



P9_TA(2023)0269

Wdrażanie klauzul pomostowych w traktatach UE

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 11 lipca 2023 r. w sprawie wdrażania klauzul pomostowych w traktatach UE (2022/2142(INI))

(C/2024/3996)

Parlament Europejski,

- uwzględniając klauzule pomostowe w traktatach UE,
 - uwzględniając art. 31 ust. 3 i art. 48 ust. 7 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), a także art. 81 ust. 3 akapit drugi, art. 153 ust. 2, art. 192 ust. 2 akapit drugi, art. 312 ust. 2 akapit drugi i art. 333 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE),
 - uwzględniając komunikat Komisji z 12 września 2018 r. pt.: „Silniejsza pozycja na arenie międzynarodowej: usprawnienie procesu podejmowania decyzji w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE” (COM(2018)0647),
 - uwzględniając komunikat Komisji z 15 stycznia 2019 r. pt. „W kierunku skuteczniejszego i bardziej demokratycznego procesu podejmowania decyzji w dziedzinie polityki podatkowej UE” (COM(2019)0008),
 - uwzględniając komunikat Komisji z 9 kwietnia 2019 r. pt. „Skuteczniejszy i bardziej demokratyczny proces podejmowania decyzji w dziedzinie polityki UE w zakresie energii i klimatu” (COM(2019)0177),
 - uwzględniając komunikat Komisji z 16 kwietnia 2019 r. pt. „Skuteczniejsze podejmowanie decyzji w dziedzinie polityki społecznej: obszary, w których można wprowadzić na większą skalę głosowanie większością kwalifikowaną” (COM(2019)0186),
 - uwzględniając swoją rezolucję z 16 lutego 2017 r. w sprawie poprawy funkcjonowania Unii Europejskiej dzięki wykorzystaniu potencjału Traktatu z Lizbony ⁽¹⁾,
 - uwzględniając swoją rezolucję z 16 lutego 2017 r. w sprawie ewentualnych zmian i dostosowań w obecnej strukturze instytucjonalnej Unii Europejskiej ⁽²⁾,
 - uwzględniając swoją rezolucję z 9 czerwca 2022 r. w sprawie apelu o zwołanie konwentu w celu zmiany traktatów ⁽³⁾,
 - uwzględniając art. 54 Regulaminu oraz art. 1 ust. 1 lit. e) decyzji Konferencji Przewodniczących z 12 grudnia 2002 r. dotyczącej procedury udzielania zgody na sporządzanie sprawozdań z własnej inicjatywy, a także załącznik 3 do tej decyzji,
 - uwzględniając opinie przedstawione przez Komisję Spraw Zagranicznych oraz Komisję Gospodarczą i Monetarną,
 - uwzględniając pismo Komisji Budżetowej,
 - uwzględniając sprawozdanie Komisji Spraw Konstytucyjnych (A9-0208/2023),
- A. mając na uwadze, że jednomyślność w Radzie stała się jedną z największych przeszkód w podejmowaniu szybkich, skutecznych i ambitnych decyzji; mając na uwadze, że Rada ucieka się do jednomyślności nawet w sprawach, w których traktaty przewidują głosowanie większością kwalifikowaną;
- B. mając na uwadze, że chociaż pożądane jest szerokie porozumienie między państwami członkowskimi, przy różnych okazjach niektóre państwa członkowskie korzystały z przysługującego im prawa weta, blokowania lub opóźniania unijnego procesu decyzyjnego, zwłaszcza aby zgłaszać obawy dotyczące innych niepowiązanych kwestii, a nawet wywierać na nie nadmierną presję; mając na uwadze, że jest to niepokojące, gdyż jednomyślność powinna być zrównoważona wysokim poziomem odpowiedzialności i zgodna z zasadą lojalnej współpracy zapisaną w art. 4 ust. 3 TUE;

⁽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. C 493 z 27.12.2022, s. 130.

- C. mając na uwadze, że rosnąca liczba wyzwań i zagrożeń, w tym rosyjska wojna napastnicza przeciwko Ukrainie, a także ewentualne przyszłe rozszerzenia UE, wypuklają fakt, iż należy pilnie zreformować unijne procedury decyzyjne, w tym przydział wystarczających zasobów w ramach śródkresowego przeglądu wieloletnich ram finansowych (WRF) na lata 2021–2027, który przeprowadzony zostanie w 2024 r.;
- D. mając na uwadze, że jednomyślność wielokrotnie uniemożliwiała UE szybkie i skuteczne działanie w kwestiach związanych ze wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa (WPZiB) oraz podejmowanie ważnych decyzji w sprawie polityki energetycznej i polityki ochrony środowiska; mając na uwadze, że sprzeciwy krajowe opóźniły również zatwierdzenie kluczowych strategii politycznych w dziedzinie opodatkowania, takich jak dyrektywa Rady w sprawie zapewnienia globalnego minimalnego poziomu opodatkowania grup wielonarodowych w Unii ⁽⁴⁾, oraz zablokowały przyjęcie wniosków takich jak wspólna skonsolidowana podstawa opodatkowania osób prawnych; mając na uwadze, że te kluczowe strategie polityczne mogłyby również przynieść korzyści jednolitemu rynkowi i umożliwić Unii osiągnięcie jej celów gospodarczych, ekologicznych, społecznych i cyfrowych;
- E. mając na uwadze, że klauzule pomostowe są mechanizmami przewidzianymi w traktatach dla uelastycznienia procesu decyzyjnego UE; mając na uwadze, że nie mogą one zwiększać ani ograniczać kompetencji UE, lecz jedynie zmieniać zasady podejmowania decyzji, gdyż umożliwiają przejście od jednomyślności do głosowania większością kwalifikowaną lub wprowadzenie zwykłej procedury ustawodawczej w szczególnych przypadkach, w których traktaty przewidują specjalną procedurę ustawodawczą;
- F. mając na uwadze, że istnieją dwa rodzaje klauzul pomostowych:
- ogólne klauzule pomostowe, które wymagają jednomyślnej zgody Rady Europejskiej oraz zgody Parlamentu i mogą być zawetowane przez parlamenty narodowe;
 - specjalne klauzule pomostowe dotyczące sześciu konkretnych obszarów polityki, które wymagają jednomyślnej zgody Rady Europejskiej lub Rady i w których rola Parlamentu jest niestety marginalna;
- G. mając na uwadze, że traktaty przewidują 94 przypadki, w których Rada Europejska lub Rada mogą stanowić jednomyślnie; mając na uwadze, że w 67 z tych przypadków można zastosować klauzule pomostowe, aby przejść od jednomyślności do głosowania większością kwalifikowaną ⁽⁵⁾; mając na uwadze, że w innych przypadkach, w których przewidziano jednomyślność, takich jak zwykła procedura przeglądu traktatu, przystąpienie nowych państw członkowskich oraz decyzje mające wpływ na kwestie wojskowe lub obronne, nie można stosować klauzul pomostowych;
- H. mając na uwadze, że w 2018 i 2019 r. Komisja przedstawiła cztery komunikaty zawierające wnioski dotyczące uruchomienia klauzul pomostowych w dziedzinach polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, polityki podatkowej, polityki energetycznej i klimatycznej oraz polityki społecznej;
- I. mając na uwadze, że Parlament wezwał do uruchomienia klauzul pomostowych w ponad 40 rezolucjach od czasu wejścia w życie Traktatu z Lizbony;
- J. mając na uwadze, że Rada nigdy nie podjęła realnych działań następczych w związku z tymi wnioskami i dopiero niedawno przeprowadziła pierwsze od lat merytoryczne dyskusje na temat ewentualnego uruchomienia klauzul pomostowych;
- K. mając na uwadze, że klauzule pomostowe zastosowano tylko raz, w 2004 r., aby przejść do głosowania większością kwalifikowaną i procedury współdecyzji w sprawie konkretnych decyzji dotyczących wiz, azylu, imigracji i swobodnego przepływu osób ⁽⁶⁾; mając na uwadze, że od tego czasu nie uruchomiono już żadnej klauzuli pomostowej;
- L. mając na uwadze, że Konferencja w sprawie przyszłości Europy zaproponowała, aby przejść od jednomyślności do głosowania większością kwalifikowaną, co usprawniłoby procedury decyzyjne UE i zapewniło UE zdolność do szybkiego i skutecznego działania przy jednoczesnym zachowaniu jednomyślności w kilku obszarach, a mianowicie w odniesieniu do przyjmowania nowych państw do UE oraz zmian podstawowych zasad UE określonych w art. 2 TUE i w Karcie praw podstawowych UE ⁽⁷⁾;
- M. mając na uwadze, że w rezolucji z 9 czerwca 2022 r. Parlament wezwał do zwołania konwentu w celu zmiany traktatów i zaproponował przejście od jednomyślności do głosowania większością kwalifikowaną w odpowiednich obszarach, w tym uruchomienie klauzul pomostowych;

⁽⁴⁾ Dyrektywa Rady (UE) 2022/2523 z 14 grudnia 2022 r. w sprawie zapewnienia globalnego minimalnego poziomu opodatkowania międzynarodowych grup przedsiębiorstw oraz dużych grup krajowych w Unii (Dz.U. L 328 z 22.12.2022, s. 1).

⁽⁵⁾ Sekretariat Generalny Rady, „Propozycje i związane z nimi konkretne środki przedstawione w sprawozdaniu z wyników Konferencji w sprawie przyszłości Europy: uaktualniona wstępna ocena techniczna”, nota 10033/22 z 30 listopada 2022 r.

⁽⁶⁾ Decyzja Rady 2004/927/WE z 22 grudnia 2004 r. przewidująca stosowanie procedury określonej w art. 251 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską w odniesieniu do niektórych obszarów objętych tytułem IV części trzeciej Traktatu (Dz.U. L 396 z 31.12.2004, s. 45).

⁽⁷⁾ Konferencja w sprawie przyszłości Europy, propozycja 39 – „Proces decyzyjny UE”, Sprawozdanie z wyników końcowych, maj 2022 r.

Uwagi ogólne

1. uważa, że Unia musi być zdolna do szybkiego i skutecznego reagowania na stojące przed nią bezprecedensowe wyzwania, zamiast polegać czasami na procedurach kryzysowych, które wymagają jednomyślnego głosowania w Radzie bez formalnego zaangażowania Parlamentu; ubolewa, że chociaż Unia wykazała w konkretnych przypadkach zdolność do zdecydowanego działania, wymóg jednomyślności często blokował działania UE w różnych obszarach;
2. w związku z tym uważa, że w celu poprawy zdolności UE do działania należy niezwłocznie wyjść poza jednomyślność i jak najszybciej przejść na głosowanie większością kwalifikowaną i zwykłą procedurę ustawodawczą w kluczowych obszarach polityki; wzywa Radę, aby porzuciła również praktykę jednomyślnego podejmowania decyzji w obszarach polityki, w których głosowanie większością kwalifikowaną przewidziano już w traktatach;
3. z zadowoleniem przyjmuje wnioski Konferencji w sprawie przyszłości Europy oraz ponownie potwierdza swoje zobowiązanie do skutecznego nadania dalszego ciągu zaleceniom obywateli;
4. ponawia swój apel o pilną zmianę traktatów⁽⁸⁾; wzywa Radę, aby przedłożyła wniosek Parlamentu Radzie Europejskiej, oraz apeluje do Komisji, aby wzięła odpowiedzialność za tę kwestię zgodnie z art. 48 ust. 3 TUE;
5. podkreśla, że „niewykorzystany potencjał” Traktatu z Lizbony i ewentualne uruchomienie klauzul pomostowych często wykorzystywano jako usprawiedliwienie dla odraczenia konstruktywnej dyskusji na temat zmiany traktatów, oraz że nie mogą już one stanowić alternatywnego lub wstępnego kroku poprzedzającego przegląd traktatu; ubolewa nad brakiem konkretnych działań ze strony państw członkowskich, które umożliwiłyby wykorzystanie tego niewykorzystanego potencjału;
6. podkreśla, że choć ewentualne zmiany w traktacie rozszerzające głosowanie większością kwalifikowaną na obszary, w których obecnie wymagana jest jednomyślność, są pilne, wymagałyby czasu, zanim weszłyby w życie, zwłaszcza jeżeli zostaną zaproponowane w następstwie prac konwentu jako część zwykłej procedury przeglądu traktatu;
7. przypomina, że w razie przedłużającego się impasu spowodowanego jednomyślnością można by wykorzystać wzmocnioną współpracę i konstruktywne wstrzymanie się od głosu w przypadkach przewidzianych w Traktatach;
8. podkreśla, że klauzule pomostowe stanowią ważne narzędzie służące poprawie zdolności UE do szybkiego i skutecznego działania;
9. podkreśla, że chociaż klauzule pomostowe mogłyby być stosowane natychmiast, można uruchamiać je obecnie wyłącznie po jednomyślnym głosowaniu w Radzie lub Radzie Europejskiej; ponownie stwierdza⁽⁹⁾ zatem, że uruchomienie klauzul pomostowych powinno być możliwe dzięki głosowaniu większością kwalifikowaną, i wzywa do zmiany traktatów, aby to umożliwić;
10. z zadowoleniem przyjmuje fakt, że w ostatnich dyskusjach w Radzie większość państw członkowskich wyraziła chęć stosowania klauzul pomostowych w niektórych dziedzinach i w poszczególnych przypadkach; ubolewa, że niestety nie podjęto jeszcze oficjalnej decyzji w sprawie ich uruchomienia;
11. wzywa obecną i kolejne prezydencje Rady, by skutecznie kontynuowały te dyskusje, między innymi przez uwzględnienie uruchomienia klauzul pomostowych w programach nadchodzących posiedzeń Grupy Roboczej do Spraw Ogólnych i Rady do Spraw Ogólnych;
12. wzywa Komisję, aby tam, gdzie jest to możliwe, oceniała i zalecała uruchomienie klauzul pomostowych przy sporządzaniu jej programu prac oraz przy wydawaniu wniosków ustawodawczych w obszarach polityki, w których wymagana jest jednomyślność w Radzie lub zastosowanie ma specjalna procedura ustawodawcza;

⁽⁸⁾ Dz.U. C 493 z 27.12.2022, s. 130.

⁽⁹⁾ Tamże.

Obszary uruchomienia klauzul pomostowych

Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa

13. podkreśla, że WPZiB jest obszarem, w którym zdolność UE do szybkiego działania decyduje o skuteczności jej decyzji; podkreśla, że uruchomienie klauzul pomostowych w tej dziedzinie wzmocniłoby zatem nie tylko zdolność Unii do szybkiego i skutecznego działania, ale także jej wiarygodność na arenie międzynarodowej;

14. podkreśla, że klauzule pomostowe powinno się zastosować w celu przejścia na głosowanie większością kwalifikowaną w konkretnych dziedzinach WPZiB, w szczególności w odniesieniu do:

- a) przyjęcia środków ograniczających wobec rządów państw trzecich, podmiotów niepaństwowych i osób fizycznych, w tym środków wdrażanych w ramach globalnego systemu sankcji UE za naruszenia praw człowieka oraz środków związanych z rosyjską wojną napastniczą przeciwko Ukrainie;
- b) przyjmowania oświadczeń lub decyzji dotyczących międzynarodowych kwestii związanych z prawami człowieka;
- c) oraz decyzji dotyczących cywilnego wymiaru misji wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (WPBiO);

15. z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Komisja określiła ⁽¹⁰⁾ niektóre z tych konkretnych dziedzin WPZiB jako obszary, które od razu skorzystałyby na stosowaniu klauzul pomostowych, oraz że w niedawnych dyskusjach w Radzie wiele państw członkowskich zdecydowanie poparło uruchomienie klauzul pomostowych w tych dziedzinach; wzywa obecną i przyszłe prezydencje Rady, aby wypracowały konsensus w Radzie co do stopniowego stosowania klauzul pomostowych w tych dziedzinach WPZiB;

16. z zadowoleniem przyjmuje niedawne konstruktywne wstrzymanie się od głosu zgodnie z art. 31 TUE przez niektóre państwa członkowskie w sprawie kluczowych decyzji dotyczących WPZiB; uważa, że do czasu uruchomienia klauzul pomostowych w niektórych obszarach WPZiB państwa członkowskie powinny częściej korzystać z konstruktywnego wstrzymania się od głosu, aby zapobiec potencjalnemu impasowi wynikającemu z konieczności zachowania jedności;

Polityka budżetowa i opodatkowanie

17. podkreśla fakt, że klauzul pomostowych nigdy nie zastosowano w dziedzinie opodatkowania;

Energia i środowisko

18. podkreśla, że przejście na głosowanie większością kwalifikowaną i wprowadzenie zwykłej procedury ustawodawczej w odniesieniu do niektórych aspektów polityki ochrony środowiska i polityki energetycznej jest szczególnie pilne dla wdrożenia Europejskiego Zielonego Ładu, ułatwienia czystej i sprawiedliwej transformacji oraz przyjęcia skutecznych środków służących zaradzeniu skutkom trwającego kryzysu energetycznego oraz kryzysu środowiskowego i klimatycznego, zgodnie z wcześniejszymi rezolucjami Parlamentu ⁽¹¹⁾;

Polityka społeczna i polityka przeciwdziałania dyskryminacji

19. podkreśla, że w kontekście rozwijających się rynków pracy coraz ważniejsze staje się dla UE wspieranie i uzupełnianie działań państw członkowskich na rzecz rozwiązywania problemów społecznych;

20. podkreśla, że należy stosować ogólne klauzule pomostowe w odniesieniu do środków niedyskryminacji przewidzianych w art. 19 TFUE;

21. uważa, że należy ocenić potencjalny wpływ stosowania klauzuli sektorowej przewidzianej w art. 153 ust. 2 TFUE w celu wzmocnienia zdolności UE do wdrażania środków obejmujących wszystkie prawa pracownicze;

⁽¹⁰⁾ COM(2018)0647.

⁽¹¹⁾ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 28 listopada 2019 r. w sprawie alarmującej sytuacji klimatycznej i środowiskowej (Dz.U. C 232 z 16.6.2021, s. 28.).

22. podkreśla, że każde uruchomienie klauzul pomostowych w tych obszarach powinno uwzględniać dialog z europejskimi partnerami społecznymi przy pełnym poszanowaniu ich roli i porozumień oraz obejmować środki służące ochronie dorobku socjalnego;

Prawo rodzinne mające skutki transgraniczne

23. podkreśla, że ważne jest stosowanie zwykłej procedury ustawodawczej w obszarach związanych z ochroną praw podstawowych w Unii, takich jak uruchomienie sektorowej klauzuli pomostowej dotyczącej prawa rodzinnego o skutkach transgranicznych (art. 81 ust. 3 akapit drugi TFUE);

Wzmocniona współpraca

24. przypomina o swoim zobowiązaniu⁽¹²⁾ do niewyrażania zgody na żadne nowe wnioski dotyczące wzmocnionej współpracy, chyba że uczestniczące państwa członkowskie zobowiążą się do uruchomienia sektorowej klauzuli pomostowej na mocy art. 333 TFUE, aby przejść do głosowania większością kwalifikowaną i do zwykłej procedury ustawodawczej;

Prawa wyborcze

25. wzywa do refleksji nad możliwością przejścia w kierunku głosowania większością kwalifikowaną w Radzie oraz w kierunku zwykłej procedury ustawodawczej w konkretnych obszarach regulujących podstawy demokratyczne UE, w szczególności w odniesieniu do:

- a) wyboru posłów do Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich (art. 223 ust. 1 TFUE), który nadal podlegałby zatwierdzeniu przez państwa członkowskie zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi;
- b) wykonywania prawa głosowania i kandydowania obywateli Unii zamieszkujących w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami, w wyborach do Parlamentu Europejskiego i wyborach lokalnych (art. 22 TFUE);

Harmonogram stopniowego uruchamiania klauzul pomostowych

Krótkoterminowe obszary priorytetowe (do końca 2023 r.)

26. wzywa Radę Europejską, aby na mocy art. 31 ust. 3 TUE przyjęła decyzję, zgodnie z którą większością kwalifikowaną należy przyjmować środki ograniczające (art. 29 TUE), takie jak środki ustanowione w ramach globalnego systemu sankcji UE za naruszenia praw człowieka lub środki nałożone w odpowiedzi na rosyjską wojnę napastniczą przeciwko Ukrainie;

27. w świetle trwającego kryzysu energetycznego wzywa Radę Europejską do uruchomienia ogólnych klauzul pomostowych, aby umożliwić zatwierdzanie przez głosowanie większością kwalifikowaną i w ramach zwykłej procedury ustawodawczej środków dotyczących polityki energetycznej, które mają głównie charakter fiskalny (art. 194 ust. 3 TFUE);

28. wzywa Komisję – mając na uwadze szerszy kontekst kryzysu klimatycznego i środowiskowego oraz cele określone w Europejskim Zielonym Ładzie – aby przedstawiła wniosek w sprawie uruchomienia specjalnej klauzuli pomostowej przewidzianej w art. 192 ust. 2 akapit drugi TFUE w celu przejścia do zwykłej procedury ustawodawczej w odniesieniu do niektórych przepisów środowiskowym;

29. wzywa Radę Europejską, aby uruchomiła klauzulę pomostową przewidzianą w art. 312 ust. 2 akapit drugi TFUE w celu przyjęcia przeglądu obecnych WRF po przeglądzie śródkresowym w 2024 r., który to przegląd przedstawi Komisja;

Średnioterminowe obszary priorytetowe (do końca 2024 r. lub obecnej kadencji Komisji)

30. wzywa Radę Europejską, aby pilnie zastosowała klauzulę pomostową na mocy art. 31 ust. 3 TUE, dla zagwarantowania, że stanowiska Unii w sprawie praw człowieka na forach wielostronnych (art. 29 TUE), umowy międzynarodowe w dziedzinie WPZiB (art. 37 TUE) oraz cywilne misje WPBiO (art. 42 ust. 4 i art. 43 TUE) mają być przyjmowane większością kwalifikowaną;

⁽¹²⁾ Dz.U. C 252 z 18.7.2018, s. 215.

31. ponownie apeluje do Komisji i Rady, aby przedstawiły i przyjęły decyzję w sprawie włączenia przemocy wobec kobiet i dziewcząt oraz innych form przemocy ze względu na płeć jako jednej z dziedzin przestępczości zdefiniowanych w art. 83 ust. 1 TFUE;

Długoterminowe obszary priorytetowe (jak najszybciej w następnej kadencji)

32. wzywa Radę Europejską do uruchomienia klauzul pomostowych, aby przejść na głosowanie większością kwalifikowaną przy podejmowaniu decyzji we wszystkich obszarach WPZiB, z wyjątkiem tworzenia misji lub operacji wojskowych posiadających mandat wykonawczy w ramach WPBiO, do czasu wejścia w życie odpowiednich zmian traktatu;

33. wzywa Radę Europejską, aby uruchomiła ogólne klauzule pomostowe, co umożliwi przyjęcie niektórych środków polityki społecznej i środków antidyskryminacyjnych w drodze zwykłej procedury ustawodawczej i głosowania większością kwalifikowaną;

34. wzywa Radę Europejską lub Radę, aby uruchomiła ogólne klauzule pomostowe, które umożliwią przejście na głosowanie większością kwalifikowaną i zwykłą procedurę ustawodawczą w odniesieniu do decyzji podejmowanych we wszystkich możliwych obszarach związanych z demokratycznym funkcjonowaniem Unii, w tym do decyzji związanych z wyborami do Parlamentu Europejskiego;

35. zwraca się do Rady i Komisji, aby zaangażowały się w dyskusje z Parlamentem zgodnie z powyższym harmonogramem;



36. zobowiązuje swoją przewodniczącą do przekazania niniejszej rezolucji Radzie i Komisji.

