

DYREKCJA GENERALNA DS. POLITYKI WEWNĘTRZNEJ

DEPARTAMENT TEMATYCZNY **C**
PRAWA OBYWATELSKIE I SPRAWY KONSTYTUCYJNE



Sprawy konstytucyjne

Sprawiedliwość, wolność i bezpieczeństwo

Równouprawnienie płci

Sprawy prawne i parlamentarne

Petycje

**Demokracja europejska,
tożsamość
konstytucyjna i
suwerenność**

Notatka informacyjna



DIRECTORATE GENERAL FOR INTERNAL POLICIES

**POLICY DEPARTMENT C: CITIZENS' RIGHTS AND
CONSTITUTIONAL AFFAIRS**

CONSTITUTIONAL AFFAIRS

**Demokracja europejska, tożsamość konstytucyjna i
suwerenność –
Skutki orzeczenia niemieckiego Trybunału
Konstytucyjnego w sprawie traktatu lizbońskiego
w europejskiej doktrynie konstytucyjnej**

Notatka informacyjna

Zgodnie z oczekiwaniami, wyrok niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w sprawie ratyfikacji Traktatu z Lizbony, wywołał ożywioną debatę zarówno w środowisku akademickim jak i w szerszym gronie. Niniejsza publikacja skupia się na akademickich interpretacjach tego wyroku, a w szczególności na jego trzech aspektach: demokracji na poziomie europejskim, konstytucyjnej tożsamości państw członkowskich oraz politycznej suwerenności. Ostatnie inicjatywy Parlamentu Europejskiego oraz mechanizmy wprowadzone Traktatem z Lizbony są ocenione z perspektywy europejskich konstytucjonalistów.

July 2010

This document was requested by the European Parliament's Committee on Constitutional Affairs.

AUTHOR

Mr Wilhelm Lehmann
Policy Department C - Citizens' Rights and Constitutional Affairs
European Parliament
B-1047 Brussels
E-mail: poldep-citizens@europarl.europa.eu

LINGUISTIC VERSIONS

Original: EN
Translations: FR, DE, IT, ES, PL

ABOUT THE EDITOR

To contact the Policy Department or to subscribe to its newsletter please write to: poldep-citizens@europarl.europa.eu

Manuscript completed in May 2010.
© European Parliament, Brussels 2010.

This document is available on the Internet at:
<http://www.europarl.europa.eu/studies>

DISCLAIMER

The opinions expressed in this document are the sole responsibility of the author and do not necessarily represent the official position of the European Parliament.

Reproduction and translation for non-commercial purposes are authorized, provided the source is acknowledged and the publisher is given prior notice and sent a copy.

1.	Wprowadzenie	1
2.	Jakie są nowe elementy w orzeczeniu w sprawie traktatu lizbońskiego (Lissabon-Urteil)?.....	3
3.	Demokracja na szczeblu europejskim	5
4.	Tożsamość konstytucyjna a integracja ponadnarodowa	10
5.	Suwerenność w czasach systemów o wzajemnych powiązaniach globalnych 16	
6.	Wnioski.....	21
	Załącznik 1: Trzy etapy rozwoju doktryny dotyczącej demokracji europejskiej..	25
	Załącznik 2: Suwerenność i krajowe trybunały konstytucyjne – przykłady	26
	Załącznik 3: Prawo międzynarodowe, państwa i Unia Europejska – utopijny scenariusz?	28
	Bibliografia i lektura dodatkowa	30

1. Wprowadzenie

Nikt nie jest na tyle naiwny, by spodziewać się, że zmiany, które nastąpią w przyszłości, będą zależeć od spisanych praw, a nie od osób je wykorzystujących. Spisane prawa stanowią jednak niezbędną podstawę takich zmian, ponieważ wyznaczają pewne kierunki, a wykluczają inne. Traktat z Lizbony nie uniemożliwia przetrwania konstytucjonalizmu europejskiego w przyszłości. Wręcz przeciwnie – toruje mu drogę.

Giuliano Amato

Polityka a orzecznictwo – wzajemna kontrola czy wzmacnianie?

Debaty konstytucyjne rzadko ograniczają się do wymiany poglądów pomiędzy wyspecjalizowanymi sędziami. Przede wszystkim, przynajmniej w niemieckim systemie kontroli przestrzegania zasad konstytucyjnych zawartych w ustawie zasadniczej, skargi do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (FTK) są często składane przez podmioty polityczne, takie jak posłowie lub grupy polityczne w Bundestagu. Postępowanie to dotyczy kwestii o dużym znaczeniu politycznym, w związku z czym znajduje odzwierciedlenie w relacjach w wielu mediach publicznych. Co ważniejsze, jest ono tematem ciągłego dialogu między ustawodawcą a organami kontroli sądowej. Każda strona wykorzystuje decyzje drugiej strony do realizacji własnego programu. W związku z tym nie można przedstawić jasnego obrazu skutków orzeczenia FTK w sprawie traktatu lizbońskiego bez uwzględnienia jego konsekwencji politycznych.

Publiczne oświadczenia polityczne stanowią w większej mierze reakcję na dane okoliczności niż na decyzje trybunału konstytucyjnego. W czasie kryzysu w strefie euro nie bez powodu podejrzewano, że kanclerz Merkel w coraz większym stopniu patrzy na politykę europejską z perspektywy krajowej. Kiedy zaprosiła ona niemieckiego posła do PE, należącego do jej własnej partii, na wymianę poglądów, jej reakcje na wszelkie aluzje dotyczące dalszych inicjatyw europejskich były bardzo ostrożne – odpowiadając na pytanie o ewentualne kroki zmierzające do utworzenia armii europejskiej, podobno¹wykluczyła wszelkie ambitne propozycje, ponieważ jej zdaniem FTK w orzeczeniu z dnia 30 czerwca 2009 r. zablokował dalsze kroki w kierunku większej integracji Unii Europejskiej.²W przemówieniu na cześć premiera Tuska z okazji otrzymania przez niego Nagrody Karola Wielkiego w 2010 r. zasugerowała coś przeciwnego – mianowicie, że wkrótce mogą zostać podjęte wysiłki na rzecz stworzenia armii europejskiej. Porównując UE do w połowie ukończonego budynku, podkreśliła również, że obecna sytuacja jest niezadowolająca i sprzyja zamachom na trwałość UE. Przewidywała nawet, że w bliskiej przyszłości dojdzie do zmian traktatu, czym wykazała swój pozytywny stosunek do integracji europejskiej.³

Podczas posiedzenia Rady Europejskiej w dniach 8–9 maja 2010 r., zwołanego w celu rozwiązania poważnego problemu związanego z kursem walutowym euro i płynnością rynków obligacji w kilku państwach członkowskich, media szeroko podawały jednak, że pomiędzy Berlinem i Brukselą funkcjonuje wirtualna „gorąca linia”, która służy sprawdzaniu w czasie rzeczywistym zgodności proponowanych rozwiązań z konstytucją Niemiec. Tuż po publikacji pakietu nadzwyczajnego zapowiedziano złożenie skarg konstytucyjnych do trybunału w Karlsruhe. Jeżeli orzeczenie FTK z dnia 30 czerwca 2009

¹Der Spiegel z 29 marca 2010 r., s. 22.

² BVerfG, 2 BvE 2/08 z 30.6.2009.

³ Por. Müller-Graff 2009, s. 358.

r. byłyby rzeczywiście powodem do zaniechania szybkich działań przez rząd niemiecki w czasie kryzysu zadłużenia publicznego w Grecji, co spowodowałoby, że pakiet stałby się bardziej kosztowny (jak twierdzi większość ekspertów finansowych), decyzja FTK z 2009 r. byłaby wysoką ceną, którą trzeba by zapłacić za przestrzeganie niemieckich zasad konstytucyjnych. Z pewnością warto prowadzić debatę na temat tego, czy ten polityczny wpływ wywierany przez sąd najwyższy największego państwa członkowskiego jest uzasadniony z konstytucyjnego i demokratycznego punktu widzenia.

Echa orzeczenia

Nie jest zaskakujący fakt, że orzeczenie w sprawie traktatu lizbońskiego odbiło się głośnym echem zarówno w poważnych dziennikach, jak i w środowisku akademickim. Tymczasem opublikowano ponad kilkaset artykułów na temat treści i skutków decyzji. Wspomnienia z debaty intelektualnej na temat traktatu z Maastricht są wciąż żywe wśród niektórych redaktorów gazet. Jeden ubolewa: „Naprawdę mam nadzieję, że nie spędzimy następnych dziesięciu lat na dyskusjach o orzeczeniu w sprawie traktatu lizbońskiego (niem. Lissabon-Urteil), tak jak to miało miejsce w przypadku orzeczenia w sprawie traktatu z Maastricht (niem. Maastricht-Urteil)”. Inny reaguje w następujący sposób: „Lecz bez wątplenia tak się stanie. Nie można zignorować orzeczenia Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (niem. Bundesverfassungsgericht, BVerfG) w sprawie traktatu z Lizbony”.⁴

W Niemczech debata publiczna na temat orzeczenia w sprawie traktatu lizbońskiego (Lissabon-Urteil) była szczególnie intensywna. Bezpośrednie reakcje gazet były stosunkowo pozytywne – twierdziły one, że orzeczenie jest konieczne i z zadowoleniem przyjmowały poprawę przejrzystości i kontroli w procesie decyzyjnym w UE. Jest to łatwe do zrozumienia, ponieważ najbardziej oczywistym skutkiem orzeczenia było zobowiązanie parlamentu niemieckiego do większego zaangażowania w proces stanowienia prawa w UE w przyszłości, przede wszystkim w odniesieniu do artykułów traktatu umożliwiających instytucjom UE usprawnienie procesu decyzyjnego lub zmianę postanowień traktatu bez konieczności zwoływania Konferencji Międzypaństwowej.

Środowiska akademickie włączyły się w dyskusje nieznacznie później. Tymczasem możemy mówić o dwóch falach komentarzy sądowych i politycznych w uznawanych międzynarodowo gazetach specjalistycznych. Z przyczyn obiektywnych każdy autor wybiera inne aspekty orzeczenia, które składa się z 421 punktów i około stu stron w tłumaczeniu na angielski. Z doktryny szybko jednak wyniknęło, że w porównaniu z decyzją w sprawie traktatu z Maastricht wprowadzono niewiele faktycznych innowacji oraz że to na nich skoncentrowała się główna fala komentarzy i krytyki. Jak w ostatniej publikacji przyznał prezes FTK, w prawniczych środowiskach naukowych powstają przychylnie i bardzo krytyczne analizy, podobnie jak po orzeczeniu w sprawie traktatu z Maastricht. W niniejszej notatce nie można przedstawić uczciwego obrazu wielości poszczególnych komentarzy i uwag.⁵

⁴ Jan-Herman Reestman, Leonard F.M. Besselink, On the Lissabon-Urteil: democracy and a democratic paradox [O Lissabon-Urteil – demokracja i paradoks demokratyczny], *European Constitutional Law Review*, 5: 341–344, 2009.

⁵ Niektóre uwagi zasługują jednak na szczególnie pozytywną ocenę. Stonowane i dokładne analizy to: Peter-Christian Müller-Graff, Das Karlsruher Lissabon-Urteil: Bedingungen, Grenzen, Orakel und integrative Optionen [Orzeczenie w sprawie traktatu lizbońskiego wydane w Karlsruhe: warunki, granice, wykładnia i możliwości integracji], *Integration* 4/09: 331–360, 2009, lub Jacques Ziller, The German Constitutional Court's friendliness towards European law: on the judgment of the Bundesverfassungsgericht over the ratification of the Treaty of Lisbon [Przychylność niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego wobec prawa europejskiego – o orzeczeniu Bundesverfassungsgericht w sprawie ratyfikacji traktatu z Lizbony], *European Public Law* 16 (1): 53–73, 2009. Ostre

Dodatkowym istotnym aspektem orzeczenia w sprawie traktatu lizbońskiego jest jego wpływ na inne trybunały konstytucyjne i oczywiście na Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE). Od lat powszechnie wiadomo, że orzeczenia trybunału w Karlsruhe w znacznym stopniu rzutują na orzecznictwo i sposób sądowego rozumowania krajowych trybunałów konstytucyjnych, zwłaszcza w nowych państwach członkowskich, które przystąpiły do UE w 2004 r. i 2007 r. Dopiero w przyszłości przekonamy się, w jakim stopniu stanowisko Niemiec w kwestii demokracji, tożsamości konstytucyjnej i suwerenności przekłada się na sposób rozumowania prawniczego w innych systemach sądowych.

W niniejszej notatce przedstawiono krótką ocenę niektórych tradycyjnych i nowych aspektów doktryny konstytucyjnej. Powinna ona wnieść wartość dodaną w postaci zwięzłego opisu zasad konstytucyjnych, do których odnoszą się innowacyjne elementy orzeczenia w sprawie traktatu lizbońskiego. Należy ją odczytywać w połączeniu z całościową analizą decyzji i opinii krajowych trybunałów konstytucyjnych związanych z traktatami o przystąpieniu z 2004 r. i traktatem lizbońskim.⁶ Interpretacja tego orzecznictwa nie jest tematem notatki, lecz znajdują się w niej odniesienia do decyzji trybunałów konstytucyjnych, ponieważ są one istotną podstawą wielu prac naukowych w tej dziedzinie.

2. Jakie są nowe elementy w orzeczeniu w sprawie traktatu lizbońskiego (Lissabon-Urteil)?

Powtórka z Maastricht i inne aspekty

Jak wspomniano powyżej, decyzja w sprawie traktatu lizbońskiego wywołała oczekiwaną falę komentarzy i krytyki. Niektórzy obserwatorzy z dużym niezadowoleniem dostrzegli, że w znacznym stopniu prawne uzasadnienie orzeczenia było odgrzaniem orzeczeń *solange I–III*⁷ i *Maastricht* – kontrola ochrony praw podstawowych i kontrola *ultra vires* aktów instytucji europejskich należą do FTK, gdy wykonuje on obowiązek nadzoru nad zgodnością aktów UE z niemiecką ustawą zasadniczą. Pojęcie *Staatenverbund* (bliskie stowarzyszenie państw z wyjątkiem konfederacji), stworzone w decyzji w sprawie *Maastricht*, pojawia się ponownie i jest wyjaśnione bardziej szczegółowo.

W uzasadnieniu orzeczenia występuje jednak kilka nowych elementów. Trybunał nie szczędzi starań, aby dowieść, że *Staatenverbund* jest stowarzyszeniem suwerennych

głosy krytyczne, które jednak wiążą się z dobrą argumentacją, są następujące: Daniel Halberstam/Christoph Möllers, *The German Constitutional Court says "Ja zu Deutschland!"* [Niemiecki Trybunał Konstytucyjny mówi: „Tak dla Niemiec!” („Ja zu Deutschland!”)], *German Law Journal* 10 (8) 1241–1257, 2009, lub Roland Bieber, *An association of sovereign states* [Stowarzyszenie suwerennych państw], *European Constitutional Law Review* 5: 391–406, 2009.

⁶Opracowanie naukowe przygotowane przez Wydział Prawny Parlamentu Europejskiego, dok. SJ-0175-10.

⁷ Orzeczenie FTK w sprawie regulacji rynku bananów (BVerfGE 102, 147 (163) – 2000) zwane jest przez niektórych autorów „*solange III*”, ponieważ sprawa, że skargi konstytucyjne dotyczące praw podstawowych są jeszcze trudniejsze. Por. również Jacques Ziller, *Solange III – Europarechtsfreundlichkeit del Bundesverfassungsgericht: a proposito della sentenza della Corte costituzionale tedesca sulla ratifica del Trattato di Lisbona* [Solange III – Otwartość Federalnego Trybunału Konstytucyjnego na prawo europejskie: orzeczenie niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w sprawie ratyfikacji traktatu lizbońskiego], w: *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario* [Włoski Przegląd Publicznego Prawa Wspólnotowego] – 2009, nr 5, s. 973–995.

państw narodowych, oraz aby szczegółowo przedstawić kryteria warunkujące suwerenność państwa. Szczególne zainteresowanie wywołała lista, na której wyliczono niezbywalne prawa państwa, których w żadnym razie nie można przekazać do sfery stanowienia prawa na szczeblu europejskim, jeżeli mają być szanowane tożsamość konstytucyjna i suwerenność państw członkowskich. Według Schönbergera lista ta jest wyrazem dążenia do osiągnięcia „wyłącznie doraźnego celu politycznego” – Trybunał wymienia prawie wszystkie dziedziny, w których jurysdykcja państw członkowskich jest nadal wyłączna lub przynajmniej dominująca – a nie do interpretacji konstytucji według ustalonych zasad.⁸Inni autorzy zgadzają się, że lista jest zwykłym spisem i ochroną pozostałych kompetencji krajowych.

Długie fragmenty orzeczenia dotyczą również znaczenia demokracji jako zasadniczego elementu suwerenności państwa członkowskiego, mianowicie Niemiec. To właśnie w tych punktach FTK stwierdza, że Parlament Europejski jest strukturalnie niezdolny, aby stać się źródłem bezpośredniej legitymizacji demokratycznej. Główną przyczyną tego stanu rzeczy jest według trybunału bardzo duża rozbieżność pod względem wpływu, który wywierają obywatele głosujący w różnych państwach członkowskich. Fakt ten przedstawiono jako niedopuszczalne naruszenie zasady równości wyborów, co dodatkowo wynika z przydziału mandatów w PE według kwot krajowych.

Wreszcie trybunał poczuł się zobowiązany – inaczej niż w przypadku decyzji w sprawie Maastricht – do bardzo szczegółowego wyjaśnienia, że ustawa zasadnicza zakazuje przystąpienia Republiki Federalnej Niemiec do ewentualnego europejskiego państwa federalnego. Jedynie sami wyborcy – naród – mogą podjąć taką decyzję. Trybunał jednak dokłada starań, by nie sprecyzować wymogu referendum, i odnosi się wyłącznie do prerogatyw władzy wyborców; alternatywne sposoby wyrażania przez nich swojej woli są wyobrażalne i odzwierciedlają również źródła ustawy zasadniczej (która została przygotowana przez konwent konstytucyjny na wyspie *Herrenchiemsee*).

Niektórych autorów uderzyła sprzeczność między tymi abstrakcyjnymi refleksjami konstytucyjnymi a praktycznymi rezultatami decyzji, tj. faktem, że przepisy dotyczące ratyfikacji będą zgodne z konstytucją, jeżeli zostaną zmienione zgodnie z poleceniami trybunału. Niektórzy krytykują fakt, że znaczna część tekstu to niewiążące aspekty orzeczenia (*obiter dicta*) bez bezpośredniego związku z ostateczną decyzją o stwierdzeniu, że pod pewnymi warunkami traktat lizboński jest zgodny z ustawą zasadniczą. W związku z tym autorzy ci spekulują na temat intencji, którymi kierował się trybunał przy sporządzaniu abstrakcyjnych złożonych zapisów dotyczących teorii państwa, demokracji, suwerenności i tożsamości konstytucyjnej.

Komunikat pojedynczy?

Prezes trybunału, wypowiadając się i pisząc we własnym imieniu, postarał się zinterpretować orzeczenie bardziej przystępnym językiem⁹Wytrawni obserwatorzy prac trybunału w Karlsruhe mogą podejrzewać w tym przypadku rozbieżne punkty widzenia prezesa trybunału i właściwego sprawozdawcy w drugiej izbie. W artykułach prezesa wyraźnie silniejszy nacisk położono na wieloszczeblowy charakter układu konstytucyjnego UE, który stał się jedną z istotnych nowych teorii dotyczących konstytucjonalizmu europejskiego. Uznana została zmiana zadań, pozycji instytucjonalnej i skuteczności FTK,

⁸Christian Schönberger, Lisbon in Karlsruhe: Maastricht's epigones at sea [Lizbona w Karlsruhe – epigoni Maastricht rozwijają żagle], *German Law Journal* 10: 1201–1218. 2009.

⁹ A. Voßkuhle, Der europäische Verfassungsgerichtsverbund [Europejski Związek Trybunałów Konstytucyjnych], *NVwZ* [Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht] 1, s. 1–8, 2010; Weder Motor noch Bremser [Ani napęd, ani hamulec], *FAZ* [Frankfurter Allgemeine Zeitung], 22.04.2010, nr 93, s. 11

co wyraźnie przypisano roli trybunałów w Strasburgu i Luksemburgu. Wprowadzenie zasady kontroli tożsamości uzasadniono odniesieniami do prawa UE i uznano ją za narzędzie stosowane wyłącznie w ostateczności, którego trybunał, biorąc pod uwagę swoje doświadczenia w zakresie kontroli przestrzegania praw podstawowych i kontroli *ultra vires* aktów prawnych, nie zamierza uchylać, chyba że zaistnieją naprawdę wyjątkowe okoliczności. Różnicę pomiędzy systemami międzynarodowymi a ponadnarodowymi przedstawiono w znacznie bardziej przejrzysty sposób niż w orzeczeniu, zarówno w tytułach części, jak i w tekście artykułu. Wreszcie pochwalono postępowanie w przedmiocie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym przewidziane w art. 267 TFUE jako „bardzo udany” instrument dialogu sądowego.

Biorąc pod uwagę ugruntowane orzecznictwo trybunału, prezes zdecydowanie stwierdza jednak, że zasada pierwszeństwa prawa UE nie jest autentycznie europejska, lecz wynika z konstytucji krajowych, a zatem jest przez nie ograniczona. Biorąc pod uwagę słynną „teorię roweru” Waltera Hallsteina dotyczącą integracji europejskiej, można być nieznacznie rozczarowanym faktem, że prezes trybunału określa go jako instytucję niebędącą „ani motorem, ani hamulcem” integracji europejskiej. Jego osobiste wypowiedzi są jednak wyraźnie wymierzone przeciw bardziej agresywnym i polemicznym atakom środowisk akademickich na decyzję w sprawie traktatu lizbońskiego. Jak wspomniano powyżej, krytyka ta dotyczy innowacyjnych aspektów orzeczenia i jego uzasadnienia, którymi są nowa koncentracja na europejskiej legitymizacji demokratycznej, nowy i silniejszy nacisk na ochronę tożsamości narodowej/konstytucyjnej oraz zdecydowane podkreślenie znaczenia suwerenności państw członkowskich, zarówno w kategoriach ilościowych, jak i jakościowych.

3. Demokracja na szczeblu europejskim

[...] instytucje wolne stają się prawie niepodobieństwem w kraju złożonym z rozmaitych narodowości wśród ludu nie związanego żadnym węzłem sympatycznym, zwłaszcza jeżeli lud ten mówi i czyta rozmaitymi językami. Ogólna opinia publiczna, niezbędna w rządzie reprezentatywnym, istnieć tam nie może.

John Stuart Mill, O rządzie reprezentatywnym, 1861 r.

Demokracja jako zasada konstytucyjna?

Przed ponad trzydzieści lat nauki prawne zajmujące się integracją europejską koncentrowały się nie na zasadzie demokracji, lecz na zasadzie państwa prawa. Demokracja powoli stała się politycznym postulatem podmiotów politycznych, lecz nie była jeszcze postrzegana jako zasada prawna, której musiałaby przestrzegać Wspólnota, aby posiadać legitymizację zgodnie z konstytucjami swoich członków. Wraz z wprowadzeniem art. F traktatu UE w wersji z Maastricht demokracja jednak znalazła się w traktatach – nie jako podstawa Unii, lecz część systemów państw członkowskich. Kroku tego dokonano dopiero w traktacie z Amsterdamu, w którym w art. 6 TUE określono, że zasada demokracji ma również zastosowanie wobec Unii. Tę wewnętrzną zmianę konstytucyjną wspierają przepisy zewnętrzne, np. takie przepisy krajowe jak zmieniony art. 23 ust. 1 niemieckiej ustawy zasadniczej.

W debatach na temat zasad demokratycznych trzeba dokładnie rozważyć wszelkie analogie do instytucji państwa narodowego. Na szczeblu europejskim nie określono jeszcze znaczenia zasady demokracji. W TUE i TFUE, odpowiednio w częściach „Życie demokratyczne Unii” i „Prawa obywateli”, zgromadzono kilka pozornie niezwiązanych ze sobą postanowień; według jednego obserwatora „ich odtworzenie jako sensownej całości

będzie wymagać szczególnego wysiłku intelektualnego”.¹⁰

Po decyzji FTK w sprawie traktatu z Maastricht często zauważano, że teoria, według której demokracja w sensie merytorycznym oznacza rządy „narodu” w niemieckim znaczeniu słowa Volk, nie pozwala zrozumieć demokratycznego charakteru Unii Europejskiej. Według decyzji FTK w sprawie traktatu lizbońskiego Parlament Europejski nie jest organem reprezentacji suwerennych narodów europejskich, ponieważ nie jest „określony jako organ reprezentacji obywateli Unii jako niezróżnicowanej jedności zgodnie z zasadą równości wyborów”. Niektórzy autorzy podkreślali, że ten wizerunek organu reprezentacji jest fikcją mającą swoje korzenie w czasach rewolucji francuskiej – rządy monarchy zostały zastąpione koncepcją rządów powszechnych, zgodnie z którą parlament reprezentuje „całą autonomię” społeczeństwa.¹¹ Trzeba jednak podkreślić, że wyobrażenie to nigdy nie było dominujące w innych systemach parlamentarnych, takich jak model westminsterski.

Inni proponują, aby jako główny element wprowadzić alternatywne rozwiązanie polegające na stworzeniu możliwości uczestnictwa jednostki w politycznym procesie decyzyjnym. Ten sposób rozumowania można również odnaleźć w niektórych komentarzach dotyczących orzeczenia w sprawie traktatu lizbońskiego.¹² Danie jednostce możliwości wystarczająco skutecznego wpływania na podstawowe decyzje w ramach polityki europejskiej za pomocą procedur na szczeblu unijnym i krajowym jest postrzegane jako solidna podstawa legitymizacji demokratycznej na szczeblu europejskim. Określono to mianem „unijnej zasady demokracji”¹³.

FTK definiuje demokrację patrząc z dwóch różnych perspektyw. Z jednej strony demokracja polega na „prawie obywateli do ustalania, na zasadzie równości i wolności, władzy publicznej, co dotyczy osób i kwestii merytorycznych, w drodze wyborów i innego rodzaju głosowania”. Z drugiej strony w demokracji to „naród” musi „mieć możliwość ustalania rządu i ustawodawstwa w wolnych i równych wyborach”. Nie podano definicji określenia „naród” (np. mieszkańcy lub obywatele).

Dualność europejskiej legitymizacji demokratycznej

FTK uznaje jednak, że traktat lizboński zmienia charakter Parlamentu w taki sposób, że w jego skład nie wchodzi już „przedstawiciele narodów państw należących do Wspólnoty”, lecz „przedstawiciele obywateli Unii”. Nie przywiązuje on jednak wagi do swojego sposobu rozumowania w przypadku legitymizacji demokratycznej na szczeblu europejskim. Ani prawo kandydowania w wyborach europejskich, ani prawo głosowania w danym państwie członkowskim nie opiera się na posiadaniu obywatelstwa tego państwa. Zgodnie z art. 22 ust. 2 każdy obywatel Unii mający miejsce zamieszkania w państwie członkowskim „ma prawo głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego w państwie członkowskim, w którym ma miejsce zamieszkania, na takich samych zasadach jak obywatele tego państwa”. Jedną z głównych cech obywatelstwa europejskiego jest możliwość udziału w wyborach europejskich i lokalnych niezależnie od obywatelstwa, lecz zgodnie z miejscem zamieszkania. Właśnie z tego powodu każdy poseł do Parlamentu Europejskiego reprezentuje nie tylko obywateli danego państwa, lecz wszystkich obywateli Unii.

¹⁰ Armin von Bogdandy 2007.

¹¹ Martin Nettesheim, Wie der König ersetzt wird [Zastąpienie króla], FAZ nr 11, 14.1.2010, s. 8

¹² Ulrich Hufeld, Die Legitimationskraft der europäischen Bürgerfreiheit. Vortrag in der Konrad-Adenauer-Stiftung [Siła legitymacji europejskiej wolności obywatelskiej. Wykład w Fundacji Konrada Adenauera], Budapeszt, 8 września 2009 r.

¹³ Armin von Bogdandy 2007.

Zamiast poważnie potraktować te pierwsze kroki w kierunku ponadnarodowej demokracji, trybunał tworzy konstytucyjną sytuację bez wyjścia – opisuje określoną koncepcję egalitarnej i większościowej demokracji parlamentarnej, którą można stosować wyłącznie w przypadku państw scentralizowanych; koncepcja ta nie uwzględnia państw federalnych, w tym Niemiec, i nie można jej dopasować do systemu konstytucyjnego Unii Europejskiej. W obecnych traktatach jest mowa z jednej strony o narodach państw członkowskich, a z drugiej – o obywatelach Unii, jeśli chodzi o zasadę demokracji. Podstawę Unii stanowi zatem dualna struktura legitymizacji – wszyscy obywatele Unii i narody UE, których funkcjonowanie regulują konstytucje ich państw członkowskich. Na tę teoretyczną sytuację Parlament zwracał wielokrotnie uwagę.¹⁴Z decyzji w sprawie traktatu lizbońskiego wynika jednak, że FTK nie uważa tego za realne podejście pozwalające na zwiększanie w miarę upływu czasu legitymizacji instytucji europejskich, a w szczególności Parlamentu Europejskiego. Trzyma się natomiast demokratycznego charakteru narodowego w kontekście państwa, a nawet wykorzystuje go do wysnuwania dalekosiężnych wniosków dotyczących suwerenności państw członkowskich (patrz część 5 poniżej).

Deficyt demokratyczny w UE

W ujęciu bardziej praktycznym w nieuniknionym dyskursie dotyczącym „deficytu” demokratycznego od lat analizowany jest sposób, w jaki europejski szczebel rządów mógłby uzyskać powszechne zaufanie i pewność niezbędne z punktu widzenia skutecznego i posiadającego legitymizację rządu. W centrum tej debaty znajdowała się instytucjonalna rola Parlamentu Europejskiego. Można ją podsumować następująco:

Brak kontroli parlamentarnej nad władzą wykonawczą w UE

Powstanie PE jako ponadnarodowego prawodawcy było często interpretowane z perspektywy krajowej. Kontrola PE nad organami wykonawczymi UE, mianowicie Komisją, Radą i Radą Europejską, jest oczywiście zróżnicowana. Debata naukowa koncentruje się głównie na poziomie kontroli nad Komisją. Często krytykowano fakt, że Komisja nie odzwierciedla politycznego składu PE. W związku z tym większy związek pomiędzy wyborem przewodniczącego Komisji a wynikami wyborów europejskich przewidziany traktatem lizbońskim jest postrzegany jako postęp, chociaż postęp niewystarczający.

Reprezentacja demokratyczna w PE

Od dawna krytykowany jest skład PE. Opiera się on na stosunkowo nieproporcjonalnym podziale mandatów pomiędzy państwa członkowskie, który został uznany za niedemokratyczny, przede wszystkim przez FTK. Organizacja grup politycznych w PE była przedmiotem krytyki, jeśli chodzi o brak ich niezależności od wpływów krajowych. Podobne argumenty podnoszono w przypadku europejskich partii politycznych.

Brak uprawnień PE w procesie legislacyjnym

W odniesieniu do parlamentów krajowych i ich wpływu na proces legislacyjny w okresie po przyjęciu traktatu z Nicei nastąpiło największe natężenie debaty na temat braku wpływu PE w drugim i trzecim filarze. Było to interpretowane jako

¹⁴Kilka przykładowych rezolucji: Rezolucja w sprawie zależności pomiędzy prawem publicznym międzynarodowym, prawem wspólnotowym i krajowym prawem konstytucyjnym, Dz.U. C 325 z 27.10.1997, s. 11–26; rezolucja w sprawie nadania traktatom formy konstytucji, Dz.U. C 197 z 12.7.2001, s. 111–186; rezolucja w sprawie traktatu z Lizbony, T6-0055/2008 (dotychczas nieopublikowana w Dz.U.).

problem legitymizacji, który powoduje, że rządy państw członkowskich nie muszą przeprowadzać zwykłego procesu legislacyjnego na szczeblu krajowym (gry dwupoziomowe). W ostatnim czasie krytykę braku prawa PE do inicjatywy prawodawczej postrzegano jako poważny problem dla pełnej legitymizacji demokratycznej na szczeblu europejskim.

FTK wcześniej rozważał stwierdzone naruszenie zasady równości wyborów¹⁵, lecz ze zdumieniem zauważono, że znaczną część uzasadnienia orzeczenia w sprawie traktatu lizbońskiego poświęcił drugiemu z powyższych aspektów. Faktycznie krajowe prawo konstytucyjne postrzega polityczną równość wszystkich obywateli jako podstawowy element demokracji, który w znacznym stopniu wpływa na układ organizacyjny. Ponadto w niektórych elementach doktryny konstytucyjnej podejmowane są starania stworzenia powiązania między nadrzędnością konstytucji krajowych a zasadą demokracji. Na przykład, w 1996 r. Schilling napisał:

Bronię tego pierwszeństwa w kwestiach związanych z odpowiednimi kompetencjami Wspólnoty i jej państw członkowskich, pierwszeństwa nie „suwerenności państwowej”, lecz sądów ustanowionych na mocy konstytucji krajowej przed ETS, który został utworzony na mocy międzynarodowego prawa traktatowego. Obrona ta na obecnym etapie rozwoju Wspólnoty w większym stopniu wiąże się z poszanowaniem demokratycznego charakteru przedmiotowych konstytucji krajowych niż z aspektem suwerenności.¹⁶

Układ konstytucyjny Unii musi jednak dawać różnorodności podobne, istotne narzędzia wyrazu. Jednym z przykładów może być radykalna zmiana funkcjonowania Rady Unii Europejskiej – przeszłe zastosowanie podwójnej większości w głosowaniach w Radzie można postrzegać jako dalszą demokratyzację procesu stanowienia prawa w UE, ponieważ proporcjonalnie odzwierciedla liczbę mieszkańców państw członkowskich. FTK nie bierze tego pod uwagę, natomiast ubolewa nad „nadmierną federalizacją” Rady. Zaskakujący jest fakt, że Trybunał Konstytucyjny kraju, w którym legitymizacja federalnej władzy publicznej wynika z równowagi kilku źródeł odzwierciedlających różnorodność regionalną, nie może wyobrazić sobie podobnej koncepcji – zwłaszcza wyważenia różnorodności – w Unii Europejskiej.

Wracając do kwestii Parlamentu Europejskiego, w orzeczeniu FTK w oczy rzuca się brak docenienia wysiłków Parlamentu na rzecz stworzenia europejskiego krajobrazu politycznego. Niezwykle milczenie trybunału w kwestii pozainstytucjonalnych warunków sprzyjających głębokiej demokracji na szczeblu krajowym i europejskim może w tym zakresie sugerować istotny brak decyzyjności.¹⁷ Jak twierdził Wonka, Parlament Europejski jest instytucjonalnym miejscem, które mogłoby pełnić funkcję polegającą na podnoszeniu poziomu wiedzy obywateli o decyzjach UE, co w coraz większym stopniu instytucja ta czyni.¹⁸ Równość wyborów nie jest warunkiem niezbędnym, aby taka instytucja jak PE podnosiła poziom wiedzy obywateli na temat polityki UE, a zatem umożliwiała obywatelom w różnych państwach członkowskich uzyskanie wiedzy o polityce

¹⁵ 2 BvR 635/95 z dnia 31 maja 1995 r. (traktaty o przystąpieniu zawarte z Austrią, Finlandią i Szwecją).

¹⁶ Schilling T. Weiler J.H.H. i Haltern U., Who in the law is the ultimate judicial umpire of European Community competences? [Kto w prawie jest najwyższym arbitrem sądowym w sprawach kompetencji Wspólnoty Europejskiej?], Debata Schilling – Weiler/Haltern, *Jean Monnet Working Paper* nr 10, 1996.

¹⁷ Thym D., In the name of sovereign statehood: a critical introduction to the Lisbon judgment of the German constitutional court [W imię suwerennej państwowości – krytyczne wprowadzenie do orzeczenia niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego w sprawie traktatu lizbońskiego], *Common Market Law Review* 46: 1795–1822, s. 1817.

¹⁸ Wonka 2010.

UE, która mogłaby mieć wpływ na ich osobisty dobrobyt i zapewniałaby im sposoby bezpośredniego pociągania do odpowiedzialności decydentów na szczeblu UE. Nadmierna waga, którą FTK przywiązuje do zasady równości wyborów, marginalizuje znaczenie wyboru odpowiedniego personelu politycznego otrzymującego mandat do sprawowania rządów i stanowienia prawa na określonym szczeblu. Faktycznie istnieje niewielki związek pomiędzy wagą głosów obywateli UE a mandatem politycznym i sukcesem parlamentarzystów, którzy ich reprezentują.

Ponadto Parlament utworzył instrumenty UE umożliwiające dalszy rozwój europejskich partii politycznych i europejskich podstaw politycznych. Te nowe formacje powinny – przynajmniej w perspektywie długoterminowej – sprawić, że debata polityczna na szczeblu europejskim stanie się bardziej autonomiczna i przejrzysta, nawet jeżeli do rozwiązania pozostanie kilka poważnych problemów. Na przykład, należy umożliwić członkostwo pojedynczych obywateli. Ponadto, pomimo poważnych trudności w samej izbie, Parlament nadal dąży do zmiany ordynacji wyborczej z 1976 r. (w wersji z 2002 r.). Zmiana ta ma na celu utworzenie kilku instrumentów, które zwiększyłyby zainteresowanie elektoratu wyborami europejskimi i symbolizowałyby europejski charakter rywalizacji politycznej, np. poprzez transnarodowe okręgi i listy wyborcze.¹⁹

Wreszcie europejska inicjatywa obywatelska wprowadzona traktatem lizbońskim znacznie zwiększy wpływ obywateli na program polityczny prawodawcy UE. Parlament obecnie przygotowuje swoje stanowisko w sprawie wniosku Komisji.²⁰ Debaty w Komisji Spraw Konstytucyjnych pokazały już, że posłowie do PE uważają ten nowy instrument uczestnictwa obywateli za nadzwyczaj istotny dla przyszłego rozwoju demokracji europejskiej.

Nowa rola parlamentów krajowych?

Ostatni aspekt dotyczy większego udziału parlamentów krajowych w kontroli stosowania zasady pomocniczości (procedura pomarańczowej kartki). Jest on nie tylko jednym z głównych praktycznych wymogów trybunału w Karlsruhe, lecz również został okrzyknięty jednym z ważniejszych elementów przełomowych podczas Konwentu Europejskiego i stanie się obecnie stałym mechanizmem europejskiego procesu stanowienia prawa. Przed laty Parlament Europejski rozpoczął kilka inicjatyw, takich jak wspólne posiedzenia parlamentarne, aby propagować większą odpowiedzialność Parlamentu i większą przejrzystość jego prac oraz skutecznie podtrzymywać swoje związki z parlamentami krajowymi. Chociaż większość posłów do PE i wielu naukowców postrzega te innowacje jako trafne wyrażenie wspomnianej powyżej zasady podwójnej legitymizacji, istnieje kilka teoretycznych i empirycznych badań wywołujących wątpliwości co do tego, czy parlamenty krajowe (1) są kompetentne do wyrażania spójnych poglądów na temat wspólnego interesu europejskiego oraz (2) posiadają mandat polityczny i wiedzę techniczną do sprawowania skutecznego nadzoru nad europejskim systemem sprawowania rządów.

Według tych badań parlamenty krajowe muszą być zdolne do wyrażania poglądów innych niż poglądy ich rządów, jeżeli chcą mieć zdolność ich kontrolowania, jak zauważyła Gisela

¹⁹Dodatkowe aspekty propozycji zmiany znajdują się w projekcie sprawozdania z dnia 15 kwietnia 2010 r. w sprawie wniosku dotyczącego zmiany Aktu dotyczącego wyborów przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich z dnia 20 września 1976 r. (dok. PE440.210).

²⁰Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatywy obywatelskiej, dok. COM(2010) 119 wersja ostateczna z dnia 31 marca 2010 r. Właściwymi sprawozdawcami Parlamentu są Zita Gurmai i Alain Lamassoure (z ramienia Komisji Spraw Konstytucyjnych) oraz Gerald Häfner i Diana Wallis (z ramienia Komisji Petycji).

Stuart, *conventionnelle* w 2002/03. W wielu państwach członkowskich o systemie parlamentarnym wydaje się to wręcz nieprawdopodobne. Ponadto zgodnie z empirycznymi ocenami w Niemczech kwestie UE stanowiły jedynie 3 % wypowiedzi partii politycznych na konkretne tematy podczas krajowych kampanii wyborczych w latach 90. Sytuacja nie jest prawdopodobnie znacznie odmienna w innych państwach członkowskich. Po trzecie, silniejsze i bardziej udane zaangażowanie parlamentów krajowych mogłoby zwiększyć potrzebę, aby władza wykonawcza uzasadniała swoje działania w kategoriach wąsko określonego interesu narodowego. Mogłoby to utrzymać te same przeszkody, które są przywoływane jako uzasadnienie zaniechania tworzenia znaczącej polityki wyborczej jako jednego z głównych elementów europejskiego procesu politycznego. Niektórzy autorzy twierdzą, że pozorne przywiązanie do samego w sobie charakteru Unii Europejskiej – konstytucyjnego *Sonderweg* Europy, jak trafnie nazywa to Joseph – spowodowało stygmatyzację koncepcji silnego parlamentaryzmu europejskiego, co jest oznaką inercji intelektualnej. Argumenty przeciw demokracji reprezentatywnej w Europie mogą nie być tak silne jak się wydaje, a koszty radzenia sobie bez niej mogą być bardzo wysokie.²¹

Jedną z propozycji poprawy demokracji europejskiej mogłoby być porzucenie koncepcji demokracji jako prawa narodu do samostanowienia. Zasada demokracji, rozumiana jako możliwość uczestnictwa, jako kontrola mająca na celu zapobieganie nadużyciom rządu lub jako prawo obywateli do samostanowienia, napotyka większe problemy w układzie organizacyjnym Unii niż w kontekście państwa narodowego. Zapewnienie większej wolności prywatnej w Unii w oczywisty sposób musi odbywać się kosztem mniejszego prawa krajów do demokratycznego samostanowienia. W odróżnieniu od państwa narodowego same rozmiary Unii i stanowiąca o niej różnorodność, fizyczna odległość instytucji centralnych od większości obywateli Unii oraz stopień złożoności jej konstytucji, który można zmniejszyć jedynie w niewielkim stopniu, są niektórymi czynnikami, które w większej mierze ograniczają możliwości stosowania zasady demokracji w drodze wyboru reprezentatywnych instytucji.

4. Tożsamość konstytucyjna a integracja ponadnarodowa

Jeżeli w dniu dzisiejszym mielibyśmy ocenić naszą własność intelektualną, stwierdzilibyśmy, że jej większa część pochodzi nie z poszczególnych ojczyzn, lecz z naszego wspólnego dziedzictwa europejskiego. W nas wszystkich wpływ europejski jest znacznie większy niż wpływ Niemców, Hiszpanów, Francuzów [...] cztery piąte naszych zasobów wewnętrznych to wspólna własność europejska.

Jose Ortega y Gasset

Tożsamość w powszechnej percepcji i naukach społecznych

W ostatnim kwestionariuszu, którego celem było zbadanie stosunku obywateli francuskich do niektórych aspektów tożsamości narodowej (fr. *identité française*), zaproponowano następujące pozycje: „nasze wartości”, „nasz uniwersalizm”, „nasza historia”, „nasz język”, „nasza kultura”, „nasza wieś”, „nasze rolnictwo”, „nasza sztuka kulinarna”, „nasze wino”, „nasz sposób życia”, „nasza architektura”, „nasza zaawansowana technologia”. Wypowiedzi, w których przywoływano „brytyjskość”, w większości podają niewiele jej konkretnych przykładów i często ograniczają się do odniesień do wolności obywatelskich lub „brytyjskich koncepcji elastyczności, otwartości i wolnego handlu, na które nadszedł czas” albo do szczególnych stosunków ze Stanami Zjednoczonymi. Niektórzy autorzy brytyjscy postrzegają nawet eurosceptycyzm jako

²¹Mattias Kumm 2008, s. 136.

wyraz tożsamości narodowej.

Lutz Niethammer scharakteryzował tożsamość jako „semantyczny niekonkretny byt naszych czasów, który oznacza wszystko i nic, lecz brzmi naukowo”. Max Weber w swoich tekstach podkreślał, że tożsamość narodowa nie jest „empirycznie nabytą cechą”, a z pewnością nie można jej utożsamiać z narodem ani wspólnotą językową.²² Według Webera nacjonalizm wiąże się z kulturowymi „produktami masowymi”, takimi jak język lub wyznanie religijne, elementy społeczno-gospodarcze i etniczne oraz wspólna pamięć przeszłych walk, lecz jego podstawą jest oparta na wartościach utopijna wizja, na którą wpływ ma szczególne poczucie solidarności i dążenie do prestiżu. Wizja ta opiera się na mitach pochodzących ze wspólnego źródła i ma na celu stworzenie projektu politycznego, państwa narodowego.

Strukturalistyczna wizja nacjonalizmu Webera mogłaby zostać z pożytkiem przeniesiona na projekt europejski. Jeżeli – aczkolwiek powoli – wspólne doświadczenia zmieniłyby się we wspólne wspomnienia i wspólne wartości, uzyskanie tożsamości europejskiej byłoby nadal trudne, lecz z pewnością nie niemożliwe. Można podać wiele przykładów historycznych pokazujących, w jaki sposób elita intelektualna stworzyła na podstawie amorficznego materiału historycznego wizję, która jest następnie wykorzystywana jako koncepcja wspólnego „skąd” (lub „skąd pochodzimy”) w przypadku planowanej, powstającej lub istniejącej grupy.

Ernest Renan, powszechnie uważany za przykładowego orędownika francuskiej tożsamości republikańskiej, był przekonany, że „wypaczenie historii jest częścią istnienia narodu”. Ponadto w „Co to jest naród?” przepowiadał²³, że „narody nie są czymś wiecznym. Miały swój początek i będą miały swój koniec. Bardzo prawdopodobne jest, że zastąpi je konfederacja europejska. Nie jest to jednak prawo rządzące w stuleciu, w którym żyjemy”. Na poziomie europejskim istnieje jednak istotna trudność, której nie wzięli pod uwagę Weber, Renan i inni naukowcy zajmujący się tożsamością narodową – jest to szczególnie silna rola obecnych części składowych Unii Europejskiej, państw narodowych z ich strukturami konstytucyjnymi, politycznymi i strukturami dyskursu publicznego, które kumulują się w koncepcji suwerenności, o czym mowa będzie w poniższej części. Jak zauważył Schiemann, historyczny wizerunek europejskiego państwa narodowego został przekształcony z empirycznego faktu, który kształtował życie w Europie począwszy od wojny trzydziestoletniej, w byt metafizyczny posiadający własną duszę i wolę, który z założenia jest głównym elementem dyskursu politycznego.²⁴

Oczywiście istnieje wiele wpływów i wspomnień historycznych, które przyczyniają się do poczucia przynależności, lecz bardzo trudne, jeśli nie niemożliwe, jest w miarę obiektywne określenie, co z prawnego punktu widzenia powoduje stosunkowo niedawny obowiązek poszanowania przez Unię tożsamości narodowej jej państw członkowskich. W ciągu ostatnich dziesięciu lat koncepcja tożsamości państwa członkowskiego zyskiwała coraz większy szacunek zarówno w literaturze naukowej, jak i w prawie konstytucyjnym. Pod hasłem różnorodności w naukach politycznych i prawnych występuje coraz silniejszy nurt, który broni koncepcji, zgodnie z którą posiadająca legitymizację i stosowną strukturę UE musi gwarantować trwałość określonych elementów państwowości i struktur społecznych. Orzeczenie w sprawie traktatu lizbońskiego świadczy o tym, że tożsamość, która wcześniej była domeną psychologów, politologów i historyków, stała się obecnie oczywistym przedmiotem badań europejskich naukowców zajmujących się sprawami konstytucyjnymi.

²²Max Weber, *Gospodarka i społeczeństwo*.

²³Przemówienie na Sorbonie, 11 marca 1882 r.

²⁴K. Schiemann 2007, s. 477.

Tożsamość a różnorodność

Przed analizą podstawy koncepcji tożsamości, którą określa traktat UE, warto pamiętać, że w naukach społecznych pojawia się coraz szerszy nurt, który sympatyzuje z koncepcjami różnorodności kulturowej i jej ochrony (według słów Michela Rosenfelda: złożony splot zbieżności i rozbieżności ponad granicami krajowymi i podziałami kulturowymi). Dokładniej rzecz ujmując, oczywiste językowe i inne różnice występujące pomiędzy państwami członkowskimi, lecz również regionami niektórych z nich, spowodowały przedstawienie propozycji o stosunkowo defensywnym charakterze. Jednym z ostatnich typowych przykładów jest uwaga Jana Erka, który twierdzi, że „prawdziwa konstytucja stanowiąca podstawę kontynentu europejskiego ostatecznie weszła w konflikt z zaproponowaną formalną konstytucją Unii Europejskiej” i stosunkowo apodyktycznie dodaje, że „publiczna przestrzeń rozważań demokratycznych ogranicza się do wspólnoty językowej”.²⁵

Erk przytacza wypowiedzi innych naukowców, którzy twierdzą, że jedyne formy uczestnictwa politycznego i rozważań politycznych, które są naprawdę powszechne (tj. łatwo dostępne dla ogółu obywateli), są charakterystyczne dla poszczególnych krajów i prowadzone są w języku narodowym (językach narodowych). Polityka wydaje się najbardziej partycypacyjna i demokratyczna wówczas, gdy jest to „polityka w języku miejscowym”, prowadzona w języku narodu. Bardzo dobrze zbiega się to z częścią brytyjskiego dyskursu dotyczącego roli elit w projekcie europejskim. Koncepcja polega na tym, że proces integracji europejskiej został wymuszony przez grupę elit politycznych, a zatem w niewielkim stopniu zwiększa legitymizację demokratyczną. Jak stwierdzili Delanty i Rumford, „podczas gdy elity europejskie winią masy za brak lojalności wobec Europy, prawda jest taka, że to elity są obecnie przedstawiane jako nielojalne”.²⁶

Z tych pełnych wątpliwości uwag logicznie wynikają propozycje dotyczące sposobu interpretacji porażki traktatu konstytucyjnego i konsekwencji, które należy wyciągnąć: rozwiązania niekonstytucyjne, milczenie konstytucji i jej dwuznaczności. Inni autorzy sugerują, że „niektóre trudne stosunki mogą utrzymywać się wyłącznie dzięki wzajemnemu nieporozumieniu”.²⁷ Z tej perspektywy dla Unii Europejskiej najlepszym rozwiązaniem byłoby naśladowanie nieeleganckich i dwuznacznych kompromisów, które wybrały dla siebie jako konstytucje takie federacje wielonarodowe jak Kanada, Belgia lub Szwajcaria. Według Erka „konstytucja europejska powinna być jak najbliższa uznania, że rozważania demokratyczne odbywają się według linii lingwistycznych, co oznaczałoby przyznanie, że podstawa legitymizacji demokratycznej prawdopodobnie pozostanie w obrębie poszczególnych narodów”.

Jak przekonująco pokazał Paul Taylor, europejska nauka podlega mniej więcej takim samym cyklom jak przedmiot jej badań.²⁸ Te fluktuacje w preferencjach i projektach prac naukowych znajdują odzwierciedlenie w wypowiedziach politycznych, które czasami

²⁵J. Erk, Real constitution, formal constitution and democracy in the European Union [Prawdziwa konstytucja, formalna konstytucja i demokracja w Unii Europejskiej], *Journal of Common Market Studies* 45(3): 633–652, 2007.

²⁶Gerard Delanty, Chris Rumford, *Rethinking Europe* [Zmiana sposobu myślenia o Europie], Routledge, Londyn 2005; s. 84. Patrz również Max Haller, *European Integration as an Elite Process: The Failure of a Dream?* [Integracja europejska jako proces elitarny – niespełnione marzenie?], Nowy Jork/Londyn: Routledge 2008.

²⁷R. Bauböck, United in Misunderstanding? Asymmetry in Multinational Federations [Zjednoczeni w nieporozumieniu? Asymetria w federacjach wielonarodowych], Wiedeń: Austriacka Akademia Nauk, Wydział Badań nad Zmianami Instytucjonalnymi, *European Integration Working Paper* 2002.

²⁸P.G. Taylor, The end of European integration: anti-Europeanism examined [Koniec integracji europejskiej – analiza antyeuropeizmu], Routledge 2008.

odnoszą się do takich źródeł (patrz załącznik 1, w którym przedstawiono krótką analizę trzech etapów rozwoju doktryny dotyczącej demokracji europejskiej). Przykładem rzucającej się w oczy zmiany zdania jest były prezes FTK i prezydent Republiki Federalnej Niemiec Roman Herzog. Chociaż w przemówieniu w Parlamencie Europejskim w dniu 10 października 1995 r. z aprobatą zacytował na wstępie stwierdzenie Ortegi y Gassetta dotyczące wspólnego dziedzictwa europejskiego, ostatnio – i wielokrotnie – publikował artykuły w poważnych gazetach niemieckich, w których atakował TSUE i odmalowywał obraz zagrożenia dla Republiki Niemiec, które miałyby polegać na tym, że wkrótce straci ona zdolność do przestrzegania swoich zagwarantowanych konstytucyjnie praw podstawowych.²⁹ Jednym wyjaśnieniem tej zmiany zdania może być fakt, że z pewnością łatwiej jest mówić o wspólnym kulturowym i filozoficznym dziedzictwie Unii Europejskiej (i ogólnie Europy) niż zaakceptować praktyczne konsekwencje o bezpośrednich skutkach i dominującym znaczeniu.

Tożsamość w traktatach

Pierwsza oficjalna wzmianka o tożsamości w kontekście UE została zawarta w oficjalnym dokumencie dotyczącym tożsamości europejskiej³⁰. Następnie traktat z Maastricht wprowadził w art. F ust. 1 TUE (późniejszy art. 6 TUE) enigmatyczny niewielki zapis stanowiący, że „Unia szanuje tożsamość narodową Państw Członkowskich”. To ogólne odniesienie do tożsamości narodowej można interpretować jako odwołanie głównie do konstytucji krajowych, a w szczególności do różnic między nimi. To ukryte odniesienie do konstytucji nabrało bardzo jednoznacznego charakteru w formie tzw. klauzuli Christophersena³¹, późniejszego art. I-5 traktatu konstytucyjnego i art. 4 ust. 2 TUE w wersji z Lizbony³², która doprecyzowała tekst pochodzący z Maastricht. Termin „struktury” wydawałby się dotyczyć między innymi następujących spraw, w przypadku których uznawana i chroniona jest autonomia konstytucyjna państw członkowskich: kwestia, czy państwa preferują posiadanie pisanej czy niepisanej konstytucji, monarchię czy republikę, ustrój prezydencki czy parlamentarny, proporcjonalny czy większościowy system głosowania, badanie zgodności z konstytucją przez trybunały czy nie oraz unitarną czy regionalną lub federalną strukturę państwową.³³ Jak zauważa de Witte, nie tylko potwierdza to aktualną sytuację, lecz również ponownie kładzie nacisk na fakt, że określone funkcje z konieczności pozostają w gestii odrębnych państw i łączą się z ochroną krajowych struktur konstytucyjnych. Można to jedynie interpretować jako zdecydowane potwierdzenie niefederalnego charakteru Unii Europejskiej.

Nowy artykuł dotyczący poszanowania tożsamości państw członkowskich został zinterpretowany przez krajowe trybunały konstytucyjne, zwłaszcza niemiecki, francuski i hiszpański, jako niosący za sobą ukryte ograniczenie pierwszeństwa prawa europejskiego, jeżeli prawo to miałyby wpływ na konstytucje krajowe lub przynajmniej na ich podstawowe struktury (patrz załącznik 2). Na przykład Rada Konstytucyjna (fr.

²⁹Roman Herzog, *Stoppt den EuGH* [Powstrzymać Trybunał Sprawiedliwości UE], FAZ z 8 września 2008 r.

³⁰ Dokument dotyczący tożsamości europejskiej przyjęty przez ministrów spraw zagranicznych państw członkowskich WE dnia 14 grudnia 1973 r. w Kopenhadze.

³¹Tekst ten stanowi wkład Henninga Christophersena, przedstawiciela rządu duńskiego na Konwencji Europejskiej, który przewodniczył Radzie podczas konwentu.

³²Unia szanuje równość Państw Członkowskich wobec Traktatów, jak również ich tożsamość narodową, nierozzerwalnie związaną z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi, w tym w odniesieniu do samorządu regionalnego i lokalnego. Szanuje podstawowe funkcje państwa, zwłaszcza funkcje mające na celu zapewnienie jego integralności terytorialnej, utrzymanie porządku publicznego oraz ochronę bezpieczeństwa narodowego. W szczególności bezpieczeństwo narodowe pozostaje w zakresie wyłącznej odpowiedzialności każdego Państwa Członkowskiego.

³³Diez-Picazo 2004: 440.

Conseil constitutionnel) po raz pierwszy zastosowała koncepcję tożsamości, gdy określiła, że ograniczenie stosowania prawa UE we francuskim porządku prawnym stanowią reguły i zasady nierozzerwalnie związane z konstytucyjną tożsamością Francji.

Bez wątplenia weryfikacja poszanowania zasad konstytucyjnych przez instytucje UE, w tym TSUE, wynika z tradycji i praktyk krajowych. Wśród wielu wymiarów charakteryzujących systemy państw członkowskich poniższe mogą być szczególnie przydatne do rozróżnienia dwóch grup krajów, w których rola trybunałów konstytucyjnych jest zdecydowanie odmienna. Leonard Besselink rozróżnił konstytucje „historyczne” i „rewolucyjne”. Pierwszy rodzaj (np. Wielka Brytania i Holandia) wykazuje stopniowy rozwój wraz z upływem czasu, jest nieformalistyczny i wykazuje co najmniej tak duży charakter polityczny jak prawny. Konstytucje rewolucyjne natomiast mają swoje źródło w politycznym lub społecznym kataklizmie, który stanowi założycielski mit będący inspiracją konstytucji. Konstytucje te mają wyraźnie prawny charakter i mogą być egzekwowane przez trybunały konstytucyjne. Przykładami są konstytucje Irlandii, Niemiec, Włoch, Francji i Stanów Zjednoczonych oraz większość konstytucji nowych państw członkowskich. Te ostatnie państwa usilnie dążyły do przyjęcia oficjalnych i prawnie wiążących konstytucji w reakcji na doświadczenia z czasów komunistycznych. Konstytucja europejska została porównana z „dobrą starą konstytucją brytyjską”: historyczna, wielowarstwowa i głęboko osadzona w praktyce i orzecznictwie.³⁴

Utrzymują się dobrze znane obszary niezgody między krajowymi trybunałami konstytucyjnymi a instytucjami Unii Europejskiej. (1) Większość trybunałów konstytucyjnych stworzyła własną narodową wersję skutków i pierwszeństwa prawa europejskiego w krajowym porządku prawnym, która opiera się na interpretacji konstytucji krajowej. (2) Kilka trybunałów konstytucyjnych ogłosiło, że mogą kontrolować ochronę praw podstawowych w UE oraz ochronę zapewnianą przez TSUE. Można powiedzieć, że obecnie kwestia rozbieżnych poziomów ochrony między konstytucjami krajowymi a ogólnymi zasadami prawa UE została rozwiązana. Wejście w życie Karty praw podstawowych powinno dodatkowo wyjaśnić sytuację. (3) Trzecią kwestią sporną jest to, kto może decydować o ograniczeniach kompetencji przekazanych UE (sądowa zasada *Kompetenz-Kompetenz*).³⁵ W systemach federalnych najwyższą władzą podejmującą decyzje w takich kwestiach jest trybunał na szczeblu federalnym. W UE roszczenie sobie najwyższej władzy przez TSUE zostało zakwestionowane przez kilka trybunałów krajowych (np. w Niemczech, Danii i Polsce). (4) Ostatnia dziedzina, która może stać się obszarem konfliktu, zwłaszcza po wejściu w życie traktatu lizbońskiego, jest związana z poszanowaniem narodowych wartości konstytucyjnych w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Dobitnie pokazało to kilka decyzji sądowych dotyczących europejskiego nakazu aresztowania.³⁶ Pozostaje mieć nadzieję, że w przypadku dawnego trzeciego filaru powtórzy się historia sukcesu pod względem osiągnięcia wzajemnej zgody w filarze pierwszym.

Istnieje jeszcze jeden, ostatni aspekt tożsamości narodowej, który odegrał już istotną rolę podczas prowadzonych przez przeciwników traktatu konstytucyjnego kampanii na rzecz referendum. Krytykowali oni konstytucję za „wykuwanie z marmuru” niektórych cech liberalnego systemu gospodarczego nadzorowanego przez Komisję poprzez obronę

³⁴T. Eijsbouts, *The European way: history, form and substance* [Droga europejska – historia, forma i treść], *EuConst* 1: 5.

³⁵W przeciwieństwie do konstytucyjnej zasady *Kompetenz-Kompetenz* – autonomicznego nadawania sobie nowych kompetencji.

³⁶Oprócz debat konstytucyjnych w kilku państwach członkowskich przed zmianą konstytucji krajowych tę kwestię konstytucyjną rozpatryć musiały trybunały konstytucyjne Czech, Niemiec i Polski oraz Sąd Najwyższy Cypru. W tym przypadku trybunał polski określił obywatelstwo europejskie jako związek „przypadkowy i zależny” oraz oświadczył, że europejski nakaz aresztowania jest niezgodny z polską konstytucją i dał 18 miesięcy na zmianę konstytucji.

„nieskrepowanej konkurencji”. Tę szkołę myślenia można by nazwać „społeczno-demokratyczną” krytyką konstytucjonalizmu europejskiego, lecz druga grupa stosunkowo bardziej konserwatywnych naukowców i sędziów podnosiła podobne argumenty, tym razem odnosząc się do ostatniego orzecznictwa ETS. ETS faktycznie podjął kilka bardzo krytykowanych decyzji, które ograniczały możliwości działania związków zawodowych w niektórych państwach członkowskich. W połączeniu z kontrolą sprawowaną przez Komisję Europejską nad funkcjami finansowanych ze środków publicznych radia i telewizji lub niemieckich banków publicznych postrzegano to jako obalenie barier niezbędnych do obrony państw przed globalizacją. Ponadto w wielu programach nauczania prawo europejskie jest wykładane stosunkowo wybiórczo – na uniwersytetach irlandzkich na przykład do niedawna szczegółowo analizowano jedynie aspekty prawa Unii dotyczące przepisów o swobodnym przepływie.

W innym sensie orzeczenia ETS były traktowane jako oznaka tego, że państwa członkowskie nie mają już możliwości obrony istotnego elementu swojej tożsamości konstytucyjnej, obrony nieekonomicznych praw podstawowych przed neoliberalnymi zakusami ze strony instytucji UE. Według ważnego głosiciela tej krytyki, Dietera Grimma:

Komisja zinterpretowała traktaty a korzyść liberalizacji i deregulacji. Pozbawia to państwa członkowskie prawa do decydowania, jaką działalność pozostawia jako podlegającą regulacji rynkowej, a jaką zarezerwują dla usług publicznych. Oczywiście państwa członkowskie mogą zaskarżyć Komisję za niedającą się obronić interpretację traktatów lub nawet za przekroczenie uprawnień. Komisja może jednak zazwyczaj liczyć na poparcie ETS. [...] Dla UE cztery swobody ekonomiczne mają pierwszorzędą wagę, zaś w ustawie zasadniczej i w konstytucjach wielu innych państw członkowskich prawa ekonomiczne są najsłabsze. Ustawa zasadnicza uznaje godność człowieka za prawo bezwzględne, a prawa osobiste, prawa do komunikacji i prawa kulturalne zazwyczaj dominują nad samymi tylko interesami ekonomicznymi. Sytuacja ta wygląda inaczej na poziomie europejskim. [...] ETS wymaga nawet, aby godność człowieka była wyważona względem swobody przedsiębiorczości. [...] To właśnie w ten niepostrzeżony sposób stwarzane jest największe zagrożenie dla takich konstytucji krajowych jak niemiecka ustawa zasadnicza.³⁷

Inni obserwatorzy z grupy konserwatywnych krytyków ETS i orzeczenia w sprawie traktatu lizbońskiego podkreślali, że oprócz ogólnej obrony kontroli tożsamości konstytucyjnej w orzeczeniu brak jest elementu, który można by zinterpretować jako polemikę z liberalizującym orzecznictwem ETS. Punkty dotyczące zasady „państwa społecznego” są bardzo związane i zawierają jedynie wniosek, że brak jest „znak uzasadniających założenie, że państwa członkowskie są pozbawione prawa i praktycznych możliwości działania, jeśli chodzi o podejmowanie koncepcyjnych decyzji dotyczących systemów zabezpieczenia społecznego i innej polityki społecznej oraz decyzji o polityce odnoszącej się do rynku pracy”. W jaskrawym kontraście z ogólnie krytycznym wydźwiękiem orzeczenia pozostaje fakt, że FTK aprobująco przytacza orzeczenia ETS dotyczące obywatelstwa społecznego UE, aby uzasadnić swoje stanowisko.

³⁷Dieter Grimm, *The Basic Law at 60 – Identity and Change* [Ustawa zasadnicza po 60 latach – tożsamość i zmiana], *German Law Journal* 11, 1, s. 33–46, 2009.

5. Suwerenność w czasach systemów o wzajemnych powiązaniach globalnych

Suwerenność przemawia wprost do podstawowych emocji.
W życiu publicznym trudno jest przyznać,
a tym bardziej głosić, utratę suwerenności.
Konrad Schiemann

Proces integracji europejskiej, co szczególnie dotyczy prawa UE, od samego początku wywierał stały silny wpływ na krajowe systemy konstytucyjne. Według de Witte'a można określić trzy ogólne i odrębne wymiary tego wpływu. (1) Traktaty wspólnotowe (także traktat UE) powierzyły uprawnienia prawodawcze instytucjom Wspólnoty Europejskiej i tym samym odebrały te prawa ich „naturalnym” posiadaczom, krajowym instytucjom państw członkowskich. (2) Drugim wyzwaniem było dostosowanie zapisów prawa europejskiego w taki sposób, aby wywierało ono bezpośredni wpływ na kolidujące prawo krajowe i miało przed nim pierwszeństwo w ramach istniejącej konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa, w której sama konstytucja „naturalnie” rości sobie prawo do najwyższej pozycji. (3) Ostatnie wyzwanie jest w większym stopniu niejednoznaczne i nie zostało otwarcie wyrażone w większości tekstów konstytucji krajowych. Polega ono na dużej zmianie wewnętrznej równowagi instytucjonalnej w obrębie poszczególnych państw członkowskich, która wynika z funkcjonowania systemu instytucjonalnego UE oraz wykonywania kompetencji UE. Zmiana taka pojawiła się zwłaszcza na linii trybunałów i instytucji politycznych oraz rządu i parlamentu (w każdym przypadku na korzyść tych pierwszych).³⁸

Jeżeli – podobnie jak Tommaso Padoa-Schioppa – suwerenność rozumiemy jako „niezależność od obcej woli”, powyższe wyzwania w oczywisty sposób ograniczyły suwerenność narodową w jej wąskiej definicji. Krajowe systemy konstytucyjne zostały zmuszone do zareagowania na tę utratę. Ogólnie rzecz biorąc, usiłowały one przetrwać; nastąpiło stosunkowo niewiele wyraźnych dostosowań tekstów konstytucji do procesu integracji europejskiej, lecz nastąpiło wiele dostosowań elastycznych (bez zmian konstytucji) w drodze wykładni sądowej i praktyki instytucjonalnej, a czasami pojawiały się pewne formy oporu wobec tych nacisków. W ramach UE problemy związane z silną koncepcją suwerenności narodowej można rozważać z trzech różnych perspektyw: prawa międzynarodowego, autonomicznego przypisywania nowych kompetencji (*Kompetenz-Kompetenz*) oraz pozostałego obszaru stanowienia prawa niezbędnego do zapewnienia ciągłości istnienia (tożsamości) państwa demokratycznego. Przed omówieniem tych trzech kwestii przedstawiono krótką ocenę krajowych reakcji konstytucyjnych na rozszerzenie zakresu kompetencji UE i pierwszeństwo prawa UE przed ustawodawstwem krajowym.

Konstytucje krajowe, Kompetenz-Kompetenz i pierwszeństwo prawa UE

O problemie polegającym na tym, że tworzenie polityki na szczeblu UE staje się coraz większym wyzwaniem dla krajowych systemów prawnych, była już mowa w poprzedniej części. Jedną z typowych reakcji na te wyzwania było podkreślenie, że wszelkie nowe ustalenia konstytucyjne umożliwiające UE tworzenie własnych kompetencji byłyby nie do przyjęcia dla właścicieli traktatów, ponieważ zasadniczo podważyłyby prawa parlamentów i rządów krajowych. Podobnym sposobem rozumowania kierują się krajowi konstytucjoniści i sędziowie przy analizowaniu ograniczeń kompetencji UE oraz ewentualnych kolizji aktów UE i konstytucji krajowych. Jego podstawę może stanowić założenie, że Unia bez legislacyjnego (lub konstytucyjnego) *Kompetenz-Kompetenz* nie

³⁸Bruno de Witte 2009.

może posiadać trybunału stosującego sądową zasadę *Kompetenz-Kompetenz*.³⁹

W powojennych konstytucjach trzech największych państw, które zakładały Wspólnotę Europejską (Francja, Włochy i Niemcy), dodano przepisy dopuszczające ograniczenie suwerenności lub przekazanie kompetencji organizacjom międzynarodowym za pomocą traktatu. Wszystkie inne państwa członkowskie, oprócz Wielkiej Brytanii i Finlandii, uchwaliły podobne przepisy konstytucyjne przez przystąpieniem do Unii Europejskiej. Nadal jednak istnieje kilka konstytucji, w których nie ma mowy o Unii Europejskiej (np. konstytucja holenderska i duńska).⁴⁰ De Witte zatem mówi o „deficycie europejskim” w konstytucjach krajowych, biorąc w szczególności pod uwagę fakt, że powoli zaczynają one pełnić inną rolę, jeśli chodzi o faktyczny podział kompetencji.

W ostatnich czasach spośród 27 państw członkowskich jedynie Francja postanowiła zmienić swoją konstytucję z uwagi na ratyfikację traktatu lizbońskiego. Uczyniła to w wyniku decyzji Trybunału Konstytucyjnego, który stwierdził dalsze przypadki naruszania „zasadniczych warunków gwarantujących suwerenność narodową”. Podczas gdy kwestia ta była rozważana w kilku krajach, odpowiednie instytucje, na przykład w Hiszpanii, Finlandii i Estonii, nie uznały zmian za konieczne, chociaż w Finlandii zastosowano specjalną procedurę wprowadzania „zmian na zasadzie wyjątku”, która dopuszcza ratyfikację traktatów sprzecznych z konstytucją. Niektóre kraje, takie jak Hiszpania i Estonia, rozważają wprowadzenie pakietu zmian dotyczących UE w dalszej perspektywie.

W Hiszpanii i Francji trybunały konstytucyjne stwierdziły, że klauzula dotycząca pierwszeństwa zawarta w deklaracji nr 17, dołączonej do traktatu lizbońskiego, nie zmienia znaczenia ich konstytucji krajowych, które pozostają na pierwszym miejscu w krajowych systemach prawnych. Co istotne, hiszpański Trybunał Konstytucyjny dokonał rozróżnienia pomiędzy nadrzędnością a pierwszeństwem, zgodnie z którym pierwszeństwo prawa WE ogranicza się do wykonywania kompetencji przyznanych UE, natomiast nadrzędność jest przypisana konstytucji hiszpańskiej, która pozostaje podstawowym źródłem prawa. Rozróżnienie to jest również znane w kilku innych państwach członkowskich. Zastosowanie wyrazu „pierwszeństwo” zamiast wyrazu „nadrzędność” w traktacie lizbońskim wskazuje na uznanie takiego rozróżnienia na szczeblu UE. Niektórym autorom wydaje się, że z łącznej interpretacji różnych artykułów traktatu lizbońskiego wynika wersja pierwszeństwa prawa UE, która potwierdza orzecznictwo krajowe dotyczące tzw. *controlimiti* i jest w większym niż wcześniej stopniu otwarta na narodową tożsamość konstytucyjną (w załączniku 2 podano dalsze przykłady reakcji krajowych trybunałów konstytucyjnych).

Brytyjscy naukowcy zajmujący się prawem zwracali uwagę na sformułowanie wprowadzone do art. 1 TUE traktatem lizbońskim⁴¹, twierdząc, że „zapewnia ono pierwszeństwo państw członkowskich na dwa sposoby: są one źródłem kompetencji Unii oraz Unia istnieje, aby umożliwić im osiągnięcie wspólnych celów”. Inni podejrzewali, że „postanowienia te bez wątplenia w większym stopniu oznaczają wysłanie sygnałów zawierających określone symboliczne komunikaty dotyczące integracji europejskiej w odniesieniu do najważniejszych interesów narodowych”.⁴²

³⁹Por. Schilling T., Weiler J.H.H. i Haltern U. (1996), op.cit.

⁴⁰Art. 15 ust. 2 pkt 1 konstytucji irlandzkiej stanowi: „Jedynie i wyłączne kompetencje w zakresie stanowienia prawa państwa zostają niniejszym powierzone Oireachtas – żaden inny organ ustawodawczy nie ma kompetencji w zakresie stanowienia prawa państwa”.

⁴¹Niniejszym Traktatem WYSOKIE UMAWIAJĄCE SIĘ STRONY ustanawiają między sobą UNIĘ EUROPEJSKĄ, zwaną dalej „Unią”, której Państwa Członkowskie przyznają kompetencje do osiągnięcia ich wspólnych celów.

⁴²Profesorowie Dashwood i Shaw, wypowiedzi ustne, w: European Union (Amendment) Bill and the Lisbon Treaty: Implications for the UK Constitution [Projekt ustawy (zmieniającej) dotyczącej Unii Europejskiej a traktat lizboński – konsekwencje dla konstytucji Wielkiej Brytanii], Report with Evidence [sprawozdanie informacyjne], 6.

Kwestia suwerenności międzynarodowej

Pojęcie wspólnej lub łącznej suwerenności, które od dawna zalecali europejscy konstytucjonaliści, nie bardzo przemawia do obywateli, którzy zawsze woleli jasność co do takich spraw. Formuła „połączenia suwerenności” być może jest zabiegiem politycznym, który wydaje się mieć na celu pogodzenie spraw nie do pogodzenia. W rzeczywistości jeśli weźmie się pod uwagę źródła UE w prawie międzynarodowym, jasne staje się, że zgodnie z tym prawem zasadniczą miarą granic, w ramach których funkcjonują państwa, jest możliwość samostanowienia. Prawo międzynarodowe nie podaje rozwiązań alternatywnego dla organizacji międzynarodowych i państw federalnych. Zdolność do czynności prawnych na mocy prawa międzynarodowego z oczywistych względów pozostaje dla państw członkowskich kwestią pierwszorzędnej wagi i jest jedną z najcenniejszych oznak państwowości i suwerenności, jeśli chodzi o działania na arenie międzynarodowej. Suwerenność jest nadal decydującą cechą podmiotu będącego pełnoprawnym członkiem wspólnoty międzynarodowej. Wewnętrzna struktura UE wraz ze swoją niezaprzeczalną specyfiką nie powinna być mylona ze znaczeniem państwowości wobec reszty świata. Można ją jednak postrzegać jako krok na drodze rozwoju w kierunku nowego systemu współpracy wykraczającej poza prawo międzynarodowe (patrz załącznik 3).

Jak w swojej rezolucji z dnia 2 października 1997 r. podkreślił Parlament, od dawna istnieje potrzeba jasnego określenia zależności między prawem międzynarodowym a prawem europejskim, w szczególności tego, że prawo międzynarodowe nie ma zastosowania bezpośredniego, lecz jest stosowane dopiero po jego ogłoszeniu jako prawa właściwego w wewnętrznym akcie prawnym UE lub po transpozycji jego przepisów do prawodawstwa UE. Ponadto Parlament zaapelował o ostateczne uregulowanie związku z prawem międzynarodowym również w przypadku drugiego i trzeciego filaru, innymi słowy – w przypadku UE jako całości.⁴³ Podejście takie mogłoby stać się realne dzięki wprowadzeniu osobowości prawnej UE po wejściu w życie traktatu lizbońskiego. Według Grillera większość państw członkowskich Unii Europejskiej woli jednak podtrzymywać koncepcję, że UE jest wspólnotą opartą na prawie międzynarodowym, a ich własna jakość prawna jako państw funkcjonujących zgodnie z prawem międzynarodowym pozostaje nienaruszona.⁴⁴

Na mocy traktatu konstytucyjnego mogłaby istnieć możliwość rozszerzenia zasady pierwszeństwa aktów UE na przynajmniej niektóre części WPZiB (zwłaszcza w przypadku umów międzynarodowych). Krótka wzmianka w art. 24 TUE zmienionym traktatem lizbońskim wydaje się jednak wskazywać, że polityka ta zachowa swój międzyrządowy charakter. Z tego względu tymczasem, a nawet po wejściu w życie traktatu lizbońskiego, utrzyma się delikatna równowaga między zachowywaniem jakości państwowej państw członkowskich a zwiększaniem możliwości działania Unii Europejskiej. Rozwiązania, które zostaną zastosowane w przypadku organizacji i pozycji instytucjonalnej nowej Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, będą pierwszą oznaką przyszłych tendencji w tej dziedzinie.

sprawozdanie z sesji 2007–08 (HL Paper 84). 28 marca 2008 r.

⁴³Rezolucja w sprawie zależności pomiędzy prawem publicznym międzynarodowym, prawem wspólnotowym i krajowym prawem konstytucyjnym, ust. 14 i 15; Dz.U. C 325 z 27.10.1997, s. 11–26.

⁴⁴Stefan Griller, *Is this a constitution? Remarks on a contested concept* [Czy to jest konstytucja? Uwagi o zakwestionowanej koncepcji], w: Griller S., Ziller J. (red.), *The Lisbon Treaty: EU constitutionalism without a constitutional treaty? [Traktat lizboński – konstytucjonalizm UE bez traktatu konstytucyjnego?]*, Springer: Wiedeń, 2008, s. 21–56.

Z ostatniej uwagi wynika powrót do głównej koncepcji stworzonej przez FTK w decyzji w sprawie traktatu z Maastricht, na której w znacznej mierze oparł on swoje orzeczenie w sprawie traktatu lizbońskiego – w tym ostatnim trybunał unieważnia pojęcie *Staatenverbund*, które zostało pierwotnie wprowadzone jako potencjalny stan pośredni między konfederacją (*Staatenbund*) a federacją (*Bundesstaat*). Przywrócenie wariantu państwowości europejskiej jako modelu alternatywnego precyzuje, że *Staatenverbund* – jako stowarzyszenie suwerennych państw – nie rozwiązuje problemu dychotomii prawa międzynarodowego.

Suwerenność a prawa parlamentarne

Władza państwa zgodnie z prawem międzynarodowym jest decydującym kryterium przy ustalaniu zdolności suwerennych państw do samorządzenia, lecz nie przy ustalaniu konkretnego stopnia centralizacji w obrębie państwa. Jeśli chodzi o niezbędny stopień centralizacji, np. pod względem odpowiednich wyników w zakresie prac legislacyjnych, ani prawo międzynarodowe, ani teoria prawna nie ustala precyzyjnej linii podziału ani w przypadku państwa federalnego, ani w przypadku Unii Europejskiej. Do obrony tradycyjnych poglądów dotyczących suwerenności państwowej w kontekście integracji europejskiej potrzebne są zatem dodatkowe argumenty.

W orzeczeniu FTK w sprawie traktatu lizbońskiego pojęcie suwerenności występuje ponad 40 razy. Są to liczne dowody świadczące o podstawowej roli, którą trybunał przypisuje *suwerenności* państw członkowskich jako właścicieli traktatów. Zdaniem trybunału suwerenność – i wiążące się z nią podwójne samostanowienie – jest podstawowym warunkiem demokratycznego charakteru państw członkowskich UE. W przypadku „nadinterpretacji” praw wyborczych – jak zważ to niektórzy komentatorzy – trybunał stwierdza, że zasada demokracji może być przestrzegana wyłącznie wówczas, gdy wyborca może wpływać na znaczącą „pozostałą część” kompetencji decyzyjnych na szczeblu krajowym. Oprócz argumentów przeanalizowanych w części 3 trybunał znajduje zatem drugi punkt widzenia, zgodnie z którym dochodzi do wniosku, że demokracja europejska jest wątpliwa, co wynika z delegowanego charakteru kompetencji europejskich i ich zależności od suwerennej władzy wyborców w państwach członkowskich.

Uznając, że związek między formalnymi aspektami praw wyborczych i suwerennością może być delikatny, FTK sporządza listę, na której wymienia polityki, które muszą pozostać pod kontrolą krajową. W dość zaskakującym zestawieniu trybunał początkowo przyznaje, że z zasady suwerenność nie oznacza sama przez się, iż szereg suwerennych kompetencji „musi nadal przysługiwać państwu”, lecz że mogą one również obejmować unię polityczną („wspólne sprawowanie władzy publicznej, w tym władzy ustawodawczej, która rozciąga się nawet na tradycyjne podstawowe obszary kompetencji państwowych”). W następnym punkcie trybunał jednak określa zakres istotnych obszarów, które są potrzebne państwom członkowskim do zachowania „wystarczających możliwości politycznego kształtowania ekonomicznej, kulturalnej i społecznej sfery życia”; mianowicie są to: obywatelstwo państwa, monopol legalnej przemocy fizycznej, decyzje fiskalne, prawo karne, kultura i edukacja, wolność poglądów, prasy, zgromadzeń, religii i dobrobyt społeczny.

Z perspektywy brytyjskiej interesujący jest fakt, że większość naukowców twierdzi, iż traktat lizboński nie stworzył zagrożenia dla doktryny supremacji parlamentarnej, lecz w rzeczywistości stanowi on jej uzupełnienie, ponieważ zawiera postanowienia o większym zaangażowaniu parlamentów krajowych. Nie jest to zaskakujące, ponieważ zgodnie z brytyjską doktryną konstytucyjną parlament Wielkiej Brytanii mógłby w dowolnym momencie uchylić ustawę o Wspólnotach Europejskich z 1972 r. Stanowisko rządu brytyjskiego w tej sprawie jest takie, że zasada pierwszeństwa prawa UE – niezależnie od tego, czy została oficjalnie sformułowana – nie powoduje konsekwencji dla suwerenności parlamentarnej.

Katalog kompetencji przysługujących państwom

Wspomniana lista jest jedną z najbardziej krytykowanych innowacji w orzeczeniu w sprawie traktatu z Lizbony. Większość komentarzy zawiera wnioski, że może ona mieć na celu uniemożliwienie ostatecznego przekazania dalszych kompetencji UE w przyszłości, biorąc pod uwagę zwłaszcza skrupulatność, z jaką trybunał wskazał wszystkie klauzule pomostowe w traktacie, umożliwiające organom UE albo uproszczenie swojego procesu stanowienia prawa, albo uzyskanie nowych kompetencji bez konieczności organizacji konferencji międzyrządowej lub konwentu. W tym kontekście nie należy zapominać, że traktat lizboński już obwarowuje kryterium pomocniczości bardziej restrykcyjnym mechanizmem kontroli: (1) tak zwany system wczesnego ostrzegania, który wraz z dodatkowymi zmianami proceduralnymi powinien ustanowić skuteczną polityczną kontrolę *ex ante* oraz (2) nowy rodzaj odwołania do TSUE, powództwo na podstawie nieprzestrzegania zasady pomocniczości, który umożliwia odgórną kontrolę proceduralną *ex post*.

Ponieważ lista kompetencji sporządzona przez trybunał jest powiązana z tzw. klauzulą wieczności w ustawie zasadniczej (art. 79), nabywa charakteru konstrukcji „podstawowej” lub „zasadniczej” w porządku konstytucyjnym, co na wiele sposobów znajduje wyraz w orzeczeniach kilku trybunałów konstytucyjnych. Według Jacques’a Zillera na tej podstawie FTK mógłby przynajmniej teoretycznie orzec, że nie zachodzi sprzeczność między normą UE i podstawowymi przepisami ustawy zasadniczej, które są chronione klauzulą wieczności, oraz powyższą listą kompetencji. W związku z tym trybunał mógłby nakazać rządowi niemieckiemu wystąpienie do instytucji Unii o zmianę normy lub w skrajnym przypadku – wszczęcie procedury wystąpienia z Unii na mocy art. 50 TUE. Jest to również stanowisko polskiego Trybunału Konstytucyjnego, któremu dał on wyraz w orzeczeniu w sprawie ratyfikacji traktatu o przystąpieniu.

Jeśli chodzi o FTK, taka interpretacja jest z pewnością hipotetyczna, lecz można ją wydedukować na podstawie licznych odniesień do prawa do wystąpienia zawartych w uzasadnieniu orzeczenia FTK. W każdym razie istnieje uderzające podobieństwo między tym sposobem rozumowania prawnego a ostatnimi wypowiedziami politycznymi. Na przykład, obejmujący urząd Ministra Spraw Zagranicznych William Hague w szeroko nagłośnionym oświadczeniu pt. *How to promote our National Interest in an open and democratic Europe* [Jak wspierać nasz interes narodowy w otwartej i demokratycznej Europie] wymienił trzy priorytety nowego rządu konserwatywnego: „Wszelkie zmiany traktatu polegające na przekazaniu kompetencji lub uprawnień wymagałyby referendum, ustawy o suwerenności i większej kontroli parlamentarnej nad ewentualnym stosowaniem klauzul zaporowych”.

W komentarzu na temat orzeczenia FTK Roland Bieber twierdzi, że wszelka retoryka dotycząca „suwerenności” – staromodnej lub „nowoczesnej” – kwestionuje podstawy integracji europejskiej. Nie jest zatem widoczne, jaką dodatkową wartość może wnieść stosowanie takiego pojęcia, które jest tak niejednoznaczne w porównaniu z „kompetencjami” lub „uprawnieniami”. Najprawdopodobniej jej orędowników motywuje nieodłączne historyczne i polityczne przesłanie dotyczące pewnego rodzaju autonomii wykraczającej poza ograniczenia prawne, co jest właśnie powodem, dla którego należy unikać stosowania tego pojęcia w kontekście integracji europejskiej.⁴⁵ Realistycznie trzeba uznać, że dla kilku krajowych trybunałów konstytucyjnych i wielu naukowców zajmujących się prawem konstytucyjnym koncepcja, zgodnie z którą prawo UE z racji swojego statusu może rościć sobie pierwszeństwo w krajowych porządkach prawnych, wydaje się tak mało prawdopodobna jak twierdzenie Barona von Münchhausena o tym, że wydostał się z ruchomych piasków ciągnąc własne sznurowadła. Trybunały krajowe

⁴⁵Roland Bieber, An association of sovereign states [Stowarzyszenie suwerennych państw], *European Constitutional Law Review*, 5: 391–406, 2009, s. 399.

uważają, że wewnętrzny status prawa UE ma korzenie w ich własnych konstytucjach i dążą do „suwerennego” uzasadnienia pierwszeństwa i bezpośrednich skutków prawa UE w tych konstytucjach.

W perspektywie długoterminowej kwestią suwerenności i jej interpretacjami będą musieli się również zająć teoretycy prawa.⁴⁶ Problem polega na tym, że teoria prawa zbyt długo uprzywilejowywała prawo państwowe w stosunku do wszystkich innych form prawa. *Grundnorm* (norma podstawowa) Kelsena wydaje się koncepcją tak samo przestarzałą jak teoria prawa i państwa Austina, której podstawę stanowi teoria suwerenności jako zwyczajowego posłuszeństwa wobec usankcjonowanych nakazów. Krajowe trybunały konstytucyjne tradycyjnie jednak popierały te sposoby podejścia.

Konieczne byłoby odejście od konstytucyjnego fetyszyzmu, który przecenia potencjał dyskursu konstytucyjnego i odwraca uwagę od innych mechanizmów, za pośrednictwem których skutecznie sprawowana jest władza i wywierany jest wpływ (takich jak rywalizacja polityczna) i dzięki którym powstaje wspólnota polityczna. Trybunały konstytucyjne uczą się w istniejących ramach teoretycznych, lecz należy również kontynuować przededefiniowywanie państwowej terminologii dotyczącej prawa i konstytucjonalizmu.

6. Wnioski

Czy suwerenność jest jak własność, z której można zrezygnować wyłącznie wówczas, gdy przejmuje ją inna osoba? Czy też powinniśmy o niej myśleć jak o dziewictwie, czymś, co można utracić, ale czego nie zyskuje druga osoba – jak o stracie, która w stosownych okolicznościach może być nawet powodem do świętowania?

Neil MacCormick

W niniejszej notatce usiłowano w ograniczonym zakresie omówić niektóre aspekty konstytucjonalizmu europejskiego, których dotyczyło orzeczenie FTK w sprawie traktatu lizbońskiego. Wykazano, że reakcje środowiska akademickiego na orzeczenie były tak samo zróżnicowane jak analizy polityczne. Parlament Europejski prawdopodobnie nie określi się jako neutralny obserwator w tej debacie. Większość rodzin politycznych jest nadal bardzo zainteresowana dalszym rozwojem Unii Europejskiej, sprawieniem, by stała się ona bardziej skuteczną prawodawcą, i zapewnieniem jej środków prawnych i materialnych niezbędnych do tego, by przyjęła obowiązki w zakresie rządzenia i regulowania.

Od wejścia w życie Jednolitego aktu europejskiego wielokrotnie powtarzano, że z uwagi na coraz większy wpływ prawodawstwa UE na każdy aspekt krajowego życia gospodarczego oraz problem, który powoduje ono dla konkretnych krajowych zasad instytucjonalnych dotyczących polityki fiskalnej i pieniężnej, dobrobytu społecznego i polityki zagranicznej, dla obywateli państw członkowskich jasne stało się, że Unii Europejskiej nie można już postrzegać jako *instrumentu*, lecz że stała się ona *organem zarządzającym*, który potrzebuje legitymizacji niezależnej od legitymizacji, którą otrzymuje od rządów krajowych. Ostatecznie jest to powód, dla którego temat demokracji europejskiej i deficytu demokratycznego stał się jedną z kwestii będących przedmiotem najgorętszych debat wśród naukowców europejskich.

⁴⁶Por. Peter Schiffauer, Versuch über die Transformation des Staates in der Europäischen Union [Próba transformacji państwa w Unii Europejskiej], w: Häberle P./Morlok M./Skouris V. (wyd.), Festschrift für Dimitris Th. Tsatsos, Baden-Baden 2003, s. 592–608.

Jednocześnie rozwój Unii Europejskiej spowodował pojawienie się intelektualnego, prawnego i politycznego sceptycyzmu. W wielu państwach członkowskich, przede wszystkim w Niemczech, skutek przekształcenia Unii w „organ zarządzający” jest postrzegany jako wtargnięcie na obszar ugruntowanych tradycji i autonomii prawnej – konstytucja krajowa nie może już rościć sobie praw do całościowego regulowania działań władzy publicznej na terytorium kraju. Konstytucje krajowe mają nadal znaczenie w przypadkach, w których państwo przekazuje kompetencje UE, lecz po ich przekazaniu sposób ich wykonywania nie podlega już ustaleniom konstytucji krajowej (Dieter Grimm).

Rozważania dotyczące tego, kto sprawuje władzę publiczną, uzupełniała coraz szersza analiza sposobów podejścia do różnorodności kulturowej i prawnej. Poszanowanie tożsamości narodowej państw członkowskich nie dotyczy jedynie ich tożsamości diachronicznej, słowami Maduro – ich ciągłego „istnienia politycznego”, lecz również ich tożsamości synchronicznej, odrębnej, autonomicznej indywidualności, która między innymi wynika z posiadania własnego terytorium, a także struktury stosunków władzy, których podstawowe zasady są określone w konstytucjach – pisanych lub niepisanych. Przy zmianach traktatów Unia sama wprowadziła nowy język podnoszący status tożsamości konstytucyjnej państw członkowskich do wymiaru, który umożliwia kontrolę sądową – wymiaru, który mógłby stać się porównywalny z tym, na którym funkcjonuje kontrola przestrzegania zasad pomocniczości i proporcjonalności. Z tej perspektywy nowe zainteresowanie FTK kompetencjami państw i tożsamością państwową może być całkiem uzasadnione, lecz wiąże się z poważnymi zagrożeniami. W odróżnieniu od kontroli *ultra vires* poszanowanie narodowej tożsamości konstytucyjnej wprowadza autonomiczną, charakterystyczną dla danego kraju normę, której treść jest określona w konstytucji krajowej, co stwarza spektrum możliwości wielokrotnych kontroli tożsamości narodowej.

Kwestionowana koncepcja *demos* jako podstawowa władza ustrojowa, postrzegana głównie w ramach państwowych i/lub narodowych, jest z pewnością w równej mierze słabym punktem integracji europejskiej. Możliwe jednak, że powinniśmy pamiętać, iż w wielu przypadkach doktryna konstytucyjna „zakłada istnienie tego, co tworzy – *demos*, które ma pogodzić się z faktem, że konstytucja jest prawnie ustanawiana samą konstytucją”.⁴⁷ Przy takim spojrzeniu na problem władzy wyborców pytanie polityczne jest stosunkowo proste: skąd i dokąd zmierzamy? Czy mamy pogodzić się z istniejącą różnorodnością jako stałą przeszkodą w dalszej integracji, tj. czy powinniśmy przede wszystkim przyjąć „bardziej czujne, zdystansowane podejście do Unii Europejskiej i dołożyć większych starań, aby chronić interesy irlandzkie” (Sile de Valera)? Czy też możemy nadal proponować niewielkie kroki w kierunku tworzenia nowych elementów lojalności, takich jak pogłębianie europejskiej sceny politycznej?

FTK podkreślił, że państwa członkowskie pozostają „właścicielami traktatów”, lecz nie opatrzył tego pojęcia niezbędnym zastrzeżeniem, że sytuacja taka ma miejsce, „jeżeli i gdy działają [one] wspólnie”, czym sprawił wrażenie, że każde państwo – w szczególności Niemcy – można uznać za takiego właściciela, a zatem byłoby one nadrzędne wobec Unii. Pomyłka ta wynika z fałszywych przesłanek. Powojenna koncepcja integracji europejskiej ma korzenie w zorganizowanym stałym dążeniu do równowagi wszystkich związanych z nią interesów, a nie w dążeniu do ustalenia hierarchii.⁴⁸ Jak podkreślił Maduro, w świecie, w którym problemy i interesy nie mają granic, błędem jest wywodzenie najwyższej władzy i monopolu na ustalanie norm z pojedynczego źródła.

⁴⁷Joseph Weiler, *Federalism without constitutionalism: Europe's Sonderweg* [Federalizm bez konstytucjonalizmu – *Sonderweg* Europy], w: Kalypso Nicolaïdis/Robert Howse (red.), *The federal vision: legitimacy and levels of governance in the United States and the European Union* [Federalna wizja – legitymizacja i szczeble rządu w Stanach Zjednoczonych i Unii Europejskiej], Oxford University Press 2001.

⁴⁸Roland Bieber, op.cit.

Parlament Europejski będzie prawdopodobnie nadal opowiadał się za prostotą i czytelnością (niepisanej) konstytucji europejskiej oraz za formułowaniem zasad politycznych i prawnych w sposób zrozumiały dla wszystkich. Jednocześnie jest on instytucją, która *par excellence* ma dbać o podstawowe interesy polityczne dwóch głównych części składowych „demokracji unijnej” – państw członkowskich i obywateli. Długoterminową wizją przyświecającą realizacji tego programu byłaby Unia polityczna otwarta na świat zewnętrzny, demokratyczna i będąca blisko obywateli.⁴⁹

Po kilku przeszkodach w tworzeniu dokumentu konstytucyjnego Parlament przyjął strategię niewielkich, stopniowych kroków podejmowanych w granicach określonych obowiązującymi traktatami, jeżeli pojawiała się taka szansa i dopuszczała to sytuacja polityczna. Okazało się, że formalne i pragmatyczne sposoby podejścia wzajemnie uzupełniały się – na przykład projekt konstytucji z 1984 r. nie powstał, lecz wywołał proces, który doprowadził do podpisania Jednolitego aktu europejskiego. Akt ten uwzględnił znaczną część propozycji zawartych w tekście przyjętym przez Parlament na podstawie sprawozdania Altiera Spinelliego. Traktat z Maastricht również ustanowił kilka dalekosiężnych zasad konstytucyjnych (np. obywatelstwo europejskie, procedura współdecyzji lub Protokół w sprawie stosowania zasady pomocniczości i proporcjonalności).

W obecnej europejskiej doktrynie konstytucyjnej powszechnie podzielana jest jedna koncepcja – jeżeli Unia Europejska ma utrzymać swoją dynamikę, musi powstać wyobrażenie oddzielnych i autonomicznych źródeł władzy publicznej. W ramach publicznego dyskursu „w języku miejscowym” dla orzecznictwa w sprawach konstytucyjnych lepsze byłoby zrozumienie, że Unia jest mozaiką różnych dziedzin, do których zastosowanie mają różne źródła władzy politycznej. Intuicyjnie można pomyśleć, że im mniej jest rozbudowany ustrój, tym bardziej prawdopodobnie jest zabezpieczenie interesów jednostki. W przypadku Europy spostrzeżenie Madisona (im bardziej rozbudowany ustrój, tym mniej prawdopodobne jest, że zdecydowana większość całości będzie miała wspólną motywację do ataków na prawa innych obywateli) może spowodować, że proces integracji będzie postrzegany jako wnoszący wartość pod względem demokracji.

Według Mattiasa Kumma ogólnikowy charakter debat na temat przyszłości Europy może nie wynikać z faktu, że brak jest silnej niezależnej tożsamości europejskiej, lecz z tego, że silna tożsamość europejska nie istnieje, ponieważ istniejące struktury odpowiedzialności podtrzymują debaty, które ostatecznie wzmacniają podziały narodowe/europejskie, a zatem uniemożliwiają rozwój takiej tożsamości. Miejmy nadzieję, że w niniejszej notatce udało się przedstawić co najmniej pobieżny obraz złożonych aspektów charakteryzującego się wzajemnymi powiązaniem konstytucjonalizmu Unii Europejskiej.⁵⁰ Nie należy jednak zapominać, że potężne podmioty globalne oraz preferowane przez nie źródła informacji nie muszą baczyć na te zawiłości:

Oto duży problem – traktaty, który utworzyły EBC, nie dopuszczają takich działań, jakie podjął Fed. Niemiecki Sąd Najwyższy uważa prawo niemieckie za nadrzędne wobec prawa Unii Europejskiej. Istnieje więc zatem możliwość, że Niemcy wystąpią z UE, jeżeli EBC będzie usiłował zmonetyzować dług publiczny. To stwarza sytuację

⁴⁹Uzasadnienie sprawozdania w sprawie nadania traktatom formy konstytucji (sprawozdawca: Olivier Duhamel). Rezolucja opublikowana w Dz.U. C 197 z 12.07.2001, s. 111.

⁵⁰Jacques Ziller proponuje termin „konstytucjonalizmu o wzajemnych powiązaniach”, który w porównaniu z koncepcją „wielopoziomowego konstytucjonalizmu” (Ingolf Pernice) ma tę zaletę, że lepiej wyraża brak bezwzględnej hierarchii między UE i krajowymi politycznymi forami konstytucyjnymi (co stosunkowo dobrze oddaje niemiecki termin *Politikverflechtung*).

nie do przyjęcia – albo nastąpi zniszczenie europejskiego systemu finansowego, ponieważ wszystkie banki wykorzystują obligacje skarbowe jako zabezpieczenie, albo dojdzie do zniszczenia euro. (Adam Fisher, Commonwealth Opportunity Capital Fund)⁵¹

Jeżeli Unia Europejska poważnie traktuje takie upraszczające i niebezpieczne komentarze bardzo wpływowych osób i mediów, musi pokonać „wyczerpanie konstytucyjne” (Beneyto) i zintensyfikować wysiłki pokazując siłę polityczną, aby bronić wspólnotowego dorobku prawnego, a w dalekiej perspektywie – stworzyć efektywną Unię Europejską, która byłaby zrozumiała i godna zaufania dla obywateli. Ponieważ zbyt wiele kontroli i zbyt duże dążenie do osiągnięcia równowagi może spowodować nierównowagę i sytuację bez wyjścia, rozważania konstytucyjne należy skoncentrować na europejskim procesie decyzyjnym, tj. na tym, czy proces ten odpowiednio służy długoterminowym interesom i spełnieniu oczekiwań obywateli Unii.

⁵¹Barron's, 10 maja 2010 r., s. 53

Załącznik 1: Trzy etapy rozwoju doktryny dotyczącej demokracji europejskiej

Od momentu ustanowienia Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali do początku lat 90. wzmocnienie roli PE było postrzegane jako jedyna niezbędna zmiana instytucjonalna, którą trzeba wprowadzić, aby osiągnąć postęp demokratyczny. Oczywiście propozycje reformy przedstawiano przede wszystkim w myślą o osiągnięciu postępów w procesie integracji europejskiej i dynamicznym przyspieszeniu, z tym że powodem nie były wątpliwości co do legitymizacji Wspólnot Europejskich. Po utworzeniu tradycyjnych państw narodowych nie sądzono, że liberalna teoria demokracji zdezaktualizuje się w pewnym momencie w przyszłości. Uważano, że dopóki PE spełnia podstawowe normy obowiązujące władzę prawodawczą standard demokracji jest odpowiedni, zgodnie z normami krajowymi. W związku z tym reformy instytucjonalne w latach 70. dotyczyły głównie PE, a zatem wprowadzenie wyborów bezpośrednich było postrzegane jako znaczące osiągnięcie.

Po wejściu w życie traktatu z Maastricht i utworzeniu systemu filarowego zmienił się charakter dyskursu teoretycznego. Naukowcy zaczęli zastanawiać się, czy UE nie osiągnęła już wystarczających postępów. Głównym tematem debaty stał się sposób zmniejszenia nierównowagi kompetencji, które w większej mierze posiadała władza wykonawcza, poprzez naprawę międzyinstytucjonalnych stosunków we Wspólnotach, a nie wyłącznie poprzez wzmocnienie roli PE. Wobec UE stosowano tradycyjne modele państwa narodowego, które wpłynęły na pojawienie się sugestii zmian instytucjonalnych, czego najsłynniejszym przykładem była trafna wypowiedź Clausa Offego, według którego jeżeli Unia Europejska byłaby państwem i miała ubiegać się o członkostwo w Unii Europejskiej, nie spełniłaby kryteriów członkostwa ze względu na brak elementów demokratycznych w jej konstytucji. Dyskurs dotyczący „deficytu demokratycznego” i demokratyzacji UE był powiązany z koncepcją konstytucjonalizmu i kwestiami związanymi z „dobrym sprawowaniem rządów” w UE.

Pod koniec lat 90. debata weszła w trzecią fazę. Wielu naukowców zaczęło pojmować, że tradycyjne modele demokratyczne w zwyczajny sposób nie mają zastosowania do złożonej struktury UE. Wynikało to z rozszerzenia kompetencji UE i jej ciągłego rozwoju w kierunku organizacji politycznej. Debatę w mniejszym stopniu charakteryzowało posługiwanie się pojęciem deficytu demokratycznego niż pojęciem deficytu konwencjonalnych teorii demokracji. Uważano, że musi zostać stworzona odpowiednia koncepcja demokracji, legitymizacji i konstytucjonalizmu w realiach postnarodowych. Na przykład, Martin Nettesheim określił wpływ procesu integracji na teorie demokratyczne jako główny problem na aktualnym etapie rozwoju UE.

Załącznik 2: Suwerenność i krajowe trybunały konstytucyjne – przykłady

Francuskiej Radzie Państwa (fr. *Conseil d'Etat*) około 20 lat zajęła ostateczna rezygnacja z koncepcji tzw. „doskonałej izolacji” od innych sądów wyższej instancji we Francji. Podsumowując, według stanowiska Francji suwerenność francuska została ograniczona, lecz nie przekazana. Ograniczenia muszą być zgodne z konstytucją francuską i nie mogą mieć wpływu na „podstawowe czynniki warunkujące suwerenność narodową”. Podstawę tego sposobu rozumowania stanowił art. 88-1 konstytucji francuskiej, który upoważnia republikę do uczestnictwa w UE.

Od lat 70. włoski trybunał konstytucyjny stwierdził, że konstytucja dopuszcza niewielkie ograniczenia suwerenności, lecz wyłącznie pod warunkiem, że nie dochodzi do naruszenia *principi fondamentali* porządku konstytucyjnego ani praw podstawowych. Trybunał ma uprawnienia do sprawowania konstytucyjnej kontroli nad normami traktatu, które są niezgodne z zasadami konstytucji. Ponadto trybunał ma najwyższe uprawnienia na zasadzie *Kompetenz-Kompetenz* w zakresie sprawdzania zgodności przepisów UE z konstytucją, czego dokonuje za pomocą kontroli zgodności prawa włoskiego z konstytucją do celów wprowadzania w życie traktatu europejskiego. Trybunał włoski twierdził, że prawo europejskie ma pierwszeństwo przed prawem włoskim nie pod względem hierarchii norm, co oznacza problem z suwerennością, lecz pod względem przyznawania kompetencji. W związku z tym trybunał włoski był gotowy orzekać nie tylko w sprawach kolizji konkretnych środków UE i podstawowych włoskich praw konstytucyjnych, lecz również w podstawowej sprawie podziału kompetencji między prawem krajowym i prawem UE.

Interpretując konstytucję łotewską, **łotewski** trybunał konstytucyjny zwrócił uwagę, że ponieważ Łotwa jest państwem członkowskim UE, ustawodawstwo łotewskie trzeba interpretować zgodnie z obowiązkami Łotwy w UE, z wyjątkiem przypadków, w których dotyczy ono podstawowych zasad zapisanych w konstytucji krajowej. Stanowisko trybunału łotewskiego jest podobne do stanowiska trybunału **hiszpańskiego**, według którego członkostwo w UE wprowadziło pewne ograniczenia. Członkostwo w UE nie może jednak mieć wpływu na suwerenność narodową, podstawowe struktury konstytucyjne, wartości i podstawowe zasady zawarte w konstytucji. Kwestię tę podkreślił również **duński** sąd najwyższy, który stwierdził, że nadrzędność ma zastosowanie jedynie w odniesieniu do przekazanych kompetencji.

Sądy polskie uważają, że posiadają najwyższe uprawnienia na zasadzie *Kompetenz-Kompetenz* (Craig i de Burca 2008: 373). **Polski** Trybunał Konstytucyjny doszedł do wniosku, że przystąpienie Polski do UE nie narusza nadrzędności konstytucji wobec całego porządku prawnego, jeśli chodzi o suwerenność Polski. W związku z tym stwierdził, że „[zarzut wnioskodawców], że zarówno Unia Europejska, jak i Wspólnoty Europejskie to organizacje ponadnarodowe, której to kategorii nie przewiduje Konstytucja RP, nie znajduje dostatecznego uzasadnienia” (wyrok K18/04 z dnia 11 maja 2005 r.). Podobnie trybunał **litewski** podkreślił, że „pierwszeństwo stosowania aktów prawnych Unii Europejskiej jest sprzeczne z uregulowaniami prawnymi ustanowionymi w litewskich krajowych aktach prawnych, z wyjątkiem samej konstytucji.

W trzeciej kategorii **austriacki** Trybunał Konstytucyjny w dwóch przypadkach orzekł, że ani konstytucji, ani prawa konstytucyjnego nie można zastosować, ponieważ oznaczałoby to sprzeczność z mającymi bezpośrednio zastosowanie przepisami prawa WE. Podobnie **estońska** izba Sądu Najwyższego orzekła, że nastąpiła istotna zmiana całej konstytucji, jeśli chodzi o jej przepisy, są niezgodne z prawem Unii Europejskiej. Przepisy te nie mają zastosowania i zostają zawieszane. Oznacza to, że akty Unii Europejskiej winny być

stosowane w przypadku kolizji prawa UE i ustawodawstwa estońskiego, w tym konstytucji.

Źródło: Kristine Kruma 2009

Załącznik 3: Prawo międzynarodowe, państwa i Unia Europejska – utopijny scenariusz?

Podjęmowane w przeszłości próby znalezienia rozwiązania problemu istnienia wyżej wspomnianego bytu stworzonego na podobieństwo Münchhausena, którym są autonomiczne kompetencje UE, często utrudniał fakt, że stosowano podstawowe terminy, które powstały w czasach, w których niemożliwością było stworzenie koncepcji organizacji o takim składzie, zasięgu i zagęszczeniu regulacyjnym jak obecna UE.

Jednym wspólnym punktem wyjścia, zgodnie z którym o prawie międzynarodowym stanowią zwyczaje i przekonania, jest to, że w pełnieniu roli przez nowo powstające lub rozwijające się organizacje (takie jak UE) pojawiają się systematyczne przeszkody; jest to głównie zwyczajem w państwach (bez wystarczająco uzasadnionej przyczyny określanych jako podmioty prawa międzynarodowego), które mogą tworzyć prawo międzynarodowe. W związku z tym od samego początku prawo międzynarodowe pozostaje w służbie państw. Fakt ten zasadniczo z góry wyznacza kierunek przyszłych zmian. Nie ma jednak prawnego uzasadnienia dla ograniczania zdolności tworzenia prawa zwyczajowego do państw. Ograniczenie takie ma charakter arbitralny i jest umotywowane ideologicznie; z góry określa zasadnicze rezultaty istnienia związków między różnymi warstwami prawa.

Państwa mogą być niewielkie i słabe oraz duże i potężne, kulturowo różnorodne i jednorodne, wielojęzyczne i jednojęzyczne, scentralizowane i zdecentralizowane. Gdzie w tej mnogości różnic możemy znaleźć wspólny mianownik, aby stworzyć socjologicznie przekonującą, abstrakcyjną definicję? Pozostaje wrażenie, że „państwo” ma jedynie oznaczać byt, który jest określony jako taki, a podstawą takiego sposobu działania jest uświadomione lub nieuświadomione założenie, że istnienie niektórych państw ma być wieczne.

Nowe podejście

Państwa nie powinny posiadać wyłącznych kompetencji w zakresie pierwotnego tworzenia prawa międzynarodowego; uprawnienia takie powinny przysługiwać również jak największym sferom socjologicznym o uniwersalnym zakresie działań (tj. zakresie działań wynikających z przesłania uniwersalnego). Sprawiłoby to, że takie instytucje jak UE stałyby się równoprawnymi podmiotami, jeśli chodzi o tworzenie tej dziedziny prawa, od której zależy całe inne prawo – prawa międzynarodowego. W szczególności zasady, które były jak dotąd stosowane wyłącznie wobec państw, mogłyby być stosowane wobec UE – UE sama miałaby kompetencje do określania zasadności prawa międzynarodowego w sferze swoich wpływów i miałaby prawo do rozwijania wewnętrznej sfery wpływów we własnym obrębie, co dotyczy także wyłącznego prawa do regulowania kwestii dotyczących hierarchii określającej stosunki między jej własnym prawem a prawem jej państw członkowskich. Przy obecnym stanie prawa europejskiego kwestie te są regulowane orzecznictwem.

Warto zauważyć, że na przestrzeni historii występowały podobne tendencje do łączenia się w jak największą grupę; nawet rodzina i klan, jako wczesne zjawiska w historii prawa, musiały przekazać swoją rolę większemu związkowi – państwu narodowemu. Można by również wymienić przykład państw narodowych, których składniki – nazwijmy je dla uproszczenia *Länder* – istniały jeszcze przed samym państwem narodowym. Politolodzy i prawnicy międzynarodowi z oczywistych względów nie mieli wówczas problemu z kwestią przekazywania kompetencji większej jednostce.

Źródło: Uzasadnienie Siegberta Albera (sprawozdawcy) w rezolucji w sprawie

zależności pomiędzy prawem publicznym międzynarodowym, prawem wspólnotowym i krajowym prawem konstytucyjnym, op.cit. 1997.

Bibliografia i lektura dodatkowa

- A. Albi i J. Ziller (red.) (2007), *The European Constitution and national constitutions: ratification and beyond* [Konstytucja europejska a konstytucje krajowe – ratyfikacja i inne aspekty], *European Monographs*, t. 54; Kluwer, Alphen aan den Rijn.
- A. Albi (2007), *The European Constitution and national constitutions in the context of 'post-national constitutionalism'* [Konstytucja europejska i konstytucje krajowe w kontekście „konstytucjonalizmu postnarodowego”], w: A. Albi, J. Ziller 2007, s. 1–14.
- N. T. Aroney, (2005). *Federal Constitutionalism: European Constitutionalism in Comparative Perspective* [Konstytucjonalizm federalny – konstytucjonalizm europejski z perspektywy porównawczej], w: Paul Zoontjens i Hans Peters (red.), *Getuigend Staatsrecht: Liber Amicorum A.K. Koekkoek*, wyd. 1, Tilburg, Holandia: Wolf Legal Publishers; s. 229–251.
- L. Besselink (2007), *The Dutch constitution, the European constitution and the referendum in the Netherlands* [Konstytucja holenderska, konstytucja europejska i referendum w Holandii], w: A. Albi, J. Ziller 2007, s. 113–124.
- R. Bieber (2009), *An association of sovereign states* [Stowarzyszenie suwerennych państw], *European Constitutional Law Review* 5:391–406.
- M. Blauberger (2010), *Reinforcing the asymmetries of European integration* [Powiększenie asymetrii w integracji europejskiej], w: A. Fischer-Lescano i in. (red.) (2010), s. 47–53.
- A. Bogdandy (2005), *The European constitution and European identity: text and subtext of the Treaty establishing a Constitution for Europe* [Konstytucja europejska i tożsamość europejska – tekst i podtekst Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy]. *International Journal of Constitutional Law* 3 (2, 3): 295–315.
- A. Bogdandy (2007), *A disputed idea becomes law: remarks on European democracy as a legal principle* [Sporna koncepcja staje się prawem – uwagi o demokracji europejskiej jako zasadzie prawnej], w: B. Kohler-Koch, B. Rittberger (red.), *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union* [Debaty na temat demokratycznej legitymizacji Unii Europejskiej], Rowman i Littlefield, Lanham, s. 33–45.
- C. Closa (red.) (2009), *The Lisbon Treaty and national constitutions: Europeanisation and democratic implications* [Traktat lizboński a konstytucje krajowe – europeizacja i implikacje demokratyczne], *ARENA Report*, t. 3/09. Uniwersytet w Oslo, Oslo.
- H. Dreier (2002), *Die drei Staatsgewalten im Zeichen von Europäisierung und Privatisierung* [Trzy władze państwowe w obliczu europeizacji i prywatyzacji], *Öffentliche Verwaltung* 55 (13): 537–547.
- Editorial (2009), *On the Lisbon-Urteil: democracy and a democratic paradox* [O Lissabon-Urteil – demokracja i paradoks demokratyczny], *European Constitutional Law Review* 5: 341–344.
- Editorial (2009), *The Czech Constitutional Court's Second Decision on the Lisbon Treaty of 3 November 2009* [Drugie postanowienie czeskiego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 listopada 2009 r. w sprawie traktatu lizbońskiego], *European Constitutional Law Review* 5: 345–352.
- J. Erk (2007), *Real constitution, formal constitution and democracy in the European Union* [Prawdziwa konstytucja, formalna konstytucja i demokracja w Unii Europejskiej], *Journal of Common Market Studies* 45 (3): 633–652.
- A. Fischer-Lescano (2010), *Judicial sovereignty unlimited? A critique of the German Federal Constitutional Court's ruling on the Lisbon Treaty* [Nieograniczona

- suwerenność sądów? Krytyka orzeczenia niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w sprawie traktatu lizbońskiego], w: A. Fischer-Lescano i in. (red.) (2010), s. 63–70.
- A. Fischer-Lescano i in. (red.) (2010), The German Constitutional Court's Lisbon ruling: legal and political science perspectives [Orzeczenie niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego w sprawie traktatu lizbońskiego z perspektywy nauk prawnych i politycznych], Arbeitspapier t. 1., ZERP Bremen.
- S. Ganghof (2010), Resiliente Demokratietypen. Eine vergleichende Analyse [Stabilne typy demokracji. Analiza porównawcza], Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft [pismo Politologia porównawcza] 4 (1): 5–27.
- S. Griller (2008), Is this a constitution? Remarks on a contested concept [Czy to jest konstytucja? Uwagi o zakwestionowanej koncepcji], w: S. Griller, J. Ziller, The Lisbon Treaty: EU constitutionalism without a constitutional treaty? [Traktat lizboński – konstytucjonalizm UE bez traktatu konstytucyjnego?], Springer, Wiedeń, s. 21–56.
- D. Grimm (2009), The Basic Law at 60 – Identity and Change [Ustawa zasadnicza po 60 latach – tożsamość i zmiana], German Law Journal 11 (1): 33–46.
- V. Gvozden (2008), Some remarks on the relationship between European identity and the European Union [Uwagi o związku między tożsamością europejską a Unią Europejską], w: K. Hanshaw, EU=Europe? Euroscepticism and European Identity [UE=Europa? Eurosceptycyzm a tożsamość europejska], Forst-Arbeitspapier t. 45, s. 9–17.
- D. Halberstam i C. Möllers (2009), The German Constitutional Court says "Ja zu Deutschland!" [Niemiecki Trybunał Konstytucyjny mówi: „Tak dla Niemiec!” („Ja zu Deutschland!”)], German Law Journal 10 (8): 1241–1257.
- L. Hoffmann (2009), Don't let the sun go down on me: the German Constitutional Court and its Lisbon Judgment [Don't let the sun go down on me – niemiecki Trybunał Konstytucyjny i jego orzeczenie w sprawie traktatu lizbońskiego], Journal of Contemporary European Research 5 (3): 480–488.
- C. Joerges (2010), The Lisbon judgment, Germany's Sozialstaat, the ECJ's labour-law jurisprudence, and the reconceptualisation of European law as a new type of conflicts law [Orzeczenie w sprawie traktatu lizbońskiego, niemieckie państwo opiekuńcze (Sozialstaat), orzecznictwo ETS w sprawach prawa pracy oraz zmiana koncepcji prawa europejskiego jako rodzaju prawa kolizyjnego], w: A. Fischer-Lescano 2010, s. 27–40.
- J. Kokott (2009), The Basic Law at 60 – from 1949 to 2009: The Basic Law and supranational integration [Ustawa zasadnicza po 60 latach – od 1949 r. do 2009 r. – ustawa zasadnicza a integracja ponadnarodowa], German Law Journal 11 (1): 99–114.
- K. Kruma (2009). Constitutional Courts in the Europeanisation of national Constitutions [Rola trybunałów konstytucyjnych w europeizacji konstytucji krajowych], w: C. Closa 2009, s. 143–166.
- M. Kumm (2008), Why Europeans will not embrace constitutional patriotism [Dlaczego Europejczycy nie zgodzą się na patriotyzm konstytucyjny], International Journal of Constitutional Law 6 (1): 117–136.
- U. Liebert (2010), More democracy in the European Union?! Mixed messages from the German Lisbon Ruling [Więcej demokracji w Unii Europejskiej?! Sprzeczne sygnały pochodzące z niemieckiego orzeczenia w sprawie traktatu lizbońskiego], w: A. Fischer-Lescano 2010, s. 71–81.
- T. Lock (2009), Why the European Union is not a state: some critical remarks [Dlaczego Unia Europejska nie jest państwem – uwagi krytyczne], European Constitutional Law Review 5: 407–420.
- N. MacCormick (1999), Questioning sovereignty: law, state, and nation in the European Commonwealth [Zakwestionowanie suwerenności – prawo, państwo i

- naród we wspólnocie europejskiej], Oksford: Oxford University Press.
- A. J. Menéndez (2009), *The European democratic challenge: the forging of a supranational *volonté générale** [Wyzwanie demokratyczne dla Europy – tworzenie ponadnarodowej powszechnej woli (fr. *volonté générale*)], *European Law Journal* 15 (3): 277–308.
- P.-C. Müller-Graff (2009), *Das Karlsruher Lissabon-Urteil: Bedingungen, Grenzen, Orakel und integrative Optionen* [Wyrok w sprawie traktatu z Lizbony wydany w Karlsruhe: warunki, granice, wykładnia i możliwości integracji], *Integration* 32 (4): 331–360.
- J.-H. Reestman (2009), *The Franco-German constitutional divide: reflections on national and constitutional identity* [Franko-germański podział konstytucjonalny – refleksje na temat tożsamości narodowej i konstytucyjnej], *European Constitutional Law Review* 5: 374–390.
- K. Schiemann (2007), *Europe and the loss of sovereignty* [Europa a utrata suwerenności], *International and Comparative Law Quarterly* 56: 475–490.
- C. Schönberger (2009), *Lisbon in Karlsruhe: Maastricht's epigones at sea* [Lizbona w Karlsruhe – epigoni Maastricht rozwijają żagle], *German Law Journal* 10 (8): 1201–1218.
- A. Stone Sweet i J. Mathews (2008), *Proportionality balancing and global constitutionalism* [Wyważenie proporcjonalności i światowy konstytucjonalizm], *Columbia Journal of Transnational Law* 47: 74–165.
- D. Thym (2009), *In the name of sovereign statehood: a critical introduction to the Lisbon judgment of the German constitutional court* [W imię suwerennej państwowości – krytyczne wprowadzenie do orzeczenia niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego w sprawie traktatu lizbońskiego], *Common Market Law Review* 46: 1795–1822.
- J. H.H. Weiler (2005), *On the power of the word: Europe's constitutional iconography* [O sile słowa – konstytucjonalna ikonografia Europy], *International Journal of Constitutional Law* 3 (2, 3): 173–190.
- B. de Witte (2009), *The Lisbon Treaty and national constitutions: more or less Europeanisation?* [Traktat lizboński a konstytucje krajowe – więcej czy mniej europeizacji?], w: C. Closa 2009, s. 25–48.
- A. Wonka (2010), *Accountability without politics?* [Odpowiedzialność bez polityki?], w: A. Fischer-Lescano 2010, s. 55–62.
- J. Ziller (2007), *Conclusions* [Wnioski], w: A. Albi, J. Ziller 2009, s. 287–296.
- J. Ziller (2009), *The German Constitutional Court's friendliness towards European law: on the judgment of the Bundesverfassungsgericht over the ratification of the Treaty of Lisbon* [Przychylność niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego wobec prawa europejskiego – o orzeczeniu Bundesverfassungsgericht w sprawie ratyfikacji traktatu z Lizbony], *European Public Law* 16 (1): 53–73.

DYREKCJA GENERALNA DS. POLITYKI WEWNĘTRZNEJ

DEPARTAMENT TEMATYCZNY PRAWA OBYWATELSKIE I SPRAWY KONSTITUCYJNE **C**

Działalność

Departamenty Tematyczne są jednostkami badawczymi, udzielającymi specjalistycznych porad komisjom, delegacjom międzyparlamentarnym i innym organom parlamentarnym.

Obszary polityki

- Sprawy konstytucyjne
- Sprawiedliwość, wolność i bezpieczeństwo
- Równouprawnienie płci
- Sprawy prawne i parlamentarne
- Petycje

Dokumenty

Więcej informacji na stronie Parlamentu Europejskiego:
<http://www.europarl.europa.eu/studies>

ZRÓDŁO ZDJEŃ:
iStock International Inc.

