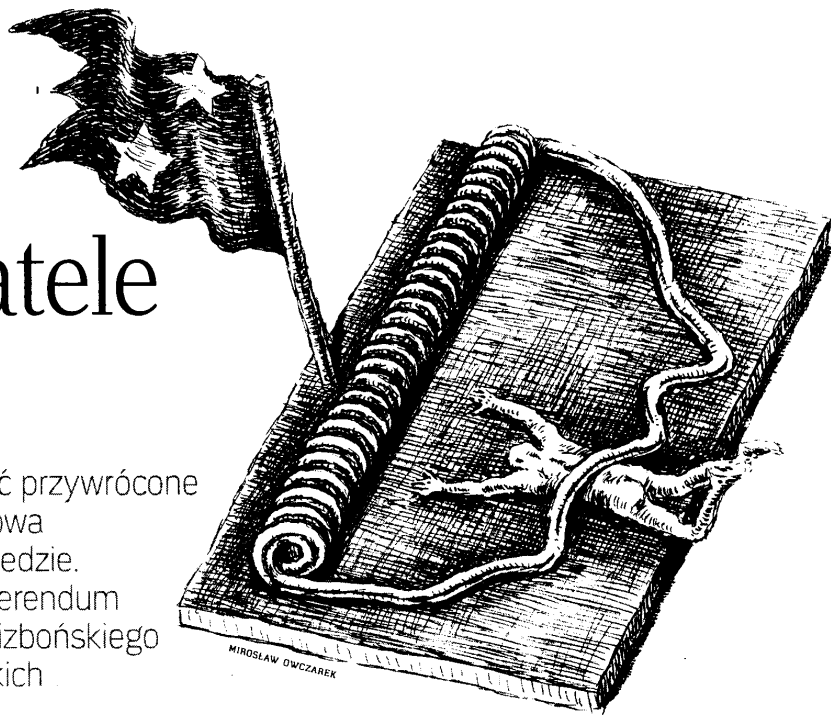


O Unii niech decydują obywatele



Janusz Kochanowski

Pojęciu obywatelstwa musi zostać przywrócone właściwe znaczenie. Inaczej budowa zjednoczonej Europy się nie powiedzie. Może temu pomóc rozpisanie referendum w sprawie ratyfikowania traktatu lizbońskiego – pisze rzecznik praw obywatelskich



Wciążu ostatnich dwóch lat wiele się w Polsce mówiło o zagrożeniu demokracji. Na konferencjach i seminariach przedstawiano powody, dla których należy obawiać się o stan demokracji w naszym kraju. Z największą uwagą śledziłem wszelkie wydarzenia, które mogły mieć znamie ograniczenia czy łamania praw obywatelskich, które były przedmiotem zainteresowania i sporów polityków, komentatorów i społeczeństwa.

Można mieć wiele zastrzeżeń zarówno co do stanu państwa prawa w Polsce, jak i jednego z jego fundamentów, jakim jest równość obywateli wobec prawa. Na pewno jednak nie można stwierdzić istnienia tego rodzaju zagrożeń dla demokracji, jak podważanie trójpodziału władz, niezależności sądownictwa czy wolności słowa. Niedawne państwowe wybory, które doprowadziły do zmiany władzy, też nie potwierdziły tych obaw i zagrożeń, wskazując na ich bardziej polemiczny niż merytoryczny charakter.

Nie ma w Polsce obecnie żadnych istotnych sił, które chciałyby ograniczenia demokracji. Ale to, co budzi mój niepokój, to milcząca zgoda na deficyt demokracji, z którym mamy do czynienia zarówno na szczeblu krajowym, jak i europejskim. Deficyt demokracji, który prowadzi do jej uwiędnięcia, do utraty tej żywotnej siły, która niezależnie od wielu wad stanowi o wartości ustroju demokratycznego.

Zwracam się zatem do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej o zarządzenie – zgodnie z art. 90 i 125 konstytucji – ogólnokrajowego

referendum w sprawie ratyfikowania traktatu lizbońskiego.

Nie ponad głowami obywateli

Mój niepokój budzi fakt, że głęboka reforma instytucjonalno-etyczna (bo zmienia się unijne prawo regulujące jej „ustrój”, ale też uporządkowane i sankcjonowane są tzw. wartości europejskie) Unii Europejskiej odbywa się bez udziału obywateli. Referendum zaś dałoby okazję do przeprowadzenia istotnej debaty nad znaczeniem i rolą traktatu oraz stworzyłoby możliwość politycznego zabrania głosu jej uczestnikom; możliwość, jaką daje tego rodzaju akt obywatelskiego uczestnictwa. Nie tylko jako obywatele polskich, ale jako obywatele Unii Europejskiej, które to obywatelstwo traktowane jest ciągle jeszcze jako czysto nominalne, żeby nie powiedzieć mało znaczące.

Podczas ceremonii lizbońskiej przewodniczący Komisji Europejskiej Jose Manuel Barroso podkreślił, iż traktat powołuje do życia „Unię Europejską powiększoną do 27 państw członkowskich, ponownie zjednoczoną wokół wolności i demokracji”. Jeśli brać te słowa dosłownie, wówczas nie może im towarzyszyć podejmowanie najważniejszych decyzji dotyczących wszystkich obywateli ponad ich głowami. Jeśli traktat ma rzeczywiście przybliżyć Unię jej obywatelom, wówczas sposób jego ratyfikacji nie może zaprzeczać towarzyszącym temu deklaracjom. Nie może być wreszcie sprzeczny z treścią samego traktatu, który dla demokratycznego społeczeństwa obywatelskiego przygotowuje nowe role i zadania w Unii Europejskiej.

Artykuł 8a, ust. 3, mówi: „Każdy obywatel ma prawo uczestniczyć w życiu demokratycznym Unii. Decyzje są podejmowane

w sposób jak najbardziej otwarty i zbliżony do obywatela”. W artykule 8b zaś czytamy: „1. Za pomocą odpowiednich środków instytucje umożliwiają obywatelom i stowarzyszeniom przedstawicielskim wyrażanie się i publiczną wymianę poglądów we wszystkich dziedzinach działania Unii”.

Proponowany sposób ratyfikacji traktatu stoi więc w wyraźnej sprzeczności z duchem zawartych w nim rozwiązań. Przeprowadzenie referendum byłoby nie tylko zgodne z duchem tego historycznego traktatu, nie tylko dałoby mu najmocniejszą możliwą legitymizację, ale co najważniejsze, stanowiłoby realizację postanowień traktatu.

Unia jako podmiot międzynarodowy

Aby uzmysłowić sobie, jak ważny jest to historycznie i ustrojowo moment, warto raz jeszcze sięgnąć do samego traktatu reformującego. Wprowadza on stanowiska przewodniczącego Unii Europejskiej, wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa UE (a więc wbrew skomplikowanej nazwie – prezydenta i ministra spraw zagranicznych Unii Europejskiej). Wprowadza osobowość prawną Unii, nowy system podejmowania decyzji w Radzie oraz wiążący charakter Rady praw podstawowych; ogranicza także liczbę członków Komisji Europejskiej.

Unia stanie się więc osobą prawną i podmiotem międzynarodowym, a zatem będzie mogła zawierać umowy z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi w wielu sprawach, począwszy od handlu po politykę zagraniczną i obronną. Umowy te będą wiążące dla państw Unii oraz będą miały pierwszeństwo przed prawem i umowami państw

członkowskich. Traktat lizboński ma także umożliwić Unii prowadzenie działań wojennych. Nie trzeba dodawać, że zawieranie umów z innymi państwami i prowadzenie wojny należy do najistotniejszych funkcji państwowych.

Traktat formułuje także podstawę do przyjęcia wspólnego kodeksu karnego regulującego odpowiedzialność za naruszenie prawa UE. Wreszcie zmienia istotnie dotychczasowy układ sił między państwami członkowskimi na rzecz krajów największych, dzięki nowemu systemowi podwójnej większości. Warto może także przypomnieć, że Polska wynegocjowała w traktacie lizbońskim tak istotną zasadę solidarności energetycznej w przypadku trudności w zapewnieniu dostaw.

Nie ulega więc wątpliwości, że mamy do czynienia z niezmiernie ważkim aktem prawnym, a także, mimo rezygnacji z posługiwania się nazwą „konstytucja”, mamy do czynienia, podobnie jak w przypadku innych aktów prawa pierwotnego UE, z aktem normatywnym, który funkcjonalnie posiada właściwości konstytucyjne.

„Istota konstytucji została zachowana. Taka jest prawda” – mówi Angela Merkel. „Zachowaliśmy każdy istotny punkt konstytucji” – dodaje Jose Zapatero. „Ten tekst jest faktycznie powtórzeniem wielkiej części istoty konstytucji” – to słowa Valéry'ego Giscarda d'Estaing. „Zniknęły wszystkie elementy

symboliczne, zostało to najważniejsze, sam rdzeń” – twierdzi Anders Fogh Rasmussen.

To nie jest zwykła ratyfikacja

Jeśli mówiąc słowami niemieckiego kanclerza, „taka jest prawda”, czyli jest to akt konstytucyjny, wówczas argumenty, które przemawiały za ogłoszeniem referendum poprzedzającego przyjęcie obowiązującej Konstytucji RP, traktatu akcesyjnego czy poprzedniego traktatu konstytucyjnego, pozostają w mocy w odniesieniu do obecnego traktatu reformującego.

Jeśli rzeczywiście bierzemy demokrację poważnie, wówczas imperatyw referendum wynika wprost z wagi traktatu lizbońskiego, podpisanego 13 grudnia 2007 r. – z wagi, jaką posiada on dla porządku konstytucyjnego w Polsce.

Z tego porządku wynika zaś, że nie jest to zwykła ratyfikacja umowy międzynarodowej poprzedzona zgodą Sejmu wyrażoną w formie ustawy, lecz ratyfikacja umowy międzynarodowej szczególnego rodzaju: takiej, która przekazuje organizacji międzynarodowej kompetencje władzy państwowej w szereg najważniejszych sprawach. Zgodnie z tym porządkiem istnieją dwie drogi do tego celu. Pierwszą prowadzącą do ratyfikacji traktatu jest uchwalenie ustawy wyrażającej na to zgodę – większością 2/3 głosów w obu izbach w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów i senatorów.

„Niepokój budzi milcząca zgoda na deficyt demokracji, z którym mamy do czynienia zarówno na szczeblu krajowym, jak i europejskim. Deficyt, który prowadzi do jej uwiędnięcia”

Ale gdy tę drogę się wybiera, wówczas nie może nie powstać pytanie: dla jakich sytuacji, jeśli nie tego rodzaju historyczne i decydujące o przyszłości naszego kraju wydarzenia, przewidziany jest drugi sposób ratyfikacji, o którym mowa w art. 90 ust. 3 oraz art. 125 konstytucji; to jest ratyfikacji w formie referendum. Odpowiadam – dla takich właśnie jak ten przypadków Konstytucja Rzeczypospolitej przewiduje możliwość i powinność odwołania się do woli suwerena, którym jest naród.

W wypowiedziach i dyskusjach wskazuje się, że przeprowadzenie w 2004 roku referendum dotyczącego zgody na ratyfikację traktatu o przystąpieniu naszego kraju do Unii znajdowało uzasadnienie w jego znaczeniu historycznym. Domyślnie lub wyraźnie sugerując, że obecny traktat takiego znaczenia nie posiada. Nic bardziej błędnego! Doniosłość traktatu lizbońskiego dla przyszłości naszego kraju jest co najmniej równie wielka. Decyduje on bowiem o kształcie przyszłej Europy oraz miejscu i roli Polski w Zjednoczonej Europie. Któż ośmielił się powiedzieć, że rzecz jest mniej ważna i brzemienne w doniosłości i daleko siężne konsekwencje.

Strach przed plebiscytem

Jeśli się nie mylę, są trzy powody, dla których rządy państw europejskich obawiają się przeprowadzenia referendum w tej sprawie. Pierwszym jest obawa jego przegranej, zwłaszcza po pamiętnym odrzuceniu poprzedniego traktatu konstytucyjnego przez referenda we Francji i Holandii. Tego rodzaju obawy nie odnoszą się oczywiście do tak wyjątkowo proeuropejskiego społeczeństwa, jakim jest społeczeństwo polskie.

Drugim – w naszych warunkach – bardziej realnym powodem jest obawa niewystarczającej frekwencji, która powinna wynosić więcej niż połowę uprawnionych obywateli. Jej niedostatek przedłużyłby procedurę ratyfikacyjną, ale jej nie zahamował, gdyż brak wiążącego wyniku referendum nie zamyka drogi do rozstrzygnięcia sprawy przez późniejszą ratyfikację drogą ustawową. Zdaniem prof. Piotra Winczorka pogorszyłyby to atmosferę wokół traktatu.

Można by się zgodzić z taką oceną, gdyby o lepszej lub gorszej „atmosferze” decydowała sprawność w przeprowadzeniu parlamentarnej procedury ratyfikacyjnej, czyli o proeuropejskim zaangażowaniu samej administracji rządowej, która w ten sposób ma okazję pokazania się kolegom z innych stolic europejskich. W rzeczywistości jeśli atmosfera ma jakiegokolwiek znaczenie, ważniejszym dla niej jest podjęcie i realizowanie znaczenie ambitniejszego zadania – udowodnienia i umocnienia proeuropejskiego nastawienia nie tylko polskiej biurokracji, ale

ogromnej większości polskiej opinii publicznej.

Uzyskanie potrzebnej frekwencji jest nie tylko możliwe, ale niezależnie od niej pokazanie jednoznacznie proeuropejskiego nastawienia obywateli naszego kraju służyć powinno zarówno integracji opinii publicznej wobec najistotniejszych dla nas celów, jak również samej integracji europejskiej. Nie tylko poprzez stanowione regulacje, ale poprzez integrację obywatelską, bez której nigdy nie będzie rzeczywistej integracji europejskiej. Nie tylko na poziomie rządów, ale społeczeństw.

Trzecim powodem, jak można podejrzewać, jest obawa, że wyłamanie się z jednolitego frontu (referendum ma się odbyć jedynie w Irlandii) mogłoby być dla innych krajów zaraźliwe i doprowadzić do przegranych referendum tam, gdzie stanowisko opinii publicznej nie jest tak jednoznaczne. Nie potrafię w pełni ocenić realności takiego niebezpieczeństwa. Wiem jedynie, że jeśli referendum oczekuje 76 procent Niemców, 75 procent Brytyjczyków, 72 procent Włochów, 65 procent Hiszpanów i 63 procent Francuzów; ci ostatni zresztą już się go nie oczekują – to należy powiedzieć, że ci, którzy za budowniczych Europy się uważają, czyli tzw. eurokratów, poglądy zwykłych ludzi nie interesują.

Projekt o nazwie „Europa”

Nie pierwszy to raz, kiedy w historii naszego kontynentu dochodzi do takiej czy innej próby jego zjednoczenia. Cesarstwo Rzymskie, Cesarstwo Karolingów. Obydwa stanowią jeszcze teraz podstawowy trzon Europy. Cesarstwo Rzymskie Narodu Niemieckiego czy Kościół chrześcijański obrządku łacińskiego określały granice Europy. Język łaciński czy francuski były niemniej, a być może bardziej jednoczące niż obecnie język angielski. Ale zawsze było to zjednoczenie na poziomie elit, które ze względu na wykształcenie, pochodzenie czy też wychowanie były w sposób naturalny europejskie. Jest dziwnym paradoksem, że pochodzące z przypadkowego często wyboru współczesne elity czują się podobnie samowystarczalne i europejsko zjednoczone, gdy zamiast odwołać się do zdania obywateli, wołają odwoływać się do tzw. rady mędrców, która będzie nas oświecała w przedmocie tak istotnym jak przyszłość naszego kontynentu.

Nie wiem, czy wielki projekt o nazwie Europa, który jest naszym marzeniem i nadzieją, się ziści. Ale wiem na pewno, że niemożliwa jest jego realizacja bez obywateli zjednoczonej Europy, bez przywrócenia pojęciu obywatelstwa właściwego znaczenia.

Autor jest rzecznikiem praw obywatelskich, prawnikiem i dyplomata, założycielem fundacji Ius et Lex