

Jan Majchrowski

Opinia na temat możliwości i celowości podpisania, ewentualnie zmodyfikowania lub odrzucenia przez Marszałka Sejmu deklaracji „Większa integracja europejska: droga naprzód”¹

Opinion as to the possibility and advisability of signing, modifying or rejecting, by the Marshal of the Polish Sejm of the Declaration on “Greater European Integration – the Way Forward”: In the author’s opinion, the declaration raises several questions. The document is of an adhesive nature, which excludes the possibility of negotiating and affecting its content, and – therefore – also making any amendments thereto. Attributing to themselves special “duties” in the process of European integration by some Member States is considered improper by the author. There are also doubts as to legitimacy of current and potential signatories to the Declaration. The proposed creation of a new entity in the form of a “federal union of States” would require a fundamental change in the Polish Constitution, a constitution which not only sees sovereignty as a value, but also establishes it as the foundations of statehood. The Declaration also contains a number of controversial statements, questionable in factual and praxeological terms. In the author’s opinion - the signing of a declaration by the Marshal of the Polish Sejm is, therefore, impossible and inadvisable.

Keywords: European Union | subsidiarity | treaties

Słowa kluczowe: Unia Europejska | pomocniczość | traktaty

Doktor hab. nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Warszawskiego;
j.majchrowski@wpia.uw.edu.pl

1. Dokument zatytułowany „Większa integracja europejska: droga naprzód”, określony został przez jego sygnatariuszy jako „deklaracja” przy wskazaniu miejsca i daty sporządzenia oraz (co wynika z jego treści) podpisania: „Rzym, 14 września”. Mimo że autorzy dokumentu, prawdopodobnie przez niedopatrzenie, umieścili w jego tytule jedynie datę dzienną, należy się jednak domyślać, iż chodzi o 14 września 2015 r.

¹ Opinia sporządzona 24 marca 2016 r. na zlecenie Biura Analiz Sejmowych; BAS-443/16A(2).

2. Powyższy dokument został podpisany przez osoby pełniące funkcje przewodniczących organów władzy ustawodawczej kilku państw członkowskich Unii Europejskiej, a mianowicie: przewodniczącą Izby Deputowanych Republiki Włoskiej Laurę Boldrini, przewodniczącego Zgromadzenia Narodowego Republiki Francuskiej Claude'a Bartolone, przewodniczącego Bundestagu Republiki Federalnej Niemiec Norberta Lammerta oraz przewodniczącego Izby Deputowanych Wielkiego Księstwa Luksemburga Marsa Di Bartolomeo, przy czym w miejsce wyżej wymienionych oficjalnych nazw państw, umieszczono w nim określenia o charakterze obiegowym: Włochy, Francja, Niemcy, Luksemburg.

Należy zauważyć, że charakter deklaracji jednoznacznie wskazuje, iż została ona podpisana nie przez osoby fizyczne wykonujące określone funkcje publiczne, lecz jest aktem organów określonych ciał parlamentarnych, przy czym zostały one enumeratywnie wymienione w samej treści deklaracji (akapit 1). Z kolei ostatni akapit deklaracji stanowi, że jest ona „otwarta” na podpis innych jeszcze *przewodniczących zgromadzeń parlamentarnych państw członkowskich UE*. A zatem w zamyśle twórców przywołanej deklaracji ma ona charakter adhezyjny. Pozostali przewodniczący organów parlamentarnych mogą jedynie przyjąć przygotowaną wcześniej treść, przez złożenie swego podpisu pod przygotowaną i ogłoszoną już w Rzymie deklaracją albo ją odrzucić, przez odmowę podpisu, ewentualnie pozostawić dokument bez dalszego biegu. Taki charakter dokumentu wyklucza z góry – ze swej istoty – możliwość negocjacji i wpływu na jego treść, a zatem także wprowadzenie zmian do tejże deklaracji.

Należy zaznaczyć, że taki sposób procedowania nad przyjęciem – ważnej w zamyśle jej twórców – deklaracji, z istoty swojej uznać można za niewłaściwy, gdyż dyferencjonujący z góry, w nieuzasadniony sposób, przewodniczących organów władzy ustawodawczej poszczególnych państw członkowskich Unii Europejskiej, a w konsekwencji traktowanie w nierówny sposób poszczególnych państw UE. Takiego postępowania dostatecznie nie tłumaczy przywołany fakt (akapit 1), że jednym z sygnatariuszy dokumentu jest przewodniczący Izby Deputowanych Luksemburga, sprawującego ówczasnie prezydencję w Radzie Unii Europejskiej. Trudno też przyjąć tłumaczenie, zamieszczone w przedostatnim akapicie dokumentu, w którym jego sygnatariusze, wskazując na „te same prawa i obowiązki” wszystkich krajów Unii, stwierdzają jednocześnie, że to na krajach sygnatariuszy deklaracji: *cięży zobowiązanie wynikające z ich wieloletniego doświadczenia w budowie europejskiego projektu, polegające na nadaniu procesowi integracji nowej dynamiki*. Tak przedstawione „obowiązki” mają rodzić w istocie, na gruncie omawianego dokumentu, prawa węższej grupy państw do inicjowania rozwiązań, którym pozostałe państwa mogą (powinny) się podporządkować. Takie procedowanie nie jest zgodne z obowiązującą w stosunkach międzynarodowych, w tym na forum Unii Europejskiej, zasadą równości państw, która nie różnicuje ich statusu ze względu na staż

członkowski w tej organizacji międzynarodowej. Na marginesie zauważyć można, że logika leżąca u podstaw tego dokumentu wpisuje się w pojawiające się tendencje do dzielenia Unii Europejskiej na starą i nową, a w konsekwencji wiąże się nawet z koncepcjami Europy dwóch prędkości, czemu władze Rzeczypospolitej Polskiej konsekwentnie od wielu lat się przeciwstawiały.

3. Odrębnym zagadnieniem jest podstawowa kwestia, dotycząca samego umocowania obecnych, i ewentualnych kolejnych, sygnatariuszy omawianego dokumentu. Należy zwrócić uwagę, że w tym zakresie dokument nie jest spójny. Sygnatariusze deklaracji wskazują (akapit 1) na ich działanie jako przewodniczących określonych organów parlamentarnych. Następnie (akapit 2) podkreślają, że działają jako przewodniczący tych organów, które „reprezentują wolę obywateli”. Z pewnością nie można jednak przyjąć, że tym samym przewodniczący tych organów wyrażają wolę obywateli. Również Konstytucja RP w art. 110 ust. 2 stanowi, że Marszałek Sejmu „reprezentuje” Sejm na zewnątrz, nie jest jednak „przedstawicielem” narodu, gdyż ten atrybut przysługuje Sejmowi. Na marginesie dodać wypada, że funkcja „reprezentanta” i „reprezentowania” na gruncie Konstytucji RP nie jest tożsama z funkcją „przedstawiciela” i „przedstawicielstwa”². Jednocześnie w końcowej części deklaracji (akapit 3 od końca) jej sygnatariusze mówią już o *krajach-sygnatariuszach niniejszej Deklaracji* (według dostarczonego polskiego tłumaczenia). Takie sformułowanie wskazuje, że ewentualnie podpisujący deklarację Marszałek Sejmu czyniłby to niejako w imieniu państwa polskiego, do czego nie ma stosownych kompetencji konstytucyjnych. Co więcej, treść ostatniego akapitu deklaracji wyraźnie wskazuje na zamiar swoistej „normatywizacji” treści tego dokumentu przez przedłożenie go instytucjom Unii Europejskiej, w celu doprowadzenia do zmian o charakterze normatywnym. Należy się spodziewać, że ewentualny podpis pod deklaracją złożony przez Marszałka Sejmu, mógłby być – w myśl tejże deklaracji – odczytywany jako wyrażający pozytywne stanowisko Rzeczypospolitej Polskiej względem treści zawartych w deklaracji.

4. Odnosząc się z kolei do merytorycznej zawartości deklaracji, podkreślić należy, że dotyczy ona fundamentalnego dla Polski zagadnienia kształtu i przyszłości Unii Europejskiej oraz statusu w niej Rzeczypospolitej Polskiej, jak i innych krajów członkowskich UE. Zagadnienie to wpisuje się więc w sposób oczywisty w problematykę polskiej polityki zagranicznej, aczkolwiek ze względu na treść deklaracji, dotyczącej samych egzystencjalnych i ustrojowych podstaw oraz statusu państwa polskiego, wykracza także poza to zagadnienie. W tym kontekście należy wskazać, że Konstytucja RP stanowi, iż politykę zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej prowadzi, co do zasady, Rada Ministrów (art. 146 ust. 1 i 2). Właściwość rządu w tej materii wynika także z art. 134

² Na ten temat J. Majchrowski, *Ewolucja funkcji wojewody jako przedstawiciela Rządu*, Warszawa 2011, s. 303 i n.

ust. 1 Konstytucji, który nakłada na Prezydenta RP obowiązek współdziałania z premierem i ministrem właściwym w tym segmencie polityki państwa. A zatem, podejmowanie przez Marszałka Sejmu działań w tym zakresie, wynikających choćby ze zwyczajów i istniejącej praktyki kontaktów międzyparlamentarnych, nie może kolidować z wytyczoną przez Radę Ministrów linią polityki zagranicznej państwa. Z uwagi na to, że realizacja założeń omawianej deklaracji, zwłaszcza jeśli chodzi o jej jasno wytyczony cel, w postaci przekształcenia Unii Europejskiej z organizacji międzynarodowej w federację państw (akapit 12), nie znajduje żadnego pokrycia w obecnie prezentowanej publicznie polityce rządu Rzeczypospolitej Polskiej, Marszałek Sejmu nie jest upoważniony do udzielenia jej swego poparcia, chyba że uzyskałby w tej mierze wyraźne pozytywne stanowisko rządu.

5. Jak już wspomniano, omawiana deklaracja zawiera także elementy dotyczące fundamentów ustrojowych i statusu państwa polskiego. Jest w niej m.in. mowa o celu w postaci doprowadzenia do *pogłębienia europejskiej integracji politycznej* i to do tego stopnia, że integracja ta oznaczać mogłaby powstanie nowego podmiotu w postaci *federalnej unii państw* (akapit 12). Nie budzi przy tym zasadniczych kontrowersji pogląd, że powstanie państwa federalnego (unii państw o charakterze federacji) wiązać się musi z „przesunięciem” suwerenności państwowej z poziomu dotychczasowych państw, na poziom nowego państwa federalnego. W tym kontekście stwierdzenie autorów deklaracji o *dzieleniu się suwerennością* (akapit 6) przez poszczególne państwa członkowskie, należy uznać za eufemizm, za którym kryje się logiczna konsekwencja w postaci utraty suwerenności przez państwa członkowskie na rzecz mającej powstać federacji. Taki kierunek zmian wymagałby zasadniczej zmiany Konstytucji RP, która nie tylko postrzega suwerenność jako wartość (preambuła do Konstytucji – *in initio*), ale także czyni z niej fundament państwowości, nakazując Prezydentowi RP, jako głowie państwa, stanie na straży suwerenności państwowej (art. 126 ust. 2). Stanowi to kolejną istotną przeszkodę w podpisaniu przez Marszałka Sejmu omawianej deklaracji.

6. Trzeba wreszcie zauważyć, w odniesieniu do treści deklaracji, że zawiera ona wiele stwierdzeń kontrowersyjnych, wątpliwych pod względem faktycznym i prakseologicznym. Wątpliwa jest np. teza o niemożności skutecznego reprezentowania swoich interesów samodzielnie przez żaden kraj europejski (akapit 7). Na kontynencie europejskim wszystkie suwerenne kraje nie tylko mogą, ale reprezentują swoje interesy, a niektóre czynią to w sposób niewątpliwie skuteczny i dotyczy to nie tylko krajów zrzeszonych w Unii Europejskiej. Podobnie rzecz ma się z tezą o większej efektywności działania struktur europejskich w warunkach ich większej integracji, a zatem i nieuchronnie większej centralizacji, zwłaszcza jako remedium na zaistniałe już kryzysy gospodarcze (przykład kryzysu w Grecji – akapit 11) lub społeczne i związane z bezpieczeństwem wewnętrznym (przykład walki z terroryzmem – akapit 13). Tymcza-

sem obecny kryzys migracyjny, w opinii wielu komentatorów, wykazał nie tyle słabość poszczególnych państw członkowskich Unii, ale właśnie nieefektywność struktur samej Unii Europejskiej, które nie potrafią wypełnić nałożonych na nie zadań. Zawarta w dokumencie podstawowa teza o zintensyfikowaniu politycznej integracji europejskiej, aż do stopnia federalizacji, jako remedium na problemy nękające współczesną Europę, jawić się może jako teza co najmniej dyskusyjna, wątpliwa, a nawet naiwna.

Podsumowanie

Ze wszystkich powyższych względów wyrażam opinię o niemożności i niecelowości podpisania przez Marszałka Sejmu omawianej deklaracji. Nie oznacza to, że Marszałek Sejmu nie może odpowiedzieć negatywnie na propozycję podpisania przedstawionego mu dokumentu. W praktyce działania organów Unii Europejskiej, a deklaracja ma być przedstawiona instytucjom UE celem podjęcia przez nie dalszego postępowania, przyjmuje się niejednokrotnie, że milczenie w odniesieniu do określonego planu legislacyjnego, nawet na bardzo wstępnym jego etapie, jest postrzegane jako zgoda czy brak obiekcji państwa zainteresowanego³. Propozycja podpisania przez Marszałka Sejmu omawianej deklaracji stanowi więc okazję do udzielenia nań odpowiedzi, w uzgodnieniu z odpowiednimi organami Rzeczypospolitej Polskiej, zawierającej aktualny punkt widzenia polskich władz na zawartą w deklaracji problematykę.

³ Zob. np. P. Madziar, *Zarządzanie wpływem państwa członkowskiego, czyli lobbying narodowy w Brukseli* [w:] *Oddziaływanie na procesy decyzyjne Unii Europejskiej*, J. Majchrowski (red.), Warszawa 2013, s. 299.