



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

nr 35 (449) • 7 sierpnia 2007 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Adam Eberhardt, Łukasz Kulesa, Emil Pietras (sekretarz Redakcji)

Perspektywy konferencji międzyrządowej 2007

Aleksandra Kreczmańska

Należy się spodziewać, że prezydencja portugalska zdoła wyjątkowo szybko zakończyć Konferencję Międzyrządową. Przebieg negocjacji nie powinien być konfliktowy, choć pozostaje do wyjaśnienia kilka potencjalnie kontrowersyjnych kwestii, a traktat rewizyjny spotyka się z krytyką. Jednak wśród państw członkowskich UE przeważa opinia, że należy jak najszybciej zamknąć przedłużającą się reformę instytucji Unii Europejskiej. W tej sytuacji najciekawszym elementem obecnego etapu zmian instytucjonalnych UE może stać się proces ratyfikacji traktatu rewizyjnego – będzie to kolejne wyzwanie dla elit politycznych państw członkowskich.

Podczas posiedzenia Rady ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych 23 lipca br. oficjalnie rozpoczęto Konferencję Międzyrządową (IGC). Prezydencja portugalska przedstawiła tego dnia cztery dokumenty, nad którymi będzie pracować Konferencja: projekt traktatu rewizyjnego, tekst jego preambuły oraz propozycje deklaracji i protokołów. Treść tych dokumentów wynika z uzgodnień przyjętych na czerwcowej Radzie Europejskiej i zawartych w szczegółowym mandacie IGC.

Traktat rewizyjny – forma i treść. Traktat rewizyjny ma być dokumentem wprowadzającym zmiany do obecnych podstaw prawnych UE: Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) oraz Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE), który w przyszłości będzie nosić nową nazwę – Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). W obecnej formie, jako dokument zmieniający dotychczasowe postanowienia prawa pierwotnego UE, traktat rewizyjny jest mało przejrzysty i przeznaczony niemal wyłącznie dla prawników i ekspertów.

Zgodnie z ustaleniami poczynionymi przez Radę Europejską traktat rewizyjny zachowuje kluczowe reformy zaproponowane w Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy z 2004 r. (TUK). Zmiany jakie zostaną wprowadzone – w porównaniu do uzgodnień zawartych w TUK – mają ważne znaczenie symboliczne i polityczne. Modyfikacje te (odejście od symboliki państwowej – waluta, flaga, hymn, etc.) odzwierciedlają obawy i wątpliwości poszczególnych krajów co do aktualnego etapu procesu integracji europejskiej.

Zwolennicy TUK przyjęli tekst projektu nowego traktatu z umiarkowanym zadowoleniem. Ich poparcie dla traktatu rewizyjnego opiera się na przekonaniu, że istota TUK została zachowana. Pomimo tego krytykują mało czytelny tekst projektu oraz poczynione w nim ustępstwa polityczne i symboliczne. Giuliano Amato, były zastępca przewodniczącego Konwentu Europejskiego, stwierdził, że nieczytelna forma traktatu rewizyjnego to celowe zamierzenie przywódców europejskich, aby tekst utracił „konstytucyjny” charakter i aby obywatele nie byli w stanie zrozumieć jego postanowień. Dzięki temu można będzie uniknąć referendum ratyfikacyjnych w wielu krajach. Z kolei Valéry Giscard d'Estaing, przemawiając na spotkaniu Komisji ds. Konstytucyjnych Parlamentu Europejskiego, podkreślał, że niektóre ustępstwa polityczne poczynione przez Radę Europejską nie są uzasadnione. Przykładowo, rezygnacja z flagi jako symbolu Unii nie odzwierciedla nastrojów społeczeństw europejskich, uwidocznionych w niedawnych badaniach opinii publicznej Eurobarometru.

Wielu dotychczasowych przeciwników TUK uznało, że zmiany wniesione przez traktat rewizyjny uwzględniają ich zastrzeżenia zgłaszane do TUK. Pojawiają się jednak również opinie, że skoro co do treści traktat rewizyjny w bardzo małym stopniu odbiega od ustaleń z 2004 r., to nowa forma powinna być odczytywana jedynie jako

próba zdeorientowania wyborców. Taka krytyka traktatu rewizyjnego jest widoczna zwłaszcza w Wielkiej Brytanii: w postawie opozycyjnej Partii Konserwatywnej, jak i eurosceptycznych think tanków np. Open Europe. Podobne stanowisko zajmuje czeskie Centrum pro ekonomiku a politiku, związane z prezydentem Vaclavem Klausem.

Rozwiązanie przyjęte podczas czerwcowej Rady Europejskiej, opierające się przede wszystkim na koncepcji „dekonstytucjonalizacji” TUK, spotyka się więc z krytyką zarówno ze strony dawnych zwolenników, jak i przeciwników TUK. Jednak przeważa opinia, że taki kompromis był najrozsądniejszym wyjściem z impasu wywołanego negatywnymi wynikami referendum we Francji i Holandii.

Perspektywy IGC. Przedstawiony przez prezydencję projekt traktatu jest dokumentem roboczym, nad którym w najbliższym miesiącu będą pracować prawnicy i eksperci państw członkowskich. Podsumowanie ich prac nastąpi na początku września na nieformalnym spotkaniu ministrów spraw zagranicznych, gdzie rozstrzygnięte zostaną ewentualne wątpliwości niewyjaśnione przez prawników. Celem prezydencji jest zakończenie negocjacji IGC 18-19 października podczas szczytu Rady Europejskiej w Lizbonie.

Wśród większości państw członkowskich panuje zgoda, żeby szybko sfinalizować prace nad traktatem rewizyjnym i zakończyć reformę instytucjonalną, która zdominowała ostatnie lata. Dlatego ewentualne nowe kontrowersje podczas IGC są mało prawdopodobne. Niemniej jednak pozostaje do rozstrzygnięcia kilka potencjalnie drażliwych kwestii.

W sprawie tzw. kompromisu z Joanniny Polska zadeklarowała, że „rozsądny czas” przewidziany w porozumieniu z 1994 r. będzie rozumieć jako „czas potrzebny do osiągnięcia zgody”, podkreślając, że nie będzie dążyć do tego, aby okres ten sprecyzowano jako dwa lata. Zaproponowała jednocześnie, aby mechanizm ten został przeniesiony do tekstu traktatu, a nie – jak przewidziano – sformułowany w dołączonej do niego deklaracji. Byłoby to pewnym wzmocnieniem jego postanowień, gdyż deklaracja nie jest aktem prawnie wiążącym. W kwestii tej potrzebna będzie jednak zgoda wszystkich państw – tylko taki tryb podejmowania decyzji jest właściwy dla Konferencji Międzyrządowej.

Ponadto, pewne trudności mogą być związane z wyłączeniami przewidzianymi dla niektórych państw członkowskich w mandacie IGC. W szczególności można spodziewać się intensywnej debaty na temat zakresu wyłączenia państw ze stosowania Karty Praw Podstawowych. Dotyczyłoby to również Polski, która zarezerwowała sobie prawo do takiego rozwiązania.

Ratyfikacja i legitymizacja traktatu rewizyjnego. Perspektywa szybkiego sfinalizowania prac IGC jest coraz bardziej prawdopodobna. W tej sytuacji głównym wyzwaniem staje się proces ratyfikacji traktatu rewizyjnego. Dotychczasowe doświadczenia ratyfikacji przez referenda – negatywne wyniki w Danii w 1992 r., w Irlandii w 2001 r. oraz we Francji i Holandii w 2005 r. – powodują, że zdecydowana większość państw członkowskich będzie chciała wybrać drogę parlamentarną.

Przytoczeni powyżej krytycy traktatu rewizyjnego mogą uważać wybór ratyfikacji parlamentarnej za niedemokratyczny i celowo pomijający opinię społeczeństw europejskich. Wprawdzie postulat przeprowadzenia referendum w krajach, w których bądź obiecano referendum w sprawie TUK, bądź też wynik referendum był negatywny, może wydawać się zrozumiały, należy jednak podkreślić, że akceptacja traktatu przez parlamenty narodowe to procedura w pełni prawomocna i demokratyczna.

Podsumowanie. Jeżeli prezydencji portugalskiej uda się zakończyć IGC w październiku br. będzie to duży sukces przywódców europejskich, dzięki któremu Unia Europejska wyjdzie z trwającego już dwa lata kryzysu. Podpisanie Traktatu Lizbońskiego do końca 2007 r. otworzy możliwość skoncentrowania się na pilnych problemach stojących przed UE takich jak: polityka energetyczna, przyszłość Kosowa, reforma wspólnej polityki rolnej, czy też walka ze zmianami klimatycznymi. Podpisanie traktatu rewizyjnego nie zakończy jednak procedury rewizji traktatów: potrzebne będą jeszcze udane ratyfikacje, które mogą okazać się kolejnymi wyzwaniami dla elit politycznych państw członkowskich.