



POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
BIURO ANALIZ

BIULETYN

nr 47 (292) • 21 czerwca 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 Tamogórski

Kwestia ratyfikacji TUK po posiedzeniu Rady Europejskiej 16-17 czerwca 2005 r.

Maciej Krzysztofowicz

Na szczycie Rady Europejskiej państwa nie uzgodniły wspólnego stanowiska w sprawie ratyfikacji TUK. Decyzję co do samego procesu pozostawiono państwom członkowskim, a rozstrzygnięcie kwestii przyszłości traktatu odłożono do pierwszej połowy 2006 r. Nie wydaje się, aby w przyszłym roku nastąpił przełom w tej sprawie. Poparcie dla traktatu będzie powoli słabło, nie aż tak jednak, żeby mogła zapaść jednomyślna decyzja o jego odrzuceniu. Sprawa przyszłości TUK będzie zapewne wykorzystywana w poszczególnych państwach jako element wewnętrznej gry politycznej.

Wynik posiedzenia Rady Europejskiej

Jednym z głównych tematów obrad Rady Europejskiej 16–17 czerwca 2005 r., oprócz perspektywy finansowej UE na lata 2007–2013, było uzgodnienie dalszych działań po odrzuceniu Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy (TUK) w referendum we Francji i Holandii. Wobec bardzo różnych stanowisk na temat tego, co robić dalej, nie udało się jednak ustalić wspólnego stanowiska państw członkowskich.

Propozycja wstrzymania ratyfikacji, za którą opowiadały się przede wszystkim Wielka Brytania i Holandia, została odrzucona, ponieważ szefowie państw i rządów nie zgodzili się ponieść konsekwencji politycznych wycofania się z zaakceptowanego wcześniej traktatu. Ponadto taka decyzja wymagała podjęcia dalszych rozmów o zmianach instytucjonalnych, do czego państwa członkowskie także nie są jeszcze gotowe, szczególnie wobec uprzednich bardzo trudnych negocjacji nad TUK. Nie poparto również jednoznacznie kontynuowania procesu ratyfikacji, za czym opowiadały się przede wszystkim Niemcy i Hiszpania. Obawiano się, że spowoduje to odrzucenie TUK w następnych państwach członkowskich oraz narazi UE na zarzut, że nie bierze pod uwagę głosów społeczeństw. Ostatecznie pozostawiono więc decyzję samym państwom członkowskim, wezwano do poszerzonej i zintensyfikowanej debaty oraz odroczone ewentualną wspólną decyzję w sprawie TUK do pierwszej połowy 2006 r.

Działania państw członkowskich

Niejednoznaczne stanowisko Rady Europejskiej będzie miało największy wpływ na działania tych trzynastu państw UE, które dopiero rozpoczynają procedurę ratyfikacyjną. Po odrzuceniu TUK przez Francję wstrzymywały się one z deklaracjami w sprawie dalszych kroków, oczekując na dyskusję podczas szczytu. Wspólna decyzja dawałaby gwarancję jednolitego stanowiska innych państw członkowskich – wspólnej ratyfikacji TUK bądź rezygnacji z traktatu. Brak takiej decyzji spowoduje, że wewnętrzna sytuacja polityczna będzie w większym stopniu wpływała na przeprowadzenie ratyfikacji.

W czterech z sześciu państw, gdzie TUK ma być ratyfikowany przez parlament, zapowiedziano kontynuację tego procesu. Malta, Estonia, Belgia i Cypr planują ratyfikować TUK do końca 2005 r. i, jak dotąd, brak politycznych przesłanek, aby w którymś z tych państw traktat został odrzucony. Dołączą więc one do grupy 10 państw, które już go ratyfikowały¹. Jedynie Szwecja i Finlandia zapowiedziały opóźnienie ratyfikacji, uzależniając ją od deklaracji Francji i Holandii o powtórzeniu referendum. Większość państw, które zdecydowały się przeprowadzić referendum w tej sprawie (Wielka Brytania, Czechy, Portugalia, Irlandia i Dania), postanowiła o opóźnieniu procesu. Wynika to z obawy przed negatywnym wynikiem referendum, związanym z nieratyfikowaniem traktatu we Francji i Holandii. Przeciwnicy TUK zyskują przekonujący argument, że niezależnie od wyniku traktat i tak nie wejdzie w życie. Jednocześnie odrzucenie go przez społeczeństwo francuskie i holenderskie wpłynie na bardziej sceptyczną ocenę w innych państwach. Choć odrzucenie traktatu wynikało w dużej mierze z kwestii wewnątrzpaństwowych, fakt, że doszło do tego w referendum, może być odbierany jako wyraz sprzeciwu wobec deficytu demokracji w UE. Taka interpretacja nie byłaby możliwa w razie odrzucenia TUK w parlamencie, gdyż uznano by ją raczej za wynik rozgrywek politycznych. Stwarza to sytuację, gdy ratyfikacja w referendum jest postrzegana jako silniej legitymizująca niż akceptacja przez parlament. Tym samym ci, którzy uczestniczyli w referendum, mogą zostać uznani za wyrazicieli szerszej woli społeczeństw państw UE, szczególnie tych, gdzie głosowania nie przeprowadzono. Pogłębiająca się negatywna opinia o TUK oraz obawa przed zdominowaniem referendów przez politykę wewnętrzną sprawiają, że ich organizowanie jest bardzo ryzykowne z politycznego punktu widzenia. Kolejny przypadek odrzucenia traktatu, zwłaszcza w nowym państwie członkowskim lub państwie tradycyjnie eurosceptycznym, mógłby przesądzić o jego całkowitej porażce i umocnieniu podziałów w Unii Europejskiej: na państwa „nowe” i „stare”, czy też „liberalne” i „socjalne”. Natomiast udzielenie wyraźnego poparcia dla TUK przez społeczeństwa kilku państw, np. Polski i Irlandii, można by przeciwstawić negatywnym wynikom referendum francuskiego i holenderskiego nadając nową dynamikę procesowi ratyfikacji, co mogłoby stanowić nawet argument za powtórzeniem referendów we Francji i Holandii. Pozycja państw, które podjęłyby taką decyzję, w Unii Europejskiej zdecydowanie by wzrosła².

Brak jednoznacznej decyzji o kontynuowaniu ratyfikacji wpłynął jednak raczej na jej odsunięcie i nie sprzyja ryzykownym posunięciom państw. Postulowany okres refleksji daje więcej czasu na przygotowanie się do ratyfikacji i wzmożenie kampanii informacyjnej, ale nie zmienia przesłanek, które wpływają na decyzję o odłożeniu ratyfikacji. Ponadto proponowana debata nad wynikiem referendum we Francji i Holandii pogłębi *de facto* kontrowersje wokół zasadności ratyfikowania TUK, a w tym kontekście dyskusja nad samym traktatem może skłaniać do coraz śmielszego proponowania alternatywnych rozwiązań i wskazywania na jego ograniczenia³.

¹ Formalnie TUK ratyfikowało 9 państw – Austria, Grecja, Hiszpania, Litwa, Łotwa, Słowacja, Słowenia, Węgry, Włochy. Do grupy tej doliczyć można również Niemcy, gdzie parlament wyraził już zgodę na ratyfikację, choć prezydent jej formalnie nie dokonał. Ponadto w Belgii TUK został ratyfikowany na poziomie federalnym, a konieczna tam jest jeszcze ratyfikacja przez Rady Wspólnot i Regionów

² Zob. M. Krzysztofowicz, *Nieratyfikowanie TUK przez Francję – konsekwencje dla procesu ratyfikacji Traktatu*, „Biuletyn” (PISM), nr 41 (286) z 31 maja 2005 r.

³ Zob. J. Dołęga, R. Tarnogórski, *Proces ratyfikacji TUK – ocena i perspektywy*, „Biuletyn” (PISM), nr 42 (287) z 2 czerwca 2005 r.

Perspektywy ratyfikacji TUK

Nie wydaje się, aby w pierwszej połowie 2006 r. nastąpił przełom w kwestii ratyfikacji Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy. Do tego czasu w żadnym z ważnych w tym procesie państw prawdopodobnie nie dojdzie do zmian w sytuacji politycznej, które mogłyby umożliwić porozumienie w kwestii TUK. Nie zmieni się także zasadniczo relacja między państwami, które ratyfikowały TUK, odrzuciły go, bądź wstrzymały proces ratyfikacji. Biorąc pod uwagę liczbę państw, które odroczyły referendum, sytuacja może być podobna do tej przed obecną Radą Europejską. Porozumienie mogą utrudnić także negocjacje nad nową perspektywą finansową UE. Nawet jeśli się zakończą jeszcze w tym roku, na postrzeganie UE wpływ będą miały podziały, które pojawiły się w związku ze stanowiskiem państw będących płatnikami netto, z kwestią solidarności, czy też wizjami roli Unii Europejskiej w gospodarce. Pod koniec 2005 r. podjęta zostanie także decyzja o rozpoczęciu negocjacji akcesyjnych z Turcją. Dyskusja o możliwości jej przystąpienia odegrała dużą rolę w kampaniach przed referendum we Francji i Holandii. Na atmosferę debaty o TUK może mieć wpływ także rezultat wiosennego posiedzenia Rady Europejskiej, tradycyjnie poświęconego strategii lizbońskiej, która dotychczas nie spełniła oczekiwań. Ponadto, część rozwiązań przemawiających za akceptacją TUK może być do 2006 r. przyjęta na zasadzie pozatraktatowej. Wreszcie, dwa lata po przystąpieniu 10 państw stopniowo będzie słabł argument, że TUK jest niezbędny do przygotowania Unii na skuteczne działanie po rozszerzeniu. Wszystko to spowoduje, że bez silnego impulsu do ratyfikacji traktatu poparcie dla niego będzie stopniowo malało. Jednakże państwa mogą nie być jeszcze przygotowane do jego jednoznacznego odrzucenia i zaangażowania w negocjacje nad nowymi reformami, co może spowodować odkładanie decyzji do 2007 r.

OGŁOSZENIA

*Polski Instytut Spraw Międzynarodowych
zaprasza na V cykl wykładów publicznych*

Wizerunek Polski w świecie

21 czerwca 2005 r.

Roman Kuźniar

dyrektor Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych

**Pałac Staszyca, Nowy Świat 72
Sala Lustrzana, godz. 18:00**

Telefoniczna rezerwacja miejsc: 556 80 71

Informacje: www.pism.pl