



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

nr 6 (420) • 31 stycznia 2007 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Adam Eberhardt, Łukasz Kulesa, Emil Pietras (sekretarz Redakcji)

Przyjaciele Traktatu Konstytucyjnego – wnioski ze spotkania w Madrycie

Beata Wojna

W Madrycie 26 stycznia br. odbyło się spotkanie państw określających się jako Przyjaciele Traktatu Konstytucyjnego. Nie wypracowano żadnej wspólnej propozycji wyjścia z kryzysu ratyfikacyjnego. Z dużą siłą uwidoczniły się natomiast podziały wśród państw członkowskich UE. Nic nie wskazuje, iż w najbliższym czasie może dojść do przezwyciężenia kłopotów z przyjęciem Traktatu. Spotkanie w Madrycie potwierdziło, że kluczowe znaczenie będzie miała współpraca Niemiec i Francji. Niemcy unikają zaś inicjatyw, które mogłyby uczynić z problemu reformy instytucjonalnej UE temat kampanii wyborczej we Francji.

W spotkaniu zorganizowanym z inicjatywy Hiszpanii i Luksemburga uczestniczyło 18 państw UE, które ratyfikowały Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy (TUK): Austria, Belgia, Bułgaria, Cypr, Estonia, Finlandia, Grecja, Hiszpania, Litwa, Luksemburg, Łotwa, Malta, Niemcy¹, Rumunia, Słowenia, Słowacja, Węgry i Włochy. W konferencji wzięły również udział Irlandia i Portugalia, które choć nie ratyfikowały jeszcze Traktatu, opowiadają się za jego przyjęciem. Państwa te zwróciły się do organizatorów z prośbą o specjalne zaproszenie. Irlandia ma obowiązek przeprowadzenia referendum w sprawie TUK, a Portugalia jest szczególnie zainteresowana problemem reformy instytucjonalnej, gdyż w drugiej połowie 2007 r. obejmie przewodnictwo UE.

Zamierzenia. Celem organizatorów było zmanifestowanie poglądu, że punktem wyjścia rozważań o reformie instytucjonalnej Unii powinien być TUK, ratyfikowany już przez 18 państw, czyli dwie trzecie jej członków oraz 270 milionów obywateli, czyli prawie 60% ludności. Przewodniczący spotkaniu sekretarze stanu z Hiszpanii i Luksemburga, Alberto Navarro i Nicolas Schmit, podkreślali, że konferencja stanowi poparcie dla prezydencji niemieckiej w jej wysiłkach zmierzających do przełamania impasu w reformie instytucjonalnej UE. Twierdzili, że spotkanie państw, które ratyfikowały TUK, powinno stać się sygnałem dla 7 państw, które jeszcze tego nie uczyniły, że znajdują się w mniejszości, a Traktat jest w mocy i tak należy go traktować, a nie poszukiwać rozwiązań minimalistycznych, zakładających jego okrojenie. Argumentowali, że spotkanie powinno zachęcić Francję i Niemcy do aktywnego włączenia się w rozwiązanie kryzysu, w jakim znalazła się UE.

Kontrowersje. Gdy 15 grudnia 2006 r. ministrowie spraw zagranicznych Hiszpanii i Luksemburga, Miguel Angel Moratinos i Jean Asselborn, ogłosili zamiar zorganizowania spotkania w Madrycie, w UE pojawiały się komentarze krytyczne, a propozycje organizatorów wywołały silne kontrowersje wśród państw członkowskich.

Do inicjatyw negatywnie odniosły się państwa, które odrzuciły Traktat w referendum, a także te, które sprzeciwiają się jego przyjęciu w obecnej formie. Wyrażano pogląd, że spotkania tego rodzaju nie wnoszą nic nowego do debaty europejskiej, a przyczyniają się raczej do dzielenia UE na dwa obozy niż do konstruowania wspólnego stanowiska.

Inicjatywa nie uzyskała również aprobaty Niemiec, które uznały ją za szkodliwą dla realizowanego w czasie ich prezydencji planu wypracowania konsensusu w sprawie reformy instytucjonalnej Unii. Opiera się on na taktyce licznych, dyskretnych i często nieformalnych kontaktów dwustronnych. Sytuację skomplikowało to, że spotkanie w Madrycie

¹ W Niemczech złożenie pod dokumentem podpisu przez prezydenta zostało wstrzymane przez Trybunał Konstytucyjny do czasu wyjaśnienia, czy po negatywnym wyniku referendum we Francji i Niemczech, TUK pozostaje w mocy.

miało być pierwszym z serii konferencji organizowanych przez grupę Przyjaciół Traktatu Konstytucyjnego. Pomysł hiszpańsko-luksemburski zakładał, że do kolejnego spotkania, już z udziałem wszystkich państw członkowskich, dojdzie 27 lutego w Luksemburgu.

Największymi przeciwnikami madryckiego spotkania okazali się ci członkowie UE, którzy odrzucili TUK w referendach. Niderlandy potwierdziły swoją niechęć do wznowienia dyskusji nad odrzuconym przez siebie Traktatem. We Francji, poniekąd urażonej wyłączeniem z rozmów o reformie instytucjonalnej UE, powszechna była opinia, że spotkania tego typu mogą mieć niekorzystny wpływ na przebieg kampanii prezydenckiej. Poza tym prezydent Chirac przypomniał, że tylko Niemcy, ze względu na sprawowaną prezydencję w UE, mogą inicjować wspólną dyskusję na temat Traktatu.

Rezultaty. Ze względu na rozbieżności stanowisk było oczywiste, że spotkanie w Madrycie będzie ryzykownym przedsięwzięciem. Dlatego organizatorzy nie planowali przyjęcia wspólnej deklaracji, ale liczyli na udział w spotkaniu polityków o wysokiej randze: ministrów lub sekretarzy stanu do spraw europejskich. Tymczasem niektóre zaproszone państwa, niewątpliwie dążąc do zminimalizowania znaczenia tej inicjatywy, zdecydowały się na reprezentację na niższym szczeblu. Między innymi Niemcy były reprezentowane tylko przez ambasadora w Hiszpanii.

Tak więc hiszpańsko-luksemburska inicjatywa zakończyła się porażką. Świadczy o tym rezygnacja z organizowania kolejnego spotkania w Luksemburgu. Nicolas Schmit tłumaczył wprawdzie, że obecność w Madrycie obserwatorów ze Szwecji, z Danii i Wielkiej Brytanii zwalnia z obowiązku organizowania konferencji z udziałem państw, które Traktatu jeszcze nie przyjęły. Ale wydaje się, że odwołanie drugiego spotkania było wynikiem nacisków niemieckich. Luksemburski polityk przyznał bowiem, że kolidowałoby ono z konsultacjami na temat TUK planowanymi przez prezydencję niemiecką.

Jedynym widocznym skutkiem spotkania madryckiego może być hiszpańsko-luksemburskie zbliżenie stanowisk w sprawie reformy instytucjonalnej UE. Oba państwa przedstawiły ambitny, ale mało realny plan wyjścia z kryzysu ratyfikacyjnego. Dopuszczał on negocjacje w sprawie TUK, ale miałyby one zmierzać jedynie do wprowadzenia doń uzupełnień, ewentualnie niewielkich zmian. Ale już w kwestiach szczegółowych między Hiszpanią i Luksemburgiem wystąpiły różnice stanowisk. Hiszpanie zwracają uwagę na politykę migracyjną, energetyczną, zmiany klimatyczne, politykę obrony oraz konieczność uwzględnienia w traktacie kryteriów rozszerzenia. Luksemburg chciałby większej równowagi między społecznymi i gospodarczymi aspektami Traktatu.

Wnioski. W Madrycie nie wypracowano żadnej wspólnej propozycji wyjścia z kryzysu ratyfikacyjnego TUK, a maksymalistyczne wizje zaproponowane przez niektóre państwa członkowskie wydają się raczej niemożliwe do zrealizowania. Uproszczeniem byłoby jednak twierdzić, że poza wspólnym zdjęciem, czterogodzinną dyskusją i konferencją prasową nic z tego spotkania nie wynika. Pod wpływem spotkania w Madrycie pojawiło się kilka ważnych sygnałów, które mogą wskazywać, jaki będzie los dalszych dyskusji nad reformą instytucjonalną UE.

Po pierwsze, okazało się, że TUK wciąż dzieli państwa członkowskie. Dlatego można mieć poważne wątpliwości co do możliwości przezwyciężenia impasu w najbliższym czasie, tzn. w okresie prezydencji niemieckiej. Państwa członkowskie, które ratyfikowały dokument, będą go broniły. Na skrajnie maksymalistycznym stanowisku stoją Hiszpania i Luksemburg, które odrzucają koncepcje przyjęcia „małego traktatu”. Francja i Holandia nie wykazują woli angażowania się w poszukiwanie nowych rozwiązań politycznych, zaś 7 państw, które nie ratyfikowały TUK, odnosi się doń krytycznie lub unika zajmowania stanowiska.

Po drugie, stało się jasne, że inicjatywa zmierzająca do wywołania dyskusji w UE nad jej reformą instytucjonalną pozbawiona wsparcia największych państw UE oraz prezydencji, jest skazana na niepowodzenie. Spotkanie w Madrycie potwierdziło, że Francja i Niemcy nie pozwolą, aby jakkolwiek dyskusja o reformie instytucjonalnej była inicjowana z ich pominięciem.

Po trzecie, potwierdziło się, że współpraca Niemiec i Francji będzie miała kluczowe znaczenie dla rozwiązania kryzysu instytucjonalnego. Wiele wskazuje na to, że Niemcy będą czekać na zakończenie francuskiego cyklu wyborczego i unikać inicjatyw, które wprowadziłyby temat TUK do francuskiej debaty przedwyborczej. Mogłoby to utrudnić ewentualny kompromis w sprawie reformy instytucjonalnej UE w przyszłości, czyli już po wyborach prezydenckich we Francji.