



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

nr 46 (460) • 23 października 2007 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Adam Eberhardt, Łukasz Kulesa

Przebieg Konferencji Międzyrządowej 2007 oraz szczyt w Lizbonie

Aleksandra Kreczmańska

Pierwszego dnia szczytu w Lizbonie, 18 października br., przywódcy europejscy zaakceptowali projekt traktatu rewizyjnego, który ma zakończyć rozpoczęty w 2002 r. proces reformy instytucjonalnej UE. Traktat lizboński z jednej strony przejmuje najważniejsze reformy zaproponowane w Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy (TUE), z drugiej zaś jest kompromisem politycznym, ustępstwem wobec państw, które miały co do niego zastrzeżenia. Szybki przebieg prac Konferencji Międzyrządowej oraz stosunkowo krótkie negocjacje na szczycie w Lizbonie świadczą o tym, że wśród państw członkowskich panuje zgoda na zamknięcie reformy instytucjonalnej UE.

Przebieg Konferencji Międzyrządowej. Tak jak się tego spodziewano, Konferencja Międzyrządowa (IGC), mająca na celu przyjęcie traktatu rewizyjnego, przebiegała w sposób nietypowy. Dzięki niezwykle precyzyjnie określonymu mandatowi IGC, który został ustalony na czerwcowej Radzie Europejskiej, rozmowy o tekście traktatu miały głównie charakter techniczny. Uniknięto kolejnej dyskusji politycznej nad reformą UE, choć w czasie negocjacji pojawiły się pewne trudności.

Od lipca br. trwały prace prawników, których zadaniem było przekształcenie ustaleń czerwcowych w konkretne zapisy traktatowe. Projekt traktatu został przedstawiony na początku października. Główną kwestią sporną na tym etapie prac okazały się wyłączenia, jakie Wielka Brytania zapewniła sobie na czerwcowym szczycie (w zakresie współpracy sądowej i policyjnej w sprawach karnych oraz jeśli chodzi o Kartę Praw Podstawowych). Jednak udało się znaleźć rozwiązanie satysfakcjonujące zarówno Wielką Brytanię, jak i inne państwa członkowskie. Choć w swoim wystąpieniu na tydzień przed szczytem UE premier Gordon Brown podkreślał, że Wielka Brytania zawetuje w Lizbonie każde porozumienie, które nie uwzględni najważniejszych dla niej zagadnień, to kierował te słowa do krajowej opinii publicznej.

Przed samym szczytem nadal kilka spraw pozostawało nierozwiązanych – przede wszystkim forma zapisania mechanizmu z Joaniny w traktacie oraz postulat Włoch odnośnie nowej alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim (PE). Drobniejsze zastrzeżenia zgłaszały również Austria i Bułgaria.

Głównym postulatem Polski, który został ostatecznie rozstrzygnięty w Lizbonie, było zapisanie mechanizmu z Joaniny w samym traktacie lub też w protokole do traktatu – mającym taką samą wartość prawną jak traktat. Dodatkowo Polska ubiegała się o zagwarantowanie jej stanowiska stałego rzecznika generalnego przy Europejskim Trybunale Sprawiedliwości (ETS). Obecnie przy ETS działa ośmiu rzeczników generalnych, a pięciu z nich pochodzi z dużych państw członkowskich: Francji, Niemiec, Wielkiej Brytanii, Włoch i Hiszpanii.

Włochy natomiast sprzeciwiły się propozycji nowej alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim, jaka została wypracowana i przyjęta przez eurodeputowanych 11 października br. W nowym systemie Włochom przyznano 72 miejsca, czyli o sześć mniej niż mają teraz. Co więcej, wypadły gorzej w porównaniu z Francją i Wielką Brytanią, którym przyznano odpowiednio 74 i 73 miejsca. Włosi zaprezentowali zwłaszcza przeciwko obliczaniu liczby ludności przez odwołanie się do liczby mieszkańców, a nie obywateli. Zaproponowali, aby kwestia podziału miejsc w PE została rozpatrzona po zakończeniu szczytu, wskazując, że nie jest związana z samym traktatem. Jednak większość państw członkowskich, w szczególności Hiszpania, która odnosi największe korzyści w ramach nowej alokacji miejsc, chciała, aby porozumienie w tej sprawie osiągnięto już na szczycie.

Podczas prac IGC Austria podniosła wyjątkowo istotną dla niej kwestię dostępu studentów zagranicznych do austriackich uniwersytetów. Chodzi tu głównie o kierunki medyczne. Austria wprowadziła ograniczenia zakwestionowane przez Komisję Europejską i ETS. Dążyła do uregulowania tego w traktacie. Aby umożliwić porozumienie w Lizbonie, Komisja zaproponowała na dzień przed szczytem zawieszenie postępowania względem Austrii na okres pięciu lat, zaznaczając jednocześnie, że powiązanie tej sprawy z negocjacjami traktatu rewizyjnego jest nie do przyjęcia.

Bulgaria jeszcze przed szczytem podniosła problem transkrypcji nazwy wspólnej waluty cyrylicą, czemu sprzeciwiał się Europejski Bank Centralny. Zarówno prezydencja, jak i Komisja podkreślały, że rozwiązanie tej kwestii nie będzie problemem. Podobnie jednak jak w przypadku Austrii, przewodniczący Komisji José Barroso uważał, że nie powinno to stanowić przedmiotu dyskusji w Lizbonie.

Szczyt w Lizbonie. Przed szczytem w Lizbonie nie oczekiwano zgłoszenia przez żadną z delegacji zaskakujących postulatów, a prezydencja spodziewała się znaleźć satysfakcjonujące rozwiązanie istniejących problemów. Pewne obawy budziło stanowisko polskiej delegacji. Jednak wszystkie strony zapewniały, że porozumienie jest możliwe.

Kompromis został osiągnięty stosunkowo szybko i spokojnie, inaczej niż na czerwcowej Radzie Europejskiej, czy wcześniejszych spotkaniach szefów państw i rządów zatwierdzających reformy traktatów. Warto podkreślić rolę prezydencji w rozwiązaniu dwóch głównych problemów – żądań Włoch i Polski.

Porozumieniu w sprawie Joaniny pomogła kompromisowa propozycja prezydencji portugalskiej: do traktatu zostanie dołączony protokół, zgodnie z którym formuła tego mechanizmu może być zmieniona tylko jednomyślnie. Sam mechanizm będzie zapisany w deklaracji. Polsce przyznano także na stałe stanowisko rzecznika generalnego przy ETS.

Znaleziono również rozwiązanie dla włoskich zastrzeżeń wobec nowej alokacji miejsc w PE. Reprezentacja włoska będzie miała 73 miejsca zamiast 72. Aby jednak nie podnosić górnego limitu deputowanych (750), ustalono, że przewodniczący Parlamentu nie będzie miał prawa głosu.

Traktat rewizyjny zostanie uroczyście podpisany 13 grudnia br. i – zakładając, że proces ratyfikacji przebiegnie pomyślnie – wejdzie w życie przed wyborami do PE w 2009 r. Wprowadza on ważne zmiany instytucjonalne: ustanowienie stałego prezydenta RE, wzmocnienie organów reprezentujących UE w zakresie wspólnej polityki zagranicznej, zmianę systemu głosowania w Radzie (z uwzględnieniem wywalczonych przez Polskę okresów przejściowych), ustanowienie osobowości prawnej UE, a także objęcie kolejnych obszarów metodą wspólnotową.

Podsumowanie. Szybki przebieg prac IGC oraz pomyślny wynik szczytu w Lizbonie były możliwe dzięki determinacji wszystkich państw członkowskich, aby jak najszybciej zamknąć obecny etap reformy traktatowej UE, rozpoczęty obradami Konwentu w 2002 r.

Po osiągnięciu porozumienia zarówno prezydencja portugalska, jak i Komisja podkreślały, że traktat lizboński jest szansą na to, aby Unia skoncentrowała się na dostarczaniu obywatelom konkretnych rezultatów integracji, do czego instytucje UE są zaledwie instrumentami.

Dla legitymizacji integracji w społeczeństwach europejskich najważniejsza będzie zdolność UE do podjęcia współczesnych wyzwań, takich jak: bezpieczeństwo wewnętrzne, polityka energetyczna, ukończenie rynku wewnętrznego oraz pobudzenie wzrostu gospodarczego w Europie, podtrzymanie konkurencyjności Europy wobec gospodarki światowej. Rozpoczynając procedurę ratyfikacyjną nowego traktatu, rządy państw członkowskich muszą przekonać swoich obywateli, że jest on rzeczywiście potrzebnym krokiem ku skuteczniejszej Unii.