



PONADKRAJOWE PROCEDURY DECYZYJNE

Przystępując do UE, państwa członkowskie Unii Europejskiej zgodziły się przekazać instytucjom UE niektóre ze swoich uprawnień w określonych dziedzinach polityki. Instytucje UE podejmują zatem ponadkrajowe wiążące decyzje w ramach własnych procedur ustawodawczych i wykonawczych, procedur budżetowych, procedur mianowania i procedur quasi-konstytucyjnych.

HISTORIA ([1.1.1](#), [1.1.2](#), [1.1.3](#), [1.1.4](#) I [1.1.5](#))

Na mocy traktatu rzymskiego Komisja otrzymała uprawnienia do przedstawiania propozycji i negocjowania, głównie w dziedzinie prawodawstwa i zewnętrznych stosunków gospodarczych, natomiast uprawnienia decyzyjne przyznano Radzie lub – w przypadku mianowań – przedstawicielom rządów państw członkowskich. Parlament zyskał uprawnienia konsultacyjne. Rola Parlamentu wzrastała stopniowo, zarówno w sprawach budżetowych – w wyniku reform z 1970 r. i 1975 r. – jak i w sprawach legislacyjnych – za sprawą Jednolitego aktu europejskiego i wszystkich kolejnych traktatów, począwszy od traktatu z Maastricht wprowadzającego procedurę współdecyzji z Radą i zwiększającego rolę Parlamentu w zakresie mianowania. Ponadto Jednolity akt europejski uprawniał Parlament do wyrażania zgody na ratyfikację traktatów akcesyjnych i stowarzyszeniowych; traktat z Maastricht rozszerzył to uprawnienie na inne określone rodzaje traktatów międzynarodowych. Traktat z Amsterdamu stanowił znaczący postęp na drodze do demokratyzacji Wspólnoty, upraszczając procedurę współdecyzji, rozszerzając ją na nowe dziedziny i zwiększając rolę Parlamentu w mianowaniu komisarzy. W tym samym duchu traktat z Nicei znacznie wzmocnił uprawnienia Parlamentu. Z jednej strony – procedura współdecyzji (w której Parlament dysponuje takimi samymi uprawnieniami jak Rada) miał odtąd zastosowanie do niemal wszystkich nowych dziedzin, co do których Rada była uprawniona do stanowieni kwalifikowaną większością głosów. Z drugiej strony – Parlament zyskał takie same uprawnienia w zakresie wnoszenia spraw do Trybunału Sprawiedliwości co państwa członkowskie. Traktat z Lizbony jest dalszym jakościowym krokiem w kierunku całkowitego zrównania uprawnień Parlamentu z uprawnieniami Rady w zakresie ustawodawstwa i finansów UE.

PROCEDURY USTAWODAWCZE[1]

A. Zwykła procedura ustawodawcza (art. 289 i 294 TFUE)

1. Zakres

Traktat z Lizbony dodał 40 kolejnych podstaw prawnych, w szczególności w obszarze sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa oraz w dziedzinie rolnictwa, na mocy których Parlament podejmuje obecnie decyzje w sprawie aktów ustawodawczych na równi z Radą. Zwykła procedura ustawodawcza, zwana wcześniej procedurą współdecyzji, ma zatem zastosowanie do 85 podstaw prawnych. Zwykła procedura ustawodawcza obejmuje głosowanie większością kwalifikowaną w Radzie (art. 294 TFUE). Nie stosuje się jej jednak do

niektórych ważnych dziedzin wymagających jednomyślności w Radzie, np. do polityki podatkowej w zakresie opodatkowania bezpośredniego ani do międzynarodowych aspektów prawa rodzinnego.

2. Procedura

Zwykła procedura ustawodawcza obejmuje te same etapy co dawna procedura współdecyzji. Jednak brzmienie TFUE uległo istotnej zmianie, aby podkreślić jednakową rolę Rady i Parlamentu w tej procedurze.

a. Wniosek Komisji

b. Pierwsze czytanie w Parlamencie

Parlament przyjmuje stanowisko, stanowiąc zwykłą większością głosów.

c. Pierwsze czytanie w Radzie

Rada przyjmuje swoje stanowisko, stanowiąc większością kwalifikowaną.

W takich dziedzinach jak zabezpieczenie społeczne oraz współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych wnioski może zostać przedłożony Radzie Europejskiej na wniosek jednego państwa członkowskiego (art. 48 i 82 TFUE) i w takim przypadku bieg procedury zostaje zawieszony do momentu, gdy Rada Europejska odeśle projekt danego aktu ustawodawczego do Rady (najpóźniej po czterech miesiącach). W przypadku art. 82 co najmniej dziewięć państw członkowskich może podjąć decyzję o dalszych pracach w ramach wzmocnionej współpracy (art. 20 TUE i art. 326–334 TFUE).

Jeśli Rada zatwierdzi stanowisko Parlamentu, proponowany akt zostaje przyjęty w brzmieniu, które odpowiada stanowisku Parlamentu.

d. Drugie czytanie w Parlamencie

Parlament otrzymuje stanowisko Rady i podejmuje decyzję w ciągu trzech miesięcy. Może wówczas:

- zatwierdzić wniosek w formie zmienionej przez Radę lub nie podjąć decyzji; w obu przypadkach akt w formie zmienionej przez Radę zostaje przyjęty;
- odrzucić stanowisko Rady bezwzględną większością głosów; akt nie zostaje przyjęty, następuje zakończenie procedury;
- przyjąć bezwzględną większością głosów poprawki do stanowiska Rady, które zostają wówczas przekazane Komisji i Radzie do zaopiniowania.

e. Drugie czytanie w Radzie

- Jeżeli Rada, głosując nad poprawkami Parlamentu większością kwalifikowaną – z zastrzeżeniem jednomyślności w przypadku tych poprawek, które zostały negatywnie zaopiniowane przez Komisję – zatwierdzi wszystkie poprawki Parlamentu w ciągu trzech miesięcy po ich otrzymaniu, akt zostaje przyjęty.
- W przeciwnym razie w ciągu sześciu tygodni zwołuje się komitet pojednawczy.

f. Postępowanie pojednawcze

- Komitet pojednawczy składa się z równej liczby przedstawicieli Rady i Parlamentu, wspomaganymi przez Komisję. Komitet rozpatruje stanowiska Parlamentu i Rady i ma sześć tygodni na uzgodnienie wspólnego tekstu popartego większością kwalifikowaną przedstawicieli Rady oraz większością przedstawicieli Parlamentu.

- Jeżeli komitet nie dojdzie do porozumienia w sprawie wspólnego tekstu w terminie, następuje zakończenie procedury, a akt nie zostaje przyjęty.
- Jeżeli komitet dojdzie do porozumienia w sprawie wspólnego tekstu w terminie, tekst ten jest kierowany do Rady i Parlamentu celem zatwierdzenia.

g. Zakończenie procedury (trzecie czytanie)

- Rada i Parlament mają sześć tygodni na zatwierdzenie wspólnego tekstu. Rada stanowi większością kwalifikowaną, a Parlament – większością oddanych głosów.
- Akt zostaje przyjęty, jeżeli Rada i Parlament zatwierdzą wspólny tekst.
- Jeżeli któraś z instytucji nie zatwierdzi tekstu w terminie, następuje zakończenie procedury, a akt nie zostaje przyjęty.

W ciągu ostatnich kilku lat liczba porozumień w pierwszym czytaniu na podstawie nieformalnych negocjacji między Radą i Parlamentem znacząco wzrosła.

Niektóre klauzule pomostowe pozwalają Radzie Europejskiej rozszerzyć stosowanie procedury zwykłej na obszary wyłączone z jej zakresu (np. polityka społeczna – art. 153 ust. 2).

B. Procedura konsultacji

Przed podjęciem decyzji Rada musi zapoznać się z opinią Parlamentu oraz, w stosownych przypadkach, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Jest to konieczne, gdyż nieprzeprowadzenie takiej konsultacji sprawia, że akt nie ma mocy prawnej i Trybunał Sprawiedliwości może go unieważnić (zob. orzeczenia w sprawach 138 i 139/79). Jeżeli Rada zamierza wnieść poprawki merytoryczne do wniosku, wymagana jest ponowna konsultacja z Parlamentem (orzeczenie w sprawie 65/90).

C. Procedura zgody

1. Zakres

Od czasu wejścia w życie Traktatu z Lizbony procedura zgody stosowana jest w szczególności w przypadku horyzontalnej klauzuli elastyczności budżetowej, o której mowa w art. 352 TFUE (dawny art. 308 TWE). Inne przykłady to zwalczanie dyskryminacji (art. 19 ust. 1 TFUE) oraz członkostwo w Unii (art. 49 i 50 TUE). Ponadto zgoda Parlamentu wymagana jest w przypadku układów o stowarzyszeniu (art. 217 TFUE), umowy dotyczącej przystąpienia Unii do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (art. 6 ust. 2 TUE) oraz umów tworzących specjalne ramy instytucjonalne, umów mających istotne skutki budżetowe lub umów dotyczących dziedzin, do których stosuje się zwykłą procedurę ustawodawczą (art. 218 ust. 6 TFUE).

2. Procedura

Parlament rozpatruje projekt aktu przekazany przez Radę; Rada decyduje o zatwierdzeniu projektu (nie może wносить do niego poprawek), stanowiąc bezwzględną większością głosów. Traktat nie zapewnia Parlamentowi oficjalnej roli we wcześniejszych etapach procedury rozpatrywania wniosku Komisji, jednak w wyniku porozumienia międzyinstytucjonalnego zwyczajem stał się nieformalny udział Parlamentu (zob. Regulamin Parlamentu Europejskiego).

PROCEDURA BUDŻETOWA (ZOB. [1.4.3](#))

PROCEDURY MIANOWANIA

- A.** Parlament wybiera przewodniczącego Komisji (art. 14 ust. 1 TUE) (zob. również [1.3.8](#)).
- B.** Rada Europejska, stanowiąc większością kwalifikowaną, mianuje wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa (art. 18 ust. 1 TUE).
- C.** Rada, stanowiąc większością kwalifikowaną, przyjmuje:
 - listę pozostałych osób, które proponuje mianować członkami Komisji, za wspólnym porozumieniem z wybranym przewodniczącym (art. 17 ust. 7 TUE).
- D.** Rada przyjmuje listę:
 - członków Trybunału Obrachunkowego (art. 286 TFUE), po konsultacji z Parlamentem i zgodnie z propozycjami państw członkowskich;
 - członków i zastępców członków Komitetu Regionów i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, zgodnie z propozycjami każdego z państw członkowskich (art. 301, 302 i 305 TFUE).
- E.** Parlament Europejski wybiera Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 228 TFUE).

ZAWIERANIE UMÓW MIĘDZYNARODOWYCH

Po uzyskaniu osobowości prawnej Unia może obecnie zawierać umowy międzynarodowe (art. 218 TFUE). Traktat z Lizbony wymaga uzyskania zgody Parlamentu Europejskiego w przypadku umów zawieranych w dziedzinie wspólnej polityki handlowej oraz we wszystkich dziedzinach, w których unijna polityka wchodziłaby w zakres zwykłej procedury ustawodawczej. Rada podejmuje decyzję, stanowiąc większością kwalifikowaną, z wyjątkiem układów o stowarzyszeniu i umów o przystąpieniu, umów mogących zagrozić różnorodności kulturowej i językowej Unii oraz umów w dziedzinach, w których jednomyślność byłaby wymagana do przyjęcia aktów wewnętrznych.

- Procedura: Komisja lub wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa przedstawia zalecenia Radzie, która określa mandat negocjacyjny oraz mianuje negocjatora Unii (z ramienia Komisji lub wysokiego przedstawiciela) do ich prowadzenia. Parlament Europejski musi być natychmiast i w pełni informowany na wszystkich etapach procedury (art. 218 ust. 10).
- Decyzja: Rada, stanowiąca większością kwalifikowaną, z wyjątkiem dziedzin wymienionych powyżej.
- Rola Parlamentu: udzielanie zgody w przypadku większości umów (zob. powyżej); konsultacje w przypadku umów wchodzących wyłącznie w zakres współpracy w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

PROCEDURY QUASI-KONSTYTUCYJNE

- A.** System zasobów własnych (art. 311 TFUE)
 - Wniosek: Komisja.
 - Rola Parlamentu: konsultacja.

- Decyzja: Rada, jednomyślnie, z zastrzeżeniem przyjęcia przez państwa członkowskie zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi.
- B.** Postanowienia dotyczące powszechnych wyborów bezpośrednich do Parlamentu (art. 223 TFUE)
 - Wniosek: Parlament.
 - Decyzja: Rada, jednomyślnie, po uzyskaniu zgody Parlamentu i przedstawieniu wniosku państwu członkowskiemu do zatwierdzenia zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi.
- C.** Przyjęcie Statutu posła do Parlamentu Europejskiego (art. 223 ust. 2 TFUE) i Statutu Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 228 ust. 4 TFUE)
 - Wniosek: Parlament.
 - Rola Komisji: opinia.
 - Rola Rady: wyrażenie zgody (kwalifikowaną większością głosów, z wyjątkiem spraw, które związane są z przepisami lub warunkami dotyczącymi opodatkowania posłów lub byłych posłów, kiedy to wymagana jest jednomyślność).
 - Decyzja: Parlament.
- D.** Zmiana protokołu dotyczącego Statutu Trybunału Sprawiedliwości (art. 281 TFUE)
 - Wniosek: Trybunał Sprawiedliwości (po konsultacji z Komisją) albo Komisja (po konsultacji z Trybunałem Sprawiedliwości).
 - Decyzja: Rada i Parlament (zwykła procedura ustawodawcza).

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Podczas konferencji międzyrządowej w 2000 r. Parlament przedstawił kilka propozycji dotyczących rozszerzenia zakresu stosowania zwykłej procedury ustawodawczej (dawniej procedury współdecyzji). Parlament również wielokrotnie wyrażał opinię, że w przypadkach, gdy jednomyślne podejmowanie decyzji zostanie zastąpione systemem większości kwalifikowanej, należy automatycznie stosować procedurę współdecyzji. Stanowisko to znalazło wyraz w traktacie z Nicei, który jednak nie wprowadził pełnej zbieżności między podejmowaniem decyzji w systemie większości kwalifikowanej a procedurą współdecyzji. W rezultacie kwestia uproszczenia procedur stała się jednym z kluczowych zagadnień poruszanych przez Konwent w sprawie przyszłości Europy. Proponowano, by procedury współpracy i konsultacji zostały zniesione, procedura współdecyzji została uproszczona i rozszerzona tak, by jej zakres obejmował całą legislację, a procedura zgody – ograniczona do ratyfikacji umów międzynarodowych. Wiele z tych usprawnień zostało wprowadzonych na mocy Traktatu z Lizbony ([1.1.5](#)).

Co do mianowania, choć Traktat z Lizbony nie położył kresu dużej różnorodności procedur, zostały one nieco zoptymalizowane. Nadal w niektórych przypadkach stosuje się zasadę jednomyślności, która na ogół prowadzi do sporów politycznych i zmniejsza wpływ Parlamentu. Pewien postęp został jednak osiągnięty po wejściu w życie traktatu nicejskiego – decyzja o mianowaniu kandydata na przewodniczącego Komisji nie jest już podejmowana jednomyślnie, lecz kwalifikowaną większością głosów. Traktat z Lizbony przewiduje ponadto, że przewodniczącego Komisji wybiera Parlament. Przedstawiając kandydata na przewodniczącego Komisji, po odpowiednich konsultacjach z Parlamentem, Rada Europejska musi należycie uwzględnić wyniki wyborów europejskich. Ma to świadczyć o politycznym mandacie i odpowiedzialności Komisji Europejskiej. Postanowienia te zastosowano po raz

pierwszy po wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2014 r. Rada Europejska uzgodniła, że na stanowisko przewodniczącego Komisji Europejskiej mianuje Jeana-Claude'a Junckera, ponieważ Europejska Partia Ludowa (PPE) stanowiła po wyborach najliczniejszą grupę w Parlamencie Europejskim.

[Martina Schonard](#)

05/2017