

Konstytucja dla eurokratów, nie dla narodów

Georges Berthu, MEP (*Mouvement Pour La France, Francja*)

Streszczenie

PROJEKT KONSTYTUCJI EUROPEJSKIEJ przygotowany przez Konwent wzmacnia charakter ponadnarodowy instytucji unijnych, by ustanowić nieodwracalną federalną podstawę dla rozszerzonej Europy.

Super-państwo europejskie oczywiście nie zostało jeszcze ukończony, ale wyznaczono jego ramy, podobnie jak zdefiniowano mechanizmy, które w przyszłości pozwolą na jego dopełnienie bez kolejnej rewizji traktatu.

To ponadnarodowe pogłębienie przyniesie wynik dokładnie odwrotny do powierzonego przez mandat udzielony w Laeken: podporządkowując demokracje krajowe i osłabiając ich kontrolę, bez możliwości zastąpienia ich w sposób jakościowo porównywalny, oddali ono jeszcze bardziej Europę od obywateli, zamiast ich do niej przybliżyć.

Kierunek ten jest owocem błędnej strategii: w obliczu rozszerzenia instytucje europejskie chcą utwierdzić swą władzę, podczas gdy jedynym rzeczywistym rozwiązaniem byłaby geometria zmienna. Zakłada ona poszanowanie demokracji krajowych, co jest jedynym sposobem na powstanie bardziej wolnej i pogodzonej z narodami Europy.

* * *

W grudniu 2000 r. Rada w Nicei rozpoczęła proces opracowywania nowego traktatu, uznając domyślnie, że pomimo wysiłków włożonych w Amsterdamie i Nicei, instytucje europejskie nadal nie osiągnęły równowagi i nadal nie są dostosowane do rozszerzenia. Prawdę mówiąc, równowaga ta jest niemożliwa, gdyż usiłujemy przyjąć największą dotąd krajów do jednolitego instytucjonalnego młyna, jakim jest super-państwo.



Niestety, jak stwierdzono przy opracowywaniu traktatu amsterdamskiego i Niemieckiego, nowy proces znalazł się w rękach federalistów, tak że jego wynik nie jest lepszą odpowiedzią na istniejące problemy niż dotychczasowe traktaty.

Faktycznie „Konwent w sprawie przyszłości Europy”, pod przewodnictwem Valéry’ego Giscarda d’Estaing, powołany na szczycie Rady w Laeken (grudzień 2001 r.), rzucił się „na złamanie karku” do redakcji konstytucji europejskiej, która nie rozwiązuje nierozwiązywalnego równania, jakim jest rozszerzenie, a w dodatku jeszcze bardziej oddala Europę od jej narodów.

Od 18 lipca br. dysponujemy ostatecznym projektem Konwentu przedłożonym konferencji międzyrządowej. Zredagowaliśmy do niego komentarz z podziałem na artykuły, opublikowany na naszej stronie internetowej www.autre-europe.org.

Projekt ten w całości podporządkowany jest celowi ustanowienia nieodwracalnych ram dla super-państwa, które miałyby (niesłusznie) być jedynym sposobem zarządzania rozszerzoną Europą.

Niestety postulat ten oznacza więcej ponadnarodowości, a więc mniej poszanowania demokracji krajowych, po prostu mniej demokracji. A za sprawą okrutnej ironii historii, deficyt demokracji doprowadzi do zablokowania zasadniczego, w zamierzeniach jego obrońców, celu super-państwa, jakim jest zarządzanie rozszerzoną Europą.

Projekt Konwentu nie kończy budowy super-państwa. Wprowadza jednak ogólne ramy i mechanizmy, które będą mogły doń doprowadzić (jak na przykład „klauzule-kładki”) bez praktycznie żadnej późniejszej rewizji.

Stosując metodę Monneta, aż do dzisiaj cel ostateczny był ukryty. Konstrukcja europejska, mówiono żeby „zamydlić oczy”, jest dziełem samym w sobie. Taktyka ta skończyła się. W projekcie konstytucji widzimy wyłaniające się osobno super-państwo.

I. Pięć kryteriów super-państwa

1. Nadrzędność prawa europejskiego

Artykuł I-10 projektu konstytucji oświadcza: „Konstytucja i prawo uchwalone przez instytucje Unii wykonujące przyznane jej kompetencje, mają pierwszeństwo przed prawem państw członkowskich”. Inaczej mówiąc, Konstytucja Europejska i wszystkie kolejne prawa europejskie (w tym zwykle rozporządzenie Komisji) mają wartość wyższą niż Konstytucje krajowe, uchwalone nawet w najbardziej uroczystej formie.

Idea ta była już obecna w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości od lat 60. i nawet została wprowadzona w sposób pokątny do protokołu traktatu amsterdamskiego. Jednak nie wolno nabrać się na argument federalistów twierdzących, że nie ma w tym nic nowego:

1. Po pierwsze, w chwili gdy Trybunał Sprawiedliwości opracowywał orzecznictwo, kompetencje wspólnotowe były ścisłe i zawężone, ograniczone zasadniczo do kwestii zewnętrznej polityki handlowej dotyczącej towarów, a w dodatku było to przed epoką globalizacji. Otóż kompetencje Wspólnoty były stopniowo poszerzane, aż do kwestii, które dziś naruszają istotę suwerenności, a nikt nie zastanowił się, czy orzecznictwa nie należałoby ponownie zanalizować, ani w jaki sposób to zrobić.

2. Orzecznictwo to zostało wyizolowane do grona prawników, ale żaden rząd nie ośmielił się nigdy wpisać go wyraźnie do traktatów ani otwarcie zaproponować jego ratyfikację przez narody. Jest to zresztą jeden z powodów ciągłego nieporozumienia pomiędzy Brukselą a obywatelami. Ci ostatni nadal nie przyzwyczaili się do skojarzenia, że to Bruksela uchwała prawo nadrzędne, ponieważ po prostu nigdy im tego nie powiedziano i nie poproszono ich o zgodę w tej kwestii.

A zatem po raz pierwszy projekt konstytucji ośmiela się przekroczyć granicę i powiedzieć ludziom wprost: „Wasze narody nie mają już władzy”.

Zgodnie z logiką artykuł I-5 projektu deklaruje, że „Unia respektuje tożsamość narodową państw członkowskich”, ale nie mówi, że respektuje suwerenność narodową, gdyż ta nie będzie już istniała.

Aby skuteczniej głosić wyższość prawa europejskiego, dokonuje się zamiany słów: artykuł I-33 nazywa dawne rozporządzenia i dyrektywy „ustawami europejskimi” i „europejskimi ustawami ramowymi”. Nazwy te mają najwyraźniej na celu nadać szczególną rangę aktom europejskim i przenieść na nie część legitymacji, którą cieszyły się ustawy krajowe. Jednakże nazwy te są w wysokim stopniu przywłaszczane: zazwyczaj ustawy uchwała Parlament w pełnym tego słowa znaczeniu. Otóż Parlament Europejski takim nie jest, ani z punktu widzenia prawowitości (gdyż obywatele uznają go w stopniu dużo mniejszym niż Parlamenti krajowe), ani ze względu na status prawny (gdyż nie reprezentuje on w pełni suwerenność narodu europejskiego).

2. Fuzja „filarów”

Projekt konstytucji europejskiej łączy Traktat Unii Europejskiej i Traktat Wspólnoty. Wraz z nimi dokonuje fuzji tak zwanych od czasów Maastricht „filarów”, to znaczy procedur wspólnotowych (rynek wewnętrzny...) i dwóch filarów kierujących się procedurą międzyrządową (wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa, współpraca policyjna i sądowa...).

Fuzja ta prowadzi definitywnie do zdefiniowania procedury prawa wspólnotowego (procedury wspólnotowej) i dopasowania do niej, prędzej czy później, wszystkich innych procedur. Upowszechnia się monopol na podejmowanie inicjatyw Komisji, głosowanie kwalifikowaną większością w Radzie i współdecydowanie z Parlamentem Europejskim. Zwłaszcza w dziedzinie budżetowej znika pojęcie „wydatków obowiązkowych”, a wraz z nim ochrona dla naszego rolnictwa. Inny przykład: w zakresie „prze-



strzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości” (były trzeci filar) znosi się całą „misterną pracą” z Amsterdamu i Nicei na rzecz większego „uproszczenia”, powszechnego zastosowania współdecydowania kwalifikowaną większością głosów, zwłaszcza w odniesieniu do kontroli na granicach, azylu i imigracji. Idzie to tak daleko, że artykuł III-166-3 czuje się zobowiązany zaznaczyć, iż postanowienia te „nie naruszają kompetencji państw członkowskich dotyczących geograficznego określenia swych granic”. To świadczy o tym, do jakiego stopnia jesteśmy ograbieni z naszych uprawnień.

W podobny sposób fuzja traktatów prowadzi do znakomitego rozszerzenia orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości: wcześniej zajmował się on zasadniczo sprawami wspólnotowymi i jedynie wyjątkowo włączał się w ramy międzyrządowe. Teraz, po fuzji, będzie działał praktycznie wszędzie. To nowe rozszerzenie, wraz ze skutkami wynikającymi z włączenia Karty Praw Podstawowych, zmierza do przekształcenia Trybunału Sprawiedliwości w prawdziwy Federalny Sąd Najwyższy.

3. Osobowość prawna

Jednostka centralna o nazwie Unia Europejska, wynikająca z fuzji traktatów i połączenia Unii ze Wspólnotą, otrzymuje osobowość prawną (wcześniej miała ją jedynie Wspólnota). Innowacja ta oznacza, że odtąd Unia Europejska będzie mogła pod względem prawnym być osobnym podmiotem międzynarodowym. Będzie mogła negocjować, działać, podpisywać traktaty w licznych dziedzinach w imieniu własnym, a nie w imieniu państw członkowskich.

Równolegle uzyskuje ona prawo do zawierania w wielu sprawach umów międzynarodowych po negocjacjach, które będą przeważnie zatwierdzane w głosowaniu kwalifikowaną większością w Radzie (zob. artykuł III-227, zwłaszcza paragraf 9).

Wydaje się oczywiste, że niebawem ta jednostka międzynarodowa będzie się domagała miejsca w Radzie Bezpieczeństwa ONZ i że prawdopodobnie to Francja będzie namawiana do tego, by oddać jej swoje (ponieważ Wielka Brytania jest niezwykle ostrożna w kwestii wszystkich tych zmian). Zresztą proces „jednego krzesła” już się rozpoczął w dziedzinie finansowej wraz z artykułem III-90-3.

4. Upowszechnienie procedury ponadnarodowej

Projekt konstytucji upowszechnia ponadnarodową procedurę decyzyjną. Europejskie akty o charakterze legislacyjnym podlegają teraz procedurze zatwierdzania prawa wspólnotowego, tak zwanej „zwykłej procedurze legislacyjnej”, która obejmuje podejmowanie decyzji kwalifikowaną większością głosów w Radzie Ministrów i współdecydowanie z Parlamentem Europejskim (zob. artykuł III-302). Kwalifikowana większość i współdecydowanie zostają same w sobie tak rozszerzone, że niemal powszechne. Mamy więc do czynienia z jak najbardziej ponadnarodową procedurą decyzyjną, procedurą super-państwa.

Artykuł I-24 systematyzuje decyzje podejmowane kwalifikowaną większością (lub w niektórych wypadkach super-kwalifikowaną) w Radzie. Jednomyślność

jest zachowana jedynie w kilku szczególnych dziedzinach (polityka zagraniczna, obronność, podatki, ratyfikacja samego traktatu...), ale wprowadza się cały system „kładek” pozwalających na to, by Rada Europejska decydowała jednomyślnie w sprawach, które odtąd w Radach Ministrów uchwalane będą kwalifikowaną większością w dziedzinach, które jeszcze nią nie są objęte (zob. cytowane już artykuły I-24-4 i III-201-3).

W szczególnym przypadku polityki zagranicznej, zasada jednomyślności głoszona (zresztą z dużym opóźnieniem) w artykule I-39-7, jest poddana obowiązkowi osiągnięcia „stale rosnącego stopnia zbieżności” (artykuł I-39-1), a przede wszystkim obłożona tak skomplikowanymi derogacjami (artykuł III-201), że można się zastanawiać, czy chodzi rzeczywiście o tę zasadę.

Francja w tej kwestii przyjęła w Konwencji stanowisko błędne, gdyż domagała się upowszechnienia kwalifikowanej większości i współdecydowania z Parlamentem Europejskim, ale jako pierwsza odmówiła ich w najbardziej interesujących ją dziedzinach: w zakresie rolnictwa nie zgodziła się na współdecydowanie; a w sprawie międzynarodowych negocjacji handlowych dotyczących „usług kulturalnych” odrzuciła kwalifikowaną większość. W obu tych punktach przegrała. W szczególności w kwestii usług kulturalnych Francja uzyskała utrzymanie jednomyślności w międzynarodowych negocjacjach handlowych jedynie wtedy, gdy istnieje zagrożenie dla różnorodności kulturowej i językowej Unii (artykuł III-217-4). Jednak pojęcie to trudno było zinterpretować, a ponieważ dowiedzenie tego spoczywa na państwie wnioskującym, a rozsądza Trybunał Sprawiedliwości, można domyślać się, że klauzula ta pozbawiona jest wszelkiej skuteczności (zob. nasze komentarze do artykułu I-12).

To ogólne rozciągnięcie decydowania kwalifikowaną większością jest bardzo pewnym kryterium postępu zasady ponadnarodowości. Właściwie nawet fakt, że jednomyślność jest wymagana w nowej klauzuli rewizyjnej, nie ma wielkiego znaczenia, ponieważ w obecnie obowiązującym traktacie ponadnarodowość już dokonała swego dzieła.

Jednocześnie zmieniono definicję kwalifikowanej większości w Radzie, by osadzić ją na dwóch osobnych kryteriach: większości państw reprezentującej trzy piąte (60%) „ludności” Unii (artykuł I-24). Ma to wyraźnie na celu lepsze uzasadnienie stosowania większości poprzez wprowadzenie pseudodemokratycznego kryterium (gdyż nie istnieje „jedna ludność” Unii, a jest ich wiele). Reforma ta wzbudza zażarty sprzeciw małych państw. Widzą w niej ryzyko silniejszego wpływu państw wielkich (które to ryzyko rozpoznają także w instytucji Przewodniczącego Rady Europejskiej – zob. dalej).

5. Włączenie Karty Praw Podstawowych

Projekt konstytucji proponuje włączenie do jej części II, Karty Praw Podstawowych, która została uchwalona w grudniu 2000 r. przez Radę w Nicei, jako

– wtedy- forma zwykłej deklaracji politycznej. Włączenie praw podstawowych do Konstytucji jest cechą wyróżniająca państwo, określającą najwyższe prawo, któremu podlegają obywatele. Konstytucja niemiecka na przykład w swej pierwszej części zawiera „Prawa podstawowe”.

Włączenie Karty do konstytucji europejskiej doprowadziłoby, jeśli wierzyć ostatnim opracowaniom, do być może największego transferu kompetencji na niekorzyść państw członkowskich, z jakim mieliśmy do czynienia od rozpoczęcia konstrukcji europejskiej.

Jak można się było spodziewać, Karta w sposób podniosły deklaruje (artykuł II-51), że: „nie stwarza żadnych nowych kompetencji ani zadań dla Unii”. Tym niemniej odtąd kraje nie będą już określały w sposób niezależny praw swych obywateli. Gdyby któryś z nich chciał zmienić u siebie jedno z praw Karty, musiałby uzyskać zgodę wszystkich partnerów, w przeciwnym wypadku byłoby to niemożliwe.

Z transferu kompetencji bez wątpienia skorzysta przede wszystkim Trybunał Sprawiedliwości: to prawdopodobnie on bardziej niż jednomyślna Rada w przyszłości zmieni w przyszłości prawa podstawowe na drodze orzecznictwa. Nie zmienia to faktu, że prawa te w dużym stopniu wymkną się spod wpływu demokracji krajowych.

II. Zasięg nowej zasady konstytucyjnej

Uchwalenie konstytucji europejskiej oznacza wykucie w marmurze zasad super-państwa, które właśnie omówiliśmy.

Słowa mają znaczenie. Jeżeli Konwent, zgodnie z propozycją Valéry’ego Giscarda d’Estaing, zdecydował się nazwać swój projekt „Konstytucją” zamiast „traktatem podstawowym”, to dlatego, że chciał wprowadzić nową ideę, ideę centralnej ponadnarodowej całości wyposażonej we władzę wyższą od narodów i zalegalizowanej w uroczysty sposób w oczach ludzi. Gdyby takiej motywacji nie było, nie byłoby także powodu, by mówić o konstytucji.

Należy w tym miejscu przypomnieć sformułowanie Komisji Europejskiej z komunikatu z 22 maja 2002 r.; tekst ten miałby „dla Unii taką samą wartość jak Konstytucja dla państwa członkowskiego”. Byłaby to zatem super-Konstytucja super-państwa. Na marginesie odnotujmy, że Trybunał Sprawiedliwości tym samym stałby się super-Trybunałem Konstytucyjnym, nadrzędnym wobec krajowych sądów najwyższych.

Niektórzy kwestionują fakt, że chodzi o prawdziwą konstytucję prawdziwego super-państwa, pomimo jaskrawych dowodów występujących w tekście. Przycaczają oni dwa argumenty, które nie wydają nam się przekonujące:

1. Przyszłe rewizje, tak jak wejście w życie obecnego projektu, nadal podlegają zasadzie jednomyślności, co przewidują artykuły IV-7 i IV-8.

Po pierwsze, wydaje się, że argument ten dałby się obronić: bardziej należałoby się spodziewać rewizji zatwierdzonej większością głosów. Jednak po szczegółowej analizie tekstu wydaje się on fałszywy z dwóch powodów:

- obecny projekt zawiera już wszystkie kryteria super-państwa i nie pozostaje wiele podstawowych zasad do zmienienia, by je ustanowić;
- pomimo że pewne istotne decyzje podejmowane są nadal jednomyślnie, wprowadza się cały system „kładek”, które pozwolą na przesunięcie decyzji w tryb większościowy bez konieczności rewizji traktatu (zob. generalnie artykuł I-24-4, a co do wszystkich przypadków, załącznik 2 naszych komentarzy do traktatu).

Zresztą nie jest to jeszcze ostateczny projekt konstytucji, która zostanie uchwalona przez Konferencję Międzyrządową. Przewidując ją, Komisja już teraz domaga się zniesienia sporej części decyzji podejmowanych jednomyślnie, które nadal istnieją w projekcie Konwentu.

Zasadniczo więc skok w kierunku ponadnarodowości został już wykonany w obecnym tekście, tak że dokładne warunki kolejnych rewizji nie mają znaczenia. Pozorne utrzymanie formuły tradycyjnej jednomyślnej rewizji w artykule IV-7 jest sprytną sztuczką.

2. Projekt konstytucji przewiduje prawo do wystąpienia, które w pewien sposób nadaje konkretny kształt resztki suwerenności.

Artykuł I-59 jest faktycznie dobrą innowacją, gdyż może teoretycznie pokazać, że demokracje krajowe mają ostatnie słowo. Jednakże należy zauważyć, że klauzula ta istnieje także w wielu państwach federalnych i nie jest ona sprzeczna z ideą państwa ani konstytucji federalnej. Ponadto, dobrowolny charakter artykułu I-59 obecnego projektu jest całkiem wątpliwy z dwóch powodów:

- opisywana przezeń procedura wystąpienia jest niemal niemożliwa do realizacji, jeśli inni partnerzy się sprzeciwiają;
- a przede wszystkim, daje on odpowiedź na problemy z definicji wyjątkowe. Nie są to problemy najczęściej spotykane: kraje nie mogą grozić opuszczeniem Unii każdorazowo, gdy pojawia się rozbieżność w sprawie jakiegokolwiek tekstu. Prawdziwy problem to demokracja - to znaczy suwerenność demokracji krajowych – w codziennym życiu Unii. Tego problemu „Konstytucja” nadal nie rozwiązuje. A nawet przeciwnie, można się zastanawiać, czy wprowadzenie prawa do wystąpienia nie posłuży do zawołanej sugestii: „Jeśli nie jesteście zadowoleni, możecie odejść”.

III. Dyskusyjne i skomplikowane reformy mechanizmu instytucjonalnego

Według oficjalnej tezy przedstawionej przez Valéry’ego Giscarda d’Estaing, projekt konstytucji europejskiej umacnia jednocześnie trzy filary instytucji:



Parlament Europejski, Komisję i Radę. Przewodniczący Konwentu wyciąga stąd wnioski, że ogólna równowaga instytucjonalna nie została zmieniona.

W rzeczywistości tak nie jest. Po pierwsze, pierwotna równowaga instytucjonalna przewidziana w traktacie rzymskim od dawna jest niszczonej z korzyścią dla Komisji Europejskiej, szczególnie poprzez wprowadzenie kwalifikowanej większości w Radzie i rozwój kompetencji Parlamentu Europejskiego. Obecny projekt Konwentu tylko ten brak równowagi uwypukla.

1. Umocnione instytucje ponadnarodowe

Parlament europejski jest w powszechnej opinii wielkim zwycięzcą Konwentu. Uzyskuje on pełną „funkcję legislacyjną i budżetową” (artykuł I-19). Rozszerza silnie swe kompetencje poprzez upowszechnienie współdecydowania jako normalnego trybu uchwalania „ustawy europejskiej”. Powiększa znacznie swe uprawnienia budżetowe, uzyskując ostatnie słowo w sprawie samego budżetu oraz wieloletnich ram finansowych. „Wybiera” odtąd Przewodniczącego Komisji (artykuł I-19-1) w zależności od wyników wyborów europejskich (artykuł I-26) i zatwierdza ustanowienie kolegium, na wzór Parlamentu krajowego umocowującego rząd. (Na marginesie odnotujmy, że dysproporcja reprezentacji Parlamentarnych pomiędzy Niemcami (99 deputowanych) i innymi wielkimi krajami (Francja 72 deputowanych) po rozszerzeniu do 27, zgodnie z ustaleniami Traktatu z Nicei, często później krytykowana, nie została skorygowana przez Konwent. Zachował on ilości ustalone w Nicei na przyszłe wybory europejskie (2004), i zaproponował w późniejszym czasie inny sposób liczenia, nazwany „proporcjonalnością malejącą”, ale nie zmieniający zasadniczo relacji Francja/Niemcy.)

Komisję Europejską, co zauważano rzadziej, także można by ogłosić *ex aequo* wielkim zwycięzcą. Po pierwsze, w wymiarze symbolicznym, po raz pierwszy w traktacie mówi się, że „promuje ogólny interes europejski”, jak gdyby była stworzona ze specjalnej materii, która pozwala jej zrozumieć to, czego inni nie rozumieją. Jej monopol na inicjatywę staje się zasadą ogólną (artykuł I-25-2). W szczególności zostaje on silnie rozszerzony poprzez automatyczny skutek włączenia trzeciego filaru do filaru wspólnotowego (z zastrzeżeniem wyjątku przewidzianego w artykule I-41-3 w zakresie współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych). Ponadto projekt wyraźnie potwierdza, że Komisja zapewnia zewnętrzne przedstawicielstwo Unii we wszystkich kwestiach poza polityką zagraniczną i obroną. Jako że minister spraw zagranicznych, który realizuje politykę zagraniczną zdefiniowaną przez Radę, jest jednocześnie wiceprzewodniczącym Komisji (artykuł I-27), przewodniczy Radzie Ministrów „spraw zagranicznych” i posiada mocno autonomiczne uprawnienia w zakresie inicjatywy, widzimy, że pozycja Komisji w dziedzinie stosunków zewnętrznych została globalnie bardzo umocniona.

Redukcja liczby komisarzy „aktywnych” (do poziomu 15, w tym przewodniczący i „minister” spraw zagranicznych) miała początkowo na celu usatysfakcjonowanie dawnych żądań federalistów). Faktycznie zawsze uważali oni, że Komisja miałaby postawę bardziej ponadnarodową, gdyby zrezygnowała z zasady „jedno państwo – jeden komisarz”. Sama Komisja była kiedyś za złamaniem tej ekwiwalencji. Ale co za pech: w chwili, gdy Konwent w końcu to żądanie uwzględnił, Komisja nagle zmieniła zdanie dostrzegając, że istnienie związku ze wszystkimi państwami członkowskimi jest niezbędne dla jej wiarygodności. Zatem końcowy los reformy redukującej ilość komisarzy nie jest pewny.

Trybunał Sprawiedliwości, jak widzieliśmy powyżej, także bardzo się umocnił poprzez rozszerzenie orzecznictwa związanego z fuzją filarów, przez potwierdzenie jego roli ostatecznego sędziego w sprawie subsydiarności (załącznik II, projekt protokołu w sprawie stosowania zasad subsydiarności czy proporcjonalności, artykuł 7), dodanie nowych kompetencji (Karta, etc...) i nabycie statusu super-Trybunału Konstytucyjnego.

2. Rada Europejska ograniczona

Sama Rada Europejska staje się instytucją europejską prawa wspólnotowego, a więc zostaje włączona w mechanizmy traktatu (artykuł I-18).

Można byłoby zastanowić się, czy ewolucja ta nie doprowadzi do lepszego wzięcia w swoje ręce instytucji przez Radę Europejską. Faktycznie tak się nie stanie. Zresztą artykuł I-20 dokładnie precyzuje, że Rada nadal nadaje impulsy i definiuje ogólne priorytety polityczne, ale nie posiada ani nie nabywa żadnej funkcji legislacyjnej. Włączenie Rady Europejskiej do instytucji musi być zatem raczej uważane za początek normalizacji tej instancji, która dotąd nie podlegała normom.

Przy okazji zauważamy, że zgodnie z projektem i na drodze odstępstwa od zasady ogólnej, Rada decyduje nie kwalifikowaną większością, ale na drodze „konsensu” (artykuł I-20). Jednakże słowo konsens nie zostało zdefiniowane i może otrzymać kilka bardzo różnych interpretacji (dla jednych jest to sytuacja, w której strony różnią się tylko w niewielkich sprawach, a co do istoty pozostają zgodne, dla innych chodzi o sytuację, w której przeciwnicy znajdują się w małej mniejszości). Wydaje się niewiarygodne, że konstytucja nie wyjaśnia tak kluczowego zagadnienia.

Stały Przewodniczący Rady Europejskiej jest nowością w projekcie Konstytucji. Faktycznie, Valéry Giscard d'Estaing zaproponował skończenie ze zmiennymi prezydencjami ponieważ sześciomiesięczna kadencja nie pozwala na poważną i ciągłą pracę. Prawdopodobnie propozycja ta w zamierzeniu miała także wzmocnić Radę wobec Komisji. Ale VGE musiał ugiąć się pod naporem ataków kierowanych lub pilotowanych z Komisji, tak że na zakończenie prac Konwentu rola Przewodniczącego Rady Europejskiej zostaje pomniejszona i ograniczona. Nie jest to „przywódca” Rady Europejskiej, jak to było początkowo zamierzone, ale zwykły koordynator. W dodatku koordynacja ta musi odbywać się „we współpra-



cy z Przewodniczącym Komisji” w zakresie przygotowania i nadzorowania prac Rady (artykuł I-21-2).

Przewodniczący Rady Europejskiej zapewnia zewnętrzne przedstawicielstwo Unii w dziedzinach podlegających wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa (artykuł I-21-2), ale prerogatywa ta musi zgodzić się z prerogatywami ministra spraw zagranicznych – wiceprzewodniczącego Komisji, który także zapewnia reprezentację w zakresie WPZiB i tę politykę realizuje (artykuł I-27-2). Niezbyt dobrze widać, w jaki sposób wszystkie te kompetencje miałyby współgrać, w każdym razie jasne jest, że Przewodniczący Rady Europejskiej straci ogromną część autonomii, którą przyznano mu na początku prac Konwentu.

Na koniec Przewodniczący Rady Europejskiej nie ma prawa do równoległego sprawowania mandatu krajowego (artykuł I-21-3), ale nie zakazano mu jednoczesnego sprawowania mandatu europejskiego. Innymi słowy można sobie wyobrazić w skrajnej sytuacji, że funkcja Przewodniczącego Rady Europejskiej mogłaby być pełniona przez Przewodniczącego Komisji, a tym samym obie funkcje zostałyby połączone. Niektórzy federaliści wyrażali w trakcie Konwentu takie życzenie otwarcie. Naturalnie nie stałoby się to jutro, ale sam fakt postawienia takiej hipotezy, która celowo w Konstytucji nie jest wykluczona, dobrze pokazuje, do jakiego stopnia istnieje ryzyko, że Przewodniczący Rady Europejskiej zostanie pożarty przez system. Co gorsza, w takim wypadku może on posłużyć za narzędzie zawłaszczone przez Komisję.

3. Rady Ministrów przekształcone w instytucje ponadnarodowe

Nie należy zapominać, że rzeczywiste decyzje, czyli te, które mają wartość legislacyjną, podejmowane są, wspólnie z Parlamentem Europejskim, przez poszczególne Rady Ministrów, co znajduje potwierdzenie w artykule I-22-1. Otóż Rady te obradują i nadal obradować będą, decydując kwalifikowaną większością głosów (artykuł I-22-3). Innymi słowy, trzeba przestać myśleć, że Rady Ministrów są gremiami, gdzie wyrażana jest suwerenność narodowa. Działo się tak rzeczywiście w pierwotnej metodzie wspólnotowej, gdzie decyzje w Radach zapadały jednomyślnie. Ale dziś tak już nie jest: upowszechnienie kwalifikowanej większości zmienia ich charakter. W tym samym kierunku zmierza przepis przewidujący, że Radzie Spraw Zagranicznych przewodniczy minister spraw zagranicznych, który sam przecież nosi „podwójną czapkę” Komisji i Rady Europejskiej.

Rady Ministrów staną się zatem instytucjami ponadnarodowymi, jeśli nie z nazwy (jak Komisja), to przynajmniej w trybie decyzyjnym.

Z tego powodu wspólnotowa metoda także zmienia swój charakter. Będąc początkowo dialogiem pomiędzy biegunem „suwerenności narodowej” (Rada) i biegunem „współpracy europejskiej” (Komisja), staje się teraz ponadnarodową procedurą decyzyjną, której trybiki także są ponadnarodowe. W końcu fakt, że Brytyjczycy uzyskali w artykule pierwszym konstytucji (artykuł I-1-1), zastąpienie poję-

cia „na sposób federalny” przez „na sposób wspólnotowy”, ma wydźwięk jedynie symboliczny. W rzeczywistości tryb wspólnotowy stał się federalny.

4. Przerwane różnicowanie

Podczas gdy pierwszy komunikat Komisji, w maju 2002 r., opierał się w całości na odniesieniu do jednolitego modelu instytucji europejskich, wydawało się, że dyskusje w Konwencji zmierzają do pogłębienia pojęcia zróżnicowania. Niestety tendencja ta nie posunęła się zbyt daleko, gdyż szybko zderzyła się a dogmatem super-państwa.

Widzimy, że pojawia się w szczególności nowa wzmocniona współpraca w dziedzinie Europejskiej Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i w zakresie obronności (zwana „współpracą strukturalną” lub „ściślejszą współpracą”). Pomimo że autorzy projektu nie powierzyli tu żadnej roli Komisji, by nie bardziej nie zrażać potencjalnych członków, te nowe ramy wydają się mało pociągające.

We wszystkich innych dziedzinach wzmocniona współpraca jawi się jako wycieczona droga do „wzmocnienia procesu integracji”, jak mówi sformułowanie artykułu I-43-1, pojawiające się po raz pierwszy w traktacie nicejskim. Władza Komisji jest decydująca. Członkowie będą mogli uchwalić procedury decyzyjne większością, nawet w dziedzinach, gdzie konstytucja przewiduje ogólnie stosowanie jednomyślności.

W efekcie, wzmocniona współpraca nie jest instrumentem geometrii zmiennej, jakiej oczekiwaliśmy, by poszerzona Unia mogła funkcjonować z poszanowaniem demokracji krajowych. Jest to raczej instrument do tego, by niektóre kraje mogły szybciej kroczyć na drodze do super-państwa, a następnie wywierać wpływ na pozostałe za pomocą mechanizmów unijnych.

IV. Duży brak: instrumenty mające służyć nawiązaniu kontaktu z obywatelami

Istota zatem tkwi w tym, że mamy do czynienia z konstytucją super-państwa europejskiego, nieukończoną, ale zmierzającą do ukończenia. Oczywiście projekt ten zawiera wiele innych postanowień, nowe rozszerzenie zakresów kompetencji wspólnotowych lub dyskusyjnych i złożonych reform mechanizmów instytucjonalnych.

W trakcie trwania Konwentu najżywsze debaty na pierwszy plan wysuwały skład Komisji czy ustanowienie Przewodniczącego Rady Europejskiej. Reformy te nie są nieinteresujące i zasługują z pewnością na prawdziwą dyskusję. Ale to nie jest normalne, że przesłoniły fundamentalną zmianę, dokonaną praktycznie bez walki od początku Konwentu, czyli redakcję ram konstytucyjnych dla super-państwa.

Jeśli chodzi o instytucje, nasze stanowisko jest proste: niezależnie od składu Komisji, niezależnie od organizacji Rady, niezależnie od narodowych kontyngentów europejskich deputowanych, najważniejsze jest utrzymanie silnych zwią-



ków z demokracjami krajowymi, poprzez uznanie prawa weta dla Parlamentów krajowych. Gdyby przyjęto prawo weta, wszystko inne pozostałoby względne.

W całej tej sprawie jak zwykle kompletnie stracono z oczu punkt wyjściowy. Na początku chciano przybliżyć Europę do obywateli, wypełniając braki demokracji. Ale projekt konstytucji, w którego kierunku poszedł Konwent pod wpływem federalistów, w niczym nie odpowiada temu zadaniu. W lekturze nie widać nic, co miałyby jutro sprawić, by obywatele poczuli się mniej bezsilni wobec konstrukcji europejskiej i bardziej ją polubili. Gdyby projekt Konwentu został przyjęty, byłoby tak samo jak wcześniej, a z pewnością nawet gorzej.

Faktycznie, ponadnarodowość będąca główną osią projektu skutkuje oddaleniem instytucji od obywateli, gdyż odbiera kompetencje parlamentom krajowym, bliskie narodom i odbierane jako prawowite, by przekazać je Parlamentowi Europejskiemu i Komisji, uważanym za oddalone i posiadające o wiele słabszą legitymację. Sytuację tę można streścić słowami: „Więcej ponadnarodowości równa się więcej oddalenia i mniej demokracji”.

Bardzo chcielibyśmy, by Konwent postawił to pytanie i starał się na nie odpowiedzieć. Ale tak się nie stało. Na początku prac Valéry Giscard d'Estaing przeżuwał ten problem, gdy zaproponował instrumenty nieznanе dotąd w annałach federalistów, takie jak utworzenie „Kongresu narodów” złożonego z przedstawicieli parlamentów krajowych, czy przyznanie im prawa do kontroli subsydiarności. Ale propozycje te zostały zminimalizowane do zera kontraktami Komisji i Parlamentu Europejskiego.

U kresu drogi po Kongresie Narodów nie pozostał najmniejszy ślad.

Co do kontroli subsydiarności, znajduje się ona w „Protokole w sprawie stosowania zasady subsydiarności i proporcjonalności” umieszczonym w załączniku II Konstytucji. W następstwie kolejnych degradacji parlamenty krajowe mają już tam stanowisko śmiesznie słabe: podczas gdy to one ratyfikują traktaty i powinny być najwyższymi sędziami w sprawie ich wykładni, otrzymują zaledwie prawo do kierowania do instytucji europejskich „umotywowanej opinii”, kiedy uznają, że propozycja Komisji nie jest zgodna z zasadą subsydiarności. Jednakże w konsekwencji tej umotywowanej opinii instytucje nie są do niczego zobowiązane. Jeśli jedna trzecia parlamentów krajowych podziela to samo zdanie, Komisja jedynie „powinna ponownie rozważyć swoją propozycję”, ale nie musi jej zmieniać czy wycofać. Może ją po prostu i zwyczajnie utrzymać (protokół, artykuł 6). Faktycznie ostateczny arbitraż w sprawie granic subsydiarności przypadnie Trybunałowi Sprawiedliwości, jeśli państwo członkowskie zwróci się do niego zgodnie z zasadami, które istnieją już teraz. Innymi słowy, nic się nie zmieni. Rozsądzanie przez narodowe demokracje jest odda-



lone na korzyść arbitrażu Najwyższego Trybunału, który jak wiadomo, zmierza raczej w kierunku rozszerzenia kompetencji wspólnotowych.

Gdyby rzeczywiście chciano nawiązać ponowny kontakt z obywatelami, należałoby nie zagłębiać się w ponadnarodowość, ale umocować Europę w demokracjach krajowych. Pod tym względem brak w szczególności:

- na poziomie symboli, silnej preambuły powołującej się na charakter Europy. Uważamy za niewiarygodne, że w całej preambule nigdzie nie figuruje słowo „naród”. Za równie niewiarygodne uważamy, że nie ma żadnego odniesienia do korzeni i wartości krajów Europy, a przede wszystkim do korzeni chrześcijańskich. Uważamy za niewiarygodne w końcu, że nigdzie nie mówi się, choćby na równi z „humanizmem”, o wierze w Boga, która jest dziś właściwa dla większości Europejczyków. Wszystkie te braki wyraźnie świadczą o woli odłączenia Europy od narodów;

- na poziomie zasad, artykułu jasno wyrażającego, że Unia przestrzega suwerenności swych krajów członkowskich;

- na poziomie mechanizmów prawnych, przepisów zasadzających rzeczywiście Europę w jej narodach. Przez cały czas trwania Konwentu występowaliśmy z licznymi propozycjami w tej kwestii, które streszczone zostały w książce „*La Convention vers le super-Etat?*” (wyd. François-Xavier de Guibert, 2003). Spośród tych propozycji, najważniejsze wydaje nam się naleganie na prawo weta (lub powstrzymania się od udziału) dla parlamentów krajowych w kształcie, jaki zaprezentowaliśmy na konferencji w Domu Europy 6 lutego 2003 r.: „Veto i demokracja w Europie jutra” (*Do skonsultowania w internecie pod adresem www.autre-europe.org*).

* * *

Reasumując, Konwent w sprawie przyszłości Europy nie wykonał dobrej pracy, gdyż bardzo szybko wpadł pod wpływy instytucji europejskich oraz nie potrafił wyłamać się ze ścieżek budowanych myślą federalistyczną. Nie udało mu się wytyczyć drogi zmiennej geometrii, która jako jedyna może rządzić rozszerzoną Europą. Nie udało mu się także nawiązać kontaktu z obywatelami. Te dwie porażki odnoszą się faktycznie do jednej przyczyny: braku poszanowania dla demokracji krajowych. Wzywamy zatem Konferencję Międzyrządową do poważnej korekty tekstu Konwentu, by powrócić do Europy bliskiej obywatelom, Europy opartej na demokracjach narodowych. [10 listopada 2003 r.]

Georges Berthu