



Bruksela, dnia 20 maja 2009 r.

KANCELARIA SENATU

Przedstawiciel Kancelarii Senatu
przy Unii Europejskiej

Sprawozdanie nr 30/2009

Nowa struktura instytucjonalna Unii Europejskiej po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego

Podczas ostatniej sesji Parlament Europejski przyjął pięć sprawozdań, w których posłowie wnikliwie przedstawiają nową strukturę instytucjonalną Unii Europejskiej w przypadku wejścia w życie w 2009 roku Traktatu Lizbońskiego oraz proponują szereg rozwiązań dotyczących funkcjonowania PE po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego.

1. Nowa rola i obowiązki Parlamentu przy wdrażaniu Traktatu Lizbońskiego, sprawozdanie posła Jo Leinena (PSE, Niemcy)

Sprawozdanie, przygotowane przez posła Jo Leinena (PSE, Niemcy) na temat „Nowa rola i obowiązki Parlamentu przy wdrażaniu Traktatu Lizbońskiego” zostało przyjęte stosunkiem głosów 441 za, przy 77 głosach przeciw i 18 wstrzymujących się.

Przede wszystkim przyjęcie nowego Traktatu sprawi, że Parlament Europejski będzie organem posiadającym takie same uprawnienia prawodawcze jak Rada w obszarach, w których jeszcze tych uprawnień nie posiada, takich jak polityka rolna, procedura budżetowa oraz wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne.

Posłowie z zadowoleniem przyjmują wiążący charakter, który Traktat nadaje karcie praw podstawowych i uznanie praw, swobód i zasad ustanowionych dla wszystkich obywateli i mieszkańców Unii Europejskiej. Parlament zaangażowany będzie w zapewnianie pełnego przestrzegania postanowień karty.

Spośród wielu proponowanych reform, które zostały pozytywnie przyjęte, można wymienić włączenie dodatkowych celów dla całej Unii Europejskiej, takich jak m.in.:

- ⇒ wzmocnienie demokracji przedstawicielskiej i demokracji uczestniczącej, wynikające z wprowadzenia między innymi tak zwanej „inicjatywy obywatelskiej”;
- ⇒ walkę ze zmianami klimatycznymi na szczeblu międzynarodowym. Parlament powinien nadal naciskać na Unię Europejską, aby objęła wiodącą rolę we

- wszystkich obszarach polityki związanych z walką ze zmianami klimatycznymi i globalnym ociepleniem;
- ⇒ ustanowienie „społecznej gospodarki rynkowej o wysokiej konkurencyjności zmierzającej do zapewnienia pełnego zatrudnienia i postępu społecznego oraz wysokiego poziomu ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego”;
 - ⇒ zapewnienie równości kobiet i mężczyzn;
 - ⇒ uwzględnienie spójności terytorialnej, co stanowi uzupełnienie celów spójności gospodarczej i społecznej. Ustanowienie podstaw prawnych w tych obszarach zwiększy uprawnienia Parlamentu w zakresie oceny terytorialnego wpływu polityki Unii w podstawowych obszarach;
 - ⇒ wprowadzenie postanowienia dotyczącego solidarności, zgodnie z którym Rada może postanowić o podjęciu odpowiednich środków w przypadku wystąpienia poważnych trudności w zaopatrzeniu w niektóre produkty, zwłaszcza w obszarze energii.

Ponadto posłowie stwierdzają, że rozszerzenie zakresu działań zewnętrznych Unii na mocy Traktatu Lizbońskiego, w tym ustanowienie nowych podstaw prawnych i instrumentów w obszarach związanych z polityką zagraniczną (działania zewnętrzne oraz wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa, wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony), wymaga nowej równowagi międzyinstytucjonalnej gwarantującej odpowiednią kontrolę demokratyczną ze strony Parlamentu.

Posłowie wzywają inne instytucje do zawarcia porozumienia międzyinstytucjonalnego obejmującego podstawowe cele, które ma zrealizować Unia Europejska po 2009 r. posłowie sugerują zawarcie porozumienia ramowego pomiędzy trzema instytucjami politycznymi w sprawie planu prac w trakcie kadencji Parlamentu i Komisji Europejskiej rozpoczynającej się w 2009 r. w celu zapewnienia, że wejście w życie nowego Traktatu przyniesie korzyści instytucjom i obywatelom Unii Europejskiej.

2. Stosunki pomiędzy Parlamentem Europejskim a parlamentami krajowymi w kontekście postanowień Traktatu z Lizbony, sprawozdanie posła Elmara Broka (EPP-ED, Niemcy)

Parlament Europejski z zadowoleniem przyjmuje nowe funkcje i uprawnienia parlamentów krajowych zawarte w Traktacie Lizbońskim, które zwiększają rolę odgrywaną przez parlamenty krajowe w procesach politycznych Unii Europejskiej. Sprawozdanie na temat rozwoju stosunków pomiędzy Parlamentem Europejskim a parlamentami krajowymi w kontekście postanowień Traktatu z Lizbony, autorstwa Elmara Broka, zostało przyjęte stosunkiem głosów 379 za, 65 przeciw, przy 16 głosach wstrzymujących się.

2.1. Zwiększona rola parlamentów krajowych

W opinii Parlamentu Europejskiego, nowe uprawnienia parlamentów krajowych można podzielić na trzy kategorie:

a) uzyskiwanie informacji o:

- ocenie polityk realizowanych w obszarze wolności, bezpieczeństwa i

- sprawiedliwości;
- pracach Stałego Komitetu Bezpieczeństwa Wewnętrznego;
- wnioskach dotyczących zmian traktatów;
- wnioskach o członkostwo w Unii;
- uproszczonych zmianach traktatu (z sześciomiesięcznym wyprzedzeniem);
- wnioskach dotyczących środków uzupełniających traktat;

b) aktywne uczestnictwo:

- we właściwym funkcjonowaniu Unii (przepis ochronny);
- w nadzorze nad Europolem i Eurojustem wraz z Parlamentem Europejskim;
- w konwencjach dotyczących zmian traktatu;

c) sprzeciw wobec:

- przepisów prawnych sprzecznych z zasadą pomocniczości, za pomocą procedur „żółtej kartki” i „pomarańczowej kartki”;
- zmian traktatu w procedurze uproszczonej;
- środków współpracy sądowniczej w sprawach cywilnych (prawo rodzinne);
- naruszenia zasady pomocniczości poprzez wniesienie sprawy do Trybunału Sprawiedliwości (jeżeli zezwala na to prawo krajowe).

2.2. Pomarańczowa kartka: prawo sprzeciwu

Parlamenty krajowe uzyskują prawo sprzeciwu wobec projektu aktu prawnego, używając tzw. „pomarańczowej kartki”, jeśli uznają, że złamana została zasada pomocniczości (tzn. że dany efekt można będzie osiągnąć w lepszym stopniu na poziomie krajowym a nie UE).

Ponadto, w przypadku naruszenia zasady pomocniczości, parlamenty krajowe będą mogły wnieść sprawę do Trybunału Sprawiedliwości, jeśli zezwala na to prawo krajowe.

Parlament Europejski jest zdania, że zwiększone uprawnienia parlamentów krajowych w odniesieniu do przestrzegania zasady pomocniczości, umożliwią wpłynięcie na kształt prawodawstwa europejskiego i nadzór nad nim na wczesnym etapie oraz przyczynią się do lepszego stanowienia prawa i zgodności prawodawstwa na szczeblu UE. Ponadto, PE stwierdza, że parlamentom krajowym po raz pierwszy przyznano określoną rolę w odniesieniu do spraw UE, która różni się od roli odgrywanej przez rządy krajowe, przyczynia się do większej kontroli demokratycznej i zbliża Unię do jej obywateli.

2.3. Propozycje nowych form współpracy między PE a parlamentami krajowymi

Parlament Europejski jest zdania, że konieczne jest wypracowanie nowych form dialogu między Parlamentem Europejskim a parlamentami krajowymi, wyprzedzającego działania legislacyjne i następującego po nich.

– ***na poziomie komisji branżowych***

PE stwierdza, że regularne dwustronne posiedzenia Wspólnego Komitetu odpowiednich wyspecjalizowanych komisji oraz spotkania międzyparlamentarne ad

hoc na szczeblu komisji, organizowane na zaproszenie Parlamentu Europejskiego, umożliwiają prowadzenie dialogu już na wczesnym etapie obecnych lub planowanych aktów prawnych lub inicjatyw politycznych i z tego względu konieczne jest ich utrzymanie i systematyczne rozwijanie w dążeniu do stworzenia stałej sieci odpowiednich komisji. PE jest zdania, że przed takimi spotkaniami lub po nich mogą się odbywać dwustronne spotkania ad hoc komisji w celu rozpatrzenia szczególnych problemów krajowych oraz że Konferencji Przewodniczących można by powierzyć zadanie sporządzenia i koordynowania z parlamentami krajowymi programu działań wyspecjalizowanych komisji.

PE zauważa, że spotkania przewodniczących wyspecjalizowanych komisji Parlamentu Europejskiego i parlamentów krajowych, na przykład posiedzenia przewodniczących Komisji Spraw Zagranicznych, Komisji Spraw Konstytucyjnych czy Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, stanowią również narzędzie wymiany informacji i opinii ze względu na ograniczoną liczbę uczestników.

– z posłami do PE

PE z zadowoleniem przyjąłby wprowadzenie następujących innowacji:

- ❖ przyznanie posłom do Parlamentu Europejskiego uprawnienia do uzyskania zaproszenia do wystąpienia raz w roku na posiedzeniu plenarnym parlamentu krajowego,
- ❖ przyznanie posłom do Parlamentu Europejskiego uprawnienia do uczestnictwa w roli doradców w posiedzeniach komisji do spraw europejskich,
- ❖ przyznanie posłom do Parlamentu Europejskiego uprawnienia do uczestnictwa w posiedzeniach wyspecjalizowanych komisji w trakcie rozpatrywania przez nie istotnych aktów prawnych Unii Europejskiej,
- ❖ przyznanie posłom do Parlamentu Europejskiego uprawnienia do uczestnictwa w roli doradców w posiedzeniach poszczególnych grup politycznych,
- ❖ przyznanie wystarczających środków finansowych na organizację spotkań wyspecjalizowanych komisji z odpowiednimi komisjami parlamentów krajowych, jak również spotkań sprawozdawców Parlamentu Europejskiego z ich odpowiednikami w parlamentach krajowych,
- ❖ zbadanie, czy możliwe jest spełnienie wymogów technicznych niezbędnych do przeprowadzania wideokonferencji pomiędzy sprawozdawcami wyspecjalizowanych komisji parlamentów krajowych i Parlamentu Europejskiego.

– między parlamentami krajowymi

PE podkreśla, że parlamenty krajowe odgrywają istotną rolę w procesie wdrażania prawa unijnego, a duże znaczenie mógłby mieć mechanizm wymiany najlepszych praktyk w tym zakresie. Stworzenie elektronicznej platformy wymiany informacji między parlamentami, w formie strony internetowej IPEX¹, stanowi istotny krok

¹ IPEX: Międzyparlamentarna wymiana informacji UE, uruchomiona w lipcu 2006 r.

naprzód, ponieważ umożliwia monitorowanie dokumentów UE na szczeblu parlamentów krajowych i Parlamentu Europejskiego oraz ewentualnie ich przeniesienie na grunt prawa krajowego przez parlamenty krajowe w czasie rzeczywistym.

Ponadto, w kontekście inicjatywy Barroso, PE zaleca bardziej systematyczne monitorowanie poprzedzającego proces legislacyjny dialogu między parlamentami krajowymi a Komisją w celu uzyskania informacji o stanowisku parlamentów krajowych już na wczesnym etapie procesu legislacyjnego. PE wzywa parlamenty krajowe, aby udostępniały wydane przez siebie opinie na ten temat Parlamentowi Europejskiemu w tym samym czasie.

– w dziedzinie polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony – likwidacja UZE

W kontekście polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony, PE z zadowoleniem przyjmuje poczynione w ostatnich latach postępy w zakresie rozwoju współpracy pomiędzy Parlamentem Europejskim a parlamentami krajowymi w tym zakresie. Ze względu na potrzebę zapewnienia spójności i wydajności, a także uniknięcia powielania zadań, wzywa do zakończenia działalności Zgromadzenia Parlamentarnego Unii Zachodnioeuropejskiej (UZE) z chwilą pełnego i ostatecznego włączenia jej w ramy Unii Europejskiej oraz wejścia w życie Traktatu z Lizbony.

2.4. Rola COSAC

PE jest zdania, że przyszła rola polityczna COSAC powinna zostać określona w ścisłej współpracy między Parlamentem Europejskim a parlamentami krajowymi, COSAC zaś, zgodnie z Protokołem w sprawie roli parlamentów krajowych w Unii Europejskiej, stanowiącym załącznik do traktatu z Amsterdamu, powinien zachować przede wszystkim charakter forum wymiany informacji i debaty w zakresie ogólnych zagadnień politycznych oraz najlepszych praktyk w odniesieniu do nadzoru nad rządami państw². PE jest zdania, że informacje i debata powinny w drugiej kolejności koncentrować się na pracach legislacyjnych w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz na przestrzeganiu zasady pomocniczości na szczeblu Unii Europejskiej.

PE jest zdecydowany w dalszym ciągu zapewniać wsparcie techniczne dla sekretariatu COSAC i przedstawicieli parlamentów krajowych.

PE jest zdania, że jego komisje branżowe powinny być w większym stopniu zaangażowane w przygotowania posiedzeń COSAC i udział w nich. PE uważa, że jego delegacji powinien przewodniczyć przewodniczący Komisji Spraw Konstytucyjnych, a w jej skład powinni wchodzić przewodniczący i sprawozdawcy komisji wyspecjalizowanych zajmujących się zagadnieniami omawianymi na danym posiedzeniu COSAC.

2.5. Zalecenia PE dla parlamentów krajowych w kontekście kontroli ich rządów

² Wymienione wytyczne dotyczące stosunków między rządami i parlamentami w sprawach wspólnotowych (standardy minimalne).

PE wzywa parlamenty krajowe do wzmożonych działań na rzecz wymagania od rządów krajowych odpowiedzialności za zarządzanie przez nie wykorzystywaniem funduszy UE. Ponadto apeluje do parlamentów krajowych o kontrolowanie jakości krajowych ocen wpływu i sposobu, w jaki rządy krajowe przenoszą przepisy prawa UE do prawa krajowego oraz realizują polityki UE i programy finansowania na poziomie kraju, regionów i władz lokalnych. Dodatkowo, zwraca się do parlamentów krajowych o dokładne monitorowanie sprawozdań dotyczących krajowych planów działania w zakresie strategii lizbońskiej.

3. Równowaga instytucjonalna w Unii Europejskiej, sprawozdanie posła Jean-Luc Dehaene (EPP-ED, Belgia)

Parlament Europejski stwierdza, że dokonując nominacji przewodniczącego nowej Komisji Europejskiej, należy wziąć pod uwagę wyniki wyborów do PE, które odbędą się w Unii Europejskiej w dniach 4-7 czerwca br.

Konsekwencje prawne oraz zmiany w równowadze instytucjonalnej po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego zostały omówione w raporcie posła Jean-Luc Dehaene. PE przyjął ten raport stosunkiem głosów 363 za, 93 przeciw, przy 19 głosach wstrzymujących się.

Sprawozdanie omawia m.in. rozwiązania dotyczące nowego PE, nominacji przewodniczącego Komisji Europejskiej i przedstawiciela polityki zagranicznej UE.

3.1. Harmonogram nominacji na najwyższe stanowiska w Unii Europejskiej

Parlament Europejski jest zdania, że przy wyborze osób na stanowiska przewodniczącego/ej Rady Europejskiej, przewodniczącego/ej Komisji oraz wiceprzewodniczącego/ej Komisji (wysokiego przedstawiciela ds. polityki zagranicznej) należy uwzględniać odpowiednie kwalifikacje kandydatów, konieczność poszanowania geograficznej i demograficznej różnorodności Unii oraz jej państw członkowskich, ale także kryteria dotyczące równowagi politycznej i równowagi płci.

Jeśli Traktat Lizboński wejdzie w życie, wyboru przewodniczącego Komisji Europejskiej dokonywać będzie Parlament Europejski na podstawie propozycji Rady Europejskiej. To oznacza, w opinii PE, że proces nominacji powinien odbywać się po wyborach do Parlamentu Europejskiego, tak aby ich wyniki zostały uwzględnione, co z kolei odegra zasadniczą rolę w wyborze przewodniczącego/ej Komisji. Parlament Europejski zwraca uwagę na fakt, że jedynie po jego/jej wyborze możliwe będzie zapewnienie wymaganej równowagi.

Parlament Europejski proponuje w tym kontekście jako ewentualny model przedstawioną poniżej procedurę oraz harmonogram nominacji, które mogłyby zostać uzgodnione pomiędzy Parlamentem Europejskim a Radą Europejską:

- ⇒ 1. i 2. tydzień po wyborach europejskich: pojawienie się grup politycznych w Parlamencie Europejskim;
- ⇒ 3. tydzień po wyborach: konsultacje pomiędzy przewodniczącym/ą Rady

- Europejskiej a przewodniczącym/ą Parlamentu Europejskiego, po których odbywają się odrębne spotkania pomiędzy przewodniczącym/ą Rady Europejskiej a przewodniczącymi grup politycznych (ewentualnie wraz z przewodniczącymi europejskich partii politycznych lub ograniczonych liczbowo delegacji);
- ⇒ 4. tydzień po wyborach: ogłoszenie przez Radę Europejską kandydata na przewodniczącego Komisji z uwzględnieniem wyników konsultacji wspomnianych w poprzednim tiret;
 - ⇒ tydzień 5. i 6. po wyborach: kontakty pomiędzy kandydatem na przewodniczącego Komisji a grupami politycznymi; oświadczenia kandydata i przedstawienie jego/jej politycznych wytycznych Parlamentowi Europejskiemu; głosowanie w Parlamencie Europejskim nad kandydatem na przewodniczącego Komisji;
 - ⇒ lipiec/sierpień/wrzesień: wybrany przewodniczący/a Komisji uzgadnia z Radą Europejską nominację na stanowisko wiceprzewodniczącego/ej Komisji (wysokiego przedstawiciela) oraz proponuje listę desygnowanych komisarzy (obejmującą wiceprzewodniczącego/ą Komisji (wysokiego przedstawiciela));
 - ⇒ wrzesień: Rada Europejska przyjmuje listę desygnowanych komisarzy (obejmującą wiceprzewodniczącego/ą Komisji (wysokiego przedstawiciela));
 - ⇒ wrzesień/październik: przesłuchania desygnowanych komisarzy oraz wiceprzewodniczącego/ej Komisji (wysokiego przedstawiciela) w Parlamencie Europejskim;
 - ⇒ październik: przedstawienie Parlamentowi Europejskiemu kolegium komisarzy i ich programu; głosowanie nad całym kolegium (w tym nad wiceprzewodniczącym/ą Komisji (wysokim przedstawicielem)); Rada Europejska zatwierdza skład nowej Komisji; nowa Komisja przyjmuje swoje obowiązki;
 - ⇒ listopad: Rada Europejska nominuje przewodniczącego Rady Europejskiej;

PE podkreśla, że niezależnie od przypadku proponowany scenariusz powinien zostać zastosowany począwszy od roku 2014.

3.2. Uzgodnienia przejściowe dotyczące składu Parlamentu Europejskiego

W 27 krajach UE w sumie 736 posłów do Parlamentu Europejskiego zostanie wybranych pomiędzy 4 a 7 czerwca 2009. Liczba ta została określona przez Traktat Nicejski. Ostateczna liczba posłów, którzy zostaną wybrani do PE na kadencje 2009-2014, może się jednak zmienić. Związane jest to z brakiem ratyfikacji Traktatu z Lizbony przez wszystkie 27 krajów członkowskich. Ponieważ do wyborów Traktat nie zostanie ratyfikowany we wszystkich krajach Unii, wybory odbędą się według zapisów zawartych w Traktacie z Nicei. Jest to o tyle ważne, iż każdy z traktatów w inny sposób określa liczbę głosów przypadających poszczególnym państwom członkowskim.

W przypadku, gdy Traktat Lizboński wejdzie w życie po wyborach do Parlamentu Europejskiego w czerwcu 2009, środki przejściowe zostaną przyjęte jak najszybciej, zgodnie z procedurą prawną niezbędną do zwiększenia liczby posłów aż do końca kadencji 2009-2014. Zgodnie z liczbami przewidzianymi w ramach Konferencji Międzyrządowej, która przyjęła Traktat z Lizbony w grudniu 2008 r., liczba posłów z dwunastu państw członkowskich zostanie zwiększona. W związku z tym, łączna liczba deputowanych wzrośnie z 736 do 754 do końca kadencji 2009-2014. Głównym założeniem jest to, że zmiana ta powinna wejść w życie, jeśli to możliwe, w ciągu

2010 roku. Jeśli Traktat Lizboński wejdzie w życie, Polska zyska dodatkowe jedno miejsce w PE, na okres do 2014 roku, kiedy odbędą się kolejne wybory europejskie.

Zgodnie z propozycją posła **Dehaene** zawartą w raporcie, państwa członkowskie powinny wybrać 18 dodatkowych posłów do Parlamentu Europejskiego, aby umożliwić im uczestniczenie w posiedzeniach Parlamentu Europejskiego w charakterze obserwatorów od daty wejścia w życie Traktatu Lizbońskiego. PE przypomina jednak, że dodatkowi posłowie będą mogli otrzymać wyłącznie jednocześnie i od ustalonej daty pełne uprawnienia dopiero wtedy, gdy zakończone zostaną wszystkie niezbędne krajowe procedury ratyfikacji zmian w prawie pierwotnym.

3.3. Polityka zagraniczna

Jeśli zostanie ratyfikowany Traktat Lizboński, wówczas zostaną utworzone nowe stanowiska przewodniczących w Unii Europejskiej, a więc stanowisko przewodniczącego Rady Europejskiej (nazywanego potocznie „prezydentem UE”) i stanowisko Wysokiego Przedstawiciela ds. Polityki Zagranicznej (nazywanego „ministrem spraw zagranicznych UE), który również będzie wiceprzewodniczącym Komisji Europejskiej.

Aby ten skomplikowany system, którego celem jest zapewnienie większej spójności politycznej Unii Europejskiej, nie spowodował zmniejszenia efektywności Unii, Parlament Europejski zaproponował, by w kwestiach polityki zagranicznej przewodniczący Rady Europejskiej reprezentował Unię **wyłącznie** na szczeblu głów państw lub szefów rządów. Negocjacje polityczne w tym zakresie powinny być prowadzone w imieniu Unii Europejskiej, na poziomie ministerialnym lub w organizacjach międzynarodowych, przez Wysokiego Przedstawiciela / wiceprzewodniczącego KE.

3.4. Rada

Parlament Europejski z zadowoleniem przyjął fakt formalnego uznania Rady Europejskiej jako odrębnej, autonomicznej instytucji posiadającej szczególne, jasno określone w traktatach kompetencje. Wiąże się to z koniecznością ukierunkowania jej roli w kwestii podstawowego zadania polegającego na nadawaniu niezbędnych impulsów politycznych oraz określaniu ogólnych kierunków i celów działań Unii Europejskiej. Parlament Europejski jest zdania, że wobec obecnego włączenia Rady Europejskiej do struktury instytucjonalnej UE zachodzi potrzeba jaśniejszego i bardziej szczegółowego określenia jej obowiązków, w tym ewentualnej sądowej kontroli jej działań.

⇒ *rola premiera lub głowy państwa sprawującego prezydencję w Radzie*

PE jest zdania, że premier lub głowa państwa członkowskiego sprawującego prezydencję w Radzie będzie odgrywał zasadniczą rolę polegającą na zapewnianiu spójności grupy prezydenckiej i jednolitości pracy poszczególnych składów Rady, jak również czuwaniu nad niezbędną koordynacją z Radą Europejską, zwłaszcza w związku z przygotowaniem i ciągłością jej prac. Ponadto, powinien być on/ona uprzywilejowanym partnerem Parlamentu Europejskiego w zakresie działań

prezydencji. Dodatkowo, powinien być on/ona zachęcany/a do zwracania się do Parlamentu podczas posiedzeń plenarnych w celu przedstawienia odpowiedniego programu działań prezydencji i przekazywania informacji na temat rozwoju i rezultatów osiągniętych podczas jego sześciomiesięcznej kadencji, jak również poddawania pod dyskusję wszelkich innych istotnych kwestii politycznych powstałych w trakcie sprawowania prezydencji. W opinii PE sprawy dotyczące bezpieczeństwa i obrony wciąż stanowią integralną część WPZiB i dlatego powinny pozostać w zakresie kompetencji Rady do Spraw Zagranicznych, której przewodniczył będzie wiceprzewodniczący/a Komisji (wysoki przedstawiciel), w razie potrzeby przy dodatkowym udziale ministrów obrony.

⇒ *Rada ds. Ogólnych i Zagranicznych rozdzielona*

Parlament Europejski wyraża przekonanie, że przewidziane przez Traktat Lizboński rozdzielenie ról Rady do Spraw Ogólnych i Rady do Spraw Zagranicznych oznacza potrzebę różnej kompozycji tych dwóch składów Rady, zwłaszcza ze względu na fakt, że szersze pojęcie stosunków zewnętrznych Unii określone w traktatach i zmienione przez Traktat Lizboński będzie coraz bardziej utrudniało posiadanie łącznych mandatów w obu składach Rady. W związku z tym PE uważa za pożądane, aby ministrowie spraw zagranicznych skupiali się przede wszystkim na działaniach Rady do Spraw Zagranicznych.

PE podkreśla, że szczególna rola Rady w przygotowaniu, określaniu i realizacji WPZiB wzywa do wzmocnionej koordynacji między przewodniczącym/ą Rady do Spraw Ogólnych a wiceprzewodniczącym/ą Komisji (wysokim przedstawicielem) pełniącym rolę przewodniczącego/ej Rady do Spraw Zagranicznych oraz między nimi a przewodniczącym/ą Rady Europejskiej.

⇒ *Trojka*

PE uznaje istnienie poważnych problemów związanych z koordynacją między poszczególnymi składami Rady, których przyczyna tkwi w nowym systemie prezydencji, i aby ich uniknąć, podkreśla znaczenie „nowych” stałych 18-miesięcznych trojek (grupy trzech Prezydencji), które wspólnie dzieliły będą prezydencję poszczególnych składów Rady (z wyłączeniem Rady do Spraw Zagranicznych i Eurogrupy) i COREPER w celu zagwarantowania spójności, jednolitości i ciągłości pracy całej Rady oraz zapewnienia współpracy międzyinstytucjonalnej niezbędnej dla prawidłowego przebiegu procedur prawodawczych i budżetowych w decyzjach podejmowanych wspólnie z Parlamentem Europejskim. PE za kluczowe uważa rozwijanie przez trojki aktywnej i stałej współpracy w trakcie swojej wspólnej kadencji. Podkreśla znaczenie wspólnych programów operacyjnych każdej 18-miesięcznej trojki dla funkcjonowania Unii. Zachęca również trojki do przedstawienia Parlamentowi swoich wspólnych programów operacyjnych – zawierających m.in. propozycje harmonogramu debat legislacyjnych – na posiedzeniu plenarnym na początku wspólnej kadencji. Polska, Dania i Cypr będą wspólnie tworzyły trojkę.

3.5. Reprezentacja w Unii Europejskiej

Jeszcze całkiem niedawno, bo w roku 2008, francuski szef dyplomacji, Bernard Kouchner, nawiązując do znanej wypowiedzi sprzed lat amerykańskiego dyplomaty Henry'ego Kissingera, który zapytał wzgardliwie: „Jaki mam wykręcić numer, aby się połączyć z Europą?”, powiedział: „Europa ma już numer telefonu - to numer państwa przewodniczącego w danej chwili Unii Europejskiej”. Jednak sytuacja nie wydaje się być tak oczywistą.

Parlament Europejski uważa, że Traktat Lizboński ustanawia skuteczny, aczkolwiek skomplikowany system operacyjny reprezentowania Unii w relacjach zewnętrznych oraz proponuje jego wyrażenie za pomocą następujących wytycznych:

- **przewodniczący Rady Europejskiej** reprezentuje Unię na szczeblu głów państw lub szefów rządów w kwestiach dotyczących WPZiB, ale nie posiada uprawnień do prowadzenia politycznych negocjacji w imieniu Unii, co jest zadaniem wiceprzewodniczącego Komisji (wysokiego przedstawiciela); może on/ona zostać również wezwany/a do spełnienia szczególnej roli reprezentowania Rady Europejskiej podczas niektórych międzynarodowych zdarzeń;
- **przewodniczący Komisji** reprezentuje Unię na najwyższym szczeblu w odniesieniu do wszystkich aspektów stosunków zewnętrznych Unii, za wyjątkiem kwestii dotyczących Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, lub wszelkich szczególnych polityk sektorowych znajdujących się w zakresie działań zewnętrznych Unii (handel zagraniczny itd.); wiceprzewodniczący Komisji (wysoki przedstawiciel) lub właściwy/upoważniony komisarz może również przyjąć taką rolę działając z upoważnienia Komisji;
- **wiceprzewodniczący Komisji** (wysoki przedstawiciel) reprezentuje Unię na poziomie ministerialnym lub w organizacjach międzynarodowych związanych z działaniami zewnętrznymi Unii ogółem; sprawuje on/ona również zewnętrzne funkcje reprezentacyjne jako przewodniczący/a Rady do Spraw Zagranicznych.

Parlament Europejski wyraża przekonanie, *że nie będzie już wskazane, by przewodniczący/a Rady do Spraw Ogólnych (zwłaszcza premier państwa członkowskiego sprawującego prezydencję) lub przewodniczący/a danego sektorowego składu Rady został powołany do reprezentowania Unii w stosunkach zewnętrznych.*

3.6. Stała Prezydencja Rady Europejskiej

Parlament Europejski z zadowoleniem przyjmuje utworzenie stałej długoterminowej prezydencji Rady Europejskiej, co pomoże zapewnić większą ciągłość, skuteczność i spójność pracy tej instytucji, a przez to działań Unii. Podkreśla, że mianowanie przewodniczącego Rady Europejskiej powinno nastąpić jak najszybciej po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego w celu zapewnienia równoległości kadencji nowo wybranego Parlamentu i okresu urzędowania nowej Komisji.

Parlament Europejski podkreśla zasadniczą rolę przewodniczącego/ej Rady Europejskiej w życiu Unii, nie jako prezydenta Unii Europejskiej, lecz jako zwierzchnika Rady Europejskiej odpowiedzialnego/ej za prowadzenie prac poprzez

zapewnianie przygotowania i ciągłości działań, wspomaganie osiągania konsensusu wśród jej członków, przedstawianie sprawozdań Parlamentowi Europejskiemu oraz reprezentowanie Unii w relacjach zewnętrznych w ramach WPZiB, według szerokiego zakresu kompetencji i bez uszczerbku dla funkcji wiceprzewodniczącego/ej Komisji (wysokiego przedstawiciela).

Parlament Europejski przypomina, że przewodniczący/a Rady Europejskiej przy współpracy z przewodniczącym/ą Komisji i na podstawie prac Rady do Spraw Ogólnych powinien/na czuwać nad przygotowaniem posiedzeń Rady Europejskiej i ciągłością jej działań, co wymaga utrzymania wzajemnych stosunków i bliskiej współpracy między przewodniczącym/ą Rady Europejskiej i przewodniczącym/ą Rady do Spraw Ogólnych.

Na koniec PE przypomina, że chociaż Traktat Lizboński stanowi, iż Rada Europejska wspomagana jest przez Sekretariat Generalny Rady Unii Europejskiej, określone wydatki Rady Europejskiej powinny być wyszczególnione w odrębnej części budżetu i powinny obejmować specjalne środki przeznaczone dla przewodniczącego/ej Rady Europejskiej, który/a musi być wspomagany/a na rozsądnych warunkach przez swój własny gabinet.

4. Realizacja inicjatywy obywatelskiej, sprawozdanie posłanki Sylvia-Yvonne Kaufmann (GUE/NGL, Niemcy)

W Traktacie Lizbońskim ustanowiono inicjatywę obywatelską, zgodnie z którą obywatele Unii w liczbie nie mniejszej niż milion, mający obywatelstwo znacznej liczby państw członkowskich, mogą podjąć inicjatywę zwrócenia się do Komisji o przedłożenie odpowiednich wniosków, w sprawach, w odniesieniu do których, zdaniem obywateli, stosowanie traktatów wymaga ustanowienia unijnego aktu prawnego. W przyjętym sprawozdaniu na ten temat autorstwa **Sylvia-Yvonne Kaufmann** (GUE-NGL, Niemcy), eurodeputowani stwierdzają, że w momencie wejścia w życie Traktatu Lizbońskiego, Komisja Europejska powinna niezwłocznie przedłożyć wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie inicjatywy obywatelskiej.

Prawo podjęcia inicjatywy obywatelskiej jest często mylone z prawem składania petycji. Parlament Europejski stwierdza, że należy dopilnować, aby obywatele w pełni rozumieli różnicę między tymi dwoma prawami, szczególnie dlatego, że petycję składa się do Parlamentu, a inicjatywa obywatelska jest kierowana do Komisji.

⇒ Nie można odrzucić inicjatywy ze względów politycznych

Inicjatywa obywatelska jest formalnie dopuszczalna, jeżeli spełnia następujące cztery warunki:

- zawiera skierowane do Komisji wezwanie do przedłożenia wniosku dotyczącego wydania aktu prawnego Unii Europejskiej;
- UE posiada kompetencje do przyjęcia danego aktu prawnego na mocy traktatów stanowiących podstawę funkcjonowania Unii Europejskiej;
- Komisja posiada kompetencje do przedłożenia wniosku dotyczącego takiego aktu prawnego na mocy traktatów stanowiących podstawę funkcjonowania Unii Europejskiej;

- akt prawny będący przedmiotem wniosku nie jest w oczywisty sposób sprzeczny z ogólnymi zasadami prawa stosowanymi w Unii Europejskiej.

W okresie dwóch miesięcy od zgłoszenia inicjatywy obywatelskiej Komisja podejmuje decyzję, co do dopuszczalności i możliwości zgłoszenia inicjatywy. Odmowa zgłoszenia może nastąpić wyłącznie z przyczyn prawnych i w żadnym razie ze względów politycznych.

Minimalna liczba państw członkowskich, z których muszą pochodzić obywatele Unii uczestniczący w inicjatywie obywatelskiej, wynosi jedną czwartą państw członkowskich. Wymóg ten jest spełniony jedynie wtedy, jeżeli z każdego danego państwa członkowskiego inicjatywę popiera co najmniej 1/500 jego obywateli.

⇒ **Zasada przejrzystości**

Organizatorzy skutecznie zgłoszonej inicjatywy obywatelskiej mają obowiązek, w odpowiednim terminie po zakończeniu procedury, przedstawić Komisji sprawozdanie dotyczące finansowania inicjatywy, w tym źródeł finansowania (sprawozdanie dotyczące przejrzystości). Sprawozdanie jest badane przez Komisję i publikowane wraz z opinią. Z zasady Komisja zaczyna zajmować się treścią inicjatywy obywatelskiej dopiero po przedstawieniu należycie przygotowanego sprawozdania dotyczącego przejrzystości.

5. Aspekty finansowe Traktatu Lizbońskiego, sprawozdanie posłanki Catherine Guy-Quint (PSE, Francja)

W sprawozdaniu autorstwa **Catherine Guy-Quint** nt. aspektów finansowych Traktatu Lizbońskiego, Parlament Europejski wyraża swoje zadowolenie z postępów osiągniętych w Traktacie z Lizbony w dziedzinie kontroli demokratycznej i przejrzystości finansów Unii. PE stwierdza, że Traktat z Lizbony wprowadza daleko idące zmiany w dziedzinie finansów Unii, w szczególności dotyczące stosunków międzyinstytucjonalnych i procesów decyzyjnych. Wieloletnie ramy finansowe (WRF) – które są kilkuletnim planem wydatków odzwierciedlającym priorytety polityczne Unii pod względem finansowym i które określają wysokość wydatków Unii w danym okresie – w myśl Traktatu z Lizbony stają się wiążącym aktem prawnym, opartym na nowej specjalnej podstawie prawnej dla przyjęcia rozporządzenia dotyczącego WRF. PE z zadowoleniem zauważa, że Traktat z Lizbony przewiduje możliwość programowania finansowego na okres pięciu lat, dzięki czemu plany te będą w miarę możliwości zsynchronizowane (pod warunkiem dokonania niezbędnych dostosowań) z kadencjami Parlamentu i Komisji.

Parlament Europejski wyraża ubolewanie, że jeśli chodzi o środki własne Unii, państwa członkowskie nie wykorzystały okazji do stworzenia systemu rzeczywistych środków własnych Unii, który byłby bardziej sprawiedliwy, bardziej przejrzysty, łatwiej dostrzegalny dla obywateli i podlegałby bardziej demokratycznej procedurze decyzyjnej. W szczególności PE ubolewa, że nie dokonano żadnych postępów w kwestii zaangażowania Parlamentu w określanie limitów i rodzaju środków własnych, jakimi dysponuje Unia.

PE popiera przedstawioną w tym sprawozdaniu propozycję mówiącą, że każde nowe kolegium komisarzy podczas prezentacji swojego „programu w zakresie prawodawstwa” musiałyby przedstawić propozycje dotyczące tych linii ram finansowych, które uważa za niezbędne do realizacji priorytetów politycznych swojego mandatu – priorytetów, które następnie, po międzyinstytucjonalnym uzgodnieniu programu prawodawstwa, byłyby rozwijane poprzez realizację propozycji zawartych w WRF.

Ponadto, PE z dużym zadowoleniem przyjmuje zniesienie rozróżnienia między wydatkami obowiązkowymi a wydatkami nieobowiązkowymi, z czego wynika prawo Parlamentu do wspólnego decydowania z Radą o wszystkich wydatkach Unii na takich samych warunkach.

⇒ **Rola Komisji**

PE podkreśla wzmocnienie roli przyznanej Komisji, która nabywa prawo inicjatywy w sprawach budżetowych i może modyfikować swój projekt budżetu do chwili powołania komitetu pojednawczego. PE przypomina, że w czytaniu tym należy potwierdzać polityczne priorytety Parlamentu, lecz powinno ono dawać również możliwość znalezienia porozumienia z Radą na zakończenie prac komitetu pojednawczego. Komitet pojednawczy to organ rozwiązujący rozbieżności polityczne między dwoma organami władzy budżetowej. Jego zadaniem będzie osiągnięcie w ciągu 21 dni porozumienia w sprawie kompromisowego tekstu, który wejdzie w życie, jeżeli nie zostanie odrzucony przez władzę budżetową. PE uważa, że członkowie komitetu powinni znajdować się na bardzo wysokim szczeblu politycznym. Ponadto, wskazane byłoby, aby delegacji Parlamentu do komitetu pojednawczego przewodził przewodniczący Komisji Budżetowej.

PE zwraca uwagę na fakt, że nowa procedura przyjęcia budżetu przewiduje tylko jedno czytanie projektu budżetu przez każdą instytucję, co z kolei nie pozwala instytucjom zmienić swojego stanowiska w drugim czytaniu, co było możliwe dotychczas.

⇒ **Kwestie polityki rolnej**

PE zwraca uwagę na fakt, że zasada, według której Komisja nie może już zmienić swojego projektu po zwołaniu komitetu pojednawczego nie pozwala na przedstawienie jesienią tradycyjnego pisma w sprawie poprawek w celu uwzględnienia zaktualizowanych przewidywań dla polityki rolnej oraz jej skutków budżetowych. W takim przypadku najbardziej odpowiednią procedurą byłoby przedstawienie przez Komisję – jeżeli zajdzie taka potrzeba – specjalnego projektu budżetu korygującego (specjalnego budżetu korygującego dla sektora rolnictwa²⁷) po ostatecznym ustaleniu wszystkich danych dotyczących rolnictwa.

⇒ **Skutki budżetowe zmian instytucjonalnych oraz nowych uprawnień Unii**

PE zauważa, że wejście w życie Traktatu z Lizbony będzie miało również wpływ na budżet Unii w związku ze zmianami, jakie wprowadza on na szczeblu instytucjonalnym, w szczególności poprzez podniesienie Rady Europejskiej do rangi

instytucji oraz utworzenia stałego przewodnictwa i stanowiska wysokiego przedstawiciela, a także Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych wspierającej jej działanie.

⇒ **Koordinacja z budżetami krajowymi**

PE wzywa parlamenty krajowe do corocznego udziału we wspólnej debacie publicznej na temat wytycznych do polityk budżetowych na szczeblu krajowym i wspólnotowym, poprzedzającej rozpatrywanie odnośnych projektów budżetu, tak aby już na samym początku wprowadzić wspólne ramy refleksji umożliwiające koordynację polityk krajowych państw członkowskich, z jednoczesnym uwzględnieniem wkładu wspólnotowego. Ponadto PE zaznacza, że decyzję o podziale wydatków budżetowych Unii w związku z głównymi celami Unii znacznie wyjaśniałoby publikowanie każdego roku przez wszystkie państwa członkowskie krajowych, i ewentualnie regionalnych, środków budżetowych, które są przeznaczane na realizację przedmiotowych celów.

Opracowała:

dr Magdalena Skulimowska