

Konstytucja dla Europy – konstytucja bez państwa?*

Manfred A. Daus

Autor jest profesorem (o. Prof. Dr. iur. utr. Dr. sc. h. c., D. E. S.) w Katedrze Prawa Publicznego – Prawa Europejskiego Uniwersytetu im. Ottona Fryderyka w Bambergu.

Temat „Konstytucji dla Europy”, aktualny i dotyczący najbliższej przyszłości, opatrzyłem podtytułem o krytycznym wydźwięku „Konstytucja bez państwa?”. Proszę pozwolić mi rozpocząć od słów niemieckiego kanclerza, którego zasadniczych politycznych przekonań wprawdzie nie podzielam, niemniej jednak jego słowa zasługują, by przejść do annałów Unii Europejskiej: „Podpisanie europejskiej konstytucji jest marzeniem, o którym śniło wiele osób. Teraz stało się ono rzeczywistością.” Słowa te mają wielką siłę oddziaływania i pozostaną niezapomniane. Być może brzmią nieco populistycznie, ale są zgodne z prawdą: nasza „stara Europa” zyskała nowy wymiar prawno-konstytucyjny. Stała się bardziej demokratyczna, przejrzysta oraz efektywniejsza.

W piątek, 29 października 2004 r., szefowie państw i rządów podpisali pierwszą konstytucję Unii Europejskiej lub też, żeby posłużyć się terminologią bardziej precyzyjną, Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy. Składa się nań 465 artykułów, podzielonych na 4 części, a następnie tytuły i rozdziały, łącznie z załączonymi 6 protokołami i 2 deklaracjami. Ze strony Polski, już jako pełnoprawnego członka Unii Europejskiej, uroczysty podpis pod traktatem konstytucyjnym złożony został w Rzymie na Campidoglio (Placu Kapitołińskim) w tej samej sali, w której niegdyś, 25 marca 1957 r., podpisane zostały Traktaty Rzymskie. Tym samym „Konstytucja dla Europy” stała się faktem. Wymaga ona jednak ratyfikowania przez Wysokie Umawiające się Strony, jak zresztą każdy traktat założycielski Wspólnot Europejskich/Unii Europejskiej, poczynając od Jednolitego Aktu Europejskiego poprzez traktat z Maastricht, Amsterdamu aż po traktat nicejski.

Dla Polski jest on pierwszym traktatem zmieniającym stan prawny obowiązujący od czasu przejścia ze statusu partnerskiego w ramach Układu Europejskiego do równoprawnego, pełnego członkostwa w UE. Dlatego też pozwalam sobie, mimo iż od uroczystego dnia akcesji upłynęło już ponad pół roku, głośno powiedzieć: „Serdecznie witam w Unii Europejskiej!”.

Nowa unijna konstytucja, wypracowana została w efekcie długotrwałych i żmudnych negocjacji w ramach „*Assemblée constituante*”, zwanego Konwentem Europejskim, pod przewodnictwem byłego prezydenta Francji Giscard d'Estaing. 18 lipca 2003 r. przekazano ją w Rzymie przewodniczącemu Rady Europejskiej. Największe, jak dotąd, kontrowersje wywołała kwestia tak zwanej większości kwalifikowanej w Radzie, która obecnie, tak jak wcześniej określano ją w żargonie dziennikarskim, oficjalnie nazywa się Radą Ministrów. Większość kwalifikowana wynika z obowiązującej od 1 stycznia 2005 r. nowej formuły potrójnego kworum, które stanowić ma połączenie zasady suwerennej równości między państwami z równością głosów obywateli Unii: decyzja podjęta jest większością kwalifikowaną, kiedy opowie się za nią 55% państw członkowskich, w tym przynajmniej 15 państw, które reprezentować muszą minimum 65% mieszkańców Unii (art. I-25 ust. 1). Regulacja ta jest jednocześnie pomyślana jako rozwiązanie przejściowe. Od 1 grudnia 2009 r.

* Niniejszy tekst stanowi zmodyfikowaną wersję wykładu wygłoszonego w dniu 20 listopada 2004 roku na Uniwersytecie im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Z języka niemieckiego przełożył Dr. iur. Igor B. Nestoruk, MJC (Bonn) – członek PT TEPIS, wykładowca na Wydziale Prawa Uniwersytetu Europejskiego Viadrina we Frankfurcie nad Odrą.

obowiązywać będzie prosta i poręczna formuła podwójnej większości: zgodę wyrazić musi większość państw członkowskich (obecnie co najmniej 13 z 25), które reprezentują przynajmniej 3/5 obywateli Unii. W ten sposób można uniknąć zarówno dominacji ze strony „dużych” państw członkowskich, jak i aliansów po stronie „małych”.

Szereg kwestii wzbudzało kontrowersje aż do ostatniej chwili, jak na przykład preambuła rozpoczynająca się słowami „Inspirowani kulturowym, religijnym i humanistycznym dziedzictwem Europy”. Brakuje w niej wyraźnego odwołania się do Boga, i to nie tylko za sprawą Francji, która od czasu rewolucji francuskiej z 1789 r. uznaje się za państwo laickie i przyjmuje jako fundamentalną zasadę ścisły rozdział kościoła od państwa. Inną drogą zmierza np. niemiecka ustawa zasadnicza (*Grundgesetz*), której preambułę otwierają słowa: „Mając świadomość odpowiedzialności przed Bogiem i ludźmi” („*Im Bewusstsein seiner Verantwortung vor Gott und den Menschen*”).

Liczne zmiany w tekście traktatu należy postrzegać przez pryzmat historii jako prawno-konstytucyjne niuanse; ich przykładem są następujące regulacje: Parlament Europejski uzyskuje dodatkowe, odrębnie wymienione kompetencje w ramach procedury legislacyjnej. Procedura współdecydowania (*Mitentscheidung, co-décision*) stała się teraz zwykłą procedurą ustawodawczą, to znaczy że o ile traktat konstytucyjny nie stanowi inaczej, akty prawa wspólnotowego uchwalane są na wniosek Komisji większością głosów członków Parlamentu Europejskiego oraz kwalifikowaną większością w Radzie. Także przy wyborze przewodniczącego Komisji należy uwzględnić reguły większości w Parlamencie Europejskim. Skład (instytucjonalny) Komisji pozostanie bez zmian aż do roku 2014; do tego czasu każde z państw będzie nadal oddelegowywało jednego komisarza. W celu zwiększenia efektywności tej instytucji liczba komisarzy zostanie następnie zmniejszona do 2/3 liczby państw członkowskich UE, co oznacza, że każde państwo po upływie dwóch każdorazowo pięcioletnich kadencji przez okres jednej kadencji nie będzie reprezentowane w Brukseli przez komisarza.

Kwestią szczególnie drażliwą, bo dotyczącą narodowego prestiżu był – z perspektywy europejskiego dnia powszedniego raczej marginalny – spór o podział głosów państw członkowskich w samej Radzie. Polska otrzymała – podobnie jak porównywalna do niej pod względem demograficznym Hiszpania – 27 głosów w Radzie, a mająca 82 miliony – więcej niż oba te kraje łącznie – mieszkańców Republika Federalna Niemiec jedynie 29 głosów. Bez jakiegokolwiek podtekstu nacjonalistycznego, który przez wzgląd na mój życiorys oraz wykształcenie jest mi całkiem obcy, chciałbym jednakże z tego miejsca wskazać na to, że zasada równości głosów nie stanowi li tylko wartości matematycznej, ale obejmuje także miarę demokratycznego powodzenia (*der demokratische Erfolgswert der Stimmen*). Wspomniany, demograficznie uwarunkowany, podział głosów obowiązuje zresztą zgodnie z 2. Protokołem do traktatu konstytucyjnego jedynie do czasu zakończenia następnej kadencji Parlamentu Europejskiego, tj. do 2009 r., kiedy zostanie zastąpiona traktatem konstytucyjnym, który z kolei uchyli Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (TWE) i Traktat Unii Europejskiej (TUE).

Zgodnie z prawem międzynarodowym publicznym oraz prawem konstytucyjnym nowo ukonstytuowana Unia Europejska zostaje następczynią prawną Wspólnot Europejskich względnie Unii, wstępuje ona w ich prawa i obowiązki oraz przejmuje ich aktywa i pasywa. Zgodnie z regułami następstwa prawnego po Wspólnotach Europejskich uzyskuje tym samym międzynarodową oraz wewnętrzną osobowość prawną (*internationale und interne Rechtspersönlichkeit*).

Owe instytucjonalne zmiany wzbudzały na arenie polityki narodowej największe emocje. Z perspektywy konstytucyjnej zasadniczo nie mają one jednak większego znaczenia. Regulacje dotyczące liczby członków Komisji Europejskiej, względnej równowagi głosów poszczególnych państw w Radzie oraz liczebności deputowanych Parlamentu Europejskiego, to jedynie swoiste drobiazgi zorientowane na narodowe interesy pojedynczych państw. Z punktu widzenia eurokonstytucji to sprawy czysto polityczne, będące efektem zdolności lub braku zdolności negocjacyjnych danego państwa członkowskiego, nie będące jednak przedmiotem dyskusji prawnonaukowej. Poza tym wiele delikatnych i kontrowersyjnych zagadnień politycznych poddano zasadzie jednomyślności w Radzie, tj. każdemu państwu członkowskiemu przysługuje prawo weta w obszarze polityki podatkowej, zagranicznej i bezpieczeństwa, jak również w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (art. I-40 ust. 6 – przyp. tłum.).

Na marginesie omówienia historii integracji europejskiej można również wspomnieć kwestię nowej organizacji Komisji, szczególnej roli jej przewodniczącego i ministra spraw zagranicznych Unii, który przejmuje zarówno zadanie przedstawiciela Rady Europejskiej w sprawach polityki zagranicznej jak również rolę komisarza ds. stosunków zagranicznych (swoista unia personalna – „*Doppelhut*”). Jednocześnie jest on wiceprzewodniczącym Komisji i zawiaduje przyszłą służbą dyplomatyczną UE.

Z chwilą uprawnomocnienia się Konstytucji dla Europy wiele spraw pozostanie w zasadzie bez zmian. Tak na przykład: wprowadzie istnieje obywatelstwo Unii, przewidywane już w traktacie z Maastricht, jednak chodzi tutaj wyłącznie o pewien pozornie nowy twór. Zgodnie z projektem Konstytucji obywatelstwo Unii nie zastępuje narodowego, a jedynie je uzupełnia: „Każda osoba mająca przynależność Państwa Członkowskiego jest obywatelem Unii” (art. 8 ust. 1 projektu, art. I-10). Obywatelstwo Unii ma przy tym, tak jak do tej pory, charakter pochodny, tj. wywodzi się z obywatelstwa danego państwa członkowskiego; nie można go uzyskać mocą centralnej decyzji europejskiego urzędu w Brukseli. Tym samym owa juretyczna konstrukcja rozwija się w kierunku przeciwnym do tego, jaki znamionuje porządek konstytucyjny w niemieckim systemie federalnym: obywatelstwo niemieckie powoduje, iż Niemcy obywatele stają się jednocześnie i automatycznie obywatelami kraju związkowego, w którym przebywają na stałe; tracą oni obywatelstwo tego kraju w momencie, kiedy na stałe przeniosą się do innego kraju związkowego, niezależnie od miejsca urodzenia, pochodzenia czy dialektu, którym się posługują.

Przyznanie albo odebranie obywatelstwa Unii odbywa się zgodnie z regułami prawa danego państwa członkowskiego. W tym zakresie nie doszło jednak jeszcze do harmonizacji przepisów, mimo że Unia Europejska jest już na etapie przygotowywania jednolitego prawa dotyczącego kwestii pobytowych, wizowych i azylu. Obecny stan prawny może dziwić o tyle, że przecież obywatelstwo już dawno stało się zagadnieniem międzynarodowym (*transnational*), bezpośrednio oddziałującym na prawo migracji w granicach wolnego i jednolitego rynku wewnętrznego.

Z punktu widzenia nauki prawa na szczególną uwagę zasługuje część II Konstytucji (Karta Praw Podstawowych Unii), która stanowi przeniesienie Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej uroczyste uchwalonej w Nicei 8 grudnia 2000 r., początkowo pomyślanej jako niewiążąca proklamacja. Tym samym po raz pierwszy na płaszczyźnie unijnej stworzony został wiążący katalog praw zasadniczych. Do tej pory prawa podstawowe w Unii Europejskiej były rozwijane i chronione na gruncie kazuistycznych rozstrzygnięć

Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS) jedynie jako ogólne, niepisane zasady prawa wspólnotowego; jako *fontes cognoscendi* respektowano także przepisy Europejskiej Konwencji Ochrony Podstawowych Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4 listopada 1950 r. oraz – prawnoporównawczo – tradycje konstytucyjne wspólne dla państw członkowskich (art. 6 II TUE). W traktacie z Maastricht nie nastąpiło jeszcze wyliczenie poszczególnych praw podstawowych. Konstytucja Unii usuwa ten brak. W części II, która stanowi dosłowne przeniesienie ww. Karty Praw Podstawowych, wśród 54 artykułów (podzielonych na 7 tytułów), znajdujemy odniesienie do godności człowieka, praw wolnościowych, równości, solidarności, swobód obywatelskich i wymiaru sprawiedliwości. Wszystkie prawa obywatelskie, polityczne, gospodarcze i socjalne obywateli Unii zestawiono w jednolitym tekście zgodnie z zasadą niepodzielności tych praw.

Wśród praw zagwarantowanych w Konstytucji znajdują się nie tylko prawa „klasyczne”, jak godność osoby ludzkiej, prawo do zawarcia małżeństwa i założenia rodziny, wolność religii, wolność wypowiedzi i informacji, ale również „nowoczesne”, jak na przykład prawo do azylu, prawo do nauki, wolność prowadzenia działalności gospodarczej, prawa dziecka oraz osób w podeszłym wieku i osób niepełnosprawnych, ochrona danych osobowych, ochrona środowiska i konsumentów, wreszcie prawa z zakresu bioetyki, jak zakaz reprodukcyjnego klonowania istot ludzkich. W zakresie praw socjalnych, takich jak prawo do pracy, prawa pracownika w ramach przedsiębiorstwa, bezpieczeństwo socjalne i pomoc socjalna, których zagwarantowaniu sprzeciwiła się Wielka Brytania, udało się osiągnąć dostateczne kompromisy. Zgodnie z zasadą uniwersalizmu, prawa wymienione w Karcie przysługują zasadniczo wszystkim ludziom, niezależnie od posiadanego obywatelstwa czy miejsca pobytu. Niektóre z tych praw wywodzą się jednakże bezpośrednio z instytucji obywatelstwa Unii i przysługują tylko jej obywatelom (tak np. bierne i czynne prawo wyborcze do Parlamentu Europejskiego oraz w wyborach władz lokalnych).

Owo konstytucyjne zakotwiczenie europejskiej Karty Praw Podstawowych w Konstytucji dla Europy ma więcej niż tylko symboliczne znaczenie: ETS jest odtąd na gruncie prawa konstytucyjnego UE powołany do tego, by z jeszcze większym naciskiem wspierać obowiązywanie teraz już wyraźnie zapisanych praw podstawowych Unii Europejskiej. Kolizje z Europejską Konwencją Praw Człowieka, która do tej pory służyła jako źródło prawnopoznawcze, wydają się w praktyce wykluczone. Z unijnej perspektywy konwencja ta określa jedynie minimalny poziom ochrony; przeto nic nie stoi na przeszkodzie temu, by prawo unijne gwarantowało szerszy zakres ochrony prawnej niż wspomniana konwencja (por. art. 52 ust. 3 Karty Praw Podstawowych).

Polskie prawo – można tutaj wymienić przykładowo dziedzinę zamówień publicznych lub prawo ochrony środowiska – z pewnością nie odpowiada we wszystkich najdrobniejszych szczegółach „*acquis communautaire*”. Istniejące jeszcze różnice występują w kilku miejscach i można je usunąć. Trzeba je będzie wyjaśnić w trakcie szczegółowych rozmów z Komisją; bowiem to właśnie jej przysługuje instrument kierowany przeciwko danemu państwu członkowskiemu, którym jest odbywające się przed ETS postępowanie w sprawie naruszenia traktatu (art. 226 i n. TWE). Inną drogę stanowi od 1 maja 2004 r. możliwość skorzystania przez polskie sądy z procedury zapytań wstępnych (pytań prejudycjalnych) adresowanych do ETS zgodnie z art. 234 TWE. Regulacje te obowiązują w równym stopniu w „starych”, jak i w „nowych” państwach członkowskich.

Postawmy w takim razie zasadnicze pytanie: *Sed quid novi?* Co nowego wnosi Konstytucja dla Europy? Co różni ją od dotychczasowego stanu prawnego?

W wielu miejscach mamy do czynienia z „upiększaniem” („*Augenwischerei*”, „*window-dressing*”). Niektóre przepisy zawierają jedynie drobne modyfikacje dotychczasowych regulacji. Na przykład, terminologiczna zamiana pojęcia „rozporządzenie” na „ustawa” i „dyrektywa” na „ustawa ramowa” nie oznacza dla przeciętnego obywatela Unii nic więcej tylko „brząk i dym” (J.W. Goethe, „Faust”). Dopiero zestawienie z obecnie trzeciorzędnym aktem prawnym w postaci „rozporządzenia”, które jako instrument normatywny władzy wykonawczej (w szczególności Komisji Europejskiej) niemieckiemu *Rechtsverordnung*, wprowadziło nieco porządku na obszarze dotychczasowej dżungli prawa europejskiego, w szczególności na obszarze prawa wtórnego oraz tzw. prawa wspólnotowego trzeciego stopnia („*tertiäres Recht*”, „*tertiary law*”, „*droit tertiaire*”).

Również Karta Praw Podstawowych obejmująca 54 artykuły, uchwalona 8 grudnia 2002 r. w Nicei przez Konwent pod przewodnictwem byłego prezydenta Niemiec Romana Herzoga, stanowiąca obecnie wiążącą prawnie część II Konstytucji, nie wprowadza żadnych nowości, mimo że nie jest już tylko niewiążącą proklamacją, lecz integralną częścią wiążącego tekstu Konstytucji.

Nie chciałbym jednak popadać w pesymizm. Pojawiło się faktycznie wiele nowych zagadnień, szereg rzeczy zmieniono, inne – zupełnie nowe – dodano. Typową formą postępowania legislacyjnego jest, na przykład, postępowanie równouprawnionego współdecydowania Parlamentu i Rady Ministrów. Jednakże Konstytucja utrzymuje zasadę jednomyślności na obszarze pewnych szczególnie wrażliwych polityk, jak w szczególności polityka w dziedzinie azylu i imigracji, polityka podatkowa (art. III-234 ust. 2) oraz wymiaru sprawiedliwości. Na tym obszarze konieczne jest podjęcie dalej idących działań, tym bardziej, że fundamenty już pod nie położono i wkroczone na drogę wiodącą ku nowej jakości prawa w Unii. Produktem końcowym mogłaby być konstrukcja w postaci państwa federalnego. Obecne państwa członkowskie zostałyby przeniesione na niższy poziom i uzyskałyby status członków (*Gliedstaaten*) centralnej Unii Europejskiej, a więc taki, jaki obecnie mają niemieckie kraje związkowe oraz regiony w federalnej strukturze państwowej. Narodowe parlamenty oraz rządy mogłyby rozstrzygać autonomicznie jedynie w kwestiach o narodowym zasięgu, oczywiście pod warunkiem, że tworzone przez nie prawo stosownie do zasady prymatu prawa wspólnotowego byłoby zgodne z konstytucją UE.

W tym kontekście warto wspomnieć o tym, że Konstytucja wzmacnia zasadę demokracji bezpośredniej wprowadzając instytucję prawdziwej demokratycznej inicjatywy obywatelskiej: jeżeli nie mniej niż milion obywateli Unii zażąda „ustawy”, Komisja Europejska będzie musiała przedłożyć stosowny wniosek (art. I-47 ust. 4).

Tym samym staje przed nami kolejna istotna kwestia: czy Konstytucja dla Europy jest w ogóle prawdziwą konstytucją? Czy Unia Europejska ma zdolność do posiadania własnej konstytucji (*Verfassungsfähigkeit*); wyrażając się jeszcze precyzyjniej: czy może istnieć konstytucja bez państwa? Pojęcie konstytucji jest tradycyjnie w sposób nierozwalny związane z pojęciem państwowości; opisuje ono zasadniczy porządek prawny państwa jako normatywne zadanie. „Ponarodowa” („*postnationale*”) doktryna konstytucyjna stworzona przez pomysłowych prawników pod wpływem globalizacji do dzisiaj nie zyskała szerszej akceptacji. Czy Unia Europejska zasługuje wobec tego na miano państwa, czy też jest tworem do państwa zbliżonym? Odpowiedź może być jedynie połowiczna: Unia z pewnością weszła we wstępną fazę przyszłego państwa federalnego, jednak nie posiada ona – pomijając europejskie prawo konstytucyjne – jeszcze pełnego charakteru państwa.

W tradycyjnej doktrynie wskazuje się na trzy zasadnicze elementy państwowości: terytorium, naród, władza państwowa. Jak przedstawia się tak kwestia w UE:

- a) Unia nie posiada jeszcze własnego terytorium. Swoim zasięgiem obejmuje ona terytoria państw członkowskich. Przystąpienie NRD do RFN 3 października 1990 r. pokazało to w sposób szczególnie wyraźny. Z europejskiej perspektywy oznaczało ono jedynie terytorialne powiększenie obszaru UE aż po granicę na Odrze i Nysie Łużyckiej. Prawnomiędzynarodowy oraz europejski wymiar RFN jako członka WE względnie UE pozostał w dalszym ciągu bez zmian. NRD stała się w ten sposób zgodnie z zasadą ruchomych granic państwowych (*Prinzip der mobilen Staatsgrenzen*) częścią RFN a tym samym częścią UE.
- b) To samo dotyczy narodu (*Volk*). Nawet w przypadku zastąpienia w art.189 TWE, w którym czytamy o „narodach państw połączonych we Wspólnocie [wzgl. Unii]” („*Völker der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten*”) terminu „narody” terminem „naród europejski” („*Europäisches Volk*”), nie oznaczałoby to realnej zmiany samej substancji. Obywatelstwo unijne zostaje dołączone do krajowego, nie usuwając ani też nie wypierając tego ostatniego.
- c) Wreszcie władza najwyższa, czyli wykonywanie suwerennej władzy. Ta kwestia jest najmniej kontrowersyjna. Bezspornym jest fakt, iż WE/UE jest władna, np. dochodzić – także z użyciem przymusu – zwrotu pomocy państwowej udzielonej przedsiębiorstwom sprzecznie z prawem wspólnotowym. Może ona nakładać na przedsiębiorstwa grzywny za naruszenia europejskiego prawa konkurencji (art. III-163). Może nawet wymierzać kary pieniężne przeciwko samym państwom członkowskim, czy to z powodu nieprzestrzegania wyroków ETS dotyczących naruszeń traktatu (art. III-362 ust. 2), czy też w związku z naruszeniami paktu stabilizacyjnego w ramach Unii Gospodarczo-Walutowej (art. III-184 ust. 10 lit. d), a konkretnie w związku z przekroczeniem 3% progu deficytu budżetowego (co zresztą w pierwszej linii dotyczy państw członków-założycieli WE: Francji i Niemiec).

Z uwagi na kwestię wykonywania władzy państwowej Unii nie można jednak uznać za pełnowartościowy twór państwowy. Jest państwem *in statu nascendi*. Zakres wykonywanej przez nią władzy nie jest jeszcze uniwersalny. Jej kompetencje pozostają ograniczone, brak jej wciąż niezwykle ważnej dla państwa tzw. „kompetencji-kompetencji” (*Kompetenz-Kompetenz*), czyli możliwości samodzielnego określania względnie poszerzania swoich kompetencji zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego. Państwa członkowskie UE wciąż mają ostatnie słowo, są „władcami nad traktatami” („*Herren der Verträge*”).

Quo vadis Europa? Proces nabywania cech państwa przez Unię Europejską w dłuższej perspektywie czasowej jest nieodwracalny. Jego efektem będzie państwo federalne – federacja. Etap tworzenia konfederacji już dawno przekroczone: pierwszeństwo i bezpośrednie obowiązywanie prawa wspólnotowego, związanie prawami podstawowymi państw członkowskich i organów wspólnotowych, odpowiedzialność państw członkowskich za naruszenia prawa europejskiego („doktryna Francovich”), sądownictwo oparte na ETS i Sądzie Pierwszej Instancji nadają przemianom UE wyraźny kierunek. Unia Europejska wstąpiła na drogę prowadzącą do państwa federalnego i – jestem tego pewien – drogę tę pokona z powodzeniem.

Wróćmy do Konstytucji Europejskiej. W Konstytucji przewidziano wymóg ratyfikacji przez umawiające się państwa dla jego wejścia w życie, zgodnie ze stosownymi przepisami (art. IV-447). Dokumenty ratyfikacyjne zostaną złożone do depozytu rządowi Republiki Włoskiej (art.

IV-447 ust. 1). Traktat konstytucyjny zawarto na czas nieograniczony (art. IV-446). Dotychczasowe skomplikowane regulacje dotyczące składu Parlamentu Europejskiego oraz podziału głosów w Radzie Europejskiej i Radzie Ministrów obowiązują jednak zgodnie z 3. protokołem końcowym jeszcze tylko w okresie obecnej kadencji, tj. w latach 2004-2009.

Procedury ratyfikacyjne przebiegają w poszczególnych państwach członkowskich stosownie do obowiązujących w nich uregulowań konstytucyjnych. Zgodnie z Konstytucją RP (art. 90 ust. 3 w zw. z art. 125) oznacza to, że konieczne jest pozytywne wotum (w postaci ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej) podjęte większością 2/3 głosów w każdej z izb polskiego parlamentu (oraz w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów i senatorów). Jednakże Sejm pozostawi decyzję do rozstrzygnięcia w trybie referendum.

W dwuizbowym porządku konstytucyjnym Republiki Federalnej Niemiec konieczna jest zgoda udzielona przez obie izby parlamentu, *Bundestag* i *Bundesrat*, każdorazowo większością 2/3 głosów. Referendum przewidziano w niemieckiej *Grundgesetz* wyłącznie dla kwestii zmiany podziału terytorium federacji na kraje związkowe. Wiele politycznych środowisk domaga się przeprowadzenia referendum dotyczącego centralnych zagadnień prawa europejskiego; stanowisko to nie może jednak liczyć na akceptację. Zgoda organów legislacyjnych, Bundestagu i Bundesratu, jest w każdym bądź razie „zagwarantowana”.

Inne państwa członkowskie będą musiały przeprowadzić referenda; częściowo wynika to z przepisów konstytucyjnych a częściowo jest rezultatem konkretnych decyzji politycznych. Przykładem tego stanu rzeczy jest choćby Luksemburg, w którym Izba Deputowanych niedawno uchwaliła przeprowadzenie plebiscytu o Konstytucji dla Europy w czerwcu 2005 r. W obliczu przyjaznego nastawienia tego kraju do UE jego pozytywny rezultat zdaje się przesądzony. Mniej pewna jest decyzja Francuzów, których prezydent Jaques Chirac też już zapowiedział referendum. Istnieje jednak obawa, że francuscy obywatele zagłosują w nim przede wszystkim w kontekście polityki wewnętrznej, oddając swój głos „za” lub „przeciw” Chiracowi.

Przewiduje się, iż referendum w sprawie Konstytucji dla Europy odbędzie się w przynajmniej 10 spośród 25 państw członkowskich UE; w niektórych bezwzględny wymóg jego przeprowadzenia wynika z ich konstytucji, w innych ten tryb rozstrzygnięcia może być ustalony przez parlament lub decyzją głowy państwa (referendum parlamentarne i prezydenckie). W niektórych państwach członkowskich referendum może się odbyć także z inicjatywy samych obywateli. Charakter tych plebiscytów jest różny, w niektórych państwach są wiążące, w innych mają tylko znaczenie konsultacji.

Doświadczenie wskazuje, iż ostateczny wynik referendum europejskich zawsze wiąże się z niepewnością, gdyż zbyt często tego typu plebiscyty są traktowane oraz nadużywane jako instrumenty krótkowzrocznych rozgrywek wewnątrzpolitycznych. Szczególnie ostro przedstawia się na tym tle sytuacja w Wielkiej Brytanii. Jeżeli premier Blair, jak już zresztą zapowiedział, będzie dążył do przeprowadzenia referendum, to zasadniczo eurosceptyczne nastawienie Brytyjczyków może doprowadzić do porażki całego projektu konstytucyjnego.

Na ogół we wszystkich tych krajach, w których to nie parlament, ale obywatele podejmować mają omawianą decyzję, istnieje jeden zasadniczy problem: co obiecują sobie i czego mianowicie oczekują mieszkańcy UE po Konstytucji i jak można im przybliżyć historyczny i perspektywiczny rozwój wypadków? W przypadku podpisanego 7 lutego 1992 r. w Maastricht Traktatu o Unii Europejskiej, sprawa ta przedstawiała się prościej. Cały traktat

dawało się sprowadzić do prostej formuły: za albo przeciwko Unii Gospodarczej i Walutowej, czy też upraszczając ją jeszcze bardziej: za albo przeciwko euro. W scenariuszu europejskiej Konstytucji takiej możliwości nie ma. Nowe regulacje są złożone i dla obywatela nieobeznanego z prawem szczególnie nieprzejrzyste, obce i podejrzane. Tym samym zachodzi niebezpieczeństwo, że głosowanie obywateli stanie się sądem skorupkowym, czyli ostracyzmem w stosunku do europeizacji lub też decentralizacji, względnie po prostu głosem za zachowaniem status quo w znaczeniu narodowym i regionalnym.

Co stanie się w przypadku ewentualnego niepowodzenia głosowania? Powtórzenie referendum, po odpowiedniej pozytywnej kampanii informacyjnej (*Aufklärung und Seelenmassage*), zasadniczo wchodzi w rachubę. Tak było już zresztą w przypadku Danii oraz Irlandii przy okazji głosowania dotyczącego traktatu z Maastricht i odpowiednio traktatu z Nicei. W obydwu krajach referenda za pierwszym razem przyniosły – uzyskaną niewielką przewagą głosów – decyzję na „nie”, a dopiero za drugim razem uzyskano – również niewielką przewagą głosów – akceptację, tyle że w przypadku Danii zaowocowało to pewnymi dodatkowymi zmianami tekstu traktatu na korzyść Danii.

Co się tyczy zgody Wielkiej Brytanii na Konstytucję dla Europy, to moje osobiste nastawienie jest umiarkowanie optymistyczne. Nie spodziewam się najczarniejszego z możliwych scenariuszy. Gdyby miał się on jednak wydarzyć, Traktat nie wszedłby w życie *tel quel* (por. art. IV-447) i zastosowanie musiałaby znaleźć regulacja konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów (§§ 39-41); a mianowicie wobec państwa członkowskiego, które nie wyraziłoby swojej zgody na Konstytucję, nadal w mocy pozostałoby przedkonstytucyjne „stare” prawo. Taki stan prowadziłby jednak do podziału Europy, który w dłuższej perspektywie czasowej jest nie do zaakceptowania. Jako ultima ratio – myśląc kategoriami prawniczymi – pozostawałoby jedynie wystąpienie opieszałego kraju z federacji UE. Jako zdeklarowany Europejczyk wyrażam nadzieję i z całego serca ufam, że do tego nie dojdzie. W traktacie konstytucyjnym przewidziano w takiej sytuacji pewne polityczne i proceduralne rozwiązanie: jeżeli po upływie dwóch lat od podpisania Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy (tj. 29 października 2006 r.) zostanie on ratyfikowany przez cztery piąte państw członkowskich (i gdy jedno lub więcej państw członkowskich napotka trudności w postępowaniu ratyfikacyjnym), sprawa zostanie rozpatrzona przez Radę Europejską.

19 września 1946 r., ówczesny brytyjski premier, Winston Spencer Churchill wygłosił na Uniwersytecie w Zurychu swoje słynne, wizjonerskie przemówienie o utworzeniu Stanów Zjednoczonych Europy. Było to przemówienie powojenne, a jego główne zdanie brzmiało: „*Musimy stworzyć pewnego rodzaju Stany Zjednoczone Europy*” („*We must build a kind of United States of Europe*”). Było to wprawdzie pobożne życzenie, ostatecznie jednak nie pozbawione hipokryzji, w oczach Churchilla bowiem Europa obejmowała jedynie Europę kontynentalną, bez udziału wyspiarskiego i oddzielnego od kontynentu, egocentrycznego Albionu.

Warto przypomnieć w tym miejscu dwa inne słynne przemówienia, które przeszły do historii: wygłoszone 5 czerwca 1947 r. na Harvardzie przez amerykańskiego sekretarza stanu George’a Marshalla, który obiecał realizację programu pomocy gospodarczej na rzecz odbudowy Europy, oraz słowa francuskiego ministra spraw zagranicznych Roberta Schumana z 9 maja 1950 r., który z urodzenia i wykształcenia był prawdziwym Europejczykiem. Jego przodkowie pochodzili z Niemiec i Francji, on sam urodził się w Luksemburgu u podnóża Kirchbergu, który dzisiaj występuje w adresach licznych instytucji europejskich, w szczególności Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości oraz

Sądu Pierwszej Instancji WE, Europejskiej Izby Obrachunkowej, Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz Eurocontrol.

Pozwolę sobie zacytować ostatnie słowa jego przemówienia w języku francuskim: „*L'Europe ne se fera pas d'un coup ni dans une construction d'ensemble. Elle se fera par des réalisations concrètes, partant d'abord d'une solidarité de fait*” („Europy nie stworzy się ani za jednym zamachem, ani też w efekcie zbiorowej budowy. Stworzyć można ją poprzez przedsięwzięcie konkretnych kroków opartych na solidarnym działaniu.”). Ta przepowiednia Roberta Schumana stała się już rzeczywistością. Zainicjowała ona nie tylko już niemalże cudowną przyjaźń między Francją a Niemcami. Na fundamencie „dziedzicznej niechęci” („*inimitié héréditaire*”) ukształtowało się solidne i trwałe partnerstwo polityczne oraz przyjaźń. Oś Paryż-Berlin stanowi bodajże najbardziej stabilną i wypróbowaną więź w europejskim związku mocarstw. Na marginesie warto wspomnieć, że gdy tylko Niemcy i Francja wypracują wspólne stanowisko w sprawach europejskich, niejako automatycznie znajdują poparcie krajów Beneluksu.

W nieco odmiennym kontekście chciałbym przywołać także słynne słowa zamordowanego w 1968 r. amerykańskiego bojownika o prawa człowieka i działacza na rzecz równouprawnienia, pastora Martina Luthera Kinga: „*I had a dream*” („*Miałem sen*”). Moim marzeniem jest, żeby oś Paryż-Berlin sięgnęła obecnie aż po Warszawę. Polska, jako demograficznie największe państwo wśród nowych państw członkowskich, odgrywa dominującą rolę. Mogłaby więc występować jako rzecznik nowych państw środkowo- i wschodnio-europejskich, ale także i tych, które dopiero czekają na otwarcie wrót do UE.

To jest osobiste i polityczne marzenie mojego życia. Żywię głębokie przekonanie, jako optymistą i realistą zarazem, że już wkrótce stanie się ono rzeczywistością. Historyczne więzi między Polską a Niemcami są bardzo bliskie. Sięgają one wiele setek lat wstecz, osadzone są głęboko także w relacjach rodzinnych, o czym świadczyć mogą nie tylko niemieckie nazwiska rodowe (jak Kowalski, Wischniewski, Kempinski, Tscherner itp.), ale także, z drugiej strony nazwiska polskie o niemieckim pochodzeniu, jak Szwarc lub Koch.

Jestem optymistą, ale nie marzycielem. Moje pochodzenie (rodzinne korzenie wywodzą się z południowej Francji), studia zagranicą w Szwajcarii, Francji i USA, liczne pobyty w Europie Środkowej i Wschodniej, w Japonii i Chinach ukształtowały mnie na internacjonalistę (nawet jeżeli mój akcent nie pozwala ukryć regionalnego pochodzenia z Frankonii, północnej Bawarii). Otwarcie na świat i porozumienie między narodami nie wykluczają jednak silnej więzi z małą ojczyzną (*Heimat*). Nasz wspólny europejski dom, któremu nadaliśmy właśnie nowy porządek, nazwany Konstytucją dla Europy, opiera się na różnorodności kultur jego mieszkańców, ale także na kreatywności czerpiącej z tej różnorodności.

Ową jedność w wielości należy zachować i strzec jej. W kontekście udanego rozszerzenia UE na wschód należy podkreślić, że rzeczywista wspólnota prawa reprezentowana w pierwszym rzędzie poprzez gwarancje praw podstawowych, stanowi nieodłączny element dla zachowania, poszerzenia oraz pogłębienia procesu integracji europejskiej. Odwołanie się do prawa, dostęp do efektywnej drogi sądowej oraz tkwiąca w prawie moc przekonywania, a następnie realizacji (*Überzeugungs- und Durchsetzungskraft des Rechts*) to filary konstrukcji prawa europejskiego.

Nie chciałbym kończyć swoich rozważań bez przywołania cytatu z dzieł znanego greckiego historyka i filozofa Tukidydesa (ok. 460-400 r. p.n.e.), który to cytat poprzedza treść w

pierwszej wersji preambuły do projektu traktatu konstytucyjnego, uwydatniając w ten sposób źródła i korzenie naszej wspólnej, ogólnoeuropejskiej kultury. To tekst starogrecki, stąd chciałbym przytoczyć go w brzmieniu oryginalnym, tak jak czytałem go przed blisko pięćdziesięcioma laty w humanistycznym gimnazjum w Niemczech:

*Χρόμεθα γὰρ πολιτεία... καὶ ὄνομα μὲν διὰ τὸ μὴ εἰς ὀλίγους ἀλλ' εἰς πλείονας
οἰκεῖν δημοκρατία κέκληται.*

W oficjalnej niemieckiej wersji językowej Konstytucji fragment ten brzmi (w tłumaczeniu wolnym). „*Die Verfassung die wir haben, heißt Demokratie, weil der Staat nicht auf wenige Bürger, sondern auf die Mehrheit ausgerichtet ist.*“ A w tłumaczeniu na język polski: „Nasz ustrój polityczny (nie jest naśladownictwem obcych praw, a my raczej sami jesteśmy wzorem dla innych niż inni dla nas.) Nazywa się (ten ustrój) demokracją, ponieważ opiera się na większości obywateli, a nie na mniejszości” (Tukidydes, „Wojna peloponeska”, II, 37 – tłum. Kazimierz Kumaniecki, Warszawa 1988, s. 107).