

„More perfect Union” versus „ever closer Union”.

Rozwój unii międzypaństwowych
w Stanach Zjednoczonych
i Unii Europejskiej w pierwszych
pięćdziesięcioleciach ich istnienia

Joanna
Górska-
Szymczak

Monografie
Kolegium
Jagiellońskiego



Spis treści

Redakcja:
Joanna Górską-Szymczak

Copyright by © Joanna Górską-Szymczak

Opracowanie graficzne:
Beata Króliczak-Zajko
Machina Druku

Korekta:
Anna Filpska

Skład i łamanie:
Karol Cyranowicz

Wydawca:
Jagiellońskie Wydawnictwo Naukowe
ul. Szosa Bydgoska 50
87-100 Toruń
tel. 56 651 97 80

ISBN 978-83-65824-02-8

Druk:
Machina Druku
www.machinadruku.pl

Wykaz skrótów	7
Wstęp	11
Rozdział I.	
POWSTANIE I ROZWÓJ WSPÓLNOTY MIĘDZYPANSTWOWEJ	
1. Stany Zjednoczone	23
1.1 Kolonie angielskie w Ameryce Północnej	23
1.2 Proklamacja niepodległości	36
1.2.1 Pierwszy i Drugi Kongres Kontynentalny	36
1.2.2 Deklaracja niepodległości	43
1.3 Wczesny konstytucjonalizm niepodległych państw amerykańskich (stanów)	47
1.4 Współpraca niepodległych państw amerykańskich. Artykuły konfederacji	51
1.5 Podsumowanie	56
2. Europa	57
2.1 Sytuacja w Europie po II wojnie światowej	57
2.2 Traktaty rzymskie i rozwój Wspólnot Europejskich	65
2.2.1 Powstanie Wspólnot Europejskich	65
2.2.2 Europejska współpraca polityczna	74

2.2.3 Jednolity akt europejski	77	2.1.2 Reakcje państw członkowskich na orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości	148
2.2.4 Tworzenie unii gospodarczej i walutowej	80	2.2 Traktat konstytucyjny	159
2.3 Początki Unii Europejskiej	81	2.2.1 Przygotowanie i ratyfikacja Traktatu konstytucyjnego	159
2.3.1 Traktat z Maastricht	81	2.2.2 Treść Traktatu konstytucyjnego	172
2.3.2 Traktat z Amsterdamu	85	2.3 Podsumowanie	183
2.3.3 Karta praw podstawowych	86	3. Wnioski	188
2.3.4 Traktat z Nicei	87		
2.4 Podsumowanie	89	Rozdział III.	
3. Wnioski	93	PO DEBACIE KONSTYTUCYJNEJ	
		1. Stany Zjednoczone	197
Rozdział II.		1.1 Stany Zjednoczone na przełomie XVIII i XIX wieku	197
PRZYJMOWANIE REGULACJI KONSTYTUCYJNYCH		1.2 Ewolucja ustroju konstytucyjnego Stanów Zjednoczonych do końca lat dwudziestych XIX wieku	201
1. Stany Zjednoczone	99	1.2.1 Teoria praw stanowych	201
1.1 Debata nad kształtem konstytucji amerykańskiej	99	1.2.2 Rola Sądu Najwyższego w kształtowaniu ustroju Stanów Zjednoczonych	216
1.2 Uchwalenie i ratyfikacja Konstytucji Stanów Zjednoczonych	105	1.2.2 Kształtowanie się władzy wykonawczej	232
1.3 Zasady i treść Konstytucji Stanów Zjednoczonych	113	1.3 Powstawanie nowych stanów	237
1.3.1 Zasady konstytucyjne	113	1.4 Podsumowanie	239
1.3.2 Struktura i treść Konstytucji	124	2. Europa	241
1.3.3 Pierwsze poprawki do Konstytucji – <i>Bill of Rights</i>	138	2.1 Czas namysłu	241
1.4 Podsumowanie	141	2.2 Traktat lizboński	242
2. Europa	144	2.3 Traktat lizboński a Traktat konstytucyjny	243
2.1 Kształtowanie systemu ustrojowego unii europejskiej	144		
2.1.1 Rola Trybunału Sprawiedliwości	144		

2.4 Podsumowanie	252
3. Wnioski	254
Zakończenie	258
Bibliografia	264
Literatura	276

Wykaz skrótów

AFSJ	<i>Area of Freedom, Security and Justice</i>
AJCompL	<i>American Journal of Comparative Law</i>
AUILR	<i>American University International Law Review</i>
BCCM	<i>Bulletin des arrêts Cour de Cassation Chambre Mixte (Francja)</i>
BEU	<i>Benelux Economic Union</i>
BFHE	<i>Entscheidungen des Bundesfinanzhofs (Niemcy)</i>
BJIL	<i>Berkeley Journal of International Law</i>
BOE	<i>Boletín Oficial del Estado (Hiszpania)</i>
BverfGE	<i>Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (Niemcy)</i>
CFSP	<i>Common Foreign and Security Policy</i>
CLR	<i>Columbia Law Review</i>
CMLR	<i>Common Market Law Review</i>
CT	<i>Cato's Letter</i>
CYELS	<i>Cambridge Yearbook of European Legal Studies</i>
Dz.U.	<i>Dziennik Ustaw</i>
Dz.Urz. UE	<i>Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej</i>
Dz.Urz. WE	<i>Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich</i>
EAEA	<i>Europejska Agencja Energii Atomowej</i>
EEAS	<i>European External Action Service</i>
EJPR	<i>European Journal of Political Research</i>
ELRev	<i>European Law Review</i>
EMU	<i>Economic and Monetary Union</i>
ETS	<i>Europejski Trybunał Sprawiedliwości</i>
EV	<i>European Voice (Bruksela)</i>
EWG	<i>Europejska Wspólnota Gospodarcza</i>

EWO	Europejska Wspólnota Obronna	TL	Traktat lizboński
EWP	Europejska Współpraca Polityczna	TN	Traktat nicejski
EWWiS	Europejska Wspólnota Węgla i Stali	TUE	Traktat o Unii Europejskiej
FILJ	<i>Fordham International Law Journal</i>	TWE	Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską
FTF	Federalny Trybunał Finansowy (<i>Bundesfinanzhof</i>)	UE	Unia Europejska
FTK	Federalny Trybunał Konstytucyjny (<i>Bundesverfassungsgericht</i>)	UKIE	Urząd Komitetu Integracji Europejskiej
GC	<i>Giuresprudenza Costituzionale</i> (Włochy)	VaLR	<i>Virginia Law Review</i>
HLR	<i>Harvard Law Review</i>	WEP	<i>West European Politics</i>
IR	<i>Independent Review</i>	WFLR	<i>Wake Forest Law Review</i>
JAE	Jednolity akt europejski	WLLR	<i>Washington and Lee Law Review</i>
JCMS	<i>Journal of Common Market Studies</i>	W&MQ	<i>William and Mary Quarterly</i>
JIH	<i>Journal of Interdisciplinary History</i>	YLJ	<i>Yale Law Journal</i>
JO	<i>Journal Officiel</i> (Francja)	Zb. Orz.	Zbiór orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości
JT	<i>Journal des tribunaux</i> (Belgia)	ZNCz	Znaki Nowych Czasów
NLR	<i>New Left Review</i>		
OECD	<i>Organisation for Economic Co-operation and Development</i>		
OEEC	<i>Organisation for European Economic Co-operation</i>		
Ohio NULR	<i>Ohio Northern University Law Review</i>		
PB	<i>Policy Brief</i>		
PVS	<i>Politische Vierteljahresschrift</i>		
QMV	<i>Qualified Majority Voting</i>		
RDF	<i>Revue Droit Fiscal</i>		
RE	Rada Europy		
RFN	Republika Federalna Niemiec		
RL	<i>Recueil Lebon</i> (Francja)		
SE	Studia Europejskie		
TA	Traktat z Amsterdamu		
TEWG	Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą		
TexLR	<i>Texas Law Review</i>		
TFUE	Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej		
TK	Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy		

Wstęp

W świetle bieżących wydarzeń geopolitycznych oraz kierunków rozwoju prawa międzynarodowego publicznego nietrudno zauważyć, że coraz większą rolę na skalę globalną odgrywają podmioty zrzeszające grupy państw – między innymi organizacje międzynarodowe, ale także związki międzypaństwowe. Związki te reprezentują pewne grupy ludności czy interesów na arenie międzynarodowej i dzięki temu mają pozycję o wiele silniejszą od tej, jaką kiedykolwiek mogłyby samodzielnie uzyskać ich podmioty składowe¹. Funkcjonowanie związków międzypaństwowych, ich geneza i rozwiązania prawne regulujące relacje pomiędzy państwami członkowskimi oraz pomiędzy państwami członkowskimi a związkiem stanowią zatem materiał dla badaczy dociekających przyczyn powstania i popularności związków międzypaństwowych. Takie bowiem rozważania z zakresu porównawczej historii ustrojów przynieść mogą wnioski użyteczne dla współczesnych unii międzypaństwowych. Rozpoczynając tę analizę, należy jednak zadbać o właściwy dobór badanych podmiotów.

W niniejszej pracy dokonana zostanie analiza porównawcza rozwoju dwóch unii międzypaństwowych – Stanów Zjednoczonych i Unii Europejskiej². Wybór właśnie tych, i tylko tych, dwóch podmiotów nie tylko nie jest przypadkowy, ale ma również uzasadnienie metodologiczne.

Zasadne wydaje się wyjaśnienie w tym miejscu przyjętego dla celów niniejszej pracy rozumienia określenia „unia”. Zwrot ten używany jest przede wszystkim w zwykłym znaczeniu przypisywanym mu w języku polskim. Pojęcie „unia” rozumiane jest zatem jako: „zjednoczenie, związek państw, terytoriów, organizacji międzynarodowych, stowarzyszeń, itp.”³.

¹ Za wyjątkiem kilku światowych mocarstw, do których zaliczane są np. Stany Zjednoczone czy Federacja Rosyjska.

² Do 1992 r. Wspólnot Europejskich.

³ Uniwersalny słownik języka polskiego PWN, red. S. Dubisz, Warszawa 2006, s. 245; Podręczny słownik języka polskiego, oprac. E. Sobol, Warszawa 1996, s. 1074.

*Moim Kochanym Rodzicom
Mojemu Kochanemu Mężowi*

Takie też rozumienie tego słowa jest przyjmowane wprost w nauce prawa, zaś leksykony i encyklopedie pojęć z zakresu prawa międzynarodowego nie definiują tego pojęcia odmiennie⁴. Określenie to zostało wybrane celowo, bowiem jest ono na tyle szerokie i neutralne, że swoim zakresem może objąć bardzo zróżnicowane formy współpracy państw, w tym zarówno konfederacje, federacje⁵, organizacje międzynarodowe, jak i nowe formy wypracowywane w praktyce. Ponadto użycie słowa „unia” na określenie Stanów Zjednoczonych Ameryki i Unii Europejskiej jest tym bardziej zasadne w świetle celów wskazanych w ich aktach założycielskich, zacytowanych w pierwszej części tytułu niniejszej pracy⁶.

Słowo „unia” używane będzie zamiennie ze słowem bliskoznacznym „związek”⁷. Słowo „unia” pisane z małej litery stosowane będzie zarówno jako określenie związku istniejącego pomiędzy podmiotami tworzącymi Stany Zjednoczone Ameryki, jak również związku pomiędzy państwami europejskimi tworzącymi Wspólnoty Europejskie i Unię Europejską. Stąd też w pracy pojawiać się będzie sformułowanie „unia europejska” jako określenie form współpracy państw w Europie także w okresie poprzedzającym podpisanie traktatu z Maastricht powołującego do życia Unię Europejską.

Przechodząc do wyjaśnienia powodów dokonanego wyboru porównywanych podmiotów, po pierwsze wskazać należy znaczenie kryterium dobrowolnego charakteru unii. Warunku tego nie spełniają unie utworzone odgórnie przez mocarstwa kolonialne oraz unie utrzymywane przy życiu przez dyktatury wojskowe bądź partyjne. Rozważania nad takimi podmiotami nie doprowadzą bowiem do wniosków, które pozwolą na zrozumienie mechanizmów, w ramach których państwa dobrowolnie, dla realizacji pewnych celów, przekazują część swojej władzy na rzecz związku, pozostawiając sobie jednocześnie jej część dla realizacji pozosta-

⁴ Np. Leksykon prawa międzynarodowego publicznego. 100 podstawowych pojęć, red. A. Przyborowska-Klimczak, D. Pyć, Warszawa 2012; Encyklopedia prawa międzynarodowego i stosunków międzynarodowych, red. A. Klafkowski, J. Symonides, R. Frelek, J. Gilas, M. Perczyński, Warszawa 1976.

⁵ W szczególności dotyczy to federacji powstałych w ramach procesu *integrative federalism*, za: K. Lenaerts, *Constitutionalism and The Many Faces of Federalism*, 38 AJCompL (1990), s. 205–206.

⁶ „More perfect Union” w przypadku Stanów Zjednoczonych i „ever closer Union” w przypadku Unii Europejskiej.

⁷ Słownik wyrazów bliskoznacznych PWN, oprac. L. Wiśniewska, Warszawa 2006, s. 348.

tych celów. Zarówno Stany Zjednoczone, jak i Unia Europejska są związkami państw powstałymi w sposób całkowicie dobrowolny, na mocy stosownych porozumień zawartych z woli suwerennych podmiotów. W swoim studium porównawczym L.F. Goldstein na podstawie powyższego kryterium ograniczyła analizę do czterech związków międzypaństwowych: Unii Europejskiej, Stanów Zjednoczonych, Konfederacji Szwajcarskiej i Republiki Zjednoczonych Prowincji Niderlandów w latach 1581–1795⁸.

Po drugie, jak zauważa A. Sbragia, to Stany Zjednoczone i Unia Europejska okazują się być sobie bardzo bliskie pod względem stopnia, w którym występuje w nich horyzontalne rozproszenie władzy (*horizontal dispersal of power*) i w tym aspekcie wyjątkowo wyróżniają się na tle innych zaawansowanych demokracji. W Stanach i w Unii nie doszło do wykształcenia ani stricte parlamentarnego, ani stricte prezydenckiego systemu władzy, bowiem wykonywana jest ona wspólnie przez legislaturę, egzekutywę i judykaturę (*collective exercise of public authority*). Ta wspólnota wykonujących władzę instytucji rozumiana jest bardziej jako „Waszyngton” bądź „Bruksela”, aniżeli jako rząd w rozumieniu egzekutywy odpowiedzialnej przed parlamentem w systemie parlamentarnym⁹. Co więcej, zarówno w Stanach, jak i w Unii horyzontalnemu rozproszeniu władzy towarzyszy jej wertykalna koncentracja (*vertical concentration*).

Trzecim przyjętym w pracy kryterium będzie skala pewnych zjawisk. Kantonom wchodzącym w skład Konfederacji Szwajcarskiej czy podmiotom tworzącym Republikę Zjednoczonych Prowincji Niderlandów nie można odmówić dobrowolności na etapie tworzenia związku, jak również zauważyć należy, że ludnościowo były one zbliżone wielkością do Stanów Zjednoczonych w końcu XVIII w. Jednakże z uwagi na zasięg terytorialny i skomplikowanie stosunków społecznych porównywanie Szwajcarii i Niderlandów ze Stanami Zjednoczonymi i Unią Europejską wydaje się mniej celowe¹⁰. Ponadto trudno nie dostrzec, że to właśnie Stany i Unia same nieustannie odwołują się nawzajem do swoich przykładów, zarówno

⁸ L.F. Goldstein, *Constituting Federal Sovereignty. The European Union in Comparative Context*, Londyn – Baltimore 2001, s. 10–11.

⁹ A. Sbragia, *The United States and the European Union: Comparing Two Sui Generis Systems*, [w:] *Comparative Federalism: The European Union and the United States in Comparative Perspective*, red. A. Menon, M. Schain, Nowy Jork 2006, s. 16–17.

¹⁰ S. Fabbrini, *Transatlantic Constitutionalism: Comparing the United States and the European Union*, 43 EJPR (2004), s. 553.

w kontekście pozytywnym jak i negatywnym, co tym bardziej uprawnia do porównywania ich dorobków.

Taki wybór analizowanych podmiotów nie oznacza, rzecz jasna, pominięcia wielu dzielących je różnic. Wręcz przeciwnie, punktem wyjścia do jego dokonania było założenie, że różnice pomiędzy Stanami Zjednoczonymi Ameryki a Unią Europejską są obecne w powszechnej świadomości i zdecydowanie nietrudne do wymienienia. Należy do nich, oczywiście, rozbieżność czasowa analizowanych wydarzeń, ich uwarunkowania historyczne, geograficzne i kulturowe, formy funkcjonowania analizowanych podmiotów – państwo federalne i związek państw narodowych czy w końcu okres funkcjonowania – dwa stulecia w porównaniu z niedawno przekroczonym półwieczem.

Wskazać należy jednak, że nie można do końca zgodzić się ze wskazywaną często różnicą pomiędzy analizowanymi uniami w postaci heterogeniczności Europy i homogeniczności Stanów Zjednoczonych. W Stanach Zjednoczonych od początku współistniały różne grupy narodowościowe, a przede wszystkim religijne, które jak najbardziej składały się na niejedolitą mozaikę społeczną. Szczególnie przynależność religijna była czynnikiem dzielącym społeczeństwo stanów z uwagi na ilość, stopień uortodoksyjnienia związków wyznaniowych i ich realny wpływ na życie lokalnych i ponadlokalnych społeczności. Paradoksalnie, liczne grupy wyznaniowe opuszczały Europę, uciekając przed represjami, by szybko odnaleźć się w nowej, dominującej roli i podejmować nieprzejazne działania względem ludności wyznającej inne religie.

Do tych kwestii dochodził ważki problem niewolnictwa i bynajmniej niejedolity stosunek do niego w poszczególnych stanach. Tymczasem, jak pamiętamy, w Europie po ok. VII wieku niewolnictwo pojawiało się już jedynie sporadycznie. Ponadto w Stanach nieustannie funkcjonowały olbrzymie masy przybyszów, przeciwko którym stosowano rozmaite restrykcje wykluczające ich z lokalnych społeczności.

Ostatecznym zaś istotnym argumentem umożliwiającym postrzeganie mieszkańców byłych kolonii angielskich jako zdecydowanie zróżnicowaną zbiorowość ludzi realizujących swoje dążenia niepodległościowe, a następnie budujących federalne Stany Zjednoczone Ameryki, może być wybrane przez tę społeczność motto, które odzwierciedlało jej przekonania: „*E pluribus unum*” – „Spośród wielu, jeden”. Słowa te wyrażały wolę zjednoczenia ludzi wielu różnych poglądów, religii, ras i narodowości

w jeden naród. Jeżeli zatem uczestnicy tamtych wydarzeń mieli poczucie funkcjonowania w niejednorodnym i podzielonym społeczeństwie, to błędem wydaje się pomijanie tego faktu i to nawet jeżeli w ogólnej perspektywie historycznej i porównawczej problem ten mógłby nie mieć aż tak wielkiego znaczenia.

Natomiast Europa po II wojnie światowej była już obszarem, który choć odrzucił absolutny model władzy, to ponownie przekonał się o związanym z jego elementami niedoskonałościach, które uwidoczniły się w totalitarnych praktykach ustrojowych. W tym zakresie istniała generalna zgoda i przekonanie co do zasadności opierania rządów o zasady demokracji i rządu prawa. Społeczeństwa europejskie były bogatsze o tragiczne doświadczenie II wojny światowej, które stało się punktem wyjścia do tworzenia unii europejskiej. Budowana na takim fundamencie wspólnota od początku rokowała zatem pomyślnie, bez względu na niewątpliwie liczne różnice co do szczegółowych aspektów integracji. Stwierdzenie powyższe nie oznacza przy tym, że w Europie nie istniały antagonizmy narodowościowe – zapewne tak, ale należy także pamiętać, że niemalże automatycznie przenoszone one były przez Europejczyków emigrujących do Stanów Zjednoczonych oraz prawdopodobnie w analogicznym stopniu utrudniały wspólne funkcjonowanie i budowanie jednego organizmu państwowego.

Wydaje się zatem, że podejście ograniczające się do podkreślania różnic bynajmniej nie byłoby twórcze, bowiem łatwość ich wyartykułowania tylko pozornie może świadczyć o braku jakichkolwiek godnych badawczej uwagi aspektów funkcjonowania dwóch wybranych związków międzypaństwowych. Przeciwnie, dogłębne przyjrzenie się przyczynom zastosowania podobnych bądź odmiennych rozwiązań w dwóch rzekomo jaskrawo różnych uniach stanowić może interesujący wkład do nauki prawa. Ostatecznie zarówno mieszkańcy stanów amerykańskich w końcu XVIII wieku, jak i obywatele państw europejskich w drugiej połowie XX wieku stawić musieli przecież czoła podobnemu wyzwaniu polegającemu na stworzeniu efektywnej i trwałej unii składającej się z podmiotów, które nie są nadmiernie chętne do rezygnowania ze swojej suwerenności¹¹.

¹¹ P. Magnette, *Comparing Constitutional Change in the United States and in the European Union w: Comparative Federalism: The European Union and the United States in Comparative Perspective*, red. A. Menon, M. Schain, Nowy Jork 2006, s. 150.

Konsekwentnie jednak, podobnie jak u innych autorów¹², wszelkie rozważania w niniejszej pracy będą prowadzone z uwzględnieniem wyżej wymienionych różnic pomiędzy uniami.

Jak zauważa D. Elazar, bez względu na niepodważalne różnice, Stany Zjednoczone i Unia Europejska reprezentują dwa związki międzypaństwowe, których zadaniem było i jest realizowanie podobnych celów: jednoczenie odrębnych społeczności w ramach wspólnego przedsięwzięcia obejmującego konkretne ramy prawne. Unie te stanowią także swego rodzaju modelowe rozwiązania na skalę światową¹³.

Wstępne rozważania przedstawione powyżej umożliwiły sformułowanie też badawczych pracy, zgodnie z którymi, po pierwsze, moment przyjęcia regulacji konstytucyjnej nie jest warunkiem rozstrzygającym o powodzeniu procesu rozwoju unii międzypaństwowej, natomiast może mieć wpływ na tempo tego procesu i skalę osiągniętej integracji międzypaństwowej. Po drugie zaś, nie można zdefiniować uniwersalnego modelu unii międzypaństwowej, którego zastosowanie mogłoby gwarantować jej przetrwanie i skuteczność w zróżnicowanych okolicznościach czasowych, terytorialnych, narodowych czy kulturowych.

Niniejsza praca swoim zakresem obejmuje pierwsze półwiecze istnienia porównywanych podmiotów. W przypadku Stanów Zjednoczonych ramy czasowe wyznaczyła z jednej strony ratyfikacja przez trzynastie niepodległych kolonii amerykańskich Artykułów konfederacji i wieczystej unii, określająca jednocześnie moment powstania nowego państwa – Stanów Zjednoczonych Ameryki – 1 marca 1781 r. Momentem natomiast końcowym było objęcie przez Andrew Jacksona urzędu Prezydenta Stanów Zjednoczonych. Z jego kadencją, zwaną także rewolucją Jacksona, związane jest bowiem nastanie nowej, odmiennej niż dotychczasowa, epoki w historii tego państwa. Jak określa to Z. Lewicki, wraz z Andrew Jacksonem Stany Zjednoczone wkroczyły w fazę demokracji kapitalistycznej w odróżnieniu od poprzedniego okresu demokracji paternalistycznej¹⁴.

¹² Np. *The Federal Vision: Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*, red. R. Howse, K. Nicolaidis, Nowy Jork 2001, s. 6; *Comparative Federalism*, s. 6.

¹³ D.J. Elazar, *The United States and the European Union: Models for Their Epochs w: The Federal Vision*, s. 32.

¹⁴ Z. Lewicki, *Historia cywilizacji amerykańskiej. Era sprzeczności 1787–1865*, Warszawa 2010, s. 331.

W przypadku Unii Europejskiej za początek porównywanego okresu przyjęty został moment podpisania traktatów rzymskich 25 marca 1957 r., zaś koniec na pięćdziesiąt lat później, kiedy to obowiązywanie tych aktów było hucznie świętowane w całej Unii w ramach całorocznego programu „Razem od 1957” – „*Together since 1957*”¹⁵ oraz gdy Unia weszła w kolejną fazę, tym razem w ramach traktatu lizbońskiego.

Praca składa się z trzech rozdziałów poprzedzonych wstępem i podsumowanych w zakończeniu. Każdy z rozdziałów zawiera trzy identycznie zatytułowane podrozdziały. Są to:

1. Stany Zjednoczone – część opisowa dotycząca unii amerykańskiej;
2. Europa – część opisowa dotycząca unii europejskiej;
3. Wnioski – część zawierająca porównawcze podsumowanie pierwszych dwóch podrozdziałów.

Przedmiotem pierwszego rozdziału pracy jest analiza okoliczności poprzedzających utworzenie w Europie i w Ameryce pierwszych związków międzypaństwowych, które stały się następnie załącznikiem badanych unii. W tej części pracy przedstawione zostały relacje pomiędzy niezależnymi i samodzielnymi państwami. Podmioty te z uwagi na pewne wydarzenia zewnętrzne, jak również dążenie do osiągnięcia określonych celów wewnętrznych, zdecydowały się na zawiązanie wspólnoty z innymi, równymi im podmiotami. Z tego względu państwa zawarły dobrowolne porozumienia o wymiarze prawnym, których analiza pozwoli na scharakteryzowanie powstałych w ten sposób związków międzypaństwowych. W ujęciu przedmiotowym prowadzona w rozdziale pierwszym analiza tematu obejmuje okres poprzedzający podjęcie w opisywanych związkach debaty konstytucyjnej, a więc dyskusji na temat fundamentalnych rozwiązań stanowiących podstawy funkcjonowania unii państw.

W drugim rozdziale pracy prześledzone zostały momenty, w których doszło do konstytucjonalizacji Stanów Zjednoczonych i Unii Europejskiej. Opisane zostały przyjęte w tych uniach metody tworzenia porządku prawnego stanowiącego ramy dla współpracy suwerennych podmiotów, jak również przyczyny, dla których doszło do właśnie takiego rozwoju wydarzeń. W przypadku Stanów Zjednoczonych opisane zostały okoliczności towarzyszące przygotowaniu i ratyfikacji Konstytucji z 1787 r. oraz jej treść wynegocjowana w trakcie obrad konwentu filadelfijskiego. W przypadku unii europejskiej przedstawiony został wpływ orzecznictwa Europejskiego

¹⁵ http://europa.eu/50/index_pl.htm.

Trybunału Sprawiedliwości na sformułowanie i utrwalenie zasad konstytucyjnych, a następnie wydarzenia związane z przygotowaniem projektu Traktatu konstytucyjnego, który nie wszedł w życie w związku z negatywnym wynikiem procesu ratyfikacyjnego.

Trzeci z rozdziałów zawiera przedstawienie sytuacji w analizowanych związkach państw po momencie kulminacyjnym, jakim była debata konstytucyjna. Opisane zostały refleksje towarzyszące zakończeniu tego etapu oraz dalsze przedsięwzięcia mające na celu rozwój unii. W odniesieniu do Stanów Zjednoczonych część ta obejmuje rozważania nad walką o prawa stanów oraz nad nadawaniem przez Sąd Najwyższy praktycznego wymiaru postanowieniom Konstytucji. Część dotycząca unii europejskiej obejmuje krótki okres refleksji po niezwieńczonym sukcesem projekcie konstytucyjnym i faktyczne wdrożenie przewidzianych w nim reform poprzez przyjęcie traktatu lizbońskiego.

Zaznaczyć należy, że praca niniejsza nakierowana jest raczej na badanie dynamiki przemian zachodzących w analizowanych uniach aniżeli na równoległe śledzenie ich rozwoju w analogicznych okresach. Z przyjęcia powyższego założenia wynika fakt, że podrozdziały poświęcone Stanom Zjednoczonym i Europie nie zawsze są symetryczne. Z uwagi jednak na przyjęte założenia pracy takie podejście wydaje się najbardziej uzasadnione.

Podstawową metodą badawczą zastosowaną w przygotowaniu niniejszej pracy była metoda dogmatyczno-prawna. Dzięki jej wykorzystaniu możliwa była niezależna i samodzielna interpretacja aktów prawnych, które wywarły największy wpływ na kształt badanych związków między państwowych. Dla unii amerykańskiej wśród tych aktów wymienić należy między innymi: plan unii z Albany oraz plan unii Josepha Galloway'a, Deklarację niepodległości, Artykuły konfederacji, Konstytucję Stanów Zjednoczonych wraz z poprawkami i ustawy z nią związane oraz orzeczenia Sądu Najwyższego. Dla unii europejskiej wskazać należy w szczególności traktaty rzymskie i kolejne traktaty je zmieniające, Traktat konstytucyjny, orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i orzeczenia sądów państw członkowskich.

W celu jak najpełniejszego i jak najdokładniejszego przedstawienia rozwoju unii, na każdym etapie analizy zastosowana została metoda historyczno-prawna. Wykorzystanie tej metody pozwoliło na prześledzenie pierwszych pięćdziesięcioleci funkcjonowania unii amerykańskiej

i unii europejskiej pod kątem przyczyn i skutków przyjmowania określonych rozwiązań prawnych składających się na ich ramy ustrojowe. Analizie poddane zostały zarówno stadialne formy związków międzypaństwowych, jak również *status quo* istniejący u schyłku okresu będącego przedmiotem zainteresowania badawczego.

Zarysowane przy użyciu dwóch powyższych metod dzieje rozwoju unii zestawione zostały ze sobą przy wykorzystaniu metody porównawczo-prawnej. Poprzez jej zastosowanie możliwe było dokonanie porównań i sformułowanie ocen dotyczących różnic i podobieństw występujących w poszczególnych fazach tworzenia i umacniania związków międzypaństwowych.

W zakresie przeanalizowanej literatury przedmiotu wskazać należy, że polska i obcojęzyczna literatura dotycząca samych Stanów Zjednoczonych bądź samej Unii Europejskiej liczy przynajmniej kilkanaście tysięcy pozycji. Spośród nich wybrane zostały te, które zawierają rozważania szczególnie istotne i użyteczne z porównawczego punktu widzenia. W literaturze polskiej trudno doszukać się opracowań porównawczo-prawnych dotyczących europejskiej i amerykańskiej unii międzypaństwowej. Tematy te podejmowane są rozłącznie, przez specjalistów z pierwszego bądź drugiego tylko zakresu. Tematyka ta stanowi często raczej obszar zainteresowania nauk historycznych i politycznych aniżeli nauk prawnych.

Wśród opracowań poświęconych unii amerykańskiej z historycznego punktu widzenia wskazać należy przede wszystkim anglojęzyczną pozycję B. Bancrofta pt. *The History of the United States from the Discovery of the American Continent* (Boston 1861). Natomiast z opracowań polskojęzycznych bądź przetłoczonych na język polski wskazać należy przede wszystkim „Historię Stanów Zjednoczonych” G.B. Tindalla i D.E. Shi (Poznań 2002), „Historię Stanów Zjednoczonych” P. Zaremby (Londyn 1968) oraz „Historię cywilizacji amerykańskiej” Z. Lewickiego (Warszawa 2009).

Wśród pozycji poświęconych unii europejskiej, które przedstawiają szczególną wartość z punktu widzenia niniejszej pracy, wskazać należy między innymi opracowania autorstwa takich ekspertów w zakresie prawa europejskiego, jak: J. Weiler, K. Lenaerts, A. Dashwood, K. Nicolaïdis, B. de Witte, A. Stone Sweet, A. Moravcsik, P. Craig oraz G. de Búrca.

Ponadto w przypadku obu analizowanych podmiotów przeprowadzona została szeroka kwerenda obcojęzycznych artykułów dostępnych w internetowych bazach danych oraz w europejskich i amerykańskich repozytoriach uniwersyteckich. Dokumenty prawne, których analiza i interpretacja dokonana zostanie w ramach rozprawy, niemalże bez wyjątku są zdigitalizowane i dostępne za pośrednictwem internetu, między innymi na stronach uniwersytetów i instytucji publicznych.

Natomiast wartościowymi zagranicznymi opracowaniami poruszającymi aspekty porównawcze okazały się pozycje autorstwa L.F. Goldstein *Constituting Federal Sovereignty* (Baltimore – Londyn 2001), *The Federal Vision. Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union* pod redakcją R. Howse’a i K. Nicolaidis (Nowy Jork 2001) oraz *Comparative Federalism: The European Union and the United States in Comparative Perspective* pod redakcją A. Menona i M. Schain (Nowy Jork 2006).

W załączonej bibliografii wskazane zostały źródła i pozycje z literatury fachowej, które wykorzystane zostały do przeprowadzenia badań. Wymienione zostały one w kolejności alfabetycznej, z wyjątkiem orzeczeń Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, które z uwagi na swoje oznaczenia wymienione zostaną w porządku chronologicznym wedle przypisanej im w momencie wpływu sygnatury. Wszystkie wskazane w pracy adresy internetowe są aktualne na dzień 1 kwietnia 2018 r.

Rozdział I.

Powstanie i rozwój wspólnoty międzypaństwowej

Stany Zjednoczone

1.1. Kolonie angielskie w Ameryce Północnej

Podstawowy punkt wyjścia do rozważań nad ewolucją ustroju Stanów Zjednoczonych stanowi sytuacja polityczno-ustrojowa kolonii amerykańskich u progu podjęcia przez nie wysiłków na rzecz uniezależnienia się od angielskiej metropolii.

Anglicy rozpoczęli proces kolonizowania Ameryki Północnej około połowy XVII wieku. W jego efekcie ukształtowało się ostatecznie trzynaście kolonii: Wirginia, Maryland, Nowy Jork, Massachusetts, Rhode Island, New Hampshire, Pensylwania, Delaware, New Jersey, Connecticut, Karolina Północna, Karolina Południowa i Georgia. Również na terytorium dzisiejszej Kanady, po licznych wojnach z Francją, ostatecznie utrwalona została dominacja angielska¹⁶.

Kolonie angielskie w Ameryce Północnej, wyjąwszy angielskie posiadłości w Kanadzie, od początku swego istnienia miały szczególną pozycję w ramach imperium. Wynikało to przede wszystkim z faktu, że niemal w całości były one zasiedlone przez Europejczyków¹⁷. Ponadto, ich powstawaniu towarzyszyła stosunkowo otwarta polityka metropolii wyrażająca się przede wszystkim w atrakcyjniejszych prawnych warunkach funkcjonowania tych obszarów aniżeli miały to inne tereny kolonialne. Były to gwarancje samodzielnego kształtowania rozwoju wewnętrznego podbijanych i zagospodarowywanych terenów¹⁸.

¹⁶ Kolonie angielskie w Kanadzie z uwagi na swoją specyfikę, odmienny status prawny oraz historię nie zostały objęte poniższą analizą.

¹⁷ W koloniach zamieszkiwała, oczywiście, również ludność miejscowa, nazywana Indianami, jednak stopniowo była ona wypierana na tereny znajdujące się poza granicami poszczególnych kolonii.

¹⁸ Dla Korony angielskiej osadnictwo w koloniach dawało szansę pozbywania się z metropolii różnorodnych ekstremistów, głównie religijnych, z aktywnie rozwijających się ruchów tzw. drugiej fazy reformacji. Ruchy te były nie tylko radykalnie antykatolickie, ale również silnie antyangielskie i z równą determinacją dążyły do przebudowy religijnej angielskiego kościoła państwowego. Ponadto większość z nich, inspirowana przede wszystkim poglądami Kalwina, głosiła radykalne postulaty w zakresie zmian społecznych. Tym bardziej stymulo-

Nie zmienia tej oceny fakt, że Londyn jednostronnie narzucał dosyć ciężkie warunki ekonomiczne w zakresie wymiany handlowej, przeciwko którym koloniści zmuszeni byli niemal nieustannie protestować.

Z punktu widzenia stosunku kolonii do metropolii oraz kształtu ich wewnętrznych rozwiązań ustrojowych, w tym w szczególności sposobu wyboru gubernatora, możemy wyróżnić trzy kategorie kolonii. Grupę pierwszą, najliczniejszą, stanowiły kolonie królewskie (*Royal Colonies*) – Wirginia, Karolina Północna, Karolina Południowa, Nowy Jork, New Jersey, New Hampshire, Massachusetts oraz Georgia. Znajdowały się one pod bezpośrednim zarządem instytucji znajdujących się w Londynie.

Drugą grupę stanowiły kolonie z własnymi kartami (*Charter Colonies*) – Connecticut oraz Rhode Island. Te kolonie posiadały tzw. karty kolonialne (*royal charters*) nadane im przez króla. Na podstawie tych dokumentów uzyskały one pewien zakres swobód wewnętrznych, znacznie szerszy niż kolonie królewskie, przejawiający się m.in. w prawie do wybierania własnych gubernatorów¹⁹.

Grupę trzecią stanowiły kolonie prywatne (*Proprietary Colonies*) – Delaware, Maryland i Pensylwania. Kolonie te powstały w efekcie nadania określonych terytoriów konkretnym osobom (odpowiednio: lord De la Warr, George Calvert – lord Baltimore oraz William Penn), z jednoczesnym nadaniem ich właścicielom określonych uprawnień. Status tych kolonii był zbliżony do kolonii posiadających karty kolonialne, zaś status ich mieszkańców nie różnił się od statusu mieszkańców sąsiednich kolonii królewskich. Związane to było między innymi z obowiązywaniem na terytorium wszystkich kolonii zasad prawa angielskiego, co stanowi różnicę pomiędzy angielskim i kontynentalnym systemem feudalnym – wszędzie obowiązywało *common law*, aktualne były przywileje wolnościowe, zarówno w zakresie funkcjonowania samorządu lokalnego, jak i sądenia przez ławę przysięgłych. Obowiązujące prawo mógł zmienić tylko parlament, nigdy zaś właściciel kolonii²⁰.

Niezależnie od tych różnic, właściwie we wszystkich koloniach ukształtował się niemal identyczny ustrój wewnętrzny, opierający się na instytu-

wało to Koronę do pozbywania się tych ludzi z Anglii. Oferta budowy „Nowego Królestwa” w Ameryce była dla religijnych reformatorów nadzieją na pełną realizację głoszonych idei. Zob szerzej: H. Katz, *Historia Stanów Zjednoczonych Ameryki*, Wrocław 1971, s. 36–37.

¹⁹ G.B. Tindall, D.E. Shi, *Historia Stanów Zjednoczonych*, tłum. A. Bartkiewicz, H. Jankowska, J. Ruskowski, Poznań 2002, s. 154.

²⁰ P. Zaremba, *Historia Stanów Zjednoczonych*, Londyn 1968, s. 31.

cji gubernatora, rady i zgromadzenia prawodawczego. Różniły się one natomiast instrumentami kontroli i nadzoru wykonywanymi przez metropolię.

Najważniejszą pozycję ustrojową w każdej kolonii miał gubernator (*Governor*), którego w koloniach królewskich mianował król. W koloniach prywatnych nominacji dokonywał właściciel kolonii, ale pod kontrolą władz w Londynie. Natomiast w koloniach posiadających własne karty, czyli w Rhode Island i Connecticut, gubernatorzy pochodzili z wyboru. Gubernator był przedstawicielem metropolii wobec kolonistów i jego zadaniem było realizowanie poleceń przekazywanych przez władze londyńskie. W zakres jego uprawnień wchodziło mianowanie urzędników współpracujących w wykonywaniu jego zadań, jak również mianowanie sędziów. Gubernator dowodził siłami zbrojnymi (lądowymi i morskimi) kolonii oraz reprezentował ją w stosunkach z innymi koloniami. Miał ponadto prawo weta, prawo inicjatywy ustawodawczej, stosował prawo łaski.

Początkowo, wzorem metropolii, u boku gubernatorów pojawiły się rady (*Council*) jako ciała o charakterze doradczym. Rady składały się co do zasady z dwunastu członków, mianowanych przez króla bądź właściciela kolonii na wniosek samego gubernatora. Z czasem w niektórych koloniach pojawił się zwyczaj powoływania członków rady przez zgromadzenia prawodawcze. Rady stopniowo stawały się w istocie swego rodzaju rządem kolonii, bowiem gubernatorzy zwykle proponowali w ich skład swoich najbliższych współpracowników sprawujących najważniejsze urzędy w administracji kolonialnej. Jednocześnie, w oparciu o te ciała, zaczęły się kształtować w poszczególnych koloniach izby wyższe zgromadzeń prawodawczych. Izby takie powstawały na skutek zapraszania przez gubernatorów najbardziej znaczących osobistości w danych koloniach na specjalnie zwoływane posiedzenia rad.

Zgromadzenia prawodawcze (*General Court* lub *General Assembly*) ukształtowały się jako ciała dwuizbowe, z wyjątkiem Pensylwanii i Georgii, gdzie pozostały ciałami jednoizbowymi. Izby niższe wybierane były przez mieszkańców kolonii, zaś izby wyższe przez gubernatora (za wyjątkiem Massachusetts). Głównymi ograniczeniami praw wyborczych były cenzusy religijne i majątkowe. W przypadku tych pierwszych nie dopuszczano do głosowania określonych grup wyznaniowych. Najbardziej rozpowszechnione ograniczenia stosowane były wobec katolików, a w nie-

których stanach wobec kwaków i baptystów, jak również wobec ludności żydowskiej. Cenzusy majątkowe były w praktyce mniej dotkliwe niż w metropolii, gdyż posiadanie ziemi było w koloniach szeroko rozpowszechnione, a ponadto już własność niewielkiego obszaru uprawiała do głosowania. Kobiety, Indianie i niewolnicza ludność czarnoskóra pozbawieni byli natomiast wszelkich praw politycznych²¹.

Zgromadzenia, podobnie jak w metropolii, przede wszystkim uchwały podatki, miały pewne uprawnienia w kwestii obsady urzędów i ustalania pensji urzędników, stanowiły nowe prawa, mianowały sędziów i agentów reprezentujących interesy kolonii w Londynie²². Znaczenie zgromadzeń konsekwentnie wzrastało, i to w tempie szybszym, niż w samej Anglii. Stopniowo to legislatury stały się głównym partnerem dla władz metropolii.

Metropolia, niezależnie od uprawnień gubernatorów do wetowania ustaw zgromadzeń, zachowała prawo do odrzucenia każdej ustawy uchwalonej w kolonii. Uprawnienie to – *disallowance* – wykonywane było w imieniu króla przez Tajną Radę (*Privy Council*) i było ograniczone wymogiem unieważnienia danego prawa w określonym terminie. Po upływie przewidzianego czasu środka tego nie można już było zastosować.

Jeżeli chodzi o koegzystencję kolonii na kontynencie amerykańskim to zauważyć należy, że podmioty te funkcjonowały raczej obok siebie aniżeli razem. Korona prowadziła osobną, ale bardzo podobną politykę względem każdej z kolonii i bynajmniej nie moderowała nawiązywania przez nie ściślejszych relacji. Każda natomiast z kolonii była samodzielną jednostką, mającą indywidualne interesy, przede wszystkim gospodarcze. Niemniej jednak funkcjonowanie kolonii oparte było o podobne instytucje prawne, a dodatkowymi czynnikami spajającymi był wspólny język czy szeroko rozumiana kultura.

Motywacją do łączenia przez kolonie sił okazało się przede wszystkim zagrożenie zewnętrzne – zarówno ze strony Indian, jak i ze strony Francuzów, Holendrów i Szwedów – przeciwko któremu metropolia nie udzielała swoim amerykańskim poddanym skutecznego wsparcia. Natężenie szkód wyrządzanych przez nieprzyjaciół doprowadziło do zawiązania

²¹ G.B. Tindall, D.E. Shi, *op. cit.*, s. 156.

²² I. Rusinowa, *Geneza Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej (Unia lat 1774–1783)*, Warszawa 1974, s. 22–23.

19 maja 1643 r., z inicjatywy stanu Massachusetts, pierwszej ponadkolonialnej konfederacji na kontynencie amerykańskim. W jej skład oprócz inicjatora weszły także New Haven, Plymouth i Connecticut. Związek ten różnił się od zawiązywanych do tej pory unii (np. pod rządami *Fundamental Orders of Connecticut*²³ z 1639 r. czy *Fundamental Agreement of New Haven*²⁴ z 1639 r.) przede wszystkim tym, że po raz pierwszy stowarzyszyły się odrębne podmioty rządzące się własnymi kartami²⁵. Aktem prawnym powołującym do życia nowy byt – Zjednoczone Kolonie Nowej Anglii (*The United Colonies of New England*), zwane również Konfederacją Nowej Anglii (*New England Confederation*) – były Artykuły Konfederacji Zjednoczonych Kolonii Nowej Anglii (*The Articles of Confederation of the United Colonies of New England*)²⁶.

Konfederacja Nowej Anglii była sojuszem obronnym kolonii purytańskich, określonym jako „ściśła i wieczna liga przyjaźni w celu ataku, obrony oraz wzajemnej rady, jak również dla wsparcia propagowania prawd Ewangelii oraz wzajemnego bezpieczeństwa i dobrobytu”²⁷.

Kolonie zachowywały pełną suwerenność, zaś ich rządy pełniły swoich kompetencji. Współpraca odbywała się za pośrednictwem dwóch komisarzy delegowanych przez każdą kolonię, którzy mieli spotykać się raz do roku na posiedzeniach zwyczajnych, w pierwszy czwartek września, kolejno w stolicach każdej z kolonii i wspólnie realizować cele Konfederacji. Komisarzy tych obowiązywało podejmowanie decyzji przynajmniej większością sześciu głosów (na osiem). W przypadku nieuzyskania takiej większości kwestia sporna mogła być przedstawiona zgromadzeniom prawodawczym kolonii i jeżeli we wszystkich uzyskała aprobatę, to decyzja stawała się wiążąca dla wszystkich członków Konfederacji²⁸. Komisarze

²³ *Fundamental Orders of Connecticut*, [w:] D. Lutz, *Colonial Origins of the American Constitution: A Documentary History*, Indianapolis 1998, s. 211–215.

²⁴ *Fundamental Agreement of New Haven*, http://avalon.law.yale.edu/17th_century/ct01.asp.

²⁵ D. Lutz, *Colonial Origins of the American Constitution: A Documentary History*, Indianapolis 1998, s. 365.

The Articles of Confederation of the United Colonies of New England, <http://avalon.law.yale.edu>.

²⁷ *Ibidem*, sek. 2.

²⁸ *Ibidem*, sek. 6.

podejmowali decyzje w sprawach wojny i pokoju oraz o podziale zdobyczy i liczbie mężczyzn powoływanych do wojska²⁹.

Obowiązkami kolonii w ramach Konfederacji było finansowanie kosztów wojny przeciwko wspólnemu wrogowi, wystawianie kontyngentu żołnierzy w celu obrony terytorium najechanego członka Konfederacji oraz współpraca w zakresie wzajemnego wydawania sobie zbiegów i zbiegłych niewolników³⁰. Koszty prowadzenia wojny rozłożone zostały proporcjonalnie do liczby wolnych mężczyzn w wieku od 16 do 60 lat zamieszkujących daną kolonię³¹, zaś kontyngenty zostały określone w konkretnych liczbach – stu zbrojnych i wyekwipowanych mężczyzn z Massachusetts oraz po czterdziestu pięciu z pozostałych kolonii³².

Tak podjęte zobowiązania nie przetrwały jednakże próby czasu. Więzy okazały się zbyt luźne, a symbolicznym przykładem rozpadu Konfederacji była w 1654 r. odmowa kolonii Massachusetts przystąpienia do wojny przeciwko Holendrom podczas pierwszej wojny angielsko-holenderskiej. Pomimo chwilowego wzrostu znaczenia Konfederacji podczas wojny króla Filipa w 1676 r., ostatecznie doszło do jej rozpadu w 1684 r. wskutek odwołania przez Koronę karty nadanej kolonii Massachusetts, co uczyniło ją na powrót kolonią królewską.

Czterej sygnatariusze Artykułów Konfederacji Zjednoczonych Kolonii Nowej Anglii występowali względem siebie jako niezależne podmioty. Same zaś Artykuły nie zostały nigdy w żaden sposób poddane procedurze uznania czy zatwierdzenia przez metropolię. Fakt ten uznać należy za ciekawy przykład samorządności i samodzielności traktatowej kolonii, które niewątpliwie wykorzystały w tym celu sprzyjający moment wojny domowej w Anglii. Był to jednak precedens świadczący o tym, że możliwe jest stworzenie unii kolonialnej bez zgody metropolii. Co więcej, okazało się, że związek taki może przynosić koloniom korzyści, na przykład w postaci wzmocnienia ich wspólnego potencjału obronnego. Należy przyznać również, że Konfederacja wywarła pewien wpływ na kształtowanie się wspólnej polityki kolonii Nowej Anglii także w obszarach innych niż obrona. Jak podaje I. Rusinowa, przykładem tego może być fakt, że

²⁹ I. Rusinowa, *op.cit.*, s. 31.

³⁰ *The Articles of Confederation of the United Colonies of New England*, sek. 8.

³¹ *Ibidem*, sek. 4.

³² *Ibidem*, sek. 5.

w ramach Konfederacji kolonie postanowiły udzielić wspólnie dotacji na utrzymanie purytańskiego centrum nauczania w Harvardzie³³.

Pomimo rozpadu Konfederacji Nowej Anglii, zarówno w Anglii, jak i na kontynencie amerykańskim pojawiało się coraz to więcej pomysłów na stworzenie unii międzykolonialnej, wśród których wymienić można za D. Lutzem³⁴ m.in.: misję gubernatora Androsa (1688 r.), plan unii Williama Penna (1696 r.), raport *Board of Trade* w sprawie unii Nowego Jorku z innymi koloniami (1696 r.), plan D'Avenanta (1698 r.), plan wirginijski z „Eseju o rządzie plantacji angielskich na kontynencie amerykańskim” („*An Essay on the Government of the English Plantations on the Continent of America*”, 1701 r.), plan Livingstona (1701 r.), propozycja Earl of Stair's (1721 r.), plan *Lords of Trade* (1721 r.), plan Daniela Coxa z „Opisu prowincji angielskiej – Karoliny” („*A Description of the English province of Carolina*”, 1722 r.), plan Kennedy'ego (1751 r.), plan Franklina (1751 r.), plan Richarda Petera (1754 r.), plan Hutchinson (1754 r.), plan unii z Albany (1754 r.), drugi plan *Lords of Trade* (1754 r.), plan dr. Samuela Johnsona (1760 r.)³⁵.

Ze względu na późniejszy rozwój wydarzeń, na omówienie zasługuje przede wszystkim plan unii z Albany (*Albany Plan of Union*)³⁶. Okazją do sformułowania tego projektu był zwołany przez metropolię na lipiec 1754 r. do Albany w stanie Nowy Jork kongres, którego celem miało być omówienie kwestii obronnych w obliczu wojny z Francją (nazwanej później wojną siedmioletnią lat 1756–1763), która osiągnąć miała również kontynentu amerykańskiego. Siedem kolonii³⁷ wysłało swoich delegatów na ten kongres. Anglicy planowali zawrzeć sojusz z Konfederacją Sześciu Narodów *Iroquois*³⁸ i choć negocjacje te zakończyły się niepowodzeniem, to kongres przyniósł niespodziewane owoce w postaci ekspozycji delegatów kolonii na kontakt z prężnie funkcjonującą konfederacją plemion

³³ I. Rusinowa, *op.cit.*, s. 32.

³⁴ D. Lutz, *Origins of American Constitutionalism*, Baton Rouge 1988, s. 126.

³⁵ Szerzej o planach unii: J. Piechota, Artykuły Konfederacji (1781 r.) i ich znaczenie dla rozwoju amerykańskiego konstytucjonalizmu, materiał niepublikowany, s. 64–71.

³⁶ *Albany Plan of Union*, <http://avalon.law.yale.edu>.

³⁷ New Hampshire, Massachusetts, Rhode Island, Connecticut, Nowy Jork, Pensylwania i Maryland.

³⁸ Konfederacja lub Liga Sześciu Narodów Iroquois była związkiem sześciu plemion indiańskich mówiących w języku irokeskim: *Mohawk*, *Oneida*, *Onondaga*, *Cayuga*, *Seneca* i *Tuscarora*, który w okresie swojej świetności kontrolował prawie połowę ziem Ameryki Północnej. Zob. szerzej: M. Butrymowicz, Jurydyczne aspekty powstawania państw Indian w Ameryce Północnej, *mat. niepubl.*, s. 168–201.

indiańskich. Być może zmobilizowało to ich do debaty nad trzema przedstawionymi planami konfederacji, z których plan Benjamina Franklina z Pensylwanii uzyskał rekomendację większości i przeszedł do historii pod nazwą planu unii z Albany³⁹. Była to pierwsza koncepcja rządu zjednoczonych kolonii, która powstała w wyniku ponadkolonialnego procesu politycznego. Kongres w Albany stworzył zatem precedens do późniejszych spotkań międzykolonialnych.

Jak określa to D. Lutz, plan Franklina stanowił odwzorowanie rozwiązań ustrojowych obowiązujących w koloniach. Władza miała być podzielona pomiędzy egzekutywę i legislatywę. Władzę wykonawczą sprawować miał prezydent-generał (*President-General*), mianowany przez Koronę⁴⁰. Prezydent-generał miał być odpowiedzialny za stosunki traktatowe z Indianami, z deklaracją pokoju i wojny włącznie⁴¹. Władza ustawodawcza powierzona miała zostać Wielkiej Radzie (*Grand Council*), do której kompetencji należeć miało doradzanie prezydentowi-generałowi w kwestii stosunków traktatowych z Indianami⁴². Ponadto Wielka Rada w porozumieniu z prezydentem-generałem odpowiadać miała za regulację stosunków handlowych z Indianami⁴³, regulowanie kwestii obszarów nowego osadnictwa do czasu uzyskania przez nie kart od króla⁴⁴, zapewnianie oddziałów wojskowych, budowanie fortów i wyposażanie statków do obrony kolonii (za zgodą zgromadzeń kolonialnych)⁴⁵, a co najbardziej istotne – za zbieranie pieniędzy poprzez nakładanie równych i sprawiedliwych podatków⁴⁶. Członkowie Rady mieli być wybierani raz na trzy lata przez zgromadzenia prawodawcze kolonii, w proporcjach odzwierciedlających partycypację poszczególnych kolonii we wspólnym budżecie (nie mniej niż dwóch i nie więcej niż siedmiu przedstawicieli)⁴⁷. To rozwiązanie było szczególnie sprytnym posunięciem taktycznym, gdyż każde

³⁹ D. Lutz, *Origins*, s. 127.

⁴⁰ *Albany Plan of Union*, sek. 1.

⁴¹ *Ibidem*, sek. 10.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ *Ibidem*, sek. 11.

⁴⁴ *Ibidem*, sek. 13.

⁴⁵ *Ibidem*, sek. 15.

⁴⁶ *Ibidem*, sek. 16.

⁴⁷ *Ibidem*, sek. 4 i 5.

żądanie przez kolonie obniżenia wysokości podatków oznaczałoby niepożądane przecież zmniejszenie ich reprezentacji w Wielkiej Radzie.

Plan unii z Albany został odrzucony przez Koronę jako godzący w jej prerogatywy. Spotkał się on także z negatywnym nastawieniem zarówno kolonialnych zgromadzeń prawodawczych, niechętnych do dzielenia się swoją władzą czy rynkami zbytu, jak i opinii publicznej w ogóle, podejrzliwej wobec jakiegokolwiek formy rządów ponadkolonialnych⁴⁸, a tym bardziej rządu mającego uprawnienia w jednej z najbardziej newralgicznych dla kolonistów kwestii jak podatki.

Franklin w swojej koncepcji wyprzedzał swoje czasy i bardzo przewidująco określił możliwy zakres prerogatyw rządu centralnego, bowiem to właśnie sprawami finansów, relacji z Indianami, kontrolą handlu i obroną zajął się rząd ogólnonarodowy już po ogłoszeniu przez kolonie niepodległości. W latach pięćdziesiątych XVIII wieku niewielu było jednak ludzi gotowych na wdrożenie tych rozwiązań w praktyce, zaś Korona słusznie widziała w nich potencjalną przyczynę utraty kontroli nad terytoriami amerykańskimi. Z drugiej jednak strony, sam Franklin retrospektywnie stwierdził, że gdyby plan unii z Albany został przyjęty, to prawdopodobnie nieszybko doszłoby do uniezależnienia się kolonii od metropolii⁴⁹.

Wraz z objęciem tronu przez króla Jerzego III w 1760 r. polityka metropolii wobec kolonii amerykańskich została wyraźnie zaostrzona, jednakże wywołało to skutki odmienne, aniżeli oczekiwano tego w Londynie. Wynikało to w głównej mierze z faktu, że w ciągu kolejnych dziesięcioleci sytuacja w koloniach uległa zasadniczej zmianie.

Przede wszystkim w sposób bardzo zdecydowany uległa rozluźnieniu więź między kolonistami a metropolią. Ludność kolonii, mająca co prawda angielskie korzenie, w kolejnych pokoleniach traciła stopniowo związki z krajem przodków i zaczynała myśleć i mówić o sobie bardziej jako o Amerykanach niż Anglikach. Jednocześnie w życiu poszczególnych kolonii coraz większy był udział ludności niewywodzącej się z Anglii. Nastąpiło to wskutek przejścia byłych kolonii holenderskich (np. Nowy Jork i Connecticut) i szwedzkich (Delaware), napływu imigrantów z krajów niemieckich, wreszcie przenikania ludności pozostającej przez stulecia pod wpływami kultury hiszpańskiej.

⁴⁸ D. Lutz, *Origins*, s. 127–129.

⁴⁹ Za: Z. Lewicki, *Historia cywilizacji amerykańskiej. Era tworzenia. 1607–1789*, Warszawa 2009, s. 461.

Jednocześnie prowadzona przez Londyn polityka eksploatacji i dyskryminacji kolonii oraz traktowanie kolonistów w sposób, który w ich odczuciu niewiele odbiegał od traktowania podbijanych narodów w innych koloniach, wywoływały coraz bardziej zdecydowaną niechęć wobec metropolii⁵⁰. Przejawem nastawienia Korony było m.in. zamknięcie, w związku z postanowieniami traktatu paryskiego z 1763 r., terytorium Ohio przed kolonizacją i wprowadzenie monopolu na handel z Indianami⁵¹. Ponadto, uchwalono szereg represyjnych ustaw podatkowych. Ustawa cukrowa (*Sugar Act*⁵²)⁵³ z 1764 r. zabroniła kolonistom importu melasy, ustanowiła zaporowe cła na cukier, tekstylia, wina, kawę i indygo, a także poszerzyła uprawnienia angielskich urzędników celnych i okrętów wojennych. Ustawa walutowa (*Currency Act*)⁵⁴ z 1764 r. zakazała koloniom Nowej Anglii używania miejscowego papierowego pieniądza jako środka płatniczego. Ustawa kwaterekowa (*Quartering Act*)⁵⁵ z 1765 r. nakazywała kwatrowanie wojsk angielskich i zaopatrywanie ich w żywność na koszt kolonii. Natomiast ustawa znaczkowa⁵⁶ (*Stamp Act*)⁵⁷ z 1765 r. wprowadzała obowiązek znakowania płatnymi znaczkami skarbowymi wszelkich druków i dokumentów prawnych, począwszy od weksli, umów, polis ubezpieczeniowych po dyplomy uniwersyteckie, gazety i broszury⁵⁸. W szczególności ustawa znaczkowa uderzyła bezpośrednio w interesy wszystkich bez wyjątku kolonistów – kupców, plantatorów, mieszkańców zarówno kolonii północnych, jak i środkowych czy południowych, doprowadzając do powstania niespotykanej dotąd wspólnoty ich interesów.

W odpowiedzi na politykę Anglii powszechny zaczął się stawać angielski slogan *no taxation without representation* („nie ma podatków bez

⁵⁰ G. Górski, *Historia administracji*, Warszawa 2002, s. 163.

⁵¹ P. Zaremba, *op.cit.*, s. 44.

⁵² Ustawy podawane są według ich nazewnictwa stosowanego w prawie i historiografii amerykańskiej, jednak zainteresowany czytelnik może dotrzeć również do ich angielskich tytułów dzięki wskazanym za każdym razem danym publikacyjnym tych ustaw.

⁵³ *Sugar Act*, 4 Geo 3 c.15, http://ahp.gatech.edu/sugar_act_bp_1764.html.

⁵⁴ *Currency Act*, 4 Geo. 3 c. 34, http://avalon.law.yale.edu/18th_century/currency_act_1764.asp.

⁵⁵ *Quartering Act*, 5 Geo. 3 c. 33, <http://statutes.org.uk/site/the-statutes-eighteenth-century/1765-5-george-3-c-33-the-quartering-act/>.

⁵⁶ Autorka niniejszej pracy przyjmuje, że poprawne tłumaczenie nazwy ustawy *Stamp Act* to ustawa znaczkowa, a nie ustawa stemplowa. Tak samo tłumaczy ten termin Z. Lewicki w: *Historia cywilizacji amerykańskiej. Era tworzenia*.

⁵⁷ *Stamp Act*, 5 Geo 3 c. 12, http://ahp.gatech.edu/stamp_act_bp_1765.html.

⁵⁸ G.B. Tindall, D.E. Shi, *op.cit.*, s. 180–182.

reprezentacji”), który podważał, jako godzące w prawa Anglików (*rights as Englishmen*), uprawnienie Parlamentu w Londynie do nakładania podatków na kolonistów, którzy nie mieli w nim swoich przedstawicieli. Kroplą, która przelała czarę goryczy, okazała się być właśnie ustawa znaczkowa, bowiem najbardziej uderzyła ona w dumę kolonistów, którym znaczki skarbowe miały odtąd na każdym kroku przypominać, że są całkowicie zależni od woli Parlamentu w Londynie – nie tylko przy załatwianiu spraw urzędowych, ale także przy lekturze gazety, spojrzeniu na ścienny kalendarz czy przy grze w karty.

Wobec radykalizującej się opinii publicznej, na wniosek zgromadzenia kolonii Massachusetts zwołany został w październiku 1765 r. tzw. Kongres Znaczkowy (*The Stamp Act Congress*), na który przybyło dwudziestu ośmiu delegatów z rekordowej jak dotąd liczby dziewięciu kolonii⁵⁹. Kongres ten był pierwszym spotkaniem wybranych specjalnie w tym celu przedstawicieli kolonii, zainicjowanym przez nie same, a nie przez metropolię. Jednakże nie było to jeszcze na pewno zgromadzenie wysuwające postulaty niepodległościowe.

W wyniku kilkudniowych obrad delegacji przyjęli dokument, który nazwali Deklaracją praw i krzywd (*„Declaration of Rights and Grievances”*)⁶⁰. Treść Deklaracji wzorowana była na angielskich dokumentach z XVII wieku i nawiązywała m.in. do treści Petycji o prawo (*Petition of Right*)⁶¹ z roku 1628. Delegaci uznali, że winni są Koronie poddanie, a Parlamentowi postuszeństwo, ale z drugiej strony przypomnieli, że należą im się przyrodzone prawa (*inherent rights*) i przywileje, tak jak pozostałym poddanym Korony⁶². Za jeden z przejawów tych uprawnień uznali konieczność wyrażenia zgody przez poddanych na nałożenie przez panującego podatków, czy to osobiście, czy przez przedstawicieli⁶³. Ponieważ z uwagi na uwarunkowania geograficzne koloniści nie mogli mieć reprezentacji w Parlamencie, to w celu poszanowania należnych im praw jakiegokolwiek podatki powinny być na nich nakładane wyłącznie za pośrednictwem

⁵⁹ Z Massachusetts, Rhode Island, Connecticut, Nowego Jorku, New Jersey, Pensylwanii, Delaware, Marylandu i Karoliny Południowej, za: I. Rusinowa, *op.cit.*, s. 54.

⁶⁰ *Declaration of Rights and Grievances*, http://avalon.law.yale.edu/18th_century/resolu65.asp.

⁶¹ Petycja o prawo została uchwalona przez angielski parlament w 1628 r. i zawierała postulaty o charakterze konstytucyjnym.

⁶² *Declaration of Rights and Grievances*, sek. 1 i 2.

⁶³ *Ibidem*, sek. 3.

zgrupowań prawodawczych w koloniach⁶⁴. Nakładanie podatków w innym trybie delegaci uznali za naruszające ich prawa, a także za ogólnie niekorzystne dla handlu pomiędzy koloniami a metropolią⁶⁵. Konkluzją Deklaracji, wynikającą z celu, dla którego zebrał się Kongres, było żądanie uchylenia ustawy znaczkowej i ograniczenia rozszerzonych przez nią uprawnień sądów admiralskich⁶⁶. Na podstawie Deklaracji delegaci sformułowali petycje do króla Jerzego III i Parlamentu w wersji dla Izby Lordów i Izby Gmin⁶⁷. Pomimo tego, ustawa znaczkowa weszła w życie w listopadzie 1765 r., co spowodowało radykalizację nastrojów społecznych we wszystkich koloniach. Wszędzie też zaczęto organizować stowarzyszenia zwane Synami Wolności (*Sons of Liberty*), utrudniające pobór opłat znaczkowych. Ludność kolonii aktywnie przyłączała się do protestów, omijając opłaty. Ponadto koloniści zawarli porozumienia antyimportowe, które miały zmobilizować kupców angielskich do wywarcia presji na władze w Londynie i uchylenie niekorzystnych dla Amerykanów ustaw podatkowych.

Ostatecznie ustawa znaczkowa została uchylona w marcu 1766 r. przy jednoczesnym potwierdzeniu przez Parlament jego prawa do stanowienia praw w zakresie wszelkich dziedzin życia w koloniach (*Declaratory Act*⁶⁸). Uchylenie kontrowersyjnej ustawy znaczkowej i jednoczesne obniżenie cła na cukier przyniosło tylko chwilowe osłabienie napięcia na linii pomiędzy metropolią a koloniami⁶⁹. Już w roku 1767 nowy angielski gabinet premiera Charlesa Townshenda doprowadził do uchwalenia kolejnych ustaw godzących w prawa kolonistów (tzw. *Townshend Acts*). Ustawa o dochodach (*Revenue Act*)⁷⁰ wprowadziła nowe cła importowe na szkło, ołów, farby, papier i herbatę. Na mocy drugiej ustawy zdyscyplinowano zgromadzenie Nowego Jorku, doprowadzając do uchylenia przez nie uchwał kwestionujących ustawę nakazującą kwaterowanie wojsk (*New*

York Restraining Act)⁷¹, a na mocy kolejnej ustawy rozbudowany został system sądów admiralskich (*Vice – Admiralty Court Act*)⁷². Ponadto ustanowiono nowy urząd celny z zadaniem skuteczniejszego poboru ceł i podatków (*Commissioners of Customs Act*)⁷³ i znacznie obniżono cło na herbatę importowaną do Anglii przez Kompanię Wschodnioindyjską (*Indemnity Act*)⁷⁴.

Reakcja kolonistów była analogiczna do tej na ustawę znaczkową. Organizowano ruch oporu przeciwko nowym zarządzeniom, zawierano porozumienia o niesprowadzaniu towarów (z których najistotniejsze było porozumienie zawarte w tym zakresie wiosną 1769 r. przez trzy największe porty amerykańskie – Boston, Filadelfię i Nowy Jork), wydawano liczne odezwy⁷⁵. Do przesilenia nastrojów doszło po sprowadzeniu przez Anglików do Bostonu dodatkowych oddziałów wojska. Obecność tzw. „czerwonych kurtek” skłoniła grupę amerykańskich awanturników do zaczepienia 5 marca 1770 r. angielskich wartowników, którzy odpowiedzieli wystrzałami z broni palnej. W wyniku tego zajścia, nazwanego „masakrą bostońską”, zginęło pięć osób, a osiem zostało rannych⁷⁶. Aby nie doprowadzić do eskalacji konfliktu, Anglicy wycofali swoje wojska z Bostonu, zaś kolejny rząd lorda Fredericka Northa doprowadził do uchylenia w kwietniu 1770 r. ustaw Townshenda, z wyjątkiem ustawy nakładającej cło na herbatę. Jednak nadal obowiązywała ustawa cukrowa, kwaternikowa, walutowa, funkcjonowały sądy admiralskie, zatem zarzewia konfliktu nie zostały całkowicie usunięte.

Należy zauważyć, że powyżej wskazane zmiany w zakresie poczucia tożsamości i jednoczesna polityka dyscyplinowania kolonii i zaostrzania ekonomicznych sankcji skierowanych przeciwko kupcom z Ameryki, doprowadziły stopniowo do wytworzenia wspólnoty interesów, co nie udawało się przez dziesiątki lat najbardziej wpływowym politykom ame-

⁷¹ *New York Restraining Act*, 15 Geo. 3 c. 10, <http://www.revolutionary-war-and-beyond.com/new-york-restraining-act-text.html>.

⁷² *Vice – Admiralty Court Act*, 8 Geo. 3 c. 22, <http://www.revolutionary-war-and-beyond.com/vice-admiralty-court-act-of-1768-text.html>.

⁷³ *Commissioners of Customs Act*, 8 Geo. 3 c. 11, <http://www.revolutionary-war-and-beyond.com/commissioners-of-customs-act-text.html>.

⁷⁴ *Indemnity Act*, 7 Geo. 3 c. 56, <http://www.revolutionary-war-and-beyond.com/indemnity-act-of-1767-text.html>.

⁷⁵ I. Rusinowa, *op.cit.*, s. 63–67.

⁷⁶ G.B. Tindall, D.E. Shi, *op.cit.*, s. 190–191.

⁶⁴ *Ibidem*, sek. 5.

⁶⁵ *Ibidem*, sek. 6, 10 i 11.

⁶⁶ *Ibidem*, *in fine*.

⁶⁷ Z. Lewicki, *Historia cywilizacji amerykańskiej. Era tworzenia*, s. 502.

⁶⁸ *Declaratory Act*, 6 Geo. 3 c. 12, http://avalon.law.yale.edu/18th_century/repeal_stamp_act_1766.asp.

⁶⁹ G.B. Tindall, D.E. Shi, *op.cit.*, s. 186.

⁷⁰ *Revenue Act*, 7 Geo. 3 c. 46, <http://www.revolutionary-war-and-beyond.com/revenue-act-of-1767-text.html>.

rykańskim. Niepowodzeniami kończyły się przecież wcześniejsze próby utworzenia wspólnoty kolonii w relacji z metropolią. Ich zróżnicowane statusy prawne i odmienne profile ekonomiczne powodowały, że stosując zdywersyfikowane środki oddziaływania, Korona przez długi czas skutecznie przeciwdziałała wytworzeniu ponadkolonialnej solidarności i wspólnoty interesów. Polityka króla Jerzego III przyczyniła się do radykalnej zmiany tej sytuacji, gdyż zmusiła do ścisłego współdziałania niemal wszystkie kolonie. Raz zawiązana między nimi wspólnota, umocniona do tego pierwszymi sukcesami, okazała się być odporna na kolejne próby rozbijania jednolitego frontu przez metropolię. W takich właśnie okolicznościach doszło na początku lat siedemdziesiątych XVIII wieku do znacznego przyspieszenia rozwoju idei przynajmniej częściowego uniezależnienia się kolonii od angielskiej metropolii.

1.2 Proklamacja niepodległości

1.2.1 Pierwszy i Drugi Kongres Kontynentalny

Za punkt przelomowy w relacjach pomiędzy angielską metropolią a jej amerykańskimi koloniami uznaje się wydarzenia określane mianem „herbatki bostońskiej” (*Boston Tea Party*). W odpowiedzi na próbę ustanowienia przez metropolię monopolu herbacianego Kompani Wschodnioindyjskiej (poprzez *Tea Act*⁷⁷ z 1772 r.) koloniści zatopili w porcie bostońskim 16 grudnia 1773 r. ładunek trzech statków z herbatą. W reakcji na to zdarzenie parlament uchwalił wiosną 1774 r. ustawy represyjne (*Coercive Acts*, a przez kolonistów nazwane *Intolerable Acts*). Regulacje te skierowane były przede wszystkim przeciw kolonii Massachusetts wraz z miastem Boston⁷⁸, ale wywołały olbrzymie wzburzenie w pozostałych koloniach. Ustawa o porcie bostońskim (*Boston Port Act*)⁷⁹ zamknęła port od 1 czerwca 1774 r. do czasu zapłacenia odszkodowania za zniszczony towar, wprowadzając sankcję konfiskaty zarówno statku, jak i towaru w przypadku naruszenia

zakazu zawijania do portu. Ustawa kwaterunkowa (*Quartering Act II*)⁸⁰ zaostrzyła rygory dotychczas obowiązującej ustawy z 1765 r. i nakazywała kwaterowanie wojsk nie tylko w budynkach publicznych, ale również w domach prywatnych. Ustawa o władzach stanu Massachusetts (*Massachusetts Government Act*)⁸¹ wprowadziła mianowanie członków rady kolonialnej i organów wykonawczych w miejsce ich wyboru oraz zakazała wszelkich zebrań ludności miasta innych niż te oficjalnie zwołane przez gubernatora. Natomiast ustawa o organizacji wymiaru sprawiedliwości (*Administration of Justice Act*)⁸² umożliwiła przeniesienie postępowania sądowego z Massachusetts do innej kolonii bądź nawet do Anglii (nieoficjalnym jej celem było umożliwienie uniknięcia odpowiedzialności przez osoby odpowiedzialne za krwawe tłumienie rozruchów w koloniach, stąd też wzięta się potoczna nazwa tej ustawy – *Murder Act*).

Reakcją na ten obrót wydarzeń była wspólna decyzja kolonii o zwołaniu Pierwszego Kongresu Kontynentalnego (*The First Continental Congress*). Rozpoczął on obrady w Filadelfii 5 września 1774 r., przy udziale 55 reprezentantów (wybranych przez kongresy lokalne i specjalnie zwołane konwencje) z dwunastu kolonii⁸³. Już na wstępie Kongres ustalił, że każdej kolonii przysługiwać będzie jeden głos, bez względu na liczbę reprezentantów⁸⁴.

Pierwszym punktem porządku obrad Kongresu była kwestia formy ekonomicznych sankcji, które kolonie mogłyby wspólnie zastosować w stosunku do Wielkiej Brytanii. W ramach tej dyskusji zaprezentowany został projekt pogłębienia współpracy pomiędzy koloniami, nawiązujący do wcześniejszego pomysłu z Albany. Plan ten przeszedł do historii jako plan Josepha Galloway’a z Pensylwanii (*Galloway Plan of Union*)⁸⁵, od nazwiska delegata, który go przedstawił. Celem tego planu było jak najszybsze zażegnanie sporu z Wielką Brytanią. Przy jednoczesnym zagwa-

⁸⁰ *Quartering Act II*, 14 Geo. 3 c. 54, http://avalon.law.yale.edu/18th_century/quartering_act_1774.asp.

⁸¹ *Massachusetts Government Act*, 14 Geo. 3 c. 45, http://avalon.law.yale.edu/18th_century/mass_gov_act.asp.

⁸² *Administration of Justice Act*, 14 Geo. 3 c. 39, http://avalon.law.yale.edu/18th_century/admin_of_justice_act.asp.

⁸³ Londynowi udało się zablokować udział w Kongresie reprezentacji jednej z najmłodszych kolonii – Georgii oraz Quebecu, Nowej Szkocji i Florydy.

⁸⁴ G.B. Tindall, D.E. Shi, *op.cit.*, s. 197.

⁸⁵ *Galloway Plan of Union*, <http://www.ushistory.org/declaration/related/planforunion.htm>.

⁷⁷ *Tea Act*, 13 Geo. 3 c. 44, <http://www.ushistory.org/declaration/related/teaact.htm>.

⁷⁸ G.B. Tindall, D.E. Shi, *op.cit.*, s. 195.

⁷⁹ *Boston Port Act*, 14 Geo. 3 c. 19, http://avalon.law.yale.edu/18th_century/boston_port_act.asp.

rantowaniu koloniom utrzymania ich ustroju wewnętrznego, przewidywał on utworzenie wspólnej dla wszystkich kolonii Wielkiej Rady (*Grand Council*), której członków wybierałyby co trzy lata legislatury poszczególnych kolonii, a która miałaby reprezentować interesy kolonii jako całości i byłaby odpowiednikiem angielskiego Parlamentu na kontynencie amerykańskim⁸⁶. Ogólna liczba członków Rady i delegatów z poszczególnych kolonii nie została w planie określona. Plan zakładał wprost, że miałyby się ona cieszyć takim samym statusem i przywilejami, jakimi cieszy się angielska Izba Gmin (*House of Commons*). Wielka Rada miałaby być „niższą gałęzią” legislatury brytyjskiej. Wszelkie dotyczące kolonii ustawy mogłyby pochodzić zarówno od Parlamentu, jak i od Wielkiej Rady, z tym, że musiałyby one następnie uzyskać aprobatę pierwszego z tych ciał.

Władza wykonawcza, wedle planu Galloway’a, miałaby zostać powierzona mianowanemu przez Koronę prezydentowi-generałowi (*President-General*). Do kompetencji prezydenta należeć miało wyrażanie zgody na każdy akt Wielkiej Rady, a także władza we wszelkich sprawach (w tym cywilnych, karnych i handlowych), w które zaangażowane byłyby kolonie i Anglia, wszystkie z kolonii lub więcej niż jedna z nich.

W debacie nad planem Galloway’a zarysował się podział delegatów na dwa stronnictwa. Pierwszym było stronnictwo lojalistyczne, dążące do uzyskania gwarancji poszanowania praw politycznych i ekonomicznych kolonii, które jednocześnie podkreślało konieczność zachowania ścisłych związków z metropolią. Stronnictwo drugie, niepodległościowe, zwane patriotami lub wigami, dążyło do zerwania więzi z Londynem, utworzenia wspólnoty niezależnych państw amerykańskich oraz wprowadzenia demokratycznych form rządzenia. Plan Galloway’a przepadł w ostatecznym głosowaniu stosunkiem głosów sześć do pięciu.

Poza kwestią reakcji ekonomicznej na działania Londynu ważnym tematem obrad Kongresu była także potrzeba wyartykułowania należnych koloniom i ich mieszkańcom praw oraz dokonanych przez Koronę naruszeń owych praw. Podsumowaniem debaty była przyjęta 14 października 1774 r. Deklaracja (*Declaration and Resolves of the First Continental Congress*)⁸⁷. Autorzy Deklaracji odwołali się w niej do praw naturalnych,

⁸⁶ G. Bancroft, *The History of the United States from the Discovery of the American Continent*, Boston 1861, s. 140.

⁸⁷ *Declaration and Resolves of the First Continental Congress*, http://avalon.law.yale.edu/18th_century/resolves.asp.

przysługujących wszystkim poddanym króla angielskiego, jak również do tych wynikających z postanowień podstawowych aktów konstytucyjnych Wielkiej Brytanii, statutów oraz postanowień kart nadanych poszczególnym koloniom⁸⁸. W ten sposób sformułowali oni katalog praw i wolności obywatelskich, których poszanowania domagali się od Korony. Obejmowały one m.in. prawo do życia, wolności, własności⁸⁹, do sprawiedliwego osądu przez ławę przysięgłych⁹⁰, do stowarzyszania się i przedstawiania swych petycji do króla⁹¹ czy wreszcie prawo do posiadania własnej reprezentacji, mającej uprawnienia prawodawcze⁹².

Po tak dokonanym wyliczeniu praw nastąpiło wskazanie konkretnych przykładów ich naruszenia przez Koronę, między innymi poprzez ustawy nakładające podatki, rozszerzające kompetencje sądów admirałskich kosztem sądów z udziałem ławy przysięgłych, umożliwiające przenoszenie postępowania sądowego poza właściwy miejscowo okręg sądowy (tzw. *Murder Act*), *Inolerable Acts*, ustawy wprowadzające religię rzymskokatolicką jako obowiązującą w prowincji Quebec czy utrzymywanie armii w czasie pokoju bez zgody legislatur stanowych.

Konkludując Deklarację, jej autorzy zapowiedzieli następujące dalsze kroki w kierunku pokojowego zażegnania sporu: zawiązanie umowy o nieimportowaniu, niekonsumowaniu i nieeksportowaniu towarów brytyjskich, przygotowanie wystąpienia do mieszkańców Wielkiej Brytanii oraz do mieszkańców Quebecu, wystąpienie do króla angielskiego z petycją zgodną z postanowieniami Deklaracji.

Treść petycji do króla przeforsowali lojaliści w obawie przed reakcją Londynu na treść Deklaracji. Stąd też bardzo wyraźnie zostało w niej podkreślone, że przedłożone żądania nie mają na celu godzenia w prerogatywy królewskie.

Natomiast w celu wspólnej obrony kolonii przed restrykcjami gospodarczymi nałożonymi przez metropolię Kongres wydał 18 października 1774 r. Artykuły Stowarzyszenia (*Articles of Association*)⁹³, w których zadeklarowano nieimportowanie i niekonsumowanie towarów pochodzących

⁸⁸ *Ibidem*, rez. 2, 3, 6, 7.

⁸⁹ *Ibidem*, rez. 1.

⁹⁰ *Ibidem*, rez. 5.

⁹¹ *Ibidem*, rez. 8.

⁹² *Ibidem*, rez. 4.

⁹³ *Articles of Association*, http://avalon.law.yale.edu/18th_century/contcong_10-20-74.asp.

z Anglii bądź jej terytoriów zależnych oraz nieeksportowanie do Anglii towarów amerykańskich, co stanowić miało najszybszą, najbardziej efektywną i najbardziej pokojową reakcję na brytyjskie naruszenia praw Amerykanów⁹⁴. Nowością w stosunku do wcześniejszych umów o nieimportowaniu towarów brytyjskich było powołanie w Artykułach sieci komitetów bojkotowych⁹⁵, nadzorujących bojkot towarów pochodzących z metropolii. Ustalono, że organizacja komitetów powinna być dla każdej kolonii obowiązkowa, a wyłamanie ze wspólnego frontu miało być sankcjonowane wspólnym bojkotem takiej kolonii przez pozostałe⁹⁶.

Warto w tym miejscu dodać, że sieć komitetów bojkotowych oparta została o istniejące lub powstające już komitety korespondencyjne (*committees of correspondence*), czyli kolonialne gabinety cieni, powstałe na wzór bostońskiego komitetu Samuela Adamsa. Komitety te przerodziły się w późniejszym okresie w strukturę organizacyjną i łącznościową ruchu niepodległościowego.

Kongres wezwał kolonie do tworzenia milicji obywatelskich oraz wyznaczył dzień 10 maja 1775 r. jako termin kolejnego zebrania przedstawicieli kolonii na wypadek nieuzyskania ze strony metropolii akceptowanej odpowiedzi na petycję. Zakończenie obrad nastąpiło 26 października 1774 r.

Pomimo że dorobek Pierwszego Kongresu Kontynentalnego był dość skromny, to samo spotkanie przedstawicieli aż dwunastu kolonii, którzy pomimo istniejących pomiędzy nimi wielu, często fundamentalnych, rozbieżności interesów, zdolali osiągnąć konsensus, było bardzo doniosłym wydarzeniem historycznym. Kongres ten był bowiem krokiem miłym w kierunku utworzenia tożsamości kolonistów jako narodu amerykańskiego.

Brytyjczycy, pomimo pewnych wahań ze strony premiera lorda Northa, który zalecał politykę koncyliacyjną, postanowili bardzo zdecydowanie zareagować na dochodzące z kolonii wieści. Zarówno król Jerzy III, jak i Parlament, odrzucili wszelkie propozycje kompromisu z koloniami oraz oczekiwali jedynie ich pełnego i bezwarunkowego podporządkowania się zarządzeniom metropolii.

⁹⁴ *Ibidem*, Preambuła.

⁹⁵ *Ibidem*, sek. 11 i 12.

⁹⁶ *Ibidem*, sek. 14.

W konsekwencji w marcu 1775 r. Parlament uchwalił ustawy łącznie określane mianem *Restraining Acts*: pierwszą, ograniczającą handel z koloniami (*Trade Act*)⁹⁷ oraz drugą, zakazującą rybakom amerykańskim wszelkich połowów (*New England Trade And Fisheries Act*)⁹⁸. Kiedy po kilku miesiącach okazało się, że siły probrytyjskie, zwłaszcza w koloniach środkowych i południowych, są zbyt słabe, by złamać wspólny front trzynastu kolonii, wtedy restrykcje rozciągnięto na rybaków ze wszystkich kolonii.

Zarządzenia dotyczące ograniczeń w rybołówstwie były kolejnym ciężkim ciosem zadany kolonom. W praktyce jednak ich jedynym efektem było dalsze zacieśnienie więzów na kontynencie amerykańskim. Kiedy nowo mianowany gubernator Massachusetts – gen. Thomas Gage – usiłował rozpocząć wykonanie tajnych rozkazów zdławienia rebelii w koloniach, poczynając od zniszczenia magazynu milicji w okolicy miejscowości Concord, 19 kwietnia 1775 r. doszło do starcia zbrojnego kolonistów z wojskami brytyjskimi pod Lexington. Brytyjczycy zostali rozgromieni (śmierć poniosło dwustu pięćdziesięciu Brytyjczyków oraz dziewięćdziesięciu trzech Amerykanów), co wywołało entuzjazm w koloniach i wzburzenie w metropolii. To, w istocie niewielkie, starcie rozpoczęło wojnę między Wielką Brytanią a jej koloniami⁹⁹.

Niedługo później, 10 maja 1775 r., w Filadelfii rozpoczął zgodnie z planem obrady Drugi Kongres Kontynentalny (*Second Continental Congress*), który trwał aż do 1781 r. Jak pisze G. Bancroft, Kongres nie był ani rządem, ani legislatywą, nie istniał żaden obszar, na którym mógłby on wdrażać swoje postanowienia, ani żaden żołnierz i urzędnik, który miałby tego dokonać w imieniu Kongresu¹⁰⁰. Jednakże z uwagi na rozwój sytuacji *gremium* to stało się *de facto* rządem czasu wojny. Kongres przystąpił przede wszystkim do organizowania wspólnej armii kontynentalnej, której dowództwo powierzył George'owi Washingtonowi. Ponadto zaczęto podejmować działania również w takich zakresach, jak zawieranie trakta-

⁹⁷ *Trade Act*, 15 Geo. 3 c. 18, *The Statutes at Large from the Magna Charta, to the End of the Eleventh Parliament of Great Britain, Anno 1761 Continued*, t. 31, red. D. Pickering, Cambridge 1775, s. 37–43.

⁹⁸ *New England Trade And Fisheries Act*, 15 Geo. 3 c. 10, *The Statutes at Large from the Magna Charta, to the End of the Eleventh Parliament of Great Britain, Anno 1761 Continued*, t. 31, red. D. Pickering, Cambridge 1775, s. 4–11.

⁹⁹ G. Górski, *Historia*, s. 164.

¹⁰⁰ G. Bancroft, *op.cit.*, s. 353–354.

tów, zaciąganie pożyczek w Europie czy emitowanie papierowego pieniądza. Nie miał on jednak w żadnym razie możliwości nakładania podatków, toteż musiał polegać na funduszach, zapasach i oddziałach wysyłanych przez kolonie. Podkreślić należy, że legitymacja Kongresu do podejmowania jakichkolwiek działań opierała się na powszechnej jego akceptacji, wyrażanej przez ludność kolonii za pośrednictwem kolonialnych zgromadzeń prawodawczych bądź zwoływanych ad hoc konwencji. O ile dzisiaj można wskazać wiele niedoskonałości tego rozwiązania, to niemniej jednak był to już znaczący krok w kierunku wskazania właściwego suwerena władzy na kontynencie amerykańskim – ludu.

W pierwszej fazie obrad zgromadzeni na Kongresie delegaci nie byli ani jednomyślni, ani zdecydowani co do strategii dalszego działania. Stąd też prawie jednocześnie Kongres wydał zarówno Deklarację powodów i konieczności sięgnięcia po broń (*Declaration of Causes and Necessity of Taking Up Arms*)¹⁰¹ z 6 lipca 1775 r., uzasadniającą fakt przejścia przez kolonistów od apeli do króla do działań zbrojnych, jak również Petycję gałązki oliwnej (*Olive Branch Petition*)¹⁰² z 8 lipca 1775 r., zapewniającą króla o wierności jego amerykańskich poddanych upominających się o zapobiegnięcie przez niego rozlewowi krwi.

W Deklaracji ponownie wymienione zostały wszystkie zastrzeżenia kolonistów do wydawanych przez Parlament aktów, a także uwypuklone zostały ich jedenastoletnie starania o pokojowe rozwiązanie sporów. Wskazano, że nawet pomimo takich koncyliacyjnych intencji metropolia zdecydowała się wystać wojsko celem wyegzekwowania niegodziwych ustaw. Wobec takiego stanu rzeczy, w którym koloniści zmuszeni zostali do sięgnięcia po broń, zadeklarowali oni stanowczo, że użyją wszelkich swoich sił i środków w celu zachowania swojej wolności. W Deklaracji znalazło się jednak również dobitne stwierdzenie: *Our cause is just. Our union is perfect. Our internal resources are great* („Nasza sprawa jest słuszna. Nasza unia jest idealna. Nasze zasoby wewnętrzne są olbrzymie”), jak i zapewnienie, że koloniści sami z siebie nie wysuwają jeszcze postulatu zerwania z metropolią i ogłoszenia niepodległości, a jedynie bronią swoich praw.

¹⁰¹ *Declaration of Causes and Necessity of Taking Up Arms*, http://avalon.law.yale.edu/18th_century/arms.asp.

¹⁰² *Olive Branch Petition*, http://ahp.gatech.edu/olive_branch_1775.html.

Królewska odmowa przyjęcia Petycji dokonana w Proklamacji o buncie (*A Proclamation for Suppressing Rebellion and Sedition* lub *Proclamation of Rebellion*)¹⁰³ z 23 sierpnia 1775 r., oficjalnie stwierdziła zaistnienie w koloniach „otwartego i zadeklarowanego buntu” („*open and avowed rebellion*”) i nakazała użycie wszelkich sił i środków celem przeciwstawienia się mu i stłumienia go.

Nieprzejednane stanowisko Brytyjczyków, prowadzone przez nich działania militarne, a także nastroje społeczne zaostrzone m.in. w wyniku publikacji przez Thomasa Paine’a broszury pt. „Zdrowy rozsądek” („*Common Sense*”)¹⁰⁴, doprowadziły stopniowo do przewagi stronnictwa niepodległościowego w Kongresie. Wyrażało się to m.in. w powołaniu na początku 1781 r. kolejnych wspólnych urzędów – Departamentu Spraw Zagranicznych (*Foreign Affairs Department*) z sekretarzem na czele, Urzędu do spraw Wojny (*Board of War and Ordnance*) czy Urzędu do spraw Poczty (*Post Office Department*), a także podjęciu starań o nawiązanie kontaktów dyplomatycznych (przede wszystkim z wrogami Wielkiej Brytanii: Francją i Hiszpanią, jak również z Holandią, Prusami i Rosją)¹⁰⁵.

1.2.2 Deklaracja Niepodległości

W wyniku zaproponowanej 7 czerwca 1776 r. rezolucji Richarda Henry’ego Lee z Wirginii (*Lee’s Resolution*)¹⁰⁶ powstał w Kongresie tzw. Komitet Pięciu (*Committee of Five*), który miał przygotować proklamację o niepodległości kolonii. W jego skład weszli: Thomas Jefferson, John Adams, Robert Livingston, Robert Sherman i Benjamin Franklin. Przygotowali oni stosunkowo szybko projekt aktu w oparciu o propozycję przedstawioną przez Jeffersona. Jednocześnie czas ten został przez zwolenników niepodległości wykorzystany na doprowadzenie do zdobycia przez delegatów z bardziej sceptycznych stanów autoryzacji na głosowanie za proklamacją. 2 lipca 1776 r. rezolucja Lee została przyjęta, a przygotowany przez Komitet Pięciu projekt został 4 lipca 1776 r. uchwalony większością

¹⁰³ *A Proclamation for Suppressing Rebellion and Sedition*, http://ahp.gatech.edu/proclamation_bp_1775.html.

¹⁰⁴ T. Paine, *Common Sense*, <http://www.gutenberg.org/files/147/147-h/147-h.htm>.

¹⁰⁵ G. Górski, *Historia*, s. 164.

¹⁰⁶ *Lee’s Resolution*, http://avalon.law.yale.edu/18th_century/lee.asp.

dziewięciu kolonii¹⁰⁷ jako Deklaracja niepodległości (*Declaration of Independence*)¹⁰⁸. Dokument ten dał w sensie prawnym początek faktycznej politycznej emancypacji trzynastu kolonii położonych na wschodnim wybrzeżu Ameryki Północnej od angielskiej metropolii. Co jednak istotniejsze, jak wskazują D.J. Elazar i J. Kincaid, Deklaracja była umową, która przekształciła rozproszonych kolonistów w zorganizowany lud amerykański¹⁰⁹.

Wstęp do Deklaracji wyraża przekonanie jej autorów, że w przypadku, gdy określona grupa ludzi decyduje się na zerwanie wiążących ją do tej pory więzów i zależności politycznych, a konsekwentnie na uzyskanie pozycji równorzędnej w stosunku do innych ludów, poprzez ogłoszenie niepodległości, to z szacunku dla ludzkości winna jest jej wyjaśnienie przyczyn uzasadniających taką separację¹¹⁰. Na uwagę zasługuje tu zaakcentowanie odrębności dwóch ludów, amerykańskiego i angielskiego, które już nie mogą znowu stać się jednym, co jeszcze bardziej uzasadnia konieczność ich formalnej rozłąki. Zamysł autorów Deklaracji sięgał w tym zakresie jeszcze dużo dalej, tworząc podstawy do przyszłej strategii niepodległych państw. Wyodrębnienie dwóch ludów i zaakcentowanie ich niepodległości przekształcało toczący się już konflikt z wojny domowej wewnątrz monarchii brytyjskiej w konflikt międzynarodowy. Takie postawienie sprawy ułatwiło Amerykanom starania o uzyskanie pomocy wojskowej z zewnątrz, a konsekwentnie również obronę niepodległości.

Po wstępie następuje określenie ludu, w imieniu którego wydawana jest Deklaracja, oraz podstawowych wyznawanych przez niego wartości, w tym ogólnej filozofii politycznej. W filozofii tej podkreślone zostało przywiązanie do praw naturalnych, których naruszenie uzasadnia dokonanie zmiany rządu¹¹¹.

Dwie pierwsze części Deklaracji – wstęp i preambuła – sformułowane zostały na tyle uniwersalnie, że mogą z powodzeniem być wykorzystywane w analogicznych sytuacjach dziejowych bez względu na szerokość

¹⁰⁷ Nowy Jork wstrzymał się od głosu z uwagi na brak zgody zgromadzenia na głosowanie za przyjęciem Deklaracji (zgoda ta została wyrażona tydzień później).

¹⁰⁸ *Declaration of Independence*, http://avalon.law.yale.edu/18th_century/declare.asp.

¹⁰⁹ D.J. Elazar, J. Kincaid, *The Declaration of Independence – The Founding Covenant of the American People, Workshop on Covenant and Politics of the Center for the Study of Federalism*, Temple University, Filadelfia 1980, s. 1.

¹¹⁰ *Declaration of Independence*, Wstęp.

¹¹¹ *Ibidem*, Preambuła.

geograficzną, na której mają miejsce. Dopiero kolejny fragment zawiera wyraźne odwołanie do konfliktu amerykańsko – angielskiego poprzez oskarżenie króla Jerzego III o odpowiedzialność za dwadzieścia osiem sytuacji, w których nastąpiły, według Kongresu, powtarzające się nieprawości i uzurpacje, które miały wyraźnie na celu utrwalenie absolutnej tyranii ze strony władz brytyjskich.

Konkludując Deklarację, jej autorzy uznali za udowodnione istnienie okoliczności uzasadniających zmianę rządu i zadeklarowali niepodległość trzynastu państw amerykańskich, będących dotychczas koloniami brytyjskimi. Państwa te zjednoczyły się w celu wspólnego proklamowania niepodległości, jednakże była to niepodległość każdego z nich z osobna, a nie wspólna niepodległość. Na takie rozumienie przez autorów Deklaracji jej znaczenia wskazuje m.in. fakt zapisania słowa „zjednoczone” z małej, a „Państw” z wielkiej litery zarówno w tytule, jak i w konkluzji Deklaracji.

Deklaracja proklamowała ostateczne zerwanie związku kolonii z Wielką Brytanią. Zawarta w niej uniwersalna argumentacja na rzecz wystąpienia przeciwko podporządkowaniu miała już wkrótce okazać się powszechnie stosowanym uzasadnieniem dla tworzenia nowych państw¹¹². Jak bowiem zauważa P. Zaremba: „te teoretyczne stwierdzenia były nie tylko wyzwaniem rzuconym Anglii. Było to równocześnie wyzwanie rzucone ustalonemu porządkowi na całym świecie, groźbą gniewu ludu pod adresem wszystkich rządów obecnych i przyszłych. To właśnie należy uznać za fundamentalne znaczenie symboliczne i ideowe amerykańskiej Deklaracji Niepodległości, które nie przebrzmiało do dnia dzisiejszego”¹¹³.

Jak wskazuje za Th. Jeffersonem D. Lutz, Deklaracja niepodległości była dokumentem, który bynajmniej nie powstał w próżni, zaś zawarta w niej argumentacja nie była li tylko i wyłącznie twórczą kreacją jej autorów czy odtwórczą kopią myśli Arystotelesa, Platona czy Locke’a¹¹⁴. Deklaracja streściła bowiem te wszystkie problemy, które były bliskie stanowi ducha Amerykanów w tamtym momencie dziejowym. Swoją treść czerpała z tego wszystkiego, czym żyli on na co dzień: z gazet, dokumentów i broszur politycznych, a nawet z przyjętych niedługo wcześniej konstytu-

¹¹² D. Lutz, *The Origins of American Constitutionalism*, Baton Rouge 1988, s. 121.

¹¹³ P. Zaremba, *op. cit.*, s. 55.

¹¹⁴ D. Lutz, *The Origins*, s. 113–114.

cyjnych dokumentów stanowych¹¹⁵. Twórcy Deklaracji działali jako reprezentanci kształtującego się narodu, co dobitnie podkreśla ostatni paragraf dokumentu, określający jego sygnatariuszy jako „reprezentantów zjednoczonych państw Ameryki (...) [działających – dop. wł. – J.G.-S.] w imieniu i z mocy ludności kolonii”.

Zauważyć należy jednak, że Deklaracja odwoływała się do koncepcji jednego, zjednoczonego narodu, ale z drugiej strony podkreślała istnienie trzynastu odrębnych państw i narodów, z którymi przecież nierzadko Amerykanie utożsamiali się w stopniu o wiele wyższym, a na pewno bardziej instynktownie, aniżeli z tym pierwszym. W tym sensie Deklaracja stanowi pośrednio pierwsze stwierdzenie podwójnego obywatelstwa Amerykanów, jak również odzwierciedla podstawowy aspekt przyszłego amerykańskiego ustroju konstytucyjnego – równoległe istnienie dwóch ośrodków władzy, czyli federalizm¹¹⁶. Co jednak ważne, tych trzynaście odrębnych państw występowało jako zgodna i jednomyślna jedność¹¹⁷. W tym momencie dziejowym doszukiwać można się również początków fenomenu amerykańskiego narodu politycznego, który choć nie zawsze połączony wspólnotą pochodzenia, religii czy przekonań, jednoczy się wokół wartości takich jak wolność i niepodległość. Dzięki tym wszystkim aspektom Deklaracja została powszechnie uznana, a data jej przyjęcia jest najważniejszym świętem narodowym Amerykanów.

W konsekwencji proklamacji Deklaracji powstało formalnie trzynaście nowych, niepodległych państw, które w języku polskim nazywane są stanami. Podmioty te, poza obroną dopiero co ogłoszonej niepodległości, musiały uporać się z przynajmniej trzema poważnymi problemami. Po pierwsze, należało na nowo ułożyć w każdym z nich ustrój wewnętrzny. Miało to też prowadzić do faktycznego uwolnienia się od powiązań poszczególnych byłych kolonii – państw z metropolią. Po drugie, konieczne stało się nowe uregulowanie zasad współpracy pomiędzy trzynastoma niepodległymi już państwami. Po trzecie, należało uzyskać dla nowych państw międzynarodowe uznanie ich niepodległości od Korony Brytyjskiej.

¹¹⁵ D. Lutz, *The Declaration of Independence 1776. Commentary w: Roots of the Republic. American Founding Documents Interpreted*, red. S.L. Schechter, Madison 1990, s. 138–139.

¹¹⁶ D. Lutz, *The Origins*, s. 116.

¹¹⁷ *The unanimous Declaration of the thirteen united States of America. The Declaration of Independence 1776 w: Roots of the Republic*, s. 146.

1.3 Wczesny konstytucjonalizm niepodległych państw amerykańskich (stanów)

Utworzenie nowej władzy rozumiane było we wszystkich stanach jako zawarcie umów społecznych, pojmowanych przede wszystkim zgodnie z doktryną purytańską wywodzącą się z tradycji biblijnej, a dopiero później w odniesieniu do ujęcia Locke’a¹¹⁸. Pierwszą z zawieranych umów była umowa pomiędzy obywatelami, tworząca społeczeństwo, definiująca jego podstawowe cele i wartości. Druga umowa zawierana była pomiędzy obywatelami a rządem i tworzyła mechanizmy podejmowania decyzji istotnych dla społeczeństwa. Zawarcie nowych umów społecznych było jednocześnie zerwaniem dotychczasowych więzi z monarchią brytyjską wobec nieposzanowania przez nią podmiotowości i praw kolonistów. Powyższe przesłanki ujmowane były we wstępach, które uzasadniały uchwalenie następujących po nich konstytucji stanowych.

Kształtowanie nowych ustrojów wewnętrznych było procesem stosunkowo dynamicznym. Jeszcze przed uchwaleniem Deklaracji Niepodległości tymczasowe konstytucje przyjęto w New Hampshire i Południowej Karolinie (ostatecznie odpowiednio w 1784 i 1778 r.), zaś jako pierwsze swoje nowe całościowe regulacje przyjęły Wirginia i New Jersey. W 1776 i 1777 r. wszystkie stany miały już swoje konstytucje. Wyjątkiem było jedynie Massachusetts, które dołączyło do tego grona w 1780 r. (zaznaczyć należy jednak, że konstytucja Massachusetts obowiązuje do dzisiaj, co czyni ją najstarszą konstytucją na świecie). Connecticut i Rhode Island utrzymały obowiązywanie kart królewskich, bowiem na ich mocy otrzymały w swoim czasie bardzo korzystne rozwiązania¹¹⁹. Konstytucje stanowe w przeważającej mierze uchwalone zostały przez dotychczasowe zgromadzenia reprezentacyjne, natomiast mieszkańcy New Hampshire i Massachusetts doprowadzili do zwołania w tym celu specjalnych konwencji konstytucyjnych.

Poczesne miejsce w historii przypadło wśród tych dokumentów konstytucji Wirginii jako swego rodzaju dokumentowi wzorcowemu¹²⁰.

¹¹⁸ K. Maćkowska, *Normatywny wymiar amerykańskich wczesnych konstytucji stanowych*, Lublin 2008, s. 39.

¹¹⁹ G. Górski, *Historia*, s. 165.

¹²⁰ *Constitution of Virginia z dnia 29 czerwca 1776 r.*, <http://www.nhinet.org/ccs/docs/va-1776.htm>.

Uchwalona została ona jeszcze w czerwcu 1776 r. i posiadała rozbudowaną część poświęconą prawom i wolnościom obywatelskim – Deklarację praw autorstwa George’a Masona. Karta wirginijska stanowiła zatem dodatkowe źródło inspiracji dla twórców Deklaracji niepodległości. Jej uchwalenie było jednocześnie przejawem kontynuacji tradycji angielskiego *common law*, gdzie akty o charakterze ustrojowym wymieniały katalogi praw i wolności obywatelskich (*Magna Carta* z 1215 r., *Habeas Corpus Act* z 1679 r.), a jednocześnie odzwierciedlała zawarcie pierwszej z wyżej wspomnianych umów społecznych. Za przykładem Wirginii poszły stany, w których większość stanowili zwolennicy demokratyzacji rozwiązań politycznych. Natomiast w stanach, gdzie większość nadal stanowili konserwatyści (przede wszystkim w stanach południowych i środkowych), deklaracji takich albo w ogóle nie przyjmowano, albo przyjmowano je, ale w znacznie bardziej ograniczonym niż w Wirginii zakresie.

Większość konstytucji zawierała jednak kartę praw zabezpieczającą prawo petycji, prawo do wolności słowa, prawo do bycia sądzonym przez ławę przysięgłych czy prawo do odmowy składania zeznań przeciwko samemu sobie¹²¹. Istotnym aspektem przyjętych dokumentów były również przepisy mające na celu ochronę ich fundamentalnego charakteru poprzez wykluczenie ich rewizji w zwykłym trybie legislacyjnym.

Wskazać należy również, że to z konstytucjami stanowymi wiązać należy szczególne przywiązanie Amerykanów do pozytywnego, pisanego ujęcia praw naturalnych. Potrzeba zabezpieczenia praw niezbywalnych wynikała z niedawnego doświadczenia ich naruszenia przez króla angielskiego. Elementu tego zabrakło później w samym tekście Konstytucji federalnej z 1787 r., co miało konsekwencje w przebiegu jej procesu ratyfikacyjnego¹²². Ten istotny deficyt został uzupełniony poprzez ratyfikację w 1791 r. dziesięciu pierwszych poprawek do Konstytucji, co zostanie omówione poniżej.

W kwestii tworzonej instytucji konstytucje poszczególnych stanów zasadniczo się od siebie nie różniły. Z jednej strony stanowiły podsumowanie doświadczeń ustrojowych ery kolonialnej, a z drugiej wprowadzały nowoczesne rozwiązania, których podstawowym wyróżnikiem było przyjęcie zasady, która stała się fundamentem amerykańskiego ustroju państwowego: rząd ma być reprezentatywny, zdefiniowany w pisanych kon-

stytucjach, na mocy których naród sprawujący władzę zwierzchnią przekazuje ograniczoną władzę rządowi¹²³.

Sama koncepcja nowego ustroju instytucji stanowych nie była jeszcze ostatecznie ukształtowana, ale przyświecała jej naczelną idea rozdzielenia władzy na trzy odrębne ośrodki. Mianowanego gubernatora i radę zastępowali gubernator i senatorowie wybierani. W większości stanów gubernator pochodził z wyboru dokonanego w łącznym głosowaniu przez obie izby zgromadzeń prawodawczych.

Na ogólnym tle wczesnych konstytucji stanowych wyróżniła się konstytucja Pensylwanii¹²⁴ z 1776 r., która odbiła się nawet międzynarodowym echem. Została ona stworzona przez bardzo radykalnie nastawionych autorów, którzy odstąpili od powszechnie przyjmowanych kompromisów. W konstytucji tej podkreślona została zasada suwerenności narodu. W systemie władzy przewidziano jednoizbową legislaturę¹²⁵, wybieraną corocznie¹²⁶ przez wszystkich dorosłych mężczyzn zamieszkujących stan w ciągu roku poprzedzającego dzień wyborów i płacących w tym czasie podatki (a także przez ich niepłacących podatków dorosłych synów)¹²⁷. Władzę wykonawczą wykonywał prezydent i rada¹²⁸, której członkowie wybierani byli na powyższych zasadach raz na trzy lata¹²⁹. Co ciekawe, konstytucja przewidywała konieczność drukowania projektów ustaw celem podania ich najpierw do publicznej wiadomości i umożliwienia mieszkańcom wyrażenia opinii w ich przedmiocie. Dopiero po tej wstępnej fazie konsultacji społecznych następowało formalne ostateczne czytanie w legislaturze¹³⁰. Na konstytucji Pensylwanii bardzo dosłownie wzorowali się autorzy konstytucji Vermontu z 1777 r., a także Jakobini w konstytucji francuskiej z roku 1793¹³¹.

¹²³ G.B. Tindall, D.E. Shi, *op.cit.*, s. 234.

¹²⁴ *Constitution of Pennsylvania* z 28 września 1776 r., http://avalon.law.yale.edu/18th_century/pa08.asp.

¹²⁵ *Ibidem*, sek. 2.

¹²⁶ *Ibidem*, sek. 9.

¹²⁷ *Ibidem*, sek. 6.

¹²⁸ *Ibidem*, sek. 3.

¹²⁹ *Ibidem*, sek. 19.

¹³⁰ *Ibidem*, sek. 15.

¹³¹ H. Dippel, *Popular Sovereignty and the Separation of Powers in American and French Revolutionary Constitutionalism w: European and American Constitutionalism in the Eighteenth Century*, red. M. Rozbicki, Wiedeń 1990, s. 25–27.

¹²¹ G.B. Tindall, D.E. Shi, *op.cit.*, s. 234–234.

¹²² K. Maćkowska, *op.cit.*, s. 108.

Jednocześnie na tle dotychczasowych doświadczeń z metropolią oraz kolonialnej tradycji wspólnoty politycznej funkcjonującej na podstawie umowy społecznej, realizowanej na co dzień poprzez legislatury, dominował pogląd o konieczności instytucjonalnego zagwarantowania przewagi ciałom będącym reprezentacjami narodowymi w poszczególnych stanach. Chodziło o prawne zagwarantowanie możliwości oddziaływania na władzę wykonawczą, w której widziano podstawowe potencjalne zagrożenie dla poszanowania praw jednostkowych obywateli poszczególnych stanów. Podejście to doprowadziło jednak w konsekwencji do zachwiania równowagi pomiędzy trzema częściami rządu i do swoistej tyranii legislatury. To doświadczenie konstytucjonalizmów stanowych wzięli pod uwagę twórcy Konstytucji federalnej z 1787 r., którzy zaakcentowali konieczność zachowania równowagi władz i ochrony narodu przed zbyt dużą dominacją którejkolwiek z nich¹³².

Podsumowując, uznać można za K. Maćkowską, że „znaczenie pierwszych konstytucji stanowych w rozwoju amerykańskiego konstytucjonalizmu wyraża się w dwojaki sposób. Po pierwsze, instytucje uregulowane w tych dokumentach nie stanowiły niczego całkowicie nowego dla porządku ustrojowego byłych kolonii, lecz były efektem akceptacji bądź krytyki mechanizmów funkcjonujących w okresie przedniepodległościowym. Z drugiej strony, konstytucje stanowe okazały się niezbędnym instrumentem eksperymentowania przed wprowadzeniem konstytucji federalnej, przy której opracowywaniu można było sięgnąć do teorii i praktyki konstytucyjnej lat 1776–1780¹³³. Jak pisze D. Lutz, ostatnie dekady XVIII wieku były czasem niespotykanego do tej pory i w takiej skali zjawiska przeprowadzania politycznych eksperymentów i wprowadzania innowacji¹³⁴. Nie można zatem nie docenić znaczenia konstytucji stanowych dla rozwoju konstytucjonalizmu amerykańskiego. Konstytucje stanowe stały się nierozdzielną częścią amerykańskiego ustroju politycznego. Wraz z Deklaracją niepodległości oraz później przyjętymi Artykułami konfederacji i Konstytucją stworzyły one trwałe i elastyczny system polityczny, poprawnie działający zarówno na szczeblu międzystanowym, jak i stanowym.

¹³² K. Maćkowska, *op.cit.*, s. 15.

¹³³ K. Maćkowska, *op.cit.*, s. 169.

¹³⁴ D. Lutz, *The Origins*, s. 97.

1.4 Współpraca niepodległych państw amerykańskich. Artykuły konfederacji

Wyzwanie drugie, w postaci konieczności przyjęcia zasad regulujących współpracę nowo powstałych niepodległych państw okazało się poważniejsze aniżeli to pierwsze. Dopóki bowiem trwała wojna, współpraca stanów była zarówno oczywista, jak i konieczna, niewiadomy natomiast był jej kształt w czasie pokoju.

Kongres podjął debatę na temat zasad współpracy już 12 lipca 1776 r., zaś 15 listopada 1777 r. uchwalone zostały Artykuły konfederacji i wieczystej unii (*Articles of Confederation and Perpetual Union*)¹³⁵. Artykuły konfederacji weszły w życie 1 marca 1781 r., po ich ratyfikacji przez wszystkie stany. W ten sposób, w niespełna pięć lat od ogłoszenia Deklaracji niepodległości, 4 lipca 1776 r., zakończył się proces budowania podmiotu będącego konfederacją dotychczasowych kolonii brytyjskich. Formalnie zaistniało nowe państwo – Stany Zjednoczone Ameryki (*The United States of America*).

W kwestii uznania międzynarodowego Stanów Zjednoczonych wskazać należy, że po raz pierwszy nastąpiło ono w amerykańsko-francuskim traktacie o przyjaźni (*Treaty of Alliance*)¹³⁶ z 6 lutego 1778 r. Holandia uznała Stany Zjednoczone w roku 1782, a Hiszpania w roku 1783.

Korona uznała niepodległość Stanów w mowie tronowej króla Jerzego III 5 grudnia 1782 r., której konsekwencją było zawarcie przez Wielką Brytanię i Stany Zjednoczone Ameryki traktatu paryskiego 3 września 1783 r., formalnie kończącego wojnę o niepodległość.

Procedury ratyfikacyjne Artykułów konfederacji trwały ponad trzy lata, a więc stosunkowo długo. Wynikało to głównie z oporu stanu Maryland, powodowanego nie samymi wątpliwościami dotyczącymi Artykułów, ale z pretensjami do terytoriów zachodnich. Ostatecznie to decyzja tego stanu zakończyła stanową fazę zatwierdzania Artykułów. Dzień później Kongres, już pod nazwą Kongresu Konfederacji i Wieczystej Unii, ostatecznie zatwierdził ten pierwszy dokument konstytucyjny Stanów Zjednoczonych Ameryki.

¹³⁵ *Articles of Confederation and Perpetual Union*, http://avalon.law.yale.edu/18th_century/artconf.asp.

¹³⁶ *Treaty of Alliance*, http://avalon.law.yale.edu/18th_century/fr1788-2.asp.

Artykuły konfederacji przesądzały, że powstająca konfederacja będzie strukturą o ustroju republikańskim i ten charakter unii stał się elementem nieodwracalnym. Artykuły są również pierwszym¹³⁷ oficjalnym dokumentem, w którym użyte zostało sformułowanie „Stany Zjednoczone Ameryki” będące zbiorczym określeniem trzynastu członków konfederacji¹³⁸. Za W. Boruckim podkreślić należy, że powstała na mocy Artykułów struktura była związkiem państw, a nie państwem związkowym¹³⁹.

Każdy ze stanów zachował niepodległość i suwerenność we wszystkich sprawach, a jedynie wyraźnie określone w Artykułach sprawy powierzone zostały konfederacji, czyli Stanom Zjednoczonym w Kongresie („*the United States in Congress assembled*”)¹⁴⁰. Artykuły określały związek niepodległych państw jako „ligę przyjaźni”, której celem istnienia miało być współdziałanie w celach obronnych¹⁴¹. Sprawami powierzonymi przez stany było: utrzymywanie stosunków dyplomatycznych w imieniu konfederacji, w tym rozstrzyganie o wojnie i pokoju oraz zawieranie związa-nych z tym porozumień i traktatów, z zastrzeżeniem, że układy takie nie mogą godzić w interesy poszczególnych stanów¹⁴². Choć zatem formalnie stany zachowywały niepodległość, to w zakresie utrzymywania relacji zagranicznych godziły się na cesję swych uprawnień na rzecz organów konfederacji. Na mocy tego postanowienia zawarty został w 1783 r. traktat paryski.

Kongres miał mieć również szereg uprawnień związanych z utrzymywaniem wspólnej armii i floty, a dokładniej z ustalaniem poziomu wojsk utrzymywanych przez poszczególne stany dla celów wspólnej obrony¹⁴³ oraz finansowaniem wspólnych przedsięwzięć Stanów Zjednoczonych. Jednak budżet konfederacji nie mógł pochodzić z podatków (gdyż prerogatyw w tym zakresie Kongres nie uzyskał), a jedynie z określonych wpłat dokonywanych przez stany¹⁴⁴, co stanowiło jedną w podstawowych przy-

¹³⁷ Za: D. Lutz, *The Origins*, s. 132.

¹³⁸ *Articles of Confederation and Perpetual Union*, art. I.

¹³⁹ W.C. Borucki, *Historia Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej wraz z przetłumaczoną Konstytucją i Deklaracją Niepodległości*, Detroit 1953, s. 141.

¹⁴⁰ *Articles of Confederation and Perpetual Union*, art. II.

¹⁴¹ *Ibidem*, art. III.

¹⁴² *Ibidem*, art. IX.

¹⁴³ *Ibidem*, art. VI.

¹⁴⁴ *Ibidem*, art. VIII.

czyn, dla których sprawne działanie tego organu było wysoce utrudnione, a momentami wręcz niemożliwe. Wreszcie Kongres stał się najwyższą instancją rozjemczą w sprawach konfliktowych pomiędzy stanami¹⁴⁵.

Każdy stan, bez względu na obszar, liczbę mieszkańców czy siłę ekonomiczną, posiadał w Kongresie jeden głos. Wielkość reprezentacji stanów mogła jednak wynosić od dwóch do siedmiu delegatów. Liczby te zostały zaproponowane po raz pierwszy przez Franklina w planie z Albany i były utrzymywane podczas wszystkich późniejszych kongresów kontynentalnych. Sposób kształtowania swoich delegacji stany miały ustalać samodzielnie, przy czym dominowała zasada jej doboru przez legislatury stanowe. Artykuły ograniczały długość sprawowania mandatu przez delegata do trzech rocznych kadencji w ciągu każdego sześcioletniego okresu¹⁴⁶ (również i ta zasada zaproponowana została wcześniej w planie z Albany).

Decyzje Kongresu dla swej skuteczności w najważniejszych sprawach wymagały większości kwalifikowanej dziewięciu głosów¹⁴⁷. To rozstrzygnięcie było istotnym zwycięstwem zwolenników pogłębiania związku stanów, bowiem udało im się zablokować propozycję podejmowania takich decyzji wyłącznie za jednomyślną zgodą stanów. Taki mechanizm zmuszał zatem do szukania dużej większości, ale z drugiej strony wykluczał możliwość stosowania stałej obstrukcji przez pojedyncze stany, a tym samym uniemożliwiał rozwój wąskich partykularyzmów. W mniej istotnych sprawach obowiązywała w Kongresie zwykła większość głosów.

Pomimo tego, że na poziomie stanowym przyjmowano istnienie odrębnej władzy wykonawczej i dwuizbowej legislatury, to Artykuły konfederacji nie przewidywały istnienia żadnych stałych władz wykonawczych unii. Odpowiednie funkcje w tym zakresie pełnić miały komitety wyłaniane przez Kongres. Rozwiązanie to miało być jedną z instytucjonalnych gwarancji tego, że konfederacja nie przekształci się, dzięki istnieniu stałych władz wykonawczych, w ściślejszy związek. Była to również kontynuacja rozwiązań stanowych na szczeblu ogólnonarodowym. Ponieważ praktyczne potrzeby wymagały innych rozwiązań, powołanych zostało kilka departamentów (m.in. Wojny, Spraw Zagranicznych czy Skarbu) w celu realizacji potrzeb rodzącej się unii. Władze wykonawcze nie zdołały jednak rozwinąć szerszej działalności.

¹⁴⁵ *Ibidem*, art. IX.

¹⁴⁶ *Ibidem*, art. V.

¹⁴⁷ *Ibidem*, art. IX.

Jednoizbowy Kongres formalnie był zatem jedyną instytucją wspólną konfederacji, choć dodać należy, że w praktyce ukształtowały się również dodatkowe ciała. Wobec faktu, że sesje Kongresu nie odbywały się permanentnie, w czasie gdy ten nie obradował, urządował tzw. Komitet Stanów (*Committee of States*), będący *sui generis* namiastką egzekutywy. Ciało to składało się z jednego przedstawiciela każdego stanu i mogło, na podstawie upoważnienia Kongresu, załatwiać określone sprawy bieżące konfederacji. Nie mogły to być jednak najważniejsze sprawy wchodzące w zakres kompetencji Kongresu, które dla swej ważności wymagały kwalifikowanej większości głosów¹⁴⁸.

Na uwagę zasługuje również artykuł IV gwarantujący osobom ciągłość praw obywatelskich na obszarze wszystkich stanów. Przepis ten wskazywał na zakres praw chronionych przez Stany Zjednoczone i stał się podstawą wyodrębnienia koncepcji obywatelstwa narodowego (*national citizenship*) w odróżnieniu od obywatelstwa stanowego (*state citizenship*), zaś podwójne obywatelstwo (*dual citizenship*) umożliwiło z czasem zafunkcjonowanie systemu federalnego¹⁴⁹.

Artykuły konfederacji były dokumentem innowacyjnym szczególnie w dwóch aspektach. Po pierwsze, w kwestii przepisu dotyczącego przyjmowania do unii nowych terytoriów. Nieczęsto zdarzało się bowiem w historii, aby rozwój terytorialny państwa następował w drodze przyłączenia nowych podmiotów, równie suwerennych co dotychczasowi członkowie unii¹⁵⁰. Tymczasem właśnie takie rozwiązanie wprowadził artykuł XI¹⁵¹. Po drugie, niespotykana była dotąd, poza konstytucjami stanowymi, praktyka wprowadzania do dokumentu przepisów określających sposób wnoszenia do niego poprawek. Artykuły zaś zakładały swoją niezmienną tylko o ile stosowne poprawki nie zostaną zaakceptowane jednomyślnie przez Kongres (co czyniło z tej kwestii najpoważniejszą materię, w której wypowiadało się to gremium), a następnie także przez legislaturę wszystkich stanów¹⁵².

¹⁴⁸ *Ibidem*, art. X.

¹⁴⁹ D. Lutz, *The Origins*, s. 133.

¹⁵⁰ Pozytywny przykład w tym zakresie stanowi istnienie i polityka Rzeczypospolitej Obojga Narodów.

¹⁵¹ *Articles of Confederation and Perpetual Union*, art. XI.

¹⁵² *Ibidem*, art. XIII.

Artykuły konfederacji mają swoje korzenie zarówno w planie unii z Albany, jak i w planie unii Galloway'a. W odniesieniu do tego ostatniego, często słowo w słowo powtarzają zaproponowane w nim rozwiązania. Jak twierdzi D. Lutz, to różnice pomiędzy wyżej wymienionymi projektami a ostateczną treścią Artykułów konfederacji uczyniły z nich dokument znacznie mniej efektywny niż przewidywały to wcześniejsze plany¹⁵³.

Podsumowując, uznać należy, że Kongres najwyraźniej okazał się władzą wystarczającą do przeprowadzenia nowo utworzonego związku przez wojnę z dawną metropolią (dysponującą jedną z najlepszych armii ówczesnego świata) oraz do położenia fundamentów pod przyszłość późniejszego państwa federalnego. Zabrakło mu jednak na pewno kompetencji do ustanawiania praw mających bezpośredni wpływ na obywateli, jak również instrumentów, poprzez które mógłby wdrażać swoje uchwały w życie czy realizować zadania w zakresie regulacji handlu pomiędzy stanami – kluczowej kwestii po ustaniu działań wojennych.

Przyczyn natomiast krytyki Artykułów konfederacji doszukiwać się należy przede wszystkim w przebiegu późniejszej debaty nad ratyfikacją Konstytucji federalnej z 1787 r. Wielość argumentów podnoszonych za jej ratyfikację i ostateczne zwycięstwo jej zwolenników doprowadziły do utrwalenia się wielu radykalnych poglądów, które o ile być może były konieczne w tamtych okolicznościach, to przejawskrawiały niedociągnięcia ustroju konfederacji. Dopiero piśmiennictwo ostatnich pięćdziesięciu lat zaczęło stopniowo porzucać jednoznaczne oskarżenia w kierunku Artykułów na rzecz bardziej wyważonych opinii¹⁵⁴.

Wydaje się również, że można uznać słuszność tezy J. Piechoty, który twierdzi, że: „przyjęcie Artykułów Konfederacji i ich faktyczne obowiązywanie, jak też wprowadzone rozwiązania, miały zasadnicze znaczenie dla procesu unifikacyjnego stanów północnoamerykańskich. Ewentualny brak przyjęcia pierwszej, wspólnej konstytucji Stanów Zjednoczonych przez wszystkie trzynaście stanów najprawdopodobniej spowodowałby niemożność utrwalenia powstającej unii (trwającej w zmodyfikowanej postaci do dnia dzisiejszego) i jej faktyczny rozpad”¹⁵⁵.

¹⁵³ D. Lutz, *Colonial*, s. 392.

¹⁵⁴ R.B. Bernstein, *The Federalist on Energetic Government 1787–1788*, [w:] *Roots of the Republic*, s. 340.

¹⁵⁵ J. Piechota, *op.cit.*, s. 3.

1.5 Podsumowanie

Pomimo tego, że w ogólnej perspektywie historycznej zmiany na kontynencie amerykańskim zaszły w stosunkowo krótkim czasie, to wydaje się jednak, iż nie można tego procesu postrzegać jako prostego i pozbawionego trudności. Jego ostateczne powodzenie można natomiast uznać za duży sukces na skalę światową. Oto udało się zbudować wspólnotę złożoną z bardzo zróżnicowanych grup społecznych, o często sprzecznych poglądach i interesach. Poza podziałami wynikającymi z narastającą heterogenicznością narodową bardzo silne były przywiązania religijne, nierzadko generujące tarcia czy to pomiędzy różnymi odłamami dominującego protestantyzmu, czy też z innymi religiami, przede wszystkim z katolicyzmem. Ponadto niejednolita polityka metropolii względem kolonii stawiała je dotychczas na pozycjach konkurencyjnych, a w niektórych aspektach nawet wrogich. Należy także pamiętać, że z uwagi na zróżnicowanie ustrojowe poszczególnych kolonii ich mieszkańcy przyzwyczajeni byli do różnego stopnia podległości względem Korony brytyjskiej i w konsekwencji mogli mieć inne oczekiwania zarówno względem aktów protestu przeciwko Koronie, a później względem kształtującej się współpracy niepodległych już stanów.

Niemniej jednak wspólny cel, jakim była możliwość samostanowienia, zjednoczył mieszkańców kolonii ponad tymi podziałami na tyle skutecznie, że jedność ta przewyciężyła nawet olbrzymie interesy finansowe kupców amerykańskich ulokowane głównie w dotychczasowej metropolii i wszelkie sentymenty związane z przywiązaniem do angielskiej kultury czy angielskiego systemu prawnego (od których zresztą nikt nie zamierzał się odcinać).

Europa

2.1 Sytuacja w Europie po II wojnie światowej

Jakkolwiek różne idee jedności europejskiej¹⁵⁶ pojawiały się na kontynencie w okresach wcześniejszych, to wyjątkowa szansa na ich praktyczną realizację powstała po zakończeniu II wojny światowej. Klęska Niemiec i Włoch, a z drugiej strony skrajne osłabienie Francji i Wielkiej Brytanii w wyniku wyniszczającej wojny, otworzyły drogę dla zdecydowanego wzmocnienia obecności na kontynencie europejskim Stanów Zjednoczonych i Związku Sowieckiego. W tym miejscu wspomnieć należy, że z formalnego punktu widzenia oba te państwa były republikami federalnymi.

Stany Zjednoczone posiadały ustrój federalny określony w spisanych regulacjach konstytucyjnych i wypracowanej, aczkolwiek w dalszym ciągu ewoluującej, praktyce ich stosowania. Związek Sowiecki pozostawał formalnie federacją od czasu przyjęcia konstytucji z 1924 r. Ten charakter państwa sowieckiego potwierdzony został w konstytucji sowieckiej z 1936 r. Niezależnie od rzeczywistej fasadowości sowieckiego federalizmu część ówczesnej opinii europejskiej, zarówno ta związana formalnie z ruchem komunistycznym, jak i tylko zafascynowana sowieckim zwycięstwem nad Niemcami, odbierała federalizm sowiecki i amerykański jako istotne źródło siły obu mocarstw. Konsekwentnie, był to niewątpliwie jeden z najważniejszych motywów nakazujących poszukiwanie modelu europejskiej integracji, który dawałby szansę na odzyskanie mocarstwowej pozycji kontynentu.

Istotnym czynnikiem skłaniającym do poszukiwania dróg integracji był również nasilający się konflikt ideologiczny Stanów Zjednoczonych i Związku Sowieckiego. Związek Sowiecki zbudował w Europie Środkowo-

¹⁵⁶ Między innymi plan Paneuropę R. Coudenhove – Kalergi, koncepcja federacyjna A. Brianda z 1929 r. czy manifest z Ventotene A. Spinello z 1941 r.

-Wschodniej blok ściśle podporządkowanych sobie państw¹⁵⁷, które, pod hasłami budowy ustroju socjalistycznego, nie kryły agresywnych zamiarów wobec pozostałych państw europejskich. Ponadto zaistniała pilna konieczność połączenia szerszych niż istniejące tylko w ramach poszczególnych państw sił, aby odbudować zdruzgotaną wojną gospodarki krajów europejskich.

Nadmienić należy, że w 1944 i 1945 r. największym promotorem powojennej zorganizowanej współpracy europejskiej był brytyjski premier Winston Churchill. Wielokrotnie wzywał on do budowania różnych wspólnych struktur i instytucji, jednak przegrane przez jego partię wybory parlamentarne w 1945 r. na trwałe wyłączyły Wielką Brytanię z udziału w realnym tworzeniu pierwszych form organizacyjnej współpracy europejskiej. Pomimo tego Churchill wygłosił 19 września 1946 r. na Uniwersytecie w Zurychu przemówienie uznawane za pierwszy apel o europejską integrację w powojennej Europie¹⁵⁸. W swojej wypowiedzi były angielski premier zaproponował remedium w postaci odbudowy rodziny europejskiej w sposób zapewniający jej pokój, bezpieczeństwo i wolność. Mianowicie, miało nim być stworzenie Stanów Zjednoczonych Europy, z partnerstwem francusko-niemieckim jako fundamentem¹⁵⁹. Apel Churchilla wyzwolił rozkwit federalistycznych koncepcji zjednoczeniowych, których propagatorami byli następnie Alcide de Gasperi, Paul-Henri Spaak, Konrad Adenauer i Walter Hallstein. Wydaje się jednak, że w zamyśle brytyjskiego premiera zjednoczenie Europy miało mieć jednak bardziej charakter współpracy międzyrządowej aniżeli federacji¹⁶⁰. Niemniej jednak odejście Churchilla z rządu brytyjskiego walczyło przyczyniło się do upadku federalistycznej wizji Europy głoszonej między innymi przez Włocha Altiero Spinello¹⁶¹.

¹⁵⁷ Tzw. blok sowiecki tworzyły – jak to określano – „kraje demokracji ludowej”, a więc Polska, Niemiecka Republika Demokratyczna, Czechosłowacja, Węgry, Rumunia i Bułgaria. Do końca lat czterdziestych obejmował on również Jugosławię i Albanię, jednak te kraje obrały drogę politycznej niezależności od Związku Radzieckiego.

¹⁵⁸ E.A. Mierzwa, *Geneza idei Unii Europejskiej (polskie inicjatywy)*, Piotrków Trybunalski 2011 r., s. 81–82.

¹⁵⁹ W. Churchill, *Wystąpienie na Uniwersytecie w Zurychu*, Zurych, 19 września 1946 r. w: S. Parzymies, *Integracja europejska w dokumentach*, Warszawa 2008, s. 54–59.

¹⁶⁰ D. Dinan, *The historiography of the European Union, [w:] Origins and Evolution of the European Union*, red. D. Dinan, Nowy Jork 2006, s. 300–301.

¹⁶¹ Wizja ta wyartukułowana została w tzw. manifeście z Ventotene w 1941 r.

Pod koniec lat czterdziestych XX wieku miały miejsce cztery wielkie wagi wydarzenia, które w decydującym stopniu wpłynęły na rozpoczęcie budowania organizacyjnych form europejskiej wspólnoty. W 1947 r. podpisany został, z inicjatywy Stanów Zjednoczonych, generalny układ regulujący zasady handlu międzynarodowego (*General Agreement on Tariffs and Trade* – GATT)¹⁶². W ścisłym związku z tym porozumieniem Stany Zjednoczone uruchomiły plan Marshalla (*Marshall Plan*)¹⁶³, którego celem było zdecydowane wsparcie powojennej odbudowy ekonomicznej państw europejskich. W związku z coraz silniejszym konfliktem pomiędzy państwami zachodnimi a blokiem sowieckim, kraje Europy Środkowo-Wschodniej zostały zmuszone przez Sowietów do rezygnacji z korzystania z dobrodziejstw planu.

Dla realizacji założonych planem celów Amerykanie wraz z państwami europejskimi powołali 16 kwietnia 1948 r. w Paryżu Organizację Europejskiej Współpracy Gospodarczej (*Organisation for European Economic Co-operation* – OEEC), przekształconą następnie 14 grudnia 1960 r. (ze skutkiem od 30 września 1960 r.) w Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (*Organisation for Economic Co-operation and Development* – OECD), mającą na celu promocję wzrostu ekonomicznego, zatrudnienia i podnoszenia poziomu życia. W ten sposób powstała pierwsza struktura organizacyjna, koordynująca bardzo szeroki program gospodarczy. Poza wymiarem współpracy międzyrządowej zakładała ona również pewien zakres współpracy zinstytucjonalizowanej. Doświadczenia tej kooperacji miały się wkrótce okazać bezcenne.

Kolejnym doświadczeniem pogłębionej współpracy organizacyjnej państw europejskich, tym razem w obszarze budowania wspólnej polityki bezpieczeństwa, był traktat brukselski podpisany w 1948 r. Belgia, Holandia, Luksemburg oraz Francja i Wielka Brytania podjęły w nim wzajemne zobowiązania obronne, tworząc Unię Zachodnioeuropejską. Rok później, 4 kwietnia 1949 r., porozumienie to rozszerzono o udział Stanów Zjednoczonych i grupy innych państw, nadając mu formę Paktu Północnoatlantyckiego (*North Atlantic Treaty Organisation* – NATO)¹⁶⁴.

¹⁶² *The General Agreement on Tariffs and Trade*, http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_01_e.htm.

¹⁶³ G. Marshall, *Wystąpienie Sekretarza Stanu USA na Uniwersytecie Harvarda*, Harvard, 5 czerwca 1947 r., [w:] S. Parzymies, *op.cit.*, s. 60–65.

¹⁶⁴ *The North Atlantic Treaty*, http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm.

Wreszcie także w 1948 r. odbył się w Hadze z inicjatywy angielskiej Kongres Europejski (*Congress of Europe*). Głównym przedmiotem obrad tego zgromadzenia było poszukiwanie form dalszej pogłębionej współpracy politycznej państw Europy Zachodniej. Efektem debaty siedmiuset pięćdziesięciu zgromadzonych polityków, prawników, filozofów i przedsiębiorców była deklaracja polityczna¹⁶⁵, w której uznano, że pilnym obowiązkiem narodów Europy jest stworzenie unii ekonomicznej i politycznej w celu zapewnienia bezpieczeństwa i postępu społecznego. W związku z tak postawionym zadaniem stwierdzono potrzebę przekazania przez państwa europejskie części suwerenności¹⁶⁶, włączenia Niemiec w projekt integracji¹⁶⁷, stworzenia zgromadzenia europejskiego¹⁶⁸, spisania karty praw człowieka¹⁶⁹ i ustanowienia sądu egzekwującego jej przestrzeganie¹⁷⁰.

Jedną z konsekwencji ustaleń haskich stało się przyjęcie 5 maja 1949 r. Statutu Rady Europy (*Council of Europe*)¹⁷¹ – organizacji międzynarodowej z siedzibą w Strasbourgu¹⁷². Stosownie do przyjętych zasad statutowych, państwa członkowskie Rady Europy (RE) miały uczestniczyć w okresowych posiedzeniach Komitetu Ministrów (*Committee of Ministers*) poprzez swoich ministrów spraw zagranicznych¹⁷³. Komitet przedstawiał rekomendacje w zakresie podejmowania wspólnych działań Zgromadzeniu Parlamentarnemu¹⁷⁴, które odbywa swoje posiedzenia raz do roku¹⁷⁵. W skład Zgromadzenia wchodziły reprezentacje parlamentów krajów – sygnatariuszy Statutu RE¹⁷⁶. Przyjmowane przez Zgromadzenie na wniosek Komitetu Ministrów ustalenia były następnie przedstawiane

¹⁶⁵ *Political Resolution*, Konferencja w Hadze, 7–10 maja 1948 r., http://www.cvce.eu/obj/political_resolution_of_the_hague_congress_7_10_may_1948-en-15869906-97dd-4c54-ad85-a19f2115728b.html, rez. 1.

¹⁶⁶ *Ibidem*, rez. 3.

¹⁶⁷ *Ibidem*, rez. 6.

¹⁶⁸ *Ibidem*, rez. 8.

¹⁶⁹ *Ibidem*, rez. 10.

¹⁷⁰ *Ibidem*, rez. 13.

¹⁷¹ *Statute of the Council of Europe*, [w:] S. Parzymies, *op.cit.*, s. 86–99.

¹⁷² *Ibidem*, art. 11.

¹⁷³ *Ibidem*, art. 14.

¹⁷⁴ *Ibidem*, art. 15.

¹⁷⁵ *Ibidem*, art. 32.

¹⁷⁶ *Ibidem*, art. 25.

parlamentom narodowym do wdrażania jako elementy zintegrowanej polityki europejskiej. Jak zauważają K. Lenaerts i P. van Nuffel, Rada Europy nie ma kompetencji do uchwalania prawa i w związku z tym stanowi raczej forum dyskusji europejskiej pozbawione możliwości wdrażania swoich pomysłów w życie¹⁷⁷. Niemniej jednak to pod auspicjami Rady Europy uchwalona została 4 listopada 1950 r. Europejska konwencja praw człowieka i podstawowych wolności (*European Convention of Human Rights and Fundamental Freedoms*) – EKPC. Stworzony pod rządami konwencji system ochrony z Europejskim Trybunałem Praw Człowieka na czele stanowi pierwszy ponadnarodowy akcent w integracji europejskiej. Państwa – sygnatariusze EKPC – poddały się bowiem jurysdykcji tego sądu pod względem przestrzegania praw człowieka.

Rozwijająca się współpraca polityczna państw Europy Zachodniej nie przekładała się jednak na pogłębioną integrację gospodarczą. Jedną z przyczyn tego stanu rzeczy był coraz bardziej postępujący izolacjonizm brytyjski wobec kontynentu. Brakowało wśród europejskich państw swobodnego motoru, napędzającego je w kierunku silniejszego zintegrowania. Jednocześnie, w konsekwencji olbrzymiej pomocy amerykańskiej oraz zdecydowanych działań gospodarczych podejmowanych przez rząd Niemiec Zachodnich¹⁷⁸, odradzające się państwo niemieckie zaczęło aspirować nie tylko do powrotu do międzynarodowej wspólnoty, ale i odgrywania w niej znaczącej roli. Ślusznie prognozując, że jeszcze przez długi czas Niemcy nie odzyskają zaufania jako obliczalny partner wojskowy, rząd Republiki Federalnej Niemiec (RFN) skoncentrował się przede wszystkim na odbudowie ekonomicznej pozycji swojego kraju. Oznaczało to wielkie wyzwanie przede wszystkim dla Francji, której władze chciały za wszelką cenę uniknąć ponownych konfrontacji z potęgą niemiecką w przyszłości.

Szukając dróg do zapobieżenia takiej ewentualności, czołowy polityk francuski Jean Monnet zaproponował, aby rozbudowywać więzi pomiędzy państwami europejskimi, tworząc między nimi powiązania funkcjonalne. Jako zdeklarowany federalista europejski miał on świadomość, że jeszcze przez wiele lat nie będzie możliwe budowanie ściślejszej politycz-

¹⁷⁷ *Constitutional Law of the European Union*, red. K. Lenaerts, P. van Nuffel, R. Bray, Londyn 1999, s. 25.

¹⁷⁸ W 1949 r. Alianci zachodni, okupujący zachodnie Niemcy, porozumeli się co do utworzenia na podporządkowanych sobie terenach Republiki Federalnej Niemiec. W konsekwencji wcześniej funkcjonujące w strefach okupacyjnych niemieckie struktury administracyjne przekształciły się w rząd federalny pod kierownictwem kanclerza K. Adenauera.

nej i społecznej federacji europejskiej. Niemniej jednak tworzenie korzystnych dla poszczególnych państw więzów ekonomicznych w wybranych obszarach strategicznych dawało nadzieję na systematyczne pogłębianie wzajemnych relacji. To właśnie ten pogląd rozwinięty został w teorię funkcjonalną integracji europejskiej, która zakłada, że formy rządów podążają za przypisanymi im funkcjami. W miejsce zatem powstrzymywania państw od wszczynania wojny teoria ta proponowała pozytywną ich współpracę w ramach wspólnych przedsięwzięć.

Wychodząc z koncepcji Monneta francuski minister spraw zagranicznych Robert Schuman zaproponował 9 maja 1950 r. stworzenie francusko-niemieckiej współpracy gospodarczej w oparciu o funkcjonowanie dwóch sektorów przemysłu – produkcji i dystrybucji węgla i stali, znaną jako plan Schumana¹⁷⁹. Dla Francuzów była to koncepcja, która miała gwarantować kontrolę niemieckiego przemysłu ciężkiego, a w konsekwencji przemysłu zbrojeniowego. Liczyli oni bowiem na to, że poprzez stworzone mechanizmy instytucjonalne będą skutecznie wpływali na niemożność odbudowy potęgi militarnej Niemiec.

Dla Niemiec intencje francuskie nie były z pewnością niespodzianką, lecz chcąc wyjść z dotychczasowej izolacji politycznej, rząd niemiecki słusznie uznał, że współpraca z Francją – najstabszym ze zwycięskich Aliantów – będzie dla nich w perspektywie czasu korzystna.

W takich okolicznościach Francja i Niemcy, utworzyły na mocy traktatu paryskiego¹⁸⁰ z dniem 23 lipca 1952 r. Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (*European Coal and Steel Community*) – EWWiS dla współpracy w produkcji węgla i stali. Zawiązanie tej wspólnoty państw wskazywane jest jako moment początkowy integracji europejskiej¹⁸¹. Wspólnie utworzona instytucja miała odtąd koordynować politykę gospodarczą obu państw w obszarze kluczowych gałęzi przemysłu ciężkiego. Jak podkreślają P. Craig i G. de Búrca, posunięcie to było znaczącym krokiem w kierunku zastąpienia współpracy międzyrządowej (*intergovernmental*) ponadnarodową (*supranational*) strukturą władzy wyposażoną w kompe-

tencję wydawania decyzji wiążących państwa członkowskie¹⁸². Decyzja taka związana była z widocznym już kryzysem organizacji opartych o międzyrządowy system zarządzania, jak Rada Europy czy OECD. Konsekwentnie, do EWWiS przystąpiły tylko te państwa, które gotowe były przystać na ponadnarodowy system podejmowania decyzji. Ponadto, jak spekuluje J. Weiler, akceptacja tego systemu wynikać mogła nie tyle z przewidywanych korzyści płynących z tego tytułu dla państw członkowskich jako takich, ale dla ich władz wykonawczych¹⁸³. O powadze zaś planów państw europejskich świadczyła deklaracja, że powołana organizacja będzie funkcjonować przynajmniej przez pięćdziesiąt lat, tj. do 2002 r. (licząc od daty zainicjowania współpracy francusko-niemieckiej), co było wówczas niemalże abstrakcyjną perspektywą czasową.

Członkami EWWiS oprócz Francji i Niemiec zostały również Belgia, Holandia, Luksemburg (czyli tzw. państwa Beneluksu) i Włochy¹⁸⁴. Istotnym wkładem krajów Beneluksu do nowej struktury było doświadczenie współpracy zdobyte przez niemal dziesięć lat funkcjonowania pomiędzy nimi unii celnej. Właśnie ten element związany z ułatwieniami handlowymi, celnymi oraz swobodą przepływu kapitału miał być kolejnym obszarem ściślejszego porozumienia państw tworzących EWWiS.

Traktat ustanawiający EWWiS powoływał do życia cztery instytucje, które miały odpowiadać za funkcjonowanie tej wspólnoty. Wysoka Władza (*High Authority*), będąca instytucją wykonawczą, składać się miała z dziewięciu członków mianowanych przez kraje członkowskie¹⁸⁵. Osoby te miały z założenia być niezależnymi od rządów i przemysłu ekspertami¹⁸⁶. Konsekwentnie Wysoka Władza była instytucją o wymiarze bardziej technokratycznym aniżeli politycznym, zaś konstrukcja ta przypisywana jest J. Monnetowi wierzącemu w potęgę francuskich *Grandes Écoles*¹⁸⁷. Do zadań Wysokiej Władzy należało realizowanie celów traktatowych, wyko-

¹⁸² P. Craig, G. de Búrca, *EU Law. Text, Cases and Materials*, Nowy Jork 2008, s. 5.

¹⁸³ J.H.H. Weiler, *Transformation of Europe*, 100 YLJ (1991), s. 2430.

¹⁸⁴ Skład EWWiS stanowił symboliczne odtworzenie kształtu Europy karolińskiej. W rzeczywistości powstanie zrębów nowej, zintegrowanej Europy na takim fundamencie dowodziło, jak bardzo silne więzy kulturowo-cywilizacyjne stworzone zostały ponad tysiąc lat wcześniej przez tego wielkiego władcę europejskiego.

¹⁸⁵ Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali, art. 9(1).

¹⁸⁶ *Ibidem*, art. 9(2).

¹⁸⁷ P. Craig, *Integration, Democracy, and Legitimacy* w: red. P. Craig, G. de Búrca, *The Evolution of EU Law*, Nowy Jork 2011, s. 15.

¹⁷⁹ Deklaracja Schumana, Paryż, 9 maja 1950 r., [w:] S. Parzymies, *op.cit.*, s. 100–103.

¹⁸⁰ Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali, Paryż, 18 kwietnia 1951 r., [w:] Dokumenty europejskie, red. A. Przyborowska-Klimczak, E. Skrzydło-Tefelska, Lublin 1996, t. 1, s. 167–218.

¹⁸¹ I. Bache, S. George, S. Bulmer, *Politics in the European Union*, Oxford 2011, s. 3.

nywanie wszelkich ustaleń państw członkowskich, podejmowanie wiążących decyzji oraz wydawanie rekomendacji i opinii¹⁸⁸.

Powyższe założenia związane ze składem i funkcjonowaniem Wysokiej Władzy spotkały się z późniejszą krytyką, wyartykułowaną m.in. przez K. Featherstone’a. Autor ten wskazywał, że o ile ta elitystyczna i technokratyczna konstrukcja pozwoliła na przewyciężenie wad wcześniejszych prób współpracy międzyrządowej, to później przyczyniła się do oderwania biurokracji od głosu społeczeństw europejskich (co objawiło się dobitnie np. podczas procesu ratyfikacyjnego traktatu z Maastricht)¹⁸⁹.

Zgromadzenie (*Assambley*), składające się z delegatów wyłonionych przez parlamenty narodowe, wykonywało funkcje doradcze wobec Wysokiej Władzy oraz nadzorowało jej działania (zwłaszcza wydatkowanie wspólnych funduszy)¹⁹⁰. Rada (*Council*) składała się z sześciu reprezentantów rządów państw członkowskich. Jej zadaniem było podejmowanie niektórych traktatowo określonych decyzji Wspólnoty, a także harmonizowanie działań rządów narodowych oraz Wysokiej Władzy¹⁹¹. Wreszcie stworzony został składający się z dziewięciu sędziów Trybunał Sprawiedliwości (*Court of Justice*), którego zadaniem było rozstrzyganie sporów wynikających na tle stosowania przepisów traktatu¹⁹².

Warto dodać, że decyzje Wysokiej Władzy zapadały większością głosów, aby jednak mogły stać się wiążące dla państw członkowskich, wymagały ostatecznej akceptacji Rady. Stworzony został zatem mechanizm umożliwiający instytucji o charakterze międzyrządowym sprawowanie pewnej kontroli nad instytucją o charakterze ponadnarodowym.

Jak jednak zauważają K. Lenaerts i P. van Nuffel, EWWiS od samego początku uznana została za ponadnarodową formę współpracy¹⁹³. W praktyce oznaczało to, że stosunki pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi oraz pomiędzy państwami członkowskimi a Wspólnotą podlegały od tej pory nie tyle ogólnym regułom prawa międzynarodowego publicznego, ale prawu wspólnotowemu.

¹⁸⁸ Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali, art. 14.

¹⁸⁹ K. Featherstone, *Jean Monnet and the „Democratic Deficit” in the European Union*, 32 *JCMS* (1994), s. 150–152.

¹⁹⁰ Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali, art. 20–25.

¹⁹¹ *Ibidem*, art. 26–30.

¹⁹² *Ibidem*, art. 31–45.

¹⁹³ *Constitutional Law of the European Union*, s. 3.

Niezależnie od rozwoju EWWiS, równolegle pojawiły się również odmienne dążenia integracyjne, które eksponowane były przez Amerykanów oraz Brytyjczyków. Naciskali oni, aby odtworzyć niemiecką armię, która stać się miała istotną częścią NATO i jako pierwsza musiałaby stawić czoła ewentualnej agresji sowieckiej. Francja, oponując wobec koncepcji Anglosasów, przedstawiła w związku z tym plan ministra obrony René Plevena¹⁹⁴, który zakładał stworzenie Europejskiej Wspólnoty Obronnej (*European Defence Community*) – EWO. Według Francuzów miała powstać wspólna europejska armia, wspólny budżet obronny krajów europejskich oraz połączone instytucje zarządzające wspólnym wysiłkiem obronnym. Zakładali oni również, że w ramach takiej struktury, inaczej niż w NATO, to im przypadnie wiodąca rola. W 1952 r. traktat ustanawiający EWO został podpisany przez wszystkie kraje EWWiS, ale wobec odrzucenia przez Brytyjczyków oferty przystąpienia do niego, proces ratyfikacyjny przebiegał bardzo powoli. Przygotowane zostały wprowadzić założenia do instytucjonalnego koordynowania polityki zagranicznej państw członkowskim tego paktu, zakładające federalizację tej struktury, ale nie udało się do nich przekonać członków porozumienia.

Sytuacja międzynarodowa zaś, w szczególności postępy zimnej wojny na tle wojny koreańskiej (1950–1953) sprawiły, że dosyć otwarcie wymierzona przeciw Amerykanom i Brytyjczykom inicjatywa francuska, niegwarantująca pozostałym krajom bezpieczeństwa wobec agresywnego bloku sowieckiego, nie spotkała się z zainteresowaniem. Ostatecznie, w 1954 r. plan Plevena upadł, kiedy to parlament francuski, głosami gaulistów i komunistów, odmówił jego ratyfikacji.

2.2 Traktaty rzymskie i rozwój Wspólnot Europejskich

2.2.1 Powstanie Wspólnot Europejskich

Opisane wyżej okoliczności doprowadziły do porozumienia politycznego, którego materializacją były traktaty rzymskie zawarte 25 marca 1957 r., a skuteczne od 1 stycznia 1958 r. Pierwszym z traktatów był traktat ustana-

¹⁹⁴ Deklaracja Plevena, Paryż, 24 października 1950 r., [w:] S. Parzymies, *op.cit.*, s. 104–111.

wiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą (*Treaty Establishing the European Economic Community*) – TEWG¹⁹⁵, zaś drugim traktat ustanawiający Europejską Agencję Energii Atomowej (*Treaty establishing the European Atomic Energy Community*) – traktat o EAEA lub traktat o Euroatomie¹⁹⁶.

Traktaty rzymskie¹⁹⁷ zapoczątkowały związek państw europejskich bez uprzedzenia, że będą funkcjonowały w sposób odmienny od zwyczajnych wielostronnych umów międzynarodowych¹⁹⁸. Punktem wyjścia do ich przyjęcia były uzgodnienia przyjęte w rezolucji przez ministrów spraw zagranicznych sześciu krajów członkowskich EWWiS podczas konferencji w Messynie w 1955 r.¹⁹⁹ Uzgodniono tam wstępnie kierunki dalszych działań integracyjnych, które zostały następnie opracowane przez komitet pod kierunkiem późniejszego premiera Belgii Paula-Henri Spaaka. W 1956 r. opublikowane zostały założenia do utworzenia Europejskiej Agencji Energii Atomowej oraz Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Jakkolwiek motywacją dla pogłębienia współpracy europejskiej była przede wszystkim polityczna, to jednak przygotowane projekty miały za przedmiot kwestie ściśle gospodarcze. Odpowiadały one postulatowi nowego pomysłu na integrację europejską, jakim była teoria neofunkcjonalna opisana m.in. przez E.B. Haasa²⁰⁰. J. Lodge określił ją w skrócie słowami: „teoria neofunkcjonalna, wychodząc ze wspólnych z teorią funkcjonalną założeń w przywiązaniu do wspólnego podążania za zbieżnymi celami, zaproponowała rozwijanie współpracy, poczynając od niekontrowersyjnych sektorów technicznych, a następnie przechodzenie do sektorów bardziej

¹⁹⁵ Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą, Rzym, 25 marca 1957 r., [w:] Traktaty rzymskie: Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą. Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej. Traktat ustanawiający jedną Radę i jedną Komisję Wspólnot Europejskich (traktat fuzyjny). Traktat zmieniający niektóre postanowienia budżetowe Traktatów ustanawiających Wspólnoty Europejskie i Traktatu ustanawiającego jedną Radę i jedną Komisję Wspólnot Europejskich, nadzór ogólny: A. Kierzkowska, M.A. Łabędzka, UKIE, Warszawa 2005, s. 15–175.

¹⁹⁶ Traktat ustanawiający Europejską Agencję Energii Atomowej, Rzym, 25 marca 1957 r., [w:] Traktaty rzymskie, s. 177–274.

¹⁹⁷ Powszechnie używa się również sformułowania traktat rzymski, rozumiejąc przez to tylko pierwszy z omawianych aktów i tak też pojęcie to będzie niekiedy używane w niniejszej pracy.

¹⁹⁸ L.F. Goldstein, *op.cit.*, s. 43.

¹⁹⁹ *Resolution adopted by the Ministers of Foreign Affairs of the Member States of the ECSC at their meeting at Messina (Messina Resolution)*, 1–3 czerwca 1955 r., http://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/d1086bae-0c13-4a00-8608-73c75ce54fad/publishable_en.pdf.

²⁰⁰ E.B. Haas, *Beyond the Nation-State*, Stanford 1964.

politycznie wrażliwych, obejmując stopniowo całą gospodarkę²⁰¹. Jej twórcy wychodzili bowiem z założenia, że integracja w wybranych sferach wygeneruje presję do integracji w pozostałych. Presja ta będzie miała również wymiar polityczny. Takiemu trybowi postępowania towarzyszyć miała stopniowa redukcja kompetencji rządów narodowych na rzecz instytucji ponadpaństwowych, wśród których prym wieść miała Komisja²⁰². Jak pisze P. Craig, J. Monnet i inni neofunkcjonalisci uważali jednocześnie, że legitymacja Wspólnoty w tym zakresie będzie wynikała z namacalnych efektów jej działalności – pokoju i dobrobytu. Te dwa aspekty postrzegano bowiem jako nadrzędne priorytety w powojennej Europie, dopiero za nimi stawiając kwestię demokracji. Ponadto, potrzeba demokracji była sprowadzana raczej do tego, jak ekonomiczne sukcesy Wspólnoty mogą doprowadzić do akceptacji jej ponadnarodowych instytucji, a nie do wprowadzenia zwyczajnych już mechanizmów kontroli tych instytucji²⁰³. Jak podsumowuje E.A. Mierzwa: „lata pięćdziesiąte były bez wątpienia okresem unijnej prosperity w tym sensie, że dokonano znaczących kroków na drodze unifikacji gospodarczej”²⁰⁴.

Wśród najważniejszych zadań określonych w traktacie było ustanowienie wspólnego rynku opartego na swobodnym przepływie dóbr, osób, usług i kapitału, ujednoczenie polityki gospodarczej poszczególnych państw członkowskich, promowanie harmonijnego rozwoju gospodarczego w ramach nowej wspólnoty, podnoszenie poziomu życia i stabilizacji w poszczególnych krajach, wreszcie wspieranie zacieśniania relacji pomiędzy krajami członkowskimi. Państwa członkowskie zadeklarowały zniesienie wszelkich barier celnych, a w to miejsce miała być wprowadzona jednolita dla całej szóstki taryfa celna. Ustalono również, że szóstka będzie koordynować w coraz większym stopniu swoją politykę gospodarczą oraz monetarną, natomiast w zakresie polityki społecznej i fiskalnej uzgodniono stopniowe ich harmonizowanie.

Inaczej niż w przypadku EWWiS, nie został jednak określony horyzont czasowy dla stworzonych organizacji. Szóstka zgodziła się ponadto na to, aby istniejące już instytucje EWWiS – Zgromadzenie Parlamentarne oraz Trybunał Sprawiedliwości – były jednocześnie instytucjami dwóch nowo

²⁰¹ J. Lodge, *The European Community and Challenge of the Future*, Londyn 1993, s. xix.

²⁰² P. Craig, *Integration*, s. 14.

²⁰³ *Ibidem*, s. 16.

²⁰⁴ E.A. Mierzwa, *op.cit.*, s. 98.

utworzonych organizacji. Natomiast oddzielnymi organami dla nowych organizacji były Rada Ministrów (*Council of Ministers*) oraz Komisja (*Commission*). Dopiero w następstwie tzw. traktatu fuzyjnego (*Merger Treaty*)²⁰⁵ zawartego w Brukseli 8 kwietnia 1965 r. nastąpiło skonsolidowanie dotychczas rozproszonych instytucji wspólnotowych. Przyjęto, że od 1 lipca 1967 r. Rada oraz Komisja EWG zastąpią podobne instytucje Euratomu oraz Wysoką Władzę i Radę Ministrów EWWiS. W praktyce oznaczało to wzmocnienie wspólnotowej egzekutywy. Wspomnieć również można, że w konsekwencji traktatu rzymskiego przy EWG i Euratomie powstał Komitet Ekonomiczny oraz Komitet Społeczny.

Wskazać należy, że wskutek działań podjętych przez EWG w kolejnych latach doszło do utworzenia przez państwa członkowskie jednolitego obszaru celnego, wprowadzono wspólną politykę rolną (*Common Agriculture Policy – CAP*), wspólną politykę transportową, politykę wolnego przepływu siły roboczej, wolnego przepływu kapitału oraz wspólną politykę antymonopolową. Powołany został Europejski Fundusz Społeczny (*European Social Fund*) w celu wspomagania procesu harmonizacji zabezpieczeń społecznych oraz koordynowania polityki społecznej. Wreszcie, Europejski Bank Inwestycyjny (*European Investment Bank*) oraz Europejski Fundusz Rozwoju (*European Development Fund*) realizowały przedsięwzięcia w zakresie rozwoju gospodarczego oraz wyrównywania różnic ekonomicznych pomiędzy państwami członkowskimi.

Odrębną kwestią istotną z punktu widzenia tworzących się organizacji było ustalenie siedzib dla rosnącej liczby instytucji. W przypadku EWWiS siedzibą Zgromadzenia był Strasbourg, zaś Wysoka Władza, Rada Ministrów i Trybunał Sprawiedliwości mieściły się w Luksemburgu. Nowe instytucje wspólnot ulokowano zaś przede wszystkim w Brukseli. Tam znalazły swoje siedziby Rada Ministrów, Komisja, Komitety Ekonomiczny i Społeczny oraz Komitet Regionów. Natomiast w Luksemburgu ulokowano Trybunał Sprawiedliwości, a później także Sąd Pierwszej Instancji, Trybunał Audytorów oraz Europejski Bank Inwestycyjny. Zgromadzenie, jako że było wspólną instytucją wszystkich trzech organizacji, pozostało w Strasburgu, ale uzgodniono, iż część jego sesji odbywać się będzie również w Brukseli. Ostatecznie dyskusje dotyczące siedzib instytucji euro-

²⁰⁵ Traktat ustanawiający jedną Radę i jedną Komisję Wspólnot Europejskich (traktat fuzyjny), Bruksela, 1 kwietnia 1965 r., [w:] Traktaty rzymskie, s. 275–299.

pejskich unormował dopiero specjalny dodatkowy protokół dołączony do traktatu amsterdamskiego²⁰⁶.

Podkreślenia wymaga ponadto fakt, że Komisje Euratomu i EWG nie zostały wyposażone w taki sam zakres uprawnień prawotwórczych jaki posiadała Komisja EWWiS. W nowych organizacjach większość propozycji rozwiązań prawnych autorstwa Komisji EWWiS wymagała akceptacji ze strony Rady Ministrów. Państwa przewidziały taką konstrukcję z uwagi na fakt, że w przeciwieństwie do traktatu ustanawiającego EWWiS w traktacie rzymskim wiele kwestii zostało sformułowanych jedynie w sposób otwarty i ramowy, przy pozostawieniu wielu politycznych wyborów do późniejszej decyzji. Stąd też państwa członkowskie dążyły do zagwarantowania sobie wpływu na ich kształt. Założenie takie, przynajmniej teoretycznie, uwzględniało potrzebę posiadania przez wspólnotowych decydentów legitymacji demokratycznej – wszak szefowie rządów pochodzili przynajmniej pośrednio z wyborów.

Niemniej jednak to Komisja uzyskała uprawnienie w zakresie inicjowania niezbędnej dla funkcjonowania wspólnot legislacji oraz rozwoju polityki wspólnotowej. Choć wymagana była zgoda Rady na rozwiązania zaproponowane przez Komisję, to z drugiej strony mogła ona dokonać zmiany decyzji Komisji tylko jednomyślnie. Ponadto Komisja występowała w imieniu Wspólnot w negocjacjach z państwami trzecimi w zakresie przekazanych im przez państwa członkowskie kompetencji. Wybór takiej konstrukcji podkreślał ponadnarodowy charakter struktur wspólnotowych – członkowie Komisji, choć mianowani przez rządy państw członkowskich, nie byli bowiem od nich w jakikolwiek sposób zależni, a to właśnie tej instytucji przyznano kierowniczą rolę wśród wspólnych instytucji.

Odrębną kwestią pozostawały uzgodnienia traktatowe odnoszące się do podejmowania decyzji (głosowania) w Zgromadzeniu i w Radzie Ministrów. W odniesieniu do Zgromadzenia sprawa była prostsza z uwagi na ograniczone kompetencje tego ciała. Miało ono jedynie rolę opiniodawczą w odniesieniu do legislacji wspólnotowej. Teoretycznie istotniejsze kompetencje posiadało w zakresie kontroli instytucji unijnych, zwłaszcza Komisji, jednak aż do końca lat dziewięćdziesiątych nie czyniło z nich

²⁰⁶ *Protocol on the location of the seats of the institutions and of certain bodies and departments of the European Communities and of Europol*, Dz. Urz. WE nr C 340 z 10 listopada 1997 r.

istotnego użytku. W Zgromadzeniu uchwały podejmowano co do zasady większością zwykłą lub bezwzględną głosów.

W odniesieniu do Rady Ministrów ustalono, że każde z państw będzie posiadać siłę głosu wynikającą z liczby jego mieszkańców²⁰⁷. Łącznie siedemnaście głosów podzielono następująco: Francja, Niemcy i Włochy po cztery, Belgia i Holandia po dwa, zaś Luksemburg jeden głos. W zależności jednak od materii podlegającej głosowaniu, wymagane były zróżnicowane większości dla skuteczności przegłosowania danej kwestii. Zasadą było głosowanie zwykłą większością głosów²⁰⁸, istotniejsze zaś kwestie przyjmowane były większością kwalifikowaną²⁰⁹. Co do zasady więc sprawy przedkładane do głosowania Radzie przez Komisję wymagały większości prawie 71% głosów (tj. dwunastu głosów z siedemnastu), natomiast w przypadku pozostałych wniosków co prawda tej samej większości, jednakże głosy musiały pochodzić przynajmniej z czterech państw. Oznaczało to tym samym, że trzy największe państwa członkowskie nie mogły przeforsować swojego stanowiska bez choćby jednego państwa mniejszego.

Zgoda na taki tryb podejmowania decyzji stanowiła kolejny wyraz ponadnarodowego charakteru Wspólnoty. Podstawową bowiem zasadą prawa międzynarodowego jest założenie, że państwo nie może zostać przymuszone do przyjęcia decyzji wbrew swojej woli. O ile zasada ta obowiązywała na etapie podejmowania przez państwa członkowskie zobowiązań wynikających z traktatu EWWiS i traktatu rzymskiego, a także pozostała aktualna na potrzeby niektórych głosowań w Radzie, to co do zasady nie znalazła już zastosowania we wspólnotowym porządku prawnym²¹⁰.

Traktat rzymski przewidywał poszerzenie z dniem 1 stycznia 1966 r. listy zagadnień, w zakresie których decyzje mogłyby odtąd być podejmowane na zasadzie większości w miejsce zasady jednomyślności. Kwestia ta stała się przedmiotem dosyć dramatycznego kryzysu, będącego konsekwencją dążenia przez Francję do zachowania dotychczasowego status quo. Tłem sporu była ewolucja wspólnej polityki rolnej, która absorbowwała już wtedy większość budżetu EWG, a głównym profitentem rozwijających

²⁰⁷ TEWG, art. 148(2).

²⁰⁸ *Ibidem*.

²⁰⁹ *Ibidem*, art. 154.

²¹⁰ *Constitutional Law of the European Union*, s. 17.

się dopłata do produkcji rolnej byli rolnicy francuscy. Komisja zaproponowała godzącą w interesy Francji, ale leżącą w interesie całej Wspólnoty, reformę zakładającą zwiększenie dochodów Wspólnoty z rolniczych podatków i opłat importowych kosztem dopłat. Francja nie posiadała zdolności do formalnego zablokowania tej propozycji. Rozgorzał spór, w którym prezydent Francji zarzucił Komisji nadmiernie ekspansywne dążenie do federalizacji Europy z naruszeniem interesów państw członkowskich. W efekcie Francja na siedem miesięcy (od czerwca 1965 r. do stycznia 1966 r.) wyłączała się z prac Rady paraliżując *de facto* jej prace (tzw. kryzys pustego krzesła – *la crise du „chaise vide”*).

Zapoczątkowana w tych okolicznościach dyskusja trwała jeszcze przez wiele kolejnych lat. Uczestniczącą w niej zwolenników federalizacji, z przewodniczącym Komisji Walterem Hallsteinem na czele, określono mianem supranacjonalistów. Natomiast zwolenników wizji reprezentowanej przez gen. de Gaulle'a (czyli tzw. Europy Ojczyzn – *l'Europe des patries*), określano mianem intergovernmentalistów. Konflikt ten, oprócz kwestii związanych ze sposobem głosowania, z czasem będzie dotyczył również zakresu kompetencji przekazywanych przez państwa wspólnotom oraz tempa pogłębiania integracji państw członkowskich.

Kryzys pustego krzesła rozwiązany został w 1966 r. w tzw. kompromisie luksemburskim (*Luxembourg Compromise* lub *Luxembourg Accords*)²¹¹. Francja zaprezentowała stanowisko, w myśl którego brak zgody państwa członkowskiego na proponowane przez Radę Ministrów rozwiązanie, z uwagi na jego ważny interes narodowy, miałyby nie pozwolić na wprowadzenie go w życie, nawet jeśli w głosowaniu uzyskało on wymaganą większość głosów. Oznaczałoby to w praktyce przyjęcie prawa każdego państwa członkowskiego do wetowania uchwał Rady z uwagi na jego ważny interes, a więc tym samym wprowadzenie zasady jednomyślności. Komisja ze swej strony zaproponowała, aby to do niej należało znalezienie rozwiązania kompromisowego w przypadku uzyskania przez daną propozycję wymaganej większości w Radzie i jednoczesnym braku jej akceptacji przez państwo członkowskie. Jednakże po niezgodnieniu satysfakcjonującego rozwiązania w rozsądnym czasie uchwalone rozwiązanie miało wejść w życie w formie wcześniej przyjętej. Kompromis luksembur-

²¹¹ Wspólna deklaracja ogłoszona na zakończenie nadzwyczajnej sesji Rady Wspólnot, tzw. kompromis luksemburski, Luksemburg, 28–29 stycznia 1966 r., [w:] S. Parzymies, *op.cit.*, s. 238–239.

ski wywarł istotny wpływ na losy Wspólnoty w następnych dwóch dekadach, czego skutkiem było zwolnione tempo dalszej integracji europejskiej²¹². „Ważny interes narodowy” stał się *de facto* synonimem weta, akceptowanego przez pozostałe państwa. W praktyce oznaczało to, że zasadą pozostał wymóg jednomyślności, zaś kwalifikowana większość – wyjątkiem. Jak ponadto zauważa P. Craig, zaistniały w 1965 r. spór i zawarty w jego wyniku kompromis luksemburski podważyły zasadność teorii neofunkcjonalnej. Okazało się wtedy bowiem, że w przeciwieństwie do przekonania, że to Komisja będzie decydującym w procesie integracji, nawet wbrew życzeniom państw członkowskich, państwa te bynajmniej nie godzą się na rozwój Wspólnoty sprzeczny z ich interesami narodowymi²¹³. Co więcej, w odpowiedzi na realia procesu decyzyjnego we Wspólnocie, państwa zdecydowały się na nałożenie na stworzone przez siebie instytucje ponadnarodowe większych restrykcji, aniżeli zostało to przewidziane w traktacie rzymskim²¹⁴.

W tych też okolicznościach wyewoluowała teoria liberalnego intergovernmentalizmu (*liberal intergovernmentalism*). Teoria ta zakładała, że głównymi podmiotami integracji są państwa i to od nich zależą instytucje ponadnarodowe, które powinny nie mieć bądź mieć zaledwie niewielki wpływ na tempo integracji²¹⁵.

Francja ostatecznie przeforsowała kompromis luksemburski w wersji odpowiadającej jej interesom. W praktyce oznaczało to zwycięstwo wizji prezentowanej przez gen. de Gaulle’a, wedle której wspólnoty europejskie powinny być przede wszystkim związkiem suwerennych państw, a nie ponadnarodową wspólnotą państwową. Państwa te mają swoją historię, swoje języki, a ich mieszkańcy swoje sposoby życia. De Gaulle w swojej koncepcji opowiadał się za wspólnym rynkiem, aczkolwiek przewidywał, że jeszcze wiele będzie musiało zostać zrobione na rzecz zbudowania prawdziwej solidarności ekonomicznej. Generał podkreślał natomiast, że o wiele trudniejsze od zbliżenia ekonomicznego jest zunifikowanie celów politycznych. O ile nie podważał on zasadności uwspólnienia działań obronnych, to kwestionował możliwość zunifikowania polityki zagra-

²¹² E.A. Mierzwa, *op.cit.*, s. 103.

²¹³ P. Craig, *Integration*, s. 14–15.

²¹⁴ *Ibidem*, s. 44.

²¹⁵ A. Moravcsik, F. Schimmelfennig, *Liberal Intergovernmentalism w: European Integration Theory*, red. A. Wiener, T. Diez, Oxford 2009, s. 67–87.

nicznej poszczególnych państw z uwagi na często diametralnie rozbieżne ich interesy. Niemniej gen. de Gaulle dopuszczał, że z upływem czasu współpraca państw mogłaby przybrać formę konfederacji, przy czym wykluczał jednak możliwość tworzenia jakichkolwiek organów ponadnarodowych²¹⁶.

Kolejny kryzys związany z rozbieżnością wizji rozwoju wspólnot powstał na tle rozszerzenia ich składu, a zwłaszcza kwestii przyjęcia do nich Wielkiej Brytanii. W 1967 r. gen. de Gaulle zgłosił drugie już w historii weto w sprawie akcesji brytyjskiej, niwecząc jednocześnie wcześniejsze wspólnotowe wysiłki. Weto zostało zawieszono dopiero po ustąpieniu gen. de Gaulle’a ze stanowiska i objęciu urzędu prezydenta przez Georges’a Pompidou w roku 1969.

Również w 1969 r. zapoczątkowane zostały prace nad stworzeniem unii europejskiej, której założenia sprecyzował w stosownym raporcie belgijski premier Leo Tindemans²¹⁷. Zgodnie z tymi wytycznymi unia miałyby zaistnieć już w roku 1980, jednakże do tego czasu niezbędne byłoby m.in. przyjęcie wspólnej polityki zagranicznej, regionalnej i społecznej²¹⁸, przeprowadzenie szerokiej reformy instytucji wspólnotowych połączonej z ustanowieniem centralnego ośrodka decyzyjnego²¹⁹, poszerzenie kompetencji Parlamentu Europejskiego²²⁰ czy umożliwienie obywatelom wszczynania postępowań przed Trybunałem Sprawiedliwości²²¹. Propozycja Tindemansa nie doczekała się realizacji w powyższej formie, głównie z uwagi na wykluczające się wizje i interesy państw członkowskich. Ponadto w latach siedemdziesiątych podejmowane były także próby intensyfikacji dążeń do osiągnięcia stanu unii gospodarczej i walutowej.

1 stycznia 1973 r. doszło do pierwszego rozszerzenia Wspólnot poza kraje szóstki – dołączyły do nich Wielka Brytania, Dania i Irlandia. Wśród państw przystępujących miała znaleźć się również Norwegia, jednakże ostatecznie do tego nie doszło wobec negatywnego wyniku referendum

²¹⁶ *Interview de général de Gaulle sur la crise de la chaise vide*, 14 grudnia 1965 r., http://www.cvce.eu/obj/interview_du_general_de_gaulle_sur_la_crise_de_la_chaise_vide_paris_14_decembre_1965-fr-25f3f23f-932b-479e-b974-13df70f3a37c.html.

²¹⁷ Raport w sprawie Unii Europejskiej, 29 grudnia 1975 r., [w:] S. Parzymies, *op.cit.*, s. 280–297.

²¹⁸ *Ibidem*, rozdz. I art. B pkt 1.

²¹⁹ *Ibidem*, rozdz. II art. A.

²²⁰ *Ibidem*, rozdz. V art. A pkt 1.

²²¹ *Ibidem*, rozdz. V art. E pkt b).

akcesyjnego w tym kraju. Do kolejnego poszerzenia grona państw członkowskich Wspólnot Europejskich doszło w roku 1981 poprzez przyjęcie Grecji. Równoległe państwa członkowskie zdecydowały się również na zacieśnianie więzów w ramach europejskiej współpracy politycznej.

2.2.2 Europejska współpraca polityczna

Na początku lat sześćdziesiątych Francja przedstawiła propozycję stworzenia Unii Państw (*Union d'Etat*), która przeszła do historii jako plan Foucheta (od nazwiska Christiana Foucheta, francuskiego ambasadora w Danii). Zgodnie z jej założeniami²²², głowy państw bądź szefowie rządów państw członkowskich spotykałyby się w ramach Rady Unii celem jedynego prowadzenia wspólnej polityki zagranicznej i obronnej, współpracy w dziedzinie kultury, nauki, ochrony praw człowieka i podstawowych wolności oraz demokracji. Ciałem wykonawczym miałyby być Komisja Polityczna (*la Commission Politique*), zaś doradczym Zgromadzenie Parlamentarne (*l'Assemblée parlementaire européenne*). W pierwszej wersji propozycji Unia miała funkcjonować równoległe do Wspólnot, jednakże już w kolejnej zakładano jej kompetencje w dziedzinie gospodarki i podporządkowanie jej instytucji wspólnotowych Radzie Unii. Fakt ten skutecznie pogrzyżył plan Foucheta, bowiem mniejsze państwa – Belgia i Holandia – wyraziły obawę, że zaproponowana konstrukcja doprowadzi do regresu w zakresie osiągniętego już ponadnarodowego charakteru Wspólnot na rzecz związku o charakterze konfederacyjnym. Ponadto druga wersja planu z roku 1962 r. została uznana przez wszystkie kraje szóstki poza Francją za wymierzoną przeciwko NATO.

W tym samym czasie zapoczątkowana została praktyka spotkań głów państw lub szefów rządów państw członkowskich poświęconych debacie na tematy styczne z kompetencjami Wspólnot. Na szczycie w Paryżu w grudniu 1974 r., podjęta została decyzja o odbywaniu tych spotkań regularnie trzy razy do roku, z dodatkowym uczestnictwem ministrów spraw zagranicznych. W ten sposób powstała Rada Europejska (*European Council*), która aż do przyjęcia Jednolitego aktu europejskiego w 1987 r. działała bez podstaw formalnych. Pomimo tego, jak zauważa P. Craig, nowe gre-

²²² Tekst ostatniej propozycji francuskiej dotyczącej Projektu traktatu ustanawiającego Unię Państw (Plan Foucheta), Paryż, 27 lutego 1962 r., [w:] S. Parzymies, *op.cit.*, s. 212–219.

mium szybko stało się najistotniejszym podmiotem decyzyjnym we Wspólnotach, bez którego zgody nie może zapaść żadna poważniejsza decyzja. Rada stała się miejscem kształtowania odpowiedzi Wspólnot na problemy zewnętrzne, a także ułatwiła rozwiązywanie problemów pomiędzy państwami członkowskimi, co nie zawsze było możliwe na forum Rady²²³. Do pierwszych znaczących decyzji Rady zaliczyć należy decyzję z roku 1976 o przeprowadzeniu wyborów powszechnych do Parlamentu Europejskiego²²⁴ (odbyły się one w roku 1979).

Pierwszą sferą, w której państwa członkowskie zdecydowały się na koordynowanie swoich działań była polityka zagraniczna, co zaowocowało powstaniem Europejskiej Współpracy Politycznej (*European Political Co-operation*) – EWP, realizowanej poprzez odbywane co pół roku spotkania ministrów spraw zagranicznych. Początkowo spotkania te były samodzielne, jednak w 1983 r. zdecydowano, że pewne zagadnienia mogą być dyskutowane również na spotkaniach Rady Wspólnot Europejskich. Wszystkie decyzje w zakresie EWP podejmowane były na zasadzie jednogłośnie. Nie miały one żadnej podstawy w prawie wspólnotowym i konsekwentnie same nie uzyskiwały takiego statusu. W praktyce oznaczało to, że Trybunał Sprawiedliwości nie był władny orzekać w kwestii wypełniania przez państwa członkowskie obowiązków podjętych w ramach EWP. Państwa członkowskie zgodziły się natomiast na konsultowanie w swoim gronie wszelkich posunięć w zakresie polityki zagranicznej, które pozostawałyby w sferze zainteresowań innych państw.

W latach osiemdziesiątych podejmowanych było jeszcze kilka inicjatyw politycznych mających na celu zaawansowanie procesu integracji europejskiej. Jedną z nich był plan Genscher – Colombo (od nazwisk ministrów spraw zagranicznych Niemiec – Hansa-Dietricha Genschera i Włoch – Emilio Colombo) z roku 1981, w którym zaproponowano przeniesienie procedur decyzyjnych Wspólnot i EWP na Radę Europejską, poszerzenie kompetencji Parlamentu Europejskiego poprzez przyznanie mu możliwości wpływu na wybór przewodniczącego Komisji oraz na warunki zawieranych umów międzynarodowych. Skutkiem planu Genscher – Colombo było przyjęcie przez Radę Europejską na posiedzeniu w Stuttgarcie 19 czerwca 1983 r. Uroczystej deklaracji o Unii Europejskiej

²²³ P. Craig, *Institutions, Power, And Institutional Balance w: The Evolution of EU Law*, s. 50.

²²⁴ *Act concerning the election of the Members of the European Parliament by direct universal suffrage*, Dz. Urz. WE L 278 z 8 października 1976 r., s. 5.

(*Solemn Declaration on European Union*)²²⁵. Deklaracja nie doprowadziła jednak do jakichkolwiek faktycznych zmian, pozostawiając EWP zupełnie poza obszarem Wspólnot.

Największe jednak zainteresowanie wzbudził projekt traktatu ustanawiającego Unię Europejską (*Draft Treaty establishing the European Union*)²²⁶ przygotowany przez gorącego zwolennika federacji europejskiej Altiero Spinello, przyjęty przez Parlament Europejski 14 lutego 1984 r. stosunkiem głosów 237:31, przy 54 głosach wstrzymujących się. Projekt ten zakładał połączenie Wspólnot i EWP w jednolitą Unię Europejską działającą na podstawie jednego traktatu, wyposażoną w kompetencję do działania w sferze międzynarodowej, z zachowaniem jednakże międzyrządowej procedury decyzyjnej (procedura współpracy – *co-operation*) obok procedury ponadnarodowej (procedura wspólnego działania – *common action*)²²⁷, z możliwością przeniesienia pewnych kwestii z obszaru współpracy do obszaru wspólnego działania²²⁸ (zaś proces odwrotny został *explicite* wykluczony²²⁹). Rada Europejska miałaby stać się instytucją istniejącą obok już funkcjonujących czterech pozostałych (Komisja, Rada, Parlament Europejski, Trybunał Sprawiedliwości)²³⁰. Prawo inicjatywy ustawodawczej przysługiwać by miało wspólnie Radzie i Parlamentowi Europejskiemu²³¹. Zdaniem A. Podraza, projekt ten był jedną z istotniejszych inspiracji do zainicjowania negocjacji, których finałem było przyjęcie Jednolitego aktu europejskiego²³².

Żadne z powyższych przedsięwzięć nie doprowadziło jednak do jakichkolwiek konkretnych zmian w funkcjonowaniu Wspólnot. Dopiero Rada Europejska na posiedzeniu w Fointainebleau w czerwcu 1984 r. powołała dwa komitety ad hoc z zadaniem przygotowania reformy traktatowej i planu dalszej integracji politycznej. Pierwszy komitet, nazwany Komitetem Adonnino (pod kierownictwem Pietra Adonnina – włoskiego deputowa-

²²⁵ Projekt Aktu europejskiego przedstawiony przez rządy Niemiec i Włoch, 6 listopada 1981 r., [w:] S. Parzymies, *op.cit.*, s. 304–313.

²²⁶ Projekt traktatu ustanawiającego Unię Europejską, 14 lutego 1984 r., [w:] S. Parzymies, *op.cit.*, s. 314–323.

²²⁷ *Ibidem*, art. 10 pkt 1.

²²⁸ *Ibidem*, art. 11 pkt 1.

²²⁹ *Ibidem*, art. 11 pkt 2.

²³⁰ *Ibidem*, art. 8.

²³¹ *Constitutional Law of the European Union*, s. 49.

²³² A. Podraza, *Unia Europejska w procesie reform traktatowych*, Lublin 2007, s. 59.

nego), zająć się miał kwestią wzmocnienia tożsamości europejskiej, zaś drugi – Komitet Dooge’a (pod kierownictwem byłego ministra spraw zagranicznych Irlandii – Jima Dooge’a) zmianami instytucjonalnymi. Propozycje te, przedstawione w marcu 1985 r., zostały następnie poddane debacie na konferencji międzyrządowej (*intergovernmental conference*) i ujęte w ramy Jednolitego aktu europejskiego.

2.2.3 Jednolity akt europejski

Jednolity akt europejski (*Single European Act*) – JAE²³³ podpisany został kolejno w dniach 17 lutego 1986 r. przez dziewięć państw członkowskich, a następnie 28 lutego 1986 r. przez Danię, której obywatele wyrazili na to zgodę w przeprowadzonym dzień wcześniej referendum, oraz Włochy i Grecję, które oczekiwały na wynik duńskiego głosowania. Do wejścia JAE w życie brakowało jeszcze jego ratyfikacji przez Irlandię, która z uwagi na orzeczoną przez Sąd Najwyższy niezgodność aktu z konstytucją musiała przeprowadzić procedurę zmiany swojej ustawy zasadniczej w drodze referendum.

Ostatecznie JAE wszedł w życie 1 lipca 1987 r. Był to pierwszy traktat modyfikujący traktaty rzymskie. Jak zauważa N.P. Ludlow, pierwsze dwie dekady integracji europejskiej obyły się bez poważniejszych reform traktatowych oraz towarzyszących im konferencji międzyrządowych, ceremonii składania podpisów i procesów ratyfikacyjnych. Miały co prawda miejsce drobne zmiany w wąskich zakresach, jak również podpisywane były kolejne traktaty akcesyjne, jednakże nie obejmowały one swoim zakresem tych naprawdę ważnych zmian w funkcjonowaniu Wspólnot, jak choćby wzrost znaczenia Rady, powstanie Rady Europejskiej czy doprowadzenie do przeprowadzenia wyborów bezpośrednich do Parlamentu Europejskiego. Jednak na początku lat osiemdziesiątych te nieformalne procesy zaczęły być postrzegane jako źródło zastojów w procesie integracji i w związku z tym coraz donośniej zaczęto artykułować potrzebę dalekosiężnej zmiany instytucjonalnej przeprowadzonej w drodze formalnej rewizji traktatów²³⁴.

²³³ Jednolity Akt Europejski, 1 lipca 1987 r., [w:] S. Parzymies, *op.cit.*, s. 332–339.

²³⁴ N.P. Ludlow, *European Integration in the 1980s: on the Way to Maastricht*, wersja on-line: <http://eprints.lse.ac.uk/46854/>, s. 3–4.

Ponadto JAE, wprowadzając zmiany do traktatów o EWWiS, EWG i Euroatomie, był zarazem pierwszym dokumentem, który materializował kwestie Europejskiej Współpracy Politycznej²³⁵. Nastąpiło to poprzez potwierdzenie i uzupełnienie procedur wypracowanych na szczytach w Luksemburgu w roku 1970, w Kopenhadze w roku 1973, w Londynie w roku 1981 oraz w uroczystej deklaracji w sprawie Unii Europejskiej z roku 1983²³⁶. Po raz pierwszy uwzględnione zostało istnienie Rady Europejskiej jako ciała składającego się z głów państw lub szefów rządów państw członkowskich i przewodniczącego Komisji oraz ministrów spraw zagranicznych. Rada nie stała się jednak przez to jedną z instytucji wspólnotowych i formalnie nie uczestniczy w procesie decyzyjnym we wspólnotach. JAE przewidywał m.in. wzajemne informowanie się i konsultowanie się państw we wszystkich sprawach z dziedziny polityki zagranicznej, stanowiących przedmiot ogólnego zainteresowania, celem zapewnienia koordynacji i zbliżenia stanowisk²³⁷, jak również zajmowanie przez państwa członkowskie wspólnych stanowisk w instytucjach międzynarodowych i podczas międzynarodowych konferencji²³⁸. Przewidziane zostało również stworzenie w Brukseli sekretariatu wspierającego współpracę państw członkowskich w zakresie EWP²³⁹.

Pomimo sformalizowania EWP akt podkreślał różnice w podstawach prawnych jej funkcjonowania i w podstawach funkcjonowania Wspólnot, w szczególności poprzez wyłączenie przedsięwzięć z zakresu EWP spod jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości²⁴⁰. W JAE wytyczone zostały zatem dwie ścieżki integracji europejskiej, ale również przewidziane zostały takie powiązania instytucjonalne, które miały przyczynić się do ich zbliżenia. Akt umożliwił bowiem skoncentrowanie w Radzie, na wniosek państwa członkowskiego sprawującego prezydencję, procesów decyzyjnych podejmowanych w ramach Wspólnot i EWP²⁴¹. Ponadto niezbędne stało

²³⁵ JAE, tytuł III.

²³⁶ *Ibidem*, tyt. I art. 1 ust. 3.

²³⁷ *Ibidem*, tyt. III art. 30 pkt 2 ppkt a).

²³⁸ *Ibidem*, tyt. III art. 30 pkt 7 ppkt a).

²³⁹ *Ibidem*, tyt. III art. 10 ppkt g).

²⁴⁰ *Ibidem*, tyt. III art. 31.

²⁴¹ *Constitutional Law of the European Union*, s. 51.

się uzgodnienie polityki zewnętrznej Wspólnot z polityką zewnętrzną przyjętą w ramach EWP²⁴².

W przeciwieństwie do parlamentarnego projektu traktatu ustanawiającego Unię Europejską, JAE nie przewidywał możliwości przeniesienia spraw pozostających w zakresie współpracy międzyrządowej do domeny ponadnarodowego procesu decyzyjnego bez konieczności uprzedniej zmiany traktatu. Zgodzono się natomiast na dokonanie rewizji aktu w ciągu pięciu lat od jego wejścia w życie²⁴³.

JAE powierzył Wspólnocie nowe kompetencje w dziedzinach takich jak: polityka społeczna, badania i rozwój technologiczny oraz środowisko. W zakresie zmian instytucjonalnych JAE generalnie wcielił w życie wnioski sformułowane w raporcie Komitetu Doogea²⁴⁴. Zgodnie z tymi sugestiami, akt uczynił zasady podejmowania decyzji w Radzie bardziej elastycznymi, przywracając lub rozszerzając zakres głosowania kwalifikowaną większością głosów. Nowością była również procedura współpracy (*co-operation*) mająca na celu zwiększenie zaangażowania Parlamentu Europejskiego poprzez przyznanie mu możliwości zgłoszenia poprawek oraz zablokowania legislacji z pomocą państwa członkowskiego. Zmiana ta doprowadziła do przełamania dotychczasowego dualizmu legislatury pozostającej w ścisłych kompetencjach Komisji i Rady. Parlamentowi zostało również zagwarantowane prawo sprzeciwienia się akcesji nowych państw i zawarciu umów stowarzyszeniowych. Ponadto w celu wzmocnienia wspólnotowej judykatury utworzony został Sąd Pierwszej Instancji (*Court of First Instance*).

Sama zaś nazwa traktatu oddaje jego główny cel materialny, za jaki uznano zrealizowanie postulatu stworzenia wspólnego, jednolitego rynku wewnętrznego, a więc przestrzeni pozbawionej wewnętrznymi granic, w której możliwy jest wolny przepływ dóbr, osób, usług i kapitału.

Równolegle do prac nad JAE nastąpiły również zmiany, które stanowiły realizację postulatów jedności europejskiej. Mianowicie w 1985 r. wprowadzone zostały do użytku paszporty europejskie dla obywateli państw członkowskich, zaś w tym samym jeszcze roku podpisane zostało

²⁴² JAE, tyt. III art. 30 pkt 5.

²⁴³ *Ibidem*, tyt. III art. 30 pkt 12.

²⁴⁴ *Report from the ad hoc Committee on Institutional Affairs*, Biuletyn Wspólnot Europejskich, nr 3 (1985), Luksemburg, s. 102–110.

porozumienie z Schengen²⁴⁵ w sprawie zniesienia do 1 stycznia 1990 r. kontroli ruchu granicznego pomiędzy Belgią, Francją, Holandią, Luksemburgiem i Niemcami.

2.2.4 Tworzenie unii gospodarczej i walutowej

Po wejściu w życie Jednolitego aktu europejskiego skoncentrowano się na realizacji postulatów budowy pełnowymiarowej unii gospodarczej i walutowej. Zespół pod kierownictwem przewodniczącego Komisji Jacquesa Delorsa przygotował w 1989 r. raport (zwany Raportem Delorsa), w którym zaproponowano konkretne działania na rzecz założonego celu, w tym utworzenie wewnątrzspółnotowej strefy wolnego handlu, unii celnej i wspólnego rynku (*single market*). Projekt ten zyskał poparcie Niemiec i Francji, natomiast spotkał się ze zdecydowanym sprzeciwem ze strony Wielkiej Brytanii pod przywództwem premier Margaret Thatcher. Z perspektywy historycznej uznać można, że był to moment, w którym *de facto* ważyły się losy wyboru ducha, pewnej idei przewodniej dalszego kierunku rozwoju Wspólnot. Za wyłożenie argumentów brytyjskich uznawane jest wystąpienie premier Thatcher w Kolegium Europejskim w Brugii 20 września 1988 r.²⁴⁶

Margaret Thatcher już na wstępie swojego wystąpienia zastrzegła, że bynajmniej nie uważa Europy za wytwór dopiero traktatu rzymskiego, natomiast idea europejska nie jest własnością żadnej grupy ludzi czy instytucji. Konsekwentnie zaś zauważyła, że Wspólnota Europejska jest jednym z przejawów tożsamości europejskiej, lecz nie jedynym.

Thatcher była przeciwniczką federacyjnego modelu integracji i optowała za Wspólnotą opierającą się na współpracy suwerennych państw narodowych. Mało tego, to właśnie w różnorodności i sile poszczególnych państw członkowskich upatrywała siły Europy. Zdaniem Thatcher, współpraca ta nie musiała oznaczać konieczności centralizacji władzy w Brukseli. Za swoisty paradoks uznawała te dążenia, ujawnione na przykład

²⁴⁵ Układ między rządami państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec i Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego zniesienia kontroli na wspólnych granicach, 14 czerwca 1985 r., [w:] S. Parzymies, *op.cit.*, s. 324–331.

²⁴⁶ M. Thatcher, Wystąpienie premier Wielkiej Brytanii w Kolegium Europejskim, Brugii, 20 września 1988 r., wersja on-line: <http://www.margaretthatcher.org/document/107332>.

w Raporcie Delorsa, szczególnie wobec faktu oczywistej (choćby na przykładzie Związku Radzieckiego) niewydolności systemów opartych na analogicznym systemie zarządzania rynkiem. Ponadto, zdaniem Thatcher, kontynentalna Europa nigdy nie była monolitem, a historyczne próby tworzenia imperium: rzymskiego, habsburskiego czy otomańskiego, wcześniej czy później kończyły się niepowodzeniem²⁴⁷.

Powyższe stanowisko jawi się jako kolejny dowód na to, że historia rozwoju Europy również i na tym etapie mogła potoczyć się inaczej. Pogląd Margaret Thatcher stanowił niewątpliwie zagrożenie dla promowanej przez większość kontynentalnych elit wizji integracji. Jednak, pomimo tego, druga połowa lat osiemdziesiątych okazała się być najbardziej dynamicznym okresem w dziejach integracji europejskiej od czasów ustanowienia unii celnej we wczesnych latach sześćdziesiątych. Zdaniem N.P. Ludlowa, Jednolity akt europejski i projekt jednolitego rynku wzbudziły entuzjazm nie tylko Komisji i rządów państw członkowskich, ale także przedstawiciele biznesu i społeczeństwa²⁴⁸. Doświadczenie to stało się też wyraźnym drogowskazem dla zwolenników pogłębienia unii – okazało się bowiem, że reforma traktatowa uwolniła proces decyzyjny, co znacznie przyczyniło się do zaawansowania wielu celów Wspólnot. W związku z powyższym szybko doszło do konferencji międzyrządowej opracowującej kolejny dokument traktatowy²⁴⁹.

2.3 Początki Unii Europejskiej

2.3.1 Traktat z Maastricht

Kolejnym etapem rozwoju instytucjonalnego Wspólnot Europejskich był Traktat o Unii Europejskiej (*Treaty on European Union*) – TUE²⁵⁰ – podpisany 7 lutego 1992 r. w Maastricht, który powołał do życia Unię Euro-

²⁴⁷ M. Thatcher, Lata na Downing Street. Wspomnienia z okresu pełnienia funkcji premiera rządu Zjednoczonego Królestwa, tłum. A. Kościukiewicz, K. Michalska, Gdańsk 1996, s. 484.

²⁴⁸ N.P. Ludlow, *From Deadlock to Dynamism: The EC in the 1980s w: Origins and Evolution of the European Union*, red. D. Dinan, s. 228–229.

²⁴⁹ N.P. Ludlow, *European Integration*, s. 4–5.

²⁵⁰ Traktat o Unii Europejskiej, Dz. Urz. WE Nr C 191 z dnia 29 lipca 1992 r., s. 1.

pejską. TUE zawierał kontynuację reformy instytucjonalnej zapoczątkowanej przez JAE, rozszerzył zakres głosowania kwalifikowaną większością głosów w Radzie, wprowadził procedurę współdecydowania (*co-decision*) zwiększającą rolę Parlamentu Europejskiego w procesie legislacyjnym poprzez wykluczenie przyjmowania aktów w postaci niezaakceptowanej przez niego i przez Radę oraz poszerzył katalog sytuacji wymagających zastosowania procedury współpracy i procedury wyrażenia zgody (*assent*) czy wyrażenia opinii (*advisory opinion*). Zmiany dotyczące Parlamentu Europejskiego wskazywane są jako próby przezwyciężenia narastającego wraz ze stopniowym rozszerzaniem kompetencji Unii tzw. deficytu demokracji (*democratic deficit*), polegającym na pozbawieniu suwerenów – narodów europejskich – bezpośredniego wpływu na europejski proces decyzyjny.

Ponadto, w TUE po raz pierwszy zapisana została wśród naczelných zasad, na których oparte jest funkcjonowanie Unii, zasada subsydiarności, która stanowi wyraz potrzeby poszanowania narodowej i regionalnej tożsamości państw członkowskich²⁵¹. Jednocześnie wprowadzenie tej zasady jest postrzegane w kategoriach przeciwwagi dla ewolucyjnej natury integracji europejskiej.

Traktat o UE przekształcił Europejską Współpracę Polityczną we Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa (*Common Foreign and Security Policy* – CFSP), która stała się drugim (po Wspólnotach) filarem Unii²⁵². Trzeci z ustanowionych traktatem z Maastricht filarów UE to współpraca w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, czyli *Justice and Home Affairs* – JHA²⁵³.

Jednakże jednym z największych kroków milowych na drodze ku integracji europejskiej było wprowadzone przez TUE założenie uruchomienia z dniem 1 stycznia 1999 r. wspólnej waluty europejskiej (na przystąpienie do której swój sprzeciw od razu wyraziła Wielka Brytania). Założenie to było niewątpliwie najbardziej zaawansowanym projektem ponadnarodowym w dotychczasowych dziejach integracji europejskiej²⁵⁴.

²⁵¹ Y. Devuyt, *The European Union's Constitutional Order – Between Community Method and Ad Hoc Compromise*, 18 BJIL (2000), s. 13.

²⁵² Traktat o Unii Europejskiej, tyt. V.

²⁵³ *Ibidem*, tyt. VI.

²⁵⁴ D. Heisenberg, *From the Single Market to the Single Currency w: Origins and Evolution of the European Union*, s. 242.

Traktat z Maastricht spotkał się ze społecznym przyjęciem, które można określić mianem co najmniej chłodnego. Po euroentuzjazmie końca lat osiemdziesiątych nie pozostał już niemalże ślad. Okazało się, że proces ujednoczenia wspólnego rynku, który wpłynął na codzienne życie milionów obywateli państw członkowskich na niespotykaną dotychczas skalę, wywołał również obawę co do swoich dalszych możliwych konsekwencji w innych sferach życia²⁵⁵, jak choćby włączonych w zakres kompetencji Unii potencjalnie kontrowersyjnych i pozagospodarczych obszarów, takich jak: kultura, edukacja i zdrowie²⁵⁶.

Z powyższego względu J. Weiler uznał traktat z Maastricht za przelomowy moment konstytucyjny w dziejach integracji europejskiej, porównywalny w swojej skali ze słynnym orzeczeniem amerykańskiego Sądu Najwyższego w sprawie *Brown v. Board of Education*²⁵⁷ czy upadkiem muru berlińskiego²⁵⁸. Jak bowiem zauważa autor, do tego momentu, a zatem aż przez niemalże cztery dekady, społeczeństwa europejskie były co najmniej obojętne w stosunku do procesu integracji. Tymczasem traktat z Maastricht wywołał debatę, która z jednej strony postawiła pod znakiem zapytania znaczny już przecież wspólny dorobek państw członkowskich, ale z drugiej strony stała się szansą na wzmocnienie społecznej legitymacji Unii²⁵⁹.

Na początku lat dziewięćdziesiątych Weiler wskazywał, że społeczna legitymacja Unii mogłaby zostać oparta o stworzenie takiej struktury współpracy ponadnarodowej, która realizowałaby postulaty demokracji. Dopóki zaś to się nie stanie, to państwa członkowskie powinny zachować prawo głosu w najważniejszych sprawach. Sens zachowania takiego etapu przejściowego Weiler uzasadnił m.in. poprzez porównanie do istniejących już związków federalnych – Stanów Zjednoczonych, Niemiec i Szwajcarii, w których również ich aktualny ustrój federalny poprzedzony był formą konfederacji²⁶⁰. Trudno bowiem wymagać od suwerennych narodów natychmiastowej akceptacji faktu, że w nowej rzeczywistości znajdują się

²⁵⁵ N.P. Ludlow, *From Deadlock*, s. 230.

²⁵⁶ P. Craig, G. de Búrca, *EU Law*, s. 23.

²⁵⁷ 347 U.S. 483 (1954).

²⁵⁸ J.H.H. Weiler, *The Constitution of Europe: 'Do the New Clothes Have an Emperor?' and Other Essays on European Integration*, Cambridge 1999, s. 3.

²⁵⁹ *Ibidem*, s. 4.

²⁶⁰ J.H.H. Weiler, *Transformation*, s. 2471.

one nagle w mniejszości, której opinia kompletnie traci znaczenie w konfrontacji z abstrakcyjną europejską większością.

Podobnie twierdzi również M. Nettesheim. Zdaniem tego autora w połowie lat dziewięćdziesiątych oczywiste już było to, że Unia Europejska z organizacji międzynarodowej o wyraźnie określonych kompetencjach wyewoluowała w podmiot samodzielny na tyle, że niemożliwym było podtrzymywanie jej legitymacji w oparciu tylko i wyłącznie o zgodę państw członkowskich na przyjęcie dokumentów traktatowych i ich udział w wielośćciowym procesie decyzyjnym²⁶¹. Niezbędne stało się takie przekształcenie Unii, by choć w elementarny sposób odzwierciedlała ona wymagania modelu demokratycznego, z uwzględnieniem odrębności wynikających z jej ponadnarodowego charakteru²⁶². Jednym z aspektów deficytu demokracji okazała się być konstrukcja ciała ustawodawczego Unii – Rady, składającej się z przedstawicieli władz wykonawczych państw członkowskich, formalnie odpowiedzialnych przed zgromadzeniami parlamentarnymi tych państw. W praktyce jednak kontrola ta okazała się być jedynie iluzoryczna i ulegająca wpływowi połączonych wspólnym celem egzekutyw²⁶³.

Zapewne w rezultacie zaistnienia, czy może raczej rozpowszechnienia powyższych wątpliwości, w 1992 r. doszło do kryzysu w procesie ratyfikacyjnym TUE. W Danii traktat został odrzucony w przeprowadzonym w czerwcu 1992 r. referendum (proporcją 50,7% głosów przeciw przy frekwencji wynoszącej 83,1%²⁶⁴), co przyczyniło się do uzyskania przez to państwo podczas spotkania Rady Europejskiej w Edynburgu pewnych ustępstw, m.in. możliwości niewprowadzania wspólnej waluty. Ostatecznie zaś traktat został przyjęty przez Duńczyków w ponownym głosowaniu i wszedł w życie 1 listopada 1993 r. We Francji traktat został zaakceptowany zaledwie symboliczną większością 51,04 % głosów²⁶⁵, co nazwane zostało „małym tak” („*petit oui*”)²⁶⁶.

²⁶¹ M. Nettesheim, *Developing a Theory of Democracy for the European Union*, 23 BJIL (2005), s. 363–364.

²⁶² *Ibidem*, s. 371.

²⁶³ J.H.H. Weiler, *Transformation*, s. 2430.

²⁶⁴ Wyniki za: http://www.eu-oplysningen.dk/euo_en/dkeu/referenda/.

²⁶⁵ Wyniki za: [http://www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Referendums/election_referendum_1992/\(path\)/referendum_1992/000/000.html](http://www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Referendums/election_referendum_1992/(path)/referendum_1992/000/000.html).

²⁶⁶ M.S. Lewis – Beck, D.S. Morey, *The French „Petit Oui”: The Maastricht Treaty and the French Voting Agenda*, 38 JIH (2007), s. 65–87.

Do kolejnego poszerzenia składu Unii Europejskiej doszło 1 stycznia 1995 r. w wyniku akcesji Austrii, Finlandii i Szwecji. Do Unii, wobec ponownego negatywnego wyniku referendum krajowego, nie przystąpiła natomiast Norwegia.

2.3.2 Traktat z Amsterdamu

Traktat z Amsterdamu (*Treaty of Amsterdam*)²⁶⁷ – TA był efektem debaty przeprowadzonej na konferencji międzyrządowej w roku 1996, został podpisany 2 października 1997 r., zaś w życie wszedł 1 maja 1999 r. Pomimo licznych postulatów konferencja międzyrządowa nie stanęła na wysokości zadania i nie przedsięwzięła radykalnych kroków w kierunku uproszczenia systemu instytucjonalnego, doprowadzenia do spójności i przejrzystości unijnego systemu prawnego czy wzmocnienia bezpośredniej legitymacji demokratycznej. Podczas konferencji międzyrządowej nie doszło również do sformułowania wniosków w najważniejszej materii z agendy – przygotowania Unii na poszerzenie o kraje Europy Środkowej i Wschodniej.

Niedługo po wejściu w życie traktatu amsterdamskiego, a dokładnie 1 stycznia 1999 r., doszło do sztywnego związania kursów wymiany walut krajów uczestniczących w ostatecznej fazie Unii Gospodarczej i Walutowej (*Economic and Monetary Union* – EMU), co stanowiło kolejny krok milowy w integracji europejskiej, tym istotniejszy, że w tym przypadku część państw członkowskich zdecydowała się na ograniczenie swojej suwerenności w tak istotnej dziedzinie jak polityka monetarna.

W czerwcu 1997 r. opublikowana została tzw. Agenda 2000²⁶⁸ określająca wizję procesu rozszerzenia Unii Europejskiej, która rekomendowała natychmiastowe przystąpienie do negocjacji z Czechami, Estonią, Polską, Węgrami, Słowenią i Cyprzem, a w drugiej kolejności, uwarunkowanej liberalizacją polityki i gospodarki, również z Bułgarią, Łotwą, Litwą, Rumunią, Słowacją i Maltą. Generalnie rzecz ujmując, proces przedakcesyjny (*Accession Partnerships*) polegał na stawianiu państwom kandydującym przez Unię szeregu warunków dotyczących zmian w ustawodawstwie czy funkcjonowaniu instytucji. Zdaniem H. Grabbe, spełnianie tych wymagań miało dwojaki cel. Po pierw-

²⁶⁷ Traktat z Amsterdamu, Dz. Urz. WE Nr C 340 z dnia 10 listopada 1997 r., s. 1.

²⁶⁸ Agenda 2000, wersja skrócona: http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/2004_and_2007_enlargement/l60001_en.htm.

sze, miało wspomóc transformację ustrojową w krajach Europy Środkowej i Wschodniej, zaś pod drugie miało przygotować je na realizację obowiązków wynikających z członkostwa w Unii²⁶⁹. Wszystko to zaś łącznie miało zapewnić relatywnie bezproblemową integrację nowych państw z Unią i zabezpieczyć ją przed ewentualnymi problemami, jakie mogłyby wynikać z ich politycznej bądź gospodarczej niestabilności²⁷⁰. Co znamienne, państwa kandydujące decydowały się na wypełnianie tych warunków w sytuacji, gdy na etapie przedakcesyjnym były jeszcze pozbawione jakiegokolwiek wpływu na kształt ustawodawstwa unijnego²⁷¹. Taka formuła przedakcesyjnej współpracy zawężyła również zakres właściwych negocjacji, sprowadzając je do tematów nieuwjętych na wcześniejszym etapie.

Odrębnym aspektem przyjętego modelu partnerstwa przedakcesyjnego jest także fakt, że państwa członkowskie zgodziły się *de facto* na realizację przez Unię zadań, które nigdy nie leżały w kompetencjach ich samych, jak właśnie określanie uwarunkowań wewnętrznych innych, pozaunijnych państw. Wynikało to zaś najprawdopodobniej z tego, że państwa członkowskie nie do końca odnalazły się w realiach politycznych po zakończeniu zimnej wojny i wolały uniknąć odpowiedzialności za przyjęcie do Unii państw byłego bloku komunistycznego²⁷².

Ponadto głównym podmiotem prowadzącym te działania po stronie Unii stała się Komisja przy stosunkowo małym zaangażowaniu pozostałych instytucji, o parlamentach narodowych nie wspominając. Jak ponownie zauważa H. Grabbe, oznacza to tym samym poszerzenie deficytu demokracji również na proces akcesyjny²⁷³.

2.3.3 Karta praw podstawowych

Jak piszą P. Craig i G. de Búrca, pozytywnym przykładem w zakresie przeciwdziałania deficytowi demokracji w procesie tworzenia nowego

²⁶⁹ H. Grabbe, *A Partnership for Accession? The Implications of EU Conditionality for the Central and East European Applicants*, *European University Institute Robert Schuman Centre Working Paper 12/99*, s. 2–3.

²⁷⁰ *Ibidem*, s. 4.

²⁷¹ *Ibidem*, s. 20.

²⁷² *Ibidem*, s. 24–25.

²⁷³ *Ibidem*, s. 20, 22–23.

unijnego dokumentu jest proces, w wyniku którego powstała Karta praw podstawowych UE (*EU Charter of Fundamental Rights*)²⁷⁴. Autorem Karty była powołana w październiku 1999 r. przez Radę Europejską na szczycie w Tampere konwencja składająca się z parlamentarzystów, europarlamentarzystów i przedstawicieli Komisji oraz rządów państw członkowskich w celu stworzenia dokumentu określającego prawa fundamentalne w UE. Przewodniczącym konwencji został Roman Herzog. Ciało to pracowało w sposób niespotykany transparentny, m.in. na bieżąco publikując na stronach internetowych swój dorobek i prowadząc swoje obrady w sposób otwarty i dostępny dla publiczności. Konwencja zakończyła swoją pracę jesienią 2000 r., zaś Karta uzyskała poparcie państw członkowskich podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Nicei. Tam również została ona 7 grudnia 2000 r. podpisana przez przedstawicieli trzech unijnych instytucji: Parlamentu Europejskiego, Rady UE i Komisji.

Karta składa się z preambuły i pięćdziesięciu czterech artykułów ujętych w siedmiu rozdziałach zatytułowanych: „Godność człowieka”, „Wolności”, „Równość”, „Solidarność”, „Prawa obywatelskie”, „Wymiar sprawiedliwości” i „Postanowienia ogólne”.

Kwestię ewentualnego włączenia jej do tekstu traktatów unijnych pozostawiono do dyskusji na konferencji międzyrządowej planowanej na rok 2004²⁷⁵.

2.3.4 Traktat z Nicei

Na wstępie poczynić należy uwagę na temat zdecydowanie zwiększonej częstotliwości konferencji międzyrządowych w okresie po przyjęciu Jednolitego aktu europejskiego. Pytanie o przyczynę tej zmiany tym bardziej domaga się wyjaśnienia, biorąc pod uwagę fakt, że w okresie od podpisania traktatów rzymskich do podpisania JAE nie odbyło się żadne takie wydarzenie.

Niemniej jednak w związku z planowanym największym rozszerzeniem Unii Europejskiej i dotychczasowym brakiem ostatecznych decyzji w tej kwestii, wskazane stało się ich podjęcie na konferencji w Nicei w roku 2000. Podczas tego spotkania określono nowy system głosowania kwalifi-

²⁷⁴ Karta praw podstawowych, Dz. Urz. UE Nr C 303 z dnia 14 grudnia 2007 r., s. 1.

²⁷⁵ P. Craig, G. de Búrca, *EU Law*, s. 43–44.

kowaną większością głosów w Radzie, przyszły skład Komisji i związany z tym system rotacji, skład Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów, a także przydział miejsc w 732-osobowym Parlamencie Europejskim. Ponadto rozbudowane zostały postanowienia dotyczące prowadzenia przez państwa członkowskie wzmocnionej współpracy (*enhanced co-operation*). Zatem z perspektywy poradzenia sobie z niedociągnięciami traktatu z Amsterdamu konferencja nicejska zakończyła się powodzeniem. Nie brakuje jednak głosów, że poza tymi ustaleniami traktat nicejski (*Treaty of Nice*)²⁷⁶ – TN nie stanowił pożądanego kroku w integracji europejskiej i odzwierciedla raczej straconą szansę na wzmocnienie społecznej legitymacji instytucji unijnych²⁷⁷.

W procesie ratyfikacyjnym Traktatu z Nicei ponownie została wyrażona społeczna rezerwa wobec przyjętego sposobu integracji europejskiej, tym razem poprzez negatywny wynik referendum w Irlandii (przeciwko traktatowi opowiedziało się 53,87% głosujących przy frekwencji 34,79%²⁷⁸). Było to jedyne referendum ratyfikacyjne w Europie, bowiem w pozostałych państwach członkowskich ratyfikacji dokonały parlamenty narodowe. Jak pokazują dane liczbowe, rezultat ten był nie tylko efektem wzrostu liczby głosów oddanych przeciwko traktatowi, ale w dużej mierze również skutkiem wstrzymania się od głosu, a więc niewzięcia udziału w wyborach przez ponad 50% wyborców, którzy głosowali za przyjęciem Traktatu z Amsterdamu²⁷⁹. Badania opinii publicznej przeprowadzone po referendum na zlecenie Komisji Europejskiej wykazały, że tylko jednak trzecia ankietowanych określiła siebie jako zainteresowanych kwestią integracji europejskiej²⁸⁰, zaś całościowy wynik badania wskazał niedoinformowanie wyborców jako główny czynnik ich wstrzymania się od oddania głosu²⁸¹.

²⁷⁶ Traktat nicejski, Dz. Urz. WE Nr C 80 z dnia 10 marca 2001 r., s. 1.

²⁷⁷ J. Wouters, *Institutional and Constitutional Challenges for the European Union – Some Reflections in the Light of the Treaty of Nice*, Katholieke Universiteit Leuven, Faculty of Law, Institute for International Law, Working Paper No 5 – May 2001, s. 3.

²⁷⁸ Wyniki za: <http://www.electionsireland.org/results/referendum/refresult.cfm?ref=200124R>.

²⁷⁹ R. Sinnott, *Attitudes and Behavior of the Irish Electorate in the referendum on the Treaty of Nice. Results of a Survey Carried out for the European Commission Representation in Ireland*, s. 2–3.

²⁸⁰ *Ibidem*, s. 3–4.

²⁸¹ *Ibidem*, s. 22.

W konsekwencji powyższej diagnozy w Irlandii przeprowadzona została na bardzo szeroką skalę kampania na rzecz ratyfikacji traktatu, w którą zaangażowane zostały także czynniki zewnętrzne, a w szczególności środki finansowe Komisji Europejskiej. Ponadto w deklaracji kończącej spotkanie Rady Europejskiej w Sewilli Irlandia uzyskała od Unii ustępstwo w postaci możliwości odstąpienia od udziału w unijnej polityce obronnej²⁸². Ostatecznie traktat został przyjęty większością 62,89% głosów przy frekwencji 49,47%²⁸³ w ponownym referendum przeprowadzonym w październiku 2002 r.

Jak skonstatował J. Wouters, straconej w Nicei szansy nie udało się naprawić nawet poprzez przyjęcie wówczas Deklaracji nr 23 w sprawie przyszłości Unii (*Declaration on the Future of the Union*)²⁸⁴. Główne założenia Deklaracji były cztery – dokonanie rozgraniczenia kompetencji Unii i państw członkowskich z uwzględnieniem zasady subsydiarności, ustalenie statusu prawnego Karty praw podstawowych, uproszczenie traktatów i określenie roli parlamentów narodowych²⁸⁵. Wouters postulował natomiast skoncentrowanie się na efektywnym funkcjonowaniu instytucji, wzmocnieniu ich demokratycznego charakteru i wprowadzeniu bardziej skutecznych elementów wzajemnej kontroli i równowagi (*checks and balances*)²⁸⁶. Wszystko to powinno nastąpić w celu nadania Unii pełnowymiarowego porządku konstytucyjnego, który stanowiłby odzwierciedlenie porządków konstytucyjnych państw członkowskich²⁸⁷.

2.4 Podsumowanie

Analizując stan Unii Europejskiej po traktacie z Nicei i zestawiając go z założeniami ojców integracji europejskiej z lat pięćdziesiątych XX wieku, można orzec, że postulaty te zostały zrealizowane z nawiązką. W Europie nie została wywołana ani też się przez ten kontynent nie prze-

²⁸² Podsumowanie Rady Europejskiej w Sewilli, 21 i 22 czerwca 2002 r., http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/72638.pdf, Aneks III, s. 27.

²⁸³ Wyniki za: <http://www.electionsireland.org/results/referendum/refresult.cfm?ref=200226R>.

²⁸⁴ Traktat nicejski, Deklaracja nr 23 w sprawie przyszłości Unii Europejskiej.

²⁸⁵ *Ibidem*, par. 5.

²⁸⁶ J. Wouters, *Institutional*, s. 7.

²⁸⁷ *Ibidem*, s. 21.

toczyła kolejna światowa wojna. Zjednoczenie Europy dokonane zostało na mocy konsensusu i współpracy państw, a nie siłą, która historycznie była podstawowym narzędziem unifikacji i prób opanowania kontynentu (na przykład przez Napoleona czy Hitlera). Tym samym zakończony został trwający niemalże wiek okres tragicznego rozlewu krwi (począwszy od wojny francusko-pruskiej w latach 1870–1871 przez I i II wojnę światową).

Państwa europejskie koncentrują się na współpracy, umacnianiu wspólnego rynku i budowaniu dobrobytu, co leży w ich wspólnym interesie. Niemcy i Francja wspólnie są *spiritus movens* działań mających na celu pogłębianie integracji europejskiej. Nie jest wykluczone, że to właśnie fakt przyznania im tej wiodącej roli w Unii na tyle wystarczająco angażuje ich ambicje, że dzięki temu nie delegują one większości swoich sił na planowanie wrogich działań. Ponadto, Unia nie tylko przetrwała rozpad Związku Sowieckiego, ale również m.in. za jej pośrednictwem doszło do symbolicznego zniesienia żelaznej kurtyny poprzez dołączenie do grona państw członkowskich ośmiu państw Europy Środkowej i Wschodniej. Te pozytywne aspekty integracji są niewątpliwie nie do przecenienia.

Z drugiej jednak strony powyższy stan rzeczy bywa uznawany za świadczący o tym, że wyczerpany został pomysł Schumana, Adenauera i de Gasperi na integrację europejską, zaś Unia potrzebuje obecnie nowej idei²⁸⁸. Twierdzenia te pomijają jednak drugi, równie istotny, a może nawet istotniejszy z założonych przez ojców założycieli aspektów unii europejskiej, wyrażony przez Jeana Monneta: „Nie jednoczymy państw, my łączymy ludzi” („*Nous ne coalisons pas des États, nous unissons des hommes*”). Cel ten został wyrażony *explicite* w pierwszym zdaniu preambuły traktatu rzymskiego w słowach: „Zdecydowani stworzyć podstawy coraz ściślejszego związku między narodami Europy” („*Determined to lay the foundations for an ever closer Union of the peoples of Europe*”). Ten zaś obszar integracji z pewnością pozostaje jeszcze niewyczerpany.

Stusznie zwraca uwagę Y. Devuyt, że integracja europejska bynajmniej nie przebiegła zgodnie z logiką rozwiązań ponadnarodowych zapoczątkowaną przez traktat rzymski. Od czasu bowiem ich podpisania państwa członkowskie bardzo ostrożnie decydowały się na pogłębianie zawartej unii i preferowały rozwiązania ad hoc w miejsce posunięć kom-

pleksowych. Wszystko to zaowocowało powstaniem dość skomplikowanego systemu powiązań traktatowych i instytucjonalnych, zawieszono go pomiędzy metodą wspólnotową a międzyrządowym procesem decyzyjnym²⁸⁹. Zdaniem A. Dashwooda, metoda szczegółowego i wybiórczego przekazywania kompetencji na rzecz struktur europejskich, która sprawdziła się w wieloletniej praktyce, pozostaje nadal najskuteczniejszym sposobem określania granic działania Unii. Jednocześnie autor ten nie zaprzecza jednak, że ceną za dokonywanie zmian w takim trybie jest wielość i zawartość powstających aktów prawnych, która w oczach przeciętnego czytelnika, niebędącego urzędnikiem unijnym czy prawnikiem, pozostaje niezrozumiała²⁹⁰.

Ta metoda integracji europejskiej ma swoich przeciwników, m.in. w osobie wspomnianego już J. Delorsa. Były przewodniczący Komisji Europejskiej na przełomie XX i XXI wieku stwierdził bowiem, że dokonywane w ten sposób posunięcia oddalają Europę od wizji jej twórców. Ponadto jako antidotum na zaistniałą sytuację Delors wskazał możliwość stworzenia awangardy państw, które chcą szybciej i głębiej zacieśniać więzy między sobą, otwartej na przystąpienie kolejnych członków (tzw. Europa dwóch prędkości)²⁹¹.

Jak pokazała również dokonana w powyższym rozdziale analiza, związek państw europejskich w dość krótkim czasie osiągnął poziom integracji analogiczny jedynie do pełnowymiarowych związków federalnych, przy jednoczesnym utrzymaniu nieosłabionej pozycji państw członkowskich²⁹².

Zauważyć należy także, że istniejący w europejskiej unii państw porządek prawny wpisuje się w pewien stosunkowo nowy nurt w ramach prawa międzynarodowego. Wynika to w pewnej mierze z samej ewolucji prawa międzynarodowego jako takiego, która rozpoczęła się na dobre po II wojnie światowej. Jak bowiem zauważył W.G. Friedmann, do tradycyjnych norm regulujących koegzystencję państw narodowych, a więc m.in. kwestie stosunków dyplomatycznych, wzajemne respektowanie suwe-

²⁸⁹ Y. Devuyt, *op.cit.*, s. 51.

²⁹⁰ A. Dashwood, *The Relationship Between The Member States And The European Union/ European Community*, 41 CMLR (2004), s. 380–381.

²⁹¹ J. Delors, *Reuniting Europe: Our Historic Mission*, Aspen Institute, Wallenberg Lecture, 14 listopada 1999 r., wersja on-line: <http://www.notre-europe.eu/media/discoursxi99-en.pdf?pdf=ok>.

²⁹² J.H.H. Weiler, *The Constitution*, s. 39.

²⁸⁸ J. Habermas, *Why Europe Needs a Constitution*, 11 NLR (2001), s. 6.

renności, granice jurysdykcji czy sprawy związane z prowadzeniem wojny i neutralnością, dołączyły normy o charakterze pozytywnym, regulujące współpracę państw²⁹³. Można zatem stwierdzić, że to ten ogólny trend przyczynił się do powstania ogromnej liczby organizacji międzynarodowych, w tym i Wspólnot Europejskich.

Wnioski

Traktat paryski i traktaty rzymskie były typowymi umowami międzynarodowymi, które stały się punktem wyjścia do stopniowego rozwoju ponadnarodowego charakteru unii. Stworzone na mocy tych dokumentów struktury i rozwiązania porównywać można do tych wprowadzonych w Ameryce przez Artykuły konfederacji i wieczystej unii. Traktaty i Artykuły niewątpliwie stanowiły krok milowy w dziejach omawianych unii międzypaństwowych i stworzyły fundament niezbędny do dalszego ich rozwoju. Jak wylicza W. Wallace, stworzone na mocy tych dokumentów podmioty charakteryzowały się brakiem kompetencji do nakładania podatków, brakiem związków pomiędzy obywatelami a organem parlamentarnym (co zmieniło się we Wspólnotach dopiero w 1979 r.) oraz nadal akcentowana była w nich zasada suwerennej równości pomimo formalnego odejścia (lub prób odejścia) od zasady jednomyślności²⁹⁴. Na podstawie powyższych argumentów można uznać istnienie przynajmniej elementarnych podobieństw w rozwoju analizowanych unii. O ile jednak na kontynencie amerykańskim wprost nazywano istniejący system konfederacją, to twórcy unii europejskiej, odrzucając model federalny jako jedyną formę federalizmu, w ogóle nie podjęli próby zbudowania europejskiej konfederacji. *De facto* jednak taki właśnie kształt przyjęty z czasem Wspólnoty Europejskie. Konfederacja ta była jednak pozbawiona jednego scentralizowanego rządu i ograniczona jedynie do przedsięwzięć wynikających z funkcjonalnych założeń integracji²⁹⁵.

Ponadto, analizując dzieje powstania dwóch związków międzypaństwowych, zauważyć można, że proces ich tworzenia obfitował w mnogość pomysłów i planów na stworzenie idealnej formy współpracy. Poza skutecznością poszczególnych drobnych inicjatyw, jak na przykład stowarzyszenia bojkotowe w Ameryce czy Rada Europy w zakresie ochrony praw człowieka, podejmowane działania nie doprowadziły do stworzenia

²⁹⁴ W. Wallace, *Europe as Confederation, the Community and the Nation State*, 21 JCMS (1982), s. 61.

²⁹⁵ D.J. Elazar, *op.cit.*, s. 37.

²⁹³ W.G. Friedmann, *The Changing Structure of International Law*, Nowy Jork 1964, s. 3.

realnej wspólnoty politycznej. Co więcej, jak zostało to już wskazane powyżej, zarówno B. Franklin obserwujący rozwój wydarzeń na kontynencie amerykańskim, jak i D. Lutz opisujący je dwa wieki później, uznali, że ewentualne przyjęcie planów unii proponowanych przed wydaniem Deklaracji niepodległości – planu z Albany bądź planu Galloway’a – zaskutkowałoby niechybnie znacznym odłożeniem w czasie dążeń niepodległościowych i na pewno nie doprowadziłoby do rozwinięcia pełnowymiarowej współpracy między stanami w bliskiej perspektywie czasowej.

W sytuacji natomiast, gdy na przełomie lat czterdziestych i pięćdziesiątych XX wieku stało się jasne, że na zrealizowanie projektu federalnego w Europie nie ma szans, państwa europejskie mimo wszystko zdecydowały się na zawiązanie choćby sektorowej współpracy, licząc na przeniesienie jej następnie w inne dziedziny. W zakresie kooperacji gospodarczej tak właśnie się stało, co doprowadziło do zrealizowania projektu wspólnego rynku i wprowadzenia wspólnej waluty. Jednak pomimo tego unia europejska napotkała na trudności w zakresie budowania politycznej wspólnoty obywateli państw członkowskich.

P. Magnette wskazuje na historyczno-kulturowe uwarunkowania decyzji podejmowanych przez twórców związków międzypaństwowych u ich zarania. Autor twierdzi, że istotny wpływ na kształt unii amerykańskiej miał fakt, że stany początkowo pożywały współpracy w takiej formie, która pozwoliłaby im na wprowadzenie efektywnych rządów republikańskich na poziomie stanowym. Dla realizacji tych założeń formuła ustrojowa wprowadzona przez Artykuły konfederacji była początkowo wystarczająca. Dopiero po kilku latach funkcjonowania konfederacji stany stanęły w obliczu konieczności znalezienia efektywniejszej formuły umożliwiającej im kształtowanie interesów międzynarodowych i gospodarczych. Niemniej jednak, te dwa aspekty – wewnętrzny i zewnętrzny, już na zawsze pozostały silnie powiązane ze sobą i to przez ich pryzmat Amerykanie postrzegają swoją unię. To również w jej ramach następnie przepracowywane były wspólnie ważne problemy o charakterze społecznym, jak na przykład kwestia definicji narodu, obywatelstwa, a później nawet stosunku pomiędzy państwem a rynkiem²⁹⁶.

²⁹⁶ P. Magnette, *Comparing Constitutional Change in the United States and in the European Union w: Comparative Federalism: The European Union and the United States in Comparative Perspective*, red. A. Menon, M. Schain, Nowy Jork 2006, s. 151, 173.

Natomiast państwa europejskie ważne tematy związane z istotą demokracji bądź powrotem do niej po okresie rządów totalitarnych zdecydowane były rozwiązywać we własnym zakresie i nie dopuszczały jakiegokolwiek możliwości osłabienia swojej autonomii w tych kwestiach. Dlatego też okazało się, że jedyną właściwie możliwą płaszczyzną ich współpracy jest gospodarka, w której gotowe były na ewentualne koncesje na rzecz unii. Natomiast formalnie to podejście zostało odzwierciedlone w przyjęciu licznych międzyrządowych, a nie federalnych, metod współpracy. Z tego też względu problemy o charakterze konstytucyjnym nie pojawiły się u początków unii europejskiej²⁹⁷.

Źródeł różnic w rozwoju wydarzeń należy być może dopatrywać się także w fakcie, że kiełkująca współpraca kolonii amerykańskich szybko narażona została na zagrożenie zewnętrzne o znacznej skali, które wymusiło zacieśnienie więzów i stabilne dookreślenie zasad kooperacji. Jak bowiem pamiętamy, podstawowym obszarem działania Kongresu Konfederacji i Wiczyzstej Unii były sprawy wspólnej polityki obronnej i zagranicznej. Dla Amerykanów, pomimo wszelkich istniejących podziałów i animozji, oczywiste się stało, że jest to jedyna opcja umożliwiająca stawienie czoła Koronie. W Europie, na analogicznym etapie rozwoju współpracy, taki właśnie czynnik nie wystąpił, pomimo bardzo realnego zagrożenia sowieckiego i obecności amerykańskiej na kontynencie. Mało tego, myśli o samej możliwości konfrontacji były skutecznie oddalane, co było z kolei oczywiste wobec ciągle jeszcze odczuwalnych skutków II wojny światowej. Niemniej jednak wydaje się, że można wysnuć usprawiedliwiony wniosek, iż kolejna znaczna różnica w początkowych okresach rozwoju dwóch porównywanych unii tkwi właśnie w czynniku zewnętrznym, który z jednej strony zmobilizował Amerykanów do wzmocnienia unii amerykańskiej, a którego brak z drugiej strony skutecznie odsunął tę perspektywę od Europejczyków, co znamienne wpłynęło na dalszy rozwój współpracy na dwóch kontynentach.

Wydaje się również, że dalszą konsekwencją budowania unii w warunkach braku bezpośredniego zagrożenia zewnętrznego i konieczności przedsięwzięcia wspólnego wysiłku zbrojnego jest również fakt, że ani Wspólnotom Europejskim, ani Unii Europejskiej nie zostały nigdy przyznane kompetencje z zakresu nakładania podatków bezpośrednich. Fakt ten zdecydowanie różni związek europejski od unii amerykańskiej, w której

²⁹⁷ *Ibidem*, s. 162.

brak możliwości pobierania danin publicznych przez Kongres był jednym z najłagodniejszych ogniw konfederacji i walenie przyczynił się do zainicjowania debaty nad zmianą dotychczasowego modelu współpracy stanów.

Ponadto zauważyć należy, że położenie nacisku na współpracę gospodarczą na samym początku integracji europejskiej skutecznie zmobilizowało państwa do wspólnych działań i tym samym zniechęciło je do wrogiej rywalizacji, która mogła stać się zarzewiem konfliktów. W Stanach Zjednoczonych to Konstytucja stworzyła podwaliny ustroju gospodarczego, przekazując właśnie do kompetencji władz federalnych regulację stosunków gospodarczych o wymiarze międzystanowym, międzynarodowym i w relacjach z plemionami indiańskimi. Skoro zatem w Europie przynajmniej ten aspekt międzynarodowej współpracy europejskiej udało się unormować (a następnie sukcesywnie poszerzać o kolejne sektory) bez konieczności powoływania do życia unii federalnej, to tym samym wyeliminowano jeden z potencjalnych elementów stymulujących jej zawiązanie.

Rozdział II. Przyjmowanie regulacji konstytucyjnych

Stany Zjednoczone

1.1 Debata nad kształtem konstytucji amerykańskiej

Przyjęte w Artykułach konfederacji rozwiązania nie miały charakteru definitywnego, zaś połowa lat osiemdziesiątych XVIII wieku była okresem ożywionej debaty politycznej. Bardzo aktualny był podział na zwolenników dalszego pogłębiania związku stanów w kierunku przekształcenia go w federację ze wspólnym rządem centralnym, czyli kształtującego się stronnictwa federalistów, oraz zwolenników zachowania niezależności i niepodległości stanów, dla których decyzja o przystąpieniu do związku konfederacyjnego była już i tak wielkim ustępstwem²⁹⁸, czyli stronnictwa antyfederalistów, zwanych także wigami.

Pomimo tych podstawowych różnic obie strony uważały, że potrzebna jest władza ogólnonarodowa, oraz że warunkiem jej właściwego funkcjonowania jest niezależny dochód. W zakresie filozofii politycznej zarówno federaliści, jak i antyfederaliści zgadzali się co do tego, że władza rządu wywodzi się ze zgody ludu, który powinien mieć wpływ na rządy, ale przy jednoczesnym wyposażeniu rządu w mechanizmy kontrolne²⁹⁹. Ponadto, zarówno federaliści, jak i antyfederaliści byli zdecydowani na to, że naród musi być zabezpieczony przed tyranią, nawet gdyby miała to być tyrania większości³⁰⁰. Przedstawiciele obu stronnictw dążyli do stworzenia takiego systemu prawnego, w którym podstawowe prawa obywateli, mające swoje oparcie w prawie naturalnym i ustalone w drodze wielowiekowej tradycji, mogłyby znaleźć ochronę w postaci silnej władzy, która jednak nie mogłaby ich zmieniać w sposób arbitralny³⁰¹. Spór pomiędzy tymi dwoma stanowiskami był niezwykle silny i długotrwały, a jego ostateczne rozstrzygnięcie przynieść miała dopiero wojna secesyjna w latach sześćdziesiątych XIX wieku.

²⁹⁸ G. Górski, *Historia*, s. 166.

²⁹⁹ G.B. Tindall, D.E. Shi, *op.cit.*, s. 266.

³⁰⁰ *Ibidem*, s. 277.

³⁰¹ P. Zaremba, *op.cit.*, s. 74.

Wobec narastającej potrzeby reformy funkcjonowania konfederacji, zgromadzeni w Annapolis we wrześniu 1786 r. delegaci pięciu stanów³⁰² (*Annapolis Convention*) uchwalili, pod silnym wpływem jednego z liderów stronnictwa federalistów – Aleksandra Hamiltona, rezolucję wzywającą wszystkie stany do wysłania delegacji na konwencję w Filadelfii, której celem miało być podjęcie problematyki usprawnienia ustroju związku.

Zwołany w taki sposób konwent, składający się z 29 delegatów z jedenastu stanów, rozpoczął obrady 14 maja 1787 r. (delegaci New Hampshire przybyli z opóźnieniem, zaś małe Rhode Island podchodziło do prac z dystansem, obawiając się skonsolidowanej władzy). Przewodniczącym konwentu wybrano George’a Washingtona, zaś olbrzymią rolę podczas jego prac odegrał *de facto* James Madison. Ustalono, że obrady zgromadzenia będą tajne, a głosowania wszystkich kwestii miały odbywać się przy zachowaniu zasady: jeden stan – jeden głos. Warto również dodać, że w konwencie nieznacznie dominowali federaliści.

Obrady konwentu stanowiły kontynuację wielowiekowej debaty na temat najlepszej formy rządu. Nie odbywały się one jednak w próżni i nie odnosiły się jedynie do modeli teoretycznych³⁰³. Dotyczyły bowiem koegzystencji trzynastu niepodległych już państw z własnymi konstytucjami, będącymi wyrazem suwerenności zamieszkujących te stany ludów, związanych węzłem unii przez Artykuły konfederacji. Oznaczało to, i rozumieli to delegaci zgromadzeni w Filadelfii, że tworzenie w tym stanie rzeczy rządu centralnego może zakładać jego kompetencje w zakresie bezpośredniego oddziaływania na obywateli tylko przy jednoczesnym utrzymaniu pozycji stanów. Jednocześnie ponownie oznaczało to uznanie zasady suwerenności. Suwerenny lud może działać w roli obywateli stanów i tworzyć rząd stanowy, a jednocześnie może działać w roli obywateli państwa – unii i tworzyć rząd ogólnonarodowy. Było to rozumowanie całkowicie naturalne, jak i ułatwiające akceptację faktu istnienia rządu centralnego przez Amerykanów. Był to kolejny krok do rozbudowania koncepcji podwójnego obywatelstwa³⁰⁴. Natomiast podwójne obywatelstwo oparte na zasadzie suwerenności ludu stało się fundamentem systemu federal-

nego – jako jeden z elementów konstrukcji równowagi sił, tym razem w aspekcie wzajemnego ograniczania się rządów stanowych z rządem centralnym³⁰⁵. Jak napisał J. Madison: „Wyrasta stąd podwójne zabezpieczenie dla praw obywateli. Różne rządy będą kontrolowały siebie nawzajem (...)”³⁰⁶. W wymiarze praktycznym myśl ta zrealizowana została poprzez zastrzeżenie licznych istotnych kompetencji władczych na rzecz stanów.

Uczynienie z zasady federalizmu punktu wyjścia do debaty konwentu uzasadniało potrzebę wykroczenia poza ramy stworzone przez Artykuły konfederacji. Na wstępie prac konwent stanął bowiem przed pierwszym, jak się później okaże, historycznym wyborem – jego prace mogły pójść bądź w kierunku zrewidowania postanowień Artykułów konfederacji, co niejako wynikało z mandatu udzielonego przedstawicielom wybranym przez stany, bądź w zaproponowanym przez Edmunda Randolpha 29 maja 1787 r. kierunku stworzenia zupełnie nowego dokumentu. Propozycja ta przeszła do historii pod nazwą planu z Wirginii (*Virginia Plan*)³⁰⁷ i zakładała m.in.: wyposażenie rządu w kompetencje w zakresie wspólnej obrony oraz zabezpieczenia wolności i dobrobytu³⁰⁸, wprowadzenie dwuizbowego Kongresu z jedną z izb wybieraną przez ludność stanów i drugą izbą pochodzącą z wyborów przeprowadzonych w pierwszej z izb³⁰⁹, wyposażenie każdej z izb w inicjatywę prawodawczą i możliwość stanowienia przez legislaturę prawa w zakresie, w którym pojedyncze stany nie byłyby do tego kompetentne i w sytuacjach, w których harmonia Stanów Zjednoczonych mogłaby zostać naruszona przez legislacje partykularne³¹⁰. Przewidziane zostało także urzeczywistnienie trójpodziału władzy poprzez ustanowienie egzekutywy wybieranej przez legislaturę (co przy tym istotne, plan z Wirginii przewidywał cesję uprawnień wykonawczych przystępujących Kongresowi pod rządami Artykułów konfederacji na egzekutywę)³¹¹ i judykatury w postaci sądów wyższego i niższego szczebla z jurysdykcją w zakresie spraw morskich i admirałskich, spraw z udziałem

³⁰⁵ J.H. Madison, *op. cit.*, s. 45.

³⁰⁶ *The Federalist Papers no. 51*, http://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed51.asp.

³⁰⁷ *The Virginia Plan w: The Records of the Federal Convention of 1787*, red. M. Farrand, New Haven 1911, t. 1, wersja on-line: <http://oll.libertyfund.org/title/1057/95683>.

³⁰⁸ *Ibidem*, sek. 1.

³⁰⁹ *Ibidem*, sek. 3–5.

³¹⁰ *Ibidem*, sek. 6.

³¹¹ *Ibidem*, sek. 7.

³⁰² Nowego Jorku, New Jersey, Pensylwanii, Delaware i Wirginii.

³⁰³ J.H. Madison, *Extensions of Constitution, w: European and American Constitutionalism in the Eighteenth Century*, red. M. Rozbicki, Wiedeń 1990, s. 44.

³⁰⁴ D. Lutz, *The Origins*, s. 153.

cudzoziemców, przestępstw popełnionych przez urzędników państwowych i innych spraw dotyczących pokoju i harmonii państwowej³¹².

Tego samego dnia przedstawiona została w konwencji również druga propozycja, zgłoszona przez Charlesa Pickney'a z Południowej Karoliny (*Pickney Plan*). Oryginalny tekst tego planu się nie zachował, zaś jego treść została odtworzona jedynie na podstawie kilku innych źródeł³¹³. Plan ten również zakładał powołanie dwuizbowej legislatury³¹⁴, powoływanie prezydenta przez legislaturę³¹⁵ oraz wymieniał kompetencje, które miałyby należeć do rządu centralnego³¹⁶.

Na podstawie zgłoszonych propozycji konwent przyjął porządek obrad nakierowany na stworzenie nowego dokumentu konstytucyjnego, decydując się jednocześnie na utworzenie ponadstanowego rządu ogólnonarodowego.

Pierwszy ogromny spór pomiędzy członkami konwentu spowodowany był kwestią przedstawicielstwa we władzach ustawodawczych. Pomimo bowiem podziału na wspomniane dwa stronnictwa – federalistów i antyfederalistów – w konwencji wyraźna była różnica stanowisk pomiędzy stanami dużymi i gęsto zaludnionymi a stanami małymi o niewielkiej liczbie ludności. Plan z Wirginii zakładał uzależnienie liczby reprezentantów bądź od kwoty udziału finansowego, bądź od liczby wolnych mieszkańców³¹⁷, co faworyzowało duże stany³¹⁸. W reakcji na tę koncepcję wysunięty został 14 czerwca 1787 r. tzw. plan z New Jersey (*New Jersey Plan*)³¹⁹, postulujący pozostanie przy rozwiązaniach wynikających z Artykułów konfederacji, w tym przy zasadzie jedno państwo – jeden głos i jednoizbowej legislaturze oraz ewentualne poszerzenie prerogatyw Kongresu. Plan ten został odrzucony przez delegatów w głosowaniu 19 czerwca 1787 r., zaś ostatecznie efektem tego sporu był tzw. kompromis stanu Con-

³¹² *Ibidem*, sek. 9.

³¹³ *The Draught of a Foederal Government to be Agreed Upon Between The Free and Independent States of America w: The Records of the Federal Convention*, t. 3, wersja on-line: <http://oll.libertyfund.org/title/1787/97097>.

³¹⁴ *Ibidem*, sek. II.

³¹⁵ *Ibidem*, sek. III.

³¹⁶ *Ibidem*, sek. VI – X, XII – XIII.

³¹⁷ *The Virginia Plan*, sek. 2.

³¹⁸ Z. Lewicki, *Historia cywilizacji amerykańskiej. Era tworzenia*, s. 684.

³¹⁹ *The New Jersey Plan w: The Records of the Federal Convention*, t. 3, wersja on-line: <http://oll.libertyfund.org/title/1787/97135>.

necticut (*Connecticut compromise*), zgodnie z którym liczba przedstawicieli z poszczególnych stanów w jednej z izb – Izbie Reprezentantów – miała zależeć od liczby wyborców, zaś liczba przedstawicieli w drugiej z izb – Senacie – miała być taka sama dla każdego ze stanów³²⁰. W ten sposób większe stany miały zagwarantowaną przewagę w Izbie, a stany mniejsze równą pozycję w Senacie. Przyjęcie takiego rozwiązania podkreślało zarówno oparcie nowej koncepcji rządu na narodzie, jak i na wchodzących w skład unii stanach.

Odmienne interesy gospodarcze stanów północnych i południowych przełożyły się natomiast między innymi na ich stanowiska w kwestii niewolnictwa i regulowania spraw handlu. Spór w pierwszej sprawie nie dotyczył jeszcze zniesienia niewolnictwa, ale praktycznego wniosku delegatów stanów południowych, by niewolnicy wliczani byli do ogólnej liczby ludności stanu branej pod uwagę przy ustalaniu jego przedstawicielstwa w Izbie Reprezentantów. Delegaci ze stanów północnych dążyli natomiast do ujęcia niewolników przy ustaleniu udziału stanów w podatkach bezpośrednich, ale nie do liczby branej pod uwagę przy ustalaniu przedstawicielstwa. Ostatecznie konwent zdecydował się w tym zakresie na przyjęcie rozwiązania obowiązującego już pod rządami Artykułów konfederacji, przewidującego wymiar podatków bezpośrednich według liczby ludności uwzględniającej trzy piąte liczby niewolników, a ponadto zdecydował się na rozszerzenie zastosowania tej zasady w celu ustalania przedstawicielstwa stanów w izbie niższej³²¹. Rozwiązanie to skutecznie zniechęcało więc stany do zawyżania liczby ludności celem uzyskania większej reprezentacji w Kongresie³²².

Kolejnym aspektem debaty konwentu była sprawa zakresu kompetencji głowy państwa. Delegaci określani mianem nacjonalistów, a wśród nich m.in. Madison, Hamilton czy James Wilson, postulowali wzmocnienie niezależności głowy państwa poprzez dokonywanie jej wyboru w głosowaniu powszechnym. Była to propozycja odważna i nowoczesna nawet na gruncie rozwiązań demokratycznych. Okazało się jednak, że kwestie techniczne związane z organizacją wyborów powszechnych uniemożliwiły wprowadzenie tego rozwiązania. Decyzję co do sposobu elekcji – przez elektorów bądź przez członków stanowych ciał ustawodawczych –

³²⁰ G. B. Tindall, D.E. Shi, *op.cit.*, s. 268.

³²¹ G.B. Tindall, D.E. Shi, *op.cit.*, s. 268.

³²² Z. Lewicki, *Historia cywilizacji amerykańskiej. Era tworzenia*, s. 685.

pozostawiono właśnie samym legislatywom. W praktyce powszechnie przyjęty został model wyboru głowy państwa przez elektorów.

Jednym z tematów, który nie wywołał większych kontrowersji podczas konwentu, była kwestia funkcjonowania władzy sądowniczej, a w szczególności Sądu Najwyższego. Nie sposób również nie odnieść wrażenia, że samo wpisanie istnienia trzeciej władzy do Konstytucji wynikało bardziej ze zgodnej chęci formalnego wdrożenia na poziomie federalnym zasady trójpodziału, niż na jakimkolwiek konkretnym pomysłe na rolę, którą miała ona w rzeczywistości odgrywać. Być może był to skutek, między innymi, przyjęcia poglądu samego Montesquieu do tej kwestii, który widział sędziów jako: „*bouche qui prononce les paroles de la loi; des êtres inanimés qui n'en peuvent modérer ni la force ni la rigueur*”³²³ – „usta, które wyrażają brzmienie prawa; byty nieożywione, które nie mogą zmienić ani jego obowiązywania, ani rygorów”. Więcej sporów wywołał natomiast pomysł stworzenia sądów federalnych innych niż Sąd Najwyższy. Obawiano się, że sądy federalne niższego rzędu naruszą autonomię stanów i jednolitość stanowych systemów sądowniczych. Podnoszono też argument natury ekonomicznej, wskazując na koszty związane z funkcjonowaniem takich sądów. Również i w tej kwestii konwentowi udało się osiągnąć kompromis w postaci pozostawienia władzy ustawodawczej ostatecznej decyzji co do tworzenia niższych sądów federalnych.

Niektóre jednak postulaty odnośnie roli władzy sądowniczej zawarte w tzw. planie z Wirginii zostały odrzucone. Były to między innymi pomysły utworzenia organu stojącego na straży Konstytucji czy ciała dokonującego kontroli konstytucyjności praw stanowych³²⁴.

Podsumowując, obrady konwencji filadelfijskiej nacechowane były poszukiwaniem kompromisów, dochodzeniem do wspólnych stanowisk nawet w sytuacjach, gdy początkowe poglądy stron dyskusji na to nie wskazywały. Taki sposób funkcjonowania stał się nieodłącznym elementem amerykańskiego ustroju politycznego³²⁵. Ostatecznie, po zakończeniu obrad konwencji niewielu delegatów było do końca zadowolonych z finalnej wersji Konstytucji, ale też nieliczni bądź żaden z nich nie przy-

³²³ Ch.L. Montesquieu, *De l'esprit des lois*, księga XI, rozdział VI, wersja on-line: https://www.ecole-alsacienne.org/CDI/pdf/1400/14055_MONT.pdf, s. 116.

³²⁴ L. Garlicki, *The Supreme Court of the United States: Its Evolution and the Separation of Powers w: European and American Constitutionalism*, s. 52.

³²⁵ Z. Lewicki, *Historia cywilizacji amerykańskiej. Era tworzenia*, s. 686.

puszczał, że wspólnymi siłami stworzyli oni system, który miał przetrwać i służyć unii przez kolejne stulecia, nawet w krytycznych dla niej momentach³²⁶.

1.2 Uchwalenie i ratyfikacja Konstytucji Stanów Zjednoczonych

W efekcie przeprowadzonej debaty, już 17 września 1787 r., konwent zakończył prace, uzgadniając kompromisowy projekt Konstytucji. Projekt ten został następnie podpisany przez trzydziestu dziewięciu członków konwentu jeszcze przed ich wyjazdem z Filadelfii. Sam sposób podpisania dokumentu miał historycznie doniosłe znaczenie – po raz pierwszy bowiem podpisy złożone zostały przez wszystkich członków konwentu, a nie tylko przez jego przewodniczącego i sekretarza, a ponadto doszło do tego jeszcze przed wejściem aktu w życie (w przeciwieństwie np. do Artykułów konfederacji). Jak wskazuje M. Coenen, zabieg taki miał dwojakie znaczenie. Po pierwsze, był to swego rodzaju zabieg marketingowy, mający na celu zachęcenie do ratyfikacji poprzez autorytety delegatów, często wybitnych przedstawicieli elit stanowych³²⁷, jednogłośnie³²⁸ niemalże popierających projekt. Po drugie, zamierzony był również efekt w postaci uniemożliwienia delegatom dystansowania się od przyjętego projektu w późniejszym czasie³²⁹. Akt podpisania miał zatem znaczenie nie tyle retrospektywne i podsumowujące dorobek letnich dni roku 1787,

³²⁶ L. Banning, *Tworzenie republiki federalnej 1783–1789*, [w:] *Historia Stanów Zjednoczonych Ameryki 1763–1848*, red. B.W. Sheehan, I. Wawrzyczek, Warszawa 1995, s. 57.

³²⁷ Wśród nich w szczególności George Washington i Benjamin Franklin.

³²⁸ *Constitution of the United States, Attestation Clause*, http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution_transcript.html: “*Done in Convention by the Unanimous Consent of the States present* [podkreślenia własne – J.G.-S.] *the Seventeenth Day of September in the Year of our Lord one thousand seven hundred and Eighty seven and of the Independence of the United States of America the Twelfth. In Witness whereof We have hereunto subscribed our Names*”. Nie była to jednak jednogłośność w sensie dosłownym, a jedynie w sensie formalnym – jednogłośność wszystkich głosujących stanów (poza Rhode Island, które w ogóle nie uczestniczyło w pracach konwentu, i Nowego Jorku, z którego trzysobowej delegacji obecny pozostał jedynie Aleksander Hamilton), które wcześniej odbywały głosowania wewnątrz delegacji. W głosowaniach tych większość opowiedziała się za przyjęciem projektu Konstytucji, ale nie oznacza to, że wszyscy członkowie delegacji głosowali pozytywnie.

³²⁹ M. Coenen, *The Significance of Signatures: Why the Framers Signed the Constitution and What They Meant By Doing So*, 119 YLJ (2010), s. 971–972.

co znaczenie przyszłościowe, stanowiąc pierwszy akt procesu ratyfikacyjnego³³⁰. Po trzecie natomiast, wskazać należy, że fakt podpisania projektu wprowadza ten akt w tradycję umów społecznych (*compacts*) zawieranych przez kolonistów od czasów przybycia na kontynent amerykański. Również i Konstytucja była traktowana jako kolejna taka umowa – przy mierze pomiędzy konkretnymi osobami reprezentującymi swoje społeczności.

Podpisany projekt Konstytucji został przekazany przez sekretarza konwentu – Williama Jacksona – Kongresowi, który przyjął zasady, wedle których dokument miał stać się aktem obowiązującym. Zgodnie z ustaleniami tego gremium projekt miał zostać przekazany do każdego ze stanów, gdzie jego ratyfikacji miały dokonać specjalnie wybrane konwenty stanowe. Wybór takiej procedury był zapewne z jednej strony podyktowany chęcią umożliwienia ludności stanów przypieczętowania zawartej już umowy społecznej i dodatkowego zaakcentowania zasady suwerenności ludu. Jak bowiem zauważa L. Banning: „Konstytucja w jej ostatecznej formie była aktem rewolucyjnym i z pewnością bardziej radykalnym niż oczekiwano. Przyjęcie jej doprowadziło bowiem w istocie do obalenia dotychczasowej konfederacji, do zmian ustaw konstytucyjnych poszczególnych stanów oraz do stworzenia nowego systemu, w którym rząd centralny oraz władze regionalne zostały ze sobą sprzęgnięte i uzależnione przy tym bezpośrednio od społeczeństwa”³³¹. Jednocześnie był to wyraz ogólnej filozofii politycznej i przekonania, że sposób przyjęcia konstytucji determinuje charakter ustanawianej władzy i sposób prowadzenia procesu politycznego pod jej auspicjami. Poprzez odwołanie się do woli ludu, a więc zejście na pierwszy, podstawowy poziom społeczeństwa z pytaniem o kwestię tak doniosłą i w pewnym sensie przecież skomplikowaną, poczyniony został kolejny krok milowy w kierunku budowania świadomej wspólnoty politycznej w Stanach Zjednoczonych³³².

Z drugiej strony decyzja co do formy przyjmowania Konstytucji była posunięciem taktycznym, mającym na celu ominięcie ratyfikowania go przez rządy stanowe, niechętnie do przekazania swoich kompetencji na rzecz rządu ogólnonarodowego³³³. Było to praktyczne zastosowanie pro-

³³⁰ *Ibidem*, s. 989.

³³¹ L. Banning, *op.cit.*, s. 57.

³³² R.B. Bernstein, *op.cit.*, s. 338.

³³³ P. Zaremba, *op.cit.*, s. 70.

klamowanej przez Konstytucję, a wcześniej przez Deklarację niepodległości, zasady suwerenności narodu. Twierdzenie to zachowuje swoją aktualność nawet w obliczu faktu, że tylko niewielki odsetek ludności wybierających członków stanowych konwentów dokonujących ratyfikacji (praw wyborczych nie miały kobiety, Indianie, zaś niewolnicy w ogóle nie byli uznawani za mieszczących się w kategorii „*the people*”). Twórcy Konstytucji uważali się i byli powszechnie uznawani za legitymujących się mandatem suwerennego narodu, który wydelegował ich do stworzenia struktury rządu ogólnonarodowego³³⁴.

Uznając wagę powyższych argumentów, nie sposób jednakże pominąć poglądów uznających wybraną procedurę ratyfikacyjną za próbę zatuszowania zaistniałych na wcześniejszych etapach tworzenia Konstytucji deficytów w procedurach demokratycznych. Za pierwszą i zasadniczą usterkę w tym zakresie uznaje się przekroczenie przez konwent mandatu, dla wykonania którego został on zwołany, tzn. rewizji Artykułów konfederacji. Delegaci poszczególnych stanów starali się co prawda uzyskiwać stosowne rekomendacje w toku konwentu, niemniej zabrakło tu na pewno odpowiedniej kolei rzeczy.

Na niekorzyść twórców Konstytucji przemawia także fakt dążenia do jak najszybszego przyjęcia dokumentu przez konwenty stanowe, od razu w głosowaniu jedynie z opcją „za” i „przeciw”, bez omawiania dokumentu artykuł po artykule. Federaliści bardzo sprawnie wykorzystywali zarówno środki proceduralne pozwalające na przyspieszenie bądź na odłożenie głosowania w stanach, jak również pozaformalne metody mające wpływ na ostateczny wynik. Podobne zarzuty spotykają również samą treść aktu, która odbiegała od standardów demokratycznych, do których już zdążyli przywyknąć mieszkańcy stanów. Konstytucje stanowe tego czasu preferowały bowiem wybory członków władz dokonywane w głosowaniach bezpośrednich, w małych okręgach i na krótkie, najlepiej roczne kadencje³³⁵. Jak zostało to już wskazane w rozdziale pierwszym, doświadczenia stanowe nie zawsze były ideałami efektywnych rządów sprawdzającymi się w praktyce, ale na pewno stanowiły rzeczywistość, która wymagała od twórców Konstytucji ustosunkowania się do niej.

³³⁴ Y. Willbern, *Limited Power, Federalism and Human Rights in the U.S. Constitution*, [w:] *European and American Constitutionalism*, s. 60.

³³⁵ M. Klarman, *Founding Revisited*, 125 HLR (2011), s. 571–572.

Niemniej jednak, konsekwencje wyraźnego wskazania suwerena i wybrania takiego właśnie procesu ratyfikacji okazały się być bardzo daleko idące. Doprowadziło to bowiem do sytuacji, w której stany nie są podmiotami mającymi prawo do zerwania raz zawartej unii. Nie dla wszystkich było to oczywiste, zarówno w momencie zawierania unii, jak i w latach stabilizowania jej struktury, zaś przyjęcie tego faktu do powszechnej wiadomości okupione musiało zostać olbrzymim rozlewem krwi podczas wojny domowej w latach 1861–1865.

Do wejścia Konstytucji w życie niezbędne było ratyfikowanie jej przynajmniej przez dziewięć stanów. Następnie dokonane miały być wybory prezydenta i obu izb nowego Kongresu. Proces ratyfikacji Konstytucji w poszczególnych stanach był wielką batalią polityczną federalistów i antyfederalistów. Jak wylicza Z. Lewicki, przeciwnicy ratyfikacji Konstytucji opierali swoje stanowisko na argumentach dotyczących czterech zasadniczych kwestii. Po pierwsze, podkreślali oni fakt przekroczenia przez konwent mandatu, dla którego został on zwołany, czyli dla rewizji postanowień Artykułów konfederacji. Po drugie, wyrażali przekonanie, że Konstytucja ograniczy samorządność stanów na rzecz silnej scentralizowanej władzy, podobnej do tej znienawidzonej i niedawno odrzuconej – brytyjskiej. Po trzecie, krytykowali oni zaproponowany przez Konstytucję system podziału władz i ich równowagi, jako prowadzący do bezsilności rządu i niepraktyczny. Po czwarte, antyfederaliści wyrażali głęboką obawę o prawa i wolności obywatelskie, które nie zostały w żaden sposób ochronione przed naruszeniami ze strony rządu federalnego wobec braku karty praw³³⁶. Jak jednak wskazuje P. Maier, stronnictwo antyfederalistów powinno być postrzegane raczej jako pewne spektrum opinii przeciwników Konstytucji, aniżeli zwarty i jednolity front operujący zawsze i wszędzie takim samym zestawem argumentów³³⁷.

Najszybciej ratyfikacji Konstytucji dokonał stan Delaware, 7 grudnia 1787 r., stając się tym samym „Pierwszym Stanem” Stanów Zjednoczonych. W ciągu właściwie miesiąca po ratyfikacji przez Delaware, Konstytucja została przyjęta, 12 grudnia 1787 r., przez Pensylwanię – pierwszy z dużych stanów (stosunkiem głosów 46:23); 18 grudnia 1787 r. jednogłośnie (39:0) przez New Jersey; 2 stycznia 1788 r. również jednogłośnie przez Georgię (26:0), zaś 9 stycznia 1788 r. przez Connecticut (stosunkiem

głosów 128:40). Bardziej zacięty bój o ratyfikację musieli stoczyć federaliści w Massachusetts, jednakże ostatecznie udało im się uzyskać pozytywny rezultat głosowania 6 lutego 1788 r. (niewielką w istocie przewagą głosów 187:168).

Co ważne, Massachusetts było pierwszym stanem, który oficjalnie dokonał ratyfikacji pod warunkiem rychłego wprowadzenia do Konstytucji karty praw i wolności obywatelskich. Odtąd każdy kolejny ratyfikujący Konstytucję stan przedstawiał swoją listę postulowanych poprawek³³⁸. Jak charakteryzuje to M. Klarman³³⁹, propozycje te można podzielić na dwie kategorie. Pierwsza grupa propozycji dotyczyła właśnie zagwarantowania indywidualnych praw i wolności obywatelskich. Natomiast do drugiej kategorii autor zaliczył propozycje dotyczące ograniczenia zakresu kompetencji prawodawczych Kongresu, a więc kompetencji unii w ogóle, czy też propozycje zmian w zaproponowanej przez Konstytucję strukturze rządu, np. poprzez zwiększenie liczby okręgów wyborczych w wyborach do Izby. O ile federaliści w toku procesu ratyfikacyjnego ustąpili i poczynili zobowiązania w zakresie wprowadzenia poprawek pierwszej kategorii, to raczej odpierali możliwość dokonania zmian w ramach drugiej. Postawa taka była z jednej strony wyrazem chęci osiągnięcia jak najdalej posuniętego kompromisu, z drugiej zaś strony była przejawem dążenia do ratyfikacji Konstytucji w zaproponowanym, a nie wybiórczo pozmienianym kształcie. Jednocześnie przy okazji ratyfikacji Konstytucji przez Massachusetts, połączonej z załączeniem propozycji pożądaných poprawek, federaliści szybko wysunęli argumenty prawne wskazujące na brak możliwości potraktowania takiego posunięcia Massachusetts jako ratyfikacji warunkowej. Jak bowiem wskazywali, Konstytucja musi być przyjęta w jednakowym kształcie przez wszystkie stany, a skoro część z nich dokonała już wcześniej bezwarunkowej ratyfikacji, to nie istnieje możliwość następczego warunkowania zgody na jej przyjęcie od wprowadzenia do jej tekstu poprawek³⁴⁰.

Poczynione przez federalistów w toku procedury ratyfikacyjnej ustępstwa, wyrażone przede wszystkim obietnicą rychłego uchwalenia karty praw i wolności, miały na celu zapobieżenie o wiele bardziej niepożądanemu przez nich scenariuszowi w postaci drugiego konwentu konstytu-

³³⁸ *Ibidem*, s. 316.

³³⁹ M. Klarman, *Founding*, s. 562.

³⁴⁰ *Ibidem*, s. 565.

³³⁶ Z. Lewicki, *Historia cywilizacji amerykańskiej. Era tworzenia*, s. 702.

³³⁷ P. Maier, *Ratification: The People Debate the Constitution. 1787–1788*, Nowy Jork 2010, s. 93.

cyjnego, wprowadzającego bezpośrednio do projektu różnorakie, także strukturalne, zmiany przedyskutowane w stanach. Federaliści za wszelką cenę dążyli do uniknięcia takiego rozwoju wydarzeń, co w pewnym sensie rzuca cień na czystość ich intencji przy oddaniu projektu pod głosowanie ludności stanów. Dlaczego pomimo częstego podkreślania roli suwerena nie chcieli dać mu możliwości pełnego wypowiedzenia się w tej istotnej sprawie? Czy kwestia braku czasu z uwagi na już tylko pogarszające się funkcjonowanie unii pod rządami Artykułów konfederacji powinna równoważyć zarzuty o nie do końca demokratycznie ukierunkowane postępowanie federalistów?

28 kwietnia 1788 r. ratyfikacji Konstytucji dokonał Maryland, 23 maja 1788 r. Karolina Południowa (przy ostatecznym wyniku 149:73), zaś 21 czerwca 1788 r. pozytywna decyzja zapadła również w New Hampshire (przewagą głosów 57:47). Tym samym Konstytucja formalnie weszła w życie, bowiem ratyfikowała ją większość dziewięciu spośród trzynastu stanów. Obowiązywać miała jednak tylko pomiędzy nimi, co oznaczało, że poza unią nadal pozostawały cztery stany zamieszkałe przez 40% ogółu ludności Stanów Zjednoczonych³⁴¹. Spośród tych stanów Wirginia dokonała ratyfikacji cztery dni po New Hampshire – 25 czerwca 1788 r. (stosunkiem głosów 89:79).

W tym samym okresie Karolina Północna odrzuciła Konstytucję, zaś Rhode Island odmówiło samego nawet przystąpienia do procesu ratyfikacyjnego. Natomiast w Nowym Jorku doszło do najbardziej zaciętej konfrontacji stronnictw federalistów i antyfederalistów. Na jej tle wyraźnie zarysował się ważny i niespotykany dotąd element debaty w postaci obfitej publicystyki obu stron politycznego sporu, toczony głównie na łamach ówczesnej prasy. W szczególności olbrzymie znaczenie miały tzw. Listy federalisty (*The Federalist Papers*)³⁴². Były one drukowane na łamach prasy nowojorskiej (głównie w *The Independent Journal* i *The New York Packet*) w okresie pomiędzy 27 października 1787 a 2 kwietnia 1788 r. Skierowane były one głównie do opinii publicznej tego stanu, jednakże ich faktyczne oddziaływanie było znacznie szersze, m.in. z uwagi na liczne przedruki w innych stanach. Co istotne, argumentacja zawarta w Listach zawierała bardzo racjonalne argumenty, często poparte tezami najwybitniejszych myślicieli politycznych w historii i bynajmniej nie była prowadzona na

wyimaginowanym poziomie przeciętnego niewykształconego odbiorcy, co znacznie przyczyniło się do wciągnięcia szerokich rzesz społeczeństwa do zaawansowanej debaty politycznej. Z tego też między innymi powodu Listy nazywano podręcznikiem dyskutanta na temat Konstytucji (*debater's handbook*).

Opublikowano 85 listów (w tym List nr 31 podzielony na dwie części) i wszystkie były sygnowane pseudonimem *Publius*, zaś ich autorami było trzech współtwórców projektu Konstytucji: Aleksander Hamilton, James Madison oraz John Jay. Poza bieżącym celem, jakim było przekonanie większości członków konwencji stanowych do ratyfikowania Konstytucji, Listy federalisty pełnią jeszcze dwojaką funkcję. Po pierwsze, są poważnym wyrazem myśli politycznej na temat natury społeczeństwa. Po drugie, i zdecydowanie ważniejsze, stanowią autorską interpretację Konstytucji, wyrażającą cele i zamierzenia jej twórców³⁴³, a momentami nawet ją znacznie precyzują, jak ma to miejsce w przypadku odniesień do władzy sądowniczej, która, jak wiadomo, nie została w sposób zupełny uregulowana w rozdziale III³⁴⁴. W związku z powyższym, Listy federalisty są wymieniane wśród najważniejszych aktów konstytucyjnych Stanów Zjednoczonych celem podkreślenia roli debaty w tworzeniu Konstytucji³⁴⁵.

Istotny jest również fakt, że zawarte w Listach argumenty stały się w kolejnych dziesięcioleciach jednym z najważniejszych punktów odniesienia dla interpretacji przepisów konstytucyjnych, a ich autorzy, wraz z Washingtonem, Adamsem, Franklinem i Jeffersonem, uzyskali miano tzw. Ojców Założycieli (*Founding Fathers*).

Ostatecznie do zwycięstwa federalistów w Nowym Jorku przyczyniły się dwa czynniki. Pierwszym była pozytywna decyzja Wirginii, bowiem pozostanie w takiej sytuacji poza unią oznaczałoby zupełną niemalże izolację Nowego Jorku. Drugim zaś czynnikiem był dokonany przez miasto Nowy Jork, a zainspirowany przez Hamiltona, szantaż zapowiadający

³⁴³ S.T. Schechter, *The Federalist on Federalism 1787–1788 w: Roots of the Republic*, s. 291.

³⁴⁴ Przejawem takiej właśnie doniosłości Listów federalisty jest fakt, że argumentacja Hamiltona z Listu nr 78 (http://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed78.asp) została przez Przewodniczącego Sądu Najwyższego – J. Marshalla wykorzystana do uzasadnienia możliwości kwestionowania konstytucyjności aktów Kongresu przez Sąd w słynnym orzeczeniu *Marbury v. Madison* w roku 1803, co zostanie szczegółowo omówione w kolejnym rozdziale niniejszej pracy.

³⁴⁵ R.B. Bernstein, *op.cit.*, s. 338.

³⁴¹ Z. Lewicki, *Historia cywilizacji amerykańskiej. Era tworzenia*, s. 704.

³⁴² *The Federalist Papers*, http://avalon.law.yale.edu/subject_menus/fed.asp.

secesję miasta ze stanu w przypadku nieratyfikowania Konstytucji. Decyzją zatem konwencji ratyfikacyjnej Nowy Jork przyjął Konstytucję 26 lipca 1788 r. (stosunkiem głosów 30:27 przy 7 głosach wstrzymujących się).

W ciągu niecałego roku ratyfikacji Konstytucji dokonało jedenaście stanów. Karolina Północna odbyła ponowne głosowanie i ratyfikowała Konstytucję 21 listopada 1789 r. (stosunkiem głosów 194:77), łącznie z ratyfikacją pierwszych dziesięciu poprawek do Konstytucji. Ostatni ze stanów założycielskich – Rhode Island – decyzję podjął dopiero 29 maja 1790 r. (stosunkiem głosów 34:32), po zastosowaniu wobec niego przez unię bojkotu gospodarczego.

Poza elementem konfrontacyjnym debata ratyfikacyjna okazała się być w ostatecznym rozrachunku również twórcza. W jej trakcie bowiem, zgodnie z postulatami antyfederalistów, pięć stanów zażądało wprowadzenia do Konstytucji szeregu poprawek gwarantujących prawa i wolności obywatelskie, warunkując od tego swoją zgodę na ratyfikację. Argumenty zatem twórców Konstytucji o tym, że enumeratywne wyliczenie kompetencji rządu federalnego stanowi automatycznie gwarancję praw jednostki okazały się niewystarczające³⁴⁶. Jak przytaczają J.P. Kaminski i R.B. Bernstein, nieprzekonywujące okazały się również stwierdzenia, że przecież Amerykanie mają prawa i wolności we krwi, zatem na pewno nie będą znosić ich naruszeń. Deklaracje praw, przekonywali federaliści, sprawdzają się bowiem w monarchiach jako zabezpieczenie przed absolutyzmem królewskim, a nie w republice, gdzie lud w każdej chwili może zmienić swoich reprezentantów. Ponadto, ich zdaniem, zapisanie praw w Konstytucji oznaczałoby pośrednie przyznanie rządowi prerogatyw w wymienionych obszarach i jednocześnie mogłoby to stwarzać wrażenie, że prawa niewymienione w karcie nie są chronione³⁴⁷.

Ostatecznie propozycje poprawek wniesione przez stany zostały zebrane przez Jamesa Madisonsa, który będąc początkowo niezbyt im przychylny, musiał następnie dość długo przypominać federalistom wybranym do Kongresu o poczynionych w trakcie ratyfikacji obietnicach. Debata nad poprawkami była odkładana w czasie z powodu pilniejszych spraw legislacyjnych, takich jak na przykład ustawy podatkowe, ustawy ustanawiające urzędy centralne czy sądownictwo federalne. Poprawki zostały jednakże ostatecznie uchwalone przez Kongres (co ciekawe, przy

³⁴⁶ K. Maćkowska, op.cit., s. 108.

³⁴⁷ J.P. Kaminski, R.B. Bernstein, *The Bill of Rights 1791*, [w:] *Roots of the Republic*, s. 425.

głosach sprzeciwu ze strony antyfederalistów) 25 września 1789 r. i w liczbie dziesięciu ratyfikowane przez stany w 1791 r. Ten zbiór poprawek znany jest pod nazwą Karty praw – *Bill of Rights* i zawiera spis fundamentalnych praw narodu amerykańskiego.

1.3 Zasady i treść Konstytucji Stanów Zjednoczonych

1.3.1 Zasady konstytucyjne

Kwestia wyboru pomiędzy zrewidowaniem postanowień Artykułów konfederacji a przygotowaniem zupełnie nowego dokumentu była pierwszym zagadnieniem, wobec którego stanęła zwołana w 1787 r. Konwencja konstytucyjna. Ostatecznie zwyciężyła ta druga opcja. Końcowy efekt obrad Konwencji – Konstytucja Stanów Zjednoczonych – uznawana jest za pierwszą nowożytną konstytucję spisana³⁴⁸. Niezależnie od prawdziwości tego stwierdzenia, z pewnością jest ona zjawiskiem wyjątkowym w dziejach konstytucjonalizmu, i to nie tylko z racji tego szeroko uznanego pierwszeństwa. O jej wyjątkowości świadczy również fakt, że do dzisiaj obowiązuje, z zaledwie dwudziestoma pięcioma poprawkami³⁴⁹ (*amendments*), w swoim oryginalnym brzmieniu (dwie z poprawek dotyczące wprowadzenia i zniesienia prohibicji wzajemnie się zniosły, zatem

³⁴⁸ Od dziesięcioleci trwa spór pomiędzy konstytucjonalistami brytyjskimi i amerykańskimi o pierwszeństwo w budowie nowoczesnego ustroju konstytucyjnego. Każda ze stron proponuje swoje argumenty. Pojawiają się też głosy, doszukującego się tego pierwszeństwa w innych rozwiązaniach prawnych (np. w „konstytucji” szwedzkiej z pierwszej połowy XVIII wieku czy w „konstytucji” ukraińskiej Filipa Orlika z początków XVIII wieku). Autorka niniejszej pracy opowiada się, przy przyjęciu argumentacji uczonych brytyjskich i amerykańskich, za wyrażonym przez G. Górskiego poglądem o pierwszeństwie rozwiązań państwa polsko-litewskiego, które w ciągu XVI wieku stworzyło zamknięty i zwarty *corpus* konstytucyjny Rzeczypospolitej, [w:] *Rzeczpospolita polsko-litewska. Pierwsza monarchia konstytucyjna*, Toruń 2010.

³⁴⁹ Autorka niniejszej pracy używa zwyczajowo stosowanego w języku polskim określenia „poprawka”, jednakże zgadza się z Z. Lewickim, że bardziej prawidłowe byłoby tłumaczenie słowa „*amendments*” jako uzupełnienia, gdyż polegały one w istocie na dopisaniu nieokreślonych w tekście Konstytucji rozwiązań, a nie na ich poprawianiu (z wyjątkiem rzeczywistych zmian wprowadzonych na przykład przez poprawkę jedenastą wprowadzającą odrębne głosowanie elektorów na prezydenta i wiceprezydenta czy poprawkę siedemnastą wprowadzającą wybór senatorów w wyborach powszechnych), za: Z. Lewicki, *Historia cywilizacji amerykańskiej. Era tworzenia*, s. 687, przyp. ii.

uwzględniane są jedynie w numeracji poprawek). Dowodzi to nie tylko niezwyklej żywotności tego dokumentu. Stanowi on wyjątkową formę praktycznej realizacji określonej koncepcji ideowej i to w stopniu nieznanym w żadnym chyba innym akcie konstytucyjnym.

Przyjęcie Konstytucji oznaczało, że Stany Zjednoczone przekształcały się z konfederacyjnego związku niezależnych państw – stanów w państwo związkowe – federację.

Konstytucja Stanów Zjednoczonych opiera się na czterech zasadach:

- federalizmu (*federalism*),
- poszerzonej republiki (*extended republic*),
- podziału władz (*separation of powers*),
- wzajemnej kontroli i równowagi władz (*checks and balances*)³⁵⁰.

Żadna z wymienionych zasad nie jest wprost wymieniona w Konstytucji, która zawiera jedynie przepisy dotyczące konkretnych instytucji i sposobu ich funkcjonowania.

Zasada federalizmu zakłada zawarcie związku (*foedus*), a więc przymierza pomiędzy mieszkańcami poszczególnych stanów tworzących federację. Przymierze to, zgodnie z kilkusetletnią już tradycją społeczeństw amerykańskich, przyjęło postać umowy społecznej, której świadkiem uczyniono Boga. Sprzymierzony w ten sposób lud następnie ustanowił władzę w państwie poprzez przyjęcie Konstytucji.

Natomiast federacja jako koncepcja polityczna była w czasie tworzenia Stanów Zjednoczonych utożsamiana z konfederacją, oba zaś te pojęcia przeciwstawiano pojęciu rządu centralnego³⁵¹ (na tym też polegał bardzo skuteczny zabieg federalistów, którzy *de facto*, wykazując skłonność do tworzenia rozwiązań ogólnonarodowych, wychodzących daleko poza koncepcję federacji, zepchnęli na defensywne pozycje okrzyknięte mianem antyfederalistycznych zwolenników jak najluźniejszych więzi, opartych właśnie na koncepcji federacji).

Jak wskazuje J. McClellan, dopiero wtórnym skutkiem zasady federalizmu jest zjawisko podziału władzy pomiędzy centralny rząd federalny i rządy stanowe, które w systemie amerykańskim funkcjonują równolegle, a nie w płaszczyźnie nadrzędności. Oznacza to, że każdy z rządów ma

status suwerenny i niezależny w ramach przyznanych mu (rząd federalny) bądź nieodebranych (rządy stanowe) prerogatyw – stąd mowa jest o podwójnej suwerenności (*dual sovereignty*). Aby zaś oparty na takich zasadach system federalny mógł funkcjonować poprawnie i bez zagrożenia przekształceniem w system unitarny bądź luźną konfederację, musi zostać oparty na dokumencie konstytucyjnym wyznaczającym granice kompetencji poszczególnych podmiotów sprawujących władzę³⁵².

Przyjmując podział zaproponowany przez K. Lenaerts, zauważyć należy, że federalizm amerykański ma charakter *integrative federalism*, który w przeciwieństwie do *devolutionary federalism* zakłada jedność w różnorodności pomiędzy podmiotami wcześniej niepodległymi bądź zjednoczonymi więzami konfederacji. Proces tworzenia i funkcjonowania rządu centralnego zakłada jednocześnie poszanowanie kompetencji podmiotów tworzących federację³⁵³. Jak zaś pisze R. Williams, amerykański system federalny ma charakter pierwotnie niescentralizowany (*primarily uncentralized*), w odróżnieniu od systemów zdecentralizowanych wtórnie (*decentralized*)³⁵⁴.

System federalny stworzony został w pewnym kontraście do systemu istniejącego pod rządami Artykułów konfederacji, który przestał się sprawdzać w praktyce. Pierwszy aspekt zmiany dotyczył tego, że dotychczas rząd centralny nie miał żadnej bezpośredniej władzy nad obywatelami, a jedynie nad poszczególnymi stanami, która sprowadzała się jedynie do możliwości wydania niewiążących rekomendacji dla nich. Drugi aspekt dotyczył kompetencji – Kongres w czasach Konfederacji dysponował nimi jedynie w ograniczonym zakresie w sprawach polityki zewnętrznej, nie mając żadnego wpływu na cokolwiek, co działo się w stanach. Ostatni zaś aspekt dotyczył całkowitej równości głosów pomiędzy stanami. Poszczególne cechy systemu stworzonego latem 1787 r. w Filadelfii były próbą odpowiedzi na aktualne potrzeby ludności zamieszkującej byłe kolonie angielskie oraz wyciągnięcia wniosków z dotychczasowych doświadczeń celem osiągnięcia stanu unii bliższego ideałowi – „*more perfect Union*”.

³⁵² *Ibidem*.

³⁵³ K. Lenaerts, *op.cit.*, s. 205–206.

³⁵⁴ R.F. Williams, *American Federalism: Mostly Uncentralized Constitutionally But Sometimes Decentralized Politically*, wersja on-line: <https://statecon.camden.rutgers.edu/sites/statecon/files/publications/americanfed.pdf>, s. 1.

³⁵⁰ D. Lutz, *The United States Constitution 1787*, [w:] *Roots of the Republic*, s. 267.

³⁵¹ J. McClellan, *Liberty, Order, and Justice: An Introduction to the Constitutional Principles of American Government*, Indianapolis 2000, wersja on-line: <http://oll.libertyfund.org/title/679/68439>.

Ponadto, w wydaniu amerykańskim zasada federalizmu wywodzi się z koncepcji suwerenności ludu, rozwiniętej poprzez koncepcję rządu ograniczonego (*limited government*) i podwójnego obywatelstwa. Suwerenność ludu zakłada, że to do ludu należy pierwsze i ostatnie słowo w kwestiach politycznych, zaś rząd istnieje po to, by mu służyć, a nie na odwrót. Na uczynienie z zasady suwerenności podstawy nowo tworzonego przez Amerykanów systemu politycznego wskazuje wprost zarówno Deklaracja niepodległości, jak i wstęp do preambuły Konstytucji – „*We the People of the United States*”. To lud na mocy umowy społecznej stworzył rząd, zaś obsadzanie urzędów rządowych odbywa się bądź na drodze wyborów, bądź dokonywane jest przez tych, którzy są wybierani. Nie istnieją urzędy dziedziczne ani takie, które mogą zostać kupione. Z tego też wstępu wynika, że suwerenny lud, tworząc Konstytucję, występował w charakterze obywateli Stanów Zjednoczonych, a nie obywateli poszczególnych stanów. To właśnie taka geograficzna dystrybucja przysługującej ludowi władzy stanowi federalizm w warunkach amerykańskich. Zachowanie zaś pewnych obszarów władzy poza zasięgiem jakiegokolwiek rządu określane jest mianem rządu ograniczonego³⁵⁵.

W wymiarze praktycznym zasada rządu ograniczonego odzwierciedlona została w artykule I³⁵⁶. Sekcja 8 zawiera wyliczenie kompetencji przekazanych przez suwerena rządowi federalnemu. Sekcja 9 zawiera wyliczenie prerogatyw, które aczkolwiek pozostają w pewnym związku z tymi wyliczonymi w sekcji 8, to jednak zostały *expressis verbis* wyłączone ze sfery władzy federalnej. Natomiast sekcja 10 wskazuje na uprawnienia przynależne wyłącznie stanom. Te trzy sekcje wraz z Kartą praw ograniczają władzę zarówno rządu federalnego, jak i rządów stanowych, które są następnie jeszcze bardziej ograniczane przez odpowiednie konstytucje stanowe i stanowe karty praw³⁵⁷.

Istnienie zasady podwójnego obywatelstwa wynika wprost z artykułu IV sekcji 2 Konstytucji, która rozróżnia zarówno obywateli każdego ze stanów – „*The Citizens of each State*”, jak i obywateli wszystkich stanów

– „*Citizens in several States*”³⁵⁸. W istnieniu dwóch poziomów władzy Madison widział dodatkowe zabezpieczenie praw obywateli. Zakładał bowiem, że te dwa rządy będą kontrolowały siebie nawzajem jednocześnie kontrolując autokontroli³⁵⁹.

Zasada federalizmu leży u podstaw wielu konstytucyjnych rozwiązań. Przykładowo, zgodnie z artykułem I sekcją 2 uprawnionymi do wyboru członków Izby Reprezentantów są wyborcy upoważnieni do wyboru przedstawicieli do legislatur stanowych. Natomiast ten krąg uprawnionych określają konstytucje stanowe³⁶⁰. Ponadto, to wybrani przez mieszkańców stanów członkowie legislatur wybierali członków Senatu. Senat stał się zatem częścią rządu, w której zasada federalizmu uzyskała najbardziej jaskrawy wyraz z uwagi na tak skonstruowany sposób wyboru senatorów³⁶¹.

Na zasadzie federalizmu oparta jest także procedura wprowadzania poprawek do Konstytucji, określona w artykule V i przewidująca udział ciał ustawodawczych stanów bądź konwencji stanowych³⁶². Zasada ta znajduje również wyraz w treści dziesiątej poprawki do Konstytucji stanowiącej, że kompetencje nieprzekazane wprost rządowi federalnemu i niezakazane stanom są zarezerwowane dla stanów³⁶³.

Podsumowując, zasada federalizmu jako teoria polityczna nie była apriorycznym modelem zapisanym w Konstytucji przez konwent filadelfijski. Przeciwnie, zdefiniowana ona została dopiero na podstawie praktycznych doświadczeń związanych ze stosowaniem Konstytucji.

Autorzy Konstytucji byli przekonani do republikańskiej formy rządu, jednakże trzeźwo oceniali rzeczywistość i upatrywali zagrożenia w zjawisku tyranii większości. Pod tą nazwą rozumieli oni zagrożenia dla wolności i demokracji wynikające z możliwości powstania nie tylko większości, ale także wspólnoty interesów frakcji mniejszościowych, które mogą w sposób agresywny narzucić swoją wolę reszcie społeczeństwa, lekceważąc zasady sprawiedliwości i prawa pozostałej mniejszości. Pogląd

³⁵⁸ *Constitution of the United States*, art. IV sek. 2.

³⁵⁹ *The Federalist Papers no. 51*, http://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed51.asp.

³⁶⁰ *Constitution of the United States*, art. I sek. 2.

³⁶¹ D. Lutz, *The United States Constitution 1787*, s. 268.

³⁶² *Constitution of the United States*, art. V.

³⁶³ *Tenth Amendment*, http://avalon.law.yale.edu/18th_century/rights1.asp#10.

³⁵⁵ D. Lutz, *The United States Constitution 1787*, s. 267.

³⁵⁶ *Constitution of the United States*, http://avalon.law.yale.edu/18th_century/art1.asp; wersja polska: Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/usa.html>, art. I.

³⁵⁷ D. Lutz, *The United States Constitution 1787*, s. 268.

federalistów na ten temat wyłożył Madison w Liście federalisty numer 10³⁶⁴ i jest on nazywany „modelem madisonowskim” (*Madisonian model*).

Madison już na wstępie odrzucił opcję kontrolowania frakcji poprzez likwidowanie jej przyczyn, co miałyby się przejawiać poprzez kontrolowanie obywateli i ograniczanie ich wolności, czy też poprzez wmawianie im tego, co mają myśleć, bowiem nikt nie będzie uznawał takiego przekazu dobrowolnie³⁶⁵. Madison uznawał, że należy zwalczać i kontrolować raczej skutki nieuchronnego istnienia frakcji.

Za pierwsze antidotum na to zjawisko Madison uznawał zasadę reprezentacji w wersji idealnej, w której do pełnienia funkcji w rządzie wybrani zostają najszlachetniejsi obywatele, przedkładający dobro wspólne nad swoje interesy prywatne czy interesy swojej frakcji. W reprezentacji Madison widział przewagę republiki nad demokracją w czystej postaci, w której obywatele bezpośrednio wypowiadają się na wszelkie ważne dla społeczności tematy. Filtrowanie poglądów ludu przez wybranych przedstawicieli stanowić miało hamulec dla tyranii większości i frakcji. Ponieważ jednak nie można zakładać, że zawsze wybierane będą tylko takie wybitne jednostki, należało stworzyć kolejne, bardziej skuteczne rozwiązanie chroniące społeczeństwo przed tyranią większości.

Za takie rozwiązanie ojcowie założyciele uważali formułę poszerzonej republiki (*extended republic*). Republika poszerzona to taka o większym zasięgu terytorialnym i o bardziej różnorodnej strukturze ludności aniżeli np. polis greckie czy średniowieczne kantony szwajcarskie. Madison uznawał, że wybranie godnych przedstawicieli w większej społeczności jest tym bardziej prawdopodobne, bo przecież łatwiej jest oszukać mniejszą aniżeli większą liczbę wyborców. Jak tłumaczy R.A. Rossum i G.A. Tarr – im większa jest społeczność, tym więcej jest w niej reprezentowanych sprzecznych poglądów i interesów – ekonomicznych, geograficznych, religijnych, politycznych, kulturowych czy etnicznych. Zebranie w niej większości jest z powyższych względów bardziej utrudnione, a czasem wręcz niemożliwe. Nawet jeżeli się to udaje, to większość taka jest raczej koalicją mniejszości zawiązaną dla jednego celu, rozpadającą się od razu po jego osiągnięciu³⁶⁶. Zgromadzenie takiej większości na pewno wymaga

osiągnięcia kompromisów i długotrwałej debaty, co sprawia, że wypracowana ostatecznie polityka jest wolna od emocji i oparta na zimnych kalkulacjach, co zaś przyczynia się do stabilizacji rządu³⁶⁷.

Wyrazem zasady poszerzonej republiki jest artykuł VII, wprowadzający wymóg ratyfikacji Konstytucji przez co najmniej dziewięć stanów³⁶⁸ oraz artykuł IV przewidujący w sekcji 3 możliwość przyjmowania do unii nowych stanów³⁶⁹. Nie jest zatem tych postanowień wiele, a ponadto były one już obecne w Artykułach konfederacji. Zasadnicza zmiana w stosunku do poprzedniego dokumentu polegała na wzmocnieniu rzeczywistego wymiaru drugiego członu tej zasady – republiki – poprzez wprowadzenie, w odróżnieniu od Artykułów, bezpośrednich wyborów członków Kongresu. Rozwiązanie to stwarzało dla tego ciała legitymację do ustanawiania praw bezpośrednio kształtujących sytuację wyborców, a w szczególności do nakładania podatków.

Postawienie w powyższy sposób warunków co do możliwości wywierania bezpośredniego wpływu na życie obywateli, związane na pewno z pamięcią o niedawnym boju o prawo do reprezentacji w parlamencie angielskim bądź o jego adekwatny substytut, stało się fundamentem konstytucjonalizmu amerykańskiego. Jest to również rozwiązanie genialne w swojej prostocie. Wyposażając obywateli w narzędzia wpływu na rząd, można bowiem zrezygnować z zagrażających wolności politycznej wtórnych środków zaradczych przeciwdziałających powstawaniu frakcji i ich agresji³⁷⁰. Jak zatem podkreśla D. Lutz, znaczenie ma nie tylko wielkość kraju, ale bezpośredni wpływ obywateli na rząd. Był to plan, którego celem było stworzenie więzów pomiędzy stanami, bez likwidowania ich samorządności³⁷¹.

Natomiast konstytucyjna koncepcja podziału władz została wyłożona przez Madisona w Liście federalisty numer 51³⁷², którego argumentacja stanowi nieodłączny wręcz element interpretacji tej zasady. Madison w tym Liście zdefiniował tyranie – powierzenie wszelkiej władzy – ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej – jednemu, wybranym bądź

³⁶⁷ D. Lutz, *The Origins*, s. 154.

³⁶⁸ *Constitution of the United States*, art. VII.

³⁶⁹ *Ibidem*, art. IV sek. 3.

³⁷⁰ *Nixon v. Shring Missouri Government PAC*, 528 U.S. 377 (2000), Dissenting opinion.

³⁷¹ D. Lutz, *The United States Constitution 1787*, s. 271.

³⁷² *The Federalist Papers no. 51*.

³⁶⁴ *The Federalist Papers no. 10*, http://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed10.asp.

³⁶⁵ S.L. Schechter, *op.cit.*, s. 299.

³⁶⁶ G.A. Rossum, G.A. Tarr, *American Constitutional Law. The Structure of Government*, wyd. 5, t. 1, s. 15.

wielu, czy to na zasadzie dziedziczenia, samomianowania, czy wyboru – jako potencjalne zagrożenie dla funkcjonowania państwa.

Obawiając się zaś tyranii rządzących, autorzy Konstytucji stworzyli system, w którym żadnej z części rządu z założenia nie miała przysługiwać ani samodzielna, ani nawet dominująca władza. Została ona podzielona funkcjonalnie na trzy części, zaś sprawne rządzenie w tak zaprojektowanych ramach z założenia wymagać miało zarówno współpracy, jak i pewnego współzawodnictwa poszczególnych struktur rządowych. W efekcie powstał system, który miał swoje podstawy w teorii Montesquieu, lecz został rozbudowany o cały zestaw dodatkowych powiązań. W założeniu bowiem francuskiego myśliciela jedynymi łącznikami pomiędzy egzekutywą a legislatywą było prawo weta tej pierwszej i możliwość zastosowania procedury impeachmentu przez tę drugą. Tymczasem siatka powiązań skonstruowana w Konstytucji amerykańskiej z 1787 r. jest zdecydowanie bardziej rozbudowana. Twórcy Konstytucji odrzucili również popieraną przez Montesquieu formę rządu mieszanego, składającego się z części odpowiadających poszczególnym częściom społeczeństwa i łączącego elementy demokracji, arystokracji i monarchii, co w dużej mierze wynikało z istniejących w Ameryce realiów społecznych³⁷³.

Pomimo podobnego sformułowania, zasada podziału władz w rozumieniu konstytucjonalistów amerykańskich okazała się jednak mieć nieco inne znaczenie aniżeli ta wprowadzona niedługo później do konstytucjonalizmu francuskiego przez Deklarację praw człowieka i obywatela³⁷⁴ (1789 r.), a następnie stopniowo do konstytucjonalizmu europejskiego. Znaczenie to było odmienne zarówno w momencie jej wprowadzania, jak również odmienne było jej rzeczywiste rozumienie w późniejszej praktyce. Dysonans ten związany był ze specyficznym doświadczeniem Amerykanów z nadmierną suwerennością parlamentu brytyjskiego, w której widzieli przyczynę niesprawiedliwej polityki metropolii w stosunku do kolonii, naruszenia swoich praw przyrodzonych, a w końcu przyczynę konieczności podjęcia walki o niepodległość. Podział władz stanowił również zerwanie z dotychczasową tradycją kolonialną – Brytyjczycy bowiem

³⁷³ G.W. Carey, *In Defense of the Constitution*, wydanie sprawdzone i poszerzone, *Indianapolis Liberty Fund 1995*, Rozdział 3: *Separation of Powers and the Madisonian Model: A Reply to the Critics*, wersja on-line: <http://oll.libertyfund.org/title/678/53246>.

³⁷⁴ *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789*, <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Declaration-des-Droits-de-l-Homme-et-du-Citoyen-de-1789>.

zawsze obstawali przy tym, że władza zwierzchnia sprawowana przez króla w parlamencie (*the king in Parliament*) jest niepodzielna³⁷⁵. Twórcy Konstytucji amerykańskiej wyciągnęli wnioski z tej sytuacji, jak również z problemów poszczególnych kolonii ze zbyt silnymi zgromadzeniami prawodawczymi, i rozwinęli system zabezpieczeń w postaci nie tylko podziału władz, ale również ich równowagi. Doświadczenie francuskie, i w większości europejskie, prowadziło w kierunku przyznawania jak najszerszych kompetencji parlamentom jako reprezentantom suwerennych narodów, w celu ograniczenia najbardziej dotychczas nieokiełznanej absolutnej egzekutywy. Konsekwentnie nie wprowadzano mechanizmów równowagi i wzajemnej kontroli władz, gdyż postrzegano je w kategoriach ograniczenia dla zasady suwerenności i będącej jej przedłużeniem dominacji legislatywy. W ten sposób stworzony został hierarchiczny system władzy, na którego szczycie, w dotychczasowe miejsce monarchy absolutnego, wstąpił naród³⁷⁶, rządzący poprzez władzę ustawodawczą i podporządkowaną jej hierarchicznie władzę wykonawczą. Władza sądownicza umykała tej hierarchicznej klasyfikacji jako niebędąca realnym partnerem pozostałych dwóch i niemająca jakichkolwiek kompetencji w zakresie wpływu na nie. Autorzy Konstytucji amerykańskiej z założenia stworzyli inne rozwiązanie, w którym akcent postawiony był na oparcie systemu władzy na trzech równych i równoważących się filarach.

Zasada czwarta, określana jako system *checks and balances*, to kompetencje trzech części rządu Stanów Zjednoczonych, które tworzą pomiędzy nimi sieć zależności zapobiegającą z jednej strony zdobyciu dominującej władzy przez którąkolwiek z nich, a jednocześnie zabezpieczającą rząd przed zdominowaniem przez nieprzewidywalne czynniki zewnętrzne. Jak bowiem trafnie puentuje W.J. Watkins Jr.: „*power can be checked only by power*” – „władza może być kontrolowana tylko przez władzę”³⁷⁷.

Natomiast J. Chafetz określa zasadę *checks and balances* stwierdzeniem, że amerykańska Konstytucja wręcz promuje pozbawione nadrzędnego arbitra konflikty pomiędzy filarami rządu federalnego³⁷⁸. Zdaniem tego autora celem takich zabiegów jest pewne rozmycie pewności co do

³⁷⁵ G.B. Tindall, D.E. Shi, *op.cit.*, s. 273.

³⁷⁶ H. Dippel, *op.cit.*, s. 29.

³⁷⁷ W.J. Watkins Jr., *The Kentucky and Virginia Resolutions. Guideposts of Limited Government*, IR (1999) t. III, z. 3, s. 386.

³⁷⁸ J. Chafetz, *Multiplicity in Federalism and Separation of Powers*, 120 YLJ (2011), s. 1116.

tęgo, kto będzie ostatecznym decydującym w niektórych sprawach. Co prawda Konstytucja wymienia wiele konkretnych uprawnień poszczególnych instytucji³⁷⁹, niemniej jednak w części zagadnień określa jedynie pewne ramy procesu politycznego, w obrębie których poszczególne części rządu mogą próbować przechylić szalę zwycięstwa w procesie decyzyjnym na swoją stronę.

Po pierwsze, legislatura wpływa na egzekutywę poprzez możliwość odrzucenia prezydenckiego weta większością dwóch trzecich głosów³⁸⁰, uchwała ustawy finansowe determinujące możliwość realizacji zamierzeń egzekutywy³⁸¹, może doprowadzić do usunięcia prezydenta z urzędu na drodze impeachmentu³⁸², Senat musi zatwierdzić traktaty międzynarodowe zawarte przez prezydenta oraz potwierdzić dokonane przez niego nominacje³⁸³. Natomiast wpływ legislatury na władzę sądowniczą przejawia się poprzez możliwość tworzenia i likwidowania sądów (poza Sądem Najwyższym)³⁸⁴, usunięcia sędziów z urzędu poprzez procedurę impeachmentu³⁸⁵, ustalanie zakresu jurysdykcji apelacyjnej Sądu Najwyższego³⁸⁶ oraz wspomnianą już kompetencję Senatu do zatwierdzania nominacji sędziowskich.

Egzekutywa może ograniczać legislaturę poprzez prezydenckie prawo weta, możliwość zwołania nadzwyczajnych sesji Kongresu i rekomendowanie zadań legislacyjnych³⁸⁷. W odniesieniu do judykatury egzekutywa ma prawo powoływania na stanowiska sędziów Sądu Najwyższego i sędziów federalnych.

Władza sądownicza oddziałuje natomiast na pozostałe dwie poprzez możliwość uznania zarówno aktów egzekutywy, jak i aktów ustawodawczych, za niezgodne z Konstytucją w ramach kontroli sądowej (*judicial review*). Kompetencja ta nie została jednakże zapisana wprost w tekście

³⁷⁹ Np. prawo do postawienia w stan oskarżenia w ramach impeachmentu przysługuje w sposób oczywisty i wyłączny Izbie Reprezentantów.

³⁸⁰ *Constitution of the United States*, art. I sek. 7.

³⁸¹ *Ibidem*, art. I sek. 8.

³⁸² *Ibidem*, art. I sek. 2 i 3.

³⁸³ *Ibidem*, art. II sek. 2.

³⁸⁴ *Ibidem*, art. I sek. 8.

³⁸⁵ *Ibidem*, art. I sek. 2 i 3.

³⁸⁶ *Ibidem*, art. III sek. 2.

³⁸⁷ *Ibidem*, art. II sek. 3.

Konstytucji, ale stanowi dorobek praktyki konstytucyjnej i orzeczniczej działalności Sądu Najwyższego, która zostanie opisana szczegółowo w rozdziale następnym.

Powyższe wyliczenie ukazuje w pewnym sensie przewagę Kongresu nad pozostałymi dwoma gałęziami rządu. Obraz ten uzupełniony musi być jednakże spostrzeżeniem, że Prezydent i Sąd Najwyższy są instytucjami, które zdecydowanie łatwiej aniżeli Kongres mogą być opanowane przez frakcje. Konkluzja ta pozwala lepiej zrozumieć i uzasadnić taką właśnie dystrybucję kompetencji kontrolnych.

Lepsze zrozumienie istoty systemu wzajemnej kontroli ułatwia również stwierdzenie R. Pilon, który zauważa, że system wzajemnej kontroli spełnia swoją funkcję tak długo, jak długo Konstytucja jest poważana przez wystarczającą liczbę tych, którzy przysięgali jej przestrzegać³⁸⁸.

Ponadto znamienny jest fakt, że dwuskładnikowa zasada *checks and balances* wymawiana jest jednym tchem. Jak wskazuje D. Lutz, zawarta w niej koncepcja równowagi nie odnosi się do równowagi w znaczeniu fizycznym, choćby w zakresie liczby i rodzaju kompetencji władz. Jego zdaniem sam fakt pochodzenia członków Izby Reprezentantów z małych okręgów wyborczych o partykularnych interesach sprawia, że frakcje muszą zabiegać o poparcie społeczności lokalnych, dostosowując swoją politykę do ich potrzeb³⁸⁹. D. Lutz wskazuje ponadto, że przejawem dążenia do równowagi są także różne okresy kadencji poszczególnych instytucji rządowych, które spowalniają uzyskanie decydującej większości, co ma z kolei utrudnić działalność frakcjom bądź zmotywować je do debaty i poszukiwania szerszej koalicji³⁹⁰.

Jak zaznacza J. Chafetz, także wybieranie każdej z części rządu przez różne grupy wyborców sprzyja równowadze. Kompromis zatem musi zostać wypracowany pomiędzy członkami Izby Reprezentantów, którzy pochodzą z małych okręgów wyborczych i najczęściej poddawani są ocenie wyborców, a senatorami pochodzącymi, co do zasady³⁹¹, z okręgów większych (stanów), wybieranymi rzadziej, zatem bardziej zdystan-

³⁸⁸ R. Pilon, *From Limited Government to Leviathan*, 4 CT (2006), wersja on-line: <http://www.cato.org/sites/cato.org/files/pubs/pdf/catosletterv4n1.pdf>, s. 2.

³⁸⁹ D. Lutz, *The Origins*, s. 162–163.

³⁹⁰ *Ibidem*.

³⁹¹ Z wyjątkiem stanów o małej populacji, w których reprezentanci wybierani są, tak jak senatorowie, w okręgach obejmujących cały stan – na chwilę obecną dotyczy to Delaware, Alaski, Montany, Południowej i Północnej Dakoty, Vermontu i Wyoming.

sowanymi od bieżących i nagłych oczekiwań³⁹². Zróżnicowane kadencje i okręgi wyborcze sprzyjają jednocześnie podziałowi władzy (*divided government*) i to nie tylko funkcjonalnemu, ale przede wszystkim rzeczystemu. Wyborcy z powodzeniem mogą bowiem rozdzielić swoje głosy i wybrać swoich reprezentantów, senatorów i prezydenta spośród politycznych oponentów. Przejęcie zatem całej lub choćby zdecydowanej większości władzy jest w tych okolicznościach utrudnione. Z drugiej strony zdobycie tej większości stanowi odzwierciedlenie pewnego głębokiego kompromisu w społeczeństwie³⁹³.

Opisane wyżej aspekty zasady wzajemnej kontroli i równowagi władz, połączone z istnieniem poszerzonej republiki i systemu federalnego sprawiają, że funkcjonowanie rządu federalnego przypomina skomplikowany mechanizm zegarmistrzowski, w którym liczne tryby, sprężyny i dźwignie od siebie współzależą. Jednocześnie system ten jest elastyczny, stawia na różnorodność poglądów, zapobieganie tyranii i promuje debatę, choćby kosztem przewidywalności czy stabilności³⁹⁴.

1.3.2 Struktura i treść Konstytucji

Konstytucję poprzedza Preambuła, która wskazuje, że to suwerenny lud Stanów Zjednoczonych przyjmuje konstytucję jako umowę, na mocy której przekazuje władzę stworzonemu przez siebie rządowi. Preambuła określa również fundamentalne dla tego ludu cele i wartości, takie jak sprawiedliwość, spokój w kraju, wspólna obrona, dobrobyt, wolność współczesnych i potomnych³⁹⁵.

Konstytucja składa się z siedmiu artykułów, zaś kluczowe znaczenie dla zrozumienia struktury rządu Stanów Zjednoczonych oraz tego, jak wyżej opisane zasady konstytucyjne zostały przełożone na rozwiązania praktyczne, mają trzy pierwsze rozdziały, poświęcone kolejno: władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej.

Artykuł I Konstytucji reguluje kwestie związane z funkcjonowaniem władzy ustawodawczej, czyli składającego się z dwóch izb Kongresu

Stanów Zjednoczonych: Senatu (*Senate*) i Izby Reprezentantów (*House of Representatives*)³⁹⁶. Na wstępie warto podkreślić, że izby Kongresu są względem siebie równorzędne – autorzy Konstytucji zarówno nie przyznali żadnej z nich statusu izby wyższej, jak też wyposażyli je w równoległe kompetencje w zakresie inicjatywy ustawodawczej – ustawy mogą pochodzić od każdej z izb, z wyjątkiem ustawy budżetowej, która musi zostać zainicjowana przez Izbę Reprezentantów³⁹⁷.

Izba Reprezentantów jest ciałem reprezentującym mieszkańców Stanów Zjednoczonych. Konstytucja przewiduje, że wybory do Izby Reprezentantów odbywać się mają co dwa lata³⁹⁸. Uzasadnieniem tak krótkiej kadencji reprezentacji narodowej było świadome dążenie do tego, aby stworzyć mechanizm jak najbardziej intensywnej kontroli sposobu sprawowania mandatu przez wybranych przedstawicieli – jest to jeden ze wspomnianych już mechanizmów równowagi systemu. Reprezentanci nie mogli być w wykonywaniu swoich obowiązków związani instrukcjami wyborców, swój mandat sprawować mieli w sposób wolny i zgodny z własnym sumieniem.

Czynne prawo wyborcze otrzymali wyborcy, którzy według przepisów stanowych mogli brać udział w wyborach do legislatury stanowej³⁹⁹. Konstytucja określiła natomiast uwarunkowania biernego prawa wyborczego. Kandydat do Izby musiał ukończyć 25 lat i przynajmniej od siedmiu lat być obywatelem Stanów Zjednoczonych, a w chwili wyborów powinien zamieszkiwać w stanie, z którego miał zostać wybrany⁴⁰⁰.

Konstytucja określiła też parytet, wedle którego ustalana miała być liczba reprezentantów. Przyjęto, że jeden przedstawiciel przypadać będzie na przynajmniej trzydzieści tysięcy obywateli, przy czym każdy stan miał mieć prawo do posiadania przynajmniej jednego reprezentanta bez względu na liczbę ludności. Przewidziano również, że z czasem, wraz z wzrostem liczby ludności, liczba wyborców uprawnionych do wyboru reprezentanta będzie się zwiększała i dlatego wprowadzono konieczność dokonywania co dziesięć lat spisów ludności celem dostosowania liczby wybieranych reprezentantów do tych zmian. Jednocześnie do czasu usta-

³⁹⁶ *Ibidem*, art. I sek. 1.

³⁹⁷ *Ibidem*, art. I sek. 7 kl. 1.

³⁹⁸ *Ibidem*, art. I sek. 2 kl. 1.

³⁹⁹ *Ibidem*.

⁴⁰⁰ *Ibidem*, art. I sek. 2 kl. 2.

³⁹² J. Chafetz, *op.cit.*, s. 1123.

³⁹³ *Ibidem*, s. 1124, przyp. 242.

³⁹⁴ *Ibidem*, s. 1128.

³⁹⁵ *Constitution of the United States*, Preambuła.

lenia w oparciu o te zasady odpowiednich liczb reprezentantów w poszczególnych stanach, Konstytucja przyznała każdemu ze stanów określoną ilość reprezentantów (od jednego dla Rhode Island i Delaware do dziesięciu dla Wirginii)⁴⁰¹.

W przypadku zwolnienia mandatu stanowa władza wykonawcza zarządzać ma wybory uzupełniające⁴⁰². Konstytucja ustaliła też, że Izba dokonuje wyboru swojego przewodniczącego – *Speaker*⁴⁰³.

Izba Reprezentantów jest ponadto uprawniona do postawienia urzędnika państwowego, w tym prezydenta, w stan oskarżenia (impeachment)⁴⁰⁴, natomiast dalsze postępowanie w tej sprawie prowadzi wyłącznie Senat⁴⁰⁵.

Senat, w przeciwieństwie do Izby, ma być reprezentacją stanów wchodzących w skład unii. Stąd też każdy stan, bez względu na swoją wielkość, zaludnienie i siłę ekonomiczną, jest reprezentowany przez dwóch senatorów wybieranych na sześć lat⁴⁰⁶ przez legislatury stanowe⁴⁰⁷. Jak już zostało to wskazane powyżej, było to ustalenie kompromisowe konwentu w Filadelfii – tzw. kompromis stanu Connecticut⁴⁰⁸. Jak wskazuje S. Fabbrini, ta faworyzująca nadreprezentację małych stanów konstrukcja stanowi jeden z wyróżników amerykańskiego ustroju republikańskiego⁴⁰⁹. Autor ten wskazuje także, że skutki kompromisu stanu Connecticut nie kończą się na wyborach do samego Senatu, bowiem wpływają także na liczebność stanowych kolegiów elektorskich, poprzez które dokonywany jest wybór prezydenta Stanów Zjednoczonych⁴¹⁰.

W przepisach konstytucyjnych ustalono również, że pierwsi senatorowie podzieleni zostaną na trzy grupy, z których pierwsza wypełniać miała mandat przez dwa, druga przez cztery, zaś trzecia przez sześć lat⁴¹¹. Mecha-

⁴⁰¹ *Ibidem*, art. I sek. 2 kl. 3.

⁴⁰² *Ibidem*, art. I sek. 2 kl. 4.

⁴⁰³ *Ibidem*, art. I sek. 2 kl. 5.

⁴⁰⁴ *Ibidem*.

⁴⁰⁵ *Ibidem*, art. I sek. 3 kl. 6.

⁴⁰⁶ *Ibidem*, art. I sek. 3 kl. 1.

⁴⁰⁷ Legislatury stanowe dokonywały wyboru senatorów do roku 1913, kiedy to została ratyfikowana siedemnasta poprawka do Konstytucji przekazująca wybór senatorów do bezpośrednich kompetencji mieszkańców stanów.

⁴⁰⁸ G.B. Tindall, D.E. Shi, *op.cit.*, s. 268.

⁴⁰⁹ S. Fabbrini, *Transatlantic*, s. 553.

⁴¹⁰ *Ibidem*, s. 554.

⁴¹¹ *Constitution of the United States*, art. I sek. 3 kl. 2.

nizm ten był konieczny, bowiem przyjęto, że przy trwającym sześć lat mandacie senatorskim, jedna trzecia Senatu miała być odnawiana co dwa lata, co miało z kolei służyć zachowaniu większego dystansu senatorów do wyborców i niezależności od ich przelotnych sympatii oraz miało zapobiegać wyborowi większości dominującej w danym roku⁴¹². W przypadku opróżnienia mandatu senatorskiego, tymczasowej nominacji na wakujące miejsce dokonywać miał gubernator, a definitywnego wyboru ciało ustawodawcze w stanie⁴¹³.

Kandydat na senatora musi mieć ukończone 30 lat, od dziewięciu lat być obywatelem Stanów Zjednoczonych, a w chwili wyboru zamieszkiwać w stanie, z którego kandyduje⁴¹⁴. Podobnie jak reprezentanci, senatorowie nie mogą być krępowani wytycznymi ciał, które dokonały ich wyboru, jak również nie ponoszą względem nich odpowiedzialności za wykonywanie swojego urzędu.

Przewodniczącym Senatu z urzędu jest wiceprezydent Stanów Zjednoczonych, jednakże nie przysługuje mu prawo głosu za wyjątkiem sytuacji, w której głosy w izbie rozłożyłyby się po równo⁴¹⁵.

Konstytucja wykluczyła możliwość łączenia mandatu w Kongresie ze sprawowaniem jakiegokolwiek urzędu podlegającego władzom federalnym⁴¹⁶. Jednocześnie członkom Kongresu przyznany został immunitet (*Speech and Debate Clause*) podczas sesji izb (jak też w czasie podróży na sesje), z wyjątkiem sytuacji, w których oskarżono by ich o popełnienie najcięższych przestępstw⁴¹⁷.

Konstytucja przewiduje, że sesje obu izb Kongresu będą odbywać się przynajmniej raz do roku i określa sztywny termin ich rozpoczynania (pierwszy poniedziałek grudnia)⁴¹⁸. Zawarte jednak jest w niej upoważnienie do ustawowego uregulowania częstotliwości odbywania sesji i ich terminów, w wyniku czego z czasem ilość sesji w ciągu roku uległa zwiększeniu. Najważniejsze wszakże było to, że samo odbywanie posiedzeń

⁴¹² G.B. Tindall, D.E. Shi, *op.cit.*, s. 271.

⁴¹³ *Constitution of the United States*, art. I sek. 3 kl. 2.

⁴¹⁴ *Ibidem*, art. I sek. 3 kl. 3.

⁴¹⁵ *Ibidem*, art. I sek. 3 kl. 4.

⁴¹⁶ *Ibidem*, art. I sek. 6 kl. 2.

⁴¹⁷ *Ibidem*, art. I sek. 6 kl. 1.

⁴¹⁸ Termin ten obowiązywał do roku 1933 r., kiedy została ratyfikowana dwudziesta poprawka do Konstytucji przesuwająca rozpoczęcie sesji na trzeci dzień stycznia.

Kongresu uniezależnione zostało od zarządzeń ze strony innego ośrodka władzy w państwie⁴¹⁹.

W zakresie procedury ustawodawczej Konstytucja stanowi, że akt, który został przyjęty większością głosów zarówno w Izbie, jak i w Senacie, musi zostać przesłany prezydentowi i dopiero podpisany przez niego staje się prawem. Prezydent ma dziesięć dni na złożenie podpisu bądź na odesłanie aktu do tej izby, z której on pochodzi, wraz ze swoimi zastrzeżeniami. Tak sformułowane prezydenckie weto może zostać przełamane przez legislatywę jeżeli pomimo jego zastosowania za ustawą opowiedzą się kwalifikowaną większością dwóch trzecich głosów obydwie izby Kongresu⁴²⁰. Jak już zostało wskazane powyżej, wszystkie ustawy, poza budżetową, mogą zostać zainicjowane bądź w Izbie Reprezentantów, bądź w Senacie (jest to tzw. *Origination Clause*)⁴²¹.

W sekcji 8 artykułu I dokonano wyliczenia kompetencji prawodawczych Kongresu, a co za tym idzie, sfer stanowiących domenę władzy rządu federalnego. Ostateczny kształt tego przepisu był konsekwencją poważnego sporu federalistów i antyfederalistów w trakcie prac nad dokumentem. Wyliczenie to traktowane było w początkowej fazie funkcjonowania Konstytucji jako wyłączone i niepodlegające rozszerzającej interpretacji. Lista ta obejmuje prawo nakładania podatków i ceł, głównie z myślą o zapewnieniu wspólnej obrony unii, prawo zaciągania pożyczek (*Taxing and Spending Clause*), prawo regulowania zasad handlu zagranicznego i handlu z Indianami (*Commerce Clause*), prawo ustalania zasad nabywania obywatelstwa Stanów Zjednoczonych i jednolitego prawa upadłościowego, prawo bicia monety i ujednoczenia polityki monetarnej, prawo regulowania zasad funkcjonowania poczty, prawo udzielania patentów na wynalazki (*Copyright Clause*), tworzenie sądów federalnych, prawo zadeklarowania stanu wojny (*War Powers Clause*), prawo wystawiania armii i floty, sprawy związane z administracją morską, regulowanie zasad prawnych na obszarach federalnych⁴²² oraz najbardziej niedoo-

⁴¹⁹ Ugruntowany, wielowiekowy zwyczaj parlamentaryzmu (także w Anglii czy w Rzeczypospolitej) stanowił, że sesje zwoływane są przez króla. Także w początkowej fazie rozwoju konstytucjonalizmu republikańskiego uprawnienie to złożone było co do zasady w ręce urzędów prezydenckich (*vide*: regulacje konstytucyjne III Republiki we Francji czy polska konstytucja marcowa).

⁴²⁰ *Constitution of the United States*, art. I sek. 7 kl. 2.

⁴²¹ *Ibidem*, art. I sek. 7 kl. 1.

⁴²² *Ibidem*, art. I sek. 8 kl. 1–17.

kreślone i w efekcie najbardziej znamienne z postanowień – prawo wydawania wszelkich ustaw, które okażą się potrzebne i właściwe (*Necessary and Proper Clause*) dla wykonywania uprawnień wymienionych powyżej, jak i wszystkich innych, które Konstytucja przyznaje rządowi Stanów Zjednoczonych, w tym jakiegokolwiek jego instytucji bądź urzędnikowi⁴²³. To właśnie w tej klauzuli antyfederaliści widzieli największe zagrożenie dla samorządności stanów. Federaliści natomiast bronili jej, wskazując, że umożliwi ona jedynie wykonywanie kompetencji już *explicite* przyznanych unii przez Konstytucję, nie zaś nieograniczone tworzenie nowych. Jak określił to najdosadniej Madison w Liście federalisty nr 44, bez tej klauzuli i jej przesłania Konstytucja byłaby jedynie „martwą literą”⁴²⁴.

W części poświęconej władzy ustawodawczej Konstytucja zastrzega również zakaz podejmowania określonych działań przez władze federalne, a w tym m.in.: zakazywania sprowadzania niewolników przed rokiem 1808, ograniczania przywileju *Habeas Corpus* poza przewidzianymi wyjątkami, ustanawiania ustaw proskrypcyjnych i działających wstecz, wprowadzania podatków pogłównych i bezpośrednich inaczej niż proporcjonalnie do liczby ludności stanów, pobierania ceł wywozowych, uprzywilejowywania niektórych portów oraz nadawania tytułów szlacheckich⁴²⁵.

W ostatniej sekcji artykułu I wprowadza ograniczenia kompetencji stanów, zakazując im: zawierania traktatów, wystawiania listów kaperskich, bicia monety i drukowania banknotów, nakładania ceł przywozowych lub wywozowych, utrzymywania armii i floty w czasie pokoju, zawierania sojuszy i przystępowania do wojny z wyjątkiem znalezienia się w sytuacji napaści lub bezpośredniego jej zagrożenia oraz podobnie jak w przypadku rządu federalnego – wydawania ustaw proskrypcyjnych i działających wstecz, a także nadawania tytułów szlacheckich⁴²⁶.

Artykuł II Konstytucji odnosi się do kwestii funkcjonowania władzy wykonawczej. Powierzona ona została Prezydentowi Stanów Zjednoczonych (*President of the United States*), który wraz z wiceprezydentem spr-

⁴²³ *Ibidem*, art. I sek. 8 kl. 18.

⁴²⁴ *The Federalist Papers no. 44*, http://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed44.asp.

⁴²⁵ *Constitution of the United States*, art. I sek. 9 kl. 1 – 8.

⁴²⁶ *Ibidem*, art. I sek. 10 kl. 1–3.

wować ma swój urząd przez cztery lata⁴²⁷. Wybory na urząd Prezydenta mają charakter pośredni i dokonywane są przez kolegia elektorów, odbywające posiedzenia oddzielnie dla każdego stanu. Elektorów w ilości odpowiadającej sumie miejsc, jakie każdy stan posiadał w Senacie i Izbie Reprezentantów, wybierała legislatura danego stanu. Po zagłosowaniu przez elektorów w każdym stanie i przesłaniu wyników na ręce przewodniczącego Senatu, na wspólnym posiedzeniu obu izb następowało przeliczenie oddanych głosów. Prezydentem zostawał ten z kandydatów, który uzyskał bezwzględną większość głosów oddanych przez wszystkich elektorów, zaś kandydat z drugą liczbą oddanych głosów zostawał wiceprezydentem. Jeżeli w wyniku zastosowania tej procedury nie nastąpiło rozstrzygnięcie, to Izba Reprezentantów dokonywała wyboru spośród pięciu kandydatów⁴²⁸, którzy uzyskali kolejno największą ilość głosów. W tym głosowaniu każdy stan miał jeden głos⁴²⁹.

Kandydat na urząd Prezydenta winien mieć ukończone 35 lat, od przynajmniej czternastu lat zamieszkiwać w Stanach Zjednoczonych i być obywatelem unii bądź z urodzenia, bądź przynajmniej w momencie przyjmowania Konstytucji⁴³⁰.

Kompetencje Prezydenta zostały ściśle określone. Miał on stać na czele armii i floty Stanów Zjednoczonych oraz milicji poszczególnych stanów w razie ich mobilizacji, przysługiwać mu też miało prawo darowania lub zawieszania kary za przestępstwo wymierzone przeciwko unii, z wyjątkiem wyroków zapadłych w drodze procedury impeachmentu⁴³¹. Prezydent otrzymał prawo zawierania traktatów międzynarodowych (*Treaty Clause*) oraz wyznaczania ambasadorów za radą i zgodą Senatu. Rada i zgoda Senatu była potrzebna Prezydentowi także dla powoływania urzędników federalnych oraz sędziów Sądu Najwyższego (*Appointments*

⁴²⁷ *Ibidem*, art. II sek. 1 kl. 1.

⁴²⁸ Po przyjęciu dwunastej poprawki w 1804 r. ilość kandydatów do urzędu Prezydenta wybieranych w ewentualnym głosowaniu w Izbie Reprezentantów ograniczono do trzech. Natomiast w przypadku nierozstrzygnięcia głosowania na wiceprezydenta, decydującego wyboru dokonywać miał Senat, bowiem w istniejącej dotychczas procedurze wybór na ten urząd nie wymagał żadnego politycznego powiązania z wyborem na urząd Prezydenta. Stąd też możliwe było dokonywanie wyboru na te urzędy osób, będących zdecydowanymi adwersarzami czy wręcz wrogami

⁴²⁹ *Constitution of the United States*, art. II sek. 1 kl. 2.

⁴³⁰ *Ibidem*, art. II sek. 1 kl. 4.

⁴³¹ *Ibidem*, art. II sek. 2 kl. 1.

Clause)⁴³². Przepisy o konieczności uzyskania przez Prezydenta rady i zgody Senatu w wymienionych wyżej kwestiach stanowią unikalne na miarę Konstytucji przykłady wyraźnego podziału pewnych kompetencji pomiędzy różne gałęzie rządu. Jak zauważa J. Love, za szczególnie uzasadnione można to uznać w przypadku kompetencji do zawierania umów międzynarodowych w kontekście treści artykułu VI Konstytucji, który uznaje również i te źródła prawa za najwyższe prawo – *supreme law of the land*⁴³³.

W kierowaniu rządem Prezydent jest jednak praktycznie już nieograniczony, bowiem zarówno on sam, jak również ministrowie i kierownicy urzędów federalnych nie ponoszą odpowiedzialności politycznej przed Kongresem. Prezydent nie otrzymał bezpośredniej inicjatywy ustawodawczej, ale dysponuje dwoma instrumentami, dzięki którym faktycznie może realizować określony program ustawodawczy. Po pierwsze, Konstytucja dała mu możliwość wygłoszenia „od czasu do czasu” (z czasem zwyczajowo na początku każdego roku) informacji o stanie unii, podczas którego może on przedłożyć do rozpatrzenia środki, które będzie uważał za potrzebne i właściwe⁴³⁴. W tych wystąpieniach – orędziach – prezydenci mogą zatem proponować określone inicjatywy ustawodawcze, które zwyczajowo podejmowane są przez izby. Po drugie, Prezydent może przedkładać projekty ustaw za pośrednictwem reprezentantów lub senatorów należących do tego samego co on obozu politycznego.

W niektórych kluczowych obszarach uprawnienia Prezydenta zostały formalnie ograniczone – nie może on ani wypowiedać wojny, ani zawierać pokoju, bowiem te prerogatywy zostały zastrzeżone dla Kongresu. Prezydentowi nie przyznano również uprawnienia do rozwiązania Kongresu. Ponadto prezydenta, w odróżnieniu od np. brytyjskiego monarchy, można usunąć z urzędu poprzez zastosowanie procedury impeachmentu.

Twórcy Konstytucji nie wprowadzili do niej przepisu ograniczającego liczbę kadencji prezydenckich, przez które urząd ten sprawować mogła jedna i ta sama osoba. Wraz z rezygnacją Washingtona z ubiegania się o elekcję na trzecią z kolei kadencję, zaanonsowaną w przemówieniu

⁴³² *Ibidem*, art. II sek. 2 kl. 2.

⁴³³ J. Love, *On the Record: Why the Senate Should Have Access to Treaty Negotiating Documents*, 113 CLR (2013), s. 487.

⁴³⁴ *Constitution of the United States*, art. II sek. 3.

pożegnalnym (*Washington's Farawell Address*)⁴³⁵, zapoczątkowany został zwyczaj konstytucyjny, zgodnie z którym żaden z prezydentów nie pełnił swojej funkcji dłużej niż przez dwie kadencje, aż do czasów Franklina D. Roosevelta, trzydziestego drugiego prezydenta Stanów Zjednoczonych, który został wybrany aż cztery razy⁴³⁶.

Konstytucja określa też sposób postępowania w przypadku opróżnienia urzędu Prezydenta lub wiceprezydenta wskutek jego usunięcia, rezygnacji, śmierci lub niezdolności do wykonywania funkcji. W przypadku, gdyby dotyczyło to prezydenta, urząd automatycznie przejmie wiceprezydent, zaś na opróżnione stanowisko wiceprezydenta wyboru dokona Senat, w opisanym wcześniej trybie. Podobne postępowanie ma miejsce, gdy opróżniony zostanie tylko urząd wiceprezydenta. Natomiast sytuację równoczesnego opróżnienia urzędu Prezydenta i wiceprezydenta Konstytucja oddała pod rozagę Kongresu, który zobowiązany został do wydania aktu prawnego określającego postępowanie w takich okolicznościach i kolejność wstępowania poszczególnych urzędników państwowych na urząd Prezydenta⁴³⁷.

Artykuł III Konstytucji poświęcony został władzy sądowniczej, jednak na tle przepisów dotyczących wspomnianych dwóch władz ilość regulacji była w tym wypadku bardzo skromna. Po pierwsze, postanowiono, że władza sądownicza unii powierzona zostanie jednemu Sądowi Najwyższemu (*Supreme Court of the United States*) oraz niższym sądom federalnym, jakie Kongres uzna za stosowne powołać, już na drodze zwykłej ustawy⁴³⁸. Osobna władza sądownicza była pewną nowością w praktyce anglosaskiej, gdyż do tej pory w Wielkiej Brytanii umiejscawiano ją raczej w obszarze kompetencji egzekutywy, z królem jako ostatecznym sędzią apelacyjnym, zaś we wczesnych ustrojach stanowych przypisywana była legislaturze⁴³⁹.

⁴³⁵ *Washington's Farawell Address*, http://avalon.law.yale.edu/18th_century/washing.asp.

⁴³⁶ Przypadek ten stał się bezpośrednią przyczyną ratyfikowania w 1951 r. dwudziestej drugiej poprawki do Konstytucji Stanów Zjednoczonych, ograniczającej czas piastowania urzędu Prezydenta przez jedną osobę do dwóch kadencji, http://avalon.law.yale.edu/18th_century/amend1.asp#22.

⁴³⁷ *Constitution of the United States*, art. II sek. 1 kl. 5.

⁴³⁸ *Ibidem*, art. III sek. 1.

⁴³⁹ D. Lutz, *The Origins*, s. 157.

Po wcześniejszym przyznaniu kompetencji mianowania sędziów Prezydentowi, za zgodą Senatu⁴⁴⁰, w rozdziale III Konstytucja określa kadencję sędziów jako trwającą przez okres ich dobrego sprawowania (*Good Behavior Clause*) i gwarantuje im stałość wynagrodzenia podczas sprawowania urzędu. Pozostałe natomiast szczegóły dotyczące wewnętrznej organizacji Sądu i zasad jego funkcjonowania musiały czekać na uregulowanie ustawowe.

Konstytucja określiła kategorie spraw, które podlegają jurysdykcji sądownictwa federalnego. Są to sprawy wynikające z Konstytucji, ustaw lub traktatów zawartych przez Stany Zjednoczone; sprawy dotyczące ambasadorów i konsulów, sprawy administracji i jurysdykcji morskiej; sprawy, w których stroną miały być Stany Zjednoczone, spory pomiędzy dwoma lub więcej stanami, spory pomiędzy stanem a obywatelem innego stanu, spory pomiędzy obywatelami różnych stanów, wreszcie spory pomiędzy stanami lub ich obywatelami a obcymi państwami lub obywatelami państw obcych⁴⁴¹. W pewnych sprawach, gdzie nadrzędność prawa federalnego nad stanowym została naruszona, dopuszczono możliwość apelacji od wyroku sądu stanowego do sądu federalnego. Zastrzeżone zostało również, że w sprawach dotyczących zagranicznego personelu dyplomatycznego i tych, w których stroną jest stan, Sąd Najwyższy jest sądem pierwszej instancji (ma jurysdykcję pierwotną – *original jurisdiction*). W pozostałych sprawach Sąd występować miał w charakterze sądu apelacyjnego, zarówno co do faktów i co do prawa, z zastrzeżeniem wyjątków, które na drodze ustawy mogły zostać przewidziane przez Kongres⁴⁴².

Zasadą postępowania w sprawach o przestępstwa, z wyjątkiem procedury impeachmentu, był proces z udziałem ławy przysięgłych prowadzony w stanie, na terytorium którego doszło do jego popełnienia. Jeżeli właściwość miejscowa nie mogła zostać w ten sposób ustalona, miejsce procesu miało być wyznaczane na podstawie stosownego uregulowania Kongresu⁴⁴³.

W artykule III zdefiniowano również przestępstwo zdrady Stanów Zjednoczonych, zawężając je do przypadków wzniesienia wojny przeciwko Stanom oraz przystawania do wrogów Stanów i udzielanie im

⁴⁴⁰ *Constitution of the United States*, art. II sek. 2 kl. 2.

⁴⁴¹ *Ibidem*, art. III sek. 2 kl. 1.

⁴⁴² *Ibidem*, art. III sek. 2 kl. 2.

⁴⁴³ *Ibidem*, art. III sek. 2 kl. 3.

wsparcia. Skazanie za zdradę mogło nastąpić tylko w przypadku zebrania zeznań dwóch świadków lub przyznania się do winy⁴⁴⁴. Ustanowiona zaś przez Kongres kara za zdradę nie może dotyczyć spadkobierców zdrajcy ani też nie może prowadzić do konfiskaty jego majątku po jego śmierci⁴⁴⁵.

Domyślać się można, że uregulowanie podstaw działalności Sądu Najwyższego i całego systemu sądownictwa federalnego było jednym z najpilniejszych zadań Kongresu. Regulacja taka w postaci tzw. *Judiciary Act*⁴⁴⁶ przyjęta została 17 września 1789 r. na pierwszej sesji Pierwszego Kongresu Stanów Zjednoczonych i podpisana przez prezydenta Waszyngtona 24 września 1789 r. W oparciu o tę ustawę rozpoczęto formowanie sądownictwa federalnego (w stanach nieprzerwanie działały systemy sądownicze powstałe jeszcze w okresie kolonialnym).

Przede wszystkim poprzez przyjęcie *Judiciary Act* podjęta została ważka decyzja o niepowielaniu angielskiego wzorca w zakresie sądownictwa opierającego się na rozdziale pomiędzy *common law* i *equity law*. Decyzja ta przełożyła się na stworzenie jednolitego systemu sądów federalnych⁴⁴⁷. Zastrzeżone również zostało wprost, że w sytuacjach, gdzie zastosowanie prawa będzie dawało prosty, adekwatny i kompletny efekt, sądy nie będą odwoływały się do samej tylko słuszności⁴⁴⁸.

Następnie *Judiciary Act* określił strukturę Sądu Najwyższego. Składać się on miał z przewodniczącego (*Chief Justice*) i pięciu sędziów (*associate justices*) – łącznie więc miał mieć skład sześćosobowy, z kworum wynoszącym czterech sędziów⁴⁴⁹. Ponadto, utworzonych zostało trzynaście *district courts* (sądy okręgowe, zasadniczo po jednym dla każdego stanu), które miały orzekać jednoosobowo⁴⁵⁰.

Jako sądy II instancji utworzone zostały *circuit courts* (okręgowe sądy apelacyjne) w ilości trzech, które orzekać miały w składach trzyosobowych (dwóch sędziów Sądu Najwyższego i jeden sędzia sądu okręgowego – stąd nazwa: sądy objazdowe). Właściwości miejscowej wschodniego

⁴⁴⁴ *Ibidem*, art. III sek. 3 kl. 1.

⁴⁴⁵ *Ibidem*, art. III sek. 3 kl. 2.

⁴⁴⁶ *An Act to Establish the Judicial Courts of the United States (Judiciary Act)*, 1 Stat. 73 (1789).

⁴⁴⁷ G. Górski, *Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych do 1930 roku*, Lublin 2006, s. 44.

⁴⁴⁸ *Judiciary Act*, sek. 16.

⁴⁴⁹ *Ibidem*, sek. 1.

⁴⁵⁰ *Ibidem*, sek. 2 i 3.

okręgu apelacyjnego (*eastern circuit*) podlegały dystrykty New Hampshire, Massachusetts, Connecticut i Nowy Jork. Właściwości środkowego okręgu apelacyjnego (*middle circuit*) podlegały dystrykty New Jersey, Pennsylvania, Delaware, Maryland i Wirginia, zaś właściwości południowego okręgu apelacyjnego (*southern circuit*) podlegały dystrykty Georgii i Południowej Karoliny (Karolina Północna nie była jeszcze w tym momencie członkiem unii)⁴⁵¹. Przewidziany w *Judiciary Act* system tworzenia składów orzekających w *circuit courts* powodowany był dążeniem antyfederalistów do uniknięcia tworzenia stanowisk sędziów II instancji, a tym samym zbytniego rozrostu instytucji federalnych. System ten przyczynił się do niechętnego obejmowania stanowisk sędziów Sądu Najwyższego, gdyż oznaczały one permanentną podróż pomiędzy sesjami sądowymi w różnych stanach.

W kolejnych postanowieniach *Judiciary Act* określał szczegółowo zakres jurysdykcji *district courts* i *circuit courts*, przeznaczając pewne sprawy do wyłącznych kompetencji sądów federalnych z pominięciem sądów stanowych⁴⁵². W omawianej ustawie przyjęta została także fundamentalna zasada, przeforsowana przez antyfederalistów, że Sąd Najwyższy rozpatruje w apelacji sprawy tylko w zakresie naruszenia prawa, a nie w zakresie faktów ustalonych w instancjach niższych z udziałem rady przysięgłych⁴⁵³.

W ostatniej sekcji *Judiciary Act* umożliwiono stronom występowanie przed sądami federalnymi za pośrednictwem pełnomocnika procesowego oraz ustanowiono urzędy Prokuratora Generalnego Stanów Zjednoczonych i prokuratorów stanowych⁴⁵⁴.

Jak zostało to już stwierdzone w części poświęconej zasadom, na których oparta została Konstytucja Stanów Zjednoczonych, to głównie przepisy omówionych powyżej trzech pierwszych artykułów Konstytucji zawierają regulacje stanowiące realizację zasad podziału i równowagi władz i ukonkretniają jej praktyczne znaczenie.

Oprócz gwarancji równowagi władz Konstytucja określiła również w podstawowym zakresie w artykule IV wzajemne relacje pomiędzy unią a stanami oraz wzajemne relacje między stanami. Obowiązkiem stanów

⁴⁵¹ *Ibidem*, sek. 4.

⁴⁵² *Ibidem*, sek. 9 – 11.

⁴⁵³ G. Górski, *Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych do 1930 roku*, s. 45.

⁴⁵⁴ *Judiciary Act*, sek. 35.

jest wzajemne poszanowanie wszelkich aktów urzędowych, dokumentów i orzeczeń podjętych w innych stanach (*Full Faith and Credit Clause*)⁴⁵⁵. Obywatele poszczególnych stanów mają zagwarantowaną pełną równość w dostępie do wszelkich przywilejów istniejących w innych stanach⁴⁵⁶. Stany mają udzielać sobie wzajemnej pomocy prawnej, zwłaszcza w odniesieniu do osób, w stosunku do których wszczynane są postępowania sądowe bądź służbowe⁴⁵⁷.

Ustalono, że decyzje o przyjmowaniu nowych podmiotów do unii podejmować będzie Kongres, jeśli jednak nowy stan będzie powstawał na obszarach należących do istniejących już stanów, konieczna będzie do tego także zgoda ciał ustawodawczych zainteresowanych stanów⁴⁵⁸. Wreszcie unia ma gwarantować republikańską formę rządów w każdym stanie, obronę stanów przed zagrożeniem zewnętrznym, a na wezwanie stanowego ciała ustawodawczego bądź stanowej egzekutywy, może przyjść z pomocą w celu uśmierzenia rozruchów wewnętrznych⁴⁵⁹.

W nowej postaci Stanów Zjednoczonych zakres suwerenności poszczególnych stanów ulegał zatem istotniejszemu, aniżeli pod rządami Artykułów konfederacji, ograniczeniu na rzecz wspólnych urzędów federalnych, jednakże stworzona przez Konstytucję konstrukcja systemu federalnego celowo pozostała niedookreślona. Konstytucja dostarczyła pewnych punktów odniesienia, ale nie przyniosła ostatecznych odpowiedzi. Dlatego też debata konstytucyjna na temat relacji stanów i rządu centralnego trwa już ponad dwieście lat i nie są nawet podejmowane próby szybkiego jej zakończenia. Taki rozwój sytuacji tłumaczyć należy przewodnią leżącą u podstaw Konstytucji, która nakierowana jest na dostosowywanie przepisów konstytucyjnych do zmieniającej się rzeczywistości i nowych oczekiwań społecznych.

Wyjściowo Konstytucja pozostawiała w gestii stanów bardzo szeroki zakres spraw, wśród których wymienić należy: samodzielność kształtowania polityki wewnętrznej stanu, wybór dwóch senatorów przez stanowe zgromadzenia prawodawcze, wybór prezydenta dokonywany przez elektorów stanowych, samodzielność w definiowaniu obywatelstwa i praw

⁴⁵⁵ *Constitution of the United States*, srt. IV sek.1.

⁴⁵⁶ *Ibidem*, art. IV sek. 2 kl. 1.

⁴⁵⁷ *Ibidem*, art. IV sek. 2 kl. 2 i 3.

⁴⁵⁸ *Ibidem*, art. IV sek. 3 kl. 1.

⁴⁵⁹ *Ibidem*, art. IV sek. 4.

wyborczych, znaczącą rolę w procesie ratyfikowania zmian Konstytucji, uwzględnianie przepływów ludności w określaniu granic okręgów wyborczych. Dopiero po wojnie secesyjnej uwidoczniła się nieco wyraźniejsza tendencja do rozbudowy kompetencji rządu federalnego, w istocie jednak, przynajmniej do lat trzydziestych XX wieku i zainicjowanej przez prezydenta Franklina Delano Roosevelta polityki zwanej *New Deal*, rola władz federalnych była stosunkowo skromna.

Artykuł V Konstytucji określa tryb jej zmiany, a wprowadzone przepisy czynią tę procedurę dość skomplikowaną. Inicjatywa zmiany Konstytucji może pochodzić albo od Kongresu, albo od stanowych ciał ustawodawczych. W pierwszym przypadku projekt zmiany Konstytucji muszą poprzeć obie izby Kongresu większością dwóch trzecich głosów. W drugiej zaś sytuacji, akceptacji udziela konwent federalny, zwołany na żądanie dwóch trzecich stanowych ciał prawodawczych. Podjęte w ten sposób uchwały muszą następnie zostać ratyfikowane albo przez ciała prawodawcze trzech czwartych stanów, albo przez specjalnie zwołane konwenty w takiej samej ilości stanów⁴⁶⁰. Procedura zmiany Konstytucji wymaga zatem ścisłego współdziałania władz federalnych i dużej większości stanowych ciał reprezentacyjnych. Taki mechanizm współdziałania unii i stanów, bądź różnych władz federalnych przy podejmowaniu najważniejszych decyzji dotyczących państwa, także jest rysem charakterystycznym rozwiązań przyjętych przez autorów Konstytucji Stanów Zjednoczonych.

Przepisy artykułu V bywają krytykowane za zbyt wysoko postawiony próg większości niezbędnej do zmiany Konstytucji. Jak jednak zauważają J.O. McGinnis i M.B. Rappaport, przepis taki wywołuje przynajmniej jeden bardzo pozytywny skutek: promuje poprawki o „wysokiej jakości”⁴⁶¹. Ponadto, zdaniem M.B. Rappaporta, prawdziwego defektu przepisu należy doszukiwać się raczej w fakcie, że poprawka musi *de facto* zdobyć poparcie dwóch trzecich każdej z izb Kongresu dla swojego wejścia w życie (co daje Kongresowi prawo weta), bowiem uzyskanie przez nią poparcia w ramach procedury alternatywnej jest wysoce utrudnione⁴⁶². Konsekwentnie zatem, poprawki ograniczające kompetencje Kongresu bądź

⁴⁶⁰ *Ibidem*, art. V.

⁴⁶¹ J.O. McGinnis, M.B. Rappaport, *Majority and Supermajority Rule: Three Views of the Capitol*, 85 *TexLR* (2007), s. 1115 i 1119.

⁴⁶² Rappaport M.B., *Reforming Article V: The Problems Created by the National Convention Amendment Method and How to Fix Them*, 96 *VaLR* (2010), s. 1511.

rządu federalnego w ogóle (kosztem stanów) były i są mało prawdopodobne⁴⁶³. Stany natomiast nigdy nie skorzystały z możliwości zwołania ogólnonarodowej konwencji konstytucyjnej – bądź mając w pamięci doświadczenia z konwentem filadelfijskim, bądź po prostu słusznie obawiając się, że taka konwencja nie byłaby związana wytycznymi zwołujących ją stanów i byłaby władna uchwalić wszelkie poprawki, również te niepopierane przez stany⁴⁶⁴.

Najistotniejszym przepisem artykułu VI jest postanowienie, zgodnie z którym Konstytucja, a także wydane z jej upoważnienia ustawy i zawarte na jej podstawie umowy międzynarodowe, są najwyższym prawem Stanów Zjednoczonych (*Supremacy Clause*) i mają pierwszeństwo przed prawem stanowym⁴⁶⁵. Klauzula ta jest jedną z podstawowych gwarancji zabezpieczających trwałość i jedność unii. Co ważne, znajduje ona zastosowanie tylko do ustaw uchwalonych i traktatów zawartych na podstawie i w zgodzie z Konstytucją.

Ostatni z artykułów Konstytucji – artykuł VII zawiera przepisy końcowe, stanowiące, że do wejścia w życie Konstytucji niezbędna będzie jej ratyfikacja w dziewięciu stanach – wówczas będzie ona obowiązywała w stosunkach pomiędzy tymi stanami, z wyłączeniem tych, które ratyfikacji nie dokonają⁴⁶⁶.

1.3.3 Pierwsze poprawki do Konstytucji – *Bill of Rights*

Omówienie postanowień konstytucyjnych uzupełnić trzeba o zaprezentowanie treści najważniejszych poprawek składających się na wspomnianą Kartę praw – *Bill of Rights*, która weszła w życie 15 grudnia 1791 r. Jej przyjęcie stanowiło realizację postulatów antyfederalistów, którzy wychodzili z założenia, że żaden kraj nie może istnieć opierając się jedynie na przestanceli, że jego przywódcy będą charakteryzowali się rozwiniętymi w wyjątkowym stopniu cnotami obywatelskimi i dlatego też to Karta praw ma chronić swobody ogółu przed zamachami ze strony nielicznych⁴⁶⁷.

⁴⁶³ *Ibidem*, s. 1512.

⁴⁶⁴ *Ibidem*, s. 1513.

⁴⁶⁵ *Constitution of the United States*, art. VI.

⁴⁶⁶ *Ibidem*, art. VII.

⁴⁶⁷ G.B. Tindall, D.E. Shi, *op.cit.*, s. 286.

Jak wskazuje M. Klarman, Madison wyselekcjonował poprawki, starannie omijając te, które mogłyby zasadniczo wpłynąć na kształt lub kompetencje rządu federalnego⁴⁶⁸. Natomiast Pierwszy Kongres Stanów Zjednoczonych zdecydował się na przyjęcie dwunastu spośród dziewiętnastu wniesionych przez Madisonsa propozycji. Ratyfikowanych zostało zaś jedynie dziesięć spośród nich. Pierwsza, dotycząca ustalania liczby członków Izby Reprezentantów, nie została ratyfikowana nigdy, zaś druga, odnosząca się do kwestii podwyżki uposażenia członków Kongresu, została ratyfikowana dopiero w roku 1992 jako poprawka dwudziesta siódma, a więc na chwilę obecną ostatnia⁴⁶⁹.

Pierwsza poprawka⁴⁷⁰ zawiera zakaz ustanawiania religii państwowej, faworyzowania wybranych wyznań oraz gwarancje dotyczące wolności wyznawania religii, wolności słowa, wolności zgromadzeń i prawa wnoszenia petycji pod adresem władz. Druga poprawka⁴⁷¹ gwarantuje prawo do posiadania broni, zaś trzecia poprawka⁴⁷² zakazuje kwaterowania żołnierzy w posiadłościach prywatnych bez zgody właściciela, a w czasie wojny jedynie w oparciu o regulacje ustawowe. Czwarta poprawka⁴⁷³ zawiera gwarancje nietykalności osoby, mienia, dokumentów i mieszkania, warunkując ich przeszukanie od istnienia ważnego pozwolenia wydanego przez sąd bądź zaistnienia szczególnych i racjonalnych okoliczności uniemożliwiających uzyskanie pozwolenia. Materiały bądź zeznania uzyskane w wyniku nielegalnego przeszukania nie mogą stanowić dowodu w sprawie i zostaną wyłączone przez sąd (*Exclusionary Rule*). Kolejna – piąta poprawka⁴⁷⁴ – daje gwarancje prawidłowego postępowania sądowego wobec osób oskarżonych o popełnienie przestępstwa. Przepis ten przewiduje, że nikt nie może być sądzony o poważne przestępstwo federalne bez uprzedniej opinii wielkiej rady przysięgłych w tej sprawie. Nikt nie może być po raz drugi sądzony w tej samej sprawie. Osoba oskarżona o popełnienie przestępstwa nie może być zmuszona do zeznawania przeciwko sobie. Nikt nie może stracić życia, wolności i własności bez

⁴⁶⁸ M. Klarman, *Founding*, s. 564.

⁴⁶⁹ Z. Lewicki, *Historia cywilizacji amerykańskiej. Era tworzenia*, s. 713.

⁴⁷⁰ *First Amendment*, http://avalon.law.yale.edu/18th_century/rights1.asp#1.

⁴⁷¹ *Second Amendment*, http://avalon.law.yale.edu/18th_century/rights1.asp#2.

⁴⁷² *Third Amendment*, http://avalon.law.yale.edu/18th_century/rights1.asp#3.

⁴⁷³ *Fourth Amendment*, http://avalon.law.yale.edu/18th_century/rights1.asp#4.

⁴⁷⁴ *Fifth Amendment*, http://avalon.law.yale.edu/18th_century/rights1.asp#5.

sprawiedliwego procesu, zaś własność prywatna nie może być użyta na cele publiczne bez rekompensaty. Także szósta poprawka⁴⁷⁵ odnosi się do gwarancji prawidłowego postępowania sądowego, w tym prawa do szybkiego i publicznego procesu, bycia sądzonym przez bezstronną radę przysięgłych w okręgu, w którym przestępstwo zostało popełnione. Przepis ten obejmuje również prawo do uzyskiwania informacji na temat charakteru oskarżenia i przebiegu sprawy, prawo do konfrontacji ze świadkami oskarżenia przed sądem, prawo do powoływania świadków zeznających na korzyść obrony, prawo do reprezentacji przez pełnomocnika. Siódma poprawka⁴⁷⁶, także odnosząca się do gwarancji sądowych, określa konieczność rozstrzygnięcia spraw cywilnych o wartości przedmiotu sporu powyżej dwudziestu dolarów przy udziale rady przysięgłych i zastrzega ważność i wyłączność dokonanych w ten sposób ustaleń również na potrzeby postępowania apelacyjnego przed jakimkolwiek innym sądem. Ósma poprawka⁴⁷⁷ zobowiązuje władze sądowe do niewyznaczania nadmiernie wysokich kaucji i grzywnien oraz niestosowania okrutnych kar, zaś dziewiąta poprawka⁴⁷⁸ stwierdza, że wyliczenie praw w Konstytucji nie wyklucza istnienia innych praw posiadanych przez naród. Wreszcie dziesiąta poprawka⁴⁷⁹ potwierdza zasadę, że prawa nieprzypisane unii pozostają w gestii stanów, jednakże pomija obecny w Artykułach konfederacji przysłówek „wprost” („expressly”), co stało się przyczyną do interpretacji tejże poprawki w duchu zdecydowanie odmiennym od zamysłów przyświecających jej zwolennikom.

Jak podkreśla Z. Lewicki, gwarancje wynikające z Karty praw nie były ograniczone do postulatów dotyczących sposobu sprawowania wymiaru sprawiedliwości, ale ukierunkowane były na ograniczenie władzy państwowej. Ten wydzźwięk Karty sprawia, że ma ona zupełnie inny wymiar niż pozornie tylko podobne tego typu dokumenty tworzone w innych państwach⁴⁸⁰.

Wyliczenie zawarte w Karcie praw ma przede wszystkim stanowić ograniczenie dla działań rządu federalnego, nie dla stanów. W praktyce jednak, *Bill of Rights* nie znalazła praktycznego zastosowania przez nie-

⁴⁷⁵ *Sixth Amendment*, http://avalon.law.yale.edu/18th_century/rights1.asp#6.

⁴⁷⁶ *Seventh Amendment*, http://avalon.law.yale.edu/18th_century/rights1.asp#7.

⁴⁷⁷ *Eight Amendment*, http://avalon.law.yale.edu/18th_century/rights1.asp#8.

⁴⁷⁸ *Ninth Amendment*, http://avalon.law.yale.edu/18th_century/rights1.asp#9.

⁴⁷⁹ *Tenth Amendment*, http://avalon.law.yale.edu/18th_century/rights1.asp#10.

⁴⁸⁰ Z. Lewicki, *Historia cywilizacji amerykańskiej. Era tworzenia*, s. 713 – 714.

malże cały kolejny wiek. Stało się tak przede wszystkim z uwagi na fakt, że przez pierwsze dekady rząd centralny koncentrował swoją aktywność głównie w sferze polityki zagranicznej i w sferze działań określanych dzisiaj jako makroekonomiczne. Kwestie takie jak wolność słowa, prasy, religii i ścigania przestępstwa rzadko kiedy wchodziły w zakres jego zainteresowań. W tych obszarach większą aktywność przejawiały stany, a te miały ustanowione swoje własne karty praw. Jak wskazuje Y. Willbern, istotna zmiana w zakresie zastosowania *Bill of Rights* nastąpiła wraz z zaistnieniem czynników takich jak: przyjęcie 1868 r. czternastej poprawki⁴⁸¹ do Konstytucji, jej szeroka interpretacja oraz włączenie przez sądownictwo w chroniony przez tę poprawkę zakres większości praw wymienionych w *Bill of Rights*, a także wielu innych⁴⁸².

Podsumowując, można stwierdzić, że Konstytucja zapewniła elastyczny system rządów, który prezydenci, prawodawcy, sędziowie oraz naród dostosowywali do omyślnej ludzkiej natury oraz do zmieniających się okoliczności społecznych, ekonomicznych i politycznych, obchodząc się jednocześnie bez powszechnej w innych krajach konieczności formułowania zupełnie nowego dokumentu. Okoliczność ta jest tym bardziej uderzająca, jeżeli uświadomimy sobie, że Konstytucja Stanów Zjednoczonych uchwalona została w czasie, gdy pogrążona w absolutyzmie Francja Ludwika XVI nie śniła jeszcze o rewolucji, w Rosji Katarzyny II kwitło samoderżawie, a większość ówczesnie istniejących państw, w ścisłym odniesieniu do tych właśnie przykładów, budowała swój ustrój. Z dzisiejszej perspektywy widać również, że nawet liczne reformy nie doprowadziły jeszcze niektórych z tych krajów do wprowadzenia takich rozwiązań, które prawdziwie zabezpieczałyby nie tylko przestrzeganie litery, ale również i ducha demokracji.

1.4 Podsumowanie

Jak określił to J. Chafetz, porządek konstytucyjny Stanów Zjednoczonych jest w trakcie ciągłej przebudowy. Nie dzieje się to jednak dlatego, że zmienia się znaczenie Konstytucji, ale dlatego, że jej sens i znaczenie

⁴⁸¹ *Fourteenth Amendment*, http://avalon.law.yale.edu/18th_century/amend1.asp#14.

⁴⁸² Y. Willbern, *op. cit.*, s. 62.

materializuje się w ciągłej zmianie. Autor ten podkreśla również, że jest to niewątpliwą zaletą, a nie wadą tego systemu⁴⁸³.

Odpowiedzi na pytanie o pożądaną częstotliwość tych zmian udzielił między innymi Thomas Jefferson w swoim liście do Jamesa Madisonsa pisanym w Paryżu 6 września 1789 r. Jefferson zauważył w nim, że „pytanie o to, czy jedno pokolenie ludzi ma prawo wiązać inne nigdy chyba nie zostało zadane ani po jednej [europejskiej – dopisek własny J.G.-S.], ani po drugiej [amerykańskiej – dopisek własny J.G.-S.] stronie oceanu”⁴⁸⁴. Jego zdaniem „ziemia należy do żywych, nie do umarłych”⁴⁸⁵ i żadne pokolenie nie powinno tworzyć praw wiążących kolejne. Być może jego sceptyczne podejście uległoby zmianie, gdyby wiedział, że stworzony w Filadelfii dokument z powodzeniem przetrwa dwieście i więcej lat. Niemniej jednak jego stwierdzenie, nazywane zasadą Jeffersona (*Jefferson's principle*), stanowi jedno z największych wyzwania zarówno dla konstytucjonalizmu, jak i dla zwyczajnego ustawodawstwa⁴⁸⁶. Jak zauważa D. Strauss, przykład Stanów Zjednoczonych pokazuje, że możliwe jest zbudowanie międzypokoleniowej wspólnoty politycznej, dla której ważne będzie przestanie sformułowane czy to przez Ojców Założycieli, czy też kolejnych budowniczych ustroju opartego na Konstytucji. Co ciekawe, przywiązanie to nie opiera się na poczuciu wspólnoty tradycji czy kultury, bo społeczeństwo amerykańskie było i jest do dzisiaj pod tym względem zdecydowanie heterogeniczne. Lepszym wytłumaczeniem jest przywiązanie do precedensu będące nieodłączną częścią systemu *common law*, a także uznanie, że wypracowane przez przodków rozwiązanie kompromisowe jest lepsze niż żadne⁴⁸⁷. Konstytucja na pewno nie rozwiązuje wszystkich problemów, a jedynie ich część, ale przybliży też do rozwiązania pozostałych, zawężając ich zakres⁴⁸⁸ oraz proponując pewien zestaw mechanizmów ustrojowych ułatwiających dochodzenie do kompromisów. Dzięki tym wszystkim elementom społeczeństwo amerykańskie może różnić się w spra-

⁴⁸³ J. Chafetz, *op.cit.*, s. 1129.

⁴⁸⁴ T. Jefferson, List do Jamesa Madisonsa, 6 września 1789 r. w: *The Works of Thomas Jefferson*, red. P.L. Ford, New York – London 1904 – 1905), t. 6, wersja on-line: <http://oll.libertyfund.org/title/803/86733>.

⁴⁸⁵ *Ibidem*.

⁴⁸⁶ D.A. Strauss, *Common Law, Common Ground and Jefferson's Principle*, 112 YLJ (2011), s. 1721.

⁴⁸⁷ *Ibidem*, s. 1724 – 1725.

⁴⁸⁸ *Ibidem*, s. 1755.

wie definicji tego, co to znaczy być Amerykaninem, ale zgodne jest w zakresie uznania wartości wynikających z Konstytucji i dorobku systemu *common law*.

Wartym odnotowania pozytywnym aspektem obowiązywania Konstytucji Stanów Zjednoczonych z 1787 r. jest także fakt stopniowego zjednywania sobie przez nią zwolenników – od etapu ratyfikacji, na którym co prawda zdobyła wymagane poparcie, ale często tylko niewielką większością głosów, do etapu uznania jej za fundamentalne prawo narodu amerykańskiego. Wszystko to zarówno w pierwszych pięćdziesięciu latach istnienia unii, jak i później, odbywało się poprzez odkrywanie coraz to nowszych możliwości Konstytucji i szukanie w niej odpowiedzi na współczesne wyzwania, bez potrzeby rewolucyjnej zmiany obowiązującego porządku czy tworzenia kolejnych, coraz to bardziej kazuistycznych, konstrukcji.

Europa

2.1 Kształtowanie systemu ustrojowego unii europejskiej

2.1.1 Rola Trybunału Sprawiedliwości

S. Fabbrini wskazuje za A. Stone Sweetem, że rozwój ponadnarodowego ustroju unii europejskiej wyzwolony został przez trzy czynniki. Pierwszym z nich był rozwój międzynarodowej aktywności gospodarczej, która wymagała nie tylko abolicji przepisów ją utrudniających bądź unieumożliwiających (integracja negatywna – *negative integration*), ale także wprowadzania regulacji ją ułatwiających (*positive integration*). Podmiotami stymulującymi zmiany w tym zakresie byli głównie przedsiębiorcy. Po drugie, rozwój międzynarodowej aktywności gospodarczej oznaczał jednoczesny wzrost liczby sporów prawnych wynikających na tym tle, co za pośrednictwem przedsiębiorców i sędziów krajowych doprowadziło do wzmożonej aktywności Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Po trzecie zaś, wzrost liczby sporów stał się dla instytucji europejskich zachętą do wprowadzania kolejnych uregulowań prawnych. Miejscem definiowania konkretnego znaczenia tych norm stał się zaś ponownie Trybunał⁴⁸⁹.

Europejski Trybunał Sprawiedliwości odegrał aktywną rolę w kształtowaniu równowagi instytucjonalnej we Wspólnotach Europejskich oraz zapewnieniu rzeczywistego wdrażania postanowień traktatowych. W pierwszym okresie swojej działalności, tj. od początku lat sześćdziesiątych do połowy lat siedemdziesiątych XX wieku, Trybunał Sprawiedliwości stopniowo tworzył podstawy swojej pozycji poprzez wydawanie orzeczeń znacznie dookreślających wizję i istotę wspólnotowego porządku prawnego.

Pierwszym przełomowym orzeczeniem Trybunału Sprawiedliwości był werdykt wydany w sprawie *Van Gend & Loos*⁴⁹⁰, w którym Trybunał po

raz pierwszy stwierdził, że prawo wspólnotowe stanowi źródło praw i obowiązków nie tylko dla państw, ale także dla obywateli (*direct effect* – doktryna skutku bezpośredniego). W przedmiotowej sprawie holenderska firma wystąpiła o zwrot cła, które, jej zdaniem, zostało pobrane z naruszeniem traktatu rzymskiego. Rządy Belgii, Holandii i Niemiec argumentowały przed Trybunałem, że przedmiotem jego rozważań może być jedynie interpretacja traktatu, a nie wywiązywanie się przez państwa członkowskie z nałożonych przezeń obowiązków. Trybunał bynajmniej się do tej argumentacji nie przychylił i uznał prawo obywateli do podnoszenia przed sądami państw członkowskich zarzutu niezgodności legislacji krajowej z prawem europejskim. Uznał przy tym, że właśnie taka interpretacja musi wynikać z faktu, że państwa członkowskie, powołując Wspólnoty do życia, stworzyły nowy porządek prawny (*new legal order*), cedując na jego rzecz część swoich praw suwerennych, choćby tylko w określonych dziedzinach, przez co uczyniły jego podmiotami nie tylko siebie, ale także swoich obywateli. Obywatele dochodzący swoich praw wspólnotowych przed sądami państw członkowskich uczynili je zatem rzeczywistym partnerem Trybunału w działaniach na rzecz jednolitego stosowania prawa wspólnotowego⁴⁹¹. W ten oto sposób Trybunał Sprawiedliwości odwrócił generalnie obowiązujące w prawie międzynarodowym domniemanie, że tworzone na tym poziomie normy wiążą tylko co do skutku i tylko państwa. J. Weiler wskazuje, że państwa członkowskie nie mogły zatem od tej chwili pozwolić sobie na łamanie zobowiązań traktatowych, jednocześnie licząc na bezkarność tego postępowania wobec słabości mechanizmów sankcyjnych prawa międzynarodowego publicznego⁴⁹². Okazało się również, że to nie normy wewnętrzne państw członkowskich regulują zakres zastosowania norm wspólnotowych, ale te drugie czynią to zupełnie samodzielnie⁴⁹³.

Kolejny przełom w postrzeganiu prawa wspólnotowego dokonany został przez Trybunał w orzeczeniu *Costa v. ENEL*⁴⁹⁴ dotyczącym zgodności z prawem wspólnotowym włoskiej ustawy dokonującej nacjonalizacji przemysłu elektrycznego. Pomimo sprzeciwu rządu włoskiego Trybunał

⁴⁹¹ *Constitutional Law of the European Union*, s. 19.

⁴⁹² J.H.H. Weiler, *Community, Member States and European Integration: Is the Law Relevant?*, 21 *JCMS* (1982), s. 42.

⁴⁹³ J.H.H. Weiler, *The Transformation of Europe*, s. 2413.

⁴⁹⁴ ETS, Sprawa 6/64 *Costa v. ENEL*, Zb. Orz. 1964, s. 1141.

⁴⁸⁹ S. Fabbrini, *Transatlantic*, s. 559.

⁴⁹⁰ ETS, Sprawa 26/62 *Van Gend & Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen*, Zb. Orz. 1963, s. 3.

sformułował zasadę pierwszeństwa (*primacy*⁴⁹⁵) prawa wspólnotowego przed prawem państw członkowskich. Prawo wspólnotowe bowiem, ze względu na swoją naturę, winno być wiążące (*shall be binding*) i bezpośrednio skuteczne (*directly applicable*) w jednakowym stopniu na terytorium całej Wspólnoty. Tym samym wprost wykluczona została możliwość zastosowania przez sąd państwa członkowskiego legislacji krajowej późniejszej od wspólnotowej zgodnie z zasadą *lex posterior derogat legi priori*.

Trybunał wyraził wobec sądów krajowych jedynie oczekiwanie, że będą one odmawiały stosowania przepisów sprzecznych z prawem wspólnotowym, nie zaś żądanie stwierdzenia nieważności tych przepisów. W przypadkach innych niż ten w konkretnej sprawie wcale nie muszą one być z prawem wspólnotowym sprzeczne, a także mogą znajdować zastosowanie do sytuacji w ogóle nie objętych wspólnotowym porządkiem prawnym. Wyjątkiem są sytuacje, w którym prawo wspólnotowe wymaga harmonizacji ustawodawstw krajowych.

Jak wskazują K. Lenaerts i P. van Nuffel, tak skonstruowany – za walną przyczyną Trybunału Sprawiedliwości – system prawny daje Wspólnotom silne oparcie na zasadzie rządów prawa (*rule of law*) opartych na traktatach. Co więcej, zdaniem tych autorów konstrukcja taka uprawniła postrzeganie traktatów w kategoriach dokumentów konstytucyjnych, a nie w dotychczas znanych kategoriach zwyczajnych umów międzynarodowych, zaś Trybunał jako sądu konstytucyjnego⁴⁹⁶. W ten też sposób doszło do nieprzewidzianej przez Państwa Członkowskie ekspansji Wspólnot. A. Stone Sweet wprost nazwał zaistniałą w ten sposób sytuację sądowym zamachem stanu (*juridical coup d'état*). Zdaniem autora dwa powyższe orzeczenia dokonały bardzo ważnego przełomu w dziejach integracji europejskiej i doprowadziły do znacznego wzrostu znaczenia europejskiej judykatury w stosunku do legislatury⁴⁹⁷.

⁴⁹⁵ Jak słusznie zauważa B. de Witte, w literaturze anglojęzycznej często wymiennie używa się sformułowań *primacy* i *supremacy*, jednakże sam Trybunał Sprawiedliwości nigdy nie korzysta z tego drugiego terminu, stąd właściwsze wydaje się pozostanie przy określeniu *primacy*, [w:] B. de Witte, *Direct Effect, Primacy, and the Nature of the Legal Order w: The Evolution of EU Law*, red. P. Craig, G. de Búrca, Nowy Jork 2011, s. 323, przyp. 1.

⁴⁹⁶ *Constitutional Law of the European Union*, s. 21.

⁴⁹⁷ A. Stone Sweet, *The Juridical Coup d'État and the Problem of Authority*, *Faculty Scholarship Series, Paper 78*, 2007 r., wersja on-line: http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/78/, s. 919.

Jednakże w połowie lat siedemdziesiątych Wspólnota znalazły się w stanie marazmu legislacyjnego, będącego w pewnym sensie skutkiem realnego wymiaru kompromisu luksemburskiego. Objawiało się to tym, że wprowadzanie w życie postanowień traktatowych nierzadko napotykało na przeszkody o charakterze politycznym, które uniemożliwiały bądź znacznie opóźniały uchwalanie niezbędnych dla dalszej integracji rozporządzeń i dyrektyw. Z drugiej strony kierunek przyjęty w orzecznictwie Trybunału uczynił państwa członkowskie bardziej ostrożnymi w podejmowaniu jakichkolwiek decyzji i antycypującymi ich możliwe skutki. Taka postawa państw wydaje się być tym bardziej uzasadniona – skoro bowiem struktura europejska stała się sformalizowana na tyle, że unikanie realizacji zobowiązań traktatowych, jak i wystąpienie ze Wspólnot, zaczęło okazywać się niemożliwe, to należało zrobić wszystko, by utrzymać jak największą kontrolę nad procesem decyzyjnym. Doprowadziło to jednak do osłabienia tendencji supranacjonalistycznych na rzecz wzmocnienia międzyrządowego charakteru współpracy.

W obliczu powyższych okoliczności Trybunał Sprawiedliwości zastosował wypracowane już doktryny skutku bezpośredniego i pierwszeństwa w celu umożliwienia rozwoju prawa wspólnotowego pomimo przeszkód politycznych pojawiających się w ramach procedur legislacyjnych⁴⁹⁸. Zdaniem J. Weilera w takim rozwoju wypadków zaktualizowała się wyjątkowa równowaga w Unii Europejskiej – efektywna realizacja wspólnych celów nastąpiła przy jednoczesnym zachowaniu silnej pozycji państw członkowskich⁴⁹⁹.

Przykładem takiego nastawienia Trybunału jest orzeczenie zapadłe w sprawie *Reyners*⁵⁰⁰ dotyczącym swobody przedsiębiorczości. Ponieważ Rada nie wypracowała ostatecznych kompromisów i stosowne akty nie zostały wydane w przewidzianym terminie, Trybunał zapowiedział autonomiczne rozwinięcie brakujących zasad w swoim orzeczeniu i to w dodatku bez odwoływania się w tym zakresie do opinii państw członkowskich. Jak określa P. Craig, był to pierwszy przykład normatywnego supranacjonalizmu, który uzupełnił deficyty supranacjonalizmu decyzyjnego. Taki obrót wydarzeń uzasadniany jest argumentem, że przecież to państwa człon-

⁴⁹⁸ P. Craig, *Institutions, Power, And Institutional Balance w: The Evolution of EU Law*, red. P. Craig, G. de Búrca, Nowy Jork 2011, s. 52.

⁴⁹⁹ J.H.H. Weiler, *Community*, s. 47.

⁵⁰⁰ ETS, Sprawa 2/74 *Reyners v. Belgian State*, Zb. Orz. 1974, s. 631.

kowskie wyposażyły Trybunał w kompetencje niezbędne do uczynienia ich zobowiązań bardziej wiarygodnymi⁵⁰¹.

Jednocześnie Trybunał Sprawiedliwości orzekał także w sprawach pojawiających się na jego wokandzie sporów pomiędzy instytucjami wspólnotowymi, tym bardziej urzeczywistniając zasadę równowagi instytucjonalnej. W sprawach *Roquette Frères v. Council*⁵⁰² i *Maizena v. Council*⁵⁰³ Parlament występował w obronie swojej roli w procesie legislacyjnym, a w sprawach *European Parliament v. Council (Telephonic Networks)*⁵⁰⁴ czy *European Parliament v. Council (Linguistic Diversity)*⁵⁰⁵ kwestionował wybór konkretnych procedur legislacyjnych.

R.T. Griffiths trafnie charakteryzuje lata siedemdziesiąte z perspektywy Wspólnot, określając, że był to okres przejściowy pomiędzy latami sześćdziesiątymi, w których Wspólnota została powołana do życia i latami osiemdziesiątymi, w których nastąpiło przyspieszenie procesu integracji europejskiej⁵⁰⁶.

2.1.2 Reakcje państw członkowskich na orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości

Opisany powyżej obrót spraw stanowił niemałe zaskoczenie dla państw członkowskich, które pomimo nawet orzeczenia w sprawie *Costa v. ENEL* były przekonane, że niewiele z postanowień traktatów przejdzie test warunkujący skutek bezpośredni⁵⁰⁷. Pomimo tego wskazać można jedynie pojedyncze przypadki prób ograniczania bądź sprzeciwiania się oddziaływaniu orzecznictwa ETS podejmowanych przez rządy, parlamenty czy trybunały państw członkowskich. Wręcz przeciwnie, państwa członkowskie nadzwyczaj spokojnie i właściwie wyrozumiale przyjęły te

⁵⁰¹ P. Craig, *Institutions*, s. 52–54.

⁵⁰² ETS, Sprawa 138/79 *Roquette Frères v. Council*, Zb. Orz. 1980, s. 3333.

⁵⁰³ ETS, Sprawa 139/79 *Maizena v. Council*, Zb. Orz. 1980, s. 3393.

⁵⁰⁴ ETS, Sprawa C-22/96 *European Parliament v. Council (Telephonic Networks)*, Zb. Orz. 1998, s. I-3231.

⁵⁰⁵ ETS, Sprawa C-42/97 *European Parliament v. Council (Linguistic Diversity)*, Zb. Orz. 1999, s. I-869.

⁵⁰⁶ R.T. Griffiths, *A Dismal Decade? European Integration in the 1970s*, [w:] *Origins and Evolution of the European Union*, red. D. Dinan, Nowy Jork 2006, s. 169.

⁵⁰⁷ B. de Witte, *Direct Effect*, s. 330.

akty, wymierzone bądź co bądź w ich suwerenność, i to pomimo niekwestionowanego milczenia traktatów w przedmiotowej kwestii.

Jak słusznie zauważa R. Kwiecień, głosy sprzeciwu podniesione zostały przede wszystkim w państwach członkowskich, których systemy prawne oparte są na zasadzie dualizmu⁵⁰⁸. Teoria ta zakłada bowiem niezależność międzynarodowego i krajowego porządku prawnego, których normy nie mają na siebie żadnego wpływu⁵⁰⁹. Konsekwentnie państwa takie odrzuciły tzw. monizm europejski (*European monism*) proponowany przez ETS i stworzyły własne konstrukcje uzasadniające skuteczność prawa europejskiego na swoim terytorium⁵¹⁰.

W Belgii, Holandii i w Luksemburgu nie zostały odnotowane żadne przypadki kwestionowania orzecznictwa Trybunału. Natomiast recepcja zasady pierwszeństwa napotkała zdecydowanie większe trudności aniżeli zasada skutku bezpośredniego. B. de Witte dokonał analizy tych trudności oddzielnie w kontekście sześciu założycielskich państw członkowskich i pozostałych członków Wspólnot. Różnica ich sytuacji polega bowiem na tym, że o ile Niemcy, Francja, Włochy, Belgia, Holandia i Luksemburg mogły zostać zaskoczone stanowiskiem Trybunału w sprawie *Costa v. ENEL*, to kolejne państwa przystępowały już do Wspólnot, w których zasada pierwszeństwa była ugruntowanym i nieodłącznym elementem *acquis communautaire*⁵¹¹.

W tym kontekście ocenić należy, że akceptacja faktu pierwszeństwa prawa wspólnotowego przed zwyczajnymi ustawami państw członkowskich szóstki przebiegła niespodziewanie szybko i bezproblemowo. Co więcej, jak podkreśla J. Weiler, nastąpiło to bez wcześniejszych konstytucyjnych przygotowań do takiej zmiany w porządkach krajowych, a jedynie na drodze stopniowej akceptacji dokonywanej przez sądy najwyższe bądź trybunały konstytucyjne państw członkowskich⁵¹². Niemalże niezauważenie proces ten przebiegł w Holandii i Luksemburgu, gdzie obowiązywała wcześniej już ugruntowana monistyczna zasada pierwszeństwa prawa międzynarodowego w ogóle przed ustawami. Belgia natomiast

⁵⁰⁸ R. Kwiecień, *The Primacy of European Union Law over National Law Under the Constitutional Treaty*, 6 GLJ (2005), s. 1486.

⁵⁰⁹ J. Shaw, *Prawo międzynarodowe*, tłum. A. Misztal, Warszawa 2000, s. 99.

⁵¹⁰ R. Kwiecień, *op.cit.*, s. 1486.

⁵¹¹ *Ibidem*, s. 348.

⁵¹² J.H.H. Weiler, *Community*, s. 45.

w niedługim czasie dała wyraz uznania zasady pierwszeństwa w orzeczeniu Sądu Kasacyjnego (*Cour de cassation*) w sprawie *Franco-Suisse Le Ski*⁵¹³ z roku 1971, w którym powtórzona została zasada pierwszeństwa z *Costa v. ENEL*, uzasadniona samą naturą prawa międzynarodowego, a co za tym idzie również wspólnotowego⁵¹⁴.

Stanowisko Francji pozostało niesprecyzowane aż do roku 1975, pomimo przepisu artykułu 55. Konstytucji⁵¹⁵, stanowiącego, że: „Traktaty lub umowy należycie ratyfikowane bądź zatwierdzone, zyskują z chwilą ich ogłoszenia moc wyższą niż ustawy, o ile zasada ta jest stosowana przez drugą stronę wobec tych umów lub traktatów”. Wtedy bowiem francuski Sąd Kasacyjny (*Cour de Cassation*) również opowiedział się za zasadą pierwszeństwa w orzeczeniu *Cafés Jacques Vabre*⁵¹⁶. Takie stanowisko najwyższego sądu powszechnego oznaczało jednak zaistnienie rozbieżności w stosunku do pozycji zajmowanej przez sądownictwo administracyjne z Radą Stanu (*Conseil d'Etat*) na czele, która nie uznawała nadrzędności prawa europejskiego (czemu dała wyraz m.in. w orzeczeniu w sprawie *Semoules*⁵¹⁷ z roku 1968).

Wyrażona w *Van Gend en Loos* zasada, że tylko Trybunał Sprawiedliwości może decydować, które postanowienia traktatów mogą mieć skutek bezpośredni, została zakwestionowana wprost w odniesieniu do jednego z rodzajów wspólnotowych aktów prawnych – dyrektyw. Dokonała tego francuska Rada Stanu w orzeczeniu w sprawie *Cohn-Bendit* w roku 1978⁵¹⁸ blokując tym samym wszczęcie inicjatywy pytania prejudycjalnego przez sąd administracyjny niższej instancji. W orzeczeniach w sprawach *Société Sovincast*⁵¹⁹ z 20 listopada 1980 r. i *Société Civile Centre International*

⁵¹³ Sąd Kasacyjny (Belgia), 27 maja 1971 r., *État Belge v. S.A. Fromagerie franco-suisse „Le Ski”*, 1971 JT, s. 461.

⁵¹⁴ B. de Witte, *Direct Effect*, s. 349.

⁵¹⁵ Konstytucja Republiki Francuskiej, wersja polska: <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/francja.html>.

⁵¹⁶ Sąd Kasacyjny (Francja), Sprawa *Administration des Douanes v. Société «Cafés Jacques Vabre» et J. Weigel et Compagnie SARL*, 23 maja 1975 r., BCCM, nr 4, s. 6.

⁵¹⁷ Rada Stanu (Francja), Sprawa *Syndicat Général de Fabricants de Semoules de France*, 1 marca 1968 r., 1968 RL, s. 149.

⁵¹⁸ Rada Stanu (Francja), Sprawa *Ministère de l'Intérieur v. Sieur Cohn-Bendit*, 22 grudnia 1978 r., 1978 RL, s. 524.

⁵¹⁹ Rada Stanu (Francja), Sprawa *Société Sovincast*, 20 listopada 1980 r., 21 RDF (1981), nr 1113.

*Dentaire*⁵²⁰ z 25 lutego 1981 r. Rada Stanu ponownie wyraźnie potwierdziła stanowisko, że dyrektywy europejskie nie mają skutku bezpośredniego w postaci nadawania uprawnień jednostkom. Możliwość taka wynikać zaś może jedynie z implementującej te dyrektywy legislacji krajowej.

W roku 1980 francuskie Zgromadzenie Narodowe (*Assemblée Nationale*) przyjęło ustawę zakazującą francuskim sądom stwierdzania nieważności prawa narodowego z powodu niezgodności z prawem europejskim, jednakże Senat odrzucił tę propozycję⁵²¹. W kolejnych latach Rada Stanu jeszcze kilkakrotnie wydawała orzeczenia zawierające interpretację dyrektyw, regulacji i samych traktatów sprzeczną z wykładnią Trybunału Sprawiedliwości⁵²². Przełom w orzecznictwie nastąpił dopiero wraz z orzeczeniem w sprawie *Société de protection des animaux*⁵²³ z 28 września 1984 r., w którym uznany został skutek bezpośredni dyrektyw, oraz z orzeczeniem w sprawie *Nicolo*⁵²⁴ z 20 października 1989 r. uznającym *explicite* pierwszeństwo prawa europejskiego. Potwierdzeniem natomiast stałości orzecznictwa w przedmiotowych kwestiach może być na przykład orzeczenie w sprawie *Mme Perreux*⁵²⁵ z 30 października 2009 r.

Pomimo tego, że przesłanie orzeczenia *Costa v. ENEL* zaburzyło istniejącą we Włoszech i w Niemczech dualistyczną koncepcję skuteczności prawa międzynarodowego, to również i te państwa nie tylko nie zgłaszały formalnych sprzeciwów, ale zaakceptowały zasadę pierwszeństwa prawa wspólnotowego, podkreślając jednocześnie odmiennność tego porządku od pozostałej części prawa międzynarodowego⁵²⁶. Wyjątkiem, o którym należy jednak wspomnieć, są orzeczenia niemieckiego Federalnego Trybunału Finansowego (*Bundesfinanzhof*) – FTF w sprawach dotyczących dyrektywy o podatku od wartości dodanej (VAT). Pierwsze orzeczenie *VAT I*⁵²⁷ zapadło w roku 1981 r., a więc jeszcze zanim Trybunał Sprawiedliwości

⁵²⁰ Rada Stanu (Francja), Sprawa *Société Civile Centre International Dentaire*, 25 lutego 1981 r., 31-32 RDF (1981), nr 1587.

⁵²¹ L.F. Goldstein, *op.cit.*, s. 37, 39.

⁵²² Ibidem, s. 36.

⁵²³ Rada Stanu (Francja), Sprawa *Société de protection des animaux*, 28 września 1984 r., 1984 RL, s. 512.

⁵²⁴ Rada Stanu (Francja), Sprawa *Nicolo*, 20 października 1989 r., 1989 RL, s. 190.

⁵²⁵ Rada Stanu (Francja), Sprawa *Mme Perreux*, 30 października 2009 r., 2009 RL, s. 407.

⁵²⁶ B. de Witte, *Direct Effect*, s. 349.

⁵²⁷ Federalny Trybunał Finansowy, Sprawa *V B 51/80 VAT I*, 16 lipca 1981 r., BFHE 133, s. 470.

wydał orzeczenie wskazujące na skutek bezpośredni tej konkretnej dyrektywy. Federalny Trybunał Konstytucyjny (*Bundesverfassungsgericht*) sprzeciwił się jednak takiemu stanowisku FTF i ostatecznie potwierdził bezpośrednie oddziaływanie dyrektyw w RFN.

Jak wskazuje B. de Witte, na uwagę zasługuje oryginalne podejście do zasady pierwszeństwa w Danii i Szwecji. W krajach tych pierwszeństwo prawa wspólnotowego oparte zostało bowiem wyłącznie na uznających ten fakt przepisach ustaw zwykłych. Teoretycznie zatem, w przypadku ich uchylecia nie istniałyby podstawy do zastosowania norm wspólnotowych w razie ich konfliktu z normami wewnętrznymi⁵²⁸.

Podsumowując, za K.J. Alter, zauważyć należy jednak, że o ile sądy wszystkich państw członkowskich zaakceptowały pierwszeństwo prawa wspólnotowego, to żaden z nich nie zgodził się z argumentacją Trybunału Sprawiedliwości dotyczącą podstaw tego pierwszeństwa⁵²⁹. Państwa członkowskie odrzuciły możliwość przyjęcia hierarchii aktów prawnych, w ramach której normy prawa krajowego, z normami konstytucyjnymi łącznie, byłyby podrzędne względem prawa europejskiego⁵³⁰.

Ponadto G.A. Bermann wysunął tezę, że akceptacja przez państwa członkowskie supranacjonalistycznych akcentów tworzonej unii, w postaci zasady skutku bezpośredniego i zasady pierwszeństwa, wynikała z przeświadczenia, że i tak ostateczna władza ustawodawcza i kompetencja do zmiany traktatów pozostaje domeną państw⁵³¹. Sytuacja oczywiście uległa, i nadal ulega, zmianie w związku z nieustannym dążeniem do poszerzenia zakresu głosowania kwalifikowaną większością głosów w miejsce pierwotnej jednomyślności.

Europejski Trybunał Sprawiedliwości w orzeczeniu w sprawie *Internationale Handelsgesellschaft*⁵³² jasno zadeklarował, że nawet wtórne prawo wspólnotowe ma pierwszeństwo przed normami konstytucyjnymi państw członkowskich. Następnie zaś w orzeczeniu *Simmenthal II*⁵³³ Trybunał

⁵²⁸ B. de Witte, *Direct Effect*, s. 350.

⁵²⁹ K.J. Alter, *The European Court's Political Power*, 19 WEP, s. 460, 477.

⁵³⁰ R. Kwiecień, *op.cit.*, s. 1488.

⁵³¹ G.A. Bermann, *Taking Subsidiarity Seriously: Federalism in the European Community and the United States*, 94 CLR (1994), s. 353–354.

⁵³² ETS, Sprawa 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, Zb. Orz. 1970, s. 1125.

⁵³³ ETS, Sprawa 106/77 *Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal SpA*, Zb. Orz. 1978, s. 629.

uszczegółowił, że oznacza to istnienie po stronie sądów krajowych obowiązku pominięcia sprzecznych z prawem wspólnotowym norm krajowych i zastosowania tych pierwszych. Jak wskazuje R. Schütze, po tym orzeczeniu pojawiły się spekulacje, że takie stanowisko Trybunału ma również skutek określany mianem doktryny przejęcia (*pre-emption*), który oznacza, że wykonanie przez Wspólnoty kompetencji w danym zakresie i uchwalenie stosownej legislacji wyklucza możliwość działania w tym zakresie przez państwa członkowskie i czyni przyjęte przez nie akty prawne nieistniejącymi⁵³⁴. Trybunał odrzucił jednak to stanowisko w orzeczeniu w sprawie *Ministero delle Finanze v. IN.CO.GE.'90 Srl*⁵³⁵.

Jak zauważa B. de Witte, większość państw członkowskich za niedopuszczalne uznała stanowisko Trybunału Sprawiedliwości, że prawo wspólnotowe miałyby automatycznie mieć pierwszeństwo w ich wewnętrznych porządkach prawnych mocą swojej własnej specyfiki. Zdecydowana większość państw (z ewentualnym wyjątkiem Holandii) uznała bowiem prawo wspólnotowe za obowiązujące, ale na podstawie konkretnych przepisów zawartych w ich własnych normach konstytucyjnych⁵³⁶. Pomimo tego, że często nie są to przepisy mówiące wprost o wewnątrz krajowym stosowaniu prawa europejskiego, to jednak w braku takich norm przyjmuje się możliwość odwołania do przepisów zezwalających na członkostwo we Wspólnotach czy w Unii bądź po prostu przekazanie części kompetencji władzy państwowej organizacji międzynarodowej o specyficznym stopniu zorganizowania. Przepisy tego drugiego rodzaju zawarte są w konstytucjach wszystkich państw członkowskich z wyjątkiem Finlandii⁵³⁷.

Konsekwentnie, skoro prawo europejskie obowiązuje w wewnętrznych porządkach prawnych dzięki temu, że przewidują to postanowienia konstytucji krajowych, to podejście takie uniemożliwia jednocześnie uznanie tego pierwszeństwa wbrew podstawowym zasadom konstytucyjnym. Kwestią dyskusyjną pozostaje ustalenie granicy pomiędzy dopuszczalną a niedopuszczalną ingerencją prawa unijnego w wewnętrzne porządki

⁵³⁴ R. Schütze, *Supremacy Without pre-Emption? The Very Slowly Emergent Doctrine of Community pre-Emption*, 43 CMLR (2006), s. 1027–1032.

⁵³⁵ ETS, Połączone sprawy C-10-22/97 *Ministero delle Finanze v. IN.CO.GE.'90 Srl i inni*, Zb. Orz. 1998, s. I-6307.

⁵³⁶ B. de Witte, *Direct Effect*, s. 351.

⁵³⁷ *Ibidem*, s. 351.

konstytucyjne państw członkowskich. Poszczególne kraje, a dokładniej ich sądy i trybunały konstytucyjne poradziły sobie z tym zagadnieniem w różnoraki sposób⁵³⁸.

Sąd Konstytucyjny Republiki Włoskiej (*Corte Costituzionale della Repubblica Italiana*) uznał, że porządek prawny Wspólnot jest odrębny i autonomiczny w stosunku do porządku prawnego państw członkowskich. Poczynając od fundamentalnego orzeczenia w sprawie *Frontini*⁵³⁹ z roku 1973, Sąd uznawał również, że co do zasady wspólnotowe akty prawne nie podlegają kontroli sądowej pod względem ich zgodności z włoską konstytucją. Gdyby jednak zaistniała sytuacja, w której przepisy wspólnotowe, w tym postanowienia traktatów, miałyby być interpretowane sprzecznie z włoskimi normami fundamentalnymi bądź niezbywalnymi prawami obywateli, wówczas Sąd zastrzegał sobie kompetencję do kontroli zgodności tych przepisów z konstytucją⁵⁴⁰. Samo zatem przeniesienie części kompetencji władzy państwowej na instytucje europejskie nie może oznaczać zwolnienia z poszanowania podstawowych zasad i wartości konstytucyjnych. Te same wnioski wynikają również z orzeczenia w sprawie *Granital*⁵⁴¹ wydanego przez Sąd w roku 1984.

Natomiast w orzeczeniu w sprawie *Fragd*⁵⁴² z roku 1989 włoski Sąd poszedł jeszcze dalej i stwierdził swoją kompetencję również do dokonywania kontroli sądowej pod względem zgodności z konstytucją krajową wszelkich aktów wspólnotowych⁵⁴³. Wobec takiego stanowiska nie ma wątpliwości, że we włoskim systemie konstytucyjnym nie istnieje możliwość uznania absolutnego pierwszeństwa prawa UE.

Niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny (*Bundesverfassungsgericht*) – FTK – dał wyraz analogicznemu stanowisku w sprawie

*Solange I*⁵⁴⁴ w roku 1974 i powtórzył je w orzeczeniu *Solange II*⁵⁴⁵ w roku 1986. Trybunał uznał, że dopóki (niem. *solange*) we Wspólnotach Europejskich nie sformułowano katalogu praw, który zabezpieczałby standardy obowiązujące w tym zakresie w Niemczech, dopóty niemiecka ustawa zasadnicza musi stać na ich straży, nawet wbrew przepisom prawa wspólnotowego. Natomiast w roku 1986 Trybunał był już skłonny stwierdzić, że pomimo braku spisanego katalogu praw we Wspólnotach funkcjonują niepisane zasady, które w zadowalający sposób zabezpieczają prawa podstawowe, zatem nie ma potrzeby odnoszenia się do norm ustawy zasadniczej (tzw. koncepcja substytucji funkcjonalnej).

W obu wyżej wymienionych orzeczeniach FTK zastrzegł jednak, że pewne fundamentalne domeny niemieckiego prawa konstytucyjnego nigdy nie będą mogły zostać zastąpione kolidującymi z nimi w jakimkolwiek stopniu przepisami prawa wspólnotowego. Przy precyzowaniu tego nienaruszalnego zakresu odwołać należy się do art. 79 ust. 3 niemieckiej ustawy zasadniczej (*Grundgesetz*)⁵⁴⁶, która zawiera tak zwaną klauzulę wieczności (*Ewigkeitsklausel*). Przepis ten uniemożliwia dokonywanie zmian konstytucji w zakresie takich zasad podstawowych jak uznanie godności człowieka, demokracja, rządy prawa, ustrój republiki oraz państwo socjalne. Znajduje on zastosowanie nie tylko w przypadku dokonywania formalnej rewizji ustawy zasadniczej, ale również do wszelkich innych przedsięwzięć, w tym związanych z przekazaniem części praw suwerennych na rzecz instytucji europejskich⁵⁴⁷.

Natomiast w orzeczeniu w sprawie *Maastricht*⁵⁴⁸ (zwanym także orzeczeniem *Solange III*) z roku 1993 FTK wskazał, że uważa się za umocowanego do dokonywania kontroli sądowej przestrzegania przez unijne instytucje norm traktatowych ograniczających ich kompetencje oraz innych aktów prawa UE. W kontekście niniejszej pracy warto ponadto odnieść się

⁵⁴⁴ Federalny Trybunał Konstytucyjny, Sprawa 2 BvR 52/71 *Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel (Solange I)*, 29 maja 1974 r., 37 BVerfGE 271.

⁵⁴⁵ Federalny Trybunał Konstytucyjny, Sprawa 2 BvR 197/83 *Wünsche Handelsgesellschaft (Solange II)*, 22 października 1986 r., 73 BVerfGE 339.

⁵⁴⁶ Ustawa zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec, wersja polska: <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/niemcy.html>.

⁵⁴⁷ R. Arnold, Orzecznictwo niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego a proces integracji europejskiej, SE 1/1999, s. 100.

⁵⁴⁸ Federalny Trybunał Konstytucyjny, Sprawa 2 BvR 2134/92 & 2159/92, *Manfred Brunner and Others v. The European Union Treaty*, 12 października 1993 r., 89 BVerfGE 155.

⁵³⁸ *Ibidem*, s. 352.

⁵³⁹ Sąd Konstytucyjny (Włochy), Sprawa 183/73 *Frontini v. Ministero delle Finanze*, 27 grudnia 1973 r., GC 1973 r., s. 2401.

⁵⁴⁰ *The Relationship between European Community Law and National Law – The Cases*, red. A. Oppenheimer, Cambridge 1994, s. 630.

⁵⁴¹ Sąd Konstytucyjny (Włochy), Sprawa 170/84 *SpA Granital v. Amministrazione delle Finanze dello Stato*, 5 czerwca 1984 r., GC 1984, s. 1098.

⁵⁴² Sąd Konstytucyjny (Włochy), Sprawa 232/89 *Fragd v. Amministrazione delle Finanze*, 21 kwietnia 1989 r., GC 1989 r., s. 1001.

⁵⁴³ *The Relationship*, s. 655.

jeszcze do fragmentu orzeczenia w sprawie *Maastricht* dotyczącego kwestii naruszenia zasady suwerenności narodu. Skarżący podniósł bowiem, że wobec przekazania przez Republikę Federalną Niemiec instytucjom europejskim licznych kompetencji faktyczna władza Parlamentu (*Bundestag*), a co za tym idzie władza mających wpływ na jego skład obywateli, staje się iluzoryczna⁵⁴⁹. Trybunał nie podzielił tego zarzutu i uszytywnił swoje stanowisko co do subsydiarności wykonywanej przez siebie kontroli konstytucyjności w przypadku zachowywania przez Wspólnoty/Unię Europejską odpowiednich standardów⁵⁵⁰. Co również warto odnotowania, w tym samym orzeczeniu Federalny Trybunał Konstytucyjny pozytywnie wypowiedział się w kwestii możliwości wystąpienia przez RFN z unii monetarnej w przypadku jej destabilizacji, czego *de facto* nie przewidują traktaty. Jak charakteryzuje to R. Arnold, Federalny Trybunał Konstytucyjny we wszystkich swoich orzeczeniach akcentuje samodzielny charakter prawa wspólnotowego i podkreśla, że nie jest ono ani prawem międzynarodowym w ujęciu tradycyjnym, ani też w żadnym razie nie jest prawem państwowym⁵⁵¹.

W tym samym kierunku rozwinęło się orzecznictwo trybunałów konstytucyjnych w Hiszpanii i we Francji. Francuska Rada Konstytucyjna (*Conseil constitutionnel*) skorzystała ze sposobności wypowiedzenia się na temat relacji pomiędzy prawem europejskim w postaci Traktatu konstytucyjnego a francuskim prawem konstytucyjnym w decyzji z 19 listopada 2004 r.⁵⁵². Rada orzekła, że zgoda na ratyfikację traktatu powinna zostać poprzedzona zmianami w konstytucji francuskiej, między innymi w zakresie warunków wykonywania suwerenności narodowej, zastąpienia zasady jednomyślności zasadą kwalifikowanej większości w Radzie Unii, ustanowienia funkcji decyzyjnej Parlamentu Europejskiego czy pozbawienia Francji inicjatywy prawodawczej⁵⁵³. Rada podkreśliła tym

⁵⁴⁹ R. Arnold, *op.cit.*, s. 104.

⁵⁵⁰ M.H. Wiegandt, *Germany's International Integration: The Rulings of the German Federal Constitutional Court on the Maastricht Treaty and the Out-of-Area Deployment of German Troops*, 10 *AUILR* (1995), s. 894.

⁵⁵¹ R. Arnold, *op.cit.*, s. 98.

⁵⁵² Rada Konstytucyjna, Decyzja 2004-505 DC, 19 listopada 2004 r., JO z 24 listopada 2004 r., s. 19885.

⁵⁵³ B. Banaszkiwicz, P. Bogdanowicz, Relacje między prawem konstytucyjnym a prawem wspólnotowym w orzecznictwie sądów konstytucyjnych państw Unii Europejskiej. Omówienie 66 wybranych orzeczeń sądów konstytucyjnych Austrii, Belgii, Republiki Cypru, Republiki Czeskiej, Danii, Francji, Hiszpanii, Niemiec, Słowacji, Słowenii, Węgier i Włoch,

samym rangę francuskiej tożsamości konstytucyjnej, która nie może zostać naruszona, pomimo ogólnie przyjmowanego pierwszeństwa prawa europejskiego⁵⁵⁴.

W Hiszpanii pierwszeństwo prawa europejskiego uregulowane zostało na podstawie klauzuli zawartej w artykule 94. konstytucji umożliwiającej zawieranie traktatów powierzających organizacji międzynarodowej wykonywanie kompetencji wynikających z konstytucji⁵⁵⁵. Hiszpański Trybunał Konstytucyjny (*Tribunal Constitucional*) w wydanej w 2004 r. opinii w przedmiocie zgodności Traktatu konstytucyjnego z konstytucją hiszpańską dokonał rozróżnienia pomiędzy pierwszeństwem (*primacía*) prawa europejskiego a nadrzędnością (*supremacía*) hiszpańskiej konstytucji⁵⁵⁶. Zdaniem Trybunału, pierwszeństwo odnosi się do stosowania obowiązujących norm, a nadrzędność do stanowienia prawa (*procedimientos de normación*). Nadrzędne konstytucyjne prawo hiszpańskie jest źródłem zarówno pierwszeństwa prawa europejskiego, jaki i pewnych wartości, z którymi nie może ono być sprzeczne⁵⁵⁷.

Podsumowując, wydaje się, że nawet uznanie absolutnego pierwszeństwa prawa wspólnotowego, jakie zostało wyłożone przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości w *Internationale Handelsgesellschaft*, możliwe jest jedynie w drodze specjalnych klauzul zawartych w konstytucjach państw członkowskich⁵⁵⁸. Przykładu w tym zakresie dostarcza konstytucja Królestwa Holandii, która w artykule 120. przesądza o tym, że sędzia nie orzeka o konstytucyjności ustaw i traktatów⁵⁵⁹. Przepis ten wyklucza nie tylko możliwość kontroli umów międzynarodowych, ale także aktów stanowionych powołanych na ich mocy organizacji międzynarodowych.

Osobliwym przykładem konstrukcji omawianej klauzuli jest przykład z konstytucji Irlandii. W jej art. 29, regulującym stosunki międzynarodowe,

Biuro Trybunału Konstytucyjnego – Zespół Orzecznictwa i Studiów 2006, wersja on-line: http://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/dokumenty/EUROPA_2006.pdf, s. 55–56.

⁵⁵⁴ B. de Witte, *Direct Effect*, s. 354–355.

⁵⁵⁵ Konstytucja Królestwa Hiszpanii, wersja polska: www.libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/hiszpania.html, art. 94.

⁵⁵⁶ Trybunał Konstytucyjny (Hiszpania), Oświadczenie (*Declaración*) DTC 1/2004, 13 grudnia 2004 r., BOE nr 3 z 4 stycznia 2005 r.

⁵⁵⁷ B. Banaszkiwicz, P. Bogdanowicz, *op.cit.*, s. 61.

⁵⁵⁸ B. de Witte, *Direct Effect*, s. 355.

⁵⁵⁹ Konstytucja Królestwa Holandii, wersja polska: www.libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/holandia.html, art. 120.

dopisywane są kolejno przepisy przewidujące zgodę na ratyfikację kolejnych traktatów europejskich⁵⁶⁰. Oznaczają one tym samym uznanie, że umowy te nie zawierają postanowień sprzecznych z irlandzką konstytucją. Jak zauważa jednak B. de Witte, nie wyklucza to jednak możliwości tworzenia ustaw sprzecznych z prawem UE ani też późniejszych zmian w konstytucji, które zaprzeczyłyby jego postanowieniom⁵⁶¹.

Zasada pierwszeństwa szybko stanęła na wokandzie sądów nowych państw członkowskich. Polski Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się w tej sprawie w orzeczeniu z 11 maja 2005 r.⁵⁶². Trybunał uznał zasadę pierwszeństwa, jednakże oparł ją o normy polskiego prawa konstytucyjnego, a nie o rozumowanie ETS. Tak samo odniósł się do tego zagadnienia Sąd Konstytucyjny Litwy (*Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas*)⁵⁶³.

Na podstawie powyższych uwag zarysowuje się zatem krajobraz porządku prawnego Unii Europejskiej. W porządku tym zarówno Europejski Trybunał Sprawiedliwości, jak i konstytucyjne sądy krajowe funkcjonują w przeświadczeniu o ostatecznej nadrzędności swoich własnych norm. W praktyce sprowadza się to do tego, że zasada pierwszeństwa znajduje swoje zastosowanie w rzeczywistości, ale na mocy przepisów konstytucyjnych państw członkowskich. Natomiast taki stan rzeczy znacząco odróżnia europejską zasadę pierwszeństwa od tej obowiązującej w typowych strukturach federalnych, na przykład w Stanach Zjednoczonych czy w Republice Federalnej Niemiec.

Jak charakteryzuje występowanie w Europie omawianego zjawiska L.F. Goldstein, praktyczny wymiar przytoczonych powyżej orzeczeń trybunałów krajowych stanowi raczej ostrzeżenie aniżeli przejaw otwartego buntu. Wyroki te nie zawierały bowiem w żadnym wypadku elementu uznania nieważności europejskiego aktu prawnego⁵⁶⁴. Ponadto zauważyć należy, że generalnie, poza wyżej wymienionymi sytuacjami, judykatury państw członkowskich zaskakująco entuzjastycznie przystąpiły do współpracy z Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości w zakresie stosowania

⁵⁶⁰ Konstytucja Irlandii, wersja polska: www.libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/irlandia.html, art. 29.

⁵⁶¹ B. de Witte, *Direct Effect*, s. 355.

⁵⁶² Trybunał Konstytucyjny (Polska), Wyrok K 18/04 w sprawie członkostwa Polski w Unii Europejskiej (Traktat akcesyjny), 11 maja 2005 r., DzU z 2005 r., nr 86, poz. 744.

⁵⁶³ Trybunał Konstytucyjny (Litwa), połączone sprawy nr 17/02, 24/02, 06/03 i 22//04, 14 marca 2006 r., *Valstybės žinios*, 2006-03-16, nr 30-1050.

⁵⁶⁴ L.F. Goldstein, *op.cit.*, s. 34.

prawa europejskiego. Być może zadziałał tu pewien mechanizm konkurencji kompetencyjnej pomiędzy poszczególnymi gałęziami rządu – sądy zyskały nagle zupełnie nowe możliwości i znacznie umocniły swoją pozycję względem narodowych egzekutyw i legislatyw. Nawet sądy niższego szczebla uprawnione są przecież do dokonywania kontroli sądowej w zakresie zgodności prawa krajowego z prawem europejskim.

Podobną opinię na temat daleko idącej akceptacji pierwszeństwa prawa europejskiego, jak również licznych obowiązków wynikających z członkostwa w unii, wyraził także J. Weiler. Autor ten podkreślił niebywałe znaczenie takiego obrotu spraw dla efektywnego funkcjonowania Wspólnot jako systemu, w którym wspólna polityka może mieć rangę prawa i dzięki temu może być efektywnie realizowana. W przeciwnym bowiem razie Wspólnoty byłyby uzależnione zupełnie od państw członkowskich, zaś postanowienia traktatowe zapewne pozostałyby martwą literą⁵⁶⁵.

Dla porządku wskazać należy jednak, że formalnie zasada pierwszeństwa i zasada skutku bezpośredniego została ustanowiona i uznana oczywiście w zakresie porządku wspólnotowego obejmującego jedynie dawny Pierwszy Filary Unii Europejskiej, nie zaś w odniesieniu do porządku unijnego w ogóle. Pojawiają się jednak opinie, że zasady te powinny być konsekwentnie stosowane również w dotychczasowych obszarach wchodzących w zakres Drugiego i Trzeciego Filaru⁵⁶⁶.

2.2 Traktat konstytucyjny

2.2.1 Przygotowanie i ratyfikacja Traktatu konstytucyjnego

Jak wskazuje J. Weiler, pomimo formalnego braku dokumentu konstytucyjnego, orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości wyrokiem w sprawie *Les Verts v. European Parliament* zapoczątkowało określanie traktatów wspólnotowych mianem „podstawowej karty

⁵⁶⁵ J.H.H. Weiler, *Community*, s. 45.

⁵⁶⁶ K. Lenaerts, T. Corthaut, *Of Birds and Hedges: The Role of Primacy in Invoking Norms of EU Law*, 31 *ELRev* (2006), s. 287, 289–291.

konstytucyjnej”⁵⁶⁷. Określenie to zadomowiło się w orzecznictwie ETS i pojawiało się konsekwentnie również później, m.in. w Opinii 1/91 w sprawie projektu traktatu ustanawiającego Europejski Obszar Gospodarczy⁵⁶⁸ czy w orzeczeniu w sprawie *Kadi*⁵⁶⁹. Ponownie zatem to ETS poczynił krok milowy w zakresie integracji europejskiej.

W ten sposób doszło do swego rodzaju skonstytucjonalizowania Wspólnot, co konsekwentnie oznaczało, że stały się one bytem, któremu bliżej jest już nie do organizacji międzynarodowej, ale do bardziej zaawansowanego podmiotu, jak choćby państwo federalne⁵⁷⁰. Choć w latach dziewięćdziesiątych rzeczywistość ta nie powinna być już zaskoczeniem dla państw członkowskich, to jednak skutecznie odwlekły one debatę konstytucyjną, która wymagałaby dokonania wyborów co do celów, charakteru i struktury instytucjonalnej dalszej integracji europejskiej⁵⁷¹.

Jak zauważa de Witte, to doświadczenie Unii różni ją znacznie od jej państw członkowskich (ze znamienym wyjątkiem Wielkie Brytanii) czy wspólnot federalnych w ogóle, których konstytucje były zasadniczo uchwalane w konkretnym, uroczystym momencie przez posiadające stosowną ku temu legitymację zgromadzenia⁵⁷². Autor ten zaproponował również w 2002 r. sposób na zmianę formy dotychczasowego dialogu konstytucyjnego z konferencji międzyrządowych na konwencję konstytucyjną w „stylu filadelfijskim”, która byłaby władna proklamować powstanie Stanów Zjednoczonych Europy. Pewnego precedensu w tym zakresie upatrywał on w wydarzeniach lat 1989–1990, kiedy to model takiej konwencji został zaakceptowany przez Włochów w referendum i przedstawiony Parlamentowi Europejskiemu z zaproszeniem do stworzenia projektu konstytucji europejskiej. Projekt ten miał następnie zostać

⁵⁶⁷ ETS, Sprawa 294/83 *Parti Écologiste Les Verts v. European Parliament*, Zb. Orz. 1986, s. 1339, 1365, ust. 23: „Należy, po pierwsze, w tej kwestii podkreślić, że Europejska Wspólnota Gospodarcza jest wspólnotą prawa, to znaczy, że zarówno państwa członkowskie, jak i instytucje podlegają kontroli zgodności wydanych przez nie aktów z podstawową kartą konstytucyjną, jaką stanowi traktat”.

⁵⁶⁸ ETS, Opinia 1/91 *Re Draft Treaty on European Economic Area*, Zb. Orz. 1991, s. I-6079.

⁵⁶⁹ ETS, Połączone sprawy C-402/05 P i C-415/05 P *Yassin Abdullah Kadi v. Council of the European Union and Commission of the European Communities*, Zb. Orz. 2008, s. 6351.

⁵⁷⁰ J.H.H. Weiler, *The Constitution of Europe*, s. 12.

⁵⁷¹ Y. Devuyst, *op.cit.*, s. 2.

⁵⁷² B. de Witte, *The Closest Thing to a Constitutional Conversation in Europe: The Semi-Permanent Treaty Revision Process w: Convergence and Divergence in European Public Law*, red. P. Beaumont, C. Lyons, N. Walker, Oxford 2002, s. 39.

przedłożony do akceptacji bezpośrednio parlamentom państw członkowskich, z pominięciem procedury negocjacji międzyrządowych⁵⁷³. Parlament Europejski przystał na złożoną mu propozycję i 12 grudnia 1990 r. przyjął Rezolucję o konstytucyjnych podstawach Unii Europejskiej (*Resolution on the Constitutional Basis of European Union*)⁵⁷⁴. Państwa członkowskie odrzuciły jednakże możliwość przyjęcia przygotowanego w ten sposób tekstu i już kilka dni później rozpoczęły kolejną konferencję międzyrządową, której finałem stało się podpisanie traktatu z Maastricht⁵⁷⁵. Kolejną rezolucję w sprawie konstytucji Unii Europejskiej Parlament przyjął 10 lutego 1994 r.⁵⁷⁶, lecz i ona nie spowodowała rozpoczęcia debaty konstytucyjnej.

W rozdziale pierwszym wspomniane zostało, że konferencja nicejska zakończyła się sformułowaniem czterech kierunków potencjalnej reformy Unii Europejskiej. Niemniej jednak za symboliczny punkt wyjścia do debaty konstytucyjnej uważa się często poprzedzające konferencję nicejską wystąpienie ministra spraw zagranicznych RFN Joschki Fischera 12 maja 2000 r. na uniwersytecie Humboldta w Berlinie⁵⁷⁷. W swoim przemówieniu Fisher wezwał do odrzucenia funkcjonalnej metody integracji, która nie odpowiada na aktualne problemy Unii Europejskiej i przejścia do *finalité politique* w postaci pełnowymiarowej federacji mającej fundamenty konstytucyjne.

Być może to w związku z tym wydarzeniem P. Craig zauważa, że w roku 2001 doszło do w zasadzie niespodziewanego poszerzenia wcześniej określonego zakresu, jak również do osiągnięcia konsensusu w sprawie procedury, w ramach której reforma powinna zostać przygotowana i przeprowadzona⁵⁷⁸. Przyczyn tej ekspansji autor upatruje w dostrzeżeniu, że dotychczasowe reformy traktatowe były przeprowadzane chaotycznie

⁵⁷³ *Ibidem*, s. 54–55.

⁵⁷⁴ Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie konstytucyjnych podstaw Unii Europejskiej z dnia 12 grudnia 1990 r., Dz. Urz. WE Nr C 19 z dnia 28 stycznia 1991 r., s. 65.

⁵⁷⁵ B. de Witte, *The Closest*, s. 55.

⁵⁷⁶ Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie konstytucji Unii Europejskiej z dnia 10 lutego 1994 r., Dz. Urz. WE Nr C 19 z dnia 28 lutego 1994 r., s. 61.

⁵⁷⁷ J. Fisher, Wystąpienie ministra spraw zagranicznych RFN na Uniwersytecie Humboldta, Berlin, 12 maja 2000 r., wersja angielska, [w:] *What Kind of Constitution for What Kind of Polity? Responses to Joschka Fisher*, red.: Ch. Joerges, Y. Mény, J.H.H. Weiler, San Domenico 2000, s. 19–30.

⁵⁷⁸ P. Craig, *Constitutional Process and Reform in the EU: Nice, Laeken, the Convention and the IGC*, Wykład wygłoszony na Uniwersytecie Humboldta w Berlinie w ramach *Walter*

i pod wpływem chwilowych potrzeb (jak np. wspólny rynek, EMU czy poszerzenie Unii), zaś spadek pozostawiony przez traktat nicejski niósł za sobą potrzebę fundamentalnej przebudowy zarówno instytucjonalnych, jak i materialnych podstaw Unii. W tym zaś kontekście cztery postulaty nicejskie powinny być potraktowane raczej jako tematy szerszych działań obejmujących liczne wątki szczegółowe (lub obrazowo – jako wierzchołek góry lodowej)⁵⁷⁹.

Powyższa konstatacja skłoniła natomiast instytucje europejskie i państwa członkowskie do poszukiwania legitymacji do działań na tak szeroką skalę. Kompleksowe rozważania na temat możliwych sposobów przeprowadzenia reformy zawarte zostały w raporcie przygotowanym przez prezydencję szwedzką w czerwcu 2001 r.⁵⁸⁰, który prezentował opcje takie jak m.in.: klasyczna konferencja międzyrządowa, wąska grupa mędrców (*wise men*) lub szerokie i otwarte forum przygotowawcze na kształt tego, które opracowało Kartę praw podstawowych. Takie postawienie sprawy stanowi klasyczny przykład aktualnego sposobu dokonywania integracji europejskiej. Zjawisko to trafnie zilustrował Weiler w paroli rodzicielskiej na przykładzie oferowania dziecku szklanki mleka. Samo bowiem zapytanie dziecka, czy ma ochotę na mleko, mogłoby się spotkać z odpowiedzią odmowną. Jednakże skonstruowanie pytania w formie: „Życzysz sobie mleko truskawkowe, czekoladowe czy zwykłe?” jednoznacznie umożliwia uzyskanie z góry pożądanego rezultatu, gdyż zawsze zostanie wybrana szklanka mleka⁵⁸¹. Tak również, przedstawiając możliwe sposoby przygotowania reformy, prezydencja szwedzka uniknęła niezręcznego pytania o to, czy w ogóle społeczeństwa europejskie widzą potrzebę zmian.

Oznaką przełomu była Deklaracja Rady Europejskiej z Laeken z 15 grudnia 2001 r. (*Laeken Declaration*)⁵⁸², gdyż zapoczątkowała ona nowy etap, na którym kwestia konstytucji bądź uregulowań o charakterze konstytucyjnym weszła w zakres agendy politycznej i przestała być przedmiotem

Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrecht – Forum Constitutions Europae, 11 lutego 2004 r., wersja on-line: www.whi-berlin.eu/documents/craig.pdf, s. 2.

⁵⁷⁹ *Ibidem*, s. 3–4.

⁵⁸⁰ *Ibidem*, s. 4.

⁵⁸¹ J.H.H. Weiler, *Dark Side*, [w:] *What Kind of Constitution for What Kind of Polity? Responses to Joschka Fisher*, red.: Ch. Joerges, Y. Mény, J.H.H. Weiler, San Domenico 2000, s. 235.

⁵⁸² Deklaracja z Laeken, www.european-convention.eu.int/pdf/lknen.pdf.

zainteresowania tylko i wyłącznie prawników czy środowisk akademickich⁵⁸³. Deklaracja z Laeken dokonała formalnego poszerzenia zakresu debaty zarysowanej przez nicejską Deklarację w sprawie przyszłości Unii.

Pierwsza część Deklaracji, zatytułowana „Europa na rozdrożu” (*Europe at a Crossroads*), zawiera krótkie przypomnienie dziejów integracji europejskiej i przyświecającego jej celu nadrzędnego w postaci zachowania pokoju i zbudowania siły ekonomicznej. Wyniki dotychczasowych przedsięwzięć uznano za sukces (*The European Union is a success story*). Z takim też dorobkiem Unia stanęła wobec wyzwania włączenia w swoje struktury kolejnych państw europejskich, co niesie za sobą dwojakiego rodzaju wyzwania. Po pierwsze, Unia powinna stać się bardziej demokratyczna, bardziej transparentna i bardziej efektywna. Wiąże się to nieodłącznie z koniecznością lepszego zdefiniowania i rozdzielania kompetencji oraz z uproszczeniem instrumentów unijnych. Drugą, choć równorzędną, kwestią pozostaje zaś zdefiniowanie i wzmocnienie roli Unii w zglobalizowanym świecie.

Z koncepcją Europy na rozdrożu polemizuje m.in. D. Castiglione⁵⁸⁴. Autor ten stwierdza bowiem, że pojęcie to oparte zostało na dwóch błędnych przesłankach. Pierwszą z nich jest przekonanie, że Unia musi nieustannie ewoluować i zmieniać się. Odwołuje się ono do tzw. teorii roweru (*bicycle theory*), zgodnie z którą zatrzymanie się choćby na chwilę nieuchronnie oznacza upadek. O ile w zakresie wspólnego rynku i wspólnej waluty teoria ta ma zapewne zastosowanie, to jednak niekoniecznie musi adekwatnie odnosić się do integracji politycznej. W tym bowiem zakresie dalsza ewolucja Unii może za sobą nieść dokładnie tyle samo szans co zagrożeń. Druga zaś przesłanka zakłada, że wybranie jakiegokolwiek drogi powinno doprowadzić Unię do pewnej *finalité politique*⁵⁸⁵. Niemniej jednak koncepcja Europy na rozdrożu stała się bardzo nośnym hasłem wyjściowym dla dalszych wydarzeń.

Bazując na pozytywnym doświadczeniu z prac konwencji przygotowującej Kartę praw podstawowych, Rada Europejska w Deklaracji z Laeken powołała analogiczne ciało – Konwent w sprawie przyszłości Europy –

⁵⁸³ P. Craig, G. de Búrca, *EU Law*, s. 51.

⁵⁸⁴ D. Castiglione, *A Constitutional Moment without a Constitution w: Deliberative Constitutional Politics in the EU*, red. C. Closa, J.E. Fossum, Oslo 2004, wersja on-line: http://www.sv.uio.no/arena/english/research/projects/cidel/old/Reports/Albarracin_Ch3.pdf, s. 66.

⁵⁸⁵ *Ibidem*, s. 66–67.

z zadaniem skoordynowania publicznego przygotowania planowanej na rok 2004 konferencji międzyrządowej⁵⁸⁶.

Konwent w sprawie przyszłości Europy (*Convention for the Future of Europe*) składała się z przedstawicieli rządów (po jednym przedstawicielu) i parlamentów państw członkowskich (po dwóch przedstawicielu), Parlamentu Europejskiego (szesnastu europarlamentarzystów) i Komisji (dwóch komisarzy), a ponadto do pracy w niej zaproszono także przedstawicieli państw kandydackich (po jednym przedstawicielu). Po raz pierwszy zatem w historii integracji europejskiej osoby inne niż dyplomaci zaangażowane zostały w debatę na fundamentalne dla Unii Europejskiej tematy⁵⁸⁷.

Konwent zainaugurował swoją działalność 28 lutego 2002 r. i obradował pod przewodnictwem Valéry'ego Giscarda d'Estainga (byłego prezydenta Francji) i jego zastępców Guliana Amato (byłego premiera Włoch) i Jean-Luca Dehaene'a (byłego premiera Belgii). Konwent na bieżąco publikowała swój dorobek na swojej stronie internetowej⁵⁸⁸.

W kwestii zakresu umocowania Konwentu wskazać można, że Rada Europejska w Laeken zdefiniowała pięćdziesiąt sześć zagadnień ujętych w cztery działy, którymi miało zająć się nowo powołane gremium.

W tym miejscu zauważyć należy za A. Dashwoodem, że Konwent nie miał statusu formalnego na podstawie art. 48 TEU dotyczącego wprowadzania zmian do traktatów unijnych. Było to ciało powołane tylko i wyłącznie na mocy woli politycznej Rady Europejskiej, które mogło wyartykułować pewne rady i wskazówki pod adresem właściwych decydentów. Niemniej jednak skład Konwentu wskazywał, że jej dorobek może mieć ważne znaczenie w przyszłości⁵⁸⁹.

Wstępne przemówienie Valéry'ego Giscarda d'Estainga deklarujące chęć poszukiwania konsensusu w sprawie traktatu konstytucyjnego dla Europy spotkało się z zaskoczeniem wielu państw członkowskich pomimo zamieszczonej w Deklaracji z Laeken wzmianki o możliwości rozważenia

przez Konwent przyjęcia dokumentu konstytucyjnego Unii⁵⁹⁰. Jak podkreśla P. Craig, do tego właściwie momentu charakter Konwentu nie był przesądzony i równie dobrze jego prace mogły zostać sprowadzone do tworzenia pomocniczych materiałów roboczych dla przyszłej konferencji międzyrządowej⁵⁹¹. Wizja taka została jednak porzucona już na wstępie prac i tym samym doszło do ukonstytuowania się gremium, które przygotować miało dokument konstytucyjny. Wbrew zatem tradycjom konstytucyjnym zdecydowanej większości państw członkowskich konstytucji nie miało przygotowywać wybrane bezpośrednio przez obywateli (i często również tylko i wyłącznie w tym celu) zgromadzenie, ale ciało wyłonione na mocy kompromisu zawartego pomiędzy przedstawicielami rządów państw członkowskich. Skoro zaś, jak przytoczono powyżej, obrót spraw stanowił zaskoczenie dla rządów europejskich, to tym bardziej mógł on zostać uznany za nieporozumienie i wykroczenie przeciwko zasadom demokratycznego państwa prawnego przez obywateli państw członkowskich. W tym aspekcie bezzasadne wydaje się powoływanie na doświadczenie amerykańskiego konwentu konstytucyjnego, który obradował w niezaprzeczalnie odmiennym momencie rozwoju demokracji i praw wyborczych.

J. Weiler zidentyfikował cztery czynniki, które doprowadziły do podjęcia działań na rzecz uchwalenia konstytucji europejskiej w miejsce istniejących uregulowań traktatowych. Pierwszą przesłanką o charakterze politycznym była obawa o możliwość dalszego funkcjonowania Unii po jej rozszerzeniu. Drugi czynnik Weiler określa mianem proceduralnego i akcentuje przy tym ożywczy wpływ procesu przyjmowania dokumentu konstytucyjnego, związanej z tym debaty, sojuszy i opozycji, które zostaną utworzone, na demokrację, etos obywatelski i praktykę polityczną⁵⁹². Trzecią przesłanką była chęć ograniczenia, w pewnym chociaż stopniu, nieustannie rosnącego zakresu kompetencji Unii, połączonego z ograniczaniem suwerenności państw członkowskich⁵⁹³. Czwartym wyróżnionym przez Weilera powodem przedsięwzięcia prac konstytucyjnych była potrzeba zapisania w dokumencie takiej rangi bezpośredniej zgody

⁵⁸⁶ Deklaracja z Laeken, Dział III.

⁵⁸⁷ K. Nicolaïdis, *The New Constitution as European Democracy?*, wersja on-line: http://www.sv.uio.no/arena/english/research/projects/cidel/old/WorkshopLondon/Nicolaïdis_2.pdf, s. 1.

⁵⁸⁸ <http://www.european-convention.europa.eu>.

⁵⁸⁹ A. Dashwood, *The Draft EU Constitution – First Impressions*, 6 CYELS (2003–2004), s. 395.

⁵⁹⁰ P. Craig, G. de Búrca, *EU Law*, s. 32.

⁵⁹¹ P. Craig, *Constitutional*, s. 8.

⁵⁹² J.H.H. Weiler, *In defence of the Status Quo: Europe's Constitutional Sonderweg w: European Constitutionalism Beyond the State*, red. J.H.H. Weiler, M. Wind, Cambridge 2003, s. 11.

⁵⁹³ *Ibidem*, s. 11–12.

państw członkowskich i ich obywateli na związanie wymogami stawianymi przez UE⁵⁹⁴. Pomimo zdefiniowania przez Weilera powyższych przesłanek on sam stwierdza, że Europa ma już konstytucję, w formie traktatów oraz *acquis communautaire*, która funkcjonuje (choć być może wymaga pewnych poprawek) i tym samym podważa zasadność podejmowania zadania przygotowywania nowego dokumentu konstytucyjnego⁵⁹⁵. Również A. Føllesdal wyraził przekonanie, że Unia Europejska posiada już konstytucję w sensie materialnym, gdyż posiada wypracowane praktyki, normy i instytucje, które nie odbiegają od uregulowań konstytucyjnych⁵⁹⁶.

Odnosząc się natomiast do tych i innych powszechnie wskazywanych powodów, dla których potrzebne stało się spisanie norm konstytucyjnych, G. de Búrca definiuje dwa znaczące, z których jeden uznaje za oficjalny, a drugi za rzeczywisty. Mianowicie stwierdza ona, że w dyskursie publicznym najczęściej odnoszono się do potrzeby wewnętrznej legitymizacji Unii – demokratyzacji, zmian w procedurach decyzyjnych, otwarcia na obywateli. Natomiast potrzebą, na której, zdaniem autorki, Konwent skoncentrował się, była kwestia ustabilizowania pozycji Unii na zewnątrz i wzmocnienie jej tożsamości na arenie międzynarodowej⁵⁹⁷.

Prace Konwentu odbyły się w trzech fazach: faza wysłuchania (*listening stage*) trwająca od marca do czerwca 2002 r., faza badania (*examination/deliberative stage*) trwająca od września do grudnia 2002 r. i faza propozycji (*proposal stage*), która rozpoczęła się w styczniu, a zakończyła się w czerwcu 2003 r. zaprezentowaniem wstępnego projektu dokumentu konstytucyjnego. Projekt ten został stworzony na podstawie propozycji pochodzących z powołanych w ramach Konwentu grup roboczych. W maju 2002 r. powołano sześć pierwszych grup, w tym do spraw: subsydiarności, Karty praw podstawowych, osobowości prawnej UE, parlamentów krajowych, kompetencji uzupełniających i reformy ekonomicznej. Cztery kolejne grupy powołano wczesną jesienią i zajęły się one kwestiami

⁵⁹⁴ *Ibidem*, s. 12.

⁵⁹⁵ J.H.H. Weiler, *Federalism and Constitutionalism: Europe's Sonderweg*, wersja on-line: <https://infoeuropa.eu/rocid.pt/files/database/000036001-000037000/000036583.pdf>, s. 13–14.

⁵⁹⁶ A. Føllesdal, *Drafting a European Constitution – Challenges and Opportunities, Webpapers on Constitutionalism & Governance beyond the State (2002)*, nr 4, wersja on-line: <http://www.follesdal.net/ms/Follesdal-2002-EU-constit-ecpr-2001.doc>, s. 5 – 6.

⁵⁹⁷ G. de Búrca, *The Drafting of a Constitution for the European Union: Europe's Madisonian Moment or a Moment of Madness?*, 61 WLLR (2004), s. 557, 571.

takimi jak: stosunki zewnętrzne, obrona, uproszczenie instrumentów prawnych oraz wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość. Ostatnią grupę, do spraw polityki socjalnej, powołano pod koniec 2002 r.

Obserwując prace Konwentu, A. Moravcsik jeszcze wiosną 2003 r. skonstatował, że pomimo wielkich oczekiwań, ciążo to ma niewielkie szanse na osiągnięcie czegokolwiek więcej niż zostało to ustalone w Amsterdamie czy w Nicei. Nawet bowiem najambitniejsze z celów, w postaci rozszerzenia zastosowania głosowania kwalifikowaną większością głosów, stworzenia forum debaty dla parlamentów narodowych czy restrukturyzacja Rady UE stanowią jedynie podsumowanie wieloletniej już dyskusji⁵⁹⁸.

Nadmienić należy również, że równoległe do obrad Konwentu nad alternatywnym projektem konstytucyjnym pracowała m.in. grupa prawników pod kierownictwem Alana Dashwooda, profesora Uniwersytetu w Cambridge⁵⁹⁹.

Finalny kształt dokumentu przedstawiono 20 czerwca 2003 r. na posiedzeniu Rady Europejskiej w Salonikach. Rada ostatecznie przyjęła go na szczycie w Brukseli 18 czerwca 2004 r. jako projekt Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy (*Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe*)⁶⁰⁰, nazywany w literaturze⁶⁰¹ w uproszczeniu Traktatem konstytucyjnym (TK). Uroczyste podpisanie Traktatu nastąpiło w Rzymie 29 października 2004 r. Pomimo nazwania przedmiotowego dokumentu „konstytucją europejską” musiał on zostać poddany ratyfikacji na standardowych zasadach obowiązujących w przypadku zaciągania przez państwa członkowskie zobowiązań międzynarodowych. Zaznaczyć w tym miejscu należy, że szczyt w Rzymie był pierwszym tego typu wydarzeniem po największym w historii poszerzeniu Unii Europejskiej o dziesięć państw: Polskę, Czechy, Słowację, Słowenię, Węgry, Litwę, Łotwę, Estonię, Cypr i Maltę, które nastąpiło z dniem 1 maja 2004 r.

⁵⁹⁸ A. Moravcsik, *The EU ain't Broke, Prospect*, 20 marca 2003 r., wersja on-line: <http://www.princeton.edu/~amoravcs/library/prospect.pdf>, s. 38.

⁵⁹⁹ A. Dashwood, M. Dougan, C. Hillion, A. Johnson, E. Spaventa, *Draft Constitutional Treaty of the European Union and Related Documents*, 28 ELRev (2003), s. 3–38.

⁶⁰⁰ Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy, Dz. Urz. UE Nr C 310 z dnia 16 grudnia 2004 r., s. 1.

⁶⁰¹ M.in. E. Cała – Wacinkiewicz, *Charakter prawny Unii Europejskiej w świetle prawa międzynarodowego*, Warszawa 2007; A. Podraza, *op.cit.*

Wraz z przyjęciem tekstu przez Radę Europejską rozpoczęła się faza ratyfikacji Traktatu konstytucyjnego. Zgodę na związanie Traktatem wyraziło szesnaście państw członkowskich⁶⁰² (w tym dwa w referendum: Hiszpania i Luksemburg), zaś zgoda Bułgarii i Rumunii miała zostać wyrażona po ich akcesji do Unii Europejskiej 1 stycznia 2007 r. Ratyfikacja TK zakończyła się jednak niepowodzeniem wobec negatywnych wyników referendów przeprowadzonych kolejno we Francji 29 maja 2005 r. (54,67% głosów przeciw przy frekwencji 69,37%⁶⁰³) oraz w Holandii 1 czerwca 2005 r. (61,6% głosów przeciw, frekwencja 63,3%⁶⁰⁴). Pozostałe państwa członkowskie⁶⁰⁵ w ogóle nie rozpoczęły bądź wstrzymały już rozpoczęte procedury ratyfikacyjne. Taki obrót spraw był zaskakujący, bowiem to ze strony innych państw członkowskich (jak choćby ze strony znacznie tracących na nowym systemie głosowania w Radzie Polsce i Hiszpanii) spodziewano się trudności w procesie ratyfikacyjnym.

W tej sytuacji Unia Europejska stanęła przed wyborem bądź zarzucenia reformy konstytucyjnej, bądź wybrania kuszącej opcji przeprowadzenia finansowanej przez Brukselę kampanii promocyjnej i powtórzenia referendów. Jak bowiem pamiętamy, taka była strategia postępowania w przypadku negatywnego wyniku pierwszych referendów w Danii w roku 1992 (ratyfikacja traktatu z Maastricht) i w Irlandii w roku 2001 (ratyfikacja traktatu nicejskiego). Zauważyć należy jednak, że na przeprowadzenie referendów nad Traktatem konstytucyjnym zdecydowała się zaskakująco duża, jak na dotychczasową praktykę europejską, liczba państw. Oprócz bowiem wymienionych już Hiszpanii, Luksemburga, Holandii i Francji, ratyfikację w tym trybie zapowiedziały także Polska, Czechy, Irlandia, Portugalia, Dania i Wielka Brytania. Okoliczności te wskazują więc na przekonanie tych państw co do znaczenia proponowanych zmian, aczkolwiek wynikające zapewne z różnych źródeł⁶⁰⁶.

⁶⁰² Austria, Belgia, Cypr, Estonia, Niemcy, Grecja, Węgry, Włochy, Łotwa, Litwa, Luksemburg, Malta, Słowacja, Słowenia, Hiszpania i Finlandia.

⁶⁰³ Wyniki za: [https://www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Referendums/electresult__referendum_2005/\(path\)/referendum_2005/000/000.html](https://www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Referendums/electresult__referendum_2005/(path)/referendum_2005/000/000.html).

⁶⁰⁴ *The European Constitution: Post-referendum Survey in the Netherlands*, Badanie Eurobarometru dla Komisji Europejskiej, czerwiec 2005 r., wersja on-line: http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl172_en.pdf, s. 2.

⁶⁰⁵ Czechy, Dania, Irlandia, Polska, Portugalia, Szwecja i Wielka Brytania.

⁶⁰⁶ P. Berman, *From Laeken to Lisbon: The Origins and Negotiation of the Lisbon Treaty w: EU Law after Lisbon*, red. A. Biondi, P. Eeckhout, S. Ripley, Nowy Jork 2012, s. 19.

Praktyka podwójnych referendów spotkała się z krytyką⁶⁰⁷. Główny zarzut stanowi w tym przypadku fakt nieposzanowania rezultatu procedury konstytucyjnej i podważania demokratycznie wyrażonej opinii obywateli⁶⁰⁸. Pomimo jednak powyższych argumentów B. de Witte określił wymagające powtórzenia referenda mianem „niechlubnych” (*infamous*)⁶⁰⁹, co odzwierciedla zdziwienie części elit i doktryny prawa europejskiego sceptycznym nastawieniem obywateli do proponowanych zmian.

Zwolennicy powtarzania referendów wskazują bowiem, że zabiegi takie są usprawiedliwione w sytuacji obowiązywania bardzo wymagającej procedury ratyfikacyjnej dla traktatów unijnych, które wchodzą w życie dopiero i wyłącznie po ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie. Jest to próg zdecydowanie wyższy i trudniejszy do osiągnięcia aniżeli ma to zazwyczaj miejsce w przypadku umów międzynarodowych. Drugie referendum ma być dla państw członkowskich także okazją do stawienia czoła problemom, które wyniknęły w trakcie ratyfikacji i przyczyniły się do jej negatywnego wyniku⁶¹⁰. Jak jednak zauważa G. de Búrca, na państwa członkowskie wywierana jest presja do zmiany raz podjętej decyzji ratyfikacyjnej tylko w przypadku wyrażenia jej w referendum, natomiast nie wydaje się ona prawdopodobna w sytuacji zawetowania traktatu przez głowę państwa bądź zakwestionowania jej zgodności z konstytucją przez sąd najwyższy czy trybunał konstytucyjny⁶¹¹.

Badania opinii publicznej przeprowadzone w ramach Eurobarometru na zlecenie Komisji Europejskiej ujawniły motywy wyborców głosujących przeciw Traktatowi konstytucyjnemu. We Francji głównym ze zdefiniowanych na tej podstawie powodów było przekonanie, że Traktat negatywnie wpłynie na poziom bezrobocia i zabezpieczenia socjalnego w tym kraju, zaś kolejnym argumentem był sprzeciw względem krajowej klasy politycznej i zbytne skomplikowanie tekstu Traktatu⁶¹².

⁶⁰⁷ A. Coughlan, *Same Referendum, Different Day – Why the Irish Should Vote ‘No’ Again*, EV, 27 czerwca 2002 r., wersja on-line: <http://www.europeanvoice.com/article/imported/viewpoint-same-referendum,-different-day-why-the-irish-should-vote-no-again-/45125.aspx>.

⁶⁰⁸ G. de Búrca, *If at First You Don’t Succeed: Vote, Vote Again: Analyzing the Second Referendum Phenomenon in EU Treaty Change*, 33 FILJ (2011), s. 1475–1476.

⁶⁰⁹ B. de Witte, *Direct Effect*, s. 355.

⁶¹⁰ G. de Búrca, *If at First*, s.1476.

⁶¹¹ *Ibidem*, s. 1477–1478.

⁶¹² *The European Constitution: Post-referendum Survey in France*, Badanie Eurobarometru dla Komisji Europejskiej, czerwiec 2005 r., wersja on-line: http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl171_en.pdf, s. 17.

W analogicznym badaniu przeprowadzonym w Holandii okazało się, że wyborcy holenderscy byli przeciwni Traktatowi konstytucyjnemu przede wszystkim z uwagi na brak dostatecznych informacji na temat tego aktu, ale również z uwagi na zagrożenie utratą suwerenności narodowej i sprzeciwem względem rządu i partii krajowych⁶¹³.

Podsumowując porażkę Traktatu konstytucyjnego, G.A. Bermann stwierdza, że była ona spowodowana wątpliwościami i niezrozumieniem co do natury Unii jako takiej i jej relacji z ludźmi. Referendum stanowiło okazję do ekspresji opinii nie tyle o samym Traktacie konstytucyjnym, ile raczej o całokształcie rozwoju przedsięwzięcia europejskiego⁶¹⁴. Przyczyn takiego rezultatu autor upatruje zaś w tym, że etap tworzenia konstytucji europejskiej nie został poprzedzony powstaniem poczucia wspólnoty pomiędzy obywatelami państw członkowskich⁶¹⁵.

Wskazać należy przy tym, że przeprowadzenie referendów nad Traktatem konstytucyjnym nie było uwarunkowane uregulowaniami konstytucyjnymi obowiązującymi we Francji i w Holandii (w przeciwieństwie do rozwiązań obowiązujących np. w Irlandii), ale wynikało z decyzji ich rządów, które zdecydowały się na taki, a nie parlamentarny sposób ratyfikacji. Uznać można za prawdopodobne, że taka decyzja nie zostałaby podjęta, gdyby politycy francuscy czy holenderscy mieli jakkolwiek wątpliwość co do możliwego wyniku referendum. Rzeczywistość okazała się inna – zapytane o zdanie społeczeństwa skorzystały z okazji i wyraziły swoje wotum nieufności względem zarówno polityków krajowych, jak i instytucji unijnych. Wydarzenia te stanowią kolejny przejaw preferencji obywateli państw członkowskich i wołanie o uwzględnienie ich opinii.

Wyniki referendów we Francji i Holandii stanowiły potencjalną okazję do ponownego odwołania się do praktyki powtarzania głosowań. Tym jednak razem pomysł ten został zarzucony. G. de Búrca uzasadnia tę decyzję m.in. skomplikowaniem zaistniałej sytuacji, w której trudno było jednoznacznie zidentyfikować czynniki odpowiedzialne za porażkę procesu ratyfikacyjnego, a tym samym zastosować adekwatne środki zaradcze⁶¹⁶. Ponadto negatywne referenda miały miejsce nie w krajach, które bądź

miały już wcześniej analogiczne epizody (np. Dania czy Irlandia), bądź w krajach tradycyjnie bardziej eurosceptycznych (jak np. Wielka Brytania) czy w końcu w krajach, które dołączyły do Unii w wyniku rozszerzenia w 2004 r., ale w krajach założycielskich EWWiS i EWG, uznawanych za euroentuzjastyczne (szczególnie Holandia) i postrzeganych jako filary Unii (szczególnie Francja). Co więcej, procent głosów oddanych przeciw był jednak zbyt znaczny, by traktować go w kategoriach zwykłej pomyłki. Całokształt natomiast zaistniałej sytuacji sprawił, że nie zdecydowano się na rozwiązanie uwidoczniionych problemów w drodze powtórnego głosowania⁶¹⁷.

Poza faktem, że zatrzymanie procesu ratyfikacji Traktatu konstytucyjnego stanowiło dość spektakularną porażkę Unii w oczach obywateli państw członkowskich, nie wydarzyło się jednak nic dramatycznego. Unia trwała dalej, z tym tylko, że współpraca państw europejskich prowadzona była na podstawie traktatów w ostatniej zmodyfikowanej wersji, a więc wersji postniecejskiej. Być może świadomość, że tak będą wyglądały konsekwencje odrzucenia Traktatu stanowiła również jeden z czynników demobilizujących w procesie ratyfikacyjnym. Taki obrót spraw jeszcze przed rozpoczęciem procesu ratyfikacyjnego za prawdopodobny uznał m.in. A. Føllesdal⁶¹⁸.

Natomiast A. Moravcsik przekuł wręcz zakończony obywatelskim wetem europejski proces konstytucyjny na sukces, wskazując go jako dowód na stabilność i akceptację dla dotychczas panującego w Unii porządku⁶¹⁹. Z drugiej jednak strony autor wspominał również, że całe konstytucyjne zamieszanie może negatywnie odbić się na funkcjonowaniu wypracowywanego przez lata wspólnotowego i unijnego kompromisu konstytucyjnego.

N. Walker uznał natomiast, że upadek projektu konstytucji powinien być postrzegany raczej jako pewien symptom szerszego problemu, aniżeli jakkolwiek finał integracji europejskiej⁶²⁰.

⁶¹⁷ *Ibidem*, s. 207–208.

⁶¹⁸ A. Føllesdal, *Drafting*, s. 12.

⁶¹⁹ A. Moravcsik, *What Can We Learn from the Collapse of the European Constitutional Project?*, 47 PVS (2006), nr 2, s. 219.

⁶²⁰ N. Walker, *The EU's Unresolved Constitution*, University of Edinburgh, Working Paper Series, Nr 2011/15, wersja on-line: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1859428, s. 3.

⁶¹³ *The European Constitution: Post-referendum Survey in the Netherlands*, s. 15.

⁶¹⁴ G.A. Bermann, *Constitutional Lessons from Europe*, 29 FILJ (2005), s. 604.

⁶¹⁵ *Ibidem*, s. 604–606.

⁶¹⁶ G. de Búrca, *The European Constitution Project after the Referenda*, 13 Constellations (2006), nr 2, s. 207.

2.2.2 Treść Traktatu konstytucyjnego

Na wstępie niniejszej części zaznaczyć należy, że w poniższych rozważaniach poruszone zostaną jedynie najistotniejsze, z punktu widzenia założeń przedmiotowej pracy, postanowienia Traktatu konstytucyjnego.

Rozpoczynająca Traktat konstytucyjny preambuła zawierała potwierdzenie kontynuacji integracji zapoczątkowanej przez Wspólnoty Europejskie. Z jej konstrukcji wynikało, że konstytucja miała zostać nadana przez głowy państw i szefów rządów reprezentujących poszczególne państwa członkowskie⁶²¹. Jak zauważa A. von Bogdany, rozwiązanie takie nawiązywało raczej do europejskich rozwiązań XIX-wiecznych, a nie do praktyk stosowanych we współczesnych państwach prawa, gdzie konstytucja stanowi wyraz samostanowienia społeczeństwa⁶²². Co również kontrowersyjne, w preambule nie znalazło się jakiegokolwiek odniesienie do wspólnego dla państw członkowskich chrześcijańskiego dziedzictwa Europy.

Preambuła Traktatu konstytucyjnego w wersji pierwotnej miała zostać poprzedzona cytatem z „Wojny peloponeskiej” Tukidydesa, w którym Perykles gloryfikuje demokrację jako władzę większości: „Nasz ustrój polityczny... zwie się... demokracją, ponieważ opiera się na większości obywateli, a nie mniejszości...”⁶²³. Jak zauważa A. Dashwood, dobór tego cytatu był niezbyt szczęśliwy, skoro już kilka akapitów dalej starożytny autor odmawia jakichkolwiek praw kobietom (o niewolnikach i cudzoziemcach nie wspominając), co niestety utwierdziło tylko eurosceptyków w przekonaniu, że Unia Europejska jest strukturą, w której realny wpływ obywateli na władzę jest ograniczony⁶²⁴. W ostatecznej wersji TK pomysł wykorzystania powyższego cytatu został jednak zarzucony.

Poza preambułą tekst Traktatu konstytucyjnego podzielony został na cztery części. Część pierwsza określała podstawowe wartości i zasady konstytucyjne Unii, zaś w części drugiej włączono do Traktatu postanowienia Karty praw podstawowych. Na mocy postanowień art. I-9, znajdującego się w części pierwszej, Karta uzyskała moc wiążącą, a ponadto w tym samym przepisie wyrażona została również wola przystąpienia

⁶²¹ Traktat konstytucyjny, Preambuła.

⁶²² A. von Bogdany, *The Preamble w: Ten Reflections on the Constitutional Treaty for Europe*, red. B. de Witte, European University Institute 2003, s. 4.

⁶²³ Tukidydes, *Wojna peloponeska*, tłum. K. Kumaniecki, Wrocław 2004, t. 1, s. 149.

⁶²⁴ A. Dashwood, *The Draft*, s. 402.

przez Unię do Europejskiej konwencji praw człowieka i podstawowych wolności⁶²⁵. Tym samym uczyniono zadość powszechnej współcześnie praktyce umieszczania karty praw w dokumentach o randze konstytucyjnej.

Najobszerniejsza część trzecia zawierała kwestie materialne dotyczące funkcjonowania rynku wewnętrznego i polityk Unii oraz szczegółowe rozwiązania instytucjonalne, proceduralne i finansowe, zaś część czwarta zawierała postanowienia ogólne i końcowe. Łącznie Traktat składał się z czterystu czterdziestu ośmiu artykułów. Ponadto dołączonych do niego zostało trzydzieści sześć protokołów, dwa aneksy i czterdzieści osiem deklaracji.

Pierwsza część Traktatu konstytucyjnego składała się z sześćdziesięciu artykułów i nie nosiła odrębnego tytułu. Jak zaznacza m.in. J. Wouters, część ta stanowiła fundamentalny fragment dokumentu i mogła być nawet uznana za minikonstytucję. Nie oznaczono to jednak, że był to tekst bardziej przyswajalny dla europejskiego odbiorcy aniżeli pozostała część Traktatu⁶²⁶. Ten sam autor krytycznie ocenił również brak konsekwencji autorów TK w podziale tematów pomiędzy część I i III – na podstawie lektury dokumentu trudno było bowiem stwierdzić, na jakich zasadach nastąpiła dystrybucja materii konstytucyjnej oraz czy takie a nie inne umiejscowienie określonych zapisów ma znaczenie prawne⁶²⁷.

Część I Traktatu zawierała elementy wskazujące na pewną kontynuację projektu integracyjnego i wzmacniające jedność struktur europejskich. W tym też celu przewidywano stworzenie jednolitych ram instytucjonalnych (*single institutional framework*) oraz podkreślono równość państw członkowskich⁶²⁸.

Zgodnie z projektowanym artykułem I-19 w skład ram instytucjonalnych Unii wejść miały następujące instytucje: Parlament Europejski, Rada Europejska, Rada Ministrów, Komisja Europejska i Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej⁶²⁹. Kompetencje instytucji europejskich nie

⁶²⁵ Traktat konstytucyjny, art. I-9.

⁶²⁶ J. Wouters, *The European Constitution, Parts I and III: Some Critical Reflections*, wersja on-line: <http://www.law.kuleuven.be/plaatsingsdienst/iir/nl/onderzoek/opinies/EuropeanConstitutionCritical.pdf>, s. 1.

⁶²⁷ *Ibidem*, s. 2–3.

⁶²⁸ Traktat konstytucyjny, art. I-5.

⁶²⁹ *Ibidem*, art. I-19.

zostały rozdzielone wedle zasad trójpodziału władzy, ale na zasadzie równowagi instytucjonalnej (*institutional balance*). Zasada ta ma stanowić pewien limit dla nierównomiernej dystrybucji kompetencji unijnych. Zgodnie z nią proces decyzyjny powinien być oparty o współdziałanie wielu różnych instytucji ze szczególnym uwzględnieniem roli Parlamentu, co stanowi wdrożenie w życie postulatów demokratycznych.

Powyższy katalog oznaczał, że Rada Europejska miała zostać włączona w poczet instytucji europejskich⁶³⁰. W konsekwencji miała ona uzyskać możliwość podejmowania decyzji władczych, które co do zasady zapadać miały w drodze konsensusu (a nie jednomyślności, jak dotychczas)⁶³¹, z dopuszczeniem większości kwalifikowanej w pewnych przypadkach⁶³². Na czele omawianej instytucji stanąć miał przewodniczący Rady, który miałby pełnić aktywną, a nie tylko ceremonialną rolę w jej pracach. Do jego kompetencji zaliczone zostało także reprezentowanie Unii w sferze wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (*Common Foreign and Security Policy – CFSP*)⁶³³. Oznaczało to jednocześnie, że funkcja przewodniczącego miałby zastąpić zmieniającą się dotychczas co pół roku prezydencję w Radzie.

Poza włączeniem Rady Europejskiej w poczet instytucji unijnych dokonano także czytelnego rozróżnienia jej składu osobowego od składu Rady Ministrów. W skład pierwszego gremium wchodzić miały głowy państw bądź szefowie rządów państw członkowskich⁶³⁴, zaś w skład drugiego przedstawiciele szczebla ministerialnego⁶³⁵.

Ponadto, poza pięcioma instytucjami wymienionymi w artykule I-19 Traktat nadał status instytucji również Europejskiemu Bankowi Centralnemu (*European Central Bank*)⁶³⁶ i Trybunałowi Obrachunkowemu (*Court of Auditors*)⁶³⁷.

Spośród planowanych w Traktacie konstytucyjnym zmian w przepisach dotyczących poszczególnych instytucji wymienić należy reorgani-

⁶³⁰ *Ibidem*, art. I-19.

⁶³¹ *Ibidem*, art. I-21.

⁶³² Np. *ibidem*, art. I-24(4).

⁶³³ *Ibidem*, art. I-22.

⁶³⁴ *Ibidem*, art. I-21(2).

⁶³⁵ *Ibidem*, art. I-23(2).

⁶³⁶ *Ibidem*, art. I-30(3).

⁶³⁷ *Ibidem*, art. I-31(1).

zację Trybunału Sprawiedliwości. Trybunał i Sąd Pierwszej Instancji zostały bowiem scalone pod wspólną nazwą Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (*Court of Justice of the European Union*) i przemianowane odpowiednio na Trybunał Sprawiedliwości (*Court of Justice*) i Sąd (*General Court*). Ponadto w skład Trybunału Sprawiedliwości UE wejść miały także sądy wyspecjalizowane⁶³⁸.

Traktat konstytucyjny znacznie umacniał rolę przewodniczącego Komisji Europejskiej poprzez przyznanie mu uprawnień w procesie selekcji pozostałych członków Komisji, wyznaczania kierunków i organizacji jej pracy. TK przewidywał Komisję liczącą tylu komisarzy, ile jest państw członkowskich jedynie do końca kadencji Komisji w 2014 r., a następnie Komisję składającą się z członków w liczbie 2/3 państw członkowskich. Oznaczało to, że nie zawsze każde państwo miałoby swojego reprezentanta w Komisji, chyba że Rada Europejska podejmowałaby jednomyślnie decyzję odmienną⁶³⁹.

Z drugiej zaś strony Traktat konstytucyjny wprowadzał również nowe rozwiązania mające służyć wzmocnieniu jedności europejskiej, takie jak choćby połączenie dotychczasowych tekstów konstytuujących Wspólnoty i Unię Europejską w jednym dokumencie (z wyjątkiem traktatu o Euroatomie, który pozostał samodzielnym aktem prawnym). Zabieg taki oznaczać miał jednocześnie koniec dualizmu Unii Europejskiej i posiadających osobowość prawną Wspólnot Europejskich. Jak wskazuje J. Bast, zastąpienie dotychczasowych traktatów przez jeden dokument konstytucyjny miało przyczynić się do stabilizacji unijnego porządku prawnego i usunięcia z obrotu mnogości aktów prawnych, na podstawie których funkcjonuje Unia⁶⁴⁰.

Ponadto dokonano formalnego porzucenia filarowej struktury Unii na rzecz jej jednolitej osobowości prawnej (*single legal personality*)⁶⁴¹. Jak ponownie wskazuje J. Bast, dzięki temu zabiegowi stworzono most pomiędzy politycznym a prawnym wymiarem Unii⁶⁴². W praktyce jednak można dostrzec kontynuację wcześniejszej struktury poprzez analizę reżimów

⁶³⁸ *Ibidem*, art. I-29(1)

⁶³⁹ *Ibidem*, art. I-26.

⁶⁴⁰ J. Bast, *The Constitutional Treaty as a Reflexive Constitution*, 6 GLJ (2005), nr 11, s. 1436–1437.

⁶⁴¹ Traktat konstytucyjny, art. I-7.

⁶⁴² J. Bast, *op.cit.*, s. 1437.

decyzyjnych obowiązujących w poszczególnych dziedzinach wchodzących w zakres kompetencji unijnych. Jak wymienia J. Bast, przejawiało się to szczególnie w przepisach regulujących wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa, zgodnie z którymi zasadą była jednomyślność w Radzie Ministrów (dawniej Rada UE⁶⁴³)⁶⁴⁴, kompetencje Komisji zostały przejęte przez Ministra Spraw Zagranicznych (*Minister for Foreign Affairs*)⁶⁴⁵, Parlament miał posiadać tylko ogólne prawo do konsultacji⁶⁴⁶, zaś kontrola sądowa przez Trybunał Sprawiedliwości została praktycznie wykluczona⁶⁴⁷. Dodać w tym miejscu można, że utworzenie nowego urzędu Ministra Spraw Zagranicznych Unii pomyślane zostało jako odpowiedź na słynną wątpliwość wyrażoną przez H. Kissingera: „Do kogo mam zadzwonić, jeżeli chcę rozmawiać z Europą? („*Who do I call if I want to call Europe?*”).

Natomiast w nieco mniejszym stopniu zjawisko odmienności uregulowań wystąpiło w odniesieniu do dawnego Trzeciego Filaru – obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (*Area of Freedom, Security and Justice* – AFSJ)⁶⁴⁸. Obecność takich fragmentarycznych unormowań postawiła pod znakiem zapytania obowiązywanie wielu zasad ogólnych, które są fundamentem Unii. Wykluczenie bowiem kontroli sądowej przy CFSP stanowiło niewątpliwie zaprzeczenie zasady rządów prawa⁶⁴⁹, zaś wyłączenie możliwości działania poprzez akty prawodawcze *de facto* ograniczało rolę Parlamentu Europejskiego stanowiącego reprezentację obywateli Unii. Ponadto, jak zauważa J.T. Lang, zastosowanie takiego rozwiązania oznaczało, że Unia Europejska nadal funkcjonowałaby według dwóch zupełnie różnych zestawów norm (metoda wspólnotowa dla spraw gospodarczych i metoda międzyrządowa dla spraw z zakresu dawnego Drugiego i Trzeciego Filaru, pozostająca poza kontrolą demokratyczną)⁶⁵⁰.

⁶⁴³ Traktat konstytucyjny, art. I-19.

⁶⁴⁴ *Ibidem*, art. I-40(6).

⁶⁴⁵ *Ibidem*, art. I-40(4).

⁶⁴⁶ *Ibidem*, art. I-40(8).

⁶⁴⁷ *Ibidem*, art. III-376.

⁶⁴⁸ J. Bast, *op.cit.*, s. 1439–1440.

⁶⁴⁹ Traktat konstytucyjny, art. I-2.

⁶⁵⁰ J.T. Lang, *The Main Issues After the Convention on the Constitutional Treaty for Europe*, 27 FILJ (2003), s. 587.

J. Shaw za K. Nicolaïdis stwierdził nawet, że dawne filary Unii będą nadal istnieć, tyle że w pewnej konspiracji (*underground*)⁶⁵¹.

Traktat konstytucyjny wprowadził nowe nazewnictwo i standaryzację kompetencji i procedur unijnych. W dokumencie *explicite* wyrażona została obowiązująca dotychczas praktyka działania Unii za zasadzie kompetencji powierzonych (*the principle of conferral*)⁶⁵². Jak wskazał A. Dashwood, zasada ta stanowi fundament relacji pomiędzy Unią a państwami członkowskimi. Oznacza ona, że Unia nie jest samolegitymizującym się porządkiem prawnym i nie posiada tzw. *compétence – compétence* (niem. *Kompetenz – Kompetenz*), czyli kompetencji do samodzielnego definiowania zakresu swojego władztwa. Unia posiada bowiem tylko kompetencje przekazane jej przez państwa członkowskie, które z kolei swoje władztwo wywodzą wprost ze swojej własnej suwerenności⁶⁵³.

Natomiast wykonywanie kompetencji odbywać się miało z poszanowaniem zasady pomocniczości i proporcjonalności⁶⁵⁴. Oznaczało to, że Unia może podejmować zadania w sferach nienależących do jej kompetencji wyłącznych tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w stopniu wystarczającym przez państwa członkowskie i jeśli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze jego osiągnięcie na poziomie Unii⁶⁵⁵.

Zgodnie z TK kompetencje Unii podzielone zostały na: wyłączne, dzielone i kompetencje w zakresie prowadzenia działań w celu wspierania, koordynowania lub uzupełniania działań państw członkowskich (*competence to support, coordinate or supplement the action of Member States*)⁶⁵⁶. Przyznanie Unii kompetencji wyłącznych (*exclusive competence*) oznaczało, że tylko Unia może w danym zakresie stanowić prawo, wydawać akty prawnie wiążące, zaś państwa członkowskie działać miały tylko na podstawie bezpośredniego upoważnienia bądź w celu implementacji

⁶⁵¹ J. Shaw, *What's in a Convention? Process and Substance in the Project of European Constitution-Building*, Institute for Advanced Studies, wersja on-line: http://aei.pitt.edu/747/1/pw_89.pdf.

⁶⁵² Traktat konstytucyjny, art. I-11(1) i (2).

⁶⁵³ A. Dashwood, *The Relationship*, s. 357.

⁶⁵⁴ Traktat konstytucyjny, art. I-11(1).

⁶⁵⁵ *Ibidem*, art. I-11(3).

⁶⁵⁶ *Ibidem*, art. I-12(5).

środka unijnego⁶⁵⁷. Do kompetencji wyłącznych Unii należeć miały sprawy: unii celnej, ustanawianie reguł konkurencji niezbędnych do funkcjonowania rynku wewnętrznego, polityka pieniężna w odniesieniu do państw członkowskich, których walutą jest euro, zachowanie morskich zasobów biologicznych w ramach wspólnej polityki rybołówstwa i wspólna polityka handlowa⁶⁵⁸.

Natomiast w przypadku kompetencji dzielonych (*shared competence*) zarówno Unia, jak i państwa członkowskie miały mieć możliwość stanowienia prawa i wydawania decyzji, z tym, że państwa czynić to miały tylko w zakresie, w jakim Unia nie wykonała jeszcze lub postanowiła nie wykonać swoich kompetencji⁶⁵⁹. Do kompetencji dzielonych Unii należeć miały sprawy: rynku wewnętrznego, polityka społeczna w odniesieniu do aspektów określonych w części III, spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna, rolnictwo i rybołówstwo z wyłączeniem zachowania morskich zasobów biologicznych, środowisko naturalne, ochrona konsumentów, transport, sieci transeuropejskie, energia, przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz wspólne problemy bezpieczeństwa w zakresie zdrowia publicznego, w odniesieniu do aspektów wymienionych w części III⁶⁶⁰. Jak zauważył A. Dashwood, technika dokładnego i szczegółowego wyliczenia kompetencji przekazywanych przez państwa członkowskie pozostaje najbardziej efektywną metodą określania granic władztwa Unii Europejskiej⁶⁶¹.

W zakresie procedur decyzyjnych Traktat konstytucyjny wprowadził podział na zwykłą procedurę legislacyjną (*ordinary legislative procedure*)⁶⁶² i specjalną procedurę legislacyjną (*special legislative procedure*). Procedura zwykła miałaby znajdować zastosowanie w przypadku uchwalania ustaw europejskich i europejskich ustaw ramowych przyjmowanych wspólnie przez Parlament Europejski i Radę. Uzupełnienie procedury zwykłej stanowić miałyby właśnie procedura specjalna, której zastosowanie byłoby możliwe w przypadkach określonych w TK. Konstrukcja taka stanowiła radykalne zerwanie z dotychczasowymi rozwiązaniami trakta-

towymi, które dla każdej z dziedzin odrębnie przewidywały i opisywały procedury decyzyjne.

W ramach zwykłej procedury legislacyjnej po przedstawieniu przez Komisję⁶⁶³ projektu aktu Radzie i Parlamentowi, Parlament po pierwszym czytaniu powinien zająć stanowisko i zakomunikować je Radzie⁶⁶⁴. Jeżeli Rada przychyliłaby się do opinii Parlamentu, akt zostałby przyjęty⁶⁶⁵. W przeciwnym razie Rada miała zająć stanowisko i przekazać je Parlamentowi wraz z uzasadnieniem. Również Komisja miałaby poinformować Parlament o swojej opinii w sprawie⁶⁶⁶. W drugim czytaniu Parlament w ciągu trzech miesięcy mógłby zaakceptować stanowisko Rady, odrzucić je, nie podjąć żadnej decyzji lub zaproponować poprawki. Projekt wracałby następnie do Rady, która bądź przyjmowałaby tekst z poprawkami⁶⁶⁷, bądź odsyłałaby go do Komitetu Konciliacyjnego (*Conciliation Committee*) składającego się z przedstawicieli Rady i Parlamentu. Komitet miałby sześć tygodni na wypracowanie porozumienia⁶⁶⁸, po upływie których projekt trafiłby do przyjęcia w trzecim czytaniu w Parlamencie i w głosowaniu kwalifikowaną większością głosów w Radzie⁶⁶⁹.

W tym miejscu należy nadmienić, że Konwent pracujący nad projektem Traktatu konstytucyjnego dokonał rewizji postanowień nicejskich w sprawie systemu podziału głosów w Radzie pomiędzy państwa członkowskie. Rozwiązania z Nicei zapewniały silną pozycję państwom średnim, a w szczególności Polsce i Hiszpanii, co było postrzegane jak zbyt daleko idące uprzywilejowanie ich kosztem dużych państw członkowskich (Niemcy, Francja, Włochy i Wielka Brytania). TK znosił ten system w zupełności, wprowadzając głosowanie kwalifikowaną większością głosów (*Qualified Majority Voting – QMV*), którą stanowić miała zwykła większość państw członkowskich (55%) pod warunkiem, że będą one reprezentowały ponad 3/5 (65%) obywateli Unii⁶⁷⁰. Większość taka jest zdecydowanie łatwiejsza do osiągnięcia, co umacniało pozycję dużych

⁶⁶³ *Ibidem*, art. III-396(2) w zw. z art. I-26(2).

⁶⁶⁴ *Ibidem*, art. III-396(3).

⁶⁶⁵ *Ibidem*, art. III-396(4).

⁶⁶⁶ *Ibidem*, art. III-396(5) i (6).

⁶⁶⁷ *Ibidem*, art. III-396(7)-(9).

⁶⁶⁸ *Ibidem*, art. III-396(10)-(12).

⁶⁶⁹ *Ibidem*, art. III-396(13).

⁶⁷⁰ *Ibidem*, art. I-25(1).

⁶⁵⁷ *Ibidem*, art. I-12(1).

⁶⁵⁸ *Ibidem*, art. I-13(1).

⁶⁵⁹ *Ibidem*, art. I-12(2).

⁶⁶⁰ *Ibidem*, art. I-14(2).

⁶⁶¹ A. Dashwood, *The Relationship*, s. 380.

⁶⁶² Traktat konstytucyjny, art. III-396.

państw członkowskich⁶⁷¹. Z drugiej strony zasada ta stać się miała wyrazem idei przewodniej, że Unia Europejska jest nie tylko unią państw członkowskich, ale także ludzi.

Jak przypomina de Witte, w części pierwszej Traktatu konstytucyjnego, w ramach realizacji celu nadrzędnego, czyli uproszczenia prawa unijnego w trosce o jego przejrzystość dla obywateli, inkorporowana została zasada pierwszeństwa⁶⁷². Stosowny przepis zamieszczony został w artykule I-6, który stanowił, że: „Konstytucja i prawo przyjęte przez instytucje Unii w wykonywaniu przyznanych im kompetencji mają pierwszeństwo przed prawem Państw Członkowskich”⁶⁷³. W związku z kontrowersjami i sprzeciwem, jakie przepis ten wywołał m.in. w Wielkiej Brytanii, konferencja międzyrządowa wydała deklarację potwierdzającą, że proponowany artykuł I-6 jedynie odzwierciedla orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości oraz Sądu Pierwszej Instancji i nie niesie za sobą jakichkolwiek dodatkowych ograniczeń dla suwerenności państw członkowskich⁶⁷⁴. Potwierdził to również przepis artykułu IV-3 Traktatu. Tak też tę sprawę postrzega R. Kwiecień, który stwierdził, że zamieszczenie przedmiotowego przepisu w Traktacie konstytucyjnym nie stanowiło przełomu w relacjach pomiędzy prawem europejskim a normami krajowymi oraz że zabieg ten nie doprowadziłby do nadania zasadzie pierwszeństwa znaczenia większego aniżeli to już wynikające z zasady prawa międzynarodowego *pacta sunt servanda*⁶⁷⁵. Zdaniem jednak J. Shawa, niezależnie od interpretacji artykułu I-6, jakie mogłyby być dokonywane w przyszłości, niewątpliwie zwiększał on znacznie napięcie pomiędzy unijnym i krajowymi porządkami prawnymi⁶⁷⁶.

W zakresie unijnych aktów prawnych TK wprowadził zmiany polegające przede wszystkim na zastąpieniu rozporządzeń wspólnotowych i decyzji wydawanych w ramach III Filaru ustawami europejskimi (*European laws*), zaś dyrektyw i decyzji ramowych wydawanych w ramach III Filaru europejskimi ustawami ramowymi (*European framework laws*).

⁶⁷¹ R.J. Goebel, *The European Union in Transition: The Treaty of Nice in Effect; Enlargement in Sight; A Constitution in Doubt*, 27 FILJ (2003), s. 493.

⁶⁷² B. de Witte, *Direct Effect*, s. 344–345.

⁶⁷³ Traktat Konstytucyjny, art. I-6.

⁶⁷⁴ *Ibidem*, Deklaracja A.1.

⁶⁷⁵ R. Kwiecień, *op.cit.*, s. 1495.

⁶⁷⁶ J. Shaw, *Europe's Constitutional Future*, wersja on-line: <http://www.sv.uio.no/arena/english/research/projects/cidel/old/WorkshopLondon/Shaw.pdf>, s. 14.

Poza tymi dwoma rodzajami aktów ustawodawczych Unia mogłaby wydawać również akty nieustawodawcze: regulacje europejskie (*European regulations*), decyzje europejskie (*European decisions*) oraz rekomendacje i opinie (*recommendations and opinions*)⁶⁷⁷.

Ponadto w art. I-60 części pierwszej znalazły się, po raz pierwszy w historii integracji europejskiej, przepisy regulujące kwestię wystąpienia z Unii i procedury z tym związanej⁶⁷⁸. Zgodnie z tym przepisem wystąpienie mogłoby nastąpić poprzez decyzję podjętą zgodnie z wymogami konstytucyjnymi danego państwa członkowskiego⁶⁷⁹. Następnie nastąpić miałyby negocjacje Rady Europejskiej z występującym państwem dotyczące warunków wystąpienia i zasad przyszłej współpracy⁶⁸⁰. W przypadku przedłużenia się tych negocjacji do ponad dwóch lat i braku przedłużającej ten okres decyzji Rady Europejskiej, Traktat konstytucyjny przestawałby mieć zastosowanie do państwa członkowskiego⁶⁸¹.

Część III Traktatu nosiła tytuł „Polityka i funkcjonowanie Unii”. Liczyła ona trzysta czterdzieści dwa artykuły, co czyniło ją najobszerniejszym fragmentem dokumentu.

J. Wouters zauważa, że część III stanowiła dość nieskładną kompilację przepisów nowych i tych pochodzących jeszcze z traktatów rzymskich, które brzmiały niemalże obco w nowym otoczeniu. W tym względzie należy zgodzić się z oceną tego autora, że poprzez ten zabieg utracona została szansa na uaktualnienie brzmienia podstawowych dokumentów unijnych zgodnie z wytycznymi płynącymi z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości⁶⁸². Ponadto w fakcie niewykorzystania związanej z procesem konstytucyjnym szansy na osiągnięcie nowych kompromisów i ujednoczenie zapisów dotyczących polityki poszczególnych państw upatrywać można istnienia dość głębokich podziałów pomiędzy państwami członkowskimi. Skutkiem takiego stanu rzeczy był przesadnie długi i skomplikowany tekst Traktatu konstytucyjnego.

Analizując część III pod kątem rozwiązań demokratycznych, zauważyć należy natomiast, że nierzadko wprowadzała ona wyjątki klasyfikujące

⁶⁷⁷ Traktat konstytucyjny, art. I-33.

⁶⁷⁸ *Ibidem*, art. I-60.

⁶⁷⁹ *Ibidem*, art. I-60(1).

⁶⁸⁰ *Ibidem*, art. I-60(2).

⁶⁸¹ *Ibidem*, art. I-60(3).

⁶⁸² J. Wouters, *The European Constitution*, s. 6.

pewne obszary jako niepodlegające legislacji, co oznaczało wyłączenie ich z procesu decyzyjnego, a nawet monitorowania, zarówno Parlamentu jak i parlamentów krajowych.

W części IV zawartych zostało dwanaście artykułów. Poza kwestiami terytorialnego i czasowego zastosowania Traktatu przewidywała one trzy rodzaje procedur wprowadzania zmian do dokumentu.

Pierwszą z nich była zwykła procedura zmiany (*ordinary revision procedure*), której inicjatorem mógłby być Parlament Europejski, Komisja bądź państwo członkowskie. Debata nad propozycją zmian powinna być przeprowadzona na forum specjalnie zwołanego konwentu (analogicznego do Konwentu przygotowującego TK)⁶⁸³, a jej efekty przekazane następnie pod obrady konferencji międzyrządowej. Zatwierdzone przez konferencję zmiany miałyby wchodzić w życie po ich ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie⁶⁸⁴. Konstrukcja ta różni się zatem od dotychczas obowiązujących przepisów artykułu 48. Traktatu o Unii Europejskiej⁶⁸⁵. Po pierwsze, z propozycją rewizji wystąpić by mógł Parlament Europejski. Po drugie, przed powołaniem Konwentu w sprawie przyszłości Europy nie było praktyki zwoływania konwentów, co miałyby teraz stać się normą.

Natomiast w artykule IV-444 przewidziano uproszczoną procedurę zmiany (*simplified revision procedure*, tzw. „*bridging clauses*”)⁶⁸⁶. Zgodnie z tym przepisem Rada Europejska mogłaby na mocy jednomyślnej decyzji europejskiej zgodzić się na głosowanie większością kwalifikowaną bądź na użycie zwykłej procedury ustawodawczej w przypadkach z zakresu części III TK, dla których przewidziane zostało głosowanie jednomyślne bądź szczególna procedura ustawodawcza⁶⁸⁷. Każdy parlament narodowy mógłby w ciągu sześciu miesięcy notyfikować swój sprzeciw w stosunku do decyzji europejskiej, która wówczas nie weszłaby w życie⁶⁸⁸.

Trzecią procedurę stanowić miała uproszczona procedura zmiany dotycząca polityki i działań wewnętrznych Unii (*simplified revision proce-*

dure concerning internal Union policies and action)⁶⁸⁹. Inicjatorem w tym przypadku mogłoby być państwo członkowskie, Parlament Europejski lub Komisja⁶⁹⁰. Rada Europejska miałaby procedować nad wnioskiem i podejmować w sprawie jednomyślną decyzję europejską, która następnie podlegałaby ratyfikacji przez państwa członkowskie⁶⁹¹.

G. de Búrca, oceniając realizację w tekście Traktatu konstytucyjnego założenia dotyczącego wzmocnienia wewnętrznej legitymacji Unii, stwierdziła, że poza Kartą praw podstawowych żadne zmiany nie służyły określonego celowi. Wprowadzonym modyfikacjom można było natomiast najczęściej przyznać, że w pewien sposób kodyfikowały już wypracowany *acquis communautaire*. W szczególności poza słabą formą legislacyjnej inicjatywy obywatelskiej TK nie wprowadził nawet postanowienia przewidującego udział społeczeństwa w jego przyjęciu (np. ogólnoeuropejskiego referendum)⁶⁹².

Podsumowując, zasadne wydaje się także stanowisko J. Levera, który stwierdził, że Traktat konstytucyjny nie stanowił konstytucji w sensie prawnym, ale był po prostu traktatem międzynarodowym⁶⁹³. Ponadto autor ten zauważył, że na podstawie TK trudno wywnioskować, jak daleko idące zmiany wprowadziłby on do istniejących już uwarunkowań funkcjonowania Unii⁶⁹⁴.

2.3 Podsumowanie

Podobnie jak większość współczesnych państw federalnych, Unia Europejska rozwiązała kwestię konfliktu ustawodawstw różnych szczebli, przyznając pierwszeństwo legislacji ponadnarodowej, uznając jej normy za stojące najwyżej w hierarchii. Zasada ta przyjęta została w wersji zakładającej, że prawo wspólnotowe stanowiące w dziedzinach, w których państwa członkowskie zrzekły się swoich kompetencji na rzecz instytucji

⁶⁸³ Traktat konstytucyjny, art. IV-443(2).

⁶⁸⁴ *Ibidem*, art. IV-443(3).

⁶⁸⁵ Traktat o Unii Europejskiej, art. 48.

⁶⁸⁶ *Ibidem*, art. IV-444.

⁶⁸⁷ *Ibidem*, art. IV-444(1) i (2).

⁶⁸⁸ *Ibidem*, art. IV-444 (3).

⁶⁸⁹ *Ibidem*, art. IV-445.

⁶⁹⁰ *Ibidem*, art. IV-445(1).

⁶⁹¹ *Ibidem*, art. IV-445(2).

⁶⁹² G. de Búrca, *The Drafting*, s. 577.

⁶⁹³ J. Lever, *The Treaty Establishing A Constitution for Europe*, 28 FILJ (2004), s. 1094.

⁶⁹⁴ *Ibidem*, s. 1099.

Europejskich, uzyskuje bezwzględne pierwszeństwo zastosowania przed stojącym z nim w sprzeczności prawem krajowym.

Jak zauważa J. Weiler, konstytucjonalizm europejski pozbawiony jest podstawowych cech charakterystycznych. Istnieje co prawda hierarchia norm prawnych (oparta na zasadzie pierwszeństwa prawa UE), lecz nie odpowiada ona hierarchii władzy. Paradoksalnie jednak Unia Europejska pozostaje nadal stabilną wspólnotą polityczną⁶⁹⁵. Okoliczność tę uznać trzeba by było jednak raczej jako konsekwencję względnej stabilności politycznej i dojrzałości systemów konstytucyjnych poszczególnych państwach członkowskich. Ponadto zauważyć należy, że państwa członkowskie UE z większą tolerancją przyjmują legislację europejską aniżeli części składowe niejednego państwa federalnego (np. Kanada). Jest to tym bardziej zaskakujące, jeżeli przypomnimy sobie początki Wspólnot Europejskich, kiedy to zdecydowanie odrzucony został federacyjny model integracji europejskiej.

Zauważyć należy w tym miejscu również pewną cechę wspólną dla rozwoju unii w Stanach Zjednoczonych i w Europie. Jest to mianowicie kwestia roli podmiotów prywatnych (zarówno osób fizycznych, prawnych jak i jednostek nieposiadających osobowości prawnej) w procesie zjednoczenia. Okazuje się bowiem, że w obu uniach można mówić o istnieniu pewnych grup interesu, które bądź równolegle, bądź nawet wbrew zapartywaniom rządów swoich jednostek terytorialnych (stanów bądź państw) dążyły do zacieśniania więzów z innymi jednostkami, celem zintensyfikowania korzyści płynących z następującej w ten sposób integracji. Tak samo jak obywatele amerykańscy egzekwują swoje prawa wynikające z Karty praw, tak samo obywatele państw członkowskich przyczyniają się do wzmocnienia efektywności prawa europejskiego. Różnica polega jednak na tym, że obywatele nie mogą samodzielnie wnieść sprawy do Trybunału Sprawiedliwości, a jedynie sprawy ich dotyczące mogą tam trafić bądź poprzez pytania prejudycjalne zadawane przez sądy krajowe lub ewentualnie w ramach procedury wszczętej przez jedną z instytucji europejskich.

K.J. Alter kontynuuje powyższą myśl i stwierdza, że Trybunał Sprawiedliwości bardzo wnikliwie obserwuje nastroje społeczne wokół poszczególnych spraw, co znajduje odzwierciedlenie w wydawanych orzeczeniach. Autorka twierdzi nawet, że w przypadkach, gdy brakuje

⁶⁹⁵ J.H.H. Weiler, *Europe's*, s. 9.

społecznego poparcia i zainteresowania daną sprawą Trybunał interpretuje prawo bardzo wąsko, a czasami wręcz nawet nielogicznie⁶⁹⁶.

L.F. Goldstein, analizując akceptację władzy federalnej w Unii Europejskiej, Stanach Zjednoczonych, Holandii i Szwajcarii w pierwszych dekadach ich funkcjonowania, uznała, że to państwa europejskie były najbardziej otwarte na czynniki ograniczające ich suwerenność. Skala pojawiającego się oporu niknie już natomiast zupełnie w porównaniu do gróźb użycia siły czy dokonania secesji będących w takich wypadkach na porządku dziennym w Stanach Zjednoczonych. Fakt zaś przykładania przez wielu uczonych olbrzymiej wagi do opisanych powyżej aktów sprzeciwu autorka uznała za wynikający z braku stosownej perspektywy porównawczej⁶⁹⁷.

Unia Europejska stopniowo wyewoluowała, tworząc system instytucji dzielących się władzą. Podobnie jak w Stanach, skład każdej agendy formowany jest na odmiennych zasadach i ma odmienne źródło legitymacji. Pośród nich tylko Parlament Europejski wybierany jest bezpośrednio przez obywateli państw członkowskich. Instytucje europejskie muszą ze sobą współdziałać celem efektywnego korzystania z własnych kompetencji. Współpraca ta odbywa się w ramach przynajmniej kilkudziesięciu różnych procedur. Jak zauważa S. Fabbrini, takie skomplikowanie zasad postępowania jest ceną za ograniczenie konfliktów wewnętrznych, w szczególności pomiędzy zwolennikami i przeciwnikami integracji⁶⁹⁸.

Niemniej jednak taki stan rzeczy wzmaga dyskusję na temat deficytu demokracji w Unii Europejskiej, która coraz częściej bywa konkludowana stwierdzeniem, że rozwiązania problemów należy upatrywać nie tyle w popularnym w państwach członkowskich modelu parlamentarnym, ale w ustroju zbliżonym do amerykańskiej poszerzonej republiki⁶⁹⁹. Jak wskazuje były czeski prezydent Václav Klaus, Europa nie potrzebuje kolejnych wielkich szczytów międzyrządowych, ale systemowej zmiany myślenia i postępowania. Dla jej dokonania nie jest potrzebny nowy dokument traktatowy, ale debata polityczna w ramach poszczególnych państw

⁶⁹⁶ K.J. Alter, *The European Court's Political Power Across Time and Space*, *Northwestern University School of Law Scholarly Commons, Faculty Working Papers, Paper 175*, wersja on-line: <http://scholarlycommons.law.northwestern.edu/facultyworkingpapers/175/>, s. 1.

⁶⁹⁷ L.F. Goldstein, *op.cit.*, s. 150.

⁶⁹⁸ S. Fabbrini, *Transatlantic*, s. 563.

⁶⁹⁹ *Ibidem*, s. 567.

członkowskich, wygenerowana przez ich *demos*⁷⁰⁰. Osobne debaty pozwoliłyby na wyrażenie opinii narodów Europy, a nie tylko kompromisowego stanowiska wypracowanego przez głowy państw bądź szefów rządów.

Z drugiej jednakże strony sytuacja, w której *de facto* istnieją osobne *demos* w państwach członkowskich, a brak jest jednego europejskiego *demos*, oznacza w opinii K. Nicolaïdis, że te funkcje państwa, które wymagają kontroli demokratycznej nie powinny się znaleźć w sferze unijnych kompetencji⁷⁰¹. Na chwilę obecną wydaje się również, że taki stan rzeczy nie ulegnie zmianie, skoro aktualne pozostaje dążenie Unii Europejskiej do tworzenia coraz ściślejszego związku pomiędzy narodami Europy (*ever closer union of the peoples of Europe*), a nie budowanie jednego europejskiego *demos*.

Całokształt wydarzeń związanych z europejską debatą konstytucyjną skłonił wielu uczonych do zastanawiania się, czy nastąpił już dla Unii Europejskiej tzw. moment konstytucyjny (*constitutional moment*). Zjawisko to na przykładzie doświadczeń amerykańskich zdefiniował B. Ackermann, który następnie za takowe uznał ustanowienie konstytucji, okres rekonstrukcji i *New Deal*⁷⁰². W ramach próby przeniesienia tych rozważań na grunt europejski N. Walker wskazuje, że wydarzenie takie powinno wyróżniać się zarówno na tle zdarzeń wcześniejszych, jak i tych, które po nim następują. Ponadto, okresy poprzedzający i następujący po momencie konstytucyjnym powinny wyraźnie różnić się od siebie. Oznacza to tym samym, że moment konstytucyjny winien charakteryzować się brakiem ciągłości i zmianą. Z uwagi na te cechy moment konstytucyjny nie zdarza się w dziejach wspólnot zbyt często⁷⁰³. D. Castiglione zauważa, że moment konstytucyjny winien być postrzegany nie jako przystanek końcowy po długiej drodze integracji europejskiej, ale raczej jako początek obowiązywania nowego modelu ustrojowego, tak jak miało to miejsce w przypadku

konstytucji amerykańskiej⁷⁰⁴. Zdaniem tego autora do przesądzenia o zaistnieniu momentu konstytucyjnego nie jest niezbędne powodzenie pewnego projektu zmiany i skutki, jakie wywrze ona w przyszłości, ale sama zdolność do wyrażenia suwerenności⁷⁰⁵. W tym świetle skonstatować należy, że Traktat konstytucyjny bynajmniej ani nie był wyrazem woli społeczeństw europejskich, ani nie niósł za sobą radykalnych zmian instytucjonalnych czy materialnych. Trudno zatem uznać go za dokument przełomowy i zupełnie w swojej istocie wyjątkowy. Trafnie puentuje w swojej ocenie G. de Búrca, która postrzega europejski zryw konstytucyjny raczej w kategoriach przedwczesnej chwili szaleństwa (*moment of madness*), a nie podniosłego momentu dziejowego (*Madisonian moment*)⁷⁰⁶.

W związku jednak z tym, że najwyraźniej czas na przyjęcie konstytucji europejskiej jeszcze nie nastąpił, odrzucenie Traktatu konstytucyjnego nie musi być postrzegane tylko i wyłącznie jako nieodwracalnie utracona szansa. Wydaje się również, że w przyszłości cenne byłoby wyciągnięcie wniosków z już nabytych doświadczeń i wsłuchanie się w głos obywateli europejskich, którzy wszak unię tworzą.

⁷⁰⁰ V. Klaus, *The Illusions of European Integration*, 11 CT (2013), wersja on-line: <http://object.cato.org/sites/cato.org/files/pubs/pdf/catosletter-v11n2.pdf>, s. 5.

⁷⁰¹ K. Nicolaïdis, *The New*, s. 10.

⁷⁰² B. Ackermann, *Constitutional Politics/Constitutional Law, Faculty Scholarship Series, Paper 140*, wersja on-line: http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/140/.

⁷⁰³ N. Walker, *After the Constitutional Moment, The Federal Trust for Education & Research, Online Paper 32/03*, wersja on-line: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=516783, s. 3.

⁷⁰⁴ D. Castiglione, *op.cit.*, s. 71–72.

⁷⁰⁵ *Ibidem*, s. 76.

⁷⁰⁶ G. de Búrca, *The Drafting*, s. 583.

3.

Wnioski

W świetle powyższych rozważań należałoby przychylić się do wniosków wysnutych przez R. Schütze, a sprzeciwiających się orzecznictwu Trybunału Sprawiedliwości w kwestii absolutnej wyjątkowości porządku prawnego rządzącego europejską unią państw. Po przeprowadzonej przez tego autora dogłębnej analizie okazało się bowiem, że Unia Europejska jak najbardziej wpisuje się w ramy federalne. Idąc dalej, Schütze nie tylko odmawia Unii przymiotu *sui generis*, ale także klasyfikuje ją jako federację, która od schematu *dual federalism*, w którym istnieje dualizm suwerenności i dualizm rządów, przeszła do formy *co-operative federalism*, w którym suwerenność jest podzielona (*shared*), zaś władze na różnych szczeblach działają razem w poszczególnych sferach, dzieląc się kompetencjami⁷⁰⁷. Co więcej, jak konkluduje Schütze, zaistniała zmiana zdaje się mieć już charakter nieodwracalny⁷⁰⁸.

Zaznaczyć w tym miejscu należy również, że teoria *dual federalism* powstała jako opisująca ustrój Stanów Zjednoczonych i zasadniczo dobrze odpowiadała rzeczywistości aż do czasów zapoczątkowanej przez prezydenta F.D. Roosevelta polityki *New Deal*, z której nastaniem wiązany jest początek *co-operative federalism* w Stanach. Zasadniczo zatem wskazać można podobieństwo pomiędzy porównywanymi uniami polegające na ich stopniowej ewolucji ze stadium *dual federalism* do stadium *co-operative federalism*, z jednoczesnym podkreśleniem różnicy w okresie, w którym doszło do tej transformacji.

W Stanach Zjednoczonych przyjęcie konstytucji okazało się niezbędnym elementem dalszego trwania i pogłębienia unii zawiązanej w opozycji do Korony angielskiej. Bez konstytucji unia nie utrzymałaby się i najprawdopodobniej uległaby rozpadowi. Sama przecież ratyfikacja konstytucji przeprowadzona została z niemałym trudem.

Tymczasem w Europie, skoro nie doszło do przyjęcia zdecydowanych rozwiązań u zarania unii, to konsekwentnie należało znaleźć formułę pozwalającą na efektywną realizację projektu integracyjnego. Osiągane to było z jednej strony poprzez próby stopniowego przechodzenia od międzyrządowego trybu podejmowania decyzji do ponadnarodowego, a z drugiej strony poprzez aktywną działalność Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Jak zauważył K. Lenaerts, w wyniku tych działań stopniowo doszło do zrealizowania w Unii Europejskiej podstawowych założeń przyświecających dwieście lat wcześniej twórcom konstytucji amerykańskiej. Mianowicie zaistniała sytuacja, w której zarówno państwa członkowskie, jak i unia mają swoje własne systemy konstytucyjne, zarówno rządy krajowe, jak i instytucje europejskie mają bezpośredni wpływ na obywateli poprzez stanowione prawo, zaś równowaga pomiędzy tymi dwoma poziomami władzy kontrolowana jest przez wspólny organ sądowiczy⁷⁰⁹.

Pomimo tego na przełomie XX i XXI w. doszło w Europie do dyskursu, który z uwagi na nazwę nadaną dokumentowi opracowanemu przez Konwent możemy określić mianem debaty konstytucyjnej. W licznych dokumentach, jak choćby Deklaracja z Laeken oraz w publikacjach naukowych stan ten określony został stanięciem na rozdrożu. Wątek ten pojawił się zatem w historii integracji europejskiej pomimo tego, że państwa członkowskie ani nie znalazły się w stanie bezpośredniego zagrożenia militarnego ze strony podmiotów trzecich (nie licząc niebezpieczeństwa wynikającego z potencjalnych zamachów terrorystycznych), ani też nie nastąpiło pogorszenie relacji gospodarczych wewnątrz Unii (poza widmem kryzysu światowego). Jak bowiem pamiętamy, takie dwa elementy zostały w rozdziale pierwszym wskazane jako czynniki, które walnie przyczyniły się do uchwalenia Konstytucji Stanów Zjednoczonych. Powstaje zatem pytanie, czy to rozdroże, na którym znalazła się Unia można choćby w przenośni zlokalizować w okolicach amerykańskiej Filadelfii.

Być może jednak na tym etapie rozważań uwzględnić należy właśnie pewne aspekty transhistoryczne. Jak bowiem pamiętamy tezę G. de Búrca, europejska debata konstytucyjna miała dwa najistotniejsze aspekty. Pierwszy z nich był związany z relacją ze światem zewnętrznym i nakierowany na umocnienie pozycji Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej.

⁷⁰⁷ R. Schütze, *From Dual to Cooperative Federalism: The Changing Structure of European Law*, Nowy Jork 2009, s. 29.

⁷⁰⁸ *Ibidem*, s. 284.

⁷⁰⁹ K. Lenaerts, *op.cit.*, s. 207.

Natomiast drugi, który autorka ocenia jako jedynie pozornie istotniejszy, dotyczył wzmocnienia wewnętrznej jedności Unii i demokratycznej legitymacji jej instytucji, bowiem dotychczasowe rozwiązania i formy współpracy okazały się niewystarczające. Biorąc pod uwagę dwuwiekową różnicę czasu oraz stopień zaawansowania integracji europejskiej, można wskazać na podobieństwa pomiędzy przyczynami, które doprowadziły do zapoczątkowania debat konstytucyjnych na obu kontynentach. Cele europejskie można bowiem uznać za współczesne odpowiedniki motywów kierujących działaniami ojców założycieli Stanów Zjednoczonych.

Z drugiej jednak strony fakt, że Unia Europejska pomimo udanej integracji ekonomicznej stanęła przed wyzwaniem konstytucyjnym oznacza, że argument gospodarczy nie stanowi wystarczającego motywu budowania tak zaawansowanej instytucji ponadnarodowej jaką jest Unia. Okazało się bowiem, że społeczeństwa państw członkowskich oczekują czegoś więcej w zamian za zrzeczenie się znacznej części suwerenności na rzecz instytucji unijnych. Niemniej jednak powstaje pytanie, dlaczego odmienne potoczyły się losy omówionych przedsięwzięć konstytucyjnych.

Bardzo realistycznie i ostrożnie do tego tematu podszedł już na początku prac Konwentu P. Magnette, stwierdzając, że naiwne było przekonanie, iż stanie się on europejską Filadelfią. Zdaniem autora było to oczywiste z uwagi na to, że Europa była zdecydowanie bardziej rozwiniętym i silniejszym podmiotem niż luźna konfederacja Stanów Amerykańskich (głównie z uwagi na akceptację porządku prawnego, istnienie stabilnych instytucji częściowo wybieranych przez obywateli czy funkcjonowanie wspólnego rynku i wspólnej waluty) oraz na liczne różnice dziejowe⁷¹⁰. Ponadto, jak wskazuje P. Magnette wraz z K. Nicolaidis, pomimo pozornie szerokiego składu i przejrzystych procedur Konwent w dużym stopniu obradował pod presją poszczególnych państw członkowskich, co sprowadziło jej efekty do tych, które mogłyby z łatwością zostać osiągnięte w ramach tradycyjnych negocjacji na konferencji międzyrządowej⁷¹¹.

⁷¹⁰ P. Magnette, *In the Name of Simplification. Constitutional Rethoric in the Convention on the Future of Europe*, wersja on-line: <http://www.sv.uio.no/arena/english/research/projects/cidel/old/workshopZaragoza/PMagnette.pdf>, s. 7.

⁷¹¹ P. Magnette, K. Nicolaidis, *The European Convention: Bargaining in the Shadow of Rethoric*, wersja on-line: <http://users.ox.ac.uk/~ssfc0041/magnettenicolaidis.pdf>, s. 1–2.

Swoją opinię na ten temat wyraził także J. Habermas, który skonstatawał, że różnica polega na tym, że Amerykanie stanęli przed wyzwaniem stworzenia czegoś zupełnie nowego od podstaw, natomiast zadaniem współczesnych Europejczyków jest zachowanie wielkich osiągnięć europejskich państw narodowych w środowisku ponadnarodowym. Do takich zalicza on nie tylko formalne gwarancje praw i wolności obywatelskich, ale także np. poziom opieki socjalnej i edukacji⁷¹². Taka sytuacja oznacza przesunięcie ciężaru debaty z tematów prawnokonstytucyjnych i filozoficzno-prawnych w sferę wątków ekonomicznych czy socjologicznych.

Jak pamiętamy, zarówno twórcy Deklaracji niepodległości, artykułując prawo każdego człowieka do dążenia do szczęścia, jak również autorzy Konstytucji, wskazując powszechny dobrobyt jako jeden z jej celów, w pewnym sensie troszczyli się o zaspokojenie duchowych i materialnych potrzeb ludności. Nie determinowali oni jednak jedynej słusznej drogi do ich osiągnięcia, upatrując jej bądź w filozofii osiągnięcia wszystkiego ciężką pracą w duchu całkowitej samodzielnej odpowiedzialności za swoje losy czy też w zapewnieniu wszystkiego przez struktury państwowe. Wnioski płynące w tym zakresie z obserwacji Unii Europejskiej są odmienne, bowiem zachowanie wypracowanego w Europie modelu państwa opiekuńczego staje się najwyraźniej jednym z głównych motywów działań.

Konkluzję wartą odnotowania wygłosił ponownie P. Magnette, który stwierdził, że z porównania doświadczenia amerykańskiego i europejskiego wynika, iż o wiele trudniej jest przeprowadzić zmiany systemowe w ustabilizowanym już związku, który doświadczył zarówno kryzysów wewnętrznych i licznych nacisków zewnętrznych, aniżeli w stosunkowo młodej unii⁷¹³.

Analizując natomiast sposoby kształtowania gremiów opracowujących dokumenty konstytucyjne w Stanach i w Europie podkreślić należy, że w Ameryce w skład konwentu weszli delegaci wybrani przez zgromadzenia stanowe, natomiast w Unii byli to przedstawiciele władz państwowych i instytucji unijnych nieposiadający bezpośredniego mandatu swoich suwerenów. W ten sposób decydenci europejscy sami zaprzeczyli swoim wcześniejszym słowom o potrzebie przeprowadzenia pełnowymiarowego europejskiego procesu konstytucyjnego, który byłby wiary-

⁷¹² J. Habermas, *op.cit.*, s. 6.

⁷¹³ P. Magnette, *Comparing*, s. 154.

godny w oczach Europejczyków. Oznacza to także, że ustanowionemu w ten sposób gremium już na wstępie należałoby odmówić *pouvoir constituant* w klasycznym rozumieniu i wykluczyć możliwość przygotowania przez nie projektu dokumentu konstytucyjnego. Tym bardziej, że również dalszy sposób procedowania nad nim bynajmniej nie uzdrawiał wcześniejszych wad.

W przeciwieństwie do amerykańskiego, Konwent europejski nie składał się wyłącznie z przedstawicieli państw członkowskich, ale również z przedstawicieli instytucji unijnych, co dobitnie wskazuje na jej już ponadnarodowy charakter. Fakt ten wpłynął niewątpliwie na wynik debaty konstytucyjnej w Europie, tym bardziej, że zauważalne było przechylenie szali na korzyść reprezentantów instytucji⁷¹⁴.

Ponadto zauważyć należy, że zarówno konwent filadelfijski jak i dotychczasowe europejskie konferencje międzyrządowe obradowały za zamkniętymi drzwiami. O ile jednak taki sposób procedowania prawdopodobnie uzasadniony był realiami i standardami obowiązującymi w drugiej połowie XVIII w., to z uwagi na powszechność praw wyborczych i zwyczaje demokratyczne był on już zdecydowanie nieakceptowalny na przełomie XX i XXI w. W tej sytuacji pozytywnie ocenić należy formalną zmianę dokonaną przez Konwent w sprawie przyszłości Europy, który obradował w sposób jawny, zaś negatywnie kontynuowanie zwyczaju opracowywania ważkiego dokumentu przez gremium wybrane w sposób zdecydowanie pośredni.

Pomimo tego, że Rada Europejskie w Laeken w znacznym stopniu szczegółowo wskazała zakres obrad Konwentu w sprawie przyszłości Europy, to nie można uznać tego faktu za dostateczne określenie mandatu tego gremium, co mogłoby znacząco odróżniać doświadczenie europejskie od amerykańskiego. Pomimo bowiem tej próby nadania kierunku debacie konstytucyjnej, Konwent niezależnie określił swoją agendę.

Z drugiej strony, skoro państwa członkowskie na konferencji w Nicei w taki właśnie sposób (i być może celowo tak wąsko) określiły kierunki reformy, to powstaje pytanie o powód artykułowania następnie licznych instytucjonalnych postulatów (np. poprzez działania poszczególnych prezydentów, przemówienia komisarzy), domagających się poszerzenia zakresu prac Konwentu. Nie jest wykluczone, że nie wszystkie tematy mogły być po prostu poruszone na konferencji międzyrządowej, na której

państwa członkowskie działają pod bacznym okiem mediów i swoich opinii publicznych.

Zaskakujący jest natomiast odbiór takiego przebiegu wydarzeń przez komentatorów. Jak pisze P. Craig: „Fakt, że Konwencja [w sprawie przyszłości Europy – dop. własny – J.G.-S.] wybrała bardziej wyboistą drogę [przygotowania dokumentu konstytucyjnego – dop. własny – J.G.-S.] stanowiło jej własny wybór”⁷¹⁵. Taka reakcja jest interesująca sama w sobie, jak również z porównawczego punktu widzenia – pamiętamy przecież, że podobna decyzja konwentu filadelfijskiego jest do dzisiaj szeroko dyskutowana i ma zarówno swoich obrońców, jak i zagorzałych przeciwników. Tymczasem w Europie jeden z najwybitniejszych znawców prawa europejskiego nie stawia w tym miejscu pytania o legalność takiej decyzji Konwentu.

Następnie zauważyć należy, że co prawda Konstytucja Stanów Zjednoczonych nie została przyjęta w procesie bezpośredniego głosowania przez wszystkich obywateli, jednakże przyjęcie jej przez konwencje stanowe należy uznać za wyraźny przejaw tendencji demokratycznych, bardzo znaczący na miarę ówczesnych czasów. Natomiast zupełna wyjątkowość referendum we Francji i w Holandii (oraz fakt, że prawdopodobnie nie szybko dojdzie do powtórzenia tych procedur) zdecydowanie zaprzecza wymogom pożądanym współcześnie standardów demokratycznych. Skoro bowiem przyjęcie w obecnych czasach konstytucji narodowej związane jest zazwyczaj nieodłącznie z przeprowadzeniem głosowania bezpośredniego (nawet w Iraku czy w Afganistanie), to tym bardziej powinno być ono oczywistym i powszechnym standardem w przypadku przyjmowania dokumentu konstytucyjnego na poziomie ponadnarodowym w Europie.

Jak zatem widzimy, wybrany sposób procedowania z projektem Traktatu konstytucyjnego naruszył pewne wypracowane standardy. Oto bowiem po raz pierwszy w dziejach konstytucja miała zostać przyjęta przez występujące w roli suwerenów państwa, a nie bezpośrednio przez suwerenne narody. Jak pamiętamy, i czego niewątpliwie musieli być przecież świadomi decydenci europejscy, fakt zawarcia unii amerykańskiej przez ludy poszczególnych stanów, a nie przez stany jako takie, stanowi fundament ustroju Stanów Zjednoczonych. Można nawet zaryzykować stwierdzenie, że rozwiązanie odmienne niechybnie przyczyniłoby się

⁷¹⁴ S. Fabbrini, *Transatlantic*, s. 565.

⁷¹⁵ P. Craig, *Constitutional*, s. 8.

do rozpadu tego związku. Europejczycy odrzucili to doświadczenie, jednak proces ratyfikacyjny zweryfikował ten wybór negatywnie. Jak skonstratował J. Shaw, to właśnie brak poczucia wspólnoty i przynależności do „*We, the People*” bardzo wyraźnie skomplikował odgórny europejski proces konstytucyjny⁷¹⁶.

Rozdział III.

Po debacie konstytucyjnej

⁷¹⁶ J. Shaw, *Europe's*, s. 22.

Stany Zjednoczone

1.1 Stany Zjednoczone na przełomie XVIII i XIX wieku

Ratyfikacja Konstytucji otworzyła okres powstawania nowych instytucji federalnych. Był to również czas kształtowania się wzajemnych relacji Kongresu i Prezydenta oraz nadawania, w pewnym napięciu, praktycznego wymiaru postanowieniom Konstytucji.

W efekcie pierwszych wyborów urząd prezydenta 30 kwietnia 1789 r. objął George Washington, niekwestionowany przywódca amerykańskiej walki o niepodległość, zaś w Kongresie dominację zdobyli jego stronnicy wywodzący się ze środowiska federalistów. Stan taki trwał przez całą prezydenturę Washingtona i w tym okresie wstępnie ustabilizowały się nowe instytucje.

Po rezygnacji Washingtona z ubiegania się o trzecią kadencję jego dotychczasowy obóz polityczny wszedł w okres dekompozycji⁷¹⁷, która miała miejsce na kanwie politycznej batalii o interpretację poszczególnych przepisów Konstytucji. Proces ten nasilił się, gdy urząd objął drugi prezydent Stanów Zjednoczonych – John Adams. Istotnym obszarem sporu, wprowadzającym olbrzymie napięcia polityczne, ale i gospodarcze, była w pierwszym rządzie kwestia powołania pierwszego Banku Stanów Zjednoczonych⁷¹⁸.

Wreszcie, nowe państwo z niemałym trudem szukało sobie miejsca w ówczesnej społeczności międzynarodowej. Deklarowane przez długi czas sympatie dla rządów rewolucyjnych we Francji nie ułatwiały tego zadania i były przyczyną wielu poważnych problemów młodej republiki na arenie międzynarodowej.

Wokół wskazanych problemów zaczęły kształtować się nowe podziały, zajmujące miejsce obozów politycznych wywodzących się z okresu walki

⁷¹⁷ Proces ten nabrał szczególnej dynamiki po śmierci Washingtona w 1799 r.

⁷¹⁸ Problem powołania banku dla całej unii, pozostającego w dyspozycji władz federalnych, na długi czas stanie się jednym z najważniejszych obszarów konfrontacji zwolenników i przeciwników budowania silniejszego związku federalnego.

o niepodległość i ratyfikację Konstytucji. Wokół Alexandra Hamiltona – sekretarza Skarbu i adiutanta Washingtona z czasów wojny o niepodległość, zgromadziło się stronnictwo federalistów. Opozycję do niego stanowiło środowisko antyfederalistów: Jamesa Madisona i Thomasa Jeffersona – sekretarza Stanu, które przyjęło nazwę republikanów, akcentując tym samym swoje podejrzenia co do obecności tendencji monarchistycznych w dążeniach federalistów i przywiązanie do suwerenności stanów tworzących unię. Jefferson i Madison, pomimo że byli głównymi autorami najważniejszych dokumentów konstytucyjnych Stanów Zjednoczonych, byli zdecydowanymi zwolennikami modelu rządu federalnego ograniczonego w swych kompetencjach (*limited government*). Jednocześnie, to właśnie Jefferson i Madison trafnie zdefiniowali kierunki zachodzących na progu roku 1800 przemian i odpowiedzieli na nowe potrzeby społeczne.

Pamiętać należy również o tym, że w omawianym okresie dorastało pokolenie ludzi, którzy urodzili się już w niepodległych Stanach Zjednoczonych – nie byli więc świadkami wojny o niepodległość ani zmagani o kształt unii, a istniejące podziały polityczne nie do końca odpowiadały towarzyszącym im odczuciom. To właśnie ci ludzie stawali się stronnikami Jeffersona i Madisona, którzy deklarowali chęć zmiany dotychczasowego sposobu funkcjonowania władz unii⁷¹⁹.

Zorientowany się w zaistniałej sytuacji federalistyczny obóz rządzący zdecydował się na radykalne kroki mające na celu zapobieżenie utracie przezeń władzy. W tych okolicznościach doszło do uchwalenia wysoce kontrowersyjnych ustaw nazywanych zbiorczo *Alien and Sedition Acts* w 1798 r. Pierwszy z nich – *Alien Friends Act*⁷²⁰ podpisany przez prezydenta Adamsa 25 czerwca 1798 r., zakładał możliwość nakazania opuszczenia terytorium Stanów Zjednoczonych cudzoziemcom, których prezydent uzna za stanowiących zagrożenie dla pokoju i bezpieczeństwa Stanów lub zaangażowanych w zdradziecką bądź tajną działalność antyrządową. Pozostanie na terytorium Stanów wbrew nakazowi ich opuszczenia, bez otrzymania zezwolenia na pozostanie lub z przekroczeniem jego warunków, zagrożone było karą więzienia do lat trzech z wykluczeniem możliwości późniejszego starania się o uzyskanie obywatelstwa Stanów⁷²¹. Prezydent mógł również usunąć cudzoziemca ze Stanów,

⁷¹⁹ G. Górski, Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych do 1930 roku, s. 86–87.

⁷²⁰ *An Act Concerning Aliens (Alien Friends Act)*, 1 Stat. 570 (1798).

⁷²¹ *Ibidem*, sek. 1.

a gdyby taka osoba powróciła, istniała możliwość ponownego bezterminowego jej uwięzienia⁷²². Akt oddawał także pod jurysdykcję sądów federalnych wszelkie przestępstwa przeciwko jego treści⁷²³.

Druga z ustaw – *Sedition Act*⁷²⁴ z 14 lipca 1798 r. – uznawała za zbrodnię (*high misdemeanor*) jakąkolwiek działalność przeciwko jakimkolwiek środkom prawnym wprowadzanym przez rząd, a także utrudnianie działalności urzędnikom federalnym, wzniecanie powstań, rozruchów bądź zwotywanie nielegalnych zgromadzeń, bez względu na skutek takich działań. Karą przewidzianą za tak zdefiniowane przestępstwo była grzywna w wysokości do pięciu tysięcy dolarów i kara więzienia od sześciu miesięcy do pięciu lat⁷²⁵. *Sedition Act* uznawał za przestępstwo również znieważanie rządu w jakiegokolwiek postaci – ustnej bądź pisemnej – poprzez rozpowszechnianie fałszywych, skandalicznych lub złośliwych treści. Czyny takie zagrożone były grzywną do dwóch tysięcy dolarów i karą więzienia do lat dwóch⁷²⁶.

O ile można by jeszcze bronić *Alien Friends Act*, uzasadniając go potrzebami bezpieczeństwa narodowego, poświęcając przy tym jednak anglosaski dorobek w zakresie zasad wymiaru sprawiedliwości, to żadną miarą nie można zinterpretować *Sedition Act* inaczej, jak tylko środka wymierzonego bezpośrednio w opozycję polityczną. Co interesujące, sam Hamilton był sceptyczny wobec tej kontrowersyjnej legislacji⁷²⁷.

Czytając tę ustawę dzisiaj, trudno jest uwierzyć, że Kongres Stanów Zjednoczonych mógł kiedykolwiek uchwalić takie prawo. *Sedition Act* stał się narzędziem represji i eliminacji z życia politycznego przeciwników rządzących federalistów, zwłaszcza w okresie burzliwej kampanii wyborczej w 1800 roku. Kampania ta, toczona haniebnymi metodami, przypieczętowała ostateczną klęskę federalistów. Po dojściu do władzy antyfederaliści doprowadzili do uchylenia *Alien and Sedition Acts* w 1801 r., jednakże zdążyli jeszcze ułaskawić swoich zwolenników skazanych na ich postawie i wykorzystać je do skazania stronników federalistów.

⁷²² *Ibidem*, sek. 2.

⁷²³ *Ibidem*, sek. 4.

⁷²⁴ *An Act in Addition to the Act, Entitled “An Act for the Punishment of Certain Crimes Against the United States” (Sedition Act)*, 1 Stat. 596 (1898).

⁷²⁵ *Ibidem*, sek. 1.

⁷²⁶ *Ibidem*, sek. 2.

⁷²⁷ A. Hamilton, List do Oliviera Wolcotta, 29 czerwca 1798 r., wersja on-line: <https://founders.archives.gov>.

Przełomowym zatem dla Stanów Zjednoczonych okazał się rok 1800. Stało się tak nie tylko dlatego, że kończył stulecie, w którym lud amerykański wywalczył swoją niepodległość, tworząc jednocześnie nowe państwo o nowoczesnym ustroju – pierwszą republikę konstytucyjną opierającą się na nieznanym dotąd w tej formie nowoczesnym modelu federalnym⁷²⁸. Był to jednak przede wszystkim rok wielkiego przegrupowania politycznego i społecznego, w którym rozpoczęła się, jak określił to P. Zaremba, „druga rewolucja amerykańska”⁷²⁹. W jej wyniku władzę przejęli przedstawiciele stronnictwa republikańskiego, z którego wywodzili się następcy Jeffersona na funkcji prezydenta: James Madison, James Monroe i John Quincy Adams. Natomiast to właśnie ostatnia z wymienionych osób – John Quincy Adams został scharakteryzowany, również przez P. Zarembę, jako „ostatni przedstawiciel osiemnastego wieku, okresu „filozofów”, wyznawców „cnoty wrodzonej» i »praw naturalnych«, głos jego był głosem zagrobowym Franklina, Washingtona i »Ojców Założycieli«”⁷³⁰. Z jego odejściem z Białego Domu zakończyła się kolejna epoka, zaś ta, która nastąpiła wraz z objęciem urzędu prezydenta przez Andrew Jacksona była zupełnie nowa i diametralnie różna od poprzedniej.

Oto bowiem niepokorny generał z Tennessee, a więc stanu nienależącego do założycielskiej trzynastki, ośmielił się nie tylko kandydować na urząd prezydenta w roku 1824 (dotąd większość prezydentów pochodziła z Wirginii, zaś Adamsowie z Massachusetts), ale również niezrażony porażką przystąpił do budowania zupełnie nowych jakościowo struktur Partii Demokratycznej. W imponującym tempie kraj pokrył się siatką stanowych, miejskich i lokalnych komitetów partyjnych, które skutecznie werbowały tysiące zwolenników. Demokraci zdobyli przewagę w Kongresie już w wyborach w 1826 r., zaś dwa lata później Jackson bezapelacyjnie wygrał wybory prezydenckie. Po objęciu urzędu dokonał zwolnienia około dwóch tysięcy urzędników federalnych, obsadzając ich stanowiska swoimi zwolennikami (zapoczątkował tym samym tzw. system łupów – *spoils system*). Było to wydarzenie bez precedensu, które stało się dodatkowym ciosem dla elit skupionych wokół instytucji rządowych. Nastąpił okres istotnej demokratyzacji życia państwowego poprzez likwidowanie ograniczeń praw wyborczych. Z drugiej zaś strony zapoczątkowane przez Jacksona zmiany spra-

⁷²⁸ G. Górski, Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych do 1930 roku, s. 86.

⁷²⁹ P. Zaremba, *op.cit.*, s. 111.

⁷³⁰ *Ibidem*, s. 141.

wiły również, że dotychczas sprawujący władzę w państwie przedstawiciele lokalnych elit zostali wyparci przez profesjonalnych polityków chłodno kalkulujących rzeczywistość i gotowych na kompromisy zawierane w imię utrzymania swoich pozycji i zjednania sobie niezbędnej w tym celu sympatii wyborców. O popularności wprowadzanych zmian świadczy fakt, że Partia Demokratyczna zdeklasowała swoją konkurencję na ponad trzydzieści lat, tylko dwa razy tracąc w tym okresie urząd Prezydenta i większość w Kongresie. Jak pisze G. Górski, model zaproponowany przez Jacksona stał się fundamentem organizacji amerykańskiego życia politycznego⁷³¹.

1.2 Ewolucja ustroju konstytucyjnego Stanów Zjednoczonych do końca lat dwudziestych XIX wieku

Pierwsze pięćdziesięciolecie Stanów Zjednoczonych minęło na definiowaniu, w toku publicznej debaty, ustroju państwa opartego na krótkiej, zwięzłej i niedookreślonej Konstytucji. Ta wielowątkowa historia może być w pewnym sensie sprowadzona do debaty nad praktycznym wymiarem koncepcji federalizmu. Wśród najdonioślejszych motywów, które złożyły się na ramy tego ustroju, wskazać można proces wyrastania Sądu Najwyższego na równorzędnego partnera Kongresu i Prezydenta w sprawowaniu władzy, kontrowersje związane z powstaniem i funkcjonowaniem Banku Stanów Zjednoczonych, ogłoszenie teorii praw stanowych czy kształtowanie się w praktyce pozycji egzekutywy. To właśnie tym zagadnieniom poświęcony zostanie poniższy rozdział.

1.2.1 Teoria praw stanowych

Alien and Sedition Acts okazały się być czynnikiem, który doprowadził do jednego z najważniejszych przesileń we wczesnej historii Stanów Zjednoczonych. Wydanie tych kontrowersyjnych ustaw zmobilizowało do działania środowiska obawiające się nadmiernego rozrostu rządu federal-

⁷³¹ G. Górski, Demokratyczny przełom. O przemianach prawa wyborczego w USA i Wielkiej Brytanii w XIX w., ZNCz nr 5/6 (2003), s. 186.

nego i jego kompetencji. Przejawem tego przesilenia było sformułowanie tzw. teorii praw stanowych (*states' rights*), rozwiniętej w latach trzydziestych XIX w. w tzw. teorię nullifikacji (*nullification*), przyznającą stanom prawo do sprzeciwienia się ustawodawstwu federalnemu pod zarzutem jego niezgodności z Konstytucją. Teorie te były wyrazem przekonania, że musi istnieć środek zaradczy na wynikającą z Konstytucji asymetrię objawiającą się tym, że więcej niż jedna czwarta stanów może zablokować wprowadzenie do Konstytucji formalnej poprawki, ale nie istnieje żadna procedura umożliwiająca choćby większości z nich wprowadzenie zmian w Konstytucji⁷³².

Jedną z inspiracji do wyartykułowania praw stanowych stanowiła zapewne Wielka Karta Swobód (*Magna Carta Libertatum*), której Artykuł 61 ustanawiał procedurę sankcjonowania naruszenia Karty przez króla. W tym celu wybierano gremium dwudziestu pięciu baronów, czterech spośród których mogło notyfikować królowi naruszenie swobód na wniosek pokrzywdzonych. W przypadku braku zadośćuczynienia przez króla w ciągu czterdziestu dni, gremium baronów mogło użyć wszelkich form nacisku celem wyegzekwowania na królu zagwarantowanych w Karcie swobód, z wyjątkiem użycia przemocy fizycznej względem jego osoby, jego żony i dzieci⁷³³. Ten przepis Karty był zaciekle atakowany przez zwolenników szerokich prerogatyw królewskich i był skrupulatnie pomijany w późniejszych kartach swobód wydawanych po odzyskaniu przez królów angielskich silnej władzy⁷³⁴.

Filadelfijska Konwencja konstytucyjna nie zaaprobowała wniesionej przez Madisona propozycji wyposażenia Kongresu w prawo weta względem ustaw stanowych (*negative on state law*). Pomysł ten oparty był na modelu znanym Amerykanom z czasów dominacji brytyjskiej, kiedy to prerogatywą Korony była możliwość wykonywania prawa weta względem aktów prawa stanowego w koloniach. Madison postrzegał proponowane przez siebie uprawnienie jako środek obronny przeciwko wkraczaniu stanów w domenę władzy przekazanej rządowi federalnemu oraz jako sposób zagwarantowania rzeczywistej supremacji Konstytucji i stanowio-

nego na jej podstawie prawa⁷³⁵. Niemniej jednak pomimo wstępnej akceptacji na posiedzeniu komitetu, rozumowanie to nie uzyskało poparcia delegacji stanowych i w ostatecznym głosowaniu 17 lipca 1787 r. prawo weta przepadło stosunkiem głosów siedem do trzech⁷³⁶. W kolejnych zaś dniach Konwencja przyjęła propozycję przepisu Artykułu VI Konstytucji ustanawiającego zasadę supremacji, który wraz z konstrukcją poświęconego sądownictwu Artykułu III jest uznawany za próbę odpowiedzialności na ten sam problem, któremu zaradzić miało *negative on state laws*⁷³⁷. W żaden jednak sposób Konwencja nie przewidziała sytuacji, w której z zarzutem niekonstytucyjności miałby wystąpić lud – samodzielnie bądź za pośrednictwem stanów.

Za pierwszą i kompleksową ekspozycję teorii praw stanowych uważane są trzy dokumenty – Rezolucje Kentucky (*Kentucky Resolutions*) z lat 1798⁷³⁸ i 1799⁷³⁹ oraz Rezolucja Wirginii (*Virginia Resolution*) z roku 1798⁷⁴⁰. Oficjalnym wnioskodawcą Rezolucji Kentucky był John Breckinridge, zaś Rezolucji Wirginii John Taylor. W rzeczywistości jednak dokumenty te są autorstwa Thomasa Jeffersona i Jamesa Madisona, choć nazwiska tych dwóch znanych i jakże znamienitych autorów stanowiły tajemnicę jeszcze przez dziesięciolecie⁷⁴¹. Rezolucje zostały wydane jako głos sprzeciwu wobec opresyjnych *Alien and Sedition Acts*, a jednocześnie po raz pierwszy na gruncie amerykańskim sformułowały prawo poszczególnych stanów do wypowiedzenia posuszeństwa władzy federalnej.

Za punkt wyjścia w Rezolucji Kentucky z 10 listopada 1798 r. Jefferson przyjął dziesiątą poprawkę i, parafrazując jej treść, podkreślił, że stany – strony umowy (*compact*), jaką jest Konstytucja – zjednoczyły się, przyjmując za podstawę wspólnego funkcjonowania zasadę rządu ograniczonego, dysponującego jedynie ściśle określonymi kompetencjami, przy jednoczesnym zachowaniu zdecydowanej większości spraw w gestii

⁷³⁵ Ch.F. Hobson, *The Negative on State Laws: James Madison, the Constitution and the Crisis of Republican Government*, 36 W&MQ (1979), s. 219–221.

⁷³⁶ *Ibidem*, s. 226.

⁷³⁷ *Ibidem*, s. 229.

⁷³⁸ *Kentucky Resolutions – draft*, http://avalon.law.yale.edu/18th_century/jeffken.asp.

⁷³⁹ *Kentucky Resolution*, http://avalon.law.yale.edu/18th_century/kenres.asp.

⁷⁴⁰ *Virginia Resolution*, http://avalon.law.yale.edu/18th_century/virres.asp.

⁷⁴¹ Zawiłą historią dotyczącą udziału Jeffersona w przygotowaniu Rezolucji Kentucky można zapoznać się m.in. na stronie poświęconej życiu i pismom tego Ojca Założyciela: <https://jeffersonpapers.princeton.edu/selected-documents/kentucky-resolutions-1798>.

⁷³² W.A. Niskanen, *On the Constitution of the Compound Republic*, 14 CT (2001), s. 10–11.

⁷³³ *Magna Carta Libertatum*, <http://www.britannia.com/history/docs/magna2.html>, art. 61.

⁷³⁴ W.A. Niskanen, *op.cit.*, s. 11.

stanów. Jeżeli zaś rząd federalny przywłaszcza sobie niepowierzone mu kompetencje, to jego akty nie mają mocy prawnej i są niewiążące („*unauthoritative, void, and of no force*”)⁷⁴². W kolejnym zaś zdaniu Jefferson, jakby już antycypując wzrost znaczenia Sądu Najwyższego, zauważa, że rząd nie może być ostatecznym arbitrem określającym zakres swoich kompetencji, gdyż wówczas to jego uznanie, a nie Konstytucja, ustanawiałoby granice władzy. Tymczasem, tak jak w przypadku każdej innej umowy pomiędzy równymi stronami, każda z nich winna mieć możliwość zastosowania własnego osądu w sprawie, określenia naruszeń i ich ewentualnych konsekwencji. Rezolucja zakwestionowała zatem możliwość samodzielnego dookreślenia swoich kompetencji przez rząd federalny. Jak obrazowo porównał to W.J. Watkins Jr., taka sytuacja oznaczałaby bowiem stan rzeczy, w którym to sam zleceniobiorca, a nie zleceniodawca, definiowałby zakres swojego zlecenia⁷⁴³.

Po takim wstępie przystąpiono do bezpośredniego wykazania, dlaczego *Alien and Sedition Acts* winny być uznane za niekonstytucyjne. W drugim ustępie Jefferson wskazał, że skoro stany delegowały na rzecz unii uprawnienie do ścigania i karania ściśle określonych przestępstw (takich jak np.: zdrada stanu⁷⁴⁴, podrabianie papierów wartościowych i monet Stanów Zjednoczonych⁷⁴⁵, piractwo, zbrodnie popełnione na morzach otwartych, przestępstwa przeciwko prawu narodów⁷⁴⁶), to w myśli dziesiątej poprawki wszelkie akty rządu federalnego ustanawiające inne przestępstwa są nieważne i pozbawione jakiegokolwiek mocy prawnej⁷⁴⁷.

Następnie Jefferson podniósł naruszenie przez *Sedition Act* pierwszej poprawki, konstruując przy tym nowoczesne rozumienie wolności słowa, odrywające się od zakorzenionej w systemie *common law* i karalnej działalności określanej jako zdradzieckie knowania (*sedition libel*). Jefferson wskazał także fakt nieoddania spraw z zakresu wolności słowa, prasy i religii w zakres kompetencji Stanów Zjednoczonych i związaną z tym władzę

⁷⁴² *Kentucky Resolutions – draft*, rez. 1.

⁷⁴³ W.J. Watkins Jr., *op.cit.*, s. 397.

⁷⁴⁴ *Constitution of the United States*, art. III sek. 3.

⁷⁴⁵ *Ibidem*, art. I sek. 8 kl. 6.

⁷⁴⁶ *Ibidem*, art. I sek. 8 kl. 10.

⁷⁴⁷ *Kentucky Resolutions – draft*, rez. 2.

stanów w zakresie decydowania o ewentualnych ograniczeniach w wyżej wymienionych sferach⁷⁴⁸.

W kolejnych ustępach wykazywano niekonstytucyjność *Alien Act*, powołując się przy tym po pierwsze na artykuł I sekcję 9 klauzulę 1 (odnoszącą się do przywożenia na terytoria stanów niewolników), rozszerzając ją na brak możliwości ograniczania przez unię pobytu cudzoziemców na terytorium stanów przed rokiem 1808⁷⁴⁹. Jak zauważa W.J. Watkins Jr., tym samym Jefferson wykazał tendencję do szerokiego interpretowania konstytucyjnych przepisów ograniczających kompetencje rządu federalnego, przy jednoczesnej ścisłej interpretacji klauzul ustalających granice jego władzy⁷⁵⁰.

Po drugie Jefferson podniósł naruszenie przez *Alien Act* artykułu III Konstytucji poprzez mianowanie prezydenta sędzią i egzekutorem w sprawach przewidzianych przez tę ustawę, przy jednoczesnym naruszeniu piątej i szóstej poprawki, które gwarantują sprawiedliwy, szybki i publiczny proces z udziałem bezstronnej ławy przysięgłych⁷⁵¹.

W ustępie siódmym zarzucono rządowi, że przyjęta przezeń linia interpretacji *Necessary and Proper Clause* prowadzi niechybnie do zatarcia wszelkich ograniczeń narzuconych mu przez Konstytucję. Jak bowiem podkreślił autor Rezolucji Kentucky, klauzula ta powinna być wykorzystywana jedynie jako instrument pomocniczy, służący wykonywaniu ściśle określonych przez Konstytucję kompetencji, nie zaś jako przepis umożliwiający rozszerzenie władzy poza wszelkie ustalone granice⁷⁵².

W projekcie ustępu ósmego Jefferson postulował powołanie komitetu korespondencyjnego, który miałby przekazać Rezolucję zgromadzeniom innych stanów, jednakże wniosek ten nie pojawił się w ostatecznej wersji dokumentu, co uzasadniać można bardziej stonowaną od jeffersonowskiej postawą członków zgromadzenia stanu Kentucky, którzy na tę chwilę woleli odwoływać się do struktur ustanowionych przez Konstytucję⁷⁵³.

Następnie zaś w projekcie znajduje się kluczowe twierdzenie Rezolucji, które jednakże nie znalazło się w ostatecznej wersji aktu – Jefferson

⁷⁴⁸ *Ibidem* rez. 3.

⁷⁴⁹ *Ibidem*, rez. 4 i 5.

⁷⁵⁰ W.J. Watkins Jr., *op.cit.*, s. 398.

⁷⁵¹ *Kentucky Resolutions – draft*, rez. 6.

⁷⁵² *Ibidem*, rez. 7.

⁷⁵³ W.J. Watkins Jr., *op.cit.*, s. 399.

wywodzi, że właściwym środkiem zaradczym w sytuacji zawłaszczenia przez rząd federalny władzy, która nie została mu powierzona w umowie (*casus non foederis*), jest jego nullifikacja, a więc uznanie aktu za niezgodny z Konstytucją, a konsekwentnie – za niewiązący. Termin „nullifikacja” nie został jednak jeszcze w tym momencie wprowadzony do amerykańskiego słownika politycznego. Został on bowiem usunięty przez legislatorów stanu Kentucky w nadziei, że jego użycie nie będzie konieczne⁷⁵⁴, a także celem uniknięcia zarzutu, że Kentucky dokonało jednostronnej nullifikacji.

W ostatecznej wersji projektu nie znalazł się również postulat wzywający pozostałe stany do zadeklarowania niekonstytucyjności *Alien and Sedition Acts* i niedopuszczenia do ich zastosowania na ich terytoriach. Ponownie, mniej radykalni niż Jefferson legislatorzy stanu Kentucky, za właściwe, na ten moment, uznali wystosowanie do Kongresu apelu o uchylenie przedmiotowych ustaw jako niekonstytucyjnych. Jak zatem można zauważyć, ostateczna wersja Rezolucji i tak była zdecydowanie bardziej stonowana od zamysłu autora, który bynajmniej nie był daleki od postulowania aktywnych działań ze strony stanów z dopuszczeniem myśli o ewentualnej secesji w imię zachowania ich praw włącznie⁷⁵⁵.

Rezolucja Wirginii autorstwa Madisona została przyjęta przez Senat tego stanu 24 grudnia 1798 r. i była nieco krótsza i bardziej stonowana od Rezolucji Kentucky autorstwa Jeffersona. We wstępie do Rezolucji podkreślone zostało przywiązanie i chęć obrony Konstytucji Stanów Zjednoczonych i Konstytucji Wirginii przed wszelkimi zagrożeniami oraz woła współpracy z rządem federalnym w tym zakresie⁷⁵⁶. Wyrażone zostało również przekonanie, że tylko wierne przestrzeganie fundamentalnych zasad unii może zapewnić jej istnienie i szczęście⁷⁵⁷.

W trzecim paragrafie zawarte zostało stwierdzenie podkreślające, że na mocy umowy, jaką jest Konstytucja, kompetencje rządu federalnego są ograniczone. W przypadku zaś wyraźnie zamierzonego i niebezpiecznego wykonywania władzy niepowierzonej przez umowę, stany mają prawo i obowiązek wtrącić się – czyli stanąć pomiędzy rządem federalnym a ludnością stanów (*to interpose*) – celem zapobiegnięcia szerszeniu się zła,

⁷⁵⁴ *Ibidem*.

⁷⁵⁵ *Ibidem*.

⁷⁵⁶ *Virginia Resolution*, rez. 1.

⁷⁵⁷ *Ibidem*, rez. 2.

zabezpieczenia prerogatyw oraz praw i wolności obywateli w granicach stanów⁷⁵⁸.

Następnie wyrażone zostało ubolewanie z powodu zaistnienia przesłanek świadczących o dążeniu przez rząd federalny do poszerzenia generalnych przepisów Konstytucji celem zniweczenia znaczenia i skutku ich szczegółowego wyliczenia, a w dalszej perspektywie – celem połączenia stanów w jeden podmiot, czego oczywistym skutkiem będzie zastąpienie aktualnego republikańskiego systemu rządów monarchią absolutną bądź w najlepszym razie mieszaną⁷⁵⁹.

W ustępie piątym Madison zawarł wprost zarzuty w stosunku do *Alien and Sedition Acts*. Pierwszemu z nich zarzucił uzurpację kompetencji, które nigdy nie zostały powierzone unii i naruszenie wynikających z Konstytucji zasad podziału władzy pomiędzy legislatywę, egzekutywę i judykaturę. Jeżeli zaś chodzi o *Sedition Act* to podniesione zostało, że uchwalony został on w celu wykonania kompetencji, które zostały wprost wyłączone z zakresu prerogatyw rządu federalnego w Pierwszej poprawce do Konstytucji. W tym miejscu Madison zaalarmował, że to właśnie przepisy karne sankcjonujące osoby i działania publiczne oraz możliwość porozumiewania się pomiędzy ludźmi stanowią największe zagrożenie wynikające z *Sedition Act* jako uderzające w rzeczywistego strażnika wszelkich innych praw (tj. wolność słowa)⁷⁶⁰.

Zmierzając do końca Rezolucji, Madison zawarł apel do innych stanów o przyłączenie się do deklaracji stanowiącej, że *Alien and Sedition Acts* są niekonstytucyjne oraz że niezbędne i właściwe środki zostaną przedsięwzięte przez wszystkie stany celem zachowania ich prerogatyw bądź praw i wolności ich obywateli⁷⁶¹.

Niemniej jednak pozostałe stany nie tylko nie poparły Kentucky i Wirginii, ale siedem stanów⁷⁶² skierowało do nich swoje formalne głosy sprzeciwu, trzy inne podjęły uchwały potępiające Rezolucje⁷⁶³, zaś stany południowe w ogóle nie udzieliły odpowiedzi. Wśród podnoszonych

⁷⁵⁸ *Ibidem*, rez. 3.

⁷⁵⁹ *Ibidem*, rez. 4.

⁷⁶⁰ *Ibidem*, rez. 5.

⁷⁶¹ *Virginia Resolution*, rez. 7.

⁷⁶² Delaware, Rhode Island, Massachusetts, Vermont, New Hampshire, Nowy Jork, Connecticut.

⁷⁶³ Maryland, Pensylwania, New Jersey.

argumentów poczesne miejsce zajął ten mówiący o tym, że konstytucyjność ustaw Kongresu jest kwestią podlegającą opinii federalnego Sądu Najwyższego, a nie poszczególnych stanów.

Legislatura Wirginii nie przyjęła w tych okolicznościach kolejnej rezolucji, ale uchwaliła przygotowany przez Madisona „Raport z roku 1799” (*The Report of 1799*)⁷⁶⁴, w którym bardzo szczegółowo przeanalizowano, a następnie potwierdzono, wszystkie zawarte w Rezolucji Wirginii argumenty. Wyjaśnione zostało przy tym, jak wirgińscy rozumieją prawo sprzeciwu. W ich bowiem interpretacji stwierdzenie przez stan niekonstytucyjności aktu prawa federalnego stanowiło, co do zasady, wyraz opinii, pozbawionej jednakże skutku prawnego w postaci uchylenia aktu. Celem takiego posunięcia miało być sprowokowanie refleksji i zwrócenie uwagi innych stanów na niepokojącą sprawę oraz zmobilizowanie ich do ewentualnego dalszego wspólnego działania, którym może być np. zwrócenie się do Kongresu o uchylenie prawa, zainicjowanie uchwalenia poprawek do Konstytucji, a nawet zwołanie konwencji konstytucyjnej. W drastycznych przypadkach przekroczenia uprawnień przez rząd federalny, prawo stanów winno obejmować możliwość nullifikacji z opcją wywarcia skutku prawnego w postaci uchylenia obowiązywania aktu. Do takich nadzwyczajnych sytuacji Madison zaliczył oczywiście *Alien and Sedition Acts* i podkreślił, że ostateczne prawo do osądzenia czy zawarta umowa – Konstytucja – została naruszona, musi należeć do jej stron. Prawo to jednak przysługuje stanom łącznie, a nie każdemu z osobna. W ten właśnie sposób doszło do sformułowania kolejnego, brakującego elementu kontroli – prawa stanów do sprzeciwienia się jakimkolwiek federalnemu aktowi naruszającemu Konstytucję – czy to ustawie, czy zarządzeniu egzekutywy, czy orzeczeniu Sądu Najwyższego.

Co interesujące, Madison u schyłku swojego życia zmienił zdanie w przedmiotowej kwestii i w prawie do *interposition* zaczął postrzegać jedynie źródło anarchii. Jak jednak komentuje to np. J.J. Kilpatrick, ten późniejszy pogląd nie wydaje się być uzasadniony. Zdaniem tego autora Madison założył, że stany zaczną zupełnie dowolnie i to opierając się na innych niż niekonstytucyjność przesłankach, wybierać, które z aktów prawa federalnego znajdą zastosowanie na ich terytorium, a które nie. Kilpatrick uważa jednak, że w perspektywie historycznej obawa taka nie znalazła potwierdzenia. Argumenty pronullifikacyjne były bowiem zgłaszane

⁷⁶⁴ *The Report of 1799*, http://www.constitution.org/rf/vr_1799.htm.

zawsze w ważkich dla narodu sytuacjach, zaś przykłady ponaddwustuletniej historii Stanów Zjednoczonych świadczą raczej o przyzwoleniu stanów na ekspansję rządu federalnego⁷⁶⁵.

Druga Rezolucja Kentucky uchwalona została w rok po Rezolucji Wirginii, 3 grudnia 1799 r., i stanowiła odpowiedź na reakcje stanów na rezolucje z roku 1798. Na jej wstępie zaznaczono, że jej autorzy musieliby zostać uznani za niewiernych sobie i tym, których reprezentują, jeżeli odpowiedzieliby milczeniem, akceptując jednocześnie twierdzenia i teorie zawarte w nadesłanych przez inne stany odpowiedziach⁷⁶⁶. Rezolucja zbyła milczeniem wysnute przez siostrzane stany oskarżenia o niewierność unii i chęć naruszenia jej harmonii⁷⁶⁷ i skoncentrowała się na ponownym, zwięzłym sformułowaniu głównego przesłania.

Potwierdzając zatem swoje związanie umową – Konstytucją – legislatura stanu Kentucky uchwaliła, że wyznawana przez inne stany zasada, że to rząd federalny jest arbitrem w kwestii decydowania o zakresie powierzonych mu kompetencji, prowadzić musi do despotyzmu. Środkiem zaradczym w tej sytuacji może być jedynie nullifikacja aktu prawnego wydanego z przekroczeniem kompetencji powierzonych unii (tym razem termin ten został użyty już *explicite*). W kolejnym zaś zdaniu Rezolucja uznała *Alien and Sedition Acts* za ewidentnie sprzeczne z Konstytucją i powtarzając swoją wolę przestrzegania praw unii, zapowiedziała jednocześnie, że stan Kentucky nigdy nie zaprzestanie oponować przeciwko wszelkim próbom naruszenia Konstytucji⁷⁶⁸. Tym samym Rezolucja stanowiła wyraźny głos niezgody na uznanie za precedens zaistniałej sytuacji zgody na przekroczenie Konstytucji⁷⁶⁹.

Nietrudno zauważyć, że autorzy Rezolucji używali raczej sformułowania, że to stany ustanowiły Konstytucję i to one są stroną tak zawartej umowy społecznej. Skoro zaś pierwszymi proponentami teorii nullifikacji byli autorzy Konstytucji i twórcy systemu ustrojowego Stanów Zjednoczonych, to fakt ten może mieć tym bardziej doniosłe znaczenie. Oznaczać by to bowiem mogło, że najwyraźniej wskazanie w Konstytucji, i podkreślenie poprzez wybraną metodę ratyfikacji, suwerena w ludzie nie stanowiło

⁷⁶⁵ J.J. Kilpatrick, *The Sovereign States. The Notes of a Citizen of Virginia*, Chicago 1957, s. 95.

⁷⁶⁶ *Kentucky Resolution*, rez. 1.

⁷⁶⁷ *Ibidem*, rez. 2.

⁷⁶⁸ *Ibidem*, rez. 4.

⁷⁶⁹ *Ibidem*, rez. 5.

w ich odczuciu ograniczenia praw stanowych. Wręcz przeciwnie, postrzegali oni rządy stanowe jako naturalnego, bardzo bliskiego ludowi przedstawiciela jego woli, jak najbardziej uprawnionego do ferowania ocen konstytucyjnych⁷⁷⁰. Ostatecznie, pomimo że ratyfikacji Konstytucji dokonywały specjalne stanowe konwencje konstytucyjne, to przecież mówimy o ratyfikacji przez np. stan Nowy Jork bądź stan Delaware. Ponadto, konwencje nie odbywały się w jednym i tym samym terminie dla całych Stanów Zjednoczonych, ale w każdym ze stanów w innym czasie. Dlatego też wydaje się, że pozytywnego i podstawowego właściwie przekazu Rezolucji Wirginii i Kentucky dopatrywać należy się raczej w wyartykułowaniu przez nie teorii praw stanowych, aniżeli w samym sformułowaniu teorii nullifikacji, w którą później te argumenty zostały rozwinięte, a nawet głównie do niej sprowadzone. Ten aspekt starał się uwypuklić Madison w „Raportie z roku 1799”, poprzez wskazanie, że pod pojęciem stany rozumie pewną wspólnotę polityczną obywateli stanu, a nie tylko rząd czy legislaturę stanową.

Pozornie wydawać by się mogło, że rezolucje jako środek do osiągnięcia bieżącego celu politycznego poniosły sromotną klęskę. Jednakże z perspektywy czasu wiemy już, że dokumenty te stały się fundamentem programu politycznego republikanów Jeffersona⁷⁷¹. Dotkliwa klęska poniesiona przez federalistów w wyborach roku 1800 potwierdziła, że to wizja polityczna tego ugrupowania była bliższa narodowi amerykańskiemu.

Jefferson i Madison byli zatem prekursorami w zakresie szerzenia teorii praw stanowych pod rządami Konstytucji. Wybrany przez nich tryb wyrażenia sprzeciwu był również nie bez znaczenia. Oceniając bowiem znaczenie Rezolucji, należy również pamiętać, że stanowisko legislatur stanowych aż do ratyfikowania w 1913 r. siedemnastej poprawki⁷⁷² do Konstytucji, a więc również w badanym okresie, miało zdecydowanie większe znaczenie aniżeli obecnie. Poprawka ta zmieniła tryb powoływania senatorów – z dotychczasowego ich wyboru przez legislatury stanowe na elekcję w bezpośrednich wyborach powszechnych. Do tego natomiast czasu legislatury mogły instruować swoich senatorów i na przykład zobowiązywać ich do podjęcia określonych działań legislacyjnych w Kongre-

⁷⁷⁰ W.J. Watkins Jr., *op.cit.*, s. 397.

⁷⁷¹ H.J. Powell, *The Principles of '98: An Essay in Historical Retrieval*, 80 VaLR (1994), s. 694–695.

⁷⁷² *Seventeenth Amendment*, http://avalon.law.yale.edu/18th_century/amend1.asp#17.

sie. W przypadku niezastosowania się przez senatora do wytycznych musiał się on liczyć z możliwością nieotrzymania mandatu na następną kadencję. Konsekwentnie zaś, artykułowany tą drogą protest stanów miał zdecydowanie większe znaczenie i skuteczność aniżeli po roku 1913⁷⁷³.

A. Koch i H. Ammon akcentują jeszcze jeden dodatkowy aspekt Rezolucji. Mianowicie wskazują oni, że dokumenty te w bardzo doniosty sposób dokonały potępienia jednej z największych, wśród usankcjonowanych kiedykolwiek przez Kongres, prób stłumienia opinii publicznej i w tym zakresie stały się ważnym precedensem w walce o poszanowanie praw obywatelskich⁷⁷⁴.

Wczesna linia orzecznicza Sądu Najwyższego, w szczególności orzeczenia artykułujące zasadę *judicial review*⁷⁷⁵ i supremacji sądownictwa federalnego, które zostaną przedstawione w kolejnym podrozdziale, wyartykułowały pogląd wykluczający możliwość stosowania nullifikacji. „Zasady z roku 1798” – „*Principles of '98*”, bo takie miano zyskały z czasem zawarte w Rezolucjach argumenty, co jakiś czas odżywały i ponownie stały się przedmiotem debaty publicznej. Jak wylicza L.F. Goldstein, w badanym okresie od czasu przyjęcia Konstytucji miało miejsce trzydzieści aktów stanowego sprzeciwu przeciwko działaniom rządu federalnego⁷⁷⁶, z których kilka najdonioślejszych przedstawionych zostanie poniżej.

Pierwszym przykładem może być fakt ich wykorzystania w 1809 r. przez stany Nowej Anglii – Connecticut, Massachusetts i Rhode Island. Stany te zagroziły nullifikacją uchwalonej 22 grudnia 1807 r. ustawy o embargu (*Embargo Act*)⁷⁷⁷ ograniczającej handel z Wielką Brytanią i Francją, a mającej w praktyce odwrotny od zamierzonego, bo destrukcyjny wpływ na gospodarkę Stanów Zjednoczonych.

Najpierw legislatura stanu Massachusetts wezwała stanową delegację do Kongresu do przedsięwzięcia działań mających na celu uchylenie

⁷⁷³ W.J. Watkins Jr., *op.cit.*, s. 400.

⁷⁷⁴ A. Koch, H. Ammon, *The Virginia and Kentucky Resolutions: An Episode in Jefferson's and Madison's Defence of Civil Liberties*, 5 W&MQ (1948), s. 174–175.

⁷⁷⁵ *Judicial review* może być tłumaczone bądź jako nadzór sądowy, bądź jako kontrola sądowna.

⁷⁷⁶ L.F. Goldstein, *op.cit.*, s. 24–26.

⁷⁷⁷ *Embargo Act*, 2 Stat. 451(1807).

ustawy⁷⁷⁸. Kongres jednakże nie tylko aktu nie uchylił, ale uchwalił 8 stycznia 1808 r. drugą ustawę – *Enforcement Act*⁷⁷⁹, zamykającą dotychczasowe możliwości omijania postanowień *Embargo Act* poprzez wykorzystanie przybrzeżnych statków rybackich i wielorybniczych. Reakcją legislatury Massachusetts na kolejny akt Kongresu było wydanie Raportu i Rezolucji (*The Report and Resolution*)⁷⁸⁰ 15 lutego 1809 r., w których uznano ustawy za niesprawiedliwe, opresyjne, niekonstytucyjne i niewiążące obywateli Massachusetts, zalecając jednak wstrzymanie się od siłowych metod przeciwstawiania się ich egzekucji⁷⁸¹. Jednocześnie zapowiedziane zostało złożenie w Kongresie petycji o uchylenie kontrowersyjnych ustaw⁷⁸² i chęć współpracy z innymi stanami na rzecz zapewnienia ochrony interesów stanów kupieckich⁷⁸³. W tym celu prezydent Senatu i *speaker* Izby Reprezentantów legislatury Massachusetts zobowiązani zostali do przekazania kopii Raportu i Rezolucji legislaturom pozostałych stanów⁷⁸⁴.

Kilkanaście dni wcześniej, 30 stycznia 1809 r., stanowisko zajął Delaware, który w swoich Rezolucjach (*Resolutions Disapproving Amendment*)⁷⁸⁵ wyraził dezaprobatę dla ustaw dotyczących embarga. Stan ten uznał legislację za inwazję na wolność ludu i zagwarantowaną konstytucyjnie suwerenność stanów⁷⁸⁶. Jednocześnie jednak zastrzegł, że do rozwiązania zaistniałej sytuacji stan Delaware użyje przewidzianych przez Konstytucję środków, a nie otwartej kontestacji przedmiotowych ustaw, która mogłaby zagrozić istnieniu unii i niepodległości kraju⁷⁸⁷.

Ostatnim stanem, który krytycznie odniósł się do *Embargo Act* i ustaw towarzyszących było Rhode Island, które w Raporcie i rezolucjach o embargu (*Report and Resolutions of Rhode Island on Embargo*)⁷⁸⁸

⁷⁷⁸ *State Documents on Federal Relations: The States and the United States*, red. H.V. Ames, Filadelfia 1906, s. 27.

⁷⁷⁹ *Enforcement Act*, 2 Stat. 453 (1808).

⁷⁸⁰ *Report and Resolutions*, [w:] *State Documents*, s. 35.

⁷⁸¹ *Ibidem*, rez. 1.

⁷⁸² *Ibidem*, rez. 2.

⁷⁸³ *Ibidem*, rez. 3.

⁷⁸⁴ *Ibidem*, rez. 4 w: *State Documents*, s. 36.

⁷⁸⁵ *Resolutions Disapproving Amendment*, [w:] *State Documents*, s. 37.

⁷⁸⁶ *Ibidem*, rez. 1 i 4.

⁷⁸⁷ *Ibidem*, rez. 7.

⁷⁸⁸ *Report and Resolutions of Rhode Island on Embargo* w: *State Documents*, s. 44.

z 4 marca 1809 r. uznało przedmiotowe ustawy za naruszające niezaprzeżalne prawa i przywileje obywateli stanu⁷⁸⁹, a jednocześnie niesprawiedliwe, opresyjne, tyrańskie i niekonstytucyjne⁷⁹⁰. Legislatura Rhode Island uznała, że w tym wypadku to na niej spoczęła odpowiedzialność za ochronę przed uzurpacją lub naruszeniem tych kompetencji i praw ludu, które bądź zostały dla niego wprost zastrzeżone, bądź których on nigdy nie zgodził się delegować⁷⁹¹. Podobnie jak w Massachusetts zdecydowano się na przesłanie petycji do Kongresu i na współpracę ze stanami, które wyraziły lub skłonne byłyby wyrazić podobne jak Rhode Island zapatrywanie na temat *Embargo Act*⁷⁹².

Paradoksalnie, ustawa o embargu uchwalona została z inicjatywy prezydenta Jeffersona, zaś stany w swoich wystąpieniach powołały się, choć w o wiele mniej wyszukanej i prawniczo uzasadnionej formie, na jego własne argumenty wyartykułowane w Rezolucji Kentucky. Ostatecznie ustawa o embargu została uchylona w ostatnich dniach prezydentury Jeffersona przez *Non-Intercourse Act*⁷⁹³, wobec czego nie doszło do zaostrożenia się nastrojów w stanach Nowej Anglii. Sprzeciw stanów przyniósł zatem pożądanym przez nie skutek – rząd federalny musiał się cofnąć z zajętych wcześniej pozycji.

Niedługo po zażegnaniu kryzysu związanego z embargiem Stany Zjednoczone stanęły w obliczu kolejnej rozbieżności poglądów pomiędzy stanami a rządem federalnym. Zdominowane przez federalistów stany północne przeciwnie były zadeklarowane przez Kongres w czerwcu 1812 r., niewielką większością głosów, wojnie z Wielką Brytanią. W odpowiedzi zatem na apel działającego z upoważnienia prezydenta generała Dearborne'a, dotyczący wystawienia kontyngentów milicji stanowych na wojnę z Brytyjczykami, gubernator stanu Massachusetts stanowczo odmówił. Stanowisko swoje uargumentował on faktem, że okoliczności, w których wystosowane zostało żądanie wystawienia milicji, nie mieszczą się w katalogu przesłanek przewidzianych w Artykule I Konstytucji⁷⁹⁴.

⁷⁸⁹ *Ibidem*, rez. 1.

⁷⁹⁰ *Ibidem*, rez. 2.

⁷⁹¹ *Ibidem*, rez. 3.

⁷⁹² *Ibidem*, rez. 4 i 5.

⁷⁹³ *Non-Intercourse Act*, 2 Stat. 528 (1809).

⁷⁹⁴ *Extracts from the Letter of Governor Strong of Massachusetts to Secretary of War Eustis*, [w:] *State Documents*, s. 56.

Przepis ten stanowi o możliwości powoływania milicji dla zapewnienia wykonania ustaw unii, tłumienia powstań i odpierania najazdów⁷⁹⁵. Stanowisko gubernatora poparł Sąd Najwyższy Massachusetts, który uznał, że prawo oceny istnienia przesłanek konstytucyjnych należy wyłącznie do dowódców milicji stanowych⁷⁹⁶. W przypadku zaś zaistnienia tychże przesłanek i stawienia się milicji, dowództwo nad nią winno być sprawowane przez Prezydenta Stanów Zjednoczonych, ale za pośrednictwem oficerów mianowanych przez władze stanowe⁷⁹⁷.

Gubernator i legislatura stanu Connecticut zajęły takie samo stanowisko jak władze Massachusetts. W wydanym 25 sierpnia 1812 r. *Report and Resolutions of Connecticut on Militia Question*⁷⁹⁸ wskazano, że Connecticut było jednym z pierwszych stanów, które ratyfikowały Konstytucję, a teraz ma na uwadze poszanowanie jej przepisów. Następnie podkreślono, że Connecticut jest wolnym, suwerennym i niepodległym stanem należącym do konfederacji stanów, a nie do unitarnej republiki. W związku z tym władze stanowe, mając na celu przestrzeganie Konstytucji, zobowiązane są do przestrzegania praw stanów.

Podobne stanowiska zajęły także Rhode Island⁷⁹⁹ i Vermont⁸⁰⁰. Prezydent Madison doświadczył zatem klasycznego przykładu *interposition* opisanego przez siebie w Rezolucji Wirginii. Stany odwołały się do swojej suwerenności i dokonały samodzielnej oceny konstytucyjności zaistniałych wydarzeń. Ponieważ okazała się ona być negatywna, odmówiły zastosowania się do żądania wystawienia kontyngentów milicji. Gdy w 1814 r. wybrzeże w okolicach Maine zostało najechane przez nieprzyjaciela, stan Massachusetts wystawił do jego obrony swoje siły zbrojne, odmawiając jednak oddania ich pod bezpośrednie dowództwo federalne. W konsekwencji rząd odmówił sfinansowania utrzymania kontyngentu i dopiero po kilku latach Massachusetts wywalczyło zwrot części należnej kwoty. Natomiast w orzeczeniu *Martin v. Mott*⁸⁰¹ z 2 lutego 1827 r., doty-

⁷⁹⁵ Constitution of the United States, Art. I, Sek. 8.

⁷⁹⁶ Extract from the Opinion of the Judges of Massachusetts on the Militia Question, [w:] State Documents, s. 57.

⁷⁹⁷ Ibidem, s. 59.

⁷⁹⁸ Report and Resolutions of Connecticut on Militia Question w: State Documents, s. 59.

⁷⁹⁹ Rhode Island and the Militia Question, [w:] State Documents, s. 62.

⁸⁰⁰ Vermont and the Militia Question, [w:] State Documents, s. 63.

⁸⁰¹ 25 U.S. (12 Wheat.) 19 (1827).

czącym wydarzeń z roku 1812, Sąd Najwyższy dokonał szerokiej interpretacji uprawnień Prezydenta i uznał, że prawo do decydowania o zasadności powoływania milicji stanowych należy do jego wyłącznych prerogatyw⁸⁰².

Kolejną sytuacją, w której odżyła teoria praw stanowych, było powołanie w 1816 r. drugiego Banku Stanów Zjednoczonych (*The Bank of the United States*). Bank ten stał się z czasem wierzycielem, którego dłużnikami była znaczna część mieszkańców niektórych stanów. Stany te postanowiły zwalczać Bank poprzez nakładanie na jego oddziały różnego rodzaju podatków (tak np. Północna Karolina, Georgia, Maryland, Kentucky czy Tennessee), bądź w ogóle zakazując ich tworzenia na swoim terytorium (np. Indiana w roku 1816 i Illinois w roku 1818)⁸⁰³. W tym miejscu zaznaczyć należy, że to w tych okolicznościach zapadło orzeczenie Sądu Najwyższego w sprawie *McCulloch v. Maryland*⁸⁰⁴, które opisane zostanie w kolejnym podrozdziale, a które potwierdziło samą konstytucyjność Banku jako instytucji służącej realizacji celów unii, a także uznało wyłączenie Banku Stanów Zjednoczonych spod jurysdykcji podatkowej stanów z uwagi na konieczność zabezpieczenia wykonywania władzy przez rząd federalny przed kontrolą i wpływem stanów. Paradoksalnie zatem stany, które dobrowolnie przeciw oddały część swoich kompetencji władzom unii, postrzegane były w swoim oporze przeciwko ich nadmiernemu rozrostowi jako wrogie, niepokorne i nieodpowiedzialne. W ten też sposób doszło do podzielenia suwerenności ludu. Gdy działał on poprzez instytucje federalne, np. Kongres czy Sąd Najwyższy, to uznawano jego prawa i racje. W sytuacji natomiast, gdy ten sam lud wyrażał swoje zdanie, choćby na ten sam temat, poprzez instytucje stanowe, odmówiono temu zdaniu jakiegokolwiek mocy wiążącej.

Najdonioślej zaprotestowało przeciwko opisanemu obrotowi spraw Ohio, które dokonało tego przez zajęcie środków oddziału Banku z przeznaczeniem na podatek, jak i w Rezolucji dotyczącej Banku i władzy sądownictwa federalnego (*Resolution Relative to the Bank and the Powers of the Federal Judiciary*)⁸⁰⁵ z 3 stycznia 1821 r. Na wstępie legislatura stanu

⁸⁰² State Documents, s. 55.

⁸⁰³ Za: J.J. Kilpatrick, *op.cit.*, s. 146.

⁸⁰⁴ 17 U.S. (4 Wheat.) 316 (1819).

⁸⁰⁵ Resolution Relative to the Bank and the Powers of the Federal Judiciary w: State Documents, s. 100.

Ohio *explicite* uznała i poparła zasady wyrażone w Rezolucjach Wirginii i Kentucky⁸⁰⁶, a ponadto stanowczo zaprotestowała przeciwko określaniu praw politycznych i zakresu władzy suwerennych stanów w sposób wiążący przez Sąd Najwyższy w sprawach, w których nie są one stronami⁸⁰⁷. Tak skonstruowane stanowisko Ohio zdecydowało się przekazać legislatorom innych stanów za pośrednictwem ich gubernatorów oraz Prezydentowi i obu izbom Kongresu Stanów Zjednoczonych⁸⁰⁸. Tym jednak razem to Ohio pozostało osamotnione w swoim zrywaniu na rzecz obrony praw stanowych – inne stany się do niego nie przyłączyły, pomimo tego, że część z nich utrzymywała nadal ustawy opodatkowujące oddziały Banku Stanów Zjednoczonych.

Spór o prawa stanów bynajmniej nie wygasł wraz z upływem pierwszego pięćdziesięciolecia Stanów Zjednoczonych. Wręcz przeciwnie, nieustannie odżywał, a nawet niósł ze sobą widmo rozbicia unii, co się czasowo ziściło poprzez secesję stanów południowych w latach sześćdziesiątych XIX wieku. Pomimo krwawego doświadczenia wojny secesyjnej kwestia ta wracała na wokandę Sądu jeszcze nawet w latach pięćdziesiątych XX wieku⁸⁰⁹, a do dzisiaj pozostaje tematem bieżącej debaty politycznej.

1.2.2 Rola Sądu Najwyższego w kształtowaniu ustroju Stanów Zjednoczonych

Z konstytucyjnego punktu widzenia najbardziej niedookreślona w systemie rządu Stanów Zjednoczonych została pozycja Sądu Najwyższego, zaś instrumenty wpływania przezeń na pozostałe władze w ramach systemu *checks and balances* ukształtowały się dopiero w praktyce. Jak wskazuje J.J. Kilpatrick, ta pozycja wyjściowa bardziej niż skutkiem przecoczenia była efektem przyjęcia przez Ojców Założycieli przynajmniej trzech nietrafnych założeń dotyczących funkcjonowania władzy sądowniczej, które – jak pokazał czas – nie ziściły się w praktyce. Mianowicie, pierwszym założeniem było przeświadczenie o tym, że sędziami Sądu

⁸⁰⁶ *Ibidem*, rez. 1.

⁸⁰⁷ *Ibidem*, rez. 5.

⁸⁰⁸ *Ibidem*, rez. 6 i 7.

⁸⁰⁹ Np. w sprawie *Cooper v. Aaron*, 358 U.S. 1 (1958).

Najwyższego będą zawsze wybitne postacie z wieloletnim doświadczeniem bądź sędziowskim, bądź sądowym w ogóle, np. pełnomocnicy stron. Jako drugie założenie Kilpatrick wskazuje przekonanie, że władza sądownicza będzie najniższą częścią rządu. Trzeciej natomiast przyczyny autor upatruje w przyjęciu, że w razie ziszczenia się zupełnie nieprawdopodobnego scenariusza mówiącego o możliwości przekroczenia uprawnień przez Sąd Najwyższy Kongres będzie mógł zastosować swoją kompetencję kontrolną w postaci impeachmentu poszczególnych sędziów lub dokonania ingerencji w zakres apelacyjnej jurysdykcji Sądu⁸¹⁰.

Niewątpliwym wpływem na praktykę konstytucyjną miała teoria wyłożona przez Aleksandra Hamiltona w Listach federalisty. W Liście nr 33 Hamilton napisał, że jeżeli kilka podmiotów politycznych zdecyduje się na stworzenie jednego większego bytu, to prawo uchwalane przez ten nowy podmiot, na podstawie powierzonych mu w konstytucji kompetencji, koniecznie musi być nadrzędne wobec podmiotów pierwotnych i osób je tworzących. W przeciwnym bowiem razie powstałby nie rząd, a jedynie zwyczajny traktat, zależny od dobrej woli stron. Z tego poglądu nie miało jednakże wynikać przekonanie, że akty nowego podmiotu, które nie są zgodne z kompetencjami konstytucyjnymi, a które zostały wyrwane władzy podmiotów pierwotnych, również otrzymają status prawa nadrzędnego. Takie bowiem będą uznawane i traktowane jako zwyczajne akty uzurpacji⁸¹¹.

Natomiast w Liście nr 78⁸¹² Hamilton napisał: „Władza wykonawcza nie tylko rozdziela przywileje, ale również dzierży miecz społeczeństwa. Władza ustawodawcza nie tylko zarządza sakiewką, ale również stanowi zasady regulujące obowiązki i prawa każdego obywatela. Władza sądownicza natomiast nie ma władzy ani nad mieczem, ani nad sakiewką, nie ma wpływu na siłę czy zamożność społeczeństwa i nie może przedsięwziąć żadnego aktywnego działania. Prawdziwie więc może być określona jako niemająca ani Siły ani Woli, a tylko osąd; i ostatecznie musi polegać na pomocy władzy wykonawczej dla samej choćby skuteczności swoich wyroków”. Zatem sama z siebie władza sądownicza nie ma możliwości naruszenia wolności, a w dodatku jej rolą jest obrona Konstytucji i ludu przed dwiema pozostałymi gałęziami rządu.

⁸¹⁰ J.J. Kilpatrick, *op.cit.*, s. 92.

⁸¹¹ *The Federalist Papers no. 33*, http://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed33.asp.

⁸¹² *The Federalist Papers no. 78*, http://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed78.asp.

Hamilton kontynuował, stwierdzając, że interpretacja prawa winna należeć do wyłącznej kompetencji sądów. Konstytucja natomiast jest i musi być przez sędziów uznawana za prawo fundamentalne. Konsekwentnie, to do sądów należy ustalanie znaczenia Konstytucji, jak również znaczenia każdego aktu uchwalonego przez legislaturę. Jeżeli zdarzyłaby się jednak niedająca się pogodzić rozbieżność pomiędzy tymi dwoma aktami, to pierwszeństwo winno być przyznane temu, który ma nadrzędną ważność. Innymi słowy, Konstytucja winna przeważać nad ustawą – wola ludu nad wolą jego reprezentantów⁸¹³.

Ten sam autor powrócił do tematu również w Liście nr 80, podnosząc kwestię potrzeby jednolitej interpretacji praw federalnych. Stwierdził on, że z ewentualnej interpretacji tych samych aspektów tych samych praw przez trzynaście niepodległych sądów ostatniej instancji wyniknęłoby nic innego, jak tylko sprzeczności i chaos⁸¹⁴.

W tym też liście Hamilton przedstawia argumenty przemawiające za potrzebą wyposażenia Sądu Najwyższego w uprawnienie do kontroli konstytucyjności ustaw. Przede wszystkim upatruje on w tej prerogatywie możliwości wcielenia w życie rzeczywistej woli ludu, wyrażonej uprzednio w Konstytucji, z pominięciem woli wybranych przez lud przedstawicieli, wyrażonej w ustawie. Jak bowiem podkreślał, w przypadku konfliktu pomiędzy Konstytucją a ustawą, pierwszeństwo winna zawsze mieć ta pierwsza jako prawo fundamentalne. Zarzut antyfederalistów wskazujących, że prawo do kontroli sądowej stawia władzę sądowniczą ponad ustawodawczą Hamilton odpierał twierdząc, że jedynie potwierdza ono regułę, że to lud jest ponad wszelką władzą rządu jako najwyższy suweren.

Jak już zostało to nadmienione w rozdziale drugim, kwestia badania konstytucyjności aktów prawa nie została wprost dookreślona w Konstytucji. Z drugiej zaś strony w Listach federalisty można znaleźć cię przekonania, że to do sądów federalnych winna należeć kompetencja orzekania o ewentualnej niekonstytucyjności aktów federalnych. To właśnie w tych poglądach można doszukiwać się pierwszych teoretycznych argumentów, które stały się podstawą do sformułowania koncepcji *judicial review*.

Madison swój pogląd wyartykułował w Liście nr 39, potwierdzając, że Konstytucja przewidziała stworzenie sądu mającego orzekać ostatecznie

⁸¹³ *Ibidem*.

⁸¹⁴ *The Federalist Papers no. 80*, http://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed80.asp.

w zakresie kontrowersji pomiędzy granicami jurysdykcji stanowej i federalnej. Madison przekonuje, że sąd taki jest niezbędny i zapobiegnie użyciu siły oraz rozwiązaniu umowy społecznej. Winien on również być usytuowany raczej w strukturze władz federalnych aniżeli stanowych⁸¹⁵.

Jednakże pomimo tak zarysowanej w Listach federalisty wizji niedookreślona pozycja wyjściowa przyczyniła się do niższego, aniżeli w przypadku Kongresu czy urzędu Prezydenta, wyjściowego prestiżu instytucji Sądu Najwyższego. Potwierdza to między innymi częsta rotacja składu osobowego Sądu w pierwszych latach jego działalności i fakt rezygnacji ze stanowisk sędziowskich na rzecz pełnienia funkcji bądź w dyplomacji, bądź w sądownictwie stanowym, co miało miejsce w przypadku połowy pierwszego składu Sądu⁸¹⁶. Przywiązania do pracy w SN nie ułatwiał fakt konieczności nieustannego podróżowania przez sędziów Sądu Najwyższego po kraju celem odbywania sesji apelacyjnych w ramach *circuit courts*. Z tego też względu na początku nie udało się spełnić pierwszego z założeń Ojców Założycieli – zasiadanie w Sądzie Najwyższym bynajmniej nie było najbardziej prestiżowym i pożądanym zajęciem w nowych strukturach federalnych.

Sąd Najwyższy bardzo szybko stanął przed sytuacją, w której musiał zareagować na próbę naruszenia zasady niezależności sądownictwa federalnego od pozostałych części rządu. Mianowicie zgodnie z uchwaloną przez Kongres ustawą o rekompensatach dla inwalidów wojennych (*Invalid Pensions Act*)⁸¹⁷ z 23 marca 1792 r. stworzona została procedura ubiegania się o renty wojenne przez weteranów. Przewidywała ona, że stosowna aplikacja winna być złożona i zatwierdzona przez właściwy *circuit court*, który podejmował decyzję o wpisaniu na listę beneficjentów. Decyzje miały być następnie przekazywane przez sąd Sekretarzowi Wojny (*Secretary of War*) – członkowi gabinetu Prezydenta⁸¹⁸. Jeżeli sekretarz nabrałby wątpliwości co do prawidłowości i zasadności wpisu na listę,

⁸¹⁵ *The Federalist Papers no. 39*, http://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed39.asp.

⁸¹⁶ G. Górski, Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych. Od powstania do wojny secesyjnej, Toruń 2002, s. 31. Z funkcji sędziego SN zrezygnował John Rutledge, John Jay (przewodniczący SN) i Olivier Ellsworth (następca Jay'a na funkcji przewodniczącego SN).

⁸¹⁷ *An Act to Provide for the Settlement of the Claims of Widows and Orphans Barred by the Limitations Heretofore Established, and to Regulate the Claims of Invalid Pensions (Invalid Pensions Act)*, 1 Stat. 243 (1792).

⁸¹⁸ *Ibidem*, sek. 2.

mógłby usunąć z niej nazwisko danego weterana i oddać sprawę do decyzji Kongresu na najbliższej sesji⁸¹⁹.

Na podstawie tej ustawy weteran wojenny William Hayburn złożył aplikację do *circuit court* dla okręgu Pensylwania. Sąd ten odmówił jednak procedowania w sprawie. Zasiadający w jego składzie sędziowie Sądu Najwyższego James Wilson i John Blair oraz sędzia Richard Peters przestali równocześnie do Prezydenta Stanów Zjednoczonych list, w którym uznali, że powierzona im w *Invalid Pensions Act* materia nie ma charakteru sądowego (*not of a judicial nature*, inaczej *non justiciable*), a ponadto przewidziana w nim procedura uchybia zasadzie podziału władz i niezależności sądów, umożliwiając egzekutywie działającej poprzez Sekretarza Wojny oraz legislatury weryfikację i zmianę decyzji sądów federalnych⁸²⁰. Z podobnym stanowiskiem wystąpili sędzia Sądu Najwyższego James Iredell i sędzia John Sitgreaves zasiadający w *circuit court* dla Karoliny Północnej oraz sędziowie Sądu Najwyższego John Jay i William Cushing z sędzią Jamesem Duane zasiadający w *circuit court* dla Nowego Jorku.

Jednocześnie w tym czasie do Sądu Najwyższego wpłynął wniosek o wydanie *writ of mandamus* nakazującego *circuit court* dla Pensylwanii zajęcie się sprawą, co zainicjowało tzw. *Hayburn's Case*⁸²¹. Kongres jednakże uznał słuszność podniesionych przez sędziów SN argumentów i uchylił *Invalid Pensions Act* w spornym zakresie, więc sprawa w Sądzie Najwyższym nie została nigdy rozstrzygnięta.

Ponadto, pomimo wszelkich niesprzyjających okoliczności, pierwszy Sąd Najwyższy zdołał wydać szereg orzeczeń, które, jak się później okazało, ustanowiły stabilny grunt pod jego późniejszą działalność w zakresie kontroli konstytucyjności ustaw. W sprawie *Ware v. Hylton* (1796)⁸²² Sąd zajął się kwestią długów zaciągniętych w czasie wojny o niepodległość przez podmioty amerykańskie u podmiotów brytyjskich, a które na mocy ustawodawstwa Wirginii zostały przejęte przez tenże stan jako należące do wrogów. Jednakże zgodnie z zawartym w 1783 r. traktatem paryskim Stany zobowiązały się między innymi do zapewnienia, by angielscy wierzyciele nie napotykali trudności w dochodzeniu swoich wierzytelności powsta-

tych w dobrej wierze⁸²³. Ostatecznie Sąd uznał, że prawo stanowe sprzeczne z zawartą przez Stany Zjednoczone umową międzynarodową winno ustąpić pierwszeństwa tej ostatniej. Tym samym Sąd dokonał *de facto* kontroli zgodności ustawy stanowej z Konstytucją i zawartym na jej podstawie traktatem. Niezadowolona z wyroku Wirginia skutecznie opóźniła jego wykonanie aż do czasu objęcia władzy przez stronnictwo Jeffersona, które ułatwiło bezbolesne spłacenie długów.

Orzeczenie w sprawie *Calder v. Bull* (1798)⁸²⁴ zapadło w okolicznościach faktycznych, w których legislatura stanu Connecticut wydłużyła termin do złożenia apelacji w sprawie dotyczącej treści testamentu. Sąd Najwyższy jednogłośnie uznał, że konstytucyjny zakaz stanowienia prawa o skutkach *ex post facto* dotyczy prawa karnego, a nie prywatnego. Był to kolejny przypadek dokonania przez Sąd kontroli konstytucyjności ustawodawstwa stanowego

Już w poruszonych w powyższych orzeczeniach kwestiach merytorycznych Sąd dokonywał nie tylko interpretacji przepisów Konstytucji czy nawet ich uzupełniania, ale przede wszystkim tworzył konkretne zasady prawne wynikające z jej często generalnych i lakonicznych przepisów. Jednym z bardziej doniosłych w tym zakresie było orzeczenie w sprawie *Hylton v. United States*⁸²⁵, dotyczącej konstytucyjności podatku federalnego na powozy nałożonego ustawą wydaną przez Kongres. Sąd uznał, że podatkami bezpośrednimi w rozumieniu artykułu I sekcji 9 w związku z artykułem I sekcją 2 klauzulą 1 Konstytucji są podatki pogłówne i podatki od nieruchomości. Natomiast zakwestionowany przez skarżącego Hyltona podatek na powozy został przez Sąd uznany za podatek pośredni, a w konsekwencji za niepodlegający konstytucyjnej zasadzie wymiaru w proporcji do liczby ludności wynikającej ze spisów szacunkowych. Sąd uznał zatem konstytucyjność ustawy nakładającej podatek na powozy.

Nie bez znaczenia pozostaje fakt, że pierwsze decyzje w zakresie *judicial review* zapadały w kontekście praktycznego zastosowania zasady federalnej struktury unii. L. Garlicki wskazuje, że to m.in. ten czynnik przyczynił się do akceptacji sądowej kontroli prawa⁸²⁶.

⁸¹⁹ *Ibidem*, sek. 4.

⁸²⁰ *Collected Works of James Wilson*, red. K.L. Hall, M.D. Hall, Indianapolis 2007, s. 411-414, wersja on-line: <http://oll.libertyfund.org/title/2072/156436>.

⁸²¹ 2 U.S. (2 Dall.) 409 (1792).

⁸²² 3 U.S. (3 Dall.) 199 (1796).

⁸²³ *Treaty of Paris*, http://avalon.law.yale.edu/18th_century/paris.asp, art. 4.

⁸²⁴ 3 U.S. (3 Dall.) 386 (1798).

⁸²⁵ 3 U.S. (3 Dall.) 171 (1796).

⁸²⁶ L. Garlicki, *op.cit.*, s. 53.

Nieustabilizowana sytuacja Sądu Najwyższego jako instytucji i fakt jednoczesnego przetaczania się przez scenę polityczną burzliwych sporów pomiędzy federalistami i antyfederalistami sprawiły, że w pierwszych latach swojej działalności pozostał on na uboczu życia politycznego, zaś jego orzecznictwo, pomimo że już przełomowe, aż do dzisiaj jest często niezauważane i niedoceniane.

W pewnym jednak aspekcie działalność Sądu nie umknęła uwadze stanów. Mianowicie w sprawie *Chisholm v. Georgia* (1793)⁸²⁷ Sąd wydał opinię w okolicznościach faktycznych dotyczących dochodzenia płatności za dobra dostarczone rządowi Georgii podczas wojny o niepodległość przez kupca z Południowej Karoliny. W imieniu powoda, będącego wykonawcą testamentu owego kupca, wystąpił Prokurator Generalny Stanów Zjednoczonych Edmund Randolph. W przedmiotowej opinii Sąd odmówił Georgii suwerenności, uznał możliwość pozywania stanów przez obywateli przed Sądem Najwyższym i zarządził doręczenie pozwu gubernatorowi pozwanej Georgii. Sędziowie rozumowali bowiem, że było wolą suwerennego ludu, by rząd federalny miał pewien zakres władzy nad stanami, w tym określoną w Konstytucji władzę sądowniczą. Konsekwentnie, również i to orzeczenie potwierdziło, że funkcjonowanie stanów podlega kontroli Sądu Najwyższego.

Jak wskazuje J.J. Kilpatrick, sędziowie w sprawie *Chisholm v. Georgia* wnioskowali, że skoro lud Stanów Zjednoczonych, w tym lud Georgii, ustanowił Konstytucję, a wraz z nią jurysdykcję Sądu Najwyższego, to podlegają jej wszyscy – zarówno obywatele, jak i stan Georgia. Żadna osoba ani żaden stan nie mogą żądać wyłączenia spod tej jurysdykcji⁸²⁸. Ponadto, jak zauważa R.E. Barnett, opinie sędziów niosą za sobą wyraźne przesłanie – jeżeli ktokolwiek jest suwerenem, to jest nim lud. Z czasem, niestety, to stanowisko zostanie porzucone na rzecz teorii, że ucieleśnieniem suwerenności ludu jest wybierany rząd federalny i rządy stanowe⁸²⁹.

Zanim jednak doszło do doręczenia pozwu gubernatorowi Georgii, stan ten uchwalił prawo, zgodnie z którym każdy urzędnik federalny, który ośmieliłby się egzekwować zarządzenia Sądu w granicach stanu, miał

zostać skazany jak za zbrodnię – na śmierć przez powieszenie bez możliwości skorzystania z jakiegokolwiek formy ułaskawienia⁸³⁰.

W reakcji na wyżej opisane stanowisko Sądu Najwyższego zaniepokojone stany doprowadziły do ratyfikowania (przez wszystkie stany z wyjątkiem New Jersey i Pensylwanii) jedenastej poprawki⁸³¹ do Konstytucji, która *explicite* wykluczyła możliwość zastosowania w praktyce dopiero co uznanej przez Sąd możliwości pozywania stanów przez obywateli⁸³². Analizując sprawę *Chisholm v. Georgia*, zauważyć należy również, że Georgia od samego początku pokojowo i bez groźby secesji, aczkolwiek stanowczo, sprzeciwiła się opinii Sądu Najwyższego. Stanowisko to można określić co najmniej mianem jednego z pierwszych *interposition*, jak później nazwał to Madison w Rezolucji Wirginii.

Uwagę opinii publicznej orzecznictwo Sądu Najwyższego przykuło dopiero w momencie, gdy odchodzący w roku 1800 ze stanowiska następcą Washingtona – John Adams dokonał „za pięć dwunasta” nominacji sędziowskich (stąd też wzięło się pogardliwe określanie nominatów jako *midnight judges*) na nowo utworzone stanowiska sędziów federalnych oraz nominacji Johna Marshalla na przewodniczącego Sądu Najwyższego. Wówczas Sąd stał się obiektem ataku antyfederalistów i nowo wybranego prezydenta Thomasa Jeffersona. Jak się później okazało, to w tych okolicznościach dojsz do zdefiniowania roli Sądu Najwyższego w federalnym systemie władzy w Stanach Zjednoczonych.

Najbardziej znanym orzeczeniem sądu Marshalla był wyrok zapadły już u samych początków jego ponadtrzydziestoletniej kadencji w sprawie *Marbury v. Madison*⁸³³ (1803). Powodem w sprawie był William Marbury, jeden z *midnight judges*, któremu jednak administracja Adamsa nie zdołała wręczyć nominacji. Po objęciu władzy przez Jeffersona kilkakrotnie upomniał się on o wydanie nominacji, a wobec motywowanej oczywistymi względami politycznymi odmowy, Marbury wystąpił do Sądu Najwyższego o wydanie przeciwko nowemu sekretarzowi stanu – Jamesowi Madisonowi *writ of mandamus*, nakazującego wydanie nominacji. Żądanie to postawiło nowego przewodniczącego Sądu w trudnej sytuacji

⁸³⁰ Za: J.J. Kilpatrick, *op.cit.*, s. 57.

⁸³¹ *Eleventh Amendment*, http://avalon.law.yale.edu/18th_century/amend1.asp#11.

⁸³² G. Górski, Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych. Od powstania do wojny secesyjnej, s. 53–54.

⁸³³ 5 U.S. (1 Cranch) 137 (1803).

⁸²⁷ 2 U.S. (2 Dall.) 419 (1793).

⁸²⁸ J.J. Kilpatrick, *op.cit.*, s. 56.

⁸²⁹ R.E. Barnett, *The People or the State?: Chisholm v. Georgia and Popular Sovereignty*, 93 VaLR (2007), s. 1737.

(szczególnie dlatego, że jako sekretarz stanu w gabinecie prezydenta Adamsa był odpowiedzialny za niedostarczenie przedmiotowej nominacji na czas), z której znalazł on jednakże salomonowe i przyszłościowe wyjście. Marshall uznał, że nominacja Marbury’ego jest jak najbardziej ważna, a w związku z tym powodowi musi przysługiwać środek prawny służący egzekucji jego praw. Następnie jednak przewodniczący Sądu Najwyższego w swojej opinii skorzystał ze stworzonych już w pierwszych latach działalności Sądu podstaw do *judicial review* i uznał Sekcję 13 *Judiciary Act* za niekonstytucyjną w zakresie przyznającym władzy sądowniczej możliwość wydawania nakazów władzy wykonawczej⁸³⁴. Wniosek Marbury’ego został zatem oddalony. Tym samym dokonało się coś, co jeszcze 40 lat wcześniej zostało przez sir Wiliama Blackstone’a, czołowego angielskiego teoretyka systemu *common law*, uznane za niedopuszczalne. Jak bowiem napisał on w swoim fundamentalnym dziele „*Commentaries on the Laws of England*”: „Jeżeli Parlament uchwali ustawę, choćby nieracjonalną, to nie znam żadnej władzy w ramach porządku konstytucyjnego, która byłaby władna kontrolować takie prawo”⁸³⁵.

Judicial review stała się tym samym częścią efektywnego systemu politycznego i podstawową procedurą, w ramach której rozwiązywane są spory konstytucyjne⁸³⁶. Poza rozstrzygnięciem konkretnej sprawy orzeczenie *Marbury v. Madison* scementowało fundament amerykańskiego systemu prawnego, a w perspektywie również sądownictwa konstytucyjnego na świecie⁸³⁷.

Ponadto, zauważyć należy, że orzeczenie w sprawie *Marbury v. Madison* było znakiem nowej epoki, w której akcent dyskursu konstytucyjnego został definitywnie przesunięty z dominacji władzy ustawodawczej i suwerenności na kwestie związane z władzą sądowniczą i jej zakresem⁸³⁸. Jak jednak podnosi D. Douglas, przedmiotowe orzeczenie zaczęło być *explicite* wskazywane przez Sąd Najwyższy jako źródło zasady *judicial review* dopiero pod koniec XIX wieku. Stało się to za sprawą orze-

czenia w sprawie *Pollock v. Farmers’ Loan & Trust Co.*⁸³⁹. Wcześniej *Marbury v. Madison* stanowiło punkt odniesienia jedynie w aspektach takich jak *writ of mandamus*, zakres władzy wykonawczej i zakres jurysdykcji Sądu⁸⁴⁰. Również i współcześni Marshallowi krytycy wydanego pod jego przewodnictwem orzeczenia zasadniczo nie kwestionowali go ze względu na wyartykułowanie zasady *judicial review*, ale w szczególności z uwagi na jego implikacje w sferze podziału władz⁸⁴¹. Podobnie wywodzi także M. Klarman⁸⁴².

Orzecznictwo Sądu Najwyższego w sprawach dotyczących interpretacji Artykułu VI Konstytucji odegrało kluczową rolę również w kształtowaniu relacji wewnątrz Unii, pomiędzy rządem federalnym a stanami.

Przede wszystkim, w orzeczeniu *Fletcher v. Peck*⁸⁴³ (1810) Sąd po raz pierwszy zastosował w praktyce swoje uprawnienie kontrolne nad ustawodawstwem stanowym. W tym konkretnym przypadku dotyczyło to sytuacji sprzedaży ogromnych obszarów ziemi przez skorumpowanych urzędników z Georgii. Zmienione w wyniku wyborów władze tego stanu uchylły ustawę dokonującą sprzedaży, nie uwzględniając jednak faktu, że część przedmiotowej ziemi trafiła już w ręce nabywców w dobrej wierze. To w obronie ich praw nabytych wypowiedział się Sąd Najwyższy, podkreślając supremację Konstytucji oraz wynikającego z niej zakazu stanowienia prawa *ex post facto* i praw ograniczających odpowiedzialność za zobowiązania wynikające z umów⁸⁴⁴. Tym samym jednak złamane zostało słowo dane przez federalistów i nawet samego Marshalla w czasie ratyfikacji Konstytucji – wówczas bowiem zapewniali oni, że Sąd będzie kontrolował konstytucyjność prawa federalnego, zaś prawo stanowe pozostanie poza zakresem jego jurysdykcji. Co więcej, Sąd Najwyższy nie stwierdził niekonstytucyjności żadnego aktu prawa federalnego aż do niechlubnego rozstrzygnięcia w sprawie *Dreda Scotta (Scott v. Sandford)*⁸⁴⁵ w roku 1857, czyniąc to już wielokrotnie w stosunku do ustaw i orzeczeń stanowych.

⁸³⁹ 157 U.S. 429, 583 (1895).

⁸⁴⁰ D.M. Douglas, *The Rethorical Uses of Marbury v. Madison: The Emergence of a „Great Case”*, 38 WFLR (2003), s. 377.

⁸⁴¹ *Ibidem*, s. 381.

⁸⁴² M. Klarman, *How Great Were the „Great” Marshall Court Decisions?* 87 VaLR (2001), s. 1117, 1126.

⁸⁴³ 10 U.S. (6 Cranch.) 87 (1810).

⁸⁴⁴ *Constitution of the United States*, art. I sek. 10 kl. 6.

⁸⁴⁵ 60 U.S. 393 (1857).

⁸³⁴ *Judiciary Act*, sek. 13.

⁸³⁵ W. Blackstone, *Commentaries on the Laws of England in Four Books*, Filadelfia 1893, t. 1, wersja on-line: <http://oll.libertyfund.org/title/2140/198647>, s. 91.

⁸³⁶ W.A. Niskanen, *op.cit.*, s. 4.

⁸³⁷ G. Górski, *Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych do roku 1930*, s. 110.

⁸³⁸ A. LaCroix, *The Ideological Origins of American Constitutionalism*, Cambridge (MA) 2010, s. 180.

W sprawie *Martin v. Hunter's Lessee*⁸⁴⁶ (1816) Sąd, rozstrzygając problem własności majątku skonfiskowanego lojalistom przez władze Wirginii, po raz pierwszy dobitnie potwierdził swoją jurysdykcję w zakresie orzekania o zgodności orzeczeń sądów stanowych z ustawodawstwem federalnym w zakresie spraw cywilnych (tzw. supremacja sądownictwa federalnego). W odniesieniu do meritum sprawy oznaczało to stwierdzenie, wbrew wcześniejszym stanowiskom sądów stanowych, że ustawy stanowe zezwalające na konfiskatę majątków lojalistów były niezgodne z postanowieniami zawartego przez Stany Zjednoczone traktatu paryskiego z roku 1783 i Traktatu Jay'a z roku 1794. Sąd potwierdził także konstytucyjność sekcji 25 *Judiciary Act* przyznającej mu jurysdykcję apelacyjną od wyroków stanowych sądów najwyższych w sprawach wynikających z prawa federalnego. Natomiast w związku z otwartą opozycją sądu najwyższego Wirginii polecenie egzekucji wyroku zaadresowane zostało do sądu niższej instancji, który je wykonał⁸⁴⁷.

Sąd Najwyższy potwierdził taki sam zakres swojej jurysdykcji w odniesieniu do spraw karnych w orzeczeniu *Cohens v. Wirginia*⁸⁴⁸ (1821), w którym podtrzymał on skazanie braci Cohen przez Sąd Najwyższy Wirginii za rozprowadzanie losów zatwierdzonej aktem Kongresu loterii Dystryktu Columbia na terenie Wirginii, wbrew wynikającemu z jej prawa zakazowi. Sąd odrzucił przy tym zarzuty Wirginii, która podnosiła, że Sąd nie ma jurysdykcji do rozpatrywania apelacji od orzeczeń zapadłych przed sądami stanowymi w sprawach karnych, a także jurysdykcji w sprawach, w których stan jest stroną. Skład pod przewodnictwem Johna Marshalla uznał, że Sąd ma stosowną jurysdykcję we wszelkich sprawach wynikających z Konstytucji bądź prawa federalnego, bez względu na wskazane przez Wirginię okoliczności. Mając na uwadze fakt, że orzeczenie to zapadło w okresie sporu towarzyszącego powołaniu drugiego Banku Stanów Zjednoczonych, z łatwością można dostrzec wysunięte i tutaj argumenty sprzeciwiające się teorii praw stanowych. Sąd podkreślał, że ani z okoliczności, w których uchwalona została Konstytucja, ani z dotychczasowej praktyki nie wynika nic, co mogłoby uzasadniać przekonanie, że zaufanie, którym obdarzone zostały stany, miałyby być na tyle bezwarun-

⁸⁴⁶ 14 U.S. (1 Wheat.) 304 (1816).

⁸⁴⁷ L.F. Goldstein, *op. cit.*, s. 163.

⁸⁴⁸ 19 U.S. (6 Wheat.) 264 (1821).

kowe, by obejmować możliwość prawnego sprzeciwiania się legalnym aktom Unii.

Artykułując zasadę supremacji Konstytucji, Sąd Najwyższy nie rozwinął jednak ważnego aspektu tej zasady wynikającego ze słów: „Niniejsza konstytucja i zgodnie z nią wydane ustawy Stanów Zjednoczonych oraz wszystkie traktaty, które zostały lub zostaną zawarte z ramienia Stanów Zjednoczonych, stanowią najwyższe prawo krajowe [podkreślenia własne – J.G.-S.]” („*This constitution, and the laws of the United States which shall be made in pursuance thereof; and all treaties made, or which shall be made, under the authority of the United States shall be the supreme law of the land* [podkreślenia własne – J.G.-S.]”). Właśnie w podkreślonym stwierdzeniu tkwi bowiem sedno argumentów zwolenników teorii praw stanowych – stany uznają, że niektóre prawa są wydawane nie tylko niezgodnie, ale wręcz wbrew lub z przekroczeniem Konstytucji, a zatem nie może mieć do nich zastosowania zasada supremacji. Z drugiej jednak strony, jak wskazuje M. Klarman, twórcy Konstytucji słowami „*in pursuance thereof*” wyrazili tylko i wyłącznie związek czasowy pomiędzy uchwaleniem Konstytucji a przyjęciem ustaw i ratyfikacją traktatów, a nie związek zgodności materialnej⁸⁴⁹.

W wymienionych wyżej orzeczeniach Sąd podkreślił ponadto różnicę w suwerenności unii i suwerenności poszczególnych stanów, które muszą uznać supremację unii w zakresie wynikającym z Konstytucji przyjętej przez naród amerykański. Ta potwierdzona przez Sąd Najwyższy zasada uzupełniła koncepcję *judicial review*.

Zauważyć jednak należy za L.F. Goldstein, że to właśnie działalność orzecznicza Sądu Najwyższego w zakresie stwierdzania niekonstytucyjności ustaw stanowych bądź wyroków stanowych sądów najwyższych była w pierwszych latach funkcjonowania unii stałym punktem zapalnym walki o prawa stanów, podczas których podnoszonych było wiele propozycji godzących w prerogatywy Sądu⁸⁵⁰. Zaliczała się do nich propozycja poprawki do Konstytucji przewidująca stworzenie bezstronnego trybunału właściwego w sprawach spornych pomiędzy stanami a rządem federalnym bądź powierzenie takich kompetencji Senatowi, gdzie wszystkie stany zapewnioną miały równą reprezentację czy też propozycja uczynienia decyzji stanowych sądów najwyższych niepodlegającymi *judicial*

⁸⁴⁹ M. Klarman, *How Great*, s. 1119.

⁸⁵⁰ L.F. Goldstein, *op. cit.*, s. 31.

review Sądu Najwyższego. Żadna z powyższych propozycji nie tylko nie znalazła nigdy wystarczającego poparcia, ale również stany oponujące względem rządu federalnego w konkretnej sprawie zazwyczaj stawiały wobec wyrażanych przez przynajmniej kilku pozostałych członków unii zdecydowanych głosów sprzeciwu dla swoich racji.

Kolejną z kwestii, które Ojcowie Założyciele pozostawili, zapewne nieprzypadkowo, pozornie tylko zamkniętą i dookreśloną, był zakres kompetencji Unii, a co za tym idzie – zakres kompetencji rządu federalnego. Z koncepcją sposobu sprecyzowania tych kompetencji wyszedł zaś Sąd Najwyższy, formułując tzw. zasadę kompetencji domniemanych (*implied powers*) na podstawie *Necessary and Proper Clause* z artykułu I sekcji 8 klauzuli 18 Konstytucji („Kongres ma prawo: (...) wydawać wszelkie ustawy, które okażą się potrzebne i właściwe dla wykonywania uprawnień wymienionych powyżej oraz wszystkich innych, które niniejsza konstytucja przyznała naczelnym władzom Stanów Zjednoczonych albo poszczególnym ich rodzajom lub funkcjonariuszom”⁸⁵¹).

Przyczynkiem do wypowiedzenia tej zasady była wspomniana już powyżej sprawa *McCulloch v. Maryland*, oparta na okolicznościach faktycznych, w których stan Maryland nałożył podatek na lokalny oddział Banku Stanów Zjednoczonych, zaś urzędnik tegoż banku – James William McCulloch – odmówił jego zapłacenia. W orzeczeniu w przedmiotowej sprawie sędzia Marshall podkreślił, że ani rząd federalny, ani żaden stworzony przez niego podmiot, w tym wypadku Bank, nie mogą być w jakikolwiek sposób podporządkowane stanom, gdyż na mocy Konstytucji przysługuje im supremacja względem tych ostatnich, która warunkuje możliwość wypełniania ich funkcji. Orzeczenie to uznawane jest za dokonujące rozszerzającej wykładni Konstytucji, bowiem Sąd uznał, że słowo „*necessary*” oznacza nie tyle co niezbędny (*indispensable*), co użyteczny (*useful*). W istocie orzeczenie to stało się precedensem uznającym istnienie kompetencji domniemanych i zakładającym, że wszelkie środki służące osiągnięciu celów konstytucyjnie uzasadnionych, a nie zabronione wprost, winny być uznane za konstytucyjne. Taka interpretacja niewątpliwie uchroniła Stany Zjednoczone od losów konfederacji pod rządami Artykułów. Jak bowiem pamiętamy, związek ten pomimo wielu swoich sukcesów, okazał się być niewyposażony w wystarczająco wydolną formę rządów jak na czasy i okoliczności, które nastąpiły po wywalczeniu przez

stany niepodległości od metropolii. Orzeczenie w sprawie *McCulloch v. Maryland* stało się jednocześnie punktem wyjścia do postępującej erozji przepisu dziesiątej poprawki do Konstytucji.

Jak zostało to wspomniane w rozdziale pierwszym, spotkanie przedstawicieli stanów w Filadelfii w maju 1787 r., które przerodziło się w konwent konstytucyjny, zostało pierwotnie zwołane jako posiedzenie, którego celem miało być stworzenie regulacji ułatwiających wymianę handlową pomiędzy stanami. Ostatecznie jednak podczas debaty konstytucyjnej na ten temat nie koncentrowano się tyle na tworzeniu szczegółowych rozwiązań systemowych, co na określeniu ram przeciwdziałających wzajemnym restrykcjom. Orzecznictwo Sądu Najwyższego, który również i w tym zakresie okazał się podmiotem wytyczającym kierunek interpretacji Konstytucji, wyprowadzone zostało od podstawy, którą była tzw. *Commerce Clause* z artykułu I sekcji 8 mówiąca, że Kongres ma prawo regulować obrót handlowy z zagranicą, między poszczególnymi stanami i plemionami Indian⁸⁵².

Okazją do wyartykułowania poglądu Sądu była sprawa *Gibbons v. Ogden*⁸⁵³ (1824) dotycząca żeglugi parostatkami na rzece Hudson pomiędzy Nowym Jorkiem a New Jersey. Aaron Ogden używał do tego celu parostatku po uzyskaniu licencji od jego wynalazców i na mocy zezwolenia stanowego wydanego przez Nowy Jork, gwarantującego mu monopol na tym obszarze. Thomas Gibbons, obywatel Georgii i były wspólnik Ogdena, uniezależnił się i nie tylko bezprawnie wykorzystywał bez stosownej licencji parostatek, ale również czynił to wyłącznie na mocy ogólnej licencji żeglugowej wydanej przez rząd federalny, bez pozwolenia stanowego. Co do meritum Sąd Najwyższy uznał uprawnienie Gibbonsa do prowadzenia takiej działalności jedynie na mocy wydanego przez Kongres zgodnie z Konstytucją aktu regulującego żeglugę przybrzeżną w całych Stanach Zjednoczonych⁸⁵⁴, z wyłączeniem konieczności uzyskania pozwolenia od stanu Nowy Jork. W uzasadnieniu zaś znalazła się wykładnia *Commerce Clause* wskazująca, że Konstytucja obejmuje tym pojęciem wszelką działalność gospodarczą, a konsekwentnie – Kongres ma prawo stanowienia prawa we wszystkich tych obszarach, które gospo-

⁸⁵² Ibidem, art. I sek. 8 kl. 3.

⁸⁵³ 22 U.S. (9 Wheat.) 1 (1824).

⁸⁵⁴ *An Act for Enrolling and Licensing Ships or Vessels to be Employed in the Coasting Trade and Fisheries, and for Regulating the Same*, 1 Stat. 305 (1793).

⁸⁵¹ *Constitution of the United States*, art. I sek. 8 kl. 18.

darki w jakikolwiek sposób dotyczą. W tym miejscu warto jednak dodać, że ustawodawstwo federalne zawsze przyjmowało charakter raczej regulacyjny aniżeli interwencyjny⁸⁵⁵.

W sprawie *Dartmouth College v. Woodward*⁸⁵⁶ (1819) Sąd Najwyższy dokonał interpretacji *Contract Clause* z artykułu I sekcji 10 Konstytucji mówiącej, że żaden stan nie może wydawać ustaw naruszających zobowiązania umowne. Tym samym Sąd udaremnił dokonaną przez władze stanu New Hampshire próbę przekształcenia prywatnej uczelni – Dartmouth College – w instytucję stanową. W efekcie Sąd uznał podmiotowość korporacji, ich prawo do zawierania umów i korzystania z ochrony prawnej, zabezpieczając je przed ingerencją władz stanowych. Jak wskazują R.A. Rossum i G.A. Tarr, orzeczenie to wyzwoliło fundowanie i rozwój olbrzymiej liczby podmiotów prywatnych, zaakcentowało atrakcyjność prowadzenia działalności gospodarczej w formie osób prawnych i zapewniło korporacjom ochronę przed ingerencją polityczną⁸⁵⁷. Powyższe orzeczenia Sądu otworzyły natomiast Kongresowi drogę do tworzenia ram prawnych dla rozwijającej się w galopującym tempie gospodarki młodego państwa.

Przewodniczący Marshall pełnił swoją funkcję aż przez trzydzieści cztery lata, do roku 1835. Okres jego prezesury stanowi zatem epokę bardzo długą, nawet w perspektywie historycznej. Nie sposób retrospektywnie nie zauważyć, że wobec porażki w wyborach prezydenckich 1800 r. i już tylko postępującego upadku stronnictwa federalistów – de facto naturalnej opozycji i partnera w dyskusji na temat pożądanego ustroju Stanów Zjednoczonych – to właśnie Marshall i jego Sąd Najwyższy kontynuował z antyfederalistami debatę konstytucyjną, prowadząc do rozwoju i pogłębienia systemu demokratycznego. Działalność ta wielce przyczyniła się do scementowania Stanów Zjednoczonych jako państwa federalnego, podmiotu niezależnego od wchodzących w jego skład stanów. Okresowi prezesury Marshalla przypisywane jest również poczynienie kroku miłego w kierunku równowagi trzech części rządu Stanów Zjednoczonych – Prezydenta, Kongresu i Sądu Najwyższego⁸⁵⁸. Co więcej, jego krytycy zarzucają mu, że w okresie jego prezesury doszło wręcz do tego, że Sąd stał

⁸⁵⁵ S. Fabbrini, *Transatlantic*, s. 560.

⁸⁵⁶ 17 U.S. (4 Wheat.) 518 (1819).

⁸⁵⁷ R.A. Rossum, G.A. Tarr, *op.cit.*, s. 392.

⁸⁵⁸ G. Górski, Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych do roku 1930, s. 106.

się najsilniejszą częścią rządu, przez co okazało się, że kolejne założenie Ojców Założycieli co do tej instytucji nie znalazło odzwierciedlenia w rzeczywistości⁸⁵⁹.

Co ciekawe, te jakże ważne skutki ustrojowe wyniknęły bynajmniej nie z debat teoretycznych czy burzliwych dysput parlamentarnych, ale z wnikliwego pochylenia się części rządu – właśnie Sądu Najwyższego – nad sprawami zwykłych obywateli, których indywidualne prawa mogły zostać w jakiś sposób naruszone, i ich zdecydowanej obronie, gdy zachodziła taka potrzeba. Tylko po części można uznać to za zastęgę wynikającą z kultury prawnej kręgu *common law*, bo przecież to nie u jej źródła, a więc w Anglii, nastąpił ten przełom. Wydaje się zatem zasadne, aby to właśnie tę cechę systemu ustrojowego Stanów Zjednoczonych wskazać jako pewien fenomen na skalę światową.

W kontekście natomiast wniosków poczynionych w podrozdziale poświęconym teorii praw stanowych trudno byłoby nie zauważyć korelacji czasowej pomiędzy wydaniem Rezolucji Wirginii i Kentucky a zintensyfikowaną działalnością Sądu Najwyższego. Zwolennicy hamiltonowskiej wizji i rozumienia ustroju Stanów Zjednoczonych ponieśli dotkliwą klęskę w wyborach, zarówno do Kongresu, jak i w wyborach prezydenckich w roku 1800. Stało się to tuż po tym, jak dwa stany głośno i wyraźnie zaprotestowały przeciwko poszerzaniu kompetencji unii, a tym samym zagroziły realizacji koncepcji hamiltonowskiej. Federaliści, musząc pogodzić się zatem z utratą władzy, zrobili jednak wszystko, by dopilnować rozwoju unii w wybranym przez siebie kierunku. Było to nadal możliwe dzięki mianowaniu wywodzących się z szeregów stronnictwa federalistów sędziów Sądu Najwyższego, którzy orzekając odwoływali się, celowo bądź podświadomie, do argumentów bliskich stronnictwu, z którego się wywodzili. Znacząc z perspektywy historycznej efekty tej strategii, tym bardziej nie można nie docenić ustrojotwórczej działalności Sądu Najwyższego, choć towarzyszyć temu zawsze będzie pewne zdumienie, dodatkowo potęgowane analizą porównawczą ze sposobem dokonywania zmian ustrojowych w innych państwach i związkach państw. Należy podkreślić, że choć zapewne można zgłosić pewne obiekcje co do stosowanych w Stanach Zjednoczonych metod zmian ustrojowych, to jednakże w odniesieniu do zdecydowanej większości państw, zarówno młodym Stanom Zjednoczonym współczesnych, jak i istniejących później, są to

⁸⁵⁹ J.J. Kilpatrick, *op.cit.*, s. 92.

subtelności, które w większości przypadków mogą stanowić wręcz polityczną inspirację w zakresie sposobów na nierewolucyjne i pokojowe zmiany.

1.2.2 Kształtowanie się władzy wykonawczej

George Washington z wielką ostrożnością stawiał swoje pierwsze kroki na nieprzetartym jeszcze przez nikogo szlaku prezydentury w wykonaniu amerykańskim. Jego też wyczuciu, poczuciu konstytucjonalizmu i głębokiej wierze w koncepcję rządu republikańskiego urząd ten zawdzięcza podstawy swojego prestiżu i pierwsze precedensy, które uczyniły z niego powszechnie poważaną instytucję rządu Stanów Zjednoczonych.

Już na samym początku pierwszej kadencji Washingtona zaistniały okoliczności do skonkretyzowania treści artykułu II sekcji 2 Konstytucji, mówiącej, że prezydent „za radą [podkreślenie własne – J.G.-S.] i zgodą Senatu, udzieloną większością dwu trzecich obecnych senatorów, może zawierać traktaty”. Washington dosłownie zinterpretował przepis i 22 sierpnia 1789 r. pojawił się na sesji Senatu celem uzyskania rady w sprawie planowanego traktatu z Indianami Creek. Nie tylko jednak nie uzyskał zielonego światła na skonkludowanie tej umowy, ale również w dość bezceremonialny sposób został z sesji wyproszony. Po debacie Senat zatwierdził prezydencką propozycję traktatu, lecz był to ostatni raz, kiedy prezydent Stanów Zjednoczonych w ten sposób uzyskiwał ową radę. Od tej bowiem pory Senat wyraża bądź nie wyraża zgody na już wynegocjowany i parafowany traktat, ewentualnie zgłaszając do niego swoje sugestie⁸⁶⁰.

Już za prezydentury Washingtona okazało się również, jaki praktyczny wymiar może mieć zgoda Senatu na nominacje sędziowskie, przede wszystkim sędziów Sądu Najwyższego. W roku 1795 Senat odrzucił bowiem, stosunkiem głosów 14:10, kandydaturę Johna Rutlege’a na stanowisko prezesa Sądu Najwyższego, czym dobitnie zaznaczył, że nie zamierza jedynie automatycznie zatwierdzać prezydenckich nominatów.

Kolejny zatem z konstytucyjnych mechanizmów równowagi władz zafunkcjonował w praktyce⁸⁶¹.

W zakresie prawa weta Washington uważał, że powinno ono znajdować zastosowanie tylko w przypadku podejrzenia dotyczącego niekonstytucyjności ustawy, a nie samego sprzeciwu prezydenta co do jej meritum⁸⁶². Konsekwencją tego poglądu był fakt, że Washington zastosował to konstytucyjne uprawnienie tylko dwa razy, po razie podczas każdej swojej kadencji. Obydwa weta okazały się być skuteczne, bowiem za pierwszym razem Kongres zgodził się z prezydentem i nawet nie próbował się sprzeciwić, a za drugim razem po prostu mu się to nie udało. Z prawa weta nie skorzystali nigdy dwaj kolejni następcy Washingtona – John Adams i Thomas Jefferson. James Madison siedmiokrotnie skutecznie wetował ustawy (w tym dwukrotnie z zastosowaniem weta ostatecznego – tzw. *pocket veto*, polegającego na niepodpisaniu i nieodesłaniu ustawy do Kongresu mającego w tym czasie przerwę w obradach i w związku z tym niebędącego w stanie odrzucić weta prezydenta), James Monroe raz, zaś John Quincy Adams nigdy z tej prerogatywy nie skorzystał. Jak zatem można wnioskować, również i następcy Washingtona dzielili jego przekonanie dotyczące podstaw zastosowania weta. Ponadto, praktykę taką można wiązać z przekonaniem pierwszych prezydentów, że nadużywanie tego uprawnienia mogłoby naruszyć zasadę podziału władzy.

Washington potrafił również stanąć w obronie pozycji prezydenta. Jak podaje L. Pastusiak, gdy opozycyjna Izba Reprezentantów zażądała od prezydenta przeprowadzenia dochodzenia w sprawie kulis negocjowania przez Johna Jay’a budzącego wiele emocji traktatu z Wielką Brytanią (tzw. Traktat Jay’a – *The Jay Treaty*), Washington stanowczo odmówił, wskazując Izbie na brak podstaw konstytucyjnych dla tak sformułowanego żądania⁸⁶³. W swojej odpowiedzi Washington powołał się wprost na swój udział

⁸⁶¹ Należy jednakże od razu zaznaczyć, że to narzędzie nie było i nie jest w praktyce konstytucyjnej nadużywane, bowiem od wspomnianego precedensu sytuacja niezatwierdzenia kandydata na sędziego Sądu Najwyższego miała miejsce jeszcze tylko dziesięć razy do dnia obecnego. Niezatwierdzeni nominaci to: Alexander Wolcott w 1811 r., John C. Spencer w 1844 r., George W. Woodward w 1846 r., Ebenezer R. Hoar w 1870 r., William B. Hornblower w 1894 r., Wheeler H. Peckham w 1894 r., John J. Parker w 1930 r., Clement F. Haynsworth Jr. w 1969 r. i G. Harrold Carswell w 1970 r. za: D.S. Rutkus, M. Bearden, *Supreme Court Nominations, 1789–2010: Actions by the Senate, the Judiciary Committee, and the President*, Washington D.C. 2010, s. 13, wersja on-line: <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/crs/r133225.pdf>.

⁸⁶² L. Pastusiak, *Prezydenci Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej*, Warszawa 1999, s. 36.

⁸⁶³ *Ibidem*.

⁸⁶⁰ Z. Lewicki, *Historia cywilizacji amerykańskiej. Era sprzeczności*, s. 10.

w konwencji konstytucyjnym, konstatuując, że zna zasady, na których oparte jest funkcjonowanie rządu unii i zgodnie z nimi kompetencja do zawierania traktatów została powierzona Prezydentowi przy radzie i zgodzie Senatu⁸⁶⁴.

Poza interakcjami pomiędzy egzekutywą a Sądem Najwyższym wskazanymi w poprzednim podrozdziale, a polegającymi na możliwości uznania aktów wykonawczych za niekonstytucyjne, już w pierwszych latach obowiązywania Konstytucji utrwalona została praktyka nieudzielania przez Sąd Najwyższy opinii prawnych prezydentowi (*advisory opinions*).

Stało się to za sprawą zapytania, skierowanego przez prezydenta Washingtona (za pośrednictwem sekretarza stanu – Thomasa Jeffersona) 18 czerwca 1793 r. do Sądu Najwyższego (na ręce ówczesnego prezesa – Johna Jay’a) o prawidłową interpretację traktatów dotyczących stosunków ze znajdującymi się w stanie wojny Francją i Wielką Brytanią⁸⁶⁵. Sąd Najwyższy listem z 8 sierpnia 1793 r. udzielił negatywnej odpowiedzi na pytanie prezydenta o możliwość zasięgnięcia opinii u władzy sędziowskiej⁸⁶⁶. Argumentując odmowę, Jay powołał się na zapisaną w Konstytucji zasadę podziału władz, która jego zdaniem wyklucza wypowiedzanie się sędziów w sprawach, które nie zawisły przed nimi w postaci sporów podlegających ich jurysdykcji. Ponadto prezes Sądu Najwyższego poparł swoją odpowiedź odwołaniem się do artykułu II sekcji 2 klauzuli 1, zgodnie z którą prezydent może żądać od każdego kierownika resortu pisemnej opinii w jakiegokolwiek sprawie związanej z zadaniami jego urzędu⁸⁶⁷. Jak wskazuje W.R. Casto, list przewodniczącego Jay’a do dzisiaj stanowi jedyny w historii Sądu Najwyższego przykład decyzji powziętej przez sędziów bez odniesienia do konkretnej zawistej przed nimi sprawy⁸⁶⁸.

Wskazuje się jednak, że powstały w tych okolicznościach precedens wcale nie musiał być właśnie taki. Zdarzało się już bowiem sędziom Sądu Najwyższego udzielać takich nieformalnych opinii, jak i proceder taki miał wielowiekową tradycję w Anglii. Ponadto, ta nieformalna praktyka

⁸⁶⁴ G. Washington, *Message to the House Regarding Documents Relative to the Jay Treaty*, 30 marca 1796 r., http://avalon.law.yale.edu/18th_century/gw003.asp.

⁸⁶⁵ J. Jay, *The Correspondence and Public Papers of John Jay*, red. H.P. Johnson, Nowy Jork 1890–1893, t. III (1782–1793), wersja on-line: <http://oll.libertyfund.org/title/2329/220594>.

⁸⁶⁶ *Ibidem*.

⁸⁶⁷ *Constitution of the United States*, art. II sek. 2 kl. 1.

⁸⁶⁸ W.R. Casto, *The Early Supreme Court Justices’ Most Significant Opinion*, 29 Ohio NULR (2002–2003), s. 173.

nie ustała również i po wymianie korespondencji w 1793 r. – trwa nadal pod postacią publikacji sędziów czy poprzez zawarte w orzeczeniach *dicta*. Wszystko to sugeruje, że decyzja Sądu była w tym wypadku powodowana względami politycznymi, bowiem sędziowie, licząc na uwolnienie ich przez Kongres od obowiązku uczestniczenia w sesjach *circuit cours*, mogli nie chcieć wypowiadać się w drażliwych politycznie kwestiach bieżących⁸⁶⁹.

Niemniej jednak finał zaistniałej sytuacji uwypuklił zasadę podziału władz w następujących aspektach: po pierwsze, żadna z gałęzi rządu nie ma kompetencji do oczekiwania od pozostałych ustosunkowania się do jej żądań⁸⁷⁰. Wskazać należy jednakże, że argument ten bywa krytykowany – można przecież było potraktować opinię doradczą jako swego rodzaju dodatkową *check* w systemie kontroli władz. Prezydent dał bowiem Sądowi szansę dokonania kontroli swoich działań z wyprzedzeniem, zanim mogłyby one wyrządzić komuś szkodę i zanim zaangażowane zostałyby środki rządowe w ich realizację⁸⁷¹.

Po drugie podkreślono, że Sąd nie ma nie tylko obowiązku, ale również nie ma uprawnień do udzielania jakichkolwiek opinii doradczych. Konstytucja ogranicza bowiem Sąd do decydowania w sprawach spornych, które wymagają zastosowania prawa do konkretnych, a nie abstrakcyjnych, okoliczności faktycznych. Jest to dodatkowo uzasadnione faktem, że Sąd ma o wiele skromniejszy aparat biurokratyczny aniżeli pozostałe części rządu i dlatego zasadne jest, by jego praca opierała się na dowodach zgromadzonych i przedstawionych przez strony aniżeli na samodzielnie zbieranych informacjach na temat hipotetycznych problemów. Wskazuje się, że sędziowie odwołali się w tym miejscu do intencji konwencji konstytucyjnego (w którym uczestniczyli sędziowie Wilson, Blair i Paterson), który rozważył możliwość udzielania opinii prezydentowi i ostatecznie jej w Konstytucji nie zapisał⁸⁷².

Ostatnim argumentem jest preferencja tzw. *judicial restraint* – tj. powstrzymywania się sędziów od poszerzania swojej władzy kosztem

⁸⁶⁹ Note, *Advisory Opinions and the Influence of the Supreme Court over American Policymaking*, 124 HLR (2011), s. 2067–2068.

⁸⁷⁰ *Ibidem*, s. 2067–2068.

⁸⁷¹ W.R. Casto, *op.cit.* s. 187.

⁸⁷² *Ibidem*, s. 189.

pozostałych dwóch władz, co ma zapobiegać niedemokratycznym i anty-większościowym rozwiązaniom⁸⁷³.

Drugim interesującym aspektem relacji pomiędzy władzą wykonawczą a sądowniczą jest przypadek jawnego niemalże wsparcia pozycji ustrojowej Sądu Najwyższego przez jednego z pierwszych prezydentów Stanów Zjednoczonych. Co więcej nastąpiło to pomimo jego wcześniejszej krytycznej opinii na temat sądownictwa federalnego i jego nadrzędności.

Jak zostało to już powyżej opisane, twórca Konstytucji James Madison był autorem Rezolucji Wirginii, w której uznał, że to stany jako reprezentujące lud, czyli podmiot umowy społecznej, a nie Sąd Najwyższy, są władne stwierdzać niekonstytucyjność ustaw. Tymczasem już na początku swojej prezydentury Madison zmuszony był stawić czoła sytuacji, w której stan Pensylwania odmawiał wykonania wyroku sądu federalnego w sprawie *United States v. Peters*⁸⁷⁴ z roku 1809, a jego gubernator – Simon Snyder – otwarcie oczekiwał od Madisona poparcia dla swojego stanowiska, powołując się na Rezolucję Wirginii⁸⁷⁵. Madison, słusznie dostrzegając zagrożenie dla unii w takim rozszczeniu Pensylwanii, odpisał, że: „Egzekucja Stanów Zjednoczonych jest nie tylko nieuprawniona do zapobiegania egzekucji dekretu usankcjonowanego przez Sąd Najwyższy, ale ma wprost zalecone przez ustawę, by doprowadzić do wcielenia go w życie”⁸⁷⁶. Na marginesie wspomnieć należy również, że działanie Pensylwanii w tej sprawie zostało stanowczo skrytykowane przez dziesięć innych stanów.

W 1804 r. doszło do ratyfikacji przez wymaganą liczbę stanów dwunastej poprawki⁸⁷⁷, która zmieniła artykuł II sekcję 1 klauzulę 3 Konstytucji w zakresie sposobu wyboru prezydenta i wiceprezydenta. W dotychczasowym systemie możliwe było, i w praktyce zdarzyło się, że na te dwa urzędy wybrani zostali polityczni oponenty jako kolejni dwaj kandydaci z największą liczbą głosów. W ten oto sposób wiceprezydentem przy Johnie Adamsie został jego zagorzały przeciwnik Thomas Jefferson. Taki stan

rzeczy nie tylko osłabiał efektywność gabinetu Prezydenta, ale stwarzał również okoliczności zachęcające do przeprowadzenia zamachu stanu, bowiem to wiceprezydent przejmował urząd w przypadku opróżnienia urzędu przez dotychczasowego prezydenta.

Celem zapobieżenia zaistnieniu w przyszłości wyżej opisanej sytuacji, Kongres zaproponował dwunastą poprawkę, która weszła w życie 27 lipca 1804 r. Zgodnie z jej postanowieniami, każdy członek Kolegium Elektorskiego oddaje dwa osobne głosy – jeden na prezydenta, a drugi na wiceprezydenta, w miejsce dotychczasowych dwóch głosów na prezydenta. W przypadku nieuzyskania przez żadnego z kandydatów na prezydenta wymaganej większości głosów, wyboru dokonuje Izba Reprezentantów spośród trzech (w miejsce dotychczasowych pięciu) najwyżej notowanych kandydatów. Wybrany zostaje kandydat, który uzyska głosy większości stanów, każdemu spośród których przysługuje jeden głos. Ponadto podczas wyboru obecne muszą być delegacje dwóch trzecich stanów⁸⁷⁸. Wyboru wiceprezydenta, w przypadku równości głosów, dokonuje natomiast Senat większością dwóch trzecich głosów w obecności połowy senatorów⁸⁷⁹ spośród dwóch kandydatów z największą liczbą głosów elektorskich.

1.3 Powstawanie nowych stanów

Od powstania Stanów Zjednoczonych ich kolejne rządy jako podstawowy cel rozwoju nowego państwa wskazywały podporządkowanie sobie całej przestrzeni kontynentu północnoamerykańskiego od Atlantyku po Pacyfik oraz jej zagospodarowanie i zintegrowanie z obszarami tworzącymi pierwotne terytorium państwa. Ta ciągłe dążenie na zachód zaowocowało opanowaniem międzyoceanicznej przestrzeni już w połowie XIX wieku.

Do unii przyjmowane były kolejno nowe stany – Vermont 4 marca 1791 r., Kentucky 1 czerwca 1792 r., Tennessee 1 czerwca 1796 r. Podczas kadencji Adamsa w roku 1797 powstało Terytorium Północnozachodnie i Terytorium Mississippi w roku 1798.

⁸⁷³ Note, *Advisory Opinions*, s. 2068–2069.

⁸⁷⁴ 9 U.S. (5 Cranch) 115 (1809).

⁸⁷⁵ B. Friedman, E.F. Delaney, *Becoming Supreme: The Federal Foundation of Judicial Supremacy*, 111 CLR (2011), s. 1153–1154.

⁸⁷⁶ J. Madison, *Letter to Simon Snyder*, 13 kwietnia 1813 r., wersja on-line: <http://founders.archives.gov/?q=simon%20snyder&s=1111311111&sa=9r=4&sr=>

⁸⁷⁷ *Twelfth Amendment*, http://avalon.law.yale.edu/18th_century/amend1.asp#12.

⁸⁷⁸ *Ibidem*, sek. 1.

⁸⁷⁹ *Ibidem*, sek. 2.

W trakcie prezydentury Jeffersona utworzone zostały terytoria: Indiany w roku 1800, Michigan w roku 1805. Natomiast 1 marca 1803 r. z części Terytorium Północnozachodniego wyodrębniony został stan Ohio.

Najbardziej znaczącym wydarzeniem w zakresie powiększania terytorium Stanów Zjednoczonych był skonkludowany przez Thomasa Jeffersona 30 kwietnia 1803 r. zakup Luizjany od Francuzów. Był to zakup strategiczny, zabezpieczający interesy Stanów przed niebezpieczeństwem ze strony Hiszpanii, Francji czy innego potencjalnego kupca. Z drugiej strony otworzyło to nowe możliwości kolonizacyjne. Nie bez znaczenia był również fakt, że dzięki tej transakcji istotna handlowo rzeka Missisipi stała się wewnętrzną rzeką Stanów. Na zakupionych terenach utworzono 1 października 1804 r. Terytorium Orleanu, które następnie 30 kwietnia 1812 r. stało się osiemnastym stanem Unii – stanem Luizjana.

W kadencji Madisona powstały terytoria Illinois w roku 1809 i Missouri w roku 1812. Kolejnym stanem unii była Indiana przekształcona z Terytorium Indiany 7 listopada 1816 r.

Za czasów prezydentury Jamesa Monroe powstał stan Mississippi przekształcony z części Terytorium Mississippi 10 grudnia 1817 r., stan Illinois utworzony na obszarze Illinois i przyjęty do unii 3 grudnia 1818 r. oraz stan Alabama utworzony na pozostałym terenie Terytorium Mississippi 14 grudnia 1819 r. Następnie ze stanu Massachusetts odłączony został 15 marca 1820 r. stan Maine, a na obszarze Missouri utworzony został 10 sierpnia 1821 r. stan o tej samej nazwie. W roku 1819 utworzone zostało ponadto Terytorium Arkansas.

Pozostała część Florydy stała się częścią Stanów Zjednoczonych w wyniku wyprawy gen. Andrew Jacksona, który przekraczając rozkazy prezydenta Monroe, dokonał jej podbicia. W marcu 1822 r. Floryda została przekształcona w Terytorium Florydy, a następnie w 1845 r. została przyłączona do Unii jako dwudziesty siódmy stan.

Artykuł IV sekcja 3 Konstytucji przyznaje Kongresowi uprawnienie do przyjmowania nowych stanów⁸⁸⁰, co interpretowane jest jako jednocześnie uprawnienie do ustanawiania warunków, na jakich może to zostać dokonane. Stawiane aplikującym terytoriom warunki dotyczyły w szczególności treści konstytucji stanowych, zaś ich niespełnienie oznaczało zablokowanie przyjęcia do unii. Co istotne ustrojowo, przystępujące do unii stany uzyskiwały od początku taki sam status, kompetencje i repre-

⁸⁸⁰ Constitution of the United States, art. IV sek. 3.

zentację w Senacie jak trzynastcie stanów założycielskich i wszystkie pozostałe stany. Od początku, choć wypowiedziane na głos przez Sąd Najwyższy dopiero w roku 1911 w orzeczeniu w sprawie *Coyle v. Smith*⁸⁸¹, za niedopuszczalne uznawane było ograniczanie w jakiegokolwiek formie – czy to dodatkowej umowy, czy to przyrzeczenia – suwerenności bądź zakresu jurysdykcji nowych stanów. Każde bowiem tego typu postanowienie, pozbawiające jakiegokolwiek stan prerogatyw przysługujących innym stanom, a stanowiących o równości stanów, byłoby po prostu niezgodne z Konstytucją⁸⁸².

Konstytucyjne przepisy ustanawiające procedurę przyjmowania do unii nowych stanów są jednocześnie wskazywane jako kolejny przykład konstytucyjnej asymetrii. O ile bowiem twórcy Konstytucji przygotowali państwo na przyłączenie nowych terytoriów, to milcząco pominieli kwestię możliwości wystąpienia, czy inaczej secesji, z unii⁸⁸³.

1.4 Podsumowanie

Pierwszym wnioskiem, który nasuwa się po dokonanej powyżej analizie pierwszych lat funkcjonowania Stanów Zjednoczonych pod rządami elastycznej, operującej wieloma ogólnymi pojęciami Konstytucji jest to, że ustroj unii był w największym stopniu dookreślany w momentach występowania tarć pomiędzy poszczególnymi częściami rządu, w których to chwilach praktyczne zastosowanie znajdowały *checks and balances*.

Kolejne ważne spostrzeżenie dotyczy występowania licznych aktów sprzeciwu władz stanowych przeciwko władzy federalnej w sytuacji, gdy treść *Supremacy Clause* zdaje się być oczywista na tyle, że jej przesłanie winno być zrozumiałe i zaakceptowane już na etapie ratyfikacji Konstytucji. Co również interesujące, opór ten nie był nigdy skoncentrowany ani w jednym stanie, ani też w wąskim przedziale czasowym, bowiem pojawiał się niemalże systematycznie co kilka lat i wynikał z bardzo zróżnicowanych powodów. Wśród kwestionujących autorytet władzy federalnej występowały różne stany i bynajmniej nie były one stałe w swoich zapa-

⁸⁸¹ 221 U.S. 559, 568 (1911).

⁸⁸² G.A. Tarr, *Symmetry and Assymetry in American Federalism*, wersja on-line: <https://statecon.camden.rutgers.edu/sites/statecon/files/publications/symmetry.pdf>.

⁸⁸³ W.A. Niskanen, *op.cit.*, s. 14.

trywaniach – częste były bowiem sytuacje, w których dany stan publicznie krytykował inne stany podważające rozwiązania federalne po to, by za kilka lat być oponentem rządu (np. Wirginia w latach 1809 oraz 1815 i 1822). Co również warto odnotować, niekiedy sprzeciw stanów był na tyle zdecydowany, że rząd federalny musiał ustąpić i uchylić wcześniejsze ustawy (dotyczyło to m.in. *Alien and Sedition Acts* uchylonych w roku 1800 oraz *Embargo Act* uchylonego w roku 1809 przez Kongres Stanów Zjednoczonych).

Podsumowując, zauważyć należy, że na kontynencie amerykańskim co prawda udało się, przy znacznym wpływie zagrożenia zewnętrznego, doprowadzić do stworzenia państwa federalnego i nadania mu ram konstytucyjnych, jednakże ten początkowy sukces został następnie okupiony trwającym kilkadziesiąt lat sprzeciwem członków unii wobec autorytetu władz centralnych.

Europa

2.1 Czas namysłu

Wobec negatywnego wyniku procesu ratyfikacji Traktatu konstytucyjnego Rada Europejska podczas szczytu w Brukseli 16–17 czerwca 2005 r. ogłosiła czas powszechnego namysłu (*period of reflection*)⁸⁸⁴. Okres ten trwał do roku 2006, kiedy to Republika Federalnej Niemiec, mającej sprawować prezydencję w pierwszej połowie roku 2007, powierzono zadanie poczynienia kroków w kierunku reformy traktatowej⁸⁸⁵. Nowa niemiecka kanclerz Angela Merkel postanowiła wykorzystać zbliżającą się pięćdziesiątą rocznicę podpisania traktatów rzymskich do wznowienia wcześniejszego procesu z pominięciem kontrowersyjnego – konstytucyjnego – nazewnictwa. W poufnym liście skierowanym do swoich dwudziestu sześciu odpowiedników Merkel zadała dwanaście pytań, w których sądowała możliwość przeprowadzenia reformy co do meritum⁸⁸⁶. Sugerowała jednocześnie powrót do dotychczasowej metody zmiany traktatów przy jednoczesnym utrzymaniu pojedynczej osobowości prawnej Unii i zarzuceniu struktury filarowej⁸⁸⁷.

W efekcie powyższych działań, dokładnie w dniu pięćdziesiątej rocznicy podpisania traktatów rzymskich, doszło do podpisania deklaracji berlińskiej⁸⁸⁸, która nadać miała nowego impetu procesowi reformy Unii Europejskiej. Co jednak znamienne, dokument wydany w imieniu obywateli Unii Europejskiej („*We, citizens of the European Union*”) podpisały nawet nie głowy państw lub szefowie rządów państw członkowskich, ale przedstawiciele trzech instytucji unijnych: Hans-Gert Pötering jako prze-

⁸⁸⁴ Deklaracja szefów państw lub rządów państw członkowskich Unii Europejskiej w sprawie ratyfikacji Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, Bruksela, 16–17 czerwca 2005 r., http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/pl/ec/85341.pdf.

⁸⁸⁵ P. Craig, *Institutions*, s. 73.

⁸⁸⁶ Ujawniona treść pytań za: <http://en.euabc.com/word/2092>.

⁸⁸⁷ <http://en.euabc.com/word/2092>, Pytanie 1.

⁸⁸⁸ Deklaracja berlińska, http://europa.eu/50/docs/berlin_declaration_en.pdf.

wodniczący Parlamentu Europejskiego, Angela Merkel jako przewodnicząca Rady Europejskiej i José Manuel Barroso jako przewodniczący Komisji Europejskiej. Fakt ten spowodowany był trudnościami w wypracowaniu tekstu kompromisowego odpowiadającego wszystkim państwom członkowskim i wolą decydentów unijnych do wydania dokumentu za wszelką cenę. Z uwagi na te okoliczności zabieg taki powinien zostać oceniony negatywnie jako kolejny przykład nieliczenia się nie tylko z opinią publiczną, ale nawet ze zdaniem państw członkowskich będących przecież suwerenami traktatów unijnych.

Zdarzenie to nadało ton dalszym pracom nad traktatem reformującym Unię Europejską. Prace nad jego tekstem odbywały się za zamkniętymi drzwiami, w nadzwyczajnej tajemnicy, a społeczeństwa państw członkowskich nie były w żaden sposób informowane o treści bądź pożądanym sposobie przyjęcia nowego dokumentu. Instytucje unijne nie przygotowały żadnych skonsolidowanych wersji zmian ani choćby tabeli przedstawiających relację dotychczasowych i nowych przepisów. Zainteresowane tematem osoby otrzymywały jedynie surowe wersje projektów, trudne do przebrnięcia nawet przez specjalistów w zakresie prawa europejskiego. Z procesu przygotowawczego wyłączeni zostali przedstawiciele parlamentów narodowych oraz członkowie Parlamentu Europejskiego.

2.2 Traktat lizboński

W efekcie powyższych działań sformułowano dokument nazwany później Traktatem z Lizbony (*Treaty of Lisbon*) – TL, podpisany 13 grudnia 2007 r. w stolicy Portugalii.

Pomimo niezgody wyrażonej przez społeczeństwa Francji i Holandii na postanowienia Traktatu konstytucyjnego, gros jego przepisów przeniesione zostało wprost do traktatu lizbońskiego. Jak podsumował całe zamieszanie przewodniczący Konwentu w sprawie przyszłości Europy, Giscard d'Estaing: „Traktat lizboński jest taki sam jak odrzucona konstytucja. Tylko formuła została zmieniona celem uniknięcia referendum”⁸⁸⁹.

Wprowadzonych przez traktat lizboński zmian nie sposób uznać za ograniczone w stosunku do tych proponowanych przez Traktat konstytu-

⁸⁸⁹ Cytat za: J.P. Bonde, *From EU Constitution to the Irish referendums on the Lisbon Treaty*, wersja on-line: http://en.euabc.com/upload/from_eu_constitution.pdf, s. 1 i 44.

cyjny choćby z uwagi na fakt, że TK liczył 67850 słów, natomiast TL liczy słów 75079, a więc aż o osiem i pół tysiąca więcej. Zastanawiające jest jednocześnie, że Traktat z Lizbony zajmuje dwieście osiemdziesiąt siedem stron w porównaniu do trzystu czterdziestu dziewięciu stron Konstytucji⁸⁹⁰. Jest to tym bardziej zdumiewające, biorąc pod uwagę fakt, że w traktacie lizbońskim nie została ostatecznie zawarta Karta praw podstawowych.

Niemniej jednak wskazane wyżej pozorne zmiany ilościowe wystarczyły do przekonania opinii publicznej np. we Francji, że traktat lizboński jest tylko „minitraktatem” i odwiedzenia jej tym samym od żądania przeprowadzenia referendum. Politycy europejscy pamiętali o gorzkim doświadczeniu referendum przeprowadzonych w ramach ratyfikacji Traktatu konstytucyjnego i z wielką energią czynili wysiłki mające na celu zapobieżenie powtórce niedawnego scenariusza wydarzeń. Ostatecznie referendum zostało przeprowadzone jedynie w Irlandii z uwagi na obowiązujące w tym państwie bardzo klarowne przepisy konstytucji. Wynik głosowania przeprowadzonego 12 czerwca 2008 r. był negatywny (53,4% głosów przeciw przy frekwencji 53,1%⁸⁹¹), co postawiło pod znakiem zapytania dalszą ratyfikację Traktatu z Lizbony. Jak to już jednak stało się niemalże tradycją, referendum zostało powtórzone 2 października 2009 r. i w drugim podejściu wynik głosowania okazał się być już pozytywny (67,13% głosów za przy frekwencji 59%⁸⁹²).

Jak podsumowuje P. Berman, droga wiodąca do wejścia w życie traktatu lizbońskiego była najbardziej karkołomna spośród wszystkich dotychczasowych traktatów europejskich. Droga ta była również najdłuższa, biorąc pod uwagę, że traktat ten został zapowiedziany jeszcze na nicejskiej konferencji międzyrządowej⁸⁹³.

2.3 Traktat lizboński a Traktat konstytucyjny

W przeciwieństwie do Traktatu konstytucyjnego, Traktat z Lizbony nie uchylił obowiązujących traktatów, a jedynie jest dokumentem reformują-

⁸⁹⁰ J.P. Bonde, *op.cit.*, s. 36.

⁸⁹¹ Wyniki za: <http://www.electionsireland.org/results/referendum/refresult.cfm?ref=2008R>.

⁸⁹² Wyniki za: <http://www.electionsireland.org/results/referendum/refresult.cfm?ref=2009R>.

⁸⁹³ P. Berman, *op.cit.*, s. 3.

cym dotychczasowe rozwiązania. W związku z powyższym w systemie postlizbońskim Unia funkcjonuje na podstawie Traktatu o Unii Europejskiej oraz Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (*Treaty on the Functioning of the European Union*) – TFUE, dawny Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską – TWE. Podział materii pomiędzy te dwa dokumenty nie został dokonany na nowo, na przykład na przepisy instytucjonalne i materialne czy zasady ogólne i rozwiązania szczegółowe. Jak wskazuje M. Cremona, rozwiązanie takie podyktowane było potrzebą zademonstrowania różnic dzielących Traktat konstytucyjny i traktat lizboński, a konsekwentnie wykazania, że opinia obywateli państw członkowskich została wysłuchana. Po drugie zaś zabieg taki miał stworzyć wrażenie, że nowy dokument nie niesie za sobą zmian tej rangi, co jego poprzednik⁸⁹⁴.

Pomimo jednak tego po traktacie lizbońskim mamy w Unii do czynienia z jednym i jednolitym porządkiem prawnym. Pomimo tego, że istnieją dwa traktaty, to żaden z nich nie stanowi samodzielnej podstawy funkcjonowania Unii Europejskiej⁸⁹⁵. Stanowi to zmianę w stosunku do poprzedniego stanu prawnego, w ramach którego pewną przewagę miały Wspólnoty Europejskie, a Traktat o UE jedynie uzupełniał wspólnotowy porządek prawny⁸⁹⁶.

Co należy również odnotować, w przeciwieństwie do sytuacji w systemie przedlizbońskim, Unia Europejska nie jest już oparta na traktacie o Euroatomie. TFEU i TUE nie zawierają obecnie żadnych odniesień do tego dokumentu, zaś postanowienia go zmieniające zawarte w protokołach do traktatu lizbońskiego nie zostały opublikowane w skonsolidowanej wersji. Aktualnie zatem Euroatom zachował swoją odrębność, choć członkostwo w nim jest możliwe tylko i wyłącznie poprzez przystąpienie do UE, zaś struktury instytucjonalne obu podmiotów zostały ze sobą bardzo silnie powiązane.

Traktat o Unii Europejskiej w wersji po traktacie lizbońskim składa się z sześciu tytułów:

- I. „Postanowienia wspólne” (*„General Provisions”*),
- II. „Postanowienia o zasadach demokratycznych” (*„Democratic Principles”*),
- III. „Postanowienia o instytucjach” (*„Institutions”*),

⁸⁹⁴ M. Cremona, *The Two (or Three) Treaty Solution: The New Treaty Structure of the EU w: EU Law after Lisbon*, s. 40.

⁸⁹⁵ *Ibidem*, s. 44.

⁸⁹⁶ Traktat o Unii Europejskiej, Art. 1(3).

IV. „Postanowienia o wzmocnionej współpracy” – (*„Enhanced Co-operation”*),

V. „Postanowienia ogólne o działaniach zewnętrznych Unii i postanowienia szczególne dotyczące wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa” – (*„External Action and CFSP”*),

VI. „Postanowienia końcowe” – (*„Final Provisions”*).

Tytuł I zawiera postanowienia dotyczące wartości i celów Unii. Użyte sformułowania zaczerpnięte zostały w dużej mierze z Traktatu konstytucyjnego. W tej części porzucone zostały te elementy projektu przygotowanego przez Konwencję, które wzbudzały kontrowersje szczególnie wśród przeciwników budowy europejskiego superpaństwa. Należy do nich m.in. samo słowo „konstytucja”, jak również przepisy formalizujące symbole unijne – flagę, hymn, dewizę, walutę⁸⁹⁷. W ten też sposób zrezygnowano z próby stworzenia na podstawie ominiętych elementów poczucia wspólnoty i swego rodzaju więzi emocjonalnej.

Również w tytule I znalazło się odniesienie do Karty praw podstawowych. Zgodnie z treścią artykułu 6 Karta nie stała się integralną częścią traktatu, ale została jej przyznana moc wiążąca równa traktatom⁸⁹⁸. W efekcie uzyskana została dokładnie taka sama prawna skuteczność Karty jak przewidywał to Traktat konstytucyjny. Do TUE dołączony został jednakże Protokół nr 30, który ogranicza interpretację rozszerzającą zastosowanie Karty poza uregulowania zawarte w prawie krajowym Polski i Wielkiej Brytanii⁸⁹⁹.

W traktacie lizbońskim zdecydowano się także na usunięcie skodyfikowanej w Traktacie konstytucyjnym zasady pierwszeństwa, chcąc podkreślić różnice pomiędzy tymi dwoma dokumentami. Zdaniem B. de Witte zabieg ten nie przywraca jednak wcześniejszego *status quo* – traktat lizboński dokonał bowiem włączenia prawa wspólnotowego do prawa unijnego, co tym bardziej każe zadać pytanie o aktualny zakres zastosowania zasady pierwszeństwa. Autor ocenia, że o ile w kwestiach wynikających z dawnego Drugiego Filaru zakres ten będzie węższy z uwagi na ograniczoną jurysdykcję Trybunału w tym obszarze, to w obszarze dotychczasowego Trzeciego Filaru trudno wskazać na przeszkody do pełnego zastoso-

⁸⁹⁷ Traktat konstytucyjny, I-8.

⁸⁹⁸ Traktat o Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana po Traktacie Lizbońskim, Dz. Urz. UE nr C 326 z dnia 26 października 2012 r., s. 13, art. 6.

⁸⁹⁹ *Ibidem*, Protokół nr 30.

wania przedmiotowej zasady⁹⁰⁰. Nie mniej jednak również i w tej kwestii do traktatu lizbońskiego dołączono deklarację, która potwierdza aktualność dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości dotyczącego praktycznego wymiaru zasady pierwszeństwa⁹⁰¹.

Jak ponadto prognozuje B. de Witte⁹⁰², porządki konstytucyjne państw członkowskich powinny zacząć odgrywać bardziej znaczącą rolę w systemie unijnym niż dotychczas, z uwagi na wprowadzony traktatem lizbońskim przepis artykułu 4(2), który stanowi, że: „Unia szanuje równość Państw Członkowskich wobec Traktatów, jak również ich tożsamość narodową, nierozzerwalnie związaną z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi, w tym w odniesieniu do samorządu regionalnego i lokalnego. Szanuje podstawowe funkcje państwa, zwłaszcza funkcje mające na celu zapewnienie jego integralności terytorialnej, utrzymanie porządku publicznego oraz ochronę bezpieczeństwa narodowego. W szczególności bezpieczeństwo narodowe pozostaje w zakresie wyłącznej odpowiedzialności każdego Państwa Członkowskiego”⁹⁰³. O ile pierwsza część tego przepisu znalazła się już w Traktacie konstytucyjnym, to ostatnie zdanie zacytowanego fragmentu stanowi novum wprowadzone przez traktat lizboński.

Tytuł II stanowi nową część TUE, a jego przepisy również pochodzą z wcześniejszego projektu Traktatu konstytucyjnego (art. I-45 do I-47). W części tej znalazł się zatem zapis przewidujący możliwość inicjatywy ustawodawczej, z której może skorzystać grupa ponad miliona obywateli pochodzących z kilku państw członkowskich. Wniosek taki przedkładany jest Komisji⁹⁰⁴.

Zupełnie nowym przepisem jest art. 12, który stanowi o roli parlamentów narodowych⁹⁰⁵. Rozwinięciem tego postanowienia jest Protokół nr 2 w sprawie stosowania zasad proporcjonalności i subsydiarności⁹⁰⁶, który z kolei był załączony także do TK. Zgodnie z jego postanowieniami jedna trzecia parlamentów państw członkowskich może sprzeciwić się legislacji

unijnej, podnosząc argument naruszenia zasady subsydiarności⁹⁰⁷. Parlamenty muszą dokonać tego w terminie ośmiu tygodni⁹⁰⁸. Jeżeli Komisja mimo tego będzie dalej procedowała nad projektem, wówczas swój sprzeciw wyrazić może 55% członków Rady⁹⁰⁹. Jak słusznie zauważył S. Kurpas, konstrukcja taka czyni z parlamentów narodowych jedynie „hamulcowych” w unijnym procesie legislacyjnym i nie daje im możliwości twórczego wniesienia weń własnego wkładu⁹¹⁰.

Tytuł III poświęcony instytucjom stanowi część Traktatu o Unii Europejskiej, w której dokonanych zostało najwięcej zmian zaprojektowanych już w Traktacie konstytucyjnym. Jednocześnie część ta niesie za sobą jedno z najdonioślejszych zmian instytucjonalnych w historii integracji europejskiej.

Przed wszystkim utworzono stanowiska przewodniczącego Rady Europejskiej⁹¹¹, powoływanego na dwuipółletnią kadencję, do którego kompetencji należeć mają zadania wykonywane dotychczas przez zmieniającą się co pół roku prezydencję. Przewodniczący został w języku potocznym szybko okrzyknięty „Prezydentem UE”. Prezydencję w Radzie UE mają natomiast sprawować zawsze łącznie trzy państwa członkowskie przez okres osiemnastu miesięcy na zasadzie równej rotacji⁹¹².

Podobnie jak zostało to przewidziane w Traktacie Konstytucyjnym, na mocy traktatu lizbońskiego Rada Europejska, oraz dodatkowo Europejski Bank Centralny, włączone zostały w jednolite ramy instytucjonalne⁹¹³. Natomiast wbrew wcześniejszym planom, Komisja Europejska jeszcze do 31 października 2014 r. składać się miała z komisarzy w liczbie odpowiadającej liczbie państw członkowskich. Dopiero po tej dacie liczba komisarzy miała ulec zmniejszeniu i wynieść dwie trzecie liczby państw członkowskich, chyba że Komisja, stanowiąc jednomyślnie, postanowi inaczej⁹¹⁴.

⁹⁰⁷ *Ibidem*, Protokół nr 2, art. 7(2).

⁹⁰⁸ *Ibidem*, Protokół nr 2, art. 6.

⁹⁰⁹ *Ibidem*, Protokół nr 2, art. 7(3).

⁹¹⁰ S. Kurpas, *The Treaty of Lisbon – How Much „Constitution” is Left? An Overview of the Main Changes*, Centre for European Policy Studies, 148 PB (2007), s. 4.

⁹¹¹ Traktat o Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana po Traktacie Lizbońskim, art. 15.

⁹¹² *Ibidem*, Deklaracja nr 9, art. 1.

⁹¹³ *Ibidem*, art. 13.

⁹¹⁴ *Ibidem*, art. 17(4) i (5).

⁹⁰⁰ B. de Witte, *Direct Effect*, s. 345–346.

⁹⁰¹ Traktat o Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana po Traktacie Lizbońskim, Deklaracja nr 17.

⁹⁰² B. de Witte, *Direct Effect*, s. 357.

⁹⁰³ Traktat o Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana po Traktacie Lizbońskim, Art. 4(2).

⁹⁰⁴ *Ibidem*, art. 11(4).

⁹⁰⁵ *Ibidem*, art. 12.

⁹⁰⁶ *Ibidem*, Protokół nr 2.

Taka też decyzja o zachowaniu dotychczasowego status quo została przez Komisję podjęta 22 maja 2013 r.⁹¹⁵

Stanowisko ministra spraw zagranicznych przemianowano na wysokiego przedstawiciela ds. zagranicznych i bezpieczeństwa (*High Representative for Common Foreign and Security Policy*)⁹¹⁶, który pełni także funkcję wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej⁹¹⁷ oraz przewodniczy Radzie do spraw Zagranicznych⁹¹⁸.

W zakresie procedur decyzyjnych traktat lizboński odroczył do 1 listopada 2014 r. porzucenie nicejskiego sposobu głosowania na rzecz zasady podwójnej większości głosów. Po tym terminie większość kwalifikowaną stanowić ma 55% państw członkowskich (lecz nie mniej niż 15 z nich) reprezentujących nie mniej niż 65% ludności Unii⁹¹⁹. Założono jednak, że jeszcze do 31 marca 2017 r. możliwe będzie zastosowanie systemu nicejskiego na żądanie jednego z członków Rady, co zapisane zostało w Protokole w sprawie postanowień przejściowych⁹²⁰.

Odnosnie Parlamentu Europejskiego traktat lizboński wprowadził zmianę zarówno co do liczebności, jak i co do istoty tego gremium. Dotąd bowiem Parlament był instytucją składającą się z przedstawicieli narodów państw należących do Wspólnoty (*representatives of the peoples*)⁹²¹, a aktualnie zrzesza on przedstawicieli obywateli Unii (*representatives of the Union's citizens*) jako odrębnej kategorii politycznej. Ponadto zmniejszona została liczba eurodeputowanych, których ma być siedmiuset pięćdziesięciu plus przewodniczący Parlamentu Europejskiego⁹²².

W tytule IV wprowadzono zmianę w zakresie liczby państw członkowskich, które mogą przedsięwziąć wzmocnioną współpracę. W miejsce dotychczasowego przepisu mówiącego o jednej trzeciej państw, wprowadzony artykuł 20(2) stanowi o minimum dziewięciu państwach⁹²³.

⁹¹⁵ Decyzja Rady Europejskiej z dnia 22 maja 2013 r. w sprawie liczby członków Komisji Europejskiej, Dz. Urz. UE nr L 165/98 z dnia 18 czerwca 2013 r.

⁹¹⁶ *Ibidem*, art. 26.

⁹¹⁷ *Ibidem*, art. 18(4).

⁹¹⁸ *Ibidem*, art. 18(3).

⁹¹⁹ *Ibidem*, art. 16(4).

⁹²⁰ *Ibidem*, Protokół nr 36.

⁹²¹ *Ibidem*, art. 189.

⁹²² *Ibidem*, art. 14(2).

⁹²³ *Ibidem*, art. 20(2).

Na wstępie do analizy tytułu V wskazać należy, że likwidacja Wspólnot Europejskich oraz trzech filarów i scalenie wszystkich kompetencji w jednolitej Unii Europejskiej stanowi jedną z najistotniejszych zmian wprowadzonych przez traktat lizboński, a zaproponowanych już w Traktacie Konstytucyjnym. Jak jednak twierdzą D. Curtin i I. Dekker, Unia już od wejścia w życie traktatu z Maastricht miała strukturę unitarną, ukrytą za trzema filarami. Zdaniem autorów nie stoi z tym w sprzeczności fakt, że Unia nadal jest organizacją międzynarodową⁹²⁴. W warstwie pozaprawnej zmiana wprowadzona przez traktat lizboński odzwierciedla również inny przełom w integracji europejskiej – oto bowiem z organizacji o profilu gospodarczo-społecznym Unia przeobraziła się w podmiot o charakterze ogólnopolitycznym, wpływającym niemalże na wszystkie dziedziny życia publicznego i wiele dziedzin życia prywatnego Europejczyków⁹²⁵.

W szczególności wyodrębniona ze znacznie zunifikowanych procedur decyzyjnych pozostała sfera wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, co w przeciwieństwie do Traktatu konstytucyjnego, zostało w traktacie lizbońskim *explicite* wyartykułowane⁹²⁶. Ponadto do tekstu traktatów dołączono deklarację, w której podkreślone zostało, że postanowienia dotyczące CFSP nie przyznają Komisji nowych uprawnień do inicjowania decyzji ani też nie zwiększają roli Parlamentu Europejskiego⁹²⁷. W porównaniu zatem do Traktatu konstytucyjnego, traktat lizboński zdecydowanie rozbudował system postanowień chroniących dawny Drugi Filar przed zbyt dużym „uwspólnowieniem” – włączeniem w mechanizmy decyzyjne właściwe dla dawnego Pierwszego Filaru.

Tytuł VI zawiera odpowiadające rozwiązaniom z Traktatu konstytucyjnego postanowienia dotyczące osobowości prawnej Unii⁹²⁸, możliwości opuszczenia Unii przez państwo członkowskie⁹²⁹ oraz postanowienia dotyczące dwóch procedur rewizji Traktatu⁹³⁰.

⁹²⁴ D. Curtin, I. Dekker, *The European Union from Maastricht to Lisbon. Institutional and Legal Unity out of the Shadows*, Amsterdam Centre for European Law and Governance, Working Paper Series 2010-02, wersja on-line: <http://dare.uva.nl/document/225700>, s. 39.

⁹²⁵ *Ibidem*, s. 39–40.

⁹²⁶ Traktat o Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana po Traktacie Lizbońskim, art. 24(1).

⁹²⁷ *Ibidem*, Deklaracja nr 14.

⁹²⁸ *Ibidem*, art. 47.

⁹²⁹ *Ibidem*, art. 50.

⁹³⁰ *Ibidem*, art. 48.

Przechodząc do omówienia Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej wskazać należy, że jego artykuł 1⁹³¹, podobnie jak artykuł 1 TUE⁹³², zawiera postanowienie, że obydwie traktaty mają jednakową moc obowiązującą. Oznacza to, że żadnego z nich nie można uznać za nadrzędny w hierarchii unijnych aktów prawnych.

TFUE w tytule I zawiera katalogi kompetencji wyłącznych⁹³³, dzielonych⁹³⁴ i związanych z wspieraniem, koordynowaniem lub uzupełnianiem działań państw członkowskich⁹³⁵. Jak wskazuje L.S. Rossi, przepisy takie zostały skutecznie wprowadzone do traktatów po raz pierwszy (jak pamiętamy wcześniej znalazły się także w projekcie Traktatu konstytucyjnego), co stanowiło realizację postulatów zwolenników pewności prawa. Katalogi te są częściowo inspirowane dotychczasowym orzecznictwem ETS, a częściowo są innowacyjne i wprowadzają nowe elementy⁹³⁶. Autorka ta stwierdza, że choć z jednej strony TFUE przyznaje Unii nowe kompetencje i poszerza zakres kompetencji wyłącznych (szczególnie w zakresie stosunków zewnętrznych), to cały system stał się mimo wszystko bardziej sformalizowany⁹³⁷. Wydaje się, że posunięcie takie podyktowane zostało obawą państw członkowskich przed nieustannie powiększającym się zakresem kompetencji unijnych, a co za tym idzie – wzmacnianiem ponadnarodowego wymiaru współpracy. L.S. Rossi uważa także, że wprowadzenie katalogów kompetencji Unii stanowi część procesu jej demokratyzacji i konstytucjonalizacji⁹³⁸.

Pomijając zmiany w zakresie prawa materialnego i polityk Unii wskazać należy, że jedną z najdonioślejszych zmian wprowadzonych przez traktat lizboński jest dalsze rozszerzenie głosowania kwalifikowaną większością głosów w miejsce dotychczasowej jednomyślności (TL wprowadził zasadę większości kwalifikowanej w kolejnych sześćdziesięciu ośmiu dziedzinach) oraz procedury współdecydowania. Procedury te określone

⁹³¹ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE Nr C 326 z dnia 26 października 2012 r., s. 47, art. 1.

⁹³² Traktat o Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana po Traktacie Lizbońskim, art. 1.

⁹³³ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, art. 3.

⁹³⁴ *Ibidem*, art. 4.

⁹³⁵ *Ibidem*, art. 6.

⁹³⁶ L.S. Rossi, *Does the Lisbon Treaty Provide a Clearer Separation of Competences between EU and Member States?* w: *EU Law after Lisbon*, s. 98.

⁹³⁷ *Ibidem*, s. 105.

⁹³⁸ *Ibidem*, s. 106.

zostały nawet, podobnie jak w Traktacie konstytucyjnym, mianem zwykłej procedury legislacyjnej⁹³⁹. Obszarem, w którym w związku z powyższymi modyfikacjami zajdą największe zmiany są sprawy sprawiedliwości i wewnętrzne, jak również procedury budżetowe.

Ponadto zauważyć należy, że w ramach TFUE doszło do zdecydowanie głębszej integracji dawnego Trzeciego Filaru z Pierwszym Filarem aniżeli ma to miejsce w przypadku CFSP. Po trzecie, zrezygnowano ze zmiany nazewnictwa europejskich aktów prawnych zaproponowanych przez Traktat konstytucyjny i pozostano przy dotychczasowych określeniach⁹⁴⁰.

Na marginesie wskazać można także, że Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w artykule 352(1) przewiduje możliwość skorzystania przez Unię z klauzuli elastyczności lub inaczej z kompetencji uzupełniających⁹⁴¹. Oznacza to, że w sytuacji, gdy działanie Unii będzie niezbędne do osiągnięcia przez nią konkretnego celu traktatowego, a traktat nie przewidział możliwości podjęcia działań w tym zakresie, Rada może wówczas, po spełnieniu określonych warunków, uchwalić stosowne regulacje. Konstrukcja ta jest porównywalna do amerykańskiej *Necessary and Proper Clause*. Zauważyć należy także, że kompetencje dzielone Unii Europejskiej wynikające z artykułu 2(2) TFUE odpowiadają amerykańskiej doktrynie przejęcia (*pre-emption*).

Po wejściu w życie traktatu lizbońskiego nastąpił etap, na którym Unia Europejska de facto przejęła wiele ważnych funkcji państw członkowskich i wiele atrybutów tradycyjnie przysługujących państwu jako takiemu. Porzucenie zapisów o wspólnym hymnie i fladze nie powinno przesłaniać całościowego obrazu sytuacji. Unia Europejska jest podmiotem wykonującym przez swoje instytucje władze wykonawczą, ustawodawczą i sędziowską, które nie zostały jednakże rozgraniczone zgodnie z koncepcją Monteskiusza. Unia ma swojego prezydenta, ma swojego wysokiego przedstawiciela ds. zagranicznych i bezpieczeństwa wspieranego przez Służbę Zewnętrzną Unii Europejskiej (*European External Action Service – EEAS*), Unia zawiera znaczną część umów międzynarodowych pozostających do tej pory w domenie państw członkowskich. Unia ma wspólną granicę zewnętrzną, koordynuje politykę bezpieczeństwa i policyjną.

⁹³⁹ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, art. 294.

⁹⁴⁰ *Ibidem*, art. 288.

⁹⁴¹ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, art. 352(1).

Jak stwierdzają M.A. Pollack i M.A. Ruhlman, struktura instytucjonalna, która w ciągu dwóch dekad poprzedzających pięćdziesięciolecie obowiązywania traktatów rzymskich przeszła poważne zmiany w kierunku rozbudowy struktur ponadpaństwowych, wydaje się być w miarę stała, natomiast traktat lizboński zawiera jedynie kosmetyczne zmiany⁹⁴².

2.4 Podsumowanie

Jak trafnie podsumowują dotychczasowe dzieje Unii Europejskiej D. Phinnemore i A. Warleigh – Lack, w sprawach unijnych zmiana jest jedyną stałą⁹⁴³. Natomiast S. Fabbrini stwierdza, że konstytucyjna odyseja początku XXI wieku potwierdza trudność Unii w znalezieniu ostatecznego rozwiązania w zakresie swojej tożsamości konstytucyjnej, a konsekwentnie tym bardziej podkreśla jej potrzebę dążenia w tym kierunku⁹⁴⁴. Oznaczać by to zatem mogło, że kres zmian jeszcze nie nadszedł.

Pomimo tendencji do rozszerzania zakresu głosowania kwalifikowaną większością głosów w miejsce jednomyślności państw członkowskich czy pojawiających się głosów oburzenia, że do reform traktatowych mogłoby nie dojść w związku z np. negatywnym wynikiem referendum w Irlandii, przypomnieć należy za M. Cahill, że jednomyślność została ustalona jako zasada w przypadku wprowadzania zmian do traktatów unijnych, gdyż stanowi ona najlepsze zabezpieczenie trwałości i ciągłości legitymacji całego przedsięwzięcia europejskiego. Rozwiązanie to wyklucza możliwość naruszenia umowy przez silniejszych kosztem słabszych. Z tego też względu niesie ono za sobą wyższą wartość aniżeli korzyści wynikające z doraźnych celów politycznych czy efektywności biurokratycznej. Nawet jeżeli chwilami rozwiązanie to jest trudne do zaakceptowania, to powinno

⁹⁴² M.A. Pollack, M.A. Ruhlman, *The Heroic Age of European Integration is Over: Institutional and Policy Developments, 1957-2007 w: Reflections on European Integration. 50 Years of the Treaty of Rome*, red. D. Phinnemore, A. Warleigh-Lack, Basingstoke-Nowy Jork 2009, s. 44.

⁹⁴³ D. Phinnemore, A. Warleigh-Lack, *Reflections on European Integration. 50 Years of the Treaty of Rome*, Basingstoke-Nowy Jork 2009, s. 1.

⁹⁴⁴ S. Fabbrini, *The Constitutionalisation of a Compound Democracy: Comparing the European Union with the American Experience, Webpapers on Constitutionalism & Governance beyond the State (2008)*, nr 3, wersja on-line: <https://www.wiso.uni-hamburg.de/fachbereich-sowi/professuren/wiener/dokumente/conwebpaperspdfs/2008/conweb3-2008.pdf>.

być utrzymane w imię i na rzecz budowania coraz ściślejszej unii między narodami Europy⁹⁴⁵. Autorka wskazuje również trzy pragmatyczne powody, dla których rozwiązania konstytucyjne państw członkowskich związane z ratyfikacją zmian traktatowych powinny być ujmowane z najwyższą powagą. Po pierwsze, dlatego że Unia Europejska opiera się na demokracji i rządach prawa. Po drugie, z uwagi na zasady, na których państwa członkowskie w ogóle zgodziły się przystąpić do projektu integracyjnego, zaś po trzecie, w celu ochrony konstytucyjnych porządków prawnych, na podstawie których (zgodnie ze stanowiskami trybunałów konstytucyjnych i sądów najwyższych) prawo unijne przenika do krajowych porządków prawnych⁹⁴⁶. Te elementy stanowią bowiem nieodłączną część unijnej ambicji konstytucyjnej. Podważanie ich dezawuuje tym samym wszystkie górnolotne hasła i projekty pojawiające się w ramach debaty europejskiej⁹⁴⁷.

Trudno jednakże nie odnieść wrażenia, że Unia Europejska podąża inną drogą. W interesujący sposób można zobrazować to poprzez odwołanie się do opinii G. de Búrca wyrażonej w roku 2006 i dalszego obrotu spraw zakończonych ratyfikacją traktatu lizbońskiego. Autorka wyraziła przekonanie, że wobec doświadczenia płynącego z procesu przyjmowania Traktatu konstytucyjnego, zakończył się w Unii Europejskiej okres technokratycznego podejmowania decyzji ponad głowami wyborców⁹⁴⁸. Tymczasem, jak wiemy, dokładnie tak przebiegł ostatni proces reformy traktatowej. Olbrzymia przepaść pomiędzy społeczeństwem europejskim a rządzącymi uległa pogłębieniu i pomimo sygnałów ostrzegawczych, w postaci choćby właśnie francuskiego i holenderskiego referendum, nie są podejmowane żadne realne kroki mające na celu zaradzenie temu zjawisku. Z tego też powodu unia pomiędzy narodami Europy nie staje się bynajmniej ściślejsza.

⁹⁴⁵ M. Cahill, *Ireland's Constitutional Amendability and Europe's Constitutional Ambition: the Lisbon Referendum in Context*, 9 GLJ (2008), nr 10, s. 1215–1216.

⁹⁴⁶ *Ibidem*, s. 1217–1218.

⁹⁴⁷ *Ibidem*, s. 1218.

⁹⁴⁸ G. de Búrca, *The European*, s. 215.

3.

Wnioski

Na podstawie dokonanych w powyższych dwóch podrozdziałach rozważań zauważyć należy, że znaczną różnicę pomiędzy porównywanymi uniami stanowi fakt, że w Stanach Zjednoczonych władza federalna pochodzi od suwerennego narodu, natomiast władza instytucji Unii Europejskiej oparta jest na umowie zawartej przez państwa członkowskie, a więc jedynie pośrednio przez obywateli. W Unii Europejskiej na chwilę obecną trudno jest odnaleźć to, co przewodniczący Marshall uznał za sedno systemu federalnego Stanów Zjednoczonych: „Rząd Unii stanowczo i prawdziwie jest rządem ludzi. W swojej formie i treści emanuje z nich. Jego władza jest mu powierzona przez nich i ma być wykonywana bezpośrednio w stosunku do nich i dla ich pożytku”⁹⁴⁹.

Unia amerykańska ma charakter unii wieczystej, co wynika z faktu, że możliwość wystąpienia z niej ani nie została przewidziana w Konstytucji, ani nie przyjęła się w praktyce konstytucyjnej. Wręcz przeciwnie, wynik wojny secesyjnej skutecznie zamknął dyskusję na ten temat. Natomiast w zakresie członkostwa w Unii Europejskiej traktat lizboński wprowadził przepis artykułu 50, w którym przewidziano możliwość wystąpienia z Unii⁹⁵⁰. Obydwie unie od samego początku przewidywały możliwość przyjęcia nowych członków, którzy wyrażą zarówno wolę dobrowolnego przystąpienia, jak i spełnienia standardów obowiązujących członków unii. Należy jednak zauważyć, że o ile obowiązujący w Stanach Zjednoczonych system podziału mandatów senatorskich jest stały, zaś mandatów w Izbie Reprezentantów jest zależny od liczby ludności (z wyjątkiem znacznej nadreprezentacji mało zaludnionych stanów, którym zawsze przysługuje przynajmniej jeden mandat), to w Unii Europejskiej na przestrzeni pięćdziesięciu lat wielokrotnie zmieniano zasady dystrybucji głosów i systemy ich liczenia, często właśnie przy okazji przyjmowania nowych członków. Trudno nie odnieść przy tym wrażenia, że zabiegi takie stanowią w istocie

⁹⁴⁹ *McCulloch v. Maryland*.

⁹⁵⁰ Traktat o Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana po Traktacie Lizbońskim, art. 50.

próbę zagwarantowania odpowiedniej siły i pozycji niektórym członkom Unii.

Pewną różnicę w rozwoju analizowanych związków międzypaństwowych wskazać można w sposobie rozwiązywania problemów o charakterze konstytucyjnym. Gdy w Stanach Zjednoczonych w 1800 r. uwidoczniła się słabość przewidzianej w Konstytucji procedury wyboru prezydenta i wiceprezydenta, niemalże natychmiast doszło do przyjęcia uzdrawiającej tę sytuację dwunastej poprawki do Konstytucji. Pomimo że można nie uznać przyjętego rozwiązania za idealne, to na pewno nie można odmówić Amerykanom sprawności działania i skuteczności dokonanej zmiany. W Europie natomiast, choć często dochodzi do poprawnego diagnozowania problemów, to jednak nie prowadzi to do podejmowania kroków niezbędnych do dokonania zmian usprawniających system⁹⁵¹.

Analizując obie unie, nie sposób nie zauważyć zachodzących w Unii Europejskiej częstych zmian podstawowych dokumentów regulujących jej funkcjonowanie. Traktaty europejskie w szczytowym okresie zmieniane były nawet dwa razy na dekadę. Jako jedno z uzasadnień tych zmian wymieniane jest często poszerzenie składu Unii o nowych członków, począwszy od pierwszych sześciu państw założycielskich do dwudziestu ośmiu państw członkowskich w 2013 r., co pociągnęło za sobą wzrost liczby ludności z niemalże stu osiemdziesięciu czterech milionów w 1957 r.⁹⁵² do ponad pół miliarda w 2008 r.⁹⁵³ Trudno jednak nie zauważyć, że każda z kolejnych zmian traktatowych stanowi chwilowy kompromis, a nie kompleksowe i przyszłościowe rozwiązanie problemów, w szczególności instytucjonalnych.

W tym kontekście rozwiązania amerykańskie są diametralnie różne. W ustanowionej w 1787 r. Konstytucji przewidziano bowiem konstrukcję rządu federalnego, która sprawdziła się zarówno w unii liczącej pierwszych trzynastu członków, w unii składającej się z dwudziestu czterech stanów pod koniec lat trzydziestych XIX w., jak i we współcześnie funkcjo-

⁹⁵¹ S. Krislov, C.-D. Ehlermann, J.H.H. Weiler, *The Political Organs and the Decision-Making Process in the United States and the European Community w: Integration Through Law: Europe and the American Federal Experience*, red. M. Cappelletti, M. Seccombe, J.H.H. Weiler, Berlin 1985, t. 1, z. 2, s. 15.

⁹⁵² 183 882 800 mieszkańców na podstawie danych spisowych z poszczególnych Państw Członkowskich, <http://www.populstat.info/>.

⁹⁵³ 500 297 033 mieszkańców według danych Eurostatu, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tps00001>.

nującym państwie federalnym zrzeszającym pięćdziesiąt podmiotów. Pod względem liczby ludności oznacza to wzrost od niecałych czterech milionów mieszkańców w roku 1790⁹⁵⁴, przez około trzysta milionów w roku 1830⁹⁵⁵, po niemalże trzysta dziesięć milionów w roku 2010⁹⁵⁶. Obie unie doświadczyły zatem około czterokrotnego wzrostu liczby zrzeszanych podmiotów oraz około trzykrotnego wzrostu liczby ludności w analizowanych okresach. Należy jednak mieć na uwadze, że system amerykański funkcjonuje sprawnie i dzisiaj, w sytuacji wzrostu liczby ludności siedemdziesiąt siedem razy w stosunku do roku 1790, co tym samym nakazywałoby dokonanie głębszej refleksji przed zainicjowaniem kolejnych zmian w Unii Europejskiej.

Zasadne wydaje się także porównanie skali oporu przeciwko czynnikom integracyjnym w Europie i oporu przeciwko podobnym praktykom federalizującym w Stanach Zjednoczonych. Jak wynika z analizy porównawczej przeprowadzonej przez L.F. Goldstein, w Europie proces ten przebiegł niemalże bezobjawowo. Być może stało się to między innymi na skutek wyciągnięcia przez Europejczyków wniosków właśnie z doświadczenia amerykańskiego. Autorka wskazuje nawet, że właściwie każdy z postulatów podnoszonych przez opierające się władzy federalnej stany (z wyjątkiem tych dotyczących stricte praw stanowych i prawa do secesji z unii) został w jakiejś mierze uwzględniony przy tworzeniu struktur Unii Europejskiej.

Po pierwsze, stany amerykańskie czyniły liczne wysiłki, z próbami legislacyjnymi w Kongresie włącznie (np. w roku 1823 w Senacie i w roku 1867 w Izbie Reprezentantów), celem wprowadzenia zasady jednomyślności jako obowiązującej przy wydawaniu przez Sąd Najwyższy orzeczeń stwierdzających niekonstytucyjność ustaw stanowych bądź federalnych. Co prawda decyzje sędziów w Europejskim Trybunale Sprawiedliwości nie muszą zapadać jednomyślnie, ale wyroki wydawane są bez podania nazwisk sędziów głosujących za czy przeciw, jak również bez zastrzeżenia opinii odrębnych, co w praktyce stwarza pozory jednomyślności. Ponadto również podejmowanie decyzji w Radzie początkowo wymagało jedno-

⁹⁵⁴ 3 893 635 mieszkańców według danych ze spisu ludności (census) w roku 1790, <http://www.census.gov/prod/www/decennial.html>.

⁹⁵⁵ 12 858 670 mieszkańców według danych ze spisu ludności w roku 1830, <https://www2.census.gov/prod2/decennial/documents/1830a-01.pdf>.

⁹⁵⁶ 308 745 538 mieszkańców według danych ze spisu ludności w roku 2010, <http://www.census.gov/prod/cen2010/cph-1-1.pdf>.

myślności państw członkowskich, a i później obwarowane zostało koniecznością zgromadzenia kwalifikowanej większości głosów.

Drugim przykładem ziszczenia się postulatów stanów amerykańskich był fakt powierzenia kompetencji rozstrzygania o przebiegu granicy pomiędzy wspólnotowym a krajowymi porządkami prawnymi w Europie Trybunałowi Sprawiedliwości składającemu się z przedstawicieli każdego z państw członkowskich. Jak bowiem pamiętamy, Amerykanie dążyli do tego, by analogiczna kompetencja została powierzona bądź Senatowi, bądź specjalnie w tym celu powołanemu podmiotowi.

Kolejną z amerykańskich propozycji była idea zmiany zasady dotyczącej kadencji sędziów Sądu Najwyższego – w miejsce postulowanej przez Konstytucję dożywotności dążono do określenia okresu możliwego sprawowania urzędu. Takie też rozwiązanie – sześcioletnie kadencje z możliwością ponownego wyboru – wprowadzone zostało w Europie.

Następnie, w europejskim wymiarze sprawiedliwości stworzony został mechanizm, w ramach którego Trybunał jedynie dokonuje interpretacji prawa europejskiego, ale nie udziela sądom krajowym wskazówek czy wytycznych co do dalszego sposobu procedowania. W tym zakresie zachowują one zatem swoją autonomię i decyzyjność. O takie też rozwiązanie zabiegał Sąd Najwyższy Wirginii w sprawie *Martin v. Hunters Lessee*, gdzie postulował rozdzielenie jurysdykcji na stanową i federalną, w której odpowiednio stanowe sądy najwyższe i Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych byłyby instancjami ostatecznymi.

Jak zauważa L.F. Goldstein, być może właśnie dzięki przyjęciu w Europie rozwiązań wdrażających wnioski płynące z konfliktów pomiędzy stanami amerykańskimi a rządem federalnym udało się uniknąć pewnych problemów czy rozwiązać obawy państw członkowskich⁹⁵⁷.

Z drugiej jednak strony trudno powstrzymać się od innego nasuwającego się wniosku. Mianowicie, być może swoista bierność społeczeństw i instytucji państw członkowskich wynikała raczej z niskiej świadomości wagi zjawisk zachodzących na poziomie europejskim. W Stanach Zjednoczonych bowiem rozwój ustroju federalnego i jego dookreślanie stanowiło istotę jednoczesnego procesu budowania świadomości obywatelskiej na fundamencie, jakim była Konstytucja i Karta praw. W Europie natomiast integracja przebiegała w dużej mierze ponad głowami obywa-

⁹⁵⁷ L.F. Goldstein, *op.cit.*, s. 48.

teli, którzy dopiero w latach dziewięćdziesiątych skonfrontowani zostali z zaistniałym stanem faktycznym.

Trudno także wykluczyć, że opór stanów amerykańskich był spowodowany faktem, że legislacja federalna niósła dla nich konsekwencje w o wiele bardziej wrażliwych dziedzinach, aniżeli legislacja europejska dla państw członkowskich. Wszak teoria praw stanowych była podnoszona w reakcji na działania rządu federalnego w obszarach takich jak podatki, prawo karne, kwestie wojskowości, bankowości.

Niemniej jednak nietrudno zauważyć, że pomimo bardziej stonowanych reakcji państwa członkowskie Unii Europejskiej stosują jednak, w pewnym sensie, taktykę biernego oporu. W latach pięćdziesiątych XX wieku nie zdecydowały się na rezygnację ze swojej suwerenności na rzecz europejskiego państwa federalnego, a i w każdej kolejnej dekadzie czyniły tylko takie kroki w dalszej integracji, które były niezbędne do utrzymania tego procesu w nieustannym postępie. Stany amerykańskie co prawda przystąpiły do unii, decydując się na dość konkretne zapisy konstytucyjne, ale następnie walczyły o zdefiniowanie ich w sposób zgodny z ich przekonaniami. Na podstawie tych obserwacji można wysnuć zatem wniosek, że pomimo decyzji o zawiązaniu wspólnoty międzypaństwowej i dostrzeganiu niewątpliwych korzyści z niej płynących, członkowie unii mają tendencję do nieustannego podkreślania swojej suwerenności. Być może zabiegi takie stanowią pewien element równowagi, który przeciwdziałać ma zbyt niemu oddaleniu się unii od tworzących ją podmiotów, a tym samym są wręcz pożądane.

Zakończenie

Przeprowadzone powyżej rozważania wskazują, że dokonywanie porównań pomiędzy Stanami Zjednoczonymi a Unią Europejską pomimo tego, że ta ostatnia nie jest państwem, jest jak najbardziej możliwe. Jak słusznie zauważa R. Schütze, Stany Zjednoczone u początków unii również nie były uważane za państwo federalne⁹⁵⁸. Takie stanowisko zajmowały zarówno inne państwa, jak również sami Amerykanie.

Współdziałanie państw europejskich nie rozpoczęło się od formalnego przyjęcia konstytucji. Jednak przeprowadzony w trakcie istnienia Unii Europejskiej proces konstytucjonalizacji i jego skutki instytucjonalne spowodowały, że powstała w ten sposób wspólnota ma *de facto* więcej cech wspólnych z leżącymi po drugiej stronie Oceanu Atlantyckiego Stanami Zjednoczonymi aniżeli z własnymi państwami członkowskimi⁹⁵⁹. Niemniej jednak zauważyć należy, że wprowadzanie jedynie prowizorycznych, w przeciwieństwie do całościowych, rozwiązań konstytucyjnych w Unii Europejskiej walczyło się do osłabienia dynamiki procesów integracyjnych. Zwrócić należy równocześnie uwagę na fakt, że pomimo przyjęcia przez Stany Zjednoczone u ich zarania dokumentów o randze konstytucyjnej, faktyczny proces bardzo intensywnego nadawania znaczenia postanowieniom Konstytucji trwał aż do wojny secesyjnej. W obydwóch natomiast przypadkach to judykatura wypromowała ponadstanowy (w Stanach) i ponadnarodowy (w Europie) porządek prawny gwarantujący rozwój wspólnych rynków na kontynentach⁹⁶⁰.

Podsumowując dokonaną w powyższych trzech rozdziałach analizę, nietrudno zgodzić się ze zdefiniowanym przez L.F. Goldstein paradoksem. Faktycznie suwerenny rząd Stanów Zjednoczonych musiał doświadczyć kilku dekad otwartych, a niekiedy nawet gwałtownych sprzeciwów wobec swojej władzy ze strony stanów. Natomiast suwerenne państwa narodowe tworzące Unię Europejską praktycznie od początku akceptowały upraw-

⁹⁵⁸ R. Schütze, *From Dual*, s. 4.

⁹⁵⁹ S. Fabbrini, *Transatlantic*, s. 548.

⁹⁶⁰ L.F. Goldstein, *op.cit.*, s. 19; S. Fabbrini, *Transatlantic*, s. 560.

nienia unii wraz z ich interpretacją dokonywaną przez Trybunał Sprawiedliwości. Fakt ten jest tym bardziej zastanawiający z perspektywy treści dokumentów ustanawiających najwyższe organy władzy sądowniczej. W Stanach Zjednoczonych zapisy Konstytucji federalnej w większym bowiem stopniu antycypowały możliwy rozwój sądownictwa federalnego aniżeli w Europie. Na Kontynencie Trybunał Sprawiedliwości rozwinął swoją działalność w stopniu, o którym mało kto mógłby w ogóle pomyśleć w momencie podpisywania traktatów rzymskich⁹⁶¹. W tym kontekście tym bardziej uprawnione wydaje się być twierdzenie, że to jednak Europa musiała stanowić bardziej podatny na rozwiązania ponadnarodowe i monolityczny obszar aniżeli uznawane często a priori za homogeniczne Stany Zjednoczone. Pomimo bowiem tak trudnej historii i wielowiekowych tradycji suwerennej władzy państwowej kraje europejskie stosunkowo bezproblemowo przyjęły unijny stan rzeczy, a stany amerykańskie systematycznie w omawianym okresie sprzeciwiały się władzy federalnej.

W świetle przeprowadzonych rozważań trudno zatem uznać za uzasadniony argument, że tworzenie federacji byłych kolonii amerykańskich w końcu XVIII wieku było na pewno zadaniem łatwiejszym aniżeli integracja państw narodowych w realiach powojennej Europy. Pamiętać należy, że zaproponowany przez unię amerykańską model ustrojowy – oddolnie utworzona republika federalna – był zdecydowaną nowością w praktyce politycznej. W tym samym czasie na kontynencie europejskim panowali władcy absolutni, a zatem to ten ustrój stanowił podstawowy punkt odniesienia i do takich też tradycji nawykli koloniści. Nie było zatem zadaniem łatwym przełamanie stereotypowego podejścia do władzy w państwie i przekonanie ludności o możliwości powodzenia takiego projektu. Zapoczątkowany w równoległym niemalże okresie w ramach rewolucji francuskiej projekt budowy republiki, wcielającej w życie ideały, które stanowiły fundament państwa amerykańskiego, zakończył się stworzeniem przez Napoleona unitarnej i centralistycznej monarchii. Ponadto II połowa XX w. była już czasem zdecydowanie większego zrozumienia dla idei i zalet tworzenia federacji, choćby na podstawie obserwacji właśnie Stanów Zjednoczonych, Szwajcarii czy Republiki Federalnej Niemiec. Szczególnie dwa pierwsze wymienione państwa stanowiły dla Europejczyków punkty odniesienia warte rozważenia, a jednocześnie przekonujące co do możliwości powodzenia projektu federalnego.

⁹⁶¹ L.F. Goldstein, *op.cit.*, s. 15.

Z drugiej jednak strony zauważyć należy za P.J. Borkowskim, że różnicą pomiędzy unią amerykańską a europejską jest fakt, że ta pierwsza stanowiła płaszczyznę do budowania państwa narodowego w przestrzeni, w której takowe dotąd nie istniało. Unia europejska polegać miała natomiast na współpracy państw narodowych o długim rodowodzie⁹⁶². Jednocześnie ten sam autor podkreśla, że nawet powstanie federacji nie wymaga istnienia narodu⁹⁶³, zatem tym bardziej nie powinno ono warunkować powodzenia innej, najczęściej luźniejszej formy współpracy państw. Jak jednak pokazały zawarte w niniejszej pracy wnioski, pominięcie roli obywateli w procesie konstytucjonalizacji wspólnoty międzypaństwowej może doprowadzić do zahamowania procesów integracyjnych nawet na znacznym etapie ich zaawansowania.

Być może taki stan rzeczy wynikał z pewnych wyższych celów sformułowanych już u początków zjednoczenia na obu kontynentach. W Stanach Zjednoczonych wyrażony on został w postaci woli dążenia do „Unii doskonałej” – „*more perfect Union*”, zaś w Europie założeniem budowania „coraz ściślejszej Unii” – „*ever closer Union*”. Proste zestawienie tych fraz pozwala na wyprowadzenie wniosku, że unia amerykańska z założenia nie była projektem zamkniętym, ale wręcz przeciwnie – otwartym na dookreślenie ukierunkowane na tworzenie coraz to doskonalszych rozwiązań, odpowiadających zmieniającym się okolicznościom (co potwierdza choćby wzmiankowana w rozdziale pierwszym *Jefferson's principle*). Natomiast w frazie europejskiej brakuje odniesienia do jakości pożądanej współpracy. Unia ma być ściślejsza, a fakt oddania kompetencji i prerogatyw instytucjom europejskim nie podlega późniejszej renegotjacji. Państwa członkowskie mają tę świadomość i pomimo że bez większych oporów akceptują skutki wynikające z tego stanu rzeczy, to być może dlatego europejski projekt integracyjny nie został jak do tej pory zwieńczony pełnowymiarowym federalnym sukcesem, pożądanym przecież w wielu europejskich kręgach. Po takim bowiem akcencie nie byłoby już pola do dalszej dyskusji, a już z dużym prawdopodobieństwem można przyjąć, że dookreślenie kształtu Unii nie zależałoby od państw członkowskich w takiej mierze, jak dotychczas. Jak zauważa D. Elazar, w tym aspekcie integracja europejska wydaje się być często pojmowana jako cel sam

⁹⁶² P.J. Borkowski, *Federalizm a budowanie jedności Europy*, SE 2/2006, s. 87.

⁹⁶³ *Ibidem*, s. 108.

w sobie, zaś środki do osiągnięcia tego celu często są mylone z ich efektami końcowymi⁹⁶⁴.

Analizując stan Unii Europejskiej po upływie półwiecza integracji na kontynencie, zauważyć należy, że Unia nie osiągnęła swego rodzaju ostatecznego i stabilnego kształtu, zaś jej dalsze koleje losu stanowią kwestię otwartą na wszelkie właściwie ewentualności. Jak podnosi A. Moravcsik, być może aktualna sytuacja stanowi, przynajmniej w przewidywalnej perspektywie czasowej, kres dotychczasowego sposobu integracji europejskiej. Wprowadzona została już poważna ilość rozwiązań funkcjonalnych, w związku z czym zanika związek z tą sferą bodziec integracji. Unia może dokonać kolejnego poszerzenia, zreformować swoje instytucje czy pogłębić współpracę w poszczególnych dziedzinach, jednakże stanie się to najprawdopodobniej w aktualnych bądź nieznacznie zmienionych ramach instytucjonalnych⁹⁶⁵. Na tej podstawie autor wysnuwa konkluzję, że Unia Europejska bynajmniej nie jest superpaństwem na etapie tworzenia, a wręcz przeciwnie – jest podmiotem słabszym niż inne państwa federalne. Wynika to, zdaniem autora, głównie z faktu, że Unia nie ma samodzielnych kompetencji w sferach najbardziej interesujących obywateli państw członkowskich, takich jak: podatki, zabezpieczenie społeczne, obrona narodowa, polityka zagraniczna, bezpieczeństwo wewnętrzne, edukacja, polityka kulturalna, prawa człowieka czy drobna przedsiębiorczość⁹⁶⁶.

Jak również zauważył A. Moravcsik, porównywanie federacji stanów z przełomu XVIII i XIX wieku i związku współczesnych państwa europejskich być może nie we wszystkich dziedzinach ma sens. Jeżeli jednak w wyniku tego porównania okazuje się, że Unii Europejskiej nie udało się przejąć od państw członkowskich kompetencji w strategicznych dziedzinach, to jest to zdecydowanie zastanawiające i znaczące⁹⁶⁷.

Jak można zatem zauważyć, formuła integracji ekonomicznej w Europie została niemalże wyczerpana. Porównując ten stan rzeczy do sytuacji amerykańskiej w analogicznym momencie, można stwierdzić, że tam również nie doszło do ostatecznego scementowania unii pomimo niesam-

owitego rozwoju gospodarczego w pierwszej połowie XIX wieku i bogatego orzecznictwa Sądu Najwyższego pod przewodnictwem Johna Marshalla i jego następcy – Rogera B. Taney’a, dotyczącego ustroju gospodarczego. Skonsolidowanie takie i okrzepnięcie ustrojowe nastąpiło dopiero po wielkim przesileniu o podłożu społecznym – po wojnie secesyjnej, która rozstrzygając problem niewolnictwa, doprowadziła także do dookreślenia charakteru unii i relacji pomiędzy unią a stanami. Być może również i przed Europą stoi wyzwanie o charakterze społecznym, które przechyli szalę relacji pomiędzy Unią Europejską i państwami członkowskimi, a być może mogłoby nawet przyczynić się do upodmiotowienia obywateli państw członkowskich w procesie integracji i uznania ich suwerennego statusu.

Z uwagi na założone ramy czasowe powyższego porównania możliwe było wskazanie jedynie przykładów płynących z doświadczeń unii amerykańskiej, które mogły stanowić, i nierzadko stanowiły, punkt odniesienia dla budowniczych Unii Europejskiej. Zapewne jednak z aktualnych doświadczeń europejskich wynikają konkluzje mogące twórczo wpłynąć na dalszy rozwój unii federalnej w Stanach Zjednoczonych. Konkretne wskazanie takich przypadków wymaga na pewno dogłębnej analizy aktualnego ustroju Stanów, co jednak nie stanowiło przedmiotu niniejszej pracy.

Powyższe rozważania niezwykle trafnie podsumowuje stwierdzenie autorstwa W. Wallace’a: „Federacje i konfederacje nie przemierzają ścieżki od rozproszenia do jedności w sposób liniowy. Powstają i upadają w zależności od wewnętrznego i zewnętrznego rozwoju wydarzeń, roztropności bądź nieroztropności ludzi, którzy stoją na ich czele oraz zmiennych nastrojach i oczekiwaniach obywateli”⁹⁶⁸.

⁹⁶⁴ D.J. Elazar, *op.cit.*, s. 32.

⁹⁶⁵ A. Moravcsik, *Federalism in the European Union: Rethoric and Reality w: The Federal Vision*, s. 163.

⁹⁶⁶ *Ibidem*, s. 163–164.

⁹⁶⁷ *Ibidem*, s. 165, przyp. 6.

⁹⁶⁸ W. Wallace, *op.cit.*, s. 63.

Bibliografia

Źródła

Akty prawne

Act concerning the election of the Members of the European Parliament by direct universal suffrage, Dz. Urz. WE L 278 z 8 października 1976 r., s. 5.

A Proclamation for Suppressing Rebellion and Sedition, http://ahp.gatech.edu/proclamation_bp_1775.html.

An Act Concerning Aliens (Alien Friends Act), 1 Stat. 570 (1798).

An Act for Enrolling and Licensing Ships or Vessels to be Employed in the Coasting Trade and Fisheries, and for Regulating the Same, 1 Stat. 305 (1793).

An Act in Addition to the Act, Entitled “An Act for the Punishment of Certain Crimes Against the United States” (Sedition Act), 1 Stat. 596 (1898).

An Act to Establish the Judicial Courts of the United States (Judiciary Act), 1 Stat. 73 (1789).

An Act to Provide for the Settlement of the Claims of Widows and Orphans Barred by the Limitations Heretofore Established, and to Regulate the Claims of Invalid Pensions (Invalid Pensions Act), 1 Stat. 243 (1792).

Administration of Justice Act, 14 Geo. 3 c. 39, http://avalon.law.yale.edu/18th_century/admin_of_justice_act.asp.

Articles of Confederation and Perpetual Union, http://avalon.law.yale.edu/18th_century/artconf.asp.

Boston Port Act, 14 Geo. 3 c. 19, http://avalon.law.yale.edu/18th_century/boston_port_act.asp.

Commissioners of Customs Act, 8 Geo. 3 c. 11, <http://www.revolutionary-war-and-beyond.com/commissioners-of-customs-act-text.html>.

Constitution of Pennsylvania, http://avalon.law.yale.edu/18th_century/pa08.asp.

Constitution of the United States, http://avalon.law.yale.edu/18th_century/art1.asp.

Constitution of the United States, Attestation Clause, http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution_transcript.html.

Bibliografia

Constitution of Virginia, <http://www.nhinet.org/ccs/docs/va-1776.htm>.
Currency Act, 4 Geo. 3 c. 34, http://avalon.law.yale.edu/18th_century/currency_act_1764.asp.

Declaration and Resolves of the First Continental Congress, http://avalon.law.yale.edu/18th_century/resolves.asp.

Déclaration des Droits de l’Homme et du Citoyen de 1789, <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Declaration-des-Droits-de-l-Homme-et-du-Citoyen-de-1789>.

Declaration of Independence, http://avalon.law.yale.edu/18th_century/declare.asp.

Declaratory Act, 6 Geo. 3 c. 12, http://avalon.law.yale.edu/18th_century/repeal_stamp_act_1766.asp.

Decyzja Rady Europejskiej z dnia 22 maja 2013 r. w sprawie liczby członków Komisji Europejskiej, Dz. Urz. UE Nr L 165/98 z dnia 18 czerwca 2013 r.

Eight Amendment, http://avalon.law.yale.edu/18th_century/rights1.asp#8.

Eleventh Amendment, http://avalon.law.yale.edu/18th_century/amend1.asp#11.

Embargo Act, 2 Stat. 451(1807).

Enforcement Act, 2 Stat. 453 (1808).

Fifth Amendment, http://avalon.law.yale.edu/18th_century/rights1.asp#5.

First Amendment, http://avalon.law.yale.edu/18th_century/rights1.asp#1.

Fourteenth Amendment, http://avalon.law.yale.edu/18th_century/amend1.asp#14.

Fourth Amendment, http://avalon.law.yale.edu/18th_century/rights1.asp#4.

Fundamental Agreement of New Haven, http://avalon.law.yale.edu/17th_century/ct01.asp.

Fundamental Orders of Connecticut w: D. Lutz, *Colonial Origins of the American Constitution: A Documentary History*, Indianapolis 1998, s. 211–215.

Indemnity Act, 7 Geo. 3 c. 56, <http://www.revolutionary-war-and-beyond.com/indemnity-act-of-1767-text.html>.

Jednolity Akt Europejski, 1 lipca 1987 r. w: S. Parzymies, *Integracja europejska w dokumentach*, Warszawa 2008, s. 332–339.

Karta Praw Podstawowych, Dz. Urz. UE Nr C 303 z dnia 14 grudnia 2007 r., s. 1.

Kentucky Resolution, http://avalon.law.yale.edu/18th_century/kenres.asp.

Kentucky Resolutions – draft, http://avalon.law.yale.edu/18th_century/jeffken.asp.

Konstytucja Królestwa Hiszpanii, wersja polska: www.libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/hiszpania.html.

Konstytucja Królestwa Holandii, wersja polska: www.libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/holandia.html, Art. 120.

Konstytucja Irlandii, wersja polska: www.libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/irlandia.html.

Konstytucja Republiki Francuskiej, wersja polska: <http://www.libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/francja.html>.

Magna Carta Libertatum, <http://www.britannia.com/history/docs/magna2.html>.

Massachusetts Government Act, 14 Geo. 3 c. 45, http://avalon.law.yale.edu/18th_century/mass_gov_act.asp.

New England Trade And Fisheries Act, 15 Geo. 3 c. 10, *The Statutes at Large from the Magna Charta, to the End of the Eleventh Parliament of Great Britain, Anno 1761 Continued*, t. 31, red. D. Pickering, Cambridge 1775, s. 4–11.

New York Restraining Act, 15 Geo. 3 c. 10, <http://www.revolutionary-war-and-beyond.com/new-york-restraining-act-text.html>.

Ninth Amendment, http://avalon.law.yale.edu/18th_century/rights1.asp#9.

Non-Intercourse Act, 2 Stat. 528 (1809).

Protocol on the location of the seats of the institutions and of certain bodies and departments of the European Communities and of Europol, Dz. Urz. WE Nr C 340 z dnia 10 listopada 1997 r.

Quartering Act, 5 Geo. 3 c. 33, <http://www.ushistory.org/declaration/related/quartering.htm>.

Quartering Act II, 14 Geo. 3 c. 54, http://avalon.law.yale.edu/18th_century/quartering_act_1774.asp.

Report and Resolutions w: State Documents on Federal Relations: The States and the United States, red. H.V. Ames, Filadelfia 1906, s. 35.

Report and Resolutions of Connecticut on Militia Question w: State Documents on Federal Relations: The States and the United States, red. H.V. Ames, Filadelfia 1906, s. 59.

Report and Resolutions of Rhode Island on Embargo w: State Documents on Federal Relations: The States and the United States, red. H.V. Ames, Filadelfia 1906, s. 44.

Report from the ad hoc Committee on Institutional Affairs, *Biuletyn Wspólnot Europejskich*, nr 3 (1985), Luksemburg, s. 102–110.

Resolution Relative to the Bank and the Powers of the Federal Judiciary w: State Documents on Federal Relations: The States and the United States, red. H.V. Ames, Filadelfia 1906, s. 93–101.

Resolutions Disapproving Amendment w: State Documents on Federal Relations: The States and the United States, red. H.V. Ames, Filadelfia 1906, s. 37.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie konstytucji Unii Europejskiej z dnia 10 lutego 1994 r., Dz. Urz. WE Nr C 19 z dnia 28 lutego 1994 r., s. 61.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie konstytucyjnych podstaw Unii Europejskiej z dnia 12 grudnia 1990 r., Dz. Urz. WE Nr C 19 z dnia 28 stycznia 1991 r., s. 65.

Revenue Act, 7 Geo. 3 c. 46, <http://www.revolutionary-war-and-beyond.com/revenue-act-of-1767-text.html>.

Rhode Island and the Militia Question w: State Documents on Federal Relations: The States and the United States, red. H.V. Ames, Filadelfia 1906, s. 62 – 63.

Second Amendment, http://avalon.law.yale.edu/18th_century/rights1.asp#2.

Seventeenth Amendment, http://avalon.law.yale.edu/18th_century/amend1.asp#17.

Seventh Amendment, http://avalon.law.yale.edu/18th_century/rights1.asp#7.

Sixth Amendment, http://avalon.law.yale.edu/18th_century/rights1.asp#6.

Stamp Act, 5 Geo 3 c. 12, http://ahp.gatech.edu/stamp_act_bp_1765.html.

Statute of the Council of Europe w: S. Parzymies, Integracja europejska w dokumentach, Warszawa 2008, s. 86 – 99.

Sugar Act, 4 Geo 3 c.15, http://ahp.gatech.edu/sugar_act_bp_1764.html.

Tea Act, 13 Geo. 3 c. 44, <http://www.ushistory.org/declaration/related/teaact.htm>.

Tenth Amendment, http://avalon.law.yale.edu/18th_century/rights1.asp#1.

The Articles of Confederation of the United Colonies of New England, <http://avalon.law.yale.edu>.

The General Agreement on Tariffs and Trade, http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_01_e.htm.

The North Atlantic Treaty, http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm.

The Report of 1799, http://www.constitution.org/rf/vr_1799.htm.

The unanimous Declaration of the thirteen united States of America. The Declaration of Independence 1776 w: Roots of the Republic. American Founding Documents Interpreted, red. S.L. Schechter, Madison 1990, s. 146.

Third Amendment, http://avalon.law.yale.edu/18th_century/rights1.asp#3.

Trade Act, 15 Geo. 3 c. 18, *The Statutes at Large from the Magna Charta, to the End of the Eleventh Parliament of Great Britain, Anno 1761 Continued*, t. 31, red. D. Pickering, Cambridge 1775, s. 37–43.

Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy, Dz. Urz. UE Nr C 310 z dnia 16 grudnia 2004 r., s. 1.

Traktat Nicejski, Dz. Urz. WE Nr C 80 z dnia 10 marca 2001 r., s. 1.

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE Nr C 326 z dnia 26 października 2012 r., s. 47.

Traktat o Unii Europejskiej, Dz. Urz. WE Nr C 191 z dnia 29 lipca 1992 r., s. 1.

Traktat o Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana po Traktacie Lizbońskim, Dz. Urz. UE Nr C 326 z dnia 26 października 2012 r., s. 13.

Traktat ustanawiający Europejską Agencję Energii Atomowej, Rzym, 25 marca 1957 r., [w:] *Traktaty Rzymskie: Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą, Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej. Traktat ustanawiający jedną Radę i jedną Komisję Wspólnot Europejskich (Traktat fuzyjny). Traktat zmieniający niektóre postanowienia budżetowe Traktatów ustanawiających Wspólnoty Europejskie i Traktatu ustanawiającego jedną Radę i jedną Komisję Wspólnot Europejskich*, nadzór ogólny: A. Kierzkowska, M.A. Łabędzka, UKIE, Warszawa 2005, s. 177–274.

Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą, Rzym, 25 marca 1957 r., [w:] *Traktaty Rzymskie: Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą, Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej. Traktat ustanawiający jedną Radę i jedną Komisję Wspólnot Europejskich (Traktat fuzyjny). Traktat zmieniający niektóre postanowienia budżetowe Traktatów ustanawiających Wspólnoty Europejskie i Traktatu ustanawiającego jedną Radę i jedną Komisję Wspólnot Europejskich*, nadzór ogólny: A. Kierzkowska, M.A. Łabędzka, UKIE, Warszawa 2005, s. 15–175.

Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali, Paryż, 18 kwietnia 1951 r., [w:] *Dokumenty europejskie*, red. A. Przyborowska – Klimczak, E. Skrzydło – Tefelska, Lublin 1996, t. 1, s. 167–218.

Traktat ustanawiający jedną Radę i jedną Komisję Wspólnot Europejskich (Traktat fuzyjny), Bruksela, 1 kwietnia 1965 r., [w:] *Traktaty Rzymskie: Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą, Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej. Traktat ustanawiający jedną Radę i jedną Komisję Wspólnot Europejskich (Traktat fuzyjny). Traktat zmieniający niektóre postanowienia budżetowe Traktatów ustanawiających Wspólnoty Europejskie i Traktatu ustanawiającego jedną Radę i jedną Komisję Wspólnot Europejskich*, nadzór ogólny: A. Kierzkowska, M.A. Łabędzka, UKIE, Warszawa 2005, s. 275–299.

Traktat z Amsterdamu, Dz. Urz. WE Nr C 340 z dnia 10 listopada 1997 r., s. 1.

Treaty of Alliance, http://avalon.law.yale.edu/18th_century/fr1788-2.asp.

Treaty of Paris, http://avalon.law.yale.edu/18th_century/paris.asp, Art. 4.

Twelfth Amendment, http://avalon.law.yale.edu/18th_century/amend1.asp#12.

Układ między rządami państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec i Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znieszenia kontroli na wspólnych granicach, 14 czerwca 1985 r., [w:] S. Parzymies, *Integracja europejska w dokumentach*, Warszawa 2008, s. 324–331.

Ustawa zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec, wersja polska: <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/niemcy.html>.

Vermont and the Militia Question w: State Documents on Federal Relations: The States and the United States, red. H.V. Ames, Filadelfia 1906, s. 63–65.

Vice – Admiralty Court Act, 8 Geo. 3 c. 22, <http://www.revolutionary-war-and-beyond.com/vice-admiralty-court-act-of-1768-text.html>.

Virginia Resolution, http://avalon.law.yale.edu/18th_century/virres.asp.

Orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (w układzie chronologicznym)

Sprawa 26/62 *Van Gend & Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen*, Zb. Orz. 1963, s. 3.

Sprawa 6/64 *Costa v. ENEL*, Zb. Orz. 1964, s. 1141.

Sprawa 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr-und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, Zb. Orz. 1970, s. 1125.

Sprawa 2/74 *Reyners v. Belgian State*, Zb. Orz. 1974, s. 631.

Sprawa 106/77 *Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal SpA*, Zb. Orz. 1978, s. 629.

Sprawa 138/79 *Roquette Frères v. Council*, Zb. Orz. 1980, s. 3333.

Sprawa 139/79 *Maizena v. Council*, Zb. Orz. 1980, s. 3393.

Sprawa 294/83 *Parti Écologiste Les Verts v. European Parliament*, Zb. Orz. 1986, s. 1339, 1365.

Opinia 1/91 *Re Draft Treaty on European Economic Area*, Zb. Orz. 1991, s. I-6079.

Sprawa C-22/96 *European Parliament v. Council (Telephonic Networks)*, Zb. Orz. 1998, s. I-3231.

Połączone sprawy C-10-22/97 *Ministero delle Finanze v. IN.CO.GE.'90 Srl i inni*, Zb. Orz. 1998, s. I-6307.

Sprawa C-42/97 *European Parliament v. Council (Linguistic Diversity)*, Zb. Orz. 1999, s. I-869.

Połączone sprawy C-402/05 P i C-415/05 P *Yassin Abdullah Kadi v. Council of the European Union and Commission of the European Communities*, Zb. Orz. 2008, s. 6351.

Orzeczenia Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych

Brown v. Board of Education, 347 U.S. 483 (1954).

Calder v. Bull, 3 U.S. (3 Dall.) 386 (1798).

Chisholm v. Georgia, 2 U.S. (2 Dall.) 419 (1793).

Cohens v. Wirginia, 19 U.S. (6 Wheat.) 264 (1821).

Cooper v. Aaron, 358 U.S. 1 (1958).

Coyle v. Smith, 221 U.S. 559, 568 (1911).

Dartmouth College v. Woodward, 17 U.S. (4 Wheat.) 518 (1819).

Fletcher v. Peck, 10 U.S. (6 Cranch.) 87 (1810).

Gibbons v. Ogden, 22 U.S. (9 Wheat.) 1 (1824).

Hayburn's Case, 2 U.S. (2 Dall.) 409 (1792).

Hylton v. United States, 3 U.S. (3 Dall.) 171 (1796).

Marbury v. Madison, 5 U.S. (1 Cranch) 137 (1803).

Martin v. Hunter's Lessee, 14 U.S. (1 Wheat.) 304 (1816).

Martin v. Mott, 25 U.S. (12 Wheat.) 19 (1827).

McCulloch v. Maryland, 17 U.S. (4 Wheat.) 316 (1819).

Nixon v. Shring Missouri Government PAC, 528 U.S. 377 (2000).

Pollock v. Farmers' Loan & Trust Co., 157 U.S. 429, 583 (1895).

Scott v. Sandford, 60 U.S. 393 (1857).

Ware v. Hylton, 3 U.S. (3 Dall.) 199 (1796).

United States v. Peters, 9 U.S. (5 Cranch) 115 (1809).

Orzeczenia innych sądów i trybunałów

Federalny Trybunał Finansowy, Sprawa V B 51/80 VAT I, 16 lipca 1981 r., BFHE 133, s. 470.

Federalny Trybunał Konstytucyjny, Sprawa 2 BvR 52/71 *Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr-und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel (Solange I)*, 29 maja 1974 r., 37 BVerfGE 271.

Federalny Trybunał Konstytucyjny, Sprawa 2 BvR 197/83 *Wünsche Handelsgesellschaft (Solange II)*, 22 października 1986 r., 73 BVerfGE 339.

Federalny Trybunał Konstytucyjny, Sprawa 2 BvR 2134/92 & 2159/92, *Manfred Brunner and Others v. The European Union Treaty*, 12 października 1993 r., 89 BVerfGE 155.

Rada Konstytucyjna, Decyzja 2004-505 DC, 19 listopada 2004 r., JO z 24 listopada 2004 r., s. 19885.

Rada Stanu (Francja), Sprawa *Syndicat Général de Fabricants de Semoules de France*, 1 marca 1968 r., 1968 RL, s. 149.

Rada Stanu (Francja), Sprawa *Ministère de l'Intérieur v. Sieur Cohn-Bendit*, 22 grudnia 1978 r., 1978 RL, s. 524.

Rada Stanu (Francja), Sprawa *Société Sovincast*, 20 listopada 1980 r., 21 RDF (1981), nr 1113.

Rada Stanu (Francja), Sprawa *Société Civile Centre International Dentaire*, 25 lutego 1981 r., 31-32 RDF (1981), nr 1587.

Rada Stanu (Francja), Sprawa *Société de protection des animaux*, 28 września 1984 r., 1984 RL, s. 512.

Rada Stanu (Francja), Sprawa *Nicolo*, 20 października 1989 r., 1989 RL, s. 190.

Rada Stanu (Francja), Sprawa *Mme Perreux*, 30 października 2009 r., 2009 RL, s. 407.

Sąd Kasacyjny (Belgia), 27 maja 1971 r., *État Belge v. S.A. Fromagerie franco-suisse „Le Ski”*, 1971 JT, s. 461.

Sąd Kasacyjny (Francja), Sprawa *Administration des Douanes v. Société «Cafés Jacques Vabre» et J. Weigel et Compagnie SARL*, 23 maja 1975 r., BCCM, nr 4, s. 6.

Sąd Konstytucyjny (Włochy), Sprawa 183/73 *Frontini v. Ministero delle Finanze*, 27 grudnia 1973 r., GC 1973 r., s. 2401.

Sąd Konstytucyjny (Włochy), Sprawa 170/84 *SpA Granital v. Amministrazione delle Finanze dello Stato*, 5 czerwca 1984 r., GC 1984, s. 1098.

Sąd Konstytucyjny (Włochy), Sprawa 232/89 *Fragd v. Amministrazione delle Finanze*, 21 kwietnia 1989 r., GC 1989 r., s. 1001.

Trybunał Konstytucyjny (Hiszpania), Oświadczenie (*Declaración*) DTC 1/2004, 13 grudnia 2004 r., BOE nr 3 z 4 stycznia 2005 r.

Trybunał Konstytucyjny (Litwa), Połączone sprawy nr 17/02, 24/02, 06/03 i 22/04, 14 marca 2006 r., *Valstybės žinios*, 2006-03-16, nr 30-1050.

Trybunał Konstytucyjny (Polska), Wyrok K 18/04 w sprawie członkostwa Polski w Unii Europejskiej (Traktat akcesyjny), 11 maja 2005 r., DzU z 2005 r., nr 86, poz. 744.

Inne źródła

Agenda 2000, wersja skrócona: http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/2004_and_2007_enlargement/l60001_en.htm.

Albany Plan of Union, <http://avalon.law.yale.edu>.

Articles of Association, http://avalon.law.yale.edu/18th_century/cong-10-20-74.asp.

Churchill W., Wystąpienie na Uniwersytecie w Zurychu, Zurych, 19 września 1946 r. w: S. Parzymies, *Integracja europejska w dokumentach*, Warszawa 2008, s. 54–59.

Declaration of Causes and Necessity of Taking Up Arms, http://avalon.law.yale.edu/18th_century/arms.asp.

Declaration of Rights and Grievances, http://avalon.law.yale.edu/18th_century/resolu65.asp.

Deklaracja Berlińska, http://europa.eu/50/docs/berlin_declaration_en.pdf.

Deklaracja Plevena, Paryż, 24 października 1950 r. w: S. Parzymies, *Integracja europejska w dokumentach*, Warszawa 2008, s. 104–111.

Deklaracja Schumana, Paryż, 9 maja 1950 r., [w:] S. Parzymies, *Integracja europejska w dokumentach*, Warszawa 2008, s. 100–103.

Deklaracja szefów państw lub rządów Państw Członkowskich Unii Europejskiej w sprawie ratyfikacji Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, Bruksela, 16–17 czerwca 2005 r., http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/pl/ec/85341.pdf.

Deklaracja z Leaken, www.european-convention.eu.int/pdf/lknen.pdf.

Delors J., *Reuniting Europe: Our Historic Mission*, Aspen Institute, Walenberg Lecture, 14 listopada 1999 r., wersja on-line: <http://www.notre-europe.eu/media/discoursxi99-en.pdf?pdf=ok>.

Extract from the Opinion of the Judges of Massachusetts on the Militia Question w: State Documents on Federal Relations: The States and the United States, red. H.V. Ames, Filadelfia 1906, s. 57.

Extracts from the Letter of Governor Strong of Massachusetts to Secretary of War Eustis w: State Documents on Federal Relations: The States and the United States, red. H.V. Ames, Filadelfia 1906, s. 56.

Fisher J., Wystąpienie ministra spraw zagranicznych RFN na Uniwersytecie Humboldta, Berlin, 12 maja 2000 r., wersja angielska w: *What Kind of Constitution for What Kind of Polity? Responses to Joschka Fisher*, red.: Ch. Joerges, Y. Mény, J.H.H. Weiler, San Domenico 2000, s. 19–30.

Galloway Plan of Union, <http://www.ushistory.org/declaration/related/planforunion.htm>.

Hamilton A., List do Oliviera Wolcotta, 29 czerwca 1798 r., wersja on-line: <https://founders.archives.gov>.

Interview de général de Gaulle sur la crise de la chaise vide, 14 grudnia 1965 r., http://www.cvce.eu/obj/interview_du_general_de_gaulle_sur_la_crise_de_la_chaise_vide_paris_14_decembre_1965-fr-25f3f23f-932b-479e-b974-13df70f3a37c.html.

Jefferson T., List do Jamesa Madisona, 6 września 1789 r. w: *The Works of Thomas Jefferson*, red. P.L. Ford, New York – London 1904-1905), t. 6, wersja on-line: <http://oll.libertyfund.org/title/803/86733>.

- Lee's Resolution*, http://avalon.law.yale.edu/18th_century/lee.asp.
- Marshall G., Wystąpienie Sekretarza Stanu USA na Uniwersytecie Harvarda, Harvard, 5 czerwca 1947 r. w: S. Parzymies, *Integracja europejska w dokumentach*, Warszawa 2008, s. 60–65.
- Madison J., *Letter to Simon Snyder*, 13 kwietnia 1813 r., wersja on-line: <http://founders.archives.gov/?q=simon%20snyder&s=1111311111&sa=&r=4&sr=>.
- Olive Branch Petition*, http://ahp.gatech.edu/olive_branch_1775.html.
- Paine T., *Common Sense*, <http://www.gutenberg.org/files/147/147-h/147-h.htm>.
- Political Resolution*, Konferencja w Hadze, 7 – 10 maja 1948 r., http://www.cvce.eu/obj/political_resolution_of_the_hague_congress_7_10_may_1948-en-15869906-97dd-4c54-ad85-a19f2115728b.html.
- Podsumowanie Rady Europejskiej w Sewilli, 21 i 22 czerwca 2002 r., http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/72638.pdf.
- Projekt Aktu Europejskiego przedstawiony przez rządy Niemiec i Włoch, 6 listopada 1981 r. w: S. Parzymies, *Integracja europejska w dokumentach*, Warszawa 2008, s. 304–313.
- Projekt Traktatu ustanawiającego Unię Europejską, 14 lutego 1984 r. w: S. Parzymies, *Integracja europejska w dokumentach*, Warszawa 2008, s. 314–323.
- Raport w sprawie Unii Europejskiej, 29 grudnia 1975 r. w: S. Parzymies, *Integracja europejska w dokumentach*, Warszawa 2008, s. 280–297.
- Resolution adopted by the Ministers of Foreign Affairs of the Member States of the ECSC at their meeting at Messina (Messina Resolution)*, 1 – 3 czerwca 1955 r., http://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/d1086bae-0c13-4a00-8608-73c75ce54fad/publishable_en.pdf.
- Tekst ostatniej propozycji francuskiej dotyczącej Projektu traktatu ustanawiającego Unię Państw (Plan Foucheta), Paryż, 27 lutego 1962 r., [w:] S. Parzymies, *Integracja europejska w dokumentach*, Warszawa 2008, s. 212–219.
- Thatcher M., Wystąpienie premier Wielkiej Brytanii w Kolegium Europejskim, Brugia, 20 września 1988 r., wersja on-line: <http://www.margaretthatcher.org/document/107332>.
- The Draught of a Foederal Government to be Agreed Upon Between The Free and Independent States of America w: The Records of the Federal*

- Convention of 1787*, red. M. Farrand, New Haven 1911, t. 3, wersja on-line: <http://oll.libertyfund.org/title/1787/97097>.
- The Federalist Papers*, http://avalon.law.yale.edu/subject_menus/fed.asp.
- The Federalist Papers no. 10*, http://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed10.asp.
- The Federalist Papers no. 33*, http://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed33.asp.
- The Federalist Papers no. 39*, http://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed39.asp.
- The Federalist Papers no. 44*, http://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed44.asp.
- The Federalist Papers no. 51*, http://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed51.asp.
- The Federalist Papers no. 78*, http://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed78.asp.
- The Federalist Papers no. 80*, http://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed80.asp.
- The New Jersey Plan w: The Records of the Federal Convention of 1787*, red. M. Farrand, New Haven 1911, t. 3, wersja on-line: <http://oll.libertyfund.org/title/1787/97135>.
- The Virginia Plan w: The Records of the Federal Convention of 1787*, red. M. Farrand, New Haven 1911, t. 1, wersja on-line: <http://oll.libertyfund.org/title/1057/95683>.
- Washington G., *Message to the House Regarding Documents Relative to the Jay Treaty*, 30 marca 1796 r., http://avalon.law.yale.edu/18th_century/gw003.asp.
- Washington's Farawell Address*, http://avalon.law.yale.edu/18th_century/washing.asp.
- Wspólna deklaracja ogłoszona na zakończenie nadzwyczajnej sesji Rady Wspólnot, tzw. kompromis luksemburski, Luksemburg, 28–29 stycznia 1966 r. w: S. Parzymies, *Integracja europejska w dokumentach*, Warszawa 2008 s. 238 - 239.

Literatura

- Ackermann B., *Constitutional Politics/Constitutional Law, Faculty Scholarship Series, Paper 140*, wersja on-line: http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/140/.

- Alter K.J., *The European Court's Political Power*, 19 WEP, s. 458 – 487.
- Alter K.J., *The European Court's Political Power Across Time and Space*, Northwestern University School of Law Scholarly Commons, Faculty Working Papers, Paper 175, wersja on-line: <http://scholarlycommons.law.northwestern.edu/facultyworkingpapers/175/>.
- Arnold R., Orzecznictwo niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego a proces integracji europejskiej, SE 1/1999, s. 95–107.
- Bache I., George S., Bulmer S., *Politics in the European Union*, Oxford 2011.
- Banaszkiewicz B., Bogdanowicz P., Relacje między prawem konstytucyjnym a prawem wspólnotowym w orzecznictwie sądów konstytucyjnych państw Unii Europejskiej. Omówienie 66 wybranych orzeczeń sądów konstytucyjnych Austrii, Belgii, Republiki Cypru, Republiki Czeskiej, Danii, Francji, Hiszpanii, Niemiec, Słowacji, Słowenii, Węgier i Włoch, Biuro Trybunału Konstytucyjnego – Zespół Orzecznictwa i Studiów 2006, wersja on-line: http://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/dokumenty/EUROPA_2006.pdf.
- Bancroft G., *The History of the United States from the Discovery of the American Continent*, Boston 1861.
- Banning L., Tworzenie republiki federalnej 1783-1789 w: Historia Stanów Zjednoczonych Ameryki 1763-1848, red. B.W. Sheehan, I. Wawrzyczek, Warszawa 1995, s. 31–62.
- Barnett R.E., *The People or the State?: Chisholm v. Georgia and Popular Sovereignty*, 93 VaLR (2007), s. 1729–1758.
- Bast J., *The Constitutional Treaty as a Reflexive Constitution*, 6 GLJ (2005), nr 11, s. 1433–1452.
- Berman P., *From Laeken to Lisbon: The Origins and Negotiation of the Lisbon Treaty w: EU Law after Lisbon*, red. A. Biondi, P. Eeckhout, S. Ripley, Nowy Jork 2012, s. 3–39.
- Bermann G.A., *Constitutional Lessons from Europe*, 29 FILJ (2005), s. 601 – 609.
- Bermann G.A., *Taking Subsidiarity Seriously: Federalism in the European Community and the United States*, 94 CLR (1994), s. 331–456.

- Bernstein R.B., *The Federalist on Energetic Government 1787–1788*, [w:] *Roots of the Republic. American Founding Documents Interpreted*, red. S.T. Schechter, Madison 1990, s. 335–354.
- Blackstone W., *Commentaries on the Laws of England in Four Books*, Filadelfia 1893, t. 1, wersja on-line: <http://oll.libertyfund.org/title/2140/198647>.
- Bonde J.P., *From EU Constitution to the Irish referendums on the Lisbon Treaty*, wersja on-line: http://en.euabc.com/upload/from_eu_constitution.pdf.
- Borkowski P.J., Federalizm a budowanie jedności Europy, SE 2/2006, s. 87–109.
- Borucki W.C., *Historia Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej wraz z przetłumaczoną Konstytucją i Deklaracją Niepodległości*, Detroit 1953.
- Butrymowicz M., *Jurydyczne aspekty powstawania państw Indian w Ameryce Północnej*, materiał niepublikowany.
- Cahill M., *Ireland's Constitutional Amendability and Europe's Constitutional Ambition: the Lisbon Referendum in Context*, 9 GLJ (2008), nr 10, s. 1191–1218.
- Cała-Wacinkiewicz E., *Charakter prawny Unii Europejskiej w świetle prawa międzynarodowego*, Warszawa 2007.
- Carey G.W., *In Defense of the Constitution*, wydanie sprawdzone i poszerzone, Indianapolis Liberty Fund 1995, Rozdział 3: *Separation of Powers and the Madisonian Model: A Reply to the Critics*, **wersja on-line**: <http://oll.libertyfund.org/title/678/53246>.
- Castiglione D., *A Constitutional Moment without a Constitution w: Deliberative Constitutional Politics in the EU*, red. C. Closa, J.E. Fossum, Oslo 2004, wersja on-line: http://www.sv.uio.no/arena/english/research/projects/cidel/old/Reports/Albarracin_Ch3.pdf. 65–91.
- Casto W.R., *The Early Supreme Court Justices' Most Significant Opinion*, 29 Ohio NULR (2002–2003), s. 173–207.
- Chafetz J., *Multiplicity in Federalism and Separation of Powers*, 120 YLJ (2011), s. 1084–1129.

Coenen M., *The Significance of Signatures: Why the Framers Signed the Constitution and What They Meant By Doing So*, 119 YLJ (2010), s. 966–1010.

Collected Works of James Wilson, red. K.L. Hall, M.D. Hall, Indianapolis 2007, wersja on-line: <http://oll.libertyfund.org/title/2072/156436>.

Comparative Federalism: The European Union and the United States in Comparative Perspective, red. A. Menon, M. Schain, Nowy Jork 2006.

Constitutional Law of the European Union, red. K. Lenaerts, P. van Nuffel, R. Bray, Londyn 1999.

Coughlan A., *Same Referendum, Different Day – Why the Irish Should Vote ‘No’ Again*, EV, 27 czerwiec 2002 r., wersja on-line: <http://www.europeanvoice.com/article/imported/viewpoint-same-referendum,-different-day-why-the-irish-should-vote-no-again-/45125.aspx>.

Craig P., *Constitutional Process and Reform in the EU: Nice, Laeken, the Convention and the IGC*, Wykład wygłoszony na Uniwersytecie Humboldt w Berlinie w ramach *Walter Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrecht – Forum Constitutions Europae*, 11 lutego 2004 r., wersja on-line: www.whi-berlin.eu/documents/craig.pdf.

Craig P., *Institutions, Power, And Institutional Balance w: The Evolution of EU Law*, red. P. Craig, G. de Búrca, Nowy Jork 2011, s. 41–84.

Craig P., *Integration, Democracy, and Legitimacy*, [w:] red. P. Craig, G. de Búrca, *The Evolution of EU Law*, Nowy Jork 2011, s. 13–40.

Craig P., de Búrca G., *EU Law. Text, Cases and Materials*, Nowy Jork 2008.

Cremona M., *The Two (or Three) Treaty Solution: The New Treaty Structure of the EU*, [w:] *EU Law after Lisbon*, red. A. Biondi, P. Eeckhout, S. Ripley, Nowy Jork 2012, s. 40–61.

Curtin D., Dekker I., *The European Union from Maastrich to Lisbon. Institutional and Legal Unity out of the Shadows*, *Amsterdam Centre for European Law and Governance, Working Paper Series 2010-02*, wersja on-line: <http://dare.uva.nl/document/225700>.

Dashwood A., *The Draft EU Constitution – First Impressions*, 6 CYELS (2003–2004), s. 395–417.

Dashwood A., *The Relationship Between the Member States and the European Union/European Community*, 41 CMLR (2004), s. 355–381.

Dashwood A., Dougan M., Hillion C., Johnson A., Spaventa E., *Draft Constitutional Treaty of the European Union and Related Documents*, 28 ELRev (2003), s. 3–38.

de Búrca G., *If at First You Don’t Succeed: Vote, Vote Again: Analyzing the Second Referendum Phenomenon in EU Treaty Change*, 33 FILJ (2011), s. 1472–1489.

de Búrca G., *The Drafting of a Constitution for the European Union: Europe’s Madisonian Moment or a Moment of Madness?*, 61 WLLR (2004), s. 555–583.

de Búrca G., *The European Constitution Project after the Referenda*, 13 Constellations (2006), nr 2, s. 205–217.

Devuyst Y., *The European Union’s Constitutional Order - Between Community Method and Ad Hoc Compromise*, 18 BJIL (2000), s. 1–52.

de Witte B., *Direct Effect, Primacy, and the Nature of the Legal Order w: The Evolution of EU Law*, red. P. Craig, G. de Búrca, Nowy Jork 2011, s. 323–362.

de Witte B., *The Closest Thing to a Constitutional Conversation in Europe: The Semi-Permanent Treaty Revision Process w: Convergence and Divergence in European Public Law*, red. P. Beaumont, C. Lyons, N. Walker, Oxford 2002, s. 39–57.

Dinan D., *The historiography of the European Union w: Origins and Evolution of the European Union*, red. D. Dinan, Nowy Jork 2006, s. 295–324.

Dippel H., *Popular Sovereignty and the Separation of Powers in American and French Revolutionary Constitutionalism w: European and American Constitutionalism in the Eighteen Century*, red. M. Rozbicki, Wiedeń 1990, s. 23–30.

Douglas D.M., *The Rhetorical Uses of Marbury v. Madison: The Emergence of a „Great Case”*, 38 WFLR (2003), 375–413.

Elazar D.J., *The United States and the European Union: Models for Their Epochs*, [w:] *The Federal Vision: Legitimacy and Levels of Governance in*

the United States and the European Union, red. R. Howse, K. Nicolaïdis, Nowy Jork 2001, s. 31–53.

Elazar D.J., Kincaid J., *The Declaration of Independence – The Founding Covenant of the American People, Workshop on Covenant and Politics of the Center for the Study of Federalism*, Temple University, Filadelfia 1980.

Encyklopedia prawa międzynarodowego i stosunków międzynarodowych, red. A. Klafkowski, J. Symonides, R. Frelek, J. Gilas, M. Perczyński, Warszawa 1976.

Fabbrini S., *The Constitutionalisation of a Compound Democracy: Comparing the European Union with the American Experience*, *Webpapers on Constitutionalism & Governance beyond the State* (2008), nr 3, wersja on-line: <https://www.wiso.uni-hamburg.de/fachbereich-sowi/professuren/wiener/dokumente/conwebpaperspdfs/2008/conweb3-2008.pdf>.

Fabbrini S., *Transatlantic Constitutionalism: Comparing the United States and the European Union*, 43 EJPR (2004), s. 547–569.

Featherstone K., *Jean Monnet and the „Democratic Deficit” in the European Union*, 32 JCMS (1994), s. 150–170.

Føllesdal A., *Drafting a European Constitution – Challenges and Opportunities*, *Webpapers on Constitutionalism & Governance beyond the State* (2002), nr 4, wersja on-line: <http://www.follesdal.net/ms/Follesdal-2002-EU-constit-ecpr-2001.doc>.

Friedman B., Delaney E.F., *Becoming Supreme: The Federal Foundation of Judicial Supremacy*, 111 CLR (2011), s. 1137–1193.

Friedmann W.G., *The Changing Structure of International Law*, Nowy Jork 1964.

Garlicki L., *The Supreme Court of the United States: Its Evolution and the Separation of Powers w: European and American Constitutionalism in the Eighteen Century*, red. M. Rozbicki, Wiedeń 1990, s. 50–57.

Goebel R.J., *The European Union in Transition: The Treaty of Nice in Effect; Enlargement in Sight; A Constitution in Doubt*, 27 FILJ (2003), s. 455–502.

Goldstein L.F., *Constituting Federal Sovereignty. The European union in Comparative Context*, Baltimore – London 2001.

Górski G., *Demokratyczny przełom. O przemianach prawa wyborczego w USA i Wielkiej Brytanii w XIX w.*, ZNCz nr 5/6 (2003), s. 181–187.

Górski G., *Historia administracji*, Warszawa 2002.

Górski G., *Rzeczpospolita polsko-litewska. Pierwsza monarchia konstytucyjna*, Toruń 2010.

Górski G., *Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych do 1930 roku*, Lublin 2006.

Górski G., *Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych. Od powstania do wojny secesyjnej*, Toruń 2002.

Grabbe H., *A Partnership for Accession? The Implications of EU Conditionality for the Central and East European Applicants*, *European University Institute Robert Schuman Centre Working Paper 12/99*.

Griffiths R.T., *A Dismal Decade? European Integration in the 1970s w: Origins and Evolution of the European Union*, red. D. Dinan, Nowy Jork 2006, s. 167–190.

Haas E.B., *Beyond the Nation-State*, Stanford 1964.

Habermas J., *Why Europe Needs a Constitution*, 11 NLR (2001), s. 5–26.

Heisenberg D., *From the Single Market to the Single Currency*, [w:] *Origins and Evolution of the European Union*, red. D. Dinan, Nowy Jork 2006, s. 233–252.

Hobson Ch.F., *The Negative on State Laws: James Madison, the Constitution and the Crisis of Republican Government*, 36 W&MQ (1979), s. 215–235.

Kaminski J.P., Bernstein R.B., *The Bill of Rights 1791 w: Roots of the Republic. American Founding Documents Interpreted*, red. S.L. Schechter, Madison 1990, s. 423–429.

Katz H., *Historia Stanów Zjednoczonych Ameryki*, Wrocław 1971.

Kilpatrick J.J., *The Sovereign States. The Notes of a Citizen of Virginia*, Chicago 1957.

Klarman M., *How Great Were the „Great” Marshall Court Decisions?* 87 VaLR (2001), s. 1111–1184.

Klarman M., *Founding Revisited*, 125 HLR (2011), s. 544–578.

Klaus V., *The Illusions of European Integration*, 11 CT (2013), wersja on-line: <http://object.cato.org/sites/cato.org/files/pubs/pdf/catosletter-v11n2.pdf>, s. 1–5.

Koch A., Ammon H., *The Virginia and Kentucky Resolutions: An Episode in Jefferson's and Madison's Defence of Civil Liberties*, 5 W&MQ (1948), s. 145–176.

Krislov S., Ehlermann C.–D., Weiler J.H.H., *The Political Organs and the Decision-Making Process in the United States and the European Community*, [w:] *Integration Through Law: Europe and the American Federal Experience*, red. M. Cappelletti, M. Seccombe, J.H.H. Weiler, Berlin 1985, t. 1, z. 2, s. 3–110.

Kurpas S., *The Treaty of Lisbon – How Much „Constitution” is Left? An Overview of the Main Changes*, Centre for European Policy Studies, 148 PB (2007).

Kwiecień R., *The Primacy of European Union Law over National Law Under the Constitutional Treaty*, 6 GLJ (2005), s. 1479–1496.

LaCroix A., *The Ideological Origins of American Constitutionalism*, Cambridge (MA) 2010.

Lang J.T., *The Main Issues After the Convention on the Constitutional Treaty for Europe*, 27 FILJ (2003), s. 544–589.

Leksykon prawa międzynarodowego publicznego. 100 podstawowych pojęć, red. A. Przyborowska-Klimczak, D. Pyć, Warszawa 2012.

Lenaerts K., *Constitutionalism and The Many Faces of Federalism*, 38 AJCompL (1990), s. 205–263.

Lenaerts K., Corthaut T., *Of Birds and Hedges: The Role of Primacy in Invoking Norms of EU Law*, 31 ELRev (2006), s. 287–315.

Lever J., *The Treaty Establishing A Constitution for Europe*, 28 FILJ (2004), s. 1091–1108.

Lewicki Z., *Historia cywilizacji amerykańskiej. Era tworzenia. 1607–1789*, Warszawa 2009.

Lewicki Z., *Historia cywilizacji amerykańskiej. Era sprzeczności. 1787–1865*, Warszawa 2010.

Lewis – Beck M.S., Morey D.S., *The French „Petit Oui”: The Maastricht Treaty and the French Voting Agenda*, 38 JIH (2007), s. 65–87.

Lodge J., *The European Community and Challenge of the Future*, Londyn 1993.

Love J., *On the Record: Why the Senate Should Have Access to Treaty Negotiating Documents*, 113 CLR (2013), s. 483 – 530.

Ludlow N.P., *European Integration in the 1980s: on the Way to Maastricht*, wersja on-line: <http://eprints.lse.ac.uk/46854/>.

Ludlow N.P., *From Deadlock to Dynamism: The EC in the 1980s w: Origins and Evolution of the European Union*, red. D. Dinan, Nowy Jork 2006, s. 218–232.

Lutz D., *Colonial Origins of the American Constitution: A Documentary History*, Indianapolis 1998.

Lutz D., *Origins of American Constitutionalism*, Baton Rouge 1988.

Lutz D., *The Declaration of Independence 1776. Commentary*, [w:] *Roots of the Republic. American Founding Documents Interpreted*, red. S.L. Schechter, Madison 1990, s. 138–145.

Lutz D., *The Origins of American Constitutionalism*, Baton Rouge 1988.

Lutz D., *The United States Constitution 1787 w: Roots of the Republic. American Founding Documents Interpreted*, red. S.T. Schechter, Madison 1990, s. 266–276.

Maćkowska K., *Normatywny wymiar amerykańskich wczesnych konstytucji stanowych*, Lublin 2008.

Madison J.H., *Extensions of Constitution*, w: *European and American Constitutionalism in the Eighteenth Century*, red. M. Rozbicki, Wiedeń 1990, s. 44–50.

Magnette P., *Comparing Constitutional Change in the United States and in the European Union w: Comparative Federalism: The European Union and the United States in Comparative Perspective*, red. A. Menon, M. Schain, Nowy Jork 2006, s. 149–176.

Magnette P., *In the Name of Simplification. Constitutional Rethoric in the Convention on the Future of Europe*, wersja on-line: <http://www.>

sv.uio.no/arena/english/research/projects/cidel/old/workshopZaragoza/PMagnette.pdf.

Magnette P., Nicolaidis K., *The European Convention: Bargaining in the Shadow of Rethoric*, wersja on-line: <http://users.ox.ac.uk/~ssfc0041/magnettenicolaidis.pdf>.

Maier P., *Ratification: The People Debate the Constitution. 1787-1788*, Nowy Jork 2010.

McClellan J., *Liberty, Order, and Justice: An Introduction to the Constitutional Principles of American Government*, Indianapolis 2000, wersja on-line: <http://oll.libertyfund.org/title/679/68439>.

McGinnis J.O., Rappaport M.B., *Majority and Supermajority Rule: Three Views of the Capitol*, 85 TexLR (2007), s. 1115–1183.

Mierzwa E.A., *Geneza idei Unii Europejskiej (polskie inicjatywy)*, Piotrków Trybunalski 2011 r.

Montesquieu Ch.L., *De l'esprit des lois*, księga XI, rozdział VI, wersja on-line: https://www.ecole-alsacienne.org/CDI/pdf/1400/14055_MONT.pdf.

Moravcsik A., *Federalism in the European Union: Rethoric and Reality w: The Federal Vision: Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*, red. R. Howse, K. Nicolaidis, Nowy Jork 2001, s. 161–187.

Moravcsik A., *The EU ain't Broke*, *Prospect*, 20 marca 2003 r., wersja on-line: <http://www.princeton.edu/~amoravcs/library/prospect.pdf>, s. 38–45.

Moravcsik A., *What Can We Learn from the Collapse of the European Constitutional Project?*, 47 PVS (2006), nr 2, s. 219–241.

Moravcsik A., F. Schimmelfennig, *Liberal Intergovernmentalism w: European Integration Theory*, red. A. Wiener, T. Diez, Oxford 2009, s. 67–87.

Nettesheim M., *Developing a Theory of Democracy for the European Union*, 23 BJIL (2005), s. 358–400.

Nicolaidis K., *The New Constitution as European Democracy?*, wersja on-line: http://www.sv.uio.no/arena/english/research/projects/cidel/old/WorkshopLondon/Nicolaidis_2.pdf.

Niskanen W.A., *On the Constitution of the Compound Republic*, 14 CT (2001), s. 1–17.

Note, *Advisory Opinions and the Influence of the Supreme Court over American Policymaking*, 124 HLR (2011), s. 2064–2082.

Pastusiak L., *Prezydenci Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej*, Warszawa 1999.

Phinnemore D., Warleigh – Lack A., *Reflections on European Integration. 50 Years of the Treaty of Rome*, Basingstoke – Nowy Jork 2009, s. 1–7.

Piechota J., *Artykuły Konfederacji (1781 r.) i ich znaczenie dla rozwoju amerykańskiego konstytucjonalizmu*, materiał niepublikowany.

Pilon R., *From Limited Government to Leviathan*, 4 CT (2006), wersja on-line: <http://www.cato.org/sites/cato.org/files/pubs/pdf/catoslet-terv4n1.pdf>, s. 2–6.

Podraza A., *Unia Europejska w procesie reform traktatowych*, Lublin 2007.

Podręczny słownik języka polskiego, oprac. E. Sobol, Warszawa 1996.

Pollack M.A., Ruhlman M.A., *The Heroic Age of European Integration is Over: Institutional and Policy Developments, 1957–2007*, [w:] *Reflections on European Integration. 50 Years of the Treaty of Rome*, red. D. Phinnemore, A. Warleigh – Lack, Basingstoke – Nowy Jork 2009, s. 43–73.

Powell H.J., *The Principles of '98: An Essay in Historical Retrieval*, 80 VaLR (1994), s. 689–743.

Rappaport M.B., *Reforming Article V: The Problems Created by the National Convention Amendment Method and How to Fix Them*, 96 VaLR (2010), s. 1509–1581.

Rossi L.S., *Does the Lisbon Treaty Provide a Clearer Separation of Competences between EU and Member States?* w: *EU Law after Lisbon*, red. A. Biondi, P. Eeckhout, S. Ripley, Nowy Jork 2012, s. 85–106.

Rossum G.A., Tarr G.A., *American Constitutional Law. The Structure of Government*, wyd. 5, t. 1.

Rusinowa I., *Geneza Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej (Unia lat 1774–1783)*, Warszawa 1974.

Rutkus D.S., Bearden M., *Supreme Court Nominations, 1789-2010: Actions by the Senate, the Judiciary Committee, and the President*, Washington D.C. 2010, http://assets.opencrs.com/rpts/RL33225_20100823.pdf.

Sbragia A., *The United States and the European Union: Comparing Two Sui Generis Systems w: Comparative Federalism: The European Union and the United States in Comparative Perspective*, red. A. Menon, M. Schain, Nowy Jork 2006, s. 15–34.

Schechter S.T., *The Federalist on Federalism 1787–1788*, [w:] *Roots of the Republic. American Founding Documents Interpreted*, red. S.T. Schechter, Madison 1990, s. 291–304.

Schütze R., *From Dual to Cooperative Federalism: The Changing Structure of European Law*, Nowy Jork 2009.

Schütze R., *Supremacy Without pre-Emption? The Very Slowly Emergent Doctrine of Community pre-Emption*, 43 CMLR (2006), s. 1023–1048.

Shaw J., *Europe’s Constitutional Future*, wersja on-line: <http://www.sv.uio.no/arena/english/research/projects/cidel/old/WorkshopLondon/Shaw.pdf>.

Shaw J., *Prawo międzynarodowe*, tłum. J.J. Gojto, A. Kułach, A. Misztal, P. Nowak, Warszawa 2000.

Shaw J., *What’s in a Convention? Process and Substance in the Project of European Constitution-Building*, *Institute for Advanced Studies*, wersja on-line: http://aei.pitt.edu/747/1/pw_89.pdf.

Słownik wyrazów bliskoznacznych PWN, oprac. L. Wiśniewska, Warszawa 2006.

State Documents on Federal Relations: The States and the United States, red. H.V. Ames, Filadelfia 1906.

Stone Sweet A., *The Juridical Coup d’État and the Problem of Authority*, *Faculty Scholarship Series, Paper 78*, 2007 r., wersja on-line: http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/78/, s. 915–928.

Strauss D.A., *Common Law, Common Ground and Jefferson’s Principle*, 112 YLJ (2011), s. 1717 – 1755.

Tarr G.A., *Symmetry and Assymetry in American Federalism*, wersja on-line: <https://statecon.camden.rutgers.edu/sites/statecon/files/publications/symmetry.pdf>.

Tindall G.B., Shi D.E., *Historia Stanów Zjednoczonych*, tłum. A. Bartkiewicz, H. Jankowska, J. Ruszkowski, Poznań 2002.

The Correspondence and Public Papers of John Jay, red. H.P. Johnson, Nowy Jork 1890 – 1893, t. III (1782-1793), wersja on-line: <http://oll.libertyfund.org/title/2329/220594>.

The Federal Vision: Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union, red. R. Howse, K. Nicolaïdis, Nowy Jork 2001.

The Relationship between European Community Law and National Law – The Cases, red. A. Oppenheimer, Cambridge 1994.

Tukidydes, *Wojna peloponeska*, tłum. K. Kumaniecki, Wrocław 2004.

Uniwersalny słownik języka polskiego PWN, red. S. Dubisz, Warszawa 2006.

von Bogdany A., *The Preamble*, [w:] *Ten Reflections on the Constitutional Treaty for Europe*, red. B. de Witte, European University Institute 2003, s. 3–10.

Walker N., *After the Constitutional Moment, The Federal Trust for Education & Research, Online Paper 32/03*, wersja on-line: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=516783, s. 3.

Walker N., *The EU’s Unresolved Constitution*, *University of Edinburgh, Working Paper Series, Nr 2011/15*, wersja on-line: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1859428.

Wallace W., *Europe as Confederation, the Community and the Nation State*, 21 JCMS (1982), s. 57–68.

Watkins Jr. W.J., *The Kentucky and Virginia Resolutions. Guideposts of Limited Government*, IR (1999) t. III, z. 3, s. 385–411.

Weiler J.H.H., *Community, Member States and European Integration: Is the Law Relevant?*, 21 JCMS (1982), s. 39–56.

Weiler J.H.H., *Dark Side w: What Kind of Constitution for What Kind of Polity? Responses to Joschka Fisher*, red. Ch. Joerges, Y. Mény, J.H.H. Weiler, San Domenico 2000, s. 235–247.

Weiler J.H.H., *Federalism and Constitutionalism: Europe's Sonderweg*, wersja on-line: <https://infoeuropa.eu/rocid.pt/files/data-base/000036001-000037000/000036583.pdf>.

Weiler J.H.H., *In defence of the Status Quo: Europe's Constitutional Sonderweg*, [w:] *European Constitutionalism Beyond the State*, red. J.H.H. Weiler, M. Wind, Cambridge 2003, s. 7–24.

Weiler J.H.H., *The Constitution of Europe: 'Do the New Clothes Have an Emperor?' and Other Essays on European Integration*, Cambridge 1999.

Weiler J.H.H., *Transformation of Europe*, 100 YLJ (1991), s. 2403–2483.

Wiegandt M.H., *Germany's International Integration: The Rulings of the German Federal Constitutional Court on the Maastricht Treaty and the Out-of-Area Deployment of German Troops*, 10 AUJLR (1995), s. 889–916.

Willbern Y., *Limited Power, Federalism and Human Rights in the U.S. Constitution*, [w:] *European and American Constitutionalism in the Eighteenth Century*, red. M. Rozbicki, Wiedeń 1990, s. 57–66.

Williams R.F., *American Federalism: Mostly Uncentralized Constitutionally, But Sometimes Decentralized Politically*, wersja on-line: <https://statecon.camden.rutgers.edu/sites/statecon/files/publications/americanfed.pdf>.

Wouters J., *Institutional and Constitutional Challenges for the European Union – Some Reflections in the Light of the Treaty of Nice*, Katholieke Universiteit Leuven, Faculty of Law, Institute for International Law, Working Paper No 5 – May 2001, s. 3.

Wouters J., *The European Constitution, Parts I and III: Some Critical Reflections*, wersja on-line: <http://www.law.kuleuven.be/plaatsingsdienst/iir/nl/onderzoek/opinies/EuropeanConstitutionCritical.pdf>, s. 1.

Zaremba P., *Historia Stanów Zjednoczonych*, Londyn 1968.

Inne

Sinnott R., *Attitudes and Behavior of the Irish Electorate in the referendum on the Treaty of Nice. Results of a Survey Carried out for the European Commission Representation in Ireland*.

The European Constitution: Post-referendum Survey in France, Badanie Eurobarometru dla Komisji Europejskiej, czerwiec 2005 r., wersja on-line: http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl171_en.pdf.

The European Constitution: Post-referendum Survey in the Netherlands, Badanie Eurobarometru dla Komisji Europejskiej, czerwiec 2005 r., wersja on-line: http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl172_en.pdf.

<http://www.census.gov/>

<http://www2.census.gov/>

<http://www.electionsireland.org/>

<http://en.euabc.com/word/2092/>

<http://www.eu-oplysningen.dk/>

http://europa.eu/50/index_pl.htm

<http://www.european-convention.europa.eu>

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>

<http://www.interieur.gouv.fr/>

<https://jeffersonpapers.princeton.edu/selected-documents/kentucky-resolutions-1798/>

<http://www.populstat.info/>

