

Piotr Mikuli

"EU enlargement and the constitutions of Central and Eastern Europe", Anneli Albi, Cambridge 2005 : [recenzja]

Kwartalnik Prawa Publicznego 6/1, 285-289

2006

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Anneli Albi, *EU Enlargement and the Constitutions of Central and Eastern Europe*, Cambridge University Press, 2005, ss. 257

Książka poświęcona jest analizie problemów konstytucyjnych krajów Europy Środkowej i Wschodniej w związku z rozszerzeniem Unii Europejskiej. Przedmiotem zainteresowania Autorki jest osiem państw, które stały się członkami UE 1.5.2004 r. oraz dwa kraje kandydujące – Bułgaria i Rumunia. Recenzowana pozycja powstała na bazie rozprawy doktorskiej obronionej przez Autorkę – z pochodzenia Estonkę – w Europejskim Instytucie Uniwersyteckim we Florencji.

Monografia A. Albi otwiera nową serię wydawnictw zatytułowaną *Cambridge Studies in European Law and Policy*, która w założeniu wydawnictwa Cambridge University Press ma prezentować prace analizujące poszczególne obszary prawa europejskiego, a także sugerujące możliwe kierunki dalszego rozwoju zarówno prawa jak i instytucji europejskich.

Książka składa się z Wprowadzenia, dziesięciu rozdziałów i Epilogu. Dwa pierwsze rozdziały mają charakter wprowadzający. Pierwszy rozdział krótko przedstawia historię procesu rozszerzania Unii Europejskiej, zaś w drugim Autorka dokonała przeglądu uregulowań konstytucyjnych państw tzw. „starej Unii”.

Rozdział trzeci zawiera natomiast ogólną prezentację i charakterystykę konstytucji omawianych krajów. Autorka podkreśla, że teksty te cechuje dość duża objętość i szczegółowy charakter regulacji. Wynikało to, jej zdaniem, z chęci stworzenia bardziej prawnych niż politycznych tekstów, który zawierałyby – w odróżnieniu od socjalistycznych konstytucji – dokładne mechanizmy i procedury wykonywania władzy i wzajemne relacje między organami państwowymi. Autorka więc trafnie zauważa, że konstytucje nowych członków Unii pisane były pod wpływem bolesnych doświadczeń okresu realnego socjalizmu, w któ-

rym prawa jednostki były naruszane. Dostrzega tu analogie do portugalskiej konstytucji, zawierającej niespełna 300 artykułów, która także powstała po upadku totalitarnych rządów. W rozdziale trzecim szeroko zostaje też omówiona kwestia pojmowania pojęć suwerenności i niepodległości w tekstach konstytucji omawianych krajów. Z analizy przepisów wynika, że w dziewięciu konstytucjach znalazły się oba te pojęcia jednocześnie. Autorka zauważa przy tym że w większości zachodnich ustaw zasadniczych nie ma takiego rozróżnienia (z wyjątkiem konstytucji Luksemburga, Portugalii oraz Irlandii). Słusznie przy tym tłumaczy, że przyczyna tego ma podłoże historyczne. Państwa Europy Środkowej i Wschodniej posiadały bowiem ograniczoną zarówno zewnętrzną jak i wewnętrzną suwerenność bądź – jak w przypadku Słowenii i państw bałtyckich – w ogóle nie były samodzielnymi państwami. Narody tych ostatnich najpierw odzyskały możliwość suwerennego decydowania o własnym losie, by później uzyskać status niepodległych państw.

Anneli Albi zestawiała przepisy konstytucyjne dotyczące rewizji ustaw zasadniczych, podkreślając, że aż dziewięć na dziesięć tekstów początkowo nie zawierało przepisów umożliwiających akcesję do UE. Autorka zwraca także uwagę, że najbardziej silne konstytucyjne zabezpieczenia chroniące suwerenność występowały w państwach bałtyckich, Rumunii i Bułgarii, podczas gdy polska konstytucja z 1997 r. była od początku otwarta na przekazanie uprawnień państwowych organizacjom międzynarodowym.

W rozdziale czwartym Autorka przedstawia z kolei problemy konstytucyjne omawianych krajów w okresie przedakcesyjnym. Rozważone są tu skutki umów stowarzyszeniowych w wewnętrznym porządku prawnym, a ponadto orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i sądów narodowych wydane na tle stosowania tych umów. Ciekawy jest też fragment na temat „sądowej harmonizacji” prawa krajowego z prawem europejskim w okresie przedakcesyjnym. Przytoczone są tu przykładowo orzeczenia sądów konstytucyjnych Polski, Czech, Litwy, Łotwy oraz Estonii, które – generalnie rzecz biorąc – były wyrazem pozytywnego stosunku do prawa europejskiego jeszcze przed formalną akcesją. Autorka konkluduje swoje rozważania w czwartym rozdziale, stawiając tezę że niebagatelna część suwerenności została przekazana na rzecz Unii już na etapie przedakcesyjnym. Państwa kandydujące musiały bowiem przyjąć wiele rozwiązań prawa wspólnotowego, na którego powstanie nie miały jeszcze wpływ.

Piąty rozdział poświęcony został szczegółowemu omówieniu zmian konstytucyjnych umożliwiających przystąpienie do UE. A. Albi dzieli konstytucje nowych członków na trzy kategorie. Do pierwszej należą teksty zawierające stosunkowo szerokie odniesienia do problematyki unijnej (Słowacja, Słowenia,

Czechy), do drugiej konstytucje, w których dokonano nieco węższego ujęcia tego tematu (Polska, Węgry), do trzeciej natomiast zalicza teksty, które jedynie w minimalnym stopniu dotyczą spraw członkostwa w UE (państwa bałtyckie). Autorka zauważa przy tym, że tylko konstytucje Słowacji, Węgier, i częściowo Litwy stanowią wprost o Unii Europejskiej, podczas gdy pozostałe konstytucje posługują się jedynie terminem „organizacja międzynarodowa”.

Anneli Albi zwraca uwagę, że pomimo wprowadzenia zmian w konstytucjach omawianych krajów, w wielu z nich znajdują się przepisy, których obowiązywanie może być problematyczne w kontekście przyszłego stosowania prawa europejskiego. Głównie chodzi tu o takie kwestie jak: a) zakaz ekstradycji obywatela (Czechy, Łotwa, Polska), b) zastrzeżenie prawa wyborczego w wyborach samorządowych wyłącznie dla obywateli danego państwa (Czechy, Łotwa, Polska, Słowenia,), c) brak wyraźnie określonej nadrzędności prawa europejskiego nad prawem krajowym (Łotwa, Węgry), d) zastrzeżenie niektórych praw socjalnych wyłącznie dla obywateli danego kraju (Litwa, Polska, Słowacja, Słowenia, Węgry), e) unormowania pozycji ustrojowej banku centralnego, które stanowią przeszkodę wejścia do unii monetarnej (przede wszystkim Czechy, Polska).

Jeśli chodzi o kraje kandydujące czytelnik dowiadyuje się, że po zmianach z 2003 r. bogata, wręcz wzorcowa regulacja „prounijna” znajduje się w konstytucji Rumunii, podczas gdy w Bułgarii odpowiednie poprawki są jeszcze na etapie dyskusji. Autorka podkreśla, że zmiany konstytucyjne były przyjmowane szybko w krajach, w których procedura wprowadzania poprawek jest stosunkowo łagodna (Czechy, Słowacja, Węgry), zaś tam gdzie była ona skomplikowana (Estonia, Rumunia i Bułgaria) nie przeprowadzono żadnych zmian przed rokiem 2003. Albi słusznie podkreśla, że debaty na tle konstytucyjnych aspektów akcesji we wszystkich państwach wywoływały zawsze różnego rodzaju napięcia. Chodziło bowiem o pogodzenie „geopolitycznego i ekonomicznego imperatywu aby stać się członkiem Unii z określonymi zabezpieczeniami ograniczenia suwerenności, które pojawiły się w tych konstytucjach ze względu na doświadczenia przeszłości”.

W rozdziale szóstym kontynuowane są teoretyczne rozważania na temat suwerenności, poprzez wskazanie na przemiany w rozumieniu tego pojęcia. Podczas gdy dotychczasowe kraje członkowskie miały czas na przygotowanie się do nowego etapu integracji, nowi członkowie przystępują do Unii w fazie jej przygotowań do przekształcenia się w jeszcze bardziej zintegrowany mechanizm.

W siódmym rozdziale Autorka opisuje instytucje referendum. Przypomina, że referenda akcesyjne odbyły się we wszystkich ośmiu krajach nasze-

go regionu. Na Litwie odbyło się ponadto w 1996 referendum na temat możliwości zakupu ziemi przez cudzoziemców. Autorka odnotowała także, że w Polsce w 2002 r. Liga Polskich Rodzin zgłosiła wniosek o przeprowadzenie podobnego referendum, a na Węgrzech kwestia ta miała być rozstrzygnięta łącznie z referendami w sprawie akcesji do NATO.

Generalnie odnosząc się do instytucji referendum, Autorka podkreśla, że funkcjonujące w omawianych krajach wysokie wymagania co do frekwencji spowodowały, że ponad połowa referendów w ostatnich latach nie była wiążąca. Kolejnym wskazanym utrudnieniem występującym w prawie konstytucyjnym omawianych państw jest regulacja ograniczająca możliwość przeprowadzenia ponownego referendum przed upływem określonego okresu (np. cztery lata w Polsce, trzy lata na Słowacji, dwa lata w Czechach, jeden rok w Słowenii). Może to prowadzić do skutecznego zablokowania traktatu na kilka lat. Szczególnie interesująca jest informacja, że w państwach bałtyckich, gdzie istniała konieczność zorganizowania referendum w sprawie zmian dotyczących suwerenności, przystąpienie do UE nie wiązano z jej istotnym ograniczeniem, stwarzając nowe rodzaje referendum w celu uproszczenia wymogów proceduralnych.

Mniej do tytułu monografii pasuje natomiast rozdział ósmy, w którym Autorka przedstawiła zagadnienie członkostwa państw Europy Środkowej i Wschodniej w NATO i innych organizacjach międzynarodowych. Znalazła się tutaj też pewna nieścisłość. A. Albi stwierdza, że w 1999 r. tylko polska konstytucja zawierała generalną klauzulę o przekazaniu uprawnień władzy państwowej organizacjom międzynarodowym, która umożliwiała wejście do zarówno do Unii, jak i do NATO, podczas gdy Czechy i Węgry musiały zmieniać w tym celu konstytucję. Autorka jednak przy tym nie zaznaczyła, że w Polsce ratyfikacja traktatu akcesyjnego do NATO nie odbyła się przecież w trybie art. 90 konstytucji, a taki wniosek może nasunąć się czytelnikowi.

Bardzo ciekawy jest niewątpliwie rozdział dziewiąty zatytułowany „Rola sądów konstytucyjnych”. Wskazać jednak należy na mogące wprowadzać w błąd czytelnika stwierdzenie Autorki, że uznanie przez sąd konstytucyjny niekonstytucyjności prawa pierwotnego m.in. w Polsce nie pociąga za sobą konsekwencji dla samego traktatu (s. 172), podczas gdy konstytucje estońska i łotewska stanowią, że traktat może być renegowany. Tymczasem skutkiem wewnętrznym w Polsce z pewnością jest przecież utrata mocy wiążącej przepisów niekonstytucyjnych, wywołująca efekt wobec podmiotów wewnątrz państwa polskiego. Jeśli zaś chodzi o skutek zewnętrzny to rzeczywiście polska konstytucja *expressis verbis* nie reguluje tej kwestii, choć można przyjąć, że orzeczenie o niekonstytucyjności stanowi przynajmniej polityczne zob-

wiązanie właściwych organów państwowych do renegocjacji, wypowiedzenia umowy lub też do zmiany konstytucji. Trzeba jednak podkreślić, że w dalszej części tekstu Autorka cytuje stanowisko Sądu Konstytucyjnego Bułgarii właśnie sugerujące rozdzielanie skutków wewnętrznych i zewnętrznych.

Dziesiąty rozdział poświęca Autorka problematyce traktatu konstytucyjnego dla Europy. Argumentuje, że nie jest on zwyczajną umową międzynarodową gdyż zawiera bardzo typowe dla ustawy zasadniczej regulacje (organizację instytucji, wzajemne stosunki między organami władzy, prawa i wolności jednostki). Konstytucja europejska pociąga więc za sobą konieczność rewizji dotychczasowego rozumienia i ujmowania zasady suwerenności. A. Albi stawia pytanie czy Unia może czerpać legitymację do ustanawiania własnych kompetencji poprzez przyjęcie zasady suwerenności ludu europejskiego.

Książkę zamyka Epilog zatytułowany „Biorąc konstytucje poważnie”, w którym Autorka jeszcze raz przedstawia główne tezy pracy, podsumowując w ten sposób swoje rozważania na temat drogi jaką przebyły kraje Europy Środkowej i Wschodniej od odzyskania suwerenności do przekazania jej części na rzecz „najbardziej zintegrowanej organizacji na świecie”. Wyzwaniem dla narodowych konstytucji jest zarówno konieczność dalszego ich otwierania się na prawo wspólnotowe, jak i projekt konstytucji europejskiej.

W monografii znajduje się bardzo pomocny w lekturze monografii aneks z krótką prezentacją procedur rewizji konstytucji oraz anglojęzycznymi wersjami przepisów konstytucji odnoszącymi się do relacji omawianych państw z Unią Europejską.

Książka jest oparta na solidnym warsztacie naukowym. Autorka sięgnęła do różnorodnych publikacji konstytucjonalistów i specjalistów prawa europejskiego z omawianych w książce krajów. Jako przykład można podać, że pisząc o polskich regulacjach cytuje anglojęzyczne prace m.in. J. Barcza, S. Biernata W. Czaplińskiego, W. Sokolewicz i M. Wyrzykowskiego. Konkludując, należy stwierdzić, że recenzowana pozycja jest wartościową pracą, popularyzującą konstytucjonalistom z Europy Zachodniej wiedzę na temat zasadniczych kierunków rozwoju konstytucjonalizmu w naszym regionie. W kraju natomiast z pewnością pomocna będzie w wielu badaniach z zakresu porównawczego prawa konstytucyjnego.

*Piotr Mikuli**

* Dr Piotr Mikuli – Katedra Prawa Ustrojowego Porównawczego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Jagielloński w Krakowie