

MIKOŁAJ J. TOMASZYK

Poznań

Proces ratyfikacji Traktatu lizbońskiego – *casus* Irlandii, RFN, Polski, Czech i Wielkiej Brytanii

Podpisanie 13 grudnia 2007 roku w Lizbonie Traktatu lizbońskiego (TL) formalnie rozpoczęło procedurę jego ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej¹. Sam Traktat, jego kształt oraz zawartość będące efektem kompromisu żmudnie wypracowanego przez Konferencję Międzyrządową z 2007 roku, wpisuje się w dwa procesy zmian w Unii Europejskiej. Pierwszy z nich, nazwany przez badaczy procesem konstytucjonalizacji, znajduje swe odzwierciedlenie w pracach Konwentu Europejskiego, którego zadaniem było opracowanie zmian w funkcjonowaniu Unii, a efektem prac przedłożenie do podpisu i ratyfikacja Traktatu Ustanawiającego Konstytucję dla Europy (TKE). Drugi, będący efektem niepowodzenia ratyfikacji TKE, jest jego przeciwieństwem umownie nazwanym procesem dekonstytucjonalizacji², rozumianej tylko i wyłącznie w kontekście odejścia przez Wysokie Umawiające się Strony od koncepcji wypracowania jednego traktatu w nazwie zawierającego słowo konstytucja oraz innych zmian w stosunku do TKE. W mocy utrzymuje się tym samym te koncepcje, które określają pierwotne podstawy UE i dorobek wspólnotowy mianem miękkiej, materialnej konstytucji. Stąd użycie tych pojęć do opisu kolejnej już w historii integracji zmiany traktatowej, jest tylko i wyłącznie zabiegiem umownym, bowiem w żadnym z tych wypadków nie mówiono o ustanowieniu, czy rezygnacji z konstytucji, jako dokumentu wprowadzającego integrację europejską na nowe tory i przekształcania Unii w byt państwowy. Zgodnie z konkluzjami Rady Europejskiej z czerwca 2007 roku „*Der EUV und der Vertrag über die Arbeitsweise der Union*

¹ Określony w art. 48 TUE formalny mechanizm zmiany traktatowej podlega konieczności ratyfikacji nowego i/lub zmienionego traktatu przez wszystkie państwa członkowskie Unii zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi. I tak na przykład w Polsce na mocy Konstytucji z kwietnia 1997 r. uchwałą o sposobie ratyfikacji umowy międzynarodowej, której przedmiotem jest przeniesienie części, nie w całości kompetencji władczych na rzecz organizacji międzynarodowej, podejmuje Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Posłowie mają do wyboru dwie metody: 1. Ratyfikacja na drodze parlamentarnej lub 2. Na drodze referendum ogólnokrajowego. Por.: K. Wójtowicz, *Konstytucja RP z 1997 roku, a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, w: *Prawo Unii Europejskiej, Zagadnienia systemowe. Prawo materialne i polityki*, red. J. Barcz, Warszawa 2006.

² W pkt 8 Konkluzji Prezydencji po Radzie Europejskiej z czerwca 2007 r. czytamy, że po dwóch latach niepewności związanej z reformą Traktatu Unii, nadeszła pora, aby kwestia ta znalazła rozstrzygnięcie i aby Unia osiągnęła postępy w tym zakresie. Okres refleksji dał sposobność do przeprowadzenia szerokiej debaty publicznej oraz umożliwił przygotowanie warunków sprzyjających wypracowaniu rozwiązania. Rada Europejska spotkała się w Brukseli w dniach 21–22 czerwca 2007 r.

werden keine Verfassungs-Charakter haben”³. Tak zarysowane tło pozwala na wskazanie ważnego etapu w rozwoju Unii, która od 1 stycznia 2007 r. liczy 27 państw członkowskich, różnych pod względem historii, doświadczenia niepodległości i wizji ich uczestnictwa w organizacji, do której określenia używa się takich pojęć jak: niezidentyfikowany obiekt polityczny czy hybryda i in.

Niniejszy artykuł przedstawia analizę stanu ratyfikacji Traktatu lizbońskiego w państwach członkowskich. Szczególną uwagę zwraca się na pierwsze i drugie referendum ratyfikacyjne w Irlandii. Ich wpływ na losy tego dokumentu w innych państwach. Od dnia podpisania 13 grudnia 2007 r., historia ratyfikacji pokazuje na jakie trudności napotyka ten dokument w poszczególnych państwach członkowskich. Na dzień dzisiejszy, TL czeka na dokończenie ratyfikacji w Czechach. Jak należało oczekiwać Prezydent RP w dniu 10 października złożył swój podpis pod ustawą ratyfikującą TL. Ze względu na kolejny wniosek o zgodność z ustawą zasadniczą skierowany do Trybunału Konstytucyjnego Republiki Czeskiej i jego zwlekającą postawę, zwraca się uwagę na Wielką Brytanię. Wybory do Izby Gmin wygrać mogą konserwatyści, którzy już dawno ogłosili, że zdecydują się na rozpoznanie referendum w sprawie ratyfikacji TL, a jak pokazują sondaże przeprowadzone wśród Brytyjczyków, nie wyraziliby oni zgody na ratyfikację tego dokumentu. Sytuację w gronie Torysów dodatkowo komplikuje fakt podziału na zwolenników i przeciwników działań prowadzonych w łonie Unii. Po pierwsze, daje się słyszeć głosy o niezadowoleniu ze współpracy z polską partią Prawo i Sprawiedliwość nie tylko w ostatniej kampanii wyborczej do Parlamentu Europejskiego, ale również po ich rozstrzygnięciu. Deputowani tej partii do Parlamentu Europejskiego utworzyli razem z PiS-em i czeską partią ODS frakcję konserwatywną w PE pod przewodnictwem Michała Kamińskiego. Jego osoba jest również powodem wewnętrznych podziałów. Szczególnie po wypowiedziach zaliczonych jako antysemickie. Te zależności mogą mieć wpływ na ostateczne stanowisko tej partii w sprawie przeprowadzenia referendum w Wielkiej Brytanii. Referendum po prostu nie zostanie ogłoszone.

1. Traktat lizboński

Traktat lizboński, jest efektem „odkurzenia”, „zdjęcia z półki” Traktatu Ustanawiającego Konstytucję dla Europy (TKE)⁴, który to zgodnie ze wskazaniem Deklaracji z Laeken miał przyczynić się do konsolidacji obowiązujących traktatów, uproszczenia, przez likwidację filarowej struktury samej Unii, uzyskania przez Unię osobowości prawnej⁵. Niedokończony, ze względu na negatywny wynik referendalny we Francji

³ Por.: Schlussforderungen des Vorsitizes-Brüssel, 21/22 Juni 2007, Anlage 1, s. 16.

⁴ Por. P. Mueller-Graff, *Der Vertrag von Lissabon auf der Systemspur des Europäischen Primärrechts*, „Integration” 2008, nr 2 oraz A. Hofmann, W. Wessels, *Der Vertrag von Lissabon-eine tragfähige und abschließende Antwort auf konstitutionelle Grundfrage*, „Integration” 2008, nr 1. Zob. również: G. De Burca, *The EU on the Road from the Constitutional Treaty to the Lisbon Treaty*, Jean Monnet Working Paper 03/08, NYU School of Law, New York, NY 10012.

⁵ Na stan dzisiejszy Unia Europejska jako taka nie ma osobowości prawnej, a swą zdolność do działania czerpie z osobowości prawnej państw będących jej członkami. Uzyskanie przez Unię w dro-

i w Niderlandach, proces ratyfikacji Traktatu Ustanawiającego Konstytucję dla Europy, nie został ponownie uruchomiony na drodze powtórzenia referendum w tych państwach, lecz przerwany, a sama Unia wkroczyła w okres refleksji nad przyszłym swym kształtem. Początek roku 2007, będący szczególnym chociażby ze względu na 50 rocznicę podpisania Traktatów Rzymskich, stanowi również punkt startowy dla rozpoczynającej się prezydencji w Unii Republiki Federalnej Niemiec. Jednym z głównych założeń programu prac sformułowanym dla Unii przez rząd Kanclerz Angeli Merkel, było „przebudzenie z fazy zawieszenia” i powrót do stołu negocjacyjnego w sprawie kształtu przyszłej Unii. Postanowiono zatem zrezygnować w tym przypadku z formuły konwentu na rzecz sprawdzonej już i wpisanej w formalny mechanizm zmian, metody Monnet’a, czyli logiki negocjacyjnej, którą określić można mianem „steep by steep”⁶. Efektem zresztą i z dużym uporem przeprowadzanych konsultacji, było zwołanie na czerwiec 2007 r. Rady Europejskiej i opracowanie mandatu Konferencji Międzyrządowej⁷. Zakres prac oraz ich cel został jasno określony w pierwszym załączniku do Konkluzji⁸. Za najważniejsze kierunki reformy uznać należy:

1. Odejście od koncepcji jednego traktatu w domyśle konstytucyjnego, zastępującego dotychczas obowiązujące traktaty na rzecz wprowadzenia do nich zmian czego skutkiem miała być zmiana nazwy Traktat o Wspólnocie Europejskiej na Traktat o Funkcjonowaniu Unii, w którym nazwa *Wspólnota* zostanie zamieniona na *Unię*.
2. Mimo odejścia od koncepcji jednego traktatu, Unia uzyskuje osobowość prawną, a dwa traktaty będą miały tę samą rangę uzupełniając się wzajemnie.
3. Skutkiem odejścia od konstytucyjnej nomenklatury w Traktacie Ustanawiającym Konstytucję dla Europy, jest jego „odkonstytucjonalizowanie”⁹ przejawiające się rezygnacją z zapisów o symbolice Unii, podtrzymanie nazwy Wysoki Przedstawiciel ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, utrzymanie w mocy nomenklatury aktów prawa wtórnego w myśl obecnie obowiązującego art. 249 TWE, a kwestia obowiązywania orzecznictwa ETS zostanie wpisana w treść deklaracji dołączonej do traktatu. Podobny los spotkał Kartę Praw Podstawowych, która z miejsca drugiego w TKE zostanie w projektowanych zmianach przedłożona w formie protokołu¹⁰.

dze zmiany traktatowej osobowości prawnej wynikałoby z przekształcenia jej, czy też potwierdzenia jej wizji rozwoju, jako organizacji międzynarodowej o charakterze ponadnarodowym. Organizacja międzynarodowa ustanawiana przez państwa na podstawie zawartej między nimi umowy międzynarodowej posiada osobowość prawną ograniczoną funkcjonalnie do przedmiotu działania organizacji, który to jest dookreślony w umowie międzynarodowej ją ustanawiającej.

⁶ W. Wessels, A. Faber, *Vom Verfassungskonvent zurück zur „Methode Monnet”?* *Die Entstehung der „Road map” zum EU-Reformvertrag unter deutscher Ratspräsidentschaft*, „Integration” 2007, nr 2.

⁷ Według cytowanej już Konkluzji w punkcie 11 czytamy, „że Rada Europejska wzywa kolejną prezydencję do przygotowania projektu tekstu Traktatu zgodnie z zapisami mandatu oraz do przedłożenia tego projektu konferencji międzyrządowej niezwłocznie po jej rozpoczęciu”. W tym samym punkcie zostaje nałożone obbligo czasowe, tak aby nowy traktat mógł wejść w życie przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w 2009 roku.

⁸ Więcej na ten temat W. Weidenfeld, *Die Bilanz der Europäischen Integration 2008*, w: W. Weidenfeld, W. Wessels, *Jahrbuch der Europäischen Integration 2008*, Nomos, Baden-Baden 2009.

⁹ Por.: E. Brock, J. Leinen, *Vertrag von Lissabon*, Bonn 2008.

¹⁰ Warto zwrócić uwagę na tzw. Protokół brytyjski w sprawie zastosowania postanowień Karty, Protokół nr 30 do TL.

4. Efektem wypracowanego kompromisu w sprawie pakietu instytucjonalnego są okresy przejściowe np. dotyczące składu Komisji Europejskiej, czy stosowania w nowym rozumieniu definicji większości kwalifikowanej¹¹.

Opracowane przez konferencję międzyrządową zmiany wpisane nie w jeden, a w dwa traktaty, zostało przyjęte w październiku 2007 roku w trakcie Prezydencji Portugalii, która deklarowała w swym programie postępowanie zgodne z mandatem w myśl opracowania traktatu zmieniającego obowiązujące traktaty w celu podniesienia efektywności i demokratycznej legitymacji rozszerzonej Unii, jak również spójności jej działań zewnętrznych¹². Pójście naprzód jest jedyną drogą polityczną, którą Portugalia chciała wdrażać. Uroczyste podpisanie Traktatu lizbońskiego nastąpiło w Lizbonie dnia 13 grudnia 2008 r. w przeddzień posiedzenia Rady Europejskiej w Brukseli. Złożenie podpisów przez reprezentantów państw członkowskich, uruchomiło formalnie proces ratyfikacji nowego traktatu we wszystkich państwach członkowskich zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi¹³. Ratyfikacja przez wszystkie państwa członkowskie jest warunkiem koniecznym do wejścia w życie nowego traktatu. W swych konkluzjach sformułowanych po spotkaniu Rady Europejskiej w Brukseli, prezydencja wzywa do szybkiego zakończenia krajowych procesów ratyfikacyjnych, tak aby traktat wszedł w życie w dniu 1 stycznia 2009 roku¹⁴. W tym samym dokumencie w punkcie 8 znajdujemy podstawę do powołania specjalnej Grupy Analitycznej, która ma pomóc Unii skuteczniej przewidywać wyzwania w długiej perspektywie 2020–2030¹⁵. Kształt osobowy grupy, zaproponowany przez jej przewodniczącego i zastępców, został zaakceptowany przez Radę Europejską w trakcie jej posiedzenia w Brukseli w dniach 15 i 16 października 2008 roku¹⁶.

¹¹ Por. Art. 16 i 17 TUE w wersji Traktatu z Lizbony, Bruksela 15 kwietnia 2008 r., 6655/08 (OR.fr) PL. Warto zauważyć, że początkowo prezydencja Niemiec nie akceptowała, negocjacji co do przyjętego już pakietu instytucyjnego zgodnego z TKE. Zmiana decyzji była podyktowana wyjściem naprzeciw oczekiwaniom niektórych państw członkowskich w tym Polski, która forsowała zmiany w sposobie obliczania głosów w Radzie koniecznych do podjęcia decyzji. Chodzi tu o propozycję pierwiastkową – system równego wpływu. Więcej na ten temat zob. J. Barcz, *Poznaj Traktat Lizboński*, UKIE 2008; *Europa sucht neue Wurzeln*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” (FAZ) 23.06.2007; *Operation Verfassung*, FAZ 23.06.2007; *Europa w napięciu, Polska walczy*, „Rzeczpospolita”, 22.06.2007; *Unia przed ciężką próbą*, „Dziennik” z dnia 21.6.2007; *Zwycięski kompromis*, „Dziennik”, 25.06.2007; *Kanclerz Niemiec chce zgody z Polską*, „Dziennik”, 28.06.2007; *Wyciągniemy pierwiastek?*, „Gazeta Wyborcza”, 21.06.2007 i in.

¹² Porozumienie zostało zawarte na konferencji międzyrządowej w dniu 18 października 2007 r.

¹³ Por. Tryb zgodny z Artykułem 48 TUE w wersji Traktatu z Nicei.

¹⁴ Por. Punkt 3, Konkluzje Prezydencji, Rada Europejska, CONCL 3, 16616/07.

¹⁵ Por. Ibidem. W punkcie 9 czytamy, „Grupa dokona analiz w ramach określonych w traktacie z Lizbony. Nie będzie zatem omawiać kwestii instytucjonalnych. Z uwagi na charakter długoterminowy jej analiza nie powinna również obejmować przeglądu obecnych polityk ani dotyczyć przyszłych ram finansowych Unii”. Takie umocowanie grupy nie pozwala jej porównać do metody konwentu. Efekty pracy grupy mają zostać przedstawione na posiedzeniu Rady Europejskiej w czerwcu 2010 roku.

¹⁶ Reprezentantem Polski został były prezydent RP pan Lech Wałęsa. Por. Załącznik nr 1 do Konkluzji Prezydencji, Rada Europejska, CONCL 4, 14368/08.

Tabela 1

Sposób i przebieg procesu ratyfikacji w państwach członkowskich na dzień 25.11.2008 r.

Państwo członkowskie	Sposób ratyfikacji	Przebieg ratyfikacji
Austria	W Parlamencie	Ratyfikowano
Belgia	W Parlamencie	Ratyfikowano
Bułgaria	W Parlamencie	Ratyfikowano
Cypr	W Parlamencie	Ratyfikowano
Czechy	W Parlamencie	Ratyfikacja w toku. W dniu 25 XI 2008 Trybunał Konstytucyjny Czech stwierdził zgodność zapisów TL z Konstytucją Republiki Czeskiej. Do ratyfikacji potrzebna jest jeszcze zgoda Parlamentu i podpis Prezydenta Klaus'a
Dania	W Parlamencie	Ratyfikowano
Estonia	W Parlamencie	Ratyfikowano
Finlandia	W Parlamencie	Ratyfikowano
Francja	W Parlamencie	Ratyfikowano
Grecja	W Parlamencie	Ratyfikowano
Hiszpania	W Parlamencie	Ratyfikowano
Irlandia	Referendum ogólnokrajowe	Nie zatwierdzono
Litwa	W Parlamencie	Ratyfikowano
Luksemburg	W Parlamencie	Ratyfikowano
Malta	W Parlamencie	Ratyfikowano
Niderlandy	W Parlamencie	Ratyfikowano
Niemcy	Zatwierdzono przez Parlament i Prezydenta RFN	Dokument ratyfikacyjny będzie podpisany przez Prezydenta RFN po stwierdzeniu przez Trybunał Konstytucyjny RFN zgodności TL z Konstytucją RFN
Polska	Zatwierdzono przez Parlament	Brak podpisu Prezydenta RP
Portugalia	W Parlamencie	Ratyfikowano
Rumunia	W Parlamencie	Ratyfikowano
Szwecja	W Parlamencie	Nie poddano ratyfikacji
Słowacja	W Parlamencie	Ratyfikowano
Słowenia	W Parlamencie	Ratyfikowano
Węgry	W Parlamencie	Ratyfikowano
Włochy	W Parlamencie	Ratyfikowano
Zjednoczone Królestwo	W Parlamencie	Ratyfikowano
Łotwa	W Parlamencie	Ratyfikowano

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: http://europa.eu/lisbon_treaty/countries/index_pl.htm, z dnia 4.11.2008 r.

Od poprzedniego roku sytuacja uległa znacznej zmianie. W Niemczech Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 30 czerwca 2009 roku¹⁷ wydał dość zawiły w skutkach

¹⁷ Wyrok BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.06.2009; A. Schmidt, *The raison d'être of the EU? Judgment of the German Constitutional Court poses fundamental questions tot he finalite of the EU*, „Lisbon Treaty Ratification Monitor” – 2nd issue, TEPSA, Bruxelles 2009.

prawnych wyrok uzależniający zgodę na podpis Prezydenta RFN od przyjęcia przez Bundestag specjalnej ustawy regulującej, zabezpieczającej kompetencje parlamentu związkowego w sprawach związanych z Unią Europejską. Tym samym Trybunał udzielił odpowiedzi na pytania postawione we wniosku dwóch polityków niemieckich, i określił zasady reprezentowania interesu Niemiec na forum UE i potrzeby, bądź jej braku, konsultacji stanowiska rządu z parlamentem. Trybunał wypowiedział się również na temat zasad pierwszeństwa unijnego prawa na terenie RFN¹⁸. Jeszcze przed zakończeniem kadencji 2005–2009 Bundestag przyjął stosowną ustawę, a prezydent Horst Koehler złożył pod ustawą ratyfikującą swój podpis.

Po posiedzeniu Rady Europejskiej w grudniu 2008 r. wydane zostały konkluzje w części rysujące scenariusz dalszej ratyfikacji TL po pierwszym referendum w Irlandii. Przede wszystkim premier Irlandii przedstawił Radzie sprawozdanie z przebiegu referendum w swoim kraju. Analizie poddane zostały przyczyny odrzucenia traktatu oraz pomysły na wyjście z trudnej sytuacji. Rada określiła działania mające umożliwić wejście w życie traktatu przed końcem 2009 roku. Ramy kompromisu stanowi odejście od koncepcji składu nowej Komisji Europejskiej z obywateli 2/3 państw członkowskich do obowiązujących dotychczas jeden obywatel z każdego państwa członkowskiego. Nerozstrzygnięta została kwestia, czy każdy z komisarzy będzie miał prawo głosu, czy też głos będzie przekazywany na zasadzie równej rotacji. Ta ostatnia koncepcja pojawiła się w trakcie obrad Konwentu Europejskiego, ale ostatecznie nie zyskała akceptacji IGC z 2003 roku. Dodatkowo spełnione zostały inne oczekiwania sformułowane przez premiera Irlandii. Ich kształt rysuje się następująco:

- „żadne postanowienie traktatu z Lizbony nie będzie miało żadnego wpływu w odniesieniu do żadnego państwa na zakres ani wykonywanie kompetencji Unii;
- w dziedzinie opodatkowania; traktat z Lizbony nie będzie miał wpływu na politykę bezpieczeństwa i obrony państw członkowskich, w tym na tradycyjną irlandzką politykę neutralności, ani na zobowiązania większości pozostałych państw członkowskich;
- fakt przyznania w traktacie z Lizbony prawnego statusu Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej ani żadne postanowienia tego traktatu odnoszące się do wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych w żaden sposób nie narusza żadnych postanowień konstytucji Irlandii dotyczących prawa do życia, edukacji i rodziny”¹⁹.

Spełnienie irlandzkich oczekiwań²⁰ wiązało się ze zobowiązaniem skierowanym do rządu tego kraju, aby przed upływem bieżącej kadencji Komisji Europejskiej, zostało zorganizowane drugie referendum w sprawie ratyfikacji TL. Referendum zostało przeprowadzone 2 października 2009 r., a jego wynik pozwala na ratyfikację dokumentu.

¹⁸ Generalna teza TK brzmi, że TL nie jest niezgodny z Konstytucją RFN, wymagane jest jednak wzmocnienie odpowiedzialności parlamentu. Parlament będzie musiał każdorazowo udzielać zgody na wejście prawa unijnego w życie na terenie Niemiec w obszarze prawa karnego czy misji zagranicznych. Zob. *Lizbona przeszła niemiecki test*, „Rzeczpospolita” z 1 VII 2009, s. A11; *Niemcy hamują Lizbonę*, „Gazeta Wyborcza” z 1 VII 2009, s. 8; J. Rokit, *Niemcy idą śladem Kaczyńskiego*, „Dziennik” z 30–31 VI 2009, s. 2; P. Müller-Graft, *Das Karlsruher Lissabau-Urteil: Bechingungen, Grenzen, Orakel und integrative Opinionen*, „Integration” 4/09.

¹⁹ Rada Europejska w Brukseli, Konkluzje Prezydencji 11–12. Grudnia 2008, CONCL 5, 17271/1/08, REV 1.

²⁰ Por. *Kuszenie Irlandii*, „Gazeta Wyborcza” z 20–21 VI 2009, s. 1.

Kwestia ratyfikacji Traktatu lizbońskiego w Czechach nie bez przyczyny wywołuje emocje związane z niejednoznaczną, nieprzewidywalną postawą prezydenta Vaclava Klause. Bezpośrednio po ogłoszeniu wyników pierwszego referendum w Irlandii, Klaus, podobnie jak prezydent RP Lech Kaczyński, argumentował, że dalsza praca ratyfikacyjna jest bezprzedmiotowa. Mimo pierwszego wyroku Trybunału Konstytucyjnego Republiki Czech uznającego TL za zgodny z ustawą zasadniczą²¹, mimo ogromnej presji ze strony instytucji wspólnotowych, głosów zachęcających do ratyfikacji płynących ze stolic europejskich, dalsze prace nad traktatem w Czechach nie nabrały rumieńców politycznych. W trakcie prezydentury Czech w pierwszej połowie 2009 roku, zmienił się rząd w tym państwie, partia Mirka Topolanka straciła większość w Senacie, w którym debata ratyfikacyjna była dwa razy przekładana. Rozpisane na jesień 2009 roku przedterminowe wybory parlamentarne nie odbyły się ze względu na pozytywne rozpatrzenie przez Trybunał Konstytucyjny wniosku niezależnego deputowanego Milosza Melczaka, który kwestionował w nim zasadność uznania przez prezydenta Klause uchwały parlamentu o samorozwiązaniu. Ostatecznie 6 maja 2009 r. stosunkiem głosów 79 do 54, Senat opowiedział się za przyjęciem dokumentu. Prezydent Klaus nie złożył jednak podpisu, tłumacząc się oczekiwaniem na wynik drugiego referendum w Irlandii. Argumentował, że nie chce swym podpisem wywierać wpływu na preferencje Irlandczyków, którzy mają prawo do suwerennej decyzji. Oficjalne wyniki drugiego referendum, również nie przekonały go do zamknięcia ratyfikacji, a grupa senatorów z ODS złożyła drugi wniosek do Trybunału Konstytucyjnego, celem sprawdzenia zgodności niektórych zapisów Karty Praw Podstawowych z konstytucją. Nadto, prezydent Klaus w rozmowie z premierem Szwecji, która przewodniczy w tym półroczu Unii Europejskiej, uzależnia złożenie swego podpisu od dodania do treści Karty Praw Podstawowych dwóch zdań określających jej niewiążący w pełni charakter dla Czech. Ostatecznie Klaus obawiając się, że na podstawie zapisów KPP można dochodzić względem Czech roszczeń przesiedleńczych, chce przystąpić do Protokołu Brytyjskiego do TL. Sytuacja wydaje się nadzwyczajnie skomplikowana.

²¹ Prezydent skierował we wniosku pięć pytań: „Question One: Will the Czech Republic remain a sovereign country and a full-fledged entity of the international community, capable of adhering to the obligations arising for it from international law, even after the Lisbon Treaty enters into force? Question Two: Does the provision of the Lisbon Treaty concerning the internal effect of EU legislation comply with Article 10 of the Constitution of the Czech Republic? Question Three: Does the EU Charter of Fundamental Rights have the legal status of an international treaty according to Article 10a and/or Article 10 of the Constitution; if so, do all of its provisions comply with the Charter of Fundamental Rights and Freedoms of the Czech Republic and/or other parts of the constitutional system? Question Four: Will the European Union remain an international organization or institution to which Article 10a of the Constitution allows the transfer of powers of the bodies of the Czech Republic after the Lisbon Treaty enters into force? Question Five: If the Lisbon Treaty amends, albeit indirectly, the Accession Treaty, does Constitutional Act No 515/2002 Coll. on the Referendum on the Czech Republic's Accession to the European Union not implicitly apply to the Lisbon Treaty as well (if so, it would be necessary to amend, in particular, the referendum question)? Then, should the approval of the ratification of the Lisbon Treaty not be subject to a referendum as well?, Zob. V. Klaus, Reply to the Constitutional Court Regarding the Lisbon Treaty”, pobrano z <http://www.klaus.cz/klaus2/asp/clanek.asp?id=fvoc2FzYaecj>, dnia 27.06.2008.

Traktatowi lizbońskiemu niezczędzono krytyki również w Wielkiej Brytanii. Główny spór między rządzącą Partią Pracy a Konserwatystami toczył się na początku roku o sposób ratyfikacji; drogą parlamentarną czy tak jak zapowiadano w stosunku do Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, drogą referendum ogólnokrajowego. Rząd Gordona Brown'a obawiając się o wynik tego drugiego rozwiązania zdołał stosunkiem głosów 346 do 206, w dniu 11 marca 2008 r. przyjąć w Izbie Gmin ustawę ratyfikującą TL i skierować ją do Izby Lordów. Lordowie w dniu 19 czerwca 2006 r. opowiedzieli się za ratyfikacją, a królowa złożyła swój podpis dzień później²². Jednak ostatecznie sprawa nie była przesądzona ze względu na wniosek Stuarta Wheelera wzywającego rząd do spełnienia swej obietnicy z wyborów w 2005 r. i przeprowadzenia referendum. Uznać zatem należy, że ratyfikacja dokumentu jest już formalnie zakończona, ale w kampanii przed zbliżającymi się wyborami do Izby Gmin, lider konserwatystów David Cameron zapowiada, że jeśli je wygra, to referendum przeprowadzi. Wynik takiego referendum, nawet gdyby uznać, że znalazły się podstawy do jego przeprowadzenia, mogłyby być negatywne.

2. „Niekończąca” się ratyfikacja Traktatu lizbońskiego

Wskazanie perspektyw dla przyjęcia rozwiązań zawartych w Traktacie lizbońskim, wymaga nakreślenia szerszego kontekstu²³. Po pierwsze należy zwrócić uwagę, że TL wpisuje się w proces zmiany traktatowej datowanej od przyjęcia Traktatu o Unii Europejskiej²⁴. Jak pokazują kolejne Konferencje Międzyrządowe, a także porozumienia międzyinstytucjonalne, dynamika zmian o charakterze ponadnarodowym i międzyrządowym nabiera tempa podczas modyfikacji zapisów instytucjonalnych. Korzystającym z napięć między RUE a KE jest często PE, który bywa przyjacielem Rady w zderzeniu z Komisją. Po rozszerzeniu z 2004 i 2007 roku obserwuje się, że świadoma tego sojuszu Komisja Europejska jest skłonna do poszukiwania do swoich propozycji legislacyjnych podstaw prawnych wymagających większości kwalifikowanej, aby wzmocnić w gronie państw członkowskich chęć do kompromisu, negocjacji, a tym samym współpracy. Aktywność aktorów wspólnotowych i międzyrządowych w trakcie prac Konwentu Europejskiego również pokazuje, a także prace IGC z 2007 roku, dowodzą, że w dalszym ciągu w Unię Europejską wpisana jest zasada łączenia wymiaru

²² Ratyfikacja umów międzynarodowych w Zjednoczonym Królestwie należy do prerogatyw królewskich. W imieniu królowej ratyfikacji dokonuje Sekretarz Stanu do spraw Zagranicznych i Wspólnoty Narodów. Praktyka określająca procedurę ratyfikacji umów międzynarodowych w tym państwie nazywana jest Ponsoby Rule, zgodnie z nią umowy takie muszą zostać przedłożone parlamentowi do rozpatrzenia. Instrukcję w tej sprawie wydało Foreign and Commonwealth Office, www.fco.gov.uk.

²³ W. Wessels, *Die Europapolitik in der wissenschaftliche Debatte*, w: W. Weidenfeld, W. Wessels, *Jahrbuch der Europäischen Integration 2008*, Nomos, Baden-Baden 2009.

²⁴ W opinii badaczy integracji europejskiej, traktat ten zamykał formalnie etap ekonomicznej integracji państw członkowskich i próbował przeformułować cele integracyjne w kierunku działań politycznych, by nie powiedzieć quasi państwowych. Potwierdzeniem tego poglądu mogą być chociażby zapisy o obywatelstwie Unii Europejskiej, czy zapisy o nowej filarowej strukturze tej organizacji obejmującej politykę bezpieczeństwa i obrony oraz wymiar sprawiedliwości i spraw wewnętrznych.

wspólnotowego i międzyrządowego²⁵. Spojrzenie na TL, z punktu widzenia kolejnego i nie ostatniego traktatu, który to miałby rozstrzygać o *finalite politique* Unii, ukazuje zapisy w nim zawarte, w perspektywie ciągle osiąganego kompromisu, stanu równowagi pomiędzy przynajmniej dwoma scenariuszami dynamiki procesu integracji europejskiej, których nie da się prawidłowo zbadać, bez odpowiedzi na pytanie jakiego typu organizacją ma być Unia Europejska w aspekcie wewnętrznym, a przez to jak ma generować swą aktywność w środowisku międzynarodowym²⁶. Dodatkowo Traktat lizboński i kwestia jego ratyfikacji urosła do rangi symbolu, swoiście pojmowanego testu na kondycję poszerzonej Unii Europejskiej. W aspekcie zewnętrznym, aspirująca do roli jednego z liderów współczesnego świata, Unia Europejska, nie może pozwolić sobie na sygnał do środowiska międzynarodowego o trudnościach i niezdolności do transformacji swych struktur. Symboliczny wymiar TL generuje też sposób i czas jego przyjęcia. Co do sposobu, jak wspomniano, państwa członkowskie zdecydowały się na zastosowanie po raz kolejny metody Monnet'a – krok po kroku – celem przyjęcia zmian w obowiązujących traktatach. W praktyce zgodnie z zaleceniami Mandatu na Konferencję Międzyrządową, wobec TKE zastosowano specyficzną operację dekonstytuującą w wymiarze symbolicznym jego zawartość. W efekcie powstały dwa traktaty, których treść w zasadniczy sposób nie różni się względem TKE. Fakt ten jest jednym z argumentów przeciwników TL, którzy opowiadali się za takim samym sposobem ratyfikacji w swoich państwach, jaki zastosowano względem TKE. Fakt odejścia od tej metody odbierano jako przejaw strachu przed głosem społeczeństwa i zamach na zasady demokracji. Symboliczny wymiar TL wzmacniały również wypowiedzi polityków europejskich, mówiących wprost o teście kondycji Unii Europejskiej, na jej gotowość do dalszego rozszerzenia. Jest ono możliwe jednak nie będzie miało cech strategicznych, geopolitycznych. W praktyce niemożliwe jest rozszerzenie o Ukrainę i Turcję, a prawdopodobne o Chorwację i Islandię. Przyczyn takiego stanu rzeczy należy upatrywać w uczuciach zmęczenia rozszerzeniem z 2004 i 2007 roku w państwach UE-15, a także obawą o kształt Unii, która poszerzona mogłaby zatracić swoją esencję. W konsekwencji debaty o potrzebie przyjęcia TL zamykają się wokół kwestii pobocznych, często popartych argumentami emocjonalnymi a nie merytorycznymi. Zapomniano o dwóch innych rozwiązaniach, które można zastosować wychodząc z impasu po nieratyfikowanym traktacie. Jedną z możliwości było przyjęcie najważniejszych zapisów instytucjonalnych za pomocą prawa pochodnego np. na podstawie decyzji Rady. Drugą z możliwości było wyrażenie zgody na akcesję Chorwacji, i/lub Islandii i wpisanie w ich traktaty akcesyjne całego pakietu instytucjonalnego koniecznego do funkcjonowania w składzie poszerzonym do 29 państw członkowskich²⁷. Mimo swej

²⁵ Zob. W. Wessels, *Die Europapolitik in der wissenschaftliche Debatte*, w: W. Weidenfeld, W. Wessels, op. cit., s. 25–26.

²⁶ Ciekawej analizy zbliżonej do takiego stanowiska dokonuje R. Cooper, *Pęknięcie granic. Porządek i chaos w XXI wieku*, Media Rodzina, Poznań 2005. Szczególnie interesujące jest przedstawienie nowego porządku europejskiego wypracowanego za pomocą mechanizmów integracyjnych, wpisującego się w ponowoczesny charakter Unii, s. 54 oraz 62, 68 i n.

²⁷ W wyniku nieprzyjęcia TL, w planowanym i późniejszym terminie, pewne rozwiązania w nim zawarte mogłyby być wprowadzone w życie za pomocą pozatraktatowego mechanizmu zmian. Mowa tu o niektórych zapisach pakietu instytucjonalnego jak chociażby działanie Rady ws. kształtu Komisji

realności, takie scenariusze nie pojawiały się w oficjalnych wypowiedziach polityków. Wyniki pierwszego referendum w Irlandii z czerwca 2008 roku pozwoliły na kreślenie jeszcze innych scenariuszy, które weryfikuje wynik referendum w tym kraju z października 2009 roku. Jak się wydaje idea „podwójnej półki”, „refleksji po-lizbońskiej”, czyli odłożenie TL i kolejny okres refleksji nad dalszym charakterem współpracy w Unii czego efektem miałyby być opracowanie nowego traktatu, lub nowych traktatów, nie jest i nie może być brana pod uwagę²⁸. Wynika to chociażby z niekorzystnej atmosfery dla takich rozwiązań wśród polityków unijnych i co ważniejsze, również wśród obywateli państw członkowskich. Unii Europejskiej na takie refleksje w tym kontekście nie stać. Takie rozwiązanie, jeśli byłoby możliwe, mogłoby zaowocować modyfikacją przepisów zmiany traktatowej, na co trudno byłoby uzyskać zgodę państw członkowskich. Takie postępowanie byłoby również niezgodne z prawem międzynarodowym – Prawem Traktatów, w myśl którego Wysokie Umawiające się Strony przyjmują swe zobowiązania na zasadzie jednomyślności. W tym kontekście możliwa byłaby, aczkolwiek wymagająca solidarnego porozumienia wszystkich zainteresowanych państw, zmiana sposobu przyjęcia tego rodzaju umów, w ich porządkach konstytucyjnych z postanowieniem, że kolejne zmiany traktatowe będą przyjmowane na drodze głosowania parlamentarnego. Takie rozwiązanie jednak zawiera w sobie kilka pułapek. Po pierwsze oddala od obywatelskiego wymiaru integracji europejskiej i utwierdza w przekonaniu, że Unia jest projektem elit. Przed takim scenariuszem przestrzega chociażby Jürgen Habermas. Po drugie niezadowolone obywateli państw członkowskich z takich rozwiązań, mogłoby się przełożyć na dokonywane wybory partii politycznych w wyborach do parlamentów narodowych, co w efekcie końcowym prędzej czy później przyczyniłoby się do obecności na lokalnych scenach parlamentarnych partii eurosceptycznych, bądź takich, które opowiadają się za międzyrządowym modelem współpracy. Stąd też wymiaru obywatelskiego nie można pomijać²⁹.

Mało prawdopodobnym wydawał się scenariusz dokończenia ratyfikacji bez Irlandii. Tak zarysowany zakładałby ratyfikację w 26 państwach członkowskich, przyjęcie go i powiązanie Irlandii specjalnym statusem³⁰. Samo dokończenie ratyfikacji

Europejskiej, czy też zwiększenia liczby rzeczników generalnych w ETS. Inne np. ws. zmiany liczby posłów do Parlamentu Europejskiego mogłyby być zawarte w Traktatach Akcesyjnych nowych państw członkowskich.

²⁸ W podobnym tonie wypowiada się H. Schneider, *Weiter so!-oder ganz Anders? Europapolitik nach dem irischen „Nein”*, „Integration” 2008, nr 3, s. 322.

²⁹ W. Wessels, *Die Debatte nach „Irland”*; *Festhalte an Lissabon, Aufbruch zu Alternativen oder doch Leben mit Nizza?*, „Integration” 2008, nr 3, s. 316. Autor wnioskuje, że nie ma klimatu przeczącego sensowności samej Unii, lecz jest odczuwalna kontestacja technokratycznej Brukseli. Zatem jest podatny grunt do dalszych reform, przy uznaniu budowy społeczeństwa obywatelskiego UE chociażby za pomocą ogólnoeuropejskiego referendum na temat konieczności i kształtu nowych form traktatowych przy uznaniu, że jeden głos równa się jednemu głosowi (eine gleiche Stimme pro EU-Buerger), [tłum. własne]. Z potrójnego „nie” muszą zostać wyciągnięte konsekwencje między innymi takie, że komunikacja na liniach Unia – obywatele, oraz państwo członkowskie – problematyka unijna – obywatele, szwankuje co zmusza do zastanowienia się nad nową polityką informacyjną i przeorientowaniem przez rządy państw członkowskich sposobu przedstawiania Unii i polityki prowadzonej przez nie na jej forach. Więcej na ten temat, J. Leinen, op. cit., s. 310 i 311.

³⁰ Jest to sytuacja określana przez W. Wessels'a jako „Ohne «Spielverderber» weitermachen – auf dem Weg zu einem Kerneuropa der willigen und fähigen Mitgliedstaaten”, ibidem, s. 315.

w 26 państwach członkowskich byłoby trudne chociażby ze względu na stanowisko polskiego i czeskiego prezydenta.

Wystąpienie Irlandii z Unii, przyjęcie TL, i ponowna akcesja Irlandii, było pomysłem z kategorii science fiction.

Przyznać należy rację tym politykom i badaczom, którzy zakładali, że Traktat lizboński nie jest zagrożony³¹. Po referendum rząd Irlandii został poproszony, o przedstawienie do końca 2008 roku, stanowiska w sprawie dalszej ratyfikacji TL. Takie zobowiązanie jest zgodne z poglądem, że Irlandia sama musi sobie poradzić z „problemem lizbońskim”, a reszta państw członkowskich, Komisja Europejska, mogą dyskretnie wspomagać przekonanie Irlandczyków na wyrażenie zgody. Koresponduje to z wynikami oraz analizą sondażu Eurobarometru, który w części omówiony w tym artykule, pokazuje, że główną przyczyną decyzji na „nie” była niewiedza o TL, a nie kontestacja Unii. Na tej podstawie można postawić zarzut rządowi Briana Cowen’a, że niedostatecznie wypełnił funkcję informującą społeczeństwo o zapisach traktatu³², na co w zderzeniu z dobrze przygotowaną i skutecznie realizowaną kampanią przeciwników ratyfikacji, nie powinien sobie pozwolić. Zresztą swoistym samobójstwem politycznym Irlandii w Unii byłoby realizowanie opcji drugiego referendum bez przekonania o jego pozytywnym wyniku. Stąd też Cowen zdecydował się na zaproponowanie takiego rozwiązania, po uzyskaniu dla Irlandii dodatkowych gwarancji³³. Przewidywano również, że rozpędzający się kryzys ekonomiczny i jego zasięg w Irlandii, przekona Irlandczyków, że tylko współpraca międzynarodowa, a w szczególności w ramach Unii Europejskiej może być dla ich kraju parasolem ochronnym.

3. Referenda w Irlandii

Pierwsze referendum w sprawie ratyfikacji Traktatu lizbońskiego w Irlandii odbyło się 12 czerwca 2008 roku³⁴. Irlandia jako jedyne państwo członkowskie Unii Europejskiej, w swej konstytucji ma zapisany obowiązek przeprowadzenia referendum w kwestii przyjęcia zmian do Konstytucji w drodze poprawek ratyfikujących umowy międzynarodowe, których przedmiotem jest przeniesienie części władzy suwerennej na rzecz organizacji międzynarodowej. Nie ma alternatywnej drogi, która jest wpisana chociażby w Konstytucję Rzeczypospolitej lub w Konstytucję V Republiki³⁵.

³¹ Por. J. Leinen, op. cit., s. 309.

³² Przykładem kampanii przedreferendalnej prowadzonej przez rząd Irlandii, było rozesłanie do każdego gospodarstwa domowego wyciągu z przepisów TL. Jednak broszury te, nieopatrzone komentarzem wyjaśniającym, nie spełniły swej roli informacyjnej, gdyż ich lektura ze zrozumieniem mogła być kłopotliwa.

³³ Delikatność podejścia do „problemu Irlandii” przez Komisję Europejską, może się przejawiać chociażby w kontekście problemu z zakażonym mięsem eksportowanym z tego kraju do innych państw członkowskich. Komisja ustami swej rzeczniczki Charavagi-Niny Papadoulakinie wskazała podstawy do wprowadzania ograniczeń w imporcie i wyraziła nadzieję, na dobre decyzje rządu Irlandii.

³⁴ 53,47% uprawnionych do głosowania, którzy wzięli udział w referendum zagłosowało „przeciw” ratyfikacji. Wymóg frekwencji uznającej referendum za wiążące został zapewniony.

³⁵ Zwraca uwagę fakt, obowiązywania przepisów krępujących aktywność przedreferendalną rządu. Nie może on prowadzić zaangażowanej po jakiegokolwiek stronie kampanii, może natomiast na-

Negatywny wynik pierwszego referendum w sprawie ratyfikacji Traktatu lizbońskiego był do przewidzenia znacznie wcześniej³⁶. Na groźbę odrzucenia traktatu wskazywali politycy szczebla unijnego i krajowego³⁷. Wtórowały im tytuły prasy codziennej ukazujące się w Europie³⁸.

Przeciwnicy ratyfikacji zrzeszeni byli m.in. wokół organizacji Libertas, której liderem jest biznesmen Declan Ganley. Ganley, członek partii Fianna Fail³⁹, w wywiadzie

mawiać do wzięcia udziału w referendum. Dodatkowe obostrzenie wiąże się z możliwością finansowania kampanii przez obywateli. Przepisy ograniczają finansowanie z kieszeni obywateli do kwoty 6,5 tysiąca euro. Warto przypomnieć, że społeczeństwo irlandzkie w głosowaniu powszechnym odrzuciło już Traktat nicejski, który miał przygotować kraje Piętnastki na poszerzenie swego składu o nowe państwa członkowskie z Europy Środkowej i Wschodniej. Traktat ten jednak wszedł w życie, gdyż w Irlandii referendum ws. jego ratyfikacji zostało powtórzone i zakończyło się pozytywnym wynikiem.

³⁶ Chociaż sondaże przedreferendalne nie wskazywały jednoznacznie na odrzucenie TL. Głosy respondentów rozkładały się raczej po równo, lub na opcję na „nie”. Por. sondaż przeprowadzony przez Instytut Red C dla „Sunday Business Post” w dniu 8 czerwca, który pokazuje, że 42% badanych opowiada się za przyjęciem TL, przeciwnego zdania jest 39% respondentów, a niezdecydowani stanowią 19%.

³⁷ Por. chociażby tytuły prasy polskiej: *Europa w ręku Irlandii, Żeby premier już sobie poszedł*, „Gazeta Wyborcza”, 12.06.2008; *Europa czeka na decyzję, Czy Irlandczycy pogrzebią traktat lizboński, A jeśli powiedzą „nie”*, „Rzeczpospolita”, 12.06.2008; *Europa patrzy na Irlandię, Większość Irlandczyków nie rozumie zapisów traktatu. Rząd im tego nie wyjaśnił*, „Dziennik”, 12.06.2008 i z dni wcześniejszych: *Dlaczego Lizbona może przepaść w Dublinie*, „Gazeta Wyborcza”, 11.06.2008; *Rząd Irlandii w nerwach bo traktat UE może polec*, „Rzeczpospolita”, 7–8.06.2008; *Nie dam się pajacom z Brukseli*, „Rzeczpospolita”, 10.06.2008.

³⁸ Po ogłoszeniu wyniku referendalnego wielu polityków pierwszej linii komentowało owo wydarzenie. I tak na przykład Frank-Walter Steinmeier wyraża przekonanie, że mimo wielkiego ciosu, jakim jest wynik w Irlandii, Europa potrzebuje tego traktatu, który czyni ją bardziej demokratyczną, bardziej zdolną do działania i bardziej przejrzystą. W podobnym tonie wypowiada się Markus Soeder – minister ds. europejskich w Bawarii. Jean Claude Juncker, premier Luksemburga stwierdza, że proces ratyfikacji musi iść dalej, ponieważ każdy kraj ma prawo wyrazić o nim swoje zdanie. Jego zdaniem to rząd Irlandii ma problem i musi znaleźć wyjście z tej sytuacji. Bardziej krytyczny w swej wypowiedzi był Giorgio Napolitano, który stwierdza wprost, że nie można sobie wyobrazić, że decyzyjnie mniej niż połowy uprawnionych do głosowania, która reprezentuje mniej niż 1% obywateli UE, może zablokować reformę Unii. Michael Stuebgen w „Spiegel On-line” namawia do powtórzenia referendum, gdyż ostatnie czego potrzebuje Europa to kolejny okres refleksji. Odpowiedzialność za dalsze decyzje ws. TL rozkłada na pozostałe państwa członkowskie, które siłą swych 26 ratyfikacji, powinny pokazać Irlandii jedynie możliwą drogę wyjścia z impasu – powtórzenie referendum. W wypowiedziach często pojawiały się scenariusze wykluczające Irlandię z zapisów Traktatu lizbońskiego. Z całą stanowczością przyznać należy, że były one z góry przekreślone, gdyż w dotychczasowej historii integracji co prawda istnieją pewne derogacje stałe i/lub czasowe, ale nigdy nie dotyczyły one pakietu instytucjonalnego.

³⁹ Listę organizacji, partii politycznych przeciwnych rozwiązaniom lizbońskim, uzupełniały marginalne, dotychczas nieliczące się na scenie partyjnej ugrupowania. Zaliczyć do nich można Kampanię Przeciwko Konstytucji UE (CAEUC), Komunistyczna Partia Irlandii, Irlandzki Ruch Antywojenny, People Before Profit, Socjalistyczna Partia Pracy. Łączna liczba członków tych organizacji to około 35 tys. Irlandczyków, których oprócz wymienionej argumentacji łączy również przekonanie, że gdyby odnieśli sukces, tzn. Traktat zostanie odrzucony, to i tak rząd Briana Cowen’a pod naciskiem innych państw członkowskich powtórzy referendum w tej sprawie. Takie przewidywane zachowanie Cowen’a uważają za przejaw ignorancji dla głosu społeczeństwa, i zamach na demokrację. „Według sondaży najwięcej przeciwników traktatu jest wśród tzw. klasy pracującej – robotników, rolników, niewykształconych pracowników sektora usług. Do zwolenników zalicza się klasa

udzielnym dla „Rzeczpospolitej” z 10 czerwca 2008 r. wskazuje na kilka argumentów, przemawiających jego zdaniem za odrzuceniem traktatu. Po pierwsze mówi o antydemokratycznym charakterze zapisów traktatu, oraz o jego elitystycznym charakterze. Jest przekonany, iż o niedemokratycznym charakterze zmian świadczyć ma brak odpowiedzialności „eurokratów” przed wyborcami za podejmowane decyzje, narzucenie Europejczykom wyboru prezydenta Unii oraz ministra spraw zagranicznych oraz wysoka liczba podpisów koniecznych do skorzystania z mechanizmu inicjatywy ludowej. Swą argumentację wzmacnia stwierdzeniem, że z założenia „mini” w stosunku do TKE Traktat lizboński, jest takim tylko z nazwy, gdyż zmniejszono jego czcionkę oraz odstępy między wierszami⁴⁰, a jego objętość jest znacznie większa⁴¹. Ważnym argumentem świadczącym o zmianie postrzegania przez Irlandczyków idei integracji ich kraju z Unią, jest wzrost zamożności społecznej, który czyni z tego kraju, zamiast jak było dotychczas beneficjenta unijnej pomocy strukturalnej, jednego z dopłacających do budżetu Unii⁴². Ben Tonra, profesor University College Dublin, wskazywał na inne argumenty jak chociażby utratę stałego komisarza w Komisji oraz utratę prawa weta w niektórych sprawach. Brak przy tym informacji, że chociażby wprowadzenie zapisów o rotacyjnym składzie Komisji Europejskiej, zresztą dopiero od 2014 roku, jest efektem kompromisu państw członkowskich, którego celem jest usprawnienie i skutecznienie prac Komisji. Analizę przyczyn odrzucenia Traktatu w pierwszym referendum przedstawia badanie Eurostatu przeprowadzone 18 czerwca 2008 roku⁴³.

średnia i wyższa, ludzie zamożniejsi i lepiej wykształceni”. Por. *Dlaczego Lizbona może przepaść w Dublinie*, „Gazeta Wyborcza”, 11.06.2008, s. 12, *Europa czeka na decyzję Irlandczyków*, „Rzeczpospolita”, 12.06.2008, s. A12.

⁴⁰ Por. *Nie dam się pajacom z Brukseli*, „Rzeczpospolita”, 10.06.2008, s. A12.

⁴¹ Hugo Brandy, ekspert Centrum Reformy Europejskiej wskazywał na nieznaną wśród Irlandczyków zapisów traktatów, co stanowi podatny grunt dla populistycznych argumentów przeciwników jego ratyfikacji. Autor zauważa również obawy Irlandczyków związane z utratą suwerenności i neutralności ich kraju, groźbę podniesienia podatków dla firm. Jednak źródeł tej nieracjonalnej argumentacji nie stara się szukać w eurosceptycznym podejściu do Unii, lecz w niedoinformowaniu, będącym efektem fatalnie prowadzonej kampanii przez rząd, co przełożyło się na niewiedzę obywateli i zagłosowanie „w razie czego” na „nie”. Por. H. Brandy, *Większość Irlandczyków nie rozumie zapisów traktatu. Rząd im tego nie wyjaśnił*, „Dziennik”, 12.06.2008, s. 17. Argumentację tę uzupełnia strach przed groźbą legalizacji aborcji i eutanazji, przedstawianie integracji jako projektu elit uznających brak kompetencji społeczeństw do wypowiedzania się nt. integracji jako takiej i mechanizmów jej wdrażania. Kampania rządu źle przygotowana bo nie została oparta na argumentach wyjaśniających TL, lecz na odpowiedziach na negatywną kampanię przeciwników.

⁴² Por. *Dlaczego Lizbona może przepaść w Dublinie*, „Gazeta Wyborcza”, 11.06.2008, s. 12.

⁴³ Flash Barometer, *Post-referendum Survey in Ireland. Preliminary Results*, 18 Juni 2008, s. 8. Na pytanie dlaczego głosował Pan/Pani za przyjęciem Traktatu z Lizbony, 32% respondentów wskazywało na interes kraju, 19% na korzyści płynące z jego przyjęcia dla Irlandii, 9% na potwierdzenie zaangażowania Irlandii w Unię, 5% na efektywniejsze rozwiązania procesu decyzyjnego. Przeciwnicy z kolei, co potwierdza niedoskonałą kampanię, w 22% wskazują na brak wiedzy, bądź niedoinformowanie, 12% obawiało się utraty tożsamości przez Irlandię, 6% na groźbę utraty neutralności, a 6% na brak zaufania do polityków. Sondaż pokazuje, że tylko 5% badanych kierowało się argumentacją antyeuropejską, a 1% wskazywał na brak konieczności podejmowania reform w Unii. W mniejszości są również argumenty oparte na wiedzy na temat konkretnych przepisów TL, chociażby 3% kierowało się chęcią zaprotestowania przeciwko dyktatowi w Unii państw dużych, dla 2% badanych ważna była argumentacja aksjologiczna np. aborcja, eutanazja, małżeństwa tej samej płci.

Sondaż jednoznacznie wskazuje na brak wiedzy jako główny czynnik będący podstawą zachowawczej postawy, co przełożyło się na wybór opcji „nie”. Argumenty oparte na znajomości konkretnych zapisów traktatu należą do mniejszości. Nie potwierdza się jednoznacznie przełożenie niezadowolenia z polityki partii rządzącej na zachowanie w dniu referendum, co było sygnalizowane przez niektóre tytuły prasowe. Przyczyny odrzucenia traktatu nie należy szukać w euro sceptycyzmie Irlandczyków, czy wręcz niechęci do Unii Europejskiej i tego modelu współpracy państw członkowskich. Sondaż pokazuje jeszcze jedną ważną zależność. Mianowicie, że argumenty przeciwników ratyfikacji zorganizowanych wokół różnych organizacji i partii politycznych, nie były główną przesłanką do głosowania „przeciw”. To pokazuje, że skuteczność kampanii „przeciwko ratyfikacji” była znikoma, bowiem niewielu Irlandczyków kierowało się argumentami tej kategorii.

Drugie referendum w sprawie ratyfikacji TL w Irlandii odbyło się 2 października 2009 roku. W kampanię przed referendum zaangażowały się wszystkie siły polityczne, organizacje pozarządowe, a także frakcje z Parlamentu Europejskiego⁴⁴. Nie jest prawdą, że przeciwnicy TL dali za wygraną i byli mało aktywni podczas drugiej kampanii. Przykładem może służyć Anti Lisbon group Coir, której plakaty zachęcające do oddania głosu na „nie” wywieszane zostały prawie w całej Irlandii. Zdobywając głosy próbowano zmienić przedmiot głosowania na votum nieufności względem rządu Cowen'a⁴⁵. Ostatecznie TL poparło 1 214 268 Irlandczyków, co stanowiło 67,1% oddanych ważnych głosów. Przeciwnicy TL stanowili w dniu referendum grupę 594 606 głosujących, co stanowi 32,9% oddanych ważnych głosów. W stosunku do wyników poprzedniego referendum odnotowano wzrost poparcia o 20,5% w skali kraju. W każdym z okręgów odnotowano wzrost poparcia dla TL w przedziale od 12,7% – Donegal South-West, do 24% w Dublin South-West, Limerick West, Kerry North, Mayo, Cork North-West⁴⁶. Europejskie stolice z zadowoleniem przyjęły płynące z Irlandii wiadomości i jednocześnie swoją uwagę skierowały w kierunku Pragi.

Ratyfikacja TL w Irlandii i w Polsce tylko częściowo uprościła sytuację traktatu. Co prawda do przekonania do jego ratyfikacji pozostał prezydent tylko jednego państwa członkowskiego, jednak jego wola lub jej brak do złożenia podpisu, mobilizuje do po-

⁴⁴ W prasie byli prezentowani przedstawiciele wszystkich opcji i tak np.: wiele gazet na długo przed terminem referendum zamieszczało specjalne dodatki poświęcone analizie argumentów wszystkich stron: *Countdown to Lisbon II*, „Irish Independent”, Tuesday, 27 September 2009, s. 18–19; V. Browne, *Three good reasons to spurn Lisbon once again*, „The Sunday Business Post”, 6. September 2009; *Vot „yes” for Young pepele*, „Irish Independent”, 17. September 2009; S. McInerney, *Ganley to lead Lisbon „No” bat tle*, „The Sunday Times”, 13. September 2009; S. O’Neill, *Network expert plugs a Yes vote*, „Business this Week”, 4. September 2009, s. 4; Gazety podawały również sondaże poparcia dla TL: S. Collins, *46% back Lisbon Treaty after drop in support and rise in „don’t know”*, „The Irish Times”, 4. September 2009; F. Sheahan, *Fers for Lisbon as „Yes” vot plugs*, „Irish Independent”, 4. Spetember 2009. Często pojawiały się artykuły nt. TL, które zachęcając do oddania głosu na „tak” zadawały pytanie; ale za czym konkretnie należy się opowiedzieć na „tak”: M. Hayes, *Mintrusted leaders find it hatd to Get out „Yes” vote*, „Irish Independent”, 7. September 2009.

⁴⁵ J. Downey, *The people have spoken: It’s time for Cowen to go*, „Irish Independent”, 5. September 2009.

⁴⁶ Dane za „Irish Independent” z dnia 5. October 2009, Special Supplement.

czynienia kilku refleksji. Po pierwsze w pierwszej kolejności należy się zastanowić nie nad wyborem Przewodniczącego Rady i Wysokiego Przedstawiciela, lecz nad komplikującą się, w przypadku nieprzyjęcia TL przed 1 stycznia 2010, sytuacją instytucjonalną Unii. Jaki kształt ma przybrać KE? Na jakich zasadach ma być kompletowany jej skład? Nie ma bowiem przepisu traktatowego określającego jej stan przejściowy. Mandat obecnej KE kończy się z dniem 31 października i zgodnie z przypuszczeniami odnośnie wejścia w życie rozwiązań TL, nowy skład KE miał być formowany zgodnie z jego zasadami. Istnieje możliwość powołania KE zgodnie z TN, ale jeśli Klaus złoży swój podpis np. w grudniu, TL wejdzie w życie w okolicach marca i należałoby wtedy powtórzyć mechanizm kreacji KE, przy założeniu, że znalazłyby się podstawy do skrócenia jej kadencji. Po drugie celem przekonania Klause do złożenia podpisu, można pójść na ustępstwa względem Pragi, ale to może dużo kosztować inne państwa członkowskie. Zabezpieczenie roszczeń Czech mogłoby się odbyć w taki sam sposób jak postąpiono z Irlandią po pierwszym referendum, nie wiadomo jednak, czy dokonanie takich wpisów, nie zachęciłoby Torysów do wykorzystania tego faktu w wyborach do Izby Gmin i powrotu przez nich do hasła referendum w sprawie ratyfikacji TL w Zjednoczonym Królestwie. Pójście na ustępstwa wobec Czech może też grozić pojawieniem się innych niezadowolonych z kompromisu lizbońskiego przywódców państw członkowskich. Jeśli takie roszczenia poszłyby za daleko, a inne państwa członkowskie za wszelką cenę chciałyby je zaspokoić, może to w ostatecznym rozrachunku doprowadzić do rozwodnienia substancji TL i próby jej nasycenia prawem wtórnym. Po trzecie, w przypadku braku zgody na roszczenia Czech warto się zastanowić na dalszym funkcjonowaniu w ramach TN, przy zdecydowanej chęci wprowadzania zmian za pomocą prawa wtórnego. Przykładem takich działań może być reforma systemu prezydencji, przy nie wejściu w życie rozwiązań Traktatu Konstytucyjnego. Można też podjąć działania zmierzające w kierunku przekonania Berlina i Paryża, do wyrażenia zgody na akcesję Chorwacji, może Islandii i na mocy ich traktatów akcesyjnych, przyjąć niezbędne reformy instytucjonalne, które są potrzebne Unii do funkcjonowania w poszerzonym składzie.

Jak widać, TL napotyka na większe i drobniejsze trudności na drodze ratyfikacji. Z całą pewnością spowodują one efekt „zmęczenia zmianą traktatową” w większości stolic europejskich, co nie wpływa optymistycznie na perspektywy modernizacji tej organizacji.

