



BIULETYN

nr 63 (531) • 17 grudnia 2008 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny),
Agnieszka Kondek (sekretarz redakcji), Łukasz Kulesa

Strategia rozwiązywania kryzysu wokół traktatu lizbońskiego

Aleksandra Kreczmańska

Na szczycie Rady Europejskiej 11–12 grudnia br. przedstawiono strategię rozwiązywania kryzysu ratyfikacyjnego związanego z odrzuceniem traktatu lizbońskiego. Ma on zostać ponownie poddany pod referendum w Irlandii, by mógł wejść w życie przed końcem 2009 r. Konkluzje prezydencji zawierają także istotne postanowienia w kwestii wyborów do Parlamentu Europejskiego oraz wyboru nowej Komisji, jak i wskazówki odnośnie do wdrażania traktatu. Przygotowania do jego implementacji będą jednak prowadzone w atmosferze dużej niepewności co do przyszłości dokumentu. Ustępstwa na rzecz Irlandii nie gwarantują udanej ratyfikacji, wiele zaś będzie zależać od skuteczności kampanii informacyjnej rządu irlandzkiego.

Strategia rozwiązywania kryzysu ratyfikacyjnego. Celem wyznaczonym przez Radę Europejską jest wejście w życie traktatu lizbońskiego przed końcem 2009 r. Uzgodnione porozumienie zakłada, że rząd irlandzki będzie dążył do jego ratyfikacji przed końcem kadencji obecnej Komisji Europejskiej, czyli do 31 października 2009 r. Oznacza to konieczność powtórzenia referendum w Irlandii, którego można spodziewać się jesienią.

W dziedzinach stanowiących przedmiot obaw społeczeństwa irlandzkiego (polityka podatkowa, kwestie dotyczące spraw społecznych i etycznych oraz europejska polityka bezpieczeństwa i obrony) mają zostać przedstawione Irlandii odpowiednie gwarancje. Konkluzje prezydencji stanowią zobowiązanie polityczne, którego szczegóły prawne mają zostać ustalone w czasie prezydencji czeskiej (do połowy 2009 r.). Zobowiązania wobec Irlandii mają być jednak ujęte w takiej formie, aby nie było konieczności przeprowadzenia ponownej ratyfikacji w pozostałych państwach członkowskich.

Wybory do Parlamentu Europejskiego oraz wybór nowej Komisji. Jednym z głównych postulatów Irlandii, od których uzależniano decyzję o powtórzeniu referendum, była rezygnacja z ograniczenia składu Komisji. Nie wszystkie państwa członkowskie przychyliły się do tego ustępstwa. Ostatecznie jednak konkluzje prezydencji zapowiadają utrzymanie zasady jedno państwo – jeden komisarz, jeżeli traktat lizboński wejdzie w życie. Na jego podstawie decyzja o składzie Komisji będzie podejmowana jednomyślnie przez Radę Europejską. Postanowienia ostatniego szczytu można zinterpretować jako przekreślenie reformy Komisji. Jednak z samego zapisu konkluzji nie wynika to jednoznacznie. Przyjęte zobowiązanie nie przesądza ostatecznie o tym, że ograniczenie liczby komisarzy nie może nastąpić później, np. w 2014 czy 2019 r. Do tego potrzebna byłaby zgoda wszystkich państw.

Jeżeli zakończenie ratyfikacji traktatu nie nastąpi w terminie umożliwiającym rozpoczęcie prac nowej Komisji 1 listopada 2009 r., prawdopodobnie zostanie przedłużony mandat obecnej Komisji. Możliwość taką zasugerował przed szczytem Rady Europejskiej przewodniczący Komisji José Barroso.

Kwestia liczebności komisarzy jest szczególnie ważna ponieważ – zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami (traktat nicejski) – już Komisja mianowana w 2009 r. powinna mieć skład mniejszy niż liczba członków UE. Jednak wyraźną intencją Rady Europejskiej jest, aby nowa Komisja, na podstawie traktatu lizbońskiego, składała się z przedstawicieli wszystkich państw członkowskich.

Proces powoływania Komisji, w tym jej nowego przewodniczącego, ma się rozpocząć od razu po czerwcowych wyborach do Parlamentu Europejskiego. Wobec niepewności co do tego, czy traktat lizboński ostatecznie wejdzie w życie, czy też nie, prace będą zapewne prowadzone dwutorowo, nad Komisją

w składzie pomniejszonym (według Nicei) i Komisją w składzie 27 (według Lizbony). Gdy Parlament Europejski rozpocznie prace nad sformowaniem Komisji w zmniejszonym składzie, będą temu zapewne towarzyszyć kontrowersje dotyczące ustalenia systemu rotacji, czego traktat lizboński nie określa.

Obecnie pewne jest natomiast, że wybory do Parlamentu Europejskiego odbędą się na podstawie traktatu nicejskiego, który określa maksymalną liczbę miejsc na 736. Konkluzje Rady Europejskiej przewidują, że – przy założeniu wejścia w życie traktatu lizbońskiego – liczba ta zostanie zwiększona do 754 posłów. Oznacza to, że w trakcie nadchodzącej kadencji Parlamentu (2009–2014) nastąpiłoby uzupełnienie jego składu, co przewidziano na 2010 r. Traktat lizboński zapewnia kilkunastu państwom większą reprezentację w Parlamencie niż przewiduje to traktat nicejski. Natomiast Niemcy są jedynym krajem, któremu traktat lizboński przyznaje mniej miejsc (96) niż traktat nicejski (99). Zachowanie większej delegacji niemieckiej w okresie 2009–2014 powoduje, że górny pułap miejsc w Parlamencie wzrośnie w czasie tej kadencji z 751 miejsc przewidzianych w traktacie lizbońskim do 754.

Brak ratyfikacji traktatu lizbońskiego przed wyborami może mieć dla Parlamentu Europejskiego istotne znaczenie polityczne. Strategia rozwiązania kryzysu ratyfikacyjnego przyjęta przez UE zostanie na pewno wykorzystana w kampanii wyborczej partii eurosceptycznych.

Implementacja traktatu lizbońskiego. Konkluzje szczytu określają, według jakich zasad będą funkcjonować rotacyjne prezydencje w okresie, w którym będą wdrażane nowe stanowiska przewidziane w traktacie lizbońskim – stałego przewodniczącego Rady Europejskiej oraz wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. Obie funkcje ograniczają bowiem kompetencje dotychczasowej formuły prezydencji. Od momentu wejścia w życie traktatu lizbońskiego, państwo, które sprawuje prezydencję w danym okresie do końca swej kadencji zachowa uprawnienia reprezentacji zewnętrznej UE oraz będzie nadal przewodniczyć wszystkim składom Rady UE, jak i spotkaniom Rady Europejskiej. Zakładając więc sukces powtórzonego referendum w Irlandii na jesieni 2009 r., zasady te będą odnosić się do Szwecji jako sprawującej przewodnictwo w drugiej połowie 2009 r. Następne państwo sprawujące prezydencję ma natomiast podjąć „konkretne konieczne środki związane z organizacyjnymi i merytorycznymi aspektami sprawowania prezydencji Rady Europejskiej i Rady do Spraw Zagranicznych”. Jednocześnie w konkluzjach podkreślono również, że w kwestii tej mają być prowadzone „ściśle konsultacje między prezydencją a (wybrany) przewodniczącym Rady Europejskiej i (mianowanym) wysokim przedstawicielem”. Prawdopodobnie więc to prezydencja hiszpańska w pierwszej połowie 2010 r. będzie odpowiedzialna za implementację nowych przepisów instytucjonalnych.

Przy nominacjach na nowe stanowiska przewidziane w traktacie lizbońskim ważne było połączenie ich z wyborem nowych przewodniczących Parlamentu i Komisji, tak aby razem stanowiły pewien pakiet. Pozwoliłoby to uwzględnić czynniki takie jak różnorodność geograficzna, czy też równowaga pomiędzy małymi i dużymi państwami. W obecnej sytuacji przyjęcie takiego podejścia będzie trudne. Ponadto, prowadzenie prac nad implementacją nowego traktatu przed jego ratyfikacją może zostać źle odebrane przez społeczeństwo irlandzkie.

Wnioski. Dla czytelności systemu instytucjonalnego UE nie jest korzystne, że zmiany dotyczące wyborów do Parlamentu Europejskiego i powoływania nowej Komisji oraz zapoczątkowanie prac implementacyjnych nowego traktatu pokryją się z trwającym kryzysem ratyfikacyjnym. Przed prezydencjami czeską i szwedzką stoi niezwykle trudne zadanie prowadzenia prac nad ratyfikacją traktatu lizbońskiego przy jednoczesnym rozpoczęciu przygotowań do jego wejścia w życie. Wybory do Parlamentu Europejskiego prawdopodobnie będą zdominowane przez tematykę traktatu lizbońskiego. Zaś prace nad powołaniem Komisji muszą rozpocząć się w sytuacji niepewności co do przepisów, na podstawie których zostanie ona mianowana.

Przeprowadzenie ponownego referendum będzie ogromnym wyzwaniem dla rządu Irlandii. Choć ostatnie sondaże opinii publicznej wskazują, że rośnie liczba zwolenników traktatu, ujawniają one także dużą liczbę osób niezdecydowanych, podobnie jak to miało miejsce przed pierwszym referendum. Ponownie więc kluczowym wyzwaniem dla rządu irlandzkiego będzie przeprowadzenie dobrej i skutecznej kampanii informacyjnej i promocyjnej traktatu. Wynegocjowane warunki, na jakich odbędzie się kolejne referendum, mogą stanowić dobrą podstawę dla przekonania społeczeństwa irlandzkiego do głosowania na rzecz jego przyjęcia. Należy jednak spodziewać się bardzo intensywnej kampanii jego przeciwników.