



POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
BIURO ANALIZ

BIULETYN

nr 42 (287) • 2 czerwca 2005 • © PISM

nr egz. _____

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Dorota Dołęgowska (redaktor techniczny), Adam Eberhardt, Maria Konopka-Wichrowska (red. tekstu), Maciej Krzysztofowicz, Grażyna Nowocien-Mach (redaktor tekstu), Emil Pietras (sekretarz Redakcji), Edyta Posel-Częściak, Rafał Tamogórski

Proces ratyfikacji TUK – ocena i perspektywy

Janusz Dołęga, Rafał Tarnogórski

Brak zgody na ratyfikację przez Francję i Holandię Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy oznacza, iż nie wejdzie on w życie w przewidzianym terminie. Spowodowany tym kryzys zmusza państwa członkowskie do ponownego zajęcia się treścią Traktatu. Możliwe scenariusze, to ratowanie TUK lub poszukiwanie innej drogi przeprowadzenia reformy. Ze względów politycznych najbardziej prawdopodobne wydaje się podjęcie próby zachowania, w jak największym zakresie, materii TUK, co może jednak skończyć się niepowodzeniem.

Podpisany 29 października 2004 r. Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy (TUK) jest wielostronną umową międzynarodową, bezterminową, ze względu na treść kwalifikowaną jako umowa o charakterze prawotwórczym. W systemie prawa wspólnotowego jest źródłem prawa pierwotnego jako traktat rewizyjny – czyli zmieniający traktaty ustanawiające Unię Europejską. Jako umowa międzynarodowa podlega regułom prawa międzynarodowego, w tym uregulowaniom odnoszącym się do trybu zawarcia umowy. Państwo przystępujące do umowy staje się jej stroną poprzez oświadczenie woli wyrażone w odpowiedni sposób. Nie ma wymogów co do formy oświadczenia, ale istotne jest, by wola państwa określona została przez uprawnione do tego organy. Ratyfikacja to najbardziej uroczysty sposób wyrażenia zgody na zaciągnięcie zobowiązania. W sferze prawa krajowego jej następstwem jest wydanie decyzji przez głowę państwa o ratyfikacji umowy, a na płaszczyźnie prawa międzynarodowego – wymiana dokumentów ratyfikacyjnych lub złożenie dokumentu ratyfikacyjnego u depozytariusza (w przypadku traktatu wielostronnego), który to akt pociąga za sobą skutki prawnomiędzynarodowe.

W przypadku TUK tryb zawarcia i procedurę wejścia w życie zawiera art. IV-447, w którym stwierdzono, iż traktat podlega ratyfikacji przez państwa-sygnatariuszy zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi. Jako datę wejścia w życie określono 1 listopada 2006 r., pod warunkiem że zostaną złożone do depozytu wszystkie dokumenty ratyfikacyjne. W przeciwnym razie przewidziano jego wejście w życie pierwszego dnia drugiego miesiąca następującego po złożeniu do depozytu dokumentu ratyfikacyjnego przez państwo-sygnatariusza, które jako ostatnie spełni tę formalność. Jako depozytariusza wskazano Republikę Włosk. W deklaracji nr 30 w sprawie ratyfikacji, dołączonej do TUK, zawarto zobowiązanie państw członkowskich UE do przekazania sprawy Radzie Europejskiej, gdyby w ciągu dwóch lat od

podpisania traktatu został on ratyfikowany przez 20 państw, a pozostałe napotkały trudności w postępowaniu ratyfikacyjnym¹. Deklarację tę należy traktować jako kontekst TUK, mający znaczenie w jego interpretacji, odzwierciedlający konsensus osiągnięty między wszystkimi stronami w związku z zawarciem traktatu stosownie do postanowień art. 31 ust. 2 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów.

W przypadku gdy ratyfikacja jest wymagana, stanowi niezbędny warunek wejścia w życie traktatu. Nie jest ona aktem formalnym, lecz ma zasadnicze znaczenie. Kwestia wyrażenia zgody na związanie się umową międzynarodową bądź jej odrzucenie jest suwerenną decyzją i państwa dysponują w tej materii pełną swobodę. Decyzja o niewyrażeniu zgody na ratyfikację TUK oznacza, iż nie stanie się on prawem obowiązującym, gdyż do jego wejścia w życie niezbędne jest złożenie wszystkich dokumentów ratyfikacyjnych. Brak decyzji o przeprowadzeniu procedury ratyfikacyjnej pociąga za sobą ten sam skutek. W Polsce procedura ratyfikacyjna została wszczęta 9 marca 2005 r. wraz z przesłaniem tekstu traktatu przez prezesa Rady Ministrów marszałkowi Sejmu, zgodnie z art. 69 ustawy o referendum ogólnokrajowym w związku z art. 15 ustawy o umowach międzynarodowych. Decyzja o kontynuowaniu procesu ratyfikacji i jej trybie należy do parlamentu.

Brak zgody na związanie się traktatem przez Francję i Holandię powoduje konieczność podjęcia decyzji przez państwa członkowskie co do kierunku dalszej reformy instytucjonalnej UE. Zważywszy na wysiłek włożony w wypracowanie postanowień TUK, zapewne tekst traktatu będzie stanowił punkt odniesienia. Należy rozważyć kilka scenariuszy. Można je podzielić na takie, w których będzie podjęta próba ratowania traktatu, oraz takie, które będą wyrazem poszukiwania innej drogi przeprowadzenia reformy.

Warianty ocalenia TUK. Próby ratowania traktatu mogą przybrać różne formy. Po pierwsze, mogą polegać na dążeniu do uzyskania pozytywnego wyniku obecnego procesu ratyfikacyjnego. Może zostać podjęta decyzja o czasowym zamrożeniu procedury ratyfikacyjnej, aby państwa członkowskie zyskały czas na refleksję nad dalszym losem TUK.

Utrzymanie traktatu w całości może nastąpić jedynie w drodze ponownych głosowań tam, gdzie w referendach odrzucono traktat. Jednakże w miarę zwiększania się liczby podobnych przypadków maleje prawdopodobieństwo realizacji takiego scenariusza. Ponadto w odniesieniu do TUK analogia do przypadków ponownych referendów przy ratyfikacji Traktatu z Maastricht przez Danię oraz Traktatu Nicejskiego przez Irlandię nie ma zastosowania. Jeśli chodzi o Traktat z Maastricht, zastosowano wyłączenie Danii z niektórych nowych polityk stanowiących przyczynę odrzucenia traktatu w pierwszym referendum. W przypadku irlandzkim Rada Europejska wydała deklarację z zapewnieniem, że Traktat Nicejski nie narusza wojskowej neutralności Republiki Irlandii, co podnoszono przed pierwszym referendum jako zarzut. Postulaty odnośnie do kształtu TUK różnią się w zależności od państwa członkowskiego, co dotyczy nie tylko Francji i Holandii, lecz także państw, które jeszcze nie podjęły decyzji

Z podobnych względów niewielkie szanse powodzenia ma kolejny scenariusz, czyli renegocjacja Traktatu i ponowne rozpoczęcie całego procesu ratyfikacyjnego. Traktat konstytucyjny jest efektem żmudnie wypracowanego kompromisu między interesami dwudziestu pięciu państw, w którym przeforsowano dużo propozycji francuskich dotyczących ochrony socjalnej, m.in. inkorporację do tekstu TUK Karty Praw Podstawowych, czy rozdział o usługach publicznych. Najprawdopodobniej próba wprowadzenia dalszych zmian w tym kierunku nie spotkałaby się z aprobatą państw o orientacji mniej etatystycznej. Jeśli chodzi o renegocjację, wydaje się, że większe szanse ma pomysł zwołania konferencji międzyrządowej o ograniczonym mandacie, tzw. mini-konferencji (mini-IGC), na której przygotowano by projekt traktatu zawierającego jedynie główne postanowienia o charakterze ustrojowym. Oczywiście taka umowa zastępowałaby dotychczasowe prawo pierwotne tylko w części, nie zostałaby więc spełniony postulat uproszczenia prawa.

¹ Zob. M. Krzysztofowicz, *Nieratyfikowanie TUK przez Francję – konsekwencje dla procesu ratyfikacyjnego*, „Biuletyn” (PISM), nr 41 (286) z 31 maja 2005 r.

Możliwy jest także scenariusz, w którym zwolennicy TUK będą chcieli wprowadzić jego pewne rozwiązania jako uzupełnienie, czy też stopniowe zastępowanie obowiązującego prawa pierwotnego. Może się to odbywać na różne sposoby. Część z tych postanowień nie wymaga trybu ratyfikacji, co więcej, niektóre już zaczynają być wprowadzane w życie (np. Europejska Agencja Obrony, Europejska Służba Działań Zewnętrznych). W takim wypadku wymagana jest jedynie decyzja Rady Europejskiej wraz z odpowiednim aktem Rady UE i ewentualnie porozumieniem międzyinstytucjonalnym Rady UE z Komisją lub Parlamentem (jeśli reforma dotyczy którejkolwiek z tych instytucji). Bez ratyfikacji można np. wprowadzić urząd Ministra Spraw Zagranicznych UE. Najważniejsze jednak zmiany (np. system głosowania w Radzie UE, stały przewodniczący Rady Europejskiej) wymagają traktatu rewizyjnego. Największe trudności dotyczą zmian, które polegają na przeniesieniu kompetencji z poziomu państw członkowskich do poziomu UE, gdyż ich ratyfikacja musi spełniać ostrzejsze warunki, a często również wymaga zmian w konstytucjach państw członkowskich. Dlatego też ten scenariusz pozwoli raczej na bardzo ograniczone zmiany. Modyfikacje mogłyby zostać wprowadzone przy następnym rozszerzeniu w traktacie akcesyjnym. Mogłoby to dotyczyć traktatu o przystąpieniu do UE Chorwacji, jako że Traktat o przystąpieniu Rumunii i Bułgarii został już podpisany.

Poszukiwanie innych rozwiązań. Warto rozważyć także scenariusz, który można umownie nazwać scenariuszem niedziałania. Zakłada on, że po upływie terminu wskazanego w deklaracji nr 30 państwa członkowskie zdecydują się na uznanie fiaska TUK i wstrzymają się na kilka lat od podejmowania nowych inicjatyw dotyczących reformy instytucjonalnej. W tym czasie monitorowano by funkcjonowanie UE pod rządami Traktatu Nicejskiego w celu rozważenia jego modyfikacji lub zastąpienia w przyszłości innym dokumentem. Scenariusz ten wydaje się obecnie mało prawdopodobny dlatego, że takie rozwiązanie mogłoby oznaczać spowolnienie procesu integracji, co będzie trudne do zaakceptowania dla polityków, którzy od dawna deklarują pogłębianie integracji jako swój główny cel w polityce europejskiej. Jednakże wynik referendum we Francji i Holandii może wskazywać, iż w społeczeństwach państw UE nie ma przyzwolenia na pogłębianie integracji, zwłaszcza z udziałem nowych państw członkowskich. W porównaniu z innymi rozwiązaniami zgoda na funkcjonowanie UE na podstawie Traktatu z Nicei oraz odłożenie dyskusji o reformach instytucjonalnych byłoby stosunkowo najłatwiejsze i pozwoliłoby na rozważenie przyszłego instytucjonalnego kształtu Unii Europejskiej.

OGŁOSZENIA

Komunikat

27 maja 2005 r.

prof. dr hab. Roman Kuźniar

otrzymał akt powołania

przez Prezesa Rady Ministrów na stanowisko

dyrektora

Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych

Dotychczasowy dyrektor Akademii Dyplomatycznej MSZ
objął stanowisko z dniem 1 czerwca 2005 r.

Roman Kuźniar – profesor nauk humanistycznych
i ambasador tytularny.

Od 1982 r. do chwili obecnej jest pracownikiem naukowym Instytutu Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, gdzie od 1992 r., na stanowisku profesora, kieruje Zakładem Studiów Strategicznych. Prowadzi wykłady z zakresu międzynarodowych stosunków politycznych, praw człowieka, studiów strategicznych, organizacji międzynarodowych i polityki zagranicznej RP.

Od 1990 r. pracuje w MSZ kolejno jako: dyrektor Departamentu Planowania i Analiz (1992–1994); minister pełnomocny w Stałym Przedstawicielstwie RP przy ONZ w Genewie (1994–1998); pracownik (1998–2002) i dyrektor (2000–2002) Departamentu Strategii i Planowania Polityki Zagranicznej oraz dyrektor Akademii Dyplomatycznej (2003–2005).