



KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 10.7.2007
COM(2007) 412 konč.

SPOROČILO KOMISIJE SVETU

Prenoviti Evropo za 21. stoletje

SPOROČILO KOMISIJE SVETU

Prenoviti Evropo za 21. stoletje

Mnenje Evropske komisije na podlagi člena 48 Pogodbe o Evropski uniji o konferenci predstavnikov vlad držav članic, sklicane za spremembo pogodb

I PRENOVITI EVROPO SKUPAJ

Spremenila se je Evropa, spremenil se je svet. 21. stoletje prinaša nove izzive in priložnosti. Interakcija gospodarstev in ljudi – s komunikacijo, trgovino, migracijami, deljeno skrbjo za varnost ali kulturnimi izmenjavami – je v nenehnem razvoju. V takšnem globaliziranem svetu mora biti Evropa konkurenčna, da lahko zagotovi gospodarsko rast ter nova in boljša delovna mesta ter s tem dosegla splošni trajnostni razvoj. Podnebne spremembe zahtevajo odgovor, ki mora biti obenem globalen in lokalni. Demografske spremembe so spodkopale nekatera stara prepričanja v zvezi z načini delovanja družbe. Nove grožnje na področju varnosti zahtevajo nove strategije in politike. Na vseh teh področjih mora biti Evropa pripravljena na spremembo. Blaginja v prihodnosti zahteva nove spretnosti, nove načine dela ter politične, gospodarske in socialne reforme. Evropska družba je dovolj ustvarjalna in sposobna, da se odzove na te izzive. Njene temeljne in bistvene vrednote – svoboda, človeško dostojanstvo, solidarnost, toleranca, socialna pravičnost, vladavina prava – so dokazale svojo vrednost. Če pa želi te vrednote ohraniti in utrditi, se mora Evropa prilagoditi. Prav tako potrebuje vzporedno, ki bi spremenili te namene v stvarnost. Države članice se ne morejo same spopadati z današnjimi in prihodnjimi izzivi: samo skupno prizadevanje – v polnem spoštovanju subsidiarnosti – lahko zagotovi pravi odgovor. To je naloga Evropske unije, zato pa ta potrebuje prave pogodbe, prave institucije in prave delovne metode.

Evropo preizkušamo na tem, ali zna zagotoviti politike, ki ustrezajo pričakovanjem in stremljenjem državljanov, namreč vizijo Evrope, pripravljene sodelovati pri oblikovanju skupne prihodnosti.

Evropska unija je v edinstvenem položaju, da lahko najde odgovore na danes najbolj pereča vprašanja. Evropa s 27 ali več državami članicami zagotavlja možnost delovanja s celinsko razsežnostjo in izpolnjevanja nalog, ki presegajo nacionalne meje. Po petdesetih letih povezovanja in širitve je vizija ustanoviteljev Evrope še vedno aktualna. Skupne rešitve so pogosto edini uspešni pristop za doseg pravih odgovorov za Evropo v globaliziranem svetu: prenoviti evropsko gospodarstvo, da bi bilo sposobno spopasti se z novo konkurenco, biti še naprej v prvi vrsti pri prizadevanju za obravnavanje podnebnih sprememb na svetovni ravni, zagotoviti trajnostne energetske rezerve, učinkovito upravljati migracije, bojevati se proti terorizmu, pomagati državam v razvoju pri boju proti revščini ter slediti učinkoviti širitvi evropskih vrednot v svetovni skupnosti. Evropska unija ima potencial za utrditev svojih politik na vseh teh področjih, vendar tega potenciala ne smejo zavirati zastareli načini dela.

Da bi izkoristila svoje zmožnosti, potrebuje Evropska unija prenavo in reformo. Določbe politik je treba posodobiti tako, da bodo odsevale vprašanja sedanjosti. Občutljivo ravnotežje med različnimi evropskimi institucijami še vedno zagotavlja najboljšo kombinacijo za povezovanje moči Evrope. „Metoda Skupnosti“ – in zlasti posebna vloga Evropske komisije in njena pravica pobude – je ključnega pomena za uspeh evropskega sistema. Vendar morajo biti uporabljena sredstva usklajena s potrebami razširjene Unije. Da uresničijo skupno vizijo

EU, morajo biti ta sredstva učinkovita in povezovalna, sposobna premostiti neizogibne težave, ki se pojavijo pri obvladovanju razlik v Evropi s 27 državami članicami: institucijam in delovnim metodam mora biti na voljo preprostejši način odločanja, ki je sposoben odgovoriti na spremenljive izzive sedanjosti. Morajo pa tudi biti demokratična – sodobna Evropska družba upravičeno zahteva visoke standarde odgovornosti, preglednosti in sodelovanja. Legitimnost evropskega projekta mora biti utemeljena s predmetom in načinom svojega delovanja.

V prejšnjem desetletju je Evropska unija iskala pravo pot k prenovitvi in boljšemu odgovoru na skrbi in stremljenja svojih državljanov. Komisija je bila vedno dejavno vključena v ta proces. Laekenska deklaracija je določila, na katerih področjih Evropa potrebuje reformo. Širitvi v letih 2004 in 2007 sta poglobili potrebo po prenovitvi načina delovanja Unije. Konvencija in medvladna konferenca iz leta 2004 sta poskusili odgovoriti v obliki Pogodbe o Ustavi za Evropo. Komisija je vedno močno podpirala ustavno pogodbo kot pravičen odgovor na izzive za Evropo. Čeprav je bila ratificirana v večini držav članic, ustavna pogodba ni zmogla pridobiti enotne podpore. Obdobje premisleka je bilo za Unijo odskočna deska za odločitve, pri čemer je Komisija utirala pot s pobudo Načrt D¹ za oblikovanje zamisli o tem, kako narediti EU bolj demokratično, pregledno in učinkovito.

Kljub premoru pri ratificiranju ustavne pogodbe je potreba po prenovi načina delovanja Evrope še vedno pereča. Evropska komisija se je odločila za izvedbo nove agende, ki je pridobila podporo na neformalnem srečanju Evropskega sveta v Hampton Courtu oktobra 2005 in je podprta z dvotirnim pristopom iz „Agende državljanov“². Pokazalo se je, da potrebujemo pravo orodje in prave delovne metode za spopad s političnimi imperativi, ki nagovarjajo Evropo. Koraki v smeri rešitve institucionalnih vprašanj – okvir na Evropskem svetu junija 2006, Berlinska deklaracija marca 2007 in celovit sporazum o elementih reforme junija 2007 – so bili storjeni. Evropska unija je obenem potrdila evropskim državljanom svojo zavezanost reformi politik, od gospodarske rasti do ustvarjanja delovnih mest, od energetike do migracij, od podnebnih sprememb do inovacij. Evropa je dosegla rezultate na vseh teh področjih.

Berlinska deklaracija ni samo proslavila petdeseto obletnico Rimske pogodbe, marveč se je tudi zavezala k oblikovanju novega skupnega temelja za Evropo pred volitvami v Evropski parlament leta 2009. Po obdobju političnega posvetovanja se je Evropski svet junija 2007 dogovoril o sklicu medvladne konference. Določen je bil natančen mandat s podrobnim opisom elementov reforme. Naloga medvladne konference je sporazumeti se o reformni pogodbi, da bi se „obstoječe pogodbe spremenile zaradi izboljšanja učinkovitosti in demokratične legitimnosti razširjene Unije ter doslednosti njenega zunanjega delovanja“.

Sporazum o mandatu potrjuje dvotirno strategijo kot pravi pristop za Unijo. Evropa se lahko najbolje spopade z institucionalnimi spremembami, če institucije pokažejo svojo zavezanost uresničevanju političnih, ekonomskih in socialnih imperativov. Unija si prizadeva služiti svojim državljanom, dosegati rezultate, zato da bi njihovo življenje uživalo večjo blaginjo in

¹ Prispevek Komisije k obdobju razmisleka in za vnaprej: Načrt D za demokracijo, dialog in debato - COM(2005) 494, 13.10.2005.

² Agenda državljanov: Doseganje rezultatov za Evropo - COM(2006) 211, 10.5.2006.

varnost, ter utrditi Evropo na podlagi vrednot, na katerih je bilo zgrajenih 50 let evropskega povezovanja.

II REFORMNA POGODBA

Evropski svet je junija 2007 določil natančen mandat za medvladno konferenco. Mandat je bil sad skrbno oblikovanega kompromisa. Skupaj s številnimi pozitivnimi elementi, ki jih je treba pozdraviti, je ta kompromis pomenil, da nekatere spremembe, dogovorjene na medvladni konferenci, niso bile ohranjene in da je bilo posameznim državam članicam zagotovljenih več izjem. Izpad nekaterih elementov, vključno z nekaterimi simbolnega pomena, ter spremembe, ki so zmanjšale berljivost besedila pogodbe, so bili nujni sestavni del pogodbenega svežnja, ki bi ga lahko podpisale vse države članice. Komisija je dejavno prispevala k temu kompromisu z rešitvami, ki so omogočile ravnotežje med političnim realizmom in ambicijo. V primerjavi z obstoječimi pogodbami bodo predlagane spremembe Evropski uniji zapustile zdravo institucionalno in politično podlago, da bi uresničila pričakovanja svojih državljanov.

Predlagana reformna pogodba bo spremenila temeljni pogodbi EU. Rezultat bo pravni okvir, namenjen temu, da bi bilo Uniji dano orodje za spopadanje z izzivi prihodnosti, promociji reforme ob hkratnem spoštovanju močnih temeljev obstoječega institucionalnega ravnotežja, ki je tako dobro služil Evropi v preteklih petdesetih letih.

Mandat zelo podrobno določa, kako bo medvladna konferenca sestavila reformno pogodbo. Določa obseg medvladne konference in izključno podlago zanjo, pri čemer podrobno navaja, katere inovacije, dogovorjene na medvladni konferenci leta 2004, bodo sprejete, in kateri novi elementi so vključeni. Kot taka daje jasno podobo o dveh enakovrednih pogodbah, ki bosta izšli iz procesa in bosta predstavljeni za ratifikacijo.

Mandat zagotavlja pravo podlago za hitro in učinkovito medvladno konferenco, ki bo sposobna sporazumeti se o pogodbi, ki bi bila kmalu ratificirana. Cilj Evropskega sveta o zagotovitvi ratifikacije pred volitvami v Evropski parlament junija 2009 je zaželen in realističen. Ta cilj je treba doseči.

Evropski svet je poudaril, da mora EU med medvladno konferenco in procesom ratifikacije okrepiti komunikacijo z državljani ter jim zagotoviti celotne in celovite informacije ter jih vključiti v neprekinjen dialog. Zaradi izbranega pristopa – spremembe obstoječih pogodb – je komunikacija predlaganih reform in njihove utemeljitve posebno pomembna, prav tako pa je pomembno, da je lahko dostopno in berljivo besedilo pogodb čim prej na voljo.

Bolj demokratična in pregledna Evropa

Z reformno pogodbo bo Evropska demokratična struktura prenovljena in okrepljena. Zagotovila bo večjo preglednost institucij in Evropejcem dala več priložnosti, da se prepričajo, kako se njihovo mnenje upošteva pri delovanju Unije. Nov oddelek pogodbe določa načela na temelju demokratične odgovornosti Unije.

- S povečanjem soodločanja na približno 50 področjih bo za veliko večino zakonodaje EU Evropski parlament enakopraven Svetu. Zajeta bodo ključna področja, vključno s področjem svobode, varnosti in pravice. Parlament bo tudi pridobil pomembne nove pristojnosti za proračun in mednarodne sporazume.

- Nacionalni parlamenti bodo dobili več priložnosti za vključitev v delovanje EU ob spoštovanju ustaljenih vlog institucij EU. To vključuje dvostopenjski postopek za spremljanje subsidiarnosti, ki bo omogočil nacionalnim parlamentom, da prikličejo pozornost Komisije na njihove pomisleke: če večina deli iste pomisleke o danem predlogu, se lahko Komisija, poleg možnosti umaknitve ali spremembe, odloči, da osnutek ohrani in predloži svoje utemeljitve v končni sklep Evropskega parlamenta in Sveta ministrov.
- Državljeni in nacionalni parlamenti bodo z odprtjem obravnave Sveta ministrov javnosti sami videli odločitve, ki so jih sprejele njihove vlade.
- Pobuda državljanov bo milijonu državljanov iz različnih držav članic – Uniji, ki šteje skoraj 500 milijonov prebivalcev – omogočila, da Komisijo pozove k predložitvi novega predloga.
- Razmerje med državami članicami in Evropsko unijo bo z jasno opredelitvijo pristojnosti postalo jasnejše.
- Reformna pogodba bo pojasnila, da ostajajo države članice v Uniji po lastni izbiri, z jasno določbo, ki priznava, da je izstop iz EU možen.

Bolj učinkovita Evropa

Da bi se politične želje spremenile v dejansko spremembo za državljane, mora biti Evropa sposobna ukrepanja. To zahteva učinkovite in pregledne institucije in delovne metode. Metoda Skupnosti, edinstven institucionalni preplet, kakršnega pozna Unija, zagotavlja temeljno strukturo, ki omogoča, da so interesi različnih držav in narodov v Evropi združeni z interesi Unije kot celote. Komisija pripisuje poseben pomen prvenstvu zakonodaje EU, ki je jasno določena v obstoječi sodni praksi in priznana v mandatu. Svoje pristojnosti bo še naprej uveljavljala na področjih, kot je politika konkurence, da bi svojim državljanom zagotovila koristi notranjega trga.

Reformna pogodba naj bi posodobila institucionalni sistem Unije, tako da bo ta lahko odseval potrebo razširjene Unije po prilagoditvi politik hitro spreminjajočemu se svetu.

- Reformna pogodba bo omogočila hitrejše in doslednejše odločitve na področjih svobode, varnosti in pravice. S tem se bo izrazito povečala sposobnost Evrope, da se bori proti terorizmu, kriminalu in trgovanju z ljudmi ter upravlja migracijske tokove. Države članice, ki so se odločile, da ne bodo sodelovale v vseh vidikih politik s področij svobode, varnosti in pravice, bodo v prihodnosti lahko izbrale, da se v celoti vključijo v ta področja delovanja.
- Sposobnost ukrepanja na področjih, ki so zanj največje prednostne naloge, bo Unija povečala z novimi in okrepljenimi pravnimi podlagami na področjih, kot so energetska politika, javno zdravje in civilna zaščita, ter novimi določbami glede podnebnih sprememb, storitev javnega interesa, raziskav in tehnološkega razvoja, teritorialne povezanosti, trgovinske politike, veselja, humanitarne pomoči, športa, turizma in upravnega sodelovanja.
- Preprostejši postopki za gospodarsko upravljanje bodo okrepili usklajenost in olajšali odločanje v euroobmočju.
- Glasovanje s kvalificirano večino v Svetu ministrov bo zagotovilo, da se lahko skupne zadeve uredijo s skupnim odločanjem, pri čemer se pravično upošteva različen obseg držav

članic. Razširitev glasovanja s kvalificirano večino na več kot 40 novih primerov bo uresničila delovanje EU na teh področjih.

- Poenostavljen način izračuna glasovanja s kvalificirano večino bo po njegovi uvedbi novembra 2014 okrepil učinkovitost Sveta in zagotovil jasno ravnotežje med številom držav članic in obsegom njihovega prebivalstva.
- Kadar se bo vsaj devet držav članic odločilo za skupno ukrepanje v okviru Unije, bodo lahko te države uporabile postopke o okrepljenem sodelovanju. Pot k okrepljenemu sodelovanju je olajšana zlasti na področjih pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah in pri policijskem sodelovanju. Okrepljeno sodelovanje je način, da se znotraj skupnega okvira, ki je potreben za vse države članice, upošteva različnost razširjene Unije.
- Stalni predsednik Evropskega sveta bo v sodelovanju s predsednikom Komisije zagotovil boljšo pripravljenost in kontinuiteto v delovanju Evropskega sveta.
- S svojo preglednejšo sestavo in večjimi pooblastili njenega predsednika bo Komisija še naprej imela ključno vlogo pri odločanju EU in izražala različne dele Unije s sistemom pravične rotacije.
- Prag glede števila poslancev Evropskega parlamenta, s spodnjo in zgornjo mejo za vsako državo članico, bo utrdil zastopanost državljanov v Evropskem parlamentu.
- Uvedba glasovanja s kvalificirano večino in soodločanja o prihodnjih reformah pravosodnega sistema Unije bo temu sistemu v pomoč pri prilagoditvi izzivom prihodnosti.
- Dogovori o vodenju zunanje politike bodo odsevali obstoječe ravnotežje med državami članicami in institucijami, pri čemer bo lahko EU kot celota boljše spodbujala in varovala evropske interese in vrednote na svetovni ravni.
- Možen je sporazum o prihodnjih spremembah politik znotraj obstoječih pristojnosti, razširitvi glasovanja s kvalificirano večino in uporabi soodločanja, ne da bi bilo potrebno sklicati novo medvladno konferenco, pri čemer pa je še vedno potrebno soglasje.
- Motečega razlikovanja med „Evropsko Skupnostjo“ in „Evropsko Unijo“ ne bo več.

Evropa pravic in vrednot, solidarnosti in varnosti

Reformna pogodba bo okrepila imperativa solidarnosti in varnosti v Uniji. Ta povezujeta Unijo, države članice in državljane Evrope ter odsevata Evropo vzajemne pomoči in vzajemne zaščite. Obenem bodo v novi pogodbi sprejeti praktični ukrepi za razvoj delovanja EU na področjih, kot so podnebne spremembe in zdravje, tako da Unija s tem pridobi nove možnosti spodbujanja večje solidarnosti in povezanosti po Evropi. Razširitev sposobnosti ukrepanja Unije na področju svobode, varnosti in pravice bo prineslo neposredne koristi v smislu sposobnosti Unije, da se bori proti kriminalu in terorizmu. Reformna pogodba bo tudi dala nov poudarek pravicam posameznikov kot državljanov Unije.

- Vrednote in cilji Unije bodo opredeljeni jasneje kot kdaj koli prej. Postali bodo referenčne točke za evropske državljane in bodo povzemali to, kar Evropa ponuja partnerjem po svetu. Kažejo, kako Evropska unija usklajuje različne cilje za Evropo, pri čemer podpira trajnostni razvoj in obenem spodbuja politične, gospodarske in socialne cilje.
- Listina o temeljnih pravicah bo Evropejcem dala zagotovila, enakopravna pogodbam, in združila državljanske, politične, gospodarske in socialne pravice, ki jih mora delovanje Unije spoštovati. Njene določbe se bodo v celoti uporabljale tudi za akte, ki izvajajo pravo Unije, čeprav ne v vseh državah članicah. Unija bo lahko pristopila k edinstvenemu

sistemu zaščite človekovih pravic, ki ga je vzpostavila Evropska konvencija o človekovih pravicah.

- Vrzeli v sodnem varstvu, ki ga zagotavlja Evropsko sodišče, bodo zapolnjene, da se zagotovi pravosodje na področju svobode, varnosti in pravice ter izboljšajo pravice posameznikov do predložitve zadeve Sodišču.
- Nova klavzula o solidarnosti bo uveljavila obveznost držav članic, da si zagotavljajo medsebojno pomoč v primeru terorističnega napada, naravne nesreče ali nesreče, ki jo je povzročil človek.
- Potreba po solidarnosti na področju energetike je posebno poudarjena v pooblastilih Unije, da pomaga v primeru pomanjkanja oskrbe ter pri tem poudarja, da je solidarnost pomemben vidik novih določb o energetiki.
- Nove določbe o civilni zaščiti, humanitarni pomoči in javnem zdravju so usmerjene v krepitev sposobnosti Unije, da odgovori grožnjam varnosti evropskih državljanov.
- Nova horizontalna socialna klavzula bo poudarila zavezanost Unije k zaposlovanju in socialni varnosti, vloga regij in socialnih partnerjev pa bo potrjena kot del političnega, ekonomskega in socialnega tkiva Unije.

Evropa kot akter na svetovnem prizorišču

Eden od posebnih izzivov za Evropsko unijo je njena sposobnost usmerjanja svoje gospodarske, politične in diplomatske moči v spodbujanje evropskih interesov in vrednot po celem svetu. Globalizacija je izostrila potrebo po reševanju najbolj perečih vprašanj – trajnostnega razvoja, konkurenčnosti, podnebnih sprememb, energetike, terorizma, migracij, boja proti revščini – ki so povezana tako z notranjo kot z zunanjo politiko. Blaginja, svoboda in varnost so odvisne od sposobnosti Evrope, kako se predstavi na svetovni ravni. S tem je v žarišču potencial za združevanje posebnih sredstev držav članic s skupno težo Unije kot celote v polnem spoštovanju institucionalnega ravnotežja. Da bi postala zunanja politika uspešna, morajo biti instrumenti za zunanjo politiko Unije usklajeni na tak način, da zagotovijo največji učinek. Mandat zagotavlja kar največjo takšno usklajenost, saj so vse politike v zvezi z zunanjimi zadevami – kot so SZVP, trgovina, širitev, razvoj in humanitarna pomoč – politično in pravno enakopravne.

Reformna pogodba bo razvila sposobnost ukrepanja Unije, tako da bo združila orodja Evrope za zunanjo politiko, tako v smislu razvoja politik kot njihovega izvajanja. Evropi bo pomagal, da bo jasno nastopila v odnosih z evropskimi partnerji po celem svetu ter izostrila učinek in prepoznavnost našega sporočila. Prinesla bo tudi večjo doslednost med različnimi resorji zunanje politike EU – kot so diplomacija, varnost, trgovina, razvoj, humanitarna pomoč in mednarodna pogajanja – glede niza zadev svetovnega pomena. To pomeni, da bo EU sposobna odgovornejše in učinkovitejše vloge pri vprašanjih svetovnega pomena.

- Ustanovitev enotne pravne osebnosti Unije bo okrepila pogajalsko moč, s čimer bo Unija postala učinkovitejša na svetovnem prizorišču ter bolj prepoznaven partner za tretje države in mednarodne organizacije.
- Novi visoki predstavnik Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko/podpredsednik Komisije bo povečal učinek, doslednost in prepoznavnost zunanjepolitičnih dejavnosti EU.

- Evropska služba za zunanje zadeve bo zagotovila strukturo za podporo celega spektra evropskih zunanjih politik – ter zunanje razsežnosti notranjih politik – učinkoviteje in dosledneje.
- Ta nova struktura za zunanje odnose bo združena s spoštovanjem posebnih interesov držav članic z ohranitvijo posebnih postopkov odločanja na področju skupne zunanje in varnostne politike.
- Evropska varnostna in obrambna politika bo jasneje vključena v Unijo, pri čemer se bodo ohranile posebne ureditve za odločanje, vendar se bo utrla pot k okrepljenemu sodelovanju med manjšim številom držav članic.

III MNENJE V SKLADU S ČLENOM 48 POGODBE O EVROPSKI UNIJI

Reformna pogodba bo podkrepila nekatere od najglobljih stremljenj evropskih državljanov. Okrepila bo temeljne vrednote; pojasnila bo ključna vprašanja; razpršila bo vztrajne skrbi. Predvsem pa bo Uniji dala sposobnost ustvarjanja sprememb, zagotavljanja večje varnosti in blaginje Evropejcem, razprtja njihovih možnosti za dejavno oblikovanje globalizacije.

Evropska Komisija meni, da bo na podlagi sklepov Evropskega sveta oblikovana reformna pogodba, ki bo prilagodila Evropsko potrebam 21. stoletja. Komisija pozdravlja sklic medvladne konference, daje polno podporo mandatu, ki ga je dodelil Evropski svet, in se zavezuje prispevati k njegovemu uspehu.

Evropa potrebuje reformno pogodbo, o kateri bi se sporazumeli in ki bi bila ratificirana pred evropskimi volitvami junija 2009. Odgovornost vseh udeležencev medvladne konference je, da oblikujejo pogoje, ki bodo omogočili doseg tega cilja.