



Polski Instytut Spraw Międzynarodowych
Biuro Analiz

BIULETYN

nr 35 (139) • 12 czerwca 2003 r. • © PI&M

nr egz. ~~PISM 3 25~~

Redakcja: Krzysztof Balon, Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Dorota Dołęgowska (redaktor techniczny),
Maciej Krzysztofowicz, Urszula Kurczewska, Wiesława Łach (sekretarz Redakcji), Rafał Morawiec

Ratyfikacja traktatu akcesyjnego w państwach członkowskich Unii Europejskiej

Janusz Dołęga

W procesie ratyfikacji traktatu akcesyjnego w obecnych państwach członkowskich, w odróżnieniu od ratyfikacji w państwach przystępujących¹, nie przyjęto w żadnym z nich formy bezpośredniego udziału obywateli. Wynika to z faktu, że dla tych państw rozszerzenie UE nie jest zmianą w sensie ustrojowym, tak jak jest to w przypadku państw przystępujących, czy jak to było w przypadku ratyfikacji przez państwa członkowskie traktatów z Maastricht lub z Nicei.

Austria. Ratyfikacji umów międzynarodowych dokonuje prezydent. W przypadku traktatów o charakterze politycznym, jakim jest traktat akcesyjny, ratyfikacja wymaga zgody izby niższej parlamentu. Większość partii politycznych w parlamencie deklaruje poparcie dla ratyfikacji, przeciwna jest Wolnościowa Partia Austrii, ale nie dysponuje wystarczającą ilością głosów, aby zablokować proces ratyfikacji.

Belgia. Ratyfikacja umów międzynarodowych jest jedną z królewskich prerogatyw. Następuje ona za zgodą obu izb parlamentu federalnego. Ze względu na to, że traktat akcesyjny obejmuje kwestie należące do kompetencji regionów i wspólnot składających się na Królestwo Belgii, konieczna będzie również zgoda parlamentów regionalnych (walońskiego, flamandzkiego i Brukseli) oraz organów przedstawicielskich trzech wspólnot językowych (francuskiej, niemieckiej oraz francusko-niderlandzkiej wspólnoty Brukseli)². Skomplikowana struktura organów władzy ustawodawczej powoduje, że Belgia jest państwem, w którym proces ratyfikacji będzie zapewne trwać najdłużej. Jest to tym bardziej prawdopodobne, że w parlamencie federalnym proces wyrażenia zgody na ratyfikację rozpocznie się jesienią, ze względu na czerwcowe wybory i przerwę wakacyjną. Nie wstrzymuje to jednak procedury w parlamentach regionów i wspólnot. Poparcie dla ratyfikacji wykazuje większość partii politycznych, sprzeciw wyraża Blok Flamandzki, który jednak posiada niewielką reprezentację w parlamencie federalnym i nie-

¹ Zob. J. Dołęga, *Ratyfikacja traktatu akcesyjnego w państwach kandydujących do UE*, „Biuletyn” (PISM), nr 29 (133) z 23 maja 2003 r.

² Czwarta wspólnota – niderlandzka, od 1980 r. nie ma odrębnego organu przedstawicielskiego, jego kompetencje zostały przekazane do flamandzkiego parlamentu regionalnego.

co większe wpływy w parlamencie flamandzkim, jednak nie na tyle duże aby zablokować cały proces.

Dania. Parlament duński 4 czerwca br. wyraził zgodę na ratyfikację traktatu akcesyjnego. Żaden z deputowanych nie głosował przeciwko ratyfikacji, jedynie deputowani skrajnie prawicowej Duńskiej Partii Ludowej wstrzymali się od głosu. Ratyfikacja została dokonana przez królową 10 czerwca br.

Finlandia. Ratyfikacja umów międzynarodowych należy do prezydenta. Umowy, których treść obejmuje kwestie podlegające kompetencji parlamentu, wymagają wyrażenia zgody przez parlament. Tak jest w przypadku Traktatu Akcesyjnego. Procedura rozpocznie się jesienią. Przewiduje się jej zakończenie przed końcem roku. Wśród parlamentarnych partii politycznych nie ma przeciwników ratyfikacji.

Francja. Traktaty odnoszące się do organizacji międzynarodowych wymagają ratyfikacji w drodze ustawy. Wszelkie projekty ustaw mogą być poddane pod głosowanie w drodze referendum. Gdyby do tego doszło, mogłoby to zablokować rozszerzenie ze względu na niski poziom akceptacji rozszerzenia w społeczeństwie francuskim. Jednak w przypadku traktatu akcesyjnego referendum nie jest planowane. Głosowanie w parlamencie ma się odbyć jesienią. Zdecydowaną przewagę mają zwolennicy ratyfikacji.

Grecja. W Grecji ratyfikacja traktatu akcesyjnego zostanie dokonana przez parlament. Wszystkie liczące się partie polityczne (zwłaszcza socjalistyczna PASOK i konserwatywna Nowa Demokracja) popierają proces poszerzenia UE. Jedyna partia przeciwna integracji europejskiej to Komunistyczna Partia Grecji, mająca jednak niewielką siłę w parlamencie.

Hiszpania. Ratyfikacja umów międzynarodowych należy do króla, przy czym jego decyzja musi być kontrasygnowana przez prezesa rady ministrów. W przypadku traktatów o charakterze politycznym dodatkowo wymagana jest zgoda parlamentu. Poparcie dla ratyfikacji w parlamencie jest zapewnione, gdyż rządząca Partia Ludowa, która zdecydowanie opowiada się za rozszerzeniem, dysponuje bezwzględną większością głosów.

Holandia. Ratyfikacja umów międzynarodowych należy do prerogatyw królewskich, ale wymaga uprzedniej zgody obu izb parlamentu. Główne partie: chadecka CDA i socjalistyczna PvdA popierają rozszerzenie. Konstytucja holenderska nie przewiduje zgody na ratyfikację w trybie referendum.

Irlandia. Ratyfikacja traktatu akcesyjnego zostanie dokonana przez izbę niższą parlamentu. Najprawdopodobniej głosowanie odbędzie się jesienią. W irlandzkim parlamencie nie ma partii przeciwnych ratyfikacji.

Luksemburg. Zawarcia umów międzynarodowych dokonuje Wielki Książę (z obowiązkiem kontrasygnaty przez właściwego członka rządu), ale umowy dla swej skuteczności wymagają ratyfikacji przez parlament. Nie ma w parlamencie partii przeciwnych rozszerzeniu.

Niemcy. Umowy międzynarodowe ratyfikowane są przez prezydenta Niemiec. W przypadku traktatów o charakterze politycznym wymagana jest także zgoda obu izb parlamentu federalnego wyrażona w formie ustawy. Pomimo negatywnego stosunku do niektórych postanowień traktatu (np. dotyczących okresów przejściowych na nabywanie nieruchomości) części deputowanych, należy przewidywać przyjęcie ratyfikacji znaczną większością głosów w obu izbach. Prawdopodobnie procedura zostanie zakończona przed końcem tego roku.

Portugalia. Ratyfikacji umów międzynarodowych dokonuje prezydent za uprzednią zgodą parlamentu wyrażoną zwykłą większością głosów oraz za kontrasygnatą rady ministrów. Zdecydowana większość partii politycznych, w szczególności Partia Socjaldemokratyczna, Partia Socjalistyczna i Partia Ludowa, opowiada się za ratyfikacją. Przewiduje się, że procedura ratyfikacyjna nie zajmie dłużej niż pół roku.

Szwecja. W przypadku umów, które mają skutek w postaci zmiany prawa wewnętrznego oraz innych umów o istotnym znaczeniu, ratyfikacji dokonuje parlament. Traktat akcesyjny mieści się w tej drugiej grupie umów. Przewiduje się, że procedura rozpocznie się we wrześniu br., a zakończy na przełomie listopada i grudnia br. W Szwecji nie ma partii politycznych, które sprzeciwiałyby się procesowi rozszerzenia jako takiemu, choć niektóre zgłaszają wątpliwości co do skutków niektórych postanowień traktatu. Nie powinno to jednak zablokować ratyfikacji.

Wielka Brytania. Ratyfikacja umów międzynarodowych należy do prerogatyw królewskich. W imieniu królowej umowy międzynarodowe ratyfikuje Sekretarz Stanu do Spraw Zagranicznych i Wspólnoty Narodów, będący odpowiednikiem ministra spraw zagranicznych. Od lat dwudziestych ubiegłego wieku funkcjonuje praktyka konstytucyjna, tzw. Ponsonby Rule, zgodnie z którą wszystkie traktaty przed ratyfikacją muszą zostać przedłożone parlamentowi do rozpatrzenia. Procedura ratyfikacji ma zakończyć się jeszcze w trakcie obecnej sesji parlamentu czyli do końca listopada br. Trzy główne brytyjskie partie polityczne: Partia Pracy, Partia Konserwatywna i Liberalni Demokraci popierają proces rozszerzenia UE.

Włochy. Umowy międzynarodowe ratyfikowane są przez prezydenta, z tym że traktaty o charakterze politycznym wymagają zgody obu izb parlamentu wyrażonej w formie ustawy. Konstytucja włoska zawiera wyraźny zakaz przeprowadzania referendum w sprawie ratyfikacji umów międzynarodowych. Za ratyfikacją opowiadają się zarówno partie koalicji jak i opozycji, z wyjątkiem części członków byłej partii komunistycznej, (skupionych w partii *Rifondazione Comunista*) oraz niektórych polityków nacjonalistycznej Ligi Północnej.

Obowiązywanie procedur ratyfikacyjnych z użyciem wyłącznie instytucji demokracji pośredniej we wszystkich państwach członkowskich UE powoduje, że zorganizowanie procesu ratyfikacji jest znacznie prostsze, szybsze i pozwalające na uniknięcie wydatków związanych z organizacją kampanii przedreferendalnej i głosowania. W większości państw wyboru takiej procedury dokonano w drodze decyzji politycznej, w niektórych państwach możliwości takiego wyboru nie było, gdyż prawo konstytucyjne zabrania organizowania referendum w sprawie ratyfikacji umów międzynarodowych. Nie można wykluczać, że przeciwnicy ratyfikacji będą dążyli do zorganizowania referendum w którymś z państw, w których jest to dopuszczalne, ale prawdopodobieństwo takiego rozwoju wydarzeń jest niewielkie. Większość partii politycznych w parlamentach państw członkowskich opowiada się za rozszerzeniem UE, a w większości państw liczba obywateli będących zwolennikami rozszerzenia znacznie przewyższa liczbę jego przeciwników. Jeśli chodzi o obywatelską inicjatywę referendum w Austrii, jednym z krajów o społeczeństwie najbardziej niechętnym wobec rozszerzenia, konstytucja nie przewiduje takiego prawa. Wydaje się więc, że zmiana przyjętych modeli procesu ratyfikacyjnego nie nastąpi. Jeśli chodzi o etap prac w parlamentach, poparcie dla rozszerzenia jest duże albo co najmniej wystarczające dla ratyfikacji. Pewnym problemem może być długość procedury wynikająca zarówno ze stopnia jej skomplikowania (np. w Belgii) jak i typu kultury politycznej (np. we Włoszech, gdzie zachodzą obawy, że debata nad ratyfikacją może być pretekstem do wewnętrznych walk politycznych, tak jak to było w przypadku rozszerzenia NATO). Państwa te należą do tych spośród państw członkowskich, które zazwyczaj najpóźniej ratyfikują wszelkie umowy międzynarodowe, w odróżnieniu do np. Danii, która z kolei należy do państw o najsprawniejszym procesie ratyfikacyjnym.

OGŁOSZENIA

„Polski Przegląd Dyplomatyczny”**Polska w Unii Europejskiej – Artykuły****t. 1, nr 1 (1), 2001****Jacek Foks**

Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców. Polska-Unia Europejska

Beata Górka-Winter, Edyta Posel-Częścik

Wspólna Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej.

Głos w dyskusji polskiej

t. 1, nr 2 (2), 2001**Edyta Posel-Częścik**

Miejsce Litwy i Polski w przestrzeni transatlantycznej

Beata Górka-Winter

Polsko-litewska współpraca w dziedzinie bezpieczeństwa

Ewa Maziarz, Anna Pochylczuk

Stanowisko Rzeczypospolitej Polskiej wobec wzmocnionej współpracy w Unii Europejskiej.

Głos w dyskusji

t. 1, nr 4 (4), 2001**Małgorzata Krystyniak i zespół***Acquis* Schengen w Polsce i innych państwach Grupy Wyszehradzkiej**Beata Górka-Winter, Edyta Posel-Częścik**

Europejska Tożsamość w dziedzinie Bezpieczeństwa i Obrony – perspektywa państw NATO pozostających poza Unią Europejską

Urszula Kurczewska

Lobbying w Unii Europejskiej

t. 2, nr 2 (6), 2002**Urszula Kurczewska**

Polska a Unia Europejska (2001)

Sławomir Dębski

Polska i kraje sąsiednie w 2001 roku

Katarzyna Sochacka, Adriana Żelazo

Kampanie przedreferendalne w sprawie członkostwa w UE: Finlandia i Austria oraz Węgry,

Estonia, Słowacja, Litwa i Polska

t. 2, nr 3 (7), 2002**Ryszard Stemplowski**

Na rzecz integracji europejskiej

t. 2, nr 4 (8), 2002**Małgorzata Kwiatkowska**

Polska, Hiszpania i Portugalia a polskie członkostwo w UE

Krzysztof Balon i zespół

Dekrety Benesza

t. 2, nr 5 (9), 2002**Ryszard Stemplowski**

O bezpieczeństwie w Europie

t. 2, nr 6 (10), 2002**Ryszard Stemplowski**

Integracja w integracji

t. 3, nr 1 (11), 2003**Jerzy Buzek**

Polska w Unii Europejskiej: Jaka polityka zagraniczna?

Jacek Foks

Unia Europejska i sport – aspekty prawne

t. 3, nr 2 (12), 2003**Józef Oleksy**

Polska w Unii Europejskiej: Jaka polityka zagraniczna?