

Maciej Serowaniec¹

Wojciech Włoch²

Obywatelstwo Unii Europejskiej w świetle koncepcji dzielonej suwerenności ludu J. Habermasa

Słowa kluczowe: obywatelstwo Unii Europejskiej, J. Habermas, koncepcja dzielonej suwerenności ludu, suwerenność, deficyt demokracji

Keywords: model of EU citizenship, J. Habermas, concept of shared sovereignty, sovereignty, democratic deficit

Streszczenie

W swojej koncepcji dzielonej suwerenności ludu J. Habermas, nawiązując niejako do filozofii I. Kanta, próbuje odpowiedzieć na zasadnicze pytanie: jaki kształt musiałoby przybrać obywatelstwo Unii Europejskiej, aby jednostki mogły same siebie postrzegać jako obywateli UE? Niniejszy artykuł stanowi próbę odniesienia przyjętego przez J. Habermasa abstrakcyjnego modelu obywatelstwa UE do obowiązujących uregulowań prawnych oraz praktyki politycznej. Analiza przyjętego przez J. Habermasa modelu obywatelstwa UE posłuży również ukazaniu, na ile obecny kształt obywatelstwa unijnego odpowiada jego konceptualnej treści, a także w jakim kierunku muszą podążać zmiany, aby w pełni ją zrealizować. Wszystkie wymienione powyżej zagadnienia spaja fundamentalne pytanie: jak zapewnić Unii Europejskiej demokratyczną legitymizację?

¹ Autor jest asystentem w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu.

² Autor jest doktorantem w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu.

Summary**The model of EU citizenship in the light of the
Habermas' concept of shared sovereignty**

The paper is discussing the concept of shared sovereignty, coined by Jürgen Habermas, along with his theory of citizenship of the European Union. In particular, the Author of the paper makes reference to Habermas' model of EU citizenship in the light of the current legislation, policy and practice. The reference is made in an attempt to release whether the current shape, or condition, of European citizenship corresponds to its conceptual content and to clarify the general direction for the change as it could be fully implemented. All those issues are mentioned with a view to answer a very fundamental question, namely how to ensure the democratic legitimacy of the European Union?

✱

W swojej koncepcji dzielonej suwerenności ludu J. Habermas, nawiązując niejako do filozofii I. Kanta, próbuje odpowiedzieć na zasadnicze pytanie: jaki kształt musiałoby przybrać obywatelstwo Unii Europejskiej, aby jednostki mogły same siebie postrzegać jako obywateli UE? Warto zatem dokonać próby odpowiedzi na tak postawione pytanie i odnieść przyjęty przez J. Habermasa abstrakcyjny model obywatelstwa UE do obowiązujących uregulowań prawnych oraz praktyki politycznej. Analiza przyjętego przez J. Habermasa modelu obywatelstwa UE posłuży również ukazaniu, na ile obecny kształt obywatelstwa unijnego odpowiada jego konceptualnej treści, a także w jakim kierunku muszą podążać zmiany, aby w pełni ją zrealizować. Wszystkie wymienione powyżej zagadnienia spaja fundamentalne pytanie: jak zapewnić Unii Europejskiej demokratyczną legitymizację? Pytanie to jest tym bardziej istotne i aktualne z uwagi na wciąż obecny zarzut deficytu demokracji w UE.

I.

Habermas wiąże pojęcie obywatelstwa z określonym rozumieniem „narodu”. Można wyróżnić dwa konkurujące ze sobą, ale też „przenikające się” (historycznie, a nie pojęciowo) jego rozumienia:

1. Pierwsze nawiązuje do łacińskiego *natio* oznaczającego boginię narodzin i pochodzenia – w myśl tej koncepcji narody to „wspólnoty spokrewnione, które geograficznie integruje siedziba i sąsiedztwo, a kulturalnie wspólnota języka, obyczaju i tradycji”³. Jest to przedpolityczne rozumienie pojęcia „naród”, a jego znaczenie polega na rozszerzeniu poczucia więzi i solidarności ponad małe grupy i wspólnoty (poza rodzinę, wieś, miasto). W takim rozumieniu naród konstytuuje się poprzez narracje historyczne oraz normy kulturowe i tworzy wspólnotę rodaków;

2. Drugie rozumienie „narodu” wiąże się z koncepcją „narodu jako nośnika suwerenności”⁴. Tego typu polityczne znaczenie zyskało pojęcie „naród” szczególnie po rewolucji francuskiej, natomiast wyraz filozoficzny tej koncepcji znajdziemy w filozofii Rousseau i Kanta. „Naród obywateli państwa znajduje tożsamość nie we wspólnych rysach etniczno-kulturowych, lecz w praktyce obywateli, którzy czynnie korzystają ze swych demokratycznych praw do uczestnictwa i komunikacji”⁵. Narodowość polityczna staje się „cechą konstytutywną politycznej tożsamości obywatela w społeczności demokratycznej”⁶. Nawiązując do terminologii G. Jellinka⁷, można powiedzieć, że ściśle związane z narodem politycznym pojęcie „obywatela” stawia w centrum status aktywnej jednostki, tj. określoną prawnie formę współuczestnictwa jednostek w wypracowywaniu tzw. „woli powszechnej”.

U. Preuß twierdzi, że „o państwach narodowych można mówić w ścisłym znaczeniu dopiero w momencie, w którym związek biernych poddanych, tworzący państwowość w czystej postaci, przekształcił się w formę bytu

³ J. Habermas, *Obywatelstwo państwowe a tożsamość narodowa*, przeł. B. Markiewicz, [w:] *Faktyczność i obowiązki. Teoria dyskursu wobec zagadnień prawa i demokratycznego państwa prawnego*, red. J. Habermas, przeł. A. Romaniuk i R. Marszałek, Warszawa 2005, s. 551.

⁴ Ibidem.

⁵ Ibidem.

⁶ Ibidem.

⁷ Por. G. Jellinek, *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, Tübingen 1905, s. 136 i nast.

politycznego świadomej siebie aktywnej wspólnoty obywateli i w końcu powstało państwo konstytucyjne⁸. Powstanie narodów w znaczeniu wspólnoty rodaków pierwotnie wzmocniało ten proces, dodając do postulatów polityczno-prawnych wymiar emocjonalnego związku ze wspólnotą. Jednakże istotą procesu tworzenia nowoczesnego państwa konstytucyjnego był proces zmiany „suwerenności księcia na suwerenność ludu”, praw poddanego w „prawa człowieka i obywatela, a więc w liberalne i polityczne prawa obywatelskie”⁹. Polityczne rozumienie pojęcia narodu i obywatelstwa ściśle wiąże się z pojęciem „samostanowienia”, filozoficznie opracowanego w koncepcjach Rousseau i Kanta jako suwerenność ludu – suwerenność ludu oznacza taki typ panowania (władzy politycznej), którego legitymizacja przebiega za pośrednictwem aktów demokratycznego stanowienia prawa¹⁰. Demokratyczne samostanowienie oznacza, że adresaci prawa mogą się zarazem uważać za jego twórców. Kantowskie abstrakcyjne rozumienie umowy społecznej nie stanowi formy (modelu) kształtowania się państwa, lecz formę legitymizowanego prawodawstwa zgodnego z zasadą: „o czym cały naród nie może rozstrzygać w odniesieniu do samego siebie, o tym i prawodawca nie może rozstrzygać w odniesieniu do narodu”¹¹. Tym, co łączy jednostki w naród obywateli, nie jest pewna więź etniczna, lecz powszechnie uznawany „tryb postępowania”, tj. ustanowiona w konstytucji demokratyczna procedura kształtowania opinii i podejmowania decyzji. Jak pisze Habermas: „w społeczeństwie pluralistycznym konstytucja wyraża formalny konsens”¹².

Legitymizacyjna moc procedury demokratycznej polega na włączeniu obywateli w proces stanowienia prawa i podejmowania politycznych decyzji. Formalna procedura podejmowania decyzji zgodnie z zasadą większości

⁸ U.K. Preuß, *Transformacja europejskiego państwa narodowego szansą na powstanie europejskiej opinii publicznej?*, przeł. M. Kurkowska, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński” 2007, nr 1 (5), s. 125.

⁹ J. Habermas, *Europejskie państwo narodowe – o przeszłości i przyszłości suwerenności i obywatelstwa*, [w:] J. Habermas, *Uwzględniając Innego. Studia z teorii politycznej*, przeł. A. Romaniuk, Warszawa 2009, s. 119.

¹⁰ Por. J. Habermas, *Obywatelstwo państwowe...*, s. 553.

¹¹ I. Kant, *O porzekadle: To może być słuszne w teorii, ale nic nie jest warte w praktyce*, [w:] *O porzekadle: To może być słuszne w teorii, ale nic nie jest warte w praktyce, Do wiecznego pokoju. Projekt filozoficzny*, przeł. M. Żelazny, Toruń 1995, s. 35.

¹² J. Habermas, *Obywatelstwo państwowe...*, s. 553.

przeprowadzana jest w kontekście i w odniesieniu do opinii i argumentów wyrażanych w sferze publicznej. Czynnikiem, który łączy „społeczną różnorodność”, jest uznanie procedury demokratycznej za procedurę akceptowaną przez wolne i równe jednostki. „Państwo konstytucyjne gwarantuje, że w razie potrzeby zapewni integrację społeczną w abstrakcyjnych, prawnych formach politycznego uczestnictwa i statusu obywatela, który substancjalnie rozwija się na drodze demokratycznej”¹³. Innymi słowy: tym, co łączy obywateli, nie jest wyobrażona „wspólnota losów”, lecz „intersubiektywnie podzielany kontekst możliwego porozumienia”¹⁴.

Pojęcie obywatela w powyższym rozumieniu wiąże się nie tylko z prawnym kryterium przynależności państwowej, lecz określonymi normatywnymi roszczeniami co do udziału w publicznej komunikacji i kształtowaniu opinii, stanowiących kontekst działań *stricte* politycznych. Wiąże się zatem ze swoistym statusem jednostki, ponieważ „polityczne prawa uczestnictwa i komunikacji są sednem obywatelstwa państwowego”¹⁵. Można wyróżnić dwie interpretacje koncepcji „aktywnego obywatelstwa państwowego” – indywidualistyczno-instrumentalistyczną oraz komunitarystyczno-etyczną:

1. Wg koncepcji indywidualistyczno-instrumentalistycznej, wywodzącej się z myśli liberalnej Locke’a, obywatelstwo rozumiane jest „na wzór członkostwa w organizacji”, w myśl tej koncepcji jednostki są „zewnątrzne wobec państwa”, poprzez udział w pewnych procedurach (np. głosowanie) oraz przez płacenie podatków przyczyniają się do egzystencji państwa, aby w zamian otrzymać pewne świadczenia (np. bezpieczeństwo, gwarancja własności). Obywatele dzięki instytucjom państwa mogą realizować interesy prywatne (przedpolityczne)¹⁶;

2. W myśl koncepcji komunitarystyczno-etycznej, nawiązującej do Arystotelesa, obywatelstwo jest rozumiane „zgodnie z modelem przynależności do wspólnoty etyczno-kulturowej, która określa sama siebie” – „obywatele są zintegrowani ze społecznością polityczną niczym części z całością w ten sposób, że swoją tożsamość osobistą i społeczną mogą rozwinąć tylko w horyzoncie wspólnych tradycji i uznanych instytucji politycznych. (...) Według

¹³ J. Habermas, *Czy Europa potrzebuje konstytucji*, [w:] *Uwzględniając Innego...*, s. 163.

¹⁴ *Ibidem*, s. 162.

¹⁵ J. Habermas, *Obywatelstwo państwowe...*, s. 554.

¹⁶ *Por. ibidem*, s. 555.

interpretacji republikańskiej obywatelstwo państwowe aktualizuje się jedynie w zbiorowej praktyce samookreślenia¹⁷.

Komunitarystyczna krytyka koncepcji liberalnej słusznie wskazywała na pewną słabość koncepcji indywidualistycznej polegającej na niedostatecznym wskazaniu „motywacyjnego tła”. Samo odniesienie do prywatnych interesów jednostki wydaje się niewystarczające dla wyjaśnienia, dlaczego jednostka powinna aktywnie się zaangażować w współtworzenie intersubiektywnie aprobowanych reguł i instytucji. „Pozycja prawna obywatela państwa konstytuuje się w sieci egalitarnych relacji wzajemnego uznawania i wymaga od każdego perspektywy uczestnika w pierwszej osobie liczby mnogiej – nie tylko perspektywy obserwatorów czy aktorów nastawionych na własny sukces¹⁸”. Status obywatela wymaga istnienia swoistego tła, które oddziałuje motywująco na jednostki w kierunku działania nastawionego na dobro wspólne. Inaczej mówiąc: pojęcie obywatela zakłada kulturę polityczną, która umożliwi rozwój aktywnej postawy obywatelskiej. Nie oznacza to jednak, że ustrój państwowy musi potwierdzać i wynikać z jednego etnicznego, językowego i kulturowego źródła. Polityczne pojęcie obywatela nie jest pojęciowo związane z narodem rozumianym jako „wspólnota pochodzenia”, lecz rozumianego jako „demokratyczna wspólnota woli”.

Kultura, która stanowiłaby podłoże, na którym rozwijałoby się aktywne obywatelstwo państwowe, może przybrać formę opartego na uniwersalistycznych zasadach praw człowieka i demokracji patriotyzmu konstytucyjnego¹⁹. J.W. Müller pisze, iż „koncepcja patriotyzmu konstytucyjnego zakłada, że polityczna lojalność ogniskuje się wokół norm, wartości, a pośrednio – procedur demokratycznej konstytucji²⁰”. Tego typu kultura miałaby integrować wielość i różnorodność form życia społecznego i kulturowego za pomocą powszechnie akceptowalnych zasad ustroju demokratycznego przyznających wszystkim równe prawo do uczestnictwa i komunikacji w sferze publicznej. Nawiązać można tutaj do J. Rawlsa, który twierdzi, iż legity-

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Ibidem, s. 556.

¹⁹ Por. ibidem, s. 558; por. G.J. Wąsiewski, *Koncepcja „patriotyzmu konstytucyjnego” Jürgena Habermasa. W kręgu poszukiwań modelu ustrojowego Unii Europejskiej*, Toruń 2010.

²⁰ J.W. Müller, *Patriotyzm konstytucyjny*, przeł. I. Szymaniak, „Res Publica Nowa” 2008, r. 21, nr 192, s. 221.

mizacja demokratycznej konstytucji powinna odnosić się do wartości politycznych: (a) regulujących podstawowe instytucje ustroju konstytucyjnego i (b) możliwych do zaakceptowania z różnych perspektyw. Ważne jest, żeby te wartości miały priorytet przed wartościami wynikającymi z określonych całościowych doktryn wyznawanych przez jednostki. Prymat wartości politycznych nie polegałby na stwierdzeniu ich prawdziwości, a fałszywości innych, lecz możliwości ich zaakceptowania przez różnorodnych aktorów jako właściwych dla demokratycznego ustroju, który cechuje pluralizm rozumnych doktryn. Liberalna zasada legitymizacji głosi, iż „sprawowanie przez nas władzy politycznej jest w pełni właściwe tylko wtedy, gdy sprawujemy ją zgodnie z konstytucją, co do której można rozsądnie oczekiwać, że wszyscy obywatele poprą jej najważniejsze elementy w świetle zasad i ideałów, które mogą przyjąć kierując się wspólnym ludzkim rozumem”²¹. Akceptacja tego typu zasad i wartości nie wymaga rezygnacji z kulturowego dziedzictwa podmiotów ani też pełnej zgodności z nim. Wymaga jednakże akceptowalnych form i procedur ustalania wiążących wszystkich reguł.

II.

Demokratyczne procesy wypracowywania porozumienia, jak twierdzi Habermas, funkcjonują relatywnie dobrze w ramach państw narodowych²², „polityczna sfera publiczna pozostaje podzielona na fragmenty, jakimi są państwa narodowe”²³. Przy czym, jak stwierdza, następuje „erozja suwerenności państw narodowych”, która wiąże się z procesami globalizacji: „coraz bardziej rozwierają się nożyce między możliwościami działania w ramach ograniczeń nakładanych przez państwa, z jednej strony, i globalnymi imperatywami gospodarczymi, tzn. takimi, na które nie sposób już wpływać środkami politycznymi, z drugiej strony. (...) Polityka narodowa coraz bardziej traci władzę

²¹ J. Rawls, *Liberalizm polityczny*, przeł. A. Romaniuk, Warszawa 1998, s. 198.

²² „Fakt, że demokratyczny proces opierać się musi na wspólnej politycznej kulturze nie oznacza ekskluzywnego projektu realizacji narodowej swoistości, lecz raczej inkluzyjną praktykę autonomicznego prawodawstwa, włączającą wszystkich obywateli”, J. Habermas, *Die Postnationale Konstellation und die Zukunft der Demokratie*, [w:] *Die postnationale Konstellation. Politische Essays*, red. J. Habermas, Frankfurt am Main 1998, s. 112.

²³ J. Habermas, *Obywatelstwo państwowe...*, s. 559.

nad tymi warunkami produkcji, w których powstają zyski i dochody dające się opodatkować²⁴. Tworzenie ponadnarodowych form organizacji politycznych, jaką jest Unia Europejska, stanowi racjonalną odpowiedź na efekty globalizacji. Jednakże wraz z procesem „umiędzynarodowienia polityki” pojawia się nowa niepokojąca tendencja: „Ze stanowiska obywateli coraz bardziej (...) rozwierają [się] nożyce pasywnej uległości i aktywnego uczestnictwa. Wzrost liczby zarządzeń ponadnarodowych dotyczy coraz liczniejszych obywateli na coraz rozleglejszych obszarach życia. Ponieważ rolę obywatela państwa dotąd efektywnie instytucjonalizowano tylko w państwach narodowych, obywatele nie mają obiecujących widoków na przedyskutowanie europejskich decyzji ani na to, by wywrzeć na nie wpływ²⁵. Następuje zatem opisywany przez politologa I. Krastewa rozdział polityki i polityczności²⁶ – demokratyczna polityka angażująca obywateli odbywa się na poziomie państw narodowych, natomiast istotne dla państw decyzje podejmowane są na poziomie ponadnarodowym już bez demokratycznej legitymizacji.

Można wyobrazić sobie dwa kierunki rozwoju integracji w ramach UE:

1. Roszczenia związane ze statusem negatywnym (ochrona) i pozytywnym (świadczenia) stawiają obywatela w pozycji klienta zainteresowanego określoną usługą. Ograniczając się do tego zakresu, UE mogłaby stanowić, jak twierdzi H.P. Ipsen, „związek celowy”: porozumienie zawarte przez państwa ustanawiające pewien związek, który ma realizować określone zadania, przy założeniu, że będzie robił to efektywniej niż państwa członkowskie²⁷. W takim ujęciu obywatele państw członkowskich są wyłącznie klientami związku (co dobrze wyraża pojęcie *Marktbürger*). Kierunek ten wiązałby się z utworzeniem postdemokratycznego bytu zarządzanego przez międzyrządową egzekutywę oraz ponadnarodową biurokrację. Projekt taki stanowiłby swoistą formę oświeconego paternalizmu, a ujmując to w kategoriach zaproponowanych przez I. Krastewa, decyzje podejmowane na poziomie UE miałyby moc oddziaływania niezależną od politycznych debat krajowych.

²⁴ Idem, *Europejskie państwo narodowe...*, s. 128.

²⁵ Idem, *Obywatelstwo państwowe...*, s. 560.

²⁶ Por. I. Krastew, *Paradoks demokratyczny Europy*, „Przegląd Polityczny” 2012, nr 112, s. 42.

²⁷ Por. J. Isensee, *Europa narodów czy naród europejski – o podstawie i celu organizacji kontynentu*, przeł. M. Kurkowska, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński” 2012, nr 1 (12), s. 228.

2. Drugi model rozwoju ściśle wiąże się z pojęciem obywatelstwa, które jest postawą aktywną, próbującą pewne kwestie ująć z perspektywy „my”. Z tego punktu widzenia nadrobienie braków legitymizacyjnych na poziomie UE wiązałoby się ze zmianą modelu uprawniania polityki: z modelu paternalistycznego na model deliberatywny. „Tylko wtedy, kiedy doszłoby do skutku takie współgranie zinstytucjonalizowanego kształtowania opinii i woli z nieformalnymi metodami komunikacji publicznej, obywatelstwo państwowe mogłoby i dziś jeszcze znaczyć coś więcej niż gromadzenie interesów przedpolitycznych i pasywne korzystanie z praw nadanych paternalistycznie”²⁸. Model deliberatywny zakłada, z jednej strony, istnienie wielości nieformalnych kanałów komunikacyjnych i sposobów wyrażania opinii, a z drugiej, istnienie formalnych procedur podejmowania decyzji uwzględniających argumenty wysuwane na niesformalizowanym forum publicznym – swoistą przejrzystość i otwartość procesu stanowienia prawa i podejmowania decyzji. Zgodnie z tym modelem argumenty „za” i „przeciw” muszą mieć możliwość prezentacji i konfrontacji na poziomie publicznym.

Pierwszy model rozwoju UE właściwie neguje potrzebę demokratycznej legitymizacji, bowiem wystarczy tutaj spełnienie warunku efektywności w realizacji zamierzonych celów. Natomiast model drugi wprost odnosi się do tego problemu. Z tej perspektywy uzupełnienie braków legitymizacyjnych na poziomie europejskim wiązałoby się z pozytywną odpowiedzią na pytanie: „czy jest możliwe wspólne obywatelstwo europejskie?” – obywatelstwo rozumiane jako aktywne współuczestnictwo w procesach ustanawiających konsensus w sprawach będących przedmiotem rozstrzygnięć na poziomie UE? Inaczej mówiąc, obywatelstwo UE miałoby stanowić czynnik integrujący „politykę i polityczność” na poziomie UE, a zatem zapewnić demokratyczną legitymizację decyzjom podejmowanym przez instytucje UE.

Zdaniem Habermasa UE może w pełni realizować roszczenia związane ze statusem negatywnym (ochrona swobód) i pozytywnym (świadczenia socjalne) jednostki bez odniesienia od demokratycznej legitymizacji, albowiem zabezpieczenie rynkowego systemu gospodarczego i realizacja kompensacyjnych roszczeń socjalnych są możliwe w ramach podejścia paternalistycznego. Czy zatem nie wystarczy legitymizacja UE z uwagi na ekonomicz-

²⁸ J. Habermas, *Obywatelstwo państwowe...*, s. 563.

ną użyteczność? „Dziś UE stanowi ramy dla coraz gęstszej sieci stosunków handlowych, inwestycji bezpośrednich, wszelkiego rodzaju transakcji. (...) Z drugiej strony – racjonalne oczekiwanie zysków i zróżnicowanych korzyści współzawodnictwa może służyć za legitymizację tylko w ograniczonym stopniu. Pożądane rezultaty w najlepszym razie stabilizują *status quo*...”²⁹. Pytanie, które się tutaj rodzi, jest następujące: czy *status quo* nie wystarczy?

I. Krastew wskazuje, że w następstwie kryzysu euro ani dobrobyt, ani model państwa opiekuńczego nie stanowią już bezsprzecznych filarów legitymizacji UE. „Demokratyczne państwo opiekuńcze, stanowiące sedno powojennego konsensusu politycznego, jest niszczone, obok innych czynników, już przez samą demografię. A dobrobyt, który wzmacniał legitymizację polityczną europejskiego projektu, znika”³⁰. Sama idea związku celowego jest ideą chowającą za kurtyną technokratyzmu problem, który będzie tak długo istniał, jak długo państwa członkowskie będą demokracjami. Usunięcie deficytu legitymizacji wymagałoby podjęcia prób wypracowania nowej formy integracji. Dalsza integracja wymaga nie tylko uzasadnienia odwołującego się do skuteczności, lecz też (a nawet przede wszystkim) do wspólnych wartości. Zdaniem Habermasa taką wartość stanowić może europejski styl życia oparty na dobrobycie i wolności gospodarczej, solidarności społecznej i różnorodności kulturowej, który zagrożony jest w obliczu postępującej „erozji państw narodowych”, tj. malejącej autonomii państw wobec presji globalizacji ekonomicznej wymuszającej odwrót od modelu europejskiego ku modelowi neoliberalnemu (właściwie ku leseferyzmowi). Jak twierdzi Habermas: „wyzwanie nie polega na tym, by wymyślić coś nowego, ale na tym, by wielkie zdobycze europejskiego państwa narodowego przenieść poza narodowe granice i ocalić w nowym formacie; nowością jest tylko byt, który w ten sposób powstanie”³¹. Przyjmując taką perspektywę, należałoby rozważyć możliwość transnacionalizacji suwerenności ludu w ramach demokratycznego związku państw narodowych: „z jednej strony, państwa narodowe podporządkowują się ponadnarodowemu prawu pozytywnemu; z drugiej strony, obywatele UE jako całość dzielą władzę konstytucyjną z ograniczoną liczbą

²⁹ Idem, *Czy Europie potrzebna jest konstytucja?*, przeł. M. Łukasiewicz, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński” 2005, nr 1 (1), s. 43.

³⁰ I. Krastew, *Dezintegracja europejska?*, „Krytyka Polityczna” 2013, nr 34, s. 61.

³¹ J. Habermas, *Czy Europie...*, s. 41.

państw, które otrzymują mandat od swoich ludów, aby współpracować przy ustanawianiu ponadnarodowej politycznej wspólnoty³².

III.

Usankcjonowane w art. 20 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej³³ (dalej TfUE) i art. 9 Traktatu o Unii Europejskiej³⁴ (dalej TUE) obywatelstwo europejskie ma szansę stać się główną siłą napędową kształtowania się tożsamości europejskiej, stanowiąc również jeden z elementów „konstytucjonalizacji” systemu unijnego.

Obywatelstwo UE, jak stwierdza A. Łazowski, stanowi „szczególną więź łączącą obywateli państw członkowskich z Unią Europejską, z której to więzi wynikają określone uprawnienia oraz (teoretycznie) obowiązki”³⁵. Ustanowienie instytucji obywatelstwa UE stanowi więc swoisty łącznik pomiędzy Unią a jej obywatelami. Charakteryzując obywatelstwo Unii Europejskiej, w świetle art. 9 TUE oraz art. 20 TfUE, należy wskazać, iż jest to więź personalna, dotycząca wyłącznie osób fizycznych, które są obywatelami jednego z państw należących do UE. Obywatelstwo UE cechuje ponadto subsydiarność oraz akcesoryjność, bowiem obywatelstwo UE ma charakter uzupełniający w stosunku do obywatelstwa państw członkowskich (art. 20 ust. 1 TfUE).

Koncepcja obywatelstwa Unii Europejskiej³⁶, przyjęta w Traktacie z Maastricht, uznana została przez większość doktryny za inicjatywę o charakterze czysto symbolicznym. Przyjęta koncepcja zasadniczo nie dokonywała bowiem radykalnych zmian w zakresie uprawnień już przyznanych obywatelom poszczególnych państw członkowskich, z wyjątkiem przyznania

³² Idem, *Die Krise der Europäischen Union im lichte einer Konstitutionalisierung des Völkerrechts. Ein Essay zur Verfassung Europas*, [w:] *Zur Verfassung Europas. Ein Essay*, red. J. Habermas, Berlin 2011, s. 47.

³³ Zob. Traktat o Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE 2012 C 326).

³⁴ Zob. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE 2012 C 326).

³⁵ A. Łazowski, *Obywatelstwo Unii Europejskiej – uwagi teoretyczne i praktyczne w dziesięć lat po wejściu w życie Traktatu z Maastricht*, [w:] *Szkice z prawa Unii Europejskiej*, t. I, red. E. Piontek, A. Zawadzka, Kraków 2003, s. 135–136.

³⁶ Por. B. Mielnik, *Obywatelstwo Unii Europejskiej*, Wrocław 2000.

im prawa do udziału w wyborach lokalnych, wyborach do PE oraz ochrony dyplomatycznej i konsularnej. W związku z tym powszechnie przyjęto w doktrynie minimalistyczną koncepcję obywatelstwa UE, zakładającą, że przyznany obywatelom UE katalog praw stanowi pewną przypadkową „wiązaną” praw o bardzo różnym charakterze, z których część istniała już przed pojawieniem się obywatelstwa Unii³⁷. Dopiero w ostatnich latach Trybunał Sprawiedliwości UE zdecydowanie zakwestionował takie postrzeganie obywatelstwa UE i poprzez swoje orzecznictwo nadał rzeczywiste znaczenie konkretnym uprawnieniom wynikającym z przepisów szczegółowych TUE i TfUE³⁸.

Konstitutywnym elementem obywatelstwa UE są związane z nim prawa. A. Bodnar analizując treść obywatelstwa UE, wskazuje na istnienie czterech kategorii uprawnień. Do pierwszej kategorii praw ściśle związanych z obywatelstwem UE Autor zalicza przede wszystkim prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich (art. 21 TfUE), prawo do ochrony dyplomatycznej i konsularnej na terytorium państw trzecich (art. 23 TfUE), a także prawa wyborcze, a w szczególności prawo uczestnictwa w wyborach lokalnych i wyborach do Parlamentu Europejskiego (art. 22 TfUE). Drugą kategorię uprawnień stanowią prawa obywateli UE związane z pozasądowymi mechanizmami ochrony praw, a wśród nich: prawo petycji do Parlamentu Europejskiego, prawo skargi do ombudsmana europejskiego oraz prawo zwracania się do instytucji UE w jednym z języków urzędowych i do uzyskania odpowiedzi w tym języku (art. 24 TfUE). Do trzeciej kategorii praw obywatelskich zaliczyć należałoby prawo dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji oraz prawo obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej (art. 24 TfUE w zw. z art 11 TUE). Zaś ostatnią grupę uprawnień tworzą prawa wynikające z Karty praw podstawowych³⁹. W rozdziale V KPP zatytułowanym „Prawa obywatela” zamieszczona jest grupa przepisów, których zakres *rationae*

³⁷ Por. szerzej A. Gubrynowicz, *Obywatelstwo Unii Europejskiej, Stan obecny i perspektywy*, „Zeszyty OIDE” 2008, nr 9, s. 6–11.

³⁸ Trybunał Sprawiedliwości UE po wielokroć stwierdził, że „obywatelstwo Unii stanowi fundamentalny status obywateli państw członkowskich”. Zob. m.in. orzeczenia ETS w sprawie C-413/99 Baumbast oraz orzeczenie w sprawie C-184/99 Grzelczyk.

³⁹ Zob. Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE 2010/C 83/02).

personae ogranicza się do obywateli UE: prawa wyborcze (art. 39 i 40 KPP), prawo do przemieszczania się i pobytu (art. 45 KPP) oraz prawo do ochrony dyplomatycznej i konsularnej (art. 46 KPP)⁴⁰. Jak podkreśla się w literaturze, z uwagi na to, że brzmienie przywołanych przepisów Karty jest zbieżne z postanowieniami TfUE, należy je traktować jako potwierdzenie istnienia tych praw na gruncie prawa pierwotnego. Należy przy okazji podkreślić, że większość praw przyznanych obywatelom UE opiera się na zasadzie „traktowania narodowego”, czy to wyrażnie (art. 22 i 23 TfUE), czy w sposób dorozumiany (art. 21 TfUE). Z kolei A. Łazowski analizując treść obywatelstwa UE, wskazuje na istnienie kategorii uprawnień *sensu stricto* związanych z koncepcją obywatelstwa (katalog praw zawartych w art. 20–25 TfUE) oraz katalog uprawnień *sensu largo*, niewynikających bezpośrednio z przepisów części drugiej TfUE⁴¹. Natomiast D. Simon i R. Kovar zwracają uwagę na heterogeniczną treść obywatelstwa UE. W części składa się ono bowiem z praw należących już od dawna do *acquis communautaire*, natomiast w części składają się na nie nowe prawa o charakterze *stricto* politycznym, nieprzyznane wcześniej w ramach prawa unijnego⁴².

IV.

Obecny kształt obywatelstwa UE nie określa równorzędnego statusu wobec obywatelstwa krajowego, bowiem w porównaniu z obywatelstwem państwowym status aktywny obywatelstwa UE nie jest rozbudowany. I chociaż można zaobserwować pewne tendencje do jego rozszerzania, to określona w Traktatach forma obywatelstwa UE jako formy subsydiarnej nie pozwala na pełne ich koncepcyjne zrównanie. W przeciwieństwie do obywatelstwa państwowego obecnie nie można stwierdzić, że obywatele UE stanowią „lud

⁴⁰ Por. szerzej A. Bodnar, *Obywatelstwo wielopoziomowe: status jednostki w europejskiej przestrzeni konstytucyjnej*, Warszawa 2008, s. 76–85. Por. także idem, *Obywatelstwo Unii Europejskiej a ochrona praw podstawowych obywateli państw członkowskich*, „Zeszyty OIDE” 2008, nr 9, s. 50–99.

⁴¹ Por. A. Łazowski, *Obywatelstwo...*, s. 139.

⁴² Por. R. Kovar, D. Simon, *La citoyenneté européenne*, CDE 1993, z. 3–4, s. 295. za K. Kowalik-Bańczyk, *Komentarz do art. 20 TfUE*, [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*. t. 1 (Art. 1–89), red. A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 450.

UE”. J. Isensee pisze, że „nie ma w ogóle jednego ludu uprawnionego do wyboru Parlamentu, istnieją tylko ludy poszczególnych państw członkowskich, które za każdym razem delegują pewien kontyngent swoich przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego”⁴³. Czy w takim razie możemy w ogóle rozważać „transnacionalizację” obywatelstwa w jego pełnym wymiarze, tj. zgodnego z ideą suwerenności ludu (obywatelskiego samostanowienia)?

Pierwszą, niemalże intuicyjną, odpowiedzią na powyższe pytanie jest tzw. „no demos-Antwort”⁴⁴ – brak jest podmiotu, który można by określić mianem „ludu europejskiego”, a zatem brak również obywateli jako jego „części składowych”. Jednakże słabość tej odpowiedzi polega na tym, że dotyczy w dużej mierze pojęcia narodu w znaczeniu wspólnoty rodaków (*ethnosu*). W takim znaczeniu oczywiście nie ma czegoś takiego jak *ethnos* europejski (nawiasem mówiąc, pojęcie homogenicznego *ethnosu* państw narodowych też nie opisuje stanu faktycznego, lecz pewne wyobrażenie). Pytanie jest inne – czy jest możliwe rozszerzenie pojęcia aktywnego obywatelstwa poza granice państw narodowych?

Habermas wyróżnia trzy komponenty suwerenności ludu występujące na płaszczyźnie państwa narodowego, inaczej określane jako trzy komponenty demokratycznej konstytucji⁴⁵:

1. Demokratyczne stowarzyszenie wolnych i równych osób prawnych – „wspólnota osób prawnych, które łączą się na ograniczonej przestrzeni w stowarzyszenie wolnych i równych obywateli, przez wzajemnie przyznanie sobie praw, gwarantujące każdemu równą prywatną i obywatelsko-państwową autonomię”⁴⁶.

2. Organizacja kolektywnej zdolności podejmowania decyzji – „podział kompetencji w ramach organizacji, która zabezpiecza za pomocą administracyjnych środków kolektywną zdolność działania stowarzyszonych obywateli”⁴⁷.

⁴³ J. Isensee, *Europa narodów...*, s. 213–214.

⁴⁴ J. Habermas, *Die Krise...*, s. 43.

⁴⁵ Por. J. Habermas, *Die Krise...*, s. 49, 55–56; J. Habermas, *Wie demokratisch ist die EU? Die Krise der Europäischen Union im lichte einer Konstitutionalisierung des Völkerrechts*, „Blätter für deutsche und internationale Politik” 2011, nr 8, s. 42–43.

⁴⁶ J. Habermas, *Die Krise...*, s. 55–56.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 56.

3. Medium integracji solidarności obywatelskiej między obcymi – „medium integracji obywatelskiej solidarności w ramach i ponad państwem, które jest konieczne dla wspólnego politycznego kształtowania woli, a przez to dla komunikacyjnego wytwarzania demokratycznej władzy i legitymizacji sprawowania władzy”⁴⁸.

Pierwszy komponent ma naturę czysto prawną i dotyczy praw podstawowych jednostki; drugi stanowi prawną formę organizacji władzy politycznej; trzeci stanowi warunek kulturalno-polityczny istotny dla procesu komunikacyjnego w sferze publicznej, tj. konieczne polityczno-kulturowe tło zakładane przez prawo lub wspomagane przez politykę. Na płaszczyźnie UE następuję nowa konfiguracja tych czynników w związku z dwiema innowacjami:

1. „Państwa członkowskie, które zachowują monopol na użycie środków przymusu, podporządkowują się ponadnarodowemu prawu, aczkolwiek przy pewnym zastrzeżeniu”;

2. Państwa członkowskie „dzielą swoją »suwerenność« w pewnym sensie z obywatelami Unii jako całością”⁴⁹.

Demokratyczne samookreślenie oznacza, że adresaci przymuszających praw mogą się zarazem uważać za ich autorów, czyli „obywatele podlegają tylko takim prawom, które sami sobie nadali zgodnie z demokratyczną procedurą”⁵⁰. Legitymizująca moc demokratycznej procedury wynika z dwóch czynników:

1. „Inkluzji wszystkich obywateli w polityczny proces podejmowania decyzji”;

2. „Powiązania decyzji większości z deliberatywnym kształtowaniem opinii”⁵¹.

„Obywatele demokratycznej wspólnoty politycznej – pisze Habermas – podlegają prawu nie tylko czysto faktycznie, bo grozi im sankcja; mogą również akceptować prawo z zasady jako »słuszne«, bowiem zostało ustanowione w demokratyczny sposób. (...) Demokratyczna jurydyzacja władzy politycznej oznacza *ucywilizowanie przemocy* o tyle, o ile wybrana przez lud egzeku-

⁴⁸ Ibidem.

⁴⁹ Ibidem, s. 49.

⁵⁰ Ibidem.

⁵¹ Ibidem, s. 50.

tywa, chociaż dysponuje środkami przymusu, musi dotrzymywać postanowień konstytucji i ustaw⁵². Słowo „musi” nie wyraża określonych „środków przymusu”, lecz zadomowioną polityczno-kulturową normatywną powinność. W ramach demokratycznego ustroju konstytucyjnego zazębiać się muszą trzy powyższe komponenty, czyli podstawowe prawa jednostki, proces podejmowania decyzji polityczno-prawnych oraz kultura polityczna. Jak dwie innowacje wpływają na ten modelowy obraz?

Dwie „innowacje UE” bezpośrednio zmieniają rozumienie dwóch pierwszych komponentów demokratycznej konstytucji – zmienia się rola państwa oraz rola obywateli w odniesieniu do kwestii prymatu prawa ponadnarodowego (UE), które odznaczałoby się demokratyczną legitymizacją. Krótko mówiąc, zmienia się koncepcja suwerenności ludu z jednorodnej na dzieloną. Należy odróżnić koncepcję władzy podzielonej od koncepcji suwerenności dzielonej.

W ramach klasycznie ujętej koncepcji suwerenności ludu władza pochodząca od ludu „rozgałęzia się i rozciąga w ramach każdej demokratycznie ukonstytuowanej wspólnoty politycznej od początku w toku komunikacyjnym ustawodawstwa, egzekutywy i sądownictwa”⁵³. Koncepcja suwerenności dzielonej głosi, że władza konstytucyjna dla wspólnoty politycznej już u źródeł jest władzą dzieloną. Obywatele Unii (lub ich reprezentanci) „rozdzielają się” w dwie *personae*, „każda osoba jako obywatel UE w procesie nadawania konstytucji rozpoznaje siebie zarazem jako obywatela już ukonstytuowanego narodu państwowego”⁵⁴. Klasyczna koncepcja suwerenności ludu przedstawia lud jako „jednorodny” podmiot konstytuujący wspólnotę, natomiast władzę przez niego ukonstytuowaną jako podzieloną; koncepcja suwerenności dzielonej ujmuje obywateli jako podmiot konstytuujący, który już u źródeł cechuje dwoistość perspektywy europejskiej i państwowej. Obywatele, z jednej strony, mogą życzyć sobie przekazania „suwerennych praw” państwa do nowo utworzonej wspólnoty (UE), z drugiej, mają dobre powody, aby zachować własne państwa w ich roli gwarantów wolności obywatelskich istniejących w ramach demokratycznego państwa prawa⁵⁵. W ramach

⁵² Ibidem, s. 57.

⁵³ Ibidem, s. 69.

⁵⁴ Ibidem, s. 70.

⁵⁵ Por. ibidem.

takiej koncepcji ograniczenie suwerenności państwa na rzecz organizacji ponadnarodowej nie musi oznaczać ograniczenia suwerenności ludu, jeżeli pozostawia demokratyczne procedury nienaruszone i „kontynuuje proces konstytucjonalizacji władzy politycznej, któremu obywatele państw narodowych zawdzięczają swoje wolności”⁵⁶. Transfer suwerennych praw nie narusza poziomu obywatelskiej autonomii wtedy, gdy obywatele danego państwa współpracują z obywatelami innego państwa w ustanawianiu ponadnarodowego prawa zgodnie z demokratyczną procedurą spełniającą warunki deliberacji i inkluzji.

Przyjęcie koncepcji dzielonej suwerenności ludu ma określone konsekwencje. Po pierwsze, nie oznacza rezygnacji z państw narodowych, gdyż „poziom publicznie gwarantowanych wolności obywatelskich istniejących na płaszczyźnie państwa narodowego powinien służyć jako standard, który prawo europejskie musi spełnić, aby mogło być stosowane na płaszczyźnie państwa narodowego”⁵⁷. W ramach tej koncepcji narodowe sądy konstytucyjne „nie są autoryzowane do kontrolowania granic transferu suwerenności państwowej na poziom europejski, lecz są autoryzowane do zabezpieczenia tych narodowych zasad konstytucyjnych, które są konstytutywne dla demokracji i rządów prawa w odpowiednich państwach członkowskich”⁵⁸. Pod drugie, wykluczenie kompetencji do zmiany ustroju UE wyłącznie na poziomie UE (odrzućcie doktryny *Kompetenz-Kompetenz*) z uwagi na konieczność uzyskania zgody obywateli występujących w roli ludów państw członkowskich. „Innowacje UE” – ujęte z perspektywy koncepcji suwerenności dzielonej – sprawiają, że państwa członkowskie stają się gwarantami podstawowych praw i zasad demokratycznych, natomiast obywatele państw członkowskich są podmiotem współdecydującym o kształcie UE. Rozszerzenie kompetencji UE musi przebiegać równolegle z procesem rozszerzenia podstawy legitymizacji⁵⁹, co w odniesieniu do koncepcji suwerenności dzielonej oznacza odwołanie się do obydwu ról, jakie odgrywają obywatele: obywatela państwa i obywatela UE.

⁵⁶ Ibidem, s. 53.

⁵⁷ Ibidem, s. 71.

⁵⁸ Ibidem, s. 60.

⁵⁹ Por. J. Habermas, *Die postnationale...*, s. 150.

Zasada prymatu prawa UE może uzyskać pełną demokratyczną legitymizację w ramach koncepcji suwerenności dzielonej, która konceptualizuje podwójną rolę obywatela w procesie konstytuowania wspólnoty politycznej wyższego stopnia, bezpośrednio w roli obywatela UE, pośrednio w roli członka narodu określonego państwa. Ostatecznie podkreślałaby indywidualistyczny charakter konstytucji UE⁶⁰, albowiem opierałaby się na podmiotowych prawach obywatelskich zarówno na poziomie państw członkowskich, jak i na poziomie UE. Zatem to nie tyle same państwa członkowskie, lecz ich ludy (naród polityczny jako nośnik suwerenności) można uznać za podmiot konstytuujący UE jako demokratyczną wspólnotę ponadnarodową (obywatele UE i ludy UE). Wymagałoby to jednakże przewartościowania obowiązującej formy obywatelstwa UE zmierzającego ku równoważności obywatelstwa państwowego i UE. Obecnie, jak zauważa (aprobująco) J. Isensee, obywatelstwo UE „nie jest niczym więcej jak tylko ponadnarodowym dachem rozpostartym nad obywatelstwem poszczególnych państw narodowych”⁶¹. Jednakże, zdaniem S. Kadelbacha, obywatelstwo UE stanowi „otwarty koncept”, dlatego nie należy rozważać jego potencjału wyłącznie za pomocą analizy prawa pozytywnego, lecz w odniesieniu do określonej „wizji roli obywateli w Europie”⁶². Przyjęcie perspektywy proponowanej przez Habermasa wiąże się z uznaniem uniwersalności podstawowych praw obywatelskich i zasad demokratycznych. Postulowana konstytucja UE miałyby je wyrażać, a przez to wzmacniać. Konieczność utrzymania relatywnie silnej pozycji państw narodowych Habermas uzasadnia tym, że mają odgrywać rolę instytucjonalnego strażnika podstawowych zasad i praw ustroju demokratycznego – „obywatele Europy mają dobre powody na to, by oczekiwać od swoich poszczególnych państw narodowych by kontynuowały spełnianie swojej konstytucyjnej roli jako gwarantów prawa i wolności”⁶³.

W tym miejscu pojawia się konieczność zaistnienia „trzeciej innowacji UE”. Bez istnienia trzeciego komponentu demokracja jest ustrojem fasadowym. Problem kultury politycznej urasta do wymiaru problemu zasadni-

⁶⁰ Por. idem, *Die Krise...*, s. 67.

⁶¹ J. Isensee, *Europa narodów...*, s. 213.

⁶² S. Kadelbach, *Unionsbürgerschaft*, [w:] *Europäisches Verfassungsrechts. Theoretische und dogmatische Grundzüge*, red. A. von Boganda, J. Bast, Berlin–Heilderberg 2009, s. 645.

⁶³ J. Habermas, *Die Krise...*, s. 49.

czego⁶⁴, bowiem ona tworzy więź solidarności między obywatelami i reguluje sposób sprawowania władzy. Owa więź między obywatelami UE może się wytworzyć poprzez wzajemne otwarcie narodowych opinii publicznych. Potrzeba tu nowej praktyki istniejących głównych mediów, a nie tworzenia jakiejś ponadnarodowej platformy medialnej⁶⁵. Zadaniem mediów byłoby nie tylko informować o europejskich problemach, lecz także przedstawiać polityczne stanowiska i kontrowersje, jakie budzi ten sam temat w innych państwach. „Im bardziej narody uzmysłowią sobie, a media w tym pomogą, jak bardzo decyzje UE przenikają ich codzienne życie, tym bardziej wzrośnie ich zainteresowanie używaniem demokratycznych praw także jako obywateli UE”⁶⁶. Bez powstania europejskiej opinii publicznej nie uzupełni się deficytu demokracji zgodnie z modelem deliberatywnym, który zakłada publiczne forum wymiany argumentów i opinii. Jednakże taka dyskusja musi respektować wzajemnie wiążące reguły oparte na wartościach politycznych (w sensie nadanym przez Rawlsa) aprobowanych przez wszystkie podmioty.

Postulat ustanowienia europejskiej opinii publicznej nie oznacza postulatu „jednorodności opinii”. Jak wskazuje U. Preuß, na poziomie UE, biorąc pod uwagę pluralizm wartości i interesów istniejący w wymiarze państwowym i ponadpaństwowym, możemy raczej spodziewać się „kosmosu wielogłosowych i wielojęzycznych, fragmentarycznych sfer publicznych, które czasem tworzą niejasną i mało sprecyzowaną kakofonię”⁶⁷. W takim kontekście wspólne zasady demokratycznych państw, które realizować miałyby się również na poziomie UE, podlegałyby procesowi nieustającej debaty o ich właściwą interpretację. Nie przekreśla to jednakże możliwości ogólnego uznania dla prawnie określonych reguł gry politycznej oraz dla katalogu praw podstawowych, bowiem powyższa „kakofonia opinii” występuje również (choć w mniejszej skali) w ramach państw narodowych, co nie musi prowadzić dezintegracji narodu politycznego.

Proces ustanawiania demokratycznej konstytucji można przedstawić w formie idealnej poprzez formułę umowy społecznej, gdzie jednostki na mocy autonomicznie podjętych decyzji konstytuują ustrój polityczny.

⁶⁴ Por. idem, *Die postnationale...*, s. 151.

⁶⁵ Por. idem, *Die Krise...*, s. 77–78.

⁶⁶ Ibidem, s. 78–79.

⁶⁷ U.K. Preuß, *Transformacja...*, s. 144.

W przeciwieństwie do tego „ustrój UE” jest wynikiem umów między państwami, a nie jednostkami. Jeżeli proces integracji miałby przybrać formę ustanawiania konstytucji UE, to musiałby w taki sposób angażować obywateli UE, aby faktycznie mogli uważać się za suwerena. Tutaj konieczne jest istnienie wspólnej płaszczyzny opartej na wartościach politycznych ważnych dla wszystkich obywateli UE, europejskiej opinii publicznej i aktywnej wspólnoty obywatelskiej o wymiarze ponadnarodowym⁶⁸. Spełnienie powyższych wymagań stanowić mogłoby trzecią „innovację UE”.

V.

1. Trudnym do przewyciężenia problemem, jaki powstaje w odniesieniu do koncepcji Habermasa, jest problem dotyczący skali realizacji idei demokracji, ponieważ idea demokratycznego samostanowienia już na poziomie państw narodowych okazuje się w praktyce trudna do realizacji. W rzeczywistości mamy do czynienia raczej, jak twierdzi R. Dahl, z formami poliarchii. Realizacja idei demokratycznej partycypacji i samostanowienia zachodzi w praktyce za pomocą ustanowienia kontroli rządu przez wybieralnych przedstawicieli, cykliczne wybory, równe prawa wyborcze, formalną równość ubiegania się o stanowiska, wolność słowa, wolność dostępu do informacji, wolności zrzeszania się⁶⁹. Żadne z istniejących państw nie jest w stanie zapewnić obywatelom poczucia, że są autorami prawa, lecz jedynie, że mają pewien wpływ na wybór przedstawicieli lub formalną możliwość startowania w wyborach. Wpływ na decyzje za pomocą mediów, stowarzyszeń czy organizacji też jest co najwyżej wpływem pośrednim. Jeżeli powyższe zastrzeżenia są słuszne, to ponadnarodowa demokracja byłaby „poliarchią w dużej skali”, która być może odznaczałaby się większym poziomem demokratycznej legitymizacji niż obecnie, chociaż nie jest to pewne, bowiem zależy to od stopnia, w jakim obywatele włączają się aktywnie w życie polityczne UE.

Tutaj dotykamy drugiego istotnego problemu, który ogólnie wiąże się z republikańskim rozumieniem obywatelstwa: dużym etycznym roszcze-

⁶⁸ Por. J. Habermas, *Czy Europie...*, s. 54.

⁶⁹ Por. R. Dahl, *Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy vs. Control*, New Haven and London 1982, s. 10–11.

niem co do poziomu zaangażowania obywateli. Teorie republikańskie zakładają swoistą antropologię polityczną, która głosi, że natura ludzka w pełni realizuje się w działaniu na rzecz dobra wspólnego. Bez nadmiernych roszczeń etycznych stwierdzić można, że każdy obywatel winien mieć prawo i możliwości do obywatelskiego działania, niezależnie od tego, czy chce z nich aktywnie korzystać. Habermas słusznie podkreśla związek aktywnego obywatelstwa z kulturą polityczną. Ustanowienie formalnych warunków obywatelstwa aktywnego na poziomie UE nie spowoduje automatycznie wzrostu aktywności obywatelskiej. Poziom zaangażowania obywatelskiego stanowi czynnik decydujący, czy ustrój UE w praktyce będzie chociażby w części zgodny z projektowanym przez Habermasa modelem deliberatywnym czy też z paternalistycznym. Można wskazać na czynniki, które mogą wspomóc procesy aktywizacji obywatelskiej, lecz trudno na tej podstawie o aprioryczną pewność, czy ich wystąpienie przyniesie spodziewane efekty.

2. Oparcie porządków prawnych państw narodowych na uniwersalistycznych zasadach praw człowieka i demokracji pozwala Habermasowi przypuszczać, że chociaż zasady te interpretowane są z odmiennych punktów widzenia, to nie tracą „mocy integrującej” na poziomie ponadnarodowym. Ustanowienie obywatelstwa UE, które nie stanowiłoby tylko dodatku do państwowego, musiałyby przybrać formę dzielonej suwerenności ludu. Jak pisze Habermas: „następny ruch integracyjny ku uspołecznieniu postnarodowemu zależy nie od substratu jakiegoś narodu europejskiego, lecz od komunikacyjnej sieci politycznej sfery publicznej, funkcjonującej w skali europejskiej, zakorzenionej we wspólnej kulturze politycznej, tworzonej przez społeczeństwo obywatelskie z jego stowarzyszeniami branżowymi, organizacjami pozarządowymi, inicjatywami i ruchami obywatelskimi, z miejscem na areny, na których partie polityczne bezpośrednio odnoszą się do decyzji europejskich instytucji i przekraczając frakcje mogą tworzyć europejski system partyjny”⁷⁰. Czy wystarczy przywiązanie do wspólnych uniwersalistycznych wartości politycznych, by utworzyć solidarność pomiędzy obywatelami UE? Czy raczej należałoby mówić o „solidarnościach”: złożonej mozaiki poczucia przynależności do różnych grup z różnych względów, które

⁷⁰ J. Habermas, *Inkluzja – uwzględnianie czy włączanie? Naród, państwo prawa i demokracja*, [w:] *Uwzględniając Innego...*, s. 158.

realizują się już ponad granicami państwa narodowego w ramach reguł dochodzenia do porozumienia ważnych dla wszystkich członków ponadnarodowej wspólnoty? Czy w takich warunkach może ukształtować się coś na miarę patriotyzmu konstytucyjnego? Dieter Grimm pisze, iż „określenie patriotyzm konstytucyjny” wyraża „szczególną sytuację społeczeństwa pozbawionego fundamentu narodowej tożsamości, które uznało konstytucję za czynnik identyfikacji i odnalazło w niej swoje osiągnięcia i wartości, z którymi czuje się związane”⁷¹. Wydaje się, że realizacja projektu Habermasa wymagałaby zaistnienia paralelnych procesów: wzrostu aktywności obywatelskiej, pojawienia się europejskiej opinii publicznej, demokratycznie ukształtowanej woli politycznej legitymizującej proces konstytucjonalizacji ustroju UE. Habermas twierdzi, że publiczna dyskusja nad przyszłą konstytucją UE mogłaby stanowić katalizator zmian w tym kierunku, pod warunkiem szerokiego udziału publiczności: mediów, organizacji pozarządowych, grup interesu itp., a także warunku przyjęcia takiej konstytucji w ogólnoeuropejskim referendum.

3. Teoretycznoprawną konsekwencją koncepcji dzielonej suwerenności ludu, w której centrum stoi jednostka w podwójnej roli obywatela UE i państwa członkowskiego, jest przyjęcie Kelsenowskiej monistycznej teorii stosunku prawa państwowego do międzynarodowego⁷². Przyjęcie opcji monistycznej uzasadnione jest tu poprzez odniesienie do uniwersalistycznych roszczeń praw człowieka (tutaj w formie praw obywatelskich) i ogólnych zasad porządków demokratycznych odwołujących się do idei suwerenności ludu. Z uwagi na te wartości Habermasowska wersja monizmu przyznawałaby prymat prawa ponadnarodowego o tyle, o ile można je postrzegać jako demokratycznie legitymizowane. UE tworzyłaby w takim ujęciu wielopoziomowy system prawny, gdzie system prawa UE stanowiłby zamkniętą całość składającą się z prawa europejskiego i podsystemów państw członkowskich. H. Kelsen twierdzi, że wybór określonego wariantu teorii monistycznej, tzn. przyznającej prymat prawu krajowemu lub międzynarodowemu, jest wyborem światopoglądowym, czy też politycznym⁷³. Konsekwentny uniwersalista

⁷¹ D. Grimm, *Przez konstytucję do integracji*, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński” 2005, nr 1(1), s. 30.

⁷² Por. H. Kelsen, *Reine Rechtslehre*, Wien 1967, s. 333 i nast.

⁷³ Por. ibidem, s. 343 i nast.

przyjmie wersję prymatu prawa ponadnarodowego, natomiast nacjonalista prymat prawa krajowego.

Przyjęcie przez Habermasa prymatu prawa ponadnarodowego wiązałoby się z demokratycznym i uniwersalistycznym charakterem zasad i wartości przyszłego ustroju UE. Nie oznacza to dążenia do pacyfikacji różnorodności kulturowej narodów europejskich, albowiem (a) prawa obywatelskie umożliwiające czynne włączenie się jednostek w proces stanowienia prawa istnieją w każdym państwie UE, a (b) demokratyczna forma dochodzenia do porozumienia zakłada pluralizm wartości, postaw i interesów wyrażanych na forum publicznym. Ustanowienie konstytucji UE stanowić miałyby próbę zachowania i wzmocnienia tego, co stanowi zespół wartości podstawowych dla ustrojów państw członkowskich – praw człowieka i zasad demokracji.

Literatura

- Bodnar A., *Obywatelstwo Unii Europejskiej a ochrona praw podstawowych obywateli państw członkowskich*, „Zeszyty OIDE” 2008, nr 9.
- Bodnar A., *Obywatelstwo wielopoziomowe: status jednostki w europejskiej przestrzeni konstytucyjnej*, Warszawa 2008.
- Dahl R., *Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy vs. Control*, New Haven and London 1982.
- Grimm D., *Przez konstytucję do integracji*, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński” 2005, nr 1 (1).
- Gubrynowicz A., *Obywatelstwo Unii Europejskiej, Stan obecny i perspektywy*, „Zeszyty OIDE” 2008, nr 9.
- Habermas J., *Czy Europie potrzebna jest konstytucja?*, przeł. M. Łukasiewicz, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński” 2005, nr 1 (1).
- Habermas J., *Die Krise der Europäischen Union im lichte einer Konstitutionalisierung des Völkerrechts. Ein Essay zur Verfassung Europas*, [w:] J. Habermas, *Zur Verfassung Europas. Ein Essay*, Berlin 2011.
- Habermas J., *Europejskie państwo narodowe – o przeszłości i przyszłości suwerenności i obywatelstwa*, [w:] J. Habermas, *Uwzględniając Innego. Studia z teorii politycznej*, przeł. A. Romaniuk, Warszawa 2009.
- Habermas J., *Obywatelstwo państwowe a tożsamość narodowa*, przeł. B. Markiewicz, [w:] J. Habermas, *Faktyczność i obowiązywanie. Teoria dyskursu wobec zagadnień*

- prawa i demokratycznego państwa prawnego*, przeł. A. Romaniuk i R. Marszałek, Warszawa 2005.
- Habermas J., *Wie demokratisch ist die EU? Die Krise der Europäischen Union im lichte einer Konstitutionalisierung des Völkerrechts*, „Blätter für deutsche und internationale Politik” 2011, nr 8.
- Isensee J., *Europa narodów czy naród europejski – o podstawie i celu organizacji kontynentu*, przeł. M. Kurkowska, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński” 2012, nr 1 (12).
- Jellinek G., *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, Tübingen 1905.
- Kadelbach S., *Unionsbürgerschaft*, [w:] *Europäisches Verfassungsrechts. Theoretische und dogmatische Grundzüge*, red. A. von Bogandy, J. Bast, Berlin–Heilderberg 2009.
- Kant I., *O porzekadle: To może być słuszne w teorii, ale nic nie jest warte w praktyce*, [w:] *O porzekadle: To może być słuszne w teorii, ale nic nie jest warte w praktyce. Do wiecznego pokoju. Projekt filozoficzny*, przeł. M. Żelazny, Toruń 1995.
- Kelsen H., *Reine Rechtslehre*, Wien 1967.
- Kowalik-Bańczyk K., *Komentarz do art. 20 TfUE*, [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*. t. 1 (Art. 1–89), red. A. Wróbel, Warszawa 2012.
- Krastev I., *Dezintegracja europejska?*, „Krytyka Polityczna” 2013, nr 34.
- Krastew I., *Paradoks demokratyczny europy*, „Przegląd Polityczny” 2012, nr 112.
- Łazowski A., *Obywatelstwo Unii Europejskiej – uwagi teoretyczne i praktyczne w dziesięć lat po wejściu w życie Traktatu z Maastricht*, [w:] *Szkice z prawa Unii Europejskiej*, t. I, red. E. Piontek, A. Zawidzka, Kraków 2003.
- Mielnik B., *Obywatelstwo Unii Europejskiej*, Wrocław 2000.
- Müller J.W., *Patriotyzm konstytucyjny*, przeł. I. Szymaniak, „Res Publica Nowa” 2008, nr 192/rok XXI.
- Preuß U.K., *Transformacja europejskiego państwa narodowego szansą na powstanie europejskiej opinii publicznej?*, przeł. M. Kurkowska, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński” 2007, nr 1 (5).
- Rawls J., *Liberalizm polityczny*, przeł. A. Romaniuk, Warszawa 1998.
- Wąsiewski G.J., *Koncepcja „patriotyzmu konstytucyjnego” Jürgena Habermasa. W kręgu poszukiwań modelu ustrojowego Unii Europejskiej*, Toruń 2010.