



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

nr 29 (443) • 29 czerwca 2007 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Adam Eberhardt, Łukasz Kulesa,
Monika Gubernat (sekretarz Redakcji)

Mandat konferencji międzyrządowej – główne uzgodnienia

Beata Wojna

Mandat określa cele konferencji międzyrządowej oraz zmiany, jakie należy wprowadzić w traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej. Jest precyzyjny, ograniczając tym samym możliwości szerokich interpretacji czy też otwierania nowych kwestii. Można spodziewać się więc, że prace IGC będą przebiegały szybko i zakończą się w planowanym terminie, czyli do końca 2007 r. Mandat zawiera większość uzgodnień zawartych w Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy, aczkolwiek osiągnięcie kompromisu było możliwe jedynie dzięki wprowadzeniu mechanizmów zabezpieczających i wyłączeń w obszarach najbardziej spornych.

Rada Europejska obradująca 21 i 22 czerwca zdecydowała, że do końca lipca br. zostanie zwołana konferencja międzyrządowa (IGC). Podstawę i zakres jej prac wyznaczy przyjęty podczas spotkania mandat. Określono w nim ogólne cele IGC oraz zmiany jakie należy wprowadzić w traktatach stanowiących podstawę działania Unii Europejskiej.

Cele IGC. Zadaniem konferencji międzyrządowej jest przygotowanie projektu traktatu rewizyjnego, nazywanego traktatem refonnującym, który wprowadzi zmiany w Traktacie o Unii Europejskiej (TUE), w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską (TWE) oraz w Traktacie ustanawiającym Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (Euratom), przy czym modyfikacje tego ostatniego będą miały charakter wyłącznie techniczny.

Określając w ten sposób zadanie IGC, szefowie państw i rządów z UE zrezygnowali z koncepcji traktatu – konstytucji. Zdecydowali również odejść od jakichkolwiek określeń (konstytucja, minister spraw zagranicznych UE, ustawa, ustawa ramowa) oraz symboli (flaga, hymn, dewiza), które mogłyby sugerować konstytucyjny charakter traktatów stanowiących podstawę UE.

Zakres zmian w Traktatach. Punktem wyjścia negocjacji Rady Europejskiej był Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy (TUK) – był to skutek kompromisu wokół deklaracji berlińskiej z marca br., która upamiętniała 50-lecie traktatów rzymskich. Większość uzgodnień zawartych w TUK została włączona do przygotowanego na szczycie w Brukseli mandatu konferencji międzyrządowej.

Przedstawiciele państw członkowskich zgodzili się, aby Unia uzyskała osobowość prawną i stała się prawnym następcą Wspólnoty Europejskiej. W tej sytuacji TWE zmieni nazwę, stając się Traktatem o funkcjonowaniu Unii, a określenie „Wspólnota” zostanie zastąpione w całym tekście określeniem „Unia”.

Przyjęto, niemalże w całości, pakiet instytucjonalny wynegocjowany w 2004 r., tzn. system głosowania w Radzie UE oparty na zasadzie podwójnej większości: państw (55%) i obywateli (65%), stałą prezydencję Rady Europejskiej, zwiększenie uprawnień oraz wybór przewodniczącego Komisji Europejskiej przez Parlament Europejski a także ograniczenie liczby komisarzy.

Odpowiadając na zastrzeżenia Holandii oraz Czech, zadbano o rozgraniczenie kompetencji między UE a państwami członkowskimi. Między innymi wzmocniono wpływ parlamentów narodowych na stanowienie prawa unijnego oraz uzgodniono, że kompetencje unijne mogą powrócić do państw członkowskich, gdy nie są wykonywane lub też jeśli Rada tak postanowi.

W zakresie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa zaakceptowano utworzenie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych i pogłębioną współpracę w dziedzinie obrony. Zgodzono się także na Wysokiego Przedstawiciela

UE ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, który łącząc funkcje komisarza ds. stosunków zewnętrznych i przedstawiciela Rady ds. wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, będzie równocześnie przewodniczył Radzie ds. Stosunków Zewnętrznych. Konferencja międzyrządowa zobowiązana jest do przyjęcia deklaracji, która podkreśli, że postanowienia dotyczące wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa nie będą miały wpływu na podstawę prawną obowiązki i uprawnienia państw członkowskich w zakresie formułowania i prowadzenia swojej polityki zagranicznej.

W mandacie przewiduje się uwspólnotowanie współpracy w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Jednakże do traktatów unijnych, i to jest nowość w porównaniu z uzgodnieniami zawartymi w TUK, wprowadzony zostanie mechanizm umożliwiający państwom członkowskim nieuczestniczenie we współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych. W praktyce może to prowadzić do dużego zróżnicowania współpracy w tych obszarach.

Rada Europejska zdecydowała również o wprowadzeniu do traktatów odniesienia do solidarności energetycznej, wspierania rozwoju powiązań między sieciami energetycznymi, walki ze zmianami klimatycznymi oraz o ogólnym określeniu kryteriów rozszerzenia UE. Ustępstwem wobec Francji było usunięcie z artykułu 2 TUE, dotyczącego celów UE, nawiązania do budowy rynku wewnętrznego opartego na niezakłóconej konkurencji. W ten sposób może przestać obowiązywać jedna z głównych zasad budowy jednolitego rynku: równe warunki konkurencji.

Wybrane kwestie sporne. Ze względu na rozbieżności stanowisk, osiągnięcie kompromisu w sprawie mandatu konferencji międzyrządowej stało się możliwe dzięki wprowadzeniu mechanizmów przejściowych i zabezpieczających oraz wyłączeń w sprawach i obszarach najbardziej spornych.

W odpowiedzi na polską propozycję pierwotowego liczenia głosów państw w Radzie UE uzgodniono, że system głosowania w Radzie oparty na zasadzie podwójnej większości wejdzie w życie dopiero 1 listopada 2014 r. Do tego czasu będzie obowiązywał system nicejski, przy czym do 31 marca 2017 r. każdy członek Rady będzie miał prawo wystąpić z wnioskiem, aby decyzja podejmowana większością kwalifikowaną została przyjęta zgodnie z zasadami określonymi w traktacie z Nicei. W porównaniu z TUK przewidującym wprowadzenie podwójnej większości w 2009 r., oznacza to wydłużenie żywotności systemu nicejskiego o osiem lat. Równocześnie wzmocniony został mechanizm pozwalający na opóźnienie (ale nie całkowite zablokowanie) aktu prawnego przyjmowanego przez Radę większością kwalifikowaną. W sytuacji gdy 75% liczby państw lub grupa państw reprezentująca 75% liczby ludności UE, niezbędne do utworzenia mniejszości blokującej, zgłosi swój sprzeciw, Rada zobowiązana jest do podjęcia wszelkich inicjatyw ułatwiających stworzenie szerszej podstawy do osiągnięcia porozumienia. Od 2017 r. wystarczy 55% ludności lub liczby państw do uruchomienia tego mechanizmu, nazywanego kompromisem z Joaniny, od porozumienia Rady Europejskiej z 1994 roku zawartego w tym greckim mieście.

Przedmiotem kontrowersji była również Karta Praw Podstawowych UE. Rada Europejska zdecydowała nie włączać jej do traktatu reformującego, chociaż artykuł dotyczący praw podstawowych nada temu dokumentowi charakter prawnie wiążący oraz określi zakres jego stosowania. Wielka Brytania zapewniła sobie we włączonym do mandatu protokole, że Karta nie będzie miała zastosowania do Zjednoczonego Królestwa. Delegacje polska i irlandzka zastrzegły sobie prawo przyłączenia się do tego protokołu. Polska zgłosiła również jednostronną deklarację mówiącą, że Karta w żaden sposób nie będzie wpływała na kompetencje państw członkowskich do stanowienia prawa w zakresie moralności publicznej, prawa rodzinnego, ochrony godności ludzkiej i poszanowania fizycznej i moralnej integralności człowieka.

Perspektywy IGC. Prace konferencji międzyrządowej będą trwały w czasie prezydencji portugalskiej, która już pod koniec lipca ma przedstawić projekt traktatu reformującego. Oczekuje się, że negocjacje zostaną zakończone nie później niż do końca 2007 r., tak aby ratyfikacja dokumentu przez państwa członkowskie nastąpiła przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w czerwcu 2009 r.

Przyjęty przez Radę Europejską mandat jest szczegółowy. Zdecydowanie różni się od ogólnych mandatów wcześniejszych konferencji międzyrządowych. Przewiduje wprowadzenie do obowiązujących traktatów tylko tych elementów, które były uzgodnione na konferencji międzyrządowej w 2004 r. i zostały ostatecznie zaakceptowane przez Radę w czasie ostatniego jej spotkania, ograniczając tym samym możliwości szerokich interpretacji czy też otwierania nowych kwestii. Można spodziewać się więc, że prace IGC będą przebiegały szybko i zakończą się w planowanym terminie. Zwłaszcza że przyjęcie mandatu świadczy o istnieniu silnej woli politycznej w państwach członkowskich zainteresowanych szybkim rozwiązaniem problemu reformy instytucjonalnej UE. Warto jednak pamiętać, że negocjacje prowadzące do wypracowania satysfakcjonującego wszystkie strony kompromisu były bardzo skomplikowane i z trudem udało się pogodzić stanowiska państw stojących na skrajnych pozycjach (Polska, Czechy, Holandia, Wielka Brytania versus między innymi Niemcy, Włochy, Hiszpania, Belgia). W tej sytuacji nie można wykluczyć napięć i kontrowersji w czasie konferencji międzyrządowej. Zwłaszcza w sytuacji, gdy kolejne państwa członkowskie będą dążyły do uzyskania wyłączeń.