

**Wystąpienie RPO
podczas debaty ratyfikacyjnej
Traktat Reformujący UE**

Wielce Szanowny Panie Marszałku, Wysoka Izbo

Zwracam się do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej o zarządzenie – zgodnie z art. 90 i 125 Konstytucji – ogólnokrajowego referendum w sprawie ratyfikowania Traktatu Lizbońskiego.

Rzecznik Praw Obywatelskich rzadko korzysta z możliwości występowania przed parlamentem. Może to czynić – (na mocy art. 186 ust. 3 regulaminu Sejmu daje RPO możliwość zabrania głosu, i to poza kolejnością mówców) w sprawach dotyczących jego ustawowego zakresu działania, gdy wymaga tego waga danej sprawy. Jestem głęboko przekonany, że właśnie teraz mamy do czynienia z taką sytuacją, w której jako obrońca praw obywatelskich w Polsce, apeluję o referendum w sprawie Traktatu Reformującego Unii Europejskiej.

W ciągu ostatnich dwóch lat wiele się w Polsce mówiło o zagrożeniu demokracji. Na specjalnie do tego celu zwoływanych konferencjach i seminariach przedstawiano powody, dla których należy obawiać się o stan demokracji w naszym kraju. Z największą uwagą śledziłem wszelkie wydarzenia, które mogły mieć znamię ograniczania, czy też łamania praw obywatelskich, które były przedmiotem zainteresowania i sporów polityków, komentatorów i szerokich kręgów społeczeństwa.

Można mieć wiele słusznych zastrzeżeń zarówno co do stanu państwa prawa w Polsce, oraz jednego z jego fundamentów, jakim jest nie tylko deklaratoryjna, ale rzeczywista równość obywateli wobec prawa. Na pewno jednak nie można stwierdzić istnienie tego rodzaju zagrożeń dla demokracji, jak podważanie trójpodziału władz, niezależności sądownictwa, czy wolności słowa.. Niedawne październikowe wybory,

które doprowadziły do zmiany władzy, również nie potwierdziły tych obaw i zagrożeń, wskazując na ich bardziej polemiczny niż merytoryczny charakter.

Nie ma w Polsce, obecnie i jak sądzę, w dającej się przewidzieć przyszłości, żadnych istotnych sił, które chciałyby ograniczenia demokracji. - ale to co dzisiaj budzić musi mój niepokój to milcząca zgoda na deficyt demokracji, z którym mamy do czynienia zarówno na szczeblu krajowym, jak i europejskim. Deficyt demokracji, który prowadzi do jej uwiąznięcia, do utraty tej żywotnej siły, która niezależnie od wielu wad stanowi o wartości ustroju demokratycznego.

Jestem tutaj dzisiaj, aby wyrazić niepokój i obawy, związane z tym, że głęboka reforma instytucjonalno-etyczna (bo zmienia się unijne prawo regulujące jej „ustrój”, ale też uporządkowane i sankcjonowane są tzw. wartości europejskie), odbywa się bez udziału obywateli, bez partycypacji merytorycznej i politycznej opinii publicznej.

Niech mi więc wolno będzie zwrócić uwagę na kilka faktów i okoliczności, które przemawiają za podjęciem decyzji o ogólnonarodowym referendum. Referendum, które dałoby okazję do przeprowadzenia istotnej debaty nad znaczeniem i rolą traktatu oraz stworzyłoby możliwość politycznego zabrania głosu jej uczestnikom; możliwość jaką daje tego rodzaju akt obywatelskiego uczestnictwa. Przypomnijmy uczestnictwa obywatelskiego nie tylko jako obywateli polskich, ale jako obywateli unii europejskiej, które to obywatelstwo traktowane jest ciągle jeszcze jako czysto nominalne, żeby nie powiedzieć mało znaczące.

Podczas ceremonii lizbońskiej, Przewodniczący Komisji Europejskiej Jose Manuela Barroso podkreślił, iż Traktat powołuje do życia „*Unię Europejską powiększoną do 27 państw członkowskich, ponownie zjednoczoną wokół wolności i demokracji*”. Jeśli brać te słowa dosłownie wówczas nie może im towarzyszyć podejmowanie najważniejszych decyzji dotyczących wszystkich obywateli ponad ich głowami. Jeśli traktat ma rzeczywiście przybliżać Unię jej obywatelom wówczas sposób jego ratyfikacji nie może zaprzeczać towarzyszącym temu deklaracjom. Nie

może być wreszcie sprzeczny z treścią samego Traktatu, który dla demokratycznego społeczeństwa obywatelskiego przygotowuje nowe role i zadania w Unii Europejskiej.

*„Każdy obywatel ma prawo uczestniczyć w życiu demokratycznym Unii. Decyzje są podejmowane w sposób jak najbardziej otwarty i zbliżony do obywatela.”
(Tak mówi Art. 8a, ust. 3.).*

W artykule 8 b zaś czytamy :

- 1. Za pomocą odpowiednich środków instytucje umożliwiają obywatelom i stowarzyszeniom przedstawicielskim wyrażanie się i publiczną wymianę poglądów we wszystkich dziedzinach działania Unii.*
- 2. Instytucje utrzymują otwarty, przejrzysty i regularny dialog ze stowarzyszeniami przedstawicielskimi i społeczeństwem obywatelskim.*

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

Wierzę głęboko, że mogłaby się przyczynić do wzrostu zaangażowania polskich obywateli unii europejskiej, które to zaangażowanie, jak wszyscy wiemy normalnie nie jest zbyt wysokie. Warto przypomnieć, że ostatnie wybory do Sejmu i Senatu, które jak na elekcję parlamentarną, cieszyły się wyjątkowo dużą frekwencją, przyciągnęły do urn ponad połowę uprawnionych do głosowania Polaków (53,9%). (średnia frekwencja wyborcza w Polsce w ostatnich kilkunastu latach wynosiła zaledwie 45,9%).

Było to jednak zaledwie ponad 50% uprawnionych, podczas gdy w większości państw demokratycznych, w tym szeregu postkomunistycznych, frekwencja znacznie przekracza 70%. Jeśli zwykliśmy narzekać na brak obywatelskiego zaangażowania to

trudno się go spodziewać, gdy w ważnych, dziejowych momentach, tak łatwo z niego rezygnujemy.

Aby uzmysłwić sobie jak ważny jest to historycznie i ustrojowo moment warto raz jeszcze sięgnąć do samego Traktatu reformującego.

Wprowadza on jak wiemy stanowiska przewodniczącego Unii Europejskiej, stanowisko wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa UE (a więc wbrew skomplikowanej nazwie –prezydenta i ministra spraw zagranicznych Unii Europejskiej). wprowadza osobowość prawną Unii, nowy system podejmowania decyzji w Radzie oraz wiążący charakter Karty Praw Podstawowych; ogranicza także liczbę członków Komisji Europejskiej,

Unia stanie się więc osobą prawną i podmiotem międzynarodowym, a zatem będzie mogła zawierać umowy z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi w wielu sprawach, począwszy od handlu, po politykę zagraniczną i obronną. Umowy te będą wiążące dla państw unii oraz będą miały pierwszeństwo przed prawem i umowami państw członkowskich. Traktat lizboński ma także umożliwić Unii prowadzenie działań wojennych bez konieczności uzyskania zgody Rady Bezpieczeństwa ONZ. Nie trzeba dodawać, że zawieranie umów z innymi państwami i prowadzenie wojny należy do najistotniejszych funkcji państwowych.

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

Nie ulega więc wątpliwości, że mamy do czynienia z niezmiernie ważkim aktem prawnym, a także, mimo rezygnacji z posługiwania się nazwą „konstytucja”,

mamy do czynienia, podobnie jak w przypadku innych aktów prawa pierwotnego UE, z aktem normatywnym, który funkcjonalnie posiada właściwości konstytucyjne.

„Istota konstytucji została zachowana. Taka jest prawda” mówi Angela Merkel; „zachowaliśmy każdy istotny punkt konstytucji”- Jose Zapatero; „ten tekst jest faktycznie powtórzeniem wielkiej części istoty konstytucji” - Valery Giscard d’Estaing; „zniknęły wszystkie elementy symboliczne, zostało to najważniejsze, sam rdzeń” –Anders Fogh Rasmussen.

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

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

Z tego porządku wynika, że nie jest to zwykła ratyfikacja umowy międzynarodowej poprzedzona zgodą Sejmu wyrażoną w formie ustawy, lecz ratyfikacja umowy międzynarodowej szczególnego rodzaju: takiej, która przekazuje organizacji międzynarodowej kompetencje władzy państwowej w szeregu najistotniejszych sprawach.

Zgodnie z tym konstytucyjnym porządkiem istnieją dwie drogi do tego celu. Pierwszą podstawową prowadzącą do ratyfikacji traktatu jest jak wiadomo uchwalenie ustawy wyrażającej na to zgodę- większością 2/3 głosów w obu izbach w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów i senatorów.

Ale gdy tę drogę się wybiera wówczas nie może nie powstać oczywiste pytanie; dla jakich sytuacji, jeśli nie tego rodzaju historyczne i decydujące o przyszłości naszego kraju wydarzenie, przewidziany jest drugi sposób ratyfikacji, o którym mowa w art. 90 ust. 3 oraz art.125 konstytucji; to jest ratyfikacji w formie referendum.

Odpowiadam na to pytanie; dla takich właśnie jak ten przypadków Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, której wierność wszyscy na tej sali przysięgaliśmy, przewiduje możliwość i jak twierdzę, powinność odwołania się bezpośrednio do woli suwerena, którym jest Naród.

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

Być może nie wszyscy już pamiętamy, że kiedy wstępowaliśmy do Unii wielu się tego obawiało. Zaledwie 42 procent obywateli naszego kraju w pełni akcesję popierało. Wystarczyło zaledwie 4 lata, aby wskaźnik poparcie dla przynależności do Unii wzrósł do 71%. Jeszcze więcej, bo 83% obywateli polskich uważa obecnie, że członkostwo w Unii przynosi Polsce oczywiste korzyści. Zaledwie 9 % jest przeciwnego zdania. Całe najbardziej sceptyczne wcześniej grupy społeczne, jak chociażby rolnicy, czy bezrobotni przekonali się o korzyściach jakie stwarza przynależność do Unii Europejskiej. Czy w tej sytuacji można się tak małodusznie obawiać o wynik takiego referendum? Czy naprawdę tak mało mamy zaufania do naszych współobywateli?

Jest jeszcze jeden ważny wzgląd dla którego referendum to powinno zostać przeprowadzone, a mianowicie fakt, że podkreślonej tutaj proeuropejskości społeczeństwa polskiego nie towarzyszy niezbędna wiedza o mechanizmach unii europejskiej oraz o treści mającego być przedmiotem ratyfikacji traktatu. Z całym szacunkiem dla obecnych na tej Sali, szczegółowa wiedza o treści traktatu lizbońskiego pozostaje domeną nielicznych specjalistów, a pośpieszna jego ratyfikacja przez Sejm nie zmieni tego stanu rzeczy.

Jedynie referendum może być wystarczająco ważnym powodem do przeprowadzenia narodowej debaty, która mogłaby doprowadzić nie tylko do zwiększenia wiedzy o aktualnym stanie europejskiej integracji ale przede wszystkim poszerzenia świadomości o wadze i doniosłości dokonywanych obecnie zmian w Unii. Może doprowadzić do ogólnonarodowej debaty dotyczącej najważniejszych celów społecznych, jakie sobie jako wspólnota polityczna stawiamy, zmuszając nas do odpowiedzi na pytanie – jacy chcemy być za lat dziesięć czy dwadzieścia; jakiej chcemy Polski i jakiej chcemy Europy.

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

Drugim, w naszych warunkach bardziej realnym powodem jest obawa, niewystarczającej frekwencji, która powinna wynosić więcej niż połowa uprawnionych obywateli. Jej niedostatek przedłużyłoby całą procedurę ratyfikacyjną, ale jej nie zahamował, gdyż brak wiążącego wyniku referendum nie zamyka drogi do rozstrzygnięcia sprawy przez późniejszą ratyfikację drogą ustawową.

Zdaniem prof. Piotra Winczorka pogorszyłoby to atmosferę wokół traktatu. Można by się oczywiście zgodzić się z tego rodzaju oceną, gdyby o lepszej lub gorszej „atmosferze” decydowała sprawność w przeprowadzeniu parlamentarnej procedury ratyfikacyjnej, czyli o proeuropejskim zaangażowaniu samej administracji rządowej, która w ten sposób ma okazję pokazania się swoim kolegom z innych stolic europejskich. W rzeczywistości jeśli tego rodzaju atmosfera ma jakiegokolwiek znaczenie, ważniejszym dla niej jest podjęcie i zrealizowanie znaczenie ambitniejszego zadania jakim jest udowodnienia i umocnienia proeuropejskiego nastawienia nie tylko polskiej biurokracji ale ogromnej większości polskiej opinii publicznej.

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

Trzecim powodem, jak można podejrzewać, jest obawa, że wyłamanie się z jednolitego frontu (referendum ma się odbyć jedynie w Irlandii) mogłoby być dla innych krajów zaraźliwe i doprowadzić do przegranych referendów tam gdzie stanowisko opinii publicznej nie jest tak jednoznaczne. Nie potrafię w pełni ocenić realności takiego niebezpieczeństwa. Wiem jedynie, że jeśli referendum oczekuje 76 procent Niemców, 75 procent Brytyjczyków, 72 procent Włochów, 65 procent Hiszpanów i 63 procent Francuzów; ci ostatni zresztą już się go nie doczekają. (badania przeprowadzone w największych państwach Unii opublikowane w GW z 9 listopada 2007 roku), to w takim razie należy po prostu powiedzieć, że oczekiwania te nie mają znaczenia i że ci, którzy za budowniczych Europy się uważają, czyli tzw. eurokratów poglądy zwykłych ludzi nie interesują.

Wysoka Izbo,

Zjednoczona Europa jest najważniejszym zadaniem jakie stawia przed nami współczesność, jest jedna z największych szans stających przed naszym krajem. Szansą na bezpieczeństwo, modernizację i dobrobyt, na sprostanie wezwaniom, które stawia przed nami proces globalizacji.

Ale nie jest to pierwszy raz, kiedy w historii naszego kontynentu dochodzi do takiej czy innej próby jego Zjednoczenia.

Cesarstwo Rzymskie, Cesarstwo Karolingów. Obydwa stanowią jeszcze teraz podstawowy trzon Europy. Cesarstwo Rzymskie Narodu Niemieckiego czy Kościół Chrześcijański obrządku łacińskiego określały granice Europy. Język łaciński czy francuski były niemniej, a być może bardziej jednoczące niż obecnie język angielski. Ale było to zjednoczenie zawsze na poziomie elit, które ze względu na wykształcenie, pochodzenie społeczne czy też wychowanie były w sposób naturalny całkowicie europejskie.

Jest dziwnym paradoksem, że pochodzące z przypadkowego często wyboru współczesne elity czują się podobnie samowystarczalne i europejsko-zjednoczone, gdy zamiast odwołać się do zdania swoich obywateli wolą odwoływać się do t.zw. „rady mędrców”, która będzie nas oświecała w przedmiocie tak istotnym jak przyszłość naszego kontynentu.

Nie wiem, czy wielki projekt o nazwie Europa, który jest naszym marzeniem i nadzieją rzeczywiście się ziści. Ale wiem na pewno, że niemożliwa jest jego realizacja bez obywateli zjednoczonej Europy, bez przywrócenia pojęciu „obywatelstwa” właściwego znaczenia. Dajcie nam prawo uczestnictwa w budowaniu tej Europy. Sami nie jesteście w stanie tego zrobić.