



Европейски парламент Parlamento Europeo Evropský parlament Europa-Parlamentet Europäisches Parlament Euroopa Parlament Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο European Parliament Parlement européen Parlaimint na hEorpa Europski parlament Parlamento europeo Eiropas Parlaments Europos Parlamentas Európai Parlament Parlament Ewropew Europees Parlement Parlement Europejski Parlamento Europeu Parlamentul European Európsky parlament Evropski parlament Euroopan parlamentti Europaparlamentet

RADA EUROPEJSKA

Rada Europejska, złożona z szefów państw lub rządów państw członkowskich, dostarcza niezbędnych impulsów do rozwoju Unii Europejskiej i określa ogólne wytyczne dotyczące polityki. Przewodniczący Komisji Europejskiej jest również członkiem Rady Europejskiej (bez prawa głosu). Na początku każdego posiedzenia Rady Europejskiej głos zabiera przewodniczący Parlamentu Europejskiego. Traktat z Lizbony ustanowił Radę Europejską jako instytucję Unii, wprowadzając w niej długoterminowe przewodnictwo.

PODSTAWA PRAWNA

Artykuły 13, 15, 26, 27 i art. 42 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE).

HISTORIA

Rada Europejska jest obecnie spotkaniem na szczycie szefów państw lub rządów państw członkowskich UE. Pierwszy z takich szczytów europejskich odbył się w Paryżu w 1961 r., a od roku 1969 ich częstotliwość wzrosła.

Na szczycie europejskim w Paryżu w lutym 1974 r. podjęto decyzję, że tego typu spotkania szefów państw lub rządów powinny w przyszłości odbywać się regularnie pod nazwą „Rady Europejskiej”, umożliwiając wyznaczanie ogólnego podejścia do problemów integracji europejskiej i zapewniając właściwą koordynację działań Unii.

W Jednolitym akcie europejskim (1986 r.) po raz pierwszy uwzględniono Radę Europejską w treści traktatów wspólnotowych, ustalono jej skład i określono, że jej posiedzenia będą zwoływane dwa razy do roku.

W traktacie z Maastricht (1992 r.) sformalizowano jej rolę w strukturze instytucjonalnej UE.

Traktat z Lizbony uznał Radę Europejską za pełnoprawną instytucję UE (art. 13 TUE) i zdefiniował jej rolę, która polega na nadawaniu Unii impulsów niezbędnych do jej rozwoju i określaniu ogólnych kierunków i priorytetów politycznych (art. 15 TUE). Rada Europejska i Rada Unii Europejskiej (zwana dalej „Radą”) zgodziły się współdzielić sekcję II budżetu UE (art. 43 lit. b) rozporządzenia finansowego), w związku z czym budżet ogólny ma nie jedenaście, a jedynie dziesięć sekcji, choć Rada Europejska i Rada są odrębnymi instytucjami.



ORGANIZACJA

Radę Europejską zwołuje jej przewodniczący. W jej skład wchodzi szefowie państw lub rządów państw członkowskich oraz przewodniczący Komisji (art. 15 ust. 2 TUE). W pracach Rady Europejskiej uczestniczy Wysoki Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. Przewodniczący Parlamentu Europejskiego jest zazwyczaj proszony o zabranie głosu na początku posiedzenia (art. 235 ust. 2 TFUE).

Przewodniczący jest wybierany przez Radę Europejską na jednokrotnie odnawialną dwuipółletnią kadencję. Reprezentuje on UE na zewnątrz.

Rada Europejska podejmuje zwykle decyzje w drodze konsensusu. Niemniej jednak decyzje dotyczące niektórych ważnych nominacji Rada Europejska podejmuje kwalifikowaną większością głosów (w szczególności decyzję o nominacji swojego przewodniczącego, wyborze kandydata na przewodniczącego Komisji Europejskiej, nominacji Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa oraz prezesa Europejskiego Banku Centralnego).

Rada Europejska spotyka się z reguły co najmniej cztery razy w roku. Od 2008 r. Rada Europejska spotykała się częściej, w szczególności w czasie kryzysu finansowego oraz kryzysu zadłużeniowego w strefie euro. Ostatnio Rada Europejska zajmowała się również intensywnie kwestią migracji do UE oraz zagadnieniami związanymi z bezpieczeństwem wewnętrznym.

Od 2016 r. szefowie państw i rządów odbywali również spotkania w gronie „UE-27” (bez Wielkiej Brytanii). Zanim Wielka Brytania oficjalnie poinformowała o chęci wystąpienia z Unii na mocy art. 50 TUE (w marcu 2017 r.), spotkania te miały charakter nieformalny. Po oficjalnej notyfikacji odbyło się kilka formalnych spotkań szefów państw i rządów krajów UE-27, czyli tzw. „Rady Europejskiej (art. 50)”.

Ponadto członkowie Rady Europejskiej spotykają się na tzw. „konferencjach międzyrządowych”. Te konferencje przedstawiciele rządów państw członkowskich zwołuje się, by omówić i zatwierdzić zmiany w traktatach UE. Zanim w roku 2009 wszedł w życie traktat lizboński, był to jedyny sposób zmiany traktatów. Obecnie nosi on nazwę „zwykłej procedury zmiany”. Konferencja międzyrządowa, zwoływana przez przewodniczącego Rady Europejskiej, decyduje o zmianie traktatów jednomyślnie.

ROLA

A. Pozycja w unijnym systemie instytucjonalnym

Na mocy art. 13 TUE Rada Europejska stanowi część „jednolitych ram instytucjonalnych” Unii. Nie pełni ona jednak roli organu decyzyjnego w sensie prawnym, lecz ma za zadanie dawać Unii ogólne impulsy polityczne. Rada Europejska podejmuje decyzje rodzące skutki prawne dla Unii jedynie w wyjątkowych przypadkach (patrz pkt C ppkt 2 poniżej), otrzymała jednak liczne instytucjonalne uprawnienia decyzyjne. Rada Europejska jest obecnie uprawniona do przyjmowania aktów prawnie wiążących, które można kwestionować przed Trybunałem Sprawiedliwości, w tym pod zarzutem zaniechania działań (art. 265 TFUE).



Art. 7 ust. 2 TUE upoważnia Radę Europejską, pod warunkiem uzyskania zgody Parlamentu Europejskiego, do wszczęcia procedury zawieszenia w prawach państwa członkowskiego z powodu poważnego naruszenia przez to państwo zasad Unii.

B. Stosunki z pozostałymi instytucjami

Rada Europejska podejmuje całkowicie niezależne decyzje, które w większości przypadków nie muszą być odpowiedzią na wniosek Komisji i nie wymagają udziału Parlamentu.

Jednakże w Traktacie z Lizbony przewiduje się powiązania organizacyjne z Komisją, gdyż jej przewodniczący jest członkiem Rady Europejskiej (bez prawa głosu), a Wysoki Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa bierze udział w debatach Rady Europejskiej. Ponadto w ramach przygotowań do posiedzeń Rada Europejska często zwraca się do Komisji o przedłożenie sprawozdań. Artykuł 15 ust. 6 lit. d) TUE wymaga, aby przewodniczący Rady Europejskiej przedstawiał Parlamentowi sprawozdanie z każdego posiedzenia Rady. Przewodniczący Rady spotyka się także co miesiąc z przewodniczącym Parlamentu oraz liderami grup politycznych, a w lutym 2011 r. zgodził się on również odpowiadać na przedstawiane przez posłów do PE pytania pisemne dotyczące jego działań politycznych. Parlament może również w sposób nieformalny wywierać wpływ na decyzje dzięki obecności przewodniczącego PE na jej posiedzeniach Rady Europejskiej oraz na spotkaniach partyjnych liderów europejskich frakcji politycznych odbywających się przed szczytami Rady Europejskiej, a także dzięki rezolucjom PE w sprawie punktów porządku obrad Rady Europejskiej, wyników posiedzeń oraz formalnych sprawozdań składanych przez Radę Europejską.

Na mocy Traktatu z Lizbony nowo powołany Wysoki Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa stał się dodatkowym podmiotem planującym i realizującym politykę zagraniczną w imieniu Rady Europejskiej. Przewodniczący Rady Europejskiej reprezentuje Unię na zewnątrz w sprawach dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, bez uszczerbku dla uprawnień Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa.

C. Uprawnienia

1. Kwestie instytucjonalne

Rada Europejska „nadaje Unii impulsy niezbędne do jej rozwoju i określa ogólne kierunki i priorytety polityczne” (art. 15 ust. 1 TUE). Decyduje ona również kwalifikowaną większością głosów o składzie Rady oraz harmonogramie rotacyjnej prezydencji.

2. Zagadnienia polityki zagranicznej i bezpieczeństwa ((5.1.1) i (5.1.2))

Rada Europejska określa zasady i ogólne wytyczne dotyczące wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB) oraz decyduje o wspólnych strategiach wprowadzania jej w życie (art. 26 TUE). Rada Europejska decyduje jednogłośnie, czy zalecić państwom członkowskim dążenie do stopniowego określania wspólnej polityki obrony Unii zgodnie z postanowieniami art. 42 ust. 2 TUE.

Jeżeli państwo członkowskie zamierza sprzeciwić się przyjęciu decyzji z istotnych przyczyn związanych z polityką krajową, Rada, stanowiąc kwalifikowaną większością



głosów, może zażądać przedłożenia tej kwestii Radzie Europejskiej w celu podjęcia decyzji jednomyślnie (art. 31 ust. 2 TUE). Tę samą procedurę można zastosować, gdy państwa członkowskie zamierzają ustanowić wzmocnioną współpracę w tym zakresie (art. 20 TUE).

3. Zarządzanie gospodarcze i wieloletnie ramy finansowe (WRF) (1.4.3.)

Od 2009 r. wskutek kryzysu zadłużeniowego szczyty Rady Europejskiej i szczyty państw strefy euro zaczęły odgrywać główną rolę w przeciwdziałaniu skutkom światowego kryzysu bankowego. W wyniku porozumień ad hoc lub porozumień tymczasowych zawartych przez szefów państw lub rządów, a następnie ratyfikowanych przez państwa członkowskie, kilka państw członkowskich otrzymało pakiety pomocy finansowej. W przyszłości pomoc finansowa będzie udzielana za pośrednictwem stałego Europejskiego Mechanizmu Stabilności. Rządy państw członkowskich, przy aktywnym zaangażowaniu Komisji, Parlamentu oraz EBC, opracowały międzynarodowy traktat – Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej (zwany także „paktem fiskalnym”) – umożliwiający sprawowanie ściślejszej kontroli nad polityką budżetową, społeczną i gospodarczą państw członkowskich. W tym kontekście coraz częściej pojawiają się pytania dotyczące roli Komisji i Parlamentu w obszarze zarządzania gospodarczego strefą euro.

Rada Europejska odgrywa również istotną rolę, jeżeli chodzi o europejski semestr. Na wiosennych posiedzeniach wydaje ona wskazówki polityczne dotyczące strategii makroekonomicznych, reform fiskalnych i strukturalnych oraz strategii pobudzania wzrostu. Na czerwcowych posiedzeniach zatwierdza zalecenia wynikające z oceny krajowych programów reform, sporządzone przez Komisję i omówione na forum Rady.

Rada uczestniczy również w negocjacjach dotyczących wieloletnich ram finansowych (WRF), gdzie odgrywa kluczową rolę w osiągnięciu kompromisu politycznego na temat głównych kwestii politycznych w rozporządzeniu w sprawie WRF, takich jak limity wydatków, programy wydatkowania środków i finansowanie (zasoby).

4. Współpraca policyjna i współpraca wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych (4.2.6)

Na wniosek członka Rady Rada Europejska podejmuje decyzję, czy można ustanowić wzmocnioną współpracę w obszarze związanym z tą dziedziną (art. 20 TUE). W Traktacie z Lizbony wprowadza się kilka nowych klauzul pomostowych, umożliwiających Radzie Europejskiej zmianę zasad podejmowania decyzji w Radzie z jednomyślności na stanowienie większością głosów (1.2.4).

OSIĄGNIĘCIA

Rada Europejska wykazała się skutecznością przy przyjmowaniu ogólnych wytycznych dla działań UE. W dniu 27 czerwca 2014 r. Rada Europejska uzgodniła pięć priorytetowych obszarów działań UE na kolejne pięć lat: 1) zatrudnienie, wzrost i konkurencyjność; 2) podmiotowość obywateli i ich ochrona; 3) energetyka i ochrona klimatu; 4) wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość; oraz 5) Unia jako silny podmiot globalny. Priorytety te przedstawiono w dokumencie pt. „Strategiczny program Unii



w okresie zmian”. Jest on wykorzystywany do planowania prac Rady Europejskiej, a także stanowi podstawę programów prac innych instytucji UE.

Rada Europejska przyczyniła się również do przewyciężenia impasu w unijnym procesie decyzyjnym. Niemniej jej międzyrządowy charakter i procedury podejmowania decyzji mogą hamować rozwój integracji europejskiej w kierunku federalizmu. Niezbędna jest ocena zmian instytucjonalnych wprowadzonych przez Traktat z Lizbony. Warto zauważyć, że przewodniczący Rady Europejskiej regularnie składa sprawozdania Parlamentowi Europejskiemu.

A. Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa

Od początku lat 90. polityka zagraniczna i bezpieczeństwa stanowi ważny punkt spotkań na szczycie Rady Europejskiej. Decyzje podjęte w tym zakresie obejmują:

- bezpieczeństwo międzynarodowe i zwalczanie terroryzmu;
- europejską politykę sąsiedztwa oraz stosunki z Rosją;
- stosunki z krajami śródziemnomorskimi i z Bliskim Wschodem.

Na posiedzeniu w dniach 10-11 grudnia 1999 r. w Helsinkach Rada Europejska postanowiła wzmocnić WPZiB poprzez rozwój instrumentów wojskowego i cywilnego zarządzania kryzysowego.

Na posiedzeniu w Brukseli w dniu 12 grudnia 2003 r. Rada Europejska zatwierdziła europejską strategię bezpieczeństwa.

Na posiedzeniu w Brukseli w dniach 22-23 czerwca 2016 r. Rada Europejska uzgodniła potrzebę rozpoczęcia stałej współpracy strukturalnej (PESCO) w celu wzmocnienia bezpieczeństwa i obrony Europy. PESCO ustanowiono decyzją Rady z dnia 11 grudnia 2017 r. Uczestniczą w niej prawie wszystkie państwa członkowskie UE (oprócz Danii, Malty i Wielkiej Brytanii).

B. Rozszerzenie (5.5.1)

Rada Europejska określała warunki każdego kolejnego rozszerzenia UE. W Kopenhadze w 1993 r. określiła podstawy dla kolejnego etapu rozszerzenia (kryteria kopenhaskie). W kolejnych latach sprecyzowano kryteria przyjęcia i wymogi dotyczące uprzedniego przeprowadzenia reform instytucjonalnych.

Na posiedzeniu Rady Europejskiej w Kopenhadze (12-13 grudnia 2002 r.) zapadła decyzja o przystąpieniu z dniem 1 maja 2004 r. Cypru, Czech, Estonii, Litwy, Łotwy, Malty, Polski, Słowacji, Słowenii i Węgier. Rumunia i Bułgaria przystąpiły do Unii 1 stycznia 2007 r.

Na posiedzeniu w dniu 3 października 2005 r. w Luksemburgu Rada zatwierdziła ramy negocjacji z Chorwacją i Turcją w sprawie przystąpienia do UE. W dniu 9 grudnia 2011 r. podpisano traktat akcesyjny z Chorwacją, a w dniu 1 lipca 2013 r. Chorwacja przystąpiła do UE.

C. Reforma instytucjonalna

Na posiedzeniu Rady Europejskiej w Tampere w dniach 15-16 października 1999 r. podjęto decyzję o procedurze opracowywania Karty praw podstawowych Unii



Europejskiej (4.1.2). Rada Europejska w Helsinkach (w grudniu 1999 r.) zwołała międzyrządową konferencję mającą przygotować traktat nicejski.

Rada Europejska w Laeken (14-15 grudnia 2001 r.) podjęła decyzję o zwołaniu Konwentu w sprawie Przyszłości Europy. Konwent ten opracował traktat konstytucyjny, którego przyjęcie ostatecznie zakończyło się fiaskiem (1.1.4). Po dwóch i pół roku impasu instytucjonalnego Rada Europejska w dniach 21-22 czerwca 2007 r. przyjęła szczegółowy mandat konferencji międzyrządowej, która doprowadziła do podpisania Traktatu z Lizbony w dniu 13 grudnia 2007 r. Traktat ten wszedł w życie w dniu 1 grudnia 2009 r. (1.1.5). W dniu 25 marca 2011 r. Rada Europejska przyjęła decyzję zmieniającą artykuł 136 TFUE i umożliwiającą utworzenie Europejskiego Mechanizmu Stabilności.

W dniu 29 czerwca 2018 r. Rada Europejska przyjęła decyzję w sprawie składu Parlamentu Europejskiego, która umożliwia państwom członkowskim wprowadzenie środków krajowych niezbędnych do zorganizowania wyborów na okres kadencji parlamentarnej 2019-2024^[1].

W dniu 23 marca 2018 r. Rada Europejska (art. 50), zebrana w gronie UE-27, przyjęła wytyczne dotyczące ram przyszłych stosunków z Wielką Brytanią po brexicie. Zgodnie z tym wytycznymi UE chce, by partnerstwo z Wielką Brytanią było jak najściślejsze i obejmowało m.in. handel, współpracę gospodarczą, bezpieczeństwo i obronność.

W dniu 10 kwietnia 2019 r. Rada Europejska (art. 50) przyjęła do wiadomości pismo premier Theresy May z dnia 5 kwietnia 2019 r. zawierające wniosek o dalsze przedłużenie okresu, o którym mowa w art. 50 ust. 3 TUE. Rada Europejska zgodziła się na przedłużenie w celu umożliwienia ratyfikacji umowy o wystąpieniu. Jednak okres takiego przedłużenia nie powinien być dłuższy, niż to konieczne, a w każdym razie nie dłuższy niż do dnia 31 października 2019 r. Jeżeli obie strony ratyfikują umowę o wystąpieniu przed tą datą, wystąpienie będzie miało miejsce pierwszego dnia następnego miesiąca.

Eeva Pavy
05/2019

[1]Decyzja Rady Europejskiej (UE) 2018/937 z dnia 28 czerwca 2018 r. ustanawiająca skład Parlamentu Europejskiego (Dz.U. 165 z 2.7.2018, s. 1).

