
ROBERT GRZESZCZAK*

Wielość roszczeń do władzy konstytucyjnej – ~~czyli~~ o stosunku prawa UE do międzynarodowego porządku prawnego

Celem artykułu jest weryfikacja hipotezy mówiącej, że na przełomie wieków w Unii Europejskiej doszło do silnej konstytucjonalizacji UE, redefinicji relacji prawa unijnego z prawem międzynarodowym, co w praktyce okazało się ~~chyba~~ trudniejsze od budowy unijnej architektury relacji z prawem krajowym państw członkowskich. ~~Unia Europejska wykształciła własny, oryginalny i autonomiczny system prawny z zasadami i instytucjami gwarantującymi jego autonomię wobec prawa krajowego jak również międzynarodowego.~~

Uwagi wprowadzające

W ciągu ostatnich kilku dziesięcioleci prawo bezprecedensowo zmieniło się i podąża w kierunkach form nowych i coraz bardziej złożonych. Uwaga ta szczególnie dotyczy prawa europejskiego (unijnego). W mniejszym stopniu natomiast można ją odnieść do publicznego prawa międzynarodowego. Po zakończeniu II wojny światowej na kontynencie europejskim odnotowano niezwykły wzrost systemów prawnych: krajowych, regionalnych, międzynarodowych powszechnych i regionalnych, ponadnarodowych czy postnarodowych¹. Następowyły za tym zmiany semantyczne w konstytucjonalnych koncepcjach teoretycznych, które podążając często za „stanem zastanym”, mają charakter bądź empiryczny, bądź w innych przypadkach są wynikiem wywodów teoretycznych. O ile te pierwsze są wynikiem rozwoju stosunków międzynarodowych i ewolucji ustrojowych państw, o tyle w drugim przypadku jest to rozwój nauki prawa.

Zagadnienie władzy konstytucyjnej, a dokładniej, wielości roszczeń do władzy prawnej i konstytucyjnej, jest w ostatnich latach dominującym tematem prawniczych prac naukowych².

* Dr hab. prof. nadzw. Robert Grzeszczak, Uniwersytet Warszawski, Wydział Prawa i Administracji.

¹ N. Walker, J. Shaw, S. Tierney (eds.), *Europe's Constitutional Mosaic*, Oxford 2011, s. 404.

² Nie sposób zebrać i wymienić je wszystkie, ale dla zobrazowania zob zwłaszcza prace: G. de Burca, J. H. H. Weiler (eds.), *The Worlds of European Constitutionalism*, Cambridge University Press 2012; J. Farrall, K. Rubenstein (eds.), *Sanctions Accountability and Governance in a Globalised World*, Cambridge University Press, 2009; P. Dann, A. von Bogdandy, *The Exercise of Public Authority by International Institutions. Advancing International Institutional Law*, Springer, Heidelberg 2009; D. Curtin, R. A. Wessel (eds.), *Good governance and the European Union: reflections on concepts, institutions and substance*, Antwerp–Oxford–New York 2005; S. Dudzik (red.), *Konstytucja dla Europy. Przyszły Fundament UE*, Kraków 2005; I. Pernice, *Multilevel constitutionalism in the European Union*, *European Law Review*, 2002, nr 5, s. 511–529, tenże, *The Treaty of Lisbon: Multilevel Constitutionalism in Action* [w:] *Columbia Journal of European Law*, Vol. 15, No. 3/2009, ss. 349–407.

Jak wskazuje *Weiler i de Burca*³, jest to rezultat wielu dramatycznych wydarzeń, jakie miały miejsce w Unii Europejskiej (UE) w ostatnim dziesięcioleciu, a zwłaszcza przełomowe rozszerzenie na wschód, upadek wizjonerskich reform, jak np. Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, rosnąca liczba decyzji narodowych trybunałów konstytucyjnych kwestionujących tytuły dla władzy UE, orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) w kwestiach ustrojowych, ale zwłaszcza w zakresie stosunku prawa UE do międzynarodowego porządku prawnego, obywatelstwa UE i praw z nim powiązanych i generalnie – ochrony praw podstawowych.

Charakter i natura procesów integracyjnych wciąż jest kontrowersyjny, a wyrazem tego jest powszechny spór o unię walutową, o stosunek prawa UE do regionalnego (rada Europy) i powszechnego prawa międzynarodowego, a wcześniej także o same Traktaty stanowiące UE i ich rewizję, zwłaszcza o Traktaty z Maastricht, z Nicei, Konstytucję dla Europy, włączając także i Traktat z Lizbony. Roszczenia do definitywnej władzy konstytucyjnej w ostatniej dekadzie wzmocniły niektóre spośród najmłodszych państw członkowskich z Europy Środkowej i Wschodniej⁴.

O władzy konstytucyjnej poza państwem

Pojęcie konstytucyjnego porządku prawnego było zazwyczaj kojarzone z państwem. Jest to przede wszystkim prawdziwe w odniesieniu do takich porządków prawnych, w których konstytucja oznaczała prawo wyższe z aparatem kontroli sądowej i jej egzekwowania. Przykład USA jest znamieny, gdyż jest to nowicjusz wśród państw, ale przy tym najstarszy, trwający nieprzerwanie współczesny porządek konstytucyjny⁵.

Głosy kwestionujące istnienie konstytucjonalizmu europejskiego są definitywnie spóźnione. Część sporów wywodzi się z prezentowania wąskiej perspektywy. Konstytucjonalizm Unii Europejskiej często widziany jest bowiem przez pryzmat krajowej konstytucji. Stąd o europejskim konstytucjonalizmie dyskusja toczy się „na 28 głosów”. Rzecz dotyczy podstawowych cech systemu prawnego, tj. konstytucji politycznej, społecznej, gospodarczej, a także bezpieczeństwa konstytucyjnego, odnosząc się do wewnętrznych i zewnętrznych stosunków. Jednak prace nad Konstytucją dla Europy, mimo formalnego bytu jej w sensie materialnym od przynajmniej dekady, wykazały złożoność problemu, który wzbudził szczególne zainteresowanie i stał się wiodącym zagadnieniem w debacie nad przyszłością Unii Europejskiej⁶.

Stawianym aktualnie pytaniem jest, czy Unia, wraz z wejściem TL osiągnęła tzw. moment konstytucyjny? Ackerman podkreśla znaczenie takiego momentu dla zdolności poszczególnych konstytucji do integrowania i tworzenia tożsamości⁷. Byłby to taki moment,

³ G. de Burca, J.H.H. Weiler, Introduction [w:] G. de Burca, J.H.H. Weiler (eds.), *The Worlds of European Constitutionalism*, Cambridge University Press 2012, s. 12.

⁴ W. Sadurski, „*Solange*, Chapter 3”: *Constitutional Court in Central Europe – Democracy – European Union*, „*European Law Journal*”, 2008 nr 14(1), s. 21–35.

⁵ J.H.H. Weiler, Konstytucjonalizm globalny i pluralistyczny – uwagi krytyczne [w:] G. de Burca, J.H.H. Weiler (red.), *Świat europejskich konstytucjonalizmów*, Cambridge University Press 2012, wyd. polskie: red. nauk. R. Grzeszczak, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2014, s. 16.

⁶ K. Tuori, S. Sankari, *The Many Constitutions of Europe*, Aldershot 2010, s. 398.

⁷ B. Ackerman, *Constitutional Politics, Constitutional Law*, *Yale Law Journal* 1999, s. 453. Na ten temat zob. m.in. *Symposium: Moments of Change*, *Yale Law Journal* 1999, No. 108, s. 1917–2349.

który niósłby ze sobą historyczne i zasadnicze zmiany w rozwoju struktur integracyjnych, o przełomowym znaczeniu w procesie budowy tożsamości europejskiej obywateli Unii⁸. Nawet jeżeli Unia nie osiągnęła owego momentu, to zgodnie z tezą *Weilera* o tolerancji konstytucyjnej, brak klasycznej konstytucji (hierarchizującej prawo) w Unii jest zjawiskiem zdecydowanie pozytywnym⁹. Pozwala bowiem na zachowanie wielocentryczności i elastyczności europejskiego porządku konstytucyjnego¹⁰. Zasada tolerancji konstytucyjnej zakłada, że podmioty polityczne w Unii dobrowolnie zobowiązują się do wspierania całości porządku prawnego. Równocześnie zaś zobowiązują się do poszanowania porządków konstytucyjnych poszczególnych państw członkowskich. Każda zmiana konstytucji państwowa członkowskiego Unii Europejskiej musi być zgodna z prawem samej Unii. Z kolei każda rewizja traktatów wymaga dorozumianych zmian lub modyfikacji w konstytucjach państwowych. Do tego dialogu dołącza dodatkowo prawo międzynarodowe, którym wiąże się Unia Europejska, jej państwa i UE wraz z państwami. Powstaje w efekcie mozaika konstytucyjna i systemowa.

Procesy konstytucjonalizacji Unii Europejskiej

Unia Europejska silnie konstytucjonalizuje się i jurydyzuje. Związki konstytucjonalizacji i jurydyzacji są silne i naturalne¹¹. Każdy proces jurydyzacji nieuchronnie obejmuje bowiem także ukryte tworzenie norm konstytucyjnych. Przy czym nie jest tu mowa o formalnej konstytucji, ale procesie konstytucjonalizacji Unii, trwającym już od kilkudziesięciu lat, a z pewnością od orzeczenia TSUE w sprawie *van Gend en Loos*¹². Konstytucjonalizacja ta polega m.in. na wspomnianych w uwagach wstępnych bezprecedensowych decyzjach TSUE, konsekwentnie interpretującego prawo UE jako autonomiczne i nadrzędne nad prawem krajowym.

Konstytucjonalizacja UE to zwłaszcza proces jurydyzacji praw człowieka, gwarantowanych w jej prawie. Sama jurydyzacja praw człowieka nie jest oczywiście celem samym w sobie, ale środkiem do osiągnięcia wysokiego standardu w ochronie praw człowieka. Z kolei proces jurydyzacji, a zwłaszcza silnie widoczny w zakresie praw człowieka, pozwala na szersze zafunkcjonowanie procesów konstytucjonalizacji i to nie tylko w ramach zinstytucjonalizowanych¹³.

Natomiast w sensie instytucjonalnym konstytucjonalizujący jest proces powstawania i wchodzenia w życie konstytucji, która konfiguruje i utrwala porządek polityczny.

⁸ Zob. T. G. Grosse, *Hybrydowy ustrój Unii Europejskiej. Dwie logiki zmian w projekcie traktatu konstytucyjnego*, Analizy Natolińskie 2008, nr 3, s. 14; por. także D. Grimm, *Przez konstytucję do integracji*, Nowa Europa 2005, nr 1, s. 34 i n.

⁹ J. Weiler, *Federalism without Constitutionalism: Europe's Sonderweg* [w:] *The Federal Vision, Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*, eds. K. Nicolaidis, R. Howse, Oxford 2001, s. 54–70.

¹⁰ N. Krisch, *Europe's Constitutional Monstrosity*, *Oxford Journal of Legal Studies* 2005, vol. 25, No. 2, s. 321–334.

¹¹ Ch. Engel, *The European Charter of Fundamental Rights: A Changed Political Opportunity Structure and its Normative Consequences*, *European Law Journal* 7, No. 2 (2001), s. 159.

¹² Wyrok TSUE z dnia 5 lutego 1963 r. w sprawie 26/62 *Van Gend & Loos* p. *Nederlandse administratie der belastingen*.

¹³ Nie oznacza to, że każdy obszar społeczeństwa tworzy obecnie normy konstytucyjne pod swoimi własnymi auspicjami, por. G. Teubner, *Konstytucjonalizm społeczny. Alternatywy dla teorii konstytucyjnej nakierowanej na państwo*, tłum. J. Winczorek, Warszawa 2004, dostępne na www.iusetlex.pl/zalaczniki/wyklad_teubner.pdf.

Właściwa konstytucjonalizacja rozpoczęła się z tego powodu wraz z obradami Konwentu i przetrwała w postaci Traktatu z Lizbony¹⁴. W dyskursie politycznym pojawia się argumentacja sugerująca wielofunkcyjność konstytucji europejskiej, co jest widoczne na przykład w procesie demokratyzacji Unii Europejskiej czy wejściu w życie Karty praw podstawowych UE (KPP)¹⁵.

Jest to jednak wąskie rozumienie konstytucji. Ograniczając definicje konstytucji do funkcji organizacyjnych zdecydowanie zacierają istotną różnicę między traktatem a konstytucją¹⁶. Jak stwierdza Wójtowicz, niezależnie od tego, czy uznamy Unię Europejską za system wielopoziomowy, czy, wartościując tym samym, za wielopoziomowy system konstytucjonalny, unijna przestrzeń prawna nie może zawierać wykluczających się norm prawnych, musi funkcjonować w sposób uporządkowany, a jednocześnie respektować podstawowe prawa jednostki¹⁷.

Unia dysponuje, zdaniem TSUE, zupełnym i efektywnym systemem instrumentów zapewniających ochronę praw podstawowych, co określa nie tylko relacje w stosunku do prawa państw członkowskich, lecz także wobec prawa międzynarodowego, co znalazło potwierdzenie w orzeczeniu TSUE w sprawie *Kadi*¹⁸, w której TSUE odwołał się do podstawowych zasad wewnętrznego porządku o charakterze konstytucyjnym (UE) w celu zablokowania stosowania aktu wywodzącego się z porządku zewnętrznego względem prawa Unii Europejskiej. Problematyka obowiązywania i mocy wiążącej prawa międzynarodowego we unijnym porządku prawnym była przedmiotem wielu orzeczeń sądów UE oraz analiz doktrynalnych¹⁹. Na kanwie spraw *Kadi* czy *Bakaraat* uwidacznia się jak w soczewce system powiązania prawa UE, krajowego i międzynarodowego, oddającego naturę pluralistycznego konstytucjonalizmu. W sytuacjach bowiem, w których państwa członkowskie uchylają przepisy prawa unijnego, ochronę praw podstawowych zapewniają obywatelowi istniejąca struktura prawa krajowego oraz konstytucje i ważne zobowiązania międzynarodowe, takie jak zwłaszcza Europejska konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności²⁰.

¹⁴ Istnieją jednak pozycje podkreślające, iż konstytucja radykalnie traci swoje funkcje m.in. ze względu na procesy globalizacji ograniczające zasięg jej działania, zmiany struktury społecznej i związane z tym zmienne oczekiwania wobec konstytucji oraz ograniczone zdolności adaptacyjne konstytucji; zob. P. Dobner, *Konstitutionalismus als Politikform. Zu den Effekten staatlicher Transformation auf die Verfassung als Institution*, Baden-Baden 2002.

¹⁵ R. Grzeszczak, Karta praw podstawowych w europejskiej przestrzeni sądowej – wybrane zagadnienia instytucjonalno-prawne [w:] A. Frąckowiak-Adamska, R. Grzeszczak (red.) *Europejska przestrzeń sądowa*, Wrocław 2010, s. 187.

¹⁶ Zob. J. H. H. Weiler, *The European Union: Enlargement, Constitutionalism, and Democracy*, referat wygłoszony 29 listopada 1999 r. podczas Forum Constitutionis Europae w Walter-Hallstein-Institut w Berlinie.

¹⁷ K. Wójtowicz, *Poszanowanie tożsamości konstytucyjnej państw członkowskich Unii Europejskiej*, Przegląd Sejmowy 2010, nr 4, s. 11.

¹⁸ Trybunał Sprawiedliwości UE w orzeczeniu z dnia 3 września 2008 r. w sprawach połączonych C-402/05 P i C-415/05 P Yassin Abdullah Kadi i Al. Barakaat International Foundation p. Radzie i Komisji, zob. G. de Búrca, *The ECJ and the international legal order: a re-evaluation* [w:] G. de Búrca, J. H. H. Weiler (eds.), *The Worlds of European Constitutionalism*, Cambridge University Press 2012, wyd. polskie red. nauk. R. Grzeszczak, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2014, s. 145 i 146.

¹⁹ Zob. szeroko na ten temat W. Czapliński, *Prawo UE a prawo międzynarodowe – uwagi na tle wyroku ETS z 3.09.2008 r. w połączonych sprawach: C-402/05 Y.A. Kadi v. Radzie UE i C-415/05 P. Yusuf i Al Bakaraat v. Radzie UE*, „Europejski Przegląd Sądowy”, 4/2010, s. 38 i n.

²⁰ K. Lenaerts, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej a ochrona praw podstawowych [w:] Europejski Przegląd Sądowy 1/2013, s. 8 i cytowany tam P. Goldsmith, *A Charter of Rights, Freedoms and Principles*, „Common Market Law Review” 2001/38, s. 1201.

Pluralizm wartości i pluralizm konstytucyjny

Język pluralizmu (w tym pluralizmu konstytucyjnego) opisuje i uzasadnia zarówno istnienie władzy normatywnej jak i relacje pomiędzy wieloma różnymi jej rodzajami – funkcjonalnym, regionalnym, terytorialnym i globalnym – a także międzynarodowym.

Język ten ma szczególne znaczenie w odniesieniu do Unii Europejskiej. Ale pluralizm to cecha integralna Europy. Pluralizm może być definiowany jako zdolność krajowych społeczeństw do swobodnego rozwoju, przebiegającego różnorodnie, w zależności od wartości przyjętych przez dane społeczeństwo. Fakt ten był znany autorom traktatów stanowiących UE, którzy słusznie zdecydowali, że będzie ona szanowała to bogactwo kulturowe i różnorodność językową, a także zapewnić, aby dziedzictwo kulturowe Europy było zabezpieczone i poszerzane.²¹ Zapewnia się go poprzez poszanowanie tożsamości wszystkich narodów, jak i każdego z nich z osobna. Zgodnie z art. 4 ust. 2 TUE, Unia Europejska szanuje tożsamość narodową państw członkowskich. Wartość, jaką jest różnorodność, musi, kiedy tylko to możliwe być szanowana i chroniona przez Unię Europejską²². W efekcie, na forum Unii Europejskiej, jak na żadnym innym forum prawnomiędzynarodowym otwiera się droga do zjawiska, które można nazwać „konstytucyjnym konsensusem”²³.

Przejawem konstytucyjnego konsensusu są wartości Unii, a także jurydyzacja prawa człowieka w ramach ich unijnego katalogu. Konstytucyjny konsensus znajduje, jak zauważa K. Lenaerts, odbicie w Traktatach i Karcie, a także w tworzonych przez sędziów zasadach prawa (znanych jako zasady ogólne prawa UE). Oznacza to, że unijny ustawodawca może uchwalić jednolity standard ochrony praw podstawowych tylko wtedy, gdy standard ten odpowiada powszechnym wartościom UE. To są atrakcyjne dla badań przypadki, w których pojawia się pluralizm konstytucyjny. Gdy na poziomie ustawodawstwa unijnego nie ma konsensusu, a prawo krajowe implementujące prawo unijne odpowiada wartościom, na których oparte jest prawo unijne, to prawo europejskie pozostawia miejsce na konstytucyjny pluralizm. Upraszczając, prawo unijne nie wyklucza kumulatywnego stosowania prawa unijnego i krajowych praw podstawowych²⁴ oraz standardów prawnomiędzynarodowych.

Próby opisanie i przekonującego wyjaśnienia wieloaspektowego zjawiska, jakim jest prawo europejskie, zostały zepchnięte do tradycyjnego słownictwa prawnego, ze szkodą dla niego samego. W rezultacie tak częste jest uciekanie do metafor, jak na przykład konstytucyjna mozaika czy patchwork Europy²⁵. Z pewnością walor metafory mozaiki polega na jej abstrakcyjności i przydatności do opisanie europejskiej rzeczywistości prawnej. Konstytucjonalizm operuje językiem²⁶, który umożliwia wprowadzenie horacjańskiej „zgodnej niezgodności rzeczy”, a zatem unijnej wielości w jedność czy też zjednoczenia w różnorodności. Z drugiej strony, wybór konstytucjonalizmu i jego języka jako „pojęciowego stelażu” prawa europejskiego jest procesem zarówno otwartym, jak i dynamicznym, tj. czy konstytucjonalizm odda

²¹ Porównaj art. 3 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (dalej „TUE”).

²² K. Lenaerts, Wartości UE a pluralizm konstytucyjny [w:] Europejski Przegląd Sądowy 9/2014, s. 4 i n.

²³ D. Halberstam, Konstytucjonalizm lokalny, globalny i pluralistyczny: Europa spotyka świat [w:] G. de Burca, J. H. H. Weiler (red.), Świat europejskich ... op. cit., s. 201.

²⁴ K. Lenaerts, *Wartości UE* ... op. cit., s. 7.

²⁵ Szeroko zob. N. Walker, J. Shaw, S. Tierney (eds.), *Europe's Constitutional Mosaic*, Oxford 2011, s. 404.

²⁶ Por. N. Walker, *The Idea of Constitutional Pluralism*, *Modern Law Review* 2002, s. 317 i n.; I. Pernice, *The Treaty of Lisbon*..., s. 3.

sprawiedliwość różnorodności? Konstytucjonalizm był zazwyczaj traktowany już z natury jako model monistyczny, a więc przeciwny do autentycznego pluralizmu²⁷.

Jednak analiza, na już praktycznym poziomie, współczesnego prawa integracji europejskiej, badanie instytucji prawa unijnego, niedoszło – a przynajmniej odłożone na dłużej przystąpienie Unii do europejskiej Konwencji praw człowieka²⁸ i jej wcześniejsze związki z tą konwencją, postępujący proces jurydyzacji nowych obszarów (szczególnie praw podstawowych) pokazują i przekonują, że mamy do czynienia właśnie z pluralizmem konstytucyjnym.

Związki jurydyzacji i konstytucjonalizacji są silne i naturalne²⁹. Każdy proces jurydyzacji nieuchronnie obejmuje także ukryte tworzenie norm konstytucyjnych. Procesy jurydyzacji systemu unijnego pozwalają na rozgrywanie się procesów konstytucjonalizacji nie tylko w ramach zinstytucjonalizowanych (unijnych, państw członkowskich). Nie oznacza to, że każdy obszar społeczeństwa tworzy obecnie normy konstytucyjne pod swoimi własnymi auspicjami³⁰.

Niektórzy autorzy podkreślają wręcz, że można myśleć o globalnej konstytucji. Klebbers zauważa przy tym, że globalna konstytucja nie stanie się „skupiskiem wielu sektorowych konstytucji”, sugerując, że bliżej jej do patchworku konstytucyjnego. Sam fakt jego istnienia nie zostanie obwołany przez „ustanowienie”, ale najprawdopodobniej zostanie zidentyfikowany³¹.

Konstytucyjny pluralizm to koncepcja, która rozwija się już od lat 80. XX w., a której popularność, na tle narastających procesów konstytucjonalizacyjnych Unii, znacznie wzrosła w ostatniej dekadzie. Koncepcja zyskała też wiele znaczeń i często służy jako etykieta w wielu dyskursach. Pluralizm jest modny, ponieważ jest bardzo dobrze przystosowany do modelu unijnego, który można nazwać uzgodnieniowym i koncyliacyjnym i z pewnością multicentrycznym. Pluralizm jest dyplomatyczny i niekonfrontacyjny, nad arbitralność decyzji przekłada nieformalny proces, niekoniecznie oparty na ostatecznym autorytecie, choć są także głosy odmienne³². W modelu tym systemy są interaktywne, a nie uporządkowane hierarchicznie, oparte na wzajemnym poszanowaniu i współpracy, a nie hierarchicznym podporządkowaniu, przy czym stosunek poziomów ma charakter funkcjonalny³³.

Konstytucjonalizm unijny jest nierozzerwalnie związany z nowoczesnością, a pluralizm oddaje naturę postmodernizmu, który oznacza, że wszystko jest płynne i fragmentaryczne³⁴. I to właśnie pluralizm próbuje odzwierciedlać rzeczywistość fragmentarycznego prawa, które jest dynamiczne.

²⁷ Zob. A. Wróbel, komentarz do art. 1 TFUE [w:] Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz, t. I, red. A. Wróbel, D. Miąsik, N. Póttorak, Warszawa 2012, s. 154–156.

²⁸ Opina TSUE nr 2/13 z 18 grudnia 2014 r.

²⁹ Ch. Engel, *The European Charter of Fundamental Rights: A Changed Political Opportunity Structure and its Normative Consequences*, European Law Journal 2001, vol. 7, No. 2, s. 159.

³⁰ G. Teubner, *Konstytucjonalizm społeczny. Alternatywy dla teorii konstytucyjnej nakierowanej na państwo*, tłum. J. Winczorek, Warszawa 2004, dostępne na: www.iusetlex.pl/zalaczniki/wyklad_teubner.pdf.

³¹ J. Klabbers, A. Peters, G. Ulfstein, *The Constitutionalization of International Law*, Oxford 2009, s. 31; podobnie M. Goldoni, *Constitutional Pluralism and the Question of the European Common Good*, European Law Journal 2012, vol. 18, No. 3, s. 385 i n.

³² M. Avbelj, J. Komárek (eds.), *“Spaces of Normativity” Four Visions of Constitutional Pluralism – Symposium Transcript*, European Journal of Legal Studies 2008, vol. 2, No. 1, s. 325–370.

³³ P. Kirchof, *The Balance of Powers between National and European Institutions*, European Law Journal 1999, nr 5, s. 227–228 oraz 241, a także I. Pernice, *The Treaty of Lisbon: Multilevel... op. cit.*, s. 33.

³⁴ I. Pernice, *The Treaty of Lisbon: Multilevel... , s. 16.*

Doktryna unijnego pluralizmu konstytucyjnego rozwinęła się wraz z procesem konstytucjonalizacji samej Unii. O ile jest jasne, co oznacza pojęcie „pluralizm”, o tyle pytania rodzi, co oznacza konstytucja w systemie prawa Unii Europejskiej. Relacje między konstytucjami państw członkowskich a traktatami stanowiącymi Unię, uznawanymi za jej gospodarczą i polityczną konstytucję³⁵, wiążą się z takimi pojęciami jak „uniwersalizm konstytucyjny”³⁶, „konstytucjonalizm harmonijno-dyskursywny”³⁷ czy „postmodernistyczny metakonstytucjonalizm”.

Konstytucyjny pluralizm w Unii Europejskiej ma szerszy wymiar i odnosi się głównie do pluralizmu konstytucyjnych jurysdykcji i wielości konstytucyjnych źródeł zarówno proweniencji krajowej, jak i unijnej. Unia Europejska posiada wielopoziomową konstytucję, na którą składają się konstytucje państw członkowskich i uzupełniają ją *constitutional body* traktatów stanowiących i innych aktów, jak między innymi Karta praw podstawowych. Wielopoziomowy konstytucjonalizm łączy konstytucjonalizm europejski i państwowy, tworząc konstytucyjny związek³⁸. Preambuła Karty podkreśla to, że „potwierdza [...] prawa wynikające zwłaszcza z tradycji konstytucyjnych i zobowiązań międzynarodowych wspólnych Państwu Członkowskiemu, Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Kart Społecznych przyjętych przez Unię i Radę Europy oraz z orzecznictwa /Trybunału Sprawiedliwości/ i /Europejskiego Trybunału Praw Człowieka/”.

Jest to także pluralizm jurysdykcyjny w przypadku konstytucyjnego orzekania sądów, a zatem pluralizm, który opiera się nie tylko na różnych źródłach, ale na konkurencyjnych interpretacjach tego samego źródła przez różne instytucje, które względem siebie nie są zorganizowane w sposób hierarchiczny. Ten aspekt prowadzi do pluralizmu instytucyjnego, który jest czymś więcej niż tylko pluralizmem jurysdykcji, wciąż będącego dominującym problemem w sferze unijnej. Innymi słowy jest to pluralizm struktur władzy publicznej, któremu odpowiada pluralizm konstytucyjny. Kolejny wyraz pluralizmu sprowadza się do pluralizmu władzy i nowych form władzy publicznej i prywatnej, krajowej i unijnej. Aspektem pluralizmu jest wreszcie także pluralizm systemów politycznych, wyrażający się prawem samostanowienia poszczególnych wspólnot politycznych.

MacCormick podkreślał, że pluralizm konstytucyjny wiąże się, w przypadku procesów integracyjnych, także z integracją społeczną i silnymi interakcjami między obywatelami³⁹. Należy dodać jednak, że czym innym jest pluralizm w ramach jednego porządku prawnego i pluralizm występujący między porządkami prawnymi. Jest oczywiste, że w pluralistycznym społeczeństwie prawo, polityka i instytucje odzwierciedlają ów fakt wielości. Gdyby było inaczej, to porządek prawny będzie tworzyć w społeczeństwie napięcia. Pytaniem otwartym pozostaje, czy relacje między porządkami prawnymi w złożonych systemach politycznych, takich jak Unia Europejska, mogą być prawidłowo i skutecznie wykonane pluralistycznie.

Z pewnością obraz pluralistycznej rzeczywistości różni się w danym czasie i na danym terytorium. Zależy to bowiem od państwa i od konkretnego przypadku. Dla zobrazowania,

³⁵ A. Nowak-Far (red.), *Konstytucja gospodarcza Unii Europejskiej. Aksjologia*, Warszawa 2010, s. 76 i n.

³⁶ Por. M. Kumm, *The Jurisprudence of Constitutional Conflict: Constitutional Supremacy in Europe before and after the Constitutional Treaty*, *European Law Journal* 2005, s. 262 i n.

³⁷ Por. P. Maduro, *Contrapunctual Law: Europe's Constitutional Pluralism in Action* [w:] N. Walker, *Sovereignty in Transition*, Oxford 2003, s. 501 i n.

³⁸ C. Mik, *Powierzenie Unii Europejskiej władzy przez państwa członkowskie i jego podstawowe konsekwencje prawne* [w:] J. Kranz (red.), *Suwerenność i ponadnarodowość a integracja europejska*, Warszawa 2005, s. 88.

³⁹ N. MacCormick, *Institutions of Law*, Oxford 2007, s. 24 oraz s. 57.

belgijski *Conseil d'arbitrage*, w sprawie europejskiego nakazu aresztowania, zwrócił się do TSUE z pytaniem wstępnym, a ten udzielił odpowiedzi. W tym wypadku sytuacja ta oparła się na prawie unijnym, zastosowano zasady supremacji, jednolitości i pewności. Z kolei niemiecki FTK, także w sprawie dotyczącej europejskiego nakazu aresztowania, nie zastosował się do sugestii niemieckiego rządu, który opowiedział się za potrzebą odesłania prejudycjalnego do TSUE i rozstrzygnął sprawę samodzielnie. W konsekwencji zadziałał jak sąd systemu pluralistycznego. Jeżeli jednak sąd nie stosuje się w tego rodzaju sprawach (unijnych) do prawa unijnego, a pozostanie wyłącznie w perspektywie krajowej, to prowadzi do prawnego bałaganu. W pierwszym przypadku dokonany został wybór unijny, a w drugim krajowy⁴⁰.

Oczywiście w sytuacjach gdy nie ma konfliktu reguł, pluralizm konstytucyjny nie odgrywa istotnej roli. Jeżeli jednak istnieją konflikty, to konsekwencją może być to, że sądy stosują prawo europejskie, co jest wartością zasad konstytucyjnego pluralizmu. Konstytucyjny pluralizm w Unii Europejskiej powinien mieć normatywną treść na tyle, aby określić, w pewnym choć stopniu, zasady zaangażowania instytucji – krajowych i unijnych (ang. *Rules of Engagement*). W rezultacie pluralizm staje się zasadą (normatywną).

Z drugiej zaś strony pozostaje pytanie o konstytucyjne limity dla procesów europeizacji⁴¹. W ostatnich latach pojawia się coraz częściej nowy wzorzec kontroli stosowany przez krajowe trybunały konstytucyjne, tj. ochrona tożsamości konstytucyjnej państwa. Schwarze uważa, że wobec konstytucjonalizacji kontroli praw jednostki, jak na przykład w sprawie *Kadi*⁴², przekroczenia pewnych granic tej kontroli w sprawie *Mangold* oraz wobec braków w dialogu między sędziami oraz rzecznikami generalnymi (zob. sprawę *Küçükdevici*), konstytucyjnego konfliktu można uniknąć lub złagodzić go dzięki mądrym decyzjom (jak w sprawie *Honeywell*)⁴³.

Należy jednak zauważyć, że można uniknąć konfliktu konstytucyjnego dzięki podjęciu „arystotelesowskiej decyzji”, tj. szukając rozwiązania środkowego, a nie krańcowego i ideologizującego, jak na przykład w sprawie *Honeywell*⁴⁴. Klabbers sugeruje pomocną rolę trzech technik prawnych radzenia sobie z konfliktem porządków prawnych, tj. posłużenia się zasadą pomocniczości, proporcjonalności i marginesu uznania⁴⁵. Wyrozumska podkreśla, że nie należy patrzeć na pluralistyczny system prawa jedynie jak na źródło potencjalnego konfliktu. Trzeba w nim widzieć także cechy pozytywne, system zróżnicowany przez tradycję i wrażliwość Europy, zatem jako potencjalne źródło wzbogacania debaty o wartościach konstytucyjnych kontynentu. Proces integracyjny prowadzi do formowania się wspólnego jądra zasad i wartości podzielanych w ramach Unii Europejskiej przez wszystkie instytucje i na wszystkich szczeblach, oddziałuje również na zewnątrz, ma wpływ na kształtowanie się standardów na poziomie regionalnym, a także na poziomie uniwersalnym⁴⁶.

Zdolność konstytucjonalizmu do pogodzenia różnorodności jest ograniczona. Jednak poprzez poważne podejście do różnic, pluralizm jest zdolny do uwzględnienia politycznego

⁴⁰ M. Avbelj, J. Komárek (eds.), „*Spaces of Normativity*” *Four Visions of Constitutional Pluralism...*, s. 367 i n.

⁴¹ M. Goldoni, *Constitutional Pluralism...*, s. 388.

⁴² G. de Búrca, *The ECJ...*, s. 147; zob. także I. Pernice, *The Treaty of Lisbon: Multilevel...*, s. 20.

⁴³ J. Schwarze, *Zukunftsansichten für das Europäische Öffentliche Recht. Analyse im Lichte der jüngeren Rechtsentwicklung in den Mitgliedstaaten und der Europäischen Union*, Baden-Baden 2010, s. 152.

⁴⁴ J. Schwarze, *Zukunftsansichten für das Europäische Öffentliche Recht. Analyse im Lichte der jüngeren Rechtsentwicklung in den Mitgliedstaaten und der Europäischen Union*, Baden-Baden 2010, s. 152.

⁴⁵ J. Klabbers, A. Peters, G. Ulfstein, *The Constitutionalization of International Law*, Oxford 2009, s. 33–35.

⁴⁶ A. Wyrozumska, *Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej – problemy pluralizmu porządków prawnych [w:] Suwerenność i ponadnarodowość a integracja europejska...*, s. 183.

oporu i sporu oraz do uporania się z konkurującymi roszczeniami do zwierzchnictwa na poziomie różnych ustrojów politycznych⁴⁷.

Bezpośredni import prawa międzynarodowego

Rzecznik generalny Jan Mazak doszedł do wniosku, iż przy dokonywaniu wykładni prawa unijnego Trybunał może w różnych sytuacjach brać pod uwagę także odnośne normy prawa międzynarodowego, a w szczególności normy zawarte w umowach międzynarodowych, które, formalnie rzecz biorąc, nie wiążą UE jako takie⁴⁸. Rzecznik generalny dokonał interesującej analizy w kwestii relacji pomiędzy porządkiem prawnym unijnym, państw członkowskich, a tym wynikającym z umów międzynarodowych. Mianowicie powołał się na art. 300 ust. 7 TFUE oraz "utrwalone orzecznictwo" Trybunału. Wynika z nich, iż umowy międzynarodowe, których Unia jest stroną, mają pierwszeństwo przed przepisami aktów pochodnego prawa UE, a także, ponieważ umowy te stanowią integralną część unijnego porządku prawnego, mają one pierwszeństwo przed przepisami prawa krajowego, które są z nimi niezgodne⁴⁹.

Potencjalny krajowy wpływ prawa międzynarodowego może także zostać zilustrowany, jak wskazuje na to *de Witte*, przez zupełnie inne, ale dość radykalne, roszczenie do supremacji. Tymczasowa Administracja ONZ w Kosowie (UNMIK), która została ustanowiona przez rezolucję Rady Bezpieczeństwa numer 1244, otrzymała kompetencję do przyjmowania ustaw i rozporządzeń narzucanych z bezpośrednim skutkiem i pierwszeństwem wobec sprzecznych z nimi prawem lokalnym (serbskim). Tym samym rozdzielenie porządku prawnego międzynarodowego od lokalnego całkowicie załamało się w Kosowie, w sposób znacznie bardziej radykalny niż tego kiedykolwiek doświadczyły państwa członkowskie UE w stosunku do prawa UE⁵⁰.

Wciąż prawo Unii Europejskiej jest postrzegane jako szczególna forma prawa międzynarodowego, to korpus prawa UE posiada szczególne cechy niewystępujące zazwyczaj w prawie międzynarodowym. Między innymi obywatele mogą powoływać się na uprawnienia gwarantowane prawem UE przed sądami w państwach członkowskich UE, natomiast prawo międzynarodowe zwykle wymaga, dla bezpośredniej skuteczności transpozycji do prawa krajowego.

Wykładem nt. autonomii prawa UE, specyfiki systemu unijnego i pluralizmu oraz roszczeń do władzy konstytucyjnej stała się opinia TSUE z 18 grudnia 2014 roku w sprawie przystąpienia Unii Europejskiej do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Trybunał uznał, że porozumienie nie jest zgodne z art. 6 ust. 2 TUE oraz z Protokołem (nr 8) dotyczącym artykułu 6 ustęp 2 Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie przystąpienia Unii do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. W opinii wydanej w 1996 roku Trybunał stwierdził, że w obowiązującym wówczas stanie prawa unijnego (wspólnotowego) Wspólnota Europejska nie miała kompetencji, by

⁴⁷ N. Krisch, *The Case for Pluralism in ...* op. cit., s. 204.

⁴⁸ Opinia rzecznika generalnego Jana Mazaka przedstawiona w dniu 25 czerwca 2009 r. odnośnie sprawy C-301/08.

⁴⁹ Opinia rzecznika generalnego Jana Mazaka, pkt 53 uzasadnienia.

⁵⁰ B. de Witte, *Unia Europejska jako międzynarodowy eksperyment prawny* [w:] G. de Burca, W. Weiler, *Świat europejskich konstytucjonalizmów*, s. 36 i n.

przystąpić do EKPC⁵¹. W opinii Trybunał zauważył przede wszystkim, że wskutek przystąpienia, EKPC – tak jak każda inna umowa międzynarodowa zawarta przez Unię – wiązałaby instytucje Unii i państwa członkowskie i w związku z tym stanowiłaby integralną część prawa Unii. W takim przypadku Unia, tak jak każda inna układająca się strona, podlegałaby kontroli zewnętrznej mającej na celu zapewnienie przestrzegania praw i wolności przewidzianych w EKPC. Unia i jej instytucje podlegałyby zatem mechanizmom kontroli przewidzianym w tej konwencji, a w szczególności decyzjom i wyrokom Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Trybunał podkreślił, że podejście przyjęte w projekcie porozumienia polegające na utożsamieniu Unii z państwem i przypisaniu Unii roli identycznej pod każdym względem z rolą każdej innej układającej się strony nie uwzględnia właśnie specyficznego charakteru Unii.

Podsumowanie

Od pewnego czasu, a może od samego początku, Unia Europejska stała się flagowym laboratorium prawnoustrojowym i prawnomiędzynarodowym. W każdym z tych aspektów stając się fenomenem. Unia jest dziś bowiem systemem wielopoziomowych konstytucji, sądów, rządów i administracji. Sama UE jest prawdopodobnie najbardziej zaawansowaną formą przeniesienia konstytucjonalizmu poza państwo. Stanowi ona dla jednych „nieporządek porządków”⁵² a dla wielu być może „prządek nieporządków” co byłoby odpowiednikiem bardziej znanego jej hasła „zjednoczenia w różnorodności”. w konceptualizacji prawa postnarodowego stanowi sygnał przemian oraz oznakę ich głębi. Niektórzy sytuują ją wręcz jako najbardziej postmodernistyczną strukturę konstytucyjną – nie państwową ale także nie prawnomiędzynarodową⁵³. Stanowi przede wszystkim projekt dzielonego rządzenia, który może współistnieć w sprzężeniu z kontynuacją narodowych tradycji konstytucyjnych.

Jak pisze *Krisch* – czasy przemian są często bardziej interesujące niż czasy rutyny i ciągłości, ale zazwyczaj są też pełne chaosu i dezorientacji. Stare paradygmaty odchodzą w przeszłość, nowe pojawiają się powoli, a ich wielość prowadzi do wydłużających się faz współistnienia, rywalizacji oraz konfliktów⁵⁴. Jak sądzę z tym właśnie zjawiskiem spotykamy się w trakcie refleksji nad naturą Unii Europejskiej znajdującej się od początku jej istnienia na skrzyżowaniu prawa międzynarodowego i krajowego.

⁵¹ Opinia nr 2/94 Trybunału z dnia 28 marca 1996 r.

⁵² N. Walker, *Beyond Boundary Disputes and Basic Grids: Mapping the Global Disorder of Normative Orders*, 6 *International Journal of Constitutional Law* 3–4 (2008), ss. 373–396.

⁵³ N. MacCormick, *Questioning Sovereignty: Law, State and Nation in the European Commonwealth*, Oxford University Press, 1999; N. Walker, *The EU and the WTO: Constitutionalism in a New Key*, [w:] G. de Búrca, J. Scott, red., *The EU and the WTO: Legal and Constitutional Issues*, Oxford: Hart Publishing, 2001, s. 31–57.

⁵⁴ N. Krisch, *The Case for Pluralism in Postnational Law* [w:] G. de Búrca, J. H. H. Weiler (eds.), *The Worlds of European Constitutionalism*, Cambridge University Press 2012, s. 203 i n.; tenże, *Beyond Constitutionalism: The Pluralist Structure of Postnational Law*, Oxford University Press 2010, ss. 384.