



Polski Instytut Spraw Międzynarodowych

Biuro Analiz

BIULETYN

nr 40 (144) • 14 lipca 2003 r. • © PIISM

nr egz. PIISM 2/03

Redakcja: Krzysztof Balon, Sławomir Dębaki (redaktor naczelny), Dorota Dolęgowska (redaktor techniczny),
Maciej Krzysztofowicz, Urszula Kurczewska, Wiesława Lach (sekretarz Redakcji), Rafał Morawiec

Konwent Europejski – znaczenie dla Unii Europejskiej

Małgorzata Krystyniak, Ewa Maziarz

Zadaniem Konwentu było przeanalizowanie najważniejszych kwestii dotyczących przyszłej reformy Unii Europejskiej¹, aby w ten sposób ułatwić i przygotować pracę rozpoczynającej się w październiku 2003 r. Konferencji Międzyrządowej. Wyniki prac Konwentu będą miały duży wpływ na jej przebieg. Formuła Konwentu prawdopodobnie będzie wykorzystywana po rozszerzeniu UE podczas przygotowywania kolejnych reform.

Zastosowanie formuły Konwentu umożliwi znacznie szersze, niż w przypadku samej Konferencji Międzyrządowej, zaangażowanie przedstawicieli parlamentów narodowych, instytucji wspólnotowych, partnerów społecznych i obywateli UE w prace nad reformą Unii. Stanowi to odpowiedź na wiele postulatów dotyczących funkcjonowania Unii, jak: potrzeba „przybliżenia UE jej obywatelom”, zwiększenie roli parlamentów narodowych, większa przejrzystość procesów decyzyjnych, co w efekcie ma doprowadzić do wzrostu identyfikacji społeczeństw z działaniami UE.

W skład obecnego Konwentu weszli: przedstawiciele delegowani przez głowy państw, rządy oraz parlamenty narodowe z państw członkowskich UE, członkowie Parlamentu Europejskiego (PE) i Komisji Europejskiej (KE). Wśród reprezentantów rządów znalazło się m.in. pięciu ministrów, w tym ministrowie spraw zagranicznych Francji i Niemiec. Spotykano się nie tylko na posiedzeniach plenarnych, ale także w mniejszych zespołach (np. grupach przedstawicieli rządów i parlamentów), prowadzono również konsultacje w zespołach dobranych na podstawie kryterium przynależności do partii politycznych.

W pracach Konwentu uczestniczyli delegaci z państw kandydujących. Mieli oni możliwość prezentowania swoich koncepcji rozwoju Unii na równych prawach z delegatami z państw członkowskich, jednak z zastrzeżeniem, iż w żadnej sprawie nie mogą „podważyć konsensusu wypracowanego przez kraje UE”.

¹ Najważniejsze obszary przyszłej reformy zostały wskazane podczas spotkania Rady Europejskiej w Nicei w grudniu 2000 r. (ustanowienie bardziej precyzyjnego podziału kompetencji między UE a państwami członkowskimi, ustalenie statusu Karty Praw Podstawowych, uproszczenie traktatów i zdefiniowanie roli parlamentów narodowych w systemie instytucjonalnym UE) i uzupełnione oraz rozwinięte w Deklaracji z Laeken (zapewnienie legitymizacji demokratycznej, przejrzystości i efektywności instytucji w poszerzonej Unii, uproszczenie instrumentów politycznych i prawnych, ewentualnie – opracowanie Konstytucji Europejskiej).

Przewodniczącym Konwentu był Valéry Giscard d'Estaing (były prezydent Francji), a wiceprzewodniczącymi: Giuliano Amato (były prezydent Włoch) i Jean-Luc Dehaene (były premier Belgii). Poza nimi w skład Prezydium wchodziło 9 członków Konwentu (przedstawiciele rządów: Hiszpanii, Danii i Grecji – państw przewodniczących Radzie UE w czasie trwania obrad Konwentu oraz przedstawiciele wybrani przez parlamenty narodowe, PE i KE). W odpowiedzi na liczne apele, także ze strony obecnych państw członkowskich UE, zaproszono do Prezydium reprezentanta państw kandydujących, nie przyznano mu jednak prawa głosu. Podczas prac Konwentu okazało się, że poglądy i przekonania członków Prezydium, a szczególnie przewodniczącego miały duży wpływ na końcowy projekt przedstawiony przez Konwent.

Konwent powołał 11 grup roboczych, które zajmowały się poszczególnymi zagadnieniami związanymi z przygotowywaną reformą Unii. Nie powołano grupy roboczej ds. instytucji. Dziedzina ta, jako budząca największe kontrowersje, stała się przedmiotem obrad dopiero w ostatniej fazie prac Konwentu z udziałem wszystkich członków.

Według Deklaracji z Laeken celem Konwentu było opracowanie dokumentu końcowego, który miał prezentować albo najważniejsze stanowiska, ze wskazaniem stopnia poparcia, jakim się cieszyły, albo jednolite zalecenia co do przyszłej reformy, gdyby udało się osiągnąć konsensus. Przewodniczący Konwentu na posiedzeniu inauguracyjnym zapowiedział, że jego zamiarem jest realizacja tego drugiego scenariusza i przygotowanie jednolitego projektu Traktatu. Przedstawienie spójnej wizji reformy UE mogłoby przyczynić się do podniesienia rangi Konwentu jako instytucji demokratycznej i efektywnej.

Valéry Giscard d'Estaing przedstawił podczas spotkania Rady Europejskiej w Porto Carras w dniach 19–20 czerwca 2003 r. rezultat szesnastomiesięcznych prac Konwentu – projekt Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy². Projekt ten nie zawiera planów tak zdecydowanej reformy UE, jak zakładali na początku członkowie Prezydium i niektóre państwa UE (głównie: Francja, Niemcy i Włochy). Pojawiły się także zarzuty, że zbyt mała skala zaproponowanych zmian nie zapewni efektywnego funkcjonowania UE po rozszerzeniu do 25 członków. Dążenie przewodniczącego do przedstawienia spójnego projektu Traktatu wymusiło pozostawienie wielu spornych kwestii do rozstrzygnięcia podczas Konferencji Międzyrządowej, większość poprawek do poszczególnych artykułów projektu, które zostały przedstawione przez członków Konwentu nie została uwzględniona w końcowym projekcie. Należy podkreślić, że projekt Traktatu w znacznie większym stopniu uwzględnia koncepcje przedstawione przez duże państwa niż zgłaszane przez państwa małe.

Najwięcej kontrowersji wzbudziły propozycje, których realizacja mogłaby naruszyć zasadę równości wszystkich państw członkowskich UE. Dotyczyły one głównie: zmniejszenia liczby komisarzy w Komisji Europejskiej, zmiany systemu głosowania w Radzie UE, powołania stałego przewodniczącego Rady Europejskiej, ministra spraw zagranicznych UE oraz zmniejszenia ilości dziedzin objętych głosowaniem jednomyślnym.

Decyzja o ostatecznym kształcie Traktatu zapadnie podczas Konferencji Międzyrządowej, która rozpocznie pracę w październiku 2003 r., a zakończy prawdopodobnie wiosną 2004 r. Praca wykonana przez członków Konwentu pozwoli na pominięcie „fazy eksperckiej”, która do tej pory poprzedzała obrady Konferencji Międzyrządowych, a zatem być może umożliwi jej szybsze zakończenie. Podczas spotkania Rady Europejskiej w Porto Carras przedstawiony projekt uznano za „dobrą podstawę” do dyskusji w trakcie Konferencji Międzyrządowej, jednak nie jako podstawę przyszłej konstytucji dla UE, do czego dążyły Francja i Niemcy.

Przedstawiciele wielu państw członkowskich i kandydujących wskazywali, jakie postanowienia Traktatu będą chcieli zmodyfikować podczas Konferencji, jednak są

² Szerzej zob. K. Balon, *Wybrane instytucje prawne w projekcie Traktatu ustanawiającego Konstytucję Unii Europejskiej (26–27 maja 2003 r.)*, „Biuletyn” (PISM) nr 34 (138) z 9 czerwca 2003 r.

to często propozycje wykluczające się wzajemnie, a próba ich realizacji mogłaby oznaczać dalsze odsunięcie w czasie przyjęcia Traktatu. Przedstawienie przez Konwent jednego dokumentu końcowego przyczyni się prawdopodobnie do ograniczenia możliwości wprowadzenia zmian do projektu podczas Konferencji Międzyrządowej.

Agenda prac Konwentu była bardzo szeroka, a jednocześnie mandat dla jej realizacji był większy niż kiedykolwiek w historii integracji europejskiej. Formuła Konwentu została zastosowana tylko raz – w 2000 r. podczas prac nad Europejską Kartą Praw Podstawowych i spotkała się z poparciem państw UE. Jednak zakres poruszanych spraw był wówczas o wiele mniejszy niż obecnie.

Podczas obrad obecnego Konwentu przedstawiciele partnerów społecznych byli regularnie informowani o jego pracach, a członkowie Konwentu mogli poznać stanowisko organizacji społecznych. We wszystkich państwach członkowskich i kandydujących powstały również narodowe fora dialogu o przyszłości UE, co przyczyniło się do większej popularyzacji wiedzy na temat Unii wśród jej obecnych i przyszłych obywateli. Jednak nierzadkie były opinie, iż tylko niewielka część organizacji pozarządowych i obywateli była w istocie zaangażowana w prace Konwentu, a ich poglądy były w bardzo niewielkim stopniu brane pod uwagę przez Prezydium. Zgodnie z wynikami 59 Eurobarometru ponad połowa obywateli UE deklarowała niewiedzę na temat przedmiotu prac Konwentu: 57% badanych nie wiedziało, że Konwent pracuje nad propozycjami reform instytucjonalnych UE, dla 53% nie było jasne, czy ich rząd jest reprezentowany w Konwencie. Mimo pozytywnej oceny samej formuły Konwentu, konieczna jest analiza i wyciągnięcie wniosków z jego doświadczeń.

Przedstawienie jednolitego projektu Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy może ułatwić i przyspieszyć prace Konferencji Międzyrządowej. Przygotowanie spójnego dokumentu wynikało jednak nie tyle z pełnej zgodności poglądów na temat planowanej reformy, co z postawy członków Prezydium Konwentu, opowiadających się za takim rozwiązaniem. Z uwagi na trudności w wypracowaniu wspólnego stanowiska przyjęcie jednolitego projektu Traktatu można uznać za osiągnięcie instytucji Konwentu. Z drugiej strony pominięcie przez Prezydium wielu zgłoszonych propozycji budzi obawy co do trwałości zawartego kompromisu.

Wydaje się, iż tak silne dążenie do opracowania jednolitej wersji projektu Traktatu wykraczało poza wizję Konwentu zawartą w deklaracji z Laeken. Być może rozwiązaniem, które w większym stopniu oddałoby specyfikę Konwentu (szerokie forum dialogu, głęboka analiza różnych poglądów, różnych wizji przyszłości UE) byłoby zaprezentowanie przez Konwent wielu opinii na temat reformy, czy kilku projektów Traktatu. Wówczas w dokumencie końcowym zostałyby uwzględnione także propozycje czy zastrzeżenia do projektu Traktatu zgłaszane przez przedstawicieli wielu państw członkowskich i kandydujących. Przyczyniłoby się to do większej akceptacji wyników pracy Konwentu przez społeczeństwa obecnych i przyszłych państw UE.

OGŁOSZENIA

**Czasopisma wydawane przez
Polski Instytut Spraw Międzynarodowych**

„POLSKI PRZEGLĄD DYPLMATYCZNY”

Dwumiesięcznik zawierający oryginalne artykuły, recenzje, dokumenty archiwalne oraz polską kronikę dyplomatyczną.
ISSN 1642-4069

“THE POLISH FOREIGN AFFAIRS DIGEST”

Kwartalnik poświęcony sprawom międzynarodowym, zawiera anglojęzyczne wersje artykułów opublikowanych w „Polskim Przeglądzie Dyplomatycznym” oraz w innych czasopismach wydawanych w Polsce.
ISSN 1643-0379

„EBΠOΠA”

Rosyjskojęzyczny kwartalnik poświęcony problematyce europejskiej, zawiera oryginalne artykuły i recenzje.
ISSN 1643-0360

*Sprzedaż i prenumerata w Instytucie
oraz w Głównej Księgarni Naukowej im. B. Prusa,
Krakowskie Przedmieście 7, Warszawa*