

DOMINIK LASOK

KONSTITUCJA A CZŁONKOSTWO WSPÓLNOTY/UNII EUROPEJSKIEJ

Warunki członkostwa

Konstytucja to monumentalne dzieło ale także pragmatyczny, podstawowy instrument rządzenia państwem prawa i praworządnym. Skoro dewizą obecnych czasów jest współzależność i współdziałanie na arenie międzynarodowej, konstytucja powinna dać wyraz tym postulatom i, jeśli konkretnie Polska, ma uczestniczyć w tworzeniu nowej Europy, co jest celem strategicznym rządu i pragnieniem obywateli, zasady nowej Konstytucji należałoby też rozważyć pod tym kątem widzenia. Poniższe uwagi mają na celu naświetlenie pewnych założeń z punktu widzenia zobowiązań, które państwa członkowskie przyjmują i wypełniają.

Traktaty założycielskie trzech Wspólnot Europejskich¹ wymagają tylko jednego warunku członkostwa, a mianowicie, że kandydat na członka musi być państwem europejskim w sensie geograficznym², ale z biegiem czasu wyłoniły się w praktyce warunki niepisane. Z jednej strony są to warunki oczywiste, a z drugiej warunki niejako klubowe, które wyłoniły się w negatywnych opiniach Komisji odnośnie członkostwa Turcji, Cypru i Malty. Członkostwo Wspólnoty nie jest prawem każdego państwa europejskiego. O przyjęcie, jak do klubu, trzeba się ubiegać i klub decyduje kogo i kiedy przyjąć, jak się o tym przekonała W. Brytania po trzykrotnych staraniach. Jeśli Polska chce przystąpić do Wspólnoty to oprócz walorów obiektywnych nowej Konstytucji należałoby wziąć pod uwagę także walory oportunistyczne, wymagane we Wspólnocie.

Pierwszym niepisany warunkiem członkostwa jest zdolność państwa do podjęcia i wykonania zobowiązań wynikających z Traktatów założycielskich oraz z tak zwanego *acquis communautaire*, to jest osiągnięć integracyjnych Wspólnoty. *Simpliciter*, to się sprowadza do dostosowania własnej konstytucji do systemu, którym jest Wspólnota. Od samego początku taki problem zaistniał w krajach, w których konstytucja opierała się na doktrynie dualistycznej prawa międzynarodowego.

2. Członkostwo a suwerenność

Trzeba pamiętać, że Wspólnota jest zrzeszeniem państw suwerennych, które stworzyły ponadpaństwowy system współpracy. Ten system opiera się

¹ EWWS, EWG, EWEA.

² Traktat Unii art. 0.

na traktatach założycielskich, które powołały wspólne instytucje i stworzyły bezprecedensowy porządek prawny. Żeby to osiągnąć trzeba było odejść od klasycznego instrumentu umowy międzynarodowej, który oprócz zobowiązań umownych zawiera samoistne prawo i instytucje, które działają analogicznie do podstawowych władz państwa suwerennego, tj. władzy ustawodawczej, wykonawczej, administracyjnej i sądowej. Innymi słowy tradycyjne konstytucje musiały się przechrzcić na monizm, co najmniej w zakresie kompetencji objętych w Traktatach założycielskich. Zdawało się, że był to zabieg bezbolesny, bo wystarczyło, żeby w drodze delegacji, wyposażyć instytucje Wspólnoty w niezbędne atrybuty władzy. Tymczasem okazało się, że delegacja jest bezpowrotna, gdyż tworzy ona tak zwane "okupowane pola", tzn. dziedziny działania państwa, które podlegają kontroli Wspólnoty, gdzie państwo członkowskie ma tylko obowiązek wykonywania wspólnie ustalonych polityk. Tutaj wchodzimy w sedno zagadnienia suwerenności, które jest jednym z problemów Wspólnoty i państw członkowskich. Wspólnota nie jest jeszcze państwem federalnym i nie można przypisywać sobie praw suwerennych. Suwerenami są państwa członkowskie ale dla powołania do życia Wspólnoty i dla umożliwienia działania jej instytucji suwerenność państwowa musiała ulec ograniczeniu. Jednak strata poszczególnych państw stała się niejako zyskiem całości.

Wspólnota nie wywodzi się z żadnej specyficznej filozofii czy ideologii. Zrodziła się z szoku historycznych wydarzeń, których pamięć wciąż nawiedza nas w bezsenne noce. Była pragmatyczną odpowiedzią na pytania, czy być czy nie być. Po to żeby być, trzeba było szukać formy integracji na poziomie praktycznym. Wiadomo było, że integracja polityczna na podstawie jakiejś natchnionej konstytucji była niemożliwa. Trzeba było zacząć od wspólnych interesów gospodarczych ale i to wymagało politycznej woli czego wyrazem była deklaracja Schumana z 9 maja 1950 r., która poddaje pod zarząd ponadpaństwowe podstawowe przemysły węgla i stali Francji i Niemiec, zakładając równocześnie, że współpraca w tej dziedzinie będzie podwaliną zjednoczonej Europy. Cechą tej koncepcji jest współzależność państw członkowskich działających przez wspólne instytucje a nie nadrzędność struktury Wspólnoty wobec państw, które tę strukturę stworzyły. Skoro jednak instytucje Wspólnoty działają w ramach Traktatów na zasadzie atrybucji kompetencji quasi-państwowych, czerpią one swój autorytet z elementów suwerenności państw członkowskich. Państwo przystępujące do Wspólnoty jest w tej samej sytuacji jak państwa członkowskie. Stąd definicja suwerenności w jego konstytucji musi wziąć ten fakt pod uwagę, gdyż od tego zależy zdolność do podejmowania i wykonywania zobowiązań wynikających z członkostwa Wspólnoty.

3. Demokracja parlamentarna

Innym niepisany warunkiem członkostwa jest to, że państwo jest "demokracją parlamentarną". Nie ma precyzyjnej recepty na taką charakterystykę systemu politycznego ale na ogół wiadomo o co chodzi. Wspólnota

nie narzuca formy rządu ale unika rządów autokratycznych, czy to w formie dyktatury personalnej, czy partyjnej. Zasadniczą rzeczą jest nie tyle formalna zasada konstytucyjna, ile praktyka.

Tak samo wybór systemu monarchicznego czy republikańskiego należy do danego państwa. Tak się składa, że wśród obecnych członków Wspólnoty siedem to monarchie konstytucyjne a, wśród reszty, nie ma zastrzeżeń wobec republiki prezydenckiej. Polska ma wolny wybór.

W założeniu demokracji parlamentarnej leży zasada konstytucyjna, że władza wykonawcza podlega kontroli przez parlament powołany z wyborów powszechnych, w których obywatele mają zagwarantowane bierne i aktywne prawo wyborcze. Czy to ma być parlament jednoizbowy czy wieloizbowy to nie jest istotne. Ordynacja wyborcza jest sprawą danego państwa, zakładając, że wybory są wolne i powszechne. Zakłada się także istnienie partii politycznych (co najmniej dwóch) oraz społeczną kontrolę wolnych wyborów.

Traktat Unii Europejskiej³ przewiduje jednolitą ordynację wyborczą ale tylko do Parlamentu Europejskiego ale to jest kwestia aprobaty i ratyfikacji przez państwa członkowskie. Z mocy Traktatu, każdy obywatel Wspólnoty bez względu na jego przynależność państwową ma bierne i czynne prawo wyborcze w kraju zamieszkania⁴, ale na razie odnośnie wyborów do Parlamentu Europejskiego.

Demokracja parlamentarna zakłada istnienie i poszanowanie praw człowieka w rzeczywistości, a nie w teorii oraz swobodę zakładania związków zawodowych i ochronę mniejszości narodowych. Zapis praw człowieka przewiduje co najmniej standard Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i dostęp do Komisji i Trybunału Praw Człowieka. Prawo związków zawodowych zakłada prawo wolnego zrzeszania i formowania związków oraz prawo do strajków. Ochrona mniejszości zakłada zakaz dyskryminacji oraz poszanowanie praw obywatelskich mniejszości.

Demokracja parlamentarna zakłada niezależność judykatury oraz sądową kontrolę aktów administracyjnych.

4. Nowy porządek prawny i zobowiązania państw członkowskich

Orzeczenie trybunału Sprawiedliwości Wspólnoty określa Wspólnotę jako "nowy porządek prawny w systemie prawa międzynarodowego, na korzyść którego państwa ograniczyły swoje prawa suwerenne, aczkolwiek w zastrzeżonych dziedzinach, a którego podmioty obejmują nie tylko państwa członkowskie, ale także ich obywateli"⁵.

Ten porządek opiera się na pojęciu zobowiązań państw członkowskich wobec Wspólnoty, wobec innych państw członkowskich i wobec obywateli własnych i obywateli innych państw członkowskich. Te zobowiązania, w ich treści i zasięgu, przewyższają zobowiązania normalnie wiążące państwa

³ Art. 138(3).

⁴ Art. 8b(1).

⁵ 26/62: Van Gend en Loos v Nederlande Administrative der Belastingen (1963) ECR I.

suwerenne w zakresie prawa międzynarodowego. Źródłem praw osobowych są Traktaty, które oprócz zakazu dyskryminacji⁶ rozszerzają bezpośrednie uprawnienia (np. w zakresie prawa pobytu, pracy, działalności gospodarczej, itd.) osób fizycznych i prawnych poprzez granice polityczne i w ten sposób postulują Wspólnotę ludów a nie państw⁷.

Zobowiązania państw członkowskich znajdują się w różnych rozdziałach Traktatów odnośnie wspólnych polityk gospodarczych, ale naczelną zobowiązanie w znaczeniu politycznym, jest objęte zasadą solidarności⁸, która głosi, że: "Państwa członkowskie podejmują wszelkie właściwe środki o charakterze ogólnym lub specjalnym w celu zapewnienia realizacji zobowiązań wynikających z niniejszego Traktatu lub z działań podejmowanych przez instytucje Wspólnoty Państwa te będą ułatwiać Wspólnocie wykonywanie jej zadań. Nie będą one podejmować żadnych środków, które mogłyby przeszkodzić w realizacji celów niniejszego Traktatu".

Solidarność państwa obejmuje wszystkie organa w zakresie ich funkcji, i państwo jako takie odpowiedzialne jest za ich działania. Tak więc organa wykonawcze współdziałają w podejmowaniu decyzji; biurokracja wprowadza w życie ustawodawstwo Wspólnoty; parlament, mimo że jest uosobieniem suwerenności narodu, uchwała niezbędne ustawy i anuluje ustawy narodowe sprzeczne z Traktatem⁹, podczas gdy judykatura stosuje prawo Wspólnoty i, w razie konieczności, anuluje lub pomija prawa narodowe niezgodne z prawem Wspólnoty¹⁰. W razie wątpliwości, co do interpretacji lub stosowania prawa Wspólnoty, sądy narodowe stawiają wniosek do Trybunału Sprawiedliwości o orzeczenie wstępne, które pozwoli im orzekać zgodnie z autorytatywną interpretacją Trybunału Sprawiedliwości¹¹ i państwa nie powinny utrudniać sądom tej działalności¹².

5. Wykonywanie zobowiązań

Państwa członkowskie zobowiązują się do przedłożenia wszelkich sporów dotyczących interpretacji lub stosowania Traktatu, jednej tylko instytucji, którą jest trybunał Sprawiedliwości¹³. Jakkolwiek inne metody są niedopuszczalne. Zgodziwszy się na procedurę sądową delegowały do Komisji prawo śledztwa i ścigania łamania prawa Wspólnoty, tj. niespełniania zobowiązań¹⁴. Procedura przewiduje dialog pomiędzy Komisją i państwem oskarżonym o uchybienie czy o złamanie Traktatu i unika konfrontacji a szuka kompromisu. Taka procedura nie istnieje w klasycznym prawie międzynarodowym¹⁵.

⁶ Art. 6.

⁷ Art.A(2).

⁸ Art. 5.

⁹ np. 104/86: Commission v Italy (zwrot nielegalnych podatków) (1989) 3 CMLR 25.

¹⁰ np. 35/76: Simmenthal (1978) ECR 629; 70/77: Simmenthal (1978) ECR 1453.

¹¹ Art. 177.

¹² 146/73, Re Rhein-Mühlen (1974) ECR 139; 166/73: Re Rhein-Mühlen (1974) ECR 39.

¹³ Art. 219.

¹⁴ Art. 169.

¹⁵ 25/59: Netherlands v High Authority (1960) ECR 355.

Jeśli dialog nie doprowadzi do rozwiązania, a Komisja jest zdania, że państwo jest w błędzie, spór przechodzi do fazy sądowej, gdzie Komisja po przedstawieniu uzasadnionej opinii, występuje jako oskarżyciel. Orzeczenie ma formę deklaratywną, co do sytuacji prawnej państwa i jest wiążące. Wykonuje je samo państwo zakładając, że w systemie praworządnym wystarczy skierować państwo z powrotem na drogę prawa. Jeśli państwo orzeczenia nie wykona Komisja może raz jeszcze wszcząć sprawę, tym razem za uchybienie zobowiązania zawartego w orzeczeniu¹⁶. Takich wypadków jest mało¹⁷. Traktat Unii przewiduje, że Komisja może wnieść wniosek o nałożenie kary pieniężnej według orzeczenia Trybunału¹⁸. Nie ma tutaj miejsca na immunitet państwowy.

Trybunał rozstrzyga także spory pomiędzy państwami, do których stosuje się powyższą procedurę¹⁹ ale dotychczas był tylko jeden taki wypadek²⁰.

6. Uczestnictwo w działaniach Wspólnoty

Każde państwo członkowskie ma pełnoprawny udział w organach Unii/Wspólnoty.

6.1. Rada Europy Rada Europejska²¹ składa się z głów państw lub szefów rządów. Obecnie jest to organ Unii, którego zadaniem jest nadawanie kierunku rozwoju Unii²². Zbiera się co najmniej dwa razy do roku pod przewodnictwem państwa, które przez okres sześciu miesięcy sprawuje urząd Prezydenta Unii. Czy państwo reprezentuje prezydent, czy też premier jest sprawą konstytucji danego państwa. Decyzje Rady Europejskiej nie są wiążące i nie podlegają kontroli Trybunału Sprawiedliwości.

6.2. Rada Ministrów. Rada Ministrów składa się z członków rządów. Ministrowie spraw zagranicznych spotykają się regularnie raz w miesiącu a ministrowie innych resortów, gdy zachodzi tego potrzeba z tym, że ministrowie rolnictwa muszą się spotkać co najmniej raz w roku w lipcu, żeby ustalić ceny produktów rolnych.

Ministrowie spraw zagranicznych mają jeszcze specjalne zadanie w dziedzinie rozwoju polityki zewnętrznej i bezpieczeństwa Wspólnoty przewidziane w Traktacie Unii²³.

Głównym zadaniem Rady Ministrów jest koordynacja polityk gospodarczych państw członkowskich oraz podejmowania decyzji²⁴. Decyzje podejmuje albo zwykłą większością albo jednogłośnie albo też większością kwalifikowaną. Każde państwo ma pewną ilość głosów. Większe państwa po 10 głosów każde, Polsce prawdopodobnie przysługiwałoby 8 głosów.

¹⁶ Art. 171(1).

¹⁷ do połowy 1993 r. tylko 33, tj. 21 przeciw Republice Włoskiej i po 6 przeciw Francji i Belgii.

¹⁸ Art. 171(2).

¹⁹ Art. 170.

²⁰ 141/78: France v United Kingdom (1979) ECR 2923.

²¹ Tzw. Zgromadzenie szczytowe.

²² Art. D(1).

²³ Art. J.

²⁴ Art. 145.

6.3. Komisja. Komisja składa się obecnie z 20 członków. Każde państwo wyznacza jednego członka a większe państwa po dwóch. Jest to organ niezależny. Jej członkowie nie mogą ubiegać się lub otrzymywać instrukcji od rządów lub innych instytucji. Prawdopodobnie Polsce przysługiwałoby prawo nominacji dwóch członków Komisji.

6.4. Parlament Europejski. Obecnie Parlament składa się z 626 posłów wybieranych bezpośrednio przez elektorat krajowy. Biorąc pod uwagę ludność, Polska miałaby 64 posłów. Parlament nie posiada inicjatywy ustawodawczej, która należy do Komisji, ale jego prestiż i znaczenie rośnie w miarę ewolucji Wspólnoty.

6.5. Judykatura Wspólnoty. Władzę sądową we Wspólnocie sprawuje dwustopniowa judykatura składająca się z Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji. Zakres jurysdykcji obejmuje kontrolę aktów instytucjonalnych, wykonywanie zobowiązań państw członkowskich, spory funkcyjniarzy i zatrudniających ich instytucji Wspólnoty, kontrolę decyzji Komisji w dziedzinie konkurencji, dumping i środków obrony interesów Wspólnoty w handlu zagranicznym oraz kompetencji wynikających z Europejskiej Konwencji Patentowej i Konwencji o Jurysdykcji i Wykonywania Orzeczeń. Szeroki zakres kompetencji Trybunału Sprawiedliwości obejmuje różne dziedziny prawa z wyjątkiem prawa karnego chociaż i tam istnieje możliwość rozpatrzenia aspektów represyjnych, które stanowią sankcje zobowiązań cywilnych. Trybunał działa jako Trybunał konstytucyjny, administracyjny, międzynarodowy, cywilny i pracy.

Trybunał nie jest sądem apelacyjnym odnośnie sądów narodowych ale sprawuje funkcję doradczą dla sądów narodowych w formie orzeczeń wstępnych.

W Trybunale zasiadałby sędzia polski i prawdopodobnie polski adwokat generalny, a w Sądzie Pierwszej Instancji sędzia polski, gdyż w tym drugim nie ma adwokatów generalnych.

6.6. Trybunał Kontroli Budżetowej. Każde państwo członkowskie wyznacza członka Trybunału Kontroli, którego zadaniem jest sprawdzanie rachunków odnośnie działalności instytucji i zobowiązań państw w ramach budżetu Wspólnoty.

6.7. Współdziałanie instytucji Wspólnoty. Każda instytucja działa w zakresie swoich kompetencji i zgodnie ze swoim regulaminem. Ustawodawstwo Wspólnoty jest wynikiem współdziałania trzech instytucji tj. Komisji, Parlamentu i Rady. Wniosek wychodzi od Komisji i zostaje uchwalony przez Radę przy współdziałaniu Parlamentu, który zależnie od przepisów Traktatu, działa zgodnie z procedurą konsultacji, współpracy i współdecyzji. Zaiste bizantyjski system - wynik walk Parlamentu o miejsce pod słońcem oraz działali obronnych Rady, która chciałaby utrzymać pozycję państw suwerennych.

7. Instytucje Pomocnicze

Wspólnota działa przez różne instytucje pomocnicze, które mają funkcje doradcze lub zastępcze.

Funkcję zastępczą sprawuje Komitet Ambasadorów, który przygotowuje zebrania Rady i wykonuje instrukcje Rady W sprawach niespornych podejmuje decyzje w imieniu Rady

Główne komitety doradcze to Komitet Ekonomiczny i Socjalny, do którego wchodzi przedstawiciele producentów i konsumentów, pracowników fizycznych i wolnych zawodów. W tym komitecie prawdopodobnie byłoby 21 przedstawicieli Polski.

Prawdopodobnie 21 przedstawicieli Polski wejdzie także do Komitetu Regionów, który składa się z przedstawicieli organów regionalnych i lokalnych. Ten jak i poprzedni Komitet działa niezależnie, a jego członkowie nie podlegają *żadnym* wiążącym instrukcjom²⁵. Powołanie Komitetu Regionów jest istotne dla polityki regionalnej Wspólnoty i dla konstytucji samorządów. Zgodnie z Traktatem Unii regiony mają odegrać doniosłą rolę w rozwoju gospodarczym Wspólnoty, zwłaszcza w korzystaniu z europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Zasada subsydiarności²⁶, która ma popierać inicjatywy i działania na niższych szczeblach hierarchii, może mieć pozytywne zastosowania w nowej konstytucji Polski.

8. Porządek prawny Wspólnoty

Porządek prawny Wspólnoty ma charakter federalny, chociaż rozróżnia się kompetencje prawa Wspólnoty od kompetencji prawa państwowego. Rozróżnienie tych dwóch systemów jest istotne dla konstytucji, gdyż nawet w systemie monistycznym mogą zaistnieć konflikty. W grę wchodzi trzy zasadnicze cechy prawa Wspólnoty, tj. autonomia, stosowanie bezpośrednie i pierwszeństwo prawa Wspólnoty.

8.1. Zasada autonomii głosi, że prawo Wspólnoty jest niezależne od ustaw państwowych²⁷. Doktrynalna podstawa tej zasady leży w podziale funkcji pomiędzy Wspólnotą a państwami członkowskimi i wyżej wzmiankowanej teorii "zajętego pola"²⁸. Prawo Wspólnoty musi być wiernie wprowadzone w życie w systemie państwowym i dokładnie stosowane przez organy administracyjne i sądowe państwa. Trybunał Sprawiedliwości kontroluje ustawodawstwo Wspólnoty i może je unieważnić. Nie ma mocy unieważnienia przepisów państwowych.

8.2. Traktaty założycielskie, a także ustawodawstwo Wspólnoty, zawierają normy bezpośrednio obowiązujące i normy pośrednio obowiązujące. Pierwsze mają skutek automatyczny i rozróżnić je można przez ich cele i sformułowanie. Drugie są to zasady ramowe lub programowe, które należy sprecyzować w formie norm wiążących. Ustawodawstwo Wspólnoty rozróżnia rozporządzenia, które mają zastosowanie ogólne i które obowiązują w całości i są stosowane bezpośrednio we wszystkich państwach członkowskich²⁹. Dyrekty-

²⁵ Art. 194 i art. 198 a.

²⁶ Art. 3 b.

²⁷ 28/07: *Mölkerei-Zentrale v HZAPaderborn* (1968) ECR 143.

²⁸ *Supra*, str. 2.

²⁹ Art. 189(2).

wy, natomiast, są wiążące odnośnie zamierzonego celu, w odniesieniu do każdego państwa, do którego są skierowane, zostawiając jednak władzom krajowym wybór formy i metody wprowadzenia ich w życie³⁰. Rozporządzenia są narzędziami jednolitego prawa, podczas gdy dyrektywy służą harmonizacji praw państwowych. Obie normy wiążą państwo ale ich skutek odnośnie praw i obowiązków osób fizycznych i prawnych jest jednak różny.

8.3. Konflikty między prawem Wspólnoty i prawem państwowym rozwiązuje się poprzez zasadę pierwszeństwa, którą konstytucję państw członkowskich przyjmują nie *expressis verbis* ale przez domniemanie. Trybunał Sprawiedliwości w szeregu orzeczeń³¹ przyjął pragmatyczną postawę podkreślając, że Traktat stał się składową częścią systemów normatywnych państw członkowskich i gdyby pozwolić na uchybienie jego przepisów przez przepisy narodowe, Wspólnota przestała by istnieć.

8.4. Konstytucje państwowe w różny sposób wprowadzają w życie te trzy zasady. Ustawa brytyjska³² rozwiązała tę kwestię w sposób prosty i subtelny. W praktyce brytyjskiej ustawodawstwo Wspólnoty wprowadza się w życie w formie dekretów w mocy ustawy³³, które są przedstawione Parlamentowi w pierwotnej formie z odpowiednim zaznaczonym pochodzeniem danych norm w Dzienniku Ustaw. Ustawa brytyjska³⁴ kwalifikuje zasadę bezpośredniego stosowania wobec norm, które obejmują "wiązące prawa europejskie", które obowiązują w systemie brytyjskim z mocy samej ustawy i muszą być stosowane przez sądy. Natomiast co do pierwszeństwa przyjmuje się domniemanie, że dana norma prawa Wspólnoty będzie miała pierwszeństwo wobec prawa krajowego³⁵.

9. Prawo gospodarcze

Skoro integracja gospodarcza Wspólnoty opiera się na systemie rynkowym warunkiem niepisany członkostwa jest stosowanie tego systemu przez każde państwo członkowskie. System gospodarki rynkowej nie jest doktryną czy ideologią, ale pragmatycznym rozwiązaniem problemów gospodarczych naszych czasów. To jest kompromis pomiędzy ingerencją państwa lub monopolem spółek z jednej strony, a działaniem sił rynkowych z drugiej strony Państwa muszą zlikwidować monopole państwowe o charakterze handlowym, znieść subsydia dla przedsiębiorstw i stosować prawa konkurencji przewidziane w Traktacie. Przedsiębiorstwa publiczne i prywatne podlegają tym samym zasadom.

Na tym systemie opiera się wspólny rynek oraz Unia Ekonomiczna i Monetarna według Traktatu z Maastricht. Unia ekonomiczna polega na zacieśnieniu i rozszerzeniu istniejących polityk gospodarczych, co sprowa-

³⁰ Art. 189(3).

³¹ Np. 6/74: *Costa v ENEL* (1964) ECR 585.

³² European Communities, art. 1972.

³³ Tzw. statutory instruments, *ibid.* art. 2(2).

³⁴ *Ibid.* art. 2(1).

³⁵ *Ibid.* art. 2(1) i art. 3(1).

dza się do daleko posuniętej integracji kosztem samodzielności państw. Unia monetarna natomiast, projektowana pod koniec obecnej dekady, polega na stworzeniu instytucji, które przejmą kontrolę polityki monetarnej od państw członkowskich i na zamianie walut państwowych na wspólną walutę. Państwa członkowskie, które mogą przystąpić do Unii muszą spełnić pięć warunków, odnośnie inflacji, stopy procentowej, deficytu budżetowego, długu narodowego i stabilności waluty narodowej. Obecnie żadne państwo nie spełnia tych wszystkich warunków, ale zgodnie z terminarzem traktatu wspólna waluta będzie "nieodwracalnie" wprowadzona w 1999 r. W 1996 r. ma nastąpić ocena sytuacji i decyzja odnośnie przejścia do ostatniej fazy tego procesu.

Państwa przystępujące do Wspólnoty mają tak samo wstąpić do Unii Ekonomicznej i Monetarnej. Konstytucje wszystkich państw ulegną odpowiedniej nowelizacji, a centralne Banki Narodowe przestaną być instrumentem polityki finansowej państwa, co trzeba uwzględnić w konstytucji.

10. Wspólny rynek

Wspólny rynek opiera się na czterech wolnościach: wolnej wymianie towarów, swobodzie poruszania się obywateli Wspólnoty, wolnej działalności gospodarczej oraz wolnych transakcji pieniężnych. Wszystkie wolności opierają się na dwóch głównych zasadach: zakazie dyskryminacji ze względu na przynależność państwową oraz harmonizacji odnośnych ustaw państwowych. Sprzeczne przepisy konstytucji muszą być zmienione na system liberalny nastawiony na współpracę w tych dziedzinach. Redaktorzy konstytucji muszą wziąć pod uwagę te postulaty i unikać przepisów, które wyraźnie faworyzują obywateli lub gospodarkę narodową.

11. Polityka gospodarcza

Zasady wspólnego rynku zostały uzupełnione przez polityki traktatowe (np. wspólna polityka rolna, transportowa, konkurencji) oraz polityki tzw. flankowe, które powstają i rozwijają się w miarę ewolucji Wspólnoty (np. ochrona środowiska, ochrona konsumenta).

Każda polityka składa się z trzech elementów: definicji celów, określenia środków do ich osiągnięcia oraz przymusowego wykonania. Każda polityka jest więc równoznaczna ze zobowiązaniem państwa wymagającym ustanowienia odpowiednich ustaw i, być może, zapisu konstytucyjnego. To trzeba brać pod uwagę przy redakcji konstytucji.

12. Prawo socjalne

12.1. Prawo Wspólnoty obejmuje trzy główne działy: prawo polityczne, gospodarcze i socjalne ale tworzy ściśle związaną całość. Systematyka

szufladkowa nie ma tu zastosowania. Trzeba patrzeć na całość i unikać sztucznych konstrukcji i oderwanych pojęć. Prawo socjalne Wspólnoty jest niejako drugą stroną monety, pierwszą stroną jest prawo gospodarcze. Jeśli wziąć poszczególne polityki to widać tutaj powiązania, np. polityka rolnej ma silne podłoże socjalne, tak samo polityka transportowa. A gdzie zmieścić, np. politykę edukacji, jeśli nie w zasadzie swobodnego przepływu osób?

12.2. Ogólna zasada zakazu dyskryminacji opiera się na pozytywnym podłożu równości jednostek bez względu na ich pochodzenie narodowe. Tak więc drugą stroną swobodnego poruszania się jednostek na terytorium Wspólnoty jest uprawnienie do korzyści państwa opiekuńczego, które nie czyni rozróżnienia pomiędzy swoimi obywatelami i obywatelami pozostałych państw członkowskich. Te uprawnienia wypływają z samego Traktatu i tylko w szczegółach są rozpracowane w rozporządzeniach, które mają bezpośrednie i ogólne zastosowanie. Tak więc rozporządzenie 1612/68, które zapewnia równe traktowanie pracowników i ich rodzin, gwarantuje tzw. korzyści socjalne³⁶. Te korzyści obejmują nie tylko opiekę mało sprawnych dzieci pracowników zagranicznych³⁷ ale także stypendia dla dzieci³⁸, czy dostęp do wyższych uczelni na takich samych warunkach jak dzieci obywateli danego kraju³⁹. Nawet turysta, który doznał uszkodzenia ciała z rąk nieznanymi sprawców ma takie samo prawo odszkodowania od państwa jak obywatel w podobnej sytuacji⁴⁰.

12.3. Na mocy rozporządzenia 1408/71 państwa członkowskie wprowadziły w życie postanowienia artykułu 51 Traktatu, który stanowi, że korzyści wynikające z narodowych norm ubezpieczeń społecznych będą dostępne dla pracowników i ich rodzin. Zasada ta została rozszerzona praktycznie do wszystkich obywateli Wspólnoty przebywających poza ich własnym krajem. To jest konsekwencja zasady wolnego dostępu do rynku pracy.

Państwo opiekuńcze nie wydaje się być tworem doktryny socjalnej czy ideologii politycznej, jest po prostu odpowiedzią na problemy społeczne naszych czasów. Jest związane z gospodarką rynkową, gdyż tylko państwo, które ma silne zaplecze gospodarcze może sobie pozwolić na taki czy inny zasięg opieki społecznej.

12.4. Niezależnie od powiązania opieki społecznej z prawem pobytu i pracy Wspólnota oparła swoją politykę społeczną na podstawie przepisów Traktatu⁴¹ i szereg dyrektyw⁴². Polityka Wspólnoty opiera się na zakazie dyskryminacji na rynku pracy oraz ochronie interesów pracowników. Głównym celem była eliminacja nierówności praw kobiet i mężczyzn na rynku pracy, co rozwinęło się na różnych polach do tego stopnia, że mówi się, że we Wspólnocie obecnie kobiety są "bardziej równe" niż mężczyźni.

³⁶ Social advantage.

³⁷ 76/72: Michel v Fonds National de Reclassement Social des Handicapes (1973) ECR 457.

³⁸ 9/74: Casagrande v Landeshauptstadt München (1974) ECR 773.

³⁹ 68/74: Alaimo v Préfet du Rhône (1975) ECR 109.

⁴⁰ C-186/87: Cowan v Tresor National (1989) ECR 195.

⁴¹ Art. 117 -125.

⁴² Lasok, *Law and Institutions of the European Union*, wyd. 6., 1994, s. 687 - 707.

Ochrona prawna rozciąga się na fizyczne warunki pracy, bezpieczeństwo i ochronę zdrowia, także na ochronę materialną na wypadek utraty pracy z powodu likwidacji przedsiębiorstwa⁴³.

12.5. Nowoczesna konstytucja, w zasadzie, posiada zapis poświęcony polityce społecznej uzupełniony o odpowiednie ustawy. Wydaje się, że Polska może i powinna wziąć pod uwagę doświadczenia i wzory Wspólnoty, chociaż zakłada się, że w tej dziedzinie funkcja Wspólnoty ogranicza się do harmonizacji przepisów państwowych, a państwo jest samo odpowiedzialne za sprawiedliwość społeczną.

Uwagi ogólne

Chociaż konstytucja powinna odzwierciedlać walory i aspiracje narodowe wydaje się, że doświadczenia krajów członkowskich oraz osiągnięcia Wspólnoty mogą służyć jako punkty wyjściowe dla konstruktywnej dyskusji nad istotnymi problemami podstawowej ustawy.

Konstytucja oczywiście, nie może rozdrabniać się na zbyt szczegółowe przepisy, bo po to są ustawy. Wystarczą dobrze sformułowane zasady ogólne. Niekoniecznie trzeba dosłownie zastosować formułę, którą rzekomo oznajmił mistrz Napoleon, że "Konstytucja powinna być zwięzła ale za to niejasna".

CONSTITUTION AND MEMBERSHIP OF THE EUROPEAN UNION

S u m m a r y

Since Poland aspires to the membership of the European Union it seems desirable to consider the project of the new Constitution from that point of view.

The Treaties which have established the Communities imply the capacity of the applicant State to enter into and to comply with the obligations arising from the membership, which is relevant to the definition of national sovereignty.

The new Constitution ought to contain provisions concerning the participation in the decision-making process of the Community, the relationship between Polish law and Community law as well as procedural aspects of the exercise of the judicial function and the enforcement of decisions and judgments of Community authorities.

Co-ordination of economic policies will require adaptation of the economic system to the market economy as well as of social laws in conformity with the Community system.

In conclusion, the new Constitution should be based on well formulated general principles taking also into consideration the achievements of the European integration.

⁴³ C-6/90 i C-9/90: *Frankovich v Italy* (1991) ECR I 5357.