PONADKRAJOWE PROCEDURY DECYZYJNE

Ta nota tematyczna przedstawia procedury podejmowania przez Unię Europejską wiążących decyzji, których państwa członkowskie – w przeciwieństwie do decyzji międzyrządowych – nie mogą zawetować. Instytucje wywodzą te ponadnarodowe uprawnienia decyzyjne z traktatów zawartych przez państwa członkowskie. Przedstawione poniżej procedury obejmują główne procedury ustawodawcze – procedurę zwykłą, procedurę konsultacji i procedurę zgody – a także niektóre procedury mianowania i procedury zawierania niektórych umów międzynarodowych. W nocie omawiane są również procedury quasi-konstytucyjne i rosnąca rola Parlamentu jako współprawodawcy.

HISTORIA

W 1958 r. traktat rzymski (zob. 1.1.1) nadał Komisji uprawnienia do składania wniosków i prowadzenia negocjacji, głównie w dziedzinie prawodawstwa i zewnętrznych stosunków gospodarczych. Przyznał uprawnienia decyzyjne Radzie Unii Europejskiej (zob. 1.3.7) lub – w przypadku nominacji – przedstawicielom rządów państw członkowskich. Parlamentowi przyznano uprawnienia konsultacyjne, ale jego rola stopniowo rosła dzięki:

— reformom budżetowym z 1970 r. i 1975 r.;

— Jednolitemu aktowi europejskiemu z 1987 r., który wprowadził nową procedurę współpracy torującą drogę dla przyszłej roli Parlamentu jako współprawodawcy. Ponadto Jednolity akt europejski uprawnił Parlament do wyrażania zgody na ratyfikację traktatów akcesyjnych i stowarzyszeniowych (zob. 1.1.2);

— traktatowi z Maastricht z 1993 r., który wprowadził procedurę współdecyzji z Radą i rozszerzył uprawnienia Parlamentu do zatwierdzania traktatów akcesyjnych i stowarzyszeniowych oraz niektórych innych traktatów międzynarodowych (zob. 1.1.3);

— traktatowi z Amsterdamu z 1999 r., który poczynił znaczący postęp, ponieważ uprościł procedurę współdecyzji, rozszerzył ją na nowe dziedziny i zwiększył rolę Parlamentu w mianowaniu komisarzy;

— traktatowi z Nicei z 2003 r., który znacznie zwiększył uprawnienia Parlamentu dzięki rozszerzeniu procedury współdecyzji (w której Parlament dysponuje takimi samymi uprawnieniami jak Rada) na niemal wszystkie nowe dziedziny, co do których Rada była uprawniona do stanowienia kwalifikowaną większością głosów. Dał również Parlamentowi takie same uprawnienia w zakresie wnoszenia spraw do Trybunału Sprawiedliwości co państwa członkowskie (zob. 1.1.4).

— traktat z Lizbony z 2009 r., który był dalszym jakościowym krokiem w kierunku całkowitego zrównania uprawnień Parlamentu z uprawnieniami Rady w zakresie ustawodawstwa i finansów UE (zob. 1.1.5).

PROCEDURY USTAWODAWCZE

A. Zwykła procedura ustawodawcza (art. 289 i 294 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)).

1. Zakres

Traktat z Lizbony[1] dodał 40 kolejnych przepisów prawnych, w szczególności w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości 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 przepisów 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 istotnie zmieniono, aby podkreślić jednakową rolę Rady i Parlamentu w tej procedurze, która jest następująca:

a. Wniosek Komisji

Komisja przygotowuje projekt wniosku ustawodawczego, który jest przedkładany Parlamentowi i Radzie.

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 wniosek może zostać przedłożony Radzie Europejskiej (zob. 1.3.6) na wniosek jednego państwa członkowskiego (art. 48 i 82 TFUE). 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 Traktatu o Unii Europejskiej i art. 326–334 TFUE).

Jeśli Rada zatwierdzi stanowisko Parlamentu, proponowany akt zostaje przyjęty w brzmieniu zaproponowanym przez Parlament.

d. Drugie czytanie w Parlamencie

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

[1]Wcześniej Jednolity akt europejski umożliwiał Radzie jednomyślne uchylanie decyzji Parlamentu. Zasada ta została zniesiona w Traktacie z Lizbony.

— 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, wspomaganych 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 na podstawie art. 153 ust. 2 TFUE).

B. Procedura konsultacji

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

(orzeczenie w sprawie 65/90). Przykładem takiej procedury jest harmonizacja przepisów dotyczących podatków obrotowych, akcyzy i innych podatków pośrednich (art. 113 TFUE) oraz przyjęcie reguł konkurencji (art. 103 TFUE).

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 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską). 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 Europejskiej 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 i decyduje o zatwierdzeniu projektu (nie może wnosić 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 i międzyinstytucjonalne porozumienie ramowe między Parlamentem Europejskim a Komisją Europejską z marca 2026 r.).

PROCEDURY MIANOWANIA

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

ZAWIERANIE UMÓW MIĘDZYNARODOWYCH

Dzięki posiadaniu osobowości prawnej UE może 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 obszarach polityki, 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 UE oraz umów w dziedzinach, w których jednomyślność byłaby wymagana do przyjęcia aktów wewnętrznych.

— Procedura: Komisja lub wiceprzewodniczący / wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa przedstawia zalecenia Radzie, która określa mandat negocjacyjny oraz mianuje negocjatora Unii (przedstawiciela Komisji lub wysokiego przedstawiciela) do ich prowadzenia. Parlament Europejski musi być natychmiast i w pełni informowany na wszystkich etapach procedury (art. 218 ust. 10 TFUE).

— 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

Chociaż traktaty nie są nazywane konstytucją, zawierają przepisy organizacyjne regulujące funkcjonowanie Unii Europejskiej. Z tego powodu przepisy lub procedury, które funkcjonują jak przepisy konstytucyjne, są czasami określane jako 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 państwom członkowskim 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 wprowadzono Traktatem z Lizbony (zob. 1.1.5).

Co do mianowania, choć Traktat z Lizbony nie położył kresu dużej różnorodności procedur, nieco je zoptymalizowano. Nadal w niektórych przypadkach stosuje się zasadę jednomyślności, która na ogół prowadzi do sporów politycznych i zmniejsza wpływ Parlamentu. Postępy osiągnięto w szczególności 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 odpowiedniej konsultacji z Parlamentem, Rada Europejska musi uwzględnić wyniki wyborów europejskich. Ma to świadczyć o politycznym mandacie i odpowiedzialności Komisji. Przepisy te wdrożono 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 jego grupa polityczna – Europejska Partia Ludowa – stanowiła po wyborach najliczniejszą grupę w Parlamencie Europejskim.

Notę tematyczną przygotował Departament Tematyczny ds. Sprawiedliwości, Wolności Obywatelskich i Spraw Instytucjonalnych. Więcej informacji na ten temat na stronie internetowej Komisji Spraw Konstytucyjnych.

JEREMY JULIAN OKORN / Katharina MASSAY-KOSUBEK
04/2026