

ANDRZEJ PODRAZA¹Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II
ORCID: 0000-0002-8181-6612

DOI : 10.14746/rie.2024.18.2

Problem konstytucjonalizacji Unii Europejskiej

Pomimo fiaska przyjęcia *Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy*, z uwagi na negatywne wyniki referendum we Francji i Holandii w 2005 r., problem konstytucjonalizacji Unii Europejskiej powraca w dyskusjach nad przyszłością Europy. Jakkolwiek nie jest to obecnie problem priorytetowy w rozważaniach nad ewentualnymi reformami traktatów założycielskich, to jednak postulat ten pojawił się w dyskusjach Konferencji w sprawie przyszłości Europy, która zakończyła swoje prace w maju 2022 r., a w ramach której głos mogli zabrać także obywatele państw członkowskich. W raporcie końcowym Konferencji znalazło się dosyć ogólne zalecenie, aby Unia Europejska ponownie otworzyła dyskusję na temat konstytucji Europy, w której powinno się przede wszystkim uwzględnić ochronę praw człowieka i wartości demokratycznych (Conference on the Future of Europe, 2022, s. 39). Podkreślono przy tym jednoznacznie, że obywatele powinni mieć możliwość głosowania przy tworzeniu takiej konstytucji. Oczywiście wypełnienie tego ostatniego postulatu mogłoby ponownie doprowadzić do odrzucenia reformy traktatów założycielskich, w szczególności jeżeli przyjęłaby ona formę konstytucji europejskiej. Jest to wynikiem wzrostu nastrojów eurosceptycznych w państwach członkowskich Unii Europejskiej, czego wyrazem jest dosyć duże poparcie dla partii antysystemowych i otwarcie eurosceptycznych, czy nawet antyeuropejskich. Biorąc powyższe pod uwagę, celem artykułu jest analiza możliwości, ale głównie trudności ewentualnej konstytucjonalizacji Unii Europejskiej, przede wszystkim w perspektywie historycznej, biorąc pod uwagę nieudaną próbę przyjęcia *Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy*. W obliczu dyskusji na temat ewentualnej reformy traktatowej i konstytucjonalizacji Unii Europejskiej, istotne jest bowiem czerpanie z dotychczasowych doświadczeń, aby nie powielać popełnionych już błędów, które prowadziły do wewnętrznych kryzysów w ramach Unii.

Jakkolwiek proces integracji europejskiej wszedł w praktyczną fazę realizacji dopiero po II wojnie światowej, to już wcześniej pojawiały się pomysły przyjęcia konstytucji i również federalizacji Europy. Pomysły te wpisywały się w dążenia do stworzenia pokojowej Europy, w której konflikty pomiędzy państwami byłyby rozstrzygane bez użycia siły. Były więc zgodne z idealistyczną myślą europejską, która oprócz wspierania dążeń do zapewnienia pokoju, zakładała często stworzenie jakiejś formy organizacji międzynarodowej. Jakkolwiek różne pomysły w tym zakresie pojawiały się już w średniowieczu, to jeden z pierwszych projektów konstytucji był przygotowany w 1831 r. przez Wojciecha Bogumiła Jastrzębowskiego (*Projekt konstytucji dla Europy*). Projekt ten, napisany w trakcie powstania listopadowego i będący egzempli-



¹ Artykuł udostępniany jest na licencji Creative Commons – CC-BY-SA 4.0 – uznanie autorstwa, użycie niekomercyjne, na tych samych warunkach.

fikacją myśli oświeceniowej, miał na celu doprowadzenie do ustanowienia wiecznego pokoju w Europie poprzez stworzenie przymierza pomiędzy narodami Europy i przestrzeganie uniwersalnych wartości. W okresie późniejszym przyjęcie konstytucji było istotnym postulatem Unii Paneuropejskiej, najważniejszej w okresie międzywojennym pozarządowej organizacji działającej na rzecz jedności europejskiej. Pomysł ten przedstawił w 1923 r. Richard Coudenhove-Kalergi, który zakładał unifikację demokratycznych państw europejskich od Portugalii po Polskę, które ostatecznie stworzyłyby Stany Zjednoczone Europy, przyjmując konstytucję wzorowaną na konstytucji amerykańskiej (Lipgens, 1982, s. 39–44).

Pomysł opracowania konstytucji europejskiej był elementem debaty nad kwestią zjednoczenia Europy także po II wojnie światowej. Federaliści europejscy, przede wszystkim reprezentujący nurt konstytucjonalistów, opowiadali się za ustanowieniem federacji europejskiej na bazie konstytucji (Jansen, De Vree, 1985, s. 50–52). Z czasem jednak zaczęli skłaniać się ku akceptacji ewolucyjnego modelu integracji europejskiej z uwagi na niemożliwość osiągnięcia ambitnych celów w ramach Rady Europy, która powstała w 1949 r., ale o wyraźnym międzyrządowym charakterze. Wpływ na ewolucję stanowiska federalistów miało również fiasko dwóch ważnych inicjatyw, tj. stworzenia Europejskiej Wspólnoty Obronnej i Europejskiej Wspólnoty Politycznej. Jakkolwiek niepowodzenia te nie przekreśliły dążeń zwolenników federalizacji Europy, to jednak wyraźnie przeważała strategia federalizmu funkcjonalistów reprezentowana przez Jean Monneta, a nie federalizmu konstytucjonalistów Altiero Spinello, który już w manifestie z Ventotene z 1941 r. postulował stworzenie federacji europejskiej w oparciu o konstytucję (Bokajło, 1998, s. 119). Zgodnie z tą pierwszą strategią stworzenie federacji było dalekosiężnym celem procesu integracji europejskiej, która miała rozlewać się na kolejne obszary i ostatecznie wejść w strefę polityczną. Realizacja tej strategii była jednak dosyć trudna, gdyż w latach 60. XX wieku okazało się, że państwa nadal miały znaczenie i wykazały się odpornością na wpływy procesów integracyjnych. Było to przede wszystkim związane z dużym wpływem na współpracę w ramach Wspólnot Europejskich prezydenta Francji Charlesa de Gaulle'a, który bardzo mocno opowiadał się za międzyrządowym charakterem integracji europejskiej wyrażonym w koncepcji Europy ojczyzn (Podraza, 1999, s. 37–39). Ten sposób myślenia był na tyle dominujący, że premier Belgii Leo Tindemans, przedstawiając w 1975 r. raport na temat Unii Europejskiej, bardzo wyraźnie podkreślił, że jakkolwiek uważał, że przeznaczeniem Europy jest federalizm, to jego raport na temat Unii Europejskiej nie miał być nawet w części formą konstytucji dla przyszłej Unii Europejskiej (*Text of Mr Leo Tindemans' letter...*, s. 5).

Okres eurosklerozy, jak nazywano lata 70. XX wieku, gdyż kojarzony był ze stagnacją procesu integracji europejskiej, w jakiejś mierze zakończył się wraz z przeprowadzeniem pierwszych bezpośrednich wyborów do Parlamentu Europejskiego w 1979 r., co między innymi skutkowało rozpoczęciem dyskusji na temat konieczności reformy traktatów założycielskich. Inicjatorem debaty był przede wszystkim wspomniany powyżej Altiero Spinelli, wówczas członek Parlamentu Europejskiego i wpływowy federalista, który postulował, aby Parlament Europejski odegrał rolę konstytuandy (Schmuck, 1987, s. 188–196). W wyniku inicjatywy Spinellogo Parlament przyjął w 1984 r. nieco mniej ambitny *Projekt traktatu ustanawiającego Unię Euro-*

pejską, który sam w sobie nie był podstawą dyskusji, ale zainspirował państwa członkowskie do podjęcia prac nad reformą traktatów założycielskich, co zaowocowało przyjęciem Jednolitego Aktu Europejskiego (Podraza, 1999, s. 50–53).

Pomysł przyjęcia konstytucji europejskiej przewijał się w dyskusjach w Parlamencie Europejskim także w okresie późniejszym, jakkolwiek nie miało to wpływu na reformy traktowe, które miały miejsce w latach 90. XX wieku. Między innymi w lutym 1994 r. komisja spraw instytucjonalnych PE zaakceptowała projekt konstytucji, tzw. raport Hermana (Jacobs, Corbett, Shackleton, 1995, s. 305) a 11 lutego 1994 r. w ramach przygotowań do konferencji międzyrządowej, która była planowana na 1996 r., Parlament Europejski przyjął rezolucję, w której wzywał do oparcia Unii Europejskiej na demokratycznej konstytucji (European Commission, 1995, punkt 1177). Dopiero w roku 2000 debata na temat konstytucjonalizacji, ale również federalizacji Europy, zyskała na znaczeniu z uwagi na bardzo istotne wystąpienie bardzo wpływowego polityka, a nie jedynie eksperta, tj. ministra spraw zagranicznych Niemiec Joschki Fischera. Występując na Uniwersytecie Humboldta w Berlinie w dniu 12 maja 2000 r., Fischer zakwestionował ewolucyjną metodę integracji, zwaną metodą Monneta², gdyż nie przesądzała ona o ostatecznym rezultacie procesu integracji europejskiej. W zamian proponował ustanowienie federacji europejskiej a krokiem pośrednim miało być powołanie tzw. środka ciężkości jako swoistej awangardy na rzecz intensyfikacji procesu integracji (Fischer, 2000). To właśnie w ramach środka ciężkości państwa przyjęłyby nowy europejski traktat ramowy, który stanowiłby rdzeń konstytucji federacji z własnymi instytucjami, tj. rządem, silnym parlamentem oraz bezpośrednio wybranym prezydentem. Propozycja Fischera spotkała się z różnymi reakcjami, także krytycznymi. W sumie doprowadziła jednak do popularyzacji idei konstytucjonalizacji Unii Europejskiej, a przez niektórych była traktowana jako element tzw. legendy konstytucyjnej wynikającej z działalności Parlamentu Europejskiego, który dążył do tego, aby reforma traktatowa była przygotowywana przez szersze i bardziej reprezentatywne ciało, a nie konferencję międzyrządową oraz aktywności prezydencji belgijskiej, która optowała za przyjęciem konstytucji europejskiej (Magnet, 2004, s. 42). Do momentu wystąpienia Fischera idea konstytucji europejskiej była bowiem kojarzona głównie z federalistami lub niektórymi członkami Parlamentu Europejskiego.

Propozycja Joschki Fischera została przedstawiona w trakcie negocjacji traktatu nicejskiego, ale nie stanowiła oficjalnej propozycji rządu niemieckiego. Nie była wobec tego brana pod uwagę w momencie przyjmowania traktatu nicejskiego, który miał na celu przygotowanie Unii Europejskiej, przede wszystkim w wymiarze instytucjonalnym, na przyjęcie nowych państw członkowskich, głównie z Europy Środkowej i Wschodniej. Pomimo tego, że propozycja Fischera spotkała się z różnymi reakcjami, także krytycznymi, to jednak w dużej mierze miała istotny wpływ na ukształtowanie debaty w okresie po przyjęciu traktatu nicejskiego. Poparcie dla idei konstytucjonalizacji Unii wyraził chociażby prezydent Francji Jacques Chirac w przemówieniu wygłoszonym w Berlinie na forum Bundestagu 27 czerwca 2000 r. (*Discours prononcé par Monsieur Jacques Chirac...*, 27.06.2000). Można oczywiście zastanawiać się, na

² Jean Monnet (1988–1979) był politykiem francuskim i doradcą ekonomicznym, pomysłodawcą i autorem deklaracji francuskiego ministra spraw zagranicznych Roberta Schumana z 9 maja 1950 r., która doprowadziła do powstania Europejskiej Wspólnoty Węgła i Stali.

ile Chirac był zwolennikiem przyjęcia konstytucji, gdyż opowiadając się za pogłębieniem integracji, bardzo mocno podkreślał wagę wewnętrznego zróżnicowania Unii Europejskiej wynikającego z faktu istnienia państw narodowych. Był przeciwnikiem stworzenia superpaństwa europejskiego, ale jednocześnie nie negował konieczności zespolenia suwerennych uprawnień przez państwa, działające we własnym interesie. Jego przemówienie można więc interpretować w kategoriach dążenia do tego, aby Francja nie była postrzegana jako słabsze ogniwo w ramach współpracy z Niemcami (Magnet, 2004, s. 44), Wielu innych polityków, także francuskich, było o wiele bardziej wstrzemięźliwych wobec propozycji Joshy Fishera, ale istotne wsparcie dla idei konstytucjonalizacji przyszło ze strony rządu Belgii, który uczynił z pomysłu konstytucji europejskiej jeden z priorytetów prezydencji w drugiej połowie 2001 r., co zaowocowało przyjęciem przez Radę Europejską deklaracji z Laeken (Podraza, 2007, s. 425–472). Idea przyjęcia konstytucji europejskiej została wsparta również przez ówczesnego przewodniczącego Komisji Europejskiej Romano Prodi w przemówieniu, które wygłosił 13 lutego 2001 r. przed Parlamentem Europejskim oraz przez kanclerza Niemiec Gerharda Schrödera, który razem z Prodim wystąpił na konferencji w Berlinie w styczniu 2001 r. Nie były to odosobnione głosy, które sugerowały możliwość przyjęcia konstytucji europejskiej, przy czym jednocześnie podkreślano, że należałoby prowadzić prace nad konstytucją w ramach konwentu wzorowanego na tym, który wypracował *Kartę praw podstawowych* w 2000 r. Sama karta przyjęta na posiedzeniu w Nicei w grudniu 2000 r. była traktowana jako dokument o charakterze konstytucyjnym. Nie brak było jednak głosów idących jeszcze dalej, tzn. proponujących, jak czynił to Jo Leinen, niemiecki federalista zasiadający w Parlamencie Europejskim, który postulował, aby konstytucja była redagowana nie przez dyplomatów, ale przez przedstawicieli społeczeństw państw członkowskich i kandydackich.

Jednak już ta debata unaoczniała wiele istotnych problemów dotyczących rozumienia kwestii federalizacji i konstytucjonalizacji Unii Europejskiej. Podstawowy problem dotyczył możliwości stworzenia federacji państw narodowych, o czym mówili zarówno politycy niemieccy, jak i francuscy. Jakkolwiek przykładowo premier Francji Lionel Jospin, w przemówieniu z 28 maja 2001 r. na temat przyszłości poszerzonej Europy, opowiadał się za realizacją koncepcji federacji państw narodowych, jak czynili to politycy niemieccy, to jednak bardzo mocno podkreślił, że w federacji europejskiej państwa członkowskie nie mogą być sprowadzone do roli landów niemieckich czy stanów amerykańskich (Jospin). Tego rodzaju polemiki świadczą o trudnościach operacjonalizacji podstawowych pojęć używanych w debacie, czyli przede wszystkim konstytucji i federacji europejskiej.

Pomimo zróżnicowania opinii i występowania nieostrych pojęć, po podpisaniu traktatu nicejskiego 26 lutego 2001 r. zaczęło rosnąć poparcie dla możliwości albo wręcz konieczności przyjęcia konstytucji europejskiej, która miała rozstrzygnąć o ostatecznym kształcie politycznym Unii Europejskiej (Podraza, 2007, s. 444–472). Negocjacje wiodące do przyjęcia przez Radę Europejską w Laeken 15 grudnia 2001 r. *Deklaracji w sprawie przyszłości Unii Europejskiej* były długie i skomplikowane oraz musiano w ich trakcie przełamać sprzeciw kilku państw członkowskich, w tym przede wszystkim Wielkiej Brytanii, wobec ambitnej agendy reformowania traktatów założycielskich. Ostatecznie w deklaracji z Laeken, szefowie państw i rządów

państw członkowskich, określając mandat konwentu, który miał przygotować pakiet reform, zadali wiele szczegółowych pytań, dzieląc je na cztery grupy. W tej ostatniej znalazł się problem działań idących w kierunku konstytucji dla obywateli europejskich, przy czym pytania podzielono na cztery kategorie: w jaki sposób uprościć istniejące traktaty bez zmiany ich treści?; w jaki sposób przeprowadzić reorganizację traktatów?; czy należało włączyć do traktatu podstawowego *Kartę Praw Podstawowych* i czy Wspólnota Europejska powinna przystąpić do *Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*?; czy uproszczenie i reorganizacja traktatów nie mogłoby ostatecznie doprowadzić do przyjęcia tekstu o charakterze konstytucyjnym? Pytania miały więc charakter otwarty i nie przesądzały o ostatecznym przyjęciu dokumentu, który mógł mieć charakter konstytucyjny. Wynikało to z faktu, że pomimo poparcia deklaracji z Laeken przez wszystkich przywódców, niektóre państwa członkowskie nadal sceptycznie podchodziły do możliwości przeprowadzenia radykalnych reform traktatowych. Pytania zawarte w deklaracji z Laeken wykraczały znacznie poza kwestie określone podczas szczytu w Nicei, gdyż sugerowały przeprowadzenie dalekosiężnych reform, między innymi, jeżeli chodzi o funkcjonowanie instytucji UE. Ale po raz pierwszy w historii w dokumencie Rady Europejskiej znalazła się wzmianka o konstytucji, co mogło być bardzo znaczącym krokiem w rozwoju procesu integracji europejskiej. Opinie co do charakteru deklaracji z Laeken były podzielone zarówno wśród polityków, jak i ekspertów. Nie brak było głosów, że z uwagi na zróżnicowanie poglądów wśród państw członkowskich co do ostatecznego kształtu integracji europejskiej, deklaracja nie miała charakteru spójnego, była wręcz nudna i eklektyczna, gdyż można było znaleźć w niej elementy pochodzące z różnych opcji (Ludlow, 2002, s. 72–74). Z perspektywy czasu znaczenie deklaracji polegało nie tyle na jej zawartości, bo zakres i charakter reform został określony przez konwent i konferencję międzyrządową, ale na zainicjowaniu debaty, która ostatecznie doprowadziła do przyjęcia w 2004 r. traktatu konstytucyjnego.

Pomimo tego, że deklaracja z Laeken nie przesądzała jednoznacznie o charakterze reform, to zwolennicy konstytucjonalizacji Unii Europejskiej, podczas prac w ramach konwentu europejskiego, a później konferencji międzyrządowej, przełamali wszystkie wątpliwości i sprzeciwy, doprowadzając do podpisania *Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy* 29 października 2004 r. w Rzymie (Podraza, 2007, s. 472–580). Zadaniem konwentu, składającego się z przedstawicieli szefów państw i rządów, parlamentów państw członkowskich, ale także kandydackich oraz Komisji i Parlamentu Europejskiego, było wypracowanie pakietu reform. Pomimo tego, że w deklaracji z Laeken nie przesądzono o ostatecznym charakterze dokumentu przygotowanego przez konwent, to konwent przedstawił, pomimo widocznych różnic zdań wśród członków tego gremium, dokument jednolity. Niektóre rozwiązania były wręcz narzucone przez przewodniczącego konwentu, a funkcję tę pełnił były prezydent Francji Valéry Giscard d'Estaing. Nie pozwolił on również na zamieszczenie w ostatecznym tekście projektu traktatu konstytucyjnego różnych wersji w przypadku braku konsensusu, pomimo tego, że deklaracja z Laeken dopuszczała tego rodzaju możliwość. Można wobec tego zadać w tym kontekście pytanie, na ile proponowany tekst był odzwierciedleniem demokratycznej woli uczestników konwentu, a na ile był on w jakiejś mierze narzucony przez najważniejszych graczy dyskusji. Istotnym

problemem była również swoista zmiana punktu ciężkości, jeżeli chodzi o negocjacje reform traktatowych, z konferencji międzyrządowej na konwent. Pomimo tego, że to konferencja międzyrządowa była prawnie umocowana do przeprowadzenia reform, to główni gracze, czyli najbardziej wpływowe państwa członkowskie oraz Komisja i Parlament Europejski chciały, aby w zasadzie reforma była przeprowadzona przez konwent, a konferencja międzyrządowa miała jedynie formalnie zaakceptować cały pakiet. O przyjęciu takiej strategii świadczy chociażby fakt, że jesienią 2002 r. członkiem konwentu, obradującego od lutego 2002 r. do lipca 2003 r., został jeden z najbardziej wpływowych polityków europejskich, tj. minister spraw zagranicznych Niemiec Joscha Fischer, który zastąpił profesora Petera Glotza. Także Francja była reprezentowana przez ministra spraw zagranicznych Dominique'a de Villepina, co świadczyło, że dwa najbardziej wpływowe państwa członkowskie Unii Europejskiej przywiązywały bardzo dużą wagę do rokowań w ramach konwentu.

Kiedy nastąpiła inauguracja konferencji międzyrządowej w październiku 2003 r., jasne stało się, że prezydencja włoska oraz wiele państw członkowskich chciały osiągnięcia szybkich rezultatów, dokonując jedynie drobnych korekt w *Projekcie traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy* przedstawionym przez konwent w lipcu 2003 r. (Podraza, 2007, s. 580–643). Ostateczny kompromis mógł być osiągnięty dopiero w czerwcu 2004 r., gdy swój sprzeciw wobec tekstu traktatu konstytucyjnego wycofała Polska jako ostatnie państwo blokujące porozumienie. Jakkolwiek w dyskusjach pojawiały się różne zastrzeżenia do tekstu traktatu, to główny problem dla niektórych państw, przede wszystkim Hiszpanii i Polski, był związany z wprowadzeniem nowego systemu większości kwalifikowanej w głosowaniu w ramach Rady, gdyż zmniejszył się ich wpływ na podejmowane decyzje z uwagi na wprowadzenie systemu podwójnej większości, w ramach którego liczyła się wielkość populacji a nie ilość głosów przyporządkowanych danemu państwu. Ale to nie te kwestie przesądziły o tym, że *Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy*, pomimo tego, że został uroczystie podpisany w Rzymie 29 października 2004 r., ostatecznie nie wszedł w życie.

Pomimo tego, że jednym z głównych orędowników przyjęcia traktatu konstytucyjnego była Francja, to tekst traktatu został odrzucony w referendum właśnie we Francji przeprowadzonym 29 maja 2005 r., ale również Holandii 1 czerwca 2005 r. (Podraza, 2007, s. 686–687). Odrzucenie traktatu konstytucyjnego można nazwać *syndromem Maastricht*, biorąc pod uwagę referendum z 20 września 1992 r. we Francji w sprawie akceptacji *Traktatu o Unii Europejskiej*, które zakończyło się tzw. *małym tak*, czyli bardzo nieznacznym zwycięstwem zwolenników traktatu (Podraza, 1999, s. 62). W 2005 r. zwyciężyli jednak przeciwnicy pogłębiania i poszerzania integracji europejskiej, ale negatywny rezultat należy przede wszystkim interpretować w kategoriach braku zrozumienia klasy politycznej dla rzeczywistych potrzeb społecznych, które nie oscyływały wokół niezbyt zrozumiałej idei konstytucjonalizacji Unii Europejskiej, a sprowadzały się przede wszystkim do zagwarantowania miejsc pracy i godnych warunków życia. Integracja miała znaczenie dla obywateli państw członkowskich, ale przede wszystkim, jeżeli wywierała pozytywne skutki społeczne i gospodarcze z ich punktu widzenia. Te uwagi potwierdzają główne powody odrzucenia traktatu we Francji. Jak wynika z badań opinii publicznej przeprowadzonych tuż po referendum, do

najważniejszych powodów głosowania na nie można zaliczyć utratę miejsc pracy oraz relokację przedsiębiorstw, trudną sytuację ekonomiczną Francji, zbyt liberalny charakter traktatu oraz nawet sprzeciw wobec prezydenta, rządu i niektórych partii politycznych (*Flash Eurobarometer. The European Constitution: post-referendum survey in France*, 2005, s. 18). W Holandii główne powody dotyczyły braku informacji, utraty narodowej suwerenności, sprzeciwu wobec niektórych partii politycznych, dużych kosztów Europy, sprzeciwu wobec integracji europejskiej, czy utraty pracy i relokacji przedsiębiorstw (*Flash Eurobarometer. The European Constitution: post-referendum survey in the Netherlands*, 2005, s. 15). Pomimo tego, że referenda we Francji i Holandii były postrzegane jako odzwierciedlenie frustracji społeczeństw z procesu integracji europejskiej, to politycy, będący zwolennikami konstytucjonalizacji, nie rezygnowali z przyjęcia traktatu konstytucyjnego. Przede wszystkim kontynuowanie procesu konstytucyjnego stało się jednym z priorytetów prezydencji Niemiec w pierwszej połowie 2007 r. (The Federal Government). W różnych wypowiedziach, także podczas spotkania z przewodniczącym Romano Prodim w Berlinie w czerwcu 2007 r., kanclerz Niemiec Angela Merkel podkreślała, że nie ma alternatywy dla traktatu konstytucyjnego, a jego przyjęcie jest niezbędne w perspektywie akcesji nowych państw członkowskich do Unii Europejskiej (*Speech by the Federal Chancellor Angela Merkel...*, 13.02.2007).

Zgodnie z przyjętą 25 marca 2007 r. przez Radę Europejską *Deklaracją berlińską*, państwa członkowskie opowiedziały się za uzgodnieniu nowego traktatu przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w 2009 r. (*Declaration on the occasion of the 50th anniversary...*, 2007). W celu uniknięcia długich negocjacji już w czerwcu 2007 r. podczas prezydencji Portugalii przyjęto szczegółowy mandat konferencji międzyrządowej, która dosyć szybko, bo już w październiku 2007 r., zakończyła swoje prace. Traktat został uroczystie podpisany 13 grudnia 2007 r. w Lizbonie i po okresie ratyfikacji, który nie przebiegł bez problemów, bo potrzebne były aż dwa referenda w Irlandii, wszedł w życie 1 grudnia 2009 r. Jednak traktat lizboński nie jest wyrazem konstytucjonalizacji Unii Europejskiej, gdyż biorąc pod uwagę wcześniejsze trudności, postanowiono, że znikną z niego takie określenia, jak „konstytucja”, „prawo” czy „minister spraw zagranicznych”, które mogłyby sugerować, że Unia idzie w kierunku przyjęcia konstytucji, wobec tego chce przekształcić się w jakąś formę tworu państwowego. Jakkolwiek traktat lizboński nie jest już traktatem konstytucyjnym, to w zdecydowanej większości zachował większość istotnych zmian wpisanych do traktatu konstytucyjnego.

Wejście w życie traktatu lizbońskiego nie kończyło sporów na temat ewentualnej konstytucjonalizacji Unii Europejskiej, jakkolwiek kryzys wokół traktatu konstytucyjnego studził zapędy zwolenników kontynuowania procesu reform traktatowych, który w zasadzie w sposób nieprzerwany trwał od lat 80. XX wieku, czyli od momentu przyjęcia *Jednolitego aktu europejskiego*. Jakkolwiek nie brak jest opinii, że konstytucyjny charakter traktatów ulega wzmocnieniu i pogłębieniu właśnie dzięki kolejnym reformom traktatowym, to jednak z drugiej strony, wyrażane są poważne wątpliwości, czy w ramach Unii Europejskiej jako organizacji międzynarodowej, można w ogóle przyjąć dokument zwany konstytucją. Sam traktat konstytucyjny budził duże kontrowersje, gdyż wielu ekspertów twierdziło, że użycie terminu konstytucja w nazwie było

mylące, gdyż traktat był po prostu umową w rozumieniu prawa międzynarodowego (Barcz, 2005, s. 38). Nawet jeżeli pojawiały się głosy, że traktat konstytucyjny można traktować jako hybrydę, gdyż posiadał zarówno cechy traktatu, jak i konstytucji, to Clive H. Church i David Phinnemore, opowiadając się za takim stwierdzeniem, przytoczyli aż piętnaście argumentów za tym, że jest to traktat, a tylko jeden, że jest to konstytucja (Church, Phinnemore, 2006, s. 34–38).

Z drugiej jednak strony, można argumentować, że spór na temat konstytucjonalizacji UE nie ma większego sensu, gdyż już obowiązujące traktaty można traktować jako swoistego rodzaju dokumenty o charakterze konstytucyjnym. Sformułowanie karta konstytucyjna w odniesieniu do traktatów założycielskich zostało użyte w orzeczeniu Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z 23 kwietnia 1986 r. (sprawa 294/83) (Court of Justice). Bazując na orzecznictwie ETS, niektórzy eksperci argumentują, że Unia Europejska ma już konstytucję. Uważają bowiem, że traktaty założycielskie znacząco odbiegają od klasycznych traktatów prawa międzynarodowego, gdyż Unia opiera się na zasadzie rządów prawa, ustanawia nowy porządek prawny odrębny od systemów krajowych oraz chroni prawa człowieka i podstawowe wolności (Piris, 1999; Douglas-Scott, 2002, s. 516–520). Co więcej, w ramach Unii funkcjonują specyficzne instytucje, które posiadają istotne uprawnienia ustawodawcze i wykonawcze, a sama Unia dysponuje kompetencjami wyłącznymi przekazanymi jej przez państwa członkowskie.

Jednym z podstawowych argumentów, dlaczego w ramach Unii Europejskiej nie można przyjąć konstytucji, jest teza o braku *demos*, czyli narodu europejskiego (Jolly, 2005). Już po wejściu w życie *Traktatu o Unii Europejskiej* z Maastricht, Federalny Trybunał Konstytucyjny w Niemczech stwierdził wprost, że traktat ustanawia federację państw, aby urzeczywistnić bliższą unię pomiędzy narodami Europy, a nie doprowadzić do stworzenia państwa opartego na jednym narodzie europejskim (Meyring, 1997, s. 221). Jakkolwiek orzeczenie to spotkało się z krytyką ze strony wielu prawników, którzy uważali je za zbyt restrykcyjne w zakresie przekazywania uprawnień Unii Europejskiej przez Republikę Federalną Niemiec, to argument o braku konstytucyjnego *demos* został również wyartykułowany przez jednego z bardziej znanych i cenionych ekspertów z zakresu prawa europejskiego, tj. przez profesora J. H. H. Weilera z Harvard University (Weiler, 2000, s. 235–247). Podobnie jak Federalny Trybunał Konstytucyjny, Weiler podkreślał, że Unia Europejska nie powinna przekształcać się w strukturę, która miałaby charakter państwowy. Konsekwencje problemu braku *demos* są oczywiście jeszcze bardziej skomplikowane, gdyż odnoszą się między innymi do zagadnień suwerenności i tożsamości europejskiej. To właśnie tożsamość europejska, traktowana jako znaczące uzupełnienie tożsamości narodowych i regionalnych, mogłaby się rozwijać w wyniku przyjęcia konstytucji, ale z drugiej strony, warunkuje ona przyjęcie samej konstytucji. Można więc bez wątplenia dojść do wniosku, że dopiero osiągnięcie pewnego poczucia wspólnoty na poziomie europejskim jest istotnym warunkiem wstępnym przyjęcia konstytucji, a nie odwrotnie.

Rozwijając argument o braku *demos*, nie można abstrahować od charakteru obecnego systemu politycznego Unii Europejskiej, w ramach którego wpływ obywateli na podejmowane decyzje przez Unię nie jest zbyt duży pomimo przeprowadzania od

1979 r. bezpośrednich wyborów do Parlamentu Europejskiego, czy też wprowadzenia na mocy traktatu lizbońskiego europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Problem *demos* jest wobec tego bardzo mocno powiązany z poziomem demokratyzacji Unii Europejskiej. Generalnie można dojść do wniosku, że możliwości wpływania przez obywateli europejskich na relacje pomiędzy głównymi instytucjami, przede wszystkim Parlamentem Europejskim a Komisją jako organem wykonawczym, są dosyć mocno ograniczone, wobec czego instytucje Unii są traktowane przez obywateli jako zbyt odległe, technokratyczne i niepoddane społecznej kontroli.

Reasumując, można dojść do przekonania, że powrót do dyskusji na temat możliwości przyjęcia konstytucji w ramach Unii Europejskiej jest trudny z uwagi na doświadczenia, ale także ograniczenia prawne i polityczne przedstawione powyżej. Ale jest on również niewskazany, biorąc pod uwagę możliwość wzrostu nastrojów eurosceptycznych, czy nawet otwarcie antyeuropejskich w wielu państwach członkowskich Unii Europejskiej. Pojawiające się sugestie w tym zakresie, chociażby w ramach Konferencji w sprawie przyszłości Europy, należy więc traktować jako głos w dyskusji a nie pomysły, które powinny prowadzić do konkretnej reformy traktatów założycielskich. Unia Europejska jest oczywiście wyjątkowym podmiotem polityki, hybrydą łączącą elementy państwa i klasycznej organizacji międzynarodowej, ale współcześnie nie jest przygotowana na ewentualną konstytucjonalizację. Dla społeczeństw państw członkowskich istotne jest rozwiązywanie problemów wewnętrznych i stawianie czoła wyzwaniom zewnętrznym, a nie inicjowanie dosyć niezrozumiałego procesu konstytucjonalizacji Unii Europejskiej. O takim podejściu świadczą chociażby negatywne wyniki referendum we Francji i Holandii w sprawie ratyfikacji *Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy*.

Author Contributions

Conceptualization (Konceptualizacja): Andrzej Podraza

Data curation (Zestawienie danych): Andrzej Podraza

Formal analysis (Analiza formalna): Andrzej Podraza

Writing – original draft (Piśmiennictwo – oryginalny projekt): Andrzej Podraza

Writing – review & editing (Piśmiennictwo – sprawdzenie i edytowanie): Andrzej Podraza

Competing interests: The author have declared that no competing interests exist (Sprzeczne interesy: Autor oświadczył, że nie istnieją żadne sprzeczne interesy)

Bibliografia

- Barcz J. (2005), *Przewodnik po Traktacie Konstytucyjnym*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa.
- Bokajło W. (1998), *Teorie i rozwój federalizmu – pojęcia i zasady*, w: *Federalizm. Teorie i koncepcje*, red. W. Bokajło, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.
- Church C. H., Phinnemore D. (2006), *Understanding the European Constitution. An introduction to the EU Constitutional Treaty*, Routledge, London–New York.

- Conference on the Future of Europe (2022), *Report on the final outcome*.
- Court of Justice, *Judgment of the Court of 23 April 1986. – Parti écologiste „Les Verts” v European Parliament. – Action for annulment – Information campaign for the elections to the European Parliament. – Case 294/83*, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61983J0294:HTML>, 23.06.2012.
- Declaration on the occasion of the 50th anniversary of the signature of the Treaties of Rome*, 25.03.2007, Berlin.
- Discours prononcé par Monsieur Jacques Chirac Président de la République devant le Bundestag*, Berlin, 27.06.2000, http://www.elysee.fr/cgi-bib/auracom/aurweb/search_ang/file?aur_file=-discours/2000/RFA0006D.html&DATE=27062000&aur_offset_rec=4, 15.10.2000.
- Douglas-Scott S. (2002), *Constitutional law of the European Union*, Pearson Education, Harlow.
- European Commission (1995), *General Report on the activities of the European Union 1994*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- Fischer J. (2000), *From confederacy to federation – thoughts on the finality of European integration. Speech at the Humboldt University in Berlin*, 12.05.2000.
- Flash Eurobarometer. The European Constitution: post-referendum survey in France*, June 2005.
- Flash Eurobarometer. The European Constitution: post-referendum survey in the Netherlands*, June 2005.
- Jacobs F., Corbett R., Shackleton M. (1995), *The European Parliament 3rd edition*, Cartermill, London.
- Jansen M., De Vree J. K. (1985), *The ordeal of unity. The politics of European integration, 1945–1985*, Prime Press, Bilthoven.
- Jolly M. (2005), *A demos for the European Union?*, „Politics”, vol. 25, nr 1.
- Jospin L., *On the future of an enlarged Europe*, 28.05.2001, http://europa.eu.int/futurum/documents/speech/sp280501_en.htm, 18.06.2001.
- Lipgens W. (1982), *A history of European integration 1945–1947. The formation of the European unity movement*, Clarendon Press, Oxford.
- Ludlow P. (2002), *The Laeken Council*, EuroComment, Brussels.
- Magnette P. (2004), *Constitutionalising the European Union. Big bargains and formal reasoning*, w: *La grande Europe*, red. P. Magnette, Editions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles.
- Meyring B. (1997), *Intergovernmentalism and supranationality: two stereotypes for a complex reality*, „European Law Review”, vol. 22, nr 3.
- Piris J.-C. (1999), *Does the European Union has a Constitution? Does it need one?*, „European Law Review”, vol. 24, nr 6.
- Podraza A. (1999), *Unia Europejska*, Redakcja Wydawnictw Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin.
- Podraza A. (2007), *Unia Europejska w procesie reform traktatowych*, Wydawnictwo KUL, Lublin.
- Projekt konstytucji dla Europy. 30 kwietnia 1831. Wojciech Bogumił Jastrzębowski*, <https://senat.edu.pl/assets/Edukacja/EdukacjaEuropejska/Wystawa-Konstytucja-dla-Europy.pdf>, 12.10.2024.
- Schmuck O. (1987), *The European Parliament's Draft Treaty establishing the European Union (1979–1984)*, w: *The dynamics of European Union*, red. R. Pryce, Croom Helm, London.
- Speech by the Federal Chancellor Angela Merkel to the European Parliament, Strasbourg*, 13.02.2007, http://www.eu2007.de/en/News/Speeches_Interviews/February/0213BKinEP.html, 24.06.2007.
- Text of Mr Leo Tindemans' letter to his European Council colleagues sent on 29 December 1975*, w: *European Union. Report by Mr Leo Tindemans, Prime Minister of Belgium, to the European Council*, „Bull. EU – Supplement”, 1/76.

The Federal Government, „*Europe – succeeding together*”. *Presidency programme. 1 January to 30 June 2007*, https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/eu_presidency_programme_/eu_presidency_programme_en.pdf, 11.09.2024.

Weiler J. H. H. (2000), *Epilogue: Fischer: the dark side, w: What kind of constitution for what kind of polity? Responses to Joschka Fischer*, red. Ch. Joerges, Y. Mény, J. H. H. Weiler, European University Institute, San Domenico.

Streszczenie

Celem artykułu jest ukazanie problemu konstytucjonalizacji Unii Europejskiej, zarówno w perspektywie historycznej, ale również biorąc pod uwagę argumenty prawne i polityczne pojawiające się w debacie na ten temat. Idea przyjęcia konstytucji europejskiej pojawiła się już nawet w wieku XIX, ale dopiero w wieku XX zyskała na znaczeniu, gdyż opowiadały się za jej przyjęciem organizacje federalistyczne. W 2004 r. został podpisany w ramach Unii Europejskiej *Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy*, który jednak nie wszedł w życie z uwagi na negatywne wyniki referendum ratyfikacyjnych we Francji i Holandii. Oprócz analizy historycznej w artykule przedstawia się argumenty, dlaczego w ramach Unii Europejskiej trudno jest przyjąć konstytucję. Przede wszystkim zwraca się uwagę na argument o braku europejskiego *demos*. Pokazując różne punkty widzenia dotyczące konstytucjonalizacji UE, w artykule wskazuje się również na orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, który określił obowiązujące traktaty założycielskie mianem karty konstytucyjnej.

Słowa kluczowe: Konstytucja europejska, reformy traktatowe Unii Europejskiej, europejskie *demos*, Europejski Trybunał Sprawiedliwości

The Problem of Constitutionalization of the European Union

Summary

The objective of this article is to demonstrate the issue of the constitutionalisation of the European Union, both in historical context and in consideration of the legal and political arguments that have emerged in the debate on this subject. The concept of a European constitution emerged as early as the nineteenth century, but it was only in the twentieth century that it gained significant traction, with federalist organisations advocating for its adoption. However, it was not until 2004 that the *Treaty establishing a Constitution for Europe* was signed within the framework of the European Union. It did not enter into force, however, due to the negative results of the ratification referendums in France and the Netherlands. In addition to a historical analysis, the article presents arguments as to why it is challenging to adopt a constitution within the European Union. Primarily, the argument concerning the absence of a European *demos* is addressed. Furthermore, the article elucidates the diverse perspectives on the constitutionalisation of the EU, and highlights the rulings of the European Court of Justice, which has referred to the extant founding treaties as a constitutional charter.

Key words: European Constitution, European Union treaty reforms, European *demos*, European Court of Justice

