwiązane.

**Postulaty:**

- stworzenie niezależnego europejskiego nadzoru antymonopolowego z jednoczesnym oddzieleniem ustawodawczych kompetencji UE w dziedzinie prawa antymonopolowego od jej kompetencji dotyczących nadzoru;
- ograniczenie europejskiego prawa antymonopolowego do istotnych, międzynarodowych aspektów;
- stworzenie obowiązującego systemu wcześniejszych notyfikacji i pozostawienie swobody działania w umowach dotyczących ograniczania konkurencji.

b) Prawo dot. subwencji

Należy trwale wspierać zawarte w unijnym prawie dot. subwencji dążenie do zagwarantowania uczciwej konkurencji w UE poprzez hamowanie wyścigu subwencji. Precyzyjne zalecenia prawa prymarnego w dziedzinach odnoszących się do Europy stanowiłyby większą gwarancję prawną dla przedsiębiorstw.

Jednak prawo subwencyjne nie może nadmiernie ingerować w samodzielną politykę regionalną państw członkowskich i regionów. Musi stwarzać szansę przewyższenia regionalnych dysparytetów (w przekroju regionalnym, a nie unijnym).

W dziedzinie zabezpieczenia bytowego muszą być dozwolone subwencje, o ile służą dobru powszechnemu.

Postulaty:

- sprecyzowanie pojęcia subwencji w zakresie takim, jak np.:
 - w przypadku udzielenia niedopuszczalnej subwencji zasady wolnej konkurencji i handlu na terenie UE będą w istotny sposób naruszone
 - ogólne przywileje dla lokalizacji inwestycji, które nie dotyczą indywidualnego, lecz każdego przedsiębiorstwa działającego na rynku (np. nie dyskryminujące ulgi podatkowe dla lokalizacji inwestycji);
- traktatowa gwarancja swobody prowadzenia przez państwa członkowskie i regiony samodzielnej polityki regionalnej mającej na celu przewyższenie regionalnych dysparytetów i sytuacji problematycznych (np. obszary przygraniczne, kryzysy przedsiębiorstw, regiony w czasie przełomów industrialnych, konwersja);
- wytyczne dot. subwencji powinny być uchwalane wyłącznie w ramach wspólnotowego ustawodawstwa, a nie jak dotąd tylko fakultatywnie (art. 89 TWE)
- w dziedzinie zabezpieczenia bytowego:

- jasne określenie dopuszczalności państwowych świadczeń, za pomocą których wyrównane są koszty dodatkowe przedsiębiorstw, które świadczą usługi dla wspólnego gospodarczego interesu w ramach spełniania przekazanych im zadań
- jasne określenie, że przepisy dot. subwencji nie mają zastosowania poza „działalnością gospodarczą”;
- jasne określenie, że ustanowiona przez państwa członkowskie definicja zabezpieczenia bytowego oraz środki przeznaczane na rozwiązywanie związanych z nim zadań, podlegają jedynie kontroli ds. nadużyć.

16. Stosunki międzynarodowe (polityka międzynarodowa i bezpieczeństwa)

W dziedzinie stosunków międzynarodowych Europa stoi przed wielkimi wyzwaniami. Globalizacja, terroryzm i sytuacja polityczna na świecie wymagają wzmoczonych wysiłków. Porządek kompetencji ma uwzględniać większą dynamikę europejskiej polityki w tej dziedzinie, aniżeli w innych obszarach.

W żywotnym interesie Unii Europejskiej, państw członkowskich, obywateli oraz gospodarki leży, by Europa prezentowała się na zewnątrz jako silna, zwarta i rozwijająca się adekwatnie do swego ekonomicznego potencjału. Ma to zarazem kluczowe znaczenie dla europejskiej tożsamości. Porządek kompetencji musi zatem wzmocnić zdolność Europy do samookreślenia w ramach istniejącego sojuszu.

Z drugiej strony państwa członkowskie właśnie w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa zwlekają z podejmowaniem zadań dotyczących własnej suwerenności. Dlatego w fazie przejściowej ważną rolę spełni instrument współpracy międzyrządowej.

Postulaty:

- a) Unia Europejska powinna skoncentrować się na następujących dziedzinach:
- polityka handlu zagranicznego (także w dziedzinie usług i własności intelektualnej), zewnętrzne aspekty rynku wewnętrznego, jak również wybrane, ściśle zdefiniowane kwestie globalizacji;
 - międzynarodowa polityka walutowa; zewnętrzna reprezentacja obszaru Euro;
 - militarne i cywilne aspekty polityki światowej oraz polityka zbrojeniowa (jako część rynku wewnętrznego, względnie polityki industrialnej) ze wspólną polityką zaopatrzeniową (Europejska Agencja Zbrojeniowa)
 - zewnętrzna reprezentacja Unii w krajach Trzeciego Świata oraz w organizacjach i na konferencjach, jeśli dotyczą spraw, w których ma ona wyłączne kompetencje;



– umowa z krajami Trzeciego Świata i międzynarodowymi organizacjami w analogii do kompetencji unijnych w stosunku do państw członkowskich; przy-
mierza w ramach polityki dobrosąsiedzkiej.

b) Na poziomie międzyrządowym funkcjonują obecnie następujące obszary:

– gwarancja militarnej pomocy w ramach UE (jako zacieśniona współpraca);
– stopniowe przekształcanie sił szybkiego reagowania w europejską armię (powo-
ływaną tylko do akcji poza misją sojuszniczą, a nie do kolektywnej samoobrony) z
odpowiednimi politycznymi i militarnymi strukturami i uprawnieniami;

– we wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa:

□ zwalczanie międzynarodowego terroryzmu

□ międzynarodowa polityka kontroli zbrojeń, rozbrojenia i nierozprze-
strzeniania:

□ stosunki z krajami Trzeciego Świata

□ cywilne akcje antykryzysowe; cywilna prewencja kryzysowa;

□ współpraca z NATO i w ramach NATO

– międzynarodowa współpraca kulturalna;

– współpraca z ONZ m.in. poprzez wspólne miejsce UE w Radzie Bezpieczeństwa;

– zasady polityki rozwoju;

– sprawowanie pieczy nad sprawami konsularnymi przez wspólne konsulaty

Ponieważ ta dziedzina polityki na poziomie europejskim wciąż jeszcze rozwija się, wymagane jest wykorzystanie i dalsze rozwinięcie instrumentów „zacie-
śnionej współpracy”, konstruktywnego wstrzymania się od głosu czy rezygna-
cji, które umożliwiają rozszerzenie działania wspólnotowych instytucji, me-
chanizmów i instrumentów.

Jak dalece i jak długo te obszary polityki pozostaną na poziomie międzyrządowym,
procedury należy przystosować do charakteru stosunków międzynarodowych. In-
stancją rozstrzygającą jest Rada Europejska, która podejmuje decyzje jednogło-
śnie i na podstawie prac przygotowawczych ministrów spraw zagranicznych. Pra-
cujące dla Rady Europejskiej gremia decydują zasadniczo większością głosów.

Wspólnota międzynarodowa w czasie kryzysów i konfliktów potrzebuje zde-
cydowanych partnerów do rozmowy oraz jasnych struktur kierowniczych ds.
bezpieczeństwa sił cywilnych i militarnych, dlatego też Komisja – jako Sekre-
tariat Rady Europy – prowadzi wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa.



Urzędy Komisarzy ds. stosunków międzynarodowych i Przedstawicielstwa Rady ds. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa są obsadzone jednoosobowo.

Parlament Europejski współdziała w tej dziedzinie poprzez pełne uprawnienia budżetowe, ratyfikowanie umów międzynarodowych Unii Europejskiej oraz prawo do opinii doradczych i informacji.

Wolfgang Schäuble
Reinhold Bocklet

Z tekstu tłumaczenia korzystamy dzięki uprzejmości Fundacji im. Konrada Adenauera w Warszawie.

Przypisy:

1. Zgodnie z zasadą enumeratywnego upoważnienia jednostkowego, która oznacza, że Wspólnota ma tylko takie kompetencje, które zostały jej wyraźnie przyznane w traktatach założycielskich w wersji aktualnie obowiązującej (przypis red.)
2. Czyli w prawie pierwotnym (przypis red.)
3. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską
4. w oryg.: BIP in Kaufkraftstandards (przypis tłum.)
5. niem. Pflegeversicherung, dodatek do ogólnego ubezpieczenia zdrowotnego, ubezpieczenie na wypadek koniecznej opieki na starość
6. ale nie subwencje dotyczące inwestycji