

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Poprawa funkcjonowania UE dzięki wykorzystaniu potencjału Traktatu z Lizbony” oraz „Możliwości rozwoju i korekty obecnej struktury instytucjonalnej Unii Europejskiej”

(2016/C 013/27)

Sprawozdawca: Luca JAHIER

Współsprawozdawca: José Isaías RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO

Dnia 19 maja 2015 r. Parlament Europejski, działając na podstawie art. 304 akapit pierwszy Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowił zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie:

„Poprawa funkcjonowania UE dzięki wykorzystaniu potencjału Traktatu z Lizbony”

oraz

„Możliwości rozwoju i korekty obecnej struktury instytucjonalnej Unii Europejskiej”.

Na 510. sesji plenarnej w dniach 16–17 września 2015 r. (posiedzenie z dnia 16 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 185 do 4 (4 osoby wstrzymały się od głosu) przyjął następującą opinię:

1. Wprowadzenie

1.1. Niniejsza opinia została sporządzona na wniosek Parlamentu Europejskiego, wystosowany w kontekście dwóch sprawozdań Komisji Spraw Konstytucyjnych pt. „Poprawa funkcjonowania UE dzięki wykorzystaniu potencjału Traktatu z Lizbony” (sprawozdawcy: M. BRESSO i E. BROK) oraz „Możliwości rozwoju i korekty obecnej struktury instytucjonalnej Unii Europejskiej” (sprawozdawca: G. VERHOFSTADT).

1.2. EKES przyjmuje z zadowoleniem inicjatywę Parlamentu Europejskiego. Oczekuje się, że wniesie ona znaczny wkład we wznowienie debaty nad przyszłością Unii Europejskiej. EKES przyjął już kilka opinii na ten temat i jest gotów nadal wносить wkład w prace Parlamentu Europejskiego.

1.3. EKES jest instytucjonalnym przedstawicielem zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego⁽¹⁾ na szczeblu europejskim i jego członkowie „są w pełni niezależni w wykonywaniu swoich funkcji, w ogólnym interesie Unii”⁽²⁾. Jako organ doradczy instytucji europejskich, od czasu swego powstania EKES zapewnia skuteczne, powszechne i stałe uczestnictwo przedstawicieli zorganizowanego europejskiego społeczeństwa obywatelskiego w kształtowaniu polityki i procesie decyzyjnym UE. W ten sposób pomaga zapewnić, by decyzje podejmowano z możliwie najwyższym poszanowaniem zasady otwartości i jak najbliżej obywateli⁽³⁾, przyczyniając się do wdrażania zasad pomocniczości i proporcjonalności, którym podlega wykonywanie kompetencji Unii⁽⁴⁾.

2. Europa w przełomowym momencie: wykorzystanie szansy

2.1. Prawie sześć lat od wejścia w życie Traktatu z Lizbony Parlament Europejski podniósł kwestię możliwości przezwyciężenia przez Unię Europejską jej problemów poprzez pełne wykorzystanie obowiązujących postanowień Traktatu z Lizbony lub ewentualnej konieczności przeglądu niektórych obszarów polityki oraz zmiany obecnej struktury instytucjonalnej Unii Europejskiej.

⁽¹⁾ Zorganizowane społeczeństwo obywatelskie można zdefiniować jako sumę wszystkich struktur organizacyjnych, których członkowie realizują cele i wykonują obowiązki służące interesowi ogólnemu oraz odgrywają rolę pośredników między władzami publicznymi a obywatelami.

Zob. opinia w sprawie roli organizacji społeczeństwa obywatelskiego w budowaniu Europy i ich wkładu w ten proces z dnia 22 września 1999 r. (Dz.U. C 329 z 17.11.1999, s. 30) oraz opinia w sprawie: „Zorganizowane społeczeństwo obywatelskie a sprawowanie rządów w Europie – wkład Komitetu w tworzenie białej księgi” z dnia 25 kwietnia 2001 r. (Dz.U. C 193 z 10.7.2001, s. 117).

⁽²⁾ Zob. art. 300 akapit czwarty TFUE.

⁽³⁾ Zob. art. 1 TUE.

⁽⁴⁾ Zob. art. 5 ust. 1 TUE.

2.2. Kryzys zapoczątkowany w 2008 r. ujawnił poważne niedociągnięcia struktury strefy euro oraz struktury instytucjonalnej UE, dając bodziec do szybkich działań ukierunkowanych na dostosowanie się i innowacje. Zmiany te dowiodły odporności europejskich instytucji oraz ich zdolności do zażegnania zagrożenia ogólnym rozpadem strefy euro. Co więcej, zaowocowało to wprowadzeniem mechanizmów solidarności i pomocy, dotychczas niespotykanych w historii UE. Niemniej UE musi odzyskać dostateczny poziom wzrostu, aby poprawić warunki prowadzenia działalności gospodarczej i utrzymać miejsca pracy, zmniejszyć bezrobocie, nierówności społeczne oraz asymetryczność rozwoju poszczególnych państw członkowskich i regionów. Dotychczasowe działania na rzecz wzrostu gospodarczego nie były wystarczające do realizacji tych celów.

2.3. Problemy gospodarcze doprowadziły jednak do koncentracji pilnych inicjatyw gospodarczych i fiskalnych mających na celu zwalczanie głębokiego kryzysu finansowego i gospodarczego. Środki te wzbudziły poważny niepokój o demokratyczną rozliczalność i ich skutki społeczne, których nie wzięto dostatecznie pod uwagę. Reakcja na kryzys zasadniczo uwydatniła obawy co do przejrzystości, rozliczalności i zrównoważonego charakteru europejskiego procesu decyzyjnego, między innymi z uwagi na wielokrotne stosowanie rozwiązań międzyrządowych.

2.4. W czasie kryzysu większość państw członkowskich uciekła się do podpisania umów międzyrządowych, które są instrumentami prawnymi zawieranymi z pominięciem procedur ustanowionych w traktatach unijnych. Są to Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej oraz Porozumienie ustanawiające Europejski Mechanizm Stabilności. Ów traktat i owo porozumienie przyjęto bez znaczącej przejrzystej publicznej debaty. Zastosowanie takiej metody międzyrządowej, reprezentowanej przez Radę Europejską, można wytłumaczyć finansowym wymiarem kryzysu oraz pilną potrzebą szybkiego wprowadzenia znaczących instrumentów w celu przezwyciężenia tego kryzysu. Stwarza to problem potencjalnych niezgodności między międzyrządowym charakterem tych umów a rządami prawa UE.

2.5. Dzisiaj UE jest zmuszona pokonać rosnącą fragmentację, kryzys gospodarczy, społeczny i polityczny prowadzący do dużych podziałów, połączony z pogłębiającym się niepokojem społecznym, co razem skutkuje coraz większymi rozbieżnościami. Dzisiejsza Europa to odradzające się uprzedzenia, narodowe stereotypy oraz coraz większe podziały między ludźmi i krajami, którym towarzyszy powstawanie ruchów populistycznych i antyeuropejskich. Stąd pilna potrzeba promowania tego, co łączy mieszkańców Europy, w przeciwieństwie do tego, co ich dzieli. Będzie to długotrwały proces, który należy niezwłocznie zapoczątkować.

2.6. To również Europa, w której obywatele mają ograniczone zaufanie do europejskich instytucji i w której główne nurty demokratycznej polityki poddawane są surowej ocenie. Sytuacja ta znajduje odzwierciedlenie przede wszystkim na poziomie krajowym, o czym przekonały nas ostatnio wyniki wyborów. Skutki dają się jednak bardzo dotkliwie odczuć na poziomie europejskim. W wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2014 r. około jedna czwarta wszystkich miejsc przypadła kandydatom z partii o sceptycznym nastawieniu do całego europejskiego projektu lub niektórych obszarów polityki UE. Mimo krajowej odpowiedzialności za kryzys, w odczuciu społeczeństwa albo to Europa odpowiada za problemy społeczno-gospodarcze, albo instytucje unijne niedostatecznie się starają, aby podnieść poziom codziennego życia obywateli. Wciąż jednak znacząca większość wyborców opowiada się za dalszą integracją europejską.

2.7. Ryzyko opuszczenia UE przez Zjednoczone Królestwo w wyniku referendum, które ma się odbyć w 2017 r. lub wcześniej, oraz ciągle niestabilizowana sytuacja w Grecji jeszcze pogarszają sytuację, sprawiając, że UE znajduje się na politycznym rozdrożu. W istocie, można twierdzić, że Europa straciła orientację w kwestii pogłębiania europejskiej integracji i że pojawiają się poważne znaki zapytania, jeśli chodzi o jej bieżący i dalszy rozwój oraz tożsamość. Podczas gdy w przeszłości integracją europejską kierowała wizja (pokój, pojednanie, dobrobyt itd.), dzisiaj UE, zamiast kierować tym procesem, reaguje na zagrożenia i problemy.

2.8. Zgodnie ze słowami Hermana VAN ROMPUYA, byłego przewodniczącego Rady Europejskiej, UE musi jednak dążyć dzisiaj do wypracowania właściwej równowagi między Europą „stymulującą”, zdolną stworzyć nowe możliwości, a Europą „opiekunczą”, mogącą wspierać swoich obywateli⁽⁵⁾. Dokładnie takie współdziałanie, umocnione nowym wymiarem uczestnictwa, zdopinguje europejskich obywateli – i w konsekwencji również polityków – do odzyskania wiary w europejski projekt w duchu preambuły do Traktatu o Unii Europejskiej.

⁽⁵⁾ Przemówienie Hermana Van Rompuy'a *Is there a need for a New Pact for Europe?* [Czy Europa potrzebuje nowego paktu?], Bruksela, 17 czerwca 2015 r.
<http://www.newpactforeurope.eu/documents/eventsdocs/speech.vanrompuy.17june2015.pdf>

2.9. Do wewnętrznych trudności, z którymi zmagają się UE, trzeba dodać coraz liczniejsze i poważne wyzwania zewnętrzne. Zalicza się do nich rosnące obawy i brak bezpieczeństwa w związku z terroryzmem, presją migracyjną, bezpieczeństwem energetycznym i spójnością terytorialną, które towarzyszą coraz większej destabilizacji na wschodnich i południowych granicach UE.

2.10. W tej bardzo wymagającej sytuacji należy pilnie wznowić debatę na temat skutecznego funkcjonowania UE i roli, jaką w tym procesie odgrywają traktaty. To dogodny moment, żeby przeanalizować, w jaki sposób można zapewnić lepsze wyniki dla europejskich obywateli oraz dostosować i umocnić obecną strukturę instytucjonalną.

2.11. Równie istotna jest konieczność przywrócenia zaufania poprzez intensyfikację działań mających na celu informowanie obywateli o zaletach UE, a także wsłuchanie się w ich głos oraz w opinie przedstawicielskich organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Panuje powszechny pogląd, że UE jest nieskuteczna tak w formułowaniu, jak i wdrażaniu zrównoważonych, sprzyjających włączeniu społecznemu oraz wyważonych strategii, które koncentrowałyby się na inwestycjach i wzroście gospodarczym, a także zmniejszaniu nierówności. Co więcej, UE nie zdołała osiągnąć konkretnych rezultatów dla swoich obywateli, za co częściową odpowiedzialność ponoszą państwa członkowskie. W końcu doprowadziło to do coraz większej utraty zaufania obywateli wobec UE, poczucia bezprawnej ingerencji ze strony instytucji unijnych w sprawy lokalne oraz szerzącej się dezinformacji. Odbudowanie zaufania wobec UE ma kluczowe znaczenie. UE znalazła się w punkcie zwrotnym, a akceptacja ze strony obywateli będzie kluczowa dla uzyskania postępu w tym względzie.

3. Lepsze wykorzystanie obowiązujących traktatów europejskich

3.1. Obowiązujące traktaty europejskie bez wątpienia dostarczają niewykorzystanych możliwości udoskonalenia polityki i tym samym wewnętrznego i zewnętrznego umocnienia UE. Istnieje cały zakres obszarów polityki i instrumentów technicznych, które można wykorzystać, jeśli chodzi o możliwości podjęcia dalej idących środków z zakresu polityki czy poprawę wdrażania. Powinna to być teraz sprawa najwyższej wagi dla Unii Europejskiej i jej struktury instytucjonalnej.

3.2. Mimo konieczności przeglądu niektórych elementów istniejących ram instytucjonalnych Unii Europejskiej poprzez konkretne zmiany traktatu, trzeba mieć na uwadze, że warunki ku temu są obecnie niespełnione. EKES zajmie się zatem kwestią zmian i dostosowania traktatów wyłącznie w wymaganym zakresie i w przypadkach, gdy będzie zachodziła taka potrzeba.

3.3. Aby odzyskać zaufanie obywateli wobec UE, trzeba koniecznie zapewnić spójność i zgodność wszystkich polityk i działań UE, zgodnie z art. 7 TFUE, tym samym poprawiając wdrożenie obowiązujących traktatów. Wiązałyby się to z wprowadzeniem równowagi między spójnością terytorialną a gospodarczym i społecznym wymiarem traktatów. W szczególności wymagałoby to pełnego zastosowania art. 3 TUE, który między innymi stanowi, że podstawą UE musi być „społeczna gospodarka rynkowa o wysokiej konkurencyjności zmierzająca do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego oraz wysoki poziom ochrony i poprawy jakości środowiska [...] [która] wspiera spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną oraz solidarność między państwami członkowskimi”.

3.4. Do kolejnych przykładów niedostatecznie wykorzystanych obowiązujących postanowień traktatów zalicza się pięć klauzul horyzontalnych TFUE, które w szczególności odnoszą się do wspierania równości mężczyzn i kobiet (art. 8), zapewnienia wysokiego poziomu zatrudnienia, odpowiedniej ochrony socjalnej i zwalczania wykluczenia społecznego (art. 9), zwalczania dyskryminacji (art. 10), ochrony środowiska (art. 11) i ochrony konsumentów (art. 12). W przyszłości klauzule te należy wykorzystać, aby wspierać silniejsze wzajemne powiązania między obszarami europejskiej polityki oraz większą rozliczalność wobec obywateli UE.

3.5. Ponadto istnieje szereg obszarów polityki, których nie wykorzystuje się w dostatecznym stopniu. Podstawowym instrumentem integracji 28 państw członkowskich jest **rynek wewnętrzny**⁽⁶⁾. Aby stymulować wzrost, konkurencyjność, zatrudnienie oraz zapewnić korzyści dla wszystkich obywateli i regionów UE, rynkowi temu powinna towarzyszyć dalsza

⁽⁶⁾ Tytuły I–IV TFUE.

integracja. Realizacja tego celu wymaga zasadniczych inicjatyw, głównie na rynkach produktowych, w sektorach energii, transportu, usług, na rynkach pracy, w obszarach zamówień publicznych, własności intelektualnej oraz w sektorze gospodarki cyfrowej. Co więcej, należy zapewnić większą przejrzystość krajowych reform w obszarze podatków, które powinny eliminować nieuczciwą konkurencję podatkową, a ich dopełnieniem powinny być szerzej zakrojone środki z zakresu polityki UE ⁽⁷⁾.

3.6. Umocniona polityka europejska powinna objąć dwa podstawowe klastry sektorowe: **unię energetyczną** oraz **jednolity rynek cyfrowy**. Ten drugi jest przedmiotem przygotowywanej oddzielnej opinii EKES-u i dlatego nie będzie szczegółowo omawiany w niniejszej opinii.

3.7. Aby przezwyciężyć zewnętrzne zagrożenie brakiem bezpieczeństwa energetycznego, UE może stosować obowiązujące postanowienia art. 194 TFUE, kierując się w stronę unii energetycznej. EKES konsekwentnie opowiadał się za „większą europeizacją” polityki energetycznej i apelował o solidarność, która powinna być siłą napędową dla kształtowania europejskiej polityki energetycznej. Artykuł 194 umożliwiłby utworzenie skutecznego i przejrzystego systemu zarządzania unią energetyczną, który zwiększyłby efektywność polityki energetycznej UE, ograniczył koszty, wniósł wartość dla obywateli i umocnił pozycję UE w stosunku do partnerów międzynarodowych. Propagowanie energii ze źródeł odnawialnych i wspieranie przedsiębiorstw w transformacji energetyki to nieodłączne elementy tego procesu.

3.8. Poza tym realny postęp, który będzie stymulował wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu, konkurencyjność i zatrudnienie oraz przyniesie korzyści wszystkim obywatelom i regionom UE, można osiągnąć przy okazji kolejnego przeglądu śródkresowego **strategii „Europa 2020”**. Będzie to wymagało skoncentrowania reform na inwestycjach UE w celu zwiększenia konkurencyjności w dziedzinie innowacji, zatrudnienia, efektywnej gospodarki zasobami, zrównoważonej reindustrializacji, zwiększenia liczby miejsc pracy i godnej pracy, równości na rynku pracy, spójności społecznej i regionalnej, włączenia społecznego i dobrze funkcjonującego rynku wewnętrznego. EKES podkreśla, że UE nie potrzebuje strategii całkowicie nowej, tylko o wiele skuteczniejszej strategii „Europa 2020” ⁽⁸⁾, w tym coraz efektywniejszego, wyważonego i demokratycznego projektu europejskiego semestru.

3.9. Do osiągnięcia korzyści skali i realizacji celów politycznych UE może przyczynić się reforma systemu **zasobów własnych** UE, uproszczenie obowiązującego systemu składek państw członkowskich i płatności na ich rzecz, przedstawienie nowego systemu zasobów własnych oraz reforma systemu korekt. Zmiana w zasobach własnych oznaczałaby prawidłowe i pełne wdrożenie po raz pierwszy art. 201 traktatu rzymskiego, czyli obecnego art. 311 TFUE. Dla EKES-u ważne jest, aby system zasobów własnych spełniał szereg kryteriów. Do kryteriów tych należy zaliczyć uczciwość, skuteczność, stabilność, przejrzystość, prostotę, odpowiedzialność, dyscyplinę budżetową, ukierunkowanie na europejską wartość dodaną, pomocniczość oraz suwerenność fiskalną. Aby zrealizować te cele, proponuje się skorzystać z okazji, jaką stworzy kolejny śródkresowy przegląd budżetu UE, w celu przyjęcia stosownych propozycji grupy wysokiego szczebla Maria Montiego. Podstawowym celem musi być umocnienie autonomii budżetu UE, tak aby działał na zasadzie dźwigni finansowej i odznaczał się większą komplementarnością w stosunku do budżetów krajowych. Przyczyni się to bezpośrednio do zapewnienia korzyści skali i realizacji celów politycznych UE ⁽⁹⁾.

3.10. UE potrzebuje również reform, które umocnią poczucie **wspólnego obywatelstwa** na poziomie europejskim. Poczucie wspólnego obywatelstwa nie powstanie jednak bez zaangażowania obywateli w proces decyzyjny na poziomie europejskim. Wiąże się to z wypracowaniem poczucia uczestnictwa we wspólnym procesie na rzecz wspólnej sprawy we wszystkich państwach członkowskich Europy. Można to osiągnąć między innymi poprzez umożliwienie obywatelom wyboru posłów do Parlamentu Europejskiego z list międzynarodowych, tj. kandydatów z szeregu państw, lecz należących do europejskich partii, zamiast głosowania wyłącznie na partie krajowe. Może to jednakże wymagać zmiany traktatu polegającej na zmianie art. 223 TFUE.

⁽⁷⁾ Opinia w sprawie: „Ukończenie tworzenia unii gospodarczej i walutowej: rola polityki podatkowej” z dnia 10 grudnia 2014 r. (Dz. U. C 230 z 14.7.2015, s. 24).

⁽⁸⁾ Opinia w sprawie postępów w zakresie wdrażania strategii „Europa 2020” i sposobu realizacji jej celów do 2020 r. z dnia 19 lutego 2015 r. (Dz.U. C 251 z 31.7.2015, s. 19).

⁽⁹⁾ Opinia w sprawie zmienionego wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej (COM (2011) 739 final – 2011/0183 (CNS) oraz zmienionego wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady określającego środki wykonawcze dotyczące systemu zasobów własnych Unii Europejskiej (COM(2011) 740 final – 2011/0184 (APP) z dnia 29 marca 2012 r. (Dz.U. C 181 z 21.6.2012, s. 45).

3.11. W tym kontekście EKES uwydatnił konieczność skutecznego wdrożenia **Karty praw podstawowych Unii Europejskiej** przy pomocy nowych ukierunkowanych inicjatyw⁽¹⁰⁾. Komitet podkreśla potrzebę zapewnienia równości dla wszystkich, ze szczególnym uwzględnieniem grup szczególnie wrażliwych. Podkreśla, że na szczeblu UE zobowiązania wynikające z Karty mają zastosowanie do wszystkich instytucji, agencji i organów. Wzywa państwa członkowskie do budowania kultury ukierunkowanej na ochronę i propagowanie praw podstawowych na wszystkich szczeblach sprawowania rządów oraz we wszystkich obszarach polityki i prawodawstwa. Ponadto należy analizować i określać konkretny wpływ na prawa podstawowe w procesie transpozycji do prawa krajowego. EKES zdecydowanie zachęca Komisję, aby jako strażnik traktatów podjęła skuteczne działania i korzystała z postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, bez względu na aspekty polityczne. Ponadto EKES wystosował apel do wszystkich instytucji, agencji, organów i państw członkowskich UE zaangażowanych we wdrażanie praw podstawowych, by propagowały je wspólnie ze społeczeństwem obywatelskim. We wszystkich uregulowaniach dotyczących zarządzania gospodarką i funkcjonowania rynku wewnętrznego trzeba uwzględnić postanowienia Karty praw podstawowych UE, stosując w tym celu specjalną ocenę⁽¹¹⁾.

3.12. W ciągu ostatnich dziesięciu lat Unia Europejska, złożona z 28 państw członkowskich, zmagająca się z poważnymi wyzwaniami i problemami skutkującymi podziałami społecznymi, z którymi żadne państwo członkowskie nie byłoby w stanie uporać się samodzielnie. Pozytywne wyniki w tym przypadku można osiągnąć wyłącznie za sprawą skoordynowanej polityki i wspólnych działań na poziomie europejskim. Dotyczy to szczególnie takich obszarów, jak **polityka migracyjna i azyłowa** oraz **wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa (WPZiB)**. W obu wymienionych obszarach polityki obowiązujące traktaty UE dają duże pole manewru, a wielu postanowień nie wykorzystano z uwagi na brak wspólnej i zbieżnej woli politycznej⁽¹²⁾. W tym celu należy lepiej wykorzystać art. 21–46 TUE oraz art. 76–81 TFUE.

3.13. Aby poczynić postępy w tym obszarze, potrzeba jednocześnie ambicji, pragmatyzmu i innowacji. EKES uważa, że istnieje obecnie możliwość uporania się z problemami UE i podjęcia prac na rzecz nowego etapu w rozwoju UE. Jest to okazja, żeby opracować nowy pakt między państwami członkowskimi oraz między UE a jej obywatelami, mający na celu Europę umacniającą współpracę, konkurencyjność, wzrost gospodarczy, integrację i solidarność.

3.14. Niedostatecznie wykorzystanym narzędziem jest bez wątpienia „wzmocniona współpraca” (określona w art. 20 TUE). Procedurę tę zastosowano po raz pierwszy w odniesieniu do rozwodów i separacji prawnej, a następnie w celu zapewnienia jednolitego systemu ochrony patentowej w UE, jak również proponowanego wprowadzenia podatku od transakcji finansowych. Ponadto można skorzystać z klauzuli pomostowej (tj. art. 48 ust. 7 TUE). Takie zmiany wymagałyby jednak jedności wśród rządów państw członkowskich w Radzie Europejskiej lub Radzie UE, co może być trudne do osiągnięcia. Oba te narzędzia mogłyby zasadniczo uprościć i przyspieszyć proces decyzyjny na szczeblu europejskim.

3.15. Stąd bardzo ważne jest, aby oprzeć się na konkluzjach Rady Europejskiej, która na posiedzeniu w dniach 26 i 27 czerwca 2014 r. uzgodniła, że „pojęcie »coraz ściślejszego związku« pozwala na podążanie przez różne kraje różnymi ścieżkami integracji: te, które chcą pogłębiać integrację, mogą to czynić, ale należy przy tym uszanować wolę tych, które nie chcą takiego pogłębienia”⁽¹³⁾. Oświadczenie to stanowi podstawę zróżnicowanej Unii Europejskiej obejmującej 28 państw członkowskich – w razie konieczności uczestniczących w niej w różnym stopniu – ułatwiając wzmocnioną współpracę w strategicznych dziedzinach i umożliwiając pełne uczestnictwo wszystkim państwom członkowskim.

3.16. Poza tym EKES uważa, że w przyszłości UE coraz większą rolę odgrywają strategie makroregionalne. Ich umocnienie i rozszerzenie mogłyby pomóc stworzyć europejski poziom pośredni, który mógłby przynieść UE konwergencję oraz zapewnić regularne zaangażowanie zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego, w tym partnerów gospodarczych i społecznych.

⁽¹⁰⁾ Opinia w sprawie komunikatu Komisji „Strategia skutecznego wprowadzania w życie Karty praw podstawowych przez Unię Europejską” z dnia 21 września 2011 r. (Dz.U. C 376 z 22.12.2011, s. 74).

⁽¹¹⁾ W razie rewizji traktatów EKES zaproponował już włączenie Protokołu w sprawie postępu społecznego. Zob. opinia w sprawie komunikatu Komisji Europejskiej „Akt o jednolitym rynku II – razem na rzecz nowego wzrostu gospodarczego” z dnia 17 stycznia 2013 r. (Dz.U. C 76 z 14.3.2013, s. 24).

⁽¹²⁾ Opinie w sprawie europejskiej polityki imigracyjnej z dnia 11 września 2014 r. (Dz.U. C 458 z 19.12.2014, s. 7), w sprawie europejskiej polityki imigracyjnej i stosunków z państwami trzecimi z dnia 9 lipca 2014 r. (Dz.U. C 451 z 16.12.2014, s. 1) oraz w sprawie: „Nowa polityka zagraniczna oraz polityka bezpieczeństwa UE a rola społeczeństwa obywatelskiego” z dnia 27 października 2011 r. (Dz.U. C 24 z 28.1.2012, s. 56).

⁽¹³⁾ Punkt 27 konkluzji.

4. Umocnienie strefy euro i realizacja UGW

4.1. Poprawa podpadającej struktury UGW i umocnienie zarządzania gospodarczego to od kilku lat podstawowe punkty strategii UE ukierunkowanej na przezwycięzenie kryzysu. Pilne środki mające na celu utrzymanie UGW doprowadziły do szeregu zmian, które jednak wynikały z międzyrządowego procesu decyzyjnego. Obecnie należy zapewnić, by te rozwiązania na szczeblu międzyrządowym nie stały się ramami prawnymi stanowiącymi trwałą dodatek do traktatów UE.

4.2. W związku z tym bezwzględnie należy szybko zrezygnować z obecnego systemu, opartego na zasadach mających zapewnić dyscyplinę budżetową, na rzecz procesu zapewniającego większą konwergencję państw strefy euro.

4.3. Przede wszystkim, mając na uwadze, że euro jest walutą UE, państwa członkowskie należące do strefy euro muszą przyspieszyć i pogłębić proces integracji poprzez urzeczywistnienie UGW. Jest to **proces, który musi pozostać otwarty dla wszystkich państw członkowskich UE**. Cel ten można osiągnąć poprzez solidne zarządzanie i umocnienie ram instytucjonalnych strefy euro, która ma się opierać na:

- **filarze walutowym i finansowym**, który już w dużej mierze stworzono i który powinien obejmować realizację pełnej, kierowanej przez UE unii bankowej, tak by stworzyć paneuropejski rynek kapitałowy, chroniąc zarazem podatników przed podejmowaniem zbyt wysokiego ryzyka i przypadkami niekontrolowanego bankructwa,
- **filarze gospodarczym**, by wzmocnić proces decyzyjny w dziedzinie polityki gospodarczej, a przez to wspierać wzrost, zatrudnienie, konkurencyjność, konwergencję i solidarność europejską,
- **filarze społecznym**, nierozzerwalnie związanym z postępem gospodarczym i efektywnością gospodarczą, tak aby zapewnić pełne wdrożenie traktatów europejskich w świetle art. 3 TUE, zwiększając też spójność społeczną i terytorialną,
- **filarze politycznym**, obejmującym większą rozliczalność i demokratyczną legitymację, prowadzące do wzrostu wiarygodności i zaufania.

4.4. Należy ponadto podjąć działania mające na celu wprowadzenie budżetu dla strefy euro, co może pomóc zamortyzować ewentualne wstrząsy, które mogą wystąpić w przyszłości, o ile taką potencjalną zdolność fiskalną stworzy się jako warunkową pomoc w dążeniu do reform. Zgodnie z opinią EKES-u z inicjatywy własnej w sprawie realizacji unii gospodarczej i walutowej⁽¹⁴⁾, taki budżet strefy euro mógłby być finansowany z podatku od transakcji finansowych obejmującego całą strefę euro, podatku od emisji dwutlenku węgla, tymczasowej opłaty lub emisji wspólnych obligacji. Wymagane jest jednak porozumienie co do każdej z tych możliwości.

4.5. Postęp w zarządzaniu gospodarką europejską będzie możliwy za sprawą umocnienia społecznego wymiaru UE. Powinno to się opierać na bardziej wyważonym stosowaniu art. 3 TUE, zgodnie z którym UE musi wypracować równowagę między efektywnością gospodarczą, spójnością społeczną i terytorialną. Ponadto art. 151 i 153 TFUE ukierunkowane są na harmonizację systemów zabezpieczenia społecznego państw członkowskich, czym EKES zajmował się w 2013 r.⁽¹⁵⁾

4.6. Jednocześnie musimy wzmocnić legitymację demokratyczną UE dla ugruntowania jej ram politycznych, a w szczególności roli Parlamentu Europejskiego. W tym celu w ramach obecnych traktatów i przepisów można podjąć konkretne kroki. W średnio- i długoterminowej perspektywie ewentualna zmiana Traktatu powinna skutkować dostosowaniem postanowień instytucjonalnych do koniecznych wymogów prawdziwej unii politycznej. EKES zatwierdził już bardzo szczegółowy plan działania na rzecz urzeczywistnienia politycznego filaru UGW, przedstawiający w zarysie szeroki zakres możliwych działań⁽¹⁶⁾.

⁽¹⁴⁾ Opinia w sprawie: „Realizacja unii gospodarczej i walutowej – Propozycje Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego na następną europejską kadencję” z dnia 9 lipca 2014 r. (Dz.U. C 451 z 16.12.2014, s. 10).

⁽¹⁵⁾ Opinie w sprawie: „W stronę społecznego wymiaru europejskiej unii gospodarczej i walutowej” z dnia 22 maja 2013 r. (Dz.U. C 271 z 19.9.2013, s. 1) oraz w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Wzmocnienie społecznego wymiaru unii gospodarczej i walutowej” z dnia 17 października 2013 r. (Dz.U. C 67 z 6.3.2014, s. 122).

⁽¹⁶⁾ Opinia w sprawie: „Ukończenie UGW: filar polityczny” z dnia 27 maja 2015 r. (ECO/376) (Dz.U. C 332 z 8.10.2015, s. 8).

4.7. EKES przyjmuje do wiadomości sprawozdanie pięciu przewodniczących dla Rady Europejskiej z dnia 22 czerwca 2015 r. „Dokończenie budowy europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej” i oczekuje, że będzie ono podstawą do bardziej zdecydowanych działań, takich jak wskazane powyżej⁽¹⁷⁾.

5. Konsolidacja uczestnictwa obywatelskiego, demokracji i rozliczalności: droga naprzód

5.1. Cała debata nad przyszłością UE powinna koncentrować się przede wszystkim na obywatelu. Demokracja i rozliczalność to podstawowe pojęcia związane z obywatelstwem europejskim. Podstawową rolę we wdrożeniu tych zasad musi odgrywać Komisja Europejska, będąca strażnikiem traktatów. Komisja, jako instytucja mająca monopol na inicjatywy ustawodawcze, odgrywa też pierwszoplanową rolę w zapewnieniu równowagi różnych sił i interesów składających się na UE. Takemu zapewnianiu równowagi musi towarzyszyć skuteczniejsze wdrażanie zasad pomocniczości i proporcjonalności, z myślą o bardziej demokratycznym i partycypacyjnym sprawowaniu rządów w UE.

5.2. W Traktacie z Lizbony zwiększono rolę Parlamentu Europejskiego i zapewniono proaktywną postawę państw członkowskich za sprawą wzmocnionej Rady. W przyszłości jednak trzeba będzie rozszerzyć jeszcze bardziej kompetencje Parlamentu Europejskiego, na przykład zwiększając jego rolę w zarządzaniu gospodarką na szczeblu europejskim i w europejskim semestrze, a także wprowadzić bardziej wyważony podział odpowiedzialności i międzyinstytucjonalną współpracę między tymi trzema instytucjami, co zwiększy rzetelność metody UE. W tym kontekście kwestią budzącą szczególne zainteresowanie jest powszechne wykorzystywanie posiedzeń trójstronnych do przyjmowania aktów prawnych w pierwszym i drugim czytaniu zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą⁽¹⁸⁾. Posiedzenia trójstronne w dużym stopniu stały się normą, co jest sprzeczne z demokratycznymi zasadami przejrzystości i rozliczalności oraz koniecznością zachowania równowagi między tymi trzema instytucjami w ramach zwykłej procedury ustawodawczej. W związku z tym EKES opowiada się za przywróceniem ducha, jeżeli nie litery, zwykłej procedury ustawodawczej, a posiedzenia trójstronne powinny pozostać wyjątkiem.

5.3. Co więcej, metoda UE będzie również skuteczniej stosowana dzięki pomocniczości horyzontalnej. Termin ten nie jest wyraźnie zdefiniowany w traktatach, podobnie jak określenie pomocniczości wertykalnej. Mimo to uznaje on publiczną rolę podmiotów prywatnych, np. obywateli i przedstawicielskich organizacji społeczeństwa obywatelskiego, oraz ich uczestnictwo w kształtowaniu polityki i procesie decyzyjnym, jak również rolę partnerów społecznych w kontekście europejskiego dialogu społecznego.

5.4. W rzeczywistości pojęcie pomocniczości horyzontalnej, niekiedy zwanej pomocniczością funkcjonalną, to termin uznany już w sposób dorozumiany w traktatach w art. 152, 154 i 155 TFUE w sprawie dialogu społecznego i roli partnerów społecznych.

5.5. Artykuł 11 TUE również odzwierciedla zasadę demokracji uczestniczącej jako podstawowy element uzupełniający demokracji przedstawicielskiej, opisanej w art. 10 i 12 TUE⁽¹⁹⁾, stanowiącej fundamentalną podstawę demokracji. Jak EKES już wielokrotnie podkreślał, artykuł 11 ust. 1 i 2 TUE⁽²⁰⁾ otwiera znaczne perspektywy rozwoju europejskiej demokracji, kładąc fundamenty pod długotrwałą budowę zorganizowanego dialogu obywatelskiego na szczeblu europejskim, równoległe do dialogu politycznego między instytucjami UE a państwami członkowskimi.

5.6. Ponadto metodzie UE musi towarzyszyć większa pomocniczość wertykalna ze wzmocnioną rolą parlamentów narodowych w kształtowaniu polityki UE oraz bliższą współpracą między tymi pierwszymi i Parlamentem Europejskim.

⁽¹⁷⁾ http://ec.europa.eu/priorities/economic-monetary-union/docs/5-presidents-report_pl.pdf

⁽¹⁸⁾ O posiedzeniach trójstronnych stanowi wspólna deklaracja Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji z dnia 13 czerwca 2007 r. w sprawie praktycznych zasad dotyczących stosowania procedury współdecyzji (art. 251 Traktatu WE) (Dz.U. C 145 z 30.6.2007, s. 5).

⁽¹⁹⁾ Odpowiednio w sprawie roli parlamentów narodowych i Parlamentu Europejskiego.

⁽²⁰⁾ Artykuł 11 ust. 1 i 2 stanowi:

„Za pomocą odpowiednich środków instytucje umożliwiają obywatelom i stowarzyszeniom przedstawicielskim wypowiadanie się i publiczną wymianę poglądów we wszystkich dziedzinach działania Unii”.
„Instytucje utrzymują otwarty, przejrzysty i regularny dialog ze stowarzyszeniami przedstawicielskimi i społeczeństwem obywatelskim”.

5.7. Zasadniczo wszystkie powyższe cele można by osiągnąć w ramach obowiązujących traktatów. W szczególności, w odniesieniu do uczestnictwa obywatelskiego, demokracji i odpowiedzialności, wiele można by osiągnąć, dopracowując europejskie strategie polityczne, usprawniając procesy i poprawiając wdrażanie. Jak już jednak wskazano w dwóch opiniach EKES-u⁽²¹⁾⁽²²⁾, postęp w skutecznym wdrażaniu postanowień art. 11 i nadaniu pełnego sensu pojęciu demokracji uczestniczącej jest bardzo ograniczony.

5.8. To samo dotyczy europejskiej inicjatywy obywatelskiej, ustanowionej na mocy art. 11 ust. 4. Powinna ona być podstawowym instrumentem demokracji uczestniczącej i aktywności obywatelskiej, ale w obecnej formie jest w dużym stopniu nieskuteczna i sposoby jej wdrażania wymagają znacznej zmiany.

5.9. Koncepcję pomocniczości horyzontalnej należy umocnić i rozszerzyć w przyszłości na rozleglejsze obszary polityki za pomocą zorganizowanego dialogu obywatelskiego, na przykład w dziedzinach ochrony środowiska i konsumentów. Zwiększyłyby to rolę przedstawicielskich organizacji społeczeństwa obywatelskiego w procesach europejskich, umożliwiając im wnoszenie pełnego wkładu w obszarach polityki, które ich dotyczą, a tym samym wypełniając treścią zasadę demokracji uczestniczącej. Aby zrealizować ten cel, EKES, jako instytucjonalny przedstawiciel zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego, ma do odegrania podstawową rolę w urzeczywistnieniu całego potencjału demokracji uczestniczącej oraz w rozwinięciu i umocnieniu dialogu obywatelskiego w partnerstwie z instytucjami UE.

5.10. Jego rola jako instytucjonalnego przedstawiciela zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego na szczeblu europejskim jest potrójna: (i) ułatwienie i wspieranie dialogu między przedstawicielskimi organizacjami społeczeństwa obywatelskiego oraz z instytucjami europejskimi; (ii) zapewnienie trwałego zaangażowania zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w procesy polityczne UE, oraz (iii) monitorowanie wdrażania art. 11 TUE.

5.11. W ten sposób oraz jako organ doradczy instytucji UE⁽²³⁾, EKES ma możliwość występowania w pełni w charakterze: (i) katalizatora i koordynatora dialogu między organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i z tymi organizacjami, (ii) głównego pośrednika między organizacjami społeczeństwa obywatelskiego a organami decyzyjnymi UE oraz (iii) skutecznego łącznika między szczeblem krajowym i europejskim. W razie zmiany traktatów EKES zwróciłby się o wyraźne potwierdzenie tej roli⁽²⁴⁾.

5.12. Ponowne uruchomienie programu lepszego stanowienia prawa odzwierciedla życzenie nowej Komisji, by położyć wyraźny nacisk na jej prace ukierunkowane na ocenę, włączając w nie inne instytucje, organy krajowe oraz całe społeczeństwo obywatelskie. EKES jest organem doradczym, więc jego zaangażowanie w ocenę polityki ma zasadnicze znaczenie, ponieważ opiera się na mającej umocowanie w prawie roli Komitetu w strukturze instytucjonalnej UE, polegającej na: (i) ochronie tego, co UE uczyniła, by zaspokoić potrzeby europejskich obywateli, oraz (ii) ostrzeżeniu o przeszkodach we wdrażaniu polityki i prawodawstwa UE oraz o możliwych uchybieniach.

⁽²¹⁾ Opinia w sprawie zasad, procedur i działań służących wdrażaniu art. 11 ust. 1 i 2 traktatu lizbońskiego z dnia 14 listopada 2012 r. (Dz.U. C 11 z 15.1.2013, s. 8).

⁽²²⁾ Opinia w sprawie oceny konsultacji Komisji Europejskiej z zainteresowanymi stronami z dnia 2 lipca 2015 r. (Dz.U. C 383 z 17.11.2015, s. 57).

⁽²³⁾ Art. 13 ust. 4 TUE poświęcony przepisom dotyczącym ram instytucjonalnych stanowi, że „Parlament Europejski, Rada i Komisja są wspomagane przez Komitet Ekonomiczno-Społeczny i Komitet Regionów, które pełnią funkcje doradcze”.

⁽²⁴⁾ Komitet skierował już taki wniosek do Rady Europejskiej w swojej opinii w 2006 r., w okresie refleksji będących następstwem nieudanej ratyfikacji traktatu konstytucyjnego. Opinia w sprawie: „Wkład w posiedzenie Rady Europejskiej w dniach 15–16 czerwca 2006 r. – okres refleksji” z dnia 17 maja 2006 r. (Dz.U. C 195 z 18.8.2006, s. 64).

5.13. W ramach przypisanej EKES-owi roli, zgodnie z art. 13 ust. 4 TUE, zarówno w protokole o współpracy z Komisją Europejską z dnia 22 lutego 2012 r., jak i w umowie o współpracy z Parlamentem Europejskim z dnia 5 lutego 2014 r. uznano znaczną wartość dodaną, jaką EKES może wnieść do lepszego stanowienia prawa, wzbogacając cały cykl polityki UE o wkład społeczeństwa obywatelskiego⁽²⁵⁾. EKES domaga się zatem wyraźnego uznania jego instytucjonalnej roli w razie przyszłej zmiany porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie lepszego stanowienia prawa⁽²⁶⁾.

5.14. Aby skutecznie wnieść wkład w realizację tych wszystkich założeń, sam EKES musi w pełni wykorzystać swój potencjał i wzmocnić swoją rolę, metody działalności i pracy oraz powiązania operacyjne z głównymi europejskimi organizacjami i sieciami społeczeństwa obywatelskiego. EKES zwiększa też znaczenie swoich prac, bardziej koncentrując się na klastrach priorytetowych obszarów polityki unijnej, w kontekście funkcji doradczej przypisanej mu w traktatach.

5.15. Dzięki takiemu postępowaniu EKES może wnieść znaczny wkład w wykorzystywanie potencjału Traktatu z Lizbony w obszarach polityki, które bezpośrednio dotyczą obywateli, jak również w wykrywanie możliwych niedociągnięć, które wymagałyby zmian i dostosowań danych obszarów polityki w celu lepszego zaspokojenia potrzeb obywateli.

Bruksela, dnia 16 września 2015 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

⁽²⁵⁾ Ustęp 18 Protokołu o współpracy między EKES-em a Komisją stanowi, że „Komitet wnosi wkład w proces oceny wdrażania prawodawstwa Unii, zwłaszcza w odniesieniu do klauzul horyzontalnych, zgodnie z postanowieniami art. 8–12 TFUE”. Umowa o współpracy z Parlamentem Europejskim stanowi, że EKES będzie systematycznie przekazywał Parlamentowi „oceny skutków europejskiego prawodawstwa” wraz z „informacjami i materiałami pochodzącymi od społeczeństwa obywatelskiego i dotyczącymi tego, jak obowiązujące prawodawstwo i programy finansowania funkcjonują w praktyce i jakie niedostatki trzeba wziąć pod uwagę podczas kształtowania i zmiany prawodawstwa i polityki UE”.

⁽²⁶⁾ Opinia w sprawie aktów delegowanych z dnia 16 września 2015 r. (INT/768) (zob. s. 145 niniejszego Dziennika Urzędowego).