



**RZECZPOSPOLITA POLSKA**  
**Rzecznik Praw Obywatelskich**

*Janusz KOCHANOWSKI*

Warszawa, 2008-02-27

**RPO-576939-I/08/MK**

00-090 Warszawa    Tel. centr. 0-22 551 77 00  
Al. Solidarności 77    Fax 0-22 827 64 53

**Ratyfikacja Traktatu Reformującego UE**  
**- zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający**  
**Wspólnotę Europejską, podpisanego w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r.**  
**Uwagi Rzecznika Praw Obywatelskich**

W dniu dzisiejszym odbywa się w Sejmie debata dotycząca tak istotnej dla Polski kwestii, jaką jest podjęcie decyzji o trybie wyrażenia zgody na ratyfikację Traktatu Lizbońskiego, zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Ze względu na wagę sprawy, pozwalam sobie przedstawić niniejsze stanowisko.

Rzecznik Praw Obywatelskich otrzymał szereg skarg od obywateli zaniepokojonych trybem przygotowań do ratyfikacji Traktatu, który ma się stać wkrótce konstytutywną częścią obowiązującego porządku prawnego. Ze szczególną mocą wyrażano w tych pismach oburzenie lub żal wobec sposobu traktowania obywateli przez władze publiczne, tj. przede wszystkim wobec dążenia do podejmowania fundamentalnych dla przyszłości kraju decyzji „ponad głowami” obywateli, czego jaskrawym przejawem jest zwłaszcza brak oczekiwanych działań mających na celu informowanie społeczeństwa o treści i znaczeniu Traktatu oraz nieuzasadnione tempo realizacji wymaganych dla ratyfikacji czynności.

Niestety, muszę podzielić zgłaszane obawy i zastrzeżenia. W związku z rozwojem sytuacji, w tym w szczególności ze znaczącą liczbą skarg, jako Rzecznik Praw Obywatelskich skierowałem w niniejszej sprawie wystąpienia do właściwych organów państwowych, tj. Prezesa Rady Ministrów i Marszałka Sejmu (pisma z dnia 21 grudnia 2007 r. oraz z dnia 20 lutego 2008 r.). Obserwując podejmowane przez Rząd czy Parlament działania mogą domniemywać treść podejmowanych rozstrzygnięć; trudniejszym zadaniem

jest jednak odczytanie właściwych ich uzasadnień. Liczę, że podjęta przez Sejm w dniu dzisiejszym uchwała będzie w tym zakresie pomocna.

Wysoka Izba staje przed kolejnym trudnym wyzwaniem. Ufam, że Panie Posłanki i Panowie Posłowie, jako szczególnie reprezentanci Narodu, stawiane pod obrady zagadnienie przeanalizują z należytą rozwagą.

Traktat Lizboński wprowadza szereg zmian o charakterze instytucjonalnym - przewiduje stanowisko przewodniczącego Rady Europejskiej i stanowisko wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa UE; wprowadza osobowość prawną Unii, nowy system podejmowania decyzji w Radzie oraz wiążący charakter Karty Praw Podstawowych (z zastrzeżeniami Wielkiej Brytanii i Polski); ogranicza liczbę członków Komisji Europejskiej. Wskazane, wybrane tylko, zmiany mają zatem szczególne znaczenie, zarówno dla Unii Europejskiej, jak i bezpośrednio dla poszczególnych, tworzących ją państw członkowskich i ich mieszkańców.

Nie ulega wątpliwości, że mamy do czynienia z niezmiernie ważkim aktem prawnym, który funkcjonalnie posiada właściwości konstytucyjne. Należy również pamiętać, że Traktat Lizboński zastąpił Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy, na którego ratyfikację nie zgodziły się w 2005 r. w referendum społeczeństwa Francji i Holandii. W dużej mierze treść normatywna obydwu aktów jest przy tym zbieżna.

Jak wiemy, warunkiem wejścia w życie Traktatu jest jego ratyfikacja, przeprowadzona zgodnie z wewnętrznymi przepisami konstytucyjnymi każdego państwa członkowskiego. Formułowane jest oczekiwanie, aby proces ten został zakończony do końca bieżącego roku. W związku z tym wypada postawić również pytanie, czy niezbędne jest narzucane w tej sprawie tempo realizacji poszczególnych czynności.

Zgodnie z Konstytucją RP (art. 90 ust. 1-4) na ratyfikację umowy międzynarodowej, na podstawie której następuje przekazanie organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach (co następuje w przypadku Traktatu Lizbońskiego), powinna zostać wyrażona zgoda w trybie określonym w uchwale Sejmu, tj. w ustawie, uchwalonej przez Parlament kwalifikowaną większością głosów, albo w drodze referendum ogólnokrajowego.

Sejm i Senat funkcjonują jako organy reprezentujące Naród - suwerena, zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 4 ust. 2 Konstytucji. Odwołanie się do decyzji Narodu występuje jednak jeszcze intensywniej w przypadku zastosowania drugiego z możliwych trybów.

Ze względu na wagę podejmowanych zobowiązań wydaje się wskazane uzyskanie zgody na ratyfikację Traktatu w referendum ogólnokrajowym. Pragnę podkreślić, że - w mojej opinii - Parlament mógłby samodzielnie podjąć decyzję w tej sprawie, o ile wcześniej obywatele zostaliby zapoznani z treścią Traktatu, i o ile odbyłaby się debata

publiczna wyjaśniająca znaczenie jego kluczowych postanowień. Należy zauważyć, że debata taka nie odbyła się ani na etapie negocjowania Traktatu, ani po jego podpisaniu. W tej sytuacji trudno mówić, chcąc przy tym zachować uczciwość wobec wyborców, że Parlament odzwierciedla opinie obywateli; nie podjęto bowiem niemal żadnych działań, które miałyby na celu nawiązanie dialogu. Trzeba zaznaczyć, że decyzja podjęta w warunkach niewiedzy społeczeństwa co do treści Traktatu stanowi istotne naruszenie obyczaju demokratycznego i jako takie stanowi niebezpieczny precedens, i zagrożenie rozwoju czy utrwalenia się zjawiska określanego jako „deficyt demokracji”.

Fiasko procesu ratyfikacyjnego Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy spowodowało, iż obecnie większość rządów państw członkowskich nie przewiduje ratyfikacji w drodze referendum, nierzadko wbrew oczekiwaniom obywateli (na co wskazują wyniki sondaży). W konsekwencji następuje zahamowanie zapoczątkowanej wówczas próby jakościowej zmiany w historii Unii Europejskiej - szerszego, bezpośredniego włączania obywateli w procesy decyzyjne - słusznie uznawanej za przejaw postępującej demokratyzacji jej życia publicznego. Jak wcześniej wspomniałem, zakres regulacji obydwu Traktatów jest podobny - niezrozumiałe zatem dla obywateli są przesłanki, dla których stosowane mają być różne procedury ratyfikacyjne.

Pragnę zwrócić uwagę, że nie można mówić o budowaniu demokratycznej wspólnoty wolnych obywateli celowo pozbawiając ich możliwości bezpośredniego wyrażenia opinii. Tym bardziej, że obawy podnoszone przez przeciwników referendalnego trybu podejmowania decyzji nie wydają się zasadne. W szczególności, zgodnie z ustawą z dnia 14 marca 2003 r. o *referendum ogólnokrajowym*, jeżeli wynik referendum w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej jest niewiążący - czyli w przypadku, gdy nie weźmie w nim udziału więcej niż połowa uprawnionych - Sejm może ponownie podjąć uchwałę w sprawie wyboru trybu wyrażenia zgody na ratyfikację tej umowy (art. 75). Ustawa nie przewiduje tzw. karencji czasowej - nie ma więc przeszkód, by Sejm nawet następnego dnia zadecydował o wyrażeniu zgody na ratyfikację Traktatu w drodze ustawy lub zadecydował o zarządzeniu kolejnego referendum, przy uwzględnieniu politycznego związania wynikiem przeprowadzonego głosowania. Pozytywny wynik nawet niewiążącego referendum dałby mocną legitymację demokratyczną dla takiej decyzji Parlamentu.

Mając na uwadze wysoki poziom społecznego poparcia dla pogłębienia i poszerzenia integracji europejskiej (por. dane Eurobarometru, 68/jesień 2007), możliwość uzyskania silnej legitymacji społecznej proponowanych kierunków rozwoju instytucjonalnego Unii Europejskiej nie powinna być tak łatwo lekceważona.

Nade wszystko - w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich - referendum byłoby ważnym elementem przyczyniającym się do wzmocnienia etosu obywatelskiego w Polsce.

Doświadczenie referendum akcesyjnego (2003 r., frekwencja 59 %, wynik głosowania: TAK - 77%, NIE - 23 %) oraz przykład ostatnich wyborów parlamentarnych (frekwencja wyniosła 53,88%) dowodzi, że obywatele chcą brać udział w ważnych wydarzeniach, które w ich poczuciu rozstrzygają o kierunku rozwoju państwa.

Wobec powyższego wyrażam nadzieję, że Sejm wszechstronnie rozważy konsekwencje wyboru określonego trybu ratyfikacji Traktatu oraz, że podjęte zostaną działania mające na celu wyjaśnienie obywatelom motywów podjętej decyzji, w szczególności jeśli odrzucona zostanie opcja referendum. Ponawiam także apel o podjęcie wszelkich możliwych starań, aby w jasny i obiektywny sposób poinformować obywateli o treści Traktatu.

Na zakończenie pragnę zauważyć, że w budowaniu wspólnej Europy groźne w skutki może okazać się złudzenie, iż możliwe jest stworzenie trwałej jedności wyłącznie na poziomie rozstrzygnięć o charakterze utylitarno-pragmatycznym. Unia Europejska to także wspólnota określonych wartości i norm, stanowiących niekwestionowany dorobek cywilizacji europejskiej, którego nie możemy zaprzepaścić.

Liczę, że przedstawione uwagi okażą się pomocne i będą brane pod uwagę w dalszych czynnościach mających na celu przygotowanie ratyfikacji Traktatu Lizbońskiego.

**/-/ Janusz Kochanowski  
Rzecznik Praw Obywatelskich**