



MIĘDZYRZĄDOWE PROCEDURY DECYZYJNE

W dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz w szeregu innych obszarów – takich jak wzmocniona współpraca, mianowanie na niektóre stanowiska i rewizja traktatów – procedura podejmowania decyzji różni się od trybu decydowania przeważającego w zwykłej procedurze ustawodawczej. Cechą charakterystyczną podejmowania decyzji w tych obszarach jest ściślejsza współpraca międzyrządowa. Takie mechanizmy decyzyjne, zwłaszcza w obszarze europejskiego zarządzania gospodarczego, zaczęto stosować częściej w związku z wyzwaniem, jakim był kryzys zadłużenia publicznego.

PODSTAWA PRAWNA

Art. 20, 21-46, 48 i 49 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE); art. 2 ust. 4, art. 31, art. 64 ust. 3, art. 81, 89, art. 103 ust. 1, art. 113, 115, 118, 127, 153, art. 191 ust. 3, art. 192, art. 194 ust. 2, art. 215, 218, 220, 221, 312, 329 i 333 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

OPIS

A. Procedura zmiany Traktatów (art. 48 TUE)

- Wniosek: każde państwo członkowskie, Parlament Europejski lub Komisja.
- Rola Komisji: konsultacja i udział w konferencji międzyrządowej.
- Rola Parlamentu: konsultacje przed zwołaniem konferencji międzyrządowej (w samych konferencjach Parlament uczestniczy ad hoc, ale ma na nie coraz większy wpływ: początkowo był reprezentowany przez przewodniczącego lub dwóch posłów, a na ostatnią konferencję międzyrządową wysłał trzech przedstawicieli).
- Rola Rady Prezesów Europejskiego Banku Centralnego: konsultacja w przypadku zmian instytucjonalnych dotyczących polityki pieniężnej.
- Decyzja: porozumienie rządów w sprawie zmian w traktatach, ratyfikowanych następnie w państwach członkowskich zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi; najpierw jednak Rada Europejska musi zdecydować – zwykłą większością głosów i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego – czy należy zwołać konwent.

B. Procedura uruchomienia klauzul pomostowych

- Rada Europejska: uruchamia klauzule i decyduje jednogłośnie o skorzystaniu z ogólnej klauzuli pomostowej (art. 48 TUE) i specjalnej klauzuli pomostowej



w przypadku wieloletnich ram finansowych (art. 312 TFUE); każdy parlament narodowy ma prawo weta w przypadku klauzuli ogólnej.

- Rada: może podjąć decyzję o uruchomieniu innych klauzul pomostowych, stanowiąc jednogłośnie lub większością kwalifikowaną, stosownie do odpowiedniego przepisu traktatu (art. 31 TUE, art. 81, 153, 192 i 333 TFUE).

C. Procedura przystąpienia (art. 49 TUE)

- Wnioski: każde państwo europejskie przestrzegające zasad Unii (art. 2 TUE); powiadomienie parlamentów narodowych i Parlamentu Europejskiego; Rada Europejska uzgadnia warunki kwalifikujące.
- Rola Komisji: konsultacja; czynny udział w przygotowywaniu i prowadzeniu negocjacji.
- Rola Parlamentu: zgoda udzielana bezwzględną większością głosów posłów.
- Decyzja: podejmowana jednomyślnie przez Radę. Umowę między państwami członkowskimi a państwem ubiegającym się o przystąpienie, określającą warunki przystąpienia oraz wymagane dostosowania, przedkłada się wszystkim państwom członkowskim do ratyfikacji zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi.

D. Procedura wystąpienia (art. 50 TUE)

- Wniosek: dane państwo członkowskie informuje Radę Europejską o zamiarze wystąpienia zgodnie ze swoimi wymogami konstytucyjnymi.
- Wynik procedury: ma postać umowy o wystąpieniu, którą zawiera Rada po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, stanowiąc specjalną większością kwalifikowaną (art. 238 ust. 3 lit. b) TFUE); specjalna większość kwalifikowana to 72 % członków Rady reprezentujących wszystkie państwa członkowskie oprócz państwa występującego z UE, odpowiadająca co najmniej 65 % mieszkańców tych państw członkowskich.

E. Procedura sankcji za poważne i stałe naruszanie zasad Unii przez państwo członkowskie (art. 7 TUE)

1. Procedura podstawowa

- Wniosek w sprawie decyzji stwierdzającej istnienie poważnego i stałego naruszenia: jedna trzecia państw członkowskich lub Komisja.
- Zgoda Parlamentu: podejmowana większością dwóch trzecich oddanych głosów reprezentujących większość posłów (art. 83 ust. 3 Regulaminu Parlamentu).
- Decyzja stwierdzająca istnienie naruszenia: podejmowana jednogłośnie przez Radę Europejską, bez udziału zainteresowanego państwa członkowskiego, po wezwaniu rządu danego państwa członkowskiego do zajęcia stanowiska.
- Decyzja o zawieszeniu niektórych praw danego państwa członkowskiego: podejmowana przez Radę kwalifikowaną większością głosów (bez udziału zainteresowanego państwa członkowskiego).



- 2.** W traktacie nicejskim uzupełniono tę procedurę o system zapobiegawczy
 - Uzasadniony wniosek w sprawie decyzji stwierdzającej istnienie wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia zasad Unii Europejskiej przez państwo członkowskie: z inicjatywy Komisji, Parlamentu lub jednej trzeciej państw członkowskich.
 - Zgoda Parlamentu: udzielana większością dwóch trzecich oddanych głosów reprezentujących większość posłów.
 - Decyzja: podejmowana przez Radę większością czterech piątych głosów jej członków po wysłuchaniu zainteresowanego państwa członkowskiego; przed podjęciem decyzji Rada może wydać zalecenia dla tego państwa członkowskiego.

F. Procedura ściślejszej współpracy

1. Przepisy ogólne (art. 20 TUE, art. 329 ust. 1 TFUE)

- Wniosek: wyłączne prawo Komisji; państwa członkowskie planujące nawiązać ściślejszą współpracę mogą złożyć w Komisji stosowny wniosek.
- Rola Parlamentu: udzielenie zgody.
- Decyzja: podejmowana przez Radę większością kwalifikowaną.

2. Współpraca w obszarze WPZiB (art. 329 ust. 2 TFUE)

- Zainteresowane państwa członkowskie składają w Radzie stosowny wniosek.
- Przekazanie wniosku do zaopiniowania Wysokiemu Przedstawicielowi Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa.
- Poinformowanie Parlamentu.
- Jednogłośnie decyzja Rady.

Podobna procedura dotyczy wprowadzonej Traktatem z Lizbony zorganizowanej współpracy w dziedzinie polityki bezpieczeństwa ([5.1.2](#)).

G. Procedura podejmowania decyzji w dziedzinie polityki zagranicznej

W Traktacie z Lizbony zniesiono strukturę trójfilarową utworzoną na mocy poprzednich traktatów, ale utrzymano rozdział polityki zagranicznej od polityki UE w innych obszarach. Cele i przepisy dotyczące WPZiB zapisano w Traktacie o Unii Europejskiej. Są one teraz lepiej i spójniej sformułowane niż w poprzednich traktatach.

Istotną zmianą instytucjonalną jest utworzenie urzędu wysokiego przedstawiciela, którego wspiera nowa Służba Działań Zewnętrznych i który może zgłaszać inicjatywy w obszarze WPZiB. WPZiB włączono w działania Unii, ale dziedzina ta rządzi się specjalnymi zasadami i procedurami (art. 24 ust. 2 TUE).

- Wniosek: każde państwo członkowskie, wysoki przedstawiciel lub Komisja (art. 22 TUE).
- Rola Parlamentu: Prezydencja Rady regularnie informuje Parlament o działaniach podejmowanych w tej dziedzinie oraz zasięga jego opinii o najważniejszych sprawach i decyzjach. Na mocy porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie



finansowania WPZiB konsultacje te odbywają się corocznie na podstawie dokumentu przygotowanego przez Radę.

- Decyzja: Rada Europejska lub Rada, stanowiąca jednogłośnie. Rada Europejska określa priorytety i interesy strategiczne UE; Rada podejmuje decyzje lub działania. Wysoki przedstawiciel i państwa członkowskie wprowadzają te decyzje w życie, wykorzystując zasoby krajowe lub unijne. Przewodniczący Rady Europejskiej może zwołać nadzwyczajne posiedzenie Rady Europejskiej, jeśli wymaga tego sytuacja na scenie międzynarodowej.

H. Inne środki ustawodawcze (2.6.8)

Międzyrządowy proces decyzyjny utrzymano również w określonych, newralgicznych obszarach polityki UE, zwłaszcza:

- w dziedzinie sprawiedliwości i spraw wewnętrznych: środki dotyczące współpracy sądowej w sprawach karnych oraz współpracy sądowej (art. 89 TFUE);
- w dziedzinie rynku wewnętrznego: ograniczenia przepływu kapitału (art. 64 ust. 3 TFUE), polityka konkurencji (art. 103 ust. 1 TFUE), środki harmonizacji podatkowej (art. 113 TFUE), zbliżenie przepisów mających wpływ na tworzenie rynku wewnętrznego (art. 115 TFUE), prawa własności intelektualnej (art. 118 TFUE);
- w polityce pieniężnej: powierzenie EBC szczególnych zadań z zakresu nadzoru ostrożnościowego (art. 127 TFUE);
- w innych obszarach polityki, np. w polityce społecznej i zatrudnienia (art. 153 TFUE), w polityce energetycznej (art. 194 ust. 2 TFUE) czy polityce ochrony środowiska (art. 191 ust. 3 TFUE).

I. Zarządzanie kryzysem finansowym (2.6.8)

W 2010 r. w niektórych państwach członkowskich wystąpiły poważne trudności finansowe; państwom tym trzeba było pomóc na różne sposoby. Niektórymi elementami pakietu pomocy, na przykład europejskim mechanizmem stabilizacji finansowej, zarządza Unia. Znaczną część wnoszą bezpośrednio państwa członkowskie; dotyczy to przede wszystkim wkładu do Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej (EFSF). EFSF to „spółka celowa” utworzona na mocy międzyrządowego porozumienia między państwami członkowskimi należącymi do strefy euro. Decyzje dotyczące takich środków międzyrządowych należało zatem podejmować na szczeblu Rady Europejskiej bądź szefów państw lub rządów Eurogrupy, a proces decyzyjny obejmuje ratyfikację w państwach członkowskich zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi. Dwie główne przyczyny tego stanu rzeczy to zasada „no-bail-out” (zasada nieprzejmowania zobowiązań) (art. 125 TFUE) oraz opór niektórych krajowych trybunałów konstytucyjnych wobec dalszego przekazywania Unii Europejskiej uprawnień budżetowych.

25 marca 2011 r. Rada Europejska zdecydowała o zmianie art. 136 TFUE (koordynacja polityki gospodarczej) w drodze uproszczonej rewizji traktatu, bez zwoływania konwentu (decyzja Rady Europejskiej 2011/199/UE). Zmiana ta weszła w życie w kwietniu 2013 r., co umożliwiło uruchomienie stałych mechanizmów zapobiegania



kryzysom, np. Europejskiego Mechanizmu Stabilności (EMS). Mechanizm ten utworzono na mocy międzyrządowego traktatu zawartego między członkami strefy euro, który wszedł w życie 27 września 2012 r. System głosowania w zarządzie mechanizmu obejmuje tzw. tryb pilny, wymagający większości kwalifikowanej wynoszącej 85 %; tryb ten stosuje się, jeśli Komisja i EBC stwierdzą konieczność pilnego podjęcia decyzji o pomocy finansowej. Ponadto 1 stycznia 2013 r., po złożeniu instrumentów ratyfikacyjnych przez 12 umawiających się stron, których walutą jest euro, wszedł w życie międzynarodowy Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej, sporządzony przez rządy państw członkowskich.

J. Powoływanie na stanowiska

- Rada Europejska, stanowiąc większością kwalifikowaną, mianuje prezesa, wiceprezesa i czterech pozostałych członków zarządu Europejskiego Banku Centralnego na podstawie zalecenia Rady i po zasięgnięciu opinii Parlamentu Europejskiego (art. 283 ust. 2 TFUE).
- Rada Europejska, stanowiąc kwalifikowaną większością głosów i w porozumieniu z przewodniczącym Komisji, mianuje Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa (art. 18 ust. 1 TUE); ponieważ wysoki przedstawiciel jest jednocześnie wiceprzewodniczącym Komisji, jego mianowanie wymaga jednak, by Parlament w procedurze zgody zatwierdził cały skład Komisji.
- Za wspólnym porozumieniem rządy państw członkowskich mianują sędziów i rzeczników generalnych Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Sądu (wcześniej Sądu Pierwszej Instancji) (art. 19 ust. 2 TUE).
- Rada mianuje członków Trybunału Obrachunkowego większością kwalifikowaną na podstawie zaleceń poszczególnych państw członkowskich i po zasięgnięciu opinii Parlamentu (art. 286 ust. 2 TFUE).

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

W trakcie przygotowań do konferencji międzyrządowej w 1996 r. Parlament zaapelował o włączenie do kompetencji Wspólnoty dziedzin należących do drugiego i trzeciego filaru, by również do tych dziedzin odnosiły się procedury decyzyjne obowiązujące na mocy Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

Podczas obrad Konwentu Europejskiego Parlament nieustannie zabiegał o włączenie drugiego i trzeciego filaru do struktury Unii (1.1.4); dzięki tym staraniom w Traktacie z Lizbony ponadkrajową procedurę decyzyjną rozszerzono na dawny trzeci filar (wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne) i wprowadzono spójne ramy instytucjonalne dla polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, a ponadto dodano istotne innowacje, np. funkcję stałego przewodniczącego Rady Europejskiej oraz stanowisko Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa.

W sytuacji, gdy decyzje o zarządzaniu gospodarką i sprawami podatkowymi podejmowane były w coraz większym stopniu na szczeblu międzyrządowym, Parlament odegrał przynależną mu rolę w zapewnieniu odpowiedniego udziału instytucji UE w negocjacjach dotyczących traktatu międzynarodowego, o którym mowa w sekcji I.



W lutym 2019 r. Parlament przyjął rezolucję w sprawie stosowania postanowień Traktatu dotyczących wzmocnionej współpracy^[1], zawierającą zalecenia dotyczące przyszłego rozwoju wzmocnionej współpracy. Parlament uznał w szczególności, że potrzebna jest przyspieszona procedura zatwierdzania wzmocnionej współpracy w dziedzinach o dużym znaczeniu politycznym, trwająca nie dłużej niż dwie kolejne prezydencje Rady. Wezwał również Komisję, by przedstawiła wniosek w sprawie rozporządzenia mającego uprościć i ujednoczyć przepisy dotyczące wzmocnionej współpracy.

Eeva Pavy
05/2019

[1] [Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 lutego 2019 r. w sprawie stosowania postanowień Traktatu dotyczących wzmocnionej współpracy \(teksty przyjęte, P8_TA\(2019\)0077\)](#).

