

W maju powinna rozpocząć się dwuletnia konferencja o przyszłości Europy. Jest to niewątpliwie okazją do przemyślenia tego, co złego dzieje się z projektem europejskim. Najlepszym do tego pretekstem wydaje się spektakularna porażka tego projektu, jaką był brexit. Jak się wydaje dla części elit Zjednoczonego Królestwa trudny był zbyt daleko idący transfer kompetencji z państw członkowskich do instytucji europejskich. Zbyt wielka była również władza Trybunału Sprawiedliwości UE nad procesami integracyjnymi. Wreszcie Brytyjczyków niepokoiła władza „motoru” integracyjnego, jak zwyczajowo określa się przywódczą rolę Francji i Niemiec.

Czerpiąc z doświadczenia brexitu można wnioskować, że Europa potrzebuje większej elastyczności zarządzania i poszanowania dla woli narodowych demokracji. Problemem staje się natomiast nadmierna centralizacja władzy w Brukseli. W szczególności można wskazać na dwa mechanizmy, które drażniły Brytyjczyków i mogą stanowić zaczyn kolejnych procesów dezintegracyjnych. Mam na myśli rosnącą rolę TSUE i tzw. konstytucjonalizmu europejskiego. Orzeczenia unijnego Trybunału mają charakter konstytucyjny, a więc porównywalny do prawa traktatowego. Jednocześnie często poszerzają zakres traktatów, co sprzyja transferowi kolejnych uprawnień do UE. Drugim problemem jest rosnąca liczba spraw głosowanych w instytucjach międzyrządowych w sposób większościowy.

Według niektórych naukowców oba wymienione mechanizmy ograniczają demokrację w Europie. Nowe prawo traktatowe powinny przyjmować jednomyślnie państwa członkowskie w oparciu demokratyczną procedurę ratyfikacji (przez krajowe parlamenty bądź powszechne referenda). Dlatego profesor *Alec Stone Sweet* określił konstytucjonalizm europejski mianem „zamachu stanu”. Tak było w latach 60-tych ubiegłego wieku, kiedy orzecznictwo Trybunału wprowadziło zasadę skutku bezpośredniego własnych wyroków w państwach członkowskich oraz zasadę supremacji prawa unijnego nad krajowym. Innym ważnym orzeczeniem było rozciągnięcie jurysdykcji Trybunału na całe prawo krajowe, a więc nie tylko na to w jaki sposób państwa członkowskie implementują prawo europejskie. Trybunał uznaje również, że państwa są związane traktatami (a tym samym orzeczeniami Trybunału) nawet w politykach, które należą do ich własnych kompetencji, gdzie Unia – zgodnie z traktatem – nie powinna zastępować ich działania. Europejscy sędziowie mają własną wizję integracji i jak to ujęła *Susanne Schmidt* – zachowują się jak aktorzy polityczni kierujący się własnym interesem.

Konstytucjonalizm europejski sprzyja federalizacji prawa w UE nie bacząc na to, że

większość państw i ich społeczeństw nie chce federacji europejskiej. Ponadto, aktywizm sądowy w UE przenosi coraz więcej władzy do instytucji unijnych, a tym samym ogranicza uprawnienia narodowych parlamentów. Dlatego Dieter Grimm uznaje, że polityka jest odbierana wyborcom oraz przenoszona do unijnych sądów, które stale poszerzają swój zakres orzekania i pod pozorem egzekucji traktatów faktycznie przejmują decyzje w sprawach politycznych. Z kolei Simon Hix stwierdził, że ustój Unii został wypaczony w kierunku sędziokracji, co oznacza poważne naruszenia klasycznego trójpodziału władzy.

W podobny sposób oceniana jest procedura głosowania większościowego w Radzie UE. Według Fritza Scharpfa w UE nie ma ani wspólnoty politycznej (*demos*), ani wykształconej w pełni federacji demokratycznej. Dlatego źródłem legitymacji tego systemu są przede wszystkim narodowe wspólnoty polityczne i krajowe demokracje. W takiej sytuacji przegłosowywanie jednej demokratycznej wspólnoty przez inną – co ma miejsce w przypadku głosowań w Radzie – jest wysoce problematyczne. Właśnie dlatego, kiedy wprowadzono głosowanie większościowe we wspomnianej instytucji zbuntowała się Francja, co zostało nazwane kryzysem pustego krzesła. Kompromis luksemburski, który zakończył ten kryzys przewidywał, że w ważnych dla poszczególnych narodów kwestiach głosowanie będzie nadal jednomyślne. Inny kryzys dotyczący głosowania większościowego wybuchł przy okazji wprowadzenia mechanizmu relokacji uchodźców. Okazał się być bardzo toksyczny dla klimatu zaufania między poszczególnymi rządami. Zaowocował masowym nieprzestrzeganiem tak przyjętego prawa. Przegłosowanie jednych państw przez inne okazało się nie tylko problematyczne z punktu widzenia standardów demokracji, ale również walenie przyczyniło się do trudności w rozwiązaniu kryzysu migracyjnego. Wbrew pokładanym nadziejom omawiany mechanizm nie poprawił więc zarządzania w UE.

Według Scharpfa remedium na opisywany problem powinna być możliwość, aby przegłosowane państwo mogło wyłączyć się z implementacji tak przyjętego prawa. Według innych naukowców należy raczej ograniczać, aniżeli poszerzać katalog spraw głosowanych większością kwalifikowaną. Być może należałoby wprowadzić procedurę, aby prawo unijne głosowane w ten sposób mogło być wprowadzone tylko wówczas, kiedy zgodzą się na to jednocześnie cztery grupy krajów: reprezentujące Europę Zachodnią, Południową, Północną i Środkową. W ten sposób można by było uniknąć zarzutów, że państwa bogatej Północy narzuciły regulacje biednemu Południu, albo stare państwa członkowskie przegłosowywały nowe ze wschodniej części UE. Co najważniejsze – „motor francusko-niemiecki” należący do

Europy Zachodniej – musiałyby intensywnie zabiegać o poparcie dla własnych koncepcji w pozostałych regionach UE.

Naukowcy zastanawiają się też nad poskromieniem TSUE. Grimm proponuje, aby jak najbardziej ograniczyć zapisy traktatowe, a tym samym wymusić na Trybunale orzekanie jedynie w kwestiach konstytucyjnych. Może to przynieść jedynie niewielki skutek. Jedną z materii konstytucyjnych jest bowiem podział kompetencji między państwa członkowskie i Unię. A w tej sprawie Trybunał niemal zawsze faworyzował transfer kompetencji z państw do UE. Wprowadzone w traktacie zapory przeciwko takiemu transferowi w postaci zasady subsydiarności i proporcjonalności oraz zasady przyznania okazały się mało skuteczne. Właśnie dlatego państwa starają się szczegółowo formułować zapisy traktatowe, aby powstrzymać Trybunał przed rozszerzającą interpretacją tych przepisów.

Z kolei Scharpf proponuje, aby ograniczyć możliwości orzekania TSUE w niektórych obszarach. Jak się wydaje, może to tylko w niewielkim stopniu zatrzymać aktywizm tego sądu. Inna propozycja niemieckiego naukowca zmierza do tego, aby wyroki TSUE mogły być aprobowane przez państwa członkowskie w głosowaniu większościowym. Jeśli byłyby to kwestie o wymiarze konstytucyjnym, to logika nakazywałaby głosowanie jednomyślne, tak jak w przypadku przyjmowania traktatów (być może jedynie z wyłączeniem zaskarżanego państwa). Należy też rozważyć możliwość, aby wyroki Trybunału mogły być weryfikowane przez sądy konstytucyjne (lub najwyższe) w państwach członkowskich. Jeśli byłyby sprzeczne z krajową ustawą zasadniczą to musiałyby zostać uchylone. W ten sposób zostałby rozstrzygnięty ciągnący się od lat spór o to, czy supremacja prawa europejskiego odnosi się także do krajowych konstytucji. Wiele narodowych sądów konstytucyjnych, łącznie z niemieckim i polskim, stoją na stanowisku prymatu rodzimej ustawy zasadniczej.

Podstawowym wyzwaniem dla przyszłości Europy jest respektowanie głosu obywateli i narodowych demokracji. Dlatego większa elastyczność zarządzania może uratować integrację europejską w obliczu napięć społecznych wywołanych kryzysami. Właśnie takiej elastyczności zabrakło, aby zachęcić Brytyjczyków do pozostania w UE.

Autor jest profesorem na UW, ekspertem IS, artykuł wyraża jego osobiste poglądy, a nie instytucji, z którymi jest związany.