



Przyszłość Traktatu Konstytucyjnego Unii Europejskiej – strategia dla Polski

1. Stan debaty nad przyszłością TK

Francuzi odrzucili Traktat Konstytucyjny Unii Europejskiej (TK) w ogólnokrajowym referendum, które odbyło się 29 maja 2005 r. Trzy dni później zrobili to Holendrzy. Tym samym społeczeństwa dwóch państw założycielskich Unii Europejskiej postawiły pod znakiem zapytania przyszłość Traktatu, uzgodnionego przez przedstawicieli 25 państw członkowskich i uroczyste podpisanego w Rzymie przez przywódców unijnych siedem miesięcy wcześniej.

Po raz pierwszy tak wiele państw postanowiło ratyfikować dokument traktatowy w drodze referendum. Wymagało to zdobycia poparcia wyborców dla Traktatu na wielką skalę. Należy przypomnieć, że Traktat nie został napisany z myślą o tym, jak jego treść przyjmą wyborcy. Autorzy zamierzali stworzyć ramy prawne dla sprawnej współpracy między państwami członkowskimi i instytucjami unijnymi w poszerzającej się Unii. Analitycy zwracają uwagę na fakt, że struktury decyzyjne UE są zakorzenione w dyplomacji, a nie w polityce. Negocjacje mają służyć osiągnięciu porozumień między rządami unijnymi i nie są obliczone na budowanie poparcia społecznego dla wynegocjowanych dokumentów. Obecnie wydaje się, że referenda są traktowane jako stała metoda legitymizacji decyzji unijnych, a to zasadniczo zmienia sposób, w jaki traktaty unijne będą w przyszłości przygotowywane.

To jest istota wyzwania, przed którym stoi Unia. W ogromnej większości jej państw członkowskich nie ma obecnie zatargu co do treści TK. Spór polega jednak na tym, jak w demokratyczny i wiarygodny sposób zyskać poparcie społeczeństw dla zmian proponowanych w Traktacie. Podczas Rady Europejskiej w czerwcu 2005 r. szefowie państw i rządów postanowili nie ryzykować dalszych niepowodzeń i o rok odsunęli decyzję co do przyszłości Traktatu Konstytucyjnego, wprowadzając „okres refleksji”, który ma trwać do czerwca 2006 r.

Wyniki referendum we Francji i w Holandii sprowokowały pytanie o to, czy Traktat ma szansę wejść w życie. Wszakże musi on zostać ratyfikowany przez wszystkie państwa członkowskie. W tym miejscu należy dodać,

że 25 państw członkowskich dołączyło do Traktatu deklarację, w której znajduje się następujące stwierdzenie: „jeśli po upływie dwóch lat od podpisania Traktatu zostanie on ratyfikowany przez 20 państw, a jedno czy więcej państw napotka trudności w procesie ratyfikacyjnym, sprawa zostanie rozpatrzona przez Radę Europejską”.

Obecnie Traktat Konstytucyjny ratyfikowało 15 państw członkowskich (Austria, Belgia, Cypr, Estonia, Grecja, Hiszpania, Litwa, Luksemburg, Łotwa, Malta, Niemcy, Słowacja, Słowenia, Węgry, Włochy) oraz dwa państwa, które w 2007 r. lub 2008 r. przystąpią do Unii, czyli Bułgaria i Rumunia. Odrzuciły go Francja i Holandia. W ośmiu państwach proces ratyfikacyjny nie został zakończony. Jednym z nich jest Finlandia, która w najbliższym czasie zamierza podjąć próbę ratyfikacji Traktatu. Proces ratyfikacyjny zawieszono w Czechach, Danii, Irlandii, Polsce, Portugalii, Szwecji oraz Wielkiej Brytanii.

Państwa, które ratyfikowały Traktat, nie chcą się zgodzić na jego oddalenie, argumentując, że proces ratyfikacyjny nie został zakończony. Państwa, które odrzuciły TK, twierdzą oficjalnie, że nie ponowią procesu ratyfikacyjnego, choć wyniki wyborów parlamentarnych w Holandii i prezydenckich we Francji w 2007 r. mogą wpłynąć na ten stan rzeczy. Państwa, które wstrzymały proces ratyfikacyjny, zastanawiają się, czy go wznowić, czy doprowadzić do podjęcia wspólnej decyzji przez Radę Europejską o przeprowadzeniu reform instytucjonalnych w Unii w inny sposób.

Swoją koncepcję dotyczącą przyszłości TK przedstawiła 10 maja Komisja Europejska. Zaproponowała w niej podjęcie prac nad Traktatem w 2008 r., a także kontynuację zmian ustrojowych na podstawie istniejących traktatów (m.in. poszerzenie listy spraw podlegających głosowaniu większościowemu) oraz wydanie wspólnej deklaracji politycznej europejskich przywódców o przyszłości Europy.

Należy także odnotować komunikat Komisji Konferencji Biskupów Wspólnoty Europejskiej z 5 maja 2006 r. Biskupi uznają Traktat Konstytucyjny za podstawę przyszłych reform Unii Europejskiej i wzywają do debaty, której celem będzie doprowadzenie do ratyfikacji Traktatu w państwach członkowskich.

W Polsce sprawa Traktatu zajmuje niewiele miejsca w dyskursie politycznym. Ministerstwo Spraw Zagranicznych w odpowiedzi na interpelację poselską podało, że w najbliższym czasie Polska nie zamierza uruchamiać procedury ratyfikacyjnej. Obecnie szereg zespołów rządowych podjęło prace nad ustaleniem stanowiska rządu w sprawie Traktatu przed szczytem 16 i 17 czerwca 2006 r. Odnotować także należy wypowiedź prezydenta Lecha Kaczyńskiego, który opowiedział się za napisaniem nowego Traktatu.

Seria spotkań współorganizowanych przez Instytut Spraw Publicznych i Polski Instytut Spraw Międzynarodowych w pierwszej połowie 2006 r. służyła jako platforma wymiany zdań o tym, co polskie społeczeństwo i rząd powinny zrobić w zaistniałej sytuacji. Dyskusje te stanowiły dobry punkt wyjścia do dalszych, koniecznych rozważań w kraju, kołach rządowych, partiach politycznych i społeczeństwie obywatelskim na temat reform instytucjonalnych w UE.

Podczas czterech debat w ramach wspomnianego cyklu politycy obozu rządzącego i opozycji twierdzili, że TK nie powinien już stanowić tematu do dyskusji. „Traktat Konstytucyjny w tej formie jest *passé*, już go nie ma i nie będzie. To oczywiście nie wyklucza powrotu do poważnej dyskusji obywatelskiej z udziałem przedstawicielstw narodowych (...) i żeby zabrały się do niej mądrzej, bo jak widać po efektach, wystarczająco mądrze się nie zabrały” (polityk PiS-u). Głos opozycji brzmiał następująco: „Ja mam przekonanie o tym, że dla Europejczyków chcących jedności Europy najbezpieczniejszym rozwiązaniem byłoby przerwanie refleksji na zawsze. Znaczy to, że próba wznowienia refleksji wznowi proces destrukcji. Tego się boję. Powiem szczerze: chciałbym, żeby refleksja umarła”. (polityk PO).

2. Scenariusze przyszłych rozwiązań

Obecny stan debaty w Unii Europejskiej pokazuje, że możliwe są co najmniej cztery scenariusze rozwoju wypadków.

Scenariusz pierwszy – „duża konstytucja”: kontynuacja procesu ratyfikacji Traktatu Konstytucyjnego przez pozostałe kraje członkowskie, a na koniec ponowna próba ratyfikacji przez Francję i Holandię po wprowadzeniu koniecznych poprawek w formie aneksów, deklaracji czy protokołów.

- ✓ **Korzyści:** przyjęcie TK w kolejnych krajach pozwoli przezwyciężyć obecny kryzys i otworzy pole do dyskusji nad dalszym rozszerzaniem UE. Kontynuacja procesu ratyfikacji będzie wyrazem szacunku dla woli obywateli tych państw członkowskich, które już wypowiedziały się w sprawie TK.

- ✓ **Zagrożenia:** trudności z powtórzeniem referendum w Holandii i Francji oraz opór w kilku ważnych państwach członkowskich, które jeszcze nie ratyfikowały TK (Wielka Brytania, Polska czy Czechy), mogą zniweczyć realizację tego scenariusza. W przypadku odrzucenia TK przez kolejne państwa mogą się pojawić próby stworzenia „twardego rdzenia” np. w oparciu o strefę euro.

Scenariusz drugi – „mała konstytucja”: wyodrębnienie najistotniejszych ustaleń ustrojowych uzgodnionych w obecnym Traktacie i przyjęcie ich w formie „małej konstytucji” przez parlamenty krajów członkowskich.

- ✓ **Korzyści:** dzięki pominięciu ratyfikacji na drodze referendum zwiększają się szanse wprowadzenia reform instytucjonalnych. Pojawia się możliwość wstawienia do „małej konstytucji” wcześniej uzgodnionych, korzystnych dla Polski rozwiązań bez uciążliwych i długotrwałych negocjacji nad ich kształtem. Jeśli ta próba się powiedzie, zniknie uzasadnienie dla tworzenia „twardego jądra”.
- ✓ **Zagrożenia:** nie jest jasne, na ile da się wyodrębnić tylko część TK, przy jednoczesnym zachowaniu spójności dokumentu. Z powodu rezygnacji z referendalnego trybu przyjęcia TK mogą się pojawić oskarżenia o lekceważenie zasad demokracji. Powstanie kwestia przyjęcia podwójnej większości, krytykowanej przez wielu polityków polskich, i obrony systemu ważenia głosów zawartych w Traktacie Nicejskim.

Scenariusz trzeci – kontynuacja reform bez Traktatu Konstytucyjnego: niezbędne regulacje instytucjonalne (dotyczące głównie sposobu ustalania głosów w Radzie i podziału miejsc w instytucjach unijnych) zostaną wprowadzone do Traktatu Akcesyjnego z 28. kandydatem na członka UE. Traktat ten zostanie ratyfikowany przez parlamenty pozostałych państw członkowskich. Pozostałe reformy wejdą w życie na mocy uzgodnień pozatraktatowych.

- ✓ **Korzyści:** powstaje możliwość uzgodnienia w negocjacjach międzyrządowych kilku niezbędnych rozwiązań instytucjonalnych. Ponadto pojawia się wyraźne przyzwolenie na dalsze rozszerzanie UE i otwiera się droga do wzmocnienia lub tworzenia polityk unijnych, takich jak energetyczna, migracyjna czy obronna, również na zasadach współpracy wzmocnionej. Do rozwiązań, które można wprowadzić

dzić lub które już są wprowadzane niezależnie od Traktatu Konstytucyjnego, zalicza się m.in. rozszerzenie na niektóre przypadki głosowania większością kwalifikowaną, utworzenie grup bojowych oraz Europejskiej Agencji Obrony, powołanie funduszu na rzecz integracji obywateli państw trzecich czy wzmocnienie OLAF (Europejskiego Biura ds. Przeciwdziałania Oszustwom).

- ✓ **Zagrożenia:** zakres reform możliwych do wprowadzenia na podstawie obecnych traktatów czy traktatów akcesyjnych jest ograniczony. Podczas debat zwrócono uwagę na to, że nie można metodami pozatraktatowymi ustanowić osobowości prawnej Unii, a tym samym otworzyć możliwość ratyfikacji Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Również nie można uprościć podstaw traktatowych, nadać im większej spójności, zlikwidować podziału na filary i wprowadzić zasady solidarności w sprawach zagranicznych oraz wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Ponadto pojawić się mogą zarzuty o lekceważenie demokracji i próby przepchnięcia „tylnymi drzwiami” zmian odrzuconych przez obywateli krajów, które głosowały przeciwko TK. Podobnie jak w pierwszym i drugim scenariuszu, pozostanie kwestia wyrażenia przez Polskę zgody na zasadę podwójnej większości.

Scenariusz czwarty – napisanie i ratyfikacja nowej konstytucji UE: przy założeniu, że zapisy nowego traktatu jedynie w ograniczonym stopniu będą powielają uzgodnienia obecnego.

- ✓ **Korzyści:** możliwość podjęcia prac nad nowym traktatem z pełnoprawnym udziałem 27 państw członkowskich UE. Do czasu jego wynegocjowania poszerzona UE może okrzepnie na tyle, by proces ratyfikacyjny był łatwiejszy niż w przypadku obecnego TK.
- ✓ **Zagrożenia:** negocjacje nad nowymi rozwiązaniami ustrojowymi będą trwały długo i nie wiadomo, czy nowy kompromis będzie w ogóle możliwy. W tym scenariuszu dalsze poszerzenie Unii zostanie zawieszona aż do momentu uzyskania nowego konsensu instytucjonalnego w UE. Podobnie jak w poprzednich scenariuszach pozostanie kwestia wyrażenia przez Polskę zgody na zasadę podwójnej większości, akceptowaną dotychczas przez wszystkie kraje członkowskie, w tym przez poprzedni polski rząd.

3. Wnioski i rekomendacje dla Polski

- ✓ Ponowne podjęcie debaty nad Traktatem Konstytucyjnym oraz jego ratyfikacja przez kolejne państwa (Estonia, a wkrótce Finlandia) pokazują, że Traktat nie jest dokumentem martwym. Wszelkie polityczne deklaracje, że traktat jest martwy, stawiają Polskę na marginesie europejskiej debaty i zmniejszają jej możliwość wpływania na dalsze ustalenia instytucjonalne.
- ✓ Należy także stanowczo sprzeciwić się postulatowi, aby polski parlament już teraz odrzucił TK. Dołączanie do Francji i Holandii oraz dobrowolne przyjęcie przez Polskę odium „hamulcowego integracji” nie leży w polskim interesie.
- ✓ Wyniki badań polskiej opinii publicznej niezmiennie potwierdzają wysokie poparcie dla uczestnictwa Polski w Unii. 68% Polaków sądzi, że Unii Europejskiej potrzebna jest konstytucja, a 59% uważa, że obecny Traktat „jest niezbędny dla usprawnienia działania UE”. W parlamencie wybranym w wyborach na jesieni 2005 r. rozkład opinii jest odwrotny. Jedynie referendum ogólnokrajowe pozwoli precyzyjnie określić preferencje polskiego społeczeństwa w tej kwestii. Wyniki takiego referendum, niezależnie od frekwencji, powinny być dla parlamentarzystów wiążące.
- ✓ Polska powinna określić, jakie reformy Traktatu Konstytucyjnego – które mogą być wprowadzone poza nim – jest gotowa poprzeć. Przykładem zmian jest powołanie Europejskiej Agencji Obrony. Prezydencja fińska zamierza „odtąjnić” obrady Rady, mimo że takie posunięcie jest dopiero zapowiadane w Traktacie. Pozwala na to bowiem obecne ustawodawstwo. Warto także przyjąć inne praktyki wzmacniające społeczną kontrolę nad działalnością instytucji europejskich, jak np. wzmocnienie roli parlamentów narodowych w procesie decyzyjnym zgodnie z zapisami zawartymi w TK. Te i inne nieprzewidziane w Traktacie reformy powinny się przyczynić do wzrostu zaufania i poparcia dla Unii Europejskiej wśród obywateli oraz przekonać opinię publiczną, że UE nadal się rozwija.
- ✓ Uczestnicy spotkań ISP/PISM podkreślali mnogość projektów, które mogą być realizowane, a do których przede wszystkim potrzebna jest wola polityczna w zakresie polityki gospodarczej,

zagranicznej czy bezpieczeństwa wewnętrznego. W podobnym duchu wypowiedziała się Komisja Europejska, proponując inicjatywy w zakresie obszaru sprawiedliwości i bezpieczeństwa wewnętrznego, a także rezygnację (w tych dziedzinach) z zasady jednomyślności na rzecz większości kwalifikowanej. Liczy ona na to, że wyniki konkretnych polityk zwiększą poparcie społeczne dla Unii i pozwolą na przeprowadzenie potrzebnych zmian instytucjonalnych.

- ✓ Polska powinna: aktywnie popierać inicjatywę Komisji Europejskiej, w tym rezygnację w pewnych dziedzinach z zasady jednomyślności na rzecz większości kwalifikowanej, wspierać działania na rzecz powstania europejskich służb konsularnych, a także lepiej wdrażać już obowiązujące uzgodnienia, np. dotyczące Europejskiego Nakazu Aresztowania (co wymaga wprowadzenia odpowiedniej poprawki do Konstytucji RP).
- ✓ Poparcie Polski dla konkretnych zmian ustrojowych, realizowanych metodą pozatraktatową, nie powinno być uznawane za tożsame z odrzuceniem TK (trzeci scenariusz). Polski rząd jest, jak dotąd, związany podpisem złożonym pod Traktatem Konstytucyjnym i na obecnym etapie powinien deklarować gotowość do debaty bez zamykania się na jakikolwiek z wyżej opisanych scenariuszy wprowadzania reform instytucjonalnych.
- ✓ Niezależnie od scenariusza, według którego potoczą się losy TK, prędzej czy później Polska stanie przed kwestią rezygnacji z nicejskich zasad podziału głosów w Radzie Unii Europejskiej. Praktyka decyzyjna pod rządami „Nicei” pokazała, że – mimo iż Polska uzyskała prawie tyle głosów co Niemcy i inne duże państwa unijne – w Unii liczy się przede wszystkim zdolność do budowania zwycięskich koalicji.
- ✓ Polska powinna zatem uznać „Niceę” za element przetargowy w dalszych negocjacjach z unijnymi partnerami, a w szczególności z Niemcami, które przejmą przewodnictwo w UE w pierwszej połowie 2007 r. W zamian za zgodę na zasadę podwójnej większości Polska powinna np. zy-

skać poparcie Niemiec i innych państw członkowskich dla dalszego poszerzenia UE o Ukrainę oraz realizacji konkretnych polskich postulatów w dziedzinie wymiaru wschodniego czy bezpieczeństwa energetycznego.

- ✓ Naturalną okazją do przeprowadzenia reform instytucjonalnych wymagających zmian traktatowych będzie rozszerzenie Unii Europejskiej o 28 państwo, którym prawdopodobnie będzie Chorwacja. Można się spodziewać, że państwa członkowskie będą chciały uzgodnić zmiany instytucjonalne jeszcze przed rozszerzeniem. Polska powinna sformułować zatem swoje postulaty na tę okoliczność.
- ✓ Rezygnacja z ustalonego w Nicei podziału głosów w Radzie usunie główny powód, dla którego polscy politycy sprzeciwiali się przyjęciu Traktatu Konstytucyjnego. W szczególności bezpodstawne wydają się obawy, że przyjęcie Traktatu doprowadzi do przekształcenia Unii w superpaństwo. Wbrew nazwie Traktat ten pozostaje bowiem umową międzynarodową zawartą przez państwa i jego ratyfikacja nie jest zagrożeniem dla polskiej suwerenności.
- ✓ Pojawiające się propozycje wprowadzenia reform instytucjonalnych w trybie innym niż Traktat Konstytucyjny czynią konieczną refleksję nad zmianami oczekiwanymi przez Polskę. Należy pamiętać jednak o tym, że w każdym z referowanych scenariuszy punktem wyjściowym do debaty będą zapisy Traktatu.
- ✓ Polska powinna się obecnie skupić na szukaniu sojuszników dla własnej wizji solidarnej Europy. W tym celu powinna kierować się zasadą solidarności także w relacjach z innymi państwami członkowskimi. Podejście do TK jest w wielu państwach traktowane jako próba stosunku do projektu europejskiego. Zatem pozytywny stosunek do TK uwiarygodni Polską propozycje budowy europejskiej solidarności.

Raport został przygotowany przez zespół pod przewodnictwem Krzysztofa Bobińskiego (PISM) i Jacka Kucharczyka (ISP) z udziałem Tadeusza Chabiery (PISM), Piotra Kaczyńskiego (ISP) i Macieja Krzysztofowicza (PISM).