



Dokument z posiedzenia

A9-0384/2023

1.12.2023

SPRAWOZDANIE

w sprawie wdrożenia postanowień Traktatu dotyczących specjalnych procedur
ustawodawczych
(2023/2083(INI))

Komisja Spraw Konstytucyjnych

Sprawozdawca: Victor Negrescu

SPIS TREŚCI

	Strona
UZASADNIENIE – STRESZCZENIE FAKTÓW I USTALENIA	3
ZAŁĄCZNIK: WYKAZ PODMIOTÓW LUB OSÓB, OD KTÓRYCH SPRAWOZDAWCA OTRZYMAŁ INFORMACJE	4
PROJEKT REZOLUCJI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO	5
INFORMACJE O PRZYJĘCIU PRZEZ KOMISJĘ PRZEDMIOTOWO WŁAŚCIWĄ.....	14
GŁOSOWANIE KOŃCOWE W FORMIE GŁOSOWANIA IMIENNEGO W KOMISJI PRZEDMIOTOWO WŁAŚCIWEJ	15

UZASADNIENIE – STRESZCZENIE FAKTÓW I USTALENIA

Celem sprawozdania jest podkreślenie potrzeby wzajemnej lojalnej współpracy między instytucjami europejskimi, poszanowania zasad traktatowych oraz terminowego podejmowania decyzji przy jednoczesnym zachowaniu pełnej przejrzystości.

W sprawozdaniu przedstawiono wybór istotnych z politycznego punktu widzenia przypadków, w których Rada nie zaangażowała się we wzajemną lojalną współpracę. Z przykładów tych widać wyraźnie, gdzie i w jaki sposób zastosowanie ma specjalna procedura.

Postanowienia Traktatu dotyczące procedur stanowienia prawa są jednoznaczne, jeśli chodzi o zaangażowanie instytucji i ich poziom uczestnictwa.

W niektórych przypadkach oczywiste jest jednak, że między Parlamentem a Radą nie prowadzono żadnych poważnych negocjacji, co dowodzi trudności w określeniu zewnętrznych granic zobowiązania do lojalności oraz praw i kompetencji instytucji.

Na przykład w odniesieniu do uprawnień śledczych Parlament obwinia Radę za niechęć do współpracy, natomiast Rada uważa, że rozpocznie negocjacje jedynie w oparciu o projekt, który w pełni odzwierciedla jej stanowisko. Tymczasem projekt jest przygotowywany przez trzecią kadencję parlamentarną, a nadal nie prowadzono racjonalnych dyskusji politycznych na jego temat.

W innych przypadkach, takich jak układ z Schengen, specjalna procedura ustawodawcza polega na przyjęciu aktu ustawodawczego przez Radę po uzyskaniu opinii Parlamentu. W sprawozdaniu podkreślono, że procedura ta ma zasadnicze znaczenie również w przypadku konsultacji, przypomniano w szczególności sytuację dotyczącą przystąpienia Rumunii i Bułgarii do strefy swobodnego przepływu, odroczonej o kilka lat i zablokowaną przez nieuzasadnione weto, i przypomniano o wniosku Parlamentu i Komisji, aby przystąpienie miało miejsce przed końcem 2023 r.

W sprawozdaniu zwrócono też uwagę, że trzeba określić dokładne wymogi dotyczące terminów na przyjęcie aktu przez Radę i w związku z tym zasugerowano, by podawać do wiadomości publicznej stanowiska państw członkowskich w momencie przyjmowania aktu przez Radę, np. przez wprowadzenie wiążących uzasadnień we wszystkich przypadkach, w których państwa członkowskie stosują prawo weta wobec danej decyzji.

**ZAŁĄCZNIK: WYKAZ PODMIOTÓW LUB OSÓB,
OD KTÓRYCH SPRAWOZDAWCA OTRZYMAŁ INFORMACJE**

Sprawozdawca oświadcza na własną odpowiedzialność, że nie otrzymał informacji od żadnego podmiotu ani osoby, które należałoby wymienić w tym załączniku zgodnie z art. 8 załącznika I do Regulaminu.

PROJEKT REZOLUCJI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

w sprawie wdrożenia postanowień Traktatu dotyczących specjalnych procedur ustawodawczych (2023/2083(INI))

Parlament Europejski,

- uwzględniając Traktat o Unii Europejskiej (TUE), w szczególności jego art. 13 ust. 2,
- uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), w szczególności jego art. 223 ust. 1, art. 226 ust. 1, art. 293 i 296,
- uwzględniając swoją rezolucję z 16 lutego 2017 r. w sprawie poprawy funkcjonowania Unii Europejskiej dzięki wykorzystaniu potencjału Traktatu z Lizbony¹,
- uwzględniając swoją rezolucję z 16 lutego 2017 r. w sprawie ewentualnych zmian i dostosowań w obecnej strukturze instytucjonalnej Unii Europejskiej²,
- uwzględniając sprawozdanie końcowe z Konferencji w sprawie przyszłości Europy, w szczególności propozycję 39 dotyczącą procesu decyzyjnego UE,
- uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego (UE, Euratom) 2021/1163 z dnia 24 czerwca 2021 r. określające przepisy i ogólne warunki regulujące wykonywanie funkcji Rzecznika Praw Obywatelskich (Statut Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich) i uchylające decyzję 94/262/EWWiS, WE, Euratom³,
- uwzględniając swoją rezolucję z 9 czerwca 2022 r. w sprawie prawa inicjatywy Parlamentu⁴,
- uwzględniając swoje rezolucje z 18 października 2022 r.⁵ i 12 lipca 2023 r.⁶ w sprawie przystąpienia Rumunii i Bułgarii do strefy Schengen,
- uwzględniając stanowisko Parlamentu z 3 maja 2022 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie wyboru posłów do Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich, uchylającego decyzję Rady (76/787/EWWiS, EWG, Euratom) oraz załączony do tej decyzji Akt dotyczący wyborów przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich⁷,
- uwzględniając swoje stanowiska z 15 czerwca 2023 r.⁸ i 13 września 2023 r.⁹ w sprawie

¹ Dz.U. C 252 z 18.7.2018, s. 215.

² Dz.U. C 252 z 18.7.2018, s. 201.

³ Dz.U. L 253 z 16.7.2021, s. 1.

⁴ Dz.U. C 493 z 27.12.2022, s. 112.

⁵ Dz.U. C 149 z 28.4.2023, s. 11.

⁶ Teksty przyjęte, P9_TA(2023)0278.

⁷ Dz.U. C 465 z 6.12.2022, s. 171.

⁸ P9_TA(2023)0243.

⁹ P9_TA(2023)0311.

składu Parlamentu Europejskiego,

- uwzględniając swoje stanowisko z 23 maja 2012 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego w sprawie szczegółowych przepisów regulujących wykonywanie przez Parlament Europejski uprawnień śledczych i zastępującego decyzję 95/167/WE, Euratom, EWWiS Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji¹⁰,
 - uwzględniając art. 54 Regulaminu oraz art. 1 ust. 1 lit. e) decyzji Konferencji Przewodniczących z 12 grudnia 2002 r. dotyczącej procedury udzielania zgody na sporządzenie sprawozdań z własnej inicjatywy i załącznik 3 do tej decyzji,
 - uwzględniając sprawozdanie Komisji Spraw Konstytucyjnych (A9-0384/2023),
- A. mając na uwadze, że specjalne procedury ustawodawcze mogą przybierać różne formy, a Parlament Europejski albo korzysta w nich z prawa do bezpośredniej inicjatywy lub wymagana jest jego zgoda, albo w innych przypadkach zasięga się jedynie opinii Parlamentu, a Rada przyjmuje ostateczną decyzję bez konieczności przyjęcia proponowanych przez Parlament poprawek;
- B. mając na uwadze, że dla Rady przewiduje się inne specjalne procedury ustawodawcze, w których jest ona zobowiązana do udzielenia zgody Parlamentowi Europejskiemu kwalifikowaną większością głosów lub jednomyślnie;
- C. mając na uwadze, że specjalne procedury ustawodawcze zmniejszają lub osłabiają rolę Parlamentu jako współprawodawcy na równi z Radą; mając na uwadze, że w związku z tym instytucje muszą przywrócić równowagę w tym zakresie;
- D. mając na uwadze, że traktaty przyznają Parlamentowi bezpośrednie prawo inicjatywy w odniesieniu do jego składu, wyboru zasiadających w nim posłów i ich statutu, statutu Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich oraz uprawnień śledczych Parlamentu, a w przypadkach tych zastosowanie mają specjalne procedury ustawodawcze; mając na uwadze, że należy dokładnie zbadać poszczególne obszary stosowania specjalnych procedur ustawodawczych, a także różne role Parlamentu Europejskiego, w których wymagana jest jego zgoda lub prowadzone są jedynie konsultacje, lub Parlament występuje zamiast tego jako inicjator przepisów prawnych, przy czym należy pamiętać, że specjalne procedury ustawodawcze w traktatach stosuje się w pewnych bardziej wrażliwych obszarach polityki takich jak budżet, umowy międzynarodowe itd.;
- E. mając na uwadze, że każda specjalna procedura ustawodawcza jest osobno zdefiniowana w TFUE;
- F. mając na uwadze, że specjalne procedury ustawodawcze cechuje specjalna i większa powaga niż zwykle procedury ustawodawcze, ponieważ są konkretnie przewidziane w traktatach, i w związku z tym obowiązki proceduralne obu instytucji – Rady i Parlamentu – nie są mniej istotne niż obowiązki wynikające ze zwykłych procedur ustawodawczych;
- G. mając na uwadze, że w niektórych przypadkach, w których stosuje się specjalne

¹⁰ Dz.U. C 264 E z 13.9.2013, s. 41.

procedury ustawodawcze, Rada musi stanowić jednomyślnie;

- H. mając na uwadze, że w kilku przypadkach stosowania specjalnych procedur ustawodawczych Rada odmówiła podjęcia negocjacji, ponieważ nie zgodziła się już z pierwotnym projektem przedstawionym przez Parlament;
- I. mając na uwadze, że poszanowanie autorytetu i roli instytucji jest jedną z podstawowych zasad prawa konstytucyjnego państw członkowskich;
- J. mając na uwadze, że w wielu przypadkach w stanowisku Rady ignorowano ugruntowane zalecenia Komisji i Parlamentu, przedłużano proces decyzyjny bez określenia żadnych ram czasowych na jego zakończenie, a nawet całkowicie blokowano decyzję; mając na uwadze, że w niektórych przypadkach Rada stosowała weto, które nie było prawnie uzasadnione konkretnymi argumentami lub wyjaśnieniami opartymi na traktatach;
- K. mając na uwadze, że instytucje muszą ze sobą współpracować zgodnie z zasadami równowagi instytucjonalnej i wzajemnej lojalnej współpracy, o których mowa w art. 13 ust. 2 TUE;
- L. mając na uwadze, że wzajemna lojalna współpraca wymaga, aby instytucje współpracowały w dobrej wierze, wzajemnie się wspierały i powstrzymywały się od wszelkich środków, które utrudniałyby pozostałym instytucjom wykonywanie ich kompetencji;

Uwagi ogólne

1. przypomina, że prawo pierwotne UE wprowadza dwie główne procedury przyjmowania aktów ustawodawczych: zwykłą procedurę ustawodawczą i specjalną procedurę ustawodawczą;
2. zauważa, że te procedury w różnym stopniu angażują Parlament i Radę;
3. podkreśla, że mimo zaangażowania zarówno Parlamentu, jak i Rady specjalne procedury ustawodawcze nie traktują obu instytucji na równi;
4. ubolewa nad faktem, że w większości specjalnych procedur ustawodawczych Parlament pozbawiony jest pełnych praw uczestnictwa i podejmowania decyzji; wzywa do wzmocnienia roli Parlamentu w specjalnych procedurach ustawodawczych, aby mógł uczestniczyć w negocjacjach w pełni i na równi z Radą;
5. uznaje, że prawa instytucji wynikające z różnych procedur i szczególne cechy tych procedur pozostawiają pewne pole manewru, a korzystanie z niego jest częścią konkurencji między instytucjami; podkreśla jednak, że to pole manewru należy zawsze postrzegać jako element faktycznego wykonywania w dobrej wierze przyznanych uprawnień współustawodawczych i że nie można przekraczać granicy między polem manewru a obstrukcją;
6. przyznaje, że traktaty nie nakładają na Radę żadnego terminu, w jakim ma zareagować na inicjatywę ustawodawczą przyjętą przez Parlament; jest jednak zdania, że Rada powinna przyjmować swoje stanowisko w rozsądnym terminie, aby stosować się do

zasady wzajemnej lojalnej współpracy;

Akty przyjęte przez Radę lub przez Radę Europejską z inicjatywy Parlamentu i po uzyskaniu jego zgody

7. zwraca uwagę, że traktat lizboński przyznaje Parlamentowi bezpośrednie prawa inicjatywy obejmujące różne specjalne procedury ustawodawcze, które dotyczą jego kompetencji w zakresie samoorganizacji, funkcji kontrolnej oraz legitymacji demokratycznej, w tym procesów wyborczych, jako jedynej instytucji UE wybieranej w wyborach bezpośrednich; podkreśla szczególną i większą powagę organizacyjną spraw objętych inicjatywą Parlamentu; ubolewa, że te specjalne procedury ustawodawcze zbyt rzadko kończyły się sukcesem ze względu na brak zgody Komisji i wymóg jednomyślności głosowania w Radzie¹¹, co zasadniczo zmniejsza siłę przetargową Parlamentu; uważa, że traktaty tylko w niewielkim stopniu regulują takie procedury, i wzywa do zawarcia nowego porozumienia międzyinstytucjonalnego między trzema instytucjami poświęconego wyłącznie tej kwestii, które będzie w pełni uwzględniać tę szczególną powagę organizacyjną;
8. przypomina, że 23 maja 2012 r. Parlament przedstawił wniosek dotyczący nowego rozporządzenia zmieniającego przepisy regulujące wykonywanie swoich uprawnień śledczych, mającego na celu wzmocnienie dostępnych narzędzi dochodzeniowych i uprawnień komisji śledczych;
9. ubolewa nad impasem w negocjacjach z Radą i Komisją w sprawie uprawnień śledczych i nad faktem, że Rada i Komisja nie nawiązały wystarczającej współpracy z Parlamentem w celu prowadzenia oficjalnych dyskusji; przypomina, że przedłużająca się niechęć Rady do reagowania na wnioski Parlamentu stanowi naruszenie art. 265 TFUE, a zatem oczywisty przypadek zaniechania działania; wzywa Radę i Komisję do przestrzegania zasady wzajemnej lojalnej współpracy zapisanej w art. 13 ust. 2 TUE oraz do współpracy z Parlamentem w celu wyjścia z obecnego impasu instytucjonalnego przed upływem bieżącej kadencji parlamentarnej; przypomina, że przyjęcie nowego rozporządzenia w sprawie uprawnień śledczych Parlamentu nie wymaga jednomyślności w Radzie;
10. przypomina, że 3 maja 2022 r. Parlament przyjął swoje stanowisko w sprawie projektu reformy europejskiego prawa wyborczego mającej na celu wspieranie europeizacji unijnej sfery publicznej, zainicjowanie prawdziwej ogólnoeuropejskiej debaty politycznej przed wyborami europejskimi, zwiększenie zainteresowania obywateli polityką europejską oraz zwiększenie legitymacji demokratycznej Unii;
11. przyznaje, że niektóre państwa członkowskie zgłosiły zastrzeżenia do pewnych elementów tego wniosku; ubolewa jednak nad nieuzasadnionym odroczeniem rozpoczęcia negocjacji w sprawie sprawozdania Parlamentu, co narusza zasadę lojalnej współpracy; przypomina, że brak jednomyślności w sprawie projektu sprawozdania ustawodawczego nie uzasadnia braku zaangażowania w poszukiwanie kompromisu; wzywa hiszpańską i belgijską prezydencję Rady, by uznały tę sprawę za priorytet i zaangażowały się w wypracowanie konsensusu z myślą o wypracowaniu stanowiska

¹¹ Departament Tematyczny ds. Praw Obywatelskich i Spraw Konstytucyjnych Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Wewnętrznej, „The European Parliament’s right of initiative” [Prawo inicjatywy Parlamentu Europejskiego], s. 34–35, lipiec 2020 r.

Rady, które pozwoli osiągnąć porozumienie z Parlamentem w sprawie reformy europejskiego prawa wyborczego przed następnymi wyborami europejskimi;

12. podkreśla, że obawy polityczne i prawne wyrażone przez Radę nie powinny być pretekstem do tego, by nie angażować się w osiągnięcie porozumienia w sprawie wniosku Parlamentu; podkreśla, że współprawodawcy powinni omówić te wątpliwości w odpowiednim czasie w ramach otwartego i konstruktywnego dialogu;
13. podkreśla, że oprócz prawa do wszczęcia procedury Parlament jest wzywany do wyrażenia zgody na stanowisko Rady; uważa, że wszelkie opóźnienia w pracach Rady zagrażają demokratyzacji Unii przed wyborami w 2024 r., jako że decyzja Rady może wejść w życie dopiero po zatwierdzeniu jej przez państwa członkowskie zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi;
14. zaleca, aby zgodnie z porozumieniem międzyinstytucjonalnym w sprawie lepszego stanowienia prawa¹² procedura ustawodawcza wynikająca z prawa inicjatywy ustawodawczej przyznanego Parlamentowi na mocy traktatów musiała obejmować wnioski o określenie harmonogramu ustawodawczego dla danych inicjatyw, podobnie jak w przypadku zwykłej procedury ustawodawczej; przypomina, że chociaż art. 226 TFUE nie zobowiązuje Rady i Komisji do negocjacji, taka specjalna procedura ustawodawcza musi być zgodna z postanowieniami porozumienia międzyinstytucjonalnego dotyczącymi instytucjonalnego zobowiązania wszystkich trzech instytucji do negocjacji;
15. przypomina Komisji, aby nie zaniedbywała swojej roli „strażnika traktatów” i „bezsronnego mediatora” w tych specjalnych procedurach ustawodawczych; oczekuje, że Komisja będzie aktywnie ułatwiać dialog o wspomnianych dossier, proaktywnie współpracując z Radą i Parlamentem oraz przedstawiając propozycje dotyczące sposobów przełamania impasu;

Specjalna procedura ustawodawcza wymagająca zgody Parlamentu

16. zwraca uwagę, że Rada Europejska musi jednomyślnie przyjąć decyzję w sprawie składu Parlamentu Europejskiego z inicjatywy Parlamentu i po uzyskaniu jego zgody udzielonej większością głosów jego członków; podkreśla, że ze względu na prawo inicjatywy przyznane Parlamentowi w tej procedurze oraz jego bezpośredni wpływ na reprezentowanie obywateli UE negocjacje w sprawie tej decyzji wymagają wysokiego stopnia dialogu międzyinstytucjonalnego i uzgodnień w myśl zasady wzajemnej lojalnej współpracy; podkreśla, że chociaż wniosek pochodzi od samego Parlamentu, jego późniejsza zgoda jest ważna, ponieważ Rada Europejska ma prawo zmienić wniosek;
17. podkreśla, że Parlament pragnie zachować rezerwę 28 miejsc dla posłów wybranych w przyszłym ogólnounijnym okręgu wyborczym, zgodnie z wnioskiem Parlamentu w sprawie europejskiego prawa wyborczego, który oczekuje na dalsze prace w Radzie;
18. przypomina, że 15 czerwca 2023 r. Parlament przyjął projekt wniosku dotyczącego decyzji Rady Europejskiej ustanawiającej skład Parlamentu Europejskiego na kadencję parlamentarną 2024–2029, mającej dostosować podział mandatów, aby zapewnić

¹² Porozumienie międzyinstytucjonalne z dnia 13 kwietnia 2016 r. między Parlamentem Europejskim, Radą Unii Europejskiej i Komisją w sprawie lepszego stanowienia prawa (Dz.U. L 123 z 12.5.2016, s. 1).

degresywnie proporcjonalną reprezentację państw członkowskich; przypomina o wniosku Parlamentu, aby przydzielić 28 miejsc na ogólnounijny okręg wyborczy, zgodnie z jego wnioskiem z 3 maja 2022 r. w sprawie reformy europejskiego prawa wyborczego; przypomina w związku z tym, że decyzja w sprawie składu Parlamentu Europejskiego i reforma europejskiego prawa wyborczego są ze sobą powiązane politycznie i prawnie; ubolewa, że wbrew wnioskowi wyrażonemu w stanowisku z 15 czerwca 2023 r. w sprawie składu Parlamentu Europejskiego Rada Europejska znacznie zmieniła swój wniosek i nie poinformowała Parlamentu, że zamierza usunąć kluczowe przepisy wniosku przedstawionego przez Parlament;

19. przypomina, że przyjęcie rozporządzenia Rady (UE, Euratom) 2020/2093 określającego wieloletnie ramy finansowe (WRF)¹³ obejmuje specjalne procedury ustawodawcze, w których Rada stanowi jednomyślnie po uzyskaniu zgody Parlamentu udzielanej bezwzględłą większością głosów;
20. z zadowoleniem przyjmuje rozwój praktyk międzyinstytucjonalnych, w których, mimo że Parlament jest proszony jedynie o wyrażenie zgody, odbywają się negocjacje w formie „dialogu trójstronnego” w sprawie pakietu obejmującego rozporządzenie w sprawie WRF i decyzję Rady w sprawie zasobów własnych¹⁴; ubolewa jednak nad rosnącą rolą Rady Europejskiej w negocjacjach w sprawie WRF, co poważnie zmienia ustanowioną w traktatach zasadę równowagi międzyinstytucjonalnej; uważa, że do negocjacji w sprawie WRF powinna mieć zastosowanie zwykła procedura ustawodawcza, a Parlament powinien otrzymać pełne uprawnienia budżetowe zgodnie z propozycjami Konferencji w sprawie przyszłości Europy;
21. podkreśla, że chociaż wniosek pochodzi od samego Parlamentu, jego późniejsza zgoda jest ważna, ponieważ Rada ma prawo zmienić wniosek, a jedynie zgoda Parlamentu na ostateczny akt gwarantuje, że Parlament zgadza się z przepisami dotyczącymi wyborów do niego; uważa, że wszelkie opóźnienia w pracach Rady byłyby szkodliwe dla powodzenia całego procesu, ponieważ decyzja Rady może wejść w życie dopiero po jej zatwierdzeniu przez państwa członkowskie zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi;

Specjalna procedura ustawodawcza wymagająca konsultacji z Parlamentem

22. przypomina, że w niektórych specjalnych procedurach ustawodawczych Rada przyjmuje akt ustawodawczy po uzyskaniu opinii Parlamentu; podkreśla, że choć Rada ma jedynie obowiązek konsultowania się z Parlamentem, to nie może podjąć ostatecznej decyzji, zanim Parlament nie wyda opinii, tak aby Rada mogła się faktycznie z nią zapoznać; podkreśla w związku z tym, że Parlament powinien działać w rozsądnych ramach czasowych;
23. podkreśla, że chociaż Rada nie ma obowiązku uwzględnić opinii Parlamentu, konsultacje z Parlamentem w niektórych specjalnych procedurach ustawodawczych stanowią nie tylko istotny wymóg proceduralny, ale i silny sygnał polityczny oraz wzmacniają legitymację demokratyczną decyzji; apeluje, aby trzy instytucje

¹³ Rozporządzenie Rady (UE, Euratom) 2020/2093 z dnia 17 grudnia 2020 r. określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027 (Dz.U. L 433 I z 22.12.2020, s. 11).

¹⁴ Decyzja Rady (UE, Euratom) 2020/2053 z dnia 14 grudnia 2020 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej oraz uchylająca decyzję 2014/335/UE, Euratom, Dz.U. L 424 z 15.12.2020, s. 1.

zastanowiły się, jak sprawić, by opinia Parlamentu była należycie uwzględniana w ramach obowiązku instytucjonalnego i odzwierciedlana w prawodawstwie;

24. przypomina, że jeden z przypadków, w których Rada może podjąć decyzję wyłącznie po konsultacji z Parlamentem, dotyczy stosowania przepisów dorobku Schengen – jest to obowiązek wynikający z art. 4 ust. 2 Aktu przystąpienia Bułgarii i Rumunii z 2005 r.¹⁵;
25. ponawia apel do Rady o natychmiastowe przyjęcie pozytywnej decyzji w sprawie przystąpienia Rumunii i Bułgarii do przestrzeni swobodnego przepływu;
26. zwraca uwagę, że strefa Schengen jest jednym z największych osiągnięć Unii Europejskiej i niedopuszczalne jest to, że Rada nie podjęła decyzji w sprawie przyjęcia Bułgarii i Rumunii, mimo że Komisja wydała już oficjalne zalecenie w tej sprawie, Parlament wezwał do tego w kilku rezolucjach, a oba kraje od dawna spełniają niezbędne warunki;
27. przypomina, że w listopadzie 2021 r. Komisja przedłożyła wniosek dotyczący dyrektywy Rady ustanawiającej szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego przez migrujących obywateli Unii i że wniosek ten wymaga konsultacji z Parlamentem; podkreśla, że w ocenie skutków dołączonej do wspomnianego wniosku Komisja wymieniła szereg utrzymujących się poważnych przeszkód w korzystaniu z praw wyborczych przez migrujących obywateli; przypomina, że Parlament przyjął swoje stanowisko w lutym 2023 r., aby ułatwić terminowe wejście w życie tej dyrektywy przed wyborami europejskimi w 2024 r.; wyraża ubolewanie, że odpowiedź Komisji na stanowisko Parlamentu była niezmiernie negatywna, a Komisja nie wybrała konstruktywnego podejścia polegającego na wiarygodnym zaangażowaniu się w ewentualne ulepszenia dzięki sugestiom Parlamentu, tylko postanowiła odpowiedzieć negatywnie, odrzucając wnioski ze względów czysto formalnych; oczekuje, że Rada omówi to dossier, rozpatrzy jego opinię i dołoży wszelkich starań, aby współpracować z Parlamentem na rzecz poprawy sytuacji migrujących obywateli Unii;
28. zauważa, że z samego brzmienia traktatów wynika, iż przeprowadzenie konsultacji jest jedynym obowiązkiem prawnym; zwraca jednak uwagę, że w świetle wzajemnej lojalnej współpracy instytucja przyjmująca akt musi odnieść się do opinii i uzasadnić, dlaczego postanowiła nie zastosować się do niej; wzywa Radę, by przedstawiła prawne wyjaśnienie, dlaczego nie zastosowała się do oceny Komisji oraz wezwań Parlamentu na rzecz przystąpienia Rumunii i Bułgarii do strefy Schengen;
29. przypomina, że w przypadku zastosowania specjalnej procedury ustawodawczej oraz braku porozumienia w odpowiednim terminie Komisja musiałaby wycofać lub przeredagować wniosek ustawodawczy;

Współpraca między instytucjami

30. podkreśla, że stosunki między instytucjami UE opierają się na zasadach równowagi instytucjonalnej i wzajemnej lojalnej współpracy zapisanych w art. 13 ust. 2 TUE;

¹⁵ Dz.U. L 157 z 21.6.2005, s. 203.

31. przypomina, że udział Parlamentu w dowolnej formie przewidzianej w traktatach odzwierciedla podstawową zasadę demokratyczną, zgodnie z którą obywatele powinni uczestniczyć w procesie podejmowania decyzji za pośrednictwem wybranych przedstawicieli;
32. zwraca uwagę, że obowiązek lojalnej współpracy między instytucjami wymaga od nich wzajemnego informowania się i konsultacji, aby uzyskać zgodę na zakończenie procedury; nalega w związku z tym, aby zgoda nie polegała jedynie na zatwierdzeniu lub odrzuceniu, lecz by tak naprawdę wiązała się z przestrzeganiem treści aktu ustawodawczego i była zatem wynikiem stałego dialogu na rzecz osiągnięcia wzajemnie akceptowalnego porozumienia w ramach lojalnej współpracy;
33. przypomina, że sposób działania przyjęty przez zespół negocjacyjny Parlamentu, obejmujący nieformalne konsultacje z Radą i Komisją, doprowadził do przyjęcia zmienionego statutu Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich po latach braku zgody ze strony Rady; przypomina, że dzięki temu podejściu Rada mogła przewidywać główne opcje legislacyjne Parlamentu i w razie potrzeby obie instytucje mogły znaleźć kompromisowe rozwiązania, by odblokować przyjęcie tego dossier; uważa, że powinno to stanowić praktyczny precedens w innych obszarach, w których wymagana jest zgoda;
34. uważa, że w przypadku nieprzestrzegania zasady lojalnej współpracy należy zaangażować Trybunał Sprawiedliwości UE i zastosować natychmiastowe rozwiązanie obejmujące w stosownych przypadkach unieważnienie głosowania;

Zalecenia

35. apeluje, aby Komisję niezwłocznie przedstawiła wniosek w sprawie przeglądu porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie lepszego stanowienia prawa w celu zdefiniowania specjalnych procedur ustawodawczych; podkreśla, że w zmienionym porozumieniu międzyinstytucjonalnym należy zwrócić szczególną uwagę na procedury, w których Parlament ma prawo inicjatywy, na prawne uzasadnienia weta w Radzie i pełne poszanowanie odpowiednich praw uczestnictwa oraz zasad równowagi instytucjonalnej i wzajemnej lojalnej współpracy podczas specjalnych procedur ustawodawczych, w tym szeregu ustaleń proceduralnych nakładających na współprawodawców obowiązek zaangażowania się w otwarty i konstruktywny dialog oraz negocjacje na równych zasadach w sprawie aktów ustawodawczych, w przypadku których przewiduje się specjalną procedurę ustawodawczą, a także unikanie niechęci Rady do negocjacji z Parlamentem;
36. zaznacza, że trzeba określić precyzyjne wymogi dotyczące ram czasowych przyjęcia lub odrzucenia aktu prawnego przez Radę, w tym nieprzekraczalnych terminów, aby zapewnić lepsze przestrzeganie zasady wzajemnej lojalnej współpracy i unikać impasów instytucjonalnych; ubolewa, że Rada opóźniła przez 12 lat decyzję o przystąpieniu Rumunii i Bułgarii do strefy Schengen mimo pozytywnych zaleceń Komisji dotyczących spełnienia kryteriów;
37. podkreśla, że terminy obowiązujące każdą instytucję w poszczególnych procedurach – przewidziane w prawie pierwotnym lub w porozumieniu międzyinstytucjonalnym – muszą być też zgodne z zasadą równości między instytucjami;
38. ponownie wzywa, by w momencie przyjmowania aktu prawnego przez Radę podawać

do wiadomości publicznej stanowiska państw członkowskich; nalega ponadto, aby Rada systematycznie rejestrowała informacje o tym które państwo członkowskie wyraża dane stanowisko w Radzie; wzywa, aby skorelować uzasadnienia z postanowieniami traktatów, poszanowaniem praw podstawowych wszystkich obywateli UE i państw członkowskich oraz z Kartą praw podstawowych Unii Europejskiej we wszystkich przypadkach, w których państwa członkowskie stosują prawo weta wobec danej decyzji; podkreśla, że jeżeli głosowanie nie zostanie prawnie uzasadnione lub narusza postanowienia traktatów, należy zaangażować Trybunał Sprawiedliwości UE i zastosować natychmiastowe rozwiązanie obejmujące w stosownych przypadkach unieważnienie głosowania; wzywa UE i instytucje krajowe do wskazania skutecznych rozwiązań umożliwiających odejście od jednomyślności w nadchodzącej refleksji nad zmianami traktatowymi, w tym wypełnienia luki politycznej między podejmowaniem decyzji większością kwalifikowaną a jednomyślnością;

39. przypomina o znaczeniu wczesnej współpracy i skoordynowanej analizy prawnej między instytucjami UE, co może przyczynić się do zapobiegania impasom instytucjonalnym spowodowanym względami czysto prawnymi, a nie zastrzeżeniami politycznymi;
40. uważa, że wszystkie organy powinny bardziej starać się, by w wyniku procesu legislacyjnego publikować teksty, których treść jest jednolita we wszystkich językach urzędowych oraz które należy wiarygodnie interpretować i stosować w interesie jednolitego stosowania prawa w całej Unii dla wszystkich właściwych zainteresowanych stron zaangażowanych w transpozycję ustawodawczą oraz działających w organach sądowniczych i wykonawczych wszystkich szczebli;
41. ponawia apel o pilną zmianę traktatów, aby rozszerzyć stosowanie zwykłej procedury ustawodawczej na niektóre obszary polityki, w których obecnie przewiduje się specjalne procedury ustawodawcze, na przykład na kwestie związane ze strefą Schengen lub WRF; zauważa jednak, że należy zasadniczo odejść od jednomyślności i ratyfikacji przez poszczególne kraje;
42. wzywa do natychmiastowego uruchomienia klauzul pomostowych, aby przejść od specjalnych procedur ustawodawczych do zwykłych procedur ustawodawczych w kluczowych obszarach polityki, aby poprawić zdolność UE do działania, zanim zmiany w traktatach wejdą w życie
43. wzywa partie polityczne, aby w ich programach wyborczych znalazło się zaangażowanie na rzecz wniosku Parlamentu w sprawie nowego i zaktualizowanego rozporządzenia o jego uprawnieniach śledczych, oraz zachęca poszczególnych czołowych kandydatów, by popierali tę kwestię publicznie i politycznie;
 - o
 - o o
44. zobowiązuje swoją przewodniczącą do przekazania niniejszej rezolucji Radzie Europejskiej, Radzie, Komisji oraz rządowi i parlamentom państw członkowskich.

INFORMACJE O PRZYJĘCIU PRZEZ KOMISJĘ PRZEDMIOTOWO WŁAŚCIWĄ

Date adopted	28.11.2023
Wynik głosowania końcowego	+ : 14 - : 2 0 : 0
Posłowie obecni podczas głosowania końcowego	Gabriele Bischoff, Ana Collado Jiménez, Charles Goerens, Brice Hortefeux, Victor Negrescu, Max Orville, Antonio Maria Rinaldi, Pedro Silva Pereira, Rainer Wieland
Zastępcy obecni podczas głosowania końcowego	Vladimír Bilčík, Mercedes Bresso, Christian Doleschal, Cyrus Engerer, Maite Pagazaurtundúa
Zastępcy (art. 209 ust. 7) obecni podczas głosowania końcowego	Malte Gallée, Francisco Guerreiro

GŁOSOWANIE KOŃCOWE W FORMIE GŁOSOWANIA IMIENNEGO W KOMISJI PRZEDMIOTOWO WŁAŚCIWEJ

14	+
PPE	Vladimír Bilčík, Ana Collado Jiménez, Christian Doleschal, Niclas Herbst, Rainer Wieland
Renew	Charles Goerens, Max Orville, Maite Pagazaurtundúa
S&D	Gabriele Bischoff, Mercedes Bresso, Victor Negrescu, Pedro Silva Pereira
Verts/ALE	Malte Gallée, Francisco Guerreiro

2	-
ID	Antonio Maria Rinaldi
PPE	Brice Hortefeux

0	0

Objaśnienie używanych znaków:

+ : za

- : przeciw

0 : wstrzymało się