

# Co konstytucja europejska oznacza dla Wielkiej Brytanii

David Heathcoat-Amory (*Centre for Policy Studies, Londyn*)

PRACOWAŁEM W KONWENCIE W SPRAWIE Przyszłości Europy przez ostatnie 15 miesięcy reprezentując Izbę Gmin. Niniejsze wystąpienie jest raportem na temat głównych debat, analizą zasadniczych kwestii oraz ostrzeżeniem odnośnie tego, co te propozycje będą oznaczać.

Konwent przedstawił teraz projekt Konstytucji Europejskiej. Będzie on omówiony na Konferencji Międzyrządowej w drugiej połowie roku. Zostaną wprowadzone kolejne zmiany, jedne przyjmowane z zadowoleniem, inne niepożądane. Pozostanie jednakże skala i zakres przedsięwzięcia - nowy ład konstytucyjny dla Unii i jej państw członkowskich, z głębokimi konsekwencjami dla demokracji parlamentarnej i zasadami samorządności. Bez względu na to, jakie mogą być zalety lub wady proponowanej Konstytucji Europejskiej, jestem przekonany, że należyą decyzję w tej sprawie podjąć może jedynie cały naród w referendum.

## Wstęp

Wielka Brytania ma dostać spisana konstytucję. Jej projekt nie został tutaj opracowany i nie zażądał go ani Parlament, ani naród. Jak tylko zostanie ona wprowadzona w życie, będzie mieć pierwszeństwo przed prawem brytyjskim i konstytucyjną praktyką. Nie będzie można jej nowelizować, chyba że za zgodą innych. Chodzi o Konstytucję Europejską.

W 1973 roku, Wielka Brytania przystąpiła do tak zwanej strefy wolnego handlu chronionej zewnętrznymi cłami. W 1975 roku nasze członkostwo uzyskało poparcie w ogólnokrajowym referendum przeprowadzonym przez labourzystowski rząd po dokonaniu kilku kosmetycznych zmian odnośnie warunków członkostwa. Kartka do głosowania dotyczyła w sposób wyraźny 'pozostania we Wspólnym Rynku'. Następnie Europejska Wspólnota Gospodarcza przerodziła się w



Unię Europejską, wybitnie zwiększającą swoją rolę w obszarze socjalnym i politycznym, które wcześniej zarezerwowane były dla państw członkowskich.

Unia Europejska stała się nie do poznania inna od organizacji, na którą głosowali ludzie w 1975 roku. Można jednak utrzymywać, że nadal jest to traktat pomiędzy państwami narodowymi, które utworzyły stowarzyszenie realizujące wspólne cele.

Konstytucja Europejska utworzy nową Unię, wyodrębnioną od państw członkowskich, wyposażoną w nowe pełnomocnictwa i własną osobowość prawną. Większość obszarów polityki krajowej otwarta będzie na legislację na poziomie unijnym. Zanikną powszechnie krajowe weta. Unia będzie koordynować politykę gospodarczą i zatrudnieniową państw członkowskich. Po raz pierwszy polityka zagraniczna, sprawy obronne, wymiaru sprawiedliwości i policji będą podlegać pojedynczej strukturze Unii. Europejski Prezydent i europejski Minister Spraw Zagranicznych będą podejmować wiele zadań realizowanych obecnie przez krajowych ministrów. Konstytucja i prawo Unii będą miały pierwszeństwo nad wszystkim, co uchwałą państwa członkowskie. Karta Praw Podstawowych UE [EU Charter of Fundamental Rights] będzie prawnie obowiązująca. Europejski Trybunał Sprawiedliwości zasadniczo stanie się sądem najwyższym wszystkich obywateli nowej Unii. Pojawi się Państwo europejskie.

Jedynie Rząd brytyjski utrzymuje, że Konwent spędził 15 miesięcy na 'działaniach porządkowych'. Wszyscy inni członkowie Konwentu przyznają, że wszystko, co próbowano tutaj osiągnąć jest nowe. Po raz pierwszy wszystkie istniejące traktaty UE zostaną anulowane. Niektóre artykuły zostaną znowelizowane i włączone do Konstytucji. Inne rozdziały Konstytucji – takie jak Rozdział Pierwszy dotyczący Struktury Konstytucji – będą prawie w całości nowe. Paragrafy dotyczące polityki zagranicznej i obrony, a także wymiaru sprawiedliwości i imigracji różnią się zasadniczo od istniejących artykułów traktatowych. Te nowe artykuły zajmują ponad 80 stron. Bez względu na to, jakie poprawki zapewni Rząd, uzgodniona zostaje zasadnicza architektura Konstytucji i nowej Unii. Jej przyjęcie będzie doniosłym wydarzeniem, porównywalnym z pierwotnym założeniem EWG w 1957.

Jak to się stało? Jak to możliwe, że wolny kraj z długą historią demokracji parlamentarnej podporządkował się zewnętrznej jurysdykcji w taki sposób? Jeśli Wielka Brytania podpisze Konstytucję i przekaże Unii pełnomocnictwa w opisany sposób, to czy kraj ten pozostanie samorządny w jakimkolwiek realnym sensie? Przede wszystkim, czy można to powstrzymać? A jeśli tak, to jak?

## **DROGA DO BRUKSELI**

Założyciele duchowi Unii Europejskiej – Monnet, Hallstein, Schuman, Spaak, oraz inni – nie mieli wątpliwości, że Europą powinny kierować ponadnarodowe instytucje. Integracja gospodarcza byłaby zwiastunem integracji politycznej. Po-

nadto projekt ten miał być zrealizowany przez elitę biurokratyczną, z dala od waśni i rywalizacji narodowych rządów. Tę wizję Europy podważał Charles de Gaulle, który wierzył w Europę Ojczyzn. Po jego odejściu w 1969 roku, proces integracji europejskiej został wznowiony. W czasie akcesji Wielkiej Brytanii w 1973 roku stało się jasne dla dobrze poinformowanych obserwatorów, że etykieta Wspólny Rynek nie odzwierciedla dokładnie zawartości butelki.

Zmian było coraz więcej i coraz trudniej było je zauważyć. ECJ rozszerzał zakres działania Wspólnoty poprzez prawo precedensowe, poprzez odwoływanie się raczej do ogólnego celu Wspólnoty, niż jego dosłownej interpretacji. Zostało w ten sposób ustanowione generalne pierwszeństwo prawa Wspólnoty nad prawem krajowym oraz bezpośrednio działanie regulacji wspólnotowych na indywidualnych obywateli, pomimo tego, że nigdy nie zostało to wyrażone w żadnym traktacie.

Uderzające jest to, że przez prawie 30 lat nie nastąpiła żadna zasadnicza rewizja traktatu. Następnie w 1986 roku tempo integracji europejskiej uległo przyspieszeniu wraz z przyjęciem Jednolitego Aktu Europejskiego, który ustanowił, że rok 1992 będzie nieprzekraczalnym terminem realizacji Wspólnego Rynku. Narodowe weta zostały zastąpione głosowaniem przy kwalifikowanej większości w wielu nowych obszarach polityki handlowej. Był to precedens, którego premier Margaret Thatcher gorzko by pożałowała.

Później tempo uległo przyspieszeniu i w ciągu 10 lat nastąpiły trzy nowe zmiany traktatowe: Maastricht, Amsterdam i Nicea. Siłą motywacyjną Traktatu z Maastricht była pogon za wspólną walutą europejską, z której John Major wyszedł obronną ręką zapewniając Wielkiej Brytanii optymalne rozwiązanie doceniane jeszcze dzisiaj.

Maastricht zainicjował także ‘filarową’ strukturę, dzięki której do istniejącej Wspólnoty Europejskiej włączono dwa nowe obszary kooperacji politycznej: Wspólna polityka zagraniczna i w zakresie bezpieczeństwa oraz Wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne. Polityka w tych obszarach miała pozostać pod kontrolą narodowych rządów. Te dwa nowe ‘filary’ UE zostały zatem wyraźnie zaprojektowane dla ochrony ich międzypaństwowego charakteru. Nowa Konstytucja europejska charakteryzuje się tym, że jej filarowa struktura również w tych obszarach runie i zostanie zastąpiona przez jeden podmiot posiadający uprawnienia.

Ratyfikacja Traktatu z Maastricht była sprawą nie do końca pewną i to nie tylko w Wielkiej Brytanii. We Francji w referendum o mały włos nie przeszła. Niemiecki Trybunał Konstytucyjny długo obradował zanim zatwierdził cesję uprawnień, której żądał Traktat. Dania odrzuciła traktat w referendum, lecz w rok później przyjęła go z pewnymi rozwiązaniami opcjonalnymi.

Opinia publiczna wykazywała opór wobec celu traktatu, jakim było ‘przybliżenie Unii’. Problemem był ewidentny brak demokracji w pracach UE. Mogło to być usprawiedliwione pozostałościami po drugiej wojnie światowej, kiedy prio-



rytetem była rekonstrukcja i pojednanie. Pięćdziesiąt lat później można wymagać czegoś więcej, w szczególności na kontynencie, który podobno był kolebką demokracji.

UE mocno opiera się takim ideom. Jest to organizacja technokratyczna, elitystyczna w perspektywie, scentralizowana w swojej strukturze i, podobnie jak wszystkie biurokracje, pragnąca gromadzić władzę. Posłużmy się przykładem: Brytyjczycy uważali, że stworzenie Jednego Rynku w 1992 roku będzie środkiem liberalizującym, eliminującym bariery w handlu i umożliwiającym rozwój wolnych rynków. W praktyce został on wykorzystany do otwarcia nowego, obszernego rozdziału regulacyjnego ujednoliconych norm i mechanizmów kontrolnych.

Jeden Rynek został w ten sposób wykorzystany do rozszerzenia uprawnień UE w nowych obszarach polityki krajowej, co było nie do pomyślenia w czasie, kiedy projekt był uruchamiany. Zdrowie publiczne nie za bardzo jest zagadnieniem handlowym, a w rzeczywistości odnośny artykuł Traktatu wyraźnie rezerwował dla państw członkowskich 'organizowanie i dostarczanie usług zdrowotnych'. Jednak ponieważ zdrowie publiczne jest usługą, a usługami można handlować, to Europejski Trybunał Sprawiedliwości [European Court of Justice] orzekł, iż ustawodawstwo Wspólnego Rynku może obejmować zdrowie publiczne.<sup>1</sup> Ilustruje to, co może osiągnąć zdeterminowana Komisja Europejska oraz trybunał aktywistów przy rozszerzaniu refundacji z UE, nie uwzględniając wyraźnej intencji państw członkowskich z czasów, kiedy podpisywane były pierwotne traktaty.

To dyskretne zwiększanie uprawnień UE, oraz niekończący się strumień regulacji i dyrektyw, wzbudziły publiczne podejrzenia co do prawdziwego charakteru europejskiego projektu. Doszły do tego obawy dotyczące niewłaściwego zarządzania i oszustw. W 1999 roku cała Komisja Europejska została zmuszona do podania się do dymisji w obliczu uzasadnionych zarzutów o nepotyzm i złe zarządzanie.

W obliczu rosnącego 'deficytu demokratycznego' w UE, Parlament Europejski zażądał zwiększenia swojej roli przy podejmowaniu decyzji, wierząc, że on sam może odbudować demokratyczne uzasadnienie projektu. W ten sposób Parlament Europejski uzyskał jeszcze więcej uprawnień przy rewizji każdego traktatu, a obecnie ma uprawnienia równe uprawnieniom Rady Ministrów [Council of Ministers] w większości obszarów. Pomimo tego przeciętne uczestnictwo w wyborach do Parlamentu Europejskiego znacznie spadło, z 63% w 1979 roku do 49% w 1999 roku (pomimo obowiązkowego głosowania w trzech krajach). W Wielkiej Brytanii spadło ono nawet bardziej dramatycznie do 24% (z rejonami Liverpoolu, gdzie odnotowano 8%). Do takiej sytuacji przyczyniło się prawdopodobnie przyjęcie systemu w Wielkiej Brytanii, według którego wyborcy głosują na listy kandydatów redagowane przez partie polityczne.

W referendach nadal uwidaczniał się niepokojący stopień niezależności. W 2000 roku Duńczycy powiedzieli «nie» wprowadzeniu euro w zaskakującym wyni-

ku referendum. W następnym roku Irlandia odrzuciła Traktat z Nicei, lecz sugerowano jej, by spróbowała jeszcze raz. W 2002 roku decyzja była odwrotna.

Perspektywa 10 nowych krajów przystępujących do UE była kolejnym bodźcem do działania. Jeśli istniejące podejmowanie decyzji było odległe i niezrozumiałe, to prawdopodobne było, że po rozszerzeniu Unii będzie nawet gorsze.

W grudniu 2001 roku Rada Europejska w Laeken w Belgii oznajmiła, że Konwent w sprawie Przyszłości Europy zostanie zainicjowany, pod przewodnictwem Valéry'ego Giscarda d'Estaing, byłego prezydenta Francji i jednego z architektów współczesnej Europy.

W skład Konwentu miałyby wchodzić po dwóch członków parlamentu z każdego z parlamentów narodowych, po jednym przedstawicielu rządu z każdego kraju, 16 członków Parlamentu Europejskiego oraz dwóch przedstawicieli Komisji. Wszystkie kraje kandydujące, które negocjowały przystąpienie byłyby reprezentowane w ten sam sposób, co w sumie dawałoby 105 członków. Byłaby ponadto taka sama liczba członków alternatywnych występujących jako zastępcy.

Deklaracja z Laeken głosiła sukces UE, lecz przyznawała, że UE 'postępowała zbyt biurokratycznie' a 'instytucje europejskie powinny znaleźć się bliżej obywateli'. Postanowiono, że Konwent określi odpowiednie uprawnienia Unii, a państwa członkowskie uprościć przepisy i stworzą 'więcej demokracji, przejrzystości i skuteczności', szczególnie w odniesieniu do roli parlamentów narodowych.

W deklaracji nie pozostawiono cienia wątpliwości co do skali problemu lub wagi, jaką miało znalezienie rozwiązania, stwierdzając: 'Unia stoi na rozdrożu, znaczącym momencie swojego istnienia'. Obarczony tą wzniosłą misją i mając powierzony szeroki mandat, Konwent zebrał się po raz pierwszy dnia 28 lutego 2002 w ogromnym budynku Parlamentu Europejskiego w Brukseli.

## **KONWENT W SPRAWIE PRZYSZŁOŚCI EUROPY**

### **To nie Filadelfia**

Nasunęły się wkrótce porównania Konwentu Europejskiego z konwencją, która miała miejsce w Filadelfii w 1787 roku, a która sformułowała amerykańską Konstytucję. Choć jest to nieco fantazyjne porównanie, to mógł to być przydatny punkt wyjścia do dyskusji w Konwencie odnośnie tego, czy dla Europy odpowiednia jest Konstytucja, czy też instytucje federalne.

W Filadelfii opracowano projekt federalnej Konstytucji dla Ameryki w cztery miesiące (Ratyfikacja przez stany zajęła znacznie więcej czasu). Prawie natchmiast dodana została krótka ustawa o prawach obywatelskich [Bill of Rights], określająca dziesięć swobód i proceduralnych praw. nierozwiązane zagadnienie niewolnictwa, a także trwające napięcie pomiędzy federalnym rządem, a zwolennikami praw stanowych doprowadziły do wojny domowej 70 lat

później. Od tego czasu Konstytucja USA nigdy nie była w sposób poważny kwestionowana. Została ona znowelizowana w nadzwyczaj niewielkim stopniu, a cały ten dokument zajmuje jedynie około 15 stron.

Założyciele duchowi mieli wynaleźć formę władzy centralnej mającej zastąpić Koronę Brytyjską pokonaną sześć lat wcześniej. W tym czasie populacja stanów liczyła mniej niż cztery miliony; prawie wszyscy oni mówili jednym językiem i mieli wspólną kulturę polityczną. Angielska wojna domowa z poprzedniego wieku złamała zasadę arbitralnej władzy królewskiej. Otworzyło to drogę do monarchii konstytucyjnej i rządu parlamentarnego. Rewolta amerykańskich kolonii może być postrzegana jako rozszerzenie tej batalii, i wiele sił politycznych i religijnych po stronie parlamentarnej w angielskiej wojnie domowej było ich repliką w amerykańskiej Wojnie o Niepodległość.

Zatem Konwencja z Filadelfii nadała instytucjonalną moc obowiązującą tradycji samorządowej i prawom politycznym, które wypływały z doświadczenia anglo-amerykańskiego. Czy jest to przydatny przewodnik po tym, co jest możliwe w Europie? Jakie składniki potrzebne są do stworzenia pomyślnego systemu federalnego? Czy można mieć ponadpaństwowe instytucje, które są demokratyczne i cieszyć się powszechnym poparciem?

Najsłynniejszą książką opublikowaną na ten temat jest „O demokracji w Ameryce”. Autor, francuski arystokrata Alexis’a de Tocqueville, odwiedził Amerykę w 1831 roku i opisał w niej żywotność oraz sukces amerykańskiego systemu federalnego. De Tocqueville zdał sobie sprawę, że ustroj amerykański opiera się na pewnej liczbie koniecznych warunków wstępnych. Najważniejszymi z nich były wspólny język, zwyczaj samorządności, zestaw wartości moralnych akceptowanych wśród klasy rządzącej oraz powszechnie podtrzymywana wiara w równość i jednakową swobodę. De Tocqueville stwierdził, że Konstytucja amerykańska nie była po prostu prawnie wiążącym aktem, lecz jej sukces zależał od ‘zachowania i zwyczajów’ ludzi.

Oczywiście de Tocqueville nigdy nie badał przypadku Konstytucji europejskiej. Jednakże zastosowanie jego reguł powinno przestrzec nas przed takim przedsięwzięciem. Europa składa się ze zróżnicowanych i różniących się między sobą państw mających bardzo odmienne doświadczenia historyczne. Niektóre z nich mają charakter kontynentalny, podczas gdy inne, jak Wielka Brytania, mają historię morską i instynktownie rozglądają się na zewnątrz ku szerszemu światu. Doprowadziło to do różnic w tradycjach prawnych oraz stanowiskach wyrażanych odnośnie roli państwa i genezy praw. Różnorodność ta będzie się zwiększać, ponieważ Unia przyjmuje dziesięciu nowych członków w 2004 roku, z których każdy posiada swój własny język.

Nie ma żadnego Narodu Europejskiego, żadnego jednego elektoratu, ani też spójnej opinii publicznej. Krótko mówiąc nie ma żadnego europejskiego demosa, na bazie którego można byłoby stworzyć ponadpaństwową demokrację

lub federację. Nie można również takiego demosu stworzyć sztucznymi środkami, takimi jak europejskie hymny, flagi oraz kampanie informacyjne o UE. Jak zaobserwował de Tocqueville, takie rzeczy zależą od zachowania i zwyczajów ludzi i są wytworem historii oraz doświadczenia. Tak się składa, że Unia Europejska powinna poprzestać, w dającej się przewidzieć przyszłości, na traktatach pomiędzy państwami uczestniczącymi, które mogą razem prowadzić wymianę towarową i współpracować oraz uzgadniać wspólne przepisy dla rozwiązywania wspólnych problemów, lecz nie dawać uprawnień ponadnarodowym instytucjom regulowanym przez Konstytucję.

Nic z tych rzeczy nie było przedmiotem debaty w Konwencie Europejskim. Polityczna teoria, historyczne precedensy oraz radykalne alternatywy były ignorowane lub też wyciągane były wniosły reprimendy, że UE jest jedyna w swoim rodzaju a zatem porównanie z innymi formami rządzenia jest niemożliwe. Jest to osobliwe mniemanie, że nauki wypływające z historii i wiedzy politycznej nie stosują się do Europy.

Deklaracja z Laeken nie pozostawiała cienia wątpliwości co do potrzeby odnalezienia bardziej demokratycznej Europy, lecz sugerowała ona jedynie, że 'mogłoby to prowadzić w dłuższej perspektywie do przyjęcia tekstu konstytucyjnego w Unii'. Pomimo takiej przestrogi, bardzo szybko stało się jasne, że celem rzeczywiście była Konstytucja Europejska zastępująca istniejące traktaty. Pierwszy projekt Konwentu został opisany jako Traktat Konstytucyjny, następnie stał się po prostu Konstytucją.

### **Bruksela do Brukseli**

Prezydent Giscard d'Estaing oznajmił, że prace nad traktatem będą podzielone na trzy etapy – czytanie, dyskusja i zgłaszanie propozycji. Zostało powołane 'forum obywatelskie' oczekujące na uwagi ze strony szerokiej publiczności. Został zarezerwowany dzień na wysłuchanie 'przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego'. Okazało się, że występowały kolejno grupy lobbystyczne, z których większość znana jest w Brukseli i które - by istnieć - często zależne są od finansowania z UE.<sup>2</sup>

W lipcu został zorganizowany Zjazd Młodzieży z taką samą liczbą przedstawicieli, co sam Konwent, oraz z takimi samymi zasadami obrad. Niektórzy z bardziej niezależnych członków młodzieży podpisali petycję krytykującą sposób, w jaki wnioski zostały zorganizowane z wyprzedzeniem przez główne grupy polityczne, a następnie zapisane przez sekretariat bez odpowiedniej debaty. Generalnie uznaje się, że Zjazd Młodzieży nie był sukcesem i nie został on powtórzony, pomimo wyrażonego wcześniej zamiaru dokonania tego.

Istniejące instytucje UE niewątpliwie powetowały sobie brak uwag ze strony zwykłej publiczności. Konwent szybko przerodził się w mniej dyskusyjny organ i bardziej instytucjonalne forum negocjacyjne. W procesie tym członkowie narodowych parlamentów byli w niekorzystnej sytuacji, pomimo, że byli w



większości (56 ze 105). Wywodząc się z różnych parlamentów i kultur politycznych, byli turystami na Konwencie i wielokrotnie nie potrafili działać, czy mówić jako spójny organ opiniujący.

W przeciwieństwie do nich, Parlament Europejski (EP) i Komisja Europejska byli u siebie w domu. EP, choć politycznie odmienny, miał swoje własne ambicje instytucjonalne, szczególnie aby uzyskać więcej pełnomocnictw od Rady Ministrów i uniknąć oddawania pełnomocnictw państwom członkowskim lub narodowym parlamentom. Instytucją najbardziej zdeterminowaną ze wszystkich była Komisja. Jako samozwańcza przechowalnia Ideału Europejskiego, Komisja pracowała przez cały czas, na scenie i poza nią, celem skonsolidowania istniejących pełnomocnictw i uzyskania nowych.

Członkowie Konwentu przyłączali się zazwyczaj do jednej z transnarodowych frakcji politycznych. Spotykali się oni regularnie przed głównymi sesjami Konwentu, prawdopodobnie celem uzgodnienia wspólnego stanowiska w omawianych sprawach. Dwie największe z nich – centroprawicowa European Peoples Party [EPP – Europejska Partia Ludowa] oraz lewicowa European Socialist Party [ESP – Europejska Partia Socjalistyczna] – mają jawnie federalistyczne cele. Istotnie, sugerowane Konstytucje Europejskie opublikowane przez te frakcje były nawet bardziej centralizujące i statystyczne, niż te, które były ewentualnie proponowane.

Sam Konwent zbierał się na głównym posiedzeniu mniej więcej raz na trzy tygodnie, każdorazowo przez dwa dni. Prezydium złożone z 13 członków Konwentu, kierowane przez Przewodniczącego, formułowało porządek dzienny, nadawało kierunek i kształt obradom i podejmowało decyzje w sprawach wniosków. W skład jego członków wchodziło dwóch wice przewodniczących Konwentu, Jean Luc Dehaene z Belgii i Giuliano Amato z Włoch, obaj byli premierzy i zaangażowani federaliści. Ponieważ na głównych sesjach wygłaszane były zazwyczaj kolejne niezbyt powiązane z sobą przemowy członków Konwentu, rzeczywista władza należała do Przewodniczących i do Prezydium przy interpretacji wyników i poszukiwaniu nieuchwytnego ‘konsensusu’.

Sekretariat Konwentu losowany był spośród urzędników Rady Ministrów, powiększony o Komisję i EP. Personel taki stanowią wtajemniczeni profesjonaliści, członkowie europejskiego klubu. Dla nich krytykowanie procesu integracji, to jak kwestionowanie całego przedsięwzięcia. Zespół decyzyjny Konwentu był zatem zdecydowanie za integracją i instynktownie był wrogi sugestiom, że pełnomocnictwa UE powinny zostać przekazane lub ograniczone.

### **Parlamenty narodowe: pieczęć, czy rzeczywista rola?**

Następny etap Konwentu składał się z mniejszych grup roboczych; spotkanie w Brukseli co tydzień. Składały się one z 20 lub 30 członków Konwentu, którym przewodniczył członek Prezydium. Dwie grupy robocze zajmowały się rolą parlamentów narodowych i stosowaniem zasady pomocniczości, według której Unia

działa podobno jedynie wówczas, kiedy dany cel nie może zostać wystarczająco osiągnięty przez państwa członkowskie działające w pojedynkę.<sup>3</sup>

Deklaracja z Laeken odnosiła się wyraźnie do potrzeby lepszego zaangażowania parlamentów narodowych, celem wznowienia łączności UE z ludnością. Brytyjski Parlament z pewnością sam odczuwa, że jest po stronie odbiorczej strumienia europejskich dyrektyw i regulacji, odnośnie których bardzo niewiele może zrobić w aspekcie wpływania na nie lub ich poprawiania. Dyrektywy EC uchwalane są wspólnie przez EP i Radę Ministrów, i muszą następnie zostać włączone do narodowego ustawodawstwa w każdym kraju. Rozporządzenia mają zazwyczaj bezpośrednie zastosowanie we wszystkich państwach członkowskich bez potrzeby dalszych czynności. 102.567 takich rozporządzeń zostało zastosowanych w Wielkiej Brytanii od czasu akcesji w 1973 roku.<sup>4</sup>

Przeciwwagą dla tych zapędów legislacyjnych miałyby być zasada pomocniczości. W debatach na temat Traktatu z Maastricht, zostało to zaprezentowane jako nowa wielka idea ograniczająca działania UE do tego, co istotne. Jednakże, mimo że została ona wpisana do traktatu w 1992, nigdy nie stała się zaporą kompetencyjną dla nieuchronnego rozszerzania władzy UE.<sup>5</sup> Żadna z istniejących instytucji nie była zainteresowana ograniczaniem swoich własnych uprawnień.

Być może uznając to zaniedbanie, grupa robocza Konwentu wystąpiła z ideą, że parlamenty narodowe powinny w przyszłości mieć możliwość wniesienia zażalenia, jeżeli prawo proponowane przez Komisję naruszy zbyt mocno narodową decyzyjność polityczną. Zatem nowe ustawodawstwo powinno być uchylone, zanim zostanie wyrządzona szkoda. Rozgłasza się to obecnie jako ideę radykalnej, nowszej, potężnej roli dla parlamentów narodowych, dzięki której można domagać się wyraźnego podziału odpowiedzialności pomiędzy Unią a państwami członkowskimi.

Niestety, po bliższym przyjrzeniu się, nowe instrumenty egzekwowania zasady pomocniczości stają się jedynie sugestią jej stosowania. Zgodnie z artykułami Projektu Konstytucji, jeśli zażąda tego jedna trzecia parlamentów narodowych, to: „Komisja powinna zrewidować swoją propozycję ... po dokonaniu takiej rewizji, Komisja może zdecydować o podtrzymaniu, poprawieniu lub wycofaniu swojej propozycji”.<sup>6</sup>

Jest to bardzo słabe rozwiązanie i było mocno krytykowane przez europejską komisję specjalną Izby Gmin, która słusznie zauważyła, że chociaż parlamenty narodowe prześlą swoje opinie, to ‘nie ma żadnego wymogu, aby jakiegokolwiek instytucje UE podjęły jakiegokolwiek czynności w związku z tym’.<sup>7</sup>

Gisela Stuart, brytyjski parlamentarny członek Konwentu i przewodnicząca jednej z grup roboczych, próbowała wzmocnić propozycję przy pomocy systemu ‘żółta kartka – czerwona kartka’. Według tej propozycji, jedna trzecia parlamentów narodowych zgłaszając zarzuty wystawiałaby „żółtą kartkę”, uruchamiając proces rewizji. Dwie trzecie parlamentów narodowych zgłaszają-



cych zarzuty oznaczałaby „czerwoną kartkę” i konieczność wycofania proponowanego prawa. EP i Komisja zawzięcie sprzeciwiali się temu pomysłowi i został on odrzucony.

Propozycje dotyczące zasady pomocniczości zostały później osłabione poprzez usunięcie prawa parlamentu narodowego zgłaszających zarzuty do skierowania sprawy do trybunału Europejskiego, aczkolwiek dziwnym zbiegiem okoliczności Komitet ds. Regionów zachował takie prawo.

Wszystko to stanowi klęskę parlamentów narodowych. Obiecywana nowa rola parlamentów jako przeciwwagi dla tendencji centralistycznych w Europie okazała się szansą niezrealizowaną. A już na pewno nie jest to przełom w zakresie władzy parlamentów nad procesami integracyjnymi jak twierdzi brytyjski rząd.

### Kto co robi

Inna grupa robocza, nad którą pracował autor niniejszego wystąpienia, analizowała ‘dodatkowe kompetencje’. Kompetencje w eurojęzyku oznacza ‘prawo’, zatem grupa ta analizowała w jaki sposób należałoby podzielić prawa pomiędzy Unię i państwa członkowskie.

Grupa robocza opracowała wykaz środków uzupełniających lub pomocniczych, nad którymi państwa członkowskie zachowałyby zasadniczą kontrolę, a rolą Unii byłoby jedynie ‘wspomaganie i uzupełnianie’ polityki narodowej bez wydawania ustaw przez samą Unię. Takie podejście oburzało i wywoływało opór tych członków grupy, którzy chcieli bardziej scentralizowanej Unii i obawiali się, że wykaz ten mógłby zahamować dalszą cesję uprawnień.

Projektowane artykuły Konstytucji zostały opublikowane trzy miesiące później; zwyciężyła opcja centralizująca. Pewną liczbę obszarów politycznych przesunięto do innej kategorii kompetencji dzielonych [‘shared competences’]. Miałyby to oznaczać, że jeśli Unia uchwali prawo w tych obszarach, państwa członkowskie robić już nie będą mogły.

Wykaz ten jest długi i obejmuje wymiar sprawiedliwości oraz sprawy wewnętrzne, transport, energię, politykę socjalną, ‘spójność ekonomiczną, społeczną i terytorialną’, środowisko, ochronę konsumenta i aspekty zdrowia publicznego. Państwom członkowskim nie mają zostać zwrócone żadne prawa.

Godne uwagi jest włączenie energii do kategorii kompetencji dzielonych, ponieważ w istniejących traktatach nie ma o niej wzmianki. Projekt Konstytucji obejmuje całkowicie nowy artykuł, który daje Unii prawo do ‘zapewnienia bezpieczeństwa dostaw energii w Unii’. Niesie to oczywiste skutki dla rezerw ropy i gazu w Wielkiej Brytanii. W sytuacji, kiedy miałyby zastosowanie głosowanie większościowe, nie będzie żadnego narodowego weta w tej dziedzinie.

Oprócz tego, że koncepcja dzielonych kompetencji jest zasadniczym rozszerzeniem praw Unii w obszarach, gdzie jej zaangażowanie było przeważnie marginal-

ne, to nie wnosi ona żadnej pewności co do podziału tych praw. Ministrowie rządu mimo to twierdzą, że Konstytucja Europejska określi wreszcie jasne granice unijnych praw i zakresu odpowiedzialności.<sup>8</sup>

Jednakże zdefiniowanie kompetencji jako dzielonych nie jest w rzeczywistości w ogóle żadną definicją. Czy jest to podział 50 – 50, czy 90 – 10? W Konstytucji USA nie ma takiej kategorii praw. Gmatwa to raczej, niż wyjaśnia, kwestię - kto co robi.

### Gumowe artykuły

Innym zagadnieniem, w którym rekomendacja grupy roboczej została pominięta, było potraktowanie Jednego Rynku. Jest faktem dobrze znanym, że Komisja nadużywa artykułów traktatowych tworzonych z myślą o realizacji Jednego Rynku, dla popierania swoich celów.

Polega to na stosowaniu Artykułu 95 obecnego Traktatu, najbardziej znanego ze wszystkich ‘elastycznych artykułów’. Pozwala on Komisji na wprowadzanie środków mających ujednoczyć prawo i regulacje dla ustanowienia rynku wewnętrznego. Zastosowanie ma głosowanie większościowe. Problem w tym, że prawie wszystkim można handlować, czy też prawie wszystko może przekraczać granice, a zatem rynek wewnętrzny jest bardzo elastyczną koncepcją. W ten sposób Komisja zastosowała Artykuł 95 dla promowania dyrektyw w tak rozmaitych tematach, jak pranie brudnych pieniędzy, opodatkowanie rynku dzieł sztuki, domy letnie, systemy metryczne, zwalczanie terroryzmu, miny lądowe, ochrona cywilna i bilanse płatnicze.<sup>9</sup>

Grupa robocza uznała, że jest to problem i zaleciła, aby Artykuł 95 stosowany był jedynie wówczas, kiedy będzie to autentycznie niezbędne do realizacji Jednego Rynku. Zostało to zignorowane. Projekt Konstytucji nie zawiera takich zastrzeżeń, a zatem nie chroni przed dalszym „pełzaniem kompetencji”.

To samo dotyczy Artykułu 308, ‘klauzuli elastyczności’, która pozwala Wspólnocie działającej jednomyślnie, na przyjmowanie nowych uprawnień do osiągnięcia celów traktatowych. Zakłada się, że będzie on stosowany jedynie ‘w trakcie obsługi wspólnego rynku’. W praktyce był on stosowany w przypadku takich różnych celów, jak zakładanie nowych agend wykonawczych i udzielanie pożyczek krajom spoza UE, na co nie ma przyzwolenia w istniejących traktatach.

Grupa robocza stwierdziła, że w przypadku włączenia tego do Konstytucji, mogłoby to posłużyć jako furтка do nowelizacji Konstytucji bez potrzeby przechodzenia przez właściwe procedury. W konsekwencji grupa zaleciła, aby każda klauzula elastyczności zawierała ścisłe warunki, w tym zakaz nowelizowania w ten sposób Konstytucji. Również to zostało zignorowane. Klauzula elastyczności w nowej Konstytucji (Artykuł 17) zapewnia środek służący rozszerzeniu uprawnień Konstytucji bez przechodzenia przez odpowiednią procedurę ratyfikacyjną w każdym państwie członkowskim. Unia chce uprawnień wpływających z Konstytucji, lecz nie chce zaakceptować jej dyscypliny.

## Unia uzyskująca osobowość prawną

Jedna z grup roboczych rozważała, czy Unia powinna uzyskać własną osobowość prawną; umożliwiłoby to jej podpisywanie umów międzynarodowych i odgrywanie pełnej roli na scenie światowej, tak jak państwo.

Obecnie jedynie Wspólnota Europejska (pierwszy 'filar' UE) ma taką zdolność prawną nadaną ustawą traktatową. W dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, oraz wymiaru sprawiedliwości i policji (dwa międzyrządowe filary), zastosowanie mają znacznie dokładniejsze przepisy. Tam UE nie ma sprecyzowanej osobowości prawnej. Rada może zawierać porozumienia międzynarodowe występując w imieniu państw członkowskich, lecz zawsze stosuje się jednomyślność, a ECJ nie ma jurysdykcji. Rząd brytyjski zawsze w sposób szczególny nalegał, aby nie korzystać z tej metody międzyrządowej.

Grupa robocza zdecydowała, że nowa Unia powinna wchłonąć dwa filary międzyrządowe w jedną strukturę organizacyjną. Zarekomendowała ona także, że Unia powinna posiadać jedną formalną osobowość prawną. Niesie to głębokie konsekwencje, ponieważ Konstytucja nadaje Unii 'wyłączne prawo' do podpisywania umów międzynarodowych.<sup>10</sup> Jedynie Unia, ze swoją nowo utworzoną osobowością prawną, będzie zdolna negocjować i podpisywać umowy międzynarodowe. Będzie to czynić bez względu na granice państwowe.

Konstytucja domaga się również swojego własnego prymatu oraz prymatu prawa unijnego nad prawem państw członkowskich. Tego nie można odnaleźć w istniejących traktatach UE i pozostaje to jedynie w prawie precedensowym opracowanym przez ECJ.<sup>11</sup> Prymat Konstytucji jest oczywiście koncepcją całkowicie nową.

### ...a Karta Praw Podstawowych

Karta Praw Podstawowych UE została wynegocjowana w 2000 roku i rząd brytyjski jasno się wyraził, że można ją akceptować jedynie jako dokument polityczny. Nie mogła prawnie obowiązywać z uwagi na ogólny charakter proklamowanych praw i stąd ich niepewne skutki dla władzy parlamentów i sądownictwa. W tym czasie Minister ds. Europejskich, Keith Vaz, wygłosił słynne stwierdzenie, że Karta ta nie wyrze więcej skutków prawnych, niż zeszyt *Beano* [popularny brytyjski komiks - przyp.red.]. Zawsze istniał tu element okłamywania samego siebie. Komisja dokładnie prognozowała w tym czasie, że Karta będzie w coraz większym stopniu miała odniesienie prawne. Stwierdziła m.in., że 'jest rzeczą uzasadnioną założyć, że Karta wywoła wszelkie skutki, prawne i inne, bez względu na jej charakter'.<sup>12</sup>

Projekt Konstytucji nie pozostawia teraz w tej sprawie cienia wątpliwości. Cały tekst Karty Praw Podstawowych odtworzony jest w Części Drugiej Konstytucji. Prawa te są bardzo szerokie i wyrażone w sposób ogólny. Na przykład, Artykuł 28 nadaje prawo do 'podejmowania działań zbiorowych .....w tym

prawo do strajku'. Nie ma nałożonego ograniczenia na to prawo, np. w odniesieniu do służb alarmowych, sił zbrojnych lub służb wywiadowczych.

Państwa członkowskie mogą wnioskować o zastrzeżenie lub ograniczenie Karty Praw Podstawowych, lecz uchylenie takie możliwe jest jedynie na bardzo ścisłych warunkach, nawet kiedy podawane są przyczyny dotyczące bezpieczeństwa narodowego.<sup>13</sup> Wyrównywanie prawa do indywidualnego uzasadnienia odstąpienia od niego jest zasadniczo decyzją polityczną, lecz w przyszłości decyzję podejmować będzie ECJ w Luksemburgu, nie zaś Parlament.

Karta Praw Podstawowych ogranicza również ilość godzin pracy 'dla każdego pracownika', przyznaje każdemu dostęp do opieki zdrowotnej, ubezpieczenia społeczne i pomoc mieszkaniową, a także gwarantuje wysoki poziom ochrony środowiska i ochrony konsumenta.<sup>14</sup> Gdyby w przyszłości rząd brytyjski chciał obciążyć wypłaty z ubezpieczeń społecznych dla osób odmawiających podjęcia pracy lub osobom, którym odmówiono prawa azylu, spotka się z restrykcjami ze strony ECJ.

Rząd brytyjski wyraził ostatnio wątpliwości co do zapisów Konwencji Genewskiej w sprawie uchodźców z 1951 r., która reguluje politykę wobec azylantów. Powszechnie uważa się, że jest ona nieodpowiednia w obliczu współczesnych warunków migracyjnych. Jednakże Karta Praw Podstawowych umacnia obowiązywanie Konwencji Genewskiej, a w przyszłości będzie stanowić część Konstytucji Europejskiej.<sup>15</sup> Zmiany nie będą wtedy możliwe. Polityka rządu zmierza do rewizji międzynarodowych zobowiązań Wielkiej Brytanii, a równocześnie do uniemożliwienia takiej rewizji.

Na obronę Karty można rzec, że jej zasięg ogranicza się do Unii i jej agend, oraz ma zastosowanie do państw członkowskich jedynie wówczas, kiedy wprowadzają one w życie prawo unijne. Idąc dalej drogą tej argumentacji, czyste lokalne prawo powinno być zabezpieczone przed ingerencją. Jednakże najważniejsze obszary polityki objęte Kartą opisane są w nowej Konstytucji jako 'dzielone', na przykład polityka socjalna oraz 'spójność ekonomiczna i społeczna'. Zatem polityka taka może teraz wejść w zakres Karty i orzekania ECJ. Co więcej, ECJ nigdy nie jest neutralnym obserwatorem. Ciągłe podejmował decyzje na korzyść większej centralizacji, samemu będąc instytucją UE. Twierdzenia, że prawnie obowiązująca Karta nie wytworzy już więcej praw są zatem bardzo zwodnicze. W rzeczywistości włączenie Karty jako prawnie obowiązującego dokumentu otworzy drogę do dalszego rozszerzania uprawnień unijnych a ponadto podważy twierdzenie, że Konstytucja Europejska wniesie przejrzystość w zakresie podziału władzy pomiędzy Unię a państwa członkowskie.

Rządowi przyświeca jeden cel: ograniczenie strat. Ma on nadzieję wprowadzić dodatkowe klauzule 'poziome' do Karty celem ochrony prawa krajowego. Chce on także, aby komentarz czy objaśnienia, które towarzyszą Kartie w jej obecnej formie, a które przypuszczalnie czynią jej stosowanie umiarkowanym, sta-



ły się prawnie obowiązujące. Według wyraźnego stwierdzenia zawartego w Karcie, komentarz ten nie ma żadnej wartości prawnej i nadawanie mu pełnego statusu prawnego będzie stanowiło naruszenie nowej ustawy. Rząd płaci wysoką cenę za nieobstawanie przy swoim we wczesnych etapach Konwentu, a teraz musi starać się wybrnąć z trudnej sytuacji.

### **...a Europejska Konwencja Praw Człowieka**

Wszystkie państwa członkowskie ponoszą odpowiedzialność za swoje działania na gruncie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (ECHR) w Strasburgu. Wielka Brytania podpisała ECHR w 1950 roku, a Ustawa o Prawach Człowieka [Human Rights Act] z 1998 roku uczynił ją podstawą osądzania w naszych sądach krajowych.

Ten sam zespół roboczy Konwentu, który rekomendował prawne włączenie Karty Praw Podstawowych UE stwierdził, że Unia powinna, pod swoim nowym płaszczykiem państwowości, również przystąpić do ECHR. Dla niektórych byłoby to bardziej logiczne, niż alternatywa uczynienia Karty UE prawnie obowiązującej. Jednakże w obliczu alternatyw Unia zazwyczaj wybiera obie.

ECJ w Luksemburgu będzie sądem najwyższym Unii (i państw członkowskich wprowadzających w życie prawo unijne), a Europejski Trybunał Praw Człowieka [European Court on Human Rights] w Strasburgu będzie kontrolować zobowiązania Unii w zakresie prawa międzynarodowego. Ten podwójny system praw człowieka stworzy zamieszanie i dublowanie się.

W niektórych przypadkach prawa opisane w obydwu dokumentach są takie same, lecz prawo precedensowe obydwu trybunałów stało się odmienne z biegiem lat. Może to tworzyć sprzeczności. W innych przypadkach prawa są odmiennie zdefiniowane. Na przykład Karta UE zabrania 'powtórnego pociągnięcia do odpowiedzialności za to samo przestępstwo'; to znaczy sądenia kogoś dwa razy za to samo przestępstwo. W przeciwieństwie do tego, ECHR zezwala na drugi proces w pewnych okolicznościach. Które prawo będzie obowiązywać?

Ma to znaczenie więcej niż teoretyczne. Rząd wprowadza w życie powtórne pociągnięcie do odpowiedzialności za to samo przestępstwo, w ustawie o wymiarze sprawiedliwości w sprawach karnych [Criminal Justice Bill] z 2003 r. Czy zderzy się to z Kartą UE, kiedy stanie się prawnie obowiązujące, czy też będzie dozwolone w ramach bardziej tolerancyjnego ECHR?

Rząd nie może twierdzić, że jest to prawo krajowe poza obszarem zainteresowania Unii, ponieważ przyjął już Europejską Gwarancję Aresztową [European Arrest Warrant], która sprowadza to prawo na obszar międzynarodowy. Jest pewne, że spowoduje to dalsze zamieszanie i stanie się bogatym źródłem sporów sądowych, gdy prawnicy zaczną powoływać się na zakresy działania dwóch źródeł praw człowieka. A ponieważ normalnie przeważał będzie najbardziej interwencyjny model, spowoduje to dalsze przesunięcie się miejsca podejmo-

wania decyzji z wybieranych przedstawicieli w kraju w kierunku sędziów w Strasburgu i Luksemburgu.

### **Czy Europa ma ekonomiczną przyszłość?**

W wyniku żądań niektórych członków utworzono specjalną grupę roboczą z zadaniem przyjrzenia się Europie Społecznej. Wiąże się z tym długa lista celów Unii, które Unia chciała zobaczyć w Konstytucji. Obejmowały one spójność społeczną i terytorialną, społeczną gospodarkę rynkową, kształcenie ustawiczne, walkę z wyobcowaniem społecznym, prawa dziecka oraz promocję jakości pracy oraz „usługi będące przedmiotem ogólnego zainteresowania”. Większość z tych celów znalazła się w jakiejś formie w projekcie Konstytucji, łącznie z nieoczekiwanym dodatkiem w postaci „odkrywania przestrzeni kosmicznej” jako celu Unii, co najwyraźniej było wynikiem specjalnego zainteresowania pana Giscarda. Po dyskusjach zrezygnowano z odkrywania przestrzeni jako celu, jakkolwiek zostało to włączone jako „dzielona kompetencja” Unii. Grupa robocza Europy Społecznej z powodzeniem zaproponowała również, że istniejący cel traktatowy „wysokiego zatrudnienia” należy zastąpić w konstytucji celem „pełnego zatrudnienia”.

Inna grupa robocza rozważała zagadnienia Zarządzania Ekonomicznego i uzgodniła, że, „należy wzmocnić koordynację polityki gospodarczej”. Taka sugestia niesie z sobą bardzo poważne konsekwencje. Artykuł 14 projektu mówi, że: „Unia podejmuje środki zapewniające koordynację strategii ekonomicznych państw członkowskich.”

Ten artykuł został później zmieniony tak, aby obejmować również „strategie zatrudnienia”. Obowiązkowa koordynacja polityki ekonomicznej i zatrudnienia jest poważnym przeniesieniem odpowiedzialności i podejmowania decyzji z rządów narodowych do Unii, wychodzącym daleko poza aktualne traktaty UE. Obejmowałaby bez wątpienia ogólny poziom opodatkowania, stopy procentowe i wydatki publiczne w każdym kraju, jak również politykę dotyczącą rent i emerytur i podatki od zatrudnienia Artykuł 14 idzie dalej twierdząc, że, „Unia może podejmować inicjatywy zapewniające koordynację polityki społecznej państw członkowskich.”

Tak więc Unia sięga do wszystkich obszarów polityki: ekonomicznego, społecznego i polityki zatrudnienia.

Grupa robocza Zarządzania Ekonomicznego wyraziła taką staromodną wiarę w scentralizowane zarządzanie gospodarcze, ale nie przeprowadziła żadnego badania ani nawet nie odniosła się do problemów ekonomicznych UE. Ignoruje to rzeczywisty problem, jakim jest ewidentna porażka modelu ekonomicznego UE jako siły napędowej wzrostu i zatrudnienia. UE jest strefą o niskim wzroście i wysokiej stopie bezrobocia; charakteryzuje się wysokimi podatkami, w szczególności podatkami od wynagrodzeń, oraz nawykiem nadmiernej regulacji. W kategoriach świa-



towych Europa staje się coraz mniej konkurencyjna, ale taki szerszy wymiar niemal nigdy nie był dostrzegany i nigdy nie był omawiany w Konwencie.

Takie problemy są zauważane w Niemczech, które były tradycyjnie gospodarczą siłą napędową Europy i jej głównym płatnikiem. Z powodu swojego członkostwa w strefie Euro, Niemcy nie mogą zmniejszyć swoich stóp procentowych ani odzyskać konkurencyjności poprzez niższe kursy wymiany. Niemcy nie mogą również przyspieszyć gospodarki przez cięcia wydatków lub podatków z powodu zasad ironicznie nazwanych Paktem Wzrostu i Stabilności [Growth and Stability Pact]. Jest to mroźące przypomnienie tego, co może zdarzyć się państwu, które utraci kontrolę nad swoją własną gospodarką i bez wątpienia wpłynęło to na decyzję rządu, aby odłożyć wejście Wielkiej Brytanii do strefy Euro.

Jedyne rozwiązanie, jakie pozostało Niemcom, to długoterminowa reforma rynku pracy i świadczeń socjalnych. Ale nawet w tym wypadku wysiłki rządu Niemiec są przeciwne do kierunku polityki UE. Rządy Europy mogą starać się przesunąć w kierunku rynków elastycznych, niższych kosztów pracy i zmniejszenia regulacji, ale w dalszym ciągu napotykają ogromną ilość regulacji socjalnych i dotyczących zatrudnienia ze strony UE.

Zbiór aktualnych praw i przepisów UE, znany jako *acquis communautaire*, obejmuje 97.000 stron. Rozszerzenie UE powinno się stać okazją do okrojenia tej ogromnej ilości przepisów, a przynajmniej do ich uproszczenia. Zamiast tego, od państw kandydackich oczekuje się wdrożenia i dosłownego przyjęcia. Nałożyłoby to ogromny ciężar kosztów na gospodarki, które i tak walczą już z dużymi deficytami i wyzwaniem światowej konkurencji. Propozycje niektórych członków Konwentu, aby włączyć studium tego zagadnienia zostało zignorowane.

Nie podjęto również większego wysiłku dla przygotowania UE do rozszerzenia. Na niektóre państwa kandydujące nałożona zostanie Wspólna Polityka Rolna właśnie w momencie, gdy Europa stara się jej pozbyć. Inne nowe państwa będą musiały podnieść swoje bariery celne w stosunku do ich biedniejszych sąsiadów na Wschodzie. Kontynuowany będzie nielogiczny i niesprawiedliwy system budżetowy. Wielka Brytania będzie w dalszym ciągu wносиła do Unii wkład w wysokości 3.2 miliarda funtów<sup>16</sup>. Grecja w dalszym ciągu będzie otrzymywała w ciągu jednego roku pomoc cztery razy większą niż otrzymała Republika Czeska – która posiada taką samą liczbę ludności, ale jest dwa razy biedniejsza – w ciągu następnych siedmiu lat.

UE charakteryzuje się również coraz starszą i zmniejszającą się ludnością. Spowoduje to w większości państw członkowskich kolejne naciski na systemy emerytalne, podatkowe i świadczeń socjalnych. W wypadku planowanego przyspieszenia integracji ekonomicznej w nowej Unii, problem ten będzie w rosnącym stopniu przedmiotem wspólnego działania, zgodnie z wymaganiami solidarności i dzielenia obciążeń występującym w projekcie Konstytucji<sup>17</sup>.

Nic z tego nie zostało zbadane ani omówione w Konwencji lub w grupie roboczej do spraw Zarządzania Ekonomicznego. Tak więc pytanie kto będzie płacił za Europę Społeczną pozostaje nierozwiązane.

### Zbrodnia i kara

Komisja i Parlament Europejski od dawna wyrażały niezadowolenie z faktu, że wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych i sprawy związane z policją są rozwiązywane między państwami członkowskimi w ramach „trzeciego filaru” UE. W Konwencji szybko stało się jasne, że sytuacja ta ulegnie zmianie i powyższe obszary zostaną przejęte przez nową Unię.

Utworzono w związku z tym grupę roboczą nazwaną Wolność, Bezpieczeństwo i Sprawiedliwość, której członkiem był autor. Grupa rozpoczęła prace od zbadania zagadnień azylu i imigracji. Większość, przy wsparciu przedstawiciela Rządu Wielkiej Brytanii, zalecała, aby istniała jedna polityka Unii, formułowana w drodze głosowania większościowego, obejmująca zasady i działania kontrolne dotyczące wszystkich aspektów azylu i imigracji. Artykuł III-161 projektu Konstytucji proponuje odpowiednio, aby Unia opracowała politykę z zamiarem „zapewnienia braku jakichkolwiek kontroli osób, niezależnie od ich obywatelstwa, przy przekraczaniu granic wewnętrznych.”

Proponuje również „zintegrowany system zarządzania dla granic zewnętrznych”. W sprawie azylu Konstytucja przewiduje wspólną politykę obejmującą dopuszczenie, status, traktowanie i alokacje poszukujących azylu między państwami członkowskimi<sup>18</sup>. Unia powinna zapewnić „efektywne zarządzanie przepływami migracyjnymi”<sup>19</sup>. Wszystkie takie polityki „...powinny podlegać zasadzie solidarności i uczciwego dzielenia odpowiedzialności, włącznie z implikacjami finansowymi, między Państwa Członkowskie”<sup>20</sup>.

Mówiąc prosto oznacza to, że Unia podejmie decyzję, kto zostanie umieszczony w jakim kraju i na jakich warunkach. Propozycje będą składane tylko przez komisję i głosowane kwalifikowaną większością głosów.

Aktualnie Wielka Brytania nie uczestniczy w polityce kontroli granic UE. Jeżeli taka sytuacja zostanie utrzymana, powyższe zmiany nie wpłyną na nas bezpośrednio. Ale jeżeli wyłączenie zostanie zakończone lub przerwane, niemożliwe będzie ustanowienie kontroli tego, kto zostaje wpuszczony do kraju i na jakich warunkach.

Grupa robocza zaleca następnie, że należy udzielić Unii kompetencji do działań na rzecz „zbliżania” standardów prawa karnego i kar między państwami członkowskimi w zakresie listy przestępstw o wymiarze transgranicznym oraz w przypadkach, gdy niezbędna jest legislacja karna, „dla zapewnienia efektywnego wdrożenia polityki Unii”<sup>21</sup>. Zostałyby również ujednoczone procedury karne, włącznie z procesowymi zasadami dowodowymi i prawami oskarżo-



nych. Stosowane by było głosowanie większościowe, a Europejski Trybunał Sprawiedliwości [ECJ] po raz pierwszy miałby jurysdykcję w tym obszarze. Stanowi to wielką zmianę: aktualnie państwa muszą działać jednomyślnie, ECJ jest zaangażowany tylko marginesowo i nie ma upoważnienia do ujednoczenia systemów prawa karnego.

Ma to szczególne znaczenie dla tradycji brytyjskiego prawa zwyczajowego, w którym procedury procesu przed sądem przysięgłych różnią znacznie od systemu śledczego na kontynencie. Harmonizacja spowodowałaby wielkie zmiany w odmiennych systemach prawnych Anglii i Szkocji i nie występowałoby weto narodowe, aby temu zapobiec. Ustawy dotyczące prawa zwyczajowego Izby Gmin stałyby się aktami o znaczeniu drugorzędnym, wypełniającymi luki w prawach Unii uchwalonych w Brukseli. Już tylko takie propozycje pokazują, jak błędne są twierdzenia Rządu, że proponowana Konstytucja to tylko „uporzędowanie” aktualnych traktatów UE.

W grupie roboczej zgłoszono zastrzeżenia do tych sugestii, ale przewodniczący – John Bruton, były premier Irlandii – oraz sekretariat, wydawali się zdeterminowani do przeprowadzenia bardzo integracyjnego zestawu propozycji. Końcowy raport grupy prawie nie wspomina o opiniach mniejszości lub sugestiach alternatywnych.

Co jest warte uwagi, artykuły, które następnie znalazły się w projekcie Konstytucji poszły nawet dalej niż rekomendacje grupy roboczej. Na przykład, Konstytucja przewiduje obecnie powołanie Europejskiego Prokuratora Publicznego z kompetencjami do prowadzenia śledztw i ścigania w każdym państwie członkowskim<sup>22</sup>. Nie było to rekomendowane przez grupę roboczą. Jest to dobrym przykładem nieugiętego dążenia Konwentu do osiągnięcia, od góry, jednej zintegrowanej Unii z wszystkimi uprawnieniami, odpowiedzialnością i organami państwa, oraz zrealizowania tego zamiaru ignorując zastrzeżenia i odrzucając zalecenia swoich własnych grup roboczych.

Rząd Wielkiej Brytanii jest zdecydowany usunąć instytucję Europejskiego Prokuratora Publicznego z ostatecznej Konstytucji. Jednakże aktualny projekt rozszerza również rolę Eurojustu, aktualnej wspólnej instytucji ścigania. Takie uprawnienia mogą wejść tylnymi drzwiami. Eurojust uzyskuje prawo inicjowania ścigania w każdym państwie<sup>23</sup>. Europol również uzyskuje dodatkowe zadania, włącznie z gromadzeniem i analizowaniem informacji oraz przeprowadzaniem działań przez „wspólne zespoły śledcze”<sup>24</sup>. O zasadach działania Eurojustu i Europolu będzie decydowało głosowanie większościowe zamiast występującej obecnie jednomyślności.

Polityka w zakresie prawa karnego znajduje się w sercu tego, do czego powołane jest państwo. Dotyczy władzy przymusu państwa nad jego obywatelami i dlatego związana jest z delikatnymi zagadnieniami odpowiedzialności i kontroli. Ludzie muszą posiadać poczucie własności systemu, jeżeli mają się zgodzić na jego de-

cyzje i wybaczać jego pomyłki. System musi być również wrażliwy na decyzje podejmowane przez wyborców w czasie wyborów. Wszystko to jest możliwe w ramach państwa narodowego. Nie jest to możliwe, jeżeli wybory są przenoszone w górę, z dala od wyborców, do najbardziej odległego szczebla rządu – czyli do Unii. W rzeczywistości takie przeniesienie zwiększy prawdopodobnie alienację społeczeństwa. Jest tym samym przeciwne Deklaracji z Laeken, która poinstruowała Konwent aby przesunąć Unię „bliżej jej obywateli”. Podobnie, w wypadku przesunięcia polityki dotyczącej azylu i imigracji z państwowych ciał decyzyjnych do Unii, wynikające z tego poczucie bezsilności może sprzyjać partiom ekstremistycznym, oferującym środki natychmiastowe.

Gdy przedstawiano powyższe punkty podczas debaty w Konwencji, przedstawiciel Komisji twierdził, że centralizacja na szczeblu Unii przyniesie zwiększoną efektywność zmagania się z przestępczością międzypaństwową i nielegalną imigracją, czego żąda społeczeństwo. Trudno jest traktować poważnie twierdzenia o efektywności UE, gdy cała Komisja musiała złożyć dymisję w 1999 roku w związku z oskarżeniami o wadliwe zarządzanie i korupcję i wobec nieustających i powtarzających się skandali dotyczących administracji programami UE.

W odpowiedzi na rosnącą przestępczość międzynarodową rozwinięto współpracę między państwami, dzielenie się informacjami i wywiadem, opracowano traktaty dotyczące ekstradycji i wzajemnej pomocy. Można to wszystko bez wątpienia rozszerzyć. Nie ma potrzeby tworzenia Unii z wszechstronnymi uprawnieniami stanowienia prawa w tym najbardziej wrażliwym z obszarów polityki.

### **Unia za granicą i jak będzie się bronić**

Prawdopodobnie obszarem, który najlepiej definiuje niepodległość państwa jest polityka zagraniczna i obronna. Grupy robocze zajmujące się tymi obszarami złożyły raporty terminowo, ale zaistniały wówczas kryzys w Iraku spowodował w Konwencji konsternację gwałtownie wykazując brak jasnej europejskiej polityki zagranicznej. Projekt artykułów został w związku z tym opóźniony, ale niewiele w wyniku tego zmieniono. Faktycznie uznano, że „zapewnienie w Konstytucji bardziej efektywnych mechanizmów instytucjonalnych zabezpieczających opracowanie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa” jest jeszcze bardziej niezbędne.

Działania zewnętrzne są definiowane szeroko i obejmują nie tylko politykę zagraniczną i obronną, ale również pomoc, stosunki ekonomiczne i finansowe z innymi krajami, oraz negocjowanie umów międzynarodowych. W rzeczywistości Unia ma uzyskać wyłączne kompetencje podpisywania umów międzynarodowych, obejmujące każdy „akt wewnętrzny” lub „osiągnięcie jednego z celów Unii”. Zatem w takich obszarach, jak transport, łączność, ochrona zdrowia, energia, polityka handlowa i prawo karne, zabronione będzie państwom członkowskim zawieranie swoich własnych umów z innymi krajami lub organizacjami. Jest to bardzo istotne

rozszerzenie zakresu odpowiedzialności Unii. Jako rutynowe rozwiązanie dla negocjacji takich umów ustalono głosowanie większościowe.

Stały Minister Spraw Zagranicznych, wybierany w Radzie głosowaniem większościowym „będzie prowadził wspólną politykę zagraniczną i obronną Unii”<sup>25</sup>.

Po wielu dyskusjach zdecydowano, że Minister Spraw Zagranicznych Unii będzie zajmował dwa stanowiska. i będzie członkiem Komisji (i jednym z jej wiceprzewodniczących) oraz będzie przewodniczącym komitetu Spraw Zagranicznych Rady Ministrów. Powoduje to konflikt interesów, ponieważ związany będzie kolegiąlnymi zasadami Komisji, jak również faktem udziału w Radzie Ministrów. Ale taki kompromis był nieunikniony w wyniku rywalizacji między instytucjami.

Jeśli chodzi o treść polityki, „Rada Europejska [czyli szefowie rządów, potykający się co kwartał] będą określali strategiczne interesy i cele Unii”, działając jednomyślnie<sup>26</sup>. O faktycznej polityce decydowałyby następnie Rada Ministrów, z Ministrem Spraw Zagranicznych jako jej przewodniczącym. Głosowanie większościowe miałyby zastosowanie „przy podejmowaniu decyzji dotyczących inicjatywy Ministra Spraw Zagranicznych w wyniku wniosku Rady Europejskiej”<sup>27</sup>. Jest to pogmatwany kompromis między stronami chcącymi generalnego głosowania większościowego w polityce zagranicznej, i tymi, który nie chcą żadnego.

Pieniądze na politykę zagraniczną i obronną będą pochodziły z budżetu Unii i decyzja ich dotycząca będzie podejmowana w wyniku głosowania większościowego. W przypadkach pilnych specjalne procedury będą dawały szybki dostęp do funduszy.

Klauzula solidarności wymaga od Unii mobilizacji wszystkich dostępnych aktywów, włącznie z militarnymi, aby zapobiec zagrożeniu terrorystycznemu lub dla ochrony ludności przed takim atakiem. Jest to uprawnienie bardzo ogólne. Tekst jest pełny innych odwołań do lojalności i wzajemnej solidarności i zawiera wymaganie, że: „Państwa członkowskie powinny zapewnić, aby ich polityka krajowa była zgodna z stanowiskiem Unii”<sup>28</sup>.

Ambasady narodowe są zobowiązane do współpracy i pomocy we wdrażaniu wspólnej polityki, razem z nowymi „delegacjami Unii”, które działają z upoważnienia Ministra Spraw Zagranicznych Unii. W Organizacji Narodów Zjednoczonych Wielka Brytania, jako członek Rady Bezpieczeństwa „powinna zażądać, aby Minister Spraw Zagranicznych Unii został poproszony o przedstawienie stanowiska Unii”<sup>29</sup>. W innych organizacjach międzynarodowych i na konferencjach uczestniczące państwa członkowskie „powinny popierać stanowisko Unii. Taką koordynację będzie organizował Minister Spraw Zagranicznych Unii.”

ECJ jest wyłączony z jurysdykcji nad polityką zagraniczną i obroną, ale nie z innych aspektów stosunków zewnętrznych, włącznie z polityką handlową, współpracą i pomocą, sankcjami i umowami międzynarodowymi. Ale nawet bez jurys-

dykcji ECJ nad polityką zagraniczną, powtarzane zobowiązanie państw członkowskich do lojalnego działania w ramach tworzenia polityki Unii będzie miało taki sam efekt, w szczególności dlatego, że „Rada i Minister Spraw Zagranicznych powinien zapewnić, aby takie zasady były przestrzegane”. ECJ ma również ogólny obowiązek „zapewnienia przestrzegania prawa przy interpretacji i zastosowaniu Konstytucji”<sup>30</sup>, co może zobowiązać państwo, które naruszyło obowiązek określony w Artykule I-15 (2): „Państwa członkowskie będą aktywnie i bez zastrzeżeń wspierały wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa Unii w duchu lojalności i wzajemnej solidarności i będą przestrzegały aktów przyjętych przez Unię w tym obszarze. Będą się powstrzymywały od działań sprzecznych z interesami Unii oraz mogących osłabić ich efektywność.”

Artykuły dotyczące obrony wymagają, aby państwa członkowskie udostępniły swoje zdolności militarne i cywilne dla wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, ale Rada musi działać jednomyślnie przy wdrażaniu polityki obronnej. Przewidziana jest bliższa współpraca między pragnącymi tego państwami, z celem stworzenia paktu obronnego w ramach Unii, wyłączając członków tradycyjnie neutralnych, jak Irlandia i Finlandia<sup>31</sup>. Byłby to kolejny krok w kierunku zmilitaryzowanej Unii, dystansującej się od NATO. Wielka Brytania dostarczałaby oddziały, podczas gdy inne kraje – politykę.

Ma zostać ustanowiona Europejska Agencja Uzbrojenia, Badań i Zdolności Militarynych z celem koordynowania badań, zarządzania programami zaopatrzenia i poprawiania efektywności wydatków militarnych<sup>32</sup>. Stałaby się agencją dla zakupów uzbrojenia europejskiego i decyzje dotyczące jej zasad będą podejmowane większością głosów. Bez wątplenia ograniczyłaby możliwości państwa członkowskich do niezależnego zakupu broni, lub do współpracy z Stanami Zjednoczonymi. Jest również prawdopodobne, że będzie posiadała długoterminowy wpływ na utrzymywanie przemysłowych baz zbrojeniowych, z implikacjami dla narodowych możliwości i miejsc pracy.

Trudno jest zrozumieć, jak to wszystko można uzgodnić z powtarzaniem zapewnieniem premiera, że polityka zagraniczna musi pozostać sprawą między rządami państw członkowskich. Według aktualnej propozycji Rada Europejska, działając jednomyślnie, będzie ustalała „ogólne wytyczne”. O rzeczywistej polityce będzie następnie decydowała Rada w głosowaniu większościowym na zalecenie Ministra Spraw Zagranicznych Unii. Zatem to Minister Spraw Zagranicznych będzie tym, kto prowadzi i wdraża politykę w imieniu państw członkowskich. Nawet w wypadku wyłączenia głosowania większościowego, cały nacisk tych propozycji, z ich nowymi instytucjami, wspólnymi agencjami i wymaganiami solidarności, idzie w kierunku egzekwowalnej wspólnej polityki zagranicznej i obronnej Unii, zastępującej polityki narodowe. Byłaby to decydująca zmiana w porównaniu z metodą międzyrządową ustaloną w traktacie z Maastricht, z nieobliczalnymi konsekwencjami dla statusu Wielkiej Brytanii jako państwa niezależnego.

## Instytucjonalne komórki do wynajęcia

Ostatnim poważnym zagadnieniem dla Konwentu była kwestia jak zrównoważyć żądania istniejących instytucji UE. W styczniu 2003 ministrowie spraw zagranicznych Francji i Niemiec, obaj uczestniczący w Konwencie, przedstawili wspólny plan, przewidujący pełnoetatowego Prezydenta Rady Europejskiej, wybieranego przez innych premierów, jak również silniejszego Przewodniczącego Komisji, wybieranego przez Parlament Europejski. Peter Hain, przedstawiciel rządu Wielkiej Brytanii, powiedział w czasie Konwentu, że zgadza się z ich przemówieniami „słowo w słowo”, ale Izba Gmin była znacznie bardziej sceptyczna i odrzuciła ideę wybieranego przewodniczącego Komisji.

Jak zwykle francusko-niemiecki plan był wynikiem ustępstw i kompromisów raczej niż jakąś mającą podstawy próbą usprawnienia podejmowania decyzji lub demokracji. Francja, popierana przez Wielką Brytanię i Hiszpanię, tradycyjnie popierała silną Radę. Niemcy zawsze wspierały Komisję i były w tym popierane przez niemal wszystkie małe państwa oraz państwa kandydujące, obawiające się, że stały Prezydent Europejski oznaczałby dominację dużych państw. Takie państwa pragną również zachować sześciomiesięczną rotację przewodnictwa, która aktualnie daje każdemu państwu po kolej zadanie prowadzenia działań europejskich i być może przyczynia się do tego, że UE wydaje się jej obywatelom mniej odległą.

Stanowisko stałego Prezydenta Rady zachowało się w projekcie Konstytucji, ale za osiągnięcie tego Giscard i większe państwa zapłaciły poważną cenę. Jakikolwiek pomysł, że jest to zwycięstwo idei międzyrządowej lub kontrolowania przez premierów, jest fałszywy: rola przydzielona Radzie Europejskiej jako całości została zmniejszona a uprawnienia udzielone innym instytucjom zostały zwiększone.

Rada Europejska miała zostać określona jako „najwyższa władza Unii”, z szczególną odpowiedzialnością za działania zewnętrzne oraz zagadnienia imigracyjne i związane ze sprawiedliwością<sup>33</sup>. Teraz będzie tylko definiowała „ogólne kierunki i priorytety” Unii”.

Komisja, dla kontrastu, ma uzyskać wyraźną władzę wykonawczą, której nie miała w aktualnych traktatach, oraz będzie miała obowiązek „zapewnienia stosowania Konstytucji”<sup>34</sup>. Minister Spraw Zagranicznych Unii będzie wice-przewodniczącym Komisji. Zapewnione jest teraz wyłączne prawo Komisji do wysuwania inicjatyw nowych praw<sup>35</sup>. Nie pozostało to nie zauważone w czasie debaty w Konwencie. Żadne naprawdę demokratyczne państwo nie pozwoli aby niewybieralne ciało obradujące w sposób niejawnny decydowało jakie prawa należy przyjąć.

Przewodniczący Komisji ma być wybierany przez Parlament Europejski na propozycję Rady Europejskiej. Przewodniczący elekt będzie następnie wybierał innych członków Komisji z list kandydatów przedłożonych przez państwa członkowskie. Każdy Komisarz będzie następnie wybierany dla swojego „europejskiego zaangażowania”.

zowania” poza aktualnymi wymaganiami „kompetencji i niezależności”<sup>36</sup>. Sama Komisja będzie odpowiedzialna przed Parlamentem Europejskim. Jest to istotna zmiana: aktualnie Komisja uzyskuje wiele ze swoich uprawnień, w sprawach takich jak przepisy wprowadzające, z działającej jednomyślnie Rady.

Komisja ma również uzyskać prawo wydawania praw określanych jako „akt nie legislacyjny”. Stanowi to część całkowitej reorganizacji władz prawodawczych w Unii. To, co jest aktualnie publikowane jako Rozporządzenia UE, będzie w przyszłości znane jako prawa europejskie [European laws]. Takie prawo będzie „wiążące w całości i będzie miało bezpośrednie zastosowanie w wszystkich państwach członkowskich”<sup>37</sup>. Dyrektywy UE staną się europejskimi prawami ramowymi, i w dalszym ciągu będą wymagały dla ich wdrożenia legislacji na szczeblu krajowym.

Nowy akt nie-legislacyjny umożliwi Komisji wydawanie prawa, które będzie bezpośrednio wiążące dla państw członkowskich – czyli bez wprowadzenia przez parlamenty krajowe. Zastosowanie tego uprawnienia będzie delegowane do Komisji przez Radę i Parlament Europejski, w głosowaniu większościowym. Stanowi to jeszcze dalsze odsunięcie od społeczeństwa procesu podejmowania decyzji.

Również Parlament Europejski nabywa nowe istotne uprawnienia, często kosztem parlamentów krajowych. Proponuje się, aby rutynowa metoda tworzenia prawa w Unii obejmowała Parlament Europejski i Radę, działające poprzez głosowanie większościowe na zasadzie współdecydowania. Projekt Konstytucji obejmuje 36 nowych obszarów, w których taka metoda zostanie w przyszłości zastosowana, często zastępując istniejące wymaganie jednomyślności.

Parlament Europejski będzie również posiadał władzę legislacyjną w sprawach prawa karnego i utrzymywania porządku, ponieważ zarzucona zostanie istniejąca metoda międzyrządowa, która daje rządowi i parlamentom krajowym prawo weta. W rzeczywistości instytucje Unii – przez stosowanie nowego prawa europejskiego – ominą parlamenty krajowe i będą wprowadzały prawa, stosowane bezpośrednio do wszystkich ludzi w wszystkich państwach.

Instytucjonalne targowanie się spowodowało więcej uprawnień dla wszystkich: więcej stanowisk i więcej polityków, Prawdziwa Europa Prezydentów. Żadna decyzja lub obszar nie ma wrócić do państw członkowskich, co jest przeciwne zaleceniu z Deklaracji Laeken. Deficyt demokracji będzie rósł dalej.

## KONSTYTUCJA Porządkowanie?

W dniu 26 maja 2003 roku stworzono zunifikowany projekt Konstytucji Europejskiej, uwzględniając wszystkie debaty i proponowane poprawki<sup>38</sup>. System rozważania poprawek był dziwny dla każdego przyzwyczajonego do procedury parlamentarnej. Nigdy nie przeprowadzono głosowania i niewiele włożono wysiłku w pogrupowanie poprawek w sekcje, aby można było podejmować



systematyczne decyzje. Każdy członek miał trzy minuty w czasie każdej sesji na przemawianie (później zmniejszono ten czas do dwóch minut).

W rzeczywistości całe przedsięwzięcie było kontrolowane i aranżowane z góry. Rzeczywiste dyskusje miały miejsce w Prezydium, lub prywatnie między Przewodniczącymi, sekretariatem i państwami członkowskimi. Nawet grupy robocze, gdzie członkowie mieli przynajmniej szansę szerszego przedyskutowania zagadnień były regularnie lekceważone lub ich konkluzje były ignorowane.

Ostatni projekt niewiele odbiegł w zasadniczych kwestiach od pierwszego projektu. Architektura nowej Unii, jej osobowość prawna, jej szerokie cele, jej nowe uprawnienia wyłączne i dzielone, przejęcie przez nią spraw prawa karnego, utworzenie Ministra Spraw Zagranicznych, obowiązki solidarności, generalne głosowanie większościowe i obowiązkowa koordynacja polityki ekonomicznej: to wszystko znalazło się w tym projekcie. Zmodyfikowano kilka budzących wątpliwości właściwości, takich, jak etykieta „federalny”. Ale zostało to z nawiązką skompensowane przez dodanie Unii obowiązku koordynowania polityki zatrudnienia w państwach członkowskich<sup>39</sup>. Inne ostatnie propozycje obejmowały przepis o głosowaniu większością dla niektórych aspektów opodatkowania przedsiębiorstw i administrowania podatkami pośrednimi, oraz dla ujednoczenia transgranicznych środków bezpieczeństwa socjalnego. Również Protokół w sprawie Grupy Euro wydaje się wzywać do „jeszcze ściślejszej koordynacji strategii ekonomicznych w obszarze Euro”, dodając jeszcze jednego prezydenta europejskiego, tym razem dla strefy Euro<sup>40</sup>.

Projekt Konstytucji przejdzie do Konferencji Międzyrządowej [Intergovernmental Conference (IGC)] państw członkowskich, która rozpocznie się prawdopodobnie w Rzymie w październiku. Państwa kandydujące, jakkolwiek nie są jeszcze członkami, będą uczestniczyły w obradach. IGC bez wątpienia zmieni Konstytucję i odbędzie się wiele batalii zanim zostanie ostatecznie określona. Rząd brytyjski posiada już listę „krytycznych” zagadnień, które zdecydowany jest zmienić. Obejmują one:

- koordynację polityki ekonomicznej i zatrudnienia przez Unię;
- wszystkie odwołania do głosowania większością w sprawach polityki zagranicznej i opodatkowania;
- Europejskiego Prokuratora Publicznego;
- głosowanie większością w sprawach procedur karnych;
- wszelkie interwencje Karty Praw Podstawowych w prawo krajowe;
- ujednoczenie bezpieczeństwa socjalnego.

Jednak w czasie negocjacji koncesje nie są jednostronne. Występują ustępstwa i targi. Rząd będzie musiał ustąpić w innych sprawach, aby zapewnić podstawowe zmiany. Ponieważ Rząd był tak ugodowy w czasie pierwszego roku prac Konwentu, utracił cenną grunt i teraz desperacko próbuje zmienić w Konstytucji sprawy, które nigdy nie powinny się w niej znaleźć. A przez koncentrację na pewnych sprawach podstawowych, przejdą wszystkie inne propozycje.

### **Sprawa dla referendum narodowego**

Uznając zasadnicze znaczenie poruszanych zagadnień, większość innych państw członkowskich ogłosiła, że wynik stanie się przedmiotem narodowych referendum. Dania i Irlandia posiadają wymaganie przeprowadzenia referendum w sprawach zmieniających ich konstytucję, przyłączyły się do nich Francja, Hiszpania, Portugalia, Austria i Włochy. Inne państwa muszą się jeszcze zadeklarować. W Niemczech, w których nie można przeprowadzać referendum krajowego, istnieje aktywny ruch żądający zmiany konstytucji tak, aby na referendum pozwolić. W samym Konwencie niemiecka grupa o nazwie „Więcej Demokracji” uzyskała podpisy 95 członków wzywając do przeprowadzenia referendum krajowych i sugerując czerwiec 2004 roku jako ich datę, tak, aby była zbieżna z następnymi wyborami do Parlamentu Europejskiego.

Poparcie dla referendum obejmuje różne grupy spektrum politycznego, obejmuje zarówno federalistów, jak i eurosceptyków. Ci, którzy argumentowali za Konstytucją wierzą, że będzie ona beznadziejnie słaba, jeżeli nie uzyska wyraźnego poparcia społecznego. Inni argumentują, że konstytucje powinny być zawsze aprobowane przez ludzi, a nie przez rządy<sup>41</sup>. Ci, którzy są jej przeciwni wierzą, że byłoby oburzające odmawiać ludziom prawa głosu w sprawie nowego ładu konstytucyjnego zmieniającego sposób, w jaki są rządzeni, w szczególności dlatego, że Konstytucja zaczyna się słowami „Odzwierciedlając wolę obywateli i państw Europy...”<sup>42</sup>.

Co się stanie, jeżeli państwo zagłosuje „nie”? Komisja już na wczesnym etapie określiła ten problem i wyszła z dowcipną sugestią, aby Rządy państw członkowskich wcześniej ogłosiły swoją lojalność wobec nowej Konstytucji a zatem zobowiązały się do obalenia niekorzystnego wyniku referendum. Z drugiej strony sugerowano, aby inne państwa członkowskie po prostu uznały konstytucję za całkowicie nowy traktat i pozostawiły kraje dysydenckie poza Unią.

Eksperci prawni ostatecznie rozwiali takie nadzieje. Istniejące traktaty UE są jasne: każda zmiana wymaga jednomyślnej zgody wszystkich państw członkowskich. Nowa Konstytucja oznacza unieważnienie traktatów. Tak więc każde państwo członkowskie posiada prawo weta i nie można tego ominąć. Państwo lub grupa państw mówiąca „nie” uniemożliwi wprowadzenie Konstytucji i powstanie nowej Unii. Nie mogą one zostać wyrzucone z Unii: nie istnieje taka procedura.

W praktyce, jeżeli państwo zagłosuje nie dla Konstytucji, sprawa będzie musiała zostać rozwiązana politycznie. Dane państwo pozwoli prawdopodobnie



innym na przyjęcie nowego prawa, negocjując pewnego rodzaju członkostwo stowarzyszone, działając z pozycji znacznej siły. Tak więc głosujący nie muszą być zastraszeni groźbami, że głosowanie za odrzuceniem Konstytucji oznacza wykluczenie, izolację i odejście w zapomnienie. W rzeczywistości prowadziło by do negocjowanego rozwiązania, dającemu danemu państwu takie stosunki z Unią, jakich by pragnęło.

Rząd brytyjski wcześniej zdecydował, że, niezależnie od wyników Konwentu, nie odbędzie się referendum nawet, jeżeli implikacje konstytucyjne będą szły bardzo daleko. Spowodowało to zakłopotanie w Konwencie. Czy to nie Rząd brytyjski najbardziej nalegał, że UE musi się stać bardziej demokratyczna, lepiej związana z swoimi obywatelami? Czy nie jest prawdą, że od 1997 roku przeprowadzono w Wielkiej Brytanii 34 referenda, na temat wszystkiego od ustanowienia Zgromadzenia Walijskiego do decyzji czy Hartlepool powinno mieć burmistrza?

Rząd nie posiada również mandatu do ratyfikowania takiej poważnej zmiany konstytucyjnej bez referendum. Manifest Partii Pracy z 2001 nie zawierał żadnego odniesienia do Konwentu ani do żadnych propozycji Konstytucji Europejskiej. W przeciwieństwie do tego zmiany w traktacie z Maastricht zostały podpisane przez Johna Majora przed wyborami powszechnymi w 1992 roku i manifest wyborów powszechnych przewidywał późniejszą ratyfikację.. Poważnym zagadnieniem traktatu z Maastricht była również jedna waluta europejska, w której to sprawie odbędzie się ostatecznie referendum.

Konstytucja Europejska tworzy nową Unię, z nieobliczalnymi konsekwencjami dla sposobu, w jaki jesteśmy rządzani, przez kogo, skąd i przy jakich uprawnieniach. Odmawianie przez rząd referendum oparte jest na wprowadzaniu w błąd i tchórzostwie: wprowadzaniu w błąd próbując zamaskować istotę przedsięwzięcia; tchórzostwie, wynikającej z braku przekonania do swoich własnych argumentów. Musi się to spotkać z sprzeciwem wszystkich, którzy wierzą, że demokracja jest ważniejsza niż wygoda oraz, że o konstytucji muszą zadecydować ludzie.

**David Heathcoat-Amory**

Z publikacji i tłumaczenia korzystamy dzięki uprzejmości Centre for Policy Studies z Londynu oraz Pana Marka Matraszka.



## SŁOWNIK TERMINOLOGII UE

### **Rada Europejska**

Odbywające się co kwartał spotkanie głów państw lub premierów, mające na celu określenie ogólnego kierunku Unii Europejskiej. Prezydentura ulega rotacji między państwami członkowskimi co sześć miesięcy.

### **Rada Ministrów, lub Rada**

Złożona z ministrów rządów, po jednym z każdego państwa, spotykających się w celu podjęcia decyzji dotyczących polityki lub dla uzgodnienia Dyrektyw i Rozporządzeń UE. Uczestnikami mogą być ministrowie spraw zagranicznych, lub inni odpowiedni dla omawianych tematów, np. ministrowie finansów, rolnictwa, itd. Przewodnictwo ulega rotacji między państwami członkowskimi, jak w wypadku Rady Europejskiej. W praktyce większość decyzji jest podejmowanych przez komitety urzędników lub grupy robocze.

### **Komisja Europejska**

Służba cywilna w pełnym wymiarze czasu i „rząd” UE. 20 komisarzy (jeden z każdego państwa, po dwóch z dużych państw); każdy posiada specyficzny zakres odpowiedzialności i są wyznaczani na 5-letnie kadencje. Komisja inicjuje propozycje legislacyjne, czuwa nad traktatami, realizuje politykę i administruje budżetem.

### **Parlament Europejski (EP)**

626 członków, wybieranych co 5 lat według systemu partyjnego. Wielka Brytania posiada aktualnie 87 członków. Generalnie EP posiada podobne uprawnienia do Rady: „współdecydowania” w sprawach legislacji. Uzgadnia również budżet i kontroluje wydatki. Posiada siedzibę w Brukseli i Strasburgu.

### **Europejski Trybunał Sprawiedliwości (ECJ)**

Sąd najwyższej instancji UE, od którego nie ma odwołania. Wydaje decyzje dotyczące obowiązków traktatowych oraz naruszenia prawa Wspólnoty przez instytucje lub państwa członkowskie. Siedziba w Luksemburgu. Nie należy mylić z Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w Strasburgu.

### **Unia Europejska (UE)**

Składa się z ponadnarodowych instytucji wspólnoty Europejskiej, obejmujących większość obszarów polityki („pierwszy filar”), oraz dwóch filarów międzyrządowych zajmujących się polityką zagraniczną i bezpieczeństwem, oraz sprawiedliwością i sprawami wewnętrznymi.

### **Konferencja Międzyrządowa(IGC)**

Szefowie państw lub rządów, spotykający się w celu uzgodnienia zmian traktatu. Każdy członek posiada prawo weta.



## Przypisy:

1. Patrz na przykład orzeczenie Deckera (ECJ ref. C-120/95), w którym orzeka się, że prawo w zakresie ubezpieczeń społecznych, wykluczające refundację z tytułu świadczenia usług zdrowotnych uzyskanych za granicą jest nieważne.
2. Patrz Bruges Group Occasional paper No 45 w sprawie szczegółów nt. wydatków UE ponoszonych na zależne organy polityczne.
3. Raporty zespołów roboczych i wszystkie dokumenty dotyczące Konwentu, można odnaleźć na stronie [www.european-convention.eu.int](http://www.european-convention.eu.int)
4. House of Lords parliamentary answer [HL649], 13 stycznia 2003 r.
5. Termin pomocniczość ['subsidiarity'] nie pojawia się nawet w indeksie orzeczeń ECJ.
6. Paragraf 6 Protokołu w sprawie Stosowania Zasad Pomocniczości i Proporcjonalności. Należy zauważyć, że o ile nie zostało postanowione odmiennie, za każdym razem kiedy mowa o Traktacie w niniejszej broszurze, chodzi o Projekt Konstytucji. Tom I opublikowany dnia 28 maja 2003 i Projekt Konstytucji, Tom II opublikowany dnia 27 maja 2003 r.
7. ESC Press Notice No 24, 16 października 2002 r.
8. Patrz na przykład artykuł Jack'a Straw 'A Constitution for Europe' [Konstytucja dla Europy], *The Economist*, 12 grudnia 2002 r.: „Traktat konstytucyjny, który określa rolę i zadania instytucji, stanowiłby zasadniczy krok naprzód w kierunku tego, by prace unijne cieszyły się większym zaufaniem obywateli Europy”
9. Znalaziono 73 takie rozporządzenia i dyrektywy. Aby zobaczyć pełniejszą listę, patrz dokument przedstawiony przez autora grupie roboczej V dnia 7 sierpnia 2002 r.; dostępny na stronie Konwentu ([www.european-convention.eu.int](http://www.european-convention.eu.int))
10. Artykuł 12 (2) domaga się tego wyłącznego prawa: „Unia powinna mieć wyłączne prawo do zawarcia umowy międzynarodowej w sytuacji, kiedy jej zawarcie jest postanowione w akcie legislacyjnym Unii, kiedy konieczne jest, aby Unia miała możliwość wykonywania swoich uprawnień na płaszczyźnie wewnętrznej, lub kiedy dotyczy ona aktu wewnętrznego Unii.”, Patrz także Rozdział V, Część Trzecia, która szczegółowo opisuje tę procedurę.
11. Artykuł 10 (1) stanowi: „Konstytucja, i prawo przyjęte przez Instytucje Unii w zakresie wykonywania nadanych im uprawnień, będą miały prymat nad prawem państw członkowskich.”
12. „On the legal nature of the Charter of Fundamental Rights’, *Commission Communication*, 11 października 2000 r.
13. Porównaj sprawę Kriel przeciw Niemcom C-285/98, w której ECJ wykorzystała Dyrektywę dotyczącą równego traktowania [Equal Treatment Directive] z 1976, aby zażądać od armii niemieckiej dopuszczenia kobiet do służby w jednostkach czołgów liniowych.
14. Artykuły 31, 34, 35, 37 i 38 Karty.
15. Artykuł II-18.
16. Jest to średni wkład netto w ciągu ostatnich pięciu lat (HM Treasury Cm 5547). Wkład brutto jest oczywiście znacznie większy.
17. *The Economic Background to European Enlargement*, European Research Group, maj 2003.



18. Artykuł III-162 (2).
19. Artykuł III-163 (1).
20. Artykuł III-164.
21. Artykuł III-167.
22. Artykuł III-170
23. Artykuł III-169.
24. Artykuły III-171 do III-173.
25. Artykuł I-27.
26. Artykuł I-39 (2).
27. Artykuł III-196 (2)(b).
28. Artykuł III-194.
29. Artykuł III-201 (2) przewiduje: „Gdy Unia zdefiniowała stanowisko w temacie, który znajduje się w programie Rady Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych, Państwa Członkowskie, które zasiadają w Radzie Bezpieczeństwa powinny zażądać aby Minister Spraw Zagranicznych został poproszony o przedstawienie stanowiska Unii”.
30. Artykuł I-28.
31. Artykuł I-15 (1) mówi: „Kompetencje Unii w sprawach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa będą obejmowały wszystkie obszary polityki zagranicznej i wszystkie pytania dotyczące bezpieczeństwa Unii, włącznie z ciągłym tworzeniem wspólnej polityki obronnej, co może prowadzić do wspólnej obrony.”
32. Artykuł III-207.
33. Projekt wysłany do Prezydium 22 kwietnia 2003 roku.
34. Artykuł I-25 (1).
35. Artykuł I-25 (2) mówi: „Z wyjątkiem, gdy konstytucja przewiduje inaczej, akty Unii mogą być przyjmowane tylko na podstawie propozycji komisji.
36. Artykuł I-26 (2).
37. Artykuł I-32 (1).
38. Alternatywna „Europa Demokracji” została przedłożona przez dziewięciu członków Konwentu, włącznie z autorem niniejszego artykułu. Została opublikowana 30 maja 2003 roku na stronie internetowej Konwentu (patrz CONV 773/03).
39. Artykuł I-14 (3).
40. Protokół Grupy Euro, Aneks II.
41. Takie jest stanowisko radykałów: patrz na przykład, Tom Paine The Rights of Man, „Of Constitutions”.
42. Artykuł I-1 (1).