PARLAMENTO EUROPEO EVROPSKÝ PARLAMENT EUROPA-PARLAMENTET
EUROPÄISCHES PARLAMENT EUROOPA PARLAMENT ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ EUROPEAN PARLIAMENT
PARLEMENT EUROPÉEN PARLAMENTO EUROPEO EIROPAS PARLAMENTS
EUROPOS PARLAMENTAS EURÓPAI PARLAMENT IL-PARLAMENT EWROPEW EUROPEES PARLEMENT
PARLAMENT EUROPEJSKI PARLAMENTO EUROPEU EURÓPSKY PARLAMENT
EVROPSKI PARLAMENT EUROOPAN PARLAMENTTI EUROPAPARLAMENTET

Strasburg, 23 października 2007 r.

TRAKTAT Z LIZBONY

W dniu 19 października 2007 r. na zakończenie konferencji międzyrządowej w Lizbonie szefowie państw i rządów UE doszli do porozumienia w sprawie nowego traktatu reformującego.

Celem nowego traktatu jest wzmocnienie zdolności Unii do działania poprzez zwiększenie wydajności i skuteczności pracy instytucji oraz funkcjonowania mechanizmów decyzyjnych, zwłaszcza w obliczu nowych wyzwań o zasięgu globalnym, jak również zagadnień żywo interesujących obywateli, takich jak zmiany klimatyczne, bezpieczeństwo energetyczne, międzynarodowy terroryzm, transgraniczna przestępczość zorganizowana, imigracja oraz kontynuacja procesu rozszerzania Unii.

Traktat z Lizbony oznacza również udoskonalenia w zakresie odpowiedzialności demokratycznej Unii oraz zasad państwa prawa, co stanowi podkreślenie celów, które przyświecają UE, oraz wartości, które są jej fundamentem.

Nowy traktat reformujący zmienia Traktat o Unii Europejskiej (TUE) oraz Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, którego tytuł będzie brzmiał: „Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej" (TFUE). Oba traktaty będą miały taką samą rangę prawną.

Mimo że nowy traktat nie ma charakteru konstytucyjnego, zachowano w nim jednak najważniejsze osiągnięcia konstytucji w zakresie umocowania demokratycznego, skuteczności oraz usprawnień w zakresie praw obywatelskich (przy czym w przypadku Wielkiej Brytanii i innych państw członkowskich istnieją pewne wyjątki w odniesieniu do niektórych kluczowych kwestii):

1. Jeden z artykułów otwierających TUE zawiera jasne określenie wartości będących fundamentem Unii. W innym artykule zawarto cele Unii.

2. Karta praw podstawowych staje się prawnie wiążąca, a jej waga prawna ma dorównywać znaczeniu traktatów, chociaż tekst karty nie zostanie w nich zawarty. W wyniku nacisków przedstawicieli PE obecnych na konferencji międzyrządowej ustalono, że podczas sesji plenarnej Parlamentu Europejskiego w dniu 12 grudnia 2007 r. przewodniczący Parlamentu, Rady i Komisji dokonają uroczystego ogłoszenia karty, a następnie zostanie ona opublikowana w Dzienniku Urzędowym UE.

Ogłoszenie ma odzwierciedlać szczególny charakter karty i uwydatnić jej znaczenie. Artykuł traktatu, na mocy którego karta uzyska prawnie wiążący charakter, będzie zawierał odniesienie do ww. jej ogłoszenia. W dołączonym protokole znajdą się środki szczególne ustanowione dla Wielkiej Brytanii i Polski, które obejmują wyjątki związane z właściwością Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i sądów krajowych w zakresie ochrony praw uznawanych przez kartę.

3. Projekt traktatu przewiduje nową podstawę prawną dla przystąpienia Unii do Europejskiej konwencji praw człowieka. Decyzję o przystąpieniu podejmuje jednogłośnie Rada za zgodą Parlamentu Europejskiego i państw członkowskich.

4. Mimo że w TFUE zostaną zawarte postanowienia dotyczące obywatelstwa, pojęcie obywatelstwa europejskiego zachowuje poczesne miejsc, a w wyniku nacisków przedstawicieli PE ma obecnie następujące brzmienie (art. 8 TUE): „K*ażda osoba mająca przynależność Państwa Członkowskiego jest obywatelem Unii. Obywatelstwo Unii ma charakter dodatkowy w stosunku do obywatelstwa krajowego i nie zastępuje go.”*

5. Rozwinięto koncepcję demokracji uczestniczącej, zwłaszcza poprzez prawo inicjatywy obywatelskiej, w myśl którego obywatele Unii – w liczbie nie mniejszej niż milion ze znacznej liczby państw członkowskich – mogą zwrócić się do Komisji o podjęcie inicjatywy we wskazanej dziedzinie.

6. Zgodnie z tym, co przewidywała konstytucja, znacznie rozszerzono procedurę współdecyzji. Ma ona stać się zwykłą procedurą prawodawczą, skutkiem czego kompetencje Parlamentu Europejskiego jako współprawodawcy obejmą 95% prawodawstwa europejskiego. Udział Parlamentu przyczyni się do jeszcze silniejszego umocowania demokratycznego prawodawstwa europejskiego.

7. Nowa procedura budżetowa zapewnia całkowitą równowagę między Parlamentem a Radą w zakresie zatwierdzania całości budżetu (zniesiono rozróżnienie pomiędzy wydatkami obowiązkowymi a nieobowiązkowymi) oraz wieloletnich ram finansowych, które stają się prawnie wiążące.

8. Regułą w Radzie staje się głosowanie większością kwalifikowaną. Podobnie jak w konstytucji, definiuje się ją jako podwójną większość 55% państw członkowskich obejmujących 65% ludności, przy czym mniejszość blokującą stanowią co najmniej cztery państwa członkowskie. System nie wejdzie jednak w życie przed 2014 r., a do roku 2017 będzie obowiązywał 3-letni okres przejściowy, w ramach którego możliwe będzie blokowanie decyzji zgodnie z zasadami głosowania przewidzianymi w traktacie z Nicei. Ponadto przewiduje się nowy mechanizm oparty na „kompromisie z Joaniny”, zgodnie z którym przed przyjęciem wniosku legislacyjnego państwa członkowskie będące w mniejszości mogą zwrócić się o jego ponowne rozpatrzenie. W myśl deklaracji stanowiącej załącznik do nowego traktatu mechanizm ten uzyska status prawny na mocy decyzji Rady. Zgodnie z protokołem wynegocjowanym w ciągu kilku ostatnich godzin konferencji międzyrządowej Rada może uchylić lub zmienić taką decyzję jedynie po wstępnej naradzie na forum Rady Europejskiej, działając w drodze konsensusu.

9. Ponadto zastosowanie ściślejszej współpracy będzie łatwiejsze niż obecnie. Wymagana jest zgoda Parlamentu.

10. Traktat przewiduje utworzenie stanowiska stałego przewodniczącego Rady Europejskiej, wybieranego na okres 2,5 roku przez szefów państw i rządów, który będzie przewodniczył Radzie i kierował jej pracami. Zadania przewodniczącego obejmują przygotowanie prac Rady Europejskiej i zapewnienie ich ciągłości, starania w zakresie osiągania spójności i uzgodnienie stanowiska w Radzie oraz przedstawianie Parlamentowi Europejskiemu sprawozdania z każdego posiedzenia Rady.

11. Na konferencji międzyrządowej ustalono nowy skład Parlamentu w oparciu o wniosek złożony przez Parlament. Dodatkowe miejsce w Parlamencie zostanie przyznane Włochom. W skład Parlamentu będzie zatem wchodziło 750 posłów oraz przewodniczący.

12. Przewodniczący Komisji zostaje wybrany przez Parlament Europejski większością jego członków. Rada Europejska przedstawia Parlamentowi kandydata na to stanowisko, którego wyłania większością kwalifikowaną przy uwzględnieniu wyników wyborów do Parlamentu Europejskiego i po odbyciu odpowiednich konsultacji. Parlament głosuje także nad zatwierdzeniem całego składu Komisji, w tym Wysokiego Przedstawiciela Unii ds. Zagranicznych, który będzie również pełnił funkcję wiceprzewodniczącego Komisji.

13. W celu zapewnienia skuteczności Komisji liczba jej członków zostanie ograniczona. Po roku 2014 liczba komisarzy będzie równa 2/3 liczby państw członkowskich. Aby zagwarantować równość państw członkowskich, wprowadza się system rotacyjny tak, by każde z państw miało swoją reprezentację w dwóch spośród trzech kolegiów komisarzy. Od momentu wejścia w życie traktatu reformującego do roku 2014 każde państwo członkowskie będzie miało swojego przedstawiciela w Komisji (wśród nich znajdzie się wiceprzewodniczący pełniący funkcję wysokiego przedstawiciela).

14. Utworzenie stanowiska Wysokiego Przedstawiciela Unii ds. Zagranicznych, który będzie zarówno przewodniczył Radzie do Spraw Zagranicznych, jak i pełnił funkcję wiceprzewodniczącego Komisji, zapewni spójność całokształtu działań zewnętrznych Unii. Wysoki przedstawiciel będzie powoływany przez Radę Europejską za zgodą przewodniczącego Komisji. Obsada stanowiska wiceprzewodniczącego, jak również całej Komisji, jest poddawana głosowaniu zatwierdzającemu przez Parlament. Na zakończenie konferencji międzyrządowej - z inicjatywy przedstawicieli PE - wynegocjowano deklarację, w myśl której Parlament otrzymuje prawo do udziału w wyznaczaniu tymczasowego wysokiego przedstawiciela, który będzie pełnił tę funkcję jako pierwszy.

15. Zachowano całokształt osiągnięć w dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, w tym niepewny postęp w zakresie poprawy skuteczności procesu decyzyjnego oraz utworzenie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, która wraz z wysokim przedstawicielem ma zapewniać spójność całokształtu działań zewnętrznych Unii.

16. W dziedzinie obronności państwa członkowskie, które dysponują odpowiednim potencjałem i wyrażają taką wolę, mają możliwość nawiązania usystematyzowanej współpracy, co może stanowić zaczątek wspólnego systemu obronnego. Wprowadza się klauzulę solidarności, zgodnie z którą w przypadku zbrojnej agresji na terytorium

jednego z państw członkowskich pozostałe państwa członkowskie udzielają mu pomocy i wsparcia przy zastosowaniu wszelkich dostępnych im środków.

17. Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości zostaje uwspólnotowiona. Rozszerza się zakres podejmowania decyzji w drodze procedury współdecyzji i głosowania większością kwalifikowaną, chociaż w pewnych przypadkach nadal istnieje możliwość wnoszenia inicjatyw przez państwa członkowskie. Uwspólnotowienie powiązano ze swoistym „hamulcem bezpieczeństwa" – państwa członkowskie mogą odwoływać się do Rady Europejskiej, jeżeli w grę wchodzą ich żywotne interesy w przedmiotowej dziedzinie. W takich wypadkach ułatwione jest nawiązanie ściślejszej współpracy. Dla Wielkiej Brytanii i Irlandii przewidziano wyjątki, zawarte w szczegółowych protokołach (mechanizmy opt-in/opt-out).

18. Właściwość Trybunału Sprawiedliwości zostaje rozszerzona na wszystkie działania podejmowane przez Unię, z wyjątkiem https://iate.cdt.eu.int/iatenew/manipulation/dataentry/EntryDetailview.jsp?lilId=843618&srcLang=en&trgLang=pl&fromresults=truewspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (z uwzględnieniem jednak kontroli środków ograniczających prawa jednostki).

19. Unia Europejska otrzymuje jednolitą osobowość prawną, natomiast zlikwidowana zostaje struktura podziału na filary, toteż wspólne polityki w zakresie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości zostają włączone do mechanizmu metody wspólnotowej. Z kolei postanowienia dotyczące wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa zawarto w TUE, a polityka ta nadal podlega specjalnym procedurom decyzyjnym, zaś inne aspekty działań zewnętrznych UE zostały ujęte w TFUE.

20. Wprowadza się jasny i sprecyzowany podział kompetencji i ustanawia się klauzulę elastyczności, która – choć podobna do istniejącej – będzie obecnie wymagała zgody Parlamentu.

21. Poza tzw. procedurą „żółtej kartki" (zgodnie z którą w przypadku, gdy wniosek legislacyjny zostaje odrzucony na forum 1/3 parlamentów krajowych, Komisja jest zobowiązana do jego ponownego rozpatrzenia) wprowadza się nowy mechanizm umożliwiający parlamentom krajowym kontrolę stosowania zasady pomocniczości – jeżeli parlamenty krajowe zwykłą większością głosów przyjmą opinię, w której stwierdza się, że dany wniosek legislacyjny narusza zasadę pomocniczości, a Rada bądź Parlament przychylą się do tej opinii, wówczas następuje odrzucenie wniosku.

22. Ustanawia się nowe podstawy prawne w zakresie polityk w dziedzinie energetyki (umocnienie), patentów, turystyki, sportu, przestrzeni kosmicznej oraz współpracy administracyjnej, a polityka w dziedzinie ochrony środowiska zostaje uzupełniona o odniesienie do zmian klimatycznych.

23. Nowa „społeczna" klauzula horyzontalna ma na celu zapewnienie, że w ramach określania i realizacji polityk Unia będzie brała pod uwagę wymogi dotyczące wspierania „wysokiego poziomu zatrudnienia", „odpowiedniej ochrony socjalnej", „zwalczania wykluczenia społecznego", „wysokiego poziomu kształcenia, szkolenia oraz ochrony zdrowia ludzkiego".

24. Specjalną podstawę prawną przewidziano w uznaniu szczególnego charakteru usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym. Dalsze ustalenia, odzwierciedlające wagę tych zagadnień dla Unii, znajdują się w protokole.

25. Zachowano hierarchię norm prawnych poprzez rozróżnienie pomiędzy aktami legislacyjnymi, aktami delegowanymi, a aktami wykonawczymi. Jednocześnie zrezygnowano ze stosowania terminów „ustawa" i „ustawa ramowa" na rzecz dotychczasowego nazewnictwa (dyrektywy, rozporządzenia i decyzje). Parlament i Rada będą miały równe uprawnienia w zakresie definiowania zasad kontroli aktów delegowanych i aktów wykonawczych (komitologia).

26. Wzrasta rola Parlamentu Europejskiego w ramach procedury zmiany Traktatu: Parlament otrzymuje prawo inicjatywy, a jego przedstawiciele mają wchodzić w skład konwentu, który odgrywa kluczową rolę w ramach nowej zwykłej procedury zmiany. Zgoda Parlamentu jest niezbędna w przypadku niewielkich zmian, w odniesieniu do których Rada podejmuje decyzję o niezwoływaniu konwentu.

27. Zachowuje się zaproponowane w konstytucji uproszczone procedury zmiany traktatów w zakresie polityk i procedur:

    - część TFUE dotycząca polityk i działań wewnętrznych może być zmieniona decyzją Rady, stanowiącej jednomyślnie za zgodą państw członkowskich (oraz po zasięgnięciu opinii PE);

    - w ramach kolejnej uproszczonej procedury dopuszcza się w Radzie odejście od wymogu jednomyślności na rzecz większości kwalifikowanej lub odejście od szczególnej procedury prawodawczej na rzecz zwykłej procedury prawodawczej (procedury współdecyzji) w wyniku jednomyślnej decyzji Rady za zgodą PE. Sprzeciw któregokolwiek z parlamentów krajowych uniemożliwia podjęcie decyzji. W takim wypadku zastosowanie ma jedynie zwykła procedura zmiany Traktatu.

TUE ma zawierać także klauzulę wystąpienia, w której określa się zasady i procedury dotyczące wystąpienia państwa członkowskiego z Unii. Wymaga to zgody Parlamentu.