

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2016.02.15>

Marcin KŁOS  
Uniwersytet Łódzki

## Konstytucjonalizacja podstaw członkostwa państwa w Unii Europejskiej – metody i zakres

### Streszczenie

Członkostwo państwa w Unii Europejskiej w zasadniczy sposób oddziałuje na jego porządek konstytucyjny. Proces konstytucjonalizacji podstaw uczestnictwa państwa w tej organizacji, ujmowany jako zjawisko europeizacji konstytucji, przebiega w bardzo zróżnicowany sposób. Zmiany konstytucji związane z członkostwem w Unii Europejskiej, w niektórych państwach, dokonywane są w bardzo ograniczony sposób, umożliwiający jedynie samą akcesję (w postaci „klauzul integracyjnych”), w innych zaś przybierają postać całych rozdziałów stanowiących o uczestnictwie państwa w procesie integracji w ramach Unii Europejskiej. Z kolei zakres regulacji konstytucyjnych podstaw członkostwa państwa w Unii Europejskiej obejmuje różne aspekty uczestnictwa w tej organizacji i także pozostaje niejednolity. Zarówno zakres, jak i sposób konstytucjonalizacji uzależniony jest od wielu czynników, które mają charakter normatywny oraz pozanormatywny.

**Słowa kluczowe:** konstytucja, Unia Europejska, euronowelizacja, klauzula integracyjna, rozdział europejski.

### Wstęp

Uczestnictwo w Unii Europejskiej pociąga za sobą poważne skutki dla państw członkowskich. Decyzja o przystąpieniu do tej organizacji ma doniosłe znaczenie prawnoustrojowe i dlatego wymaga znaczącej podstawy prawnej. Najodpowiedniejszym miejscem do zawarcia upoważnienia umożliwiającego podjęcie tej decyzji, a także realizację najważniejszych zobowiązań wynikających z członkostwa, są postanowienia konstytucji, która tradycyjnie uważana jest za akt prawny o najwyższej mocy prawnej w państwie. Przemawia za tym także fakt, że integracja w ramach Unii Europejskiej silnie ingeruje w normy konstytucyjne.

Konstytucjonalizacja podstaw członkostwa państwa w Unii Europejskiej to proces uwzględniania w ustawie zasadniczej danego państwa jego obecności w tej organizacji międzynarodowej. Wyrażenie „proces” wskazuje, iż nie chodzi tu o jednorazową aktywność ustrojodawcy. Po pierwsze, nie musi ona mieć miejsca przy uchwalaniu pierwotnego tekstu konstytucji, jeżeli wizja członkostwa danego państwa w Unii Europejskiej jest jeszcze dosyć odległa. Po drugie, czasami nie jest też konieczna na etapie akcesji do tej organizacji, a to z uwagi na już istniejące normy, które pozwalają na przystąpienie, a w każdym razie na pewno go nie utrudniają. Po trzecie, może ona nastąpić dopiero w trakcie członkostwa, zwykle na skutek rozwoju integracji albo zmian zachodzących w państwie. Wreszcie proces konstytucjonalizacji może obejmować wszystkie wskazane momenty lub chociaż kilka z nich.

Poniższy artykuł ukazuje konstytucjonalizację podstaw członkostwa państwa w Unii Europejskiej jako efekt zjawiska europeizacji konstytucji. Przedstawia główne metody tej konstytucjonalizacji oraz jej zakres, a także przykładowe modele.

## 1

### 1.1. Pojęcie europeizacji konstytucji

Pojęcie „europeizacji” nie jest normatywnie zdefiniowane. Określenia tego używa się w naukach społecznych i politycznych w celu przedstawienia wpływu prawa i polityk UE na funkcjonowanie państw członkowskich. Sama „europeizacja” pozostaje zjawiskiem wielowymiarowym. Zawężając to pojęcie do „europeizacji prawa”, w doktrynie wskazuje się, iż w tym wymiarze istotą zjawiska są „zmiany zachodzące w ramach systemu prawnego UE, wywołujące proces adaptacyjny i dostosowawczy, w wyniku którego cechy charakterystyczne dla tego systemu są transponowane do innych systemów prawa”<sup>1</sup>. Europeizacja prawa stanowi zatem skutek oddziaływania integracji europejskiej na porządek prawny państw członkowskich albo państw kandydujących do członkostwa w Unii Europejskiej. Proces ten dotyczy całego systemu prawnego państw, także ich konstytucji. Jak stwierdza J. Szymanek, „wieloaspektowość, a zarazem coraz dalej posunięta detalizacja zasad partycypacji państwa w Unii Europejskiej z jednej strony, z drugiej zaś przybierająca coraz więcej form Unia, [...] prowadzi do objęcia gorsetem regulacji normatywnej również i tej sfery, która do tej pory była zarezerwowana wyłącznie dla ustawodawcy krajowego działającego w kwalifikowanej formie ustrojodawcy”<sup>2</sup>. Zawężając pojęcie „europeizacji” do

<sup>1</sup> M. Ziółkowski, *Europeizacja konstytucji – rekonstrukcja znaczenia*, [w:] K. Kubuj, J. Wawrzyniak (red.), *Europeizacja konstytucji państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 22.

<sup>2</sup> J. Szymanek, *O potrzebie euro-nowelizacji Konstytucji RP*, „Studia Prawnicze” 2010, nr 1, s. 5–6.

prawa konstytucyjnego albo jedynie do samej konstytucji, badacze zagadnienia przedstawiają dosyć zbieżne jego rozumienie. D. Lis-Staranowicz oraz J. Galster pod pojęciem europeizacji konstytucji (albo szerzej europeizacji prawa konstytucyjnego) rozumieją konstytucjonalizację materii w wieloraki sposób związanych z prawem i funkcjonowaniem Unii Europejskiej. Tak pojmowaną europeizację konstytucji autorzy określają mianem „europeizacji *sensu stricto*”, dla odróżnienia jej od „europeizacji *sensu largo*”, tłumaczonej jako konstytucjonalizację materii związanych z prawem stanowionym przez wszystkie europejskie organizacje międzynarodowe, a nie jedynie Unię Europejską<sup>3</sup>. K. Wojtyczek, wytyczając najszersze w piśmiennictwie znaczenie omawianego pojęcia stwierdza, iż obejmuje ono wszelkie zmiany, jakie dotyczą konstytucje, zarówno w aspekcie formalnym, jak i materialnym, powiązane z uczestnictwem państw w „europejskim systemie konstytucyjnym”<sup>4</sup>.

Z kolei M. Ziółkowski, podkreślając zbieżność stanowiska doktryny, za europeizację konstytucji uznaje „zmianę norm konstytucyjnych państwa członkowskiego przez nowelizację tekstu konstytucji lub przyjęcie nowej jego interpretacji w celu dostosowania go do wiążących norm prawa UE”<sup>5</sup>. Podobnie uważają przywoływani już D. Lis-Staranowicz oraz J. Galster, którzy wskazują, że europeizacją może być nie tylko zmienianie i uzupełnianie materii konstytucyjnej, ale również stosowanie wykładni przepisów konstytucyjnych przychylniej prawu Unii Europejskiej. W tym miejscu podkreślają jednak, że wykładnia ta w żadnym wypadku nie może zastępować prawodawcy konstytucyjnego. Pojęcia „europeizacja konstytucji” używa również J. Szymanek, definiując je bardzo ogólnie jako „konstytucyjny sposób odniesienia się ustawy zasadniczej do «problematyki europejskiej (unijnej)»”<sup>6</sup>.

## 1.2. Efekty i granice europeizacji konstytucji

Europeizacja konstytucji jako zjawisko i proces pozwala na wyróżnienie jej efektów, a także granic. Tych pierwszych wskazać można wiele. Europeizacja prowadzi do nowego interpretowania pewnych zasad konstytucyjnych (zasady suwerenności czy zasady przedstawicielskiej formy rządu). Skutkuje także stworzeniem nowych definicji dla kompetencji i funkcji organów władzy państwowej. Prowadzi ona m.in. do pojawienia się funkcji europejskiej państwa. Jej skutkiem może być także tzw. „erozja” materii konstytucyjnej dotyczącej w szczególności uprawnień władzy ustawodawczej, sądownictwa powszechnego oraz konstytucyjnego<sup>7</sup>.

<sup>3</sup> D. Lis-Staranowicz, J. Galster, *O zjawisku europeizacji polskiego prawa konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 2, s. 29.

<sup>4</sup> K. Wojtyczek, *Europeizacja Konstytucji V Republiki Francuskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 6, s. 139.

<sup>5</sup> M. Ziółkowski, op. cit., s. 26.

<sup>6</sup> J. Szymanek, op. cit., s. 9–11.

<sup>7</sup> M. Ziółkowski, op. cit., s. 26.

Europeizacja konstytucji jest procesem ograniczonym. Członkostwo państwa w Unii Europejskiej nie powinno i nie musi prowadzić do zmian ustawy zasadniczej we wszystkich jej aspektach. W literaturze wskazuje się na tzw. granice europeizacji. Przy ich wytyczaniu badacze najczęściej odwołują się do tzw. „tożsamości konstytucyjnej”, rozumianej jako „relatywna niezmiennalność fundamentalnych zasad i wartości konstytucyjnych”<sup>8</sup>. W analizowanym kontekście używa się również takich pojęć, jak „rdzeń suwerenności” albo „materie kardynalne dla podstaw ustroju danego państwa”. Za granice europeizacji uznaje się w doktrynie m.in. postanowienia określające naczelne zasady konstytucji, prawa obywatelskie i podstawowe zasady ustrojowe. Ograniczeniu możliwości przekazania uprawnień na rzecz Unii służą także zakazy przekazywania władzy ustrojodawczej i „kompetencji do kreowania kompetencji”. Niektóre konstytucje nakazują, aby transfer kompetencji na Unię Europejską dotyczył tylko niektórych (niewskazanych enumeratywnie) spraw<sup>9</sup>. Wypracowanie zamkniętego katalogu materii konstytucyjnych tworzących granice europeizacji nie jest możliwe, a samo zagadnienie szeroko dyskutuje się w literaturze, a także staje się ono przedmiotem orzecznictwa sądów konstytucyjnych<sup>10</sup>.

### 1.3. Europeizacja konstytucji a pojęcie „euro-nowelizacji”

Obok pojęcia europeizacji konstytucji w literaturze często pojawia się termin „euro-nowelizacja”. Większość autorów wydaje się stosować oba powyższe zamiennie. J. Szymanek uważa, że „euro-nowelizacja” to proces ingerowania w tekst konstytucji wynikający z samego już przystąpienia państwa do Unii Europejskiej, odpowiadający na konieczność zmiany schematu zależności między władzami, które w związku z akcesją państwa do tej organizacji zaczynają działać inaczej lub otrzymują nowe uprawnienia<sup>11</sup>. A. Kustra używa tego terminu w szerokim znaczeniu, określając nim projekt całościowej zmiany konstytucji, przewidujący wprowadzenie do niej oddzielnego rozdziału poświęconego kwestiom uczestnictwa państwa w Unii Europejskiej<sup>12</sup>. Za „euro-nowelizację” uznać również można każdą indywidualną zmianę choćby jednego przepisu konstytucji, jeżeli powodowana jest ona względami członkostwa państwa w UE. Wreszcie w najbardziej dosłownym znaczeniu pojęcie to zawęzić można jedynie do nowelizacji konstytucji wymuszonej przyjęciem wspólnej waluty euro.

Jak widać euro-nowelizacja dotyczy jedynie zmian normatywnych dokonanych w tekście ustawy zasadniczej. W przeciwieństwie do europeizacji konstytucji

<sup>8</sup> D. Lis-Staranowicz, J. Galster, op. cit., s. 51.

<sup>9</sup> M. Ziółkowski, op. cit., s. 25.

<sup>10</sup> Zob. K. Wójtowicz, *Poszanowanie tożsamości konstytucyjnej państw członkowskich Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 4, s. 9–21.

<sup>11</sup> Ibidem, s. 10–11.

<sup>12</sup> A. Kustra, „Euronowelizacja” w projektach ustaw o zmianie Konstytucji RP. Próba oceny, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 3, s. 32.

tucji, nie obejmuje ona „zmian” norm konstytucyjnych czynionych w drodze funkcjonalnej wykładni sądów konstytucyjnych. W związku z tym uważam, iż obu tych terminów nie można używać zamiennie. Euro-nowelizację rozumiem jako formalną zmianę konstytucji, dokonaną w związku z członkostwem danego państwa w Unii Europejskiej, obejmującą wprowadzenie do tekstu ustawy zasadniczej pewnej grupy przepisów stanowiących podstawę uczestnictwa danego państwa w Unii Europejskiej (niekoniecznie skoncentrowanych w odrębnym rozdziale). Nowelizacja taka nie musi być jedynie powiązana z akcesją państwa do tej organizacji, ale także może być rezultatem przyjęcia poważniejszej reformy traktatów stanowiących podstawy Unii Europejskiej.

## 2

### 2.1. Sposoby konstytucjonalizacji podstaw członkostwa państwa w Unii Europejskiej

W literaturze przedmiotu autorzy różnie posługują się pojęciem „sposobu” wprowadzenia do konstytucji przepisów określających podstawy członkostwa państwa w Unii Europejskiej.

A. Kustra<sup>13</sup> używa tego terminu, przedstawiając trzy grupy „sposobów wprowadzenia przepisów integracyjnych do systemu konstytucyjnego”. Po pierwsze, zauważa ona, że konstytucyjne przepisy integracyjne różni moment ich wprowadzenia przez krajowego ustrojodawcę. Aspekt temporalny wymaga dostrzeżenia, czy wprowadzenie przepisów nastąpiło przed czy po akcesji danego państwa do Unii Europejskiej (względnie WE). Ponadto zwraca uwagę na to, czy przepisy integracyjne podlegały jakimś zmianom już w trakcie uczestnictwa danego państwa w strukturze ponadnarodowej. W tym miejscu różnicuje ewentualne zmiany konstytucyjnej regulacji materii europejskiej na te, które polegają na znowelizowaniu obowiązujących przepisów ustawy zasadniczej, oraz te, które wprowadzają nowe przepisy. Te ostatnie mogą mieć charakter uzupełniający dotychczasową regulację albo samoistny, zastępując w sprawowanej funkcji integracyjnej dotychczas obowiązujące przepisy, co jednak nie musi wiązać się z ich uchycieniem. Druga grupa zagadnień omawianych przez wspomnianą autorkę dotyczy aspektu podmiotowego, który uzasadnia podzielenie przepisów integracyjnych, biorąc pod uwagę fakt, czy państwo było jednym z założycieli WE czy wstępowało do już utworzonych Wspólnot, bądź wreszcie akcesja państwa dokonała się dopiero po utworzeniu Unii Europejskiej. Wreszcie trzeci „sposób” wprowadzania do konstytucji przepisów integracyjnych odwołuje się do pojęcia „metody” ich wprowadzenia. To wyrażenie również nie jest jednolicie rozumia-

<sup>13</sup> Eadem, *Przepisy i normy integracyjne w konstytucjach wybranych państw członkowskich UE*, Toruń 2009, s. 96–97.

ne w doktrynie. A. Kustra jako „metodę” rozumie albo zmianę tekstu konstytucji, albo dokonanie wykładni funkcjonalnej postanowień obowiązujących<sup>14</sup>. Jak zatem należy wnioskować, konstytucjonalizacja podstaw członkostwa państwa w Unii Europejskiej stanowić będzie dla A. Kustry metodę wprowadzenia przepisów europejskich do systemu konstytucyjnego<sup>15</sup>. Autorka zaznacza, że z pojęciem „metody” nie utożsamia pojęcia „trybu”, który uznaje za określenie węższe, oznaczające procedurę zmiany lub uzupełnienia tekstu konstytucji. Zatem przy analizowaniu trybu zadajemy sobie pytanie, w jakiej procedurze przyjęto zmiany. Tryb wiąże się tu bezpośrednio z obowiązującą regulacją konstytucyjną w zakresie procedury zmiany konstytucji.

Inni autorzy, jak np. P. Chybalski, pojęcie „sposobu” wydają się utożsamiać z pojęciem „metody” regulacji i rozumieją je jako wybór techniki legislacyjnej zmiany konstytucji w zakresie przepisów integracyjnych<sup>16</sup>. Biorąc pod uwagę tak rozumiany sposób regulacji konstytucyjnych podstaw integracji państwa z Unią Europejską, można wskazać na następujące metody wprowadzania ich do ustaw zasadniczych.

Po pierwsze, są to pojedyncze przepisy (artykuły) umożliwiające członkostwo państwa w Unii Europejskiej, która nie jest wprost nazywana w konstytucji. Takie fragmenty tekstów ustaw zasadniczych zwykle się określać mianem klauzul integracyjnych. Wskazany sposób regulacji odnajdujemy np. w konstytucjach Danii, Grecji, Hiszpanii, Luksemburga czy Słowenii. Do grupy państw stosujących ten sposób wprowadzenia do swojej konstytucji przepisów umożliwiających integrację z Unią Europejską zaliczamy także Polskę.

Drugi sposób to wprowadzenie kilku przepisów odnoszących się do Unii Europejskiej rozrzuconych w teście ustawy zasadniczej. W takim przypadku najczęściej ustrojodawca wprost wymienia Unię Europejską, nie wydzielając jednak z przepisów „europejskich” oddzielnego rozdziału, lecz regulując kwestie członkostwa w wielu adekwatnych miejscach konstytucji. Czasami wyróżnić można jeden podstawowy przepis stanowiący tzw. klauzulę integracyjną (np. art. 23 UZ RFN) oraz kilka innych związanych z uczestnictwem państwa w Unii Europejskiej. Specyficzne jest rozwiązanie obecne w Konstytucji Irlandii, gdzie przepisy „europejskie” stanowią zaledwie część art. 29, ale regulacja ta jest tak obszerna, że w istocie można o niej powiedzieć „ukryty rozdział europejski”<sup>17</sup>.

Następny sposób, występujący w nielicznej grupie państw, stanowią regulacje konstytucyjne zawierające specjalny rozdział zbierający wszystkie przepisy

<sup>14</sup> Ibidem, s. 97.

<sup>15</sup> Metoda dokonywania zmian konstytucji w drodze wykładni wydaje się sposobem wprowadzenia do systemu konstytucyjnego swego rodzaju normy integracyjnej, a nie, jak pisze Autorka, przepisu integracyjnego.

<sup>16</sup> P. Chybalski, *Analiza porównawcza konstytucji państw członkowskich Unii Europejskiej w zakresie podstaw członkostwa tych państw w Unii*, Warszawa 2010, s. 7 i 10.

<sup>17</sup> Ibidem, s. 9.

„europejskie”. Tak czyni konstytucja chorwacka, francuska i austriacka. Podobne rozwiązanie odnajdziemy w konstytucji fińskiej oraz w szwedzkim Akcie o formie rządu, jednak w przypadku tych dwóch państw rozdział, w którym znajdują się przepisy poświęcone członkostwu w Unii Europejskiej, poświęcony jest generalnie polityce zagranicznej.

Ostatnią z metod, zastosowaną w Estonii, na Litwie i w Austrii, jest uchwalenie osobnej ustawy, mającej rangę ustawy konstytucyjnej, i uregulowanie w niej podstaw członkostwa państwa w Unii Europejskiej. Nie jest jednak tak, jak pisze P. Chybalski, że skutkuje to brakiem wzmianki o tej organizacji w zasadniczym tekście konstytucji, czego dowodzi przykład austriacki<sup>18</sup>.

Jak można łatwo zauważyć, różnice pomiędzy poszczególnymi sposobami regulacji stanowi przede wszystkim ich objętość, a także wyodrębnienie w strukturze całej konstytucji. Najczęściej jednak odnajdujemy konstytucje, których twórcy nie zastosowali w stu procentach jednego z modelowych rozwiązań, dla przykładu przeznaczając na przepisy związane z członkostwem w Unii Europejskiej oddzielny rozdział, ale i normując tę problematykę w innych częściach ustaw zasadniczych.

## 2.2. Zakres konstytucyjnej regulacji dotyczącej integracji państwa z Unią Europejską

Konstytucyjne podstawy członkostwa państwa w Unii Europejskiej, rozumiane szeroko jako wszelkie przepisy odnoszące się do uczestnictwa państwa, a zawarte w ustawie zasadniczej, implikują szeroki zakres regulacji. Oczywiście wpływa na to złożoność instytucjonalizacji integracji europejskiej, przejawiającą się w normach pierwotnego i wtórnego prawa unijnego. Ciągłe rozszerzanie zakresu, w jakim ustrojodawcy odnoszą się do problematyki członkostwa państwa w Unii Europejskiej, powodowane jest rozwojem integracji europejskiej. Wszystko to niejednokrotnie przyczynia się do aktywności orzeczniczej sądów konstytucyjnych, które w niektórych państwach, jak Niemcy, Francja, Polska czy Hiszpania, „wymuszają” dokonanie odpowiednich zmian w ustawach zasadniczych<sup>19</sup>.

Zakres regulacji konstytucyjnych podstaw członkostwa państwa w Unii Europejskiej obejmuje różne aspekty uczestnictwa w tej organizacji i oczywiście nie ma jednolitości w tym zakresie w europejskich ustawach zasadniczych.

Jedynym elementem występującym obecnie w prawie<sup>20</sup> każdym państwie członkowskim są przepisy będące podstawą samej akcesji do Unii, a co za tym

<sup>18</sup> Ibidem, s. 9.

<sup>19</sup> L. Garlicki, *Wprowadzenie*, [w:] W. Staśkiewicz (red.), *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 16–17.

<sup>20</sup> W Konstytucji Malty i Cypru brak jest przepisów, które można uznać za klauzulę integracyjną. Tak P. Chybalski, op. cit., s. 10. Autor tłumaczy ten fakt pozostawianiem przez te państwa pod silnym wpływem kultury prawnej *common law*.

idzie – przeniesienia na nią pewnych kompetencji. Jak już wskazałem, noszą one miano klauzul integracyjnych. Owe klauzule różni przede wszystkim to, czy ustrojodawca postanowił w nich w sposób bezpośredni posłużyć się nazwą „Unia Europejska”, czy też regulacja ma bardziej uniwersalny charakter, nie wskazując konkretnie, iż chodzi w niej o umożliwienie integracji państwa jedynie z Unią Europejską. Pierwszy sposób, przeważający, zastosowano np. w konstytucji bułgarskiej, francuskiej, niemieckiej, irlandzkiej. Z kolei np. konstytucje duńska i luksemburska nie wskazują wprost na Unię Europejską jako podmiot, na który przenoszone są pewne prawa, dotychczas zarezerwowane dla organów władzy publicznej. To rozróżnienie wpływa także czasami na użycie zamiast pojęcia „klauzula integracyjna” wyrażenia „klauzula europejska”. Jak zauważa A. Kustra, oba terminy używane są w polskiej doktrynie zamiennie, ale pojęcie „klauzula integracyjna” jest terminem szerszym, który nie zawęża procesu integracyjnego jedynie do Unii Europejskiej<sup>21</sup>. W tym miejscu należy się także odwołać do innych terminów pojawiających się w literaturze, a odnoszących się do omawianego zagadnienia. Są nimi „opcja integracyjna” i „konstytucyjny akt integracyjny”. Pierwszym posługuje się np. J. Barcz w kontekście całości regulacji konstytucyjnej związanej z członkostwem Niemiec we Wspólnotach Europejskich, a nawet uzupełnionej o orzecznictwo Federalnego Trybunału Konstytucyjnego. Z kolei pojęcie „konstytucyjny akt integracyjny” rozumiane jest jako proces przenoszenia praw i otwierania krajowego porządku prawnego na prawo unijne<sup>22</sup>.

Drugim najważniejszym zagadnieniem związanym z integracją państwa z Unią Europejską, jakie odnajdujemy w konstytucjach jej członków, jest stosunek prawa unijnego do prawa krajowego. Prowadzone przez P. Chybalskiego badania porównawcze pokazują jednak, że ta materia rzadko regulowana jest w ustawach zasadniczych<sup>23</sup>. Z kolei L. Garlicki stwierdza, iż „większość konstytucji wskazuje miejsce, jakie – pierwotne i wtórne – prawo Unii Europejskiej zajmuje w krajowym systemie prawa”<sup>24</sup>. Rozbieżność ta jest jedynie iluzoryczna. Tłumaczy ją odmienne podejście tych autorów do prowadzonej analizy. P. Chybalski uwzględnia tylko konstytucje, które odnoszą się do prawa unijnego wprost jako autonomicznego porządku prawnego (np. Konstytucja Portugalii, Konstytucja Chorwacji). L. Garlicki bierze pod uwagę także te konstytucje, które odnoszą się do obowiązywania prawa UE pośrednio, równając jego pozycję z najważniejszymi aktami klasycznego prawa międzynarodowego (np. Konstytucja Holandii, Konstytucja RP, Konstytucja Republiki Czeskiej).

Kolejne zagadnienie „europejskie” poddane konstytucjonalizacji to prawo wyborcze w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz w wyborach lokal-

<sup>21</sup> A. Kustra, *Przepisy i normy...*, op. cit., s. 45.

<sup>22</sup> Zob. Ibidem, s. 47–51. Także w zakresie określeń używanych w literaturze niemieckiej. Ibidem, s. 51–55.

<sup>23</sup> P. Chybalski, op. cit., s. 12.

<sup>24</sup> L. Garlicki, op. cit., s. 19.

nych. Objęcie tym zakresem zmian konstytucji nie budzi wątpliwości z uwagi na tradycyjny i powszechny charakter konstytucyjnego normowania zasad prawa wyborczego. Zadaniem ustaw zasadniczych jest w tym względzie zagwarantowanie praw wyborczych w wyborach do Parlamentu Europejskiego wszystkim uprawnionym (obywatelom polskim oraz innym obywatelom UE) oraz obywatelom UE niebędącym obywatelami RP w wyborach lokalnych<sup>25</sup>. To pierwsze ma miejsce przykładowo w Konstytucji Austrii (art. 23a ust. 1) czy w szwedzkim Akcie o formie rządów (rozdz. 8 art. 4). Prawa obywateli Unii w wyborach lokalnych normowane są np. w Konstytucji Francji (art. 88-3), Ustawie Zasadniczej RFN (art. 28 ust. 1) czy w Konstytucji Belgii (art. 8).

Konstytucje państw członkowskich dużo miejsca poświęcają zasadom współdziałania organów państwa przy podejmowaniu decyzji związanych z funkcjonowaniem państwa w Unii Europejskiej. W szczególności skupiają się one na zagwarantowaniu w tym odpowiedniego statusu parlamentom narodowym (np. art. 23c–23e Konstytucji Austrii, art. 88-4–88-7 Konstytucji Francji czy art. 10b Konstytucji Czech). W szczególności w tym celu, np. w konstytucjach austriackiej, francuskiej i niemieckiej, przewiduje się powołanie w nich organów wyspecjalizowanych (komisji do spraw UE). Z kolei na rządy państw członkowskich nakładany jest obowiązek informowania parlamentu w sprawach członkostwa danego państwa w UE, a w niektórych przypadkach formułowany jest wymóg uzyskania zgody władzy ustawodawczej na podjęcie pewnych decyzji. Niektóre konstytucje nakazują także wydanie ustaw rozwijających tę materię, czasami nawet zastrzegając procedurę ich przyjęcia w porównaniu z ustawami zwykłymi (np. art. 3a Konstytucji Słowenii)<sup>26</sup>.

Jeżeli chodzi o uprawnienia parlamentów narodowych to konstytucje potwierdzają również kompetencje, jakie przyznaje im prawo unijne (szczególnie po wejściu w życie traktatu z Lizbony) i regulują wewnętrzne zasady ich wykonywania<sup>27</sup>.

Oprócz wskazanego powyżej, zakres konstytucjonalizacji podstaw członkostwa państwa w Unii Europejskiej obejmuje także inne, bardziej szczegółowe aspekty. Wśród nich można wyróżnić uregulowanie stosunków między federacją, a jej krajami w kontekście integracji europejskiej (np. w Ustawie Zasadniczej RFN), a także jednostkami regionalnymi (np. w Konstytucji Portugalii). Wskazać także można postanowienia ustaw zasadniczych określające nowy sta-

<sup>25</sup> Czasami regulacja uzupełniana jest także o status posłów do Parlamentu Europejskiego.

<sup>26</sup> Ibidem, s. 18–19. Tematyka konstytucyjnych podstaw współdziałania organów władzy państwowej w zakresie spraw związanych z członkostwem państwa w UE jest niezwykle bogata i w tym miejscu zagadnienie to jest jedynie sygnalizowane. Zob. A. Pudło, *Rola parlamentu narodowego w sprawach UE po wejściu w życie Traktatu z Lizbony*, Warszawa 2014; J. Marszałek-Kawa, *Pozycja ustrojowa i funkcje Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej po akcesji do Unii Europejskiej*, Warszawa 2012.

<sup>27</sup> Patrz szerz. literatura wskazana w przypisie 26.

tus banków narodowych w związku z przystąpieniem danego państwa do strefy euro (np. w Konstytucji Grecji czy w Ustawie Zasadniczej RFN). Na przykładzie Konstytucji RP widać także, że konstytucje zawierają przepisy legitymizujące procedurę europejskiego nakazu aresztowania (podobnie w konstytucjach francuskiej, portugalskiej, rumuńskiej czy słoweńskiej)<sup>28</sup>. Ustawy zasadnicze Austrii i Irlandii ograniczają ich udział we wspólnej polityce obronnej realizowanej w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, co wynika z tradycyjnej neutralności tych państw. Natomiast Ustawa Zasadnicza Węgier zezwala na użycie narodowych sił zbrojnych w wyniku decyzji podjętej w ramach UE. Na zakończenie zauważyć należy wprowadzenie do Konstytucji Bułgarii i Konstytucji Słowenii prawa cudzoziemców do nabywania ziemi<sup>29</sup>.

### **2.3. Czynniki determinujące wybór sposobu i zakresu konstytucjonalizacji podstaw członkostwa państwa w Unii Europejskiej**

Czynników determinujących wybór określonego sposobu oraz zakresu wprowadzenia przepisów integracyjnych do konstytucji można wyróżnić wiele. Ogólnie można je podzielić na prawne i pozaprawne<sup>30</sup>.

Wśród tych pierwszych największe znaczenie mają inne przepisy konstytucji. Przede wszystkim te dotyczące zmiany konstytucji. Także inne postanowienia mogą utrudniać, a w skrajnych przypadkach uniemożliwiać, dokonanie „euro-nowelizacji”. Z pewnością wpływają one także na zakres treściowy wprowadzanych przepisów europejskich. Niekiedy uzupełnienie konstytucji o podstawy uczestnictwa w Unii Europejskiej może powodować uprzednią konieczność zmiany tych przepisów. Oczywiście jest także, iż sposób uregulowania podstaw członkostwa państwa w Unii Europejskiej w ustawie konstytucyjnej, jest dostępny jedynie dla państw, których konstytucje przewidują wyraźnie taką formę prawodawstwa konstytucyjnego.

Za czynnik prawny należy także uznać orzecznictwo sądów konstytucyjnych, na skutek którego dokonywano zmian w konstytucjach. Niejednokrotnie zauważały one sprzeczność prawa pierwotnego z konstytucją danego państwa i wskazywały drogę nowelizacji konstytucji w celu dalszego uczestniczenia w integracji w ramach Unii Europejskiej. Przykładem niech będzie tu aktywność Federalnego Trybunału Konstytucyjnego czy Rady Konstytucyjnej, która owocowała licznymi zmianami konstytucji francuskiej i niemieckiej. Podkreślić trzeba, iż duża szczegółowość dotychczasowej regulacji konstytucyjnej generalnie implikuje potrzebę wprowadzenia zmian w szerszym zakresie. Rośnie bowiem niebezpieczeństwo, że dojdzie do sprzeczności między przepisem konstytucji i prawem unijnym, a przyjazna prawu UE wykładnia kazuistycznych i pre-

<sup>28</sup> L. Garlicki, op. cit., s. 19.

<sup>29</sup> P. Chybalski, op. cit., s. 14.

<sup>30</sup> A. Kustra, *Przepisy i normy integracyjne...*, op. cit., s. 97–98.

czyjnych postanowień konstytucji okaże się niemożliwa. Zatem ogólnikowość treści ustaw zasadniczych zdaje się sprzyjać mniejszemu zakresowi ewentualnych euronowelizacji.

Czynniki pozaprawne odnoszą się głównie do aspektów politycznych oraz społecznych. Polityczny układ sił istniejący w danym państwie członkowskim silnie determinuje kwestię stosunku władzy państwowej do procesu integracji. Szczególnie ma on wpływ na możliwość uzyskania odpowiedniej większości parlamentarnej potrzebnej do dokonania zmian konstytucji. Zatem od tego, czy w państwie władzę sprawują politycy nastawieni euroentuzjastycznie czy eurosceptycznie zależy zakres i sposób europeizacji konstytucji.

Czynniki społeczne istotne są zwłaszcza w tych państwach, w których procedura zmiany konstytucji przewiduje obowiązek przeprowadzenia referendum<sup>31</sup>. Nastroje społeczne niezbyt przychylne integracji europejskiej przyczyniły się do wyboru ustawy konstytucyjnej jako sposobu wprowadzenia w Estonii przepisów europejskich do porządku konstytucyjnego<sup>32</sup>.

### 3. Modele konstytucyjnych przepisów „europejskich”

Jak już wskazano, ingerencja w tekst konstytucji determinowana względami uczestnictwa państwa w Unii Europejskiej nie w każdym przypadku przybiera identyczną formę. Różnice w tym względzie dotyczą głównie omówionych dwóch aspektów: techniki legislacyjnej przyjętej przy nowelizowaniu ustawy zasadniczej (sposób regulacji) oraz zakresu regulacji podstaw członkostwa państwa w Unii Europejskiej. Biorąc pod uwagę to zróżnicowanie i fakt, że materiałem badawczym jest blisko 30 konstytucji państw członkowskich, trudno jest dokonać pewnych pogrupowań europejskich zmian konstytucji. Próbę taką podejmuje P. Chybalski, przyjmując za kryterium podziału łącznie metodę i zakres ingerencji w tekst ustawy zasadniczej. Klasyfikacja modeli konstytucyjnych przepisów „europejskich” ma bardziej metodologiczny wymiar niż praktyczny. Trudno bowiem w takim przypadku mówić o modelowych rozwiązaniach, które w żadnej konstytucji nie występują w pełnej formie. Jednakże przyjęcie takiej uproszczonej klasyfikacji ułatwia analizę, tak bardzo zróżnicowanego, materiału porównawczego.

Pierwszy z modeli występuje w państwach, których konstytucje nie nawiązują wyraźnie (wymieniając nazwę organizacji lub traktatów) do członkostwa w Unii Europejskiej. Taki stan rzeczy implikuje brak szerszego zakresu regulacji w sprawach związanych z Unią i jedynie ograniczenie się do klauzuli generalnej. Do tej grupy zaliczyć można Danię, Grecję, Hiszpanię, Holandię, Luksemburg,

<sup>31</sup> Ibidem, s. 98.

<sup>32</sup> W. Orłowski, *Zmiany w konstytucjach związane z członkostwem w Unii Europejskiej*, Kraków – Rzeszów – Zamość 2011, s. 114–115.

Polskę i Słowenię. Konstytucje dwóch ostatnich państw nieco odbiegają od tego „modelowego” ujęcia, regulując także status prawa UE (Konstytucja RP) oraz obowiązki informacyjne rządu wobec parlamentu w sprawach europejskich (Konstytucja Słowenii). Przykłady państw należących do wyróżnionej grupy w pewnym sensie potwierdzają głosy wskazujące, iż możliwe jest członkostwo w Unii przy „skromnych” podstawach konstytucyjnych.

Drugi model to rozwiązanie przyjęte w największej liczbie państw, a mianowicie w Belgii, Bułgarii, na Cyprze, w Czechach, Irlandii, na Łotwie, Malcie, w Niemczech, Portugalii, na Słowacji, Węgrzech i we Włoszech. Konstytucje wszystkich tych państw zawierają przepisy wzmiankujące Unię Europejską, ale cechujące się wewnętrzną różnorodnością. Dlatego w ramach tego modelu wyróżniono jeszcze dwa pomniejsze. Pierwszy, charakterystyczny dla Konstytucji Republiki Czeskiej (model czeski), wykazuje duże podobieństwa z pierwszym, gdyż mimo bezpośredniego użycia w tekście konstytucji nazwy „Unia Europejska” ogranicza się głównie do klauzuli integracyjnej, ponadto normując jedynie status prawa UE (podobnie jak Konstytucja RP). Drugi model to regulacje portugalska i niemiecka (model portugalsko-niemiecki), które cechują wyjątkowo liczne nawiązania do członkostwa tych państw w Unii Europejskiej.

Następne z wyróżnionych rozwiązań to model francuski. Przewiduje on obszerny zakres regulacji połączony ze skoncentrowaniem przepisów w jednym rozdziale poświęconym wyłącznie uczestnictwu państwa w integracji z Unią Europejską. Jednakże Konstytucja Francji (jedyne przykłady zastosowania tego modelu) nie cechuje się z góry najszerszym zakresem regulacji związanej z członkostwem państwa w Unii, ale jest on porównywalny z przyjętym w konstytucjach portugalskiej i niemieckiej, a jednocześnie węższy od regulacji austriackiej. Opracowana przez P. Chybalskiego klasyfikacja modeli nie uwzględnia Konstytucji Chorwacji<sup>33</sup>. Wydaje się, że zawiera ona model zbliżony do francuskiego. Mieści bowiem wszystkie podstawowe przepisy europejskie w jednym rozdziale poświęconym wyłącznie Unii Europejskiej, a dodatkowo w jej tekście odnajdujemy pojedyncze artykuły związane z integracją w ramach Unii (wymieniające tę organizację z nazwy). Patrząc na zakres regulacji chorwackiej, można także uznać, iż jest on porównywalny z francuską<sup>34</sup>.

Kolejny model, widoczny w Konstytucji Finlandii, Rumunii oraz w szwedzkim Akcie o formie rządów, jest lekko odmienny od francuskiego, gdyż regulacje związane z członkostwem tych państw w Unii Europejskiej stanowią część rozdziałów dotyczących polityki zagranicznej. Dodatkowo cechą wspólną tych konstytucji (w przeciwieństwie do Konstytucji Francji) jest wąski zakres regulacji.

Przyjęcie odrębnej ustawy konstytucyjnej wyróżnia ostatni model konstytucjonalizacji podstaw członkostwa państwa w Unii Europejskiej. Uczyniono tak w Austrii, Estonii i na Litwie, ale tylko dwa ostatnie państwa można uznać za

<sup>33</sup> Publikację wydano w 2010 r., podczas gdy Chorwacja wstąpiła do Unii Europejskiej w 2013 r.

<sup>34</sup> K. Składowski, *System rządów w Republice Chorwacji*, Łódź 2012, s. 85–87.

reprezentujące ten model. Rozwiązania austriackie w kwestii konstytucyjnych podstaw integracji z Unią Europejską są bardzo oryginalne i nie mieszczą się w nawet szeroko wyznaczonych ramach żadnego modelu. Konstytucję tego państwa stanowi tzw. blok konstytucyjny. Składają się na niego, oprócz właściwej ustawy zasadniczej, także ustawy konstytucyjne, wybrane przepisy ustaw zwykłych, którym nadano rangę konstytucyjną, ponadto wybrane umowy międzynarodowe. Podstawy członkostwa Austrii w Unii Europejskiej są normowane zarówno w jednym podrozdziale konstytucji z 1920 r., jak i w wielu innych jej przepisach, ale również w ustawie konstytucyjnej o przystąpieniu Austrii do Unii Europejskiej<sup>35</sup>.

## Zakończenie

Na skutek integracji w ramach Unii Europejskiej dochodzi do zmiany myślenia o konstytucji. To konstytucje krajowe w warstwie aksjologicznej determinują kierunki tego procesu, ale z drugiej strony integracja europejska wymaga także dostosowywania się konstytucji do swoich wymogów. Wszystko to zatem wzajemnie na siebie oddziałuje i podlega ciągłym zmianom. Dlatego też statyczność konstytucji, będąca w założeniu jedną z jej podstawowych cech, jako wartość sama w sobie jest coraz częściej podważana. Wskazuje się, że trwałość konstytucji jako całości wymaga niekiedy dokonywania częściowych zmian jej postanowień, tak by dostosować ją do zmieniającej się rzeczywistości europejskiej. Konstytucjonalizacja podstaw członkostwa państwa w Unii Europejskiej prowadzona zgodnie z suwerennie ustanowionymi procedurami pozostaje procesem bardzo pozytywnym i gwarantującym ustawom zasadniczym nadal najwyższą moc prawną.

## Bibliografia

### Literatura

- Chybalski P., *Analiza porównawcza konstytucji państw członkowskich Unii Europejskiej w zakresie podstaw członkostwa tych państw w Unii*, Warszawa 2010.
- Kubuj K., Wawrzyniak J. (red.), *Europeizacja konstytucji państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.
- Kustra A., „Euronowelizacja” w projektach ustaw o zmianie Konstytucji RP. *Próba oceny*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 3.

<sup>35</sup> Szerzej na temat konstytucjonalizacji podstaw udziału Austrii w Unii Europejskiej zobacz w: A. Kustra, *Przepisy i normy integracyjne...*, op. cit., s. 206–220 oraz Sz. Pawłowski, *Zmiany Konstytucji Austrii jako wyraz jej europeizacji*, [w:] *Europeizacja konstytucji...*, op. cit., s. 35–58.

- Kustra A., *Przepisy i normy integracyjne w konstytucjach wybranych państw członkowskich Unii Europejskiej*, Toruń 2009.
- Lis-Staranowicz D., Galster J., *O zjawisku europeizacji polskiego prawa konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 2.
- Marszałek-Kawa J., *Pozycja ustrojowa i funkcje Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej po akcesji do Unii Europejskiej*, Warszawa 2012.
- Orłowski W., *Zmiany w konstytucjach związane z członkostwem w Unii Europejskiej*, Kraków – Rzeszów – Zamość 2011.
- Pudło A., *Rola parlamentu narodowego w sprawach UE po wejściu w życie Traktatu z Lizbony*, Warszawa 2014.
- Składowski K., *System rządów w Republice Chorwacji*, Łódź 2012.
- Staśkiewicz W. (red.), *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.
- Szymanek J., *O potrzebie euro-nowelizacji Konstytucji RP*, „Studia Prawnicze” 2010, nr 1.
- Wojtyczek K., *Europeizacja Konstytucji V Republiki Francuskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 6.
- Wójtowicz K., *Poszanowanie tożsamości konstytucyjnej państw członkowskich Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 4.

## **Constitutionalisation of the basis of membership in EU – forms and scopes**

### **Summary**

The membership of a State in the European Union has a fundamental influence on its constitutional order. The constitutionalisation process of the membership basis in the European Union, called an Europeanization of a constitution, may follow in various ways. Any amendments to a constitution connected to the membership in the European Union are, in some States, made in limited way that allow the accession only (in the form of ‘integration clauses’), while in others, they may take form of the whole chapters considering the European integration process of the State.

The extent of constitutional regulations of the membership basis of the State covers various aspects of participation in the organisation and remains not uniformed as well. Both, the extent and the way of constitutionalisation, depend on many factors which nature may be normative or non-normative.

**Keywords:** constitution, European Union, euro – amendment, integration clause, European chapter.