

Göran Lysén¹

Dostosowanie prawa konstytucyjnego Szwecji do wymogów członkostwa w Unii Europejskiej²

1. Uwagi wstępne

Dla potrzeb niniejszych rozważań przyjęto, że pojęcie „prawa europejskiego” obejmuje w pierwszym rzędzie postanowienia Traktatów o utworzeniu Wspólnot Europejskich (Traktaty WE) ustanawiające prawo wspólnotowe (prawo WE) oraz postanowienia Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności w części dotyczącej Wspólnot.

Jedną z podstawowych i zarazem kontrowersyjnych kwestii jest to, czy funkcjonowanie prawa europejskiego nie stwarza konfliktów w takich dziedzinach jak suwerenność państwowa, wewnętrzna organizacja państw i ich materialne prawo konstytucyjne.

Przechodząc do pierwszego z tych zagadnień, wskazać należy, że pojęcie „suwerenności państwowej” pozbawione jest precyzyjnego znaczenia prawnego i w znacznym zakresie nacechowane jest konotacjami politycznymi. Nie wdając się z braku miejsca w szerszą dyskusję na ten temat,³ sformułować można jedynie kilka uwag. I tak, jeśli jakaś jednostka spełnia wymogi **państwowości** stawiane przez międzynarodowe prawo publiczne, jest państwem posiadającym cechy i możliwości wynikające z tego prawa, w szczególności prawo do zawierania umów międzynarodowych. Państwo jest zatem specyficznym podmiotem prawa i z prawnego punktu widzenia zajmuje w pełni równorzędną pozycję w stosunku do

¹ Prof. dr **Göran Lysén**: Wydział Prawa Uniwersytetu w Uppsali (Szwecja).

² Niniejszy artykuł stanowi wersję referatu przygotowanego na konferencję Międzynarodowej Federacji Prawa Europejskiego (Fédération Internationale pour le Droit Européen), która odbyła się w 1996 r. w Berlinie. Tekst referatu ukazał się w pracy: *17. F.I.D.E. Kongress. Nationales Verfassungsrecht mit Blick auf die europäische Integration*, NOMOS Verlagsgesellschaft, Berlin 1996. Niniejszy artykuł opublikowany został za zgodą ww. wydawnictwa. (przyp. red.)

³ Szerzej na ten temat pisze m.in. G.Lysén, *Suveranitet och den europeiska integrationen (Czy istnieje suwerenność państw?)*, „Juridisk tidskrift” 1994, s.281-89.

innych państw. Widziane z takiej formalnoprawnej perspektywy państwo jest oczywiście również niezależne. Jednakże z wielu powodów nie może ono postępować zupełnie dowolnie w sferze zarówno stosunków zewnętrznych, jak i wewnętrznych. Głównymi tego przyczynami są ograniczenia nakładane przez międzynarodowe prawo publiczne i zasady (dopuszczanej przez to prawo) polityki międzynarodowej prowadzonej przez państwa oraz innych uczestników wspólnoty międzynarodowej (państwa na pewno nie są równe w sensie materialnym).

W ramach wspólnoty międzynarodowej współzależność pomiędzy jej członkami jest wartością zmienną w zależności od konkretnych zagadnień oraz sfer materialnych ich stosunków wzajemnych. Jest także oczywiste, iż zależność państwa od innych członków wspólnoty międzynarodowej jest zmienna w zależności od rodzaju owej wspólnoty. **Rzeczywista** zależność małego państwa może być określana w sposób mniej lub bardziej arbitralny i może być zastąpiona przez zależność **prawną**, zapewniającą przewidywalność rozwoju wydarzeń i współdziałanie w podejmowaniu decyzji, tak jak to ma miejsce we Wspólnotach Europejskich. Powstrzymanie się państwa od podejmowania samodzielnych decyzji nie musi oznaczać, że np. członek WE w pewnym zakresie traci swoją niezależność, ponieważ posiadana przez państwa zgodnie z międzynarodowym prawem publicznym zdolność podejmowania decyzji nie zawsze musi być wykorzystywana lub może być wykorzystywana nieefektywnie. Przeniesienie władzy decyzyjnej na rzecz Wspólnot Europejskich może oznaczać pewne, oczywiście zależnie od woli państwa członkowskiego, zachowanie wpływu na swe własne sprawy w ramach struktur WE, skoro Wspólnoty są czymś większym niż „suma” wszystkich swych członków.

Tak więc nie mam najmniejszego zamiaru podważać pojęcia „suwerenność” - cokolwiek by ono nie oznaczało - rozumianego jako zgodne z międzynarodowym prawem publicznym użycie prawa do zawierania zobowiązań w stosunku do innych państw. Nawet państwo obarczone wieloma takimi

zobowiązaniami pozostaje państwem dopóki owo prawo do zawierania zobowiązań nie zostanie użyte do likwidacji tego państwa, np. w celu utworzenia federacji.⁴ Takie rozumienie koncepcji państwa wyklucza jakiegokolwiek odniesienia do „suwerenności” stosowanej głównie w sensie defensywnym.

Natomiast w odniesieniu do oddziaływania prawa europejskiego na wewnętrzne struktury organizacyjne państw oraz ich materialne prawo konstytucyjne to w zasadzie trudno dostrzec, aby oddziaływanie takie miało efekty negatywne. Dzieje się tak, ponieważ międzynarodowe prawo publiczne nie zobowiązuje państw do przyjmowania określonych form rządu czy też organizacji wewnętrznej, jeśli tylko rzeczona organizacja jest w stanie realizować funkcje państwa i spełniać kryteria państwowości, w szczególności zaś jest w stanie honorować zobowiązania międzynarodowe. Zgodnie z takim podejściem, państwo może - wewnątrz tych niezwykle szeroko zakrojonych ram - kształtować swoją strukturę organizacyjną zgodnie z własną wolą, oczywiście z wyjątkiem szczególnych zobowiązań traktatowych.

Z powyższego wynika, że żadne zobowiązania państwa podejmowane na podstawie międzynarodowego prawa publicznego nie powinny same z siebie stwarzać problemów w wymienionych na wstępie dziedzinach. Co więcej, nic nie może powstrzymać państwa przed znacznym zaangażowaniem się w zobowiązania międzynarodowe i to nawet w te bardzo daleko idące. W rezultacie, jeżeli nawet jakieś problemy mają miejsce, to ich przyczyn nie można szukać w międzynarodowym prawie publicznym, ale tylko w wewnętrznej strukturze samych państw, strukturze będącej rezultatem decyzji i zjawisk politycznych będących udziałem każdego państwa.

⁴ Należy zauważyć, że wprowadzenie zakresu transferu uprawnień decyzyjnych na rzecz innego państwa czy organizacji międzynarodowej nie podlega żadnym innym obiektywnym ograniczeniom poza wymienionym, ale zarazem stanowi kwestię polityczną, chyba że uważa się, iż istnieją pewne przesłanki prawne odnoszące się do zmian przepisów konstytucji. Jest to jednak zagadnienie dotyczące polityki i prawa krajowego, którymi prawo międzynarodowe jako takie nie zajmuje się.

Zgodnie z powyższym można by pozbyć się tego problemu powołując się na artykuły 26 i 27 oraz 45 i 46 iedeńskiej Konwencji Prawa Traktatowego, dotyczące istotności prawa krajowego jako powodu niespełniania przez państwo zobowiązań międzynarodowych. Jednakże takie podejście nie zamyka kwestii, ponieważ istnienie poważnych problemów dotyczących relacji pomiędzy prawem krajowym a prawem międzynarodowym może stanowić przeszkodę w skutecznym wykonywaniu zobowiązań międzynarodowych przez dane państwo. Zgodnie z takim ujęciem, wewnętrzna struktura państwa staje się istotna także dla międzynarodowego prawa publicznego.

W tym kontekście właściwe jest zatem pytanie, czy konstytucja państwa pozwalała mu w danym momencie na podejmowanie pewnych zobowiązań międzynarodowych w takiej postaci, jak wówczas one wyglądały i czy proponowane zobowiązania były zgodne z jego ówczesną konstytucją? Istotny jest tu czynnik czasu, a sytuacja dodatkowo komplikuje się w przypadku Traktatów WE z powodu ich wyraźnie ewolucyjnego charakteru, co potwierdziło orzeczenie niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego⁵ w sprawie Traktatu o Unii Europejskiej. Ewidentnie kluczową kwestią jest to, czy dana konstytucja dopuszcza ewolucyjny charakter zobowiązań traktatowych, tak jak ma to miejsce w przypadku Traktatów WE.⁶ Tak więc całe zagadnienie zaczyna w istocie dotyczyć prawa konstytucyjnego wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej, zwłaszcza w świetle prac Konferencji Międzyrządowej mającej dokonać nowelizacji Traktatu z Maastricht.

Konkludując można stwierdzić, że zasadniczą kwestią jest zbadanie, w jaki sposób systemy prawne państw członkowskich UE, zwłaszcza ich prawa

⁵ Tekst orzeczenia oraz jego ocenę można znaleźć w: *Subsydiarność*, red. D. Milczarek, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1996. (przyp. red.)

⁶ Jeśli chodzi o Wiedeńską Konwencję Prawa Traktatowego, wydaje się niemożliwe powoływanie się na zastosowanie *clausulae rebi sic stantibi* (artykuł 62) w odniesieniu do Traktatów WE, pamiętając o jasno sformułowanym przedmiocie i celu Traktatów. (Należy także zwrócić uwagę na rozwój Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka.) Niemniej relacje pomiędzy Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości a sądami krajowymi nie opierają się jedynie na zasadach czystego prawa i logiki, ale także na walce o władzę (tj. elemencie pozaprawnym).

konstytucyjne, odnoszą się w różnych aspektach do zobowiązań wpływających z Traktatów WE oraz jakie rozwiązania prawa krajowe przyjęły, aby zobowiązania te wypełnić, szczególnie w zakresie skutecznego wprowadzania w życie prawa wspólnotowego. Poniższe rozważania stanowią próbę udzielenia odpowiedzi na te pytania.

2. Szwedzkie prawo dotyczące zobowiązań wynikających z Traktatów o utworzeniu Wspólnot Europejskich⁷

Na wstępie należy przedstawić pewne cechy charakterystyczne szwedzkiego systemu prawnego i politycznego. Socjaldemokraci dominują na tutejszej scenie politycznej od lat 30., z kilkoma tylko przerwami w latach 70. i 90., kiedy to rządziła liberalna i konserwatywna opozycja. Dominację tę na pewno ułatwił fakt, że Szwecja jest państwem unitarnym, rządzone w systemie parlamentarnym. Ten stan rzeczy oznacza, że to socjaldemokraci ustanawiali reguły gry politycznej, w szczególności stwarzając „państwo dobrobytu” oparte w pełni na zasadach kolektywizmu. Wychodząc z takich założeń, socjaldemokraci byli i nadal są zainteresowani zagadnieniami konstytucyjnymi bądź też funkcjonowaniem społeczeństwa opartego o zasadzie rządów prawa tylko o tyle, o ile zapewnia im to władzę polityczną w parlamencie i innych wybieralnych instytucjach władzy.⁸ Nowa, aktualnie obowiązująca Konstytucja (tzw. Instrument Rządzenia - *Regeingsformen*), która zastąpiła poprzednią, datującą się od 1809 r., została uznana przez komisję parlamentarną ds. konstytucyjnych - zanim jeszcze weszła w życie 1 stycznia 1975 r. - za wadliwą w poważnym stopniu, jeśli chodzi o ochronę praw człowieka.⁹ Od tego czasu

⁷ Skoro współpraca międzyrządowa określona w Traktacie z Maastricht (tj. drugi i trzeci „filar”) nie ma cech federalizmu występujących w prawie wspólnotowym, to ta współpraca nie prezentuje *en gros* żadnych innych zagadnień prawnych, które różniłyby się od innych międzynarodowych zobowiązań Szwecji. Co za tym idzie, rozważane tu będzie jedynie prawo wspólnotowe.

⁸ Por. G.Lysén, *Om svenska domstolars lagprovning m.m. - några reflektioner (O rewizji prawnej dokonywanej przez szwedzkie sądy - kilka refleksji)*, „SvJT” 1989, s.115-21.

⁹ KU 1973:26. Było to zupełnie jasne, że Konstytucja nie spełniała wymogów Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i nadal istnieją co do tego uzasadnione wątpliwości. Ostatnio uznano, że ogólnie rzecz biorąc prawo szwedzkie, włącznie z Konstytucją, jest zgodne z

dokonano pewnej liczby poprawek zmierzających do ulepszenia zapisów Konstytucji. Nie dziwi zatem fakt, że jedne z najpoważniejszych kontrowersji między partiami lewicy a liberalną i konserwatywną opozycją dotyczą zagadnień konstytucyjnych, w szczególności zaś wprowadzenia rządów prawa i ochrony praw jednostki.

Wszystkie te okoliczności miały wpływ na rolę sądów, a także doktryny prawa konstytucyjnego w szwedzkim życiu społecznym. Aby to uwypuklić, można stwierdzić, iż sądy dopiero ostatnio uniezależniły się od władzy wykonawczej i ustawodawczej¹⁰ i w wyniku stosowania prawa wspólnotowego najprawdopodobniej przyjmą odważniejsze stanowisko w kwestiach dotyczących prawa czysto wewnętrznego. Praktycznie nie istnieje „case-law” w zakresie prawa konstytucyjnego, niewiele jest także publikacji, które zawierałyby coś więcej niż powtarzające się krytyczne głosy opinii publicznej.

Ponieważ w Szwecji nie istnieje rzeczywista tradycja prawa konstytucyjnego i jak na razie nie ma żadnych przypadków stosowania prawa wspólnotowego przez sądy szwedzkie, jakkolwiek analiza musi opierać się na istniejącym ustawodawstwie i przewidywanych zachowaniach szwedzkich sądów, nie przystosowanych jeszcze w pełni do myślenia prawniczego prezentowanego przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości. Co więcej, należy wspomnieć, iż prace przygotowawcze nad ustawodawstwem dotyczącym przystąpienia Szwecji do Unii Europejskiej w niewielkim tylko stopniu dotyczyły zagadnień konstytucyjnych.

2.1. Przystosowanie Konstytucji

Konwencją (*Fri- och rattighetsutredningen*, SOU 1993:40). Należy zauważyć, że Konwencja nie wymaga konstytucyjnej ochrony praw człowieka, choć w tym czasie w Szwecji taka ochrona była szczególnie istotna.

¹⁰ W odniesieniu do krytycznego przeglądu „case-law” szwedzkiego Sądu Najwyższego dotyczących Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka patrz: G.Lysén, *Europas grundlag. Europakonventionen om manskliga rattigheter* (Podstawowe prawo Europy. Europejska Konwencja Praw Człowieka), 2 wyd. z suplementem, Uppsala 1994, s.135-41.

Rozdział 10 Konstytucji dotyczy spraw zagranicznych, włącznie z problematyką zawierania traktatów. W artykule 5 znajdują się postanowienia odnoszące się do przekazywania uprawnień decyzyjnych organizacjom międzynarodowym. Jednakże te istniejące już przepisy zostały uznane za niewystarczające, aby umożliwić przystąpienie do Wspólnoty Europejskiej. Z tego powodu wprowadzona została poprawka (w formie ustępu 1 w artykule 5) dotycząca specjalnie przystąpienia do WE.¹¹ Zgodnie z owym ustępem, parlament szwedzki może dokonać przekazania uprawnień decyzyjnych na rzecz Wspólnoty „o ile tylko zapewniają one ochronę fundamentalnych praw i wolności w takim samym stopniu jak niniejszy Instrument Rządzenia oraz Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka”.¹²

Wynika stąd jasno, że dzięki zgodzie parlamentu na Traktat o Przystąpieniu¹³ (co implikowało istnienie w danym momencie wymaganego poziomu „ochrony fundamentalnych praw i wolności”) oraz przeprowadzeniu przez rząd procesu ratyfikacji¹⁴ Szwecja zaciągnęła oficjalnie zobowiązania prawnomiędzynarodowe i tym samym dokonała transferu uprawnień w zakresie jej suwerenności narodowej zgodnie z Traktatami WE. Na skutek takiego transferu szwedzki ustawodawca czy inna władza nie posiada obecnie kompetencji w dziedzinach objętych rozwiązaniami traktatowymi i w ramach korzystania przez Wspólnoty z przekazanych im uprawnień. Ten brak kompetencji spowodowany transferem uprawnień stanowi o aktualnej supremacji prawa wspólnotowego nad prawem krajowym.

Powołanie się przez parlament na artykuł 5 Konstytucji podczas przyjmowania Traktatu o Przystąpieniu może wydawać się oczywiste, jednakże spowodowało pojawienie się pewnych niejasności związanych z przekazaniem uprawnień. Chodzi tutaj o dwa zagadnienia.

¹¹ *Governmental proposition to the parliament 1993/94:114.*

¹² Inspiracja w sposób ewidentny pochodzi od wspomnianego orzeczenia niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego.

¹³ Rozdział 10, artykuł 2, ustępy 1 i 2 oraz artykuł 5, ustęp 1 Konstytucji.

¹⁴ Rozdział 10, artykuł 1 Konstytucji.

Po pierwsze, użycie sformułowania „o ile tylko ...” podnosi kwestię, czy parlament może anulować owo przekazanie uprawnień w przypadku, gdyby uznał kiedyś w przyszłości, że sformułowane przez niego wymagania nie są spełniane, na przykład na skutek wyroku Trybunału Sprawiedliwości. Oczywiście zobowiązania traktatowe nie przestają obowiązywać w rezultacie takiej decyzji parlamentu, ponieważ rządzą się one wymogami prawa międzynarodowego publicznego i aby przestały obowiązywać musiałyby zostać podjęte środki zgodne z tym prawem.¹⁵ Co za tym idzie, gdyby to nastąpiło, pojawiłby się otwarty konflikt pomiędzy międzynarodowymi zobowiązaniami Szwecji wynikającymi z Traktatów WE a jej prawem konstytucyjnym. Tak więc jest mocno wątpliwe, aby parlament podjął podobną prawomocną decyzję. Aby uniknąć takiej sytuacji, w każdym przypadku dokonywania transferu uprawnień wymagana jest ocena parlamentu jeszcze na szczeblu legislacyjnych prac przygotowawczych.¹⁶

Po drugie, sytuacja ta odnosi się do Ustawy o przystąpieniu do UE,¹⁷ której artykuł 3 (zatytułowany „Przekazanie uprawnień decyzyjnych”) pozwala Wspólnocie¹⁸ podejmować decyzje wynikające z przystąpienia Szwecji, które są prawnie obowiązujące w tym kraju „w zakresie i ze skutkami wynikającymi z Traktatów i innych instrumentów wymienionych w artykule 4”. Zgodnie z tym, gdyby artykuł ów został unieważniony przez parlament, mogłoby się okazać, że prawo wspólnotowe przestało obowiązywać w Szwecji. Dwukrotny transfer tych samych uprawnień może wydawać się nieco dziwny, niemniej jednak ma to miejsce w przepisach przejściowych wprowadzonych poprawką do artykułu 5 Konstytucji i nie istnieje żadne satysfakcjonujące, oficjalne wytłumaczenie tego stanu rzeczy.¹⁹ Zaiste trudno pojąć, jak parlament może wyrazić zgodę na przyjęcie Traktatu o Przystąpieniu nie godząc się jednocześnie na transfer

¹⁵ Poglądy takie zostały zaprezentowane przez specjalną komisję (SOU 1993:14), która uznała także, że dopiero w takim przypadku zobowiązania traktatowe przestają istnieć (s.96 *in fine*).

¹⁶ *Governmental proposition to the parliament 1994/95:19*, s.498.

¹⁷ Tamże, s.500-11.

¹⁸ Oczywiście pomijając fakt, że istnieją inne podmioty prawa „wynikające” z Traktatów, takie jak przyszły Europejski Bank Centralny.

¹⁹ *Governmental proposition to the parliament 1994/95:19*, s.502-503.

uprawnień wynikający przecież z postanowień samego Traktatu. Skoro Szwecję można, ogólnie rzecz biorąc, określić jako państwo „dualistyczne”, jeśli chodzi o relacje pomiędzy prawem międzynarodowego a krajowym (choć Konstytucja milczy w tej kwestii), to wydaje się konieczne wyraźne odzwierciedlenie międzynarodowego prawa publicznego w prawie krajowym. Inaczej ten drugi transfer uprawnień mógłby być postrzegany jako nie zakamuflowany instrument politycznego nacisku.

Na ile da się to dziś stwierdzić, nie istnieje żadna **prawna**, pośrednia lub bezpośrednia, przeszkoda konstytucyjna dotycząca natychmiastowego stosowania prawa wspólnotowego. Usprawnienie form dalszego przekazywania uprawnień decyzyjnych, rozszerzenie głosowania większościowego w Radzie czy wprowadzenie kwalifikowanej większości - wszystkie te kwestie zdają się mieć charakter polityczny, mogą jednak stanowić dla pewnych ugrupowań politycznych podstawę do formułowania żądań przeprowadzenia referendum czy nawet zmian w Konstytucji. Może to mieć miejsce, ponieważ komisja parlamentarna ds. konstytucyjnych ogłosiła w związku z poprawką do artykułu 5, że uprawnienia mogą zostać przekazane jedynie w takich granicach, aby nie powodowało to zmian podstawowej struktury i zasad Konstytucji, w tym zwłaszcza, aby nie prowadziło do ograniczenia roli parlamentu.²⁰ Ten punkt widzenia jest jednak z prawnego punktu widzenia bardzo wątpliwy.

2.2. Pozycja prawa wspólnotowego w szwedzkim systemie prawnym

Nawet jeśli państwo przyjmuje dualistyczne podejście do relacji pomiędzy prawem międzynarodowym publicznym a prawem krajowym, to jakkolwiek akt prawny mający na celu wprowadzenie w życie traktatu, który sam sobie zapewnia sposoby i środki włączenia w system prawa krajowego, wydaje się zbyteczny i niecelowy. Jest to oczywiste w przypadku Traktatów WE, będących pierwotnym źródłem prawa wspólnotowego. Nie odnosiło się naturalnie do państw-założycieli

²⁰ 1993/94:KU 21, s.27-29.

Wspólnot, ale ma to na pewno miejsce w przypadku państw nowo wstępujących po 1 stycznia 1995 r. Niemniej jednak w Szwecji odczuwano potrzebę ustanowienia swego rodzaju generalnego aktu „wprowadzającego” prawo wspólnotowe i rolę tę spełniła wspomniana Ustawa o przystąpieniu do UE.

W celu przezwyciężenia dualistycznego podejścia wystarczyło przecież przyjąć Traktat o Przystąpieniu, także zaakceptowany przez rząd i parlament, jednak w imię „przejrzystości” za część szwedzkiego prawa uznano traktaty założycielskie i inne podstawowe akty prawne (artykuły 2 i 4 ustawy), tak samo jak wszystkie pozostałe akty, porozumienia i innego rodzaju decyzje podjęte przez Wspólnoty Europejskie zanim Szwecja stała się ich członkiem. Owe akty prawne obowiązują w Szwecji na mocy Traktatów WE i innych podstawowych porozumień wymienionych w artykule 4.²¹ Artykuł 3 dotyczy natomiast wszystkich aktów przyjętych przez Wspólnoty po 1 stycznia 1995 r. Tego rodzaju niejasna sytuacja rodzi szereg wątpliwości, z których wymienimy tylko kilka.

Wprowadzenie cezury czasowej (przed i po 1995 r.) w odniesieniu do prawa wtórnego zupełnie nie znajduje uzasadnienia, ponieważ wszelkie akty, porozumienia i decyzje (włączając wszystkie „case-law” Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości) muszą być postrzegane jako prawodawstwo wynikające z Traktatów i od dnia przystąpienia Szwecji do UE jedynie instytucje Wspólnoty są władne, aby wyłącznie zajmować się tą sferą prawa. „Case-law” Trybunału Sprawiedliwości nie jest w ogóle wymienione i nie jest pewne, czy wszelkiego rodzaju orzecznictwo Trybunału zawiera się w „*innych decyzjach*” wymienionych w ustawie, czy nie oraz czy może zawiera się ono w ogólnych postanowieniach artykułu 2.

Jakkolwiek postanowienia artykułów 2 i 3 łącznie z rezultatami legislacyjnych prac przygotowawczych²² zdają się jasno wskazywać na wolę zapewnienia prawu wspólnotowemu pełnej skuteczności w Szwecji, to jednak

²¹ *Governmental proposition to the parliament 1994/95:19*, s.512-20.

²² Patrz wyżej wymienione propozycje rządowe dla parlamentu.

jeśli ktoś chciałby analizować tekst Ustawy o przystąpieniu, rezultat mógłby okazać się odmienny od pierwotnie zamierzonego. Pomińmy już fakt, że interpretujący mógłby mylnie sądzić, że ważność i sposób działania prawa WE w Szwecji zależy od wymienionych artykułów Ustawy o przystąpieniu.

Z samych Traktatów WE, a także z Ustawy o przystąpieniu jasno wynika, że zgodnie z nimi prawo wspólnotowe wywierać będzie bezpośredni skutek (*direct effect*). Co więcej, prymat bezpośrednio skutecznego prawa WE nad prawem szwedzkim jest zapewniony nie tylko przez same Traktaty, lecz także na poziomie konstytucyjnym dzięki artykułowi 5 dotyczącemu transferu uprawnień zgodnie z Traktatami WE. Ponieważ transfer ten jest oparty na Konstytucji, bezpośrednio skuteczne prawo wspólnotowe będzie miało pierwszeństwo przed nią samą i wszystkimi aktami na niej opartymi (tj. ustawami, rozporządzeniami i decyzjami).

Na koniec należy wspomnieć, że sytuacja jest niejasna, jeśli chodzi o relacje pomiędzy prawem WE a pozostałymi trzema istniejącymi szwedzkimi aktami konstytucyjnymi, tj. Ustawą o sukcesji (*Successionsordningen*), Ustawą o wolności prasy (*Tryckfrihetsforordningen*) i Ustawą o wolności wypowiedzi (*Yttrandefrihetsgrundlagen*). Nie nastąpiło bowiem otwarte przekazanie jakichkolwiek uprawnień z nimi związanych, chociaż dokonano pewnych zmian w ustawie prasowej,²³ a z materialnego punktu widzenia prawo WE może w pewnych aspektach dotyczyć jedynie dwóch ostatnich aktów. Potwierdza to fakt, że przystępując do Traktatów WE Szwecja upoważniła Wspólnoty do podejmowania decyzji zgodnie z tymi Traktatami i Ustawą o przystąpieniu (artykuł 3). Powstaje jednak wątpliwość, czy z konstytucyjnego punktu widzenia potrzeba było dokonać szczegółowego transferu uprawnień związanych z wymienionymi aktami czy też można dowodzić, że transfer dokonany zgodnie z artykułem 5 Konstytucji, będącej przecież ustawą zasadniczą, odnosi się także do

²³ Por. Stromberg, *Nagra rattsliga problem vid en EU-anslutning* (Niektóre problemy prawne w kontekście przystąpienia do UE), „FT” 1994, s.277-79.

dwóch pozostałych aktów konstytucyjnych. Rezultaty legislacyjnych prac przygotowawczych zdają się wskazywać, że transfer dokonany zgodnie z artykułem 5 uznano za wystarczający do spełnienia zobowiązań wynikających z Traktatów WE.

2.3. Badanie legalności prawa przez sądy szwedzkie

Konstytucja nie zawiera żadnych zasad dotyczących relacji pomiędzy międzynarodowym prawem publicznym a prawem szwedzkim czy też pozycją traktatów w tym ostatnim. Co więcej, z powodu wspomnianego dualistycznego podejścia, traktaty zawierane przez Szwecję nie stanowią części szwedzkiego prawa, choć niektóre z nich w całości lub częściowo zostały do niego włączone. Co za tym idzie, postulat dokonywania przez szwedzkie sądy oceny zgodności owych traktatów z Konstytucją jak dotąd nie zmaterializował się w szwedzkim „case-law”. Jednakże, z wyżej wymienionych powodów, sytuacja może ulec zmianie na skutek przystąpienia Szwecji do Unii Europejskiej.

To co aktualnie ma coraz częściej miejsce, to bardziej aktywne i konkretne ocenianie przez szwedzkie sądy prawa krajowego pod kątem międzynarodowych zobowiązań Szwecji (w przypadku istnienia odpowiedniego prawodawstwa), co jest podejściem zgodnym z dorobkiem „case-law” Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości.²⁴ Należy także wspomnieć o dokonywaniu *a priori* oceny planowanych aktów prawnych przez Radę Prawną (*Lagraadet*) złożoną z sędziów należących do dwóch najwyższych sądów w Szwecji, choć te orzeczenia nie są dla nikogo formalnie wiążące.

Zgodnie z artykułem 14, rozdział 11 Konstytucji, sądy czy też jakiegokolwiek inne organy władzy publicznej mogą dokonywać oceny legalności każdego aktu normatywnego i jeśli akt taki okazuje się **wyraźnie** niezgodny z normą wyższego rzędu nie znajduje on zastosowania w konkretnej sprawie. Owe kryterium dotyczące wyraźnej niezgodności jest w Szwecji delikatnym

²⁴ Por. sprawy: von Colson, 1984 ECR 1891 i Marleasing, 1990 ECR I-4135.

problemem politycznym. Socjaldemokraci nie lubią procedury oceny prawnej przede wszystkim dlatego, że rzekomo daje ona sądom „władzę polityczną”, mogącą przeszkodzić socjalistycznej większości w nieskrępowanym przekształcaniu szwedzkiego społeczeństwa. Nie dziwi zatem, że inne partie polityczne wołałyby, aby powyższy przepis dotyczący kryterium niezgodności został w Konstytucji utrzymany.

Ponieważ prawo WE wymaga, aby sędzia krajowy nie stosował prawa krajowego sprzecznego z bezpośrednio skutecznym prawem wspólnotowym i ponieważ prawo WE nie zawiera żadnych kryteriów kwalifikacyjnych dotyczących jego łamania, artykuł 14 Konstytucji nie znajduje zastosowania w przypadku niezgodności bezpośrednio skutecznego prawa WE z prawem szwedzkim. Inaczej mówiąc, prawo szwedzkie nie musi być wyraźnie niezgodne z prawem WE, aby nie było stosowane. To samo dotyczy innych sytuacji, w których prawo wspólnotowe stoi w sprzeczności z prawem krajowym, na przykład, gdy prawo krajowe wprowadzające prawo WE nie jest zgodne z prawami człowieka zamieszczonymi w prawie wspólnotowym. Szwedzkie prawo wprowadzające ustawodawstwo WE podlegałoby artykułowi 14 jako normie wyższego rzędu w szwedzkim systemie prawa i prawo to rzeczywiście byłoby przez artykuł 14 ochroniane (co w istocie sprzyjałoby wprowadzaniu prawa wspólnotowego) oczywiście pod warunkiem, że przepisy wprowadzające same byłyby zgodne z prawem WE.

Ważnym pytaniem jest bez wątpienia to, czy szwedzkie sądy mają jakiegokolwiek podstawy prawne do dokonywania oceny legalności np. regulacji WE dotyczących zasad konstytucyjnych. W przypadku zawężenia zagadnienia jedynie do materialnych aspektów Traktatu WE i przekazania uprawnień na rzecz Wspólnot można by argumentować, że sądy krajowe są kompetentne w sprawach orzekania, czy działalność WE nie wychodzi poza owe przeniesione uprawnienia. Jednakże Traktaty WE nie ograniczają się do tego, ustanawiając kompletny system sądownictwa, który umożliwi Trybunałowi Sprawiedliwości stosowanie

procedur zapewniających przestrzeganie rządów prawa w kwestiach interpretacji i stosowania Traktatów WE. Dokonuje się to m.in. poprzez stworzenie Trybunałowi możliwości ustalania wszelkich niezgodności z prawem w przypadku aktów wydawanych przez instytucje wspólnotowe oraz wszelkich pogwałceń Traktatów dokonywanych przez państwa członkowskie.

Tak więc również granice prawne Traktatów ustalane są przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości. Nadal można wprawdzie utrzymywać, że owe kompetencje w niektórych przypadkach powinny być dzielone z sądami państw członkowskich. Decydującego argumentu dostarcza artykuł 219 Traktatu WE, zgodnie z którym państwa członkowskie godzą się rozwiązywać wszelkie spory na temat stosowania i interpretacji Traktatów jedynie przy użyciu środków przewidzianych przez owe Traktaty. Zgodnie z tym żaden sąd szwedzki nie jest władny dokonywać oceny zgodności Traktatów (czy jakiegokolwiek aktu prawnego z nich wypływającego) z Konstytucją lub też kwestionować jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości.

Na poziomie konstytucyjnym nie ma żadnych postanowień dotyczących obowiązywania ustawodawstwa WE w Szwecji, jak również tego, kto jest kompetentny podejmować decyzje w tym zakresie, co wynika z przedstawionych wyżej przesłanek. Jednakże nie jest wykluczone, że szwedzkie sądy mogą skorzystać z artykułu 5 w celu sprawdzenia zgodności określonego aktu wydanego przez Wspólnoty z ochroną praw człowieka zagwarantowaną w Konstytucji lub Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka w celu przekonania się, czy ustawodawstwo WE spełnia konstytucyjne warunki przekazania uprawnień. Nawet wtedy należy jednak zauważyć, że sformułowania artykułu 5 wykazują, iż jego postanowienia zaadresowane są do parlamentu w celu umożliwienia mu stwierdzenia istnienia dostatecznego poziomu ochrony prawnej w każdym przypadku, kiedy dokonuje on przekazywania uprawnień. Jednocześnie postanowienia te stanowią **polityczny** sygnał dla Wspólnoty, a w szczególności dla Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, aby zapewniały

wysoki poziom ochrony prawnej. Postrzeganie tego jako instrumentu politycznego wydaje się wykluczać sprawowanie przez sądy jakiegokolwiek stałej kontroli, chociaż oczywiście nie da się wykluczyć możliwości dokonania przez sąd szwedzki takiej oceny prawnej w pewnych wyjątkowych okolicznościach.

Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka stała się częścią prawa szwedzkiego od 1 stycznia 1995 r.,²⁵ ale jej status nie jest zupełnie jasny.²⁶ Jednakże gdyby ktoś twierdził, że określony przepis ustanowiony przez Wspólnotę narusza Konwencję, to szwedzki sąd mógłby z pewnością nie stosować tego przepisu na podstawie artykułu 6 Traktatu o Przystąpieniu odnoszący się do artykułu 234 Traktatu WE. Oczywiście tego rodzaju sytuacja prawna różni się od opisanej wyżej, ponieważ w tym przypadku pojawia się kwestia stosowania wszystkich traktatów założycielskich.²⁷

Co więcej, niezależnie od tego, na jakich postanowieniach Konstytucji można by się oprzeć przy dokonywaniu oceny prawnej, czy określona część prawodawstwa WE mieści się lub nie w granicach prawa wspólnotowego, to w większości przypadków taka ocena jest niemożliwa, ponieważ zakres obowiązywania Traktatów WE nie został z góry w definitywny sposób ustalony. Traktaty WE są powszechnie uważane za akty podlegające ewolucji i postanowienia konstytucyjne nie ustalają granic tego, co i w jaki sposób może ulec w nich zmianie. Najwyraźniej ma to na celu umożliwienie dokonywania wszelkich zmian w okresie po przystąpieniu i w ten sposób niedopuszczenie do powstania jakiegokolwiek luki pomiędzy zobowiązaniami traktatowymi a krajowym prawem konstytucyjnym.

W końcu, nawet jeśli komuś udałoby się znaleźć podstawę prawną dla dokonywania oceny zgodności jakiegoś przepisu wspólnotowego z Konstytucją (np. aby sprawdzić czy instytucje WE działały *ultra vires*), szwedzkim sądom nie

²⁵ *Governmental proposition to the parliament 1993/94:117.*

²⁶ Patrz: Cameron, Kirilova, Erikson, *An Introduction to the European Convention on Human Rights*, Uppsala 1995, s.130-3 i G.Lysén, op.cit. s.190-92.

²⁷ Por. artykuł 30 Wiedeńskiej Konwencji Prawa Traktatowego.

będzie wolno skorzystać z takiej podstawy prawnej. Argumenty na rzecz podobnej interpretacji można znaleźć tak w postanowieniach prawa WE (patrz wyżej), jak i artykułu 5 Konstytucji potwierdzonych przez Ustawę o przystąpieniu (artykuły 2, 3 i 4), z wyjątkiem postanowień dotyczących ochrony praw człowieka wynikających z Konwencji. Możliwość działania szwedzkich sądów pokazała wyraźnie sprawa Foto-Frost,²⁸ lecz ostateczne uprawnienia do orzekania jakiegokolwiek nielegalności aktów prawnych ustanawianych przez Wspólnotę nadal ma jedynie Europejski Trybunał Sprawiedliwości.

2.4. Wspólnotowa zasada skuteczności w prawie szwedzkim

Środki zaradcze przeciwko łamaniu ustawodawstwa WE dostępne w ramach prawa szwedzkiego nie stanowią przedmiotu niniejszych rozważań, jednakże warto przedstawić chociaż kilka przykładów z dziedziny „case-law” Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości.

Po pierwsze, należy pamiętać, że wymóg pełnego i skutecznego wprowadzania w życie bezpośrednio skutecznego prawa wspólnotowego nie powinien być ograniczany postanowieniami prawa krajowego ani też praktyką ustawodawczą, administracyjną czy sądowniczą.²⁹ W odniesieniu do prawa krajowego, niezharmonizowanego jeszcze z prawodawstwem WE, stosuje się zatem zasady niedyskryminacji i skuteczności.³⁰ Zasady te oznaczają, że sprawy dotyczące prawa wspólnotowego nie mogą być traktowane gorzej niż sprawy dotyczące jedynie prawa krajowego oraz że stosowanie prawa krajowego nie może powodować, iż korzystanie z praw zapewnianych przez prawodawstwo WE będzie w rzeczywistości niemożliwe lub skrajnie utrudnione. Co więcej, twierdzenie, że sprawy dotyczące wyłącznie prawa krajowego traktowane są w ten sam niekorzystny sposób, nie jest żadnym uzasadnieniem.³¹ Zasadą nadrzędną

²⁸ 1987 ECR 4199.

²⁹ Por. sprawa Simmenthal, 1978 ECR 629.

³⁰ Comet, 1976 ECR 2043.

³¹ San Giorgio, 1983 ECR 3595.

musi być bowiem istnienie skutecznego środka umożliwiającego egzekwowanie prawodawstwa wspólnotowego.³² Sprawa Factortame³³ stanowi przykład wymagań stawianych sądom krajowym w tym zakresie.

Co za tym idzie, sprawa Francovich³⁴ budzi specjalne zainteresowanie z wielu powodów, w tym zwłaszcza ze względu na postanowienia szwedzkiej ustawy dotyczącej odpowiedzialności państwa za swe wykroczenia bądź przeoczenia. Zgodnie z artykułem 2, rozdział 3 tej ustawy, państwo bądź jakikolwiek inny organ władzy publicznej musi zadośćuczynić za krzywdy wyrządzone konkretnym osobom, szkody poczynione czyjejs własności lub spowodowanie ogólnych strat ekonomicznych powstałych na skutek wykroczeń lub przeoczenia w trakcie działań wiążących się z wykonywaniem władztwa publicznego, za które państwo ponosi odpowiedzialność.

Jeśli chodzi o postępowanie odszkodowawcze, to wniosek wnoszony jest do sądu cywilnego i skierowany przeciwko organowi władzy publicznej podejrzanemu o spowodowanie szkody. Istnieją jednakże pewne **ograniczenia proceduralne**, które mogą spowodować określenie przez sąd sprawy jako nie nadającej się do rozpatrzenia (artykuł 7). Dzieje się tak w przypadku sprawy skierowanej przeciwko **decyzjom** parlamentu, rządu, Sądu Najwyższego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego, jeżeli decyzja ta nie była przedtem odwoływana bądź zmieniana. Postępowania skierowane przeciwko tym organom państwowym rozpatrywane są bowiem przez Sąd Najwyższy.

Dalsze trudności powoduje fakt, że działalność prawodawcza parlamentu i rządu nie jest, co wydaje się dziwne, traktowana jako działalność wiążąca się z wykonywaniem władztwa publicznego, co oznacza, że omawiana ustawa wyklucza odpowiedzialność państwa za np. niewłaściwe wprowadzenie w życie dyrektywy Wspólnoty, jak również nie daje żadnych podstaw prawnych dla złożenia wniosku w podobnej sprawie. Co więcej, artykuł 7 dotyczy jedynie

³² Por. np. sprawę Rewe, 1981 ECR 1805.

³³ 1990 ECR I-2433.

³⁴ 1991 ECR I- 5357.

działań pozytywnych rzeczonych organów, nie zaś ich przeoczeń, co wyklucza odpowiedzialność także za niewprowadzenie w ogóle w życie dyrektywy Wspólnoty.³⁵

Gdy chodzi o naruszenie prawa wspólnotowego przez państwo szwedzkie, przynajmniej w zakresie naruszeń ustawodawstwa³⁶, Sąd Najwyższy wydaje się mieć dwa wyjścia - albo akrobatycznie nagiąć postanowienia ustawy tak, aby były zgodne z wymogami prawa wspólnotowego albo postąpić tak, jak zalecił Europejski Trybunał Sprawiedliwości w sprawie *Factortame*, tj. pominąć przeszkody proceduralne zawarte w artykule 7 i dalej postępować stosując normalne prawo proceduralne zgodnie z „case-law” tego Trybunału. Następnym argumentem użytym przez Sąd Najwyższy może być twierdzenie, że jakakolwiek odpowiedzialność państwa szwedzkiego w takiej sprawie nie opiera się na prawie szwedzkim, lecz na prawie wspólnotowym, tak jak wynika to ze sprawy *Francovich*. Bez względu na to, którą możliwość wybrałby Sąd Najwyższy, uzasadnione wydaje się domniemanie, że oddziaływanie ze strony ustawodawstwa WE poprawi pozycje stron procesujących się w sprawach czysto krajowych. Generalnie rzecz biorąc, wydaje się bardziej prawdopodobne, że Sąd Najwyższy będzie optował raczej za drugą z powyższych możliwości.

3. Uwagi końcowe

W odniesieniu do omawianej tutaj problematyki zasadne wydaje się przyjęcie za punkt wyjścia określenie wymagań stawianych państwom przez międzynarodowe prawo publiczne. Wydaje się wszakże naturalne, iż w przypadku dobrowolnego zaangażowania się przez dane państwo w porozumienia międzynarodowe nie można pozwolić, aby jakiegokolwiek problemy związane z funkcjonowaniem prawa krajowego stały na drodze efektywnego

³⁵ Por. decyzja Sądu Najwyższego („*NJA*” 1978, s.125) w sprawie zaniechania wydania ustawodawstwa.

³⁶ Należy zauważyć, że zgodnie z artykułem 14, rozdział 11 Konstytucji kryterium kwalifikujące - normalnie znajdujące zastosowanie w przypadku dokonywania oceny legalności - nie ma tu zastosowania, ponieważ te zagadnienia wchodzą w zakres prawa wspólnotowego.

wprowadzania tych porozumień w życie; inne postępowanie byłoby bowiem nielogiczne. Z powodów politycznych wiele państw przystępuje do traktatów, których postanowień nie zamierzają w całości bądź efektywnie wypełniać. Jasne jest, że zupełnie inne podejście musi mieć miejsce w stosunku do Traktatów WE. Z prawnego punktu widzenia i przy uwzględnieniu czynnika czasu, Traktaty WE - po zgodnym z prawem przyjęciu ich przez strony - wykluczają możliwość dokonywania przez sądy krajowe oceny legalności ustawodawstwa wspólnotowego. Jakiegokolwiek próby tego rodzaju nie mogą być postrzegane inaczej niż jako pozaprawne manifestacje siły.

Dokonywane przez sądy krajowe próby obejścia zobowiązań wynikających z prawa WE muszą być w pewnych przypadkach uznawane za złamanie obowiązku prawnego, co może pociągnąć za sobą odpowiedzialność prawnomiędzynarodową. To samo odnosi się do niewprowadzenia w życie przez ustawodawcę krajowego zobowiązań traktatowych. Istnienie tej drugiej możliwości doprowadziło do określenia przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości zakresu odpowiedzialności państw, tak jak miało to miejsce w przypadku sprawy Francovich. Nie istnieje żaden liczący się powód, dla którego Trybunał nie miałby otwarcie zadeklarować obowiązywania tego typu odpowiedzialności w przypadkach wszelkiego typu pogwałceń prawa WE przez państwa członkowskie, łącznie z przypadkami naruszeń ustawodawczych.³⁷ Lojalne stosowanie zasady skuteczności przez sądy i władze szwedzkie może rozwiązać wiele problemów, jednakże istnieje jeszcze wiele przypadków, w których zmiany w szwedzkim prawie są konieczne po to, aby było ono zgodne z prawem wspólnotowym.

Zgodnie z takimi założeniami, autor niniejszych rozważań opowiada się za pełnym i efektywnym honorowaniem zobowiązań wynikających z międzynarodowego prawa publicznego zawartych bądź nie zawartych w

³⁷ Por. wspólne sprawy C-46/93 i C-48/93 (Brasserie du Pecheur oraz Factortame III) w: *Opinion by Advocate-General Tesouro on November 28, 1995.*

Traktatach WE, mając na względzie zwiększenie mocy i skuteczności działania prawa międzynarodowego. Takie podejście nie umniejsza roli konstytucji poszczególnych państw, a jedynie oznacza, iż postanowienia prawa krajowego nie mogą być przywoływane jako argument na rzecz niewypełniania zobowiązań międzynarodowych. Państwa mają bowiem pełną swobodę wyboru swoich konstytucji, tak samo jak zobowiązań wynikających z podpisywanych przez siebie traktatów.