



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

nr 31 (445) • 10 lipca 2007 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Adam Eberhardt, Łukasz Kulesa,

Monika Gubernat (sekretarz Redakcji)

Republika Czeska wobec mandatu konferencji międzyrządowej

Mateusz Gniazdowski

Republika Czeska jako największy krytyk Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy była sojusznikiem państw, które sprzeciwiały się wprowadzeniu do mandatu IGC przepisów prowadzących do ograniczenia kompetencji państwa narodowego. Rząd popierał polski postulat zmiany systemu podejmowania decyzji, choć był za to w kraju ostro krytykowany. Czescy politycy starali się odegrać rolę pośrednika między Niemcami a Polską, demonstrując konstruktywną postawę. Główna partia rządząca mogłaby opowiedzieć się za zmianami w mandacie pakietu instytucjonalnego, jednak rząd koalicyjny raczej nie poprze już tego typu inicjatyw.

Ewolucja stanowiska. Republika Czeska (RCz) nie ratyfikowała Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy (TUK) i najdłużej sprzeciwiała się uznaniu go za punkt wyjścia dla nowego traktatu¹. Stanowisko takie zajmowali prezydent Václav Klaus, honorowy przewodniczący Obywatelskiej Partii Demokratycznej (ODS), a także lider ODS premier Mirek Topolánek i wicepremier ds. europejskich Aleksandr Vondra (ODS). W koalicji ścierały się jednak różne poglądy na reformę instytucjonalną UE. Zarówno chrześcijańscy demokraci (KDU-ČSL), jak i Zieloni uznali tekst TUK za dobrą podstawę nowego dokumentu, na co ODS przystała dopiero 22 lutego 2007 r. Koalicja opowiedziała się wówczas za opracowaniem krótszego, bardziej przejrzystego i prostszego tekstu, który powinien Europę „łączyć, a nie dzielić”. Stwierdzono, że wszystkie kroki reformatorskie muszą uwzględniać zasadę „jakość ważniejsza niż prędkość”, nowy traktat nie może „pogorszyć pozycji RCz”, zawierać symboliki „quasi-konstytucyjnej” i powinien umożliwić dalsze rozszerzenie UE.

Po okresie ostrej krytyki TUK przez polityków prawicy, premier Topolánek w marcu zapowiedział, że RCz nie będzie blokować negocjacji nad nowym traktatem. Koalicja zgodziła się, że w czeskim interesie leży, aby negocjacje zakończyły się porozumieniem przed końcem 2008 r. (na pierwszą połowę 2009 r. przypada czeska prezydencja w UE), ale politycy ODS dawali do zrozumienia, że jeśli miałyby ono oznaczać pogorszenie pozycji RCz w UE, to nie należy się spieszyć, gdyż UE może dobrze funkcjonować także bez nowego traktatu. Stanowisko to było skorelowane z nastrojami społecznymi. Choć według „Eurobarometru” wiosną 2007 r. pozytywny stosunek do TUK deklarowało 55% Czechów (sprzeciw 22 %), to z badań renomowanego ośrodka czeskiego (STEM) wynika, że zdaniem trzech piątych obywateli tego typu dokument nie jest konieczny dla sprawnego działania UE.

Czeskie postulaty. Na spotkaniu koalicyjnym 15 czerwca doprecyzowano stanowisko na Radę Europejską, przygotowującą projekt mandatu konferencji międzyrządowej. Priorytetem RCz było wprowadzenie do traktatu formuły jasnego rozgraniczenia kompetencji między państwem narodowym a UE oraz doprecyzowanie możliwości ich wzajemnego przenoszenia. Zasada „dwustronnej elastyczności” stała się „okrętem flagowym” czeskiego rządu podczas Rady Europejskiej 21-22 czerwca. RCz opowiedziała się też za zniesieniem kompetencji dzielonych i za poddaniem przenoszenia kompetencji na poziom ponadnarodowy ścisłej kontroli parlamentarnej. Elastyczny mandat rządu zakładał udzielenie poparcia Holandii w zakresie postulatu zwiększenia roli parlamentów narodowych oraz wsparcie polskiej propozycji zmiany systemu głosowania w Radzie UE.

¹ Zob. „Biuletyn” (PISM), nr 9 (423) z 19 lutego 2007 r.

Zastrzeżono jednak, że RCz nie będzie sama zżłaszać tych postulatów i z ich powodu nie zablokuje rokowań. Te ustalenia spowodowały, że prezydencja niemiecka i część mediów ogłosiła, że Polska jest osamotniona. Czeski rząd potwierdził jednak poparcie dla polskiej propozycji, stwierdził, że jest ona lepsza niż system podwójnej większości przewidziany w TUK i zapowiedział, że zrobi wszystko, aby Polska nie była izolowana. Zastosowanie weta RCz zastrzegła w dwóch przypadkach: gdyby podczas negocjacji powrócono do quasi-państwowej symboliki traktatu, oraz gdyby któreś z państw chciało sobie zapewnić jednostronne, trwałe wyłączenie z polityk unijnych.

Wśród postulatów zgłaszanych bądź popieranych przez Czechów i uwzględnionych we wnioskach prezydencji w zasadzie już na początku Rady Europejskiej znalazło się odstępianie od quasi-państwowej symboliki UE. Formułę „dwustronnej elastyczności” włączono do nich bez sprzeciwu pozostałych państw. Czescy politycy już przed posiedzeniem Rady Europejskiej starali się odegrać rolę pośrednika między Niemcami a Polską zabiegając o kompromis. Podczas szczytu w krytycznym momencie rozmów RCz wraz z Litwą (do których dołączyła Portugalia) sprzeciwiły się zgłoszonemu przez Niemcy pomysłowi przyjęcia mandatu dla Konferencji Międzyrządowej bez Polski. W odniesieniu do przepisów wyłączających Wielką Brytanię Czesi odstąpili od zasady blokowania trwałych wyłączeń, wyrażając formalnie zrozumienie dla „specyfiki” prawa brytyjskiego.

Ocena projektu mandatu IGC. Czeski rząd uznał postanowienia Rady Europejskiej za sukces, delegacja zrealizowała większość celów, a RCz zyskała opinię państwa, które przyczyniło się do osiągnięcia porozumienia. Rząd podkreśla znaczenie mechanizmu „podwójnej elastyczności”. Zdaniem wicepremiera Vondry przenoszenie kompetencji (obustronne) będzie możliwe jedynie w drodze zmian traktatowych, co ograniczy „pełzające” uwspólnotawianie kompetencji. Krokiem w dobrym kierunku jest także zapowiadana formuła rozgraniczenia kompetencji z potwierdzeniem zasady domniemania kompetencji państw narodowych. Wicepremier Vondra uważa, że ponieważ wiążący charakter Karty Praw Podstawowych zostanie ograniczony tylko do instytucji i legislacji UE, prawo europejskie nie powinno przenikać do obszarów, które pozostają gestii regulacji narodowych. Do sukcesów zalicza czeski rząd także zwiększenie kontrolnej roli parlamentów narodowych nad legislacją europejską (system „pomarańczowej kartki”).

Choć polska propozycja zmiany systemu głosowania nie została włączona do projektu mandatu, RCz przyczyniła się do wypracowania porozumienia w tej kwestii, a przedłużenie obowiązywania systemu nicejskiego jest korzystne dla RCz. Politycy ODS uznali porozumienie Rady Europejskiej za przejaw odejścia od koncepcji budowania europejskiego superpaństwa i europejskiego federalizmu. Z zadowoleniem przyjęli fakt, że polityka zagraniczna UE zachowa charakter międzyrządowy. Bardziej sceptyczny w ocenie rezultatów Rady Europejskiej był prezydent Klaus. Wprawdzie uznał porozumienie za „zwycięstwo rozumu” i sygnał, że można powstrzymać niekorzystną „pełzającą” integrację, ale ubolewał, że batalia o sposób głosowania utrudniła poważną dyskusję nad kompetencjami UE, a w rezultacie zbyt wiele przepisów TUK dostało się do projektu mandatu.

Opozycja z zadowoleniem przyjęła osiągnięcie porozumienia. Uznała, że w obszarze instytucjonalnym mandat zachował (z wyjątkiem symboliki) „w pełnej mierze” przepisy TUK. Socjaldemokraci skrytykowali rząd Topolánka za politykę „antyeuropejską”, opuszczenie „głównego nurtu” integracji i postawienie RCz w roli „trouble-makera” u boku Polski, której „obecne interesy” są „rozbieżne z długookresowym interesem RCz”. Wsparcie polskiego stanowiska przez rząd stało się głównym celem ataków opozycji, tematem sceptycznych uwag ze strony partnerów koalicyjnych ODS i krytyki medialnej.

Perspektywy. Zdaniem wicepremiera Vondry system głosowania, który zostanie wprowadzony po roku 2017, nie został jeszcze określony w sposób wiążący, projekt mandatu nie wyklucza dyskusji na temat, w związku z czym „kompromis jagielloński” zgłoszony przez Polskę „pozostaje w grze”, a system podwójnej większości przewidziany w TUK w ogóle nie musi wejść w życie. Odmienne zdania są jednak koalicjanci ODS, którzy uważają osiągnięte porozumienie za ostateczne i podkreślają, że rząd z ich udziałem już nie otrzyma mandatu na wspieranie ewentualnych postulatów polskich w tej kwestii. Strona czeska nie wyklucza dołączenia do zawartych w projekcie mandatu IGC klauzul wyłączeniowych, jednak podważanie zasadniczych postanowień projektu mandatu stałoby się istotnym elementem kampanii przeciw ODS, a także przeciwników reelekcji prezydenta Klause (głosowanie w parlamencie wiosną 2008 r.).

Na czeskiej scenie politycznej istnieją rozbieżności w sprawie sposobu przyjęcia przez RCz przyszłego traktatu reformującego. Politycy ODS zastrzegali, że w przypadku TUK lub innego dokumentu o charakterze „konstytucyjnym” powinno zostać rozpisane referendum. Obecnie przychylają się do poglądu, że nie będzie to konieczne. Ku postulatowi głosowania ludowego skłania się natomiast opozycyjna socjaldemokracja, szukając okazji do mobilizowania prounijnego elektoratu podczas kampanii przedreferendalnej.