

Grzegorz Janusz

Procedury legislacyjne w Unii Europejskiej po traktacie lizbońskim

Polityka i Społeczeństwo nr 8, 125-135

2011

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Grzegorz Janusz

PROCEDURY LEGISLACYJNE W UNII EUROPEJSKIEJ PO TRAKTACIE LIZBOŃSKIM

1 grudnia 2009 r. wszedł w życie **traktat z Lizbony zmieniający traktat o Unii Europejskiej i traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie 13 grudnia 2007 r.**, zwany w skrócie traktatem reformującym (rewizyjnym) lub traktatem lizbońskim (DzUrz UE 2007 C 306 z 17 grudnia 2007 r.; DzUrz UE 2008 C 115 z 9 maja 2008 r. – wersja skonsolidowana).

Skrócona nazwa „traktat reformujący” jest w pełni zasadna, gdyż zmieniona została m.in. architektura Unii Europejskiej, charakter instytucjonalny jej organów, zakres kompetencji. Zasadniczą zmianą było nadanie Unii jednolitej struktury i osobowości prawnej. Zmiany objęły bowiem strukturę UE. Nastąpiło przejście do jednolitego systemu UE z dotychczasowej struktury trójfilarowej, obejmującej dwie Wspólnoty i polityki wspólnotowe (I filar) oraz mające charakter międzyrządowy wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa (II filar), jak też współpracę policyjną i sądową (III filar). W efekcie z UE wyłączona została Europejska Wspólnota Energii Atomowej, zaś Wspólnota Europejska została przekształcona w Unię Europejską – zgodnie z art. 1 akapit 3 TUE (wersja skonsolidowana) „Unia zastępuje Wspólnotę Europejską i jest jej następcą prawnym”. Jednocześnie art. 2 pkt 1 traktatu reformującego wprowadzał zmianę nazwy „Wspólnota Europejska” na „Unia Europejska”, dokonując również zmiany tytułu TWE na **traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)** oraz dokonując stosownych zmian horyzontalnych w treści traktatu (DzUrz UE 2007 C 306).

Kwestią dyskusyjną może pozostawać likwidacja struktury filarowej UE; o ile niewątpliwie zlikwidowany został III filar, a kompetencje w tym zakresie znalazły się w przepisach TFUE, to w traktacie o Unii

Europejskiej wyraźnie wyodrębniono zasady wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (art. 23 – 46 TUE wersja skonsolidowana) pozwalającej nadal na określenie dwufilarowej struktury UE. W mojej ocenie utrzymany został podział kompetencji w tym zakresie, gdyż filar I tworzą polityki unijne określone przepisami TFUE i częściowo TUE, zaś filar II mająca nadal charakter międzyrządowy wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa. Podkreślić należy, że pojęcie trójfilarowej Unii było pojęciem doktrynalnym i politycznym, a nie prawnym, gdyż TUE, zarówno w wersji traktatu założycielskiego z Maastricht, jak i traktatów nowelizujących z Amsterdamu i Nicei, nie zawierał takiego określenia.

Zmiany wprowadzone traktatem reformującym objęły także procedury legislacyjne (decyzyjne) w UE. Należy podkreślić, że termin „decyzja” *sensu largissimo* oznacza każde rozstrzygnięcie podjęte na podstawie przepisów prawa pierwotnego przez upoważnioną instytucję UE. Decyzja *sensu largo* obejmuje wszystkie akty uchwalone w UE (K. Michałowska-Gorywoda 2002: 68). W znaczeniu *sensu stricto* pojęcie to obejmuje tylko jeden typ aktu prawnego, określanego właśnie jako decyzja.

Procedury legislacyjne we Wspólnocie Europejskiej przed wejściem w życie traktatu lizbońskiego

We Wspólnocie Europejskiej akty prawa pochodnego przyjmowane w ramach procedur legislacyjnych określone były przepisami art. 249 TWE (DzUrz UE 2002 C 325 z 24 grudnia 2002). Określono w nim akty prawne oraz instytucje WE uczestniczące w procedurze. Przepis art. 249 enumeratywnie stanowił, że „Parlament Europejski wspólnie z Radą, Rada i Komisja uchwalają rozporządzenia i dyrektywy, podejmują decyzje, wydają zalecenia i opinie”.

Jednoznacznie wskazano także na trzy podmioty uczestniczące w przyjmowaniu aktów prawnych: Parlament Europejski, Radę oraz Komisję. Z analizy przepisów TWE wynikało, że główną instytucją podejmującą decyzję była Rada, zwana też Radą Unii Europejskiej. Wprowadzane od Jednolitego Aktu Europejskiego z 1986 r. (DzU RP 2004 nr 90, poz. 864/5) zmiany zwiększały rolę Parlamentu Europejskiego, który w określonych przypadkach mógł zablokować przyjęcie aktu. Sama procedura legislacyjna wszczynana była na wniosek Komisji. W niektórych przypadkach niezbędne było zasięgnięcie opinii in-

nych organów, w tym Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów lub Europejskiego Banku Centralnego.

Parlament Europejski podejmował decyzję odnośnie do przedłożonego projektu aktu większością bezwzględną. Na wyrażenie swojego stanowiska miał trzy miesiące. Brak w tym czasie wyrażenia stanowiska PE skutkowało identycznie jak poparcie udzielone dla przedłożonego projektu. Rada podejmowała swoje decyzje większością kwalifikowaną lub jednomyślnie. Jednomyślność wymagana była w przypadkach, gdy tak określały przepisy TWE lub też gdy Rada podejmowała decyzję wbrew stanowisku Parlamentu Europejskiego – o ile dana procedura dopuszczała taką możliwość. Komisja Europejska działała większością swoich członków. W niektórych przypadkach Rada działała bez udziału PE, podejmując decyzję na wniosek Komisji (por. art. 96 akapit 2, art. 100 ust. 1 TWE) lub Europejskiego Banku Centralnego (art. 111 ust. 1 TWE).

Mimo występujących w poszczególnych procedurach różnic można wskazać, że zgodne współdziałanie Rady, Komisji i PE w procesie legislacyjnym skutkowało działaniem przez Radę większością kwalifikowaną – o ile przepisy nie wymagały jednomyślności. Działanie przez Radę w warunkach negatywnego stanowiska któregoś z uczestników procedury skutkowało koniecznością podjęcia decyzji jednomyślnie – o ile przepisy dopuszczały podjęcie takiej decyzji przez Radę.

W zakresie procedur legislacyjnych stosowanych przy tworzeniu prawa pochodnego wyróżniano sześć procedur: tradycyjną procedurę konsultacyjną, procedurę współpracy, procedurę zgody, procedurę współdecydowania, procedurę zawierania umów międzynarodowych, procedurę budżetową.

Większość kwalifikowana w Radzie, zwana też większością ważoną, określana była głosami ważonymi, które TWE przyznawał poszczególnym państwom w zależności od ich potencjału demograficznego. Większość ta stosowana była tylko wtedy, gdy wyraźnie przewidywały to przepisy TWE, i obejmowała:

- a) liczbę głosów przyznanych danemu państwu,
- b) liczbę głosów (państw) niezbędnych do podjęcia decyzji,
- c) tzw. mniejszość blokującą obejmującą liczbę głosów (państw) umożliwiających zablokowanie przez członków samej Rady podjęcia decyzji.

Dodatkowym elementem głosowania większością kwalifikowaną było uzależnienie głosowania od liczby państw; jeśli wniosek zgłaszała Komisja, do przyjęcia decyzji wystarczało, aby głosy ważne były

reprezentowane przez co najmniej połowę państw w Radzie. Jeśli wniosku nie zgłaszała Komisja, głosy ważne popierające wniosek musiały być wyrażone przez 2/3 państw w Radzie.

Przy przyjmowaniu aktów prawnych warto zwrócić uwagę na fakt, że Rada ma charakter międzyrządowy, składając się z przedstawicieli rządów państw członkowskich. Parlament Europejski składa się natomiast z wybieranych parlamentarzystów. W efekcie w przypadku Wspólnoty Europejskiej, a obecnie UE, nie mieliśmy do czynienia z sytuacją właściwą systemom politycznym państw członkowskich, gdzie rząd ma poparcie większości w parlamencie.

Tabela 1. Większość kwalifikowana w Radzie w latach 1995–2009

Okres obowiązywania		Liczba państw członkowskich	Liczba głosów ważonych łącznie	Większość kwalifikowana	Mniejszość blokująca
od	do				
1.01.1995	30.04.2004	15	87	62	26
1.05.2004	31.10.2004	25	124	88	37
1.11.2004	31.12.2006	25	321	232	90
1.01.2007	30.11.2009	27	345	255	91

Źródło: opracowanie własne.

Zasady nicejskie wprowadzały także fakultatywny test demograficzny – każde z państw mogło zażądać sprawdzenia, czy państwa głosujące za wnioskiem reprezentują co najmniej 62% ludności UE (Barcz 2008: 65).

Najstarszą procedurą była tradycyjna procedura konsultacyjna stosowana m.in. w zakresie art. 94, art. 107 ust. 6, art. 111 ust. 1 zd. 1, art. 181a ust. 2, art. 308 TWE. W procedurze tej Rada przyjmowała akt na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim. W procedurze tej Rada mogła przyjąć akt nawet wbrew stanowisku PE, aczkolwiek wymagało to jednomyślności w łonie Rady. Świadczyło to o niskiej pozycji Parlamentu Europejskiego, dla którego, jeszcze jako Zgromadzenia Parlamentarnego, traktaty założycielskie nie przewidywały początkowo szczególnych kompetencji. Ta procedura najpowszechniej stosowana była w początkach działania Wspólnot i stopniowo traciła na znaczeniu. Większość przepisów TWE odnoszących się do procedury konsultacji została w wyniku wejścia w życie 1 lipca 1987 r. Jednolitego Aktu Europejskiego (JAE) z 17, 28 lutego 1986 r. (DzU RP 2004 nr 90, poz. 864/5) zastąpiona procedurą współpracy.

Pozycję Parlamentu Europejskiego wzmacniała procedura zgody wprowadzona przez Jednolity Akt Europejski. W określonych decyzjach Parlament Europejski dla przyjęcia aktu prawnego musiał wyrazić jednoznaczną zgodę. Braku tej zgody nie mogła zastąpić nawet jednomyślność Rady. Wprowadzone zmiany objęły zgodę PE w przypadku przyjęcia nowych członków do Wspólnot (ówczesny art. 237 traktatu o EWG, a następnie art. 49 TUE) oraz zawierania umów o stowarzyszeniu (ówczesny art. 238 traktatu o EWG, a następnie art. 310 w związku z art. 300 ust. 3 TWE). Procedura zgody była stopniowo poszerzana, obejmując następujące dziedziny:

- wzmocniona współpraca (artykuł 11 ustęp 2 TWE)
- zadania specjalne Europejskiego Banku Centralnego (artykuł 105 ustęp 6 TWE)
- zmiana statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych (artykuł 107 ustęp 5 TWE)
- fundusze strukturalne i fundusze spójności (artykuł 161 TWE)
- jednolita procedura wyborcza (artykuł 190 ustęp 4 TWE)
- niektóre umowy międzynarodowe (artykuł 300 ustęp 3 TWE)
- naruszanie praw człowieka (artykuł 7 TUE)

W tej procedurze wyraźny był wzrost znaczenia i roli Parlamentu Europejskiego. Warto przy tej okazji zwrócić uwagę, że to właśnie Jednolity Akt Europejski wprowadził traktatową nazwę „Parlament Europejski”, stosowaną roboczo już od 1962 r.

Wraz z procedurą zgody JAE wprowadził nową procedurę współpracy; na podstawie art. 6 JAE w ówczesnych art. 7, art. 49, art. 54 ust. 2, art. 56 ust. 2, art. 57 traktatu o EWG wprowadzono w miejsce procedury konsultacji procedurę współpracy. Procedura ta w skonsolidowanej traktatem amsterdamskim wersji TWE zawarta została w art. 252 i obejmowała dwa czytania (K. Michałowska-Gorywoda 2002: 221 i nn.). Pierwsze czytanie odpowiadało rozbudowanej procedurze konsultacyjnej. W przypadku pozytywnego stanowiska PE lub jego braku (w ciągu 3 miesięcy) procedura umożliwiała przyjęcie aktu prawnego przez Radę większością kwalifikowaną już na tym etapie procedury. Drugie czytanie uruchamiane było w przypadku odrzucenia przez PE wspólnego stanowiska Rady lub wprowadzenia do niego poprawek. W przypadku odrzucenia wspólnego stanowiska Rady przez PE Rada mogła uchwalić akt tylko jednomyślnie. Wprowadzenie poprawek przez PE skutkowało wyrażeniem w ciągu 1 miesiąca opinii przez Komisję. Rada w ciągu trzech miesięcy mogła przyjąć akt zgodny z projektem rozpatrzoną

przez Komisję większością kwalifikowaną lub przyjąć akt wbrew projektowi Komisji jednomyślnie. Skonsolidowany traktatem amsterdamskim TWE procedurę tę utrzymał w art. 99 ustęp 5, art. 102 ustęp 2, art. 103 ustęp 2, art. 106 ustęp 2.

Traktat z Maastricht z 1992 r., wprowadzając nowelizację traktatu o EWG, nadał mu nową nazwę – TWE oraz wprowadził nową procedurę współdecydowania, w której wyraźnie wzrosła rola PE. Procedura współdecydowania stanowiła rozbudowaną o trzecie czytanie procedurę współpracy z uwzględnieniem mechanizmu z procedury zgody. W tej procedurze, określonej w art. 251 skonsolidowanej traktatem amsterdamskim wersji TWE, PE mógł odrzucić, podobnie jak w procedurze zgody, projekt aktu – co kończyło postępowanie i skutkowało nieprzyjęciem aktu. Wprowadzenie poprawek do projektu aktu przez PE skutkowało identycznie jak i w drugim czytaniu w procedurze współpracy. Jednakże w sytuacji gdy Rada nie przyjęła wszystkich poprawek PE, zwoływany był Komitet Pojedynczy złożony z równej liczby członków lub przedstawicieli Rady oraz członków PE. Komitet zwoływany był w ciągu sześciu tygodni przez przewodniczącego Rady w porozumieniu z przewodniczącym PE. Komitet Pojedynczy musiał w ciągu sześciu tygodni wypracować wspólny projekt, który musiał być zatwierdzony przez PE oraz Radę także w ciągu sześciu tygodni, aby uzyskać charakter aktu prawnego. Występujące terminy trzech miesięcy i sześciu tygodni mogły być przedłużone odpowiednio o jeden miesiąc lub dwa tygodnie z inicjatywy PE lub Rady. Kolejne nowelizacje TWE dokonane traktatem amsterdamskim i nicejskim poszerzyły zakres stosowania procedury współdecydowania, marginalizując procedurę współpracy.

Odrębny charakter miały procedura budżetowa, określona w art. 272 TWE, oraz procedura zawierania umów międzynarodowych, określona w art. 300 TWE. W zależności od dziedziny, której dotyczyła umowa międzynarodowa, stosowano procedurę konsultacji, zgody lub współdecydowania.

Stosunkowo lapidarnie określona była procedura zmiany prawa pierwotnego, tj. traktatów. Określał ją art. 48 TUE, wskazując na inicjujące działanie państw członkowskich lub Komisji. Rada, po zasięgnięciu opinii PE, a w części przypadków także Komisji, podejmowała decyzję o zwołaniu konferencji państw członkowskich. Przyjęte na konferencji zmiany w prawie pierwotnym wchodziły w życie po ratyfikacji przez państwa członkowskie.

Procedury legislacyjne w Unii Europejskiej po wejściu w życie traktatu lizbońskiego

Wejście w życie traktatu lizbońskiego w zasadniczy sposób zmieniło nazewnictwo stosowane wobec procedur legislacyjnych w UE.

Podstawową zmianą było wprowadzenie podziału aktów prawnych UE na akty prawodawcze i akty nieprawodawcze. Zachowując w art. 288 TFUE¹ dotychczasowe nazwy aktów prawnych określonych wcześniej w art. 251 TWE, podzielono akty prawne na:

- a) akty prawodawcze (art. 289 ust. 3 TFUE),
- b) akty delegowane (art. 290 TFUE),
- c) akty wykonawcze (art. 291 TFUE).

Jednocześnie doprecyzowano procedury legislacyjne, wskazując je w dwu formach jako:

- a) zwykłą procedurę prawodawczą (art. 289 ust. 1, art. 294 TFUE),
- b) specjalną procedurę prawodawczą (art. 289 ust. 2 TFUE).

Zwykła procedura prawodawcza odpowiada wprowadzonej traktatem z Maastricht procedurze współdecydowania i jak określał art. 289 ust. 1 TFUE: „Zwykła procedura prawodawcza polega na przyjęciu rozporządzenia, dyrektywy lub decyzji wspólnie przez Parlament Europejski i Radę na wniosek Komisji. Procedurę tę określa artykuł 294. Określający zwykłą procedurę prawodawczą art. 294 TFUE doprecyzowywał dawną procedurę współdecydowania z art. 251 TWE, zachowując możliwość trzech czytań oraz powołanie Komitetu Pojedynczego.

Specjalna procedura prawodawcza mogła być zastosowana w szczególnych przypadkach przewidzianych w TFUE i polegała na „przyjęciu rozporządzenia, dyrektywy lub decyzji przez Parlament Europejski z udziałem Rady lub przez Radę z udziałem Parlamentu Europejskiego” (art. 289 ust. 2 TFUE). W większości przypadków odpowiadała procedurze zgody występującej w dawnych przepisach TWE i TUE. Znalazła swoje odzwierciedlenie m.in. w art. 127 ust. 6, art. 223, art. 226 akapit 3, art. 314, art. 352 ust. 1 TFUE.

Oprócz obu procedur prawodawczych, określonych przepisami art. 289 ust. 1 i 2 TFUE, należy uwzględnić także procedury decyzyjne w UE, które wywołując określone skutki polityczne, ale także prawne, nie zmierzały jednak do przyjęcia aktu prawodawczego. Określone są

¹ W odniesieniu do przepisów TUE i TFUE zmienionych traktatem lizbońskim cytowane są one w wersjach skonsolidowanych w 2008 r.

one zarówno przepisami TUE, jak i TFUE. Ten typ procedury decyzyjnej należy określić jako procedurę nieprawodawczą. W części przypadków określonych w tej procedurze niezbędne jest przeprowadzenie konsultacji z PE lub uzyskanie zgody PE. Zaliczyć do niej należy m.in.:

- a) naruszenie przez państwo członkowskie wartości określonych w art. 2 TUE; procedura jest określona w art. 7 TUE i art. 354 TFUE,
- b) przyjęcie nowego członka do UE (art. 49 akapit 1 TUE),
- c) wystąpienie państwa członkowskiego z UE (art. 50 ust. 2 TUE),
- d) zastosowanie przez Radę środków stosownych do trudnej sytuacji gospodarczej (art. 122 ust. 1 TFUE),
- e) sprecyzowanie przez Radę definicji w celu zastosowania zakazów określonych w art. 123, 124 i 125 TFUE (art. 125 ust. 2 TFUE),
- f) przyjęcie przez Radę środków w celu zharmonizowania nominałów i specyfikacji technicznych emitowanych przez państwa członkowskie monet euro (art. 128 ust. 2 TFUE),
- g) uchwalenie przez Radę określonych przepisów statutu ESCB i EBC (art. 129 ust. 4 TFUE),
- h) zawieranie umów międzynarodowych w trybie art. 218 TFUE (po uzyskaniu zgody lub po konsultacji z PE, względnie w sferze walutowej, po konsultacji z EBC).

Odrębny charakter miała procedura legislacyjna odnosząca się do prawa pierwotnego i zmierzająca do zmiany obu traktatów – TUE i TFUE, a określona w art. 48 TUE. Zmiana traktatów dokonana mogła być zgodnie ze zwykłą procedurą zmiany lub też zgodnie z uproszczoną procedurą zmiany.

W ramach zwykłej procedury zmiany rząd każdego państwa członkowskiego, PE lub Komisja mogą przedkładać Radzie propozycje zmiany traktatów, które Rada przedkłada Radzie Europejskiej oraz notyfikuje parlamentom narodowym. Rada Europejska, po konsultacji z PE i Komisją, zwykłą większością akceptuje wniosek, a przewodniczący Rady Europejskiej zwołuje konwent złożony z przedstawicieli parlamentów narodowych, szefów państw lub rządów państw członkowskich, Parlamentu Europejskiego i Komisji. Konwent rozpatruje propozycje zmian i przyjmuje, w drodze konsensusu, zalecenie dla Konferencji przedstawicieli rządów państw członkowskich. Rada Europejska może zwykłą większością, po uzyskaniu zgody PE, podjąć decyzję o niezwoływaniu konwentu, jeżeli zakres proponowanych zmian nie uzasadnia jego zwołania, określając jednocześnie mandat Konferencji. Zmiany wchodzi w życie po ich ratyfikowaniu przez wszystkie Pań-

stwa Członkowskie, zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi (art. 48 ust. 2–5 TUE).

Uproszczona procedura zmiany odnosi się tylko do wewnętrznych polityk i działań Unii określonych w części trzeciej TFUE. W jej ramach wskazane wyżej podmioty kierują wniosek do Rady Europejskiej, która stanowiąc jednomyślnie po konsultacji z Parlamentem Europejskim i Komisją, może przyjąć decyzję zmieniającą wszystkie lub część postanowień części trzeciej TFUE. Decyzja ta wchodzi w życie dopiero po jej zatwierdzeniu przez Państwa Członkowskie (art. 48 ust. 6–7 TUE).

W przypadku zmian instytucjonalnych w dziedzinie pieniężnej konsultowany jest w obu procedurach również Europejski Bank Centralny.

Wskazane powyżej procedury podejmowania decyzji w ramach UE zawierają zwiększenie liczby podmiotów w nich uczestniczących oraz modyfikują większość kwalifikowaną.

Prawo inicjatywy legislacyjnej, obok Komisji posiadającej to uprawnienie także wcześniej (art. 289 ust. 1 TFUE), uzyskały inne podmioty. Jak określa to art. 289 ust. 4 TFUE: „W szczególnych przypadkach przewidzianych w Traktatach akty prawodawcze mogą być przyjmowane z inicjatywy grupy Państw Członkowskich lub Parlamentu Europejskiego na zalecenie Europejskiego Banku Centralnego lub na wniosek Trybunału Sprawiedliwości lub Europejskiego Banku Inwestycyjnego”, a w pewnych przypadkach także na wniosek wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa.

Wśród podmiotów podejmujących wiążące decyzje traktatowe znaczenie uzyskała Rada Europejska, która uczestniczy w podejmowaniu części decyzji (m.in. art. 7 ust. 2, art. 48 TUE), aczkolwiek nie mają one charakteru prawodawczego.

Zmianie uleg mają także zasady większości kwalifikowanej; jak określa to art. 16 ust. 3 TUE: „O ile Traktaty nie stanowią inaczej, Rada stanowi większością kwalifikowaną”. Przyjmując zasadę większości kwalifikowanej wprowadzonej traktatem nicejskim, przewidziano zmianę od 1 listopada 2014 r. poprzez określenie, że większość kwalifikowaną stanowią nie głosy ważone, ale liczba państw reprezentujących co najmniej 65% ludności UE, zaś mniejszość blokującą stanowi co najmniej czterech członków Rady (art. 16 ust. 4 TUE). Szczegółowo zasady głosowania od 1 listopada 2014 r., jako odstępstwo od art. 16 TUE, określono w art. 238 TFUE. Przewidziano trzy sytuacje:

1) gdy Rada nie stanowi na wniosek Komisji lub wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, większość kwalifikowaną stanowi co najmniej 72% członków Rady reprezentujących co najmniej 65% ludności Unii (art. 238 ust. 2 TFUE);

2) jeśli nie wszyscy członkowie Rady biorą udział w głosowaniu, to większość kwalifikowaną stanowi co najmniej 55% członków Rady reprezentujących co najmniej 65% ludności Unii (art. 238 ust. 3 lit. a TFUE);

3) jeśli Rada nie stanowi na wniosek Komisji lub wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, to na zasadzie odstępstwa od art. 238 ust. 3 lit. a TFUE większość kwalifikowaną stanowi co najmniej 72% członków Rady reprezentujących co najmniej 65% ludności Unii (art. 238 ust. 3 lit. b TFUE).

W art. 238 ust. 3 lit. a TFUE doprecyzowano mniejszość blokującą, określając, że obejmuje ona „co najmniej minimalną liczbę członków Rady reprezentujących ponad 35% ludności uczestniczących Państw Członkowskich plus jeden członek, w przeciwnym razie uznaje się, że większość kwalifikowana została osiągnięta”. W nowej formie określono w art. 238 ust. 4 TFUE zasadę jednomyślności, wskazując, że wstrzymanie się od głosu „nie stanowi przeszkody w przyjęciu uchwały, która wymaga jednomyślności”. Ponadto w Protokole w sprawie postanowień przejściowych przewidziano możliwość powrotu do systemu nicejskiego, a tym samym i do głosów ważonych, zaś w Deklaracji nr 7 przewidziano możliwość odpowiedniego zastosowania systemu z Joaniny poprzez gromadzenie przez państwa niezgadające się na podjęcie decyzji 3/4 jednego z elementów mniejszości blokującej, tj. 34% liczby państw lub 26% potencjału demograficznego (Barcz 2008: 66).

Omówione wyżej procedury legislacyjne przed wejściem w życie traktatu lizbońskiego i po jego wejściu wskazują na dążenie do ich uproszczenia. Jednocześnie stworzono mechanizmy pozwalające na zagwarantowanie interesów także mniejszych państw poprzez uwzględnienie mechanizmu z Joaniny. Wskazuje to na dalsze utrzymywanie hybrydowego charakteru UE, w której mechanizmy decyzyjne uwzględniają różnorodność interesów państw z jednoczesną koniecznością zachowania spójności UE. Wyraźnie wzrosła także rola Parlamentu Europejskiego, zaś Komisja utraciła monopol inicjatywy legislacyjnej, która została poszerzona na inne podmioty. W niniejszym opracowaniu pominięto specyfikę decyzyjną w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa występującą zarówno przed wejściem w życie traktatu lizbońskiego, jak i po jego wejściu w życie.

Bibliografia

1. Akty prawne

- Jednolity Akt Europejski, Dziennik Ustaw RP 2004 nr 90, poz. 864/5 (DzU RP).
Skonsolidowana wersja Traktatu o Unii Europejskiej, DzUrz UE 2002 C 325 z 24 grudnia 2002 (DzUrz UE).
Skonsolidowana wersja Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, DzUrz UE 2002 C 325 z 24 grudnia 2002 r.
Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 roku, DzUrz UE 2007 C 306 z 17 grudnia 2007 r.
Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej, DzUrz UE 2008 C 115/13 z 9 maja 2008 r.
Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, DzUrz UE 2008 C 115/47 z 9 maja 2008 r.

2. Opracowania

- Barcz J., 2008, *Przewodnik po Traktacie z Lizbony. Traktaty stanowiące Unię Europejską. Stan obecny oraz teksty skonsolidowane w brzmieniu Traktatu z Lizbony*, Warszawa.
- Michałowska-Gorywoda K., 2002, *Podejmowanie decyzji w Unii Europejskiej*, Warszawa.