

KONSTYTUCJONALIZACJA UNII EUROPEJSKIEJ A SĄDOWNICTWO KONSTYTUCYJNE

Wielopoziomowa współpraca czy rywalizacja?

Danuta Kabat-Rudnicka

MONOGRAFIE



Wolters Kluwer

KONSTYTUCJONALIZACJA UNII EUROPEJSKIEJ A SĄDOWNICTWO KONSTYTUCYJNE

Wielopoziomowa współpraca czy rywalizacja?

Danuta Kabat-Rudnicka

MONOGRAFIE

Publikacja dofinansowana przez Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Stan prawny na 1 września 2016 r.

Recenzent

Dr hab. Monika Florczak-Wątor, Uniwersytet Jagielloński

Wydawca

Monika Pawłowska

Redaktor prowadzący

Adam Choiński

Opracowanie redakcyjne

Agnieszka Bąk

Łamanie

Wolters Kluwer

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.



SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by

Wolters Kluwer SA, 2016

ISBN 978-83-8092-819-0

ISSN 1897-4392

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz skrótów / 7

Uwagi wprowadzające / 13

Rozdział 1

Proces integracji europejskiej i jego prawne implikacje / 29

- 1.1. Od traktatów rzymskich do traktatu ustanawiającego Unię Europejską / 29
- 1.2. Traktat konstytucyjny i traktat lizboński / 32
- 1.3. Tożsamość prawnomiędzynarodowa Unii Europejskiej / 37
- 1.4. Upodmiotowienie jednostki w prawie Unii Europejskiej / 43

Rozdział 2

Trybunał Sprawiedliwości w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej / 55

- 2.1. System instytucjonalny Unii Europejskiej / 55
- 2.2. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej / 60
- 2.3. Rola Trybunału Sprawiedliwości w kształtowaniu podstaw prawnych Unii Europejskiej / 66
 - 2.3.1. Materialny konstytucjonalizm / 67
 - 2.3.2. Strukturalny konstytucjonalizm / 71

Rozdział 3

Konstytucjonalizacja Unii Europejskiej / 85

- 3.1. Konstytucja jako najwyższy akt ustawodawczy / 89
- 3.2. Prawo międzynarodowe, prawo integracji, prawo konstytucyjne / 95

- 3.3. Traktat jako akt konstytucyjny /98
 - 3.3.1. Ujęcie formalne /98
 - 3.3.2. Ujęcie materialne /103
- 3.4. Konstytucja europejska na tle porównawczym /107

Rozdział 4

Sądownictwo konstytucyjne /114

- 4.1. Doktryna sądownictwa konstytucyjnego /114
- 4.2. Modele sądownictwa konstytucyjnego /122
 - 4.2.1. Kontrola scentralizowana /131
 - 4.2.2. Kontrola zdecentralizowana /141
- 4.3. Tradycja prawa kodeksowego i prawa precedensowego /154
- 4.4. Trybunał Sprawiedliwości jako sąd konstytucyjny /158
- 4.5. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej na tle porównawczym /170

Rozdział 5

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej

a sądy konstytucyjne państw członkowskich /179

- 5.1. Monizm i dualizm w prawie międzynarodowym /185
- 5.2. Sądy konstytucyjne wobec postępującego procesu integracji /189
- 5.3. Sądy konstytucyjne wobec kryzysu finansowego /263
- 5.4. Pozostałe gwarancje procesu integracji /268
- 5.5. Trybunał Sprawiedliwości a sądy konstytucyjne – współpraca czy rywalizacja? /278

Uwagi końcowe /287

Bibliografia /299

Wykaz skrótów

Akty normatywne

BVerfGG	– Gesetz über das Bundesverfassungsgericht / niemiecka ustawa o Federalnym Trybunale Konstytucyjnym
CT	– Constitutional Treaty / Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy (Dz. Urz. UE C 310 z 16.12.2004, s. 1)
EKPC	– europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.)
GG	– Grundgesetz / Ustawa Zasadnicza RFN
JAE	– Jednolity akt europejski (Dz. Urz. WE L 169 z 29.06.1987, s. 1)
k.p.k.	– ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 z późn. zm.)
KPP	– Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 202 z 07.06.2016, s. 389)
TA	– Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty (Dz. Urz. WE C 340 z 10.11.1997, s. 1)
TEWEA	– Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 203 z 07.06.2016, s. 1)
TEWG	– Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą

TEWO	–	Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Obronną
TEWWiS	–	Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali
TFUE	–	Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 202 z 07.06.2016, s. 47)
TL	–	Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz. Urz. UE C 306 z 17.12.2007, s. 1)
TM	–	Traktat o Unii Europejskiej podpisany w Maastricht dnia 7 lutego 1992 r. (Dz. Urz. WE C 191 z 29.07.1992, s. 1)
TN	–	Traktat z Nicei zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty, podpisany w Nicei dnia 26 lutego 2001 r. (Dz. Urz. WE C 80 z 10.03.2001, s. 1)
TUE	–	Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 202 z 07.06.2016, s. 13)
TWE	–	Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (Dz. Urz. WE C 224 z 31.08.1992, s. 6)

Czasopisma i publikatory

Am. J. Comp. L.	–	American Journal of Comparative Law
AöR	–	Archiv des öffentlichen Rechts
BGBL.	–	Bundesgesetzblatt / niemiecki Federalny Dziennik Ustaw
BOE	–	Boletín Oficial del Estado / Państwowy Dziennik Urzędowy Hiszpanii
Bull. EC	–	Bulletin of the European Communities
BVerfGGO	–	Geschäftsordnung des Bundesverfassungsgerichts
CMLR	–	Common Market Law Review
Colum. J.	–	Columbia Journal of European Law
Eur. L.		

Duke J. Comp. & Int'l L.	–	Duke Journal of Comparative and International Law
Dz. U.	–	Dziennik Ustaw
Dz. Urz. UE	–	Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
Dz. Urz. WE	–	Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich
ECR	–	European Court Reports
EJLS	–	European Journal of Legal Studies
E. L. Rev.	–	European Law Review
EPS	–	Europejski Przegląd Sądowy
EuConst.	–	European Constitutional Law Review
EuGRZ	–	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EuR	–	Europarecht
EuR-Bei.	–	Europarecht Beiheft
Eur. J. Law Econ.	–	European Journal of Law and Economics
EuZW	–	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
FAZ	–	Frankfurter Allgemeine Zeitung
Fordham Int'l L. J.	–	Fordham International Law Journal
Geo. Wash. Int'l L. Rev.	–	George Washington International Law Review
GLJ	–	German Law Journal
Harv. Int'l. L. J.	–	Harvard International Law Journal
Harv. L. Rev.	–	Harvard Law Review
ICL	–	International Constitutional Law
Int'l J. Const. L.	–	International Journal of Constitutional Law
Int'l J. Legal Info.	–	International Journal of Legal Information
JCMS	–	Journal of Common Market Studies
JO	–	Journal Official
JöR	–	Jahrbuch des öffentlichen Rechts

JORF	–	Journal officiel de la République française
Mich. L. Rev.	–	Michigan Law Review
N.Y.U. L. Rev.	–	New York University Law Review
OTK-A	–	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, Seria A
PiP	–	Państwo i Prawo
Prz. Sejm.	–	Przegląd Sejmowy
Roger Williams U. L. Rev.	–	Roger Williams University Law Review
RTDeur.	–	Revue trimestrielle de droit européen
Tex. Int'l L. J.	–	Texas International Law Journal
Trinity C. L. Rev.	–	Trinity College Law Review
U.C. Davis J. Int'l L. & Pol'y	–	U.C. Davis Journal of International Law & Policy
Va. J. Int'l L.	–	Virginia Journal of International Law
Va. L. Rev.	–	Virginia Law Review
Yale L. J.	–	Yale Law Journal
Zb. Orz.	–	Zbiór Orzeczeń
ZfRV	–	Zeitschrift für Rechtsvergleichung
ZöR	–	Zeitschrift für öffentliches Recht

Inne

AG	–	Advocate General / Rzecznik Generalny
BVerfG	–	Bundesverfassungsgericht / niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny
COREPER	–	Comité des Représentants Permanents / Komitet Stałych Przedstawicieli
EBC	–	Europejski Bank Centralny
EMS	–	Europejski Mechanizm Stabilizacyjny
ENA	–	europaeski nakaz aresztowania
ESBC	–	Europejski System Banków Centralnych

ETPC	– Europejski Trybunał Praw Człowieka
EWEA	– Europejska Wspólnota Energii Atomowej
EWG	– Europejska Wspólnota Gospodarcza
EWO	– Europejska Wspólnota Obronna
EWP	– Europejska Wspólnota Polityczna
EWWiS	– Europejska Wspólnota Węgla i Stali
FTK	– niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny
Jg	– Jahrgang (rocznik)
KE	– Komisja Europejska
KR	– Komitet Regionów
NSA	– Najwyższy Sąd Administracyjny
OGH	– Österreichischer Oberster Gerichtshof / Sąd Najwyższy Austrii ds. Cywilnych i Karnych
PE	– Parlament Europejski
QPC	– <i>question prioritaire de constitutionnalité</i> / priorytetowe pytanie konstytucyjne
RE	– Rada Europejska
RFN	– Republika Federalna Niemiec
RP	– Rzeczpospolita Polska
RPO	– Rzecznik Praw Obywatelskich
SN	– Sąd Najwyższy
SN USA	– Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych Ameryki
SPI	– Sąd Pierwszej Instancji
TK	– Trybunał Konstytucyjny
TO	– Trybunał Obrachunkowy
TSUE	– Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
UE	– Unia Europejska
USA	– United States of America / Stany Zjednoczone Ameryki
VfGH	– Österreichischer Verfassungsgerichtshof / Trybunał Konstytucyjny Austrii
VwGH	– Österreichischer Verwaltungsgerichtshof / Sąd Administracyjny Austrii
WE	– Wspólnota Europejska

WHI	–	Walter Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrecht
WPZiB	–	Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa

Uwagi wprowadzające

„The constitutional thesis claims that in critical aspects the Community has evolved and behaves as if its founding instrument were not a Treaty governed by international law but, to use the language of the European Court of Justice, a constitutional charter governed by a form of constitutional law”¹.

Unia Europejska i jej tożsamość wraz z odniesieniami, z jednej strony, do państwa narodowego, z drugiej, do organizacji międzynarodowej, stanowi nadal otwartą kwestię i ważny przedmiot badań naukowych. Unia Europejska, która – zdaniem wielu – jest strukturą *sui generis*, implikuje więcej pytań niż udziela gotowych odpowiedzi co do tożsamości, charakteru prawnopolitycznego oraz docelowego kształtu.

Mając na uwadze prawny wymiar UE, należy powiedzieć, że jest ona międzynarodową organizacją o zasięgu regionalnym, jakkolwiek szczególną i wyjątkową, powstałą w oparciu o umowę (traktat) zawartą pomiędzy wysokimi umawiającymi się stronami – państwami członkowskimi. Obecny kształt Unii jest efektem zmian wprowadzanych przez kolejne traktaty reformujące, wraz z ostatnim traktatem lizbońskim, który ujednolicił strukturę, znosząc podział na Wspólnoty i Unię, nie rezygnując jednakże z dychotomicznego podziału na metodę wspólnotową (zwaną też metodą Monneta)² i metodę międzyrządową, ponadnarodowość (integrację)

¹ J.H.H. Weiler, *The Reformation of European Constitutionalism*, JCMS 1997, vol. 35, no. 1, s. 98.

² W literaturze przedmiotu metoda wspólnotowa (*mode communautaire*) nazywana jest też „metodą Monneta” (od Jeana Monneta). Jedni stawiają znak równości pomiędzy metodą wspólnotową i metodą Monneta, inni z kolei wyraźnie je od siebie odróżniają. Zdaniem Gian-

i międzyrządowość (współpracę państw), „niską” i „wysoką” politykę, etc. W obszarach, które zostały poddane procesom integracyjnym, widoczny jest ów szczególny charakter Unii, tworzącej nowy, autonomiczny porządek prawny, różniący się od porządku krajowego i międzynarodowego. To nowe prawo, którego podmiotami są zarówno państwa (jak w klasycznej organizacji międzynarodowej)³, jak i obywatele, pozostaje w szczególnej relacji do prawa państw członkowskich, wyrażającej się m.in. w zasadzie pierwszeństwa⁴. Ten, będący swoistym *novum*, porządek prawno-polityczny, który – zdaniem niektórych – jest porządkiem federalnym⁵, stanowi nową jakość,

domenico Majone pierwsza sprowadza się do postępującej ukradkiem integracji (*integration by stealth*), z kolei druga stanowi zbiór quasi-konstytucyjnych zasad. Zob. G. Majone, *Europe as the would-be world power. The EU at Fifty*, Cambridge 2009, s. 74 i in.

³ Należy zauważyć, że prawo międzynarodowe również podlega istotnym zmianom. Zob. W. Czaplinski, *O wzajemnych relacjach niektórych pojęć prawa konstytucyjnego, międzynarodowego i europejskiego* (w:) *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk-Jarosz*, red. J. Wawrzyniak, M. Laskowska, Warszawa 2009, s. 538.

⁴ W literaturze przedmiotu, a zwłaszcza w orzecznictwie sądów konstytucyjnych, wyraźnie różni się zasadę pierwszeństwa prawa unijnego (wcześniej prawa wspólnotowego) oraz zasadę nadrzędności. W świetle doktryny prawo UE (pierwotne i pochodne) posiada przymiot pierwszeństwa, z kolei konstytucje państw członkowskich posiadają przymiot nadrzędności. Konstytucja Irlandii stanowi tutaj wyjątek, przyznaje bowiem prawu UE pozycję nadrzędną. Zob. art. 29 sec. 4 subsec. 6 Konstytucji Irlandii; zob. też B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, wyd. 2, Warszawa 2007, s. 36. W pozostałych państwach konstytucja (np. Niemcy) lub przynajmniej jej zasady naczelne (np. Włochy, Austria) zachowują nadrzędność nad prawem wspólnotowym (unijnym). Zob. P. Policastro, *Prawa podstawowe w demokratycznych transformacjach ustrojowych. Polski przykład*, Lublin 2002, s. 300–301. Nadto zdaniem Bogusława Banaszaka uznanie nadrzędnej pozycji konstytucji w systemach źródeł prawa państw członkowskich jest logiczną konsekwencją tego, że konstytucja określa podmiot władzy w państwie i rozdziela kompetencje (w tym kompetencje prawotwórcze) pomiędzy organy państwowe. Zob. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, wyd. 6, Warszawa 2012, s. 123.

⁵ Powyższe stanowisko znajduje oparcie m.in. w tym, że struktura federalna, podobnie jak UE, plasuje się pomiędzy rozwiązaniami międzyrządowymi (traktatowymi) a państwowymi (konstytucyjnymi). Taki też punkt widzenia prezentuje Armin von Bogdandy, zdaniem którego UE nie jest ani organizacją międzynarodową, ani też państwem narodowym, lecz ponadnarodową federacją (*supranationale Föderation*). Zob. A. von Bogdandy, *Supranationaler Föderalismus als Wirklichkeit und Idee einer neuen Herrschaftsform. Zur Gestalt der Europäischen Union nach Amsterdam*, Baden-Baden 1999. Rozważania odnoszące się do UE jako federacji nierzadko sprowadzane są do stawiania znaku równości pomiędzy Unią a państwem federalnym, którym Unia nie jest. Obecność pierwiastków federalistycznych może (lecz nie musi) być równoznaczna z tym, że mamy do czynienia z państwem federalnym. Język niemiecki jest tutaj dużo bardziej precyzyjny, rozróżnia bowiem pomiędzy federacją (*Föderation*), związkiem (*Bund*) oraz państwem federalnym/związkowym (*Bundesstaat*). Z kolei zdaniem Krzysztofa Wójtowicza przedwczesne jest twierdzenie, że w UE mamy do czynienia z systemem federalnym, w którym Trybunał Sprawiedliwości zajął miejsce Sądu Najwyższego, natomiast sądy

w tworzeniu której istotna rola przypada Trybunałowi Sprawiedliwości UE (TSUE), który obecnie tworzą: Trybunał Sprawiedliwości (Trybunał), Sąd i sądy wyspecjalizowane⁶.

Trybunał Sprawiedliwości należy do tych instytucji, które już na samym początku procesów integracyjnych, tj. w traktatach założycielskich, uzyskały szerokie uprawnienia. Interpretując postanowienia traktatowe, Trybunał nierzadko wykraczał poza wykładnię tekstualną, odwołując się do celów integracji europejskiej. Wychodząc, z jednej strony, naprzeciw potrzebom integracji, z drugiej zaś, kierując się pragmatyzmem, Trybunał wypracował zasady, na których obecnie zasadza się funkcjonowanie Unii, i wywarł tym samym znaczący wpływ na zmiany, jakim poddawane były traktaty, które dziś są czymś więcej niż tylko umowami prawa międzynarodowego, stanowiąc – zdaniem Trybunału – kartę konstytucyjną Europy⁷. To z kolei uzasadnia potrzebę prowadzenia pogłębionych badań nad procesami konstytucjonalizacji UE oraz roli, jaką w tym procesie pełni sam Trybunał.

Postępujące procesy integracyjne wraz z towarzyszącą im konstytucjonalizacją Unii implikują pytanie o wzajemne relacje pomiędzy, z jednej strony, porządkami prawnymi państw członkowskich, na straży których stoją sądy najwyższe i konstytucyjne (sądy konstytucyjne), z drugiej natomiast, porządkiem prawnym UE wraz z Trybunałem Sprawiedliwości, co do którego panuje przekonanie (choć nie jest powszechnie podzielane), że pełni on rolę sądu konstytucyjnego⁸. To z kolei implikuje konieczność określenia wzajemnego stosunku, jaki łączy sądy konstytucyjne i Trybunał, który można sprowadzić, z jednej strony, do partnerstwa, dialogu i współpracy, z drugiej natomiast, do podporządkowania, konfliktu i rywalizacji. Nasuwa się też pytanie: czy to bezwarunkowe niepoddawanie się przez sądy konstytucyjne

krajowe wówczas gdy stosują prawo Unii, działają jedynie w ramach delegacji udzielonej im przez Trybunał. Zob. K. Wójtowicz, *Współpraca sądów krajowych z Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości – wybrane zagadnienia ustrojowe* (w:) *Polska w Unii Europejskiej*. XLVI Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Wierzbica, 3–5 czerwca 2004 r., red. M. Kruk, J. Wawrzyniak, Kraków 2005, s. 221–222.

⁶ Zob. art. 19 ust. 1 TUE.

⁷ Zob. wyrok z dnia 23 kwietnia 1986 r. w sprawie *Parti écologiste „Les Verts” przeciwko Parlamentowi Europejskiemu*, 294/83, Zb. Orz. (1986) 01339.

⁸ Zob. np. J. Rinze, *The Role of the European Court of Justice as a Federal Constitutional Court*, Public Law, Autumn 1993, s. 426–443; zob. też *Report of the Court of Justice on certain aspects of the application of the treaty on European Union* (Luxembourg, May 1995).

państw członkowskich ponadnarodowemu reżimowi prawnemu nie stanowi koniecznego elementu kontroli i równowagi, wyznaczającego granice dla przenikania prawa UE w porządku prawne państw członkowskich?

Celem niniejszej pracy jest, z jednej strony, ukazanie miejsca, roli i znaczenia Trybunału Sprawiedliwości w ramach struktury instytucjonalnej oraz podejmowanych przez niego działań na rzecz konstytucjonalizacji Unii (wcześniej Wspólnot), z drugiej natomiast, ukazanie roli, jaką pełnią sądy konstytucyjne państw członkowskich w procesie integracji oraz zdefiniowanie wzajemnej relacji, jaka łączy Trybunał z tymi ostatnimi. Prześledzenia wymagać będą również te kompetencje i działania podejmowane przez Trybunał, które uwiarygodniają tezę, że jest on sądem konstytucyjnym (nie *de iure* i nie *de nomine*, lecz *de facto*, w kontekście pełnionych funkcji). Nadto przytoczone zostanie wybrane orzecznictwo sądów konstytucyjnych państw członkowskich podnoszące kwestię nieprzekraczalnych granic stawianych prawu wspólnotowemu (obecnie unijnemu), przenikającemu porządku prawne państw członkowskich.

Badanie procesów konstytucjonalizacji UE wymaga uwzględnienia właściwego kontekstu odniesienia. W przypadku UE jako przedmiotu badań jest to problem sam w sobie, niełatwo bowiem znaleźć właściwy kontekst odniesienia z uwagi na to, że fenomen Unii nie znajduje odwzorowania w znanych rozwiązaniach systemowych. Biorąc jednakże pod uwagę najbardziej charakterystyczne cechy UE, można przyjąć, że najbliższych analogii dostarczyć mogą systemy federalne. Unia Europejska spełnia kryteria organizacji międzynarodowej, a jednocześnie zasady, na jakich opiera się jej funkcjonowanie, przypominają te mające zastosowanie w systemach federalnych (zarówno państwowych, jak i niepaństwowych)⁹. Co więcej, Unia – będąca strukturą pochodną państw – przejęła niektóre rozwiązania (w tym instytucje prawne) obecne w państwach członkowskich¹⁰.

⁹ Należy wyraźnie stwierdzić, że rozwiązania federalistyczne mają zastosowanie nie tylko i nie wyłącznie w państwach federalnych (choć stanowią najlepszy przykład zastosowania rozwiązań federalistycznych), lecz również w innych, niepaństwowych strukturach, które także działają w oparciu o zasadę federalną, a którą najprościej można zdefiniować jako współzrządzenie (*shared-rule*) i samorządzenie (*self-rule*).

¹⁰ Prowadząc rozważania nad federalizmem, należy uczynić rozróżnienie pomiędzy, z jednej strony, prawem państwowym i strukturą prawną, z drugiej natomiast, ideą, zasadą polityczną i zasadą porządkującą. Zob. F.C. Mayer, *Kompetenzüberschreitung und Letztentscheidung: das*

Inną wątpliwość wyraża pytanie: czy z naukowego punktu widzenia właściwe jest prowadzenie rozważań nad procesami konstytucjonalizacji UE, w sytuacji gdy Unia pozostaje organizacją międzynarodową, natomiast konstytucja jest elementem właściwym dla państwa¹¹, którym Unia nie jest? Pomimo zgłaszanych wątpliwości należy przyjąć, że rozważania takie mają sens, czego potwierdzenie znajdujemy (niezależnie od głosów polemicznych) w opiniach wielu badaczy szeroko cytowanych w literaturze przedmiotu¹², jak również w orzecznictwie Trybunału, a także w przyjętym, choć nieratyfikowanym, traktacie konstytucyjnym¹³. Teza o konstytucjonalizacji UE znajduje ponadto potwierdzenie w fakcie, że Unię charakteryzuje coraz więcej elementów właściwych państwu. Na tle powyższych uwag należy zgodzić się z poglądem traktującym traktaty europejskie, zwłaszcza Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wcześniej Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską) jako akt o randze konstytucyjnej, i tym samym interpretować (przynajmniej niektóre) postanowienia traktatowe jako normy o randze konstytucyjnej. Podobnie też należy przyjąć jako prawomocną tezę, że Trybunał Sprawiedliwości pełni funkcje sądu konstytucyjnego, tj. sądu stojącego na straży konstytucyjności prawa, co z kolei implikuje, że w UE mamy do czynienia z sądownictwem konstytucyjnym.

Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts und die Letztentscheidung über Ultra vires-Akte in Mehrebenensystemen; eine rechtsvergleichende Betrachtung von Konflikten zwischen Gerichten am Beispiel der EU und der USA, München 2000, s. 47.

¹¹ Termin „konstytucja” pojawia się nie tylko w kontekście państwa narodowego, lecz jest także odnoszony do statutów organizacji międzynarodowych. Zob. np.: A.J. Bellia, B.R. Clark, *The Law of Nations as Constitutional Law*, Va. L. Rev., June 2012, vol. 98, no. 4, s. 729–838; B. Fassbender, *The United Nations Charter as the Constitution of the International Community*, Leiden–Boston 2009; A. O'Donoghue, *Constitutionalism in global constitutionalisation*, Cambridge 2014.

¹² J.H.H. Weiler, znany profesor prawa europejskiego, pisał: „(...) the Community's 'operating system' is no longer governed by general principles of public international law, but by a specified interstate governmental structure defined by a constitutional charter and constitutional principles”, J.H.H. Weiler, *The Transformation of Europe*, Yale L. J. 1991, vol. 100, no. 8, s. 2407.

¹³ Traktat konstytucyjny pociągał za sobą nie tylko zmianę nazwy, lecz również zmianę jakościową, co nie zmieniało faktu, że pozostawał traktatem prawa międzynarodowego. I tutaj natrafiamy na wewnętrzną sprzeczność, bowiem, co do zasady, nie jest możliwe, by ten sam akt prawny (z uwagi na nazwę) był zarazem aktem prawa międzynarodowego (traktat) i aktem prawa wewnętrznego (konstytucja). To z kolei wskazuje na czynione wysiłki mające na celu wypracowanie (czy raczej adaptację) terminu, który jak najlepiej definiowałby tę nową rzeczywistość, nowy porządek prawny, różny od klasycznego porządku prawnomiędzynarodowego.

Instytucjami, na których koncentrować się będą podstawowe rozważania, są TSUE oraz sądy konstytucyjne państw członkowskich. Miejsce Trybunału Sprawiedliwości w strukturze instytucjonalnej, a także jego rola i znaczenie dla procesów integracyjnych zostały określone w traktatach założycielskich. Trybunał, korzystając z przyznanych mu uprawnień, wywarł znaczący wpływ na kierunek procesów integracyjnych¹⁴, w związku z czym w literaturze przedmiotu pisze się on nim jako o „motorze” integracji¹⁵. Nie

¹⁴ Trybunał pozostaje najbardziej aktywny w sferze gospodarczej, m.in. dlatego, że Wspólnoty zostały zaprojektowane przede wszystkim po to, by realizować cele gospodarcze, chociaż obecnie zyskuje coraz większe znaczenie w innych obszarach, takich jak np. ochrona praw podstawowych. Do ważniejszych orzeczeń w sferze gospodarczej należą: wyrok z dnia 11 lipca 1974 r. w sprawie *Procureur du Roi przeciwko Benoît i Gustave Dassonville*, 8–74, Zb. Orz. (1974) 00837; wyrok z dnia 20 lutego 1979 r. w sprawie *Rewe-Zentral AG przeciwko Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, 120/78, Zb. Orz. (1979) 00649; wyrok z dnia 24 listopada 1993 r., *Postępowanie karne przeciwko Bernard Keck i Daniel Mithouard*, sprawy połączone C-267/91 oraz C-268/91, Zb. Orz. (1993) I-06097. Z kolei do ważniejszych orzeczeń podejmujących kwestię ochrony praw podstawowych należą: wyrok z dnia 12 czerwca 2003 r. w sprawie *Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge przeciwko Republik Österreich*, C-112/00, Zb. Orz. (2003) I-05659; wyrok z dnia 14 października 2004 r. w sprawie *Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs-GmbH przeciwko Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn*, C-36/02, Zb. Orz. (2004) I-09609, gdzie rozstrzygając konflikt pomiędzy równoważnymi prawami, tj. prawami podstawowymi i wolnościami gospodarczymi, Trybunał dał pierwszeństwo prawom podstawowym, po to, by w orzeczeniach *Viking* (wyrok z dnia 11 grudnia 2007 r. w sprawie *International Transport Workers' Federation i Finnish Seamen's Union przeciwko Viking Line ABP i OÜ Viking Line Eesti*, C-438/05, Zb. Orz. (2007) I-10779) oraz *Laval* (wyrok z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie *Laval un Partneri Ltd przeciwko Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avdelning 1, Byggettan i Svenska Elektrikerförbundet*, C-341/05, Zb. Orz. (2007) I-11767) zmienić swoje pierwotne stanowisko, dając pierwszeństwo wolnościom gospodarczym.

¹⁵ Prezentowany tutaj punkt widzenia jest szeroko podzielany w literaturze przedmiotu, zob. np.: P.R. Dubinsky, *The essential function of federal courts: the European Union and the United States compared*, Am. J. Comp. L. 1994, vol. 42, no. 2, s. 346; T. Horsley, *Reflections on the role of the Court of Justice as the "motor" of European integration: Legal limits to judicial lawmaking*, CMLR 2013, vol. 50, iss. 4, s. 931–964. W literaturze przedmiotu prezentowane jest również inne stanowisko, podkreślające rolę i znaczenie sądów krajowych z uwagi na to, że decyzja w sprawie przedłożenia pytań do Trybunału jest wyłączną sprawą sądów, przy czym sądy ostatniej instancji są zobowiązane do przedkładania pytań prejudycjalnych, nadto stanowisko Trybunału (wykładnia prawa unijnego, pierwotnego i pochodnego) nie ma charakteru wiążącego dla sądów państw członkowskich, chociaż sądy przyjmują i stosują się do linii orzeczniczej Trybunału. Zob. J.H.H. Weiler, *The Essential (and Would-Be Essential) Jurisprudence of the European Court of Justice: Lights and Shadows Too (w:) The Future of the European Judicial System in a Comparative Perspective*, ed. by I. Pernice, J. Kokott, C. Saunders, Baden-Baden 2006, s. 117–127. Dodać należy, że skutek orzeczenia Trybunału jest szerszy niż tylko proste przełożenie *erga omnes*, bowiem Trybunał nie utrzymuje, że dany akt prawny narusza prawo Unii, lecz że dana treść normatywna narusza prawo Unii i tym samym każdy akt prawny, który zawiera tę treść, jest uważany za naruszający prawo Unii; co więcej, nawet akty prawne mające

bez znaczenia jest również fakt, że Trybunał w istotny sposób przyczynia się do zmian, jakim poddawana jest Unia, wprowadzając elementy federalizmu i konstytucjonalizmu.

Badanie roli, jaką pełni Trybunał Sprawiedliwości, oraz wpływu, jaki wywiera na proces konstytucjonalizacji UE, poprzez odwoływanie się do wzorców państw demokratycznych, zwłaszcza państw federalnych oraz do federalnych modeli sądownictwa konstytucyjnego, jest podyktowane nie tylko wymogami metodologicznymi pracy. Charakter rozwiązań systemowych przyjętych w UE wskazuje wyraźnie na to, że właściwym kontekstem odniesienia (i tym samym najlepszym wzorcem) jest system federalny, zwłaszcza model niemiecki (zbliżony do federalizmu kooperatywnego) i północnoamerykański (bliski federalizmowi dualistycznemu)¹⁶. Mając nadto na uwadze, z jednej strony, znaczenie orzecznictwa Sądu Najwyższego dla północnoamerykańskich procesów integracyjnych, z drugiej natomiast, rolę, jaką pełni Trybunał Sprawiedliwości na gruncie europejskim, należy powiedzieć, że zarówno w pierwszym, jak i w drugim przypadku mamy do czynienia nie tylko z sądami najwyższymi stojącymi na straży jedności prawa (przy czym Trybunał pozostaje sądem międzynarodowym), ale także z sądami konstytucyjnymi, niezależnie od faktu, że *de nomine* nimi nie są¹⁷.

Złożoność rozpatrywanej problematyki sprawia ponadto trudności natury terminologicznej. Można powiedzieć, że jest to problem częsty w przypadku prac traktujących o nowych zjawiskach społecznych, czy też dopiero co kształtujących się, podlegających permanentnej zmianie strukturach, gdzie wiele pojęć nie zostało jeszcze w pełni ugruntowanych. Osobny problem stanowią terminy obcojęzyczne, niemające jeszcze swoich oficjalnych odpowiedników utrwalonych w języku polskim. Ostatnia rewizja traktatowa, będąca efektem wejścia w życie traktatu lizbońskiego, wprowadza istotne zmiany terminologiczne, znika bowiem termin „Wspólnota Europejska”,

inną treść, lecz tożsame – w rozumieniu Trybunału – są także uważane za naruszające prawo Unii. Zob. V.F. Comella, *Constitutional Courts and Democratic Values. A European Perspective*, New Haven–London 2009, s. 135.

¹⁶ Zob. D. Kabat-Rudnicka, *Zasada federalna a integracja ponadnarodowa. Unia Europejska między federalizmem dualistycznym a kooperatywnym*, Kraków 2010.

¹⁷ Na temat integracyjnej roli SN USA zob. P. Hay, R.D. Rotunda, *The U.S. federal system: legal integration in the American experience*, Milano 1982, s. 353.

natomiast w jego miejsce pojawia się „Unia” (TFUE)¹⁸. Ta pozornie niewielka zmiana, sankcjonująca wcześniejszą praktykę, stwarza problem wszędzie tam, gdzie rozważania odnoszone są do stanu prawnego przed 1 grudnia 2009 r. Wcześniejszy, dychotomiczny podział na Wspólnoty (EWWiS [do lipca 2002 r.], EWEA, WE) i Unię (UE) był bardziej czytelny. Działania podejmowane przez wspólne instytucje w ramach Wspólnoty (TWE) prowadzone były w oparciu o tzw. metodę wspólnotową, właściwą organizacjom o szczególnym, ponadnarodowym charakterze, w których zachodzą procesy integracyjne, natomiast Unia (TUE), działająca w oparciu o zasadę współpracy międzyrządowej państw, spełniała kryteria klasycznej organizacji międzynarodowej. Obecnie mamy jednolitą strukturę, przy czym obowiązują dwa traktaty, TFUE i TUE, co sprawia, że mamy do czynienia z różnymi rozwiązaniami (ponadnarodowość i międzyrządowość), w połączeniu z różnymi metodami (integracja i współpraca państw), a tym samym z różnymi reżimami prawnymi; co więcej, poza Unią pozostaje Europejska Wspólnota Energii Atomowej, zwana Euratomem¹⁹. Dlatego też terminologia zastosowana w pracy uwzględnia, co zrozumiałe, najnowszy stan formalnoprawny, natomiast wszędzie tam, gdzie rozważania dotyczyć będą okresu sprzed wejścia w życie TL, nadal używany będzie termin „Wspólnota” (obok terminu „Unia”) i analogicznie termin „prawo wspólnotowe” (obok terminu „prawo unijne”).

Podstawowa hipoteza badawcza pracy sprowadza się do twierdzenia, że w UE zachodzi proces stopniowej konstytucjonalizacji, w którym istotną rolę odgrywa Trybunał Sprawiedliwości, pełniący funkcje sądu konstytucyjnego. W procesie tym również ważną rolę pełnią sądy konstytucyjne państw członkowskich, co pozwala twierdzić, że mamy do czynienia z wielopoziomowym sądownictwem konstytucyjnym. Natomiast otwarta pozostaje kwestia charakteru relacji pomiędzy TSUE a sądami konstytucyjnymi państw

¹⁸ Art. 1 akapit trzeci TUE stanowi: „Unia zastępuje Wspólnotę Europejską i jest jej następcą prawnym”.

¹⁹ W latach 50. XX w. na mocy traktatu paryskiego ustanowiona została EWWiS, z kolei na mocy traktatów rzymskich ustanowione zostały EWEA i EWG. Traktat paryski zawarty został na 50 lat, zatem w 2002 r. w miejsce EWWiS utworzony został Fundusz Badań Węgla i Stali, który zarządza aktywami Wspólnoty. Wraz z wejściem w życie Traktatu z Lizbony EWEA znalazła się poza ramami Unii, przy czym utrzymany został funkcjonalny związek pomiędzy UE i EWEA, bowiem niektóre postanowienia TUE i TFUE znajdują również zastosowanie do EWEA, jak np. postanowienia odnoszące się do instytucji. Zob. art. 106a ust. 1 TEWEA.

członkowskich, wymagająca ustalenia, czy mamy do czynienia z konfrontacją i rywalizacją, czy raczej z dialogiem i współpracą.

Początkowe rozdziały pracy mają na celu ukazanie szerszego kontekstu, istotnego w dalszych rozważaniach. Konstrukcję taką uzasadnia rozwojowy charakter procesu konstytucjonalizacji Unii, który zapoczątkowany został z chwilą powołania do życia Wspólnot Europejskich. Należy nadmienić, że w procesie tym uczestniczą różni aktorzy: państwa członkowskie wraz z sądami konstytucyjnymi, instytucje Unii wraz z Trybunałem Sprawiedliwości, a także jednostki, wszędzie tam, gdzie w grę wchodzi ochrona praw podstawowych.

W rozdziale 1 przybliżone zostaną najważniejsze etapy procesu integracji, w kontekście kolejnych traktatów reformujących oraz zmian istotnych z punktu widzenia europejskiego procesu zjednoczeniowego. Natomiast ze względu na wagę problemu ochrony praw podstawowych, zarówno w UE, jak i w państwach członkowskich, praw, które nierzadko stają się przedmiotem rywalizacji pomiędzy ustawodawcą krajowym i prawodawcą europejskim oraz sędzią krajowym (sądy konstytucyjne) i sędzią europejskim (TSUE oraz Europejski Trybunał Praw Człowieka), kwestia ochrony praw podstawowych zostanie również przybliżona w rozdziale wprowadzającym²⁰. Należy powiedzieć, że sam akt przyznania jednostce praw (jako wolności gospodarczych czy też jako praw podstawowych), których może dochodzić na drodze sądowej, ma istotne znaczenie dla procesu konstytucjonalizacji Unii, następuje bowiem upodmiotowienie jednostki, przez co Unia staje się wspólnotą nie tylko państw, lecz także obywateli.

Rozdział 2 poświęcony zostanie TSUE. Zawierał będzie omówienie miejsca Trybunału Sprawiedliwości w systemie instytucjonalnym Unii oraz roli, jaką pełni on w kształtowaniu podstaw prawnych, tj. zasad, w oparciu o które funkcjonuje dziś Unia. Zasady, takie jak: zasada pierwszeństwa czy zasada bezpośredniego skutku prawa wspólnotowego (obecnie unijnego), zostały wypracowane w drodze prointegracyjnej (przyjaznej Unii) wykładni po-

²⁰ W UE ma też miejsce inny, równie istotny konflikt, pomiędzy prawami podstawowymi, z jednej strony, a wolnościami gospodarczymi, z drugiej. Zob. L. Garlicki, *Cooperation of courts: The role of supranational jurisdictions in Europe*, Int'l J. Const. L. 2008, vol. 6, iss. 3–4, s. 509–530.

stanowień traktatowych. Pamiętać należy też o roli, jaką Trybunał Sprawiedliwości odegrał na polu ochrony praw podstawowych, wyprowadzając je m.in. z konstytucyjnych tradycji wspólnych dla państw członkowskich i przyczyniając się tym samym do konstytucjonalizacji Unii.

Rozdział 3 dotyczył będzie procesu konstytucjonalizacji UE. Szczególne miejsce przypadnie tutaj rozważaniom odnoszącym się do konstytucji europejskiej – kluczowa kwestia dla konstytucjonalizacji UE. To z kolei będzie implikowało konieczność wyjścia poza prawnomiędzynarodowe ramy rozważań, jako że konstytucja jest aktem prawa wewnętrznego właściwym dla państwa, Unia natomiast, pomimo wyjątkowej, jak chcą niektórzy, quasi-państwowej struktury, pozostaje organizacją międzynarodową funkcjonującą w oparciu o traktaty prawa międzynarodowego. Przytoczone zostaną także argumenty na poparcie tezy, że UE istotnie podąża drogą stopniowej konstytucjonalizacji, jak również na okoliczność, że istnieją podstawy do uznania traktatów za akty o randze konstytucyjnej.

Kwestie związane z sądownictwem konstytucyjnym przedstawione zostaną w rozdziale 4. Omówione zostaną dwa modele kontroli konstytucyjności prawa, mianowicie model kontroli zdecentralizowanej, którego odwzorowanie stanowi sądownictwo konstytucyjne Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej i charakterystyczny dla Europy model grecki (zwany też modelem mieszanym) oraz model kontroli scentralizowanej, dokonywanej przez wyspecjalizowane sądy konstytucyjne, czego dobrym przykładem jest model niemiecki z Federalnym Trybunałem Konstytucyjnym²¹. Znajdą się w nim również rozważania potwierdzające tezę, że Trybunał Sprawiedliwości pełni funkcje sądu konstytucyjnego²², korespondującą z tezą o postępującym

²¹ W polskiej literaturze przedmiotu stosowany jest termin „Federalny Trybunał Konstytucyjny”, chociaż w dosłownym tłumaczeniu należałoby mówić o „Federalnym Sądzie Konstytucyjnym” (Bundesverfassungsgericht).

²² W literaturze przedmiotu Trybunał Sprawiedliwości jest nazywany sądem międzynarodowym, konstytucyjnym, administracyjnym, cywilnym, a także sądem pracy. Już w latach 80. Hans von der Groeben pisał: „Die Errichtung des Europäischen Gerichtshofs war vor allem aus Gründen der Rechtsstaatlichkeit und Rechtssicherheit erfolgt (...) Nur von wenigen wurde damals allerdings erkannt, dass damit nicht nur ein europäisches Zivil- und Verwaltungsgericht, sondern ein Verfassungsgericht geschaffen wurde, dessen Entscheidungen für die Verfassung der Gemeinschaft und die Beziehungen der Gemeinschaft zu den Mitgliedstaaten von grundlegender Bedeutung werden sollten”, H. von der Groeben, *Aufbaujahre der Europäischen Gemeinschaft: das Ringen um den Gemeinsamen Markt und die Politische Union (1958–1966)*, Ba-

procesie konstytucjonalizacji Unii oraz o wielopoziomowym sądownictwie konstytucyjnym.

Stosunek sądów konstytucyjnych do postępującego procesu integracji oraz zmian, jakie zachodzą w Unii, stanowić będzie przedmiot analizy w ostatnim, rozdziale 5 pracy. Rozwinięta zostanie myśl, że wraz z procesem integracji europejskiej na znaczeniu zyskują sądy powszechne i administracyjne, natomiast sądownictwu konstytucyjnemu przypadła rola definiowania nieprzekraczalnych granic dla przenikania prawa unijnego w porządku prawne państw członkowskich²³. Sądy konstytucyjne nie tylko, że nie przyjmują zasady supremacji prawa unijnego (wyjątek stanowi Konstytucja Irlandii), lecz przywiązują szczególne znaczenie do kwestii ochrony praw podstawowych oraz do tożsamości narodowej (tożsamości konstytucyjnej²⁴). To z kolei kreuje konflikt pomiędzy, z jednej strony, TSUE, z drugiej natomiast, sądami konstytucyjnymi państw członkowskich. W rozdziale tym podjęta zostanie również próba zdefiniowania wzajemnych relacji łączących Trybunał Sprawiedliwości z sądami konstytucyjnymi, mianowicie – czy jest to wspomniany konflikt, czy może przeważają elementy współpracy i dialogu. Podstawę analizy stanowić będzie wybrane orzecznictwo sądów konstytucyj-

den-Baden 1982, s. 264–265. Podobnie też Anita Wolf-Niedermaier, zdaniem której Trybunał Sprawiedliwości: „(...) kann als Verwaltungs-, Zivil-, oder Schiedsgericht tätig werden – und auch als Verfassungsgericht”, A. Wolf-Niedermaier, *Der Europäische Gerichtshof zwischen Recht und Politik. Der Einfluß des EuGH auf die föderale Machtbalance zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten*, Baden-Baden 1997, s. 41. Z kolei Daniel Sarmiento twierdzi: „Direct effect, as stated in *Van Gend & Loos* was a development of international law by an international court”, D. Sarmiento, *National Voice and European Loyalty* (w:) *The European Court of Justice and the autonomy of the member states*, ed. by H.-W. Micklitz, B. de Witte, Cambridge–Antwerp–Portland 2012, s. 343.

²³ W piśmiennictwie naukowym wyraźnie rozróżnia się pomiędzy systemem prawa krajowego a krajowym porządkiem prawnym. System prawny państwa tworzą tylko te akty prawne, które należą do źródeł prawa danego systemu, z kolei elementami wewnętrznego porządku prawnego mogą być także akty prawne należące do innych systemów prawnych, tj. akty prawne nienależące do źródeł prawa krajowego, lecz obowiązujące i stosowane w krajowym porządku prawnym na mocy zobowiązań międzynarodowych i konstytucyjno-prawnej legitymizacji. A. Kustra, *Przepisy i normy integracyjne w konstytucjach wybranych państw członkowskich UE*, Toruń 2009, s. 87.

²⁴ Zob. opinię AG Miguela Poiaresa Maduro przedstawioną 8 października 2008 r. w sprawie *Michaniki AE przeciwko Ethniko Symvoulío Radiotileorasis i Ypourgos Epikrateias* (C-213/07), pkt 31. Rzecznik Generalny stanął na stanowisku, że tożsamość narodowa obejmuje tożsamość konstytucyjną, a jej zachowanie jest obowiązkiem Unii.

nych, istotne z punktu widzenia relacji, jaka łączy Trybunał Sprawiedliwości i sądy konstytucyjne państw członkowskich.

Praca ma charakter analityczno-porównawczy. Obok analizy tekstów źródłowych zastosowana zostanie komparatystyka prawnicza. Metoda językowo-logiczna, określana też jako metoda formalno-dogmatyczna, będzie miała zastosowanie wszędzie tam, gdzie prowadzona będzie analiza tekstów prawnych (postanowień traktatowych, orzecznictwa TSUE i sądów konstytucyjnych); z kolei metoda porównawcza będzie miała zastosowanie tam, gdzie konieczne będzie odwołanie się do utrwalonych wzorców (rozwiązań systemowych), jak na przykład w rozważaniach dotyczących konstytucji, czy sądownictwa konstytucyjnego. Stosując prawnoporównawczą metodę badawczą, założono, że porównywane instytucje charakteryzuje minimum istotnych cech wspólnych²⁵. Ponadto w pracy zastosowanie znajdą elementy analizy systemowej oraz instytucjonalno-prawnej. Będą miały miejsce także częste odwołania do piśmiennictwa naukowego oraz kierowanie się stanowiskiem autorytetów.

Jak słusznie zauważa Bogusław Banaszak, komparatystyka prawnicza w obszarze prawa konstytucyjnego, wraz z prawnoporównawczą metodą badawczą, dostarcza niezbędnych informacji na temat sposobów rozwiązywania problemów, przed którymi stają dziś państwa demokratyczne²⁶. Badania porównawcze zyskują na znaczeniu w dobie globalizacji i rosnącej współzależności, a także postępujących procesów integracji międzynarodowej i regionalnej, której najbardziej wymownym przykładem jest integracja regionalna w Europie, wywierająca istotny wpływ na zmiany społeczne i ustrojowe

²⁵ Zdaniem Bogusława Banaszaka prowadząc badania porównawcze, należy przestrzegać dwóch podstawowych warunków: porównywalności oraz jednorodności badanych instytucji, zasad i rozwiązań ustrojowych. Zob. B. Banaszak, *Porównawcze...*, s. 43. Komparatystyka prawnicza polega bowiem na zestawianiu cech względnie jednorodnych, w celu stwierdzenia tego, co jest identyczne, podobne i różne. Zob. R. Tokarczyk, *Komparatystyka prawnicza*, wyd. 9, Warszawa 2009, s. 31.

²⁶ B. Banaszak, *Porównawcze...*, s. 30; zob. też: E.J. Eberle, *The Methodology of Comparative Law*, Roger Williams U. L. Rev., Winter 2011, vol. 16, iss. 1, s. 51–72; *Research methods in law*, ed. by D. Watkins, M. Burton, London–New York 2013 oraz F.C. Mayer, *Die Bedeutung von Rechts- und Verfassungsvergleichung im europäischen Verfassungsverbund* (w:) *Verfassungswandel im europäischen Staaten- und Verfassungsverbund. Beiträge der Ersten Göttinger Gespräche zum deutschen und europäischen Verfassungsrecht vom 15. bis 17. Juni 2006*, Hrsg. Ch. Calliess, Tübingen 2007, s. 167–185.

dokonujące się we współczesnych państwach. Badania porównawcze dostarczają też ważnych informacji na temat nowych zjawisk (struktur, rozwiązań systemowych, etc.), w których obecne są rozwiązania typowe dla organizmów państwowych i dzięki którym możliwe jest ich lepsze poznanie i właściwe opisanie. Ponadto zastosowanie metody porównawczej umożliwia konfrontowanie ze sobą różnych przypadków, co z kolei pozwala na wyodrębnienie zarówno cech wspólnych, jak i różnic²⁷. W badaniach prowadzonych w europejskiej przestrzeni prawnej zastosowanie metody porównawczej niesie z sobą jeszcze inną, dodatkową korzyść, mianowicie pozwala stwierdzić, że krajowe porządki prawne nie tylko dzielą tradycje konstytucyjne, lecz również, że są związane wspólnymi zasadami i regułami²⁸.

W zasadniczej części praca opiera się na analizie materiałów źródłowych, tj. tekstów aktów prawnych (traktaty, oficjalne dokumenty) oraz na orzecznictwie sądów konstytucyjnych, a także na ustaleniach teoretycznych i poglądach doktryny zawartych w piśmiennictwie naukowym. Z uwagi na to, że konstytucjonalizacja UE należy do problemów szeroko dyskutowanych w nauce, w pracy omówione zostaną ważniejsze kwestie poruszane w literaturze przedmiotu oraz zarysowany zostanie stan badań nad konstytucjonalizmem w UE. Praca uwzględnia w znacznym stopniu najnowszą, dostępną literaturę naukową poświęconą problemom konstytucjonalizacji UE, w tym prace polskich autorów, opublikowane w formie artykułów i monografii. W trakcie przygotowywania monografii bardzo pomocne okazały się prace polskich autorów podejmujących problemy związane z prawem konstytucyjnym, prawem europejskim oraz prawem międzynarodowym. Pisząc te słowa, mam przede wszystkim na myśli prace autorskie i pod redakcją Tomasza Koncewicza²⁹, Katarzyny Kubuj i Jana Wawrzyniaka³⁰, a przede wszystkim Krzysztofa Wójtowicza³¹. Natomiast spośród pozycji obcoję-

²⁷ G. della Cananea, *Così è (Se vi pare)? Germany, Italy, and European Integration after the Treaty of Lisbon* (w:) *Europe's constitutional challenges in the light of the recent case law of national constitutional courts. Lisbon and beyond*, ed. by J.M. Beneyto, I. Pernice, Baden-Baden 2011, s. 170.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ T.T. Koncewicz, *Zasada jurysdykcji powierzonej Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich. O jurysdykcyjnych granicach i wyborach w dynamicznej „wspólnocie prawa”*, wyd. 2, Warszawa 2009.

³⁰ *Europeizacja konstytucji państw Unii Europejskiej*, red. K. Kubuj, J. Wawrzyniak, Warszawa 2011.

³¹ K. Wójtowicz, *Sądy konstytucyjne wobec prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2012.

zycznych wskazać należy przede wszystkim na opracowania pod redakcją Jürgena Schwarze³² oraz Jose Marii Beneyto i Ingolfa Pernice'a³³.

Niniejsza monografia oparta została na źródłach i literaturze w znacznej mierze obcojęzycznej. Obok prac polskojęzycznych wykorzystane zostały publikacje w językach: angielskim, niemieckim i francuskim, na które składają się monografie i artykuły naukowe. Na użytek niniejszej pracy została przyjęta zasada, że wszędzie tam, gdzie nie utrwały się jeszcze na gruncie piśmiennictwa naukowego polskie odpowiedniki, podane zostaną terminy obcojęzyczne. Osobny problem stanowi brak urzędowych przekładów na język polski niektórych oficjalnych dokumentów, jak również orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości, zwłaszcza tych z okresu poprzedzającego wstąpienie Polski do UE oraz, z oczywistych względów, brak tłumaczeń na język polski orzecznictwa sądów konstytucyjnych państw członkowskich. W tym stanie rzeczy przytaczane będą fragmenty orzeczeń zamieszczone w opracowaniu Biura Trybunału Konstytucyjnego³⁴ lub też będące odautorskim tłumaczeniem. Inną kwestią jest uzasadnione pozostawienie, niezależnie od autorskiego przekładu, tekstu w języku oryginału, jako lepiej oddającego znaczenie konkretnej frazy i tym samym bardziej adekwatnego z prawnego i naukowego punktu widzenia, co w przypadku nauk prawnych ma istotne znaczenie³⁵.

Kwestią, która pojawiła się już na etapie procesu wydawniczego, jest decyzja o wystąpieniu z UE podjęta przez społeczeństwo Wielkiej Brytanii 23 czerw-

³² *Das Verhältnis von nationalem Recht und Europarecht im Wandel der Zeit*, Hrsg. J. Schwarze, Bd. I, Baden-Baden 2012.

³³ *Europe's constitutional challenges in the light of the recent case law of national constitutional courts. Lisbon and beyond*, ed. by J.M. Beneyto, I. Pernice, Baden-Baden 2011.

³⁴ B. Banaszkiewicz, P. Bogdanowicz, *Relacje między prawem konstytucyjnym a prawem wspólnotowym w orzecznictwie sądów konstytucyjnych państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2006.

³⁵ Powoływanie się na teksty orzeczeń opublikowanych w języku prowadzenia spraw przed sądami oraz na dokumenty publikowane w językach roboczych Unii jest uzasadnione jakością tłumaczeń. Przykładowo w wyroku Trybunału z dnia 21 września 2005 r. w sprawie *Ahmed Ali Yusuf i Al Barakaat International Foundation przeciwko Radzie Unii Europejskiej i Komisji Wspólnot Europejskich*, T-306/01, Zb. Orz. (2005) II-03533 w pkt 156 oraz w pkt 260 w wersji anglojęzycznej czytamy: „the constitutional architecture of the pillars” oraz „basic constitutional charter”, z kolei w wersji francuskojęzycznej: „l'architecture constitutionnelle des piliers” oraz „la charte constitutionnelle de base”, natomiast wersja polskojęzyczna stanowi: „struktura filarów” oraz „aktem zasadniczym”. W wersji polskojęzycznej brakuje więc wyraźnego odwołania do konstytucji, co dla niniejszych rozważań ma zasadnicze znaczenie.

ca 2016 r. Zjednoczone Królestwo będzie pozostawało państwem członkowskim UE do dnia wejścia w życie umowy o wystąpieniu lub w przypadku jej braku – dwa lata po notyfikacji zamiaru wystąpienia z Unii Radzie Europejskiej, o ile termin ten nie zostanie przedłużony w drodze jednomyślnej decyzji Rady Europejskiej³⁶. Jednakże do czasu zakończenia procesu wychodzenia z Unii Europejskiej zgodnie z postanowieniami art. 50 TUE Zjednoczone Królestwo pozostaje państwem członkowskim Unii i tym samym rozważania dotyczące Izby Lordów i Supreme Court (Sądu Najwyższego) oraz roli, jaką odgrywają one w sprawach integracji europejskiej, pozostają wiążące.

Unia Europejska jest dynamicznie rozwijającą się strukturą, która wciąż dostarcza materiału do badań, stawiając więcej pytań niż udzielając gotowych odpowiedzi, natomiast kwestia konstytucjonalizacji Unii pojawia się coraz częściej w dyskursie nie tylko naukowym, co uzasadnia potrzebę prowadzenia dalszych badań.

³⁶ Zob. art. 50 TUE.

Rozdział 1

Proces integracji europejskiej i jego prawne implikacje

„Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft ist in der dreifachen Hinsicht ein Phänomen des Rechts: Sie ist Schöpfung des Rechts, sie ist Rechtsquelle, und sie ist Rechtsordnung”³⁷.

1.1. Od traktatów rzymskich do traktatu ustanawiającego Unię Europejską

Idee zjednoczeniowe na kontynencie europejskim mają już swoją historię jako powracający motyw w myśli politycznej Europy. Pozostawały jednakże w fazie deklaracji i projektów aż do początku lat 50. XX w. Zjednoczona Europa jako konkretny plan działania, a nie tylko jako wzniosła i ulotna idea, stała się treścią Deklaracji Schumana, ogłoszonej 9 maja 1950 r.³⁸ Deklaracja³⁹, która stawiała sobie za cel poddanie całej francusko-niemieckiej produkcji węgla i stali pod wspólny zarząd oraz utworzenie organizacji otwartej na państwa europejskie, zawierała także inny cel, jakim była federacja europejska. Deklaracja Schumana poprzedziła utworzenie pierwszej wspólnoty, Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali⁴⁰, która miała stanowić – zgod-

³⁷ W. Hallstein, *Die Europäische Gemeinschaft*, Düsseldorf–Wien, 1973, s. 33.

³⁸ Zob. J. Łąptos, *Europa jedna czy dwie? Projekty i koncepcje integracji europejskiej w latach 1944–1950*, Kraków 1994; zob. też *Schuman-Plan: Erklärung der französischen Regierung über eine gemeinsame deutsch-französische Schwerindustrie (w:) Der Aufbau Europas. Pläne und Dokumente 1945–1980*, Hrsg. J. Schwarze, Bonn 1980.

³⁹ Deklaracja przygotowana została przez Jeana Monneta, natomiast została przedstawiona opinii publicznej przez ówczesnego ministra spraw zagranicznych Francji Roberta Schumana.

⁴⁰ Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali, zwany także traktatem paryskim, został podpisany 18 kwietnia 1951 r., natomiast wszedł w życie 25 lipca 1952 r. Z uwagi na to, że przewidziany był na 50 lat, 23 lipca 2002 r. przestał obowiązywać, zaś w jego miejsce utworzony został Fundusz Badań Węgla i Stali.

nie z zamysłem ojców założycieli – pierwszy etap na drodze do utworzenia federacji europejskiej⁴¹.

Wkrótce po utworzeniu EWWiS podjęte zostały działania na rzecz politycznego zjednoczenia Europy. Opracowany został projekt wspólnoty obronnej oraz wspólnoty politycznej, przy czym brak zdecydowanej woli politycznej ze strony niektórych państw przesądził o tym, że pomimo daleko idącego zaawansowania projektów, nie udało się ich sfinalizować⁴². Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Obronną został zaprzeczony już na etapie końcowym, w trakcie jego ratyfikacji, na skutek odrzucenia go przez francuskie Zgromadzenie Narodowe. Fiasko Europejskiej Wspólnoty Obronnej pociągnęło za sobą wycofanie się z praktycznie gotowego projektu Europejskiej Wspólnoty Politycznej, który jako następny czekał na realizację. Nieudane próby na polu politycznej integracji skierowały wysiłki zjednoczeniowe w stronę integracji gospodarczej. Na mocy traktatów rzymskich (1957 r.) ustanowione zostały: Europejska Wspólnota Gospodarcza oraz Europejska Wspólnota Energii Atomowej, znana pod nazwą Euratom. W tym samym czasie (25 marca 1957 r.) doszło do zawarcia porozumienia w sprawie wspólnych instytucji, a nieco później do podpisania traktatu o połączeniu instytucji (1965 r.)⁴³.

Z innych ważniejszych wydarzeń należy odnotować pierwszy poważny kryzys we Wspólnocie (EWG), który zakończył się zawarciem tzw. kompromisu luksemburskiego⁴⁴, powrót do planów integracji politycznej (1961 i 1962 r.)⁴⁵,

⁴¹ Zob. tekst Deklaracji Schumana w: J. Łaptos, *Europa...*, s. 114–115; zob. też tekst Deklaracji na stronie L'infrastructure de recherche sur la construction européenne: www.cvce.eu.

⁴² Projekt EWO, zwany Planem Plevana, spotkał się z poparciem ze strony państw członkowskich EWWiS, chociaż do projektu zdystansowała się Wielka Brytania, podobnie jak wcześniej uczyniła to w stosunku do TEWWiS. 30 sierpnia 1954 r. francuskie Zgromadzenie Narodowe odmówiło ratyfikacji TEWO, co z kolei oznaczało zakończenie prac nad tym traktatem. Zob. C. Parsons, *Showing Ideas as Causes: The Origins of the European Union*, International Organization 2002, vol. 56, no. 1, s. 47–84, a także W. Loth, *Der Weg nach Europa. Geschichte der europäischen Integration 1939–1957*, 2. Aufl., Göttingen 1991.

⁴³ W oparciu o porozumienie z 25 marca 1957 r. utworzone zostało Zgromadzenie oraz Trybunał Sprawiedliwości, jako wspólne instytucje dla EWWiS, EWG i EWEA, a także Komitet Ekonomiczno-Społeczny dla EWG i EWEA. Z kolei traktat z 8 kwietnia 1965 r., który wszedł w życie 1 lipca 1967 r., ustanowił wspólną Radę i Komisję.

⁴⁴ *Extraordinary session in Luxembourg of the Council*, January 1966 (Bull. EC 3/1966, s. 9).

⁴⁵ Więcej na temat planów Foucheta zob. w: J.J. Węc, *Spór o kształt instytucjonalny Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej 1950–2005. Między ideą ponadnarodowości a współpracą międzyrządową. Analiza politologiczna*, Kraków 2006, s. 116–120.

plan Wernera w sprawie utworzenia unii gospodarczej i monetarnej (1970 r.) oraz plan Genschera-Colombo (1981 r.), który otworzył drogę do uchwalenia Deklaracji o UE (1983 r.)⁴⁶. Ważnym wydarzeniem politycznym stało się przeprowadzenie w 1979 r. wyborów deputowanych do Parlamentu Europejskiego w oparciu o zasadę bezpośredniości i powszechności⁴⁷. Parlament, którego deputowani pochodzili z wyborów bezpośrednich, podjął prace na rzecz znacznie bardziej ścisłego związku państw i narodów, przygotowując projekt traktatu ustanawiającego UE (1984 r.), który już wówczas – zdaniem niektórych – posiadał cechy konstytucji dla jednoczącej się Europy⁴⁸.

Powstałe w wyniku prac konferencji międzyrządowych kolejne traktaty reformujące weszły w życie po przejściu procedur ratyfikacyjnych. Były to: Jednolity akt europejski (1 lipca 1987 r.), traktat z Maastricht (1 listopada 1993 r.)⁴⁹, traktat z Amsterdamu (1 maja 1999 r.), traktat z Nicei (1 lutego 2003 r.)⁵⁰ oraz aktualnie obowiązujący Traktat z Lizbony (1 grudnia 2009 r.)⁵¹. Przełomowe znaczenie miał traktat z Maastricht, który był nie tylko kolejnym traktatem reformującym, lecz także traktatem ustanawiającym Unię Europejską. Ważną cezurę wyznacza przyjęcie w grudniu 2000 r. Karty praw podstawowych Unii Europejskiej⁵², początkowo w formie niewiążącej deklaracji, a następnie – podniesionej do rangi wiążącego prawnie aktu normatywnego. Kolejnym kamieniem milowym było przyjęcie w październiku 2004 r. traktatu konstytucyjnego, który stanowił niewątpliwie *novum* w procesie integracji europejskiej. Traktat konstytucyjny nie tylko upraszczał strukturę, lecz również wprowadzał istotne zmiany w postaci takich elementów, jak: hymn, dewiza „zjednoczeni w różnorodności”, ustawy europejskie, ministrowie Unii, etc., świadczące – zdaniem niektórych – o zamiarze

⁴⁶ Zob. *Solemn Declaration on the European Union* (Bull. EC 6/1983, s. 26–32).

⁴⁷ Zob. *Act concerning the election of the representatives of the Assembly by direct universal suffrage* (JO 1976 L 278/1).

⁴⁸ Zob. J. Schwarze, R. Bieber, *Eine Verfassung für Europa. Von der Europäischen Gemeinschaft zur Europäischen Union*, Baden-Baden 1984.

⁴⁹ Zob. Z. Czachór, *Zmiany i rozwój w systemie Unii Europejskiej po Traktacie z Maastricht*, Wrocław 2004.

⁵⁰ Zob. Z. Czachór, *Traktat z Nicei – początek końca reformowania Unii Europejskiej. Analiza zapisów traktatowych* (w:) *Unia Europejska po Traktacie Nicejskim*, red. Z. Czachór, Warszawa 2002, s. 55–72.

⁵¹ Zob. *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2008.

⁵² Zob. F. Jasiński, *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, Warszawa 2003.

przekształcenia Unii w organizm państwowy (czy też quasi-państwowy), co z kolei wzbudziło falę obaw w państwach członkowskich i odbiło się zdecydowanie na przebiegu procesu ratyfikacyjnego, w wyniku którego traktat został odrzucony przez Francję, a następnie przez Holandię.

Planowanie i kierowanie procesem integracji europejskiej sprowadzało się generalnie do dwóch trybów, w stosunku do siebie komplementarnych i konkurencyjnych zarazem, realizowanych w ramach polityki pogłębiania (*deepening*) i poszerzania (*widening*). Po fazie pogłębiania następowało poszerzanie, oznaczające przyjęcie do Unii (wcześniej do Wspólnot) nowej grupy państw. Punkt wyjścia stanowił tzw. twardy rdzeń ugrupowania, zwany europejską szóstką od liczby państw założycielskich (Francji, Niemiec, Włoch oraz państw Beneluksu). Każde kolejne rozszerzenie opatrywano dodatkowo nazwą zwyczajową wskazującą na kierunek ekspansji terytorialnej Wspólnoty (Unii). Ostatnie rozszerzenia Unii, które dokonały się w kierunku Europy Środkowo-Wschodniej i Południowej, mają szczególne znaczenie, zamykają bowiem etap zimnowojennych podziałów kontynentu. Warto podkreślić, że rozszerzenie na Wschód wyróżnia się przyjęciem największej jak dotąd grupy nowych państw do Unii, która z europejskiej szóstki stała się Unią liczącą obecnie 28 państw⁵³.

1.2. Traktat konstytucyjny i traktat lizboński

Od lat 50. XX w., czyli od powołania do życia pierwszych Wspólnot, zmieniał się nie tylko zasięg, lecz także charakter procesów integracyjnych. I chociaż kwestie gospodarcze nadal odgrywały rolę pierwszoplanową, proces integracji zaczął stopniowo obejmować sprawy społeczne i polityczne. Jeśli skoncentrować się na kwestii konstytucjonalizacji UE, szczególną uwagę zwracają dwa ostatnie traktaty, mianowicie traktat konstytucyjny i traktat lizboński.

Podpisany 29 października 2004 r. w Rzymie traktat konstytucyjny oznaczał zmianę jakościową, ustanawiał bowiem konstytucję dla Europy. Ze zmian, jakie wprowadzał, uwagę zwracają te postanowienia, które wprowadzają wyraźny rozdział kompetencji pomiędzy UE i państwami członkowskimi,

⁵³ Rozszerzenia Wspólnot (od listopada 1993 r. Unii) miały miejsce w latach: 1973, 1981, 1986, 1995, 2004, 2007 i 2013.

dokonując podziału na kompetencje wyłączne Unii, kompetencje dzielone z państwami członkowskimi oraz działania wspierające, koordynujące i uzupełniające Unii⁵⁴. Inna ważna zmiana, chociaż dokonująca się bardziej w warstwie symbolicznej, dotyczyła instrumentów prawnych przyjmowanych przez instytucje Unii, którymi miały być: ustawy europejskie, europejskie ustawy ramowe, rozporządzenia europejskie, decyzje europejskie, zalecenia i opinie⁵⁵, co więcej, akty prawne miały być, co do zasady, przyjmowane w drodze głosowania większościowego. Traktat konstytucyjny ustanawiał ponadto stanowisko przewodniczącego Rady Europejskiej i ministra spraw zagranicznych Unii⁵⁶, zmniejszał też liczbę komisarzy w taki sposób, aby odpowiadała proporcji 2/3 wszystkich państw członkowskich⁵⁷, a przede wszystkim ujednolicił strukturę, zastępując TWE i TUE⁵⁸.

Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy wprowadzał także istotne zmiany w obszarze bezpieczeństwa i obrony: poszerzał zakres misji petersburskich, wzywał do ustanowienia wspólnej polityki obronnej i postawienia przez państwa członkowskie do dyspozycji Unii potencjałów cywilnych i wojskowych oraz ustanawiał Europejską Agencję Obrony⁵⁹. Traktat konstytucyjny umożliwiał prowadzenie działań przez grupę państw w ramach tzw. wzmocnionej współpracy oraz wprowadzał klauzulę solidarnościową⁶⁰, wzywał Unię do zapewnienia spójności pomiędzy polityką i działaniami⁶¹, wprowadzał mechanizm umożliwiający wystąpienie z Unii⁶², poszerzał kompetencje Unii w obszarze prawa karnego materialnego oraz wskazywał na konieczność zapewnienia przejrzystości działań w Unii⁶³.

Nie można nie zauważyć istotnego *novum*, jakim było włączenie do tekstu traktatu Karty praw podstawowych oraz zobowiązania Unii do przystąpienia

⁵⁴ Art. I-12 do art. I-18 CT.

⁵⁵ Art. I-33 do art. I-36 CT.

⁵⁶ Art. I-22 ust. 1 i art. I-28 ust. 1 CT.

⁵⁷ Art. I-26 ust. 6 CT.

⁵⁸ Zob. art. IV-437 ust. 1 i art. IV-438 ust. 1 CT.

⁵⁹ Zob. art. I-41 ust. 3 akapit drugi CT.

⁶⁰ Art. I-44 i art. I-43 CT; zob. też A. McMahon, *The Proposed Constitution for Europe – Towards an Effective Union or a Federal Superstate? A Sceptical Perspective*, Trinity C. L. Rev. 2005, vol. 8, no. 1, s. 134.

⁶¹ Art. III-115 akapit pierwszy CT.

⁶² Art. I-60 CT.

⁶³ Zob. A. McMahon, *The Proposed...*, s. 135.

do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka⁶⁴. Traktat podkreślał ponadto rolę parlamentów narodowych dla rozwoju demokracji w Unii⁶⁵, zwiększał uprawnienia PE⁶⁶, wprowadzał instytucję inicjatywy obywatelskiej⁶⁷, odwoływał się również do takich zasad, jak: zasada demokratycznej równości, zasada demokracji przedstawicielskiej, zasada demokracji uczestniczącej oraz zasada przejrzystości prac instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii⁶⁸.

Niezależnie od tego, że CT wnosił nową jakość do procesów integracyjnych, stanowił (podobnie jak wcześniejsze traktaty) kompromis pomiędzy dążeniem, z jednej strony, do coraz ściślejzego związku państw i narodów, wzmacniając pozycję UE na arenie międzynarodowej, z drugiej natomiast interesami narodowymi, wzmacniając pozycję i rolę państw członkowskich w samej Unii. Traktat konstytucyjny utrzymał jako obowiązującą zasadę jednomyślnego głosowania w odniesieniu do spraw w obszarze WPZiB⁶⁹, współpracy w sprawach karnych⁷⁰, prawa rodzinnego⁷¹ oraz podatków pośrednich⁷². Ponadto w obszarze WPZiB państwa członkowskie mogły powoływać się na żywotne interesy narodowe⁷³, w obszarze prawa karnego działania Unii miały być ograniczone do wydawania ustaw ramowych⁷⁴, natomiast w przestrzeni bezpieczeństwa, obrony i polityki zagranicznej państwa zachować miały prawo inicjatywy ustawodawczej⁷⁵. Traktat konstytucyjny wprowadzał tzw. hamulec bezpieczeństwa⁷⁶ oraz nakładał na Unię zobowiązanie do respektowania równości państw i poszanowania tożsamości narodowych⁷⁷. Zakres zmian traktatowych obejmował również wymiar

⁶⁴ Zob. część II i art. I-9 ust. 2 CT.

⁶⁵ A. McMahon, *The Proposed...*, s. 136.

⁶⁶ Art. I-34 ust. 1 CT.

⁶⁷ Art. I-47 ust. 4 CT.

⁶⁸ Część I tytuł VI CT.

⁶⁹ Art. I-40 ust. 6 i art. I-41 ust. 2 i 4 CT.

⁷⁰ Art. III-270 ust. 2 lit. d, art. III-271 ust. 1 i art. III-274 ust. 4 CT.

⁷¹ Art. III-269 ust. 3 CT.

⁷² Art. III-171 akapit pierwszy CT.

⁷³ Art. III-300 ust. 2 akapit drugi CT.

⁷⁴ Art. III-271 ust. 1 CT.

⁷⁵ Art. I-40 ust. 6, art. I-41 ust. 4, art. I-42 ust. 3 oraz art. I-59 ust. 2 CT.

⁷⁶ Instytucja zwana hamulcem bezpieczeństwa umożliwia przekazanie projektu aktu prawnego do oceny Radzie Europejskiej, zob. art. III-136 ust. 2 i art. III-271 ust. 3 CT.

⁷⁷ Art. I-5 ust. 1 CT.