

KATARZYNA MYSZONA-KOSTRZEWA

CHARAKTER PRAWNY UNII EUROPEJSKIEJ  
NA PODSTAWIE TRAKTATU USTANAWIAJĄCEGO  
KONSTYTUCJĘ DLA EUROPY

1. PORÓWNANIE SYTUACJI PRAWNEJ WSPÓLNOT EUROPEJSKICH  
I UNII EUROPEJSKIEJ

Obecnie Unia Europejska i Wspólnoty Europejskie są konstrukcjami silnie ze sobą powiązаныmi, ale o zróżnicowanym statusie prawnym.

Sytuacja prawna Wspólnot Europejskich jest stosunkowo prosta i zrozumiała. Wspólnoty Europejskie posiadają podmiotowość prawną wynikającą z postanowień traktatów założycielskich, a także zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych. Z formalnego punktu widzenia są odrębnymi organizacjami międzynarodowymi, choć mają wspólne instytucje. Korzystają z wielu uprawnień wynikających z ich podmiotowości w prawie międzynarodowym: mogą zawierać umowy międzynarodowe<sup>1</sup>; mają zdolność przystępowania do organizacji międzynarodowych; posiadają bierne i czynne prawo legacji w stosunkach z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi oraz uczestniczą w konferencjach międzynarodowych (nie ma w tym względzie wyrażnej podstawy prawnej). Mają zdolność do korzystania z przywilejów i immunitetów dyplomatycznych oraz zdolność procesową, obejmującą prawo do występowania z roszczeniami i do ponoszenia odpowiedzialności<sup>2</sup>. Spo-

---

Dr KATARZYNA MYSZONA-KOSTRZEWA – adiunkt w Instytucie Prawa Międzynarodowego, Wydział Prawa i Administracji UW; adres do korespondencji: ul. Krakowskie Przedmieście 1, 00-047 Warszawa.

<sup>1</sup> Wspólnoty Europejskie posiadają zarówno wyraźne, wynikające z Traktatów założycielskich, jak i dorozumiane kompetencje do zawierania umów międzynarodowych.

<sup>2</sup> Zdolność procesową wyraźnie potwierdził Trybunał Sprawiedliwości w Opinii 1/91, Zb.

śród innych organizacji międzynarodowych wyróżnia je charakter ponadnarodowy, a w szczególności prawo do tworzenia prawa, które przyznaje uprawnienia i nakłada obowiązki nie tylko na państwa członkowskie, ale także na obywateli.

Sytuacja prawna Unii Europejskiej wydaje się znacznie bardziej skomplikowana. Unię tworzy się opierając się na Wspólnotach, ale niezwykle trudno jest określić ich wzajemny stosunek. Nie ma jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, czym właściwie jest obecnie Unia. Na pewno nie stanowi państwa. Czy jest organizacją międzynarodową – zdania na ten temat są podzielone. W Traktacie o Unii Europejskiej brakuje przepisu, który potwierdziłby, że Unia posiada osobowość prawną. Część autorów uznaje to za czynnik decydujący, odmawiając jej podmiotowości prawnomiędzynarodowej. Przez innych określana jest ona jako organizacja międzynarodowa o ułomnej osobowości prawnomiędzynarodowej<sup>3</sup> lub „jako specyficzna – *sui generis* – struktura międzynarodowa, składająca się z trzech filarów”<sup>4</sup>. Unia spełnia bowiem inne warunki niezbędne do istnienia organizacji międzynarodowej: działa na podstawie umowy międzynarodowej, która stanowi jej statut, składa się z suwerennych państw, ma stałe organy, choć są one zapożyczone od Wspólnot Europejskich oraz określone cele wykraczające poza cele Wspólnot. Ma także prawo do zawierania umów międzynarodowych.

Od dawna mówiło się o konieczności zwiększenia przejrzystości struktur oraz zasad funkcjonowania Unii. Na razie nie ma zgodności czy cel ten został osiągnięty na podstawie podpisanego 29 października 2004 r. w Rzymie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy (zwanego zazwyczaj Traktatem Konstytucyjnym lub Konstytucją Europejską)<sup>5</sup>. Wejdzie on w życie, jeśli zostanie ratyfikowany we wszystkich państwach członkowskich. Proces raty-

---

Orz. 1991, s. I-6079. Uznał także zdolność ponoszenia odpowiedzialności międzynarodowej m.in. w sprawie nr C-327/91 Francja v. Komisji, w której stwierdził, że, jeśli Komisja nie wykona umowy zawartej przez Wspólnotę, będzie ponosiła odpowiedzialność prawną. Zdolność procesowa i do ponoszenia odpowiedzialności wynika także z umów międzynarodowych, których stronami są Wspólnoty.

<sup>3</sup> C. M i k, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 2000, s. 99-100.

<sup>4</sup> J. B a r c z, *Traktat z Nicei, Zagadnienia prawne i instytucjonalne*, Warszawa 2003, s. 141.

<sup>5</sup> Prace nad jego projektem rozpoczął Konwent 28 lutego 2002 r., a kontynuowała Konferencja Międzyrządowa, która obradowała od października 2003 r. do czerwca 2004 r.

fikacji odbywać się ma zgodnie z obowiązującą w danym państwie procedurą prawną<sup>6</sup>.

## 2. CHARAKTER PRAWNY UNII NA PODSTAWIE TRAKTATU KONSTYTUCYJNEGO

Traktat Konstytucyjny ustanawia Unię Europejską i przyznaje jej osobowość prawną. Tym samym kończy wreszcie dyskusje i dociekania na temat jej charakteru prawnego. Należy to ocenić jako zjawisko niewątpliwie pozytywne. Unia nabywając osobowość prawną zyskuje jednocześnie zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych w stosunkach wewnętrznych w zakresie, w jakim okaże się to niezbędne do jej funkcjonowania, oraz podmiotowość prawa międzynarodowego w stosunkach zewnętrznych.

Traktat określa także symbole Unii. Flagą Unii jest krąg dwunastu złotych gwiazd na niebieskim tle. Jej hymnem jest *Oda do radości z IX Symfonii* Ludwiga van Beethovena. Walutą Unii jest euro.

Nowa Unia zastąpi Wspólnoty Europejskie i Unię Europejską utworzoną przez Traktat o Unii Europejskiej. Konsekwencją takiego rozwiązania jest likwidacja trzech filarów, na które obecnie składają się Wspólnoty Europejskie, wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa oraz współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych. Zgodnie z Traktatem Konstytucyjnym tylko dla wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa zachowano odrębne instrumenty prawne i mechanizm decyzyjny oraz pozostawiono ją w ramach współpracy międzyrządowej.

Unia stanie się organizacją międzynarodową otwartą warunkowo dla wszystkich państw europejskich, które szanują jej wartości i zobowiązują się je wspólnie wspierać. Do wartości tych zalicza się poszanowanie ludzkiej godności, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego oraz poszano-

---

<sup>6</sup> Możliwe są dwa systemy prawne ratyfikacji (lub ich połączenie): metoda parlamentarna, zgodnie z którą tekst Traktatu poddany będzie głosowaniu w parlamencie narodowym państwa członkowskiego, lub narodowe referendum, w której to metodzie obywatele mający czynne prawo wyborcze, odpowiadając na pytanie dotyczące Traktatu, w powszechnym głosowaniu wypowiedzą się „za” lub „przeciw” niemu. Wyniki referendum w zależności od obowiązujących przepisów i tradycji mogą mieć charakter obowiązujący lub konsultacyjny. Proces ratyfikacyjny traktatów wspólnotowych trwa na ogół od roku do dwóch lat. Terminarz procesów ratyfikacyjnych nie jest jeszcze ostatecznie ustalony. W Polsce przewiduje się, że ratyfikacja odbędzie się drogą referendum, połączonym z wyborami prezydenckimi jesienią 2005 r.

wanie praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Są one wspólne dla społeczeństw państw członkowskich działających na podstawie pluralizmu, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz równości kobiet i mężczyzn. System podstawowych wartości generalnych Unii Europejskiej był jednym z najtrudniejszych problemów w długim procesie negocjacyjnym nad uzgodnieniem i zaakceptowaniem ostatecznego kształtu projektu Traktatu. Najbardziej spornym elementem okazała się sprawa zapisu w Preambule odnoszącego się szczególnie do uznania wartości chrześcijańskich jako ważnej podstawy kultury i tradycji europejskich. Ostatecznie przyjęto sformułowanie mówiące o kulturowym, religijnym i humanistycznym dziedzictwie Europy.

Europa ma pozostać „zjednoczona w różnorodności”, na Unii zaś będzie ciążył obowiązek poszanowania tożsamości narodowej państw członkowskich oraz poszanowania zasadniczych funkcji państwa, w szczególności dotyczących zapewnienia integralności terytorialnej państwa, utrzymania porządku publicznego oraz ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego.

Traktat Konstytucyjny stawia przed Unią jeszcze inne, szersze cele, dotyczące zarówno jej stosunków wewnętrznych: m.in. popieranie sprawiedliwości społecznej, ochrony socjalnej, równości kobiet i mężczyzn, solidarności międzypokoleniowej i ochrony praw dziecka, spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej oraz solidarności między państwami członkowskimi; poszanowanie różnorodności językowej i kulturowej oraz pomnażanie europejskiego dziedzictwa kulturowego; jak i zewnętrzne: przyczynianie się do pokoju, bezpieczeństwa, zrównoważonego rozwoju Ziemi, solidarności i szacunku między narodami, swobodnego i uczciwego handlu, wyeliminowania ubóstwa, ochrony praw człowieka, praw dzieci i przestrzegania oraz rozwoju prawa międzynarodowego, w tym poszanowania zasad Karty Narodów Zjednoczonych. Ponadto Unia nadal zapewni w swych granicach swobodny przepływ osób, usług, towarów i kapitału oraz swobodę przedsiębiorczości.

### 3. UNIA BARDZIEJ DEMOKRATYCZNA

Na mocy Traktatu Konstytucyjnego Unia ma być bardziej demokratyczna i bliższa jej obywatelom. Traktat, w odróżnieniu od obecnie obowiązujących aktów prawnych, większy nacisk kładzie na zasady związane z życiem demokratycznym w Unii:

- zasadę demokratycznej równości obywateli, polegającą na traktowaniu z jednakową uwagą przez instytucje Unii wszystkich obywateli;
- zasadę demokracji przedstawicielskiej, którą w Unii można rozumieć dwójako: po pierwsze, w organach Unii reprezentowane są państwa członkowskie poprzez swoje rządy, po drugie, w Parlamencie Europejskim reprezentowane są same narody, a każdy obywatel powinien mieć prawo uczestniczenia w demokratycznym życiu Unii;
- zasadę demokracji uczestniczącej, polegającej na umożliwieniu obywatelom i stowarzyszeniom przedstawicielskim wypowiedzenia i publicznej wymiany poglądów we wszystkich dziedzinach działania Unii.

Zgodnie z tą ostatnią zasadą obywatele, w liczbie nie mniejszej niż milion, wywodzący się ze znacznej liczby państw członkowskich będą mogli zwrócić się do Komisji o przedłożenie stosownego wniosku w sprawach, co do których obywatele uważają, iż akt prawny Unii jest niezbędny w celu wykonania Konstytucji. O przybliżeniu Unii do jej obywateli może świadczyć także fakt włączenia do Traktatu Karty Praw Podstawowych.

#### 4. UNIA A PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE

Zgodnie z Traktatem Konstytucyjnym Unia będzie otwarta dla wszystkich państw europejskich, które spełnią określone warunki. Traktat stara się uporządkować kwestie podziału kompetencji między Unią a państwami członkowskimi, zgodnie z zasadą pomocniczości, aby w przyszłości nie pojawiały się wątpliwości co do zakresu uprawnień i obowiązków tych podmiotów. Granice kompetencji Unii będą określały także zasada przyznania, którą Traktat wymienia jako pierwszy, oraz zasada proporcjonalności. Zgodnie z zasadą przyznania władza Unii ma charakter ograniczony. Unia posiada tylko takie kompetencje, jakie zostaną jej przekazane w sposób wyraźny w Traktacie przez państwa członkowskie. Pozostałe kompetencje należą do państw członkowskich.

Traktat Konstytucyjny dąży także do wzmocnienia mechanizmu kontroli przestrzegania przez Unię zasad pomocniczości i proporcjonalności przy wykonywaniu jej kompetencji poprzez włączenie do niego parlamentów narodowych i procedury „wczesnego ostrzegania”. Zgodnie z protokołem w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności<sup>7</sup> parlamenty naro-

---

<sup>7</sup> Został on dołączony do Traktatu Konstytucyjnego i stanowi jego integralną część

dowe zyskują prawo wydawania opinii na temat zgodności projektu aktu ustawodawczego z zasadą pomocniczości. Mechanizm „wczesnego ostrzegania” wymaga, aby Komisja ponownie rozpatrzyła projekt aktu prawnego, co do którego przynajmniej jedna trzecia głosów przyznanych parlamentom narodowym wyraża uzasadnioną opinię o jego niezgodności z zasadą pomocniczości. Powyższy protokół upoważnia także Trybunał Sprawiedliwości do rozpatrywania skarg wniesionych przez państwa członkowskie w związku z naruszeniem przez europejski akt ustawodawczy zasady pomocniczości lub przekazanych przez państwa członkowskie zgodnie z ich porządkiem prawnym w imieniu ich parlamentu narodowego lub jego izby.

Wreszcie Traktat Konstytucyjny reguluje prawo każdego państwa członkowskiego do dobrowolnego wystąpienia z Unii. Ani TUE, ani TWE nie zawierają obecnie procedury wystąpienia, co nie oznacza, że obecnie państwa członkowskie nie mają takiej możliwości. Istnieje ona na zasadach ogólnych prawa międzynarodowego publicznego. Obejmuje ona dwa rozwiązania: wystąpienie na podstawie uzgodnienia z pozostałymi państwami członkowskimi, zgodnie z procedurą określoną w art. 48 TUE dla zmiany traktatów lub jednostronne wystąpienie z powołaniem się na klauzulę zasadniczej zmiany okoliczności, z zastrzeżeniem dojścia do porozumienia między państwem występującym a pozostałymi państwami członkowskimi w odniesieniu do skutków politycznych i ekonomicznych takiego wystąpienia. Na podstawie Traktatu Konstytucyjnego państwo członkowskie, które postanowiło wystąpić z Unii, notyfikuje swój zamiar Radzie Europejskiej, a ta bada tę notyfikację. Następnie przygotowuje ona wytyczne do negocjacji dotyczących wystąpienia państwa członkowskiego z Unii, zaś Rada, stanowiąc większością kwalifikowaną (większość kwalifikowaną stanowi co najmniej 72% swoich członków reprezentujących uczestniczące państwa członkowskie, obejmujące co najmniej 65% ludności tych państw), po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, zawiera z takim państwem umowę określającą warunki jego wystąpienia i ramy jego przyszłych stosunków z Unią. W dyskusji i podejmowaniu decyzji przez Radę Europejską i Radę nie bierze udziału przedstawiciel państwa członkowskiego występującego z Unii. Konstytucja przestanie mieć zastosowanie do takiego państwa z datą wejścia w życie umowy o wystąpieniu lub, w braku takiej umowy, dwa lata po notyfikacji, chyba że strony postanowią o przedłużeniu tego okresu.

---

wspólnie z 35 innymi protokołami.

Z przedstawionych powyżej uregulowań Traktatu Konstytucyjnego wynika, że zawiera on pewne zabezpieczenia mające uniemożliwić Unii przeobrażenie się z organizacji międzynarodowej w „superpaństwo” i zastąpienie tożsamości narodowej „tożsamością europejską”. Jednak w Traktacie można odnaleźć liczne postanowienia, które świadczą o czymś zupełnie przeciwnym, umożliwiając one wzrost znaczenia Unii w stosunku do państw członkowskich oraz centralizację jej uprawnień.

Przede wszystkim Traktat Konstytucyjny potwierdza zasadę pierwszeństwa prawa Unii nad prawem wewnętrznym państw członkowskich. Definiuje kompetencje Unii dzielone z państwami członkowskimi w sposób korzystny dla Unii i pozostający w sprzeczności z zasadą pomocniczości. Stwierdza np., że państwa członkowskie wykonują swoje kompetencje w zakresie, w jakim Unia nie wykonała lub postanowiła zaprzestać wykonywania swoich kompetencji. Traktat wprowadza także „klauzule pomostowe” stosowane zazwyczaj przy przejściu od szczególnych procedur ustawodawczych do zwykłej procedury ustawodawczej oraz od głosowania w Radzie na zasadzie jednomyślności do głosowania większością kwalifikowaną<sup>8</sup>.

Traktat Konstytucyjny, pomimo zapewnień jego twórców o konieczności zmniejszenia deficytu demokracji w Unii i przybliżenia jej do zwykłych obywateli, nie przyznaje Parlamentowi Europejskiemu, jedynemu organowi wybieranemu w demokratycznych wyborach, prawa do samodzielnego tworzenia prawa. Tworzy urząd ministra spraw zagranicznych Unii, które to stanowisko wielu kojarzy się raczej z państwem i rządem, a nie organizacją międzynarodową. Ponadto Traktat stwierdza, że Unia przystąpi do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, której stronami mogą być tylko państwa oraz nadaje moc wiążącą Kartę Praw Podstawowych i zezwala instytucjom Unii na stanowienie prawa wtórnego na jej podstawie.

W wielu państwach słychać też głosy niezadowolenia dotyczące rozwiązań przyjętych w odniesieniu do procedury głosowania większością kwalifikowaną w Radzie, polegających na zastąpieniu systemu głosów ważonych systemem podwójnej większości.

---

<sup>8</sup> Decyzja o takiej zmianie może być podjęta tylko jednomyślnie przez Radę Europejską za zgodą Parlamentu Europejskiego wyrażoną przez większość jego członków, jeśli żaden z parlamentów narodowych nie zgłosi zastrzeżeń w ciągu sześciu miesięcy.

## 5. PODSUMOWANIE

Wydaje się także, że Traktat, który miał upraszczać system źródeł prawa oraz zwiększać przejrzystość działań Unii i jej instytucji, nadal sprawia wrażenie zbyt obszernego<sup>9</sup>, skomplikowanego i pod pewnymi względami niezrozumiałego nawet dla specjalistów.

Czy osiągnięty na Konferencji Międzyrządowej kompromis co do struktur Unii i zasad jej funkcjonowania okaże się wystarczający? Czy rzeczywiście, jak twierdzą autorzy raportu na temat Traktatu Konstytucyjnego przedstawionego w Parlamencie Europejskim, „da on co najmniej możliwość osiągnięcia stabilizacji, następującej po dwóch dekadach nieustannych reform”? Biorąc pod uwagę liczne dyskusyjne rozwiązania przyjęte w tym Traktacie wydaje się to wątpliwe.

### THE LEGAL CHARACTER OF THE EUROPEAN UNION ON THE BASIS OF THE CONSTITUTIONAL TREATY FOR EUROPE

#### S u m m a r y

The Convention establishing the Constitution for Europe puts forward a single text to replace all the existing Treaties in the interests of clarity. It establishes the European Union. The Union has a legal personality to assert its values and interests in the international arena. The Constitution sets out the values on which the Union is based: respect for human dignity, freedom, democracy, equality, the rule of law, and respect for human rights. The Union respects the national identity of its Member States, including with regard to local and regional autonomy. The Constitution introduces a classification of the Union's powers – the exclusive powers and the shared powers. The Constitution for the first time defines the democratic bases of the Union and consolidates its tangible expression.

**Słowa kluczowe:** traktat założycielski, umowy międzynarodowe, konstytucja.

**Key words:** founding treaty, international contracts, constitution.

---

<sup>9</sup> Do Traktatu dołączono 36 protokołów dodatkowych oraz 2 załączniki, które stanowią jego integralną część. Konferencja Międzyrządowa przyjęła także Akt Końcowy łącznie z licznymi deklaracjami, które nie są prawnie wiążące.