

STANOVISKO EVROPSKÉ KOMISE K MEZIVLÁDNÍ KONFERENCI “POSÍLENÍ POLITICKÉ UNIE A PŘÍPRAVA ROZŠÍŘENÍ”

1. Mezivládní konference je první etapou nabitého programu a zároveň předpokladem pro jeho úspěch: nejpozději do čtyř let musí mít Evropa zavedenu jednotnou měnu (1. leden 1999), stanoveny orientační směry v oblasti obrany, a především pokud jde o budoucnost ZEU, vymezen nový finanční rámec pro Unii a svou politiku uzpůsobenu perspektivě rozšíření.

2. Členské státy uzavřely v roce 1993 Smlouvu o Evropské unii a uvedly ji v platnost. Touto smlouvou sledují dvojí a náročný cíl:

-potenciál vnitřního trhu má být s pomocí jednotné měny a konvergující hospodářské politiky členských států plně vyčerpán;

- Unie má získat pravou politickou dimenzi, aby byla s to společně zvládat vnitřní výzvy a lépe se prosazovat na světovém politickém dějišti.

Oba cíle jsou vzájemně úzce spjaty: jednotná měna jako spojovací článek mezi hospodářskými aktéry předpokládá nosné vědomí vlastní politické a sociální identity.

3. Podle Smlouvy o Evropské unii má být v roce 1996 svolána nová mezivládní konference, aby upevnila a posílila formující se Unii.

K tomu účelu orgány Unie v první polovině roku 1995 přezkoumaly způsob fungování Smlouvy o Evropské unii a dospěly přitom k dalekosáhle shodnému úsudku. Reflexní skupina shrnula svou diagnózu do jedné jediné věty: “Unie nedisponuje prostředky odpovídajícími jejím cílům.”

Podle názoru Komise vyžaduje již tato diskrepance podstatné uzpůsobení institucí.

4. Nezbytnost změny smlouvy je však ještě dalekosáhlejší. Neboť jak bychom mohli zůstat nečinnými tváří v tvář historické šanci sjednotit národy Evropy v rozšířené Unii?

Pro rozšíření, o němž je v zásadě rozhodnuto, jsou charakteristické dva faktory:

- není již příliš v nedohlednu. Konference 1996 je velmi pravděpodobně jedinou a poslední příležitostí nastolit v kruhu patnácti členských států úvahy, jak může Unie fungovat v rozšířeném rámci;

- bude se lišit od dřívějších rozšíření svým rozsahem i s tím spojenou větší diverzitou. Větší Evropa bude nutně mnohotvárnější, a tím i komplexnější.

Unie s ještě více členy skrývá nebezpečí rozplynutí v sobě samotné. Jak to formuloval jeden z šéfů států, nesmí “dojít až k tomu, že poslední kandidát bude přistupovat k něčemu, co už vůbec nebude existovat”. K rozšíření nesmí dojít za cenu obětování vymožeností čtyřiceti let evropského sjednocování. Tyto vymoženosti budou základem solidarity ve vztahu k novým členským státům.

5. Evropská unie tudíž nemůže přistoupit k tomuto rozšíření, aniž by napřed změnila, a to i výrazně, některé postupy a způsoby fungování.

Závazky přijaté Smlouvou o Evropské unii musí být splněny bez omezení. Tak musí být zejména ve stanovených termínech uskutečněna hospodářská a měnová unie s jednotnou měnou.

6. Nadcházející konference má pro Evropu rozhodující význam. Prohloubení a rozšíření Unie spolu neoddělitelně souvisí. Komise tudíž od mezivládní konference očekává posílení Unie, připravené na základě politického konceptu rozšíření. Unie tedy musí:

- přiblížit se občanovi,

- silněji prosazovat svou identitu v mezinárodní rovině, - dát si institucionální základy, které budou funkční i v rozšířené Evropě.

Za těchto předpokladů Komise podporuje svolání mezivládní konference.

I. EVROPA VE SLUŽBÁCH OBČANA

7. Občan musí být na Evropě zúčastněn. "Občanství Unie", zakotvené ve Smlouvě o Evropské unii, je doplněním národní státní příslušnosti.

Toto "občanství" musí být ve všech svých aspektech naplněno podstatou:

- má svůj původ v evropském modelu společnosti, který garantuje všeobecně uznávaná základní práva a předpokládá solidaritu mezi všemi členy společnosti;

- může se rozvinout pouze v prostředí, ve kterém je zajištěn jak volný pohyb osob a svoboda pobytu, tak i dostatečné bezpečnostní podmínky;

- předpokládá, že se občané s Evropou identifikují; tato Evropa, budovaná opakovanými změnami smluv a stávající se tak stále komplexnější, se musí stát transparentnější a demokratičtější.

1. Podpora evropského modelu společnosti

8. Dílo evropského sjednocování je založeno na nových představách společných všem evropským společnostem, které spojují základní hodnoty demokracie - lidská práva a fungování právního státu - s principy tržního hospodářství, solidarity a soudržnosti. K těmto hodnotám patří také rovnoprávný přístup občanů k všeobecným službám, jakož i k zaopatřovacím a občanským službám, zajišťujícím solidární péči o životní potřeby občanů.

Evropský model společnosti je ve Smlouvě o Evropské unii zakotven v podobě všeobecných cílů, jako je zajištění vysoké úrovně zaměstnanosti a trvalého rozvoje pomocí specifických politik a podporou sociálního dialogu.

V době, kdy Evropa vstoupí do nové politické fáze, by musela být podpora tohoto modelu společnosti zesílena a precizována.

Lidská práva

9. Členské státy Unie hájí lidská práva: jsou bez výjimky členy Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Také Unii slouží tato úmluva jako vodítko pro její rozhodování a jednání.

Unie by však musela dát svým závazkům vůči těmto hodnotám ještě viditelnější výraz odpovídajícími ustanoveními ve smlouvě nebo přistoupením k této dohodě. To by bylo na místě především se zřetelem k rozšíření a diverzifikaci Unie. Soudní dvůr brzy zaujme stanovisko k této otázce.

Mezivládní konference by měla dále zahrnout do smlouvy ustanovení, která by zejména se zřetelem k rovnosti příležitostí mezi muži a ženami; a vůbec pokud jde o záruky stejného odměňování, zakazovala jakoukoli diskriminaci a výslovně zakazovala rasismus a nenávisť k cizincům.

Unie založená na právu

10. Konsolidace Unie založené na právu znamená uplatňování a dodržování práva Společenství. Zde záleží v nejpřednější řadě na úřadech členských států. Prosazování práva Společenství je tím důležitější v rozšířeném Společenství, kde právní předpisy a správní systémy jednotlivých států budou ještě různorodější.

Podle názoru Komise

- by jim musely být svěřeny především v oblasti vnitřního trhu účinnější prostředky k prosazování práva Společenství;
- by musela být posílena role Soudního dvora, zejména pokud jde o respektování jeho rozhodnutí.

11. Podvádění ke škodě finančních zájmů Společenství musí být účinně potíráno. To je možné jen tehdy, jestliže se k tomu bezvýhradně zaváží členské státy stejně jako orgány Společenství.

Komise navrhuje, aby Unie pro to vytvořila přiměřený právní podklad.

Sociální dimenze

12. Každý členský stát se snaží garantovat pomocí politických nebo právních prostředků a za účasti sociálních partnerů nebo společenských sil uskutečňování sociálních cílů ve volném hospodářství k prospěchu všech občanů.

Uskutečňování těchto cílů je sice v první řadě věcí členských států, hospodářství a sociálních partnerů, ale i Unie k nim musí přispívat svým dílem. Občané musejí vědět, že jim Unie pomáhá lépe využívat určitých základních práv v sociální oblasti. Sociální dimenze musí na konferenci zaujmout důležité místo. Jde především o to, zajistit pro všechny občany Unie společný základ sociálních práv. Podle názoru Komise to především vyžaduje, aby se Protokol o sociální politice stal součástí Smlouvy a aby některá ustanovení o spolupráci členských států v sociální oblasti, jako třeba boj proti vyřazování na okraj společnosti a chudobě, byla vyjádřena precizněji. Díle musejí být do tohoto úsilí více než doposud spoluzapojeny ty společenské síly, které jsou s to rozvíjet nové iniciativy a novou solidaritu.

Zaměstnanost

13. Nezaměstnanost podvrací základy našich společností. Přitom postihuje téměř dvacet milionů lidí, především mladistvých. Makroekonomická opatření sice mohou být účinná, ale snížení nezaměstnanosti závisí především na hospodářství.

Komise ve své Bílé knize o růstu, konkurenceschopnosti

a zaměstnanosti, publikované v roce 1993, navrhla řadu opatření zaměřených k mobilizování všech společenských aktérů. Tato strategie je platná ještě i dnes: růst, konkurenceschopnost a zaměstnanost jsou rovnocenné cíle. Jen konkurenceschopné hospodářství může vytvářet trvalá pracovní místa.

Unie musí strukturovaným a koherentním úsilím přispívat k dosažení vysokého stavu zaměstnanosti, který je již jedním ze smluvních cílů.

Komise tudíž navrhuje začlenit do smlouvy specifická ustanovení o zaměstnanosti. Ta musejí na základě komunitárních vymožeností a zkušeností pojímat zaměstnanost jako otázku společného zájmu a být zaměřena k těmto cílům:

- vytvořit předpoklady pro společnou strategii zaměstnanosti,
- podporovat spolupráci mezi příslušnými aktéry, - zesílit opatření pro multilaterální kontrolu víceletých programů členských států,
- zohlednit zaměstnanost u ostatních komunitárních politik.

14. Trvalý rozvoj

Přiměřená ochrana životního prostředí patří k nejdůležitějším zájmům občanů Unie.

Podle názoru Komise by měla být smluvní ustanovení o trvalém a ekologicky ohleduplném rozvoji zesílena v dvojitě směru:

- právo na zdravé životní prostředí a povinnost jeho udržování by měly být začleněny do smluvních ustanovení o občianovi Unie;
- ochrana životního prostředí by měla být výslovně zahrnuta do jiných politik Unie.

2. Svoboda a bezpečnost v Evropě

15. Zásada volnosti pohybu v Evropské unii je sice ve smlouvě zakotvena, ale její konkrétní uplatňování je ještě silně omezeno:

- v rámci celé Unie je uplatňována jen neúplně;
- pro dosažení pokroku v této oblasti některé členské státy uzavřely dohodu ad hoc (Schengenská dohoda), ta ale neposkytuje tytéž garance jako komunitární právo.

Realizace volnosti pohybu předpokládá, že budou vyřešeny komplexní problémy vyvstávající u azylové politiky, v souvislosti s přistěhovaleckými proudy, s bojem proti kriminalitě, zneužívání drog a proti terorismu. To platí tím spíše, že tyto problémy se nezastavují na hranici toho či onoho členského státu, ale projevují se mezinárodně.

Unie k těmto problémům doposud přistupovala s vyloženě překonanými nástroji a metodami. Komise navrhuje odstranit nedostatky smlouvy v oblastech justice a vnitra-zejména nedostačující účinnost i absenci demokratické a soudní kontroly-jasným stanovením cílů a zvolením přiměřených metod a nástrojů.

16. Všeobecně jde o to, aby zásada volnosti pohybu a svobodného pobytu, zakotvená ve smlouvě byla posílena a uplatňována za přiměřených bezpečnostních podmínek.

Přitom je třeba hlavně usilovat o následující čtyři cíle:

- stanovení společných podmínek pro vstup, pobyt a status státních příslušníků třetích zemí v Unii,
- skutečné vzájemné uznávání rozsudků vynesných vnitrostátními soudy,
- potírání různých forem kriminality a podvodů,
- podpora účinné spolupráce mezi správními službami členských států..

17. Kromě toho by měly být stanoveny následující nástroje a postupy:

Rozhodování

Všeobecně uplatňovaným pravidlem jednomyslnosti je rozhodování v Radě ochromováno nebo omezováno na minimální konsens. Podle názoru Komise má být jednomyslnost zásadně nahrazena kvalifikovanou většinou.

Širší zapojení Evropského parlamentu je žádoucí zejména u otázek, které se mohou týkat práv jednotlivých občanů.

Konečně pak by mělo být Komisi ve všech příslušných oblastech přiznáno právo iniciativy.

Právní nástroje

Ani společný postup a společný postoj s jejich nejasnou právní účinností, ani tradiční mezinárodní úmluva, jejíž mezinárodněprávní působnost je nejistá a opožděná, nejsou vhodnými nástroji; Unie spíše pro tyto oblasti potřebuje způsobilejší právní nástroje.

Soudní kontrola

Rozhodnutí by musela podléhat soudnímu přezkoumání Soudním dvorem, aby byl v neposlední řadě zajištěn alespoň jednotný výklad právních předpisů.

musejí být přístupná a srozumitelná, aby občan také dostával důležité informace.

Role Parlamentu má při tom zvláštní význam a musí být posílena.

Transparentnost a demokratická kontrola jsou ale plně zajištěny teprve tehdy, jestliže národní parlamenty mohou silněji spoluutvářet politiku Unie. K tomu účelu musejí od institucí a orgánů, jakož i od vlastní vlády dostávat včas všechny potřebné informace.

Méně je více, to platí i pro Evropskou unii. Na základě tohoto poznání byl již do smlouvy pojat princip subsidiarity. Členské státy a orgány musejí jít dál touto cestou. Jen ta zaručuje, že o konkrétních otázkách se bude jednat na správné úrovni -Společenství, příslušného státu nebo regionu.

Má-li se Evropa stát srozumitelnější, musejí být především změněna institucionální pravidla.

To znamená následující:

-smlouvy musejí být zjednodušeny a zkonsolidovány , - rozhodování musí být praktičtější a demokratičtější.

a) Srozumitelné a konsolidované smlouvy

18. Smlouvy ES i Smlouva o Evropské unii se v průběhu let stávaly stále komplikovanějšími a nečitelnějšími.

Existuje dobrý tucet smluv a základních aktu s více než 700 články, se základními i technickými předpisy, a k tomu ještě množství překonaných ustanovení, jež ztěžují přístup k primárnímu právu Evropské unie.

Kromě toho paralelní existence tří právně odlišných Společenství v jedné Unii bez právní subjektivity nikterak občanovi neusnadňuje pochopení evropského integračního procesu.

Konečně pak mezivládní spolupráci v otázkách zahraniční politiky, jakož i v oblastech justice a vnitra se výstavba Evropy ještě více komplikuje.

Zjednodušení a konsolidace smluv musí jít co možná nejdál.

Pracovní metody

Současné pracovní struktury Rady, které zahrnují velké množství rovin a znemožňují efektivní práci, musejí být zjednodušeny.

19. Podle názoru Komise může být právě prokazovaných výsledků vesměs co nejjednodušeji dosaženo tím, že oblasti justice a vnitra - s výjimkou justiční spolupráce v občanskoprávních a trestněprávních záležitostech, jakož i spolupráce policejních úřadů - budou převedeny do komunitárněprávního rámce. Toto přesunutí je zvláště naléhavě potřebné v oblastech, jež bezprostředně souvisejí s volností pohybu, jako jsou překračování vnějších hranic, drogová politika, přistěhovalecká politika, nakládání se státními příslušníky třetích zemí a azylová politika.

Podle této logiky by měl být obsah Schengenské dohody pojat do smlouvy.

3. Evropu utvářet srozumitelněji a demokratičtěji

19. Praktická realizace politiky Unie je základním předpokladem demokracie. Transparentnost je proto požadavkem, který musejí splňovat všechny orgány; opatření Unie

b) Jednodušší a demokratičtější usnášení

21. Zmnohonásobení i mnohvrstevnost legislativních i prováděcích postupů se staly příčinou nabobtnalosti a nesrozumitelnosti usnášení Unie. Kromě toho by musela být zjednodušena ustanovení o rozpočtovém řízení. Stav meziinstitucionálních dohod by bylo nutno konsolidovat.

Ve smyslu potřebné transparentnosti a demokratičnosti má rozhodující význam, aby mezivládní konference nově uspořádala a zjednodušila usnášení.

22. Ke zjednání nápravy navrhuje Komise následující čtyři opatření:

Způsoby usnášení

Způsoby usnášení by měly být omezeny na tři: usnesení s prostým stanoviskem Parlamentu, s jeho souhlasem, a spolurozhodování Parlament/Rada.

Spolurozhodování

Spolurozhodování je třeba rozšířit a zjednodušit. Představuje důležitý posun k vytvoření opravdové demokratické kompetence Evropského parlamentu. Podle ustanovení smlouvy předloží Komise Radě zprávu o rozšíření okruhu aplikace spolurozhodování.

Komise je toho názoru, že postup spolurozhodování se vesměs osvědčil. Mohl by však být ještě více zrychlen a zefektivněn, kdyby byl zjednodušen následujícími opatřeními: zavedením lhůt pro první čtení, zrušením fáze vyjadřování odmítavého záměru ve druhém čtení a zrušením třetího čtení. .

K okruhu aplikace spolurozhodovacího postupu zastává Komise názor, že legislativní akty musejí být schvalovány cestou spolurozhodování. To předpokládá vyjasnění pojmu legislativní akt. Spolurozhodování by mělo být v každém případě uplatňováno v těch oblastech, pro které v současné době platí postup spolupráce, který by měl být zrušen.

Schvalování

způsobilost jednat místo reagovat, a tak se lépe zasazovat o zájmy svých občanů..

Některé prvky jednotné a ucelené zahraniční politiky se v různé míře objevily mimo jiné v obchodní politice, hospodářské pomoci a při humanitárních opatřeních. Jiné oblasti, jako společná zahraniční a bezpečnostní politika, ještě nedospěly dál než k prvním zárodkům.

Konference by tudíž měla sledovat tyto hlavní cíle:

- propojit jednotlivé oblasti vnějších vztahů pomocí struktur a postupů vedoucích k větší koherenci a Kontinuitě v zahraniční oblasti v jeden pohotový akční celek;
- zlepšit společnou zahraniční a bezpečnostní politiku ve všech fázích;
- vytvořit vlastní evropskou identitu v bezpečnostních a obranných otázkách jako součást společné zahraniční a bezpečnostní politiky.

Okruh aplikace postupu schvalování by Bylo zapotřebí doplnit a přesně definovat. V oblastech "konstitutivní úrovně" (změna smluv, vlastní prostředky) by mělo být závazně zavedeno schvalování Parlamentem.

Naproti tomu by se tento postup neměl uplatňovat v legislativních oblastech, ani pro komunitární akční programy, pro něž se pravidlem musí stát spolurozhodování.

U mezinárodních dohod je nutné vyjasnit okruh aplikace schvalovacího postupu, zejména se zřetelem k roli parlamentů v členských státech.

Prováděcí opatření

Pravidla Společenství pro prováděcí opatření jsou komplikovaná a málo transparentní.

Rozhodovací postupy pro prováděcí akty je třeba důkladněji sladit s kompetencemi orgánů. To znamená, že Komise musí plně dbát své role jako výkonného orgánu pod kontrolou

legislativní moci. Musí se tudíž brát zřetel na roli Parlamentu, je-li přijímán základní akt cestou spolurozhodování. V tomto případě by se mělo počítat s postupem, který Parlamentu i Radě umožní odporovat návrhu opatření, jež předložila Komise. Vlastní opatření by se pak přijímalo cestou spolurozhodování.

Dále by se muselo snížit množství prováděcích postupů, aby se předešlo neplodným debatám mezi orgány o způsobu postupu, který by měl být zvolen, a aby postup byl uzpůsoben povaze přijímaných rozhodnutí. Komise navrhuje omezit se maximálně na tři různé výbory (poradní výbor, správní výbor a dohodovací výbor) s příslušnými postupy a varianty zrušit.

II. POSÍLENÍ ZAHRANIČNĚPOLITICKÉ IDENTITY

23. Podle Smlouvy o Evropské unii musí Unie prosazovat svou identitu na mezinárodní scéně. Zkušenost však ukazuje, že větší vliv, který mohly členské státy očekávat na základě jejich společného počínání, se nedostavil. Členské státy jednají často odděleně, a po rozšíření by si tak mohly počínat ještě více.

Konference musí sledovat prostý a jasný cíl: dodat Unii

1. Koherence opatření v zahraniční oblasti

24. Unie by měla být s to hovořit jedním hlasem. Její zahraniční politika bude úspěšná teprve tehdy, jestliže všechny oblasti, pro něž jsou příslušné různé orgány, budou vedeny z jednoho místa.

Smlouva již nyní zavazuje Radu a Komisi, aby se v zahraniční politice navzájem sladily. Jelikož však dnešní struktura smlouvy neskýtá žádnou záruku koherentního počínání, musí být tento závazek posílen.

Předsedající Rady a Komise by měli zajišťovat, aby oba tyto orgány, které jsou v různém ohledu příslušné pro zahraniční politiku Unie, dobře spolupracovaly. To by značně posílilo kontinuitu i efektivnost zahraniční politiky Unie.

2. Prohloubení kolektivního postupu v zahraniční oblasti

Řešit se musejí tři otázky:

Obchodní politika

25. Ustanovení smlouvy musejí být vzhledem k radikálním změnám ve struktuře světového hospodářství přepracována, jelikož stále většího významu nabývají služby, duševní vlastnictví a přímé zahraniční investice. Tyto změny se odrážejí v rozsáhlejších kompetencích Světové obchodní organizace.

Nejasná oprávnění Společenství v těchto obchodněpolitických oblastech však vedou ke zbytečným diskusím o procedurálních otázkách. Zastupování zájmů členských států, a tím i zájmů jejich podniků je tím oslabováno.

Podle názoru Komise vyžaduje tudíž obchodní politika Společenství vyjasnění.

Součinnost Unie v mezinárodních organizacích

26. Smlouva dostatečně neodpovídá potřebě Unie stále více jednat v mezinárodních organizacích nebo v nich spolupracovat. Těžkostí vyvstávají, když určité otázky spadají do kompetence jak Společenství, tak i členských států. Koordinace postojů členských států se pak stává komplikovanější.