



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH  
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

# BIULETYN

Nr 47 (1620), 26 marca 2018 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Bartosz Wiśniewski • Rafał Tarnogórski  
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Karolina Borońska-Hryniewiecka • Anna Maria Dynier • Aleksandra Gawlikowska-Fyk  
Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal • Justyna Szczudlik • Marcin Terlikowski • Tomasz Żornaczuk

## Kierunki debaty nad reformą instytucji UE nowej kadencji

Jolanta Szymańska

*Proces brexitu ożywił debatę nad reformą unijnych instytucji. Opinie co do kierunku tych zmian są jednak podzielone. O ile część europejskiej klasy politycznej postrzega wyjście Zjednoczonego Królestwa z UE jako okazję do wzmocnienia ponadnarodowego wymiaru jej instytucji, o tyle inni wprost przeciwnie – domagają się wzmocnienia czynnika międzyrządowego w systemie UE. Zarówno polityczne podziały wokół propozycji, jak i uwarunkowania traktatowe ograniczają możliwość przeprowadzenia reform. Dlatego w kadencji rozpoczynającej się w 2019 r. trudno oczekiwać głębokich zmian.*

Ze względu na przypadające w tym samym roku wyjście Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej przyszłoroczna zmiana kadencji w jej instytucjach będzie wyjątkowa. Brexit zmieni ich oblicze – od 2019 r. w ich składzie zabraknie przedstawicieli Zjednoczonego Królestwa, co wpłynie m.in. na siłę głosu pozostałych państw w Radzie i reprezentację poszczególnych grup politycznych w Parlamencie Europejskim (PE).

Od czasu uruchomienia brexitu prezentowane są różne propozycje zreformowania instytucji UE. Swoje koncepcje przedstawili m.in. szef Komisji Europejskiej Jean-Claude Juncker w zeszłorocznym orędziu o stanie Unii<sup>1</sup>, prezydent Francji Emmanuel Macron w przemówieniu na paryskiej Sorbonie<sup>2</sup>, a także komisja ds. konstytucyjnych PE (AFCO) w sprawozdaniu w sprawie składu PE. 7 lutego br. do propozycji AFCO odnieśli się europarlamentarzyści, przyjmując rezolucję. Projekty reform instytucjonalnych były też przedmiotem obrad przywódców państw członkowskich, zarówno w formule spotkań regionalnych (szczyt tzw. południowej siódemki w Rzymie 10 stycznia oraz szczyt V4 w Budapeszcie 26 stycznia), jak i na nieformalnym posiedzeniu Rady Europejskiej (RE) pod koniec lutego.

**Podział miejsc w PE po brexicie.** Wraz z wyjściem Zjednoczonego Królestwa z UE Parlament Europejski opuści 73 brytyjskich posłów. Komisja AFCO zaproponowała, by w kadencji 2019–2024 część tych miejsc (27) rozdzielić między państwa członkowskie, które były dotychczas w PE niedoreprezentowane. Dodatkowe miejsca mają otrzymać: Francja i Hiszpania – po 5 miejsc, Holandia i Włochy – po 3 miejsca, Irlandia – 2 miejsca oraz Austria, Chorwacja, Dania, Estonia, Finlandia, Polska, Rumunia, Słowacja i Szwecja – po 1 miejscu. Pozostałe 46 miejsc powinno – zgodnie z propozycją AFCO – pozostać w rezerwie na potrzeby stworzenia paneuropejskiej listy wyborczej oraz przyszłych rozszerzeń organizacji.

O ile propozycja rozdzielenia 27 miejsc między państwa członkowskie w ramach korekty tzw. zasady regresywnej proporcjonalności spotkała się z aprobatą Parlamentu Europejskiego oraz Rady Europejskiej, o tyle kolejny z pomysłów AFCO, czyli stworzenie wspólnego okręgu wyborczego i transnarodowej listy kandydatów, nie zyskał szerokiego poparcia. Odnosząc się do propozycji AFCO, Parlament Europejski wskazał, że takie rozwiązanie wymagałoby zmiany prawa wyborczego, która powinna nastąpić najpóźniej rok przed wyborami. Wśród państw członkowskich zdania na temat ponadnarodowych list są podzielone.

<sup>1</sup> J. Szymańska, *Orędzie o stanie Unii*, „Komentarz PISM”, nr 52/2017, 14 września 2017 r.

<sup>2</sup> Ł. Jurchyszyn, *Reformy UE według prezydenta Macrona: oferta adresowana do Niemiec*, „Biuletyn PISM”, nr 101 (1543), 26 października 2017 r.

W styczniu na spotkaniu w Rzymie pomysł wsparła tzw. południowa siódemka – Cypr, Grecja, Francja, Hiszpania, Malta, Portugalia i Włochy. Skrytykowano go z kolei podczas styczniowego spotkania przywódców V4. Zwolennicy pomysłu przekonują, że takie rozwiązanie wzmocni europejski wymiar wyborów. Zdaniem przeciwników wprost przeciwnie – oddali ono europosłów od ich elektoratu, dodatkowo napędzając ruchy populistyczne i eurosceptyczne. Ze względu na różnice zdań na nieformalnym szczycie Rady Europejskiej zdecydowano, że do kwestii ponadnarodowych list do PE szefowie państw i rządów powrócą przed wyborami w 2024 r.

**Obsada wysokich stanowisk.** Równoległe z dyskusją nad składem PE toczy się debata nad obsadą kluczowych stanowisk w UE, w tym przede wszystkim stanowiska przewodniczącego Komisji Europejskiej i przewodniczącego Rady Europejskiej. W zeszłorocznym orędziu o stanie Unii Jean-Claude Juncker zachęcał liderów państw członkowskich, by wykorzystali doświadczenia tzw. systemu głównych kandydatów (z niem. *Spitzenkandidaten*) zdobyte przy obsadzie stanowiska szefa KE w 2014 r. i dalej rozwijali ten model na poziomie europejskim. System *Spitzenkandidaten* zakłada, że każda z partii politycznych biorących udział w wyborach do Parlamentu Europejskiego wskazuje swojego kandydata na stanowisko szefa KE, co uwzględnia Rada Europejska, przedstawiając parlamentowi po wyborach swojego kandydata. System *Spitzenkandidaten* służy zwiększeniu wpływu wyborców na obsadę stanowiska szefa KE, co ma wzmacniać jej mandat i sprzyjać wzrostowi frekwencji w wyborach do PE. Procedura ta budzi jednak kontrowersje wśród przywódców państw członkowskich, którzy dostrzegają w niej ograniczenie własnych kompetencji. Podczas lutowego szczytu Rada Europejska uznała, że nie może z góry zagwarantować, iż jej kandydat będzie jednym z tych wskazanych wcześniej przez partie. Powołując się na przepisy traktatu, przywódcy wskazali, że proces wyboru przewodniczącego KE nie jest automatyczny, a przedstawienie kandydata należy do autonomicznych kompetencji RE. Przywódcy zlekceważyli tym samym ostrzeżenia PE, który sygnalizował, że nie zaakceptuje po wyborach kandydata na szefa KE, który nie będzie nominowany przez jedną z europejskich partii.

Z aprobatą szefów państw i rządów nie spotkał się też pomysł Junckera dotyczący obsadzenia przez tę samą osobę dwóch najważniejszych stanowisk w Unii – przewodniczącego Komisji Europejskiej i przewodniczącego Rady Europejskiej. Choć obecny szef KE przekonywał, że takie rozwiązanie uprości system instytucjonalny UE i zwiększy jego efektywność, wizja skupienia tak wielu kompetencji w rękach jednej osoby nie przekonała unijnych przywódców. Jak wskazano w komunikacie po szczycie RE, rozwiązanie to nie spotkało się z zainteresowaniem, ponieważ ograniczyłoby rolę państw członkowskich w UE.

Otwartą kwestią pozostaje liczebność kolegium komisarzy. Mimo że traktat lizboński przewidywał redukcję KE do rozmiaru odpowiadającego dwóm trzecim liczby państw członkowskich, na podstawie decyzji Rady Europejskiej z 22 maja 2013 r. utrzymano zasadę „jeden kraj – jeden komisarz”. Przed mianowaniem komisarzy kadencji 2019–2024 przywódcy po raz kolejny stają przed pytaniem, czy zmniejszyć kolegium, czy też utrzymać istniejące rozwiązania. Zmniejszenie KE ma zapewnić lepsze zarządzanie i skuteczniejsze działanie instytucji. Postulat zmniejszenia kolegium do 15 członków poparł prezydent Francji. Wiele państw, w tym Polska, nie chce jednak rezygnować z posiadania swojej reprezentacji w tej instytucji.

**Wnioski i perspektywy.** W toczącej się dyskusji nad reformą instytucjonalną UE po brexicie widać tradycyjne zderzenie ponadnarodowej i międzyrządowej wizji rozwoju organizacji, przy czym ta druga zdaje się dominować. Ambicje wzmacniania demokracji w wymiarze ponadnarodowym poprzez wprowadzenie transnarodowej listy kandydatów do PE, rozwijanie systemu *Spitzenkandidaten* czy łączenie funkcji przewodniczącego KE i RE, studzone są przez Radę Europejską. Wiele państw członkowskich, z V4 na czele, jako alternatywę dla wzmacniania demokracji w wymiarze ogólnoeuropejskim proponuje koncepcję „demokracji międzyrządowej”, która ma zagwarantować państwom narodowym większą kontrolę nad procesem integracji. Przy aktualnych uwarunkowaniach traktatowych (np. różnice dotyczące okresu trwania kadencji szefa KE i RE, brak umocowania procedury *Spitzenkandidaten*, możliwość odkładania przez RE decyzji o redukcji liczby komisarzy i ich rotacyjnej obsadzie) i braku politycznej zgody co do kierunku preferowanych zmian trudno spodziewać się głębszych reform instytucjonalnych w nadchodzącej kadencji.

W kwietniu br. rozpoczną się europejskie konsultacje obywatelskie na temat przyszłości UE, których pomysłodawcą jest prezydent Francji. Wezmą w nich udział wszystkie państwa członkowskie poza wychodzącą z UE Wielką Brytanią. Raport przygotowany na podstawie konsultacji zostanie przedstawiony Radzie Europejskiej na grudniowym szczycie. Eksperyment ten może wnieść nową jakość do dyskusji o strukturze UE. Jeśli w jego wyniku wysunięte zostaną propozycje cieszące się szeroką aprobatą społeczeństw państw członkowskich, przywódcom trudno będzie je zignorować. Daje to szansę na bardziej odważne reformy systemu instytucjonalnego UE.