

Przegląd wdrażania szczegółowych postanowień traktatu

22 stycznia 2019 r. Komisja Spraw Konstytucyjnych Parlamentu Europejskiego przyjęła trzy sprawozdania z własnej inicjatywy dotyczące wdrażania szczegółowych postanowień traktatu dotyczących obywatelstwa UE, wzmocnionej współpracy i parlamentarnej kontroli nad Komisją Europejską. Debatę nad sprawozdaniami w Parlamencie zaplanowano na lutową sesję plenarną.

Obywatelstwo UE

Obywatel Unii jest każda osoba posiadająca obywatelstwo jednego z jej państw członkowskich. Obywatele Unii mają prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania w innych państwach członkowskich, do głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych i w wyborach do Parlamentu Europejskiego, do składania petycji do Parlamentu Europejskiego i wniosków do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, do organizowania europejskiej inicjatywy obywatelskiej oraz do korzystania z ochrony dyplomatycznej i konsularnej wszystkich pozostałych krajów członkowskich w państwach trzecich. Z praw tych korzystają miliony obywateli Unii, a ich liczba nadal rośnie. Według [standardowego badania Eurobarometru z jesieni 2018 r.](#) 71% respondentów uważa się za obywateli Unii. Podczas gdy większość obywateli UE zna prawa przysługujące im z tytułu obywatelstwa UE, dwie trzecie respondentów twierdzi, że chciałoby dowiedzieć się więcej. Jednocześnie różne badania wykazują utrzymujące się niedociągnięcia we wdrażaniu istniejących ram prawnych oraz [praktyczne trudności](#) i przypadki dyskryminacji, z którymi borykają się obywatele Unii za granicą.

Stanowisko Parlamentu Europejskiego

W tym kontekście Komisja Spraw Konstytucyjnych (AFCO) przyjęła [sprawozdanie](#) z własnej inicjatywy w sprawie wdrażania postanowień traktatu dotyczących obywatelstwa UE. Podkreśla w nim, że obywatelstwo UE jest jedynym w swoim rodzaju konstruktem, który „jeszcze nie w pełni zrealizował swój potencjał”. Komisja wskazuje na utrzymujące się przeszkody dla swobodnego przepływu osób i wzywa do lepszego wdrażania istniejących ram prawnych, w tym postanowień traktatu i dyrektywy 2004/38 (dyrektywa o prawach obywateli). Zachęca Komisję Europejską do podejmowania „systematycznych” działań w odpowiedzi na naruszenie przez państwa członkowskie prawa do swobodnego poruszania się, a także do zwrócenia się do Trybunału Sprawiedliwości o wydanie wyroku, który rozstrzygnie, czy pozbawienie praw wyborczych obywateli UE narusza prawo unijne. Wzywa również państwa członkowskie do podjęcia „zdecydowanych działań” w celu zapobiegania przypadkom dyskryminacji ze względu na przynależność państwową. W sprawozdaniu komisja AFCO wyraża obawy w związku ze spadkiem frekwencji w wyborach do Parlamentu Europejskiego i wskazuje na rolę, jaką wzmocnienie obywatelstwa UE mogłoby odegrać w przeciwdziałaniu tej tendencji. Komisja zwraca uwagę na kluczowe znaczenie promowania udziału obywateli w życiu demokratycznym UE, między innymi przez edukację obywatelską, i sugeruje rozszerzenie – zgodnie z konstytucyjnymi możliwościami każdego z państw członkowskich – prawa obywateli Unii do głosowania we wszystkich wyborach (nie tylko w wyborach lokalnych i w wyborach do Parlamentu Europejskiego).

Wzmocniona współpraca

[Wzmocniona współpraca](#) to przewidziana w traktatach procedura umożliwiająca minimum dziewięciu państwom członkowskim podjęcie ściślejszej współpracy w dziedzinach, które nie należą do wyłącznych kompetencji UE. Wzmocniona współpraca w obszarze wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa podlega szczególnym zasadom. Mechanizm ten jest regulowany przez szereg przepisów materialnych i proceduralnych (art. 20 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) oraz art. 326–334 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)). Został on pomyślany jako środek „ostatniej szansy” do dalszego integrowania grupy państw członkowskich, która pozostaje jednak otwarta na przyjmowanie innych państw członkowskich. Zastosowanie tego mechanizmu zatwierdza Rada (głosowanie większością kwalifikowaną) na wniosek Komisji, a przyjmowany jest on za zgodą Parlamentu. Chociaż w traktacie lizbońskim mechanizm został zmodyfikowany, dotychczas wzmocnioną współpracę zastosowano tylko w [siedmiu sprawach](#): prawo rozwodowe, zasady dotyczące małżeńskiego ustroju majątkowego, jednolity system ochrony patentowej, podatek od transakcji finansowych, Wspólne Przedsięwzięcie w dziedzinie Europejskich Obliczeń Wielkiej Skali oraz dwa przypadki szczególne, Prokuratura Europejska i stała współpraca strukturalna (PESCO). Projekty te znajdują się obecnie na różnych etapach [zaawansowania](#).

Stanowisko Parlamentu Europejskiego

Komisja AFCO przyjęła [sprawozdanie](#) z własnej inicjatywy, w którym uznaje potencjał mechanizmu wzmocnionej współpracy i proponuje szereg usprawnień, aby ułatwić korzystanie z niego. W sprawozdaniu zasugerowano, że okres dwóch kolejnych prezydencji Rady powinien wskazywać na brak wystarczających postępów w pracach nad danym wnioskiem ustawodawczym, co uzasadniałoby zastosowanie wobec niego wzmocnionej współpracy jako inicjatywy „ostatniej szansy”. Komisja zaleca korzystanie z klauzuli pomostowej w celu przejścia do głosowania większością kwalifikowaną oraz zwykłej procedury ustawodawczej w wydawaniu zgody na wzmocnioną współpracę, oraz proponuje włączenie do procedury udzielania zgody warunków dotyczących stosunków z nieuczestniczącymi państwami członkowskimi. W sprawozdaniu komisja AFCO zachęca również Komisję Europejską do tego, by odgrywała czynną rolę w całym okresie funkcjonowania takich instrumentów i przestrzega przed równoległymi rozwiązaniami instytucjonalnymi. W sprawozdaniu znalazło się też zalecenie dotyczące aktywnej roli Parlamentu za pośrednictwem inicjatywy ustawodawczej (art. 225 TFUE) oraz ściślejszej współpracy Parlamentu z Radą, zanim Rada wystąpi do Parlamentu o wyrażenie zgody. W sprawozdaniu sugeruje się, że podczas gdy wydatki operacyjne związane ze wzmocnioną współpracą powinny pokrywać uczestniczące państwa członkowskie, nieuczestniczące państwa członkowskie powinny otrzymać zwrot kosztów, chyba że Rada, po konsultacji z Parlamentem, podejmie decyzję o pokryciu kosztów z budżetu UE. Spory dotyczące wzmocnionej współpracy powinny co do zasady podlegać jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), z możliwością ustanowienia procedury arbitrażowej lub rozstrzygnięcia sporów w poszczególnych przypadkach, przy jednoczesnym utrzymaniu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej jako sądu ostatniej instancji. Jeżeli chodzi o brak przepisów dotyczących wyjścia lub wydalenia państwa członkowskiego z mechanizmu wzmocnionej współpracy, w sprawozdaniu sugeruje się, że zezwolenie na wzmocnioną współpracę powinno zawierać również warunki wyjścia. Komisja AFCO zwraca się też do Komisji Europejskiej o określenie wytycznych dotyczących konkretnych aspektów operacyjnych (wycofanie, funkcjonowanie wspólnych instytucji), tak aby zachęcić do częstszego korzystania z tego mechanizmu.

Uprawnienia Parlamentu w zakresie kontroli politycznej nad Komisją

Sprawowanie [kontroli politycznej](#) nad Komisją jest jedną z prerogatyw Parlamentu, zagwarantowaną w art. 14 TUE. Sprawowanie nadzoru politycznego jest podstawą zasady demokracji i rozliczalności, która leży u podstaw władzy wykonawczej UE i gwarantuje nad nią demokratyczną kontrolę. W związku z tym Parlament Europejski, jedyna bezpośrednio wybierana instytucja europejska, ma uprawnienia do wykonywania szeregu prerogatyw przewidzianych w traktatach lub doprecyzowanych w innych aktach, takich jak porozumienie ramowe w sprawie stosunków między Parlamentem Europejskim a Komisją Europejską, porozumienie międzyinstytucjonalne w sprawie lepszego stanowienia prawa lub regulamin Parlamentu.

Stanowisko Parlamentu Europejskiego

Komisja AFCO przyjęła [sprawozdanie](#) z własnej inicjatywy mające na celu wzmocnienie uprawnień Parlamentu, tak aby ułatwić mu sprawowanie kontroli politycznej nad Komisją. W sprawozdaniu poparto kontynuację stosowania systemu głównych kandydatów, który chwali się za zacieśnienie więzów politycznych między Parlamentem a Komisją. Z myślą o przyszłych zmianach traktatu w sprawozdaniu zasugerowano zbadanie możliwości obniżenia progu niezbędnego do przyjęcia wniosku o wotum nieufności wobec Komisji, czyli rozwiązania rzadko przedkładanego Parlamentowi, ale o dużym efekcie odstraszającym. Obecnie przyjęcie takiego wotum nieufności wymaga dwóch trzecich głosów oddanych przez większość posłów do Parlamentu. W sprawozdaniu proponuje się również ustanowienie prawdziwego dwuizbowego systemu ustawodawczego, złożonego z Rady i Parlamentu, z Komisją działającą jako władza wykonawcza. W kwestii nadzoru politycznego przez zatwierdzanie budżetu i procedurę udzielania absolutorium w sprawozdaniu podkreśla się polityczny charakter takich procedur, który dodatkowo zwiększa polityczny wpływ Parlamentu. W sprawozdaniu wyraża się jednak ubolewanie z powodu braku uprawnień Parlamentu do kontroli nad budżetem Rady i proponuje się, by kontrola Parlamentu obejmowała cały budżet UE. Komisja AFCO przypomina, że chociaż zgodnie z obowiązującymi traktatami Parlament nie ma formalnego prawa inicjatywy ustawodawczej, należy poważnie rozważyć możliwość przyznania mu takiego prawa podczas przyszłej zmiany traktatu. Ponadto w sprawozdaniu wzywa się do wprowadzenia w traktacie zmian umożliwiających ustanowienie bezpośredniej odpowiedzialności poszczególnych komisarzy wobec Parlamentu w trakcie sprawowania przez nich mandatu. Aby pozwolić Parlamentowi skutecznie wykonywać jego prerogatywy, wzywa się również do wzmocnienia jego uprawnień śledczych.

Sprawozdania z własnej inicjatywy: Komisja przedmiotowo właściwa: AFCO; Obywatelstwo UE [2018/2111 \(INI\)](#), sprawozdawczynie: Maite Pagazaurtundúa Ruiz (ALDE, Hiszpania); Wzmocniona współpraca [2018/2112 \(INI\)](#), sprawozdawca: Alain Lamassoure (PPE, Francja); Uprawnienia Parlamentu w zakresie kontroli politycznej nad Komisją [2018/2113 \(INI\)](#), sprawozdawczynie: Mercedes Bresso (S&D, Włochy).

