



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

nr 36 (568) • 24 czerwca 2009 • ©
PISM

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

Kwestie instytucjonalne UE po Radzie Europejskiej 18-19 czerwca 2009 r.

Aleksandra Kreczmańska

Rada Europejska wskazała kandydata na przewodniczącego Komisji, jednak uruchomienie oficjalnej procedury prowadzącej do jego mianowania zależy od decyzji Parlamentu Europejskiego. Przyjęte zostały także gwarancje prawne dla Irlandii, które będą stanowić podstawę dla przeprowadzenia ponownego referendum w tym kraju. Decyzje te stanowią kolejny etap rozwiązania kryzysu ratyfikacyjnego, jednak obecna sytuacja niepewności instytucjonalnej i prawnej w istotnym stopniu wpłynie na przewodnictwo Szwecji w UE w drugiej połowie br.

Wybór przewodniczącego Komisji. Rada Europejska udzieliła politycznego poparcia dla kandydatury Joségo Barrosa na przewodniczącego Komisji Europejskiej. Formalną nominację ze strony RE opóźniono, aby zapewnić odpowiedni czas na konsultacje z Parlamentem Europejskim, który znajduje się w naturalnej dla okresu powyborczego fazie organizowania swych spraw wewnętrznych. Dopiero po tych rozmowach, o ile zakończą się porozumieniem, Rada w składzie szefów państw lub rządów oficjalnie desygnuje kandydata na przewodniczącego Komisji. Nie ma konieczności zwoływania w tym celu kolejnego szczytu RE, gdyż może zostać zastosowana procedura pisemna.

Dalszy przebieg procesu powołania przewodniczącego KE, zwłaszcza zaś kwestia oficjalnej nominacji Barrosa w lipcu, zależą przede wszystkim od układu politycznego w Parlamencie. 9 lipca PE przyjmie porządek obrad pierwszego posiedzenia plenarnego (14-16 lipca): wtedy okaże się, czy Parlament przeprowadzi na nim głosowanie nad nominacją Barrosa. Taki terminarz popiera Europejska Partia Ludowa (EPP). Natomiast Europejska Partia Socjalistyczna (PES) i Zieloni w ostatnich dniach ponownie wyrazili swój sprzeciw wobec kandydatury Barrosa, a także wobec przeprowadzenia głosowania już w lipcu. Kluczowe więc staje się to, jakie stanowisko przyjmą liberałowie (ALDE) i nowa frakcja konserwatywna. W przypadku ALDE, niektóre delegacje krajowe (np. francuska partia Modem) zapowiedziały, że nie poprą reelekcji obecnego przewodniczącego. Co więcej, przewodniczący liberałów Graham Watson stara się wykorzystać obecną sytuację, aby nie dopuścić do rotacyjnego obsadzenia stanowiska przewodniczącego Parlamentu przez chadeków i socjalistów. Ma to znaczenie dla szans wyboru Jerzego Buzka na to stanowisko.

Kwestia ewentualnego powtórzenia głosowania PE nad wyborem przewodniczącego Komisji (przeprowadzonego na podstawie aktualnie obowiązującego traktatu nicejskiego) po wejściu w życie traktatu lizbońskiego nie została jeszcze rozstrzygnięta.

Ewolucja sytuacji politycznej w parlamencie. Zatwierdzenie wyboru przewodniczącego Komisji oraz całości KE przez Parlament stwarza tej instytucji możliwość wpływania na program Komisji i jej kształt. Jest mało prawdopodobne, aby partie lewicowe w PE dążyły dziś do przedstawienia alternatywnego kandydata. Mogą jednak starać się wykorzystać obecną sytuację, aby np. przewodniczący w swoim programie uwzględnił ich postulaty, czy też aby kandydat wywodzący się z ich obozu politycznego objął istotne stanowisko (np. jedną z kluczowych tek w Komisji).

Od 1994 r., kiedy to Parlament po raz pierwszy uczestniczył wraz z Radą Europejską w wyborze Komisji, stara się coraz pełniej wykorzystać swoje uprawnienia. Aktywnego zaangażowania Parlamentu należy spodziewać się jesienią podczas formowania kolegium komisarzy. Jeśli zaś wejdzie w życie traktat lizboński, zatwierdzeniu Parlamentu (wraz z całym kolegium) będzie podlegał także wysoki przedstawiciel Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. Można spodziewać się, że Parlament będzie chciał mieć wpływ także na tę nominację.

Traktat lizboński (którego przepisy w tej kwestii już dziś są brane pod uwagę) wprowadza dwie główne zmiany, jeśli chodzi o zaangażowanie PE w procedurę wyboru Komisji. Przede wszystkim modyfikuje sposób mianowania przewodniczącego KE: będzie on wybierany przez Parlament, a RE wskazując kandydata musi uwzględnić wynik wyborów. Zmiana ta może potencjalnie pogłębić podziały partyjne w PE. Z drugiej strony, traktat lizboński podnosi wymaganą dla zatwierdzenia przewodniczącego Komisji większość w PE, co może umocnić konsensualne działanie grup politycznych. Zgłaszanie dziś przez socjalistów i zielonych tak wyrazistego sprzeciwu wobec Barrosa zdaje się raczej wskazywać na wyraźniejsze zaznaczanie się podziałów partyjnych w Parlamencie.

Gwarancje dla Irlandii. Na szczycie RE przyznano Irlandii gwarancje prawne będące odpowiedzią na obawy wyrażane przez społeczeństwo tego kraju, których skutkiem było odrzucenie traktatu lizbońskiego w referendum w 2008 r. Kwestią wzbudzającą najwięcej kontrowersji wśród państw członkowskich była nie sama treść gwarancji, lecz ich forma. Zapewnienie ustępstw dla Irlandii miało nie stwarzać konieczności przeprowadzania ponownej ratyfikacji, a jednocześnie rządowi irlandzkiemu zależało, aby gwarancje były prawnie wiążące.

Aby uwzględnić oba te postulaty zastosowano rozwiązanie podobne do tego, którym posłużono się przy wyłączeniach Danii w 1992 r. po pierwszym negatywnym referendum nad traktatem z Maastricht. Szefowie państw i rządów państw członkowskich zebrani na Radzie Europejskiej przyjęli decyzję, która wyjaśnia wątpliwości Irlandczyków dotyczące prawa do życia, rodziny i edukacji, podatków oraz bezpieczeństwa i obrony. Nie jest to instrument prawa wspólnotowego. Decyzja jest jednak prawnie wiążąca na gruncie prawa międzynarodowego. Ponieważ zawiera jedynie wyjaśnienia w sprawie treści traktatu, natomiast nie tworzy nowych zobowiązań, nie wymaga ratyfikacji w państwach członkowskich. Ponadto w konkluzjach zaznaczono wyraźnie, że jej treść jest zgodna z traktatem, a więc również cały traktat nie wymaga ponownej ratyfikacji (na tym zapisie szczególnie zależało Wielkiej Brytanii). Wreszcie RE podjęła zobowiązanie, że przy okazji najbliższego traktatu akcesyjnego, gwarancje zawarte w decyzji zostaną ujęte w protokole, który będzie dołączony do Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu UE (wyłączenia duńskie zostały włączone do prawa pierwotnego UE traktatem amsterdamskim).

Kolejnym elementem gwarancji irlandzkich jest uroczyste oświadczenie dotyczące poszanowania praw pracowniczych i polityki społecznej. RE zapoznała się także z jednostronną deklaracją Irlandii. Deklaracja ta ma zostać dołączona do irlandzkiego dokumentu ratyfikacyjnego (który w ostatnim etapie procedury ratyfikacyjnej przekazywany jest depozytariuszowi traktatu) i określi ona m.in. warunki zaangażowania Irlandii w działalność Europejskiej Agencji Obrony, czy też uczestnictwa w stałej współpracy strukturalnej w ramach polityki obronnej.

Uzyskanie prawnie wiążących gwarancji daje rządowi irlandzkiemu mocne podstawy do zorganizowania ponownego referendum. Odbędzie się ono na początku października. Obecne sondaże, wskazujące na rosnące poparcie dla traktatu, czy też wycofanie się z debaty referendalnej (po przegranych wyborach do Parlamentu Europejskiego) jednego z głównych liderów kampanii przeciwko traktatowi wiosną 2008 r. – Declana Ganleya, nie przesądzają jednak o jego pozytywnym wyniku. Nie można lekceważyć faktu, że referendum zostanie przeprowadzone w trudnych warunkach pogarszającej się sytuacji gospodarczej i spadającej popularności rządu.

Perspektywy prezydencji Szwecji w drugiej połowie 2009 r. Niepewności w sprawie kalendarza oraz procedur wyboru nowej Komisji oraz kryzys ratyfikacyjny i ponowne referendum w Irlandii utrudnią Szwecji realizację programu prezydencji. Komisja nie będzie pracować w zwykłym trybie, zwłaszcza po 1 listopada 2009 r., gdy kończy się podstawowy mandat polityczny odchodzącego kolegium komisarzy. Dlatego nowe inicjatywy, jakie Szwecja zamierza przedstawić w nadchodzących miesiącach, takie jak strategia dla Morza Bałtyckiego czy tzw. program sztokholmski współpracy w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, zostały przygotowane z odpowiednim wyprzedzeniem z udziałem dotychczasowej Komisji.

Szwecja rozpocznie także działania niezbędne dla sprawnego wdrożenia postanowień traktatu lizbońskiego, w przypadku gdyby jego ratyfikacja zakończyła się przed końcem 2009 r. Pewne prace implementacyjne rozpoczęła już prezydencja słoweńska w 2008 r., ale zostały one zatrzymane. Wyjaśnień wymaga cały szereg aspektów proceduralnych i instytucjonalnych, takich jak: zasady współpracy i koordynacji pomiędzy Radą Europejską i jej stałym przewodniczącym a Radą UE (w szczególności zagadnienia związane z funkcjonowaniem Rady ds. Ogólnych), zasady przejścia w wybranych obszarach do procedury współdecydowania czy też przygotowanie zmian prawnych i proceduralnych w trzecim filarze.