

I. ARTYKUŁY

MANFRED A. DAUSES

KONSTITUCJA DLA EUROPY – KONSTITUCJA BEZ PAŃSTWA?*

Możliwość wygłoszenia wykładu inauguracyjnego podczas uroczystości otwarcia tegorocznego kursu Studium Prawa Niemieckiego jest dla mnie ogromnym zaszczytem oraz przywilejem. Moje wystąpienie nie będzie dotyczyło wyłącznie zagadnień teoretycznych. Zbyt osobiste są bowiem więzi łączące mnie z Polską, w szczególności z Poznaniem i Uniwersytetem im. Adama Mickiewicza.

Jako przedmiot mojego wystąpienia wybrałem aktualny i dotyczący najbliższej przyszłości temat „Konstytucji dla Europy”¹, opatrując go podtytułem o krytycznym brzmieniu „Konstytucja bez państwa?”. Proszę pozwolić mi rozpocząć dzisiejszy wykład od słów niemieckiego kanclerza, którego zasadniczych politycznych przekonań wprawdzie nie podzielam, niemniej jednak jego słowa zasługują, by przejść do annałów Unii Europejskiej: „Podpisanie europejskiej konstytucji jest marzeniem, o którym śniło wiele osób. Teraz stało się ono rzeczywistością”. Słowa te mają wielką siłę oddziaływania i pozostaną niezapomniane. Być może brzmią nieco populistycznie, ale są zgodne z prawdą: nasza „stara Europa” zyskała nowy wymiar prawnokonstytucyjny. Stała się bardziej demokratyczna, a jej struktury bardziej przejrzyste i efektywne.

W piątek 29 października 2004 r. szefowie państw i rządów podpisali pierwszą konstytucję Unii Europejskiej lub też, żeby posłużyć się terminologią bardziej precyzyjną, Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy. Składa się nań² 465 artykułów, podzielonych na 4 części, a następnie tytuły i rozdziały,

* Niniejszy tekst jest poprawioną wersją wykładu wygłoszonego 20 listopada 2004 r. na Uniwersytecie im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

¹ Por. też K. H. Fischer, *Konvent zur Zukunft Europa*, Baden-Baden 2003; H. Kleger, I. P. Karolewski, M. Munke, *Europäische Verfassung – Zum Stand der europäischen Demokratie im Zuge der Osterweiterung*, wyd. 3, Münster 2004; U. Everling, *Zur konsensualen Willensbildung in der föderal verfassten Europäischen Union*, w: *Festschrift für Peter Badura*, Tübingen 2004, s. 1053 i n.; M. Ruffert, *Schlüsselfragen der Europäischen Verfassung der Zukunft – Grundrechte – Institutionen – Kompetenzen – Ratifizierung*, „Europarecht” 2004, z. 2, s. 165 i n.; C. Einem, *Eine Verfassung für Europa – Anmerkungen zu ausgewählten Aspekten des Verfassungsentwurfs*, „Europarecht” 2004, z. 2, s. 202 i n.; J. Wuermeling, *Kalamität Kompetenz: Zur Abgrenzung der Zuständigkeiten in dem Verfassungsentwurf des EU-Konvents*, „Europarecht” 2004, z. 2, s. 216 i n.; A. Peters, *Europäische Öffentlichkeit im europäischen Verfassungsprozess*, „Europarecht” 2004, z. 3, s. 375 i n.; M. Nettesheim, *Die Kompetenzordnung im Vertrag über eine Verfassung für Europa*, „Europarecht” 2004, z. 4, s. 511 i n.; D. H. Scheuing, *Europäische Verfassungsordnung*, Baden-Baden 2003; J. Schwarze, *Europäische Verfassungsperspektiven nach Nizza*, „Neue Juristischen Wochenschrift” 2002, z. 14, s. 993 i n.; Ch. König, *Ist die Europäische Union verfassungsfähig?*, „Die öffentliche Verwaltung” 1998, s. 268 i n.; F. Federmann, *Implikationen einer zukünftigen Europäischen Verfassung* (niepublikowana praca dyplomowa przygotowana pod kierunkiem M. A. Dausesa na Uniwersytecie w Bambergu w 2004 r.).

² Autor posłużył się w tekście projektem Traktatu, który opublikowano w Dz. Urz. WE C 169/3 z 18.7.2003 r. W tłumaczeniu uwzględniono odpowiednio tekst Traktatu opublikowany w Dz. Urz. WE C 310/1 z 16.12.2004 r., w polskiej wersji językowej.

łącznie z załączonymi 6 protokołami i 2 deklaracjami. Ze strony Polski, już jako pełnoprawnego członka Unii Europejskiej, uroczysty podpis pod traktatem konstytucyjnym złożony został w Rzymie, na Campidoglio (Placu Kapitolińskim), w tej samej sali, w której niegdyś, 25 marca 1957 r., podpisane zostały traktaty rzymskie. Tym samym „Konstytucja dla Europy” stała się faktem. Wymaga ona jednak ratyfikowania przez Wysokie Umawiające się Strony, jak zresztą każdy traktat założycielski Wspólnot Europejskich/Unii Europejskiej, począwszy od Jednolitego Aktu Europejskiego, poprzez traktat z Maastricht, Amsterdamu aż po traktat nicejski.

Dla Polski jest on pierwszym traktatem zmieniającym stan prawny obowiązujący od czasu przejścia ze statusu partnerskiego w ramach Układu Europejskiego do równoprawnego, pełnego członkostwa w UE. Dlatego też pozwalam sobie, mimo iż od uroczystego dnia akcesji upłynęło już ponad pół roku, głośno powiedzieć: „Serdecznie witam w Unii Europejskiej!”.

Nowa unijna konstytucja wypracowana została w efekcie długotrwałych i żmudnych negocjacji w ramach *Assemblée constituante*, zwanego Konwentem Europejskim, pod przewodnictwem byłego prezydenta Francji Giscarda d'Estaing. 18 lipca 2003 r. przekazano ją w Rzymie przewodniczącemu Rady Europejskiej. Największe, jak dotąd, kontrowersje wywołała kwestia tak zwanej większości kwalifikowanej w Radzie, która obecnie, tak jak wcześniej określano ją w żargonie dziennikarskim, oficjalnie nazywa się Radą Ministrów. Większość kwalifikowana wynika z obowiązującej od 1 stycznia 2005 r. nowej formuły potrójnego kworum, które stanowić ma połączenie zasady suwerennej równości między państwami z równością głosów obywateli Unii: decyzja podjęta jest większością kwalifikowaną, kiedy opowie się za nią 55% państw członkowskich, czyli przynajmniej 15 państw, które reprezentować muszą minimum 65% mieszkańców Unii³. Regulacja ta jest jednocześnie pomyślana jako rozwiązanie przejściowe. Od 1 grudnia 2009 r. obowiązywać będzie prosta i poręczna formuła podwójnej większości: zgodę wyrazić musi większość państw członkowskich (obecnie co najmniej 13 z 25), które reprezentują przynajmniej 3/5 obywateli Unii. W ten sposób można uniknąć zarówno dominacji ze strony „dużych” państw członkowskich, jak i nieformalnych aliansów po stronie „małych”.

Szereg kwestii wzbudzało kontrowersje aż do ostatniej chwili, jak na przykład preambuła rozpoczynająca się słowami „Inspirowani kulturowym, religijnym i humanistycznym dziedzictwem Europy”. Brakuje w niej wyraźnego odwołania się do Boga, nie tylko za sprawą Francji, która od czasu rewolucji francuskiej z 1789 r. uznaje się za państwo laickie i przyjmuje jako fundamentalną zasadę ścisły rozdział kościoła od państwa. Inną drogą zmierza dla przykładu niemiecka ustawa zasadnicza (*Grundgesetz*), której preambułę otwierają słowa: „Mając świadomość odpowiedzialności przed Bogiem i ludźmi”.

Liczne zmiany w traktacie należy postrzegać przez pryzmat historii jako konstytucyjnoprawne niuanse; ich przykładem są następujące regulacje: Parlament Europejski uzyskuje dodatkowe, odrębnie wymienione kompetencje w ramach procedury legislacyjnej. Procedura współdecydowania (*Mitentscheidung, co-décision*) stała się teraz zwykłą procedurą ustawodawczą, to znaczy

³ Art. I-25 ust. 1 (przyp. tłum.).

że o ile traktat konstytucyjny nie stanowi inaczej, akty prawa wspólnotowego uchwalane są na wniosek Komisji większością głosów członków Parlamentu Europejskiego oraz kwalifikowaną większością w Radzie. Także przy wyborze przewodniczącego Komisji należy uwzględniać reguły większości w Parlamencie Europejskim. Skład (instytucjonalny) Komisji pozostanie bez zmian aż do roku 2014; do tego momentu każde z państw będzie nadal oddelegowywało jednego komisarza. W celu zwiększenia efektywności tej instytucji liczba komisarzy zostanie następnie zredukowana do 2/3 liczby państw członkowskich UE, co oznacza, że każde państwo po upływie dwóch każdorazowo pięcioletnich kadencji przez okres jednej kadencji nie będzie reprezentowane w Brukseli przez komisarza.

Kwestią szczególnie drażliwą, bo dotyczącą narodowego prestiżu, był – z perspektywy europejskiego dnia powszedniego raczej marginalny – spór o podział głosów państw członkowskich w samej Radzie. Polska otrzymała – podobnie jak porównywalna do niej pod względem demograficznym Hiszpania – 27 głosów w Radzie, a Republika Federalna Niemiec posiadająca 82 miliony mieszkańców – więcej niż oba te kraje łącznie – jedynie 29 głosów. Bez jakiegokolwiek podtekstu nacjonalistycznego, który przez wzgląd na mój życiorys oraz wykształcenie jest mi całkiem obcy, chciałbym jednakowoż z tego miejsca wskazać na to, że zasada równości głosów nie stanowi li tylko wartości matematycznej, ale obejmuje także miarę demokratycznego powodzenia. Wspomniany demograficznie uwarunkowany podział głosów obowiązuje zresztą, zgodnie z 2 Protokołem do traktatu konstytucyjnego, jedynie do czasu zakończenia następnej kadencji Parlamentu Europejskiego, tj. do 2009 r., kiedy to zostanie zastąpiony przepisami samego traktatu konstytucyjnego, który ze swojej strony uchyli Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (TWE) i Traktat Unii Europejskiej (TUE).

Zgodnie z prawem publicznym międzynarodowym oraz prawem konstytucyjnym nowo ukonstytuowana Unia Europejska zostaje następczynią prawną Wspólnot Europejskich względnie Unii, wstępuje ona w ich prawa i obowiązki oraz przejmuje ich aktywa i pasywa. Zgodnie z regułami następstwa prawnego po Wspólnotach Europejskich uzyskuje tym samym międzynarodową oraz wewnętrzną osobowość prawną.

Owe instytucjonalne zmiany wzbudzały w poszczególnych państwach członkowskich największe emocje. Z perspektywy konstytucyjnej zasadniczo nie mają one jednak większego znaczenia. Regulacje dotyczące liczby członków Komisji Europejskiej, względnej równowagi głosów poszczególnych państw w Radzie oraz liczebności deputowanych Parlamentu Europejskiego to jedynie kwestie marginalne związane z narodowymi interesami pojedynczych państw. Z punktu widzenia eurokonstytucji to sprawy czysto polityczne, będące efektem zdolności lub braku zdolności negocjacyjnych danego państwa członkowskiego, nie będące jednak przedmiotem dyskusji prawnonaukowej. Poza tym wiele delikatnych i kontrowersyjnych zagadnień politycznych poddano zasadzie jednomyślności w Radzie, tj. każdemu państwu członkowskiemu przysługuje prawo weta w obszarze polityki podatkowej, zagranicznej i bezpieczeństwa, jak również w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych⁴.

⁴ Art. I-40 ust. 6 (przyp. tłum.).

Na marginesie prezentacji historii integracji europejskiej można również wspomnieć kwestię nowej organizacji Komisji, w szczególności roli jej przewodniczącego i ministra spraw zagranicznych Unii, który przejmuje zarówno zadanie przedstawiciela Rady Europejskiej w sprawach polityki zagranicznej, jak i rolę komisarza ds. stosunków zagranicznych (swoista unia personalna). Jednocześnie jest on wiceprzewodniczącym Komisji i zawiaduje przyszłą służbą dyplomatyczną UE.

Z chwilą uprawomocnienia się Konstytucji dla Europy wiele spraw pozostanie w zasadzie bez zmian. Tak na przykład: wprowadzie istnieje obywatelstwo Unii, przewidywane już w traktacie z Maastricht, jednak chodzi tutaj wyłącznie o pewien pozornie nowy twór. Zgodnie z projektem Konstytucji obywatelstwo Unii nie zastępuje narodowego, a jedynie je uzupełnia: „Każda osoba mająca przynależność Państwa Członkowskiego jest obywatelem Unii” (art. 8 ust. 1 projektu, art. I-10). Obywatelstwo Unii ma przy tym, tak jak do tej pory, charakter pochodny, tj. wywodzi się z obywatelstwa danego państwa członkowskiego; nie można go uzyskać mocą centralnej decyzji europejskiego urzędu w Brukseli. Tym samym owa juretryczna konstrukcja rozwija się w kierunku przeciwnym do tego, jaki znamionuje porządek konstytucyjny w niemieckim systemie federalnym: obywatelstwo niemieckie powoduje, iż niemieccy obywatele stają się jednocześnie i automatycznie obywatelami kraju związkowego, w którym przebywają na stałe; tracą oni obywatelstwo tego kraju w momencie, kiedy na stałe przeniosą się do innego kraju związkowego, niezależnie od miejsca urodzenia, pochodzenia czy dialektu, którym się posługują.

Przyznanie albo odebranie obywatelstwa Unii odbywa się zgodnie z regułami prawa danego państwa członkowskiego. W tym zakresie nie doszło jednak jeszcze do harmonizacji przepisów, mimo że Unia Europejska jest już na etapie przygotowywania jednolitego prawa dotyczącego kwestii pobytowych, wizowych i azylu. Obecny stan prawny może dziwić o tyle, że przecież obywatelstwo już dawno stało się zagadnieniem międzynarodowym, bezpośrednio oddziałującym na prawo migracji w granicach wolnego i jednolitego rynku wewnętrznego.

Z punktu widzenia nauki prawa na szczególną uwagę zasługuje część II Konstytucji (Karta Praw Podstawowych Unii), która stanowi inkorporację Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej⁵ uroczyste uchwalonej w Nicei 8 grudnia 2000 r., początkowo pomyślanej jako niewiążąca proklamacja. Tym samym po raz pierwszy na płaszczyźnie unijnej stworzony został wiążący katalog praw zasadniczych. Do tej pory prawa podstawowe w Unii Europejskiej były rozwijane i chronione na gruncie kazuistycznych rozstrzygnięć Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS) jedynie jako ogólne, niepisane zasady prawa wspólnotowego; jako *fontes cognoscendi* respektowano także przepisy Europejskiej Konwencji Ochrony Podstawowych Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4 listopada 1950 r. oraz – prawnoporównawczo – tradycje konstytucyjne wspólne dla państw członkowskich (art. 6 II TUE). W traktacie z Maastricht nie nastąpiło jeszcze wyliczenie pojedynczych praw podstawowych. Konstytucja Unii usuwa ten brak. W części II, która stanowi dosłowne przeniesienie ww. Karty Praw Podstawowych, wśród 54 artykułów (podzielo-

⁵ Zob. oficjalna strona portalu UE poświęcona Karcie: www.europarl.eu.int/charter (przyp. tłum.).

nych na 7 tytułów), znajdujemy odniesienia do godności człowieka, praw wolnościowych, równości, solidarności, swobód obywatelskich i dotyczących wymiaru sprawiedliwości. Wszystkie prawa obywatelskie, polityczne, gospodarcze i socjalne obywateli Unii zestawiono w jednolitym tekście zgodnie z zasadą niepodzielności tych praw.

Wśród praw zagwarantowanych w Konstytucji znajdują się między innymi te „klasyczne”, jak godność osoby ludzkiej, prawo do zawarcia małżeństwa i założenia rodziny, wolność religii, wolność wypowiedzi i informacji, ale także „nowoczesne”, jak na przykład prawo do azylu, prawo do nauki, wolność prowadzenia działalności gospodarczej, prawa dziecka oraz osób w podeszłym wieku i osób niepełnosprawnych, ochrona danych osobowych, ochrona środowiska i konsumentów, wreszcie prawa z zakresu bioetyki, jak zakaz reprodukcyjnego klonowania istot ludzkich. W zakresie praw socjalnych, takich jak prawo do pracy, prawa pracownika w ramach przedsiębiorstwa, bezpieczeństwo socjalne i pomoc socjalna, których zagwarantowaniu sprzeciwiła się Wielka Brytania, udało się osiągnąć dostateczne kompromisy. Zgodnie z zasadą uniwersalizmu, prawa wymienione w Karcie przysługują zasadniczo wszystkim ludziom, niezależnie od posiadanego obywatelstwa czy miejsca pobytu. Niektóre z tych praw wywodzą się jednakże bezpośrednio z instytucji obywatelstwa Unii i przysługują tylko jej obywatelom (tak np. bierne i czynne prawo wyborcze do Parlamentu Europejskiego oraz w wyborach władz lokalnych)⁶.

Owo konstytucyjne zakotwiczenie europejskiej Karty Praw Podstawowych w Konstytucji dla Europy ma więcej niż tylko symboliczne znaczenie: ETS jest odąd na gruncie prawa konstytucyjnego UE powołany do tego, by z jeszcze większym naciskiem wspierać obowiązywanie teraz już wyraźnie zapisanych praw podstawowych Unii Europejskiej. Koliduje z Europejską Konwencją Praw Człowieka, która do tej pory służyła jako źródło prawnopoznawcze, wydają się w praktyce wykluczone. Z unijnej perspektywy konwencja ta określa jedynie minimalny poziom ochrony, przeto nic nie stoi na przeszkodzie temu, by prawo unijne gwarantowało szerszy zakres ochrony prawnej niż wspomniana konwencja (por. art. 52 ust. 3 Karty Praw Podstawowych).

Polskie prawo – można tutaj wymienić przykładowo dziedzinę zamówień publicznych lub prawo ochrony środowiska – z pewnością nie odpowiada we wszystkich najdrobniejszych szczegółach *acquis communautaire*. Istniejące jeszcze różnice występują w kilku miejscach i można je usunąć. Należało je będzie wyjaśnić w trakcie szczegółowych rozmów z Komisją; ona posiada bowiem instrument, który może wykorzystać przeciwko danemu państwu członkowskiemu, a jest nim odbywające się przed ETS postępowanie w sprawie naruszenia traktatu (art. 226 i n. TWE). Inną drogę stanowi od 1 maja 2004 r. możliwość skorzystania przez polskie sądy z procedury zapytań wstępnych (pytań prejudycjalnych) adresowanych do ETS zgodnie z art. 234 TWE. Regulacje

⁶ O Karcie Praw Podstawowych zob. U. Everling, *Zur Europäischen Grundrechte-Charta und ihren sozialen Rechten*, w: *Gedächtnisschrift für Meinhard Heinze*, München 2005, s. 157; P. J. Tettinger, *Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, „Neue Juristische Wochenschrift” 2001, s. 1010; Ch. Calliess; *Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union – Fragen der Konzeption, Kompetenz und Verbindlichkeit*, „Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht” 2001, s. 261; por. Ch. Tomuschat, *Manche Rechte bedürfen der Konkretisierung – Stärken und Schwächen der Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 7 sierpnia 2000 r., s. 13.

te obowiązują w równym stopniu w „starych”, jak i w „nowych” państwach członkowskich.

Postawmy w takim razie zasadnicze pytanie: *Sed quid novi?* Co nowego wnosi Konstytucja dla Europy? Co różni ją od dotychczasowego stanu prawnego?

W wielu miejscach mamy do czynienia z „upiększaniem” (*Augenwischerei, window-dressing*). Niektóre przepisy zawierają jedynie drobne modyfikacje dotychczasowych regulacji; przykładowo, terminologiczna zamiana pojęcia „rozporządzenie” na „ustawa” i „dyrektywa” na „ustawa ramowa” nie oznacza dla przeciętnego obywatela Unii nic więcej tylko „brząk i dym”⁷ (J. W. Goethe, *Faust*). Dopiero zestawienie z obecnie trzeciorzędnym aktem prawnym w postaci „rozporządzenia”, które jako instrument normatywny władzy wykonawczej (w szczególności Komisji Europejskiej) koresponduje z niemieckim *Rechtsverordnung*, wprowadziło nieco porządku na obszarze dotychczasowej dżungli prawa europejskiego, zwłaszcza na obszarze prawa wtórnego oraz tzw. prawa wspólnotowego trzeciego stopnia⁸.

Również Karta Praw Podstawowych⁹ obejmująca 54 artykuły, uchwalona 8 grudnia 2002 r. w Nicei przez Konwent pod przewodnictwem byłego prezydenta Niemiec Romana Herzoga, stanowiąca obecnie wiążącą prawnie II część Konstytucji, nie wprowadza żadnych nowości, mimo że nie jest już tylko niewiążąca proklamacją, lecz integralną częścią wiążącego tekstu Konstytucji.

Nie chciałbym jednak popadać w pesymizm. Pojawiło się faktycznie wiele nowych zagadnień, szereg zmieniono, inne – zupełnie nowe – dodano. Typową formą postępowania legislacyjnego jest na przykład postępowanie równouprawnionego współdecydowania Parlamentu i Rady Ministrów. Jednakże Konstytucja utrzymuje zasadę jednomyślności w pewnych szczególnie delikatnych kwestiach, w szczególności w dziedzinie azylu i imigracji, polityce podatkowej¹⁰ oraz wymiarze sprawiedliwości. Na tym obszarze konieczne jest podjęcie dalej idących działań, tym bardziej że fundamenty już pod nie położono i wkroczone na drogę wiodącą ku nowej jakości prawa w Unii. Produktem końcowym mogłaby być konstrukcja w kształcie państwa federalnego. Obecne państwa członkowskie zostałyby przeniesione na niższy poziom i uzyskałyby status członków centralnej Unii Europejskiej, a więc taki, jaki obecnie mają niemieckie kraje związkowe oraz regiony w federalnej strukturze państwowej. Narodowe parlamenty oraz rządy mogłyby rozstrzygać autonomicznie jedynie kwestie o narodowym zasięgu, oczywiście pod warunkiem, że tworzone przez nie prawo – stosownie do zasady prymatu prawa wspólnotowego – byłoby zgodne z konstytucją UE.

W tym kontekście warto wspomnieć o tym, że Konstytucja wzmacnia zasadę demokracji bezpośredniej, wprowadzając instytucję prawdziwej demokratycznej inicjatywy obywatelskiej: jeżeli nie mniej niż milion obywateli Unii zażąda „ustawy”, Komisja Europejska będzie musiała przedłożyć stosowny wniosek¹¹.

⁷ J. W. Goethe, *Faust. Tragedii część pierwsza*, w przekładzie W. Kościńskiego, Warszawa 1961, s. 179 (przyp. tłum.).

⁸ *Tertiäres Recht, tertiary law, droit tertiaire* (przyp. tłum.).

⁹ Zob. Dz. Urz. WE C 364/1 z 18.12.2000 r.

¹⁰ Art. III-234 ust. 2 (przyp. tłum.).

¹¹ Art. I-47 ust. 4 (przyp. tłum.).

Tym samym staje przed nami kolejna istotna kwestia: czy Konstytucja dla Europy jest w ogóle prawdziwą konstytucją? Czy Unia Europejska ma zdolność do posiadania własnej konstytucji, a wyrażając się jeszcze precyzyjniej: czy może istnieć konstytucja bez państwa? Pojęcie konstytucji jest tradycyjnie w sposób nierozdzielny związane z pojęciem państwowości; wskazuje ono na to, iż jest normatywnie wyznaczony zasadniczy porządek prawny państwa. „Ponarodowa” (*postnationale*) doktryna konstytucyjna stworzona przez pomysłówych prawników pod wpływem globalizacji do dzisiaj nie zyskała szerszej akceptacji. Czy Unia Europejska zasługuje wobec tego na miano państwa, czy też jest tworem do państwa zbliżonym? Odpowiedź może być jedynie połowiczna: Unia z pewnością weszła we wstępną fazę przyszłego państwa federalnego, jednak nie posiada ona – pomijając europejskie prawo konstytucyjne – jeszcze pełnego charakteru państwa.

W tradycyjnej doktrynie wskazuje się na trzy zasadnicze elementy państwowości: terytorium, naród, władza państwowa. Jak przedstawia się tak kwestia w UE:

a) Unia nie posiada jeszcze własnego terytorium. Swoim zasięgiem obejmuje ona terytoria państw członkowskich. Zjednoczenie Niemiec 3 października 1990 r. pokazało to w sposób szczególnie wyraźny. Z europejskiej perspektywy oznaczało ono jedynie terytorialne powiększenie obszaru UE aż po granicę na Odrze i Nysie Łużyckiej. Międzynarodowoprawny oraz europejski wymiar RFN jako członka WE względnie UE pozostał w dalszym ciągu bez zmian. NRD stała się w ten sposób zgodnie z zasadą ruchomych granic państwowych częścią RFN a tym samym częścią UE.

b) To samo dotyczy narodu. Nawet zastąpienie w art. 189 TWE, w którym czytamy o „narodach państw połączonych we Wspólnocie [wzgl. Unii]”, terminu „narody” terminem „naród europejski”, nie oznaczałoby realnej zmiany samej substancji. Obywatelstwo unijne zostaje dołączone do krajowego, nie usuwając ani też nie wypierając tego ostatniego.

c) Wreszcie władza najwyższa, czyli wykonywanie suwerennej władzy. Ta kwestia jest najmniej kontrowersyjna. Bezspornym jest fakt, iż WE/UE jest władna np. dochodzić – także z użyciem przymusu – zwrotu pomocy państwowej udzielonej przedsiębiorstwom sprzecznie z prawem wspólnotowym. Może ona nakładać na przedsiębiorstwa grzywny za naruszenie europejskiego prawa konkurencji¹². Może nawet wymierzać kary pieniężne samym państwom członkowskim, czy to z powodu nieprzestrzegania wyroków ETS dotyczących naruszeń traktatu¹³, czy też w związku z naruszeniami paktu stabilizacyjnego w ramach Unii Gospodarczo-Walutowej¹⁴, a konkretnie w związku z przekroczeniem 3% progu deficytu budżetowego (co zresztą w pierwszej linii dotyczy państw członków-założycieli WE: Francji i Niemiec).

Z uwagi na kwestię wykonywania władzy państwowej Unii nie można jednak uznać za pełnowartościowy twór państwowy. Jest państwem *in statu nascendi*. Zakres wykonywanej przez nią władzy nie jest jeszcze uniwersalny. Jej kompetencje pozostają ograniczone, brak jej wciąż niezwykle ważnej dla

¹² Art. III-163 (przyp. tłum.).

¹³ Art. III-362 ust. 2 (przyp. tłum.).

¹⁴ Art. III-184 ust. 10 lit. d (przyp. tłum.).

państwa tzw. kompetencji-kompetencji (*Kompetenz-Kompetenz*), czyli możliwości samodzielnego określania lub poszerzania swoich kompetencji zgodnie z ogólnym zasadami prawa międzynarodowego. Państwa członkowskie UE wciąż mają ostatnie słowo, są „władcami ponad traktatami”.

Quo vadis Europa? Proces nabywania cech państwa przez Unię Europejską w dłuższej perspektywie czasowej jest nieodwracalny. Jego efektem będzie państwo federalne – federacja. Etap tworzenia konfederacji już dawno przekroczone: pierwszeństwo i bezpośrednie obowiązywanie prawa wspólnotowego, związanie prawami podstawowymi państw członkowskich i organów wspólnotowych, odpowiedzialność państw członkowskich za naruszenia prawa europejskiego („doktryna Francovich”), sądownictwo oparte na ETS i Sądzie Pierwszej Instancji nadają przemianom UE wyraźny kierunek. Unia Europejska wstąpiła na drogę prowadzącą do państwa federalnego i – jestem tego pewien – drogę tę pokona z powodzeniem.

Wracając do Konstytucji Europejskiej. W Konstytucji przewidziano wymóg ratyfikacji przez umawiające się państwa dla jej wejścia w życie, zgodnie ze stosownymi przepisami¹⁵. Dokumenty ratyfikacyjne zostaną złożone do depozytu rządowi Republiki Włoskiej¹⁶. Traktat konstytucyjny zawarto na czas nieograniczony¹⁷. Dotychczasowe skomplikowane regulacje dotyczące składu Parlamentu Europejskiego oraz podziału głosów w Radzie Europejskiej i Radzie Ministrów obowiązują jednak zgodnie z Trzecim protokołem końcowym jeszcze tylko w okresie obecnej kadencji, tj. w latach 2004-2009.

Procedury ratyfikacyjne przebiegają w poszczególnych państwach członkowskich stosownie do obowiązujących w nich uregulowań konstytucyjnych. Zgodnie z Konstytucją RP (art. 90 ust. 3 w zw. z art. 125) oznacza to, że konieczne jest pozytywne wotum¹⁸ podjęte większością 2/3 głosów w każdej z izb polskiego parlamentu¹⁹. Jednakże Sejm może pozostawić decyzję do rozstrzygnięcia w trybie plebiscytu. Nie jest mi wiadomo, czy takowe rozważania już w Polsce podjęto.

W dwuizbowym porządku konstytucyjnym Republiki Federalnej Niemiec konieczna jest zgoda udzielona przez obie izby parlamentu, Bundestag i Bundesrat, każdorazowo większością 2/3 głosów. Referendum przewidziano w niemieckiej *Grundgesetz* wyłącznie dla kwestii zmiany podziału terytorium federacji na kraje związkowe. Wiele politycznych środowisk domaga się przeprowadzenia referendum dotyczącego centralnych zagadnień prawa europejskiego; stanowisko to nie może jednak liczyć na akceptację. Zgoda organów legislacyjnych, Bundestagu i Bundesratu, jest w każdym bądź razie zagwarantowana.

Inne państwa członkowskie będą musiały przeprowadzić referenda; częściowo wynika to z przepisów konstytucyjnych, a częściowo jest rezultatem

¹⁵ Art. IV-447 (przyp. tłum.). Do wejścia w życie Konstytucji nie jest wymagane udzielenie formalnej zgody przez Parlament Europejski. Z kręgów europarlamentu daje się usłyszeć, iż pozytywna reakcja Parlamentu Europejskiego ma stanowić właściwy impuls dla toczących się w państwach członkowskich postępowań związanych z parlamentarną ratyfikacją względnie referendum. Niektóre z państw będą prawdopodobnie kierowały się wotum ze strony Parlamentu Europejskiego.

¹⁶ Art. IV-447 (przyp. tłum.).

¹⁷ Art. IV-446 (przyp. tłum.).

¹⁸ W postaci ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej (przyp. tłum.).

¹⁹ Oraz w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów i senatorów (przyp. tłum.).

konkretnych decyzji politycznych. Przykładem tego stanu rzeczy jest choćby Luksemburg, w którym Izba Deputowanych niedawno uchwaliła przeprowadzenie plebiscytu o Konstytucji dla Europy w czerwcu 2005 r. W obliczu przyjaznego nastawienia tego kraju do UE jego pozytywny rezultat zdaje się przesądzony. Mniej pewna jest decyzja Francuzów, których prezydent Jacques Chirac też już zapowiedział referendum. Istnieje jednak obawa, że francuscy obywatele zagłosują w nim przede wszystkim w kontekście polityki wewnętrznej, oddając swój głos za lub przeciw Chiracowi.

Przewiduje się, iż referendum w sprawie Konstytucji dla Europy odbędzie się w przynajmniej 10 spośród 25 państw członkowskich UE; w niektórych bezwzględny wymóg jego przeprowadzenia wynika z ich konstytucji, w innych ten tryb rozstrzygnięcia może być ustalony przez parlament lub decyzją głowy państwa (referendum parlamentarne i prezydenckie). W niektórych państwach członkowskich referendum może się odbyć także z inicjatywy samych obywateli. Charakter tych plebiscytów jest różny, w niektórych państwach są wiążące, w innych mają tylko znaczenie konsultacji²⁰.

Doświadczenie wskazuje, iż ostateczny wynik referendum europejskich zawsze wiąże się z niepewnością, gdyż zbyt często tego typu plebiscyty są traktowane oraz nadużywane jako instrumenty krótkowzrocznych wewnątrzpolitycznych rozgrywek. Szczególnie ostro przedstawia się na tym tle sytuacja w Wielkiej Brytanii. Jeżeli premier Blair, jak już zresztą zapowiedział, będzie dążył do przeprowadzenia referendum, to zasadniczo eurosceptyczne nastawienie Brytyjczyków może doprowadzić do porażki całego projektu konstytucyjnego.

Generalnie we wszystkich tych krajach, w których to nie parlament, ale obywatele podejmować mają omawianą decyzję, istnieje jeden zasadniczy problem: co obiecują sobie i czego mianowicie oczekują mieszkańcy UE po Konstytucji i jak można im przybliżyć historyczny i perspektywiczny rozwój wypadków? W przypadku podpisanego 7 lutego 1992 r. w Maastricht Traktatu o Unii Europejskiej, sprawa ta przedstawiała się prościej. Cały traktat dawało się sprowadzić do prostej formuły: za albo przeciwko Unii Gospodarczej i Walutowej, czy też upraszczając ją jeszcze bardziej: za albo przeciwko euro. W scenariuszu europejskiej Konstytucji takiej możliwości nie ma. Nowe regulacje są złożone i dla obywatela nie obeznanego w prawie szczególnie nieprzejrzyste, obce i podejrzane. Tym samym zachodzi niebezpieczeństwo, że głosowanie obywateli stanie się sądem skorupkowym, czyli ostracyzmem w stosunku do europeizacji lub też decentralizacji, względnie po prostu głosem za zachowaniem status quo w narodowym i regionalnym znaczeniu.

²⁰ Łącznie w państwach członkowskich WE/EU wzgl. EOG (Europejski Obszar Gospodarczy) do dnia dzisiejszego odbyło się 30 referendów. Tylko 4 zakończyły się niepowodzeniem: (a) 6 grudnia 1992 r. szwajcarscy obywatele zagłosowali jednak – przy 49,7% udziale głosów „za” – przeciwko przystąpieniu ich państwa do EOG; (b) 4 marca 2001 r. nie powiodło się przystąpienie Szwajcarii do UE; przy katastrofalnie niskim udziale głosów „za”, tj. 23,2%; (c) norwescy obywatele sprzeciwili się przystąpieniu do UE; w referendum z 20 listopada 1994 r. „za” przystąpieniem do Unii opowiedziało się 47,8% głosujących; (d) Dania powiedziała „nie” przystąpieniu do strefy euro; przy czym odmiennego zdania było 46,9% głosujących. Dwa dalsze referenda powtórzono, po tym jak pierwsze głosowania przyniosły negatywny wynik. Drugie podejście okazało się „sukcesem”: (a) po tym, jak 2 czerwca 1992 r. Dania opowiedziała się przeciwko traktatowi z Maastricht (47,9% głosów „za”), zdecydowana większość duńskich obywateli (56,8%) 18 maja 1993 r. zagłosowała za „Maastricht”; (b) podobna sytuacja miała miejsce w Irlandii w związku z traktatem z Nicei: 7 czerwca 2001 r. tylko 46,1% Irlandczyków posiadających prawo wyborcze zagłosowało za „Nicea”; w drugim referendum 19 października udział głosów „za” wyniósł 62,9%.

Co stanie się w przypadku ewentualnego niepowodzenia głosowania? Potworzenie referendum, po odpowiedniej pozytywnej kampanii informacyjnej, zasadniczo wchodzi w rachubę. Tak było już zresztą w wypadku Danii oraz Irlandii przy okazji głosowania dotyczącego traktatu z Maastricht i odpowiednio traktatu z Nicei. W obydwu krajach referenda za pierwszym razem przyniosły – uzyskaną niewielką przewagą głosów – decyzję na „nie”, a dopiero za drugim razem uzyskano – również niewielką przewagą głosów – akceptację, tyle że w przypadku Danii zaowocowało to pewnymi dodatkowymi zmianami tekstu traktatu na korzyść Danii.

Co się tyczy zgody Wielkiej Brytanii na Konstytucję dla Europy, to moje osobiste nastawienie jest umiarkowanie optymistyczne. Nie spodziewam się „GAU”²¹, czyli najczarniejszego z możliwych scenariuszy. Gdyby miał się on jednak wydarzyć, Traktat ustanawiający Konstytucję nie wszedłby w życie *tel quel* (por. art. IV-447), zastosowanie musiałaby znaleźć regulacja konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów (§§ 39-41), tzn. wobec państwa członkowskiego, które nie przyjęłoby Konstytucji, nadal w mocy pozostałoby przedkonstytucyjne „stare” prawo. Taki stan prowadziłby jednak do podziału Europy, który w dłuższej perspektywie czasowej jest nie do zaakceptowania. Jako *ultima ratio* – myśląc kategoriami prawniczymi – pozostawałoby jedynie wystąpienie opieszałego kraju z federacji UE. Jako zdeklarowany Europejczyk wyrażam nadzieję i z całego serca ufam, że do tego nie dojdzie. W traktacie konstytucyjnym przewidziano w takiej sytuacji pewne polityczne i proceduralne rozwiązanie: jeżeli po upływie dwóch lat od podpisania Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy (tj. 29 października 2006 r.) zostanie on ratyfikowany przez cztery piąte państw członkowskich²², sprawa ratyfikacji i wejścia w życie traktatu zostanie rozpatrzona przez Radę Europejską²³.

19 września 1946 r. ówczesny brytyjski premier, Winston Spencer Churchill wygłosił na Uniwersytecie w Zurychu swoje słynne, wizjonerskie przemówienie o utworzeniu Stanów Zjednoczonych Europy. Było to przemówienie powojenne, a jego główne zdanie brzmiało: „Musimy stworzyć pewnego rodzaju Stany Zjednoczone Europy” („We must build a kind of United States of Europe”). Było to wprawdzie pobożne życzenie, ostatecznie jednak nie pozbawione hipokryzji, w oczach Churchilla bowiem Europa obejmowała jedynie Europę kontynentalną, bez udziału wyspiarskiego i oddzielonego od kontynentu egocentrycznego Albionu.

Warto przypomnieć w tym miejscu dwa inne słynne przemówienia, które przeszły do historii: wygłoszone 5 czerwca 1947 r. na Harvardzie przez amerykańskiego sekretarza stanu George’a Marshalla, który obiecał realizację programu pomocy gospodarczej na rzecz odbudowy Europy, oraz słowa francuskiego ministra do spraw zagranicznych Roberta Schumana z 9 maja 1950 r.,

²¹ Akronim (GAU = *größter anzunehmender Unfall*) stworzony w języku niemieckim (na podobieństwo angielskiego wyrażenia *maximum credible accident*) w trakcie dyskusji nad wykorzystaniem energii atomowej oraz awarią w elektrowni atomowej w Czarnobylu; odnosi się go do określenia minimalnych wymaganych standardów bezpieczeństwa reaktora w sytuacji ewentualnej awarii elektrowni atomowej (przyp. tłum.).

²² I gdy jedno lub więcej państw członkowskich napotka trudności w postępowaniu ratyfikacyjnym (przyp. tłum.).

²³ Zob. wśród protokołów i załączników do Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy „Deklaracje odnoszące się do postanowień Konstytucji” – deklaracja nr 30 (przyp. tłum.).

który z urodzenia i wykształcenia był prawdziwym Europejczykiem. Jego przodkowie pochodzili z Niemiec i Francji, on sam urodził się u podnóża Kirchengergu, w Luksemburgu, który dzisiaj występuje w adresach licznych instytucji europejskich, w szczególności Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości oraz Sądu Pierwszej Instancji WE, Europejskiej Izby Obrachunkowej, Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz Eurocontrol.

Pozwolę sobie zacytować ostatnie słowa jego przemówienia w języku francuskim: „L'Europe ne se fera pas d'un coup ni dans une construction d'ensemble. Elle se fera par des réalisations concrètes, partant d'abord d'une solidarité de fait”²⁴. Te przewidywania Roberta Schumana stały się już rzeczywistością. Zainicjowały one już nie tylko niemalże cudowną przyjaźń między Francją a Niemcami. Na fundamencie „dziedzicznej niechęci” (*inimitié héréditaire*) bowiem ukształtowało się solidne i trwałe partnerstwo polityczne oraz przyjaźń. Oś Paryż-Berlin stanowi bodajże najbardziej stabilną i wypróbowaną więź w europejskim związku mocarstw. Na marginesie można wspomnieć, że gdy tylko Niemcy i Francja wypracują wspólne stanowisko w sprawach europejskich, niejako automatycznie znajdują poparcie krajów Beneluksu.

W nieco odmiennym kontekście chciałbym przywołać słynne słowa zamordowanego w 1968 r. amerykańskiego bojownika o prawa człowieka i działacza na rzecz równouprawnienia, pastora Martina Luthera Kinga: „I had a dream” („Miałem sen”). Moim marzeniem byłoby, żeby oś Paryż-Berlin sięgnęła obecnie aż po Warszawę. Polska, jako demograficznie największe państwo wśród nowych państw członkowskich, odgrywa dominującą rolę. Mogłaby więc występować jako rzecznik państw środkowo- i wschodnioeuropejskich, w tym także tych, które dopiero czekają na otwarcie wrót do UE.

To jest osobiste i polityczne marzenie mojego życia. Żywię głębokie przekonanie, jako optymista i realista zarazem, że już wkrótce stanie się rzeczywistością. Historyczne więzi między Polską a Niemcami są bardzo bliskie. Sięgają one wiele setek lat wstecz, osadzone są głęboko także w relacjach rodzinnych, o czym świadczą mogą niemieckie nazwiska rodowe (jak Kowalski, Wischniewski, Kempinski, Tscherner itp.), ale z drugiej strony nazwiska polskie o niemieckim pochodzeniu, jak Szwarz lub Koch.

Jestem optymistą, ale nie marzycielem. Moje pochodzenie (rodzinne korzenie wywodzą się z południowej Francji), studia zagranicą w Szwajcarii, Francji i USA, liczne pobyty w Europie Środkowej i Wschodniej, w Japonii i Chinach ukształtowały mnie na internacjonalistę (nawet jeżeli mój akcent nie pozwala ukryć regionalnego pochodzenia z Frankonii, północnej Bawarii). Otwarcie na świat i porozumienie między narodami nie wykluczają jednak silnej więzi z małą ojczyzną (*Heimat*). Nasz wspólny europejski dom, któremu nadaliśmy właśnie nowy porządek, nazwany Konstytucją dla Europy, opiera się na różnorodności kultur jego mieszkańców, ale także na kreatywności czerpiącej z tej różnorodności.

Ową jedność w wielości należy zachować i jej strzec. W kontekście udanego rozszerzenia UE na wschód należy podkreślić, że rzeczywista wspólnota prawa

²⁴ „Europy nie stworzy się ani za jednym zamachem, ani też w efekcie zbiorowej budowy. Stworzyć można ją poprzez przedsięwzięcie konkretnych kroków opartych na solidarnym działaniu”.

reprezentowana w pierwszym rządzie poprzez gwarancje praw podstawowych, stanowi nieodłączny element dla zachowania, poszerzenia oraz pogłębienia procesu europejskiej integracji. Odwołanie się do prawa, dostęp do efektywnej drogi sądowej oraz tkwiąca w prawie moc przekonywania, a następnie realizacji – to filary konstrukcji prawa europejskiego.

Nie chciałbym kończyć swoich rozważań bez przywołania cytatu z dzieła znanego greckiego historyka i filozofa Tukidydesa (ok. 460-400 r. p.n.e.), który to cytat poprzedza treść preambuły projektu traktatu konstytucyjnego²⁵, uwydatniając w ten sposób źródła i korzenie naszej wspólnej, ogólnoeuropejskiej kultury. To tekst starogrecki, stąd chciałbym przytoczyć go w brzmieniu oryginalnym, tak jak czytałem go przed blisko pięćdziesięcioma laty w humanistycznym gimnazjum w Niemczech:

χρώμεθα γὰρ πολιτεία [...]. καὶ ὄνομα μὲν διὰ τὸ μὴ ἐς ὀλίγους ἀλλ' ἐς πλείονας οἰκεῖν δημοκρατία κέκληται [...] (II, 37, 1).

W tłumaczeniu fragment ten brzmi: „Nasz ustrój polityczny [...]. Nazywa się [...] demokracją, ponieważ opiera się na większości obywateli, a nie na mniejszości”^{26*}.

Prof. dr Manfred A. Dausess jest pracownikiem Uniwersytetu im. Ottona Fryderyka w Bambergu.

CONSTITUTION FOR EUROPE – A CONSTITUTION WITHOUT A STATE?

S u m m a r y

On 29 October 2004 the Constitution for Europe was solemnly signed in Rome. However, it still needs ratification by each of the 25 member states, of which at least 10 will hold a national referendum to decide whether the Constitution should be adopted.

The idea of the Constitution for Europe is to deepen the process of European integration, to strengthen the democratic principles, to bring the European Union closer to the European citizens, and to increase the clarity of the functioning of the Union. The term: 'Constitution for Europe' may sound pompous and indeed, in a political context, it may give rise to strong controversies because constitutions are normally characterised by a certain elementary identity, being, at the same time, a showcase of their respective sovereign states. And yet, the European Union is not, even does not display some features of a budding state, a state as would be construed within the classical definitions functioning in public law. In the case of the EU, neither the state territory, nor the nation is of primary character, but each of those has only a derivative nature. The territorial scope of the applicability of the Union legislation is nothing else but a sum of the territories of the member states. The so-called European 'citizenship' turns out to be an artificial creation, which can only be 'attached' to the citizenship from another state and as such it does not remove or supersede the latter. Further, also the criterion of the state authority is burdened with a structural deficit because it

²⁵ W ratyfikowanym 29.10.2004 r. tekście Traktatu ustanawiającego Konstytucję najwyraźniej zrezygnowano z cytatu fragmentu dzieła Tukidydesa (przyp. tłum.).

²⁶ *Wojna peloponeska* II, 37, tłum. K. Kumaniecki, Warszawa 1988.

* Z języka niemieckiego wykład przełożył dr Igor B. Nestoruk.

lacks the character of the competence of competence, which still remains in the hands of the member states being the 'rulers of the Treaties'.

The aim of the paper, apart from the presentation of a new organisational order of the European Union as a legal entity, is to identify the main prospects and chances before the emerging European federal state. The Basic Rights Chart included in the Constitution, solemnly proclaimed on 8 December 2000 in Nice, constitutes a cornerstone in the process of building a constitutional order in Europe.