

Czwartek, 17 stycznia 2019 r.

P8_TA(2019)0044

Zróżnicowana integracja

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 17 stycznia 2019 r. w sprawie zróżnicowanej integracji (2018/2093(INI))

(2020/C 411/19)

Parlament Europejski,

- uwzględniając białą księgę Komisji z dnia 1 marca 2017 r. w sprawie przyszłości Europy: refleksje i scenariusze dla UE-27 do 2025 r. (COM(2017)2025), a także towarzyszące jej dokumenty otwierające debatę na temat przyszłości finansów UE, na temat przyszłości europejskiej obronności, na temat pogłębienia unii gospodarczej i walutowej, na temat wykorzystania możliwości płynących z globalizacji oraz na temat społecznego wymiaru Europy,
 - uwzględniając swoją rezolucję z dnia 16 lutego 2017 r. w sprawie poprawy funkcjonowania Unii Europejskiej dzięki wykorzystaniu potencjału Traktatu z Lizbony ⁽¹⁾,
 - uwzględniając swoją rezolucję z dnia 16 lutego 2017 r. w sprawie ewentualnych zmian i dostosowań w obecnej strukturze instytucjonalnej Unii Europejskiej ⁽²⁾,
 - uwzględniając swoją rezolucję z dnia 12 grudnia 2013 r. w sprawie problemów konstytucyjnych związanych z wielopoziomowym sprawowaniem rządów w Unii Europejskiej ⁽³⁾,
 - uwzględniając art. 52 Regulaminu,
 - uwzględniając sprawozdanie Komisji Spraw Konstytucyjnych oraz opinie przedstawione przez Komisję Gospodarczą i Monetarną oraz Komisję Budżetową (A8-0402/2018),
- A. mając na uwadze, że zróżnicowana integracja jest pojęciem polisemicznym, które może określać różne zjawiska zarówno z politycznego, jak i z technicznego punktu widzenia;
- B. mając na uwadze, że procesy integracyjne w UE charakteryzują się wyraźnie coraz większą liczbą i różnorodnością sytuacji zróżnicowanej integracji w kontekście zarówno prawa pierwotnego, jak i wtórnego;
- C. mając na uwadze, że spojrzenie polityczne na zróżnicowaną integrację znacznie różni się w zależności od kontekstu krajowego; mając na uwadze, że w niektórych państwach członkowskich, które należą do Unii od dłuższego czasu, zróżnicowana integracja może mieć pozytywne konotacje i skojarzenia z koncepcją tworzenia „grupy pionierskiej” z myślą o szybszym osiągnięciu postępów w pogłębianiu integracji, natomiast w państwach członkowskich, które przystąpiły do Unii później, jest często postrzegana jako droga do podziału państw członkowskich na państwa pierwszej i drugiej kategorii;
- D. mając na uwadze, że pojęcie zróżnicowanej integracji odnosi się również do szerokiego wachlarza różnych mechanizmów, a każdy z nich może bardzo odmiennie wpływać na integrację europejską; mając na uwadze, że można wyszczególnić zróżnicowanie w czasie, czyli Europę wielu prędkości, gdzie cele są takie same, ale tempo konieczne do ich realizacji jest różne, zróżnicowanie metod, czyli Europę „à la carte”, oraz zróżnicowanie przestrzenne, często określane jako „zmienna geometria”;
- E. mając na uwadze, że zróżnicowanie jest stałą cechą integracji europejskiej nie tylko w obszarach, w których UE posiada kompetencje, ale też poza nimi, i czasami umożliwia jednoczesne pogłębianie integracji i rozszerzanie UE; mając na uwadze, że w konsekwencji nie można przeciwstawiać sobie zróżnicowania i integracji ani też przedstawiać zróżnicowania jako innowacyjnej drogi, którą UE powinna podążać w przyszłości;

⁽¹⁾ Dz.U. C 252 z 18.7.2018, s. 215.

⁽²⁾ Dz.U. C 252 z 18.7.2018, s. 201.

⁽³⁾ Dz.U. C 468 z 15.12.2016, s. 176.

Czwartek, 17 stycznia 2019 r.

- F. mając na uwadze, że jeżeli zróżnicowana integracja może być pragmatycznym rozwiązaniem służącym dalszej integracji europejskiej, to należy ją stosować oszczędnie i w wąsko określonych granicach z uwagi na ryzyko fragmentacji Unii i jej ram instytucjonalnych; mając na uwadze, że ostatecznym celem zróżnicowanej integracji powinno być wspieranie integracji państw członkowskich, a nie ich wykluczenie;
- G. mając na uwadze, że doświadczenie pokazuje, że o ile współzależność funkcjonuje jako czynnik sprzyjający integracji, to upolitycznienie często w niej przeszkadza; mając na uwadze, że w konsekwencji obszary działania UE o najsilniejszej integracji, takie jak harmonizacja i regulacja rynku wewnętrznego, to przeważnie obszary najmniej upolitycznione, natomiast integracja zróżnicowana wydaje się najbardziej prawdopodobna w obszarach charakteryzujących się głęboką polaryzacją polityczną, takich jak polityka pieniężna, obronność, kontrola granic, prawa podstawowe czy opodatkowanie;
- H. mając na uwadze, że tworzenie więzi politycznych i stosunków współzależności pomiędzy państwami członkowskimi w decydujący sposób przyczynia się do ich integracji wewnątrz Unii;
- I. mając na uwadze, że Traktaty przewidują możliwość korzystania przez państwa członkowskie z różnych dróg integracji, mianowicie ze wzmocnionej współpracy (art. 20 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE)) i ze stałej współpracy strukturalnej (art. 46 TUE), jednak nie zawierają postanowień dotyczących trwałej elastyczności ani zróżnicowanej integracji jako długoterminowego celu lub zasady integracji europejskiej; mając na uwadze, że te różne drogi integracji powinny się stosować wyłącznie do ograniczonej liczby obszarów polityki, powinny one być inkluzywne, umożliwiając uczestnictwo wszystkim państwom członkowskim, a także nie powinny podważać procesu tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy, jak przewidziano w art. 1 TUE; mając ponadto na uwadze, że wzmocniona współpraca w obszarze wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony stała się już faktem, co wspomaga budowę prawdziwej Europejskiej Unii Obrony;
- J. mając na uwadze, że z wyjątkiem podatku od transakcji finansowych wszystkie dotychczasowe inicjatywy, które objęto wzmocnioną współpracą, mogły zostać przyjęte przez Radę kwalifikowaną większością głosów, gdyby była ona przewidziana w art. 329 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej zamiast jednomyślności;
- K. mając na uwadze, że niektóre formy zróżnicowanej integracji mogą działać dośrodkowo, zachęcając więcej państw członkowskich do przyłączenia się do danej inicjatywy w późniejszym czasie;
- L. mając na uwadze, że proces zróżnicowania doprowadził do podjęcia inicjatyw w ramach prawnych UE, lecz także do pewnych bardziej elastycznych międzyrządowych rozwiązań prawnych, w wyniku których powstał system skomplikowany i trudny do zrozumienia dla obywateli;
- M. mając na uwadze, że państwa członkowskie nie są jedynymi potencjalnymi podmiotami zróżnicowanej integracji; mając na uwadze, że rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1082/2006 z 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT)⁽¹⁾ już zezwala na współpracę ponadnarodową na podstawie wspólnego interesu;
1. zaznacza, że debata wokół zróżnicowanej integracji nie powinna być sporem między stanowiskami za zróżnicowaniem i przeciw zróżnicowaniu, lecz powinna dotyczyć najlepszego sposobu na zapewnienie funkcjonowania zróżnicowanej integracji – będącej już teraz polityczną rzeczywistością – w ramach instytucjonalnych UE w najlepszym interesie Unii i jej obywateli;
 2. przypomina swoje konkluzje, zgodnie z którymi międzyrządowe struktury i procesy decyzyjne zwiększają złożoność odpowiedzialności instytucjonalnej oraz zmniejszają przejrzystość i rozliczalność demokratyczną, a metoda wspólnotowa jest najlepsza dla funkcjonowania Unii;
 3. jest zdania, że zróżnicowana integracja powinna odzwierciedlać koncepcję, zgodnie z którą Europa nie działa na podstawie podejścia uniwersalnego i powinna dostosowywać się do potrzeb i oczekiwań swoich obywateli; uważa, że zróżnicowanie może być czasami niezbędne, aby rozpocząć nowe projekty europejskie oraz pokonać przeszkody związane z krajowymi uwarunkowaniami politycznymi niemającymi związku ze wspólnym projektem; uważa ponadto, że należy je stosować w sposób pragmatyczny jako narzędzie konstytucyjne, aby zapewnić elastyczność, nie szkodząc przy tym ogólnemu interesowi Unii i nie naruszając równych praw oraz możliwości jej obywateli; przypomina, że zróżnicowanie jest możliwe jedynie jako tymczasowy krok na drodze ku bardziej zintegrowanemu i skutecznemu kształtowaniu polityki;

⁽¹⁾ Dz.U. L 210 z 31.7.2006, s. 19.

Czwartek, 17 stycznia 2019 r.

4. uważa, że Rada Europejska powinna poświęcić potrzebny jej czas na ukształtowanie europejskiej agendy, wykazując korzyści płynące ze wspólnych działań i usiłując przekonać wszystkie państwa członkowskie do udziału w nich; podkreśla, że wszelkie uzgodnione rodzaje zróżnicowanej integracji są zatem opcją drugiego wyboru, a nie strategicznym priorytetem;
5. ponownie wyraża przekonanie, że zróżnicowana integracja musi pozostać – jak przewidziano w art. 20 i 46 TUE – otwarta dla wszystkich państw członkowskich i nadal służyć za przykład silniejszej integracji europejskiej, w ramach której żadne państwo członkowskie nie jest trwale wykluczone z danej polityki, nie zaś być postrzegana jako sposób na ułatwienie rozwiązań „à la carte”, które zagrażają unijnej metodzie i systemowi instytucjonalnemu UE;
6. potwierdza, że wszelkie formy inicjatyw dotyczących zróżnicowania, które prowadzą do powstania podziału na państwa członkowskie pierwszej i drugiej kategorii lub stwarzają wrażenie, że taki podział powstał, stanowiłyby poważny błąd polityczny o szkodliwych skutkach dla projektu UE;
7. apeluje o zaprojektowanie ewentualnego przyszłego modelu zróżnicowanej integracji w taki sposób, by stanowił on zachętę dla państw członkowskich aspirujących do opcjonalnego udziału oraz zapewniał im wsparcie w wysiłkach na rzecz rozwoju gospodarczego i przemian gospodarczych mających na celu spełnienie wymaganych kryteriów w rozsądnym czasie;
8. jest zdania, że problem zapotrzebowania na elastyczne narzędzia można rozwiązać m.in. przez usunięcie jednej z jego przyczyn; dlatego wzywa do dalszego odchodzenia od procedur w Radzie podlegających wymogowi jednomyślności na rzecz wymogu większości kwalifikowanej, na podstawie klauzuli pomostowej (art. 48 ust. 7 TUE);
9. uważa, że zróżnicowana integracja powinna zawsze odbywać się zgodnie z postanowieniami traktatu i przy zachowaniu jedności instytucji UE oraz nie powinna prowadzić do tworzenia równoległych rozwiązań instytucjonalnych ani rozwiązań pośrednio sprzecznych z duchem i podstawowymi zasadami prawa Unii, lecz w stosownych przypadkach umożliwiać tworzenie specjalnych organów, bez uszczerbku dla kompetencji i roli instytucji UE; przypomina, że elastyczność i dostosowanie do specyfiki krajowej, regionalnej lub lokalnej mogłyby być zapewnione również na mocy przepisów prawa wtórnego;
10. zaznacza, że zróżnicowana integracja nie powinna prowadzić do bardziej skomplikowanych procesów decyzyjnych, które ograniczałyby rozliczalność demokratyczną instytucji UE;
11. uważa brexit za szansę na porzucenie modeli przewidujących opcjonalne wyłączenia (opting out) na rzecz niedyskryminujących i zapewniających wsparcie modeli przewidujących opcjonalny udział (opting in); podkreśla, że modele przewidujące opcjonalny udział nie sprowadzałyby postępu w kierunku „coraz ściślejszego związku” do najniższego wspólnego mianownika, czyli jednego rozwiązania odpowiedniego dla wszystkich, lecz umożliwiałyby elastyczność niezbędną do osiągnięcia postępów, jednocześnie pozostawiając otwarte drzwi dla państw członkowskich, które zarówno chciałyby, jak i byłyby w stanie spełnić wymagane kryteria;
12. domaga się, aby w ramach następnego przeglądu Traktatów uporządkowany został dotychczasowy proces różnicowania w sposób eliminujący praktykę stosowania trwałych klauzul opt-out oraz wyjątków od prawa pierwotnego Unii dla poszczególnych państw członkowskich, ponieważ prowadzą one do negatywnego zróżnicowania w prawie pierwotnym Unii, zaburzają jednolitość prawa Unii ogółem i stanowią zagrożenie dla spójności społecznej UE;
13. przyznaje jednak, że niezbędne mogą być pewne okresy przejściowe dla nowych członków, przyznawane wyłącznie w drodze wyjątku, tymczasowo i indywidualnie; nalega, by wprowadzić określone jasne i egzekwowalne przepisy prawne w celu zapobieżenia nadmiernemu przedłużaniu tych okresów;
14. zaznacza w związku z tym, że członkostwo w UE wymagałoby wówczas pełnego stosowania prawa pierwotnego Unii we wszystkich obszarach polityki, natomiast krajom, które chciałyby pozostawać w bliskich stosunkach z UE bez zobowiązania się do pełnego stosowania prawa pierwotnego i które nie chcą lub nie mogą przystąpić do UE, należy zaproponować pewną formę partnerstwa; uważa, że stosunkom tym powinny towarzyszyć zobowiązania odpowiadające poszczególnym prawom, takie jak zobowiązanie do wnoszenia wkładu do budżetu UE, oraz że stosunki te powinny być uwarunkowane kierowaniem się podstawowymi wartościami Unii oraz przestrzeganiem zasad państwa prawnego i – w przypadku uczestnictwa w rynku wewnętrznym – wszystkich czterech swobód;

Czwartek, 17 stycznia 2019 r.

15. podkreśla, że poszanowanie i zagwarantowanie podstawowych wartości UE stanowią podstawę Unii Europejskiej jako wspólnoty opartej na wartościach oraz jednoczą państwa członkowskie; uważa zatem, że nie należy dopuścić do zróżnicowania w odniesieniu do poszanowania obowiązujących obecnie praw podstawowych i wartości zapisanych w art. 2 TUE; nalega ponadto, aby zróżnicowanie nie było możliwe w obszarach polityki, w których nieuczestniczące państwa członkowskie mogłyby wywoływać negatywne efekty zewnętrzne, takie jak dumping ekonomiczny i socjalny; domaga się, aby Komisja dokładnie rozważyła potencjalne skutki odśrodkowe, w tym w perspektywie długoterminowej, gdy przedkłada ona wniosek dotyczący wzmocnionej współpracy;
16. przypomina swoje zalecenie, aby określić i rozwijać wokół UE krąg partnerów spośród państw, które nie mogą lub nie chcą przystąpić do Unii, lecz mimo to chciałyby pozostawać w bliskich stosunkach z UE ⁽¹⁾;
17. sugeruje ustanowienie specjalnej procedury, która umożliwiałaby – po upływie określonej liczby lat, gdy wzmocniona współpraca została podjęta przez pewną liczbę państw stanowiących większość kwalifikowaną w Radzie i po uzyskaniu zgody Parlamentu – włączenie postanowień przyjętych w wyniku wzmocnionej współpracy do dorobku prawnego UE;
18. podkreśla, że elastyczność i zróżnicowanie powinny iść w parze ze wzmocnieniem wspólnych zasad w głównych obszarach w celu dopilnowania, by zróżnicowanie nie doprowadziło do rozdrobnienia politycznego; w związku z tym uważa, że przyszłe europejskie ramy instytucjonalne powinny obejmować niepodlegające odstępstwom europejskie filary praw politycznych, gospodarczych, społecznych i środowiskowych;
19. uznaje, że współpraca regionalna odgrywa istotną rolę we wzmocnieniu integracji europejskiej, oraz uważa, że jej dalszy rozwój może w znacznym stopniu przyczynić się do utrwalenia i pogłębienia integracji przez dostosowanie jej do specyfiki lokalnej oraz chęci współpracy;
20. sugeruje opracowanie odpowiednich narzędzi w ramach prawa Unii i ustanowienie budżetu do celów testowania inicjatyw transgranicznych w obrębie Unii dotyczących spraw leżących w ogólnym interesie Unii, które to inicjatywy mogłyby ostatecznie przybrać formę wniosków ustawodawczych lub inicjatyw w zakresie wzmocnionej współpracy;
21. zobowiązuje swojego przewodniczącego do przekazania niniejszej rezolucji Radzie, Komisji oraz parlamentom państw członkowskich.

⁽¹⁾ Dz.U. C 252 z 18.7.2018, s. 207.