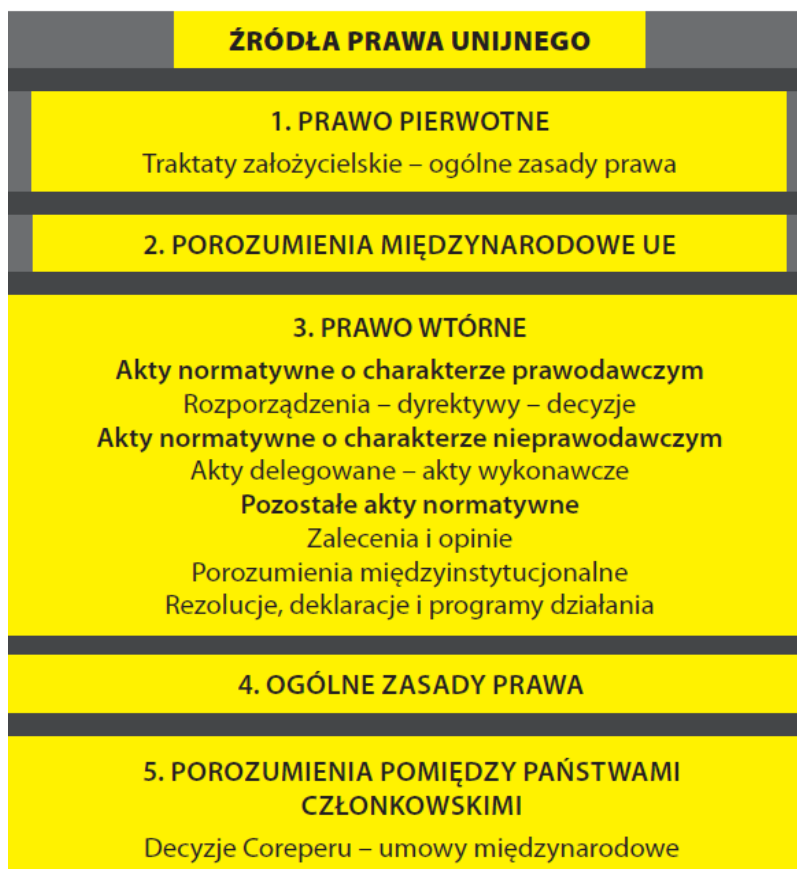




Jak powstaje unijne prawo?



Źródło: Prof. Klaus-Dieter Borchardt, *ABC prawa Unii Europejskiej*, s. 84.

W procesach decyzyjnych na poziomie Unii Europejskiej uczestniczą w szczególności:

- Parlament Europejski, który reprezentuje obywateli Unii i jest przez nich bezpośrednio wybierany;
- Rada Europejska, w której skład wchodzi szefowie państw lub rządów państw członkowskich UE;
- Rada Unii Europejskiej (Rada), która reprezentuje rządy państw członkowskich Unii;
- Komisja Europejska, która reprezentuje interesy UE jako całości.

Rada Europejska określa ogólne kierunki polityki i priorytety UE, ale nie pełni funkcji prawodawczej. Na ogół przygotowaniem nowych aktów prawodawczych zajmuje się Komisja, podczas gdy Parlament Europejski i Rada je przyjmują. Wprowadzeniem tych aktów w życie zajmują się z kolei państwa członkowskie i Komisja¹.

¹ Jak działa Unia Europejska, Zrozumieć politykę Unii Europejskiej, Przewodnik po instytucjach europejskich, s.5.



I. Tworzenie prawa pierwotnego

Przez tworzenie prawa pierwotnego rozumie się zawieranie nowych traktatów albo dokonywanie uzupełnień lub zmian w już istniejących traktatach, na których opiera się Unia Europejska (Traktat o Unii Europejskiej i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, protokoły i deklaracje do tych traktatów)².

Procedura dokonywania zmian w prawie pierwotnym uregulowana jest w art. 48 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE). Zgodnie z jego postanowieniami, inicjatywa w omawianym zakresie przysługuje rządowi każdego z państw członkowskich oraz Komisji Europejskiej i Parlamentowi Europejskiemu: *„Rząd każdego Państwa Członkowskiego, Parlament Europejski lub Komisja mogą przedkładać Radzie propozycje zmiany Traktatów. Propozycje te mogą mieć na celu, między innymi, rozszerzenie lub ograniczenie kompetencji przyznanych Unii w Traktatach. Propozycje te są przekazywane przez Radę Radzie Europejskiej oraz notyfikowane parlamentom narodowym.”*

Forum dla przygotowywania zmian w traktatach stanowi konferencja przedstawicieli państw członkowskich, nazywana Konferencją Międzyrządową. Decyzje w sprawie zwołania takiej konferencji podejmuje Rada Europejska zwykłą większością głosów, po zasięgnięciu opinii Parlamentu Europejskiego, Komisji Europejskiej a jeżeli zmiany miałyby dotyczyć kwestii instytucjonalnych w dziedzinie walutowej – także Europejskiego Banku Centralnego. Zmiany traktatowe uzgadniane są w trakcie Konferencji Międzyrządowej „za wspólnym porozumieniem” państw członkowskich, czyli po uzyskaniu jednomyślności w toku przeprowadzonych negocjacji.

Nowy traktat podpisany jest przez przedstawicieli wszystkich państw członkowskich, a następnie podlega ratyfikacji, zgodnie z wymogami konstytucyjnymi poszczególnych państw. Warunkiem wejścia nowego traktatu w życie jest zakończenie procedury ratyfikacyjnej przez wszystkie państwa członkowskie. Zmiany w prawie pierwotnym mogą następować także w wyniku zawierania traktatów o przystąpieniu do Unii Europejskiej nowego państwa/nowych państw członkowskich, czyli tzw. traktatów akcesyjnych.³

II. Tworzenie prawa pochodnego (wtórnego)

Unijne prawo wtórne to *drugie ważne źródło prawa UE*, utworzone przez instytucje unijne na podstawie przekazanych im kompetencji. Na prawo wtórne składają się z akty prawodawcze, delegowane akty prawne, akty wykonawcze oraz inne działania prawne.

² Opis wszystkich wspólnotowych traktatów dostępny jest na http://europa.eu/about-eu/basic-information/decision-making/treaties/index_pl.htm

³ <http://www.mpips.gov.pl/userfiles/File/mps/koordynacja/decyd.pdf>, s.10

oraz http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0013_pl.htm



„Akty prawodawcze” stanowią akty przyjmowane w drodze zwykłej lub specjalnej procedury prawodawczej (art. 289 TFUE). „Akty delegowane” to akty prawne o charakterze nieprawodawczym o zasięgu ogólnym, które uzupełniają lub zmieniają niektóre elementy aktu ustawodawczego. Akty takie może przyjmować Komisja, wyraźnie upoważniona do tego w akcie ustawodawczym. „Akty wykonawcze” stanowią wyjątek od reguły, zgodnie z którą wszystkie środki, niezbędne do wykonania wiążących aktów prawnych UE, są podejmowane przez państwa członkowskie zgodnie z ustawodawstwem krajowym.⁴

Do aktów prawa wtórnego zaliczamy zgodnie z art. 288 TFUE rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, zalecenia i opinie.

- Rozporządzenie ma zasięg ogólny. Wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich Państwach Członkowskich.
- Dyrektywa wiąże każde Państwo Członkowskie, do którego jest kierowana, w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawia jednak organom krajowym swobodę wyboru form i środków osiągnięcia tych celów.
- Decyzja, która wskazuje adresatów, wiąże tylko tych adresatów.
- Zalecenia i opinie nie mające mocy wiążącej⁵.

Procedury legislacyjne

Artykuł 289 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej wymienia dwa rodzaje procedur ustawodawczych:

- zwykłą procedurę ustawodawczą⁶,
- specjalne procedury ustawodawcze.

Ponadto traktat lizboński wprowadza klauzule pomostowe.

Zwykła procedura ustawodawcza

Zwykła procedura ustawodawcza zastępuje dawną procedurę współdecydowania. Procedura ta jest najbardziej prawowita z demokratycznego punktu widzenia. Zakłada uczestnictwo Parlamentu Europejskiego, działającego obok Rady jako współustawodawca. Traktat lizboński rozszerzył zwykłą procedurę ustawodawczą na nowe dziedziny polityczne.

Przebieg i zasady zwykłej procedury ustawodawczej są takie same, jak w dawnej procedurze współdecydowania. Opisane są one szczegółowo w art. 294 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Rada i Parlament zajmują równorzędne stanowisko. Obie instytucje przyjmują

⁴ ABC prawa Unii Europejskiej, *Prof. Klaus-Dieter Borchardt*, s. 85-86.

⁵ Więcej na ten temat w Biuletynie 4/2013 Punktu Informacji Europejskiej Europe Direct-Poznań, <http://www.europe-direct.poznan.pl/joannafiles/Biuletyn2013/04.2013.pdf>, s.13-14.

⁶ Więcej na ten temat na http://europa.eu/eu-law/decision-making/procedures/index_pl.htm



akty ustawodawcze po pierwszym lub drugim czytaniu. Jeśli po drugim czytaniu instytucje nie znalazły porozumienia, powołuje się komitet pojednawczy.

Ponadto zasadą głosowania w ramach zwykłej procedury ustawodawczej jest większość kwalifikowana. W celu ułatwienia podejmowania decyzji i wzmocnienia skuteczności procedury traktat lizboński wprowadził nową definicję większości kwalifikowanej.

Specjalne procedury ustawodawcze

W zależności od przedmiotu wniosku wykorzystuje się specjalne procedury ustawodawcze. W procedurze konsultacji Rada ma obowiązek zasięgnięcia opinii Parlamentu Europejskiego w sprawie wniosku Komisji, ale nie jest zobowiązana do uwzględnienia tej opinii. Postępowanie to ma zastosowanie jedynie w kilku dziedzinach, takich jak odstępstwa od przepisów dotyczących rynku wewnętrznego czy prawo konkurencji.

W procedurze zgody Parlament Europejski może przyjąć albo odrzucić wniosek, ale nie może proponować poprawek. Procedura ta może znaleźć zastosowanie, jeśli wniosek dotyczy zatwierdzenia wynegocjowanej umowy międzynarodowej. Istnieją ponadto nieliczne przypadki, w których przepisy uchwałać mogą Rada i Komisja lub sama Komisja⁷. Sposoby stosowania klauzul szczególnych różnią się w poszczególnych przypadkach i są opisane w artykułach traktatów, które przewidują ich stosowanie.

Wyróżniono sześć szczególnych klauzul pomostowych stosowanych do:

- wieloletnich ram finansowych (art. 312 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej),
- wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (art. 31 Traktatu o Unii Europejskiej),
- współpracy sądowej w sprawach prawa rodzinnego (art. 81 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej). Ta specyficzna klauzula jest jedyną, w przypadku której parlamenty narodowe zachowują prawo sprzeciwu.
- wzmocnionej współpracy w dziedzinach, w których stosowane jest głosowanie jednomyślne lub specjalna procedura ustawodawcza (art. 333 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej),
- kwestii społecznych (art. 153 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej),
- ochrony środowiska (art. 192 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej)⁸.

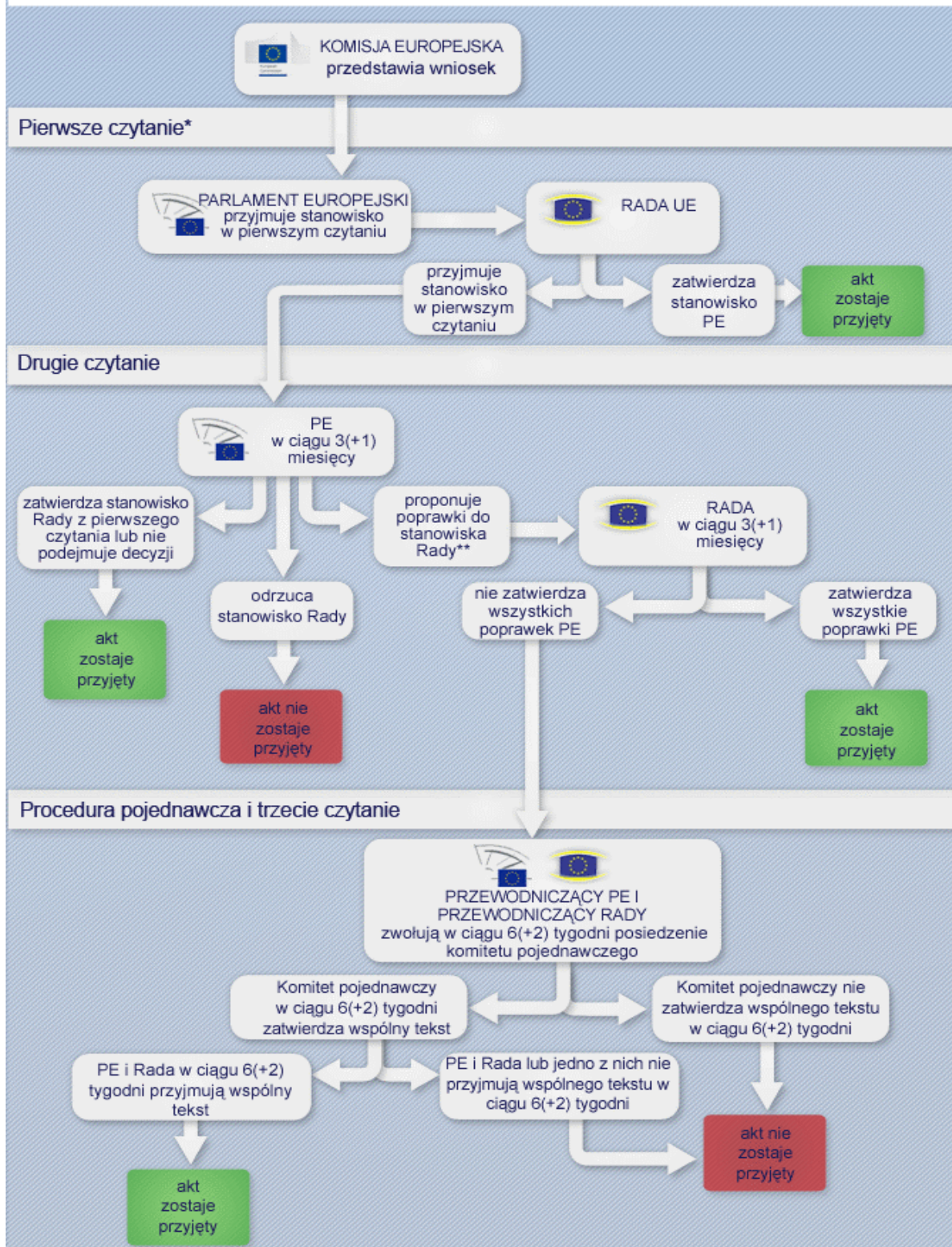
Traktat lizboński wprowadza także klauzule pomostowe, aby umożliwić stosowanie zwykłej procedury ustawodawczej w dziedzinach, w których traktaty przewidywały specjalną procedurę ustawodawczą. Ponadto klauzule te pozwalają na stosowanie głosowania większością kwalifikowaną w aktach, które miały być przyjmowane jednogłośnie.

⁷ Jak działa Unia Europejska, Zrozumieć politykę Unii Europejskiej, Przewodnik po instytucjach europejskich, s.7.

⁸ http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0016_pl.htm

Punkt Informacji Europejskiej
EUROPE DIRECT - POZNAŃ

Sektorowe akty ustawodawcze są co do zasady przyjmowane przez Radę i Parlament Europejski za pomocą zwykłej procedury ustawodawczej (współdecyzji).



Źródło: <http://www.consilium.europa.eu/special-reports/mff/decision-making-process03?lang=pl>



Prace legislacyjne z punktu widzenia PE

Poseł, w ramach pracy w jednej z komisji parlamentarnych, sporządza sprawozdanie na temat projektu „tekstu aktu prawnego” przedstawionego przez Komisję Europejską, która posiada wyłączną inicjatywę legislacyjną. Komisja parlamentarna poddaje sprawozdanie pod głosowanie wprowadzając do niego ewentualne poprawki. Parlament Europejski wyraża swoje stanowisko poprzez wprowadzenie zmian w tekście i głosowanie podczas posiedzenia plenarnego. Proces ten jest ponawiany jednokrotnie lub wielokrotnie w zależności od procedury i osiągnięcia ewentualnego porozumienia z Radą.

Przy przyjmowaniu aktów prawnych wyróżnia się zwykłą procedurę legislacyjną (współdecyzji), która stawia Parlament na równi z Radą, i specjalne procedury legislacyjne, które mają zastosowanie wyłącznie w odniesieniu do przypadków szczególnych, gdzie Parlament pełni rolę konsultacyjną (jw.).

W pewnych kwestiach (np. podatki) Parlament Europejski pełni jedynie funkcję opiniodawczą („procedura konsultacji”). W niektórych przypadkach Traktat przewiduje, że konsultacja ma charakter obowiązkowy, gdyż jest wymagana w podstawie prawnej – wówczas projekt nie może nabrać mocy prawnej, jeżeli Parlament nie wyda opinii. W takiej sytuacji Rada nie jest uprawniona do samodzielnego podjęcia decyzji.

Reasumując - Parlament posiada prawo inicjatywy politycznej. Może zwrócić się do Komisji, aby przedstawiła Radzie projekty aktów prawnych. Parlament w sposób rzeczywisty uczestniczy w opracowaniu nowych tekstów legislacyjnych, gdyż rozpatruje roczny program pracy Komisji i wskazuje akty, które należałoby przyjąć.

PE a specjalne procedury ustawodawcze (na przykładzie procedury zgody)

W niektórych dziedzinach ustawodawczych wymagana jest zgoda Parlamentu Europejskiego, jako specjalna procedura ustawodawcza przewidziana w art. 289 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Procedura zgody daje Parlamentowi prawo weta. Rola Parlamentu polega zatem na przyjęciu lub odrzuceniu wniosku ustawodawczego bez dalszych poprawek, a Rada nie może postąpić niezgodnie z opinią Parlamentu. Zgoda jest też wymagana – w ramach procedury pozaustawodawczej – gdy Rada przyjmuje niektóre umowy międzynarodowe⁹.

Podejmowanie decyzji w Radzie Unii Europejskiej

Jak wyżej opisano Rada UE występuje jako ustawodawca lub współustawodawca. Jednak zanim przedstawi swoje stanowisko, musi wewnętrznie przyjąć w danej sprawie konkretne stanowisko.

⁹ <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/pl/0081f4b3c7/Law-making-procedures-in-detail.html>



Co do zasady Rada UE podejmuje decyzje kwalifikowaną większością głosów. Im większa liczba ludności danego państwa, tym więcej ma ono głosów, jednak liczba głosów jest ważona na korzyść państw słabiej zaludnionych:

- Niemcy, Francja, Włochy i Wielka Brytania: 29 głosów
- Hiszpania i Polska: 27
- Rumunia: 14
- Holandia: 13
- Belgia, Czechy, Grecja, Węgry i Portugalia: 12
- Austria, Bułgaria i Szwecja: 10
- Chorwacja, Dania, Irlandia, Litwa, Słowacja i Finlandia: 7
- Cypr, Estonia, Łotwa, Luksemburg i Słowenia: 4
- Malta: 3

Razem: 352

Podczas głosowania w Radzie stosuje się „większość kwalifikowaną”. Większość kwalifikowana zostaje osiągnięta, kiedy:

- większość (w niektórych przypadkach nawet dwie trzecie) z 28 państw członkowskich UE oddaje głos „za”,
- oddano co najmniej 260 głosów na 352 możliwych.

Dodatkowo każde państwo członkowskie może wystąpić o sprawdzenie, czy głosy „za” stanowią co najmniej 62 proc. łącznej liczby ludności. Jeżeli ten warunek nie jest spełniony, wniosek nie może zostać przyjęty¹⁰.

W przypadku głosowań w delikatnych kwestiach – takich jak bezpieczeństwo i sprawy zewnętrzne oraz podatki – decyzje Rady muszą być podejmowane jednomyślnie. Oznacza to, że każde państwo może zawetować decyzję.

Od 1 listopada 2014 roku zostanie wprowadzony system „podwójnej większości”. Wówczas wniosek, aby został przyjęty, będzie musiał zdobyć 2 rodzaje większości: większość państw (co najmniej 15) i większość łącznej liczby ludności UE (państwa głosujące „za” muszą stanowić co najmniej 65 proc. ludności UE). Jednak do 31 marca 2017 r. każde państwo członkowskie będzie mogło złożyć wniosek, aby decyzja podjęta została według zasad obowiązujących przed 1 listopada 2014 r. (tzn. większością kwalifikowaną, jak określono w traktacie z Nicei)¹¹.

Zasięganie opinii i uprawnienie do wniesienia sprzeciwu

Oprócz trójkąta „Komisja – Rada – Parlament Europejski” istnieje jeszcze szereg organów doradczych, których opinii należy zasięgnąć, jeśli wniosek ustawodawczy dotyczy obszaru

¹⁰ <http://www.consilium.europa.eu/council?lang=pl>

¹¹ http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0008_pl.htm



ich zainteresowania. Nawet w razie nieuwzględnienia opinii tych organów procedura ta przyczynia się do sprawowania nadzoru demokratycznego nad prawodawstwem UE, ponieważ poddaje je, w jak najszerszym zakresie, krytycznej analizie. Organami tymi są:

- Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, który reprezentuje grupy społeczeństwa obywatelskiego, takie jak pracodawcy, związki zawodowe czy środowiska społeczne;
- Komitet Regionów, który stanowi forum wyrażania opinii przez samorządy lokalne i regionalne.

Istnieje ponadto możliwość zasięgnięcia opinii innych instytucji lub organów, jeśli wniosek objęty jest obszarem ich zainteresowania lub posiadają one wiedzę specjalistyczną w danej dziedzinie. Na przykład należy spodziewać się, że wnioski dotyczące kwestii gospodarczych lub finansowych będą konsultowane z Europejskim Bankiem Centralnym.

Kontrola ze strony parlamentów narodowych

Parlamenty narodowe otrzymują projekty aktów prawodawczych równocześnie z Parlamentem Europejskim i Radą. Mogą one przedstawić swoją opinię, dopilnowując, by decyzje podejmowane były na najbardziej odpowiednim szczeblu. Działania UE są objęte zasadą pomocniczości a parlamenty narodowe monitorują prawidłowe stosowanie tej zasady w procesie decyzyjnym UE.

Zakres podejmowanych decyzji

Traktaty zawierają wykaz obszarów polityki, w których UE może podejmować decyzje. W niektórych obszarach polityki UE ma wyłączną kompetencję, co oznacza, że decyzje są podejmowane na poziomie UE przez państwa członkowskie spotykające się w Radzie i przez Parlament Europejski. Takimi obszarami działalności są: cła, zasady konkurencji, polityka pieniężna w odniesieniu do strefy euro, a także ochrona ryb i handel.

W innych obszarach polityki kompetencje decyzyjne są dzielone między Unię a państwa członkowskie. Oznacza to, że pierwszeństwo mają ewentualne przepisy uchwalone na szczeblu UE. Jeśli jednak na szczeblu UE nie przyjęto przepisów, poszczególne państwa członkowskie mogą stanowić prawo na poziomie krajowym. Kompetencje dzielone mają zastosowanie w wielu obszarach polityki, takich jak rynek wewnętrzny, rolnictwo, środowisko, ochrona konsumentów i transport. Decyzje we wszystkich innych obszarach polityki pozostają w gestii państw członkowskich. Komisja nie może więc przedłożyć wniosku ustawodawczego w obszarze, który nie jest wymieniony w Traktacie. W niektórych dziedzinach Unia może jednak wspierać wysiłki podejmowane przez państwa członkowskie. Dotyczy to takich dziedzin jak sektor kosmiczny, edukacja, kultura czy turystyka. Natomiast



w innych dziedzinach, takich jak pomoc zewnętrzna i badania naukowe, UE może prowadzić działania równoległe, na przykład programy pomocy humanitarnej¹².

Europejska inicjatywa obywatelska w prawie UE

Wprowadzenie do traktatów instrumentu europejskiej inicjatywy obywatelskiej jest owocem toczącej się od wielu lat debaty na temat konieczności przybliżenia Unii obywatelom i większego zaangażowania ich w proces decyzyjny UE.

Europejska inicjatywa obywatelska umożliwia wezwanie Komisji Europejskiej do zaproponowania przepisów unijnych w kwestiach, w których UE posiada kompetencje do stanowienia prawa. Inicjatywę obywatelską musi poprzeć co najmniej milion obywateli UE pochodzących z przynajmniej 7 spośród 28 państw członkowskich. W przypadku każdego z tych 7 państw wymagane jest osiągnięcie minimalnej liczby deklaracji poparcia¹³.

Doprecyzowania zasad i warunków skutecznego wystąpienia z inicjatywą obywatelską, nastąpiło w rozporządzeniu przyjętym 16 lutego 2011 r. przez Parlament Europejski i Radę UE na podstawie art. 24 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹⁴.

Podsumowanie

- Podsumowanie procedury tworzenia prawa europejskiego <http://europarltv.europa.eu/pl/player.aspx?pid=021e2f7b-63bb-4ae5-9740-a05100c392b8>
- Co dzieje się z unijnym prawem po tym, jak zostaje uchwalone w Brukseli <http://europarltv.europa.eu/pl/player.aspx?pid=5722f801-e374-4f56-9850-9fe80130f56b>

Przygotował:

Punkt Informacji Europejskiej

Europe Direct – Poznań

przy Wielkopolskiej Izbie Rzemieślniczej w Poznaniu

al. Niepodległości 2, 61-874 Poznań

tel. 61 8521670

e-mail: europe-direct.poznan@irpoznan.com.pl, www.europe-direct.poznan.pl

Projekt współfinansowany ze środków Komisji Europejskiej



¹² Jak działa Unia Europejska, Zrozumieć politykę Unii Europejskiej, Przewodnik po instytucjach europejskich, s.7-8.

¹³ <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/basic-facts>

¹⁴ Więcej na temat inicjatywy także w Biuletynie ED-Poznań 04/2012 http://www.europe-direct.poznan.pl/joannafiles/Biuletyn%202012/04_Europejska_Incjatwa_Obywatelska.pdf