



A jakie to ma znaczenie? O konsekwencjach wejścia i nie wejścia w życie Traktatu Lizbońskiego

Piotr Maciej Kaczyński

Gdzie jesteśmy

Dekada przyjmowania nowego traktatu europejskiego powoli zbliża się ku końcowi. Gdy tylko obseczł atryment ostatniego podpisu złożonego pod Traktatem Nicejskim w lutym 2001 roku, od razu rozpoczęły się przygotowania do kolejnej reformy traktatowej Unii. Jeżeli Traktat Lizboński w ogóle wejdzie w życie, to szanse, by do tego doszło przed 1 stycznia 2010 roku, wydają się minimalne.

Między rokiem 2001 a 2010 napisano dwa traktaty (Konstytucyjny i Lizboński), zorganizowano dwie konferencje międzyrządowe, wielomiesięczne i wielowymiarowe konsultacje pod nazwą Konwentu, pięć referendum dotyczących traktatów (i 12 innych tzw. referendum europejskich: 11 dotyczących akcesji do UE i jedno w sprawie przystąpienia do strefy euro). W tym samym czasie w Unii zmieniło się niemal wszystko. Po dwóch rozszerzeniach liczba państw członkowskich wzrosła o 80%, a liczba ludności wzrosła o ponad 100 milionów. W 2002 roku euro zastąpiło narodowe waluty 12 państw, a w ciągu dekady ta liczba powiększyła się z dniem 1 stycznia 2009 o 16. państwo. Strefa Schengen obejmuje już zdecydowaną większość państw UE, a także Norwegię, Islandię i Szwajcarię. Na ścieżce ku strefie są jeszcze Rumunia, Bułgaria i Cypr. Pogłębiono integrację w wielu obszarach, w tym tak delikatnych jak współpraca policyjna (słynny Europejski Nakaz Aresztowania) czy rozpoczęcie liberalizacji rynku usług (tzw. dyrektywa usługowa). W zasadzie jedynym zasadniczym aspektem, którego przez te lata nie dano rady zmienić to prawo pierwotne (tj. Traktat Rzymski i Traktat z Maastricht z późniejszymi zmianami).

Traktat Konstytucyjny był pierwszą próbą reformy po 2001 roku. Miał on zastąpić wszystkie wcześniejsze traktaty, w tym Rzymski i z Maastricht. Poległ w dwóch referendum w 2005 roku we Francji i Holandii. I choć dwa inne referenda były pozytywne (w Hiszpanii i Luksemburgu), a suma głosów na „tak” we wszystkich czterech plebiscytach przewyższała liczbę głosów oddanych na „nie”, dokumentu nie udało się uratować. Co więcej, szereg krajów w ogóle nie wypowiedziało się na jego temat, odmawiając kontynuacji ratyfikacji (w tym Polska). Półmartwy Traktat Konstytucyjny został wstawiony do „zamrażarki”, czekając na lepsze czasy.

Traktat Lizboński to w zasadzie niewiele zmienione opakowanie tego samego towaru. Różnice z Traktatem Konstytucyjnym są tak niewielkie, że wielu protagonistów dokumentu wprost przyznaje, że traktaty w zasadzie się nie różnią, a modyfikacje są jedynie kosmetyczne. To, co na pewno się zmieniło w sposób zasadniczy to sposób ratyfikacji: po referendach 2005 roku niewielu przywódców europejskich miało ochotę organizować referenda. Kto tylko mógł unikał głosowania powszechnego; udało się tego dokonać i we Francji, i w Holandii, a nawet w Danii, która w przeszłości głosowała nad Jednolitym Aktem Europejskim, Traktatem z Maastricht (dwukrotnie), Traktatem z Amsterdamu i zapowiadała zorganizowanie referendum nad Traktatem Konstytucyjnym w 2005 roku.

Irlandia to jedyny kraj, który przeprowadził referendum w sprawie Traktatu Lizbońskiego. Choć wynik głosowania był negatywny, to proces ratyfikacji nie przerwano nigdzie indziej w Europie. Obecnie (stan na 15.02.2009) dokument został zaakceptowany przez 23 państwa, a po zakończeniu sprawy przed Sądem Konstytucyjnym w Karlsruhe również Niemcy powinny dołączyć do grona państw-stron Traktatu. Po zakończeniu rozprawy przed Trybunałem Konstytucyjnym w Brnie w listopadzie 2008, pozostają wciąż trzy przeszkody przed ratyfikacją dokumentu w Republice Czeskiej. Po trybunale dokument dostaną w lutym do przyjęcia Izba Deputowanych oraz Senat, a następnie podpis powinien złożyć prezydent. Z ostateczną akceptacją zwleka również Prezydent RP, który uzależnia swoją zgodę od sposobu rozwiązania sytuacji w Irlandii.

Wybrane zmiany wprowadzane przez Traktat Lizboński

Powstaje zatem podstawowe pytanie, o co cały ten spór? Cóż takiego innowacyjnego jest w Traktacie Lizbońskim, co skłania przywódców europejskich do upierania się by dokument ten wprowadzić w życie? Słychać wszak wiele głosów krytycznych wobec Traktatu, a także podważających znaczenie wprowadzanych przezeń zmian. O czym zatem mowa? Po pierwsze, wielką innowacją Traktatu Lizbońskiego jest polityka zagraniczna. Pozostaje ona wprawdzie w wyłącznej kompetencji państw członkowskich i pozostaje wyjęta spod jurysdykcji Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, niemniej traktat tworzy instytucjonalny zaczyn pod przyszłą budowę prawdziwej, wiarygodnej, wspólnej europejskiej polityki zagranicznej. Instytucjonalnie, funkcje Wysokiego Przedstawiciela ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (obecnie osadzonego jako sekretarza generalnego Rady) oraz członka Komisji Europejskiej odpowiedzialnego za stosunki zewnętrzne mają zostać połączone. Wszystko w myśl zasady, by całość stosunków z państwami trzecimi



była nadzorowana przez jedną osobę. Obecnie to, co dotyczy WPZiB jest obsługiwane przez biuro Javiera Solany, a to, co wspólnego rynku – przez komisarzy (zwłaszcza ds. stosunków zewnętrznych). Często powoduje to wiele problemów; niedawno doszło do zawieszenia rozmów o utworzeniu strefy wolnego handlu z państwami Zatoki Perskiej między innymi na skutek różnych sygnałów, które do partnerów dochodziły z Rady i z Komisji.

Działalność „dwugłowego” Wysokiego Przedstawiciela/Wiceprzewodniczącego Komisji ma być wspierana przez nowy urząd, który w przyszłości może przekształcić się w europejski korpus służby zagranicznej. Chodzi o Europejską Służbę Działań Zewnętrznych, która ma powstać na bazie istniejących delegatur Komisji Europejskiej w świecie. Placówki te obecnie nie mają charakteru dyplomatycznego, a osoby tam pracujące nie są dyplomataami – wynika to z charakteru wykonywanej pracy; niemniej wpływa na jakość i typ przekazywanych informacji do centrali w Komisji (nie wspominając o wyzwaniach wewnętrznego przebiegu informacji między Komisją a Radą).

Choć podstawowym wyzwaniem w budowaniu wiarygodnej wspólnej polityki zagranicznej pozostaje polityczna wola państw członkowskich, istnieje potrzeba, by gdy taka wola się pojawi (a mieliśmy z tym do czynienia m.in. podczas wojny kaukaskiej latem 2008 roku), móc z odpowiednich instrumentów skorzystać. Obecnie one nie istnieją; Traktat Lizboński pozwoli na ich utworzenie.

Drugą dużą zmianą jest reforma instytucjonalna. Traktat tworzy stanowisko stałego przewodniczącego Rady Europejskiej po to, aby zapewnić Unii stabilną reprezentację wobec państw trzecich, ale także wobec pół miliarda obywateli UE. I choć trwają zażarte dyskusje nt. charakteru i zadań, jakie ów „Prezydent UE” ma wykonywać, nie zmienia to podstawowej uwagi – Traktat tworzy ramę pod obraz, który będzie malowany przez życie. A co Europa sobie w te ramy wmaluje zależy od wielu czynników.

Oprócz stałego przewodniczącego pozostaje tzw. rotacyjna prezydencja oraz trójprezydencja (tj. obecnie francusko-czesko-szwedzka, a w latach 2011-2012 polsko-duńsko-cyprijska). Nie będzie ona zapewne miała tak dużego znaczenia jak obecnie, zaś konkretny kształt i relacje między stałym przewodniczącym a przywódcą kraju sprawującego prezydencję zostaną ukształtowane dopiero w praktyce.

Traktat Lizboński zmienia także sposób podejmowania decyzji w Unii. Dużo większe kompetencje zyska Parlament Europejski, np. w dziedzinie polityki rolnej uzyska prawo współdecydowania. Wydłużeniu ulega także lista tematów, które – w ramach procedur w Radzie – są decydowane na zasadzie większości, a nie konsensusu. Zmienia się także sam sposób obliczania większości, co było szeroko komentowane w Polsce. Niemniej nie zmienia się to, co najważniejsze w tym kontekście – europejska kultura polityczna, która

skłania do szukania konsensusu nawet tam, gdzie nie jest on wymagany. W Radzie głosuje się bardzo rzadko i niemal wyłącznie w sytuacjach, gdy któreś państwo nie prezentuje podejścia konstruktywnego („nie, bo nie”).

Również zmianie ulec ma wielkość Komisji Europejskiej. Od 2004 roku liczba członków Komisji jest równa liczbie państw członkowskich. Jeżeli przepisy Traktatu Nicejskiego będą obowiązywały także w procesie nominacji nowej Komisji w 2009 roku, wówczas skład KE powinien ulec pomniejszeniu już w tym roku. Traktat Lizboński jest bardziej elastyczny i pozostawia otwartą furtkę do zachowania zasady „jedno państwo = jeden komisarz”.

Trzecim dużym zagadnieniem podejmowanym przez Traktat Lizboński jest demokratyzacja Unii. W tej dziedzinie dokument wprowadza w życie szereg pomniejszych zmian, które łącznie mogą przełożyć się na zbliżenie Unii do jej obywateli. Najważniejszą indywidualną zmianą jest nadanie Karcie Praw Podstawowych charakteru prawnie wiążącego. Karta jest dokumentem opracowanym jeszcze pod koniec lat dziewięćdziesiątych XX wieku, ale dotychczas ma charakter jedynie deklaracyjny. Jest to zbiór praw, które przysługują każdemu obywatelowi Unii na całym jej obszarze (z częściowym wyjątkiem stosowania w Polsce i Wielkiej Brytanii). Obywatele będą mogli powoływać się na te prawa przed wszystkimi sądami w Unii.

Obywatele także uzyskują prawo inicjatywy obywatelskiej, która w zasadzie jest sugestią podjęcia tematu przez jedyne go prawnego inicjatora, tj. Komisję. Posiada ona, tak jak dotychczas, wyłączną kompetencję proponowania nowego prawa w Unii. Ale tym razem Komisja będzie musiała odnieść się do zgłaszanych propozycji i w razie odmowy podjęcia inicjatywy – umotywić swoją decyzję. Proces ten będzie bardzo ważny dla kształtowania debaty europejskiej i możliwego budowania tzw. europejskiej przestrzeni publicznej.

Kolejną innowacją jest silniejsze zaangażowanie parlamentów narodowych w proces decyzyjny. I choć Traktat Lizboński ogranicza się do wyposażenia posłów i senatorów narodowych w „hamulec” w postaci tzw. klauzuli subsydiarności i proporcjonalności proponowanych rozwiązań prawnych, to proces ten może prowadzić do rozwijania debaty europejskiej w parlamentach narodowych, które z czasem mogą przełożyć się na proponowanie rozwiązań pozytywnych.

Wreszcie ostatni element tego procesu to szersze włączenie Parlamentu Europejskiego w proces współdecydowania z państwami zgrupowanymi w Radzie. Obecnie, obywatel UE, który wybiera swoich przedstawicieli na poziomie lokalnym, narodowym i europejskim nie ma ani jednego przedstawiciela, który podejmowałby wiążące decyzje nt. Wspólnej Polityki Rolnej. Kluczowe decyzje są podejmowane na szczeblu europejskim (a więc z pominięciem sejmików lokalnych



i parlamentów narodowych), a na tym szczeblu – wyłącznie przez Radę (z pominięciem Parlamentu). Tym samym obywatel, który chciałby zgłosić się z interpelacją do któregoś spośród 5000 europejskich parlamentarzystów właściwie zewsząd wróci z kwitkiem. Traktat Lizboński ma to zmienić, a Parlament Europejski uzyska władzę w dziedzinie polityki rolnej (i innych także).

Pośród pozostałych elementów, o których można by wspomnieć (lista nie jest zamknięta), na uwagę zasługują trzy rzeczy. Po pierwsze – uproszczenie kwestii osobowości prawnej Unii. Obecnie Unia takiej osobowości nie posiada, ma ją jedynie Wspólnota Europejska. Tworzy to szereg komplikacji i jest tym samym mało przejrzyste. Po drugie, zapis o „solidarności energetycznej” – choć jest to jedno zdanie – ma potencjał stać się zaczynem gruntownej reformy polityki energetycznej i nadanie jej charakteru wspólnotowego. Wreszcie, w Traktacie Lizbońskim Polska zagwarantowała sobie prawo do posiadania stałego adwokata generalnego w Europejskim Trybunale Sprawiedliwości (obecnie takiego prawa nie posiada).

Konsekwencje wejścia/nie wejścia w życie

Oczywistą konsekwencją nie wejścia w życie Traktatu z Lizbony jest to, że większość z powyższych zmian nie ujrzy światła dziennego. Niemniej ważnym argumentem w całym długim procesie tworzenia tego dokumentu było właściwe przygotowanie na rozszerzenie. Od roku 2001 argument brzmiał, że wprowadzie Traktat Nicejski tworzy *konieczne* podstawy prawne dla rozszerzenia z 2004 roku, ale podstawy te były *niewystarczające*. Uważano, że Unii grozi paraliż decyzyjny i z tego powodu należy instytucje zreformować. Pięć lat po rozszerzeniu można w wiarygodny sposób stwierdzić, że obawy te się nie zmaterializowały. Unia działa, instytucje podejmują decyzje, a fakt, że proces ten trwa dłużej nie zmienia się po wprowadzeniu w życie Traktatu Lizbońskiego: oficjalnych języków, na które trzeba przetłumaczyć wszelkie poprawki wciąż będzie 23. Co więcej, problemy pojawiające się w życiu codziennym dotyczą nowych państw członkowskich tak samo często jak państw starszych (prawdopodobnie z wyjątkiem Bułgarii, której problemy są o wiele poważniejsze). Nie należy wszakże popadać w hurraoptymizm i stwierdzić, że skoro Komisja, Parlament i Rada działają relatywnie sprawnie to nie istnieje zapotrzebowanie na nowy dokument. Instytucje działają dobrze, ale sama debata konstytucyjno-traktatowa miała charakter ograniczający dla inicjatyw Komisji, które dużo częściej niż to miało miejsce przed 2005 rokiem, są jedynie zbiorem zasad wyznaczających najniższy wspólny mianownik państw członkowskich. Przywództwo polityczne Komisji ulega systematycznej korozji i choć na pewno po części wynika to z obiektywnych

przesłanek, to sama perspektywa reformy instytucjonalnej miała charakter ograniczający chociażby na polu polityki finansowej, podatkowej i obronnej.

Jeżeli zatem dojdzie do wejścia w życie Traktatu, można spodziewać się ogromnego uczucia ulgi. W bliższej perspektywie czasowej prawdopodobnie zostanie ustanowione nieformalne „moratorium” na nowe reformy traktatowe. Jest wielce prawdopodobne, że Traktat Lizboński to ostatnia wielka, kompleksowa reforma zmieniająca jednocześnie wiele polityk i instytucje. Następne traktaty będą możliwie krótkie i tematyczne, np. traktat o polityce podatkowej, osobny o współpracy obronnej, a kolejny na temat współpracy w zakresie prawa karnego czy rodzinnego.

Jeżeli dokument wejdzie w życie to trudno sobie wyobrazić by nastąpiło to przed 1 stycznia 2010 roku. Wówczas mandat bieżącej Komisji zostanie wydłużony do momentu wejścia w życie Traktatu, a nowa KE obejmie prace w kształcie określonym przez nowe prawo (tj. będzie liczyła 27 członków, a nie jak wymaga Traktat Nicejski – mniej). Parlament Europejski będzie liczył 754 członków, choć w czerwcu wybranych zostanie (na zasadach nicejskich) jedynie 736. Pozostała osiemnastka zostanie dokooptowana wraz z wejściem traktatu w życie (w tym dodatkowy mandat dla posła z Polski).

Jedynie wejście w życie Traktatu Lizbońskiego pozwala marzyć takim krajom jak Ukraina o możliwości przystąpienia do Unii; również dokument ten jest warunkiem sine qua non dla wspólnej polityki europejskiej wobec Rosji, czy też budowania solidarności energetycznej w Europie w oparciu o prawo i polityki unijne. Wydaje się zatem, że jedynie wejście w życie Traktatu pozwoli na skuteczniejszą realizację polskich priorytetów.

„Negatywną” konsekwencją wejścia w życie Traktatu jest fakt, że program i sukcesy polskiej prezydencji w UE, która przypada na drugą połowę 2011 roku, będą zależały w podobnym stopniu od rządu w Warszawie, co od osób sprawujących funkcje w Brukseli (zwłaszcza stałego przewodniczącego Rady Europejskiej i Wysokiego Przedstawiciela/ Wiceprzewodniczącego Komisji).

Jeżeli natomiast Traktat Lizboński nie wejdzie w życie konsekwencje zależą od tego, dlaczego tak się stanie. W przypadku, gdyby Irlandczycy w referendum po raz wtóry Traktat odrzucili, w najlepszej sytuacji należy spodziewać się stagnacji politycznej, a realistycznie – prawdopodobnie powolnego procesu tworzenia ściślejszej współpracy węższej grupy państw. Jeżeli natomiast Traktat przegrałby w głosowaniu w czeskiej Izbie Deputowanych, wówczas zapewne dojdzie do ponownego głosowania w parlamencie.

Wielce prawdopodobne wydaje się, że niezależnie od losów Traktatu, nieuniknione jest tworzenie w Europie związków „różnej prędkości”. Takie inicjatywy nazywane w traktatach „ściślejszą współpracą” mogą mieć charakter konstruktywny lub dekonstruktywny.



Dokument Lizboński daje ramy dla „cywilizowanego” tworzenia grup zainteresowanych państw. Jest możliwe, że pierwsza „ściślejsza współpraca” powstanie już w 2009 lub 2010 roku na polu prawa rodzinnego (tzw. „europejskie rozwody”). Podstawową zasadą takiej współpracy jest to, że odbywa się ona za przyzwoleniem Komisji Europejskiej oraz jest otwarta dla wszystkich pozostałych państw członkowskich gdyby zdecydowałyby się one przystąpić do inicjatywy w późniejszym terminie. Wymagania dla nowych członków takiej grupy miałyby charakter techniczny, a nie wymagałyby politycznej zgody wcześniejszych członków. Prawdopodobnie pierwszą polityczną decyzją o swoistej ściślejszej współpracy będzie – o ile traktat wejdzie w życie – utworzenie stałej ustrukturyzowanej współpracy w dziedzinie obronności wyłącznie dla zainteresowanych państw.

Brak Traktatu z Lizbony oznacza tworzenie podobnych struktur, ale niekoniecznie w ramach Unii Europejskiej. A więc przykłady z przeszłości – strefa Schengen oraz konwencja z Prüm – które włączono do prawa Unii po uprzednim zainicjowaniu pozaunijnym, nie musiałyby być brane za przykład w przyszłości. Można założyć, że znajdują się państwa zainteresowane budowaniem mniejszej, ściślejszej unii poza ramami prawnymi UE, które jednocześnie mogłyby wyrażać niechęć, by rozszerzać stosowanie zasad „małej unii” na wszystkie kraje członkowskie Unii Europejskiej. Może to dotyczyć nawet tak delikatnych obszarów, jak kształtowanie polityki zagranicznej owego „jądra europejskiego”, która nie musiałaby brać pod uwagę stanowisk pozostałych państw członkowskich UE.

Oczywiście rysowanie czarnych scenariuszy nie oznacza jeszcze, że się one zmaterializują. Należy wszelako być świadomym, że odrzucenie Traktatu Lizbońskiego może przynieść daleko idące konsekwencje dla jedności europejskiej, a rzeczywistość polityczna w Unii po odrzuceniu Traktatu nie będzie taka jak obecnie. Jedną z metafor integracji europejskiej jest jazda na rowerze. Jak długo się jedzie, rower trzyma równowagę; gdy rower staje – wówczas równowaga jest stracona. Podobnie jest z integracją europejską: póki jest postęp i wiara w to, że mimo wszelkich przeciwności nowy dokument będzie przyjęty, póty zachowywany jest relatywny spokój. W momencie gdyby stało się bezsprzecznym, że szanse na Traktat Lizboński są stracone, wówczas rower się przewróci.

* * * * *

Piotr Maciej Kaczyński – badacz w prestiżowym Centrum Studiów nad Polityką Europejską (CEPS) w Brukseli od 2007 roku, gdzie zajmuje się reformą instytucjonalną UE oraz prowadzi sieć EPIN (European Policy Institutes Network). Wcześniej pracował w Instytucie Spraw Publicznych w Warszawie jako analityk/koordynator programu europejskiego ISP. Jego zainteresowania badawcze obejmują integrację

polityczną UE, w tym reformę traktatową, a także polityki zagraniczne i zewnętrzne Unii i jej państw członkowskich, zwłaszcza wobec Stanów Zjednoczonych, Rosji oraz państw objętych polityką sąsiedztwa UE.

Fundacja im. Kazimierza Pułaskiego jest niezależną, apolityczną instytucją, której misją jest propagowanie wolności, sprawiedliwości i demokracji, oraz wspieranie działań mających na celu umacnianie społeczeństwa obywatelskiego. Fundacja prowadzi swoją działalność zarówno w Polsce jak i za granicą ze szczególnym uwzględnieniem Europy Środkowej i Wschodniej jak i Ameryki Północnej.

Fundacja mogła powstać dzięki przemianom politycznym, które nastąpiły w Polsce po 1989 roku. Ideały generała Kazimierza Pułaskiego (wolność, sprawiedliwość i demokracja) stanowią inspirację dla wszelkich inicjatyw podejmowanych przez Fundację. Działania Fundacji obejmują m.in.: prowadzenie badań naukowych, opracowywanie publikacji i analiz, przygotowywanie seminariów oraz konferencji, edukowanie i wspieranie liderów
www.institutprzywodztwa.pl

Fundacja jest organizatorem Warszawskiego Regionalnego Kongresu Organizacji Pozarządowych www.warsawcongress.pl, Akademii Młodych Dyplomatów www.akademia.diplomacy.pl oraz wydawcą Platformy Komunikacyjnej dla Organizacji Pozarządowych www.non-gov.org

Fundacja przyznaje Nagrodę im. Kazimierza Pułaskiego "Rycerz Wolności" dla wybitnych postaci zasłużonych w promowaniu demokracji. Nagrodę dotychczas otrzymał profesor Władysław Bartoszewski, profesor Norman Davies, Alaksandar Milinkiewicz, lider demokratycznej opozycji na Białorusi oraz prezydent Lech Wałęsa.

Fundacja Pułaskiego jest jedną z dwóch polskich organizacji pozarządowych posiadających status organizacji partnerskiej Rady Europy. Więcej o Fundacji na www.pulaski.pl

Komentarz Międzynarodowy Pułaskiego to pogłębione analizy istotnych dla Polski zagadnień z zakresu polityki międzynarodowej, gospodarki światowej bądź bieżących wydarzeń w polskiej polityce. Dokument publikowany jest w dwóch wersjach językowych, polskiej i angielskiej. Osoby chcące publikować swoje oryginalne prace w Komentarzu proszone są o kontakt z Redaktorem Naczelnym p. Dominikiem Jankowskim djankowski@pulaski.pl Żeby regularnie otrzymywać kolejne numery KMP należy podać swój e-mail na stronie www.pulaski.pl



Does this really matter? On the consequences of the Lisbon Treaty's entry and non-entry into force

Piotr Maciej Kaczyński

Where we are

We are approaching a full decade of a long process of adopting a new European treaty. Immediately after all the signatures had been collected under the Nice Treaty text in February 2001, preparations for a new document in the EU began. If the Lisbon Treaty ever enters into force, then the odds of having the deal done by January 1, 2010 are remote.

Between 2001 and 2010 two new treaties (Constitutional and Lisbon) were drafted; two intergovernmental conferences were organised; lengthy and multi-dimensional consultations were held under the name of "the Convention". Moreover, five referendums on the treaties took place, next to twelve, other European referendums: eleven on EU accession, and one on the euro zone entry. Meanwhile, the EU has almost completely changed. After two enlargements the number of countries has risen by 80%, and population has increased by over 100 million. In 2002 the euro replaced national currencies in 12 countries, and within a decade this number has risen to 16. The Schengen zone encompasses the majority of the EU states, and also Norway, Iceland and Switzerland. Romania, Bulgaria and Cyprus are on their way to enter the zone. The integration has been intensified in many areas, including such sensitive fields as police cooperation (the famous European Arrest Warrant) and liberalisation of the services market (the so-called services directive). Basically the only key aspect, which has not been changed, is the primary law (i.e. the Treaty of Rome and the Treaty of Maastricht with later changes).

The Constitutional Treaty was the first attempt to reform the EU since 2001. It was supposed to replace all earlier treaties, including Rome and Maastricht. It was defeated in two referendums in 2005 held in France and the Netherlands. Even with the two other positive referendums in Spain and Luxembourg, and with the total number in all four plebiscites the "yes" votes outnumbering the number of "no" votes, the document could not be saved. Moreover, some countries refused to continue the ratification process (including Poland). The half-dead Constitutional Treaty was put in the "freezer", waiting for better times.

The Treaty of Lisbon is just a slightly changed packaging of the same product. The differences from the Constitution Treaty are so insignificant that many

protagonists of the document openly say that there is no difference and the modifications are just cosmetic. What has changed considerably is the means of ratification: after the 2005 experiences very few European leaders wanted to organise any referendum. All of those who could, tried to avoid popular vote on the matter; France and the Netherlands both were successful, so was Denmark, which in the past had held referendums on the Single European Act, the Treaty of Maastricht (twice), the Treaty of Amsterdam, and announced that it would organise a referendum on the Constitution Treaty in 2005.

Ireland is the only country which held a referendum on the Lisbon Treaty. The process of ratification was not halted in any other state, despite the negative result of this referendum. At present (as of 15 February 2009) the document has been accepted by 23 countries, and Germany will also join this group should the cases in the Constitution Court in Karlsruhe be finalised with a positive outcome. Following the closure of the case in the Constitutional Court in Brno in November 2008 there are still three major obstacles to the document ratification in the Czech Republic. After the Court, the document has been handed over to the Chamber of Deputies and the Senate, after which it should be submitted for the Czech President to sign. The President of Poland is also delaying his acceptance, and made his final decision dependent on the solution to the Irish case.

Selected modifications introduced by the Lisbon Treaty

One basic question arises here: what is this whole argument about? What does the Treaty introduce that makes the European leaders so eager to enforce it? In fact there are many critical voices against the Treaty and many arguments aiming at discrediting the changes proposed. How to explain it then? Firstly, the most significant innovations introduced by the Treaty relate to foreign policy matters. Even if this policy remains within the exclusive competences of Member States and does not fall under the jurisdiction of the European Court of Justice, the Treaty provides certain institutional grounds for the construction of a true and credible common European foreign policy. Institutionally, the functions of the High Representative for the Common Foreign and Security Policy (currently holding also the position of Secretary-General of the Council) and the Vice-president of the European Commission responsible for external relations are to be merged according to the principle that the whole of the foreign relations with third states needs to be supervised by one person. Currently, all the CFSP issues are covered by Javier Solana's office, whereas the common market-related issues are addressed by the commissioners (particularly the external relations commissioner). Frequently this



causes a lot of problems; recently the talks on the free trade zone with the Persian Gulf states were suspended mostly due to diverging signals coming from the Council and the Commission.

All the activities of this double-hatted position of the High Representative/Vice-President of the Commission will be assisted by a new post which in future might become a European diplomatic corps. This would be the External Action Service of the European Union, to be created on the basis of the existing European Commission delegations in the world. For the moment these delegations are not diplomatic missions and the people working there are not diplomats. Nevertheless, the information is being transmitted to the headquarters in the Commission regardless its non-diplomatic character (not to mention the challenges of the internal information flow between the Commission and the Council).

Although the political will of the Member States still remains the main challenge in building a credible common foreign policy, it is essential to take advantage of appropriate instruments when such a will appears – as happened during the war in the Caucasus in summer 2008. At present those instruments do not exist; only the Lisbon Treaty will allow for their creation.

The second important change is the institutional reform. The Treaty creates the position of a permanent President of the European Council to ensure the EU's stable representation in the world as well as towards half a billion EU citizens. Despite the fierce discussions on the character and tasks this nicknamed "EU President" should have, the fact remains that the Treaty sets up a frame, which will be filled in by life. The kind of picture to be put into those frames surely depends on many conditions.

Apart from the permanent president, the existing rotating presidencies and trio presidencies remain (i.e. French-Czech-Swedish, and, between 2011 and 2012, Polish-Danish-Cypriot). The rotating presidency will probably lose some of its importance, and the factual shape and relations between the permanent president and the head of state holding the rotating presidency will be established when actually put into practice.

The Treaty of Lisbon introduces changes to the way decisions are made in the EU. The European Parliament gains more power, e.g. in the field of agricultural policy it acquires the right to co-decide. The list of subjects to be decided by a majority of votes (not by a consensus) is also extended. The voting majority is to be determined differently, which has been widely discussed in Poland. Nevertheless, what is the most important in this context does not change: the European political culture, which encourages seeking of consensus even when it is not required. The Council votes extremely rarely and almost uniquely in situations when a state fails to show a constructive attitude.

The size of the European Commission is about to change too. Since 2004 the number of the Commission's members is equal to the number of Member States. If the Nice Treaty applies during the nomination of a new Commission in 2009, then the line-up of the Commission should decrease already this year. The Lisbon Treaty is more flexible and leaves the door open for the principle "one country = one Commissioner".

The third large theme addressed in the Lisbon Treaty is democratisation of the EU. The document introduces a range of smaller changes which may jointly contribute to bringing the EU closer to its citizens. The most important of them is making the Charter of Fundamental Rights a legally binding document. The Charter was prepared about a decade ago, but thus far it had only consultative status. The document is a collection of rights of every EU citizen in the entire Union (with a partial exception in Poland and the United Kingdom). Citizens will have the right to cite these laws in all courts across the EU.

Citizens also obtain a right of so-called "citizen initiative", which in fact is a suggestion for the only entitled institution to propose legislation, the Commission, to take up the issue. While currently this prerogative belongs exclusively to the Commission, in future the Commission will have to refer to the submitted suggestions of citizens and in case of a rejection it will have to justify its decision. The process will be significant for shaping of the European debate and the possible creation of a European public space.

Another innovation is a stronger engagement of national parliaments in the decision-making process. Even though the Lisbon Treaty only equips the national parliamentarians with a "break" in the form of invoking subsidiarity or proportionality clauses on proposed legislative proposals, this process may lead to enhancing of a European debate in national parliaments. With time it could contribute to a better engagement in seeking of positive solutions.

Finally, the last element of this process is a empowering of the European Parliament in the decision-making process together with Member States grouped in the Council. At present an EU citizen who elects their local, national or European representatives has no single representative who would make binding decisions regarding, say, the Common Agricultural Policy. The key decisions are made at the European level (thus without local councils and national parliaments being engaged), exclusively by the Council (without the Parliament). Therefore, a citizen who would like to address any of the five thousand European MPs will be sent away empty-handed. The Lisbon Treaty is supposed to change this as the European Parliament gains co-deciding powers in this and other policy areas.

There are at least three other elements worth mentioning here. Firstly, the Treaty would simplify the issue of legal personality of the EU. Currently the



organization does not have a legal personality as a Union, only as the European Community (first pillar issues). This creates much confusion and is anything but transparent. Secondly, the single line on "energy solidarity" has a potential for a thorough reform of the energy policy, extending the Union's competences in the area. Finally, Poland would have a right for a permanent Polish advocate general in the European Court of Justice, which it does not have at the moment.

The consequences of entry/non-entry into force

An obvious consequence of not having the Lisbon Treaty enter into force is that the majority of above-mentioned proposed changes would never come to life. Nevertheless, adequate preparation for EU enlargement has been an important argument in the long process of the document's creation. Since 2001 the argument has been that although the Nice Treaty creates the *necessary* legal framework for the 2004 enlargement, the new institutional set-up was *insufficient*. It was believed that the EU would face a danger of a decision-making deadlock; hence the institutions should be reformed. Five years on it can be credibly stated that these fears have not materialised. The EU works, its institutions undertake decisions, and the fact that this process takes a little longer will not change even following implementation of the Lisbon Treaty: the number of official EU languages, into which all amendments in the legislative process have to be translated is unchanged twenty-three. Moreover, the every-day problems relate as much to the newer as to the older Member States (with the possible exception of Bulgaria, whose problems are much more grave). However, too much giddy optimism should be avoided. Neither would it be wise to deny the necessity of a new document merely because the Commission, the Parliament and the Council still work relatively effectively. Although these institutions operate well, the constitution/treaty ongoing debate has had limiting impact on the Commission's initiatives, which since 2005 reflect more often than before just common lowest denominators of Member States' national positions. The political leadership of the Commission has been systematically corroding, and while it results partly from objective factors, the very perspective of an institutional reform had a limiting impact in the areas of financial, fiscal or defence policies. Therefore, if the Lisbon Treaty enters into force, a great deal of relief is to be expected. In the near future, an informal moratorium would be set up on new treaty reforms. It is highly possible the Lisbon Treaty is the last such a substantial and complex reform which affects both policies and institutions in such a comprehensive way. Future treaties are probably going to be shorter and thematic, e.g. a treaty on fiscal policy, a separate one on defence

cooperation, and another one on cooperation within penal or family laws.

If the document enters into force, it is hard to imagine that it will happen before 1 January 2010. The mandate of the current Commission will be extended until the Treaty is put into force, and the new European Commission will operate according to the new law (hence, it will be composed of 27 members, not fewer as the Nice Treaty has provided for). The European Parliament will have 754 members; although in June only 736 will be elected – still with the Nice Treaty principles applying. The remaining 18 will join after the Lisbon Treaty's entry into force, including an additional MEP from Poland.

Only the Lisbon Treaty will allow such countries as Ukraine to dream about the possibility of joining the EU; the document is also a *sine qua non* condition for the common European policy towards Russia or building a European energy solidarity based on the EU law and policies. It seems that only the Lisbon Treaty will make the realisation of these Polish priorities more realistic.

A "negative" consequence of the Lisbon Treaty is the fact that the programme and the successes of the Polish EU presidency, which is scheduled for the second half of 2011, will depend as much on the government in Warsaw as on the new institutions based in Brussels (especially the permanent President of the European Council and the High Representative/Vice-President of the Commission).

If the Lisbon Treaty is not in force, the consequences depend on the reasons for this failure. If Ireland votes against the Treaty once again, one should expect political stagnation at best, and more realistically, a process of a closer cooperation within a smaller group of countries is likely to commence. However, should the Treaty be rejected in the Czech parliament, this will require a re-vote.

It is highly probable that no matter what happens with the Treaty, the concept of a multi-speed Europe becomes more a reality. Such "enhanced cooperation" initiatives might prove either constructive or deconstructive. The Lisbon Treaty provides the framework for a civilized way of creating groups of interested Member States. It is possible that the first "enhanced cooperation" will emerge already in 2009 or 2010 in the area of family law (the so-called European divorce law). The basic principles for such cooperation are that it requires consent of the European Commission and it is open to all the other Member States who would like to participate at a later stage. The requirements for the new members to join a group would be of technical nature, without the necessity of obtaining political consent from those members who joined earlier. Possibly the first political decision regarding greater cooperation will be the creation of the permanent and structured cooperation on defence matters.



No Lisbon Treaty would mean the creation of similar structures, but not necessarily within the EU framework. Therefore the past examples, such as the Schengen zone and the Prüm Treaty, which were included into the EU legal order after being initiated outside the frame, would not need to be taken as examples for future developments. It can be assumed that there will be countries willing to build a smaller and tighter union outside the legal framework of the EU who at the same time might express their unwillingness to extend the application of the "small union" principles to other EU members. This may affect such sensitive areas as shaping the foreign policy of this so-called "European core" which could disregard the opinions of other EU Member States.

Obviously picturing such bleak scenarios does not mean that they will come true. One needs to be aware, however that rejecting the Lisbon Treaty may bring about far reaching consequences for European unity, leading to a political reality that bears little resemblance to the current *status quo*. One of the metaphors of European integration is that of riding a bike. As long as you keep moving, the bike keeps its balance. But as soon as the bike stops, the balance is lost. The same is true of European integration: as long as there is progress and faith that the document will be finally accepted (despite the many obstacles) the equilibrium is maintained. Should this belief in the Lisbon Treaty be lost, then the bike is knocked over.

Article translated by Justyna Pado, Piotr Maciej Kaczyński, Katarzyna Pisarska

* * * * *

Piotr Maciej Kaczyński – Research Fellow at the Centre for European Policy Studies (CEPS) since 2007, where he deals with the institutional reform of the EU and manages the European Policy Institutes Network (EPIN). Previously he was an analyst at the Institute of Public Affairs in Warsaw. His research interests include political integration of the EU, incl. the treaty reform; and foreign and external policies of the EU and its member countries, incl. EU-US, EU-Russia relations, and the ENP.

The Casimir Pulaski Foundation is an independent, non-partisan institution with a mission to promote freedom, equality and democracy as well as to support actions of strengthening civil society. The foundation carries out activities both in Poland and abroad, among others in Central and Eastern Europe and in North America.

The Casimir Pulaski Foundation was founded due to political changes that took place in Poland after 1989. The principal values of Casimir Pulaski (freedom, justice and democracy) are an inspiration for every

initiative undertaken by the Foundation. A few of the Foundations activities include: conducting scientific research, preparing publications and analyses, organizing seminars and conferences, providing education and support for leaders
www.institutprzywodztwa.pl

The Foundation is the main organizer of the Warsaw Regional NGOs Congress www.warsawcongress.pl, the Academy of Young Diplomats www.akademia.diplomacy.pl and publisher of the Communication Platform for Non-Governmental Organizations www.non-gov.org

The Foundation also awards the Casimir Pulaski Prize "The Knight of Freedom" to outstanding people who have made a significant contribution in promoting democracy. So far the prizewinners were: professor Władysław Bartoszewski, former minister of foreign affairs of Poland, historian professor Norman Davies, Alaksandar Milinkiewicz, leader of democratic opposition in Belarus and Lech Wałęsa, former President of Poland.

The Casimir Pulaski Foundation is one of only two Polish institutions that have a partnership status with the Council of Europe. More about Foundation at: www.pulaski.pl

Pulaski Policy Papers are analyses of foreign policy, international economy and domestic politics issues, essential for Poland. The papers are published both in Polish and English. Researchers willing to publish new articles in Pulaski Policy Papers are asked to contact the Chief Editor Mr Dominik Jankowski djankowski@pulaski.pl If you would like to receive new issues of PPP please add your e-mail at www.pulaski.pl

Przypisy końcowe / Endnotes



www.pulaski.pl

Pulaski Policy Papers

No. 4/09
19 II 2009



Komentarz Międzynarodowy Pułaskiego

Warsaw, Poland