
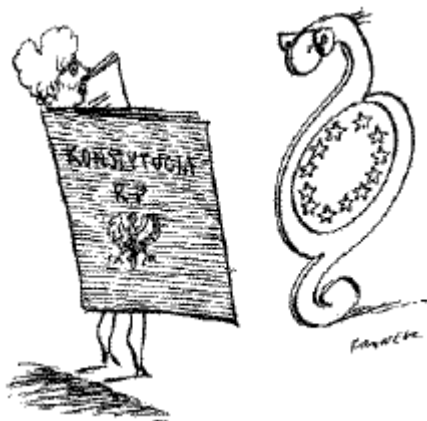


ARCHIWUM >>
Rejestracja
Cennik
Regulamin
FAQ

Szukaj

INFORMACJE O DOKUMENCIE	
Autor	Waldemar Gontarski Stefan Hamburga
Tytuł	Sposób na deficyt demokracji
Podtytuł	Dlaczego potrzebna jest europejska nowelizacja konstytucji
Data wydania	2002.12.06
Dział	gazeta/Prawo
Artykuł w ROL	Sposób na deficyt demokracji
Czas: 2003-06-02 20:37	
Licencja SMS do: 23:28	

Dlaczego potrzebna jest europejska nowelizacja konstytucji

Sposób na deficyt demokracji



RYS. JACEK FRANKOWSKI

PROJEKT PRZEPISU DO KONSTYTUCJI RP

W Sejmie 10 grudnia odbędzie się konferencja naukowa "Jak wygrać Unię Europejską dla Polski", organizowana przez wicemarszałka Sejmu Janusza Wojciechowskiego, pod patronatem wicepremiera, ministra rolnictwa i rozwoju wsi Jarosława Kalinowskiego, nad którą patronat medialny objęła "Rzeczpospolita". Referaty wygłoszą: ks. prof. dr hab. Henryk Skorowski - dziekan Wydziału Nauk Historycznych i Społecznych Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego, prof. dr hab. Kazimierz Krzysztofek ze Szkoły Wyższej Psychologii Społecznej; prof. dr hab. Roman Wieruszewski z Instytutu Nauk Prawnych PAN w Poznaniu oraz autorzy tekstu: adwokat Stefan Hamburga z Berlina i Waldemar Gontarski, doktorant Uniwersytetu Warszawskiego.

WALDEMAR GONTARSKI, STEFAN HAMBURA

Jeśli uświadomimy sobie, w jaki sposób tworzone jest prawo w Unii Europejskiej, to zrozumiemy, jak bardzo naruszone mogą być zasady demokracji po akcesie do Unii, jeśli nie znowelizuje się naszej konstytucji.

Po przystąpieniu Polski do Unii podważone zostaną ustrojowe zasady zawarte w konstytucji. Idee fundamentalne polskiej ustawy zasadniczej będą zagrożone, jeśli nie znowelizuje się jej w taki sposób, aby zagwarantować zachowanie polskiej tożsamości konstytucyjnej. Bez wprowadzenia - umownie mówiąc - europejskiej regulacji udział przedstawicieli Polski w organach Unii może być rozbieżny z następującymi konstytucyjnymi zasadami ustrojowymi:

- demokratyczne państwo prawne (art. 2),
- suwerenność narodu oraz demokracja przedstawicielska i bezpośrednia (art. 4),
- podział i równowaga władzy (art. 10).

Dość powiedzieć, że rozmiar kompetencji ustawodawczych przekazanych przez parlamenty narodowe Unii szacuje się na dwie trzecie, a w wypadku prawa gospodarczego - aż 80 proc. Tymczasem najważniejszym organem prawodawczym nie jest Parlament Europejski, lecz Rada złożona z upoważnionych ministrów rządów państw członkowskich (czyli egzekutywa). Mówi się więc o deficycie demokracji w Unii.

Zasada supremacji

Trójpodział władzy jest cechą charakterystyczną demokratycznego państwa prawnego. Według Monteskiusza bez zachowania podziału władzy "nie bytoby wolności politycznej jednostki w państwie". Zasada ta występuje już w pierwszych konstytucjach nowożytnego państwa, czyli w Konstytucji Stanów Zjednoczonych Ameryki z 1787 r. i Konstytucji 3 maja z 1791 r. Podział władzy istniał we wszystkich polskich konstytucjach, z wyjątkiem konstytucji z 1952 r., którą oparto na zasadzie jednolitości władzy państwowej.

Bez względu na zakres uprawnień parlamentu i egzekutywy w poszczególnych systemach politycznych żadna władza nie może mieć pozycji trwale dominującej, jeśli system ma być demokratyczny. Do podstawowych cech demokratycznego państwa prawnego zalicza się także prymat konstytucji (supremacja), czyli zakaz

stanowienia prawa sprzecznego z nią i nakaz stanowienia prawa zgodnego z konstytucją. Zasadę supremacji określa art. 8 ust. 1 konstytucji, mający swój pierwowzór w art. 6 ust. 2 Konstytucji Stanów Zjednoczonych Ameryki: konstytucja "najwyższym prawem". Przepis ten uchodzi za najważniejszy fragment całego tekstu amerykańskiej ustawy zasadniczej. Bez niego prawdopodobnie w ogóle nie byłoby Stanów Zjednoczonych Ameryki jako jednego państwa.

Trybunał w Luksemburgu już w orzeczeniu z 15 lipca 1964 r. (sprawa 6/64) sformułował zasadę wyższości prawa wspólnotowego nad krajowym, podkreślając, że regulacje sprzeczne z postanowieniami Traktatu "w świetle prawa wspólnotowego są nielegalne". Orzeczenie to dało początek rozwijanej później przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości (ETS) doktrynie supremacji prawa wspólnotowego. Doktryna ta nie ma oparcia w tekście normatywnym, lecz jedynie w orzecznictwie ETS. "Konflikty między normami Wspólnoty i normami krajowymi muszą być rozwiązywane przy zastosowaniu zasady, że prawo Wspólnotowe zachowuje pierwszeństwo" (sprawa 14/68). W tym orzeczeniu ETS konstatuje, że państwa członkowskie, zgodnie z regulacjami zawartymi w Traktacie, ograniczyły swoją suwerenność. Ograniczenia te nie mogą być cofnięte przez późniejsze jednostronne środki sprzeczne z prawem Wspólnoty, jeśli nawet musiałoby to oznaczać odejście od regulacji wyznaczonych w prawie konstytucyjnym.

Opisana wyżej zasada supremacji prawa wspólnotowego oznacza prawo sędziowskie, czyli stanowienie prawa, a nie jego interpretację. Prawotwórcza działalność ETS polega tutaj na tworzeniu ogólnych zasad prawa (niepisanego), np. absolutnego prymatu prawa wspólnotowego nad krajowym (zasada supremacji) czy bezpośredniej skuteczności prawa wspólnotowego w systemie prawa krajowego. Zasady te stały się zasadami ustrojowymi porządku prawnego Unii.

Swoją nieformalną funkcję prawotwórczą ETS wykonuje na podstawie art. 220 Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę (TWE): "Trybunał Sprawiedliwości zapewnia przestrzeganie prawa przy wykładni i stosowaniu niniejszego Traktatu". Trybunał w imię dobra wyższego, jakim jest polityka integracyjna, tworzy prawo poprzez jego twórczą interpretację. Prawo sędziowskie jest tutaj nastawione na intensyfikowanie procesu integracyjnego (polityka integracyjna). ETS występuje w roli strażnika integracji.

Na pierwszym miejscu prawo niepisane

A. C. to skrót od terminu *acquis communautaire*, który tłumaczymy jako "dorobek wspólnotowy". Termin ten występuje w art. 2, 3 i 43 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE). Zgodnie z art. 2 TUE całkowite zachowanie i rozbudowa A. C. należy do celów Unii.

A. C. jest syntezą kontynentalnej tradycji prawa stanowionego i anglosaskiego systemu *common law*. Jest syntezą prawa i polityki, co powinno stanowić wyzwanie poznawcze zarówno dla wydziałów prawa, jak i nauk politycznych polskich uniwersytetów. W prawie europejskim mówi się nie o poszczególnych gałęziach prawa, ale o politykach (art. 2 TUE). Dlatego nie prawo rolne, lecz Wspólna Polityka Rolna (art. 3 i 32-38 TWE), nie prawo handlowe, lecz Wspólna Polityka Handlowa (art. 3 i 131-134 TWE) itd.

Wypowiedzi o A. C. można uporządkować poprzez przedstawienie źródeł dorobku wspólnotowego jako następującej drabiny hierarchicznej.

1. Najwyższą rangę ma prawo niepisane (sic!), w którym wyodrębnia się:

- podstawowe zasady prawa, z podziałem na prawa podstawowe (wydobyte przez ETS przede wszystkim z konstytucji państw członkowskich i europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, np. zakaz dyskryminacji) i zasady strukturalne (wydobyte przez ETS z prawa pierwotnego Wspólnot), dzielone z kolei na zasady strukturalne instytucjonalne (np. koncepcja kompetencji dorozumianych organów Wspólnot) i zasady strukturalne materialne (np. zasada supremacji prawa wspólnotowego); niektóre podstawowe zasady prawa są sformułowane *expressis verbis* w prawie traktatowym, np. zakaz dyskryminacji z powodu przynależności państwowej (art. 12 TWE),
- orzecznictwo ETS i Sądu Pierwszej Instancji (działającego przy ETS),
- praktyka; np. Komisja Europejska w czerwcu 2002 r. uznała dopłaty bezpośrednie do rolnictwa za część A. C.

2. Prawo pisane:

- pierwotne źródła prawa wspólnotowego (cztery traktaty konstytuujące, od lipca 2002 r. - tylko trzy, i traktaty modyfikujące),
- wtórne źródła prawa wspólnotowego (wydane przez organy Wspólnot),
- umowy międzynarodowe zawarte z podmiotami trzecimi.

Według ETS piramida hierarchiczna jest taka: najpierw prawo wspólnotowe (niepisane i pisane) - w tym prawo wydane przez Radę (czyli egzekutywę) pozostająca poza kontrolą Parlamentu Europejskiego, pochodzącego z bezpośrednich i powszechnych wyborów - później konstytucje państw członkowskich, dalej umowy międzynarodowe i pozakonstytucyjne źródła prawa państw członkowskich. Jeśli właśnie uświadomimy sobie, w jaki sposób tworzone jest prawo w Unii, zrozumiemy, jak bardzo naruszone mogą być zasady demokracji po akcesie do Unii, jeśli nie znowelizuje się Konstytucji RP.

Od Sikorskiego do Schumana

Zanim w 1950 r. szef dyplomacji francuskiej przedstawił plan określany od jego nazwiska jako Plan Schumana, przewidujący utworzenie Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, z inicjatywą Władysława Sikorskiego w 1942 r. w Londynie odbyła się narada w sprawie nowego porządku pokojowego opartego na zjednoczonej Europie. Podczas narady mówiono o Wspólnocie Europejskiej, czyli federacji. W taką federację miałyby się zjednoczyć państwa, które zwyciężyły faszyzm. Jednocześnie planowano przeprowadzić pod demokratyczną Konstytucją Europy.

Później o idei federacyjnej mówił w 1946 r. w Zurychu brytyjski premier Winston Churchill, posługując się terminem "Stany Zjednoczone Europy". Jednak szef brytyjskiego rządu nie widział w tej federacji Wielkiej Brytanii.

W gruncie rzeczy pod koniec lat 40. pogrzebana została idea federacyjnej Europy. Fakt ten nie upoważnia do traktowania systemu Unii jako zwykłego systemu prawa międzynarodowego. Wspólnoty - najpierw Europejska Wspólnota Węgla i Stali utworzona w 1951 r. - powstały na podstawie prawa międzynarodowego. Następnie Wspólnoty wytworzyły system ponadnarodowy. Dobitnie to wyraził ETS: "Traktaty Wspólnotowe ustanowiły nowy porządek prawny, w którym państwo ograniczyło swe prawa suwerenne, a którego podmiotami są nie tylko państwa członkowskie, lecz i jednostki" (opinia 1/91, Zb. Orz. 1991, s. I-6079).

W drugiej połowie lat 90. Piętnastka podjęła próby nowelizacji prawa instytucjonalnego, nakierowane na zwiększenie legitymacji demokratycznej organów Unii (i Wspólnot). Wszystko po to, aby do władzy kosztem demokracji nie doszła "eurokrajca" (jako odmiana biurokracji), nad którą nie ma kontroli parlamentarnej ani żadnej innej. Skoro Europa integruje się nie wedle modelu Sikorskiego, lecz Schumana, logicznie rzecz biorąc, należy wzmocnić rolę krajowych władz przedstawicielskich.

"Protokół w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej", dołączony przez Traktat Amsterdamski do TUE, w preambule odwołuje się do takich wartości jak:

- kontrola sprawowana przez poszczególne parlamenty krajowe nad ich rządami w zakresie działań Unii,
- praktyka konstytucyjna właściwa dla każdego państwa członkowskiego.

Protokół w części pierwszej "Informowanie parlamentów państw członkowskich" w sposób obligatoryjny stanowi, że wszystkie dokumenty konsultacyjne Komisji są niezwłocznie przekazywane parlamentom państw członkowskich (ust. 1 Protokołu). Projekty zaś aktów prawnych Komisji (zgodnie z art. 250 ust. 1 TWE akty prawa wtórnego wydaje Rada na wniosek Komisji) są komunikowane na tyle wcześniej, by rząd każdego państwa członkowskiego mógł zapewnić odpowiednio szybkie ich przesłanie do parlamentu krajowego (ust. 2 Protokołu).

To trzeba zrobić

Sposobem na deficyt demokracji w Unii jest nowelizacja konstytucji państwa członkowskiego przed jego przystąpieniem do Unii. Tak uczyniły Austria, Finlandia i Szwecja przystępujące do Unii w 1995 r., a więc już po wejściu w życie TUE, eksponującego zasadę demokracji i tożsamości narodowej. Chodzi o zmiany konstytucji polegające na wprowadzeniu regulacji określających uczestnictwo parlamentu w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach unijnych.

Unia jeszcze nie jest państwem. Brakuje jej suwerennej władzy. Jedynie parlamenty państw członkowskich, jako dysponenty Traktatów, posiadają uprawnienia do nadania organom Unii nowych kompetencji. Natomiast państwa członkowskie już częściowo nie są suwerennymi państwami. W takiej sytuacji dochodzi do deficytu demokracji. Zaproponowana regulacja europejska do Konstytucji RP (patrz: ramka) - wzorowana na rozwiązaniu austriackim - nastawiona jest na eliminowanie tego deficytu.

Problem braku legitymizacji demokratycznej organów Unii (i Wspólnot) zauważył też Konwent w sprawie przyszłości Europy, który został powołany w Laeken w 15 grudnia 2001 r. Jego przewodniczący V. G. d'Estaing przedstawił 28 października 2002 r. w Brukseli "Projekt wstępny Traktatu Konstytucyjnego". W krótkim opisie do art. 36 (część B Projektu) czytamy o jawności obrad nie tylko Parlamentu Europejskiego w zakresie legislacyjnym, ale i Rady jako ustawodawcy. Taka jawność ma umożliwić kontrolę społeczną działalności ustawodawczej i w efekcie eliminować deficyt demokracji. Rozwiązanie innego problemu u składającego się na deficyt demokracji, polegającego na tworzeniu prawa przez Radę (egzekutywę). Unia pozostawia parlamentom narodowym. Parlamenty mogą to czynić poprzez ściślejszą lub dodatkową kontrolę ministrów (a więc egzekutywy) zasiadających w Radzie. Dlatego nawet po przyjęciu konstytucji europejskiej, nad którą pracuje Konwent, pozostanie potrzeba wprowadzenia regulacji europejskiej do Konstytucji RP.

Zażółmy, że Polska należy do Unii. Wówczas, zgodnie z art. 146 ust. 1 naszej konstytucji, Rada Ministrów samodzielnie prowadzi politykę zagraniczną i reprezentuje Polskę w Brukseli. Udział Sejmu w sprawach Unii polegałby jedynie na funkcji kontrolnej. Senat byłby wyłączony z tego udziału. Jednak Unia nie jest klasyczną organizacją międzynarodową i - jak wynika z "Projektu wstępnego Traktatu Konstytucyjnego" - jeszcze bardziej nie będzie nią po przyjęciu tego traktatu.

Proeuropejska interpretacja polskiego prawa konstytucyjnego, uzasadniająca włączenie Sejmu i Senatu do krajowego procesu decyzyjnego w sprawach Unii - czyli rezygnacji z noweli konstytucyjnej - oznaczałaby manipulowanie Konstytucją RP. Relatywizacja ustawy zasadniczej i umniejszanie jej znaczenia, jak poucza historia Europy XX wieku, charakteryzuje systemy niedemokratyczne.



PROJEKT PRZEPISU DO KONSTYTUCJI RP

1. Właściwy członek Rady Ministrów informuje niezwłocznie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Sejm i Senat o wszystkich przedsięwzięciach w ramach organizacji międzynarodowej, o której mowa w art. 90 ust. 1. Jednocześnie właściwy członek Rady Ministrów zapewnia Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej, Sejmowi i Senatowi możliwość zajęcia stanowiska w zakresie kompetencji tych organów przekazanych organizacji międzynarodowej. Na takiej samej zasadzie informuje się inne organy władzy państwowej, jeżeli ich kompetencje zostały przekazane organizacji międzynarodowej w trybie art. 90 ust. 1.

2. Jeżeli właściwemu członkowi Rady Ministrów zostało przekazane stanowisko, o którym mowa w ust. 1, wówczas jest on stanowiskiem tym związany w toku negocjacji i głosowania w organizacji międzynarodowej. Może on odstąpić od tego stanowiska jedynie z koniecznych względów wynikających z polityki integracyjnej i zagranicznej.

3. Jeżeli właściwy członek Rady Ministrów zamierza odstąpić od stanowiska przekazanego, właściwe organy władzy państwowej zajmują się daną sprawą ponownie.

4. Jeżeli właściwe organy władzy państwowej zajęły stanowisko stosownie do ust. 2, właściwy członek Rady Ministrów ma obowiązek niezwłocznie złożyć sprawozdanie z głosowania.

5. Tryb postępowania w sprawie stanowiska, o którym mowa w ust. 1, ust. 2, ust. 3 i ust. 4, określają ustawy oraz regulaminy Sejmu i Senatu.

