



Bruksela, dnia 14.2.2018r.  
COM(2018) 95 final

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY  
EUROPEJSKIEJ I RADY**

**Skuteczna Europa: warianty instytucjonalne w celu zwiększenia skuteczności działania  
Unii Europejskiej**

*Wkład Komisji Europejskiej w nieformalne spotkanie przywódców  
w dniu 23 lutego 2018 r.*

„Musimy usprawnić wzajemną komunikację – między państwami członkowskimi, z instytucjami UE, ale przede wszystkim – komunikację z naszymi obywatelami.

Powinniśmy zadbać o większą przejrzystość podejmowanych przez nas decyzji. Używać jasnych i uczciwych sformułowań. Skupić się na oczekiwaniach obywateli i zdobyć się na odwagę, by kwestionować uproszczone rozwiązania proponowane przez ekstremistyczne i populistyczne ugrupowania polityczne.”

Deklaracja z Bratysławy, dnia 16 września 2016 r.

„Przyszłość Europy spoczywa w naszych rękach oraz [...] Unia Europejska jest najlepszym narzędziem służącym osiągnięciu tych celów.

Chcemy, by Unia była wielka w ważnych kwestiach, a w mniej istotnych działała z umiarem.

Będziemy propagować demokratyczny, skuteczny i przejrzysty proces decyzyjny oraz lepszą realizację.”

Deklaracja rzymska, dnia 25 marca 2017 r.

„Aby odnieść sukces w Europie, musimy położyć kres tej sztucznej opozycji między Unią a jej państwami członkowskimi.

Naszą Unię można zbudować tylko wraz z państwami członkowskimi, a nigdy przeciwko nim.”

Jean-Claude Juncker, Strasburg, dnia 17 stycznia 2018 r.

# **Skuteczna Europa: warianty instytucjonalne w celu zwiększenia skuteczności działania Unii Europejskiej**

**Wkład Komisji Europejskiej w nieformalne spotkanie przywódców**

**w dniu 23 lutego 2018 r.**

W krytycznym momencie, w dniu 16 września 2016 r., przywódcy europejscy połączyli siły przy realizacji pozytywnego europejskiego programu działań w formie deklaracji i planu działania z Bratysławy. Dokumenty stanowią uznanie faktu, że UE jest najlepiej predysponowana, aby zmierzyć się z wyzwaniem, przed którym stoimy, a także są one potwierdzeniem zobowiązania do lepszego zaspokajania potrzeb Europejczyków poprzez osiąganie wymiernych wyników w priorytetowych dziedzinach. Przywódcy byli zgodni, że jedynie zbiorowa determinacja, by wspólnie realizować skuteczne działania w istotnych sprawach pomoże wyeliminować rozdźwięk między obietnicami na papierze a oczekiwaniami społeczeństwa.

Po ponad roku od tego wydarzenia metoda określona w Bratysławie nadal działa. UE poczyniła rzeczywiste postępy w takich dziedzinach jak zarządzanie granicami, obronność, inwestycje, gospodarka cyfrowa, edukacja i kultura oraz wymiar socjalny naszego rynku wewnętrznego. Ta nowa metoda została wzmocniona agendą przywódców z października 2017 r., w której wyraźnie określono, co Unia Europejska zamierza osiągnąć w ciągu następujących 16 miesięcy, do czasu wyborów do Parlamentu Europejskiego.

Stworzenie Europy działającej skutecznie na rzecz wszystkich Europejczyków i spełniającej ich oczekiwania to odpowiedni cel, na którym będziemy skupiać się w naszych wspólnych działaniach. Dlatego kwestie o charakterze instytucjonalnym, co zrozumiałe, mają znaczenie drugorzędne.

Komisja Europejska nadal wierzy, że nie czas dziś na angażowanie się w abstrakcyjne dyskusje na temat reformy instytucjonalnej. Można jednak podjąć szereg praktycznych kroków na podstawie obowiązujących traktatów, aby zwiększyć skuteczność Unii w realizacji jej kluczowych priorytetów. To przecież właśnie za pośrednictwem naszych wspólnych instytucji i naszych wspólnie uzgodnionych procedur podejmowania decyzji jesteśmy w stanie osiągać to, co obiecywaliśmy i czego oczekują od nas obywatele.

Komisja Europejska przyjmuje zatem z zadowoleniem decyzję przewodniczącego Donalda Tuska o zorganizowaniu w dniu 23 lutego 2018 r. debaty wśród przywódców na temat spraw instytucjonalnych. Aby zapewnić wkład w tę debatę, w niniejszym komunikacie określa się różne warianty, zgodnie z obecnymi ramami traktatowymi, które mają na celu zwiększenie skuteczności działania Unii Europejskiej. Niniejszemu komunikatowi towarzyszy zalecenie w sprawie uwydatnienia europejskiego charakteru i usprawnienia procesu wyborów do

Parlamentu Europejskiego w 2019 r., w którym uaktualniono i uzupełniono niektóre elementy zalecenia Komisji z 2013 r.<sup>1</sup>.

## **1. Czołowi kandydaci: fundamenty politycznej Komisji Europejskiej bardziej dostosowanej do realiów europejskich**

Unia Europejska jest zarówno unią państw, jak i unią obywateli. Obywatele są reprezentowani bezpośrednio przez Parlament Europejski, a pośrednio przez rządy swoich krajów współpracujące w Radzie i Radzie Europejskiej<sup>2</sup>. Przewodniczący Komisji Europejskiej wywodzi swoją legitymację z obu tych źródeł: jest proponowany przez przywódców w Radzie Europejskiej, a następnie wybierany przez Parlament Europejski.

W zastosowanym w 2014 r. nowym systemie głównych kandydatów („Spitzenkandidaten”) europejskie partie polityczne wyznaczały „głównych kandydatów” przed wyborami do Parlamentu Europejskiego. System ten wzmógł konkurencję między różnymi programami politycznymi i zwiększył znaczenie ogólnoeuropejskich kampanii wyborczych. Mimo że system ten nie odwrócił negatywnej tendencji w zakresie frekwencji odnotowanej w poprzednich wyborach do Parlamentu Europejskiego<sup>3</sup>, system głównych kandydatów pomógł zahamować jej spadek<sup>4</sup>, gdyż zapewnił więcej informacji i szerszy wybór<sup>5</sup>.

System głównych kandydatów nie oznacza bezpośredniego wyboru przewodniczącego. Nie polega on na tym, że automatycznie kandydat partii, która uzyskała najwięcej głosów, zostaje wybrany na przewodniczącego Komisji Europejskiej – wybierany jest ten, kto zdoła uzyskać poparcie większości najpierw w Radzie Europejskiej zgodnie z Traktatami<sup>6</sup>, a następnie w Parlamencie Europejskim. Należy przypomnieć, że zgodnie z Traktatami Parlament Europejski i Rada Europejska są wspólnie odpowiedzialne za sprawny przebieg procesu prowadzącego do wyboru przewodniczącego Komisji Europejskiej. Państwa członkowskie

---

<sup>1</sup> Zalecenie Komisji z dnia 12 marca 2013 r. dotyczące usprawnienia demokratycznego i skutecznego przeprowadzania wyborów do Parlamentu Europejskiego (2013/142/UE) – <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013H0142&from=EN>

<sup>2</sup> Art. 10 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej.

<sup>3</sup> Frekwencja w wyborach do Parlamentu Europejskiego: 1979 r. – 61,99 %, 1984 r. – 58,98 %, 1989 r. – 58,41 %, 1994 r. – 56,67 %, 1999 r. – 49,51 %, 2004 r. – 45,47 %, 2009 r. – 42,97 %, 2014 r. – 42,61 %.

<sup>4</sup> Spadek frekwencji w porównaniu z poprzednimi wyborami do Parlamentu Europejskiego: 2004 r. – 4,04 pkt proc., 2009 r. – 2,5 pkt proc., 2014 r. – 0,36 pkt proc.

<sup>5</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Sprawozdanie w sprawie wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2014 r. – COM(2015) 206 z 8.5.2015.

<sup>6</sup> Art. 17 ust. 7 Traktatu o Unii Europejskiej stanowi: „Uwzględniając wybory do Parlamentu Europejskiego i po przeprowadzeniu stosownych konsultacji, Rada Europejska, stanowiąc większością kwalifikowaną, przedstawia Parlamentowi Europejskiemu kandydata na funkcję przewodniczącego Komisji. Kandydat ten jest wybierany przez Parlament Europejski większością głosów członków wchodzących w jego skład. Jeżeli nie uzyska on większości, Rada Europejska, stanowiąc większością kwalifikowaną, przedstawia, w terminie miesiąca, nowego kandydata, który jest wybierany przez Parlament Europejski zgodnie z tą samą procedurą.”

uzgodniły, że przed podjęciem decyzji przez Radę Europejską przedstawiciele Parlamentu Europejskiego i Rady Europejskiej przeprowadzą niezbędne konsultacje<sup>7</sup>.

W 2014 r. to główny kandydat, którego partia uzyskała największy odsetek głosów, był najlepiej predysponowany, by uzyskać większościowe poparcie zarówno w Radzie Europejskiej, jak i w Parlamencie Europejskim.

Procedura głównych kandydatów, po potwierdzenia jej wyniku przez Radę Europejską w dniu 27 czerwca 2014 r. oraz przez Parlament Europejski w dniu 15 lipca 2014 r., była ważnym czynnikiem, dzięki któremu Komisja Junckera jest bardziej polityczna i bardziej skoncentrowana w swoich wyborach politycznych. Było tak również dzięki strategicznemu programowi kluczowych priorytetów, określone przez Radę Europejską w czerwcu 2014 r.<sup>8</sup>, który został uwzględniony w dziesięciu punktach wytycznych politycznych będących podstawą wyboru przewodniczącego Komisji Jeana-Claude'a Junckera w Parlamencie Europejskim. Wspomniane wytyczne polityczne w naturalny sposób odzwierciedlały program, z którym prowadził kampanię w całej Unii. Pokazało to, że instytucje europejskie i państwa członkowskie mogą współpracować i osiągać wyniki w kwestiach mających znaczenie dla obywateli i rzeczywiście wymagających działań na szczeblu europejskim. Wszystko to miało na celu pomoc w zminimalizowaniu postrzeganego rozdziewięku między „Brukselą” a państwami członkowskimi.

Kampania w całej Europie i bezpośrednia interakcja z obywatelami i wybranymi przedstawicielami na szczeblu lokalnym, regionalnym i krajowym pomogła umocnić rozliczalność zwycięskiego głównego kandydata w 2014 r. Dzięki tej procedurze przewodniczący Komisji Europejskiej uzyskał mandat do postępowania w bardziej selektywny sposób przy wyborze priorytetów w zakresie działań na szczeblu europejskim, w oparciu o wspólny program przy współodpowiedzialności wszystkich instytucji europejskich. Ułatwiło to Komisji Europejskiej ustalenie dziedzin, w których działanie Unii jest bądź nie jest konieczne. Podejście, by Unia była „wielka w ważnych kwestiach, a w mniej istotnych działała z umiarem” jest zatem propagowane przez Komisję Junckera i zostało zatwierdzone w deklaracji rzymskiej<sup>9</sup>.

Ogólnie rzecz biorąc, system głównych kandydatów miał pozytywny wpływ na stosunki między instytucjami UE i tym samym skuteczność pracy ich wszystkich.

Kolejnym krokiem byłoby zapewnienie bezpośredniego wyboru przewodniczącego Komisji Europejskiej przez obywateli, jak argumentowali niektórzy<sup>10</sup>. Wymagałoby to jednak zmian w Traktatach.

---

<sup>7</sup> Deklaracja 11 odnosząca się do art. 17 ust. 6 i 7 Traktatu o Unii Europejskiej załączona do aktu końcowego konferencji międzyrządowej, która przyjęła Traktat z Lizbony.

<sup>8</sup> Strategiczny program Unii w okresie zmian – Rada Europejska w dniach 26 i 27 czerwca 2014 r. – [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/143477.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/143477.pdf)

<sup>9</sup> Deklaracja przywódców 27 państw członkowskich oraz Rady Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej: <http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2017/03/25/rome-declaration/>

<sup>10</sup> Na przykład przemówienie Wolfganga Schäuble z okazji otrzymania w 2012 r. Międzynarodowej Nagrody Karola Wielkiego: <http://www.karlspreis.de/fr/laureats/wolfgang-schaeuble-2012/discours-extrait-par-wolfgang-schaeuble>

Na podstawie obecnych Traktatów eksperyment z 2014 r. należy kontynuować<sup>11</sup> i udoskonalić. Komisja Europejska uważa, że można podjąć pewne praktyczne kroki w celu poprawy tej procedury, przy jednoczesnym poszanowaniu równowagi między instytucjami UE oraz między państwami członkowskimi.

Ważne będzie kontynuowanie otwartych dyskusji na temat najbardziej optymalnej procedury odzwierciedlającej unikatowy demokratyczny charakter Unii Europejskiej i podwójną legitymację Komisji Europejskiej, zapewniającej reprezentowanie wszystkich obywateli Europy i wszystkich państw członkowskich UE. Procedurę tę należy dalej rozwijać, aby zapewnić rzeczywistą europejską debatę na temat Europy, jakiej chcą jej obywatele i państwa członkowskie, czerpiąc pozytywny wkład z procedury przeprowadzonej w 2014 r.

**Wybór czołowych kandydatów wcześniej niż poprzednim razem, najlepiej przed końcem 2018 r., i wcześniejsze rozpoczęcie kampanii,** dałoby wyborcom więcej możliwości poznania kandydatów i ich programów politycznych<sup>12</sup>. Zapewniłoby to kandydatom, w tym pełniącym funkcję szefa państwa lub rządu, ministra lub członka Komisji Europejskiej, więcej czasu na odwiedzenie państw członkowskich, aby z bliska przyjrzeć się nastrojom w Europie i poznać problemy obywateli. W 2014 r. europejskie partie polityczne wybrały swoich kandydatów na stosunkowo późnym etapie tej procedury, przez co mieli oni zaledwie kilka tygodni na przeprowadzenie kampanii i promowanie swoich kandydatur na całym kontynencie.

Sposób, w jaki kandydaci są wybierani przez europejskie partie polityczne, może również mieć znaczenie. Jeżeli europejskie partie polityczne skupiające krajowe i regionalne partie polityczne i ich przywódców o podobnych poglądach miałyby organizować na przykład „prawybory” w celu wyłonienia swoich kandydatów, proces zaznajamiania się i budowania profilu politycznego kandydatów mógłby rozpocząć się wcześniej. Umożliwienie rywalizacji między osobowościami prezentującymi odmienne poglądy mogłoby ożywić zainteresowanie kampanią i późniejszymi wyborami do Parlamentu Europejskiego.

**Powiązania między partiami krajowymi i europejskimi powinny być bardziej widoczne** i sprzyjać większej otwartości na europejskiej scenie politycznej. We wniosku dotyczącym ukierunkowanej reformy europejskich partii politycznych i europejskich fundacji politycznych<sup>13</sup>, przedstawionym w orędziu o stanie Unii z 2017 r., Komisja Europejska zaproponowała wymóg zapewnienia obowiązkowego poziomu przejrzystości tych powiązań w przypadku europejskich partii politycznych ubiegających się o finansowanie z budżetu UE

---

<sup>11</sup> „Jeżeli chcemy wzmocnić europejską demokrację, nie możemy zrezygnować z tego drobnego demokratycznego postępu, jakim jest system głównych kandydatów – „Spitzenkandidaten”. Chciałbym, aby to doświadczenie zostało powtórzone” – Jean-Claude Juncker, przewodniczący Komisji Europejskiej w orędziu o stanie Unii w 2017 r., Strasburg, dnia 13 września 2017 r.

<sup>12</sup> „Chciałbym, aby w zbliżających się wyborach do Parlamentu Europejskiego europejskie partie polityczne rozpoczęły kampanię dużo wcześniej niż w przeszłości. Zbyt często ogólnoeuropejskie wybory nie były niczym więcej, jak tylko sumą kampanii krajowych. Europejska demokracja zasługuje na więcej.” – Jean-Claude Juncker, przewodniczący Komisji Europejskiej w orędziu o stanie Unii w 2017 r., Strasburg, dnia 13 września 2017 r.

<sup>13</sup> Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1141/2014 z dnia 22 października 2014 r. w sprawie statusu i finansowania europejskich partii politycznych i europejskich fundacji politycznych – COM(2017) 481 z dnia 13 września 2017 r.

(tj. ich logo i program powinny być publikowane na stronach internetowych krajowych i regionalnych partii będących ich członkami). Państwa członkowskie i same partie polityczne mogłyby pójść o krok dalej na zasadzie dobrowolności, na przykład używając logo europejskich partii politycznych w kampanii i na kartach wyborczych. Krajowe i regionalne partie polityczne powinny wyraźnie i jednoznacznie określić swoje stanowisko w najważniejszych kwestiach poruszanych w debacie europejskiej. Krajowe i regionalne partie polityczne, w tym te niestowarzyszone z partiami europejskimi, powinny również jasno określić swoje zamiary związane z uczestnictwem w (istniejących lub potencjalnych nowych) grupach politycznych w Parlamencie Europejskim i wyborem przewodniczącego Komisji Europejskiej.

Media odgrywają ważną rolę w każdej kampanii wyborczej. W 2014 r. w kilku państwach członkowskich debaty z udziałem kandydatów na stanowisko przewodniczącego Komisji Europejskiej były transmitowane przez główne kanały telewizyjne (takie jak ARD, ZDF, ORF, RTBF, Francia24, LCI i Euronews), natomiast w innych państwach członkowskich pokazywano je jedynie zdawkowo lub wcale. Był to dobry początek, lecz to nie wystarczy. W wyborach w 2019 r., żeby zachęcić do szerokiego, wyważonego i bezstronnego relacjonowania, pożądane byłoby transmitowanie przynajmniej jednej debaty między głównymi kandydatami przez główne publiczne kanały w poszczególnych państwach członkowskich. W każdym razie transmisje debat na temat wyborów do Parlamentu Europejskiego i związanych z nimi wyzwań mogą pomóc zwiększyć świadomość społeczną i zaangażowanie obywateli.

## **2. Ramy prawne wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2019 r.**

Przywódcy w Radzie Europejskiej muszą podjąć decyzję – na podstawie wniosku Parlamentu Europejskiego i za jego zgodą w sprawie ostatecznego tekstu – **w sprawie składu Parlamentu Europejskiego w kadencji 2019–2024**. Decyzja w sprawie podziału miejsc między państwami członkowskimi jest konieczna przed wyborami europejskimi i należy uwzględnić wystąpienie Zjednoczonego Królestwa z Unii w marcu 2019 r.; Zjednoczone Królestwo ma obecnie 73 miejsc w PE.

Istnieje kilka wariantów:

- zmniejszyć liczbę miejsc w Parlamencie w stosunku do maksymalnej liczby 751 dozwolonej na mocy Traktatów;
- realokacja zwolnionych miejsc na rzecz innych państw członkowskich;
- zarezerwowanie niewykorzystanych miejsc do celów przyszłego rozszerzenia Unii;
- zarezerwowanie niewykorzystanych miejsc do celów ewentualnego utworzenia ponadnarodowego okręgu wyborczego.

W dniu 7 lutego 2018 r. Parlament Europejski zaproponował kombinację trzech pierwszych wariantów: ograniczenie całkowitej liczby do 705 posłów, realokacja 27 miejsc i zachowanie niewykorzystanych miejsc jako rezerwy do celów rozszerzenia. W swojej rezolucji Parlament Europejski nie wezwał do utworzenia **ponadnarodowego okręgu wyborczego**, jednak przypomniał, że taki krok musiałby zostać określony w przepisach UE regulujących wybory do Parlamentu Europejskiego, w sprawie których istnieje wniosek Parlamentu Europejskiego z 2015 r. Zmiana tych przepisów wymaga jednomyślnej decyzji Rady oraz zgody Parlamentu

Europejskiego w sprawie ostatecznego tekstu, a następnie ratyfikacji przez każde z państw członkowskich zgodnie z krajowymi wymogami konstytucyjnymi.

Szereg państw członkowskich<sup>14</sup> wyraziło niedawno poparcie dla utworzenia transnarodowego okręgu wyborczego, natomiast część państw członkowskich<sup>15</sup> wyraziła sprzeciw wobec jego pomysłu.

Transnarodowy okręg wyborczy mógłby wzmocnić europejski wymiar wyborów, stwarzając kandydatom możliwość dotarcia do większej liczby obywateli w całej Europie. Utworzenie tego okręgu mogłoby być spójne z procedurą głównych kandydatów, gdyż bez wątpienia stworzyłyby to europejską przestrzeń do debaty publicznej i bardziej uwidocznili rolę europejskich partii politycznych<sup>16</sup>.

W przypadku utworzenia transnarodowego okręgu wyborczego ważne byłoby zapewnienie, by parlamentarzyści mogli reprezentować wyborców, którzy ich wybrali, oraz komunikować się z tymi wyborcami, zarówno dla zapewnienia rozliczalności, jak i możliwości zajęcia się zgłaszanymi przez nich problemami.

System wyborczy jest już obecnie przedmiotem przeglądu. W 2015 r. Parlament Europejski przedłożył formalny wniosek w sprawie **reformy prawa wyborczego Unii Europejskiej**<sup>17</sup>. Decyzję należy podjąć do maja 2018 r., jeżeli ma ona przynieść skutki w odpowiednim czasie jeszcze przed następnymi wyborami do Parlamentu Europejskiego. We wniosku Parlamentu Europejskiego oprócz transnarodowego okręgu wyborczego opowiedziano się za reformą prawa wyborczego w UE w celu wspierania europejskiego charakteru tych wyborów. Postulowano w nim jednolity termin sporządzenia list wyborczych i spisów wyborców w całej UE, umożliwienie uczestnictwa obywatelom UE mieszkającym poza Unią Europejską, zachęcanie państw członkowskich do umożliwienia głosowania drogą pocztową, elektroniczną i za pośrednictwem internetu, zrównoważone pod względem płci listy kandydatów, zwiększenie widoczności europejskich partii politycznych poprzez umieszczenie

---

<sup>14</sup> Na przykład: Emmanuel Macron, prezydent Republiki Francuskiej, dnia 26 września 2017 r. – <http://www.elysee.fr/declarations/article/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique/>;

Leo Varadkar, premier Irlandii – dnia 17 stycznia 2018 r. –

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20180117+ITEM-008+DOC+XML+V0//EN&language=EN>;

Szczyt Południowych Państw Unii Europejskiej (Cypr, Francja, Grecja, Włochy, Malta, Portugalia i Hiszpania) –

Rzym, dnia 10 stycznia 2018 r. – „Declaration: Bringing the EU forward in 2018” (Deklaracja: zapewnienie postępów UE w 2018 r.) –

<http://www.governo.it/sites/governo.it/files/documenti/documenti/Notizie-allegati/governo/DeclarationIVEUSouthSummit.pdf>

<sup>15</sup> Szczyt V4 – szczyt państw Grupy Wyszehradzkiej (Republika Czeska, Węgry, Polska i Słowacja) – Budapeszt, dnia 26 stycznia 2018 r. – Oświadczenie w sprawie przyszłości Europy – <http://abouthungary.hu/speeches-and-remarks/v4-statement-on-the-future-of-europe/>

<sup>16</sup> „Podoba mi się też pomysł list międzynarodowych w wyborach europejskich, choć zdaję sobie sprawę, że jest to koncepcja, z którą nie wszyscy z Państwa się zgadzają”. – Jean-Claude Juncker, przewodniczący Komisji Europejskiej w orędziu o stanie Unii w 2017 r., Strasburg, dnia 13 września 2017 r.

<sup>17</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 11 listopada 2015 r. w sprawie reformy prawa wyborczego Unii Europejskiej (2015/2035 (INL)).



ich nazw i logo na kartach do głosowania, a także przejrzyste i demokratyczne procedury wyboru kandydatów.

Główna propozycja dotyczyła progu w wysokości między 3 a 5 procent oddanych głosów w państwach członkowskich o jednym okręgu wyborczym i w okręgach wyborczych o więcej niż 26 miejscach, w których stosowany jest system list. Takie progi pomagają ograniczyć rozdrobnienie polityczne wybranego w ten sposób Parlamentu, co sprawia, że proces podejmowania decyzji jest bardziej skuteczny. Przy podejmowaniu decyzji w sprawie tego wniosku szczególną uwagę należy zwrócić na kwestię zapewnienia reprezentacji różnych poglądów i poszanowanie różnych tradycji państw członkowskich.

### 3. Skład Komisji Europejskiej

Obecnie kolegium komisarzy składa się z 28 członków, po jednym z każdego państwa członkowskiego.

Art. 17 ust. 5 Traktatu o Unii Europejskiej stanowi, że począwszy od dnia 1 listopada 2014 r. Komisja ma składać się z takiej liczby członków, która odpowiada dwóm trzecim liczby państw członkowskich UE (w przypadku Unii składającej się z 27 państw członkowskich oznaczałoby to 18 komisarzy), chyba że postanowi inaczej.

W 2009 r., przed drugim referendum irlandzkim w sprawie ratyfikacji Traktatu z Lizbony, Rada Europejska postanowiła przyjąć decyzję gwarantującą, że liczba członków Komisji Europejskiej będzie odpowiadać liczbie państw członkowskich.

Rada Europejska musi teraz dokonać przeglądu swojej decyzji z dnia 22 maja 2013 r.<sup>18</sup>. **Przywódcy będą musieli zdecydować, czy utrzymać Komisję Europejską z jednym członkiem z każdego państwa członkowskiego, czy zmniejszyć jej skład.** W przypadku mniejszego składu Komisji Europejskiej Traktat stanowi, że jej członkowie będą wybierani na podstawie systemu bezwzględnie równej rotacji pomiędzy państwami członkowskimi, który pozwala odzwierciedlić różnorodność demograficzną i geograficzną wszystkich państw członkowskich.

Mniejszy organ wykonawczy teoretycznie działałby skuteczniej, łatwiej byłoby nim zarządzać i możliwy byłby bardziej zrównoważony podział portfolio między jego członków, jak niedawno argumentowali niektórzy przywódcy<sup>19</sup>. W takim przypadku Komisja

---

<sup>18</sup> Decyzja z dnia 22 maja 2013 r. stanowi, że „Rada Europejska dokona przeglądu niniejszej decyzji (...) przed mianowaniem członków pierwszej Komisji po przystąpieniu 30. państwa członkowskiego lub przed powołaniem kolejnej Komisji, która przejmie obowiązki Komisji powołanej w dniu 1 listopada 2014 r. w zależności od tego, które z tych dwóch wydarzeń przypadnie wcześniej”.

<sup>19</sup> Emmanuel Macron, prezydent Republiki Francuskiej, dnia 26 września 2017 r. – „Une Commission de 15 membres devra être notre horizon et pour avancer, soyons simples: que les grands pays fondateurs renoncent à leurs commissaires pour commencer! Nous donnerons l'exemple.”. <http://www.elysee.fr/declarations/article/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique/>; Sebastian Kurz, kanclerz Austrii, w programie Austriackiej Partii Ludowej (ÖVP) w wyborach w Austrii w 2017 r. – <https://www.sebastian-kurz.at/programm/artikel/kurswechsel-in-europa>

Europejska musiałaby zwrócić szczególną uwagę na kwestię zapewnienia pełnej przejrzystości w stosunkach ze wszystkimi państwami członkowskimi<sup>20</sup>.

Mały organ wykonawczy oznaczałby jednak, że niektóre państwa członkowskie nie miałyby żadnego przedstawiciela swojego kraju na szczeblu politycznym w tej instytucji. Utrzymanie po jednym członku Komisji Europejskiej z każdego państwa członkowskiego ma tę przewagę, że pozwala utrzymać bezpośredni kanał komunikacji z obywatelami i władzami krajowymi we wszystkich państwach członkowskich. Na przykład członkowie Komisji Junckera okazali się niezbędnymi sprawozdawcami informacji do swoich krajów pochodzenia, komunikując się w języku danego kraju, w tym poprzez odbycie ponad 657 wizyt mających na celu informowanie, debaty i dyskusje z członkami parlamentów narodowych.

Jeżeli mamy utrzymać po jednym komisarzy z każdego państwa członkowskiego, znowu konieczne będą zmiany organizacyjne w celu zapewnienia rozliczalności, jedności i efektywności. W Komisji pod przewodnictwem Jeana-Claude'a Junckera struktura pracy koncentruje się wokół kilku wiceprzewodniczących odpowiedzialnych za zespoły ds. projektów przekrojowych w różnych dziedzinach polityki, w tym wokół pierwszego wiceprzewodniczącego Komisji i wysokiego przedstawiciela/wiceprzewodniczącego. Każdemu wiceprzewodniczącemu powierzono rozszerzoną rolę przywódczą i odpowiedzialność za kierowanie i koordynowanie zespołu komisarzy. Ta struktura dwupłaszczyznowa wykazała swoją wartość i mogłaby zostać dopracowana w przyszłości.

#### **4. Przewodniczący pełniący dwie funkcje**

Jednym z wariantów zapewniających większą skuteczność struktury Unii mogłoby być pełnienie przez jedną osobę dwóch urzędów: przewodniczącego Rady Europejskiej i przewodniczącego Komisji Europejskiej<sup>21</sup>.

Zmiana ta mogłaby pomóc w przezwycięzeniu uporczywego i szkodliwego błędnego przekonania: zbyt często postrzega się podział między Komisją Europejską a państwami członkowskimi. Decyzje zbyt często są przedstawiane na szczeblu krajowym jako „dyktat” nałożony na państwa członkowskie przez odciętą od realiów „Brukselę”, gdy w rzeczywistości zostały one podjęte wspólnie przez państwa członkowskie i bezpośrednio wybranych posłów do Parlamentu Europejskiego.

Komisja Europejska jest instytucją utworzoną przez państwa członkowskie w celu działania we wspólnym interesie europejskim, podobnie jak Rada Europejska. Obsadzenie jednej osoby na czele tych dwóch instytucji stanowiłoby odzwierciedlenie dwoistego charakteru legitymacji i rozliczalności Unii i wzmocniłoby je obie.

Dzięki temu zewnętrzna reprezentacja Unii byłaby sprawniejsza i łatwiejsza do zrozumienia dla państw trzecich. Inni przywódcy światowi mieliby jednego odpowiednika, w tym w ich stosunkach z UE w szczególności na szczytach i na forach międzynarodowych, takich jak G7 lub G20.

---

<sup>20</sup> Deklaracja 11 odnosząca się do art. 17 Traktatu o Unii Europejskiej załączona do aktu końcowego konferencji międzyrządowej, która przyjęła Traktat z Lizbony.

<sup>21</sup> „Europa funkcjonowałaby lepiej, gdybyśmy połączyli stanowiska przewodniczącego Rady Europejskiej i przewodniczącego Komisji Europejskiej. Jeden przewodniczący po prostu lepiej odzwierciedlałby prawdziwą naturę Unii Europejskiej, która jest jednocześnie Unią państw i Unią obywateli.” – Jean-Claude Juncker, przewodniczący Komisji Europejskiej w orędziu o stanie Unii w 2017 r., Strasburg, dnia 13 września 2017 r.

Tego rodzaju podwójne stanowisko nie oznacza połączenia obu instytucji. Przewodniczący Komisji Europejskiej jest już obecnie pełnoprawnym członkiem Rady Europejskiej, co zawsze było postrzegane jako w pełni zgodne z zasadą jego niezależności. Żaden z przewodniczących obu instytucji nie ma prawa głosu w Radzie Europejskiej; oboje doradzają, wnoszą wkład na podstawie prac swoich służb, przyczyniają się do budowania porozumienia i określania wspólnej płaszczyzny porozumienia między państwami członkowskimi. Podwójne stanowisko mogłoby jeszcze bardziej umocnić istniejącą ścisłą i efektywną koordynację między tymi dwiema niezależnymi instytucjami.

Przewodniczący pełniący dwie funkcje może zostać powołany na mocy przepisów obecnych Traktatów, które w sposób dorozumiany umożliwiają przewodniczącemu Rady Europejskiej objęcie innej funkcji *europeskiej*<sup>22</sup>. Kadencja przewodniczącego Rady Europejskiej jest krótsza niż w przypadku przewodniczącego Komisji Europejskiej, ponieważ jednak jest ona dokładnie o połowę krótsza i umożliwia ponowne mianowanie, możliwe byłoby znalezienie pragmatycznego rozwiązania.

W tym kontekście źródłem inspiracji mogłaby być obecna rola wysokiego przedstawiciela ds. wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, a zarazem wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej. Stanowisko to, które jest wynikiem rozwinięcia uprzedniej funkcji sekretarza generalnego Rady Unii Europejskiej/wysokiego przedstawiciela ds. wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa utworzonej na mocy traktatu z Amsterdamu, a także funkcji ówczesnego komisarza ds. stosunków zewnętrznych, zostało skodyfikowane w Traktacie z Lizbony. Stanowi to przykład tego, jak obowiązki w dwóch instytucjach UE mogą być skutecznie wykonywane przez tę samą osobę bez narażania na szwank niezależności poszczególnych funkcji w obu instytucjach lub nadawania większych uprawnień jednej z tych funkcji względem drugiej.

## **5. Dialog z obywatelami w kontekście szczytu w Sybinie**

W decydującym okresie przed wyborami do Parlamentu Europejskiego, w którym Unia musi pokazać, że jest w stanie spełniać oczekiwania obywateli, państwa członkowskie z zainteresowaniem coraz bardziej doceniają znaczenie zapewnienia większego zaangażowania obywateli w debatę na temat przyszłości Europy<sup>23</sup>. Zbyt często debatę UE utrudniały mity, fałszywe informacje i kwestie poboczne. Politycy na szczeblu unijnym, krajowym, regionalnym i lokalnym są współodpowiedzialni za wspieranie uczciwej debaty na temat Europy i jej przyszłości. Obywatele byłiby bardziej skłonni do głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego, gdyby byli bardziej świadomi wpływu polityki UE na ich codzienne życie.

W trakcie 2018 i 2019 r. przywódcy będą spotykać się regularnie w celu omówienia dalszych działań przed kolejnym kluczowym etapem reformy i rozwoju Unii – szczytem w Sybinie w dniu 9 maja 2019 r. Im bardziej dyskusja będzie skupiona na informowaniu, debacie i zaangażowaniu obywateli i społeczeństwa obywatelskiego w państwach członkowskich, tym bardziej korzystny będzie końcowy rezultat.

---

<sup>22</sup> Art. 15 ust. 6 Traktatu o Unii Europejskiej stanowi, że przewodniczący Rady Europejskiej nie może sprawować krajowej funkcji publicznej.

<sup>23</sup> „Powinniśmy w większym stopniu angażować parlamenty narodowe i społeczeństwo obywatelskie na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym w prace nad przyszłością Europy”. – Jean-Claude Juncker, przewodniczący Komisji Europejskiej w orędziu o stanie Unii w 2017 r., Strasburg, dnia 13 września 2017 r.

Zaproponowane przez prezydenta Emmanuela Macrona konsultacje z obywatelami<sup>24</sup> na temat przyszłości Europy zyskały wyraźne poparcie przywódców szeregu innych państw członkowskich<sup>25</sup> oraz wzbudziły zainteresowanie większości instytucji UE i państw członkowskich, a ponadto przeprowadzono lub nadal prowadzi się dialog krajowy w innych formach między innymi w Irlandii, Bułgarii i Szwecji. Inni przywódcy państw członkowskich<sup>26</sup> również zapowiedzieli gotowość do zaangażowania się w szeroko zakrojone publiczne dyskusje na temat przyszłości Europy zgodnie z przyjętymi w ich krajach praktykami. Odpowiednia struktura dla tego procesu będzie różna w poszczególnych państwach członkowskich w zależności od ich tradycji i wewnętrznych procedur demokratycznych: dyskusje mogą być prowadzone indywidualnie, wspólnie przez uczestniczące państwa członkowskie, bądź w ramach wspieranych przez instytucje europejskie.

Komisja Europejska posiada doświadczenie w organizowaniu swoich dialogów obywatelskich, z udziałem członków Komisji Europejskiej, posłów do Parlamentu Europejskiego, przedstawicieli rządów krajowych, władz lokalnych i regionalnych oraz przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego. Wszyscy od stycznia 2015 r. uczestniczyli w około 478 interaktywnych debatach publicznych w ponad 160 miejscach w stolicach europejskich i poza nimi. Komisja Europejska intensyfikuje ten proces, organizując lub wspierając organizację, od chwili obecnej do maja 2019 r., około 500 dalszych dialogów obywatelskich we współpracy z państwami członkowskimi, władzami lokalnymi i regionalnymi, a także Parlamentem Europejskim i innymi instytucjami europejskimi.

Komisja Europejska będzie dzielić się swoimi doświadczeniami w tej dziedzinie z państwami członkowskimi, które planują swoje własne wydarzenia, i gotowa jest zaoferować swoją pomoc w miarę możliwości, na przykład przez powiązanie tego procesu z rozpoczynanymi przez nią konsultacjami internetowymi na temat przyszłości Europy, które mogłyby potrwać do dnia 9 maja 2019 r.

Począwszy od spotkania przywódców w dniu 23 lutego 2018 r. i z uwzględnieniem poszczególnych krajowych struktur politycznych i praktyk państwa członkowskie oraz władze lokalne i regionalne należy zachęcać do organizowania kampanii informacyjnych angażujących obywateli w debaty i konsultacje publiczne w na temat spraw dotyczących Unii Europejskiej, w tym w szczególności na temat przyszłości Europy w kontekście procesu prowadzącego do posiedzenia przywódców w dniu 9 maja 2019 r., tuż przed wyborami do Parlamentu Europejskiego.

---

<sup>24</sup> Emmanuel Macron, prezydent Republiki Francuskiej, przemówienie na kongresie w Wersalu, dnia 3 lipca 2017 r. – <http://www.elysee.fr/declarations/article/discours-du-president-de-la-republique-devant-le-parlement-reuni-en-congres/>

<sup>25</sup> Szczyt Południowych Państw Unii Europejskiej (Cypr, Francja, Grecja, Włochy, Malta, Portugalia i Hiszpania) – Rzym, dnia 10 stycznia 2018 r. – „Declaration: Bringing the EU forward in 2018” (Deklaracja: zapewnienie postępów UE w 2018 r.) – <http://www.governo.it/sites/governo.it/files/documenti/documenti/Notizie-allegati/governo/DeclarationIVEUSouthSummit.pdf>

<sup>26</sup> Szczyt V4 – szczyt państw Grupy Wyszehradzkiej (Republika Czeska, Węgry, Polska i Słowacja) – Budapeszt, dnia 26 stycznia 2018 r. – Oświadczenie w sprawie przyszłości Europy – <http://abouthungary.hu/speeches-and-remarks/v4-statement-on-the-future-of-europe/>

## Podsumowanie

*Na posiedzeniu w dniu 23 lutego 2018 r. w sprawie zagadnień instytucjonalnych przywódcy proszeni są o:*

*1) odnotowanie faktu, że wybór zwycięskiego głównego kandydata na stanowisko przewodniczącego Komisji, na podstawie wniosku Rady Europejskiej i wspólnie opracowanego strategicznego programu, może zwiększyć efektywność Komisji Europejskiej, umożliwiając jej pracę nad ukierunkowanym programem politycznym, za który współodpowiedzialność wezmą wszystkie instytucje; może to również pomóc podnieść rangę europejskiej kampanii wyborczej, przedstawiając obywatelom jasny obraz konkurencyjnych wizji przyszłości Europy i programów politycznych;*

*2) wezwanie europejskich partii politycznych do wybrania swoich głównych kandydatów do końca 2018 r. oraz zachęcanie do szybkiego rozpoczęcia tego procesu;*

*3) wspieranie przejrzystości w odniesieniu do istniejącego i planowanego stowarzyszenia krajowych i regionalnych partii z partiami europejskimi, głównymi kandydatami i grupami w Parlamencie Europejskim;*

*4) ukończenie prac dotyczących składu Parlamentu Europejskiego, reformy rozporządzenia w sprawie europejskich partii politycznych i europejskich fundacji politycznych oraz reformy europejskiego prawa wyborczego do wiosny 2018 r., aby zmiany te mogły w pełni wejść w życie w roku wyborczym 2019;*

*5) rozważenie utworzenia ponadnarodowego okręgu wyborczego w wyborach do Parlamentu Europejskiego;*

*6) zaplanowanie przeglądu swojej decyzji z dnia 22 maja 2013 r. w sprawie tego, czy zachować skład Komisji Europejskiej według zasady jeden członek z każdego państwa członkowskiego, czy też zmniejszyć jej skład;*

*7) rozważenie korzyści pod względem efektywności związanych z wprowadzeniem, w dłuższej perspektywie, stanowiska przewodniczącego pełniącego podwójną funkcję przewodniczącego Rady Europejskiej i przewodniczącego Komisji Europejskiej;*

*8) zachęcanie państw członkowskich do wspierania w najbliższych miesiącach debaty publicznej na temat przyszłości Europy i zaangażowania w nią w kontekście przygotowań do szczytu w Sybinie w dniu 9 maja 2019 r. oraz wyborów do Parlamentu Europejskiego, poprzez rozwijanie dialogów obywatelskich oraz podobnych dyskusji i konsultacji we wszystkich państwach członkowskich zgodnie z ich krajowymi tradycjami i z udziałem uczestników wysokiego szczebla.*