



POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
BIURO ANALIZ

BIULETYN

nr 41 (286) • 31 maja 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-Częścik, Rafał Tarnogórski

Nieratyfikowanie TUK przez Francję – konsekwencje dla procesu ratyfikacji Traktatu

Maciej Krzysztofowicz

Po odrzuceniu TUK przez Francję państwa członkowskie UE prawdopodobnie zdecydują podczas najbliższego posiedzenia Rady Europejskiej o kontynuacji procedury ratyfikacji. Decyzja Polski co do wstrzymania procedury lub jej kontynuowania może mieć wpływ na ocenę ostatniego rozszerzenia UE. Ratyfikowanie TUK mogłoby się przyczynić do przewyciężenia podziału na nowe i stare państwa członkowskie UE. Natomiast ewentualne wstrzymanie ratyfikacji może zwiększyć pole manewru w przyszłych negocjacjach reform instytucjonalnych, ale negatywnie odbiłoby się na realizacji bieżących polskich interesów w UE.

Nieratyfikowanie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy (TUK) przez Francję doprowadzi do pierwszego poważnego kryzysu politycznego w Unii Europejskiej po rozszerzeniu. Szybkie powtórzenie referendum we Francji jest mało prawdopodobne, ze względu na bardzo wysoką frekwencję podczas ostatniego głosowania, wyraźną przewagę przeciwników przyjęcia TUK oraz w większości emocjonalny charakter debaty. Decyzja co do dalszego trybu postępowania nad ratyfikacją Traktatu zapadnie podczas posiedzenia Rady Europejskiej 16–17 czerwca br.

Należy się liczyć z bardzo silną presją ze strony państw, które ratyfikowały już TUK. Będą one prawdopodobnie dążyć do kontynuowania procesu ratyfikacji Traktatu przez państwa, które nie zakończyły jeszcze tej procedury, bez względu na ryzyko, iż ostatecznie nie wejdzie on w życie. Kontynuowanie procesu ratyfikacji będzie także motywowane chęcią zademonstrowania równego statusu państw członkowskich UE. Niektóre państwa mogą także dążyć do jednoznacznego określenia się po stronie zwolenników dalszej integracji.

Państwa członkowskie, podpisując TUK, zadeklarowały, że „jeżeli po upływie dwóch lat od podpisania Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy zostanie on ratyfikowany przez cztery piąte Państw Członkowskich i gdy jedno lub więcej Państw Członkowskich napotka trudności w postępowaniu ratyfikacyjnym, sprawa zostanie rozpatrzona przez Radę Europejską”. Także w zaistniałej sytuacji zastosowanie takiego rozwiązania jest bardzo prawdopodobne. Odsunęłoby to na mniej wię-

cej 2 lata dalsze dyskusje na temat reform instytucjonalnych UE. Mniej prawdopodobna jest wspólna decyzja państw członkowskich o całkowitym odrzuceniu TUK z zamiarem opracowania „planu B” dla UE, czyli zastąpienia Traktatu nowym dokumentem. Żadne z państw członkowskich nie jest przygotowane na takie rozwiązanie. Trudno także liczyć na ukształtowanie się odpowiedniej politycznej większości państw członkowskich zainteresowanych opracowaniem zupełnie nowego traktatu.

Konsekwencje wstrzymania ratyfikacji. Państwa, które jeszcze nie ratyfikowały Traktatu, w tym Polska, będą musiały zdecydować o kontynuowaniu lub wstrzymaniu procedury. Wstrzymanie może nastąpić na skutek opóźnienia określenia harmonogramu ratyfikacji przez dane państwo aż do momentu, gdy szanse na przyjęcie TUK będą już bardzo małe. Polska i Wielka Brytania to jedyne duże państwa UE, które jeszcze nie ratyfikowały Traktatu (przyjęły go już Hiszpania, Włochy i Niemcy). W obliczu znanych sceptycznych opinii wobec TUK w Wielkiej Brytanii stanowisko Polski będzie szczególnie uważnie obserwowane przez pozostałe państwa członkowskie. Polska decyzja w sprawie ratyfikacji TUK może przyczynić się do ostatecznej oceny rozszerzenia UE i jego wpływu na współpracę polityczną w UE. Ewentualne wstrzymanie ratyfikacji TUK przez Polskę mogłoby zostać uznane za potwierdzenie tezy o konieczności pogłębiania UE kosztem jej dalszego rozszerzenia, a ostatecznie rozszerzenie – za fakt negatywnie rzutujący na proces integracji europejskiej. Zwłaszcza iż kwestia skutków ostatecznego rozszerzenia była bardzo silnie obecna w debacie przed ratyfikacją w wielu państwach Europy Zachodniej. Wstrzymanie procedury ratyfikacyjnej przez Polskę może przyczynić się do utrwalenia podziału na nowe i stare państwa członkowskie – co miałoby negatywny wpływ na realizację polskich interesów w Unii, szczególnie w negocjacjach Perspektywy Finansowej UE na lata 2007–2013 – oraz utrzymania zasady solidarności państw członkowskich.

Polska postrzegana jest jako jedno z państw, w których prawdopodobieństwo odrzucenia TUK jest duże, niezależnie od wysokiego poparcia dla jego ratyfikacji w sondażach. Można się spodziewać argumentu, że Polska, wykorzystując sytuację we Francji i wstrzymując własną ratyfikację, de facto odrzuci TUK. Opinie takie mogą się wiązać z wcześniejszym ostrym sprzeciwem Polski wobec nowego podziału głosów w Radzie Unii Europejskiej. Polska, wstrzymując proces ratyfikacji, może być postrzegana jako przeciwnik TUK, co uniemożliwi jej zajęcie pozycji całkowicie neutralnej.

Ze wstrzymaniem ratyfikacji mogą się jednak wiązać także pewne korzyści. Państwo, które ani nie ratyfikowało, ani też nie odrzuciło TUK, może zyskać szersze pole manewru w negocjacjach w sprawie przyszłych reform instytucjonalnych UE, nie będzie bowiem związane swoją wcześniejszą zgodą na kształt reform określony w Traktacie.

Decyzja o wstrzymaniu procesu ratyfikacji TUK będzie się jednak łączyła przede wszystkim z polityką wewnętrzną poszczególnych państw. Debata parlamentarna bądź referendum nad TUK, którego przyszłość jest bardzo niepewna, osłabia zainteresowanie Traktatem. Ponadto, rządy obawiające się zbyt dużej przewagi przeciwników TUK i dominacji argumentów emocjonalnych nad merytorycznymi mogą dążyć do wstrzymania ratyfikacji, aby nie dopuścić do swej porażki.

Konsekwencje kontynuowania ratyfikacji. O kontynuowanie procedury ratyfikacyjnej przez pozostałe państwa członkowskie zaapelowali wczoraj premier Luksemburga (sprawującego obecnie przewodnictwo w UE) Jean-Claude Juncker oraz przewodniczący Komisji Europejskiej, Jose Manuel Barroso. Odrzucenie TUK we Francji może jednak negatywnie wpłynąć na rezultat ratyfikacji w innych państwach. Państwa członkowskie UE, które zdecydują się kontynuować procedurę, podzielą się na dwie grupy: w pierwszej znajdują się te, które ratyfikowały TUK, w drugiej zaś te, które go odrzuciły.

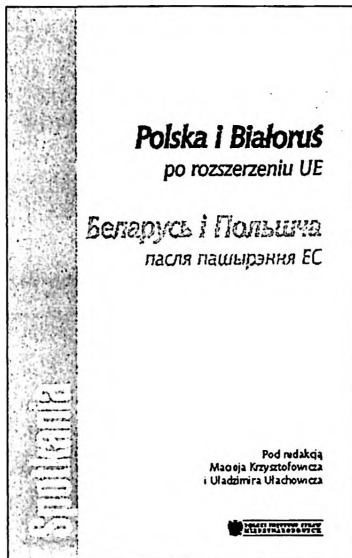
Wśród państw, które już ratyfikowały TUK, są już Niemcy, Włochy, Hiszpania, Węgry, Grecja, Austria, Litwa, Słowacja oraz Słowenia. Państwa ratyfikujące stanowią będą prawdopodobnie dużą część wszystkich państw członkowskich. Będą dążyć do takiego rozwiązania, które pozwoliłoby albo na przyjęcie obecnej wersji TUK jako najlepszego możliwego kompromisu, albo na wprowadzenie do niej jak najmniejszej liczby modyfikacji. Ułatwiłoby to bowiem późniejszą procedurę ratyfikacyjną w tych państwach. Ponieważ TUK postrzegany jest obecnie jako jedyna szansa wdrożenia reform w UE, państwa te przyjmą rolę najbardziej zaangażowanych w proces integracji i jako takie będą starały się wpływać na zaakceptowanie TUK przez innych członków. Ratyfikacja TUK przez Polskę wskaże na jej zaangażowanie w reformowanie UE i gotowość do pogłębiania integracji. Może także stworzyć szansę na zbliżenie z Niemcami w polityce europejskiej. Jednoznaczne przyjęcie przez Polskę kwestionowanych przez nią w negocjacjach rozwiązań pozwoliłoby na promowanie wizerunku odpowiedzialnego i wywiązującego się ze swoich obowiązków członka UE.

Ponieważ jednak grupa państw, które zdecydują się na kontynuowanie procesu ratyfikacji, będzie prawdopodobnie liczna, w razie wznowienia negocjacji w sprawie reform instytucjonalnych w UE korzyści ze znalezienia się w tej grupie mogą być mniejsze niż w przypadku znalezienia się w grupie tych, które procedurę ratyfikacji wstrzymają, ponieważ obrona rozwiązań zawartych w TUK może zmniejszać wpływ na ich modyfikację.

Jedynym państwem, które dotychczas odrzuciło TUK, jest Francja. Jej decyzja może jednak wpłynąć na nieprzyjęcie Traktatu w Holandii, niepewna jest też jego ratyfikacja w Republice Czeskiej. Grupa państw, które będą kontynuowały procedurę ratyfikacji, ale ostatecznie nie przyjmą TUK, będzie raczej stosunkowo mała i bardzo różnorodna. Przede wszystkim dlatego, że powody odrzucenia Traktatu w poszczególnych państwach są skrajnie różne. We Francji często zwracano uwagę, że TUK kreśli za mało ambitne plany integracji politycznej, a w większości innych państw uważa się, że integracja idzie zbyt daleko. Mało prawdopodobne jest zatem, aby państwa te wystąpiły ze spójną nową propozycją reform, która mogłaby być alternatywna dla TUK. Ponieważ jednak odrzuciły Traktat, to na nich spoczywać będzie odpowiedzialność polityczna za wywołany kryzys. W przeszłości podobna presja prowadziła do powtórzenia procesu ratyfikacyjnego po pewnych modyfikacjach warunków członkostwa. W razie nieratyfikowania TUK przez Francję bardziej prawdopodobne będzie jej dążenie do odrzucenia TUK przez wszystkich pozostałych członków, na przykład w wyniku decyzji politycznej Rady Europejskiej. Odrzucenie Traktatu przez Wielką Brytanię lub Polskę ułatwi taką decyzję i pozwoli na rozłożenie odpowiedzialności politycznej za kryzys. Z kolei w razie odrzucenia TUK w Polsce mało prawdopodobne jest sformułowanie przez nią wspólnie z Francją nowych propozycji reform – ze względu na poważne rozbieżności interesów.

OGŁOSZENIA

ZAPOWIEDZI WYDAWNICZE



Polska i Białoruś
po rozszerzeniu UE
Беларусь і Польшча
пасля пашырэння ЕС

Pod redakcją Macieja Krzysztofowicza i Uładzimira Ułachowicza
 ISBN 83-89607-35-2, data wydania: czerwiec 2005

Publikacja zawiera teksty ekspertów polskich i białoruskich poświęcone stosunkom dwustronnym po przystąpieniu Polski do UE, a szczególnie założeniom i instrumentom polityki UE wobec Białorusi, kwestiom zarządzania granicami a także strategicznemu partnerstwu UE-Rosja oraz dylematom współpracy i integracji Białorusi z Rosją i UE.

Informacje o sprzedaży: 556 80 09