



Sąd konstytucyjny jako podmiot współkształtujący warunki uczestnictwa państwa członkowskiego w Unii Europejskiej. Analiza prawoporównawcza.

Projekt finansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji nr DEC-2012/05/B/HS5/01395

DANE OSOBOWE

dr Magdalena Bainszyk

Wydział Prawa Administracji i Stosunków Międzynarodowych
Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego
ul. G. Herlinga Grudzińskiego 1 Kraków 30-705 Kraków
mbainszyk@afm.edu.pl

WPROWADZENIE

Warunki uczestnictwa państwa w UE zostały określone zarówno przez normy prawa unijnego, jak i krajowego. Biorąc po uwagę zasadę pierwszeństwa prawa unijnego, zasadę równości państw członkowskich wobec Traktatu, działalność orzeczniczą TS UE oraz aktywność Komisji Europejskiej, realizującej funkcję „strażnik Traktatów”, można by odnieść wrażenie, iż wspomniane powyżej warunki są jednakowe dla wszystkich państw członkowskich. Twierdzenie to jest prawidłowe z punktu widzenia prawa unijnego, ale nie z punktu widzenia prawa krajowego, które współkształtuje, a wręcz determinuje uczestnictwo państwa w UE. Przy czym wspomniane powyżej warunki są sformułowane w krajowym prawie konstytucyjnym w sposób ogólny i podlegają daleko idącemu doprecyzowaniu przez krajowe sądy konstytucyjne.

MATERIAŁ BADAWCZY

Analiza prawoporównawcza obejmuje klauzulę integracyjną zawartą w Konstytucji RP oraz dorobek orzecznicy Trybunału Konstytucyjnego (dalej jako TK), a także klauzulę zawartą w Ustawie Zasadniczej RFN i związane z nią orzecznictwo Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (dalej jako FTK). Wybór tego państwa członkowskiego uzasadniony jest kilkoma względami. Do 1993 r. w RFN obowiązywała bardzo lapidarna klauzula integracyjna zawarta w art. 24 ust. 1 Ustawy Zasadniczej RFN (dalej jako UZ), jednakże już od końca lat 60. XX w. FTK formułował warunki uczestnictwa Niemiec w integracji europejskiej, które nie wynikały wprost z klauzuli, ale były wynikiem mniej lub bardziej twórczej wykładni Ustawy Zasadniczej. W związku z ratyfikacją Traktatu z Maastricht do UZ została wprowadzona obszerna klauzula limitująca uczestnictwo Niemiec w UE – art. 23 UZ, która przejmowała zasadnicze warunki sformułowane przez FTK. Po 1993 r. FTK nadal rozwija doktrynę dotyczącą omawianego zagadnienia, ostatnio m.in. w związku z uczestnictwem Niemiec w unii walutowej, jednakże tylko czyni to nadal w sposób rozszerzający, wychodząc poza treść art. 23 UZ.

Podobnie przebiega rozwój polskiej doktryny konstytucyjnej. W 1997 r. została przyjęta klauzula integracyjna, zawierająca bardzo wąskie zakreślone przesłanki materialne. Natomiast od końca lat 90. XX w. polski TK rozwija doktrynę konstytucyjną, w ramach której zostały sformułowane nieraz bardzo szczegółowe warunki uczestnictwa państwa w UE. Na początku II dekady XXI w. również w Polsce zagadnienie nowelizacji klauzuli integracyjnej stało się aktualne m.in. w związku z pracami grupy ekspertów, powołanej przez Prezydenta RP, a także w związku z projektem ustawy o zmianie Konstytucji RP, który był przedmiotem prac Sejmu VI kadencji. Zasadniczy materiał badawczy obejmuje więc kilkadziesiąt orzeczeń polskiego i niemieckiego sądu konstytucyjnego, wspomniane powyżej klauzule konstytucyjne oraz projekty ustaw o zmianie Konstytucji.

WYNIKI I WNIOSKI

Dokonana powyżej analiza pozwoliła na wyodrębnienie szeregu, zasadniczo wspólnych dla Polski i Niemiec konstytucyjnoprawnych warunków uczestnictwa państwa w integracji europejskiej, na wykazanie prawotwórczej aktywności sądów konstytucyjnych w tym zakresie, a także na przedstawienie wzajemnych powiązań pomiędzy orzecznictwem obu trybunałów. Do tych wspólnych dla obu państw warunków uczestnictwa państwa w integracji europejskiej należą m.in. zasada suwerenności, nadrzędności konstytucji, zasada kompetencji przekazanych, demokracji, poszanowania praw człowieka. Wspólne dla obu państw warunki nie są jednak interpretowane i rozwijane przez trybunały konstytucyjne w jednakowy sposób, co pozwala na zidentyfikowanie pewnych „rezerw” orzecznicych w odniesieniu do każdego z państw np. w przypadku Polski należy do nich zasada demokracji.

Biorąc pod uwagę orzecznictwo TK oparte o obecną klauzulę integracyjną, a także rozwój integracji europejskiej m.in. zmiany wprowadzone przez Traktat z Lizbony, a także doświadczenie niemieckiej doktryny prawa konstytucyjnego należy wprowadzić do Konstytucji RP nowe rozwiązania prawne odnoszące się do warunków uczestnictwa Polski w UE. Dobrym punktem wyjścia do dyskusji nad treścią znowelizowanej klauzuli jest projekt zespołu ekspertów powołanych przez Prezydenta RP z 2010 r., jednakże uwzględniając doświadczenia niemieckie, formuła klauzuli wymogów strukturalnych adresowanych do UE może okazać się mało efektywna, zwłaszcza jeśli chodzi o realizację wspomnianej powyżej zasady demokracji.

PROJEKT BADAWCZY

Celem projektu badawczego jest dokonanie analizy orzecznictwa sądów konstytucyjnych dotyczącego warunków uczestnictwa państwa w UE. Analiza ta pozwoli określić powiązanie pomiędzy treścią przepisów konstytucyjnych dotyczących uczestnictwa państwa w UE, specyfiką ich wykładni oraz efektem działalności sądów konstytucyjnych w postaci szeregu szczegółowych warunków uczestniczenia danego państwa w UE. Końcowy etap projektu stanowi ocena roli sądu konstytucyjnego w ich formułowaniu, ze szczególnym uwzględnieniem działalności prawotwórczej oraz sformułowanie wniosków de lege ferenda co do nowelizacji klauzuli integracyjnej.

METODA BADAWCZA

Analiza materiału badawczego prowadzona jest przekrojowo tak, by wyodrębnić w całym materiale badawczym, z uwzględnieniem jego historycznej ewolucji, stałe elementy orzecznictwa przyjmujące postać warunków uczestnictwa państwa w integracji europejskiej. Następnym etapem pracy badawczej jest odniesienie tych wyodrębnionych warunków uczestnictwa do obowiązującej w danym państwie klauzuli integracyjnej oraz sformułowanie wniosków de lege ferenda.