



TRAKTAT Z LIZBONY

Niniejszy dokument przedstawia kontekst i najważniejsze postanowienia Traktatu z Lizbony. Jego celem jest przedstawienie historycznego kontekstu powstania tego najbardziej aktualnego podstawowego dokumentu UE, który stworzono na podstawie poprzednich tego typu dokumentów. Poszczególne postanowienia (z odniesieniem do konkretnych artykułów) oraz ich wpływ na politykę Unii Europejskiej zostały przedstawione bardziej szczegółowo w materiałach informacyjnych odnoszących się do konkretnych strategii politycznych i zagadnień.

PODSTAWA PRAWNA

Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (Dz.U. C 306 z 17.12.2007), wszedł w życie w dniu 1 grudnia 2009 r.

HISTORIA

Początki [Traktatu z Lizbony](#) sięgają projektu konstytucyjnego z końca 2001 r. (deklaracja Rady Europejskiej w sprawie przyszłości Unii Europejskiej lub deklaracja z Laeken), po którym nastąpiły dalsze działania podejmowane w 2002 i 2003 r. przez Konwent Europejski, który opracował projekt Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy (traktatu konstytucyjnego) ([1.1.4](#)). U źródła procesu prowadzącego do Traktatu z Lizbony leżał negatywny wynik dwóch referendum w sprawie traktatu konstytucyjnego, które odbyły się w maju i czerwcu 2005 r. i w wyniku których Rada Europejska ustanowiła dwuletni „okres refleksji”. Wreszcie na podstawie deklaracji berlińskiej z marca 2007 r. Rada Europejska w dniach 21-23 czerwca 2007 r. określiła szczegółowy mandat konferencji międzyrządowej przypadającej w okresie prezydentury portugalskiej. Konferencja międzyrządowa zakończyła prace w październiku 2007 r. Traktat został podpisany na szczycie Rady Europejskiej w Lizbonie w dniu 13 grudnia 2007 r. i został ratyfikowany przez wszystkie państwa członkowskie.

TREŚĆ

A. Cele i założenia prawne

Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską zostaje przemianowany na „Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej” (TFUE), a termin „Wspólnota” zostaje w całym dokumencie zastąpiony terminem „Unia”. Wspólnota ustępuje miejsca Unii, która jest jej prawnym następcą. Traktat z Lizbony nie ustanawia symboli unijnych o charakterze



państwowym, takich jak flaga czy hymn. Choć dokument ten z samej nazwy różni się od projektu traktatu konstytucyjnego, zachowuje większość jego największych osiągnięć.

Na mocy Traktatu z Lizbony Unii nie przekazano żadnych nowych wyłącznych kompetencji. Niemniej sprzyjając większemu udziałowi i ochronie obywateli, ustanawiając nową strukturę instytucjonalną oraz zmieniając procesy decyzyjne z myślą o ich większej skuteczności i przejrzystości, a tym samym zapewniając wyższy stopień kontroli parlamentarnej i demokratycznej rozliczalności, Traktat zmienia sposób wykonywania przez Unię jej dotychczasowych kompetencji, a także pewnych nowych (dzielonych) kompetencji.

W przeciwieństwie do traktatu konstytucyjnego Traktat z Lizbony nie zawiera żadnego artykułu, który formalnie przyznawałby prawu Unii wyższość nad ustawodawstwem krajowym, została jednak do niego dołączona deklaracja (deklaracja nr 17), która odnosi się do opinii Służby Prawnej Rady, ponownie przywołującej spójne orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w tej sprawie.

Traktat z Lizbony jest pierwszym dokumentem porządkującym i precyzującym kompetencje Unii. Wyróżnia on trzy rodzaje kompetencji: kompetencje wyłączne, w przypadku których jedynie Unia może stanowić prawo UE, a zadaniem państw członkowskich jest jego wykonanie; kompetencje dzielone, w ramach których państwa członkowskie mogą przyjmować akty prawnie wiążące w zakresie, w jakim Unia nie przyjęła takich aktów; a także kompetencje uzupełniające, w ramach których UE przyjmuje środki w celu wspierania lub uzupełnienia strategii politycznych państw członkowskich. Kompetencje Unii mogą zostać przekazane państwom członkowskim w ramach procedury zmiany Traktatu.

Traktat z Lizbony nadaje UE pełną osobowość prawną. Unia może z tej racji podpisywać traktaty międzynarodowe w dziedzinach wchodzących w zakres przyznanych jej kompetencji, a także przystępować do organizacji międzynarodowych. Państwa członkowskie mogą podpisywać jedynie te porozumienia międzynarodowe, które są zgodne z prawem UE.

Traktat po raz pierwszy przewiduje formalną procedurę dla państw członkowskich, które pragną wystąpić z Unii Europejskiej zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi (artykuł 50 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE)).

Traktat z Lizbony stanowi zwieńczenie włączenia do pierwszego filaru ostatnich elementów trzeciego filaru związanych z przestrzenią wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (współpracy policyjnej i współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych). Dotychczasowa struktura międzyrządowa przestała istnieć, gdyż akty przyjmowane w tym obszarze zaczęły podlegać zwykłej procedurze ustawodawczej (większość kwalifikowana i procedura współdecyzji), wykorzystującej instrumenty prawne stosowane w ramach metody wspólnotowej (rozporządzenia, dyrektywy i decyzje), chyba że zostało ustalone inaczej.

Wraz z wejściem w życie Traktatu z Lizbony Parlament uzyskał możliwość proponowania zmian do traktatów, podobnie jak Rada, rządy poszczególnych państw członkowskich czy Komisja. Normalnie taka zmiana wymagałaby zwołania konwentu, który zaleciłby zmiany konferencji międzyrządowej (Rada Europejska może jednak podjąć decyzję o niezwoływaniu takiego konwentu, pod warunkiem zgody Parlamentu



(art. 48 ust. 3 akapit drugi TUE). Następnie można zwołać konferencję międzyrządową w celu uchwalenia za wspólnym porozumieniem zmian, jakie mają zostać dokonane w traktatach. Możliwe jest jednak dokonywanie zmian traktatów bez zwoływania konferencji międzyrządowej, zgodnie z uproszczonymi procedurami zmiany, jeżeli zmiany dotyczą polityki wewnętrznej i działań wewnętrznych Unii (art. 48 ust. 6 i art. 48 ust. 7 TUE). Zmiany przyjęte byłyby wówczas w formie decyzji Rady Europejskiej, mogą jednak nadal podlegać przepisom dotyczącym ratyfikacji przez poszczególne kraje.

B. Większa demokracja i lepsza ochrona praw podstawowych

Traktat z Lizbony określa trzy podstawowe zasady, a mianowicie równość obywateli, demokrację przedstawicielską i demokrację uczestniczącą. Demokracja uczestnicząca przybiera nową formę inicjatywy obywatelskiej ([4.1.5](#)).

Karty praw podstawowych Unii Europejskiej nie włączono bezpośrednio do Traktatu z Lizbony, jednak w art. 6 ust. 1 TUE nadaje się jej wiążącą moc prawną, przyznając jej taki sam status prawny, jaki przysługuje traktatom ([4.1.2](#)).

Proces przystąpienia UE do europejskiej konwencji praw człowieka (EKPC) rozpoczął się w momencie, kiedy w życie wszedł 14. protokół do tej konwencji (1 czerwca 2010 r.). Umożliwia on podpisanie EKPC nie tylko państwom, ale także organizacjom międzynarodowym, np. Unii Europejskiej. Przystąpienie do konwencji nadal wymaga ratyfikacji przez wszystkie strony EKPC, a także przez samą UE. Negocjacje między Radą Europy a przedstawicielami UE doprowadziły w kwietniu 2013 r. do przyjęcia projektu porozumienia, które jednak zostało uznane za niezgodne z art. 6 TUE przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w [opinii 2/2013\[1\]](#). Przystąpienie do konwencji wymagać będzie zatem dalszych negocjacji.

C. Nowa struktura instytucjonalna

1. Parlament Europejski

Zgodnie z art. 14 ust. 2 TUE w skład Parlamentu wchodzi „przedstawiciele obywateli Unii”, a nie przedstawiciele „narodów państw”.

Kompetencje ustawodawcze Parlamentu zostały zwiększone wraz z nową „zwykłą procedurą ustawodawczą”, która zastąpiła dawną procedurę współdecyzji. Procedura ta ma obecnie zastosowanie w ponad 40 nowych dziedzinach polityki, co zwiększa ich całkowitą liczbę do 73. Procedura zgody zostaje utrzymana; procedura konsultacji pozostaje bez zmian. Nowa procedura budżetowa zapewnia całkowitą równość Parlamentu i Rady w zakresie zatwierdzania rocznego budżetu. Wieloletnie ramy finansowe muszą zostać zatwierdzone przez Parlament Europejski.

Parlament wybiera odtąd przewodniczącego Komisji większością głosów na wniosek Rady Europejskiej, która ma obowiązek desygnować kandydata, stanowiąc większością kwalifikowaną na podstawie wyników wyborów europejskich. Parlament nadal zatwierdza skład Komisji jako kolegium.

Maksymalna liczba posłów do Parlamentu Europejskiego to 751, a reprezentacja obywateli ma charakter degresywnie proporcjonalny. Maksymalna liczba miejsc w Parlamencie przypadających na państwo członkowskie została ograniczona do 96, a minimalna liczba miejsc została zwiększona do 6. W dniu 7 lutego 2018 r. Parlament opowiedział się w głosowaniu za tym, by po wystąpieniu Wielkiej Brytanii



z UE zmniejszono liczbę europosłów z 751 do 705, a część uwolnionych mandatów rozdzielono między niedoreprezentowane państwa członkowskie^[2] (1.3.3).

Wielka Brytania opuściła UE 1 lutego 2020 r. Od tego dnia w skład PE wchodzi 705 posłów. Spośród 73 miejsc zwolnionych wskutek wystąpienia Wielkiej Brytanii z UE 27 mandatów realokowano, aby lepiej odzwierciedlić zasadę degresywnej proporcjonalności. Dodatkowe miejsca otrzymały następujące kraje: Francja (+5), Hiszpania (+5), Włochy (+3), Holandia (+3), Irlandia (+2), Szwecja (+1), Austria (+1), Dania (+1), Finlandia (+1), Słowacja (+1), Chorwacja (+1), Estonia (+1), Polska (+1) i Rumunia (+1). Żadne państwo nie straciło miejsc w PE.

2. Rada Europejska

W Traktacie z Lizbony oficjalnie uznaje się Radę Europejską za instytucję unijną, której rola polega na dostarczaniu Unii „impulsów niezbędnych do jej rozwoju” oraz określaniu „ogólnych kierunków i priorytetów politycznych”. Rada Europejska nie ma żadnych funkcji ustawodawczych. Dotychczasowy system zmieniającej się co sześć miesięcy prezydencji zostaje zastąpiony prezydencją długoterminową. Przewodniczący wybierany jest większością kwalifikowaną w Radzie Europejskiej na podlegający przedłużeniu okres 30 miesięcy. System ten powinien poprawić ciągłość i spójność prac Rady Europejskiej. Przewodniczący reprezentuje także Unię w stosunkach zewnętrznych, bez uszczerbku dla zakresu obowiązków wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa (zob. poniżej).

3. Wiceprzewodniczący Komisji Europejskiej / Wysoki Przedstawiciel Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa (WP)

WP powoływany jest przez Radę Europejską stanowiącą większością kwalifikowaną, za zgodą przewodniczącego Komisji Europejskiej, i odpowiada za wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa UE, a także ma prawo do przedstawiania propozycji. Poza przewodniczeniem Radzie do Spraw Zagranicznych WP pełni również rolę Wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej. WP jest wspierany przez Europejską Służbę Działań Zewnętrznych, która składa się z pracowników Rady, Komisji oraz krajowych służb dyplomatycznych.

4. Rada

Traktat z Lizbony utrzymuje odnoszącą się do głosowania zasadę podwójnej większości (obywatele i państwa członkowskie). Dotychczasowe ustalenia obowiązywały jednak do listopada 2014 r. Od dnia 1 listopada 2014 r. obowiązują nowe zasady.

Osiągnięcie większości kwalifikowanej wymaga poparcia wniosku przez 55% członków Rady (w praktyce oznacza to 15 z 27 państw), reprezentujących co najmniej 65% ludności Unii (art. 16 ust. 4 TUE). W przypadku gdy Rada nie działa na wniosek Komisji ani WP, wymagana większość państw członkowskich wzrasta do 72% (art. 238 ust. 2 TFUE). Mniejszość blokującą tworzą co najmniej cztery państwa członkowskie głosujące przeciwko danemu wnioskowi. Na mocy nowego mechanizmu wzorowanego na „kompromisie z Ioanniny” 55% państw członkowskich (do dnia 1 kwietnia 2017 r.

[2] Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 7 lutego 2018 r. w sprawie składu Parlamentu Europejskiego (Dz.U. C 463 z 21.12.2018, s. 83).



było to 75%) – niezbędne do utworzenia mniejszości blokującej – może zgłosić wniosek o ponowne rozpatrzenie wniosku w „rozsądnym terminie” (deklaracja nr 7).

Posiedzenia Rady są jawne, gdy obraduje ona lub głosuje nad projektami aktów ustawodawczych. Każde posiedzenie Rady składa się w tym celu z dwóch części, poświęconych odpowiednio obradom nad aktami ustawodawczymi Unii i działaniom o charakterze nieustawodawczym. Prezydencja Rady nadal zmienia się co sześć miesięcy, jednak stworzono system prezydencji grupowej (trzy państwa członkowskie przez okres 18 miesięcy) w celu zapewnienia większej ciągłości prac. Wyjątek stanowi Rada do Spraw Zagranicznych, której zawsze przewodniczy WP.

5. Komisja

Jako że przewodniczący Komisji jest obecnie wybierany i mianowany z uwzględnieniem wyników wyborów europejskich, większa jest jego legitymacja polityczna. Przewodniczący jest odpowiedzialny za wewnętrzną organizację kolegium (mianowanie komisarzy, rozdzielanie zadań, składanie wniosków o odwołanie komisarzy w określonych okolicznościach).

6. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Jurysdykcja Trybunału obejmuje wszystkie działania Unii z wyjątkiem wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB). Obywatele mają łatwiejszy dostęp do Trybunału.

D. Skuteczniejsze i bardziej demokratyczne kształtowanie polityki wraz z nowymi strategiami politycznymi i kompetencjami

Kilka „klausul pomostowych” pozwala na zmianę sposobu podejmowania decyzji, tj. na przejście od głosowania jednomyślnego do głosowania większością kwalifikowaną, a także od procedury konsultacji do procedury współdecyzji (art. 31 ust. 3 TUE oraz art. 81, 153, 192, 312 i 333 TFUE, a także niektóre procedury o charakterze pomostowym dotyczące współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych) (1.2.4). W orędziu o stanie Unii z 2017 r. przewodniczący Komisji Jean-Claude Juncker zapowiedział inicjatywy mające na celu odejście od zasady jednomyślności w wielu dziedzinach za pomocą klauzul pomostowych. W ramach działań następczych Komisja przyjęła cztery komunikaty, w których zaproponowała częstsze stosowanie głosowania większością kwalifikowaną zamiast jednomyślności w następujących obszarach: WPZiB (2018 r.)^[3], [polityka podatkowa](#) (styczeń 2019 r.)^[4], [energia i klimat](#) (kwiecień 2019 r.)^[5] oraz [polityka społeczna](#) (kwiecień 2019 r.)^[6]. Komunikaty te mają na celu zapewnienie szybszego, elastycznego i skuteczniejszego podejmowania decyzji tam, gdzie istnieje już kompetencja UE.

[3]Komunikat Komisji z dnia 12 września 2018 r. pt. „Silniejsza pozycja na arenie międzynarodowej: usprawnienie procesu podejmowania decyzji w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE” (COM(2018)0647).

[4]Komunikat Komisji z dnia 15 stycznia 2019 r. pt. „W kierunku skuteczniejszego i bardziej demokratycznego procesu podejmowania decyzji w dziedzinie polityki podatkowej UE” (COM(2019)0008).

[5]Komunikat Komisji z dnia 9 kwietnia 2019 r. zatytułowany „Skuteczniejszy i bardziej demokratyczny proces podejmowania decyzji w dziedzinie polityki UE w zakresie energii i klimatu” (COM(2019)0177).

[6]Komunikat Komisji z dnia 16 kwietnia 2019 r. zatytułowany „Skuteczniejsze podejmowanie decyzji w dziedzinie polityki społecznej: obszary, w których można wprowadzić na większą skalę głosowanie większością kwalifikowaną” (COM(2019)0186).



W sprawach, w których Unia nie ma wyłącznych kompetencji, co najmniej dziewięć państw członkowskich może ustanowić wzmocnioną współpracę. Upoważnienie w tym zakresie udzielane jest przez Radę po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego. W sprawach dotyczących WPZiB obowiązuje jednomyślność.

Traktat z Lizbony w dużym stopniu wzmacnia zasadę pomocniczości, angażując parlamenty państw członkowskich w procesy podejmowania decyzji w UE (1.2.2) (1.3.5).

Wprowadzono szereg nowych dziedzin polityki, a niektóre z nich rozszerzono: polityka ochrony środowiska obejmuje obecnie zwalczanie zmian klimatu, a w polityce energetycznej poczyniono nowe odniesienia do solidarności, a także do bezpieczeństwa i wzajemnego powiązania łańcucha dostaw. Ponadto przedmiotem przepisów prawnych przyjmowanych przez UE mogą być obecnie prawa własności intelektualnej, sport, przestrzeń kosmiczna, turystyka, ochrona ludności i współpraca administracyjna.

W zakresie wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (WPBiO) (5.1.2) Traktat z Lizbony wprowadza klauzulę wzajemnej obrony, zgodnie z którą wszystkie państwa członkowskie mają obowiązek udzielić pomocy zaatakowanemu państwu członkowskiemu. Klauzula solidarności stanowi, że Unia i każde państwo członkowskie mają obowiązek udzielić wszelkiej możliwej pomocy państwu członkowskiemu, które padło ofiarą klęski żywiołowej lub ataku terrorystycznego. „Stała współpraca strukturalna” jest otwarta dla wszystkich państw członkowskich, które zobowiążą się przystąpić do europejskich programów wyposażenia wojskowego oraz udostępnić jednostki zbrojne gotowe do natychmiastowego działania. W celu ustanowienia takiej współpracy konieczne jest uzyskanie większości kwalifikowanej w Radzie po konsultacji z WP.

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Wkład Parlamentu w działania Konwentu Europejskiego i zaangażowanie we wcześniejsze konferencje międzyrządowe opisano w nocie 1.1.4. Konferencja międzyrządowa, która odbyła się w okresie prezydencji portugalskiej w 2007 r. i doprowadziła do podpisania Traktatu z Lizbony, była pierwszą konferencją międzyrządową, do udziału w której Parlament wysłał przedstawicieli (w liczbie trzech).

Niespełna dziesięć lat po podpisaniu Traktatu z Lizbony Parlament stwierdził, że niektóre jego przepisy nie zostały w pełni wykorzystane. W związku z tym 16 lutego 2017 r. przyjął on [rezolucję w sprawie poprawy funkcjonowania Unii Europejskiej dzięki wykorzystaniu potencjału Traktatu z Lizbony](#)[7], w której przedstawił szereg zaleceń dotyczących tego, w jaki sposób uwolnić ten potencjał, aby zwiększyć unijne możliwości reagowania na bieżące wyzwania globalne.

Tego samego dnia Parlament przyjął [rezolucję w sprawie ewentualnych zmian i dostosowań w obecnej strukturze instytucjonalnej Unii Europejskiej](#)[8], w której przedstawił konkretne propozycje reform traktatu.

W ostatnim czasie UE musiała stawić czoła kilku kryzysom, związanym w szczególności z brexitem, praworządnością, wieloletnimi ramami finansowymi



i pandemią COVID-19. Działania podejmowane w walce z tymi kryzysami ponownie ujawniły niedociągnięcia w obecnym systemie zarządzania, a brak skutecznego podejmowania decyzji przyczynił się do zmniejszenia publicznego poparcia dla projektu europejskiego. W odpowiedzi na te wyzwania instytucje UE postanowiły zorganizować konferencję w sprawie przyszłości Europy, której celem będzie odnowa UE i ponowne rozpoczęcie procesu integracji. Jak podkreśliła Komisja Spraw Konstytucyjnych Parlamentu Europejskiego, konferencja ta może być innowacyjnym „procesem, który doprowadzi do przedstawienia propozycji konkretnych reform instytucjonalnych i konstytucyjnych, które sprawią, że Unia Europejska stanie się silniejsza, bardziej demokratyczna, skuteczniejsza i bardziej przejrzysta, a także będzie posiadać większą zdolność do działania i służenia interesowi ogólnemu”^[9].

Eeva Pavy
11/2020

[9]Komisja Spraw Konstytucyjnych Parlamentu Europejskiego, opinia z 10 grudnia 2019 r. w sprawie konferencji w sprawie przyszłości Europy, motyw G, dostępna pod adresem: https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/194307/Adopted%20opinion%20CoFoE_10122019-original.pdf

