

Unijna debata o głosowaniu większością kwalifikowaną w WPZiB. Reforma a rozszerzenie

Zespół OSW

Rosyjska agresja na Ukrainę oraz dyskusja o możliwym rozszerzeniu UE zdynamizowały wewnątrzunijną debatę dotyczącą reform instytucjonalnych. Państwem, które w głównej mierze nadaje jej ton, są Niemcy. Dla rządzącej koalicji SPD–Zieloni–FDP dążenie do większej federalizacji UE było zdefiniowanym celem polityki zagranicznej jeszcze przed inwazją Rosji na Ukrainę. Potrzeba dostosowania procesu decyzyjnego do rozszerzonej Unii, mogącej w przyszłości liczyć ponad 30 członków, to obecnie dodatkowy argument na rzecz przeprowadzenia takich reform.

Obszarem, który z perspektywy Berlina wymaga najpilniejszych zmian, jest rozszerzenie głosowania większością kwalifikowaną we wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB). Do realizacji tego celu krótkofalowo Niemcy chcą wykorzystać istniejące możliwości zapisane w traktatach unijnych. Długofalowo dążą jednak do szerszej zakrojonych reform instytucjonalnych, które będą wymagały zmian traktatowych. Rozszerzenie głosowania w WPZiB jest tylko jednym z elementów tych przeobrażeń.

Francja popiera starania RFN w kwestii wzmocnienia polityki zagranicznej UE, ale jednocześnie usiłuje skierować dyskusję na promowaną od lat własną koncepcję „Europy wielu prędkości” i zacieśniania integracji w węższym kręgu państw członkowskich. Kraje Europy Północnej, Środkowej i Południowo–Wschodniej z dużym sceptycyzmem podchodzą do dyskusji o szeroko zakrojonej reformie UE. Część z nich może być jednak otwarta na ograniczone rozszerzenie głosowania większością kwalifikowaną w WPZiB w powiązaniu z przyjęciem nowych państw do UE, przy jednoczesnym poszukiwaniu sposobów na zabezpieczenie swoich interesów, szczególnie we wrażliwych kwestiach. Pojawiają się także wątpliwości, czy reforma będzie faktycznie krokiem w kierunku przyjęcia nowych członków, a nie celem samym w sobie, oraz czy nie doprowadzi do opóźnienia lub nawet zahamowania rozszerzenia.

Niemcy – rozszerzenie UE pretekstem dla reform instytucjonalnych

Postulat reform instytucjonalnych UE to jeden z najmocniej forsowanych projektów rządu RFN w obszarze polityki europejskiej. Spośród wszystkich zgłaszanych przez rząd SPD–Zieloni–FDP propozycji dotyczących tej kwestii priorytetem jest rozszerzenie głosowania większością kwalifikowaną (QMV) w Radzie UE. Wpływają na to dwa czynniki. Pierwszy to wewnątrzpolityczny konsensus co do



kierunku reform w Unii. Już w umowie koalicyjnej z listopada 2021 r. SPD, Zieloni i FDP opowiadali się za zmianami traktatów unijnych w celu dalszego rozwoju „federalnego państwa europejskiego, zdecentralizowanego i zorganizowanego zgodnie z zasadami pomocniczości i proporcjonalności oraz opartego na Karcie praw podstawowych UE”¹. W specjalnej petycji przyjętej w marcu 2023 r. frakcje SPD, Zielonych, FDP i CDU/CSU wezwały rząd do prowadzenia w Unii kampanii na rzecz zniesienia zasady jednomyślności i rozszerzenia decyzji podejmowanych w Radzie UE większością kwalifikowaną „na wszystkie sprawy”. Drugim czynnikiem dynamizującym dyskusję o przyszłości Unii stała się rosyjska agresja na Ukrainę oraz wynikająca z niej pośrednio decyzja o przyznaniu Ukrainie i Mołdawii statusu kandydata do UE w czerwcu, a Bośni i Hercegowinie – w grudniu 2022 r. W przemówieniu w Pradze z sierpnia 2022 r. kanclerz Olaf Scholz jednoznacznie powiązał kolejne rozszerzenia z postulatami reform instytucjonalnych w UE.

Ze względu na brak porozumienia państw członkowskich w sprawie wprowadzania zmian traktatowych Berlin krótkoterminowo dąży do większego zastosowania QMV

» Krótkofalowo Berlin dąży do większego zastosowania QMV w WPZiB poprzez wykorzystanie istniejących możliwości, długofalowym celem jest natomiast zmiana traktatów.

w Radzie UE w obszarze wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB) poprzez wykorzystanie istniejących możliwości. Decyzje dotyczące praw człowieka oraz sankcji – postrzegane jako budzące najmniej kontrowersji – wymieniane były jako te, które w pierwszej kolejności można by objąć QMV. Długofalowo celem jest jednak zmiana traktatów, nie tylko zakładająca rozszerzenie QMV na dalsze obszary, lecz także zmierzająca do większej federalizacji UE.

Od początku 2023 r. Berlin umacniał grono zwolenników rozszerzenia QMV w WPZiB. W styczniu 2023 r. wraz z Paryżem powołał niemiecko-francuską grupę ekspertów w celu opracowania rekomendacji dotyczących reform instytucjonalnych UE. W maju 2023 r. z inicjatywy RFN powstała z kolei tzw. grupa przyjaciół wzmocnienia QMV w WPZiB², w której skład weszły Belgia, Finlandia, Francja, Włochy, Luksemburg, Holandia, Słowenia i Hiszpania (a następnie dołączyły Rumunia, Szwecja i Dania). Jej deklarowany cel to „osiągnięcie postępów” w zakresie rozszerzenia QMV w Radzie UE na podstawie obecnych traktatów. Do jesieni 2023 r. w deklaracjach niemieckich decydentów pojawiały się głównie cztery tego typu propozycje³: konstruktywne wstrzymanie się od głosu, klauzula pomostowa dotycząca WPZiB, tzw. elastyczne wdrożenie oraz wprowadzenie mechanizmu „sieci bezpieczeństwa” na bazie art. 31 ust. 2 TUE (zob. Aneks 1).

Dużo obszerniejszy katalog propozycji poszerzenia QMV – nie tylko w WPZiB, lecz także w innych politykach unijnych (jak np. rozszerzenie UE i rządu prawa czy polityka fiskalna i podatkowa) – zawiera przedstawiony w połowie września 2023 r. raport ww. niemiecko-francuskiej grupy ekspertów (zob. Aneks 2)⁴. Zawiera on również propozycje wymagające zmiany traktatów. Jego autorzy zastrzegają, że nie są one oficjalnym stanowiskiem Francji i Niemiec. Fakt, iż raport przedstawiono na marginesie posiedzenia Rady ds. Ogólnych UE, wskazuje jednak, że Berlin i Paryż skłaniają się ku koncepcjom zawartym w dokumencie lub traktują je jako dodatkowy środek nacisku w toczącej się dyskusji.

¹ *Mehr Fortschritt Wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP*, s.131, spd.de; *Niemiecka umowa koalicyjna – plan modernizacji państwa*, OSW, 26.11.2021, osw.waw.pl.

² *Joint Statement of the Foreign Ministries on the Launch of the Group of Friends on Qualified Majority Voting in EU Common Foreign and Security Policy*, Auswärtiges Amt, 4.05.2023, auswaertiges-amt.de.

³ A. Baerbock et al., *It's time for more majority decision-making in EU foreign policy*, Politico, 12.06.2023, politico.eu.

⁴ *Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century*, Report of the Franco-German Working Group on EU Institutional Reform, Auswärtiges Amt, 18.09.2023, auswaertiges-amt.de.

Według propozycji zawartych w raporcie francusko-niemieckiej grupy ekspertów do czerwca 2024 r., na podstawie klauzul pomostowych istniejących w obecnych traktatach, QMV miałyby zostać rozszerzone na WPZiB oraz inne obszary unijnych polityk. Trwające aktualnie przewodnictwo Hiszpanii, a następnie Belgii w UE może sprzyjać tego typu próbom. Oba państwa należą do utworzonej przez RFN „grupy przyjaciół QMV”. Z kolei w latach 2024–2029, tj. w kolejnej kadencji Parlamentu Europejskiego, miałyby nastąpić zmiany traktatowe, które m.in. pozwoliłyby na rozszerzenie QMV na wszystkie obszary polityki UE oraz – jak proponuje się we francusko-niemieckim raporcie – na zmianę ważenia głosów w QMV (zob. Aneks 2), a także reformę funkcjonowania Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej.

Francja – w stronę „Europy wielu prędkości”

Niemcy upatrują swojego kluczowego partnera w tym procesie we Francji. Paryż popiera starania o maksymalną koordynację polityki zagranicznej UE przez państwa członkowskie oraz postulat rozszerzenia QMV w WPZiB. Zależy mu też na maksymalnym zbliżeniu z Berlinem w celu przedstawienia wspólnych propozycji. Mimo poparcia dla szerszego zastosowania QMV Francja unika jednak akcentowania swojego stanowiska w tej sprawie. Całkowita rezygnacja z prawa weta w polityce zagranicznej może bowiem ściągnąć na prezydenta Emmanuela Macrona oskarżenia ze strony części opozycji (np. Zjednoczenia Narodowego Marine Le Pen czy gaullistowskich Republikanów) o osłabianie suwerenności państwa.

Postulatem istotniejszym i łatwiej akceptowalnym dla tamtejszych wyborców (ze względu na ich niechęć do rozszerzenia UE) jest ten dotyczący „Europy wielu

” Poparcie dla kolejnych akcesji Paryż warunkuje przeprowadzeniem reform instytucjonalnych, obejmujących nie tylko rozszerzenie zastosowania QMV, lecz także wprowadzenie zróżnicowanej integracji.

prędkości”. Zgodnie z tą koncepcją najambitniejsze państwa członkowskie, zacieśniające wspólną politykę w sferze socjalnej, finansowej, przemysłowej czy obronnej, stanowiłyby rodzaj awangardy zachęcającej pozostałe kraje do dołączenia z obawy przed marginalizacją. Stąd wcześniejsze postulaty oddzielnego budżetu strefy euro czy różnych formatów spotkań Rady Europejskiej i Rady UE. Paryż opowiada się zarazem za maksymalną koordynacją polityki zagranicznej państw członkowskich oraz promuje ideę „bliskości strategicznej” z sąsiadami UE poprzez zachęcanie do inicjatyw pokroju Europejskiej Wspólnoty Politycznej. Francuskie stanowisko w sprawie reform UE nie zostało sformułowane w sposób całościowy w jednym dokumencie, ale można je pośrednio wywnioskować z wypowiedzi francuskich polityków.

W kwestii rozszerzenia Unii panowało do niedawna w Paryżu przekonanie, że istnieje antagonizm między promowanymi przezeń postulatami pogłębienia integracji a przyjmowaniem nowych członków. Jeszcze w 2019 r. prezydent Macron podkreślał, że akcesja do UE państw Bałkanów Zachodnich musi być ostatnim etapem poszerzania UE, choć i ona nie powinna być przyjmowana za pewnik. Po pełnoskalowej agresji Rosji na Ukrainę Francja zmieniła retorykę względem powiększania UE na bardziej przychylną. Poparcie dla kolejnych akcesji Paryż warunkuje jednak przeprowadzeniem reform instytucjonalnych, które pozwolą UE funkcjonować w powiększonym składzie. Obejmują one nie tylko poszerzenie zastosowania QMV, lecz także zróżnicowaną integrację, tj. możliwość stopniowego przyłączania państw kandydujących do wybranych polityk UE oraz pogłębiania integracji w określonych obszarach przez grupy najambitniejszych członków. W maju 2023 r. Francja dołączyła również do powołanej z inicjatywy Portugalii tzw. grupy atlantyckiej (w jej skład weszły też Hiszpania, Irlandia, Belgia, Holandia i Dania), czyli nieformalnego grona państw UE wyrażających obawy w związku z perspektywą rozszerzenia Unii na wschód i warunkujących je reformą instytucjonalną i budżetową UE.

Francuskie myślenie o przyszłości Unii znalazło swoje odzwierciedlenie w propozycjach ww. niemiecko-francuskiej grupy ekspertów, którzy w swoim raporcie zaproponowali cztery kręgi integracji: 1) wewnętrzny – dla członków strefy euro i strefy Schengen, realizujący także dodatkowe projekty przez tzw. koalicję chętnych, 2) obecne i przyszłe państwa członkowskie UE, 3) kraje stowarzyszone, dla których płaszczyzną kooperacji z UE byłby przede wszystkim wspólny rynek z reprezentacją w Radzie UE, ale bez prawa głosu, 4) państwa należące do Europejskiej Wspólnoty Politycznej. Kluczowym kryterium przynależności do pierwszych trzech kręgów integracji i czerpania z niej korzyści miałyby być kwestia praworządności.

Europa Północna, Środkowa i Południowo-Wschodnia – od obaw po ostrożne poparcie

Większość państw UE z Europy Północnej, Środkowej i Południowo-Wschodniej sprzeciwia się zmianom traktatowym i początkowo równie sceptycznie podeszła do niemieckich propozycji rozszerzania QMV w WPZiB bez gruntownej reformy UE. Obawy związane są przede wszystkim z tym, że małe i średnie państwa członkowskie mogą stracić wpływ na decyzje UE, a wprowadzenie QMV doprowadzi do zdominowania rozstrzygnięć podejmowanych w ramach WPZiB przez największe kraje unijne. Przy zachowaniu sceptycyzmu wobec renegotjacji traktatów część państw zmieniła jednak, a część może to uczynić w przyszłości, nastawienie w kwestii wykorzystania istniejących możliwości zastosowania QMV w WPZiB na bardziej przychylnie (zob. Aneks 3). W zainicjowanej przez RFN tzw. grupie przyjaciół QMV spośród państw Europy Północnej, Środkowej i Południowo-Wschodniej znalazły się początkowo tylko Słowenia i Finlandia. Po paru tygodniach dołączyła do nich Rumunia, a następnie Szwecja i Dania (jako obserwator). Do największych przeciwników zastosowania QMV w WPZiB należą zaś Węgry i Chorwacja, a potencjalnie także Bułgaria. Państwa te nie chcą zrezygnować z prawa weta, gdyż wykorzystują je do wywierania presji na sąsiadów, z którymi toczą różnego rodzaju spory. Przykładem może być blokowanie przez Węgry niektórych decyzji w sprawie Ukrainy i uzależnianie odstąpienia od weta od spełnienia przez Kijów żądań Budapesztu. Jednocześnie tego rodzaju polityka jedynie wzmacnia w UE głosy za odejściem od zasady jednomyślności.

Postawy części państw Europy Północnej, Środkowej i Południowo-Wschodniej dopiero się krystalizują. Czechy, Słowacja, Bułgaria oraz Litwa, Łotwa i Estonia nie zajęły oficjalnego stanowiska

” Większość państw z Europy Północnej, Środkowej i Południowo-Wschodniej sprzeciwia się zmianom traktatowym, ale może zaakceptować ograniczone wykorzystanie QMV na bazie obowiązującego prawa.

lub – w różnym stopniu – zachowują ostrożne podejście do niemieckich propozycji. Finalne stanowisko niektórych z tych państw będzie zależało od wyniku negocjacji między partiami koalicyjnymi prezentującymi odmienny stosunek do tych kwestii (Czechy) lub między różnymi frakcjami w obozie rządzącym (Litwa). Na postawę innych krajów wpływ będzie miał kształt koalicji rządzącej (Słowacja). Jak dotąd jednym z postulatów, formułowanym także przez zwolenników szerszego zastosowania QMV w WPZiB (m.in. Rumunię i Słowenię), jest wprowadzenie klauzul zabezpieczających (nie określono jasno, w jaki sposób) ochronę żywotnych interesów narodowych. Estonia z kolei popiera wykorzystywanie w większym stopniu konstruktywnego wstrzymywania się od głosu. Część niezdecydowanych państw z Europy Północnej, Środkowej i Południowo-Wschodniej może traktować swoje stanowisko w sposób transakcyjny i uzależniać wydanie zgody na zastosowanie QMV w WPZiB od koncesji ze strony zwolenników tego rozwiązania w innych obszarach polityk unijnych. Ich postawa może w związku z tym ewoluować w kierunku poparcia większego wykorzystania możliwości, które dają obecne traktaty (zob. Aneks 1). Inne mogą natomiast opowiedzieć się za zaproponowanymi

przez Niemcy i Francję zmianami ze względu na chęć utrzymania się w głównym nurcie integracji europejskiej, licząc również na korzyści z tego płynące w przyszłości.

Zwolennicy reformy w wymienionych państwach wskazują przede wszystkim na konieczność unieemożliwienia zaistnienia sytuacji, w której jeden z członków, kierujący się własnym partykularnym interesem, blokuje lub opóźnia decyzje UE (w tym kontekście często przywoływany jest przykład „sabotowania” przez Węgry posunięć w sprawie Rosji, Ukrainy czy Chin). Podkreśla się przy tym, że UE powinna sprawniej reagować na coraz bardziej napiętą sytuację międzynarodową, do czego konieczna jest zmiana sposobu podejmowania decyzji. Państwa zabiegające o rozszerzenie UE twierdzą ponadto, że większe zastosowanie QMV w WPZiB jest niezbędne, aby dostosować instytucje do przyjęcia nowych członków, oraz że bez pewnej reformy duże państwa członkowskie nie zgodzą się na kolejne akcesje. Krytycy szerszego wprowadzenia QMV w WPZiB argumentują z kolei, że zwłaszcza dla małych państw odejście od jednomyślności będzie oznaczało utratę wpływu na decyzje w sprawach kluczowych z perspektywy ich interesu narodowego. W związku z tym zasadę tę należałoby według nich zachować dla rozstrzygnięć w kwestiach wrażliwych. Przeciwnicy podkreślają też, że w bezpośrednim sąsiedztwie UE trwa wojna rosyjsko-ukraińska, dlatego nie jest to właściwy moment na zajmowanie się reformami wewnętrznymi.

Państwa kandydujące a wewnętrzna debata

Zainicjowanie debaty o reformie UE zostało pozytywnie przyjęte przez państwa aspirujące do akcesji, gdyż z ich perspektywy świadczy ono o rzeczywistej woli państw unijnych do przyjęcia nowych członków. Jest to o tyle istotne, że przykładowo w państwach Bałkanów Zachodnich panuje przekonanie, iż pomimo deklaracji werbalnych kraje unijne faktycznie nie są zainteresowane rozszerzeniem. Z kolei Ukraina czy Mołdawia oczekują potwierdzenia, że zaoferowanie im perspektywy członkostwa było deklaracją rzeczywistej woli rozszerzenia UE na wschód, a nie jedynie gestem politycznym w kontekście toczącej się wojny.

Jednocześnie dla państw kandydujących do UE najistotniejszą kwestią byłoby wprowadzenie QMV odnośnie do decyzji dotyczących procesu rozszerzenia. Uniemożliwiłoby to blokowanie przez pojedyncze państwa postępów w akcesji w celu wymuszenia na krajach kandydujących ustępstw w obszarach niezwiązanych z procesem integracji (casus blokowania przez ponad dekadę integracji Macedonii Północnej przez Grecję z powodu dwustronnego konfliktu o nazwę państwa). Zarazem zawarta we francusko-niemieckim dokumencie koncepcja czterech kręgów integracji, nawiązująca do pojawiających się we wcześniejszej dyskusji eksperckiej pomysłów „akcesji etapowej”⁵, czy zapewnienie dostępu do wspólnego rynku, ale bez członkostwa i z pewnym udziałem w pracach unijnych instytucji, rodzą w państwach aspirujących wątpliwości, jakie warunki akcesji zostaną im ostatecznie zaproponowane.

Coraz wyraźniej widać, że debata o reformie wewnętrznej UE staje się tematem dominującym i ogniskującym uwagę państw członkowskich. To zaś może stać się pretekstem do odkładania na dalszą przyszłość decyzji o rozszerzeniu i do spowolnienia postępów w procesie integracji poszczególnych krajów kandydujących, zwłaszcza że część państw najmocniej zabiegających o przyjęcie nowych członków do UE obawia się zmniejszenia swojego wpływu na kształtowanie WPZiB w przypadku ograniczania zasady jednomyślności.

⁵ M. Mihajlović, S. Blockmans, S. Subotić, M. Emerson, *Template 2.0 for Staged Accession to the EU*, CEPS, 28.08.2023, ceps.eu.

Aneks 1

Propozycje rozszerzenia QMV w WPZiB na podstawie obecnych traktatów⁶

Konstrukttywne wstrzymanie się od głosu. Zgodnie z art. 31 ust. 1 TUE państwo wstrzymujące się od głosu może w związku z tym złożyć formalne oświadczenie. Wówczas nie jest ono zobowiązane do wykonania decyzji, ale akceptuje, że wiąże ona Unię. Taki kraj musi również powstrzymać się „od wszelkich działań, które mogłyby być sprzeczne lub utrudnić działania Unii podejmowane na podstawie tej decyzji”.

Klauzula pomostowa (*passerelle clause*) dotycząca WPZiB. Zgodnie z art. 31 ust. 3 TUE Rada UE może przejść z zasady jednomyślności do QMV w kwestiach polityki zagranicznej po uzyskaniu jednomyślnej zgody Rady Europejskiej. Z tej procedury wyłączone są decyzje mające wpływ na sprawy wojskowe i polityczno-obronne.

Tzw. elastyczne wdrożenie. Art. 31 ust. 2 TUE wyróżnia przypadki, gdy Rada UE może wykorzystywać większość kwalifikowaną w obszarze polityki zagranicznej. Chodzi m.in. o podjęcie decyzji określającej działanie lub wyrażającej stanowisko dotyczące strategicznych interesów i celów Unii na podstawie decyzji Rady Europejskiej. Wówczas Wysoki Przedstawiciel UE do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa poszukuje, w ścisłej konsultacji z danym państwem członkowskim, odpowiadającego mu rozwiązania. W przypadku gdy nie zostanie ono znalezione, Rada UE, stanowiąc większością kwalifikowaną, może wnieść o przedłożenie tej sprawy Radzie Europejskiej w celu przyjęcia decyzji jednomyślnie.

Wprowadzenie mechanizmu „sieci bezpieczeństwa” (*safety net*). Byłby on dodatkowym zabezpieczeniem – obok istniejącego w unijnych regulacjach hamulca awaryjnego. Obecne przepisy (art. 31 ust. 2 TUE) stanowią, że do głosowania za pomocą QMV nie dochodzi, jeśli państwo członkowskie ogłosi zamiar sprzeciwienia się podjęciu decyzji większością kwalifikowaną z „istotnych względów polityki krajowej, które musi określić”.

Aneks 2

Niemiecko-francuski raport grupy ekspertów: propozycje szerszego zastosowania QMV w WPZiB oraz w innych politykach unijnych

Preferowaną przez autorów raportu opcją upowszechnienia QMV w UE jest wykorzystanie istniejących obecnie w traktatach klauzuli pomostowych, co nie wymagałoby zmiany traktatów. Celem jest przeniesienie wszystkich decyzji w obszarach nieobjętych mechanizmem QMV do tego trybu (nie tylko w WPZiB) przed kolejnym rozszerzeniem. Dla zapewnienia demokratycznej legitymizacji Parlament Europejski powinien zostać włączony w podejmowanie decyzji w ramach zwykłej procedury ustawodawczej⁷. Z tego trybu wyłączone byłoby WPZiB. Decyzje konstytutywne dla UE, takie jak zmiana traktatów, przyjmowanie nowych członków czy adaptacja instytucji do rozszerzonej UE, powinny być jednak nadal podejmowane jednomyślnie.

Jeśli szybka decyzja państw członkowskich dotycząca rozszerzenia zastosowania QMV dzięki wykorzystaniu klauzul pomostowych nie będzie możliwa, proponowane są negocjacje o stopniowym

⁶ Art. 31 TUE. *Tryb podejmowania decyzji przez Radę Europejską i Radę*, LexLege, lexlege.pl.

⁷ *Zwykła procedura ustawodawcza* (aktualizacja 1.08.2023), Rada UE, consilium.europa.eu/pl.

wprowadzeniu QMV równocześnie w trzech obszarach: 1) rozszerzenia UE i rządów prawa, 2) polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, 3) polityki fiskalnej i podatkowej. Autorzy raportu zakładają, że poszczególne grupy państw członkowskich chcą szybszych decyzji i wprowadzenia QMV w niektórych, ale nie we wszystkich obszarach (np. Niemcy w WPZiB, Francja w polityce fiskalnej, inne państwa w kwestii rozszerzenia). Pakietowe rozwiązanie miałyby sprawić, że dyskusja o QMV oparta na kompromisie będzie posuwała się do przodu we wszystkich trzech.

W WPZiB autorzy raportu postulują dodatkowo wprowadzenie QMV przy podejmowaniu decyzji o użyciu Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju (EPF) lub Europejskiego Funduszu Obronnego (EDF) z wykorzystaniem tzw. superwielkości odpowiadającej zasadzie „jednomyślność minus jeden”, co jednak wymagałoby zwykłej procedury zmiany traktatów⁸. W tym obszarze dla zabezpieczenia suwerenności państw członkowskich proponowane jest wprowadzenie „superwielkości” – takie rozwiązanie pomogłoby np. przegłosować Węgry w kwestii podejmowania decyzji o finansowaniu pomocy wojskowej dla Ukrainy w ramach Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju (EPF).

W raporcie przedstawiono również trzy rodzaje zabezpieczeń interesów narodowych państw członkowskich w związku z rozszerzaniem QMV:

„Sieć zabezpieczenia suwerenności” (*sovereignty safety net*) – wzorowana na art. 31 ust. 2 TUE za pomocą klauzul pomostowych lub jako element szerszych zmian traktatowych. W przypadku rozszerzenia QMV na nowe polityki unijne państwo członkowskie, które uzna, że naruszane są jego żywotne interesy, może złożyć formalną deklarację. Rada UE, stanowiąc większością kwalifikowaną, może wówczas wnieść o przedłożenie tej sprawy Radzie Europejskiej w celu przyjęcia decyzji na zasadzie konsensusu.

Zmiana przeliczania głosów w ramach QMV (wymagana zmiana traktatów). Autorzy proponują, aby obecną większość 55% państw członkowskich reprezentujących 65% ludności UE zamienić na większość opartą na 60% państw członkowskich reprezentujących 60% ludności. W przypadku decyzji politycznych istotnych z punktu widzenia suwerenności państwa członkowskiego wprowadzono by wspomniany wymóg tzw. superwielkości odpowiadającej zasadzie „jednomyślność minus jeden”. Wymagałoby to zmian traktatów i wyodrębnienia konkretnych obszarów politycznych objętych tym mechanizmem. Nie dotyczyłoby to jednak decyzji konstytuujących w UE.

Możliwość zastosowania klauzul opt-out przez państwa członkowskie w przypadku obszarów przeniesionych do QMV (wymagana zmiana traktatów).

⁸ *Zmiany traktatów UE* (aktualizacja 14.10.2022), EUR-Lex, eur-lex.europa.eu/pl.

Aneks 3

Uproszczony schemat stanowisk wobec wykorzystania mechanizmów szerszego stosowania QMV w WPZiB na bazie obecnych traktatów

	Zdecydowanie „za”	Raczej „za” (z ograniczonymi zmianami)	Niezdecydowanie / brak konsensusu	Raczej „przeciw”	Zdecydowanie „przeciw”
Państwa Europy Środkowej					
Czechy				X	
Słowacja			X		
Węgry					X
Państwa Europy Południowo-Wschodniej					
Rumunia		X			
Bułgaria			X		
Chorwacja				X	
Słowenia	X				
Państwa bałtyckie					
Litwa			X		
Łotwa				X	
Estonia				X	
Państwa nordyckie					
Dania		X			
Finlandia		X			
Szwecja		X			