



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

nr 56 (524) • 22 października 2008 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny),

Agnieszka Kondek (sekretarz redakcji), Łukasz Kulesa

Perspektywy rozwiązania kryzysu reformy instytucjonalnej UE

Aleksandra Kreczmańska

Choć kryzys ratyfikacji Traktatu Lizbońskiego nie stanowił przedmiotu dyskusji podczas październikowego spotkania Rady Europejskiej, na którym też nie zapadły żadne decyzje w tej kwestii, przezwyciężenie impasu reformy instytucjonalnej pozostaje jednym z głównych celów prezydencji francuskiej. Brak ratyfikacji Traktatu stwarza istotne problemy w perspektywie powołania nowej Komisji Europejskiej w 2009 r. Pospieszne powtórzenie referendum w Irlandii niesie ze sobą duże ryzyko polityczne. Wywieranie zbyt silnej presji na ten kraj może okazać się kontrproduktywne i prowadzić do ponownego odrzucenia dokumentu.

Scenariusz rozwiązania kryzysu ratyfikacyjnego. Oficjalne stanowisko UE po odrzuceniu Traktatu Lizbońskiego (TL) w irlandzkim referendum w czerwcu br. zakłada kontynuację procesu ratyfikacji oraz krótki okres refleksji dla Irlandii. Choć przywódcy europejscy, w tym także przedstawiciele rządu irlandzkiego, unikają deklaracji w sprawie powtórzenia referendum, to wydaje się, że jest to obecnie preferowane rozwiązanie.

Celem prezydencji francuskiej, wspieranej szczególnie przez Niemcy, było przeprowadzenie referendum w takim terminie, aby wybory do Parlamentu Europejskiego (PE) w czerwcu 2009 r. mogły się odbyć na podstawie TL. Oznaczałoby to, że referendum musiałoby mieć miejsce w pierwszym kwartale 2009 r. Jednak z uwagi na sytuację wewnętrzną Irlandii oraz strategię rządu irlandzkiego, taki scenariusz nie wydaje się możliwy do zrealizowania. Najbardziej prawdopodobnym terminem ponownego referendum staje się jesień 2009 r. Warto zaznaczyć, że nie wszystkie państwa członkowskie popierają strategię jak najszybszego rozwiązania kryzysu ratyfikacyjnego i wywierania presji na Irlandię (przeciwnie są m.in. Wielka Brytania, Szwecja i część nowych państw członkowskich). Na pewno jednak prezydencja francuska będzie dążyć do tego, aby decyzja w sprawie szczegółowego planu działania została podjęta do końca roku.

Ponadto prezydencja zabiega, aby wszystkie pozostałe państwa członkowskie ratyfikowały TL, najlepiej przed grudniowym spotkaniem RE. Do tej pory uczyniły to 22 kraje. W Polsce i w Niemczech dla zakończenia procesu ratyfikacji potrzebny jest podpis prezydenta. Szwecja planuje ratyfikację dokumentu pod koniec listopada. W przypadku Czech została ona wstrzymana do momentu wydania przez trybunał konstytucyjny orzeczenia w sprawie zgodności TL z konstytucją. Nie jest dziś pewne, czy procedury ratyfikacyjne w Polsce, Niemczech i Czechach zakończą się przed grudniowym spotkaniem Rady.

Konsekwencje dla systemu instytucjonalnego UE. Jeżeli wybory do Parlamentu Europejskiego odbędą się na podstawie Traktatu Nicejskiego (TN), zasiądzie w nim 736 deputowanych (na podstawie TL – 751). Choć na tym rozwiązaniu stracą poszczególne państwa, nie jest to kwestia, która miałaby długoterminowe konsekwencje dla prac Parlamentu. Problemy z TL są bardziej znaczące w przypadku Komisji Europejskiej. Na podstawie TN ograniczenie jej składu do liczby mniejszej niż liczba państw członkowskich nastąpi już w 2009 r.; na mocy TL nastąpiłoby to dopiero w 2014 r.

Pojawiają się sugestie, aby na podstawie Traktatu Nicejskiego ograniczyć liczbę komisarzy z 27 do 26. Z państwa, które nie desygnowałoby komisarza, pochodziłby wysoki przedstawiciel ds. wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa lub sekretarz generalny Komisji. Gdyby referendum w Irlandii miało miejsce jesienią 2009 r., można rozważyć także wariant wydłużenia o kilka miesięcy

mandatu obecnej Komisji, aby następna mogła zostać powołana na podstawie TL, gdy tylko wejdzie on w życie. W odniesieniu do tego rozwiązania istnieją jednak wątpliwości natury prawnej, ponadto w takim okresie przejściowym polityczna pozycja Komisji byłaby osłabiona.

Jednak zasadniczą sprawą jest to, czy państwa członkowskie będą dążyć jedynie do tego, aby ograniczenie składu Komisji nastąpiło dopiero w 2014 r., czy też za cenę uzyskania ratyfikacji TL w Irlandii zrezygnują z reformy Komisji. Jest to możliwe, gdyż zgodnie z TL Rada Europejska jednomyślnie może zmienić liczbę komisarzy. Mogłaby się ona zobowiązać, że gdy TL wejdzie w życie, wykorzysta ten przepis dla utrzymania składu Komisji w liczbie 27 komisarzy. Jednak celem zmniejszenia składu Komisji było zwiększenie efektywności jej działania. Tak więc rezygnacja z tego elementu reformy spowoduje osłabienie pozycji KE względem innych instytucji, które zostałyby wzmocnione dzięki nowemu traktatowi. Byłaby to więc decyzja o dużym znaczeniu dla systemu instytucjonalnego UE.

Sytuacja wewnętrzna Irlandii oraz strategia rządu irlandzkiego. Rząd irlandzki podkreśla potrzebę zapewnienia czasu na przeanalizowanie przyczyn wyniku referendum oraz na określenie dalszej drogi działania. Wielokrotnie zaprzeczał, jakoby decyzja o powtórzeniu referendum została już podjęta. Na Radzie Europejskiej 15 października premier Irlandii Brian Cowen zapowiedział przedstawienie propozycji rozwiązania kryzysu ratyfikacyjnego na jej grudniowym spotkaniu.

Cowen określił także, jakie kwestie wzbudziły największe obawy społeczeństwa irlandzkiego: przyszły skład Komisji Europejskiej, sprawy związane z tradycją irlandzkiej neutralności, kwestie społeczne i etyczne oraz podatki. Są to obszary, których mogłyby dotyczyć ewentualne deklaracje polityczne, czy też wyłączenia zaoferowane Irlandii. Rozwiązanie zaproponowane w 2001 r., po odrzuceniu przez Irlandię Traktatu z Nicei, miało charakter polityczny. W poszukiwaniu rozwiązania obecnej sytuacji przywołuje się natomiast także formułę zastosowaną w 1992 r., kiedy to Dania odrzuciła w referendum Traktat z Maastricht. Szefowie państw i rządów zebrani na Radzie Europejskiej podjęli wówczas prawnie wiążącą decyzję, gwarantującą Danii wyłączenia z niektórych polityk.

Wypracowaniu rozwiązania kryzysu ratyfikacyjnego nie sprzyja wewnętrzna sytuacja polityczna w Irlandii. Partie opozycyjne – Fine Gael i Partia Pracy – które popierały Traktat w czasie pierwszego referendum, z ostrożnością odnoszą się do idei ponownego referendum. Podkreślają, że trzeba szanować wolę obywateli i odrzucają ideę powtórzenia referendum dotyczącego tego samego tekstu. Znaczna część elektoratu tych partii głosowała przeciwko Traktatowi. W podobny sposób wypowiedzieli się także przedstawiciele Zielonych, koalicyjnego partnera rządzącej partii Fianna Fáil.

Perspektywa szybkiego powtórzenia referendum w Irlandii oddala się także z powodu drastycznie pogarszającej się sytuacji gospodarczej kraju. Gospodarka Irlandii weszła w fazę recesji – w pierwszym kwartale br. zanotowano spadek PKB o 0,3%, w drugim zaś o 0,5%. Według prognoz rządowych w całym bieżącym roku spadek wyniesie 1,3%, a w 2009 r. 0,8%. Spowolnienie gospodarcze spowodowało załamanie przychodów państwa, skutkiem czego przewidywany deficyt budżetu wyniesie 7% PKB w 2008 r. i 6,5% w 2009 r. Przedstawiony 14 października budżet na 2009 r. przewiduje restrykcyjne kroki, w tym między innymi wzrost podatków i ograniczenia w wydatkach publicznych. Irlandia odczuła także w istotny sposób skutki globalnego kryzysu finansowego.

Rząd irlandzki mógłby uzasadniać przeprowadzenie ponownego referendum z jednej strony przedstawiając wynegocjowane ustępstwa, z drugiej zaś prowadząc bardziej aktywną kampanię informacyjną (42% osób, które głosowały w referendum na „nie” jako powód swojej decyzji wskazywały brak wiedzy o Traktacie). Dodatkowo, przedstawiciele Irlandii podkreślają, że w tak niepewnej sytuacji gospodarki światowej, kluczowa dla ich kraju jest silna pozycja w UE. Jednak zaproponowanie opinii publicznej przeprowadzenia ponownego referendum będzie dla rządu Irlandii ogromnym wyzwaniem.

Konkluzje. Zamknięcie reformy instytucjonalnej UE jest pożądane, jednak wywieranie zbyt silnej presji na Irlandię może okazać się kontrproduktywne i przynieść niepożądane oraz kosztowne politycznie konsekwencje. Ponowne odrzucenie Traktatu w referendum nie tylko niosłoby konsekwencje dla premiera i rządu irlandzkiego, ale byłoby politycznym osłabieniem całej UE, zwłaszcza legitymizacji procesu reformy traktatowej. Podjęcie prac nad nowym traktatem byłoby możliwe dopiero po upływie dłuższego czasu.

Premier Irlandii słusznie stara się wydłużyć przeznaczony dla Irlandii okres refleksji, nie mając w obecnej sytuacji pewności co do pozytywnego wyniku powtórnego referendum. Decyzja o ponownym referendum powinna zapaść wtedy, gdy rząd irlandzki będzie przekonany o słuszności takiego kroku i szansach jego powodzenia.