



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

nr 37 (377) • 19 czerwca 2006 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Adam Eberhardt, Maciej Krzysztofowicz,
Łukasz Kulesa, Emil Pietras (sekretarz Redakcji), Edyta Posel-Częścik

Sprawa Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy w świetle posiedzenia Rady Europejskiej z 15-16 czerwca 2006 r.

Maciej Krzysztofowicz

Rada Europejska przesunęła decyzję co do przyszłości TuK na czerwiec 2007 r. Prezydencja niemiecka przedstawi sprawozdanie z dyskusji i analizy istniejących wariantów reform, zaś dalsze prace będą podjęte najpóźniej do końca 2008 r. Wobec niewielkiej szansy na przyjęcie Traktatu państwa członkowskie zadecydują najprawdopodobniej o zaniechaniu procesu jego ratyfikacji. Nowe zmiany w traktatach wymagać będą ustalenia katalogu kwestii do renegocjacji. Podstawą wciąż będzie TuK. Polska powinna zintensyfikować współpracę z Niemcami i Francją oraz przygotować własną listę zagadnień do modyfikacji i propozycji ustrojowych.

Na posiedzeniu Rady Europejskiej 15-16 czerwca 2006 r. dyskutowano między innymi o dalszych działaniach w sprawie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy (TuK) po zakończeniu rocznego okresu refleksji ustanowionej decyzją Rady Europejskiej z czerwca 2005 r.¹ Zdecydowano rozdzielić kwestie reformy instytucjonalnej od kwestii pogłębiania integracji w konkretnych dziedzinach, proponując podejście dwutorowe. Dalsza integracja będzie pogłębianą przez „Europę projektów”. Jednocześnie zobowiązano prezydencję niemiecką do przedstawienia w pierwszej połowie 2007 r. sprawozdania zawierającego ocenę stanu dyskusji nad TuK oraz analizę dostępnych wariantów reform instytucjonalnych. Będzie ono przedmiotem dyskusji podczas czerwcowego szczytu, z zastrzeżeniem że dalsze kroki powinny być podjęte najpóźniej w drugiej połowie 2008 r. (podczas prezydencji francuskiej). Zamiast ostatecznej decyzji ustalono więc harmonogram dalszych działań. Dla upamiętnienia 50. rocznicy podpisania traktatów rzymskich wezwano także do przyjęcia 25 marca 2007 r. w Berlinie deklaracji politycznej przywódców UE określającej europejskie wartości i ambicje.

Sytuacja obecna. Okres refleksji nie przyniósł rezultatów, a debaty prowadzone w państwach członkowskich były mało aktywne, ze względu na niejasność przedmiotu i celu debaty, a także różne etapy w procesie ratyfikacji TuK. Dużo ważniejsze było określenie ram czasowych tej debaty, co spowodowało wyraźne ożywienie działań państw członkowskich tuż przed szczytem (np. ratyfikacja TuK przez Estonię).

Jeśli chodzi o stanowiska państw członkowskich wobec TuK niewiele się zmieniło przez ostatni rok. Grupa państw, które ratyfikowały Traktat powiększyła się o pięć (do piętnastu²), w październiku procedurę zakończy Finlandia, a w 2007 r. do grupy dołączą Bułgaria i Rumunia. Państwa te, na czele z Niemcami i Hiszpanią, dążą do kontynuacji procesu ratyfikacji Traktatu, choć postulują to stosunkowo mniej stanowczo, mimo rosnącej liczby państw. Romano Prodi, premier Włoch, które także ratyfikowały Traktat, podkreślił, że trzeba rozpocząć prace nad nowym tekstem. Takie odczucia wywołuje stanowisko Francji i Holandii, które odrzuciły Traktat w referendum. W żadnym z nich nie proponuje się jego powtórzenia, ze względu na polityczne implikacje takiego postulatu przed wyborami prezydenckimi we Francji (w kwietniu i maju 2007 r.) i parlamentarnymi w Holandii (w maju 2007 r.). Państwa te nie podejmują także żadnych

¹ M. Krzysztofowicz, *Kwestia ratyfikacji TUK po posiedzeniu Rady Europejskiej 16–17 czerwca 2005 r.*, Biuletyn (PISM), nr 47 (292) z 21 czerwca 2005 r.

² Austria, Belgia, Cypr, Estonia, Grecja, Hiszpania, Litwa, Luksemburg, Łotwa, Malta, Niemcy, Słowacja, Słowenia, Węgry, Włochy.

działań w kierunku rozwiązania kryzysu. Utrudnia to z kolei sprecyzowanie stanowiska innym członkom UE. W związku z tym zmniejszyła się także presja na ratyfikację w państwach, które wstrzymały proces,³ szczególnie jeśli planowały one przeprowadzenie referendum, podczas którego ryzyko odrzucenia TuK byłoby duże. Taki rezultat, zwłaszcza gdyby miało dojść do powtórzenia referendum we Francji lub Holandii, wywołałby poważny kryzys. Z drugiej strony stało się oczywiste, że nie uda się przekonać wszystkich wstrzymujących się z przeprowadzeniem ratyfikacji (a jedynie to mogłoby zwiększyć presję na Francję i Holandię).

Sytuacja w czerwcu 2007 r. Na czerwcowym posiedzeniu Rady Europejskiej można spodziewać się decyzji o odejściu od ratyfikacji TuK. Od początku 2007 r. prawdopodobnie będą się nasilać głosy o potrzebie nowego traktatu. Najpierw wśród części państw, które ratyfikowały Traktat, a później wśród pozostałych. Ponadto, mimo zmian politycznych we Francji i Holandii, jest mało prawdopodobne, że nowe władze zaryzykują swój kapitał polityczny, powtarzając referendum w sprawie TuK w pierwszych miesiącach urzędowania. Wobec faktycznego wstrzymania ratyfikacji do tego okresu, dalsze odkładanie decyzji osłabi Unię Europejską, a także pozycję Niemiec, które w czasie prezydentury będą miały większy wpływ na prace nad modyfikacją traktatu. Z kolei realizacja „Europy projektów” może przyczynić się do wzrostu zaufania zarówno do Unii Europejskiej jak i innych państw członkowskich, niezbędnego przy reformach instytucjonalnych. Można także spodziewać się projektów realizowanych w mniejszym gronie – będą one dodatkową motywacją dla wielu państw, aby zapewnić jednolite silne podstawy instytucjonalne UE. Dodatkowo, prace nad modyfikacją traktatu zaangażują te siły polityczne w niektórych państwach, które dotychczas były sceptycznie nastawione do TuK.

Uroczystości 50. rocznicy podpisania traktatów rzymskich będą okazją do podkreślenia jednomyślności przywódców państw i rozwiązania sporów w podejściu do „modelu UE”, czy też np. wartości chrześcijańskich. Ograniczy to rolę tych sporów w pracach nad samym traktatem. Podczas czerwcowego szczytu trzeba będzie rozstrzygnąć przede wszystkim, co ma być podstawą zmian i jaki ma być ich charakter oraz czy nowy dokument miałby formę traktatu zmieniającego jedynie kwestie instytucjonalne, czy też konsolidującego poprzednie traktaty. Niemcy dążą do zachowania Traktatu Konstytucyjnego jako podstawy zmian, możliwe jest jednak ponowne rozpatrzenie deklaracji z Laeken, lub też stworzenie nowego katalogu problemów wynikających z debat „okresu refleksji” w kontekście rozwiązań Traktatu Konstytucyjnego, czy też obowiązujących traktatów. Co do formy traktatu wydaje się, że większość rozwiązań nieinstytucjonalnych nie była kwestionowana, a przewidywane usunięcie słowa „konstytucja” z nazwy uczyni bezzasadnym argument, że dokument ten powinien być krótki. Z kolei jednak krótszy traktat dotyczący jedynie zagadnień instytucjonalnych mógłby zmniejszyć ryzyko przeprowadzenia w niektórych państwach referendum (np. w Wielkiej Brytanii). Ponadto, nowy traktat konsolidujący łatwiej będzie odnosić do Traktatu Konstytucyjnego natomiast zawierający tylko zmiany instytucjonalne – do obowiązujących traktatów.

Perspektywy. Jeśli Rada Europejska w czerwcu 2007 r. zadecydowałaby o powołaniu Konferencji Międzyrządowej, proces tworzenia nowego dokumentu mógłby zakończyć się w drugiej połowie 2008 r. podczas prezydentury francuskiej. Przyczyniłoby się to do zwiększenia szans akceptacji dokumentu we Francji oraz pozwoliłoby jej odzyskać pozycję w UE. Przyspieszenie działań może wiązać się z tym, że rozpoczęty w 2008 r. przegląd ram finansowych UE wejdzie w decydującą fazę negocjacji prawdopodobnie w pierwszej połowie 2009 r., a w tym samym roku kończy się kadencja Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego. Na reformy oddziaływał będzie także proces rozszerzenia Unii Europejskiej, szczególnie o Chorwację, która prawdopodobnie najwcześniej zakończy negocjacje akcesyjne. Dyskusje nad określeniem „zdolności absorpcyjnych” UE będą coraz ściślej związane z pracami nad traktatem. Niezależnie od zmian w Traktacie Konstytucyjnym należy liczyć się z tym, że proces ratyfikacyjny będzie równie trudny, a ponowne odrzucenie traktatu wywoła jeszcze większy kryzys.

Konsekwencje dla Polski. Dużą rolę w procesie reform instytucjonalnych będą odgrywały Niemcy i Francja, ważne więc będzie dla Polski rozeznanie się w ich celach i działaniach, np. z wykorzystaniem Trójkąta Weimarskiego. Można się także spodziewać intensyfikacji prac w ramach „Europy projektów”, co wymagać będzie dużego zaangażowania państwa na poziomie europejskim i śledzenia inicjatyw współpracy wzmocnionej. Do końca 2006 r. niezbędne będzie także przygotowanie przez Polskę katalogu kwestii, które powinny być ponownie poruszone przy modyfikacji traktatu, a także propozycji ich konkretnych rozwiązań.

³ Czechy, Dania, Irlandia, Polska, Portugalia, Szwecja, Wielka Brytania.