



Raport francusko-niemieckiej grupy ekspertów o reformie UE

Jolanta Szymańska, Tomasz Zajac

Planowane rozszerzenie UE zmienia kontekst dyskusji o reformie Wspólnoty. W raporcie przygotowanym na zlecenie rządów Francji i Niemiec zaprezentowano katalog reform niezbędnych do przyjęcia nowych państw. Wśród postulatów znalazło się m.in. wzmacnianie rządów prawa oraz przebudowa architektury instytucjonalnej UE i unijnego budżetu. Autorzy rekomendują zmianę traktatów i proponują większe zróżnicowanie integracji.

Na początku br. zlecono grupie francuskich i niemieckich ekspertów reprezentujących instytucje analityczne i akademickie przygotowanie propozycji reform instytucji unijnych, uwzględniając perspektywę powiększenia Unii o państwa Bałkanów Zachodnich, Ukrainę i Mołdawię. Publikacja raportu poprzedziła nieformalne posiedzenie Rady UE na temat reform instytucjonalnych, które odbyło się 27–28 września br.

Mechanizmy wzmacniające praworządność. Eksperci uznają rządy prawa za podstawowy i nienegocjowalny element spajający Wspólnotę i proponują wzmocnienie aktualnie działających mechanizmów ich ochrony. Sugerują rozszerzenie [funkcjonującego już mechanizmu warunkowości](#), który uzależnia wypłatę środków z budżetu UE od przestrzegania zasad praworządności. Aktualnie wstrzymanie wypłat ma miejsce jedynie w przypadku, gdy naruszenie rządów prawa wpływa bezpośrednio na finanse Unii. Eksperci proponują, aby pominąć kryterium wpływu na unijny budżet oraz aby związek między wypłatą funduszy nie dotyczył jedynie kwestii rządów prawa, ale ogólnie wartości leżących u podstaw Unii, zawartych w artykule 2 Traktatu o UE (TUE), takich jak demokracja, wolne wybory, wolność prasy itp.

Inną propozycją jest reforma art. 7 TUE, który służy stwierdzeniu ryzyka poważnego naruszenia wartości Unii. Do wszczęcia takiej procedury potrzeba obecnie jednomyślności, eksperci postulują natomiast zastąpienie jej większością 4/5 państw członkowskich. Dodatkowo, jeśli Rada UE w ciągu pięciu lat od rozpoczęcia takiej procedury

nie zajęłaby stanowiska, sankcje przeciw danemu krajowi nakładane byłyby automatycznie.

Reforma unijnych instytucji. Kluczowym postulatem jest rozszerzenie systemu głosowania większością kwalifikowaną w Radzie UE na wszystkie polityki wspólnotowe, w tym na politykę zagraniczną i bezpieczeństwa. Autorzy podkreślają jednak, że w tym ostatnim przypadku państwa powinny dążyć do jednomyślności, a głosowanie większościowe powinno być ostatecznością. Państwa członkowskie miałyby prawo do wyłączeń (*opt-outs*) w nowych dziedzinach, w których nastąpi odejście od jednomyślności. Jednomyślność nadal obowiązywałaby w kwestiach „konstytucyjnych”, takich jak przyjmowanie nowych członków czy zmiana traktatów. Autorzy rekomendują ponadto zmianę metody obliczania większości kwalifikowanej. Aktualnie wymagane jest, aby państwa popierające daną kwestię reprezentowały co najmniej 65% ludności i 55% państw. Eksperci postulują, aby wartości te wynosiły 60% ludności i 60% państw.

Postulatem raportu jest także ograniczenie liczby komisarzy w Komisji Europejskiej (KE) do 2/3 obecnego składu (taką zmianę zakładał również Traktat z Lizbony, jednak zasady tej nie wdrożono). Przy braku akceptacji państw dla tego rozwiązania proponowaną alternatywą jest wprowadzenie ich hierarchii – dwóch komisarzy zajmowałoby się tą samą dziedziną, z czego jeden przewodziłby pracom (z możliwą zamianą ról w połowie kadencji).

Zgodnie z postulatami raportu Parlament Europejski (PE) nie powinien składać się z więcej niż 751 posłów, a ordynacja

wyborcza do tego ciała powinna zostać ujednolicona. System dystrybucji mandatów przypadających na dany kraj powinien zostać zreformowany – obecnie decyduje o tym polityczne uzgodnienie w ramach Rady Europejskiej. Autorzy postulują wprowadzenie matematycznego wzoru, który w sposób zobiektywizowany (w zależności od liczby ludności) będzie określał, ilu posłów zostanie wybranych z każdego państwa.

Reforma budżetu i polityki rozszerzenia. Poza reformą instytucji w raporcie zaproponowano również zwiększenie unijnego budżetu dzięki nowym źródłom dochodu – część ma zostać pozyskana dzięki reformom podatkowym, takim jak minimalny podatek od przedsiębiorstw czy podatek cyfrowy. Zdaniem ekspertów UE powinna mieć także prawo emisji wspólnego długu, wykorzystując doświadczenia [Next Generation EU](#). Innym ich postulatem jest zsynchronizowanie wieloletnich ram finansowych (czyli unijnego budżetu) z kadencją PE. Obecnie są one ustalane na okres siedmiu lat – raport postuluje cykl pięcioletni, rozpoczynający się tuż po wyborach europejskich i inicjowany przez nową KE.

Wśród propozycji są również zmiany procesu rozszerzenia. Eksperci wskazują 2030 r. jako spodziewaną datę przyjęcia nowych państw do Unii oraz zalecają zamykanie rozdziałów negocjacyjnych krajów kandydujących nie poprzez jednomyślną decyzję państw członkowskich, ale większością kwalifikowaną 4/5. Eksperci uznają również, że jednym z kryteriów akcesji powinien być brak trwających konfliktów zbrojnych oraz sporów terytorialnych z innymi krajami kandydującymi lub członkowskimi. W przypadku posiadania sporów tego rodzaju z państwami niebędącymi członkami UE (autorzy raportu uznają za takie także okupację terytorium przez inne państwo) kontestowany obszar będzie mógł dołączyć do Unii dopiero, gdy jego mieszkańcy wyrażą taką wolę.

Zmiana traktatów i zróżnicowanie integracji. Aby wprowadzić reformy proponowane przez ekspertów, niezbędna będzie zmiana unijnych traktatów. Autorzy raportu przedstawiają kilka różnych sposobów przeprowadzenia tego procesu – preferowanym jest procedura obejmująca zwołanie Konwentu, po którym nastąpi konferencja międzyrządowa. Pozostałe propozycje zakładają m.in. włączenie proponowanych zmian do traktatów akcesyjnych (podpisują je wszystkie państwa członkowskie oraz kandydaci) lub przygotowanie oddzielnego traktatu wprowadzającego zmiany.

Autorzy wychodzą z założenia, że nie wszystkie państwa będą chciały się głębiej integrować, w związku z czym proponują zróżnicowanie integracji. Wprowadziłoby ono cztery poziomy – od najbardziej do najmniej zintegrowanych państw, w następującej kolejności: wewnętrzny kraj

(członkowie strefy euro i Schengen realizujący również dodatkowe projekty na zasadzie koalicji chętnych), następnie UE (aktualne i przyszłe państwa członkowskie), państwa stowarzyszone i, na końcu, [Europejska Wspólnota Polityczna](#). Kluczowym kryterium przynależności do pierwszych trzech kręgów integracji ma być kwestia praworządności – niespełnianie tego kryterium oznaczałoby brak możliwości czerpania korzyści z tak zdefiniowanej Wspólnoty, w tym dostępu do jednolitego rynku.

Wnioski i perspektywy. Choć raport nie jest oficjalnym stanowiskiem Francji i Niemiec, stanowi ważny głos w przyspieszającej w ostatnich miesiącach dyskusji zarówno o reformie UE, jak i o polityce rozszerzenia. Większość propozycji zmian zawartych w opracowaniu pojawiała się już wcześniej w debacie publicznej, zaletą raportu jest jednak przedstawienie kompleksowej wizji reform w postaci konkretnych scenariuszy oraz alternatyw w przypadku braku poparcia dla którejś propozycji.

Pojawiająca się od dawna propozycja pogłębienia integracji napotyka sprzeciw licznej grupy państw (w tym Polski), które nie chcą dalszego poszerzania kompetencji Wspólnoty. Zaprezentowana wizja zróżnicowanej integracji grozi z kolei przeniesieniem jej ciężaru oraz związanych z nią korzyści w kierunku uczestników wewnętrznego kręgu (państw najbardziej zintegrowanych) i znaczącym oddalaniem się od siebie kolejnych jej poziomów. Przedstawienie takiego scenariusza (uzasadniane potrzebą uniknięcia blokowania procesu integracji) może być próbą skłonienia państw odrzucających propozycję rozpoczęcia debaty o zmianie traktatów – także Polski – do zmiany stanowiska.

Rozszerzenie głosowania większościowego na wszystkie obszary polityki także budzi w UE kontrowersje (Polska sprzeciwia się takim postulatami). Propozycja zmiany metody obliczania większości kwalifikowanej może być jednak traktowana jako ukłon w stronę średnich i małych państw, ponieważ takie rozwiązanie utrudni tworzenie mniejszości blokującej na podstawie kryterium ludnościowego, co obecnie jest względnie łatwe dla największych państw.

Z perspektywy Polski korzystne jest także określenie horyzontu czasowego rozszerzenia UE na rok 2030. Negatywnie należy jednak ocenić postulat nieprzyjmowania do UE krajów, na terytorium których toczą się działania wojenne, ponieważ groziłoby to przedłużającym się oczekiwaniem na członkostwo Ukrainy, gdyby konflikt z Rosją uległ zamrożeniu. Podobnie niekorzystna jest propozycja włączenia do UE terytoriów okupowanych jedynie po przeprowadzeniu referendum – w przypadku Ukrainy oznaczałoby bowiem nieuznawanie w pełni jej integralności terytorialnej (nieprzyjęcie do UE 20% terytorium kraju).