

JAROSŁAW SOZAŃSKI

NIEDOSTATKI W KONSTRUKCJI PRAWNEJ  
KONSTYTUCJI EUROPEJSKIEJ JAKO PRZESŁANKI  
WARUNKJĄCE JEJ PRZYSZŁE STOSOWANIE *CONTRA LEGEM*

I. PRACE KONWENTU

Po szesnastu miesiącach pracy Konwent pod przewodnictwem V. Giscarda d'Estainga<sup>1</sup> 13.06.2003 r. przyjął wstępnie projekt Konstytucji Europejskiej. Jej formalna nazwa to „Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy” (*Treaty establishing a Constitution for Europe*). Dokument ten uzyskał 20.06.2003 r. na szczycie w Salonikach akceptację Rady Europejskiej, a następnie został przedłożony (18.07.2003 r. w Rzymie) Prezydentowi Rady Europejskiej<sup>2</sup>. Był to końcowy efekt prac Konwentu, którego postulat powołania i cele określono w *Deklaracji na temat przyszłości Unii Europejskiej*, przyjętej przez Radę Europejską w Leaken 15.12.2001 r. Deklaracja ta jako główne cele reformy prawnej (w tym stworzenia nowej Konstytucji UE) uznała zapewnienie demokracji oraz osiągnięcie przejrzystości (w tym uproszczenie unormowań) i efektywność funkcjonowania Unii oraz zbliżenia jej instytucji do obywateli. Czy ten cel został osiągnięty?

---

Dr Jarosław Sozański – adiunkt Katedry Stosunków Międzynarodowych na Wydziale Nauk Historycznych UMK w Toruniu; adres do korespondencji: ul. Koncertowa 7/12, 02-787 Warszawa; e-mail: jaroslawsozanski@yahoo.com

<sup>1</sup> Szerzej o założeniach zob. *Konwent Europejski „faza słuchania”*. *Wybór dokumentów*, „Monitor Integracji Europejskiej”, 2002, nr 56, s. 7 n.; o przebiegu prac Konwentu: „Monitor Integracji Europejskiej”, 2003, nr 62, s. 66-159, a także R. A r n o l d, *Perspektywy prawne powstania konstytucji europejskiej*, PiP 2000, nr 7.

<sup>2</sup> *Treaty establishing a Constitution for Europe*, Conv. 850/03. Por też: Conv 820/1/03 Rev 1; Conv 820/03; Conv 847/03; Conv 848/03.

Do Konwentu, obok trzyosobowego wąskiego prezydium (uzupełnionego następnie o dalsze 10 osób), powołano po trzech reprezentantów 28 krajów (15 państw-członków i 13 państw kandydujących, tzn. 12 państw akcedujących i Turcji), w tym po jednym przedstawicielu rządów i po dwu – parlamentów krajowych. Ponadto weszli tam przedstawiciele Parlamentu Europejskiego (16) oraz Komisji (2). Do prac dopuszczono ponadto 13 obserwatorów, reprezentujących struktury unijne. Przedstawiciele państw kandydujących nie mogli zgłaszać projektów i propozycji ani brać udziału w głosowaniach nad wnioskami<sup>3</sup>. Konwent rozpoczął prace 28.02.2002 r., a zakończył je formalnie 20.06.2003 r., prezentując projekt Traktatu na szczycie w Salonikach.

Po ukonstytuowaniu Konwent utworzył ze swego składu prezydium oraz dziesięć problemowych grup roboczych<sup>4</sup>. Spośród problemów wymienionych w Deklaracji z Leaken Konwent starał się przede wszystkim wprowadzić:

- bardziej precyzyjny podział kompetencji między Unią a państwami członkowskimi;
- zastąpienie traktatów założycielskich jedną konwencją; uproszczenie procedur (w tym podejmowania decyzji);
- poszerzenie demokracji, przejrzystości, zrozumiałości i efektywności funkcjonowania Unii oraz zbliżenia jej instytucji do obywateli, a także środki zapewniające instytucjom wykonywanie ich roli, uwzględniając poszerzenie UE<sup>5</sup>.

W swej pracy Konwent był cały czas wspomagany przez Komisję, która opracowała szereg dokumentów wyjściowych, w tym *A Project for European Union*<sup>6</sup>, oraz utworzyła (przy własnym Sekretariacie Generalnym) grupę roboczą do spraw projektu Konstytucji.

---

<sup>3</sup> Jednakże w trakcie prac Konwentu *de facto* unikano przeprowadzania głosowań. Polskę w Konwencie reprezentowali D. Huebner, J. Oleksy i E. Witbrott. Zaakceptowali oni projekt Konstytucji, nie zgłaszając zastrzeżeń. Treść akceptujących tekst publicznych wypowiedzi dwóch pierwszych osób, składanych w końcowej fazie Konwentu, różni się znacznie od ich późniejszego stanowiska. Por. przeglądy prasy z czerwca i września 2003 r.

<sup>4</sup> Por. *Rome Declaration of the Convention's Chairman V. Giscard d'Estaing*, 18.07.2003.

<sup>5</sup> Tak ujmuje sprawę wstęp do projektu, podpisany przez Prezydium Konwentu – Conv 820/03, s. 2.

<sup>6</sup> Projekt ten miał formę komunikatu Komisji z 22.05.2002 r. – COMM (2002) 247final. Spośród istotnych wymienić trzeba ponadto *Renewing the Community Method* – COMM (2002) 727 z 5.12.2001 r. oraz projekt systemu instytucjonalnego – COMM (2002) 728 z 5.12.2002 r.

Razem z gotowym (z ostatecznymi poprawkami) projektem Konstytucji V. Giscard d'Estaing przedstawił 18.07.2003 r. Prezydentowi Rady Europejskiej w Rzymie Deklarację postulującą rychłe zwołanie Konferencji Międzyrządowej na możliwie najwyższym szczeblu oraz przyjęcie projektu Konstytucji w grudniu 2003 r., a następnie jej podpisanie przez państwa członkowskie 9 maja 2004 r.

## II. KSZTAŁT PROJEKTU KONSTYTUCJI DLA EUROPY

Brzmienie nazwy: „Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy” sugeruje mylnie, że jego strony występują w imieniu wszystkich państw Europy, ku czemu ograniczone prawo ma jedynie Rada Europy. Traktat w swej treści odnosi się tylko do Unii Europejskiej.

Projekt Konstytucji Europejskiej jest rozbudowanym aktem prawnym. Składa się z czterech *de facto* odrębnych, słabo powiązanych ze sobą części. Część pierwszą, którą możemy nazwać *Postanowieniami zasadniczymi Konstytucji*, zawiera 59 artykułów. Konwent postanowił włączyć do Konstytucji – jako jej część drugą – *Kartę Praw Podstawowych* (54 artykuły), przygotowaną po szczycie w Kolonii i przyjętą jako Deklarację na szczycie w Nicei. Część trzecia – *Polityki i funkcjonowanie Unii* – reguluje rynek wewnętrzny i konkurencję, polityki sektorowe i instytucje Unii. Składa się ona z 342 artykułów. Natomiast część IV, zawierająca *Przepisy ogólne i końcowe*, ujmuje te regulacje w 10 artykułach. Każda część ma własną numerację arabską (zaczynającą się od początku), a określenie każdego kolejnego artykułu poprzedza rzymski numer części. Proponowane przepisy są w przytłaczającej większości rozbudowane i rozczłonkowane oraz zredagowane na wysokim poziomie ogólności, co może kłócić się z pożądaną precyzją regulacji. Takie ujęcie może sprawiać kłopot nie tylko z określeniem zakresu regulacji, ale i z bezpośrednim stosowaniem przepisów (które w dotychczasowych traktatach założycielskich stanowiło regułę, utrzymaną też w Konstytucji). Przepisy normujące poszczególne kwestie powtarzają się w niemal wszystkich częściach Konstytucji, bez określenia ich wzajemnych relacji, a regulacje tych samych zagadnień w różnych częściach odbiegają od siebie<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Na przykład zasady aksjologiczne, wolności fundamentalne, prawa człowieka, instytucje, bliska współpraca itd. Zob. Conv 850/03, EN, s. I-VII.

Konwent zlikwidował podział na trzy filary oraz odrzucił obecne zasady ustrojowe (strukturalne) wspólnotowego systemu prawnego.

Żaden przepis lub ich grupa z dotychczasowych traktatów założycielskich nie przechodzi *de iure* bezpośrednio do nowego systemu prawa unijnego. W nowym systemie wprowadzane są nowe formalnie regulacje prawne wszystkich problemów, nawet jeśli w warstwie leksykalnej można odnaleźć duże podobieństwa do przepisów TWE i TUE<sup>8</sup>. Łącznie tworzą one nowy system prawny. Musi to w momencie wejścia w życie zrodzić konflikt nowych regulacji z funkcjonującą dotąd praktyką, zwłaszcza że z treści przepisów części I i III wynika, iż tworzona jest nowa Unia Europejska, która będzie miała nowy rynek wewnętrzny, nowe zasady konkurencji, a także nowe polityki, formalnie nie mające związku z dotychczasowymi strukturami i mechanizmami<sup>9</sup>. Nie określono jednak zasad przejścia starych do nowych struktur i mechanizmów, co błędnie sugeruje (bo wiadomo, że będzie to kontynuacja) zburzenie jednych i budowę drugich.

### III. WAŻNIEJSZE TREŚCI NOWEJ KONSTYTUCJI

Projekt Konstytucji (w części I) zakłada utworzenie Unii Europejskiej (pomimo że Unia taka istnieje już od blisko 11 lat), nadanie jej podmiotowości międzynarodowej (przy czym unika się, w lakonicznym art. I-6, precyzyjnego i szerszego określenia jej treści i charakteru) oraz stworzenie nowych instytucji głównych UE. W praktyce dokonana będzie reforma, która formalnie została ujęta jako utworzenie nowego systemu instytucjonalnego – instytucji i organów UE. Taki układ obowiązuje *de iure*, nawet jeśli poszczególne instytucje *de facto* oraz z nazwy i struktury są kontynuacją instytucji systemu WE. Dokonano modyfikacji struktur i kompetencji Rady Europejskiej, Rady Ministrów (rezygnacja z terminu „Rada UE” i powrót do starej nazwy) i Komisji, a także Trybunału Sprawiedliwości (odrzucono interesujący system przyjęty w Nicei na rzecz nowego, którego efektywność może budzić wątpliwości). Zaproponowano ponadto zmianę systemu podejmowania decyzji, w tym tworzenia prawa, oraz nowe proporcje i „większości”

<sup>8</sup> Podobieństwa pozwalające mówić o przeredagowaniu dotychczasowych przepisów.

<sup>9</sup> Może to rodzić pytanie, czy osiągnięto efekt zgodny z założeniami. Por. G. G r e v i, *An Integrated Presidency for a European Union*, „The Europe We Need”, Working Paper, The European Policy Centre, 4.12.2002.

głosów ważonych, a także zmianę zasad przewodnictwa (prezydencji), sposobu obsadzania najważniejszych urzędów oraz składu Rady Europejskiej i Komisji. Oznacza to również odejście od zasad przyjętych w Traktacie z Nicei, a także od wielu ważnych idei i zasad wspólnotowych<sup>10</sup>. Konferencja Międzyrządowa (rozpoczęta w październiku 2003 r., podczas prezydencji włoskiej) powinna podjąć decyzje w sprawie akceptacji wszystkich tych postanowień oraz przyjęcia ostatecznego tekstu Konstytucji UE.

Zgodnie z Konstytucją tworzone są urzędy Przewodniczącego Rady Europejskiej (powoływanego na 2,5 roku) i Ministra Spraw Zagranicznych (zastępca Przewodniczącego Komisji, kadencja 5 lat)<sup>11</sup>. Główne uprawnienia w sferze traktatowej pozostają w gestii Rady (we współdziałaniu z PE). Unia będzie podstawowym podmiotem zawierającym umowy międzynarodowe. Projekt nie wyjaśnia, w jakim stopniu tworzona UE faktycznie zastąpi tu Wspólnoty (osobowość i struktury Wspólnot nie zostaną formalnie zachowane).

Ważnym *novum* jest wprowadzenie możliwości opuszczenia Unii przez każde z państw członkowskich (art. I-59)<sup>12</sup>.

Dzięki założonym zmianom państwa członkowskie oraz instytucje UE mają prezentować większą jednolitość w stosunkach zewnętrznych... Wejście Konstytucji w życie w 2009 r. powinno zbiegać się z nową kadencją Parlamentu Europejskiego oraz dokonaniem przemian instytucjonalnych.

Określenie zakresu kompetencji oraz ich podział między Unię i państwa członkowskie jest kolejnym ważnym zagadnieniem Konstytucji (art. I-9 do I-16). Charakterem i zakresem kompetencji rządzi zasada przekazania, oznaczająca, że Unia działa w zakresie kompetencji przekazanych przez państwa członkowskie i Konstytucję dla osiągnięcia wspólnych celów określonych w tym akcie zasadniczym, a także zasada proporcjonalności, stanowiąca, że instytucje Unii nie mogą przekraczać środków niezbędnych dla osiągnięcia prawnie ustalonych celów. Natomiast poza sferą kompetencji

---

<sup>10</sup> Co do kształtu Unii można się tu dopatrywać nawiązania do idei Uroczystej Deklaracji ze Stuttgartu (19.06.1983) i projektu Konstytucji Unii Europejskiej przyjętego przez PE 14.02.1984 r.

<sup>11</sup> Zob. Komunikat Sekretariatu Europejskiego UKIE (podobnie jak inne dane o UE – mało precyzyjny i za rzadko aktualizowany) – <http://www1.ukie.gov.pl/uk.nsf>, a także „Gazeta Wyborcza” 27.05.2003.

<sup>12</sup> Jest to sprzeczne z zasadą *point of no return*, wyrażoną w orzeczeniu w sprawie 7/71 oraz w innych wyrokach Trybunału Sprawiedliwości. Może także oznaczać (w przypadku wystąpienia większości państw) likwidację Unii.

wyłącznych UE działania Unii muszą respektować zasadę subsydiarności<sup>13</sup>. Konstytucja oraz prawo przyjmowane przez instytucje ma pierwszeństwo i nadrzędność nad prawodawstwem krajowym.

Państwa członkowskie powinny podejmować wszelkie środki dla realizacji obowiązków wynikających z Konstytucji oraz z aktów instytucji UE, dla których wykonywania ustanowiono adekwatne kompetencje Unii i jej instytucji.

Konstytucja przewiduje następujące kategorie uprawnień Unii: kompetencje wyłączne, kompetencje wykonywane wspólnie (dzielone) z państwami członkowskimi, kompetencje koordynacyjne (polityka gospodarcza i zatrudnienia), a także – do definiowania i implementacji Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, w tym obrony oraz kompetencje do prowadzenia i koordynacji przewidzianych w Konstytucji akcji pomocowych. Są one wykonywane w sposób uregulowany szczegółowo w postanowieniach części III Konstytucji.

Do kompetencji wyłącznych Unii zaś zaliczono sfery: polityki monetarnej strefy Euro, wspólnej polityki handlowej, unii celnej oraz zachowania biologicznych zasobów zgodnie z zasadami z polityki rybołówstwa, a ponadto zawieranie porozumień międzynarodowych w zakresie przewidzianym aktami legislacyjnymi Unii oraz koniecznym do wykonywania kompetencji wewnętrznych lub wywołujących skutki wewnętrzne<sup>14</sup>. Przy kompetencjach dzielonych zarówno państwa, jak i Unia mogą podejmować wiążące decyzje prawne, jednak (przy równoległych działaniach) wola wyrażona przez UE oznacza tu skorzystanie z prawa pierwszeństwa.

#### IV. POSTANOWIENIA PODSTAWOWE KONSTYTUCJI (CZĘŚĆ I)

W obecnym systemie elementem spajającym wszystkie struktury UE/WE oraz regulacje traktatowe i prawa wtórnego są jednolite ramy prawne i instytucjonalne. W sensie prawnym jednolitość (i bogactwo regulacji prawnych) gwarantował *acquis communautaire*. Natomiast instytucje główne i pomocnicze służyły (na zasadzie równych praw i równego dostępu) zarówno Wspól-

---

<sup>13</sup> Jest to ważna modyfikacja treści obecnie obowiązujących zasad proporcjonalności oraz subsydiarności – por. J. G a l s t e r, C. M i k, op. cit., s. 166 i n., C. Mik, op. cit., s. 129 i n. oraz K. M y s z o n a, op. cit., s. 17 i n.

<sup>14</sup> Zob. teksty projektów Konstytucji: Conv 820/03, EN, s. 2 n. oraz Conv 850/03, EN, s. 3 n.

notom, jak i Unii. Przewidziane Konstytucją zerwanie z tymi zasadami nie gwarantuje jeszcze, że nowy system będzie prostszy lub lepszy od starego.

Uprzednio wskazano na wątpliwości co do brzmienia nazwy Traktatu wprowadzającego Konstytucję. Nie budzi natomiast wątpliwości podział treści część I Konstytucji, w której uregulowano: definicję i cele Unii (tytuł I), prawa podstawowe i obywatelstwo (II), kompetencje Unii i ich wykonywanie (III, V), instytucje UE (IV), jej życie demokratyczne (VI), finanse Unii (VII), UE i jej bezpośrednie otoczenie (VIII) oraz członkostwo Unii (IX).

Większość przepisów Konstytucji zredagowano w sposób podniosły (uroczysty), a czasem i metaforyczny, co może nawet sprawiać wrażenie braku przywiązywania większej wagi do precyzji sformułowań oraz ich zakresu<sup>15</sup>. Dlatego można nasuwać się przypuszczenie, że poszczególne przepisy noszą więcej cech typowych dla uroczystych deklaracji niż dla aktu prawnego. Jest to szczególnie widoczne w I i II części projektu. Na przykład w tytule I art. I-1.1 omawiany akt stwierdza, że: „Odzwierciedlając wolę obywateli i Państw Europy, Konstytucja ustanawia Unię Europejską<sup>16</sup>, której państwa członkowskie powierzają kompetencje potrzebne do uzyskiwania wspólnych celów”. „Dzięki” takiej redakcji (nawet akceptując podniosły i ogólny „ton”) nie wiemy, czy chodzi tu o wspólne cele obywateli, państw, Konstytucji, czy też Unii. Poza tym bezpodstawne powoływanie się na „wolę obywateli”, przy wysokim i rosnącym na Zachodzie eurosceptycyzmie, jest przejawem pewnej dowolności sformułowań, chyba że miano na myśli konieczność przyjęcia tego aktu *ex post* (w trybie konstytucyjnym) przez wszystkie państwa. Ale i wtedy takie przyjęcie nie jest bezpośrednim wyrazem woli obywateli.

Ponadto Konstytucja nie może odzwierciedlać woli ani wszystkich obywateli, ani wszystkich państw naszego kontynentu, gdyż jej źródła materialne muszą być ograniczone tylko do obszaru UE. Ponadto Konstytucja nie może ustanawiać czegoś, co już istnieje, czyli Unii Europejskiej. A jeśli już to czyni, to powinna zdefiniować i unormować różnice między starą i nową Unią. Poza tym państwa już raz przekazały uprawnienia, a ponowne przekazanie sugerowałoby, że poprzednie jest nieważne, modyfikowane lub podlega reasumpcji. Jeśli tak nie jest (a Konstytucja milczy na ten temat), należałoby precyzyjnie oddzielić skutki i zakres obecnego nowego przekazania (przyjętego w Konstytucji). Ponadto zakres „ponownego” przekazania, który – jak

---

<sup>15</sup> Stanowi to zerwanie z tradycją redakcji przepisów w traktatach założycielskich, gdzie za najważniejszą uważano treść merytoryczną i precyzję sformułowań.

<sup>16</sup> Choć, stosownie do brzmienia nazwy, powinna ustanawiać Europę.

wynika z przepisów – jest formalnie ograniczony tylko do wspólnych celów państw (co może być mało ściśle i określać dyskusyjny zakres), choć z treści całej Konstytucji wynika, że zakres przekazania jest szerszy niż dotąd... Z powyższego oglądu wynika, że taka redakcja artykułu I-1.1 proponuje niezbyt jasne treści, zapisane w sposób bardzo daleki od precyzji oraz mogący rodzić nieporozumienia konflikty i spory, a takie zjawiska nie powinny występować przy implementacji poprawnie sformułowanego aktu prawnego.

Podobne uwagi można odnieść do art. I-2. Dawniejsza redakcja art. 6 ust. 1 TUE w sposób wyraźny nawiązywała do Statutu Rady Europy. Do wymienionych tam elementów (wolność, demokracja, rządy prawa, poszanowanie praw człowieka) w omawianym przepisie dodano „ludzką godność” i „równość”. A w następnym zdaniu podkreślono, że „te wartości są wspólne dla Państw Członkowskich – społeczności opartych na pluralizmie, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności i niedyskryminacji”.

Kolejny artykuł (I-3) w pięciu ustępach określa cele Unii. Są nimi: „pokój i dobrobyt, wolność i bezpieczeństwo obywateli, wzrost ekonomiczny i gospodarka społeczna<sup>17</sup>, rozwój przyjaznych stosunków zewnętrznych oraz uzyskiwanie celów właściwymi środkami w sposób zgodny z Konstytucją”. W porównaniu z art. 2 TUE oraz art. 2 i 3 TWE ujęcie takie jest nazbyt ogólne.

Podstawowe prawa i wolności zostały ujęte w art. I-1 oraz I-7 i 8, a następnie powtórzone w części II oraz III (art. III-7 do 13). Zgodnie z art. I-5 Unia szanuje tożsamość i integralność państw członkowskich, które jednak powinny zapewnić lojalną współpracę z UE, wprowadzić lokalną samorządność oraz działać na rzecz określenia wspólnych celów.

Władza (kompetencja) Unii wynika z przekazania jej przez państwa członkowskie części ich uprawnień władczych. Będzie ona wykonywana zgodnie z zasadami subsydiarności oraz proporcjonalności (art. I-9).

Na prawo Unii (czyli nowy system prawny) składa się Konstytucja oraz akty prawne przyjęte przez Instytucje UE. Ma ono pierwszeństwo przed prawem państw członkowskich (art. I-10), w tym też przed ich (co uprzednio wywoływało czasem wątpliwości) ustawami zasadniczymi. Zostały istotnie rozbudowane kompetencje Unii, które dzielą się na: wyłączne, wspólne (z państwami członkowskimi, zwane też dzielonymi), promocyjno-koordynacyjne, do określania polityki zagranicznej i obrony, pomocowe oraz

---

<sup>17</sup> W tym zwalczanie społecznego wykluczenia, promocja sprawiedliwości i ochrony społecznej oraz spójności.



sektorowe – zgodnie z regulacjami części III (od art. I-11 do art. I-16). W tej ostatniej sferze wprowadzona została zasada elastyczności (fleksybilności, art. I-17). Zakłada ona, że jeśli w działaniu Unii w ramach polityk z części III konieczne jest osiągnięcie celu określonego w Konstytucji, Rada jednogłośnie – na wniosek Komisji i za zgodą Parlamentu – podejmie stosowne środki<sup>18</sup>. Na zasadzie subsydiarności (z art. I-9 ust. 3) Komisja może zwrócić uwagę parlamentowi krajowemu na propozycję wynikającą z art. I-17. Przepisy jednak tak przyjęte nie mogą pociągać za sobą harmonizacji ustawodawstw krajowych, jeśli Konstytucja ją wyklucza.

W art. I-18 do 28 ustanowiono instytucje główne Unii. Wymieniono tu: Parlament Europejski (PE), Radę Europejską (RE), Radę Ministrów (RM), Komisję Europejską oraz Trybunał Sprawiedliwości (TS). Zwraca tu uwagę przywrócenie nazwy „Rada Ministrów”, którą zlikwidował Traktat z Maastricht (jej następczynią była Rada UE), a także pominięcie Trybunału Obrachunkowego, który uznano za „inną instytucję lub ciało” (zapewne omyłkowo, gdyż jako instytucję główną wymieniają go w części III, w art. II-290, 291)<sup>19</sup>. Zawarte w części III regulacje dotyczące poszczególnych instytucji UE, oprócz różnic z ich ujęciem w innych częściach Konstytucji, wykazują również w wielu przypadkach brak precyzji w definiowaniu kompetencji i sposobu funkcjonowania instytucji. Dla przykładu nie określono kadencji sędziów Trybunału Sprawiedliwości, a określenie zasad głosowania jest co najmniej ogólnikowe.

Ponadto dużo słabsza niż poprzednio (bo ograniczona tylko do niezbyt precyzyjnego podziału kompetencji poszczególnych instytucji) jest regulacja zapewniająca równowagę instytucjonalną. Spośród innych zmian w stosunku do obecnych zasad należy również zwrócić uwagę, że ograniczono ilość składów RM, a także (do 15) skład Komisji. Ograniczenia te jednak nie wynikają logicznie z funkcjonalnego brzmienia przepisów.

Art. I-24 określa (choć niezbyt precyzyjnie) zasadę większości kwalifikowanej. Ma ona obowiązywać w decyzjach RE i RM oraz polegać na podejmowaniu decyzji głosami większości państw członkowskich reprezentującej 3/5 ludności Unii, z tym że jeśli decyzje nie są podejmowane na wniosek Komisji lub Ministra SZ, konieczna jest większość 2/3 państw członkowskich, reprezentujących 3/5 ludności. Natomiast ustawy europejskie

---

<sup>18</sup> Jest to wyraźna trawestacja art. 308 TWE, określanego dotąd jako „kompetencje dorozumiane”.

<sup>19</sup> Por. Conv 820/03, EN, s. 6 n. oraz Conv 850, EN, s. 5 n.

i ramowe powinny być przyjmowane według specjalnych procedur legislacyjnych (określonych w części III), choć RE może tu wprowadzić jednomyślnie procedurę legislacji zwykłej. Zrezygnowano tu z mniejszości blokującej (lub ją pominięto), a jednomyślną decyzję uznano za stosunkowo rzadką (choć nie należąca – jak zakładano – do wyjątków).

Konstytucja tworzy nowe kategorie aktów prawnych. Akty prawne UE podzielono na legislatywne (ustawy europejskie i ramowe) oraz nielegislatywne (rozporządzenie, decyzja). W pierwszym przypadku obok procedury współdecydowania PE i RM przyjęto możliwość przyjmowania aktów przez Parlament z udziałem RM (procedura współpracy?). Regulacje delegowane mogą być wydawane przez Komisję (art. I-32 do I-37)<sup>20</sup>. Natomiast specyficzne (specjalne) regulacje mają zastosowanie do wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (w tym obrony) oraz do polityki wolności bezpieczeństwa i sprawiedliwości (art. I-38 do I-41).

Art. I-42 (oraz art. III-226) wprowadza zasadę solidarności, której treść została zmieniona w stosunku do zasad obecnie wiążących<sup>21</sup>. Art. I-42, w sposób bardziej ogólny i wąski niż obecnie, reguluje wzmożoną współpracę państw członkowskich. Natomiast wśród zasad demokratycznych Unii (art. I-44 do I-51) wymieniono: reprezentatywność instytucji, zasadę uczestnictwa, zasadę dialogu z partnerami społecznymi, instytucję Ombudsmana, przejrzystość działania instytucji, ochronę danych osobowych oraz ochronę Kościołów i organizacji niewyznaniowych.

Art. I-52 do I-55 regulują (ogólnie) funkcjonowanie mechanizmów finansowych, w tym budżetu Unii. Swoje stosunki z sąsiadami Unia układa na zasadzie współpracy. Do UE mogą wstąpić wszystkie europejskie państwa, które przestrzegają zasad wymienionych w art. I-1 i I-2 (zob. art. I-55 do I-58).

## V. KARTA PRAW PODSTAWOWYCH (CZĘŚĆ II KONSTYTUCJI)

Karta Praw Podstawowych (KPP) nie zyskała mocy wiążącej. Potrzebę nadania jej rangi aktu prawnego podkreślono m.in. w Akcie Końcowym Konfe-

<sup>20</sup> Conv 820/03, EN, s. 28-32.

<sup>21</sup> W jej ramach mogą być także podejmowane decyzje w sprawie koordynacji pomocy państwu członkowskiemu np. w przypadku ataku terrorystycznego.

rencji w Nicei<sup>22</sup>. Prof. J. Symonides uważa, że zobligowanie instytucji wspólnotowych do stosowania regulacji zawartych w Karcie zapewnia im istotną skuteczność i efektywność. Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznicy Generalni powoływali się już (tzn. do sierpnia 2003 r.) na KPP w swych wystąpieniach przed Trybunałem Sprawiedliwości. C. Mik uznaje, że Karta jest formą uroczystej deklaracji i nie ma mocy prawnie wiążącej. F. Jasiński z kolei, na tle analizy dokumentu (jeszcze przed zakończeniem prac Konwentu), rozważa wszystkie warianty przyszłego losu prawnego tego aktu, optując raczej za stanowiskiem reprezentowanym przez wspomnianych wyżej rzeczników<sup>23</sup>.

W trakcie prac Konwentu z lat 2002-2003 przyjęto *a priori*, bez rozważania kompatybilności tego aktu z pozostałymi regulacjami, że KPP będzie stanowiła drugą część projektowanej Konstytucji UE. Eliminowało to możliwość dyskusji nad kwestią niezgodności merytorycznych i redakcyjnych Karty z pozostałymi częściami Konstytucji. Ponadto (w odnośnych przepisach Konstytucji) nie wykorzystano Karty jako unijnego katalogu praw człowieka, zakładając w art. I-7.2, że Unia będzie dążyć do przystąpienia do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka<sup>24</sup>. Prace redakcyjne nad KPP Konwent ograniczył do wprowadzenia preambuły, podziału tekstu Karty na 7 tytułów oraz zmiany treści art. 51 i 52 (w ramach tytułu *Ogólne zasady interpretacji i stosowania Karty*), co nie usunęło ani jej słabości, ani niskiej kompatybilności z resztą tekstu oraz z *acquis communautaire*... Istotną wartość posiada natomiast (opracowany przez odpowiednią komisję Konwentu) komentarz do poszczególnych postanowień Karty<sup>25</sup>. Choć w jego treści użyto wiele sformułowań nasuwających wątpliwość co do zgodności z postanowie-

---

<sup>22</sup> Zob. „L'Unità Europea” nr 321-22 (novembre-dicembre 2000), s. 11-13 oraz „Gazeta Wyborcza” z 8.12.2000, s. 5.

<sup>23</sup> Por. J. S y m o n i d e s, *Unia Europejska – państwo – region. Nowe pojmowanie subsydiarności i suwerenności*, [w:] *Unia Europejska. Nowy typ wspólnoty międzynarodowej*, red. E. Halizak, S. Parzymies, Warszawa 2002, s. 49-57; J. S y m o n i d e s, M. S y m o n i d e s, *La Charte des droits fondamentaux*, „Relation Internationales. Stosunki Międzynarodowe” (wyd. specjalne), czerwiec 2002, s. 112 i n.; F. J a s i ń s k i, *Nabycie mocy prawnie wiążącej przez Kartę Praw Podstawowych. Kilka uwag teoretycznych*, PPE nr 1 z 2003 r., s. 8 n. oraz opracowanie A. Wyrozumskiej w *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, pod red. J. Barcza (Warszawa 2002, s. 344 n.).

<sup>24</sup> A także według art. I-3.4, że Unia będzie respektować wszystkie prawa wynikające z Karty Narodów Zjednoczonych – zob. Conv 850/03.

<sup>25</sup> Część II Konstytucji – KPP składa się z 54 artykułów, numerowanych od II-1 do II-54. Zob. Conv 820/03, s. 48 i n.

niami pozostałych części Konstytucji (na co wskazywano uwagę w rozdziale XIV).

KPP jako część Konstytucji powtarza i rozwija wiele odnośnych postanowień części I, a niektóre jej przepisy są z kolei powtarzane w części III (przy braku wzajemnej synchronizacji).

#### VI. CZĘŚĆ III KONSTYTUCJI UE (PRZEPISY SZCZEGÓŁOWE)

Część III Konstytucji UE jest najbardziej obszernym dokumentem w ramach jej projektu. Składa się z 342 artykułów, pogrupowanych w 7 tytułach. Tytuły dzielą się zaś na rozdziały, sekcje i podsekcje<sup>26</sup>. Poszczególne tytuły regulują następujące problemy: ogólne zasady stosowania, niedyskryminacja i obywatelstwo, polityka i działanie wewnętrzne, stowarzyszenie z krajami i terytoriami zamorskimi, działania zewnętrzne Unii, Funkcje Unii oraz postanowienia wspólne. Najobszerniejszy zespół przepisów przynosi tytuł III, regulujący rynek wewnętrzny, politykę gospodarczo-walutową oraz tzw. polityki sektorowe oraz akcje koordynacyjne i uzupełniające (łącznie 171 przepisów). Kolejną obszerną partią przepisów jest tytuł VI, regulujący zagadnienia instytucjonalne i finansowe (98 artykułów).

Generalnie część III Konstytucji pomieszcza niemal wszystkie te regulacje, które istnieją dotąd w Traktacie o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej (TWE), ale w nowym ujęciu redakcyjnym. Przeniesiono do niej także większość (przeredagowanych) przepisów Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), w tym zwłaszcza dotyczące „obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości” (tytuł III, rozdz. IV). Jednakże trudno się oprzeć wrażeniu, że – w stosunku do przepisów TWE i TUE – ta nowa redakcja przepisów polega głównie na mechanicznym uproszczeniu ich tekstu. Odrzucono zostały podstawowe zasady Traktatu z Nicei (a szerzej – obowiązujące w *acquis communautaire*)<sup>27</sup>. Trudno tu odnaleźć elementy przejrzystości i jasności (co początkowo zakładano jako główny cel reformy), czyli syntetycznego podejścia do problemu i wzajemnego powiązania regulacji, a więc tych cech, które decydują o tworzeniu ze zbioru przepisów spójnego systemu regulacji prawnej.

---

<sup>26</sup> Systematyka taka była stosowana dotychczas w traktatach założycielskich. Por. np. T. B i e r n a t, *Wspólnota prawa. O osobliwościach systemu europejskiego*, Toruń 2002, s. 20 n. Zob. też C. M i k, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. I, Warszawa 2000, s. 184 n.

<sup>27</sup> Por. S. P a r z y m i e s, *Reformy instytucjonalne Unii Europejskiej w Traktacie z Nicei*, SM 2000, nr 4 s. 5-26.

W nowej redakcji nie wzięto pod uwagę również faktu, że przepisy TWE, TEWEA i TUE są „obudowane” orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości oraz prawem wtórnym. Według nowych przepisów nie ma podstaw, by uznać możliwość dalszego obowiązywania obu tych kategorii. A sytuacja taka musi wykluczać może sprawne funkcjonowanie nowych grup przepisów<sup>28</sup>.

Ponadto do tekstu części I i III wprowadzono nowe regulacje, w tym m.in.:

– ustanowienie nowych aktów prawnych Unii: ustawy europejskie, europejskie ustawy ramowe, europejskie rozporządzenia, europejskie decyzje oraz rozporządzenie i opinie (art. I-32);

– likwidację podziału na trzy filary, a także powrót współpracy w sferze problematyki obecnego III filara do poziomu ustalonego przez traktaty z Amsterdamu lub nawet Maastricht;

– odrzucenie wspólnotowego dorobku prawnego (*acquis communautaire*), które musi prowadzić do niestabilności (braku pewności) prawa oraz konfliktów prawnych, strukturalnych i sukcesyjnych;

– zerwanie z dotychczasową zasadą demokracji narodów (która uznawała możliwie równe prawa poszczególnych państw członkowskich, co dawało im realną możliwość wpływania na funkcjonowanie UE/WE)<sup>29</sup>. Zgodnie z Konstytucją decydujący wpływ na strategię i funkcjonowanie UE będą miały Niemcy i Francja<sup>30</sup> oraz (w mniejszym stopniu) W. Brytania, a Włochy zachowają część swoich wpływów. W istotnym stopniu (w związku z odrzuceniem regulacji Traktatu z Nicei) spadnie znaczenie i wpływy pozostałych państw. W stosunku do państw nowych można tu mówić o rewizji traktatu akcesyjnego.

#### VII. PRZEPISY OGÓLNE I KOŃCOWE (CZEŚĆ IV KONSTYTUCJI). PROTOKOŁY

W części czwartej projektu Konstytucji uregulowano symbole Unii (art. IV-1, choć Konwent wyrażał opinię, że lepiej byłoby je umieścić w czę-

<sup>28</sup> Por. Conv 820/03, EN, s. 6 n. oraz Conv 850, EN, s. 5 n.

<sup>29</sup> Por. Conv 820/03, s. 20 n. oraz Conv 850, s. 61 n.

<sup>30</sup> Por. H. M a h o n y, *Franco-German plan sparks mixed reaction in Europe*, „EUobserver” z 10.12.2002 (reakcje te nie zostały nagłośnione w Polsce); *Franco-German contribution to the European Convention on the institutional structure of the Union*, Paris–Berlin, 15.01.2003.

ści I<sup>31</sup>), położenie kresu mocy wiążącej wcześniejszych traktatów założycielskich (TU, TWE, TWEA, art. IV-2) przy kontynuacji praw i obowiązków WE i UE wynikających z umów międzynarodowych (art. IV-3) oraz zakres stosowania Traktatu wprowadzającego Konstytucję (IV-4). Zakres ten ma obejmować wszystkie dziedziny funkcjonowania UE. Ma on być też stosowany we wszystkich państwach członkowskich i podległych im terytoriach z nielicznymi wyjątkami (np. brytyjskich baz wojskowych na Cyprze). Omawiany Traktat szanuje istnienie unii regionalnych. Jego integralną częścią są załączone doń protokoły (art. IV-5, 6). Jeden z protokołów<sup>32</sup> regulować ma warunki, na jakich pozostaną w mocy akty prawne instytucji wydane na podstawie poprzednio obowiązujących traktatów. Oznacza to, że niektóre przepisy starego systemu zostaną – pod określonymi warunkami – uznane za wiążące w nowym systemie. Akapit 2 omawianego artykułu (IV-3) stanowi ponadto, że „orzecznictwo TS WE pozostanie w mocy jako źródło interpretacji prawa unijnego”. Problem z właściwym stosowaniem tego przepisu polega na tym, że wspomniane orzeczenia TS odnoszą się do starego systemu (w tym innego stanu faktycznego i prawnego), w związku z tym nie powinny być stosowane do przepisów i *causów* nowego systemu (chyba że określone zostaną aktem ustawowym szczegółowe zasady takiego stosowania). Należałoby więc uznać ten przepis za sprzeczny i z zasadami Konstytucji, i z zasadami stosowania orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości.

Ponadto ściśle określenie zakresu kontynuacji praw i obowiązków wynikających z umów międzynarodowych zawartych przez WE/UE pod rządami TWE, TUE, TEWEA i TEWWiS będzie o tyle skomplikowane, że odwołują się one zawsze do tych traktatów założycielskich (szerzej *acquis communautaire*), które przestaną obowiązywać w momencie wejścia w życie Konstytucji, zwłaszcza że w momencie tym zaczną jednocześnie obowiązywać nowy system prawny, niekompatybilny z prawem uprzednio obowiązującym.

Zasięg terytorialny przepisów Konstytucji określa najbardziej rozbudowany w tej części (6 ustępów) art. IV-4. Przepis ten stanowi m.in., że specjalne regulacje przewidziane w tytule IV części III Konstytucji będą stosowane do krajów i terytoriów zamorskich wymienionych w Aneksie II TWE. Oznacza

---

<sup>31</sup> Tak stwierdził Konwent w przypisie 1 do części IV projektu – Conv 850/03 EN, s. 222.

<sup>32</sup> Razem z projektem Konstytucji zostały przygotowane trzy protokoły i jedna deklaracja (zob. niżej). Zob. Conv 820/03, EN, s. 62-71.

to więc obowiązywanie tego elementu TWE, które jest wprawdzie sprzeczne z zasadami Konstytucji, ale wyjątek może być uznany za *lex specialis*.

Następne artykuły normują procedury rewizji Traktatu (art. IV-7), ratyfikacji i wejścia w życie<sup>33</sup> (art. IV-8) oraz języki oficjalne (art. IV-10) i czas trwania (art. IV-9). Przepisy te zachowują wszystkie istniejące dotąd rozwiązania, w tym dotyczące procedury zmiany Traktatu, jego obowiązywania na czas nieokreślony oraz zasady języków narodowych jako oficjalnych<sup>34</sup>.

Do projektu Konstytucji zostały dołączone trzy protokoły (mające stanowić jej integralną część): 1. Protokół nt. roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej (przewidujący współdziałanie, w tym ich informowanie o zamierzonej legislacji z sześciotygodniowym wyprzedzeniem oraz możliwe dopuszczenie do prac RM); 2. Protokół nt. stosowania zasad subsydiarności i proporcjonalności; 3. Protokół nt. reprezentacji obywateli w Parlamencie Europejskim oraz ważenia głosów w Radzie Europejskiej i Radzie Ministrów. Do tego ostatniego protokołu dołączono Deklarację, która dotyczy jego realizacji w stosunku do Bułgarii i Rumunii.

Należy zwrócić uwagę na bardzo długie, bo pięcioletnie od momentu podpisania przez szefów rządów, *vacatio legis* Konstytucji. Okres ten może jednak pełnić głównie funkcje poznawcze, gdyż – wobec wprowadzenia nowego systemu aktów prawnych – nie będzie możliwe wcześniejsze wydanie regulacji ułatwiających proces implementacyjny.

### 1. Aspekty prawnotraktatowe Konstytucji

Przyjęcie przez państwa członkowskie rozwiązań normatywnych zaproponowanych w projekcie Konstytucji UE zmieni kształt unormowań obecnego prawa traktatów, funkcjonujących w systemie wspólnotowym. Po odrzuceniu obecnych traktatów założycielskich oraz *acquis communautaire* niewiele pozostanie z zasad oraz specyfiki unormowań systemu, który można by obecnie uznać za wspólnotowe prawo traktatów. W jego miejsce wejdą regulacje w większości typowe dla zasad zawierania umów przez organizacje

---

<sup>33</sup> Mimo ustalenia połowy 2009 roku jako momentu wejścia w życie Konstytucji, omawiany projekt pozostawił tę kwestię do rozstrzygnięcia przez Konferencję Międzyrządową – zob. Conv 850/03, EN, s. 223.

<sup>34</sup> Zob. projekty przepisów zawarte w Conv 820/03, EN, s. 30 n. oraz Conv 850/03, EN, s. 222 n.

międzynarodowe o charakterze ogólnym. Za niepokojący można uznać fakt, że regulacje prawnotraktatowe nie stanowiły dotąd, w trakcie prac nad Konstytucją, przedmiotu większego zainteresowania Konwentu i państw członkowskich. A przecież to właśnie umowy międzynarodowe stanowią o charakterze i pozycji każdej z organizacji międzyrządowych, a także o zakresie zobowiązań państw członkowskich.

Odnośnie do rozwiązań prawnotraktatowych decydujące znaczenie mają przyjęte w Konstytucji regulacje: przyznanie Unii pełni *ius tractatum* oraz wprowadzenie nowego podziału kompetencji między Unię i państwa członkowskie (artykuły od I-9 do I-16). Regulacje te określają zasady zawierania umów międzynarodowych przez UE, w ramach Unii oraz przez państwa członkowskie UE. Unia działa w zakresie kompetencji przekazanych jej przez państwa członkowskie (zasada przekazania), w ramach kompetencji wyznaczonych przez Konstytucję dla efektywnego osiągnięcia wyznaczonych celów (zasada proporcjonalności). Tak określone zostały kompetencje wyłączne UE. Poza ich sferą Unia kieruje się zasadą subsydiarności. A wszystko to przekłada się także na reguły zawierania umów międzynarodowych.

Zgodnie z omawianym projektem państwa członkowskie powinny podejmować wszelkie środki, w tym umowne (traktatowe), dla realizacji obowiązków wynikających z Konstytucji oraz z aktów przyjmowanych przez instytucje UE.

Konstytucja przewiduje następujące grupy uprawnień Unii do zawierania traktatów, które mogą być wykonywane w ramach następujących kompetencji konstytucyjnych: kompetencje wyłączne, kompetencje dzielone z państwami członkowskimi (UE korzysta tu z pierwszeństwa), kompetencje koordynacyjne (polityka gospodarcza i polityka zatrudnienia, gdzie decyzje podejmowane za zgodą państw-członków UE), a także kompetencje do definiowania i implementacji Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz obrony, jak też do prowadzenia i koordynacji (określonych w Konstytucji) akcji pomocowych (decydujące znaczenie mają stanowiska państw). Są one wykonywane w sposób określony szczegółowo w odnośnych postanowieniach części III Konstytucji. Ponadto również wystąpienie z Unii ma następować na podstawie traktatowej<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> Takie rozwiązanie nie było dotąd znane w praktyce organizacji międzynarodowych. Jeśli statut przewidywał wystąpienie, to warunkiem skuteczności takiej notyfikacji państwa było jej przyjęcie przez uprawniony organ GO (zazwyczaj złożony z przedstawicieli wszystkich członków, np. typu zgromadzenie).



W tym miejscu należy ponadto podkreślić, że (o ile dawniej ogólne zasady prawa powodowały przechodzenie podstawowych zasad ujętych w zawartych umowach międzynarodowych do *acquis*, wiążąc zarazem ze sobą rozmaite regulacje i rozwiązania traktatowe) obecnie wszystkie zawierane umowy będą funkcjonować niezależnie od siebie. Może to okazać się niekorzystne dla spójności i efektywności nowego systemu.

Do wyłącznych kompetencji traktatowych Unii w nowym systemie należą będą sfery: polityki monetarnej strefy Euro, wspólnej polityki handlowej, unii celnej, zachowania biologicznych zasobów zgodnie z polityką rybołówstwa oraz zawierania porozumień międzynarodowych przewidzianych aktami legislacyjnymi Unii w zakresie koniecznym do wykonywania kompetencji wewnętrznych lub wywołujących skutki wewnętrzne. To ostatnie rozwiązanie należy uznać za nową wersję teorii domniemania kompetencji (szerzej zob. rozdz. VIII i IX pracy), z tym że zamiast domniemania kompetencji zewnętrznej do zawierania umów określanych na podstawie kompetencji wewnętrznych, przyjęto prawo do zawierania umów służących realizacji kompetencji wewnętrznych instytucji UE lub wydanych przez nie aktów prawnych, jeśli ma to służyć ich implementacji. Tak ujęta regulacja ma ściślej określony i dużo węższy zakres niż aktualnie obowiązująca. Warto jednak podkreślić, że podobnych kompetencji nie dopuszcza ani konwencja prawa traktatów z 1986 r., ani obecna praktyka traktatowa organizacji międzynarodowych...

Kolejną różnicę między unormowaniem obecnym a wprowadzanym przez Konstytucję stanowi sposób określenia kompetencji instytucji (organów) do zawierania umów międzynarodowych. Obecnie regulacje w tej sferze są bardzo precyzyjne i bogate; składają się na nie normy traktatów założycielskich (w tym dotyczące akcesji, umów stowarzyszeniowych i handlowych), orzecznictwo, ogólne zasady prawa, procedury (zgodności i zmiany traktatów) i kompetencje organów. Nowe regulacje są wprawdzie prostsze, ale za to bardziej ogólne i mniej precyzyjne. Mogą one znacznie utrudnić proces zawierania umów, chyba że stosowana będzie stara praktyka, interpretacje i orzecznictwo, ku czemu nie ma podstaw prawnych.

Założenia (w tym deklaracje) towarzyszące Konstytucji przewidują, że wszystkie powyższe regulacje wejdą w życie w połowie 2009 r., przy czym omawiany akt – zakładając ogólną kontynuację zobowiązań traktatowych WE i UE – nie zawiera szczegółowych przepisów przejściowych i kolizyjnych. Może to w przyszłości rodzić problemy w sferze realizacji zarówno suk-

cedowanych umów, jak i powiązanych z nimi dawnych aktów i zasad prawnych (szerzej: regulacji *acqius communautaire*).

Przy tym należy podkreślić, że taka zasada sukcesji, jaką przyjęto w art. IV-3, jest sprzeczna z powszechnym prawem traktatów oraz prawem międzynarodowym, zwłaszcza w stosunkach zewnętrznych, tym bardziej że Konstytucja stanowi, iż Unia Europejska jest organizacją nową. Wspomniane systemy bowiem przyjmują zasadę, że na wejście przez nowy podmiot w prawa strony traktatu (w przypadku braku umowy dewolucyjnej) muszą wyrazić zgodę pozostałe strony umowy. Można więc przyjąć, że sprzeciw któregośkolwiek z państw trzecich na kontynuację umowy z udziałem nowej UE (zamiast dotychczasowych WE/UE) czyni bezskutecznymi regulacje sukcesyjne przewidziane w Konstytucji, gdyż relacje te regulowane są przez prawo międzynarodowe (powszechne prawo traktatów).

Ponadto przyjęta w Konstytucji zasada ogólnej i pełnej sukcesji (art. IV-3 ak. 1) jest sprzeczna z wieloma elementarnymi unormowaniami tego aktu. Chodzi tu o odrzucenie TWE, TUE i TEWEA, odejście od podstawowych zapisów Traktatu z Nicei, a także rewizja wielu warunków przystąpienia państw nowych, przyjętych w ostatnim traktacie akcesyjnym<sup>36</sup>.

Trzeba również zaznaczyć, że po przyjęciu przepisów omawianej Konstytucji (wraz z regułą odrzucenia przepisów starego systemu) brak normy określającej, czy i jakie regulacje będą obowiązywać w okresie między wygaśnięciem starych a wydaniem nowych, zgodnych z Konstytucją aktów prawnych, może okazać się bardzo dotkliwym – dla funkcjonowania nowego systemu – niedostatkiem.

Można zakładać (ale jest to tylko przypuszczenie), że zasada kontynuacji zawartych przez WE/UE umów międzynarodowych przewidziana w art. IV-3 tej Konstytucji, która wejdzie w życie po przyjęciu obecnego projektu Konstytucji UE, niezależnie od szczegółowych norm w niej ustalonych, zostanie uznana za jako implikująca akcesoryjne korzystanie z reguły *wspólnotowego prawa traktatów* (szerzej: *acqius communautaire*) przy wykładni i stosowaniu tych umów. Za taką interpretacją może przemawiać akcesoryjnie omówiony uprzednio akapit 2 art. IV-3.

Ważnym aspektem, na który wskazuje w swych pracach J. Klabbers<sup>37</sup>, jest konstatacja, że pięćdziesięcioletnie stosowanie regulacji wspólnotowych

---

<sup>36</sup> Por. Ch. Grant, D. Keohene, op. cit.; Grevi, *An Integrated Presidency*; R. Arnold, *Perspektywy prawne*. Zob. też T. Bernat, *Wspólnota prawa. O osobliwościach systemu europejskiego*, Toruń 2002, s. 239 n.

<sup>37</sup> Por. J. Klabbers, *Re-inventing the law of treaties; the contribution of the EC Courts*, NYIL 1999, No 300, s. 48 n.

w sferze prawnotraktatowej powinno być uznane za istotny wkład w rozwój powszechnego prawa traktatów, zwłaszcza sfery praktyki traktatowej organizacji międzynarodowych. Ale nie tylko, gdyż dzięki skutkom *acquis communautaire* wywierały one też wpływ na praktykę traktatową państw członkowskich w stosunkach wzajemnych, a także z innymi państwami i z organizacjami międzynarodowymi.

#### VIII. WSPÓLNOTOWE A UNIJNE PRAWO TRAKTATÓW

We wspólnotowym systemie prawnym zdolność traktatową posiadają przede wszystkim Wspólnoty. Jednakże od czasu wejścia w życie TUE rosnącą ciągle (zwłaszcza po Amsterdamzie) rolę odgrywa zawieranie umów przez Unię Europejską, która nie mając podmiotowości prawnej, korzysta ze zdolności do zawierania umów. Wspólnotowe prawo traktatów znacznie ogranicza zdolność traktatową państw członkowskich (na rzecz WE), wprowadza podział kompetencji traktatowych między państwa a Wspólnoty, a na państwa nakłada obowiązek współdziałania przy wykonywaniu tych kompetencji. Wspólnotowe prawo traktatów określa także specyficzne procedury zawierania, implementacji i stosowania umów międzynarodowych, z poszanowaniem *acquis communautaire*. Może to rodzić (jak w przypadku konwencji praw człowieka) odpowiedzialność państw za skutki prawa wspólnotowego.

Istnieją różnice w określeniu pojęcia umowy międzynarodowej w KPT oraz we wspólnotowym prawie traktatów. System wspólnotowy bowiem przywiązuje większą wagę do treści umowy, pozostawiając także instytucjom pewne możliwości działania.

We Wspólnotach istnieje bardziej skomplikowany zakres zobowiązań państw wynikających z umowy. Jak wskazał Trybunał Sprawiedliwości w sprawie *Kupferberg*, „państwa członkowskie wypełniają zobowiązania nie tylko w stosunku do państwa trzeciego, ale również i przede wszystkim wobec Wspólnoty, która przejęła na siebie odpowiedzialność za prawidłowe i rzetelne wykonanie umowy”<sup>38</sup>.

System wspólnotowy zakłada też wprowadzanie jego norm do porządków krajowych. To połączenie z prawem krajowym sprawia, że zapewnione jest „podwójne” przestrzeganie i kontrola postanowień umów międzynarodowych.

---

<sup>38</sup> Cyt. za: M i k, *Prawo międzynarodowe. Materiały*, s. 386.

Z kolei kategorie „zasad konstytucyjnych wspólnych dla państw członkowskich oraz ogólnych zasad prawa” pozwalają na przechodzenie istotnych norm ustalonych w sposób traktatowy przez państwa członkowskie do wspólnotowego systemu prawnego.

Konferencja Międzyrządowa, rozpoczęta w październiku 2003 r., powinna podjąć decyzje w sprawie przyjęcia opracowanego przez Konwent projektu Konstytucji UE<sup>39</sup>, co umożliwi jej podpisanie, akceptację przez państwa i wejście w życie w 2009 r., Konstytucja ta przewiduje nadanie podmiotowości międzynarodowej Unii (traktowanej jako nowy podmiot), modyfikację zakresu uprawnień traktatowych UE, utworzenie nowych organów (instytucji) władnych w sferze traktatowej, zwłaszcza Przewodniczącego Rady i Ministra Spraw Zagranicznych<sup>40</sup>. Ustalono też nowy podział kompetencji między Unią a państwami członkowskimi. Nowe regulacje oznaczają zarazem odrzucenie *acquis communautaire* i ustanowienie nowego porządku prawnego (prawa unijnego), a tym też nowych kategorii aktów prawnych. Przy sukcesji umów pomocniczo przewidują stosowanie orzecznictwa (a domyślnie także *acqui*). Nowe regulacje są ogólne i mało precyzyjne. Zachowane zostaną zasady nadrzędności i pierwszeństwa oraz subsydiarności i proporcjonalności prawa unijnego. Wszystko to oznacza utrzymanie obecnego szerokiego i złożonego zakresu zobowiązań traktatowych państw członkowskich, w tym ich odpowiedzialności za narzucone skutki prawa unijnego.

W praktyce, wbrew regulacjom formalnym, będzie istnieć kontynuacja obecnych instytucji i zasad praktyki prawnej. Tak więc, mimo formalnego odrzucenia wspólnotowego prawa traktatów jako systemu, większość jego rozwiązań i regulacji będzie stosowana. Choć znane obecnie uregulowania nie dają podstaw do wyodrębniania unijnego prawa traktatów.

---

<sup>39</sup> Projekt ten Konwent przyjął 13.06.2003 r., a przedstawiono go Radzie Europejskiej 20.06.2003 r. na szczycie w Salonikach. Zob. <http://europa.eu.int/index.htm>; [http://europa.int/comm/index\\_de.htm](http://europa.int/comm/index_de.htm); <http://ue.eu.int/de/summ.htm>.

<sup>40</sup> Zdecydowanie RFN i Francji, aby zapobiec wprowadzeniu zmian pozwalało przewidywać przed rozpoczęciem Konferencji, że tekst Konstytucji będzie przyjęty z niewielkimi poprawkami, niezależnie od zastrzeżeń państw średnich i małych (żądających głównie utrzymania systemu głosowania z Nicei oraz ich reprezentacji w Komisji), Komisji i EBC. Komisja żąda: a) zmniejszenia liczby decyzji z prawem weta państw; b) zniesienia weta w sprawie podatków pośrednich i od przedsiębiorstw; c) znieść prawo weta przy uchwalaniu budżetu Unii, a także d) przy przyszłych zmianach Konstytucji. EBC żąda zaś sprecyzowania swojej niezależności, gwarancji stabilności cen i roli banków centralnych. Zob. [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int), komunikaty Sekretariatu Europejskiego UKIE <http://www1.ukie.gov.pl/uk.nsf> oraz omówienia kwestii w „Gazecie Wyborczej” z 27.05.2003 i 19.09.2003.

## IX. INTERESY POLSKI I PAŃSTW NOWYCH A PRZEPISY KONSTYTUCJI

Projekt Konstytucji realizuje idee postulowane głównie przez RFN i Francję oraz korzystne dla tych państw<sup>41</sup>. Podział głosów i kształt procesów decyzyjnych ułatwia sterowanie UE (a więc zwiększa jej efektywność) przez te dwa państwa, lecz jest niekorzystny dla interesów pozostałych państw. Zrywa on ze wspólnotową, funkcjonującą od 1952 r., zasadą zapewniania demokracji państw w procesie decyzyjnym. Zasada ta dawała każdemu z członków poczucie wpływu na podejmowanie decyzji wspólnotowych.

Znaczna część nowych rozwiązań stanowi również zanegowanie zasad uznawanych przez wszystkie akty prawne od Traktatów Rzymskich do Nicei. Proponowane regulacje są ogólnikowe, nieprecyzyjne, wzajemnie niespójne lub nie powiązane, powtarzające się. Projekt nie zapewnia unormowań przejściowych i końcowych, wystarczających dla sprawnego funkcjonowania struktur UE i całej organizacji jako podmiotu od momentu wejścia w życie Konstytucji do chwili zbudowania elementarnych unormowań w formie przewidzianych w niej nowych aktów.

Należy także podkreślić, że dla nowych państw, a zwłaszcza Polski, warunki przystąpienia do UE według tej Konstytucji są diametralnie różne od tych, które przyjęliśmy w traktacie akcesyjnym. Oznacza to, że tuż po wejściu w życie traktatu akcesyjnego musi zostać zaakceptowana jego (negatywna dla interesów państw nowych, w tym Polski) rewizja? W powyższej sytuacji wielokrotne stawianie przez delegację polską propozycji wprowadzenia do projektu Konstytucji *invocatio Dei*<sup>42</sup> może sprawiać wrażenie, że dla naszych interesów narodowych nie ma ważniejszego problemu, także w kontekście odrzucenia zasad z Nicei.

---

<sup>41</sup> Warto przypomnieć, że pierwszy z tych krajów walczył od lat o przekształcenie struktur UE/WE w strukturę wzorowaną na państwie federalnym, a drugi – konfederalnym. Oba państwa osiągnęły porozumienie w sprawie modelu pośredniego. Por. B i e r n a t, *Wspólnota prawa*, s. 243 n., a także „Monitor Integracji Europejskiej”, 2003, nr 62, s. 147 n.; Ch. G r a n t, D. K e o h e n, op. cit.; G r e v i, *An Integrated Presidency*.

<sup>42</sup> Które – w wydaniu naszej Konstytucji – należałoby raczej nazwać *Invocatio Dei et non-Dei*. Czy takie odwoływanie się do Boga nie kłóci się z katolicką tradycją oraz nauką Kościoła?

## X. KONKLUZJE

Przepisy Konstytucji Europejskiej wynikające z omawianego projektu przewidują ustanowienie nowego systemu prawnego. Nie dopuszczają one przy tym przejścia do tego systemu<sup>43</sup> ani starych, wspólnotowych przepisów (tym bardziej że Konstytucja wprowadza nowy system oraz kategorie aktów prawnych), ani ogólnych zasad prawa, ani też orzecznictwa (odnoszącego się przecież do starych unormowań i na nich bazującego) Trybunału Sprawiedliwości WE. Stanowią one więc definitywne zerwanie z *acquis communautaire* oraz ze wspólnotową tradycją prawną, a nową Unię i jej struktury (instytucje) traktuje jako tworzone od nowa. Oznacza to zarazem, że po wejściu w życie Konstytucji (co równoznaczne jest z kreacją nowego systemu prawnego) nie tylko nie można będzie stosować dawnych norm, ale znika także dawna Unia i Wspólnoty oraz ich instytucje i struktury. Na to miejsce tworzona jest formalnie odrębna nowa Unia i jej instytucje. Jednakże, co należy stanowczo stwierdzić, będzie istniało w początkowych (dostyć długim chyba) okresie zbyt mało regulacji szczegółowych dla zapewnienia funkcjonowania tej nowej Unii i jej instytucji.

Należy wskazać, że odrzucenie *acquis communautaire* oznacza zarazem rezygnację z historycznego dorobku prawnego Wspólnot, w tym z wielkiej tradycji i wiedzy prawniczej. Odrzucenie tych wartości nie służy przy tym uzyskaniu jakichś nowych, istotnych walorów.

Omawiane przepisy Konstytucji nie pozwolą zarazem (m.in. z powodu ich skromności oraz niespójności i braku precyzji tekstu Konstytucji) na zaistnienie jednolitego systemu prawnego. Brak w nim bowiem wielu zasad ustrojowych oraz ogólnych zasad prawa, a także regulacji przejściowych warunkujących funkcjonowanie. Szereg ważnych rozwiązań przyjętych w Konstytucji stanowi przy tym zaprzeczenie elementarnych zasad prawnych obowiązujących przy tworzeniu nowych aktów oraz przy reformie systemu. Chodzi tu o zasadę kontynuacji, wirtualne tworzenie nowej organizacji i struktur, zerwanie z zasadą stabilności i pewności prawnej, a także brak adekwatnych regulacji przejściowych i transformacyjnych.

Jednocześnie wprowadzane Konstytucją formalnoprawne zerwanie z jednolitym systemem prawnym i instytucjonalnym WE nie zakłada zerwania faktycznego. Przeciwnie, milcząco dopuszcza kontynuację starych struktur praw-

---

<sup>43</sup> Zarówno z powodu brzmienia przepisów Konstytucji negujących taką możliwość, jak i z powodu braku odpowiednich przepisów przejściowych i końcowych.

nych i instytucjonalnych. W przypadku starej Unii oraz instytucji WE/UE nie przewiduje się aktu zakończenia ich działalności oraz formalnego przekazania (np. dokumentacji) nowym strukturom, czyli uznaje się, iż zaistnieje (nie przewidziane i nie dopuszczone przepisami) „przejście kontynuacyjne”. Jeszcze bardziej ewidentnym dowodem może tu być, przyjęty oficjalnie przez Konwent, tekst komentarza (wyjaśnień) do części II Konstytucji – Karty Praw Podstawowych. Wyjaśnienia te zakładają, że stare orzecznictwo Trybunału oraz wiele prawnych unormowań zachowają moc wiążącą w nowym systemie. Oba przypadki należy uznać nie tylko za działania *contra legem*, lecz co więcej – za działania sprzeczne z nową Konstytucją oraz łamiące jej postanowienia. Takie podejście do respektowania prawa przez akt konstytucyjny jest zjawiskiem kuriozalnym... Trzeba przy tym zauważyć, że w dyskusji nad problemami w Konstytucji, które wymagają korekty podczas Konferencji Międzypaństwowej, te kwestie nie były w ogóle przez nikogo podnoszone. Z tego należy wnosić, że zmian w tej sferze nie będzie, a więc że zostanie przyjęta Konstytucja dopuszczająca, a nawet zakładająca działania obrażające jej przepisy.

Ponieważ trudno jest założyć, że profesjonaliści przygotowujący tekst Konstytucji popełnili aż tyle błędów, może warto się zastanowić, czy te słabości nie zostały wprowadzone celowo<sup>44</sup>. Przy takich dywagacjach można zadać pytanie: interesom jakich państw może służyć taka sytuacja?

Ponadto przepisy nowej Konstytucji wprowadzają wiele niejasności, sprzeczności i komplikacji, często wynikających m.in. z niestaranności redakcji oraz ogólności, rozbieżności (w poszczególnych częściach) i braku precyzji sformułowań.

Trudno zarazem jednoznacznie stwierdzić, że dokonano uproszczenia regulacji, w tym procedur prawnych, oraz uczyniono system bardziej efektywnym, a więc że zrealizowano te założenia, w imię których podjęto przygotowanie i wprowadzenie projektu Konstytucji.

---

<sup>44</sup> Wykorzystując, istniejący dość powszechnie, podobny poziom pracowitości, sumienności i biegłości prawniczej członków Konwentu, jak w przypadku członków polskiej delegacji.

## BIBLIOGRAFIA

- A r n o l d R.: Perspektywy prawne powstania konstytucji europejskiej, PiP 7/2000.
- B i e r n a t T.: Wspólnota prawa. O osobliwościach systemu europejskiego, Toruń 2002.
- G a l s t e r J., M i k C., op. cit., s. 166 i n.,
- G r a n t Ch., K e o h e n D., op. cit..
- G r e v i G.: An Integrated Presidency for a European Union, „The Europe We Need”, Working Paper, The European Policy Centre, 4.12.2002.
- J a s i ń s k i F.: Nabycie mocy prawnie wiążącej przez Kartę Praw Podstawowych. Kilka uwag teoretycznych, PPE, nr 1, 2003, s. 8 n.;
- K l a b e r s J.: Re-inventing the law of treaties; the contribution of the EC Courts, NYIL 1999, No 300, s. 48 n.
- Konwent Europejski „faza słuchania”. Wybór dokumentów, „Monitor Integracji Europejskiej”, 56/2002, s. 7 n.
- M a h o n y H.: Franco-German contribution to the European Convention on the institutional structure of the Union, Paris–Berlin, 15.01.2003.
- Franco-German plan sparks mixed reaction in Europe, „EUobserver”, 10.12.2002.
- M i k C., op. cit., s. 129 i n.
- M i k C.: Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki, t. I, Warszawa 2000.
- Prawo międzynarodowe. Materiały, s. 386.
- M y s z o n a K., op. cit., s. 17 i n.
- P a r z y m i e s S.: Reformy instytucjonalne Unii Europejskiej w Traktacie z Nicei, SM 2000, nr 4 s. 5-26.
- Rome Declaration of the Convention's Chairman V. Giscard d'Estaing, 18.07.2003.
- S y m o n i d e s J., S y m o n i d e s M.: La Charte des droits fondamentaux, „Relation Internationales. Stosunki Międzynarodowe” (wyd. specjalne), czerwiec 2002, s. 112 n.
- S y m o n i d e s J.: Unia Europejska – państwo – region, nowe pojmowanie subydiarności i suwerenności, w: Unia Europejska. Nowy typ wspólnoty międzynarodowej, red. E. Halizak, S. Parzymies, Warszawa 2002, s. 49-57.
- Treaty establishing a Constitution for Europe, Conv. 850/03. Por też: Conv 820/1/03 Rev 1; Conv 820/03; Conv 847/03; Conv 848/03.
- W y r o z u m s k a A.: Prawa podmiotowe w Unii Europejskiej, [w:] Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe, red. J. Barcz, Warszawa 2002, s. 344 n.



SHORTCOMINGS IN THE JURISPRUDENTIAL CONSTRUCTION  
OF THE EUROPEAN CONSTITUTION AS PREREQUISITES  
FOR APPLYING IT *CONTRA LEGEM*

S u m m a r y

The project of the European Constitution that is formally entitled *Treaty Establishing a Constitution for Europe*, according to the Declaration of Leaken, as a juristic act was supposed to secure democracy and transparency, simplify the norms and ensure effectiveness for the Union, bringing it closer to the citizens. The name of the treaty wrongly suggests that it concerns all the citizens and countries in Europe, although it only concerns the European Union. The project is a compound juristic act. It consists of four loosely connected parts: *Basic Provisions*, *Chart of the Fundamental Rights*, *Policies and Functioning of the Union* and *General and Final Regulations*. However, the regulations contained in them are neither consistent (many regulations are doubled and their contents are contrary), nor complete, and hence they do not form a system, although the Constitution abolishes the communal legal output (*acquis*) and establishes a new order. It also liquidates the division into three pillars and establishes a new Union and its institutions. No regulations biding till now are included *de iure* directly in the new system of the Union law. With abolition of the old norms and lack of new detailed solutions (and with the weakness of the jurisprudential construction), the regulations in the Constitution silently assume a (necessary for the system to function) continuation of the old structures, mechanisms, principles, regulations and interpretations of judicial decisions. However, this is acting *contra legem*, and more precisely – it is anti-constitutional. Despite the disputes that were led, neither the member countries nor institutions of WE/EU paid any attention to it.

*Translated by Tadeusz Karłowicz*

**Słowa kluczowe:** Unia Europejska; Konstytucja dla Europy; Wspólnota Europejska; *acquis communautaire*; prawo wspólnotowe; prawo unijne.

**Key words:** European Union; Constitution for Europe; European Community; *acquis communautaire*; the communal law; the Union law