



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 10.7.2007
СОМ(2007) 412 окончателен

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА

Реформа на Европа за XXI век

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА

Реформа на Европа за XXI век

Становище на Европейската комисия, съгласно член 48 от Договора за Европейския съюз, относно Конференцията на представителите на правителствата на държавите-членки, свикана да преразгледа договорите

I ДА РЕФОРМИРАМЕ ЕВРОПА ЗАЕДНО

Европа и светът се промениха. XXI век ни отправя нови предизвикателства и ни открива нови възможности. Взаимодействието между икономиките и народите по света – дали чрез общуване, търговия, миграция, от споделена загриженост за сигурността или чрез културен обмен – еволюира непрекъснато. В такъв глобализиран свят Европа трябва да бъде конкурентоспособна, за да осигури икономически растеж, повече и по-добри работни места, с цел постигане на цялостно устойчиво развитие. Измененията на климата изискват ответна реакция едновременно на глобално и на местно ниво. Демографските изменения разместиха старите непоколебими схващания за моделите, според които функционира обществото. Новите заплахи за сигурността изискват нови стратегии и политики. Европа трябва да бъде подготвена за промяната във всички тези области. Утрешният просперитет изисква нови умения, нови методи на работа, както и политически, икономически, и социални реформи. Европейското общество разполага с таланта и способността да посрещне тези предизвикателства. То разполага с фундамент от основни ценности – свобода, човешко достойнство, солидарност, толерантност, социална справедливост, върховенство на закона – които са доказали стойността си. Но Европа трябва да се приспособи, за да може да запази и да консолидира тези ценности. Тя също се нуждае от средствата, за да превърне намеренията си в реалности. Държавите-членки не могат да се справят сами с днешните или с бъдещите предизвикателства: единствено колективно усилие, приложено при пълно зачитане на принципа на субсидиарността, може да осигури правилната ответна реакция. Това е задачата на Европейския съюз и, ето защо, той трябва да разполага с подходящите договори, с подходящите институции и с подходящите методи на работа.

Изпитанието за Европа се състои в това тя да предостави политики, които отговарят на очакванията и стремежите на гражданите: визия за Европа, която е готова да работи единно за постигане на общо бъдеще.

Европейският съюз е в уникално добра позиция, за да намери отговорите на най-неотложните въпроси на днешния ден. Европа на 27 или повече държави-членки предоставя възможността за предприемането на действия от континентален мащаб и за справянето с проблеми, които надхвърлят националните граници. След петдесет години на интеграция и разширяване визията на бащите-основатели на Европа, е все така актуална. Общите решения често са единственият надежден подход за постигане на подходящите ответни реакции на Европа в глобализирания свят: модернизирание на европейската икономика, за да се изправи пред новата конкуренция, запазване на водещата позиция на Европа като флагман на усилията на световно равнище за справяне с измененията на климата, осигуряване на устойчиви доставки на енергия, ефективно управление на миграцията, борба с тероризма, оказване на помощ на развиващите се страни в борбата им с бедността, както и ефективно популяризиране на

европейските ценности сред световната общност. Европейският съюз разполага с потенциал да подсили политиките си във всички тези области: но разгръщането на този потенциал не може да бъде спъвано от старомодни методи на работа.

За да осъществи своя потенциал, Европейският съюз се нуждае от модернизиране и реформиране. Разпоредбите на политиките трябва да бъдат актуализирани, за да бъдат в съответствие с изискванията на днешния ден. Деликатното равновесие на институционалната уредба на Съюза все пак предоставя най-добрата комбинация за обединяване на силните характеристики на Европа. „Общностният метод“ – и по-конкретно специалната роля на Европейската комисия и правото ѝ на инициатива – е от ключово значение за успеха на европейската система. Но използваните инструменти трябва да бъдат в крачка с потребностите на един разширен Съюз. Те трябва да бъдат ефективни и съгласувани, като преодоляват неизбежните усложнения при работата на една многообразна Европа от 27 държави-членки, за да превърнат общата визия на ЕС в реалност: Институциите и методите на работа трябва да разполагат с добре организиран процес за взимане на решения, който да бъде равностоен на бързо променящите се предизвикателства на днешния ден. Те трябва да бъдат и демократични – модерното европейско общество с право изисква високи стандарти за отчетност, прозрачност и ангажираност. Легитимността на европейския проект трябва да се основава, както на неговите действия, така и на начина на тяхното изпълнение.

През последното десетилетие Европейският съюз търси правилният път напред, за да се модернизира и да отговори по-добре на загрижеността и на стремежите на своите граждани. Комисията винаги е взимала дейно участие в този процес. Декларацията от Лаакен посочва областите, в които ЕС се нуждае от реформиране. Разширяванията от 2004 г. и от 2007 г. изостриха необходимостта от актуализиране на начина на действие на Съюза. Конвентът и междуправителствената конференция от 2004 г. търсят отговор на въпроса под формата на Договор за създаване на Конституция за Европа. Комисията винаги е подкрепяла силно Конституционния договор, считайки го за подходящия отговор на предизвикателствата, пред които е изправена Европа. Конституционният договор, макар и ратифициран в мнозинството от държавите-членки, не успя да си осигури единодушна подкрепа. Периодът за размисъл помогна на Съюза да намери импулс за решение, като Комисията проправя път чрез инициативата за План Д¹, с който да се породят идеи за това как ЕС да стане по-демократичен, по-прозрачен и по-ефективен.

След като ратификацията на Конституционния договор се оказа в безизходно положение, необходимостта за реформиране на начина, по който функционира Европа продължава да бъде по-наложителна от всякога. Европейската комисия предвижда реализацията на нова програма, която си спечели подкрепа по време на неформалния Европейски съвет през месец октомври 2005 г. в Хямптън Корт и намери продължение в двупистовия подход, предвиден в „Програма на гражданите“². Това показва, че за да се справим с неотложните потребности, пред които е изправена Европа, се нуждаем от подходящите инструменти и подходящите методи на работа. Стъпките, предприети към

¹ Приносът на Комисията към периода за размисъл и след това: План Д за демокрация, диалог и дебати - COM (2005) 494, 13.10.2005 г.

² „Програма на гражданите – резултати за Европа“ - COM (2006) 211, 10.5.2006 г.

институционално споразумение – приемането на рамка на Европейския съвет през месец юни 2006 г., Декларацията от Берлин през месец март 2007 г., както и всеобхватно съгласие по елементите на реформата през месец юни 2007 г. – бяха осъществени. В същото време Европейският съюз потвърди пред европейските граждани своя ангажимент за реформиране на политиката от икономическия растеж до създаването на работни места, от енергетиката до миграцията, от измененията на климата до иновациите. Европа е постигнала резултати във всички тези области.

Освен по повод честването на 50-годишнината от Договора от Рим, в Декларацията от Берлин се поема ангажимент Съюзът да бъде поставен на нова обща основа преди изборите за Европейски парламент през 2009 г. След период на политически консултации на Европейския съвет от месец юни 2007 г. бе постигнато споразумение за свикване на междуправителствена конференция (МПК) през месец юли 2007 г. Предвиден е точен мандат, в който подробно са описани елементите на реформата. Задачата на МПК е да договори текста на договор за реформа, който да „измени съществуващите договори с оглед подобряване на ефективността и демократичната легитимност на разширения Съюз, както и съгласуваност на неговата външна дейност“.

Споразумението, постигнато по мандата, потвърждава двупистовата стратегия като правилният подход за Съюза. Европа може най-добре да се справи с институционалната промяна, когато институциите показват своята ангажираност за постигане на резултати по политическите, икономическите и социалните неотложни потребности. Съюзът се стреми да служи на своите граждани, да постига резултати, така че да направи техния живот по-проспериращ и по-сигурен, както и да утвърди Европа, основана на ценностите, въз основа на които е изградена европейската интеграция в продължение на 50 години.

II ДОГОВОР ЗА РЕФОРМА

Европейският съвет от месец юни 2007 г. са споразумя относно точен мандат за междуправителствената конференция. Този мандат е плод на внимателно изготвен компромис. Наред с много положителни елементи, които трябва да бъдат приветствани, този компромис означава, че някои от промените, предвидени по време на МПК от 2004 г., не са запазени, като на отделни държави-членки са предоставени редица изключения. Отпадането на някои елементи, включително на някои символични такива, както и промените, които намаляват разбираемостта на текста на договора, бяха необходими части от пакетно споразумение, което да бъде подписано от всички държави-членки. Комисията даде своя активен принос за този компромис чрез намирането на решения, които балансират между политическия реализъм и амбицията. В сравнение със съществуващите договори, предложените промени ще предоставят на Европейския съюз здрава институционална и политическа основа, която да му позволи да намира отговори на очакванията на своите граждани.

Предложеният договор за реформа ще измени двата основни договора на ЕС. В резултат на това ще бъде създадена правна рамка, предвидена да предостави на Съюза инструментите, които са му необходими, за да се справи с предизвикателствата на бъдещето, насърчавайки реформата, като в същото време взема предвид солидните основи на установения институционален баланс, който е служил толкова добре на Европа през последните петдесет години.

Мандатът предвижда в значителни подробности как междуправителствената конференцията (МПК) ще състави договора за реформа. Той определя обхвата на МПК и представлява изключителното основание за МПК, като уточнява кои от нововъведенията, договорени на МПК от 2004 г. ще бъдат взети предвид и къде се въвеждат нови специфични елементи. Като такъв той дава ясна представа за двата договора с равностоен статут, които ще възникнат в резултат на процеса и ще бъдат представени за ратифициране.

Мандатът предоставя подходящата основа за бърза и ефикасна МПК, която е способна да постигне съгласие за договор за съвременно ратифициране. Целта, поставена от Европейския съвет, за осигуряване на ратификация преди изборите за Европейски парламент през месец юни 2009 г. е едновременно желана и реалистична. Тази цел следва да бъде постигната.

Европейският съвет подчерта, че по време на МПК и по време на процеса на ратифициране ЕС следва да задълбочи комуникацията със своите граждани, като им предостави пълна и всеобхватна информация и като ги включи в постоянен диалог. При избрания подход – изменение на съществуващите договори – е от особено значение да се съобщават предложените реформи и обосновката, която е в основата им, както и да се предостави, колкото се може по-скоро, достъпен и разбираем текст на договорите.

По-демократична и по-прозрачна Европа

С договора за реформа демократичната инфраструктура на Европа ще бъде освежена и укрепена. Той ще предостави по-открити институции и повече възможности за европейците гласът им да бъде чул в процеса на работа на Съюза. Нов раздел на договора извежда принципите, които наблягат на демократичната отчетност на Европейския съюз.

- Разширяването на обхвата на процедурата за съвместно вземане на решения в около 50 нови области ще постави Европейския парламент наравно със Съвета при приемането на голяма част от законодателството на ЕС. Това ще обхване ключови области от политиката, включително свободата, сигурността и правосъдието. Парламентът също ще придобие значителни нови правомощия в областта на бюджета и международните споразумения.
- Националните парламенти ще разполагат с повече възможности да участват в работата на ЕС, като същевременно се спазват установените роли на институциите на ЕС. Това включва двустепенна процедура за наблюдение на субсидиарността, което ще позволи на националните парламенти да представят своите съображения на вниманието на Комисията: ако дадено мнозинство споделя едни и същи съображения по дадено предложение, Комисията, освен възможността да го оттегли или измени, може също да предпочете да задържи проекта си и да даде своето обоснование за постигане на окончателно решение от страна на Европейския парламент и на Съвета на министрите.
- Гражданите и националните парламенти ще имат пряк поглед върху решенията, взети от техните правителства чрез откриването за обществеността на законодателните сесии в Съвета на министрите.
- Процедурата „Гражданска инициатива“ ще предостави възможност на един милион граждани от различни държави-членки – при население на ЕС от почти 500 милиона

души – да отправят покана към Комисията да постави дадено ново предложение за обсъждане.

- Отношенията между държавите-членки и Европейския съюз ще се избистрят чрез по-ясната категоризация на компетентностите.
- Договорът за реформа ще изясни въпроса, свързан със свободния избор на държавите-членки да бъдат част от Съюза, като се предвиди разпоредба, според която се признава възможността за оттегляне от ЕС.

По-ефективна Европа

За да превърне политическите стремежи в ефективна промяна за гражданите, ЕС се нуждае от възможности за действие. Това изисква ефективни и рационализирани институции и методи на работа. Общностният метод, уникалната институционална уредба на Съюза, предоставя основната структура, която да позволи интересите на различните държави и народи в Европа да се съчетаят с интересите на Съюза като цяло. Комисията придава особено значение на принципа на върховенството на правото на ЕС, ясно установено в съществуващата съдебна практика и признато в дадения мандат. Тя ще запази своите правомощия в области като политиката на конкуренция, за да може гражданите му да се възползват от вътрешния пазар.

Договорът за реформа ще актуализира институционалната система на Съюза, така че да бъде в съответствие с необходимостта на разширения Съюз да приспособи политиките към бързо развиващия се свят.

- Договорът за реформа ще доведе до по-бързи и по-съгласувани решения в областта на политиката по свободата, сигурността и правосъдието. Това означава съществена промяна в способността на Европа да се бори с тероризма, да се справя с престъпността и трафика на хора, както и да управлява миграционните потоци. Държавите-членки, решили да не участват във всички аспекти на политиките на свобода, сигурност и правосъдие, ще имат правото да предпочетат да участват пълноценно в тези области в бъдеще.
- Съюзът ще подобри способността си да предприема действия в области, които са първостепенен приоритет за днешния Съюз, чрез изготвяне на нови и подсилени правни основания в области, включващи енергийната политика, общественото здравеопазване и гражданската закрила, както и нови разпоредби относно промените в климата, услугите от обществен интерес, изследователската дейност и технологичното развитие, териториалното сближаване, търговската политика, космическите изследвания, хуманитарната помощ, спорта, туризма и административното сътрудничество.
- Хармонизирани процедури в областта на икономическото управление ще подобрят координацията и ще улеснят вземането на решения в еурозоната.
- Гласуването с квалифицирано мнозинство в Съвета на министрите ще гарантира, че общите проблеми могат да бъдат решени посредством общо вземане на решения, което отразява справедливо различията в големината на държавите – членки на ЕС. Прилагането на квалифицираното мнозинство към над 40 нови случая ще превърне в реалност дейността на ЕС в тези области.

- Опростеният начин за изчисляване на гласуването с квалифицирано мнозинство ще укрепи ефикасността на Съвета и ще установи ясно равновесие между броя на държавите-членки и размера на тяхното население след като започне да се прилага от месец ноември 2014 г.
- В случай че поне девет държави-членки поискат предприемането на общо действие в рамките на Съюза, те ще имат възможност да използват процедурите за засилено сътрудничество. По-специално пътят към засиленото сътрудничество е улеснен в областта на съдебното сътрудничество по граждански дела и полицейското сътрудничество. Докато засиленото сътрудничество може да бъде начин да се вземе предвид разнообразието на разширения Съюз, то функционира в обща рамка, необходима на всички държави-членки.
- Постоянният председател на Европейския съвет, в сътрудничество с председателя на Комисията, ще гарантира по-добра подготовка и приемственост в работата на Европейския съвет.
- Рационализираната Комисия със засилени правомощия на председателя ѝ ще продължава да играе своята централна роля в процеса на вземане на решения в ЕС и ще представлява отражение на различните части на Съюза чрез система за равнопоставена ротация.
- Таванът на броя на депутатите в Европейския парламент с долна и горна граница за всяка държава-членка ще закрепят представителството на гражданите в Европейския парламент.
- Въвеждането на гласуване с квалифицирано мнозинство и процедурата за съвместно вземане на решения при бъдещи реформи на правната система на Съюза ще помогнат на тази система да се пригоди към предизвикателствата на бъдещето.
- Договореностите за водене на външна политика ще бъдат в съответствие със съществуващия баланс между държавите-членки и институциите, като в същото време дават възможност на ЕС като цяло да прокламира и защитава по-добре европейските интереси и ценности на световно равнище.
- Бъдещи промени в политиките в рамките на съществуващите компетентности, разширяване обхвата на гласуването с квалифицирано мнозинство и използването на процедурата за съвместно вземане на решения могат да бъдат договаряни без да е необходимо да се свиква нова МПК, като се запазва необходимостта от единодушно споразумение.
- Ще бъде сложен край на объркващото разграничаване между „Европейската общност“ и „Европейския съюз“.

Европа на правата и ценностите, на солидарността и сигурността

Договорът за реформа ще засили неотложната потребност от солидарност и сигурност в Съюза. Солидарността и сигурността обединяват Съюза, държавите-членки и гражданите на Европа, и оформят Съюз, основан на взаимна подкрепа и взаимна закрила. В същото време в новия договор ще бъдат предприети практически стъпки за разработването на действия на ЕС в области като промените в климата и здравеопазването и ще предоставят нови възможности на Съюза да насърчава по-голямата солидарност и сплотеност в цяла Европа. Разширяването на способността на Съюза, за да обхване действия в областта на свободата, сигурността и правосъдието ще

бъде от пряка полза по отношение на способността на Съюза да се бори с престъпността и тероризма. Договорът за реформа също ще наблегне повече на правата на отделните хора като граждани на Съюза.

- Ценностите и целите на Съюза ще бъдат установени с повече яснота от всякога. Те ще послужат за отправна точка на европейските граждани и ще представят в сбит вид това, което Европа може да предложи на партньорите си по целия свят. Те показват как Европейският съюз намира равновесие между различните цели на Европа, стремейки се към устойчиво развитие, докато преследва политически, икономически и социални цели.
- Хартата за основните права на човека ще предостави гаранции на европейците на основата на същия правен статут като самите договори, като обедини гражданските, политическите, икономическите и социалните права, с които трябва да се съобразява дейността на Съюза. Нейните разпоредби ще се прилагат изцяло и в актовете за изпълнение на законодателството на ЕС, макар и не във всички държави-членки. Съюзът ще има възможност да се присъедини към уникалната система за защита на човешките права, установена от Европейската конвенция за правата на човека.
- Пропуските в съдебната закрила, осигурена от Съда на Европейските общности ще бъдат запълнени, за да се гарантира компетентност в областта на свободата, сигурността и правосъдието, както и да се подобрят правата на гражданите, когато те се обръщат за помощ към Съда.
- Чрез новата клауза за солидарност ще влезе в сила задължението за държавите-членки да се подкрепят взаимно в случай на терористични нападения, природни бедствия или бедствия, причинени от човека.
- Необходимостта от солидарност в областта на енергетиката заема специално място сред правомощията на Съюза, за да се оказва помощ в случай на недостиг на доставките, както и за да се подчертае, че солидарността е важен аспект от новите разпоредби относно енергетиката.
- Всичките нови разпоредби относно закрилата на гражданите, хуманитарната помощ и общественото здравеопазване са насочени към способността на Съюза да се справи със заплахите, свързани със сигурността на европейските граждани.
- Новата хоризонтална социална клауза ще изведе напред ангажираността на Съюза по отношение на трудовата заетост и социалната защита, а ролята на регионите и на социалните партньори също ще бъде подсилена като част от политическата, икономическата и социалната тъкан на Съюза.

Европа като действащо лице на световната сцена

Едно от особените предизвикателства пред Европейския съюз се състои в неговата способност да впряга своите икономически, политически и дипломатически сили, за да популяризира европейските интереси и ценности по целия свят. Глобализацията изостри потребността да се разгледат най-належащите проблеми, свързани с устойчивото развитие, конкурентоспособността, измененията на климата, енергетиката, тероризма, миграцията, борбата с бедността, които правят връзката между вътрешната и външната политика. Просперитетът, свободата и сигурността зависят изцяло от способността на Европа да се проектира в световен мащаб. Това поставя фокуса върху потенциала от комбиниране на отделните предимства на всички държави-членки със силата на Съюза като едно цяло, при пълно спазване на неговото институционално

равновесие. За да бъде успешна външната политика, инструментите на Съюза в тази област трябва да бъдат съгласувани, така че да функционират възможно най-добре. Мандатът разширява максимално тази съгласуваност като се гарантира, че всички политики от външната дейност – като например в областта на ОВППС, търговията, разширяването, развитието и хуманитарната помощ – са поставени на равна политическа и правна плоскост.

Договорът за реформа ще развие способността на Съюза да действа, като обедини инструментите на Европа за външната политика, както в разработването на политиката, така и в нейното провеждане. Той ще позволи на Европа да изрази ясно своята позиция в отношенията си с нашите партньори по целия свят и ще изясни въздействието, и осезаемостта на нашето послание. Договорът ще внесе повече съгласуваност между различните елементи на външната политика на ЕС – като дипломатията, сигурността, търговията, развитието, хуманитарната помощ и международните преговори по ред въпроси от глобално естество. Това означава един ЕС, който може да играе по-гъвкава и по-ефективна роля в световните отношения.

- Установяването на Съюза като единно юридическо лице ще засили неговите правомощия за водене на преговори, като го направи по-ефективен на световната сцена и по-осезаем партньор за трети държави и за международни организации.
- Новият Върховен представител на Съюза за общата външна политика и политика на сигурността/Заместник-председател на Комисията ще подсили въздействието, съгласуваността и осезаемостта на външните действия на Съюза.
- Европейската служба за външни действия ще осигури структурата, необходима за по-ефективната и по-съгласувана подкрепа на пълната гама от европейски външни политики.
- Тази нова архитектура на външните действия ще бъде съчетана съобразно отделните интереси на държавите-членки, като запази специфични процедури за вземане на решения в областта на Общата външна политика и политика на сигурност.
- Европейската политика за сигурност и отбрана ще бъде въведена по-ясно в Съюза, запазвайки специалните договорености за вземане на решения, но също прокарвайки пътя към засилено сътрудничество между по-малка група от държави-членки.

III СТАНОВИЩЕ СЪГЛАСНО ЧЛЕН 48 ОТ ДОГОВОРА ЗА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Договорът за реформа ще укрепи най-съкровените стремежи на европейските граждани. Той ще подсили основните ценности; ще изясни ключови въпроси; ще гарантира постоянна загриженост. Най-вече, договорът за реформа ще предостави на Съюза възможността да постигне промяна, ще даде на европейците повече сигурност и просперитет, ще разгърне техните възможности да структурират глобализацията.

Европейската комисия счита, че решенията на Европейския съвет ще осигурят договор за реформа, който да приспособи Европейския съюз към потребностите на XXI век. Комисията приветства свикването на междуправителствената конференция, предоставя своята пълна подкрепа за мандата, договорен от Европейския съвет, и се ангажира да допринесе за нейния успех.

Европа се нуждае от приемане и ратифициране на договор за реформа преди изборите за Европейски парламент през месец юни 2009 г. Всички участници в междуправителствената конференция имат отговорност да създадат условията, които да позволят постигането на тази цел.