

Traktaty unijne zbyt trudne dla europośla

7 maja 2008

Poseł do Parlamentu Europejskiego Sylwester Chruszcz przekonuje na swoim blogu, że po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego będą możliwe “wszelkie zmiany w unijnych traktatach w trybie większościowym na unijnym spotkaniu w gronie szefów rządów” i że nie będzie potrzebna już, jak do tej pory “jednomyślność wszystkich państw i procedura ratyfikacji w 27 krajach Unii”. Dlatego też, jego zdaniem, prezydent Lech Kaczyński, domagając się uchwalenia tzw. “ustawy kompetencyjnej”, broni swojego wpływu na zmianę unijnej architektury i próbuje zapobiec temu, by do zmiany zapisów traktatowych wystarczyła z polskiej strony jedynie zgoda premiera.

Zdaniem europośla Chruszcza, możliwość zmian unijnych traktatów w trybie większościowym w gronie szefów rządów przewiduje “artykuł 56 nowego traktatu”.

Zadałem sobie trud zajrzenia do tekstu traktatów unijnych z uwzględnieniem zmian wprowadzonych Traktatem Lizbońskim oraz do samego Traktatu Lizbońskiego. Artykuł 56 Traktatu Lizbońskiego wprowadza zmiany do artykułu 48 Traktatu o Unii Europejskiej. Zgodnie z tym zmienionym artykułem, traktaty mogą być zmieniane zgodnie ze zwykłą procedurą zmiany lub zgodnie z uproszczonymi procedurami zmiany. W przypadku procedury zwykłej, zmiany są uchwalane “za wspólnym porozumieniem” przez Konferencję przedstawicieli rządów państw członkowskich i “wchodzą w życie po ich ratyfikowaniu przez wszystkie Państwa Członkowskie, zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi”. W przypadku procedur uproszczonych, “Rada Europejska może przyjąć decyzję zmieniającą wszystkie lub część postanowień części trzeciej Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Rada Europejska stanowi

jednomyślnie po konsultacji z Parlamentem Europejskim i Komisją oraz z Europejskim Bankiem Centralnym w przypadkach zmian instytucjonalnych w dziedzinie pieniężnej. Decyzja ta wchodzi w życie dopiero po jej zatwierdzeniu przez Państwa Członkowskie, zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi. Decyzja (...) nie może zwiększyć kompetencji przyznanych Unii w Traktatach”.

W żadnym z tych przypadków Rada Europejska (czy też Konferencja) nie podejmuje decyzji w trybie większościowym. W obu przypadkach potrzebna jest też jednomyślna zgoda wszystkich państw członkowskich: w pierwszym przypadku wymagana jest wprost ratyfikacja, w drugim “zatwierdzenie zgodnie z odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi”. Zgodnie z polskim prawem, a konkretnie ustawą o umowach międzynarodowych, decyzję o zmianie zakresu ratyfikowanej umowy międzynarodowej podejmuje Prezydent RP na wniosek Rady Ministrów, a jeśli jest to umowa ratyfikowana za zgodą (a takimi są wszystkie traktaty unijne) wymaga to dodatkowo zgody wyrażonej w ustawie. Gdyby zaś traktować zmianę postanowień Traktatu o funkcjonowaniu UE jako całkowicie nową umowę, to zgodnie z art. 89 Konstytucji RP i art. 12, p. 2 wspomnianej ustawy o umowach międzynarodowych wymaga ona ratyfikacji za zgodą wyrażoną w ustawie, bo dotyczy członkostwa Polski w organizacji międzynarodowej.

Innymi słowy, wbrew temu, co pisze p. Chruszcz, Traktat Lizboński nie daje możliwości “wszelkich zmian” w unijnych traktatach w gronie szefów rządów, bez jednomyślnej zgody wszystkich państw członkowskich, tym bardziej w trybie większościowym. Prezydent RP będzie mieć w przypadku tych zmian dokładnie takie same kompetencje, jakie miał i ma w przypadku ratyfikacji tych traktatów. No... prawie takie same. Istnieje jeden wyjątek, a mianowicie druga z uproszczonych procedur, dotycząca zmiany sposobu podejmowania decyzji przez Radę (nie mylić z Radą Europejską! – Rada Europejska to zgromadzenie szefów państw lub rządów, podczas gdy Rada to

zgromadzenie przedstawicieli państw członkowskich na szczeblu ministerialnym). W szczególnych przypadkach, określonych w Traktatach, Rada stanowi jednomyślnie lub też unijne akty prawodawcze przyjmowane są zgodnie ze specjalną procedurą. Może to zostać zmienione (na odpowiednio stanowienie większością kwalifikowaną i stosowanie procedury zwykłej, zgodnej z art. 294 nowego Traktatu o funkcjonowaniu UE) jednomyślną decyzją Rady Europejskiej po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego i jeżeli żaden z parlamentów państw członkowskich nie zgłosi wcześniej sprzeciwu (weta). Wprowadzie również i w przypadku tego typu zmian nie ma mowy o trybie większościowym oraz wymagana jest jednomyślna zgoda państw członkowskich (w formie braku sprzeciwu ich parlamentów), ale rola Prezydenta RP ulega tu ograniczeniu. Co najwyżej mógłby on w ograniczonym zakresie sprzeciwić się... parlamentarnemu wetu, gdyby jego zgłoszenie następowało w formie ustawy (o ile wiem, żadne przepisy tego obecnie jeszcze nie regulują). Ale to uszczuplenie roli prezydenta z jednej strony nie jest aż tak znaczne (większość decyzji Rady i tak ma zapadać większością kwalifikowaną, a przy uchwalaniu większości aktów prawodawczych ma być stosowana zwykła procedura; w decyzjach dotyczących kwestii wojskowych nie będzie można odstąpić od jednomyślności tak czy owak, a w kwestiach wspólnej polityki zagranicznej państwo członkowskie zawsze będzie mogło sprzeciwić się przyjęciu decyzji większością kwalifikowaną zgodnie z art. 31 nowego Traktatu o UE i zablokować głosowanie), z drugiej zaś żadna "ustawa kompetencyjna" na to nie poradzi, bo musiałaby być wprost sprzeczna z treścią ratyfikowanego Traktatu o UE, który zgodnie z art. 91 Konstytucji RP ma pierwszeństwo przed ustawami.

Po co więc domaganie się "ustawy kompetencyjnej"? W świetle tego, co napisałem powyżej, nie ma ona zbytniego sensu. Chyba, że chodzi o rozstrzygnięcie, kto ma reprezentować Polskę w Radzie Europejskiej – premier czy prezydent. Traktat o UE tego nie precyzuje. Jednak nawet ustawowe rozstrzygnięcie na korzyść prezydenta może tu być zaskarżone do Trybunału

Konstytucyjnego. Wygląda więc na to, że domaganie się przez Lecha Kaczyńskiego “ustawy kompetencyjnej” jest po prostu elementem walki politycznej lub też pretekstem do odwlekania ratyfikacji Traktatu Lizbońskiego (być może w oczekiwaniu na odrzucenie go w referendum w Irlandii, albo też przez Trybunał Konstytucyjny w Republice Czeskiej).

A co do twierdzeń p. Chruszcza – jak widać, nawet posłom do Parlamentu Europejskiego trudno czasami zrozumieć zapisy unijnych traktatów, stanowiących wszak fundamenty prawa UE. Nie wiem, czy to świadczy źle o nich, czy raczej o tych traktatach i ich autorach...

Autor: Jacek Sierpiński

Źródło: sierp.libertarianizm.pl