

JERZY KRANZ<sup>1</sup>

## Unia Europejska – kilka uwag o fundamentach prawnych

### Streszczenie

Debaty o Unii Europejskiej, jej modelu i funkcjonowaniu, charakteryzują się uproszczeniami, a w wielu przypadkach przesiąknięte są ideologią lub niewiedzą. W europejskiej – w tym polskiej – dyskusji pojawia się też często wąsko rozumiany interes narodowy, a strony żonglują emocjami i lękami, które przesłaniają niedostatki rzeczowej informacji.

Kontrowersje między Unią Europejską a Polską, które pojawiły się na tle oceny stanu praworządności czy też problemu relokacji uchodźców dowodzą, że przedmiotem sporu staje się w pewnym stopniu model integracji oraz jej podstawowe pojęcia prawne.

Należy się zastanowić, na czym polega specyficzny prawnie charakter UE? Dlaczego zgodziliśmy się powierzyć jej kompetencje do wykonywania władzy publicznej? Czy Unia ogranicza suwerenność Polski? Czy w Unii możliwa jest demokracja?

Mimo krytyki Unia pozostaje sprawnym mechanizmem zarządzającym współzależnością państw członkowskich. Parafrazując Marka Twaina: Doniesienia o jej zgonie wydają się przesadzone.

**Słowa kluczowe:** Unia Europejska, ponadnarodowość, federalizm, powierzenie kompetencji, suwerenność, demokracja

---

<sup>1</sup> Prof. ALK Jerzy Kranz – Akademia Leona Koźmińskiego, Katedra Prawa Europejskiego; e-mail: kranz@kozminski.edu.pl

JERZY KRANZ

## The European Union: Some Comments on Its Legal Character

### Abstract

The domestic debate on the EU is often simplified, based on ideology or lack of comprehension. European – including Polish – discussion is quite often dominated by narrowly understood national interests overshadowed by the lack of information on the functioning of the EU. The controversy between the European Commission and Poland on the rule of law in Poland, especially the independence of the judiciary or the issue of relocation of immigrants prove that the subject matter of the dispute is the treaty model of integration and its fundamental legal concepts.

It is thus crucial to reflect on what is the supranational character of the EU? Why we have agreed to confer public powers on the EU? Is the EU restricting sovereignty? Is the democracy possible in the EU?

Despite the criticism, the EU is still offering effective multilevel governance setting. To paraphrase Mark Twain: *the report of its death was an exaggeration.*

**Keywords:** European Union, supranationality, federalism, conferred powers, sovereignty, democracy

Debaty o Unii Europejskiej (UE), jej modelu i funkcjonowaniu, charakteryzują się uproszczeniami, a w wielu przypadkach przesiąknięte są ideologią lub niewiedzą. W europejskiej – w tym polskiej – dyskusji pojawia się też często wąsko rozumiany interes narodowy, a strony żonglują emocjami i lękami, które przesłaniają niedostatki rzeczowej informacji.

I tak, integracja unijna znajdować się ma już od dłuższego czasu w stanie głębokiego (zwłaszcza aksjologicznego) kryzysu, chociaż termin ten oznacza przesilenie, ale niekoniecznie załamanie lub zapaść. Przywoływane są też zagrożenia dla suwerenności państwa i tożsamości narodowej lub deficyt demokracji w ramach ponadnarodowej struktury. Dowolność posługiwania się tymi terminami nie zna granic, a różne polityczne partie i środowiska wykorzystują tę sytuację dla partykularnych celów.

Brexit czy wybór nowego prezydenta USA, polityka Moskwy lub eurosceptyczne i populistyczne trendy w wielu państwach unijnych są wyzwaniem dla Unii, nie stanowią jednak o jej zapaści lub nieskuteczności. Podobnie nie przesądzają o rzekomym rozpadzie UE tendencje renacjonalizacyjne lub zróżnicowanie kręgów współpracy w jej łonie.

W Unii nabiera tymczasem tempa debata nad nowymi wyzwaniami (unia fiskalna, unia bankowa, wspólna polityka obronna), a wizja zapaści (czy to w strefie euro, czy w dziedzinie migracji) nie odpowiada aktualnej rzeczywistości, w tym wzmacnianej spójności UE<sup>2</sup>. Niezależnie od krytycznych uwag pod jej adresem Unia pozostaje sprawnym mechanizmem zarządzającym współzależnością państw członkowskich. Doniesienia o jej zgonie wydają się przesadzone<sup>3</sup>.

W polskiej debacie publicznej przeważa ostatnio pogląd o Unii jako niedemokratycznej i hegemonalnej utopii. Stawia to Polskę, jako państwo członkowskie, w pozycji eurosceptycznej i konfrontacyjnej<sup>4</sup>. Nie jest jednak dobrze, gdy Unia zaczyna się jawić jako rodzaj zła koniecznego. Tego typu dyplomacja okazuje się

<sup>2</sup> *Polska w Unii Europejskiej. Nowe wyzwania*, Warszawa 2018; P. Świeboda, *Spójność Unii Europejskiej w dobie przemian*, 1 marca 2018 r.

<sup>3</sup> Mark Twain: *The report of my death was an exaggeration*.

<sup>4</sup> Posiedzenie Sejmu nr 42 w dniu 24.05.2017. Prezes Rady Ministrów Beata Szydło: „Polska nie zgodzi się na żadne szantaże ze strony Unii Europejskiej. Nie będziemy uczestniczyć w szaleństwie brukselskich elit. (...) Mam odwagę zadać elitom politycznym w Europie pytanie: Dokąd zmierzacie? Dokąd zmierzasz, Europo? Powstań z kolan i obudź się z letargu” – <http://search.sejm.gov.pl/SejmSearch/ADDL.aspx?SelectResult>

zawodna, ponieważ polityczny opór w pojedynkę jest mniej produktywny niż budowanie koalicji (*soft power*), które pozwalają zwiększyć wpływ danego państwa na unijny proces decyzyjny.

Kontrowersje między Unią Europejską a Polską, które pojawiły się na tle oceny stanu praworządności (procedura z art. 7 TUE), problemu relokacji uchodźców czy też przystąpienia Polski do strefy euro dowodzą, że przedmiotem sporu staje się w pewnym stopniu model integracji oraz jej podstawowe pojęcia prawne<sup>5</sup>.

Zanim Polska przedstawi zapowiadany własny plan reformy europejskiej utopii, należy się zastanowić, na czym polega specyficzny prawnie charakter UE? Dlaczego zgodziliśmy się powierzyć jej kompetencje do wykonywania władzy publicznej? Czy Unia ogranicza suwerenność Polski? Czy w Unii możliwa jest demokracja? Pojawiające się w dyskusji problemy wiążą się między innymi z brakiem precyzji w definiowaniu i stosowaniu tych pojęć, które stanowią ramę prawną unijnej struktury.

Niniejsze rozważania stanowią próbę syntetycznego uporządkowania i zdefiniowania pojawiających się w unijnej debacie niektórych pojęć i problemów prawnych<sup>6</sup>. Uwagi te mogą się okazać przydatne zwłaszcza dla środowisk pozaprawnych, które uczestniczą w różnych fazach toczącej się niekiedy zbyt emocjonalnej i mało profesjonalnej politycznej dyskusji.

## Uwagi wstępne

1. Współczesna integracja europejska jest przedsięwzięciem *par excellence* politycznym, zaprogramowanym przez odważnie i perspektywicznie myślących chadeczkich polityków inspirowanych myślą o dobrobycie, pokoju i bezpieczeństwie (Robert Schuman, Jean Monnet, Konrad Adenauer, Paul-Henri Spaak, Alcide de Gasperi). Ponad 70 lat pokoju i dobrobytu w Europie zawdzięczamy bez wątpienia integracji europejskiej.

Powojenna współpraca europejska nie była wyłącznie reakcją na przeszłość, lecz stanowiła odpowiedź na wyzwania przyszłości. W dążeniu do wspólnoty demokratycznych państw i ich obywateli współpraca ta oznaczała odejście od

<sup>5</sup> Zauważmy na marginesie, że z art. 2 i 7 TUE wynikają oczywiste kompetencje instytucji UE dla oceny stanu praworządności w państwach członkowskich. Kwestionowanie tych kompetencji przez Polskę jest nieporozumieniem. Sama dyskusja w łonie Unii na ten temat w żadnym razie nie może stanowić przekroczenia unijnych kompetencji. Inną natomiast kwestią pozostaje treść oceny i tu mogą się pojawić różnice zdań, a także pole do kompromisów.

<sup>6</sup> Zob. szerzej J. Kranz, *Jak postrzegać Unię Europejską? Kilka podstawowych pojęć i problemów*, Warszawa 2013.

koncepcji równowagi sił, koncertu mocarstw lub doraźnych sojuszy. Unia Europejska to nie tylko swoista organizacja międzynarodowa, lecz również projekt politycznej architektury kontynentu.

Stabilność, dobrobyt i bezpieczeństwo państw nie zależą dziś jedynie od sytuacji i polityki wewnętrznej, lecz w coraz większym stopniu od międzynarodowego otoczenia. Współczesne państwo i gospodarka nie są w stanie rozwijać się tylko narodo-wo. Zagrożenia i szanse mają obecnie charakter transgraniczny, przy czym współczesne technologie oraz dynamika obrotu gospodarczego i społecznego wyprzedzają ramy i formy współpracy międzynarodowej. Rola państwa narodowego ulega więc zmianie, ponieważ brakuje mu skutecznych instrumentów do regulacji zjawisk transnarodowych – w dziedzinie gospodarczej bądź ochrony środowiska, w zakresie zwalczania przestępczości międzynarodowej bądź zmian klimatycznych.

Otwarcie się państw na współpracę międzynarodową, rozwój prawa międzynarodowego oraz uwikłanie procesów decyzyjnych w sieć powiązań międzynarodowych i międzynarodowego zarządzania (*global governance*) stanowią swoiste wyzwanie dla tradycyjnej roli państwa, w tym jego suwerenności oraz koncepcji demokracji. Zadań i celów UE nie sposób zrealizować w znanych dotychczas formach, to znaczy ani w pojedynczym państwie, ani w klasycznej organizacji międzynarodowej. Stąd już u zarania integracji, w latach 50., niezbędne stało się stworzenie nowych i nietypowych struktur wielostronnej współpracy, które odpowiadałyby na zmieniające się potrzeby i określałyby nowe zadania i funkcje państw narodowych.

Procesy integracyjne są świadomym wyborem politycznym i zwiększają możliwości państw przez działanie wspólne. W ramach międzynarodowej struktury państwa często lepiej wykonują ich funkcje i skuteczniej stawiają czoło nowym problemom. Dokonuje się swoista, chociaż niekompletna redystrybucja władzy i wpływów między aktorami sceny międzynarodowej. Na tym tle dochodzi do napięć między zjawiskami transnarodowymi a tradycyjnymi formami działań państw.

2. Pojawia się pytanie, czy i w jakim stopniu powyższa ewolucja wzmacnia państwo, którego interesy narodowe mogą niekiedy zagrażać współpracy międzynarodowej. Z drugiej zaś strony zastanawiamy się, czy postępy tej współpracy nie prowadzą do osłabienia lub zmierzchu państwowości. Rozważania te wpisują się w debatę o nowym pojmowaniu funkcji państwa, demokracji, suwerenności oraz roli prawa międzynarodowego.

Zastanowić się trzeba jednocześnie, czym państwo jest silne i sprawne? Siła ta nie polega na zachowaniu maksymalnego zakresu kompetencji, lecz na swoistym ograniczeniu roli państwa do niezbędnych zadań, a jednocześnie skutecznym

działaniu dzięki możliwościom uzyskiwanym w wyniku międzynarodowej współpracy. Granice tego samoograniczenia pozostają i pozostaną płynne, zależne od obiektywnych okoliczności oraz subiektywnej woli i interesów państw.

W powyższym kontekście mamy do czynienia z problemem swoistego równoważenia autonomicznej władzy państwa z wymogami wynikającymi z konieczności otwarcia się na zewnątrz. Unia Europejska stanowi nową formę takiego wyważenia przy zachowaniu podmiotowości tworzących ją państw, które ograniczają jednak ich kompetencje na rzecz ponadnarodowej struktury<sup>7</sup>.

Coraz bardziej oczywiste staje się z czasem zróżnicowanie państw, a tym samym problem wyodrębnionych kręgów współpracy w ramach UE. Unia różnych prędkości wydaje się wariantem trudnym do uniknięcia. Pojawia się wyraźne dążenie do stworzenia swoistego trzonu unijnego w postaci państw strefy euro<sup>8</sup>. Tendencja ta, na pierwszy rzut oka nie zawsze bezpieczna dla spójności UE, nie musi jednak przynosić negatywnych skutków, jeśli współpraca państw zachowa otwarty charakter.

3. Traktaty unijne są wielostronnymi umowami międzynarodowymi, które mają charakter konstytucyjny<sup>9</sup>. Konstytucja, jako nadrzędny akt prawny, określa ramy ustrojowe, czyli strukturę władzy publicznej i jej relacje z poddanymi jej podmiotami (w tym podział kompetencji i kontrolę ich wykonywania) oraz formuluje główne cele i podstawowe wartości danej społeczności. Funkcja konstytucji polega na legitymizowaniu władzy oraz zagwarantowaniu politycznej i prawnej odpowiedzialności jej organów<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> J. Barcz, *Ustrój lizbońskiej Unii Europejskiej. Podstawy traktatowe, struktura, instytucje i prawo*, Piaseczno 2017; M. Dunin-Wąsowicz, *Polska, euro i strategia twardego jądra*, „Sprawy Międzynarodowe” 2014, 3, s. 55–72; M. Dunin-Wąsowicz, A. Darska, G. Tchorek, *Integracja europejska i nowy ład gospodarczy*, Warszawa 2012.

<sup>8</sup> J. Barcz, *Główne kierunki reformy ustrojowej post-lizbońskiej Unii Europejskiej (2010–2017). Sanacja i konsolidacja strefy euro*, Piaseczno 2017.

<sup>9</sup> Przykładowo, TSUE określa traktaty założycielskie jako akty o charakterze konstytucyjnym: *charte constitutionnelle de base, charte constitutionnelle d'une communauté de droit* – zob. wyrok w sprawach połączonych C-402/05 P i C-415/05 P (*Yassin Abdullah Kadi i Al Barakaat International Foundation przeciwko Radzie i Komisji*): „281. (...) Wspólnota jest wspólnotą prawa [is based on the rule of law], to znaczy, że zarówno państwa członkowskie, jak i instytucje podlegają kontroli zgodności wydanych przez nie aktów z podstawową kartą konstytucyjną, jaką stanowi traktat WE”; podobnie wyrok z dnia 23 kwietnia 1986 r. w sprawie 294/83 (*Parti écologiste „Les Verts” c. Parlement européen*); zob. też opinia nr 1/91 (*Projet d'accord entre la Communauté, d'une part, et les pays de l'Association européenne de libre échange, d'autre part, portant sur la création de l'Espace économique européen*); opinia 2/13 z 18 grudnia 2014 r., §§ 158, 163. Z kolei Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu określił europejską Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności jako „dokument konstytucyjny europejskiego porządku publicznego” (*instrument constitutionnel de l'ordre public européen*) – *Loizidou c. Turquie*, arrêt du 23 février 1995 consacré aux exceptions préliminaires, § 75.

<sup>10</sup> Szerzej R. Kwiecień, *Teoria i filozofia prawa międzynarodowego. Problemy wybrane*, Warszawa 2011, s. 147–177.

Traktaty te są podstawą specyficznej organizacji, lecz nie należy ich utożsamiać z konstytucją narodową. Uwzględnić należy, iż jest to konstytucja bez państwa, a Unia jest strukturą władzy publicznej bez władzy zwierzchniej.

## Ponadnarodowość i federalizm

1. Integracja unijna powstała z zamiarem utworzenia jednolitego rynku i zlikwidowania barier w przepływie towarów, osób, usług i kapitału. Trudno jednak sobie wyobrazić osiągnięcie tego celu w ramach tradycyjnej organizacji międzynarodowej. Niezbędne było zatem stworzenie struktury międzynarodowej wyposażonej w odpowiednie organy i kompetencje. Strukturę tę określamy jako „ponadpaństwową” lub „ponadnarodową” (*supranational*)<sup>11</sup>, przy czym przymiotniki te są doktrynalnymi skrótami myślowymi wymagającymi objaśnienia.

Na ponadnarodowość w wymiarze prawnym składają się następujące elementy:

- ❑ powierzenie Unii niektórych kompetencji władczych, co tworzy wielopłaszczyznowy porządek prawny, w ramach którego UE staje się centrum prawodawczym i sprawuje władzę publiczną,
- ❑ specyficzna równowaga zróżnicowanych pod względem składu instytucji (Komisja, Rada i Parlament Europejski) w procesie stanowienia prawa,
- ❑ bezpośrednie obowiązywanie i stosowanie prawa UE, które prowadzi do bezpośrednich skutków prawnych dla osób fizycznych i prawnych oraz do pierwszeństwa stosowania jego norm przed normami prawa krajowego,
- ❑ wyłączna jurysdykcja Trybunału Sprawiedliwości UE w odniesieniu do jednolitego stosowania i interpretowania prawa Unii przez jej instytucje oraz państwa członkowskie (sądy krajowe są jednocześnie sądami unijnymi), a także kontroli legalności działania instytucji unijnych.

Niezwykle istotne jest uprzytomnienie sobie, że te strukturalne elementy stanowią od samego początku (to znaczy od powstania Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali w 1952 r. oraz Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej w 1958 r.) nieodłączną cechą Unii i nieuniknioną konsekwencją jej celów i zadań. Ponadnarodowość to jednak tylko ramy, na które zgodziły się wszystkie państwa członkowskie, ale ramy te nie przesądzają o treści prawa i polityk UE oraz jej ewolucji.

<sup>11</sup> Termin „ponadnarodowy” (*supranational*) pojawił się tylko raz w Traktacie ustanawiającym Europejską Wspólnotę Węgla i Stali w odniesieniu do niezależnego od rządów charakteru członków Wysokiej Władzy.



Tak więc funkcjonowanie Unii, zakres jej kompetencji oraz treść jej polityk to jedna sprawa, a ponadnarodowy charakter jej struktury to drugie, odrębne zagadnienie. W tym kontekście ponadnarodowość to federalistyczny wariant sprawowania władzy publicznej w międzynarodowych ramach. Pojawiające się kontrowersje wynikają nie tyle i nie tylko z niezbędnej i zaakceptowanej traktatowo przez państwa ponadnarodowej struktury Unii, ile z praktyki Unii. Innymi słowy, źródłem wielu problemów jest raczej wypełnianie treścią ram tej struktury. Są to, przykładowo, kierunkowe decyzje państw lub instytucji UE związane z polityczną celowością rozszerzania kompetencji UE (tzw. pogłębiania integracji), w tym podział kompetencji między Unię a państwa członkowskie, praktyka podejmowania decyzji lub interpretacja prawa Unii. Sytuowanie tych kwestii w perspektywie zamachu na suwerenność lub osłabiania państw nie stanowi zadowalającej odpowiedzi.

Uznając ponadnarodowość jako trwały element historii i charakteru prawnego Unii, dostrzec można jednak, że z upływem czasu i zmieniającymi się okolicznościami ulega ona pewnej ewolucji i korektom. Dotyczy to na przykład relacji Rady i Parlamentu Europejskiego w procesie ustawodawczym, umocnienia kompetencji tego Parlamentu, wpływu Rady Europejskiej, czy też korekt w podziale głosów lub progów większości. Z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości wynikają też pewne korekty dotyczące stosowania prawa UE. Nie da się jednak na tej podstawie wnioskować, że ponadnarodowość się cofa lub że jest na drodze likwidacji.

2. Władza państwowa może być wykonywana w różnym zakresie i w różnych ramach. Struktura państwa unitarnego jest tylko jednym, ale nie jedynym wariantem. Najczęściej myśli się o państwie federalnym, przy czym przeciwstawianie go państwu unitarnemu jest mało produktywne.

Z koncepcji federalistycznej, która nie ogranicza się do państw, wynika jeden główny cel, polegający na zapewnieniu trwałości i jedności struktury głównej, przy jednoczesnym zachowaniu samodzielności, odrębności i tożsamości silnych części składowych (jedność w wielości). Państwo federalne nie jest jednak rodzajem superpaństwa i z perspektywy historycznej widać, iż nie unicestwia ono tożsamości narodowej. UE ma od swego zarania cechy federalistyczne, nie będąc państwem federalnym.

Należy w tym kontekście odróżnić państwo federalne (określane mianem państwa związkowego – niem. *Bundesstaat*) od konfederacji (związek państw – niem. *Staatenbund*).

Konfederacja powstaje na mocy traktatu i rządzi się prawem międzynarodowym, nie jest jednak państwem i (w przeciwieństwie do federacji) nie dysponuje w stosunku do swych części składowych kompetencjami prawodawczymi lub przymusem państwowym. Jej członki składowe (czyli państwa) pozostają podmiotami prawa międzynarodowego. Różnica między państwem federalnym a konfe-



deracją polega na tym, że o zakresie kompetencji konfederacji decydują wyłącznie jej państwa, natomiast w państwie federalnym jego organy (z reguły za zgodą części składowych reprezentowanych w drugiej izbie parlamentu). Niektóre konfederacje przekształciły się w państwa federalne, np. Szwajcaria, USA. Konfederacja jest dziś strukturą o historycznym znaczeniu.

Organizacja międzynarodowa wykazuje pewne podobieństwa z konfederacją, lecz jej cele, funkcje, struktura i zakres kompetencyjny są odmienne, zwłaszcza w przypadku organizacji, które mają kompetencję do uchwalania norm prawnych wiążących bezpośrednio państwa członkowskie i ich podmioty.

Podstawą prawną państwa federalnego jest jego konstytucja (akt prawa krajowego), która reguluje stosunki między centrum i częściami składowymi, przy czym powstanie konstytucji poprzedza niekiedy traktat. Konstytucje części składowych nie mogą być sprzeczne z konstytucją federalną. Cechą charakterystyczną tego państwa jest specyficzny podział kompetencji między strukturą centralną a autonomicznymi częściami składowymi (w UE traktatowe powierzenie kompetencji władczych). Podział ten nie jest celem samym w sobie, a jego ważnym elementem jest polityczne wyważenie kompetencji między strukturą główną i jej części składowymi<sup>12</sup>. Podział władzy (kompetencji) nie jest jednak równoznaczny z podziałem suwerenności, ponieważ ta ostatnia odnosi się do jakościowego charakteru władzy, nie jest natomiast tożsama z władzą.

Struktura centralna posiada z reguły kompetencje, które nie zostały wyraźnie zastrzeżone dla części składowych albo – w innym wariantcie – kompetencje wyraźnie jej przyznane, przy czym istnieją też obszary kompetencji dzielonych – struktury głównej i jej części składowych. Stałymi cechami federalizmu są napięcia związane z podziałem kompetencji oraz ich wykonywaniem, a także tendencja do przejmowania przez centrum niektórych kompetencji części składowych<sup>13</sup> (podobnie w UE). Podział kompetencji w państwie federalnym jest bardziej trwały i oparty na konstytucji krajowej, co stanowi różnicę w porównaniu z państwem

---

<sup>12</sup> J. Isensee, *Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz*, [w:] *Handbuch des Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, vol. IV, Heidelberg 1999: „Es werden dogmatische Konstrukte der zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten geteilten Souveränität entworfen; diese provozieren ihrerseits Auseinandersetzungen über die Grundsatzfrage, ob Souveränität überhaupt teilbar und von der Staatsgewalt ablösbar sei. Die Diskussion ist jedoch fruchtlos“ (s. 552–553), „Sinn der föderativen Kompetenzteilung ist nicht die Trennung, sondern die Wohlverteilung der Staatsgewalt, ihre Strukturierung und Balancierung. Sie hebt die (gesamt-)staatliche Einheit nicht auf, sondern sie differenziert sie aus in eigenständige kleinere Einheiten, die rückgebunden bleiben in die Einheit des Gesamtstaates“ (s. 629).

<sup>13</sup> Np. w RFN *Kompetenz-Kompetenz* należy do federacji, a nie do landów. Organy federalne mogą kształtować swoje kompetencje między innymi w drodze zmiany konstytucji federalnej (art. 79) dokonywanej za zgodą 2/3 głosów Bundestagu i Bundesratu.

unitarnym, w którym kompetencje jednostek terytorialnych mogą być łatwiej zmieniane.

Części składowe państwa federalnego (landy, stany, kantony, prowincje) nie są państwami w rozumieniu prawa międzynarodowego (odmiennie w UE oraz w konfederacji). Mają one określone terytorium, wykonują w niektórych dziedzinach własną i wyłączną kompetencję, lecz są zorganizowane i działają na podstawie norm prawa krajowego, któremu podlegają. Są one wewnątrznie suwerenne, ale tylko w ramach konstytucji federalnej, a nie w relacjach międzypaństwowych. Posiadają one własne konstytucje, które muszą jednak pozostawać w zgodzie z konstytucją federalną. Niektóre kompetencje (np. sprawy zagraniczne, obrona, zawieranie traktatów, emisja waluty) przysługują tylko państwu federalnemu (organom centralnym)<sup>14</sup>.

Gwarancją autonomii części składowych, a zarazem jedności federalnej jest konstytucyjny podział kompetencji między strukturą centralną (federalną) a jej częściami składowymi, specjalna reprezentacja części składowych w legislatywie na szczeblu federalnym (np. druga izba parlamentu) oraz udział części składowych w zmianie konstytucji federalnej, w stosowaniu prawa federalnego i częściowo w jego uchwalaniu, w tym bezpośredni skutek niektórych norm prawnych. Pod tym względem dostrzec można pewne podobieństwa w Unii, jednak nie jest ona państwem federalnym.

Struktura państwa federalnego nie w każdym przypadku jest identyczna, ponieważ dopuszcza pewne zróżnicowanie instytucjonalne. Nie przesądza ona też o konkretnych treściach i celach politycznych, w tym różnych modelach polityki gospodarczej, finansowej lub socjalnej. Podobnie w UE – jej struktura i autonomiczny system nie przesądzają o ewolucji i ostatecznym kształcie unijnej polityki gospodarczej lub fiskalnej, o czym decydują państwa i instytucje UE w ramach i na podstawie kolejnych wersji Traktatów założycielskich.

<sup>14</sup> Np. konstytucja Szwajcarii z 18 kwietnia 1999 r.: „Article 3. Les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale et exercent tous les droits qui ne sont pas délégués à la Confédération. (...) Article 43a. 1. La Confédération n'assume que les tâches qui excèdent les possibilités des cantons ou qui nécessitent une réglementation uniforme par la Confédération. (...) Article 49. 1. Le droit fédéral prime le droit cantonal qui lui est contraire. 2. La Confédération veille à ce que les cantons respectent le droit fédéral. (...) Article 54. 1. Les affaires étrangères relèvent de la compétence de la Confédération. (...) Article 55. 1. Les cantons sont associés à la préparation des décisions de politique extérieure affectant leurs compétences ou leurs intérêts essentiels. (...) Article 56. 1. Les cantons peuvent conclure des traités avec l'étranger dans les domaines relevant de leur compétence. 2. Ces traités ne doivent être contraires ni au droit et aux intérêts de la Confédération, ni au droit d'autres cantons. Avant de conclure un traité, les cantons doivent informer la Confédération”.

3. Sprawowanie władzy państwowej przybiera różne kształty ustrojowe. Państwo unitarne nie jest tu jednak jedyną formą, ani niezastąpionym modelem, funkcjonują bowiem również skutecznie państwa federalne.

Czy ostatecznym celem Unii ma być przekształcenie jej w państwo federalne? Ze względu na widoczny brak woli politycznej państw i społeczeństw odpowiedź wydaje się negatywna. Posługując się pojęciami federacji europejskiej lub federacji państw europejskich (*fédération d'États-nations*), należy je zatem bliżej objaśnić, w przeciwnym bowiem razie powstaje nie zawsze klarowny skrót myślowy<sup>15</sup>.

Ponadnarodowa Unia jest wariantem federalizmu zaadoptowanym do międzynarodowego wykonywania władzy publicznej w zakresie powierzonych jej traktatowo kompetencji. UE nie posiada jednak kompetencji do określania własnych kompetencji (*Kompetenz-Kompetenz*), nie dysponuje przymusem państwowym, a struktura jej organów odbiega od struktur państwowych, podobnie jak wynikające z Traktatów założycielskich cele i funkcje. Na tle powyższych uwag widać nietypowość struktury unijnej, która nie jest ani konfederacją państw, ani państwem federalnym.

Konkludując, Unia jest tworem nowym, który trudno sklasyfikować w ramach znanych konstrukcji prawnych. Należy ją traktować jako ponadnarodową (federalistyczną) strukturę, wykonującą władzę publiczną w skali międzynarodowej<sup>16</sup>. Integracja w ramach UE zachowuje i powinna zachować swój niepowtarzalny kształt.

## Unia i jej kompetencje

1. Ze względu na jej cele i zadania, kompetencje Unii odbiegają znacząco od modelu tradycyjnych organizacji międzynarodowych. Kompetencje te wynikają z Traktatów założycielskich (prawa pierwotnego) konkretyzowanych na poziomie uchwalanego przez instytucje Unii prawa wtórnego (pochodnego), czyli głównie rozporządzeń, dyrektyw i decyzji, a także umów międzynarodowych zawieranych przez UE<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> Prezydent Francji Valéry Giscard d'Estaing precyzował: „I knew the word ‘federal’ was ill-perceived by the British and a few others. I thought that it wasn't worth creating a negative commotion, which could prevent them supporting something that otherwise they would have supported... So I rewrote my text, replacing intentionally the word ‘federal’ with the word ‘communautaire’, which means exactly the same thing”, „The Wall Street Journal Europe”, 7 July 2007.

<sup>16</sup> Niemiecki FTK określa UE neologizmem *Staatenverbund* (w wolnym tłumaczeniu „stowarzyszenie” – *association*) w opozycji do *Staatenbund* oraz *Bundesstaat* – BVerfG. Urteil des Zweiten Senats vom 12. Oktober 1993 (2 BvR 2134, 2159/92), § 108.

<sup>17</sup> W art. 13 ust. 2 TUE czytamy: „Każda instytucja działa w granicach uprawnień przyznanych jej na mocy Traktatów, zgodnie z procedurami, na warunkach i w celach w nich określonych. Instytucje lojalnie ze sobą współpracują”.

Kompetencje Unii mają w przeważającej mierze charakter prawodawczy przy czym wykonanie i/lub egzekwowanie norm unijnych leży głównie w gestii organów krajowych.

Kompetencja to określona prawnie możliwość (zdolność) wykonywania władzy publicznej wobec określonych podmiotów, przedmiotów lub sytuacji (przy czym możliwość nie jest równoznaczna z możliwością). Pojęcie to ma podstawowe znaczenie dla ustalenia struktury władzy i dotyczy legalności jej wykonywania<sup>18</sup>. Wykonując kompetencję dany organ dysponuje określonymi uprawnieniami zgodnie z właściwością rzeczową, osobową, miejscową i czasową (*ratione materiae, ratione personae, ratione loci, ratione temporis*).

Pionowy podział kompetencji dotyczy relacji między państwami członkowskimi a Unią, podział poziomy natomiast – relacji między instytucjami i organami UE (np. Rada, Komisja, Parlament Europejski). Podział pionowy wiąże się z ochroną interesów i kompetencji państw członkowskich, a podział poziomy dotyczy roli poszczególnych instytucji UE oraz skuteczności i sprawności procesu decyzyjnego (w tym swoistej równowagi instytucjonalnej oraz demokratycznej legitymacji). W przypadku pionowego podziału kompetencji znana jest wszystkim strukturom federacyjnym tendencja do zagospodarowywania kompetencji dzielonych przez podmiot główny kosztem części składowych. Nie jest od niej wolna również UE.

Unia dysponuje kompetencjami wyłącznymi oraz niewyłącznymi – a wśród tych ostatnich kompetencjami dzielonymi (*shared*) z państwami członkowskimi i kompetencjami koordynacyjnymi. Kompetencja wyłączna UE oznacza powierzenie Unii całości kompetencji w danej dziedzinie oraz zakaz działań prawotwórczych państw w tym obszarze. Z istoty kompetencji wyłącznej UE wynika, że nie dysponują nią państwa członkowskie i nie stosuje się do niej zasada pomocniczości (art. 5 TUE)<sup>19</sup>. Kompetencje dzielone między UE a państwami członkowskimi

<sup>18</sup> V. Constantinesco, *Compétences et pouvoirs dans les Communautés européennes*, Paris 1974.

<sup>19</sup> Zgodnie z art. 2 TFUE: „1. Jeżeli Traktaty przyznają Unii wyłączną kompetencję w określonej dziedzinie, jedynie Unia może stanowić prawo oraz przyjmować akty prawnie wiążące, natomiast Państwa Członkowskie mogą to czynić wyłącznie z upoważnienia Unii lub w celu wykonania aktów Unii”. Kompetencje wyłączne UE są wyliczone w art. 3 TFUE: „1. Unia ma wyłączne kompetencje w następujących dziedzinach: a) unia celna; b) ustanawianie reguł konkurencji niezbędnych do funkcjonowania rynku wewnętrznego; c) polityka pieniężna w odniesieniu do Państw Członkowskich, których walutą jest euro; d) zachowanie morskich zasobów biologicznych w ramach wspólnej polityki rybołówstwa; e) wspólna polityka handlowa. 2. Unia ma także wyłączną kompetencję do zawierania umów międzynarodowych, jeżeli ich zawarcie zostało przewidziane w akcie prawodawczym Unii lub jest niezbędne do umożliwienia Unii wykonywania jej wewnętrznych kompetencji lub w zakresie, w jakim ich zawarcie może wpływać na wspólne zasady lub zmieniać ich zakres”.

określone są w Traktatach założycielskich w ogólny sposób i stanowią większość kompetencji unijnych<sup>20</sup>.

Spory o podział kompetencji wydają się niekiedy wyolbrzymione. Mają one większe znaczenie w momencie negocjowania i akceptowania przez państwa zmian traktatowych, mniejsze natomiast w okresie wykonywania tych norm. W tym ostatnim przypadku podział już się dokonał, istotna pozostaje natomiast praktyka procesu decyzyjnego (w tym rola organów pomocniczych, głosowanie większościowe lub jawność i przejrzystość), interpretacja prawa UE oraz kontrola instytucji unijnych (rola unijnego Trybunału Sprawiedliwości – TSUE). Problem nie polega więc tylko na traktatowym przyznaniu Unii nadmiaru kompetencji, lecz również na sposobie ich wykonywania.

Uderzająca jest w tym względzie dynamika orzecznictwa TSUE, ponieważ jego wyroki są jednym z głównych motorów ewolucji konstrukcji unijnej, w tym precyzowania zakresu kompetencji UE. O ile TSUE pełni funkcje sądu najwyższego (zapewnia jednolitą interpretację i stosowanie prawa UE w państwach członkowskich – np. prejudycjalne pytania prawne) i sądu konstytucyjnego (bada legalność prawa UE w świetle Traktatów założycielskich), o tyle krajowe sądy i organy administracji wykonują i egzekwują prawo UE – sędziowie krajowi są zarazem sędziami unijnymi<sup>21</sup>, winni być niezależni i stosować skutecznie prawo UE uwzględniając jego jednolitą wykładnię wynikającą z orzeczeń TSUE. Dodajmy, iż działający w Radzie UE ministrowie funkcjonują jednocześnie jako unijni legislatorzy (wspólnie z PE). Z kolei parlamenty narodowe mają obowiązek wykonać w prawie krajowym (najczęściej w formie ustawy) dyrektywy, czyli realizują zadania wynikające z prawa Unii.

<sup>20</sup> Zgodnie z art. 2 TFUE: „2. Jeżeli Traktaty przyznają Unii w określonej dziedzinie kompetencję dzieloną z Państwami Członkowskimi, Unia i Państwa Członkowskie mogą stanowić prawo i przyjmować akty prawnie wiążące w tej dziedzinie. Państwa Członkowskie wykonują swoją kompetencję w zakresie, w jakim Unia nie wykonała swojej kompetencji. Państwa Członkowskie ponownie wykonują swoją kompetencję w zakresie, w jakim Unia postanowiła zaprzestać wykonywania swojej kompetencji”.

<sup>21</sup> Zob. wyrok TSUE w sprawie C-64/16 (27 lutego 2018 r.): „32. Artykuł 19 TUE, w którym skonkretyzowano afirmowaną w art. 2 TUE wartość państwa prawnego, powierza zadanie zapewniania kontroli sądowej w porządku prawnym Unii nie tylko Trybunałowi, ale również sądom krajowym. (...) 34. Państwa członkowskie są zatem zobowiązane – między innymi zgodnie z zasadą lojalnej współpracy wyrażoną w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy TUE – zapewnić na swym terytorium stosowanie i poszanowanie prawa Unii. (...) 44. Pojęcie niezawisłości oznacza między innymi, że dany organ wypełnia swe zadania sędziowskie w pełni autonomicznie, nie podlegając żadnej hierarchii służbowej ani nie będąc podporządkowanym komukolwiek i nie otrzymując nakazów czy wytycznych z jakiegokolwiek źródła, oraz że jest on w ten sposób chroniony przed ingerencją i naciskami zewnętrznymi mogącymi zagrozić niezależności osądu jego członków i wpływać na ich rozstrzygnięcia”.

2. Nowatorską cechą Unii jest jej funkcja prawodawcza i wykonywanie władzy publicznej. Ma to uzasadnienie w celach integracji, których nie sposób zrealizować przez pojedyncze państwa lub w ramach klasycznych organizacji międzynarodowych. Konieczne jest zatem powierzenie Unii odpowiednich kompetencji władczych.

W doktrynie, w prawie państw członkowskich oraz w prawie UE i orzecznictwie TSUE pojawiają się takie terminy jak „przekazanie”, „przeniesienie”, „powierzenie” lub „przyznanie”<sup>22</sup>. Ich treść wymaga sprecyzowania.

Kompetencje, w jakie Unia została wyposażona przez państwa członkowskie na podstawie TUE i TFUE, określa się jako powierzone/pryżnane.

W myśl art. 5 TUE:

„1. Granice kompetencji Unii wyznacza zasada przyznania [*principe d'attribution, principle of conferral*]. (...) 2. Zgodnie z zasadą przyznania Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez Państwa Członkowskie w Traktatach do osiągnięcia określonych w nich celów. Wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w Traktatach należą do Państw Członkowskich”.

W art. 90 Konstytucji RP czytamy:

„1. Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach”.

Charakterystyczne jest, że w Konstytucji RP nie posłużono się terminem przekazania suwerenności (a jedynie kompetencji). Dodajmy, że Konstytucja nie definiuje pojęcia suwerenności i używa go bardzo rzadko.

Przesłanką powierzenia Unii określonych kompetencji jest zgoda państwa na związanie się Traktatami założycielskimi (płaszczyzna krajowa). Źródłem kompetencji Unii są jednak same Traktaty (płaszczyzna międzynarodowopravna).

„Powierzenie/pryżnanie” w art. 5 TUE oraz „przekazanie” w art. 90 Konstytucji RP postrzegać należy z różnych perspektyw. Z punktu widzenia państwa „przekazanie” wyraża sytuację, w której rezygnuje ono z części swych kompetencji władczych na rzecz organizacji międzynarodowej. Państwo członkowskie traci niektóre kompetencje władcze nie tylko w kontekście wewnątrzpaństwowym lub wewnątrzunijnym, lecz również w stosunkach i obszarach zewnętrznych. Jest to sytuacja odmienna niż w przypadku klasycznej umowy międzynarodowej, która

<sup>22</sup> Zob. szerzej J. Kranz, *Przekazanie kompetencji na rzecz organizacji międzynarodowej w świetle praktyki Polski, Niemiec i Francji*, Łódź 2013; K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym*, Kraków 2007; C. Mik, *Powierzenie Unii Europejskiej władzy przez państwa członkowskie i jego podstawowe konsekwencje prawne*, [w:] J. Kranz (red.), *Suwerenność i ponadnarodowość a integracja europejska*, Warszawa 2006.



na przykład znosi cła między umawiającymi się państwami, lecz jej strony mogą je dalej pobierać w obrocie z państwami trzecimi.

Z perspektywy Traktatów założycielskich „powierzenie/przyznanie” oznacza wyposaŹenie Unii – jako autonomicznego podmiotu – w kompetencje władcze, które państwo posiadało, lecz rezygnuje z nich na rzecz organizacji (np. ustalanie ceł, zawieranie traktatów handlowych), ale też w kompetencje, których państwo nie posiadało i nie mogło ich przekazać (np. emisja jednolitej waluty, utworzenie jednolitego rynku i zarządzanie nim, uchwalanie rozporządzeń obowiązujących bezpośrednio, harmonizacja prawa państwa członkowskich, orzeczenia TSUE). Pominąwszy konstrukcję kompetencji dodatkowych (dorozumianych – art. 352 TFUE) Unia nie posiada jednak kompetencji do określania własnych kompetencji (*Kompetenz-Kompetenz*).

Unia nie jest prostą sumą interesów państw członkowskich, a jej kompetencje są czymś więcej niż sumą przekazanych kompetencji państw. Są to kompetencje własne organizacji (jako autonomicznego podmiotu prawa), które wykonuje ona w sferze obowiązywania jej prawa (jej jurysdykcji) wobec podmiotów, zdarzeń lub sytuacji – a więc nie tylko na terytorium Polski.

Konkludując, na powierzenie kompetencji składają się następujące elementy:

- ❑ po pierwsze, otwarcie krajowego systemu prawnego na kompetencje władcze organizacji międzynarodowej (organu międzynarodowego), kształtujące bezpośrednio (bezpośrednie stosowanie i bezpośredni skutek) stosunki prawne w sferze obowiązywania jej prawa (wobec podmiotów, przedmiotów, zdarzeń lub sytuacji),
- ❑ po drugie, trwała rezygnacja przez państwo z jego niektórych kompetencji władczych (zwłaszcza prawodawczych) w określonych dziedzinach,
- ❑ po trzecie, powierzenie kompetencji władczych obejmujące niekiedy szerszy zakres niż kompetencje, z których państwo rezygnuje (tzn. organizacja dysponuje kompetencjami władczymi, którymi państwo poprzednio nie dysponowało).

Wyprzedzając dalsze rozważania, powierzenie kompetencji nie oznacza przeniesienia (ograniczenia) suwerenności, ponieważ ta ostatnia jest pojęciem jakościowym, a nie ilościowym.

3. Powierzenie kompetencji władczych skłania do refleksji nad granicami tej konstrukcji. Istotne są w tym kontekście dwie kwestie: ocena zakresu powierzenia kompetencji oraz ustalenie, czy akt prawa Unii nie wykracza poza ten zakres, naruszając Traktaty założycielskie lub fundamenty ustrojowe państwa.

Naruszenie sprowadza się do tego, iż instytucje Unii działają bez podstawy prawnej (*ultra vires*) albo też nadużywają kompetencji dla innego celu niż to w prawie



przewidziano (*détournement de pouvoir*). Czym innym jest jednak niezgodność aktu prawa UE z prawem krajowym, a zwłaszcza konstytucją narodową, a czym innym niezgodność aktu UE z jej prawem.

W art. 4 ust. 2 TUE sformułowana została zasada poszanowania tożsamości państw członkowskich:

„Unia szanuje (...) tożsamość narodową [państw członkowskich], 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”.

Definiowanie granic tożsamości narodowej nie jest w praktyce łatwe i dokonuje się na pewnym poziomie ogólności. W wyroku z 2009 r. w sprawie Traktatu z Lizbony niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny (FTK) zarysował granice kompetencji Unii oraz zakres swej kognicji w przypadku naruszenia zasady kompetencji powierzonych (kryterium *ultra vires*). FTK stwierdził, iż granicą jest zachowanie istoty tożsamości konstytucyjnej RFN (*Verfassungsidentität*), czyli podstawowego kształtu ustroju społeczno-politycznego. Zdaniem FTK, Ustawa Zasadnicza nie przewiduje wyraźnie, że pewne z góry ustalone kompetencje lub rodzaje kompetencji muszą pozostawać w gestii państwa, jednak nie może być ono pozbawione kompetencji niezbędnych dla kształtowania jego bytu gospodarczego, kulturalnego i społecznego<sup>23</sup>.

4. Specyficzny charakter UE wynika nie tylko z powierzenia jej kompetencji prawodawczej, realizowanej w ramach nietypowej struktury instytucjonalnej, lecz również ze sposobu obowiązywania i stosowania prawa UE<sup>24</sup>. Widać tu również wyraźną różnicę między tradycyjnymi organizacjami międzynarodowymi a UE.

<sup>23</sup> Bundesverfassungsgericht (dalej: BVerfG). Urteil des Zweiten Senat vom 30. Juni 2009 (2 BvE 2/08), §§ 244, 249.

<sup>24</sup> Bezpośrednie obowiązywanie odnosi się do sposobu związania się normą prawną pochodzenia zewnętrznego i wprowadzenia jej w ramy krajowego porządku prawnego. Normy prawa pierwotnego (Traktaty założycielskie) nie obowiązują bezpośrednio, ponieważ wymagają spełnienia odpowiednich procedur krajowych (ratyfikacja). Z kolei normy prawa wtórnego (np. rozporządzenia, dyrektywy, decyzje) obowiązują bezpośrednio (co do zasady dwudziestego dnia po ich publikacji w Dzienniku Urzędowym UE) i nie wymagają dodatkowej akceptacji przez państwa członkowskie w formie procedur narodowych (np. ratyfikacja, zatwierdzenie). Bezpośrednie stosowanie oznacza możliwość i obowiązek rozstrzygnięcia konkretnych spraw przez organy krajowe (zwłaszcza sądy i organy administracji) na podstawie wiążących norm prawa Unii z zastrzeżeniem

Normy klasycznego prawa międzynarodowego dotyczą przede wszystkim relacji między państwami (państwami i organizacjami międzynarodowymi oraz między organizacjami międzynarodowymi). Normy prawa europejskiego są natomiast adresowane nie tylko do państw, lecz w znacznej mierze bezpośrednio do podmiotów (osób fizycznych i prawnych) w państwach<sup>25</sup>.

Prawo międzynarodowe wymaga zazwyczaj sformalizowanej zgody (ratyfikacja, zatwierdzenie) odpowiednich organów państwa na związanie się danymi normami (np. umową międzynarodową). Prawo europejskie wymaga tego tylko w odniesieniu do Traktatów założycielskich, ale już nie w przypadku aktów unijnego prawa wtórnego, które obowiązują bezpośrednio.

Normy prawa międzynarodowego z reguły nie mają charakteru samowystępującego (*self-executing*) i wymagają odpowiednich działań prawnych państwa dla ich stosowania (akty wykonawcze: ustawy, rozporządzenia). W Unii normy prawa wtórnego (zwłaszcza rozporządzenia i decyzje) nie wymagają dla ich stosowania dodatkowych działań prawnych państwa. Wyjątkiem są uchwalone dyrektywy UE, jednak w tym przypadku nie chodzi o ich akceptację, a jedynie wykonanie w formie norm prawa krajowego.

Zgoda państwa na związanie się traktatem jest wprawdzie niezbędna i w tym sensie system prawa UE jest pochodną woli państw członkowskich, ma ona jednak z jednej strony charakter decyzji politycznej, z drugiej zaś technicznoprawny związany z przesłankami wejścia traktatu w życie. Państwa członkowskie można uznać za tzw. władców traktatów (*Herren der Verträge*), ponieważ wyrażają zgodę na związanie się nimi lub ich zmianę<sup>26</sup>. Prawo krajowe precyzuje procedurę zwią-

---

jednak, że normy te (prawo pierwotne lub wtórne) są jednoznaczne, bezwarunkowe i precyzyjne oraz nie wymagają aktów wykonawczych ze strony państwa (np. ustaw). Bezpośredni skutek oznacza, że osoby fizyczne i prawne mogą się powołać przed organami państwa na normy prawa unijnego jako bezpośrednie źródło praw i/lub obowiązków. Organy państwa mają jednocześnie obowiązek przyznać pierwszeństwo stosowania normom prawa unijnego z pominięciem kolidującej i niedającej się z nimi pogodzić normy krajowej. Prawo UE nie uchyla zatem automatycznie sprzecznej z nim normy krajowej (leży to w kompetencji ustawodawcy krajowego).

<sup>25</sup> „Niezależnie od ustawodawstwa państw członkowskich, prawo wspólnotowe może nie tylko nakładać obowiązki na podmioty indywidualne, ale także może przyznawać im prawa, które stają się częścią ich statusu prawnego. Prawa te powstają nie tylko wtedy, gdy Traktat tak stanowi wprost, ale również na podstawie jasno sformułowanych obowiązków, jakie Traktat nakłada na podmioty indywidualne, państwa członkowskie oraz instytucje Wspólnoty” – wyrok TSUE w sprawie 26–62 (*van Gend & Loos*).

<sup>26</sup> Zob. art. 2 ustawy o umowach międzynarodowych (Dz.U. z 2000 r. Nr 39, poz. 443): „W rozumieniu niniejszej ustawy: (...) 2) *zawieranie umowy* międzynarodowej obejmuje: rozpoczęcie i prowadzenie negocjacji, przyjęcie tekstu umowy, wyrażenie zgody na podpisanie umowy oraz podpisanie umowy, jeżeli jego skutkiem nie jest związanie Rzeczypospolitej Polskiej umową międzynarodową; 3) *związanie umową* międzynarodową obejmuje wszelkie czynności przewidziane w prawie międzynarodowym, a w szczególności w Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, sporządzonej

zania się traktatem, jednak wejście w życie Traktatów założycielskich nie zależy od aktu ratyfikacji przez pojedyncze państwo, lecz od ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie UE (moment wejścia w życie umowy określa ona sama). Podobnie zmiana i interpretacja norm traktatowego prawa pierwotnego i prawa wtórnego UE nie zależą wyłącznie od woli pojedynczego państwa.

Dodajmy, że TUE dopuszcza wprawdzie wystąpienie z Unii, jednak z zachowaniem odpowiednich norm traktatowych (art. 50 TUE), co oznacza jednostronność prawnie ograniczoną.

5. Regułą traktatową Unii jest podejmowanie wiążących prawnie decyzji kwalifikowaną większością głosów (art. 16 TUE, art. 238 TFUE), co w organizacjach międzynarodowych należy do rzadkości<sup>27</sup>. Wymóg jednomyślności lub zasada „jedno państwo – jeden głos” nie stanowią esencji demokracji i suwerenności, a niekiedy wręcz mogą utrudniać sprawne funkcjonowanie organizacji, zwłaszcza organizacji mających funkcje zarządzające<sup>28</sup>.

Należy się wystrzegać mechanicznego przeciwstawiania większości kwalifikowanej i jednomyślności – każda z tych metod ma swoje wady i zalety. Wbrew pozorom, jednomyślność nie ułatwia podejmowania decyzji i nie zawsze sprzyja efektywnej współpracy – uzasadniona jest przede wszystkim w przypadku decyzji o fundamentalnym znaczeniu. W procedurze większościowej liczba i siła głosu oraz próg mniejszości blokującej są istotne, jednak procedura ta sprzyja osiągnięciu kompromisu (niekiedy wręcz go wymusza). Uczestnicy procesu decyzyjnego są świadomi, iż każdy z nich może zostać przegłosowany – teraz bądź w przyszłości.

Państwa dysponują w UE wpływem wynikającym nie tylko z elementów formalnych. Czy Niemcy lub Francja będą radykalnie mniej wpływowe w UE mając mniejszą liczbę głosów? W procesie decyzyjnym grają rolę różne czynniki, jak np. relacja między głosami poszczególnych państw, progi większości oraz progi mniejszości blokującej, równowaga instytucjonalna organów (w tym tzw. zwykła procedura ustawodawcza), praktyka podejmowania decyzji (zwłaszcza częsty w Radzie *consensus*), zakres dziedzin, na które rozciąga się głosowanie większością kwalifikowaną, a także sprawność administracji i dyplomacji krajowej oraz umiejętność budowania koalicji (przyłączania się do nich).

---

w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r. (Dz.U. z 1990 r., Nr 74, poz. 439), w wyniku których Rzeczpospolita Polska staje się stroną tej umowy”.

<sup>27</sup> Na przykład podejmowane większością głosów uchwały Rady Bezpieczeństwa (15 członków) w ramach rozdziału VII Karty NZ wiążą wszystkie państwa członkowskie.

<sup>28</sup> J. Kranz, *Podjęcie decyzji większością kwalifikowaną w Radzie*, [w:] J. Barcz (red.), *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 155–176; zob. też J. Kranz, *Głosowanie ważne w organizacjach międzynarodowych*, Warszawa 1982.

6. Państwa członkowskie i Unia są tak ze sobą prawnie powiązane, że w ich relacji trudno mówić o dwóch odrębnych, obcych sobie porządkach. Próbę przezwyciężenia trudności prawnych na tym tle stanowi teoria wielopłaszczyznowego – krajowego i unijnego – systemu prawnego, uznająca wielość autonomicznych i niehierarchicznych źródeł prawa tworzących jednolity system prawny, który służy realizacji uzgodnionych celów, w tym wykonywania (w pewnym zakresie) władzy publicznej<sup>29</sup>.

Akcent położony jest więc na niezbędnym uzupełnianiu się dwóch porządków (krajowego i unijnego) tworzących wspólny obszar prawny. W centrum uwagi stawia się tu nie problem państwa i państwowości, lecz jedność systemu prawnego, służącego Unii, państwom członkowskim oraz osobom fizycznym i prawnym.

Ta wielopłaszczyznowość niehierarchicznych systemów jest – w kontekście szerokiego zakresu regulacji unijnej i sposobu jej stosowania w państwie – zjawiskiem nowym, odzwierciedlającym nowatorską współpracę i zarządzanie w skali międzynarodowej. Jest to wynik obiektywnej konieczności: powierzenie kompetencji oraz komplementarność norm prawa krajowego i prawa Unii wynikają stąd, iż rzeczywiste możliwości państwa okazują się niewystarczające dla skutecznego wykonywania przez nie swych funkcji – konieczne jest zatem sięgnięcie do nowych instrumentów. Mamy tu do czynienia z istnieniem i stosowaniem (koegzystencją) zintegrowanego systemu norm pochodzenia krajowego i unijnego, które się na siebie nakładają i oddziałują, wzajemnie się potrzebują i uzupełniają.

7. Przestrzeganie wynikających z prawa Unii zobowiązań, a zwłaszcza ich nieprzestrzeganie, nie jest kwestią dowolności odwołującej się do pojęcia suwerenności.

Zasada pierwszeństwa stosowania norm prawa międzynarodowego przed normami prawa krajowego nie jest nowością, co potwierdzają traktaty i orzeczenia sądów międzynarodowych<sup>30</sup>. Konstytucje narodowe regulują niekiedy w sposób wyraźny relację między prawem międzynarodowym (w tym unijnym) i prawem krajowym<sup>31</sup>.

<sup>29</sup> I. Pernice, *The Treaty of Lisbon: Multilevel Constitutionalism in Action*, „The Columbia Journal of European Law”, 2009, 15(3); E. Łętowska, *Multicentryczność współczesnego systemu prawa i jej konsekwencje*, „Państwo i Prawo” 2005, 4.

<sup>30</sup> Konwencja wiedeńska o prawie traktatów (1969), art. 27: „Strona nie może powoływać się na postanowienia swojego prawa wewnętrznego dla usprawiedliwienia niewykonywania przez nią traktatu”; przegląd orzecznictwa sądów zob. International Law Commission. Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts with commentaries (2001), komentarz do art. 3.

<sup>31</sup> W artykule 91 Konstytucji RP przewidziano: „1. Ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy. 2. Umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma

W świetle prawa UE uzasadnieniem dla zasady pierwszeństwa (*primacy*) prawa Unii jest konieczność jego jednolitego stosowania – w przeciwnym razie Unia nie mogłaby funkcjonować. Zasada ta nie jest uregulowana wprost w Traktatach założycielskich i wywodzi się z orzecznictwa TSUE<sup>32</sup>.

Chodzi tu o pierwszeństwo stosowania (czyli o rodzaj normy kolizyjnej), a nie o pierwszeństwo obowiązywania lub nadrzędność jednego systemu prawnego nad drugim (*supremacy*). W konsekwencji pierwszeństwo nie oznacza, iż sprzeczna z prawem Unii norma prawa krajowego zostaje automatycznie uchylona lub jest nieważna, sprowadza się natomiast do tego, że organ krajowy nie może zastosować sprzecznej z prawem unijnym normy krajowej.

O ile pierwszeństwo stosowania norm prawa międzynarodowego, w tym pierwotnego i wtórnego prawa UE, przed ustawami krajowymi nie jest przedmiotem poważniejszych sporów, o tyle sytuacja komplikuje się w przypadku konfliktu norm prawa UE z konstytucją narodową. Konflikt taki można jednak usunąć w drodze przychylniej wykładni, a w ostateczności zmiany konstytucji, co zależy od parlamentu narodowego i co w praktyce nie jest wyjątkiem (np. we Francji).

Krajowe sądy konstytucyjne nie mają kompetencji do badania legalności norm prawa UE w świetle Traktatów założycielskich, a mogą jedynie orzekać, czy mieszczą się one w ramach powierzonych Unii kompetencji. Niektóre krajowe trybunały konstytucyjne wyraziły w swych orzeczeniach przekonanie, że w szczególnych przypadkach posiadają kompetencję do badania zgodności prawa UE z konstytucją, a w ostateczności orzeczenia o niestosowaniu danej normy prawa UE, gdy stwierdzą przekroczenie przez UE granic powierzonych jej kompetencji (działanie *ultra vires*), zwłaszcza w kontekście naruszenia tożsamości konstytucyjnej państwa<sup>33</sup>.

---

pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową. 3. Jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowiące jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami”.

<sup>32</sup> W tym sensie historyczne wyroki TSUE w sprawach 6/64 (*Flaminio Costa*), 7/71 (*Commission des Communautés européennes contre République française*), 48/71 (*Commission des Communautés européennes contre République italienne*), 106/77 (*Simmmenthal*). Zob. też K. Wójtowicz, *Sądy konstytucyjne wobec prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2012. Zob. też wyrok TSUE w sprawie C-314/08 (*Krzysztof Filipiak przeciwko Dyrektorowi Izby Skarbowej w Poznaniu*): „82. W myśl zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego kolizja pomiędzy przepisem prawa krajowego a przepisem traktatu stosowanym bezpośrednio jest rozwiązywana przez sąd krajowy poprzez zastosowanie prawa wspólnotowego i w razie potrzeby odmowę stosowania sprzecznego z nim przepisu prawa krajowego, a nie poprzez stwierdzenie nieważności przepisu krajowego. (...) 85. (...) Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego zobowiązuje sąd krajowy do stosowania prawa wspólnotowego i do odstąpienia od stosowania sprzecznych z nim przepisów krajowych, niezależnie od wyroku krajowego sądu konstytucyjnego, który odracza utratę mocy obowiązującej tych przepisów, uznanych za niekonstytucyjne”.

<sup>33</sup> Np. BVerfG. Urteil des Zweiten Senat vom 30. Juni 2009 (2 BvE 2/08), §§ 241, 339, 340.

Specyficznym wyrazem akceptacji prymatu prawa UE jest tzw. doktryna *Solange*. FTK dopuszczając badanie naruszeń niemieckiej konstytucji w zakresie praw podstawowych, ogranicza jednak swą kompetencję tylko do wyjątkowych przypadków. Zdaniem FTK poziom ochrony praw podstawowych w prawie Unii i w orzecznictwie TSUE spełnia niemieckie standardy konstytucyjne<sup>34</sup>. W podobny sposób rozumuje francuska Rada Stanu<sup>35</sup>. Innymi słowy, sądy konstytucyjne uznają co do zasady odpowiedni poziom ochrony praw podstawowych w prawie Unii, zastrzegając swą ewentualną kompetencję tylko do reagowania na akty prawne uchwalone bez odpowiedniej podstawy prawnej (*ultra vires*) oraz do sytuacji, kiedy normy lub zasady konstytucyjne nie znajdują ochrony w prawie UE (zdarza się to bardzo rzadko).

Z orzecznictwa polskiego Trybunału Konstytucyjnego wynika, iż w przypadku konfliktu uznaje on nadrzędność Konstytucji RP nad prawem UE<sup>36</sup>.

8. Na zasadę pierwszeństwa stosowania prawa Unii trzeba spojrzeć w perspektywie zmian międzynarodowej rzeczywistości i ewolucji prawa międzynarodowego. Dopuszczając kontrolę zgodności Traktatów unijnych (ich kolejnych wersji) z konstytucjami krajowymi przed momentem związania się, uznanie kompetencji sądów konstytucyjnych do kontroli następczej zgodności prawa unijnego (zwłaszcza wtórnego) z konstytucją narodową grozi naruszeniem spójności tego prawa. Takie jednostronne uwalnianie się przez państwo od jego prawnych zobowiązań w wyniku orzeczenia sądu konstytucyjnego nie wywołuje wiążących skutków prawnych na całym obszarze unijnym, co prowadzić może do fragmentacji obowiązywania i stosowania prawa UE, a w konsekwencji szkodzi traktatowej współpracy.

Dotychczasowa praktyka świadczy o tym, że konflikty norm prawa UE z normami konstytucyjnymi państw członkowskich należą do rzadkości i usuwane są w drodze zmian konstytucji narodowych, zwłaszcza w momencie wyrażania zgody na związaniem się normami traktatowymi<sup>37</sup>. Pierwszeństwo norm pochodzenia zewnętrznego przed krajowymi normami konstytucyjnymi pozostaje w znacznym stopniu kwestią perspektywy prawnej – konstytucyjnej albo międzynarodowo-prawnej. Praktyka dowodzi mądrej tendencji do unikania otwartych konfliktów w tej materii oraz przyjaznej współpracy TSUE i krajowych sądów konstytucyjnych.

Konkludując, relacji między normami prawa UE a krajowymi normami konstytucyjnymi lepiej nie regulować traktatowo w sposób wyraźny – wydaje się to

<sup>34</sup> Zob. BVerfG. Beschluss vom 22. Oktober 1986 – 2 BvR 197/83 (*Solange II*); Beschluß des Zweiten Senats vom 7. Juni 2000 – 2 BvL 1/97 (*Bananenmarktordnung*), §§ 54, 59, 60.

<sup>35</sup> Wyrok Conseil d'État z dnia 8 lutego 2007 r. (*Société Arcelor Atlantique et Lorraine et autres*).

<sup>36</sup> Wyrok z 11 maja 2005 r. (K 18/04), wyrok z 16 listopada 2011 r. (SK 45/09).

<sup>37</sup> Zob. szerzej J. Kranz, *Przekazanie...*



zresztą trudne. Kwestie te niekiedy lepiej pozostawić rozsądnej praktyce, w tym poszukiwaniu rozwiązań w płaszczyźnie pozaprawnej (samoograniczanie się sądów, przyjazna współpraca, konsultacje w ramach instytucji UE), dzięki czemu zminimalizuje się pole konfliktów.

## Unia Europejska a suwerenność

1. Najistotniejszym elementem pozwalającym wyróżnić państwo wśród innych podmiotów jest jego suwerenność<sup>38</sup>. Suwerenność jest zasadniczym pojęciem organizującym społeczność międzynarodową, a przestrzeganie zasady równej suwerenności stanowi podstawę relacji międzynarodowych.

Współistnienie i współpraca państw jako bytów suwerennych wymaga minimalnego poziomu regulacji międzynarodowoprawnej, a ta jest dziełem państw. Bez tego prawa relacje między państwami zasadałyby się tylko na sile. Pojęcie suwerenności podlega historycznej ewolucji, lecz zawsze funkcjonowało w pewnych ramach prawnych, tyle tylko że przed wiekami prawo było słabe, a jego wpływ na państwa znacznie ograniczony w porównaniu ze współczesnością. Ideowe i pragmatyczne wymogi rzeczywistości oraz potrzeby współpracy międzynarodowej doprowadziły współcześnie do wzmocnienia prawa międzynarodowego i (równolegle) do stopniowego ograniczania tzw. sfery wyłącznej, określanej też mianem spraw wewnętrznych (*domestic jurisdiction, domaine réservé*). Ta ostatnia to sfera, w której w danym momencie konkretne państwo nie posiada międzynarodowoprawnych zobowiązań (stan rzeczy zmienny jednak w czasie).

W doktrynie pojawia się niekiedy pytanie, czy państwo może być suwerenne, skoro podlega ograniczeniom wynikającym z prawa międzynarodowego, a także z możliwości faktycznych. Jest to fałszywy dylemat, ponieważ suwerenność państwa nie odnosi się do jego relacji z prawem międzynarodowym, lecz do relacji z innymi podmiotami prawa międzynarodowego.

Podległość prawu międzynarodowemu jest jednym z zasadniczych elementów ochrony państwa i jego suwerenności. Prawo to wyznacza granicę działań państwa oraz chroni je przez określanie granic aktywności innych państw. Celem tej ochrony jest nie tylko zachowanie władzy państwa, lecz również umocnienie skutecznej

<sup>38</sup> Zob. J. Kranz, *Pojęcie suwerenności we współczesnym prawie międzynarodowym*, Warszawa 2015; J. Czaputowicz, *Suwerenność*, Warszawa 2013; M. Dunin-Wąsowicz, *Suwerenność i pieniądz w Europie 1870–2002*, Warszawa 2009; R. Kwiecień, *Suwerenność państwa. Rekonstrukcja i znaczenie idei w prawie międzynarodowym*, Kraków 2004.



współpracy międzynarodowej oraz podstawowych wartości. Prawo to spełnia funkcję cywilizującą stosunki międzynarodowe.

Państwo oraz prawo międzynarodowe są zjawiskami współzależnymi. Przewidywanie suwerenności prawa międzynarodowemu opiera się na fałszywym założeniu, że związanie się normą międzynarodowoprawną ogranicza suwerenność, czyli traktuje się suwerenność jako pojęcie ilościowe, a nie jakościowe. Prowadzi to domyślnie do nieuprawnionego wniosku, że pojęcie suwerenności stanowić może podstawę prawną naruszania prawa międzynarodowego.

2. W uproszczeniu, suwerenność jako pojęcie prawne jest cechą jakościową władzy państwa określanej jako najwyższa (w perspektywie wewnętrznej) i niezależna od innych podmiotów (w perspektywie zewnętrznej). Suwerenność nie jest jednak pojęciem tożsamym z władzą. Suwerenność nie sprowadza się do wolności od prawa, lecz oznacza wolność w ramach prawa. Zarówno władza faktyczna, jak i władza w formie kompetencji podlegała i podlega różnym ograniczeniom faktycznym i prawnym.

Dla celów analitycznych rozróżnia się między suwerennością państwa a suwerennością narodową, aczkolwiek pojęcia te są ze sobą ściśle powiązane. Suwerenność narodowa (wewnętrzna) jest cechą jakościową określającą stosunek między ludem/narodem a władzą państwową i dotyczącą swobody narodu w decydowaniu o swym losie (samostanowienie), czyli powołania i ukształtowania własnego państwa, relacji organów władzy państwowej oraz warunków wykonywania tej władzy (kontrola). Suwerenność w tym znaczeniu nie sprowadza się do jakiegoś ilościowego minimum kompetencji.

Ważne są tu dwa elementy: naród jako podmiot oraz charakter i kompetencje władzy państwowej. Podmiotem legitymizującym jest naród (określany w tym przypadku jako suweren), a przedmiotem legitymizowanym władza. Głównymi przesłankami tego aspektu suwerenności są pojęcia wolności i demokracji. Stąd też współczesna debata o suwerenności narodowej przenosi się na obszar prawa konstytucyjnego, a konkretnie legitymizowania władzy publicznej i jej wykonywania.

Suwerenność władzy państwowej polega w tym kontekście na tym, że nie ma nad sobą władzy hierarchicznie wyższej i w tym sensie określa się ją jako najwyższą, jednak z uwzględnieniem podziału władz w państwie oraz demokratycznej kontroli. Demokratyczne państwo działa w granicach prawa – nie jest wszechwładne i przestrzega zasady praworządności (*rule of law*). Trudno uznać, że normy prawa krajowego, a zwłaszcza konstytucja, godzą w suwerenność narodową, chociaż bez wątplenia nie pozostają bez wpływu na zakres i swobodę podejmowania decyzji przez parlament, rząd lub sądy oraz na prawa i obowiązki obywateli.

3. Suwerenność państwa (zewnętrzna) dotyczy jego statusu międzynarodowoprawnego (pozycji prawnej) oraz relacji między państwem a prawem międzyna-

rodowym, które stanowi ramę dla stosunków międzynarodowych. Demokratyczny ustrój państwa nie ma zasadniczego znaczenia dla jego międzynarodowoprawnego statusu, chociaż regulacja międzynarodowoprawna w coraz większym stopniu dotyczy sytuacji w państwie.

W zewnętrznym aspekcie suwerenności kładzie się nacisk na niezależność władzy (kompetencji) państwa od innych podmiotów prawa międzynarodowego, nie sposób bowiem utożsamiać suwerenności z władzą najwyższą w stosunku do tych podmiotów. Granicą władzy jednego państwa jest władza drugiego państwa oraz prawo międzynarodowe.

Stosunki między państwami opierają się nie tyle na suwerenności, ile na ich równości pod względem suwerenności. Znane z dokumentów międzynarodowych określenie „równość suwerenna” jest nieprecyzyjne, gdyż nie równość państw jest suwerenna, ale ich suwerenność jest równa w świetle prawa międzynarodowego.

Konsekwencją równej suwerenności państw jest ich podległość prawu międzynarodowemu. Jego nieprzestrzegania nie sposób uzasadniać suwerennością państwa<sup>39</sup>.

4. Suwerenność nie jest normą, lecz pojęciem prawnym, podobnie jak równość, wolność albo sprawiedliwość. Jest to cecha zdolności władczej o różnym zakresie i różnym sposobie wykonywania. Nie oznacza ona sumy kompetencji, ani rdzenia (pewnego minimum) władzy, ani też konkretnych treści kompetencji. Zakres kompetencji poszczególnych państw jest zróżnicowany, podobnie jak zakres ich międzynarodowoprawnych zobowiązań.

Suwerenność wyraża się w zdolności władczej państwa do stworzenia struktury władzy, stanowienia obowiązującego powszechnie prawa i jego przymusowego egzekwowania. Państwo definiujemy nie przez ilość i zakres (treść) posiadanych kompetencji, lecz przez jakościowy charakter władzy (suwerenność jest pojęciem jakościowym, a nie ilościowym). Istota suwerenności polega na zdolności do wykonywania przez państwo funkcji politycznego centrum kierowniczego i zarządzającego w zakresie kompetencji terytorialnej, rzeczowej i osobowej, w ramach

<sup>39</sup> Zdarzają się w praktyce sytuacje wyjątkowe, w których państwo świadomie narusza normę prawa międzynarodowego, jednak suwerenność nie stanowi samoistnej podstawy prawnej takiego zachowania. Przykładowo, w sytuacji gdy jedno państwo dokonuje masowych i systematycznych zbrodni międzynarodowych na swoim terytorium i wobec swoich obywateli, drugie państwo może w braku odpowiedniej decyzji Rady Bezpieczeństwa ONZ naruszyć zakaz użycia siły zbrojnej. Do takiego konfliktu norm doszło na tle sytuacji Kosowie i użycia siły przez państwa NATO wobec Jugosławii w 1999 r. (tzw. interwencja humanitarna i przejęta później w doktrynie doktryna tzw. odpowiedzialności za ochronę – *responsibility to protect*), zob. J. Kranz, *Między wojną a pokojem: świat współczesny wobec użycia siły zbrojnej*, [w:] J. Kranz (red.), *Świat współczesny wobec użycia siły zbrojnej. Dylematy prawa i polityki*, Warszawa 2009, s. 81–242. Inny przypadek to niewykonanie przez państwo wyroku sądu międzynarodowego w sytuacji (nieuzasadnionego) rozszerzania jurysdykcji tego sądu w drodze aktywizmu sędziowskiego, zob. A. Wyrozumska (red.), *Transnational Judicial Dialogue on International Law in Central and Eastern Europe*, Łódź 2017.

określonych prawem (międzynarodowym lub krajowym) i z uwzględnieniem międzynarodowoprawnej i konstytucyjnej odpowiedzialności.

Zmiany kompetencyjne nie oznaczają ograniczenia suwerenności ani jej podziału. W przeciwieństwie do kompetencji, suwerenności nie można przekazać innemu podmiotowi ani jej wykonywać. Dlatego też opinie o ograniczonej suwerenności i konieczności odzyskania pełnej suwerenności, a także dzielenie suwerenności na ekonomiczną, kulturalną lub wojskową prowadzą do zafałszowania istoty tego pojęcia. Podobnie niepodzielne są pojęcia prawne równości, godności i sprawiedliwości. Nie istnieją też państwa mniej i bardziej suwerenne.

Od zdolności władczej państwa (suwerenności) należy odróżnić pojęcie rządzenia (aspekt faktyczny), polegające na wyznaczaniu i realizacji politycznych celów oraz osiągnięciu zamierzonych zachowań i skutków, co w znaczny stopniu zależy nie tylko od posiadanych kompetencji, lecz od praktycznych możliwości i podatności na różnego rodzaju wpływy (polityczne, ekonomiczne lub wojskowe).

Zdolność (możność) prawna nie jest zawsze równoznaczna z możliwością. Na tym tle pojawiają się liczne nieporozumienia, gdyż ograniczone możliwości traktuje się często jako ograniczenie suwerenności. Zarzuty dotyczące osłabiania państwa dotyczą w istocie rzeczy jego możliwości działania, a nie jego zdolności (konstytucyjnoprawnej i międzynarodowoprawnej) do działania, czyli suwerenności. Na przykład, zdolność legacji nie oznacza możliwości nawiązania stosunków dyplomatycznych z każdym państwem; zdolność członkostwa w organizacji międzynarodowej nie zawsze jest równoznaczna z możliwością członkostwa; zdolność posiadania wymienialnej waluty ograniczona jest możliwościami gospodarczymi<sup>40</sup>.

5. Pojawia się w związku z powyższymi rozważaniami pytanie, jaki jest wpływ regulacji międzynarodowoprawnej na suwerenność?

Związanie państwa normami prawa międzynarodowego zależy co do zasady od jego woli i zgody. Dobrowolność w podleganiu obowiązkowi międzynarodowoprawnym jest rzeczą oczywistą, chociaż w wyjątkowych sytuacjach prawo międzynarodowe dopuszcza również podległość niedobrowolną. W przeciwnym razie traktaty pokoju albo sankcje Rady Bezpieczeństwa w ramach rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych musiałyby zostać określone jako nielegalne. Ponadto ewolucja stosunków międzynarodowych i wymogi współpracy doprowadziły do sytuacji, w której konieczne stało się przestrzeganie pewnego minimum zasad ogólnych prawa oraz norm powszechnego prawa międzynarodowego (dotyczy to tzw. konstytucjonalizacji prawa międzynarodowego, norm *iuris cogentis* oraz

---

<sup>40</sup> Zauważmy na marginesie, że w deklaracji z 5 czerwca 1945 r. zwycięskie mocarstwa przejęły w Niemczech władzę najwyższą (*supreme authority*), a nie suwerenność.

norm skutkujących *erga omnes*), których moc prawna nie zależy od zgody poszczególnych państw.

Ograniczenia kompetencji państwa są uzasadnione z jednej strony przyjęciem pewnych wspólnych wartości (np. normy dotyczące użycia siły zbrojnej, prawa humanitarne, kontroli zbrojeń, ochrony praw człowieka, ochrony środowiska), z drugiej zaś względami utylitarnymi (swoboda handlu i inwestycji, kontrola kursów walutowych, rozwój transportu, migracje ludności, ściganie przestępców). Ograniczenia władzy państwa mogą być prawne lub faktyczne, dobrowolne lub przymusowe, zgodne lub niezgodne z prawem międzynarodowym. Przedmiotem politycznej debaty może być zakres, celowość lub swoboda zaciągania międzynarodowoprawnych zobowiązań.

W tym kontekście należy rozróżniać między (legalnymi) ograniczeniami kompetencji państwowych lub ich wykonywania oraz (nielegalnymi) naruszeniami suwerenności. Termin „naruszenie suwerenności” jest skrótem myślowym odnoszącym się do naruszenia kompetencji państwa. Ze względu na to, że suwerenność nie jest normą prawa międzynarodowego, jej naruszenie następuje wówczas, gdy stwierdzi się pogwałcenie konkretnej normy tego prawa.

Państwo oraz prawo międzynarodowe są współzależne, fałszywe jest zatem postrzeganie ich w perspektywie nadrzędności jednego nad drugim, a zwłaszcza rzekomego prymatu suwerenności państwa nad prawem międzynarodowym. Zobowiązania międzynarodowoprawne państwa nie naruszają suwerenności, a sprzeczność między podległością państwa prawu międzynarodowemu a jego suwerennością jest pozorna i wynika z nieporozumień pojęciowych.

6. Konstrukcja integracji europejskiej nie mieści się w kategorii ograniczenia albo naruszenia suwerenności, gdyż państwa członkowskie wyraziły na nią zgodę w traktatach. Z tego też względu teza o stopniowym rezygnowaniu państw członkowskich UE z suwerenności sytuuje dyskusję na fałszywym gruncie. Taka perspektywa wynika z niedostatków w definiowaniu suwerenności oraz z niezrozumienia konstrukcji i funkcji UE. Ponadnarodowy charakter Unii jest jej nieodzownym i nieuniknionym elementem.

Istotą debaty i związanych z nią sporów pozostaje natomiast celowość (potrzeba) ograniczenia niektórych kompetencji państwa lub narastającego z czasem powierzenia ich większej strukturze międzynarodowej: czy leży to w interesie danego państwa i czy prowadzi do lepszego i skuteczniejszego wykonywania jego funkcji, a zwłaszcza zapewnienia dobrobytu, stabilności i bezpieczeństwa, a z perspektywy wewnętrznej, zagwarantowania wolności oraz narodowej tożsamości; czy instytucje UE nie przekraczają ram powierzonych im kompetencji. Na tym tle pojawiały się kontrowersje, które w przyszłości nie znikną. Nie ma jednak potrzeby postrzegać je w kontekście ograniczania suwerenności.

Dyskusja o ograniczaniu suwerenności sprawia czasem paradoksalne wrażenie, iż państwa członkowskie UE miałyby powoływać się na swą suwerenność w celu bronięcia się przed korzystnymi dla nich *per saldo* skutkami integracji. Absurdalne byłoby sądzić, że państwa członkowskie UE są mniej suwerenne od Kuby lub Korei Północnej.

Podsumowując, stwierdzić można, że wbrew pozorom suwerenność państwa nie traci na znaczeniu, lecz musi być odpowiednio rozumiana i interpretowana. Suwerenność nie jest przeżytkiem i ma dalej istotne znaczenie dla utrzymania ładu międzynarodowego.

## Deficyt demokracji

Dyskusje o demokracji trwają od wieków. Dotyczą one głównie państwa, jednak nie sposób uciec od pytania o demokrację w stosunkach międzynarodowych, a tym samym w Unii Europejskiej<sup>41</sup>.

Czy i jaka demokracja jest możliwa w strukturach innych niż państwo, zwłaszcza w organizacjach międzynarodowych? Czy model demokracji w państwie ma być wzorem dla innych struktur? Czego dotyczy tzw. deficyt demokracji w Unii (w porównaniu z czym)? Czy deficyt ten jest największą przeszkodą w funkcjonowaniu Unii i jej społecznej akceptacji?

1. Demokracja, jako forma ustrojowa, nie jest celem samym w sobie, lecz instrumentem sprawnego i sprawiedliwego funkcjonowania grup i społeczeństw. Nie istnieje powszechny i jednolity model demokracji. Zarówno państwo, jak i demokracja są zjawiskami osadzonymi historycznie.

W rozumieniu konstytucyjnoprawnym zasada demokracji w państwie określa relację między władzą państwową (*pouvoir constitué*) a ludem/narodem (*pouvoir constituant*).

Relacja ta dotyczy:

- wolnego wyboru reprezentatywnej władzy (samostanowienie),
- podziału kompetencji oraz odpowiedzialności organów władzy (zrównoważenie organów – *checks and balances*, procedury, kontrola) oraz
- oparcia władzy i prawa na standardach wyrażających uznane wartości, zwłaszcza prawa człowieka.

<sup>41</sup> A. von Bogdandy, *The European Lesson for International Democracy. The Significance of Articles 9 to 12 EU Treaty for International Organizations*, „Jean Monnet Working Paper” 2011, 2; S. Oeter, *Federalism and Democracy*, [w:] A. von Bogdandy, J. Bast (red.), *Principles of European Constitutional Law*, Oxford 2009; J.H.H. Weiler, U. Haltern, F. Mayer, *European Democracy and Its Critique. Five Uneasy Pieces*, „Harvard Jean Monnet Working Paper” 1995, 1.

Władza demokratycznego państwa nie jest arbitralna, działa na podstawie przepisów prawa (*rule of law*) i nie jest dyktaturą większości, gdyż gwarantuje ochronę uzasadnionych przywilejów, w tym przywilejów mniejszości. Fundamentem i gwarancją demokracji jest krajowy system prawny uzupełniony o elementy prawa międzynarodowego. Konstrukcja ta prowadzi do legitymizacji władzy i prawa, czyli ich społecznego umocowania w oparciu o elementy formalne (struktura i procedury prawne) oraz materialne (aksjologia celów oraz treści norm prawnych).

Wykonywanie władzy publicznej nie musi zawsze wynikać z bezpośredniego mandatu i podlegać bezpośredniej kontroli wyborców. Czy ministrowie albo niezależni sędziowie, których mandat nie pochodzi z wyboru, nie mają demokratycznej legitymacji? Czy pośrednia legitymacja musi być niedemokratyczna? Czy celowe i trafne byłoby ustalanie podatków lub składu drużyny piłkarskiej w drodze referendum?

Funkcjonowanie modelu demokracji przedstawicielskiej w państwie nie jest idealne. Uwzględnić trzeba przykładowo manipulowanie opinią publiczną, ustalanie list wyborczych za zamkniętymi drzwiami, niską frekwencję wyborczą lub rządzenie pod sondaż opinii publicznej. Istotna jest też niechęć do przeprowadzenia niezbędnych reform wbrew większości (która nie zawsze musi mieć rację). Nowym zjawiskiem jest manipulowanie procesem wyborczym w jednym państwie przez drugie państwo w formie internetowego rozpowszechniania fałszywych informacji i opinii.

Rośnie gwałtownie liczba źródeł prawa, rozszerza się zakres regulacji prawnej, coraz bardziej skomplikowana jest materia legislacyjna, coraz szybsze tempo zmian rzeczywistości. Widoczne jest narastające napięcie między narodową formą państwa i demokracją w państwie a globalizacyjnymi zjawiskami transnarodowymi. W tym kontekście słabnie oddziaływanie ludu i/lub jego reprezentantów. Jest to jeden z ważnych elementów współczesnej debaty o demokracji.

System demokracji w państwie nie jest dziś nienagannie funkcjonującym wzorem. Można nawet mówić o pewnym kryzysie demokracji przedstawicielskiej, chociaż nie wykształcił się jeszcze dla niej poważny i konkurencyjny model.

2. Zasada demokracji rozwinęła się w ramach państwa, tymczasem fundamentem relacji międzynarodowych pozostaje zasada równej suwerenności państw. Demokracja nie jest w stosunkach międzynarodowych kategorią pierwszoplanową, chociaż współczesne prawo międzynarodowe czyni wiele na rzecz jej rozwoju i umocnienia.

W państwie podmiotem legitymizującym jest lud/naród. Naród (*nation*) oznacza współcześnie z jednej strony grupę etniczną, czyli wspólnotę połączoną historią, językiem, tradycją i kulturą (*ethnos*), z drugiej zaś lud połączony formalnoprawnymi



więzami obywatelstwa (*demos*)<sup>42</sup>. Na przykład w Konstytucji RP odnajdujemy w preambule zwrot: „my, Naród Polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej”, przy czym słowo „naród” użyte jest w znaczeniu politycznym<sup>43</sup>.

Jeśli w kontekście tezy o deficycie demokracji wziąć za podstawę do porównań państwo, to problem demokracji w UE jawi się jako rodzaj kwadratury koła. Takie pojmowanie unijnej demokracji prowadzi w ślepy zaułek, zwłaszcza w braku narodu europejskiego (w znaczeniu etnicznym). W przypadku struktur międzynarodowych, w tym UE, naród nie jest i nie będzie jednolitym tworem etnicznym, spojonym subiektywną emocją kulturową i historyczną, lecz – jeśli w ogóle – raczej wspólnotą prawną i polityczną (*demos*), która powstaje w wyniku swobodnej decyzji na podstawie zgody co do wspólnych celów, wartości i interesów, sformułowanych w mających konstytucyjny charakter traktatach unijnych. Takie podejście nie eliminuje państw oraz odrębnej tożsamości kulturowej i historycznej, lecz umiejscawia zagadnienie demokracji w innej perspektywie<sup>44</sup>.

Zarzut deficytu demokracji odnosi się do legitymizacji źródeł władzy oraz do sposobów jej sprawowania, czyli do instytucji Unii i mechanizmów jej funkcjonowania.

Legitymizacja źródeł władzy UE wynika z Traktatów założycielskich ratyfikowanych przez wszystkie państwa członkowskie. Władza ta opiera się na konstrukcji powierzenia Unii przez państwa określonych kompetencji władzy publicznej (art. 5 TUE, art. 90 Konstytucji RP)<sup>45</sup>. Unia to struktura praworządna i złożona z demokratycznych państw, która wpływa na dynamikę transnarodowej globalizacji przez nowe definiowanie i postrzeganie zadań państw narodowych.

Uzależnienie demokracji w UE od istnienia europejskiego *ethnosu* nie wydaje się poglądem trafnym. Nie mamy dotąd wielkich doświadczeń ze strukturami ponadnarodowymi i w tym sensie integracja europejska jest poletkiem doświadczalnym. Można co najwyżej mówić o początkach kształtowania się europejskiego *demosu* w oparciu o wspólnotę celów i wartości. Jest to proces, którego końca nie sposób przewidzieć ani przyspieszyć, tak jak nie da się na siłę wykrzesać europejskiego patriotyzmu.

<sup>42</sup> Terminem angielskim *nation* określa się też niekiedy państwo, np. *United Nations* (zrzeszająca państwa ONZ). Historyk Norman Davies wspomina jednego z krakowskich kanoników XVII w., który mówił o sobie: *natione Polonus* [odniesienie do państwa], *gente Rutenus, origine Judaeus, religione Catholicus*.

<sup>43</sup> W.J. Wołpiuk, *Naród jako pojęcie konstytucyjne*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2014, 22, s. 371–392.

<sup>44</sup> Zauważmy, że nie istnieje (jako *ethnos*) naród amerykański.

<sup>45</sup> C. Mik, *Legitymacja demokratyczna Unii Europejskiej w świetle Traktatu konstytucyjnego*, [w:] J. Barcz (red.), *Demokratyzacja i wzmocnienie legitymacji Unii Europejskiej*, Warszawa 2005.



3. Struktura instytucjonalna Unii i jej funkcjonowanie traktowane są niekiedy jako przejaw postdemokracji lub wykonawczego federalizmu. Uzasadnieniem dla tego poglądu jest teza, iż prawo Unii nie zapewnia dostatecznego (demokratycznego) wpływu obywateli na jej instytucje. Pogląd ten wydaje się dyskusyjny.

Zasada demokracji znalazła swój wyraz prawny w Traktacie z Maastricht (1993), odnosiła się jednak tylko do ustroju państw członkowskich, a nie do Unii. Dopiero od Traktatu z Amsterdamu (1999) zasada ta odnosi się wprost do ustroju UE<sup>46</sup>.

Traktat z Lizbony potwierdza tę ewolucję.

W art. 2 TUE czytamy:

„Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne Państwom Członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn”.

Zgodnie z art. 10 TUE:

„1. Podstawą funkcjonowania Unii jest demokracja przedstawicielska. 2. Obywatele są bezpośrednio reprezentowani na poziomie Unii w Parlamencie Europejskim. Państwa Członkowskie są reprezentowane w Radzie Europejskiej przez swoich szefów państw lub rządów, a w Radzie przez swoje rządy; szefowie państw lub rządów i rządy odpowiadają demokratycznie przed parlamentami narodowymi albo przed swoimi obywatelami. 3. Każdy obywatel ma prawo uczestniczyć w życiu demokratycznym Unii. Decyzje są podejmowane w sposób jak najbardziej otwarty i zbliżony do obywatela. 4. Partie polityczne na poziomie europejskim przyczyniają się do kształtowania europejskiej świadomości politycznej i wyrażania woli obywateli Unii”.

Funkcjonowanie Unii znajduje swój formalny wyraz przede wszystkim w specyficznej równowadze instytucji zróżnicowanych pod względem składu i kompetencji (*checks and balances*). Widać tu wyraźną różnicę w porównaniu z typowymi organizacjami międzynarodowymi, które akceptują wyłączność decyzyjną organów złożonych z przedstawicieli rządów (stosują tzw. metodę międzyrządową). W UE funkcjonują zarówno instytucje złożone z przedstawicieli władzy wykonawczej

<sup>46</sup> Art. F (Amsterdam): „1. Unia opiera się na zasadach wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz państwa prawnego, które są wspólne dla Państw Członkowskich”.

państw (Rada, Rada Europejska), jak i od niej niezależne (Komisja, Europejski Bank Centralny, Trybunał Obrachunkowy oraz Trybunał Sprawiedliwości). Jediną instytucją wybieralną jest Parlament Europejski.

Czy niezależność członków danej instytucji świadczy o deficycie demokracji? Czy legitymizacja szefów państw lub członków rządu jest niewystarczająca? Czy w 28 państwach UE obowiązuje i przestrzegane jest prawo uchwalone w niedemokratyczny sposób?

W kontekście unijnym mówi się często o tzw. podwójnej legitymizacji.

Po pierwsze, w odniesieniu do źródeł władzy chodzi o ratyfikację Traktatów założycielskich i powierzenie kompetencji prawodawczych. Dochodzi do tego w wyniku decyzji wszystkich państw członkowskich przy udziale parlamentów narodowych (ewentualnie w drodze referendum) oraz Konwentu (przedstawiciele szefów państw i szefów rządów, parlamentów narodowych i PE), którego zadanie polega na przygotowaniu tekstu zmian traktatowych (art. 48 TUE). Przewidziana jest również formalna możliwość wystąpienia z Unii (art. 50 TUE).

Po drugie, w odniesieniu do funkcjonowania instytucji UE istotne są następujące elementy:

- ustanowienie demokracji przedstawicielskiej jako zasady ustrojowej Unii (art. 10 TUE),
- powszechny i bezpośredni wybór PE (art. 14 TUE, art. 223 TFUE),
- zwykła procedura ustawodawcza (kontynuacja ustanowionej w Traktacie z Maastricht procedury współdecydowania) z udziałem trzech instytucji, z których żadna nie ma charakteru dominującego (art. 289, 294 TFUE) i w której przyjęty akt prawny jest aktem Rady (legitymizowanej przez rządy państw członkowskich, a pośrednio przez parlamenty krajowe) oraz Parlamentu Europejskiego (legitymizowanego przez wyborców),
- wybór przewodniczącego i zatwierdzanie proponowanych członków Komisji przez PE, w tym możliwość ich kolegialnego odwołania (art. 17 TUE),
- wpływ parlamentów narodowych na stosowanie zasady pomocniczości (art. 12 TUE i specjalny protokół do Traktatów założycielskich),
- respektowanie zasad państwa prawa, w tym ochrona praw podstawowych (art. 6 TUE),
- zasada jawności i przejrzystości działania instytucji UE (art. 16 TUE, art. 15 TFUE),
- ustanowienie urzędu europejskiego rzecznika praw obywatelskich (art. 228 TFUE) oraz tzw. inicjatywy obywatelskiej (art. 11 TUE, art. 24, 227 TFUE),
- funkcjonowanie Trybunału Sprawiedliwości UE, którego rola porównywalna jest z sądami konstytucyjnymi i sądami najwyższymi w państwach członkowskich.

5. Istotne znaczenie ma widoczna tendencja do wzmocnienia roli parlamentów narodowych w sprawach Unii. Rozwija się ona dwutorowo: w ramach prawa Unii oraz w ramach prawa krajowego.

Parlamenty narodowe spełniają w ograniczonym zakresie funkcję kontrolną w procesie prawodawczym UE. Tę orientację rozwija Traktat z Lizbony w artykule 12 TUE<sup>47</sup>, a także w Protokole nr 1 w sprawie roli parlamentów narodowych w UE oraz w Protokole nr 2 w sprawie stosowania zasady pomocniczości i proporcjonalności. Traktat ten zobowiązuje Komisję do przekazywania parlamentom narodowym projektów aktów prawnych i dopuszcza opóźnienie procesu legislacyjnego w razie sprzeciwu parlamentów w kontekście naruszenia zasady pomocniczości.

Wzmocnienie parlamentów narodowych dostrzec można również w płaszczyźnie prawa krajowego<sup>48</sup>. Poza tym, że ministrowie reprezentujący państwo w Radzie odpowiadają przed szefem własnego rządu i/lub przed parlamentem krajowym, prawo krajowe ustanawia niekiedy obowiązek skrupulatnego informowania parlamentu, a także uzależnia stanowisko przedstawicieli rządu w podejmowaniu decyzji przez instytucje UE od uprzedniej zgody parlamentu narodowego. Na przykład w RFN Federalny Trybunał Konstytucyjny uznaje w swoich wyrokach zgodność Traktatów założycielskich z Ustawą Zasadniczą, chociaż stwierdza niekiedy brak zabezpieczeń w ustawodawstwie niemieckim dotyczących odpowiedniego wpływu Bundestagu na powstawanie prawa unijnego. Doprowadziło to do wzmocnienia wpływu niemieckiego parlamentu na stanowisko przedstawicieli rządu w instytucjach UE<sup>49</sup>.

<sup>47</sup> Art. 12 TUE: „Parlamenty narodowe aktywnie przyczyniają się do prawidłowego funkcjonowania Unii: a) otrzymując od instytucji Unii informacje oraz projekty aktów prawodawczych Unii zgodnie z Protokołem w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej; b) czuwając nad poszanowaniem zasady pomocniczości zgodnie z procedurami przewidzianymi w Protokole w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności; c) uczestnicząc, w ramach przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, (...); d) uczestnicząc w procedurach zmiany Traktatów, zgodnie z artykułem 48 niniejszego Traktatu; e) otrzymując informacje na temat wniosków o przystąpienie do Unii, zgodnie z artykułem 49 niniejszego Traktatu; f) uczestnicząc we współpracy międzyparlamentarnej między parlamentami narodowymi i z Parlamentem Europejskim, zgodnie z Protokołem w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej”.

<sup>48</sup> Zob. A. Pudło, *Rola parlamentu narodowego w sprawach UE po wejściu w życie Traktatu z Lizbony*, Warszawa 2014; Ustawa z 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz.U. z 2010 r. Nr 213, poz. 1395).

<sup>49</sup> Zob. Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 4. Juli 2013 (BGBl. I S. 2170); Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 12. März 1993 (BGBl. I S. 313), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. September 2009 (BGBl. I S. 3031) geändert worden ist; Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union (Integrationsverant-

Zauważmy jednak, że zdaniem FTK fragment artykułu 23 Ustawy Zasadniczej RFN, dotyczący przestrzegania przez Unię zasad demokracji, nie oznacza, iż zasady te mają być realizowane w taki sam sposób jak w państwie<sup>50</sup>.

O ile w niektórych przypadkach wzmocnienie narodowej kontroli parlamentarnej wydaje się celowe, o tyle rozwiązywanie problemu demokracji w Unii nie może polegać na bezpośrednim włączeniu parlamentów narodowych jako aktorów unijnego procesu decyzyjnego. Już z czysto praktycznego punktu widzenia niewiele z nich zdołałoby podołać temu zadaniu. Ponadto, nie sposób zapomnieć, że akceptacja parlamentarna kieruje się w dużej mierze swoistą logiką krajowej konfrontacji partyjnej, co nie musi sprzyjać rzeczowej debacie. Można się zastanawiać, jak dalece należy wiązać ręce rządowi działającemu w ramach prawnych akceptowanych uprzednio przez parlament krajowy?

6. Zarzut deficytu demokracji w UE sprowadza się w znacznym stopniu do odpowiedzi na pytania dotyczące słabnącej akceptacji społecznej. Czy jest to jednak tylko wynik tzw. deficytu demokracji, czy też słabości polityki państw członkowskich? Czy niska frekwencja wyborcza w państwie to oznaka deficytu demokracji, czy też deficytu polityki? Czy gdyby powstało federalne państwo europejskie, to zarzut deficytu unijnej demokracji stałby się bezprzedmiotowy?

W gruncie rzeczy mamy do czynienia nie tyle z deficytem, ile z nieuchronną różnicą między modelem demokracji w państwie i w relacjach międzynarodowych. Ponadto dostrzegać trzeba bardziej deficyt polityki państw, niż deficyt unijnej demokracji, przy czym ten ostatni jest w dużej mierze wyrazem deficytu teorii demokracji w teorii stosunków międzynarodowych.

Model demokracji w państwie i w Unii nie będą identyczne, lecz mogą się dobrze uzupełniać. W sferze międzynarodowej nie należy wykluczać innych wariantów demokracji, lecz trzeba ją definiować odpowiednio do potrzeb i specyfiki międzynarodowej rzeczywistości, a nie tylko w postaci myślenia życzeniowego.

Wbrew pozorom Unia umacnia państwa, ponieważ tylko silne i sprawne państwa są gwarantem jej sukcesu. Państwa i ich narody nie są w Unii zagrożone,

---

wortungsgesetz – IntVG – vom 22. September 2009) (BGBl. I S. 3022); Gesetz zu dem Vertrag vom 2. März 2012 über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion vom 13. September 2012 (BGBl. II, S. 1006); Gesetz zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus vom 13. September 2012 (BGBl. I, S. 1918). Zob. też wyroki niemieckiego sądu konstytucyjnego (FTK – Bundesverfassungsgericht) – Urteil vom 30. Juni 2009 (2 BvE 2/08), Urteil vom 7. September 2011 (2 BvR 987/10), Urteil vom 19. Juni 2012 (2 BvE 4/11), Urteil vom 12. September 2012 (2 BvR 1390/12); Th. Giegerich, *Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w sprawie Traktatu z Lizbony – ostatnie słowo Niemiec w sprawie Zjednoczonej Europy?*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2011, 3, s. 4–17.

<sup>50</sup> BVerfG. Urteil des Zweiten Senat vom 30 Juni 2009 (2 BvE 2/08), §§ 266–272.

ponieważ integracja europejska utrudnia ich izolację lub peryferyzację oraz umacnia ich bezpieczeństwo i dobrobytu.

Niezależnie od krytycznych uwag co do jej praktycznego funkcjonowania Unia jest bez wątpienia próbą oryginalnego podejścia do problemu demokracji w relacjach międzynarodowych. Czy konstrukcja ta jest tak mało demokratyczna? Czym i jak ją zastąpić?

## Dokąd zmierza Unia Europejska?

Patrząc na mapę dostrzegamy na przełomie XX i XXI w. rozszerzanie się Unii z Zachodu na Wschód. Spoglądając jednak ze Wschodu na Zachód mamy do czynienia nie z rozszerzeniem Unii, lecz z jednoczeniem Europy – inaczej nie mówiło by się uprzednio o podziale Europy. Przeszliśmy zatem od integracji europejskiej do integracji Europy.

1. Dokąd zmierza integracja europejska? Jest ona przede wszystkim otwartym, politycznym procesem współpracy europejskich państw i obywateli oraz prawną ramą i metodą dla realizowania określonych celów w warunkach demokracji i gospodarki rynkowej. W pierwszej powojennej dekadzie cel jawił się dość jasno: zapewnienie pokoju, odbudowa zniszczonych wojną państw, zapewnienie dobrobytu gospodarczego i społecznego, a także zapobieżenie zagrożeniom zewnętrznym. Po roku 1990 cele te w znacznym stopniu osiągnięto, a dobrobyt i pokój w Europie stały się czymś oczywistym. Ten stan rzeczy nie będzie jednak trwał wiecznie – Unia stoi przed nowymi wyzwaniem i zagrożeniami, którym musi stawić czoła.

Dawniej widziano w Unii raczej zalety, dziś natomiast bardziej akcentuje się jej wady; dawniej postrzegano ją jako instrument rozwiązywania problemów, a dziś jako samoistny problem. Neoliberalowie skarżą się na nadmiar interwencjonizmu, konserwatyści na zagrożenie suwerenności i tożsamości narodowej, socjaldemokraci na brak sprawiedliwego podziału owoców integracji, ekolodzy na szkody wynikające z niekontrolowanych działań gospodarczych. Przez dłuższy czas dostrzegano za mało integracji, dziś zaś za dużo. Skarżono się na niedostatek norm pozwalających podejmować decyzje kwalifikowaną większością, a obecnie słychać głosy o nadmiarze takich norm. Coraz łatwiej ożywić egoizmy narodowe oraz tendencje renacjonalizacyjne.

Czy po ponad półwiekowym doświadczeniu integracji europejskiej trafna jest teza z jednej strony o osłabieniu państw narodowych, z drugiej zaś o utopijnym charakterze unijnego modelu? Odpowiedź twierdząca byłaby zbyt uproszczeniem.

Unia jest samonapędzającym się, ponadnarodowym mechanizmem, którego każdy etap ewolucji pociąga za sobą konieczność dalszych kroków (*spillover*). Dzieje

się tak w wyniku kolejnych zmian traktatowych akceptowanych przez państwa członkowskie (w tym ich parlamenty). Można się spierać, czy nie posunęły się one zbyt daleko, ale to już historia. Każdy etap rozwoju Unii generuje coraz to nowe problemy, które przychodzi jej coraz trudniej rozwiązywać ze względu na opór jej członków.

Czy i w jakim stopniu pogłębiać integrację, w którym momencie zwolnić lub zatrzymać się? Czy i w jakim stopniu wzmacniać element międzyrządowy, a w jakim ponadnarodowy? Jakie mają być tempo i granice ewolucji Unii? Czy ewolucja Unii prowadzi do lepszego i skuteczniejszego wykonywania funkcji państw członkowskich? Czy i w jakim stopniu wspierać i akceptować coraz wyraźniejszy podział państw członkowskich i zróżnicowane formalnie kręgi współpracy?

Odpowiedzi na te pytania zależą jednak w mniejszym stopniu od traktatowej struktury i natury prawnej Unii, a w większym od praktyki jej funkcjonowania, sposobów określania zakresu jej kompetencji oraz interpretacji prawa. Potrzeba zmian, uzupełnień i reform jest nieunikniona, do czego niezbędna jest jednak wola polityczna nie tylko instytucji Unii, lecz również państw członkowskich i ich społeczeństw.

Prowadzi to do stałych napięć politycznych związanych z zakresem i tempem zmian, definiowaniem narodowych interesów. Spory na tym tle są aktualne, realne i naturalne, wskazane jest jednak wystrzegać się przed sytuowaniem ich w perspektywie ograniczania lub naruszania suwerenności.

Okazuje się, iż trudno zatrzymać postępującą integrację, a jednocześnie trudno ją usprawnić.

2. Unia Europejska powstała jako polityczna idea elit, lecz z czasem uzyskała szerokie poparcie społeczne. Budowa europejskiej solidarności i wspólnoty interesów opierała się na rosnącym dobrobycie i bezpieczeństwie socjalnym, a także na zapobieganiu międzynarodowym zagrożeniom. Ważne wydaje się dziś nie tylko określanie długofalowych celów integracji i metod ich realizacji, lecz również przekonanie do nich szerokiej publiczności. Konstrukcja unijna wymaga zaangażowania obywateli i akceptacji społecznej, która nie jest dana raz na zawsze i nie wynika tylko z przesłanek instytucjonalnych.

Dla politycznej jedności Unii i umocnienia jej pozycji w świecie potrzeba nie tylko podbudowy gospodarczej, lecz również fundamentu ideowego. Unia to nie tylko wspólnota gospodarcza, ale również wspólna tożsamość i cywilizacja, wspólne cele i wartości, doświadczenia kulturalne i historyczne oraz styl życia. Różnice nie muszą tylko dzielić – mogą też sprzyjać poszukiwaniu i budowaniu wspólnoty (niekoniecznie jedności). Integracja rozwija się jednak wokół wspólnych wartości i rozwiązywania wspólnych problemów. Ważnym elementem jest stosunek do



przeszłości (tzw. pamięć historyczna<sup>51</sup>). Unia nie ma dobrej przyszłości, jeśli jej państwa członkowskie nie zrozumieją, jaka jest ich przeszłość i w jaki sposób rzutuje ona na ich przyszłość.

Tożsamość narodów – w jej wymiarze kulturowym, obyczajowym, językowym lub religijnym – narażona jest niewątpliwie na wpływy i zmiany, których źródłem jest transnarodowa ewolucja cywilizacyjna. Są to obiektywne procesy, które trudno zatrzymać. Tę sytuację odróżnić jednak należy od narzucania czegoś przemocą. W tym kontekście nie wydaje się, by ewolucja Unii miała wpływ przeważająco negatywny. Można raczej sądzić, iż wpływ internetu lub telewizji bywa bardziej niebezpieczny niż członkostwo w UE.

Jeden z autorów zauważa: „Europa będzie jednolita nie wtedy, gdy zniosą granice celne, wprowadzą wspólny pieniądź dla wszystkich narodów i w jakimś ponadnarodowym parlamencie będą decydować o likwidacji handlu kobietami, przemyśle zbrojeniowym i podatku dochodowym. (...) Być Europejczykiem nie oznacza, że przestają być w pierwszym rzędzie Francuzem czy Szwajcarem i noszą w kieszeni dokument zaświadczający, że jestem Europejczykiem. Być Europejczykiem oznacza zachować własną tożsamość, pozostać Bułgarem czy Szwedem, a jednocześnie mieć świadomość wspólnego dziedzictwa kulturowego. To jest sens Europy”<sup>52</sup>.

Według innego autora „głównym kanałem, przez który Europa otrzymała swój mandat działania, jest jej wydajność i dostarczanie dóbr. (...) W najbliższej przyszłości potrzebne będą decyzje wymagające wykraczania poza prymitywną analizę kosztów i korzyści (gospodarczych). (...) Pomimo wysiłków, aby spojrzeć szerzej na dobro społeczeństw, polityka na kontynencie jest zakładnikiem makroekonomicznego dyskursu na temat ‘dostarczania wzrostu’. Na razie brak jest nawet zrozumienia faktu, że takie nastawienie jest również jednym z czynników, dla których wiele krajów wpada w pułapkę nadmiernego zadłużenia i życia ponad stan”<sup>53</sup>.

Europa polityczna, to Europa odważnych i strategicznych decyzji dotyczących zarówno celów i modelu integracji, jak i konkretnych polityk oraz modernizacji społecznej i gospodarczej. Silna gospodarczo i politycznie Unia jest gwarancją pozycji Zachodu w świecie. Wola polityczna odgrywa tu pierwszoplanową rolę, a prawo jest tylko jej odzwierciedleniem.

<sup>51</sup> Na przykład S. Courtois (red.), *Le Livre noir du communisme. Crimes, terreur, répression*, Paris 1997.

<sup>52</sup> S. Márai, *Znieważeni*, Warszawa 2012, s. 68–69.

<sup>53</sup> P. Świeboda, *Europa: plan przetrwania*. Raport otwarcia podczas sesji „Europa, przyszłość, solidarność” organizowanej w ramach Europejskiego Forum Nowych Idei w Sopocie (wrzesień 2011) – [http://demoseuropa.eu/index.php?option=com\\_content&view=article&id=929%3Aeuropa-przyszosc-solidarno&catid=129%3A2011kom&Itemid=152&lang=pl](http://demoseuropa.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=929%3Aeuropa-przyszosc-solidarno&catid=129%3A2011kom&Itemid=152&lang=pl)



## Bibliografia

- Barcz J., *Główne kierunki reformy ustrojowej post-lizbońskiej Unii Europejskiej (2010–2017). Sanacja i konsolidacja strefy euro*, Piaseczno 2017.
- Barcz J., *Ustrój lizbońskiej Unii Europejskiej. Podstawy traktatowe, struktura, instytucje i prawo*, Piaseczno 2017.
- Bogdandy A. von, *The European Lesson for International Democracy. The Significance of Articles 9 to 12 EU Treaty for International Organizations*, „Jean Monnet Working Paper” 2011, 2.
- Constantinesco V., *Compétences et pouvoirs dans les Communautés européennes*, Paris 1974.
- Courtois S. (red.), *Le Livre noir du communisme. Crimes, terreur, répression*, Paris 1997.
- Dunin-Wąsowicz M., Darska A., Tchorek G., *Integracja europejska i nowy ład gospodarczy*, Warszawa 2012.
- Dunin-Wąsowicz M., *Suwerenność i pieniądz w Europie 1870–2002*, Warszawa 2009.
- Dunin-Wąsowicz, M. *Polska, euro i strategia twardego jądra*, „Sprawy Międzynarodowe” 2014, 3: 55–72.
- Giegerich Th., *Wyrok Federalnego Trybunał Konstytucyjnego w sprawie Traktatu z Lizbony – ostatnie słowo Niemiec w sprawie Zjednoczonej Europy?*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2011, 3: 4–17.
- Isensee J., *Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz*, [w:] *Handbuch des Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, vol. IV, Heidelberg 1999.
- Kranz J., *Głosowanie wazone w organizacjach międzynarodowych*, Warszawa 1982.
- Kranz J., *Jak postrzegać Unię Europejską? Kilka podstawowych pojęć i problemów*, Warszawa 2013.
- Kranz J., *Między wojną a pokojem: świat współczesny wobec użycia siły zbrojnej*, [w:] J. Kranz (red.), *Świat współczesny wobec użycia siły zbrojnej. Dylematy prawa i polityki*, Warszawa 2009: 81–242.
- Kranz J., *Podjęmowanie decyzji większością kwalifikowaną w Radzie*, [w:] J. Barcz (red.), *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, Warszawa 2008: 155–176.
- Kranz J., *Pojęcie suwerenności we współczesnym prawie międzynarodowym*, Warszawa 2015.
- Czaputowicz J., *Suwerenność*, Warszawa 2013.
- Kranz J., *Przekazanie kompetencji na rzecz organizacji międzynarodowej w świetle praktyki Polski, Niemiec i Francji*, Łódź 2013.
- Kwiecień R., *Suwerenność państwa. Rekonstrukcja i znaczenie idei w prawie międzynarodowym*, Kraków 2004.
- Kwiecień R., *Teoria i filozofia prawa międzynarodowego. Problemy wybrane*, Warszawa 2011.
- Łętowska E., *Multicentryczność współczesnego systemu prawa i jej konsekwencje*, „Państwo i Prawo” 2005, 4.
- Márai S., *Znieważeni*, Warszawa 2012.
- Mik C., *Legitymacja demokratyczna Unii Europejskiej w świetle Traktatu konstytucyjnego*, [w:] J. Barcz (red.), *Demokratyzacja i wzmocnienie legitymacji Unii Europejskiej*, Warszawa 2005.

- Mik C., *Powierzenie Unii Europejskiej władzy przez państwa członkowskie i jego podstawowe konsekwencje prawne*, [w:] J. Kranz (red.), *Suverenność i ponadnarodowość a integracja europejska*, Warszawa 2006.
- Oeter S., *Federalism and Democracy*, [w:] A. von Bogdandy, J. Bast (red.), *Principles of European Constitutional Law*, Oxford 2009.
- Pernice I., *The Treaty of Lisbon: Multilevel Constitutionalism in Action*, „The Columbia Journal of European Law”, 2009, 15(3).
- Polska w Unii Europejskiej. Nowe wyzwania*, Warszawa 2018.
- Pudło A., *Rola parlamentu narodowego w sprawach UE po wejściu w życie Traktatu z Lizbony*, Warszawa 2014.
- Świeboda P., *Europa: plan przetrwania*. Raport otwarcia podczas sesji „Europa, przyszłość, solidarność” organizowanej w ramach Europejskiego Forum Nowych Idei w Sopocie (wrzesień 2011) – [http://demoseuropa.eu/index.php?option=com\\_content&view=article&id=929%3Aeuropa-przyszosc-solidarno&catid=129%3A2011kom&Itemid=152&lang=pl](http://demoseuropa.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=929%3Aeuropa-przyszosc-solidarno&catid=129%3A2011kom&Itemid=152&lang=pl)
- Świeboda P., *Spójność Unii Europejskiej w dobie przemian*, 1 marca 2018 r.
- Weiler J.H.H., Haltern U., Mayer F., *European Democracy and Its Critique. Five Uneasy Pieces*, „Harvard Jean Monnet Working Paper” 1995, 1.
- Wojtyczek K., *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym*, Kraków 2007.
- Wołpiuk W.J., *Naród jako pojęcie konstytucyjne*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, 22: 371–392.
- Wójtowicz K., *Sądy konstytucyjne wobec prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2012.
- Wyrozumska A. (red.), *Transnational Judicial Dialogue on International Law in Central and Eastern Europe*, Łódź 2017.