



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

nr 34 (566) • 16 czerwca 2009 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Łukasz Adamski, Bartosz Cichocki,
Mateusz Gniazdowski, Beata Górka-Winter, Leszek Jesień, Agnieszka Kondak (sekretarz redakcji),
Łukasz Kulesa, Ernest Wyciszewicz

Problem wyboru nowej Komisji Europejskiej w 2009 r.

Aleksandra Kreczmańska

Brak pewności co do ratyfikacji traktatu lizbońskiego utrudni proces utworzenia nowej Komisji Europejskiej w 2009 r. – nie jest jasne, na jakich podstawach prawnych (traktat nicejski czy lizboński) zostanie przeprowadzona ta procedura. Przewodniczący Komisji może być nominowany już latem. Wybór pozostałych członków KE dokonany zostanie zapewne dopiero po referendum w Irlandii. Potrzeba zapewnienia sprawnego działania Komisji jest argumentem przemawiającym za tym, by maksymalnie skrócić okres niepewności instytucjonalnej UE.

Problem ratyfikacji traktatu lizbońskiego. Przepisy traktatu lizbońskiego przewidują, że wchodzi on w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po złożeniu dokumentu ratyfikacyjnego przez państwo-sygnatariusza, które jako ostatnie dopełni tej formalności. Przy założeniu pozytywnego wyniku referendum w Irlandii (które przewidywane jest na wrzesień bądź październik br.) oraz zakończenia procedur ratyfikacyjnych w pozostałych państwach (m.in. w Polsce), traktat lizboński mógłby wejść w życie najwcześniej 1 grudnia 2009 r. Dopiero wtedy będzie jasne, na podstawie którego traktatu – nicejskiego czy lizbońskiego – należy powołać Komisję. Zgodnie z traktatem lizbońskim, w kadencji Komisji rozpoczynającej się w 2009 r. utrzymana zostałaby reguła „jeden kraj – jeden komisarz”. Natomiast według obowiązującego obecnie traktatu nicejskiego liczba członków Komisji musi być mniejsza niż liczba państw członkowskich. Różnica ta ma zasadnicze znaczenie dla powołania nowej Komisji, tym bardziej, że Irlandia jest niechętna ograniczeniu liczby komisarzy.

Powołanie nowego przewodniczącego Komisji. W procedurze nominacji przewodniczącego Komisji Rada Europejska współdziała z Parlamentem Europejskim. W konkluzjach RE z grudnia 2008 r. postanowiono, że proces wybierania nowej Komisji, a zwłaszcza przewodniczącego, rozpocznie się „niezwłocznie” po wyborach do PE (najbliższe posiedzenie RE odbędzie się już 18–19 czerwca br.). Podobne stanowisko zajął PE w przyjętym w maju 2009 r. raporcie Dehaene'a. Podkreślono w nim jednak, że wybór KE powinny poprzedzić konsultacje z grupami politycznymi Parlamentu, tak jak przewiduje to traktat lizboński.

Jeżeli Rada podtrzyma swoje ustalenia, na konsultacje z PE przeznaczone zostanie niewiele czasu, i to w okresie, gdy Parlament nie będzie jeszcze w pełni ukształtowany (nie będą na przykład znane składy grup politycznych). Nominowany przez RE przewodniczący Komisji mógłby zostać następnie zatwierdzony przez Parlament na jego sesji inauguracyjnej (14–16 lipca). Jeżeli Rada Europejska nie doszłaby do porozumienia na najbliższym szczycie, mogłoby zostać zwołane jej nadzwyczajne posiedzenie, jak miało to miejsce np. w lipcu 2004 r.

Nominacja przewodniczącego Komisji może zostać przełożona na jesień. Decyzja ta miałaby tę zaletę, że całość procedury rozpoczęłaby się już po referendum irlandzkim. Traktat lizboński przewiduje ponadto utworzenie nowego stanowiska stałego przewodniczącego RE oraz inne umocowanie wysokiego przedstawiciela Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. Wybór osób na te stanowiska zostanie dokonany prawdopodobnie także jesienią, najpóźniej do końca 2009 r. Późniejsze powołanie przewodniczącego KE umożliwiłoby połączenie tej nominacji z wyborem osób na pozostałe wymienione funkcje, a równoczesne podejmowanie decyzji co do obsady tych trzech stanowisk ułatwiłoby negocjacje polityczne. Wydaje się jednak, że jest to wariant mniej prawdopodobny, gdyż w aktualnej sytuacji niepewności instytucjonalnej państwa UE będą raczej dążyć do wczesnego powołania przynajmniej przewodniczącego KE.

Wpływ Parlamentu Europejskiego na wybór przewodniczącego Komisji. Zaletą wyboru przewodniczącego Komisji w nadchodzących tygodniach byłoby wyraźne połączenie wyników wyborów do Parlamentu Europejskiego z tą nominacją, na czym szczególnie zależy europarlamentarzystom. Wskazując kandydata przy uwzględnieniu aktualnej kompozycji PE, Rada Europejska realizowałaby postulat większego wpływu politycznego wyborów do Parlamentu na skład Komisji. Jednak brak kandydata ze strony Europejskiej Partii Socjalistycznej oraz silna – ze względu na szerokie poparcie w RE – pozycja José Barroso powodują, że związek między wynikiem wyborów a nominacją przewodniczącego Komisji pozostaje słaby.

Barroso jest kandydatem Europejskiej Partii Ludowej (EPP), która w nowej kadencji PE będzie nadal największym ugrupowaniem. Jednak dla jego powołania EPP będzie potrzebowała poparcia innych grup politycznych, w tym przede wszystkim liberałów (ALDE), co nie jest jeszcze przesądzone. Kształt i ostateczna wielkość koalicji popierającej przewodniczącego KE są o tyle ważne, że dla zatwierdzenia kandydatury na podstawie traktatu lizbońskiego potrzebne będzie 369 głosów, podczas gdy EPP zdobyła ich 264. Wobec niespodziewanie słabego wyniku socjalistów, koncepcje stworzenia koalicji, która mogłaby się sprzeciwić kandydaturze Barroso czy też wymóc pewne ustępstwa z jego strony, stają się mniej realistyczne. Nawet przy poparciu skrajnej lewicy oraz liberałów, koalicja socjalistów z Zielonymi nie ma wystarczającej większości dla przeforsowania swojego kandydata.

Wybór kolegium komisarzy. Nominowanie pozostałych członków KE, jak i kolejne etapy jej formowania – przesłuchania kandydatów przed Parlamentem oraz głosowanie nad całym składem w PE – rozpoczną się dopiero późną jesienią. Kwestia redukcji liczby komisarzy może wywołać konflikty polityczne, rozstrzygnięta zostanie więc nie wcześniej niż będzie to konieczne, czyli dopiero po ewentualnym negatywnym wyniku referendum irlandzkiego. Jeżeli jednak w czerwcu i lipcu zostanie wybrany przewodniczący Komisji, to w kolejnych miesiącach rozpoczną się zapewne wstępne konsultacje polityczne co do ewentualnych kandydatów na komisarzy i podziału tek.

Aby umożliwić wybór kolegium komisarzy po referendum irlandzkim mandat obecnej Komisji, której kadencja trwa do końca października 2009 r., musi zostać przedłużony. Dopiero mianowanie przez Radę uprzednio zatwierdzonych przez PE członków i przewodniczącego Komisji czyni z nich nową Komisję. Do tego momentu swoje funkcje sprawuje poprzednia Komisja. W okresie przedłużonej kadencji Komisja będzie jednak działać z ograniczonym mandatem politycznym i może zajmować się w praktyce jedynie zarządzaniem bieżącymi sprawami. Sytuacje takie miały miejsce w przeszłości kilkakrotnie, np. w trakcie przedłużającej się procedury przesłuchań kandydatów na komisarzy w 2004 r.

Wątpliwości prawne. Kwestia nominacji nowego przewodniczącego i kolegium komisarzy budzi istotne wątpliwości natury prawnej. Jeżeli przewodniczący Komisji będzie nominowany przez RE i zatwierdzony przez PE w czerwcu i lipcu, to stanie się tak na podstawie traktatu nicejskiego. Powstaje więc pytanie, czy procedura może być następnie kontynuowana na podstawie traktatu lizbońskiego.

Z jednej strony można argumentować, że nie jest to prawnie dopuszczalne, gdyż traktat lizboński zmienia przepisy regulujące powołanie Komisji, między innymi większość niezbędną w PE do zatwierdzenia przewodniczącego Komisji: jest to większość członków PE, a nie jak dotychczas większość oddanych głosów. Oznacza to, że od nowego przewodniczącego KE wymaga się zdobycia szerszego poparcia wśród parlamentarzystów. Przyjmując taką interpretację, Rada Europejska mogłaby w czerwcu podjąć jedynie decyzję polityczną o poparciu kandydata, a PE, zamiast formalnie głosować nad nominacją, mógłby przyjąć np. rezolucję w tej sprawie. W takiej sytuacji formalne rozpoczęcie procedury wyboru przewodniczącego Komisji rozpoczęłoby się na podstawie traktatu lizbońskiego. Innym rozwiązaniem byłoby ponowne głosowanie nad obsadzeniem funkcji przewodniczącego KE po wejściu w życie traktatu lizbońskiego.

Zgodnie z drugą interpretacją, odwołującą się do zasady ciągłości prawnej, nie ma przeszkód dla kontynuacji procedury mianowania Komisji na podstawie traktatu lizbońskiego po nominacji przewodniczącego na bazie dotychczasowych przepisów.

Wnioski. Wybór KE i jej przewodniczącego oraz obsada pozostałych kluczowych stanowisk w instytucjach UE zostaną dokonane w atmosferze niepewności formalno-prawnej, wnikającej z niejasności co do losów traktatu lizbońskiego. Maksymalne skrócenie okresu niepewności instytucjonalnej leży w interesie wszystkich państw członkowskich UE oraz instytucji zaangażowanych w ten proces. Globalny kontekst polityczny i gospodarczy wymaga sprawnej Komisji, a w zapewnieniu jej autorytetu kluczową rolę odegrają decyzje Rady Europejskiej oraz nowo powołanego Parlamentu.