

Unia ma konstytucję!

Leszek Balcerowicz

Nicea albo śmierć" - pod takim hasłem toczyła się w Polsce praktycznie cała debata na temat projektu konstytucji Unii Europejskiej. Choć określenie to było przesadne, nie chodziło o sprawę błahą. Chciałbym jednak wspomnieć o kwestiach być może istotniejszych. Otóż, śledząc dyskusję nad projektem, dochodzę do wniosku, że silnie wpłynęło na nią kilka nieporozumień (albo też skuteczne odwracanie uwagi od paru podstawowych pytań). Tak się dzieje zarówno w Polsce, jak i innych krajach UE. A nieporozumienia dotyczące fundamentalnych i nieporozważalnych reguł gry są bardzo niebezpieczne.

Traktaty = konstytucja

Przebiegający obserwator dyskusji nad projektem konwentu może odnieść wrażenie, że stawką jest "być albo nie być": albo unia uzyska konstytucję, albo będzie jej pozbawiona. Tymczasem UE ma już konstytucję - przyjęte traktaty (z Rzymu, Maastricht, Amsterdamu i Nicei), które mają konstytucyjną rangę.

Skoro unia ma już konstytucję, to należy zadać pytanie: czy nowa jest lepsza? Chodzi o staranne porównanie konstytucji dotychczasowej i proponowanej. Takich analiz było dotychczas niewiele. Przy każdym rozumnym porównaniu trzeba najpierw ustalić kryteria. W wypadku konstytucji jest chyba oczywiste, że rozstrzygającą przesłanką nie może być długość tekstu. Zresztą, choć unijne traktaty liczą łącznie wiele stron, to i projekt konwentu ma pokaźną objętość. Rozstrzygającym kryterium nie mogą też być aspiracje elit politycznych, by zbudować instytucjonalny organizm o większej koncentracji władzy i silniejszym oddziaływaniu na świat. Takie cele można traktować jako środki osiągnięcia ważniejszych celów, które trzeba jednak najpierw określić.

Racjonalnego porównania nie da się również jednak przeprowadzić za pomocą naładowanych emocjonalnie etykietek typu "superpaństwo" w kontraście do "unia państw". Samo pojęcie państwa nie jest bowiem - wbrew pozorom - całkiem jasne, a poza tym istnieją różne typy państw. Wreszcie, ostatecznej oceny nie można opierać na kryterium maksymalizacji władzy (suwerenności) własnego państwa, bo według tej zasady nie należałoby w ogóle wstępować do Unii Europejskiej ani też być członkiem rozmaitych organizacji międzynarodowych, które - na zasadzie dobrowolności - ograniczają władzę państw członkowskich. Tak na przykład udział w Światowej Organizacji Handlu (WTO) oznacza, że dane państwo wyrzeka się stosowania arbitralnego protekcjonizmu dla ochrony swojej gospodarki przed zagraniczną konkurencją.

Jakie kryterium?

Co należy więc przyjmować za rozstrzygające kryteria w ocenie dotychczasowej i proponowanej konstytucji UE? Dla osoby przywiązanej do zachodnich wartości muszą nimi być zakres i stopień ochrony klasycznych indywidualnych wolności, bo one są istotą zachodniej kultury, a zarazem głównym źródłem jej prężności. Chroniąc te wartości, chroni się więc jednocześnie możliwości rozwoju, co ma - rzecz jasna - szczególne znaczenie dla krajów gospodarczo zapóźnionych. Ale i bogatych nie stać na stagnację - wystarczy spojrzeć na kłopoty Niemiec, Francji czy Włoch.

Każda poważna debata konstytucyjna koncentruje się na problemie zakresu indywidualnej wolności i jej ochrony - z tego punktu widzenia ocenia się propozycje dotyczące kształtu i uprawnień rozmaitych władz publicznych: regionalnych, państwowych, ponadpaństwowych. Takie podejście w dyskusji nad konstytucją UE można było zauważyć bardzo rzadko, bo - jak powiedziałem - brakowało perspektywy porównawczej.

Pojawiają się jednak głosy ostrzegawcze, że projekt konwentu w porównaniu z dotychczasową konstytucją UE słabiej ujmuje gwarancje wolności gospodarczej. Na przykład Pedro Schwartz, profesor madryckiego Uniwersytetu Autonomicznego, podkreśla, że projekt konwentu "pomija własność prywatną, wolność umów, wolną przedsiębiorczość, efektywną konkurencję i wolny handel w otwierającej konstytucję definicji celów UE". Wprawdzie - kontynuuje Schwartz - "owe gwarancje są wspomniane w różny sposób w rozmaitych częściach tekstu, (□) ale nie są odpowiednio ujęte jako główne składniki wolności jednostki". Mimo nalegań Europejskiego Banku Centralnego w projekcie dotychczas pominięto też inny cel, jakim jest "nieinflacyjny wzrost", za co Bundesbank ostro skrytykował rząd niemiecki. Źródłem ryzyka dla wolności gospodarczej i w konsekwencji dla rozwoju jest jednocześnie włączenie do projektu konstytucji tzw. Karty Praw Podstawowych z rozbudowanym repertuarem praw socjalnych. Oznacza to, że o konstytucyjności reform zmierzających do zwiększenia roli rynku i ograniczenia budżetowej redystrybucji może w przyszłości rozstrzygać Europejski Trybunał Sprawiedliwości w Luksemburgu - z wynikiem, którego nie da się przepowiedzieć. Jest to przecież niezawisły sąd. A wspomniane reformy są niezwykle potrzebne, aby zdynamizować gospodarkę zarówno starych, jak i nowych członków UE i osiągnąć cele tzw. agendy lizbońskiej z 2000 r.: uczynić tę gospodarkę najbardziej dynamiczną i konkurencyjną na świecie. O tej sprzeczności pisze Georges de Menil, profesor paryskiej Szkoły Zaawansowanych Badań w Naukach Społecznych: "rządy Francji, Niemiec i Włoch usiłują zlikwidować najbardziej sztywne ograniczenia socjalne, aby doprowadzić do wzrostu i zwiększyć zatrudnienie. Ironią jest to, że uświęcając owe prawa, konstytucja narzuca Unii Europejskiej ten właśnie przesocjalizowany model, który owe rządy próbują zreformować". Czyżbyśmy mieli do czynienia z Europą dwóch prędkości: ruch do przodu, ruch do tyłu?

Niewykonywanie zobowiązań

Głównym oficjalnym uzasadnieniem projektu konstytucji jest zwiększenie efektywności podejmowania decyzji w UE. Efektywność (szybkość) podejmowania decyzji nie jest celem samym w sobie; rozstrzygać musi to, czego mają one dotyczyć i jak mają być rozdzielone uprawnienia do ich podejmowania. Nie powinno nam na przykład zależeć na tym, by w UE efektywniej zdecydowano o harmonizacji podatków bezpośrednich. Na dodatek mamy do czynienia z kolejnym nieporozumieniem. Otóż narastającym problemem UE nie jest chyba niezdolność do podejmowania decyzji w unijnych gremiach, ale niewykonywanie już podjętych decyzji i to decyzji konstytucyjnej rangi. "Pakt stabilizacji i rozwoju", unijna konstytucja fiskalnej dyscypliny, jest podważany przez Francję i Niemcy. Z opóźnieniem są wprowadzane dyrektywy jednolitego rynku, którego tworzenie jest innym fundamentalnym posunięciem na rzecz rozwoju krajów UE. Tak się dziwnie składa, że najwięcej opóźnień ma ojczyzna Moliera, dotychczas zdeklarowana zwolenniczka nowej konstytucji. To kolejny paradoks Europy "dwóch prędkości".

Z tego, że UE ma już konstytucję, nie wynika, rzecz jasna, że nie może mieć lepszej. Świadomość, że unia ma konstytucję powinna jednakże pozwolić spokojniej pracować nad jej autentycznym ulepszeniem.