



Bruksela, dnia 27 marca 2016 r.

KANCELARIA SENATU

Przedstawiciel Kancelarii Senatu
przy Unii Europejskiej

Sprawozdanie nr 109/2016

Sprawozdanie z posiedzenia Komisji ds. Konstytucyjnych AFCO nt. raportu w sprawie zmian i dostosowań instytucjonalnych w UE

Bruksela, 8 listopada 2016 r.

W dniu 8 listopada 2016 r. podczas posiedzenia Komisji Spraw Konstytucyjnych (AFCO) PE eurodeputowani omówili poprawki do projektu sprawozdania PE „w sprawie ewentualnych zmian i dostosowań w obecnej strukturze instytucjonalnej Unii Europejskiej”, które koncentruje się na reformach wymagających zmiany traktatu (sprawozdawca Guy Verhofstadt (ALDE, Belgia)). W trakcie debaty pojawiły się wyraźne podziały w opiniach eurodeputowanych. Ambitne propozycje sprawozdawcy, mające na celu zrobienie szybkiego i śmiałego kroku naprzód w procesie integracji europejskiej spotkały się z wezwaniem do bardziej ostrożnego podejścia, ale też z ostrą krytyką.

Propozycje euro deputowanego Verhofstadta, dotyczące położenia kresu Europie „à la carte” oraz zaproponowanie „statusu stowarzyszonego” krajom, które chcą pozostać na boku i jedynie częściowo uczestniczyć np. w niektórych konkretnych unijnych strategiach politycznych, nie znalazły poparcia wśród grup politycznych, które uznały, że pewna elastyczność jest potrzebna w UE, a przede wszystkim w relacjach z krajami sąsiadującymi. Grupa ECR była zdania, że przed przedstawieniem jakichkolwiek konkretnych propozycji zmian instytucjonalnych, potrzebna jest ogólnoeuropejska debata bez celu teleologicznego. Grupa ENF odrzuciła sprawozdanie w całości. Grupy S & D, GUE / NGL i Zieloni / EFA poparły wysiłki sprawozdawcy, mające na celu zjednoczenie i wzmocnienie Unii, przy jednoczesnej krytyce wobec „niewyważonych” propozycji dotyczących zarządzania gospodarczego.

Eurodeputowany **Guy Verhofstadt** (ALDE, Belgia) odniósł się do trwających prac nad poprawkami kompromisowymi do swojego sprawozdania. Odpowiedział również za zarzuty dotyczące swojej propozycji nadania ewentualnego „statusu stowarzyszonego” niektórym państwom, która to koncepcja w jego opinii została źle zrozumiana. Nie zaproponował

podziału UE na dwa rodzaje członków (pełnych i stowarzyszonych), ale zasugerował wypracowanie koncepcji dla państw sąsiadujących z UE (Turcja, Ukraina, Norwegia, itd.), z którymi UE indywidualnie zawarła osobną umowę. Kraje te powinny, dla przykładu, spełnić szereg warunków, takich jak poszanowanie podstawowych wartości i praworządności. Umowy z kolei powinny zostać ujednoczone.

Eurodeputowany **Paulo Rangel** (EPP, Portugalia) zasugerował, że sprawozdanie nie powinno zawierać za bardzo konkretnych rozwiązań, ale raczej zidentyfikować obszary wymagające zmiany i zaproponować kierunek tych zmian, aby móc zbudować szeroki konsensus w PE. Jeśli chodzi o „status stowarzyszony” to przyznał, że w jego grupie potrzebne są konsultacje, ponieważ poglądy na ten temat są bardzo zróżnicowane. W jego opinii kraje spoza UE są zbyt odmienne (np. Turcja różni się od Szwajcarii i Norwegii), aby zastosować wobec nich ten sam schemat i jedno rozwiązanie. Jeśli chodzi o kraje w UE, kraje z obszaru Schengen i strefy euro nie nakładają się na siebie i uczestnicząc w konsultacjach oraz na podstawie zgłoszonych poprawek miał wrażenie, że pogląd większości jest taki, że należy umożliwić jakiegoś rodzaju „asymetryczną geometrię”. Zasugerował kontynuowanie dyskusji na ten temat, jako że będzie to miało duży wpływ na kształt kompromisów w kwestiach gospodarczych, obronnych i migracji.

Eurodeputowany **Jo Leinen** (S & D, Niemcy) poparł zapisy znacznej części raportu posła Verhofstadta i jego dążenie do większej jedności w UE. Jeśli chodzi o „status stowarzyszony” i położenie kresu Europie à la carte, czekał na nowe propozycje. Dla niego jasne jest, że w „Unii 27 i pół” potrzeba elastyczności, pytanie tylko jak nią zarządzać i dać sobie z nią radę. Podczas licznych debat nad sprawozdaniem Trzaskowski-Gualtieri z poprzedniej kadencji, europosłowie doszli do wniosku, że należy ułatwić zastosowanie wzmocnionej i ustrukturyzowanej współpracy. W odniesieniu do krajów spoza UE, jego doświadczenie z polityką sąsiedztwa pokazało również, że podejście oparte na zastosowaniu uniwersalnego, jednakowego rozwiązania dla wszystkich nie będzie działać. W kwestiach gospodarczych, jego grupa może zgodzić się na pomysł „kodeksu konwergencji”, pod warunkiem, że konwergencja społeczna będzie również w nim ujęta a polityka podatkowa – będzie wspomniana. Nie jest w jego opinii jasne, czy EBC - czy raczej ESM, od czasu gdy został włączony do traktatów - powinien być pożyczkodawcą ostatniej instancji. W odniesieniu do parlamentów narodowych, powinny przede wszystkim być w stanie kontrolować swoje rządy krajowe, a nie stosować instrumenty (takie, jak zielone lub czerwone kartki), które mogą kolidować z rolą PE i generują oczekiwania, które nie będą mogły zostać spełnione. Na koniec zauważył, że istnieje deficyt w traktatach dotyczący procedury, wynikającej z artykułu 7 TUE, na temat czego jego grupa przedstawiła propozycje.

Eurodeputowany **Kazimierz Michał Ujazdowski** (ECR, Polska) był zdania, że w celu pokonania kryzysu ważne jest, aby istniał system wzajemnego zaufania: zaufanie państw członkowskich do instytucji UE oraz zaufanie instytucji UE do państw członkowskich. Eurodeputowany Verhofstadt jednak ograniczył całe swoje zaufanie jedynie do instytucji UE. W opinii posła Ujazdowskiego należy przyjąć zupełnie inne podejście do przyszłej konfiguracji UE, począwszy nie od zmiany traktatu, ale od zorganizowania ogólnoeuropejskiej debaty, bez określenia jej teleologicznego celu. Dołączył zatem do grupy EPP w apelu o ostrożność i unikanie bardzo konkretnych zaleceń na tym etapie (takich jak budowanie europejskiej władzy wykonawczej, czy formułowanie roli Rady Europejskiej).

Eurodeputowana **Barbara Spinelli** (GUE / NGL, Włochy) doceniła kilka części raportu, takich jak: zapisy dotyczące bezpieczeństwa wewnętrznego, które nie powinny stać się pretekstem do zapobiegania bardziej ambitnym politykom azylowym; na temat roli ETS w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa; oraz dotyczących opierania się na metodzie wspólnotowej. Zgodziła się również z propozycjami dotyczącymi prawa PE do wykonywania uprawnień śledczych i prawa do inicjatywy ustawodawczej, jak również dotyczącymi EBC jako pożyczkodawcy ostatniej instancji. Jednak zabrakło jej w sprawozdaniu własnej krytycznej analizy kryzysu, przez który przechodziła i z którym zmagала się UE. Zamiast tego, raport wydawał się wspierać pewne polityki, które zawiodły. Problemem nie jest to, że UE nie jest wystarczająco federalna, lecz raczej odpowiedzi UE na kryzys migracji i kryzys gospodarczy oraz realizowanie polityk prowadzących do podziałów w UE. W swoich poprawkach odniosła się do braku sprawiedliwości społecznej; zgodziła się, że ani Pakt Stabilności i Wzrostu, ani klauzula ratunkowa nie dostarczyły odpowiednich rozwiązań i zaproponowała nowy ład dla Europy finansowany przez EBI i wspólny podatek majątkowy, podatek od transakcji finansowych i podatek węglowy. Poza tym, wsparła przystąpienie UE do Europejskiej Karty Społecznej i włączenie kryteriów z Karty do obszaru polityki gospodarczej. Nie poparła zaproponowanego obowiązkowego kodu konwergencji ani propozycji powołania stanowiska ministra finansów UE – a przynajmniej nie zgodziła się na wsparcie tych koncepcji tak długo, jak istnieją problemy z realizacją podstawowych polityk.

Eurodeputowana **Isabelle Durand** (Zieloni / EFA, Francja) wyraziła ogólne poparcie dla starań posła Verhofstadta, by poprawić demokratyczne funkcjonowanie instytucji UE w celu przywrócenia pełni sił Europie. Odnosząc się do referendum we Francji z 2005 r., wyraziła jednak obawy, co do podstaw jego wizji konstytucyjnej, a także zarządzania gospodarczego i w szczególności aspektów budżetowych. Trudno było eurodeputowanej zaakceptować propozycję stanowiska ministra finansów UE bez wcześniejszego uporządkowania wielu kwestii gospodarczych. Nie wsparła zatem tych elementów sprawozdania, które dotyczą zarządzania budżetem oraz finansami.

Eurodeputowany **Gerolf Annemans** (ENF, Belgia) uznał, że raport posła Verhofstadta ucierpiał z powodu wizji tunelowej (zawężonej). Obywatele zdają sobie w pełni sprawę z wad w projekcie europejskim, a poseł Verhofstadt tego nie zauważa i stawia na pogłębianą, dalszą integrację. Powtarzanie kilka razy dziennie, że Grecja jest na dobrej drodze, nie sprawi, że stanie się to prawdą. W jego opinii niewłaściwe jest również odrzucenie wszelkich odniesień do utrzymania tożsamości narodowych (w przeciwieństwie do ich połączenia) i uznanie ich za przejawy „nacjonalizmu”. Ponieważ różnice zdań na temat tego raportu są zbyt duże, zdecydował się na nieskładanie poprawek do niego i w zamian na przedstawienie opinii mniejszościowej.

Podczas debaty eurodeputowany **Max Andersson** (Zieloni / EFA, Szwecja) podkreślił swoje poparcie dla trzech punktów w raporcie, dotyczących: jednej siedziby dla Parlamentu Europejskiego, propozycji mających na celu znalezienie wspólnego rozwiązania dla kryzysu migracyjnego oraz możliwych punktów w sprawie artykułu 7 Traktatu o Unii Europejskiej. Co do reszty uznał raport za dość problematyczny, ponieważ UE już cierpi z powodu przeceniania swoich możliwości. Podkreślił również, że UE musi być otwarta dla wszystkich jej członków, w tym tych, którzy nie zamierzają wejść do strefy euro, jak Szwecja. Eurodeputowany **Ashely Fox** (ECR, Wielka Brytania) skoncentrował się na wniosku ws. jednej siedziby dla Parlamentu Europejskiego, który w jego opinii powinien być bardziej konkretny. W jego opinii PE powinien zainicjować procedurę zmiany konstytucji w tym zakresie, zgodnie z ustaleniami raportu Fox-Häfner z 2013 roku.

W swoich uwagach końcowych, eurodeputowany **Guy Verhofstadt** podkreślił, że jego raport został zainspirowany przez idee ojców założycieli (Brentano, Spinelli), którzy „wiedzieli, co jest potrzebne UE: unia gospodarcza, polityczna i obrony”. Chodzi o stworzenie dobrego porządku konstytucyjnego, który dałby UE narzędzia do rozwiązywania problemów, jakie napotyka, na przykład w dziedzinie gospodarczej (utworzenie unii bankowej, sprzątanie banków). Nie zgodził się z faktem, że UE jest nadmiernie scentralizowana, biorąc pod uwagę, że jej budżet stanowi jedynie 1% DNB, z czego 80% trafia z powrotem do państw członkowskich. Sugestia, że UE ingeruje we wszystkie dziedziny to wizja zaprojektowana przez eurosceptyków, która stała się głównym nurtem. Jeśli chodzi o „status stowarzyszeniowy”, jego pomysł polega na tym, by ustanowić pewne minimalne warunki, a nie jedno rozwiązanie dla wszystkich. W odniesieniu do państw członkowskich UE, jednak był zdania, że tendencja, aby pozwalać na coraz liczniejsze wyjątki i opt-outy prowadzi do wielu problemów, zwłaszcza gdy dzieje się to poza traktatem. Odnosi się to również do budżetu UE. Nie znaczy to, że wszystkie państwa członkowskie będą musiały przyjąć wspólną walutę euro, ale musi być nadany przynajmniej jakiś kierunek ich politykom, aby stało się normalne, że państwa członkowskie uczestniczą we wszystkich politykach Unii, jako że obecnie tendencja przeciwna wydaje się być normą. Był otwarty na dyskusję ws. włączenia

aspektów społecznych i podatkowych do kodu konwergencji i szczegółów dotyczących czerwonych i pomarańczowych kartek dla parlamentów narodowych. Jeśli chodzi o proces reformy traktatowej, opowiadał się za rozpoczęciem refleksji nad przyszłością UE równoległe z negocjacjami ws. 'Brexitu'. Powinno to dać UE wystarczająco dużo czasu na wykształcenie jasnej wizji przyszłości instytucjonalnej Unii do końca tych negocjacji.

Kolejne kroki:

- Głosowanie w Komisji AFKO: 21 listopada br.
- Głosowanie na grudniowej sesji plenarnej

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+COMPARL+PE-585.741+01+NOT+XML+V0//PL>

Opracowała:
Dr Magdalena Skulimowska