



POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
BIURO ANALIZ

BIULETYN

nr 38 (283) • 17maja 2005 • © PISM

nr egz. _____

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Dorota Dołęgowska (redaktor techniczny), Adam Eberhardt, Maria Konopka-Wichrowska (red. tekstu), Maciej Krzysztofowicz, Grażyna Nowocień-Mach (redaktor tekstu), Emil Pietras (sekretarz Redakcji), Edyta Posel-Częściak, Rafał Tarnogórski

Prawdopodobne konsekwencje odrzućenia TUK we Francji

Maciej Krzysztofowicz, Katarzyna Sochacka

Ewentualne odrzucenie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy (TUK) w referendum we Francji osłabi pozycję rządu i ograniczy jej wpływ w Unii Europejskiej. Może także zmniejszyć poparcie dla TUK w innych państwach. W rezultacie w UE może dojść do podziału na członków, którzy przyjęli, odrzucili lub wstrzymali ratyfikację. Ci ostatni będą mieć prawdopodobnie najmniejszy wpływ na dalszy rozwój UE. Jeśli TUK nie wejdzie w życie, proces integracji nie zostanie zatrzymany, jakkolwiek spowolniony. Mało realna będzie jednak realizacja projektów elastycznej integracji.

Referendum w sprawie ratyfikacji Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy odbędzie się we Francji 29 maja 2005 r. Ostatnie sondaże wskazują na możliwe zwycięstwo zwolenników TUK. Ich przewaga jest jednak niewielka, ponadto zauważalne są dość duże wahania odsetka osób deklarujących chęć wstrzymania się od głosu. Z wyjątkiem partii skrajnych, poparcie dla TUK deklaruje zarówno rządząca we Francji prawica, jak i lewica, której oficjalne stanowisko odbiega od przekonania znacznej części członków. Parti Socialiste (PS) określiła swe stanowisko na podstawie referendum wewnątrzpartyjnego, w którym zwolennicy przyjęcia TUK z Lionelem Jospinem na czele uzyskali jedynie niewielką przewagę głosów. Jednocześnie Laurent Fabius wraz z częścią członków PS otwarcie angażuje się w kampanię przeciwko ratyfikacji.

Wzrost poparcia dla TUK, obserwowany dopiero w ostatnich tygodniach, jest wynikiem spóźnionej kampanii na rzecz ratyfikacji traktatu. We Francji wykorzystuje się referendum do przedstawiania negatywnej oceny skutków rozszerzenia Unii Europejskiej, polityki migracyjnej, delokalizacji produkcji, a także możliwości przystąpienia Turcji do UE oraz zbyt daleko idącej liberalizacji sektora usług. Łatwo zauważyć, że sama kampania nie spełnia oczekiwań odbiorców. Jacques Chirac, osobiście w nią zaangażowany, wypowiada się w sposób ogólny, skupiając się na dyskusji o wspólnych wartościach europejskich, podczas gdy Francuzów interesują przede wszystkim kwestie wewnętrzne, na przykład ograniczenie bezrobocia. Bardzo często podnoszonym problemem we francuskiej kampanii jest też złożoność i skomplikowanie tekstu

traktatu oraz jego obszerność. Czynniki te mogą mieć negatywny wpływ na frekwencję podczas referendum.

Konsekwencje dla Francji. Zarówno prezydent Chirac, jak i premier Jean-Pierre Raffarin wykluczają możliwość dymisji prawicowego rządu w razie porażki w referendum. Jego negatywny wynik pogorszyłby już obecnie słabnącą pozycję rządu. Premier odpiera zarzuty o zbyt wysoką stopę bezrobocia, wskazując, iż wśród państw Unii Gospodarczej i Walutowej Francja ma najwyższy wzrost gospodarczy (2,5% w 2004 r.). Uzasadnia w ten sposób także nadmierny deficyt budżetowy utrzymujący się już trzeci rok. Niezadowolenie z dotychczasowej polityki gospodarczej oraz brak poparcia dla przyjęcia TUK mogą jednak doprowadzić do dymisji rządu Raffarina, dla którego ratyfikacja jest priorytetem. Kryzys spowodowany odrzuceniem TUK będzie miał wpływ na wybory parlamentarne i prezydenckie przewidziane na 2007 r., w których głosy zyskają prawdopodobnie przedstawiciele partii skrajnych, negujący idee integracji europejskiej.

Francja byłaby pierwszym państwem odrzucającym TUK, co – wobec dużego zaangażowania jej przedstawicieli w prace Konwentu oraz Konferencji Międzyrządowej i włączenia do traktatu wielu zgłaszanych przez nich postulatów – z pewnością wpłynie na obniżenie jej wiarygodności w UE. Wówczas państwo założycielskie i jeden z głównych zwolenników integracji przestanie odgrywać rolę „motoru integracji”. Będzie to oznaczać osłabienie wpływu na decyzje Unii, szczególnie po ratyfikacji TUK przez Niemcy. Jednakże w związku z rozszerzeniem UE już obecnie widoczne jest osłabienie pozycji Francji jako lidera integracji. Z kolei próba utrzymania istotnego wpływu na kształt integracji wiązałaby się z przekonaniem głównych partnerów Francji w UE, że TUK nie jest odpowiednim rozwiązaniem i trzeba stworzyć propozycję alternatywną.

Konsekwencje dla pozostałych państw członkowskich. Sprzeciw społeczeństwa francuskiego wobec TUK będzie miał duży wpływ na przebieg ratyfikacji w innych państwach członkowskich. Wzmocni argumentację przeciwników przyjęcia traktatu, szczególnie tam, gdzie istnieje duże prawdopodobieństwo jego odrzucenia (np. w Holandii), choć przesłanki sprzeciwu różnią się od francuskich. Może także przyczynić się do zatrzymania procesu ratyfikacji przez same rządy. W państwach, w których poparcie dla TUK jest wysokie, mogą do tego dążyć przeciwnicy przyjęcia Traktatu, a w państwach, w których poparcie jest małe – jego zwolennicy.

Dla Niemiec, które najprawdopodobniej ratyfikują dokument tuż przed francuskim referendum, odrzucenie TUK przez Francję oznaczać będzie osłabienie dotychczasowej strategii francusko-niemieckiego „motoru integracji”. Jednocześnie stopień zaawansowania współpracy oraz powiązania instytucjonalne nie pozwolą na podejmowanie inicjatyw europejskich bez Francji. Porażkę poniosą także inne państwa wspierające francuskie koncepcje integracji, jak Belgia czy Luksemburg. Wzrośnie za to znaczenie Hiszpanii i Włoch, które już traktat ratyfikowały. W mniejszych i nowych państwach członkowskich ożywi się dyskusja o ich nierównej pozycji w Unii, o czym świadczyłoby porównywanie skutków odrzucenia TUK przez Francję i na przykład Holandię czy Republikę Czeską.

Ostatecznie, odrzucenie traktatu przez Francję przyczyni się prawdopodobnie do nieprzyjęcia go w innych państwach. W ten sposób po upływie dwóch lat przeznaczonych na ratyfikację powstaną trzy grupy państw. Te, które TUK ratyfikują, te, które go odrzucają, i te, które wstrzymują proces ratyfikacji. Ich rola zależeć będzie od znaczenia nadanego traktatowi. Jeśli będzie on symbolem postępu integracji, to państwa ratyfikujące staną się „awangardą”, państwa odrzucające – „maruderami”, a wstrzymujące się – „outsiderami”. Tym samym zwiększy się presja na ratyfikację traktatu.

Perspektywa nieratyfikowania może przyczynić się jednak do zmiany spojrzenia na TUK jako na dokument niespełniający oczekiwań. Zaproponowanie alternatywnego projektu spoczywałoby wtedy na państwach, które odrzuciły TUK. Otworzyłoby wprawdzie drogę do szybszego opracowania nowego dokumentu, ale osłabiłoby po-

parcie społeczne dla instytucji wspólnotowych i rządów zaangażowanych w opracowanie odrzuconego tekstu.

Konsekwencje dla procesu integracji. Odrzucenie TUK przez Francję bardzo ograniczy możliwości jego przyjęcia przez całą UE, gdyż mało realne są scenariusze powtórnego głosowania bądź ratyfikacji w innym trybie. Jeśli TUK nie wejdzie w życie, obowiązywać będą dotychczasowe traktaty. Nie zatrzyma to procesu integracji, choć go spowolni. Unia przygotowała długookresowe plany rozwoju współpracy zarówno w kwestiach gospodarczych (strategia lizbońska), polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (europejska polityka sąsiedztwa, Europejska Agencja Obrony), jak i spraw wewnętrznych (program haski). Choć niektóre ich elementy wiązały się z przyjęciem TUK, wdrożenie będzie możliwe w innej formie. Brak porozumienia państw członkowskich co do dalszej integracji oznaczać będzie zaniechanie dużych projektów politycznych i wzrost roli instytucji wspólnotowych, przede wszystkim Komisji Europejskiej (KE) i Parlamentu Europejskiego. Sprawi to, że ewentualny postęp integracji będzie dotyczył spraw gospodarczych, w których kompetencje Komisji są obecnie największe.

Należy jednak się spodziewać, że kwestie uproszczenia struktury i działań UE, wyraźniejszego rozgraniczenia kompetencji oraz zwiększenia legitymizacji Unii zaczną się pojawiać ponownie w miarę zaawansowania procesu integracji. Można przypuszczać, że rozwiązania wówczas wypracowane będą podobne do tych, które zawarto w TUK, gdyż na rozwój integracji politycznej idący dalej, niż traktat przewiduje, nie będzie zgody. Zewnętrznym impulsem do pogłębiania integracji może być perspektywa kolejnych rozszerzeń. Brak TUK nie wydaje się pomniejszać atrakcyjności członkostwa, a istniejące zobowiązania oraz obecny kształt UE nie dają podstaw do odrzucania ewentualnych kandydatów.

Mniej realną możliwością jest rozwijanie elastycznej integracji, na przykład z wykorzystaniem instrumentu współpracy wzmocnionej. Nie ma jednak jednolitej grupy państw zainteresowanych taką współpracą. W razie powstania takiej inicjatywy, do uczestnictwa w niej dążyć będzie większość państw członkowskich, co podważy jej założenie. Jeszcze mniej prawdopodobna jest próba wypracowania w mniejszym gronie na przykład postulowanej przez Francję „Europy socjalnej”, przeciwstawianej „Europie liberalnej”.

OGŁOSZENIA

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
już po raz trzeci weźmie udział
w **MIĘDZYNARODOWYCH TARGACH KSIĄŻKI W WARSZAWIE**
które w tym roku odbędą się po raz pięćdziesiąty w dniach 19-22 maja

Zapraszamy do odwiedzenia naszego stoiska

NR 218 W SEKTORZE B

którego gośćmi będą:

prof. WŁODZIMIERZ BORODZIEJ

redaktor naczelny serii *Polskie Dokumenty Dyplomatyczne*

prof. RYSZARD STEMPOWSKI

autor książki *Kształtowanie polskiej polityki zagranicznej*

dr GRZEGORZ BĄBIAK

autor wyboru pism z dzieła

Jana G. Blocha *Przyszła wojna pod względem technicznym, ekonomicznym i politycznym*

SERDECZNIE ZAPRASZAMY!
CZEKA NA PAŃSTWA ATRAKCYJNA OFERTA CENOWA!

Spotkania z autorami

20 maja 2005 r. (piątek), godz. 17³⁰-18³⁰ – WŁODZIMIERZ BORODZIEJ

21 maja 2005 r. (sobota), godz. 12⁰⁰-13⁰⁰ – GRZEGORZ BĄBIAK

22 maja 2005 r. (niedziela), godz. 13⁰⁰-14⁰⁰ – RYSZARD STEMPOWSKI