

Marta Osuchowska*

KONSTITUCYJNE PODSTAWY REGIONALNEJ INTEGRACJI W RAMACH WSPÓLNEGO RYNKU POŁUDNIA (MERCOSUR)¹

1. Wprowadzenie

W pierwszym okresie rozwoju, w XVIII wieku, konstytucjonalizm, a wraz z nim również perspektywa zorganizowania narodu w ujęciu prawnym, nie przewidywały wprowadzenia w przyszłości możliwości delegowania uprawnień władzy na podmioty pozapaństwowe. Tego rodzaju założenia początkowo nie mieściły się w zakresie przedmiotowej regulacji ustawy zasadniczej. Jako akt prawny najwyższej rangi, który obowiązywał na ściśle określonym terenie, w obrębie którego rozciągało się imperium państwa, uprzednio wyznaczonym zasięgiem granic geograficznych, nie dawał podstaw do jego poszerzania za pomocą wyłącznie regulacji normatywnych. Jedynym instrumentem prawnym mającym służyć tworzeniu relacji pomiędzy odrębnymi podmiotami międzynarodowymi były traktaty, początkowo dotyczące wyłącznie porozumień pokojowych i sojuszy. W następstwie względnej stabilizacji zewnętrznej i ochrony terytorialnej, nastąpił

* Dr Marta Osuchowska – Adiunkt, Katedra Prawa Wyznaniowego i Konkordatowego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.

¹ Opracowanie obejmuje wyłącznie analizę przedmiotową państw założycielskich, tj. Argentyny, Brazylii, Paragwaju i Urugwaju. Poza opracowaniem pozostają Wenezuela, która obecnie jest zawieszona w prawach członkowskich oraz Boliwia, której proces przystąpienia do Organizacji jeszcze nie zakończył się.

ich rozwój co do zakresu przedmiotowego, skupiając się na aktywności gospodarczej krajowych rynków. Tendencję tę należy rozpatrywać w kontekście panującego wówczas światopoglądu, w którym to tworzenie prawa było zarezerwowane wyłącznie dla państwa – jedynego instytucjonalnego źródła władzy.

Z kolei coraz silniejszym kierunkiem nowych koncepcji idei suwerenności było zastępowanie jej współpracą poprzedzającą bezpośrednio proces integracji. Można postawić tezę, że obecnie państwo narodowe nie jest już jedynym prawodawcą w przestrzeni jego granic terytorialnych. Zjawisko integracji doprowadziło do poszerzenia tego zakresu poprzez tworzenie i przyjmowanie instytucji ponadnarodowych. Źródła ich skuteczności upatrywać jednak należy w dalszym ciągu w ustawach zasadniczych. Pomimo wyraźniej zmiany w obszarze rozumienia imperium państwa i rozwoju struktur ponadnarodowych, epistemologicznie prawo integracji pozostało wewnątrz prawa konstytucyjnego.

Rządy państw latynoamerykańskich nie chciały – ale też i nie mogły – pozostać poza procesami integracyjnymi. Próbowaly w ostatnich dziesięcioleciach różnorodnych modeli, głównie o charakterze gospodarczym. Niestety ich skuteczność w tym regionie nie jest duża. Polityczne i gospodarcze aspiracje państw znajdujących się na kontynencie amerykańskim łatwo skonfrontować z odpowiednimi tekstami konstytucyjnymi, traktatami i innymi zewnętrznymi i wewnętrznymi instrumentami prawnymi państw członkowskich poszczególnych organizacji.

Historycznego uzasadnienia inicjatyw stowarzyszeniowych można poszukiwać już w czasach walki o niepodległość nowych republik, ale ważniejsze wydają się obecnie inne elementy o charakterze politycznym, gospodarczym i społecznym. W kontekście współczynnika nierówności społecznych, który w państwach latynoamerykańskich jest jednym z najwyższych na świecie, stanowiąc istotny problem w regionie, nie sposób nie uwzględnić jego wpływu także na integrację i rozwój struktur między- i ponadnarodowych.

Sama analiza treści ustaw zasadniczych, w kwestii terminologii dotyczącej integracji, wskazuje na brak konsekwencji w stosowaniu konkretnego nazewnictwa oraz znaczące różnice pomiędzy państwami-stronami, pomimo posługiwania się wyłącznie językiem hiszpańskim i portugalskim. W zderzeniu z rzeczywistością okazuje się ponadto, że sformułowania te nie pokrywają się z praktyką stosowaną przez państwa².

Dlatego, mając na uwadze powyższe, warto jest poddać analizie konstytucje państw członkowskich Wspólnego Rynku Południa (Mercosur) w zakresie regulacji prawnych przewidujących możliwości delegowania uprawnień władczych poza terytorium państwa w celu realizacji procesu integracji. Pozwoli to na zrozumienie podstaw współdziałania państw w zakresie Mercosur, a w dalszej kolejności także na ocenę funkcjonowania tej organizacji przez pryzmat regulacji prawnych

² E. Blasco, *Revalidas de títulos y de asignaturas y acreditación de instituciones de enseñanza superior. Con especial referencia al MERCOSUR*, na stronie www.ccee.edu.uy (dostęp: 20.02.2018).

poszczególnych jej członków, zwłaszcza w kontekście perspektyw rozwoju i pogłębienia integracji.

2. Pojęcie suwerenności narodu

Słowo „suwerenność” zostało wyraźnie włączone do trzech artykułów konstytucji argentyńskiej: art. 33, art. 37 oraz pierwszego przepisu przejściowego.

W artykule 33, który został wprowadzony reformą z 1860 r. zawarto określenie „suwerenności narodu”, zgodnie z którym deklaracje, prawa i gwarancje wymienione w Konstytucji nie będą rozumiane jako odmowa innych praw i gwarancji. Rodzą się one z zasady suwerenności ludu i republikańskiej formy rządów³. Drugi z wymienionych powyżej artykułów, przyjęty w 1994 r., określa gwarantowanie przez Konstytucję wykonywania praw politycznych, zgodnie z zasadą suwerenności ludu i przepisami, które są według niej wydawane. Prawo wyborcze jest powszechne, równe, tajne i obowiązkowe⁴. Pierwszy przepis przejściowy stwierdza, że „naród argentyński ratyfikuje swoją prawowitą i niepodważalną suwerenność nad Wyspami Malwinami, Południową Georgią i wyspami Sandwich Południowy oraz odpowiadającymi im obszarami morskimi i wyspiarskimi, jako integralną część terytorium kraju. Odzyskiwanie tych terytoriów i pełne sprawowanie suwerenności, szanowanie sposobu życia ich mieszkańców i postępowanie zgodnie z zasadami prawa międzynarodowego, stanowią stały i nieodwołalny cel narodu argentyńskiego”⁵.

Rozwinięcie powyższych norm prawnych znajduje się także w innych częściach Konstytucji. Według art. 1 „naród argentyński przyjmuje dla swojego rządu republikańską formę przedstawiciela federalnego”⁶. Rząd ustanawia standardy, które gwarantują obywatelom zakaz nadużywania władzy przez ich przedstawicieli w wykonywaniu suwerenności⁷. Co do zasady wymienia się pośród nich: podział

³ *Las declaraciones, derechos y garantías que enumera la Constitución, no serán entendidas como negación de otros derechos y garantías no enumerados; pero que nacen del principio de la soberanía popular y de la forma republicana de gobierno.*

⁴ *Esta Constitución garantiza el ejercicio de los derechos políticos, con arreglo al principio de la soberanía popular y de las leyes que se dicten en consecuencia. El sufragio es universal, igual, secreto y obligatorio (...).*

⁵ *La Nación Argentina ratifica su legítima e imprescriptible soberanía sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos e insulares correspondientes, por ser parte integrante del territorio nacional. La recuperación de dichos territorios y el ejercicio pleno de la soberanía, respetando el modo de vida de sus habitantes, y conforme a los principios del derecho internacional, constituyen su objetivo permanente e irrenunciable del pueblo argentino.*

⁶ *La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal, según lo establece la presente Constitución.*

⁷ Art. 22 Konstytucji wskazuje na zasady demokracji pośredniej: „Ludzie nie obradują ani nie rządzą inaczej jak tylko za pośrednictwem swoich przedstawicieli i władz utworzonych przez

władzy, ustanowienie rządów i uprawnień każdego organu, w którym władza jest podzielona, wybory, odpowiedzialność, publikację⁸.

Ze względu na zasadę suwerenności narodu, zawartą w art. 33 Konstytucji, to naród jest obecnie znany jako siła polityczna; zatem najwyższa władza polityczna należy do narodu i sprawowana jest w ramach państwa federalnego i zgodnie z Konstytucją. Pod pojęciem jedności władzy politycznej narodu doktryna argentyńska rozumie łącznie jedność władzy konstytucyjnej (pierwszego stopnia – federacyjną) i jedność władzy państwa. Konstytucja ustaliła także decentralizację i podział terytorialny tej władzy: w miastach, prowincjach i stolicy. Federacyjną jako władzę pierwszego stopnia i drugiego stopnia dla autonomicznych prowincji. Rozdziela ona także władzę między rząd federalny a rządy prowincjonalne; odpowiednio podział władzy i funkcji rządu przedstawicielskiego i republikańskiego⁹.

Suwerenność narodu i republikańska forma rządu to dwie koncepcje, które zostały zawarte w wyżej powołanej normie konstytucyjnej. Zgodnie z nią suwerenność ludu należy łączyć z: mocą konstytucyjną pochodzącą od Boga (co zostało zawarte także w preambule); prawem do przyjęcia lub zmiany formy rządu na taką, która jest uważana za najlepszą, w oparciu o dobro wspólne; uprawnieniem do wyznaczenia osób sprawujących władzę oraz atrybutem uregulowania stosunków między ludźmi a państwem, ale bez ignorowania praw człowieka i społeczeństwa¹⁰.

Naród jest suwerenny, ponieważ rządzi się poprzez państwo narodowe, narzuca własne normy w porządku wewnętrznym, dobrowolnie zobowiązuje się w relacji z państwami trzecimi i nie przyznaje możliwości sprawowania władzy innym państwom narodowym lub władzom ponadnarodowym. Zastosowanie tej normy nie ma jednak charakteru absolutnego, ponieważ w traktatach międzynarodowych – zwłaszcza wielostronnych – zwykle tworzą one ponadnarodowe organy, które mają kompetencje do dyktowania decyzji wiążących dla państw członkowskich¹¹.

Odnosząc się do zagadnienia suwerenności i państwa federalnego, odróżnić należy pojęcie suwerenności od autonomii, określając pierwsze z nich jako zasadniczy atrybut państwa, niezależny od jakiegokolwiek innej władzy, przejawiający się w państwie przez pierwotną jego władzę, na mocy której suwerenny podmiot samostanowi podstawowy porządek normatywny obejmujący system rządów

tę konstytucję (...). *El pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución (...)*. Art. 39 Konstytucji ustanawia inicjatywę obywatelską: *Los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa para presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados*. (...), zaś art. 40 Konstytucji odnosi się do powszechnych konsultacji, włączonych przez reformę konstytucyjną z 1994 r.: *El Congreso, a iniciativa de la Cámara de Diputados, podrá someter a consulta popular un proyecto de ley*. (...).

⁸ J.B. Alberdi, *Elementos de Derecho Público Provincial*, Buenos Aires 1956, s. 343.

⁹ H.R. Orlandi, *Principios de Ciencia Política y Teoría del Estado*, Buenos Aires 1987, s. 622.

¹⁰ N.P. Sagües, *Elementos de Derecho Constitucional*, Buenos Aires 1993, t. I, s. 297.

¹¹ R.C. Barra, Buenos Aires. *El Estatuto organizativo no es constitución*, „Revista Jurídica El Derecho”, ED. 16/08/96, s. 13-20.

oraz praw i gwarancji dla mieszkańców. Autonomia zaś to moc nadawania własnych podstawowych norm, ale podporządkowanych podstawowemu systemowi suwerennego podmiotu, w ramach którego jest częścią autonomiczną jednostki¹².

Suwerenność wewnętrzna polega na tym, że władza sama może decydować o zakresie swojego działania. Władza w tym znaczeniu pochodzi od ludu, ale ludzie przekazują zadania wybranym osobom, które je reprezentują, a zatem tworzą tzw. reżim reprezentatywny. W odniesieniu do sprawowania suwerenności przez naród wyróżnić należy dwie jego formy w podziale terytorialnym, wykonywaną: solidarnie z innymi prowincjami oraz samodzielnie i niezależnie przez lokalne władze, które rządzą w poszczególnych częściach prowincji. Całe zadanie reprezentatywnego rządu sprowadza się do ustanowienia pewnej liczby zasad, które mają na celu zagwarantowanie ludziom brak nadużyć w wykonywaniu tej delegowanej suwerenności. Prowincje są jednostkami historycznie ustanowionymi, ale suwerenność należy do całego narodu, a nie bezpośrednio do ludzi w każdej z prowincji jako do podmiotów politycznych. Od uchwalenia ostatniej Konstytucji Federalnej w Argentynie prowincje posiadają własną władzę, ale utraciły historyczną narodową suwerenność i zachowały ją jedynie jako władzę konstytutywną drugorzędną i podporządkowaną, przeznaczoną dla celów ich autonomicznej organizacji w obrębie odpowiednich jednostek¹³.

Słowo „suwerenność” w Konstytucji brazylijskiej użyte zostało wielokrotnie. Znajduje się ono w art. 1 ust. I, art. 5 ust. LXXI, art. 14, art. 17, art. 91, art. 170 ust. I i art. 231 § 5. Ponadto w wielu innych normach zawarte są aspekty jego znaczenia.

Według doktryny, absolutna suwerenność to władza rządu wykonywana przez państwo w imieniu narodu. Zgodnie z art. 1 Konstytucji, jedną z podstaw demokratycznego państwa prawa, którym jest Federacyjna Republika Brazylii, jest suwerenność. Lud sprawuje się za pośrednictwem wybranych przedstawicieli lub bezpośrednio, na zasadach określonych w Konstytucji¹⁴. Formalnie nie może istnieć państwo niesuwerenne, bo tylko dzięki temu można skutecznie wykonywać wszystkie uprawnienia związane z osobowością prawną państwa i sprawowaniem władzy, tworząc również porządek prawny na całym terytorium. Suwerenność charakteryzuje się jednorodnością i ogólnością, bo obejmuje cały system. Twierdzenie, że suwerenność odpowiada władzy państwowej do podporządkowania swego działania wyłącznie własnemu systemowi prawnemu jest zgodne z poszanowaniem umów międzynarodowych, ponieważ są one przyjmowane w formie

¹² C. García Vizcaíno, *Los tributos frente al federalismo. Punto de partida y recomendación para la reforma constitucional*, Buenos Aires 1975, s. 69.

¹³ G. Badeni, *Soberanía y Reforma Constitucional*, „El Derecho”, t. 161, s. 879 i n.

¹⁴ *A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania (...).*

prawa państwowego. Suwerenność stawia państwo w politycznej i prawnej sytuacji równości w stosunku do każdego innego podmiotu o tym samym charakterze¹⁵.

Do podstawowych praw i gwarancji, określonych w art. 5, należy również zapewnienie wydania *mandado de injunção*¹⁶ ilekroć brak normy wykonawczej uniemożliwia korzystanie z praw i wolności konstytucyjnych oraz uprawnień związanych z przynależnością państwową, suwerennością i obywatelstwem. Jest to nakaz sądowy, pozwalający domagać się ochrony sądowej, gdy prawa lub podstawowe wolności uznane w konstytucji nie mogą być wykonywane ze względu na brak norm ustawowych, pomimo bezpośredniego stosowania przepisów konstytucyjnych¹⁷.

Od wejścia w życie Konstytucji Brazylii z 1988 r. obowiązują zasady prawa międzynarodowego, które będąc częścią brazylijskiego prawa, nie mogą zostać uchylone, ponieważ znajdują się pod wpływem tak zwanych klauzul wieczności. W art. 5 ust. 2 norma uznaje, że prawa i gwarancje wyrażone w Konstytucji nie wyłączają innych praw i gwarancji, wynikających z ustroju i zasad przez nią przyjętych bądź z umów międzynarodowych, których Federacyjna Republika Brazylii jest stroną¹⁸. Nawiązać należy tutaj bezpośrednio do traktatów dotyczących indywidualnych praw i gwarancji, takich jak postanowienia Międzyamerykańskiej Konwencji Praw Człowieka¹⁹.

Jako jedno z uprawnień politycznych, Konstytucja w art. 14 określa formę sprawowania suwerenności ludowej „w drodze wyborów powszechnych, w głosowaniu bezpośrednim, tajnym i równym oraz, na zasadach określonych w ustawie, w drodze: I - plebiscytu; II - referendum; III - inicjatywy ludowej”²⁰. Uczestnictwo członków wspólnoty politycznej nie musi zatem ograniczać się tylko do głosowania za wyborem swoich przedstawicieli, ale powinno także wyrażać się w bezpośredniej prezentacji swoich poglądów w dyskusji publicznej, na przykład w drodze referendum mogącym przyjąć formę konsultatywną albo decyzyjną.

¹⁵ W. Ceneviva, *Direito Constitucional Brasileiro*, São Paulo 1991, s. 32.

¹⁶ To uprawnienie obywateli brazylijskich pozwalające uzyskać pomoc prawną dla wykonywania ich praw konstytucyjnych, które nie są regulowane przez zwykłe ustawy. Pochodzenia tej instytucji prawnej upatrywać należy w brytyjskim *writt of injuction*.

¹⁷ R.P. Lopresti, *Constituciones del MERCOSUR*, Buenos Aires 1997, s. 132.

¹⁸ *Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte. Borja, Sergio, A incorporação de tratados no sistema constitucional brasileiro*, Revista de Derecho del Mercosur, N° 4, sierpień 2001, La Ley, s. 110.

¹⁹ L. Olavo Baptista, *O Mercosul, suas Instituições e Ordenamento Jurídico*, São Paulo 1998, s. 70- 71.

²⁰ *A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular.*

Tworzenie, łączenie, przyłączanie i rozwiązywanie partii politycznych, zgodnie z art. 17 Konstytucji, musi odzwierciedlać poszanowanie suwerenności narodowej²¹.

Doradczym organem prezydenta w sprawach związanych z suwerennością narodową jest Rada Obrony Narodowej, której jedną z kompetencji jest badanie, proponowanie i śledzenie rozwoju inicjatyw koniecznych dla zagwarantowania niepodległości narodowej i obrony demokratycznego państwa (art. 91 § 1ust. IV)²².

W rozdziale powiązonym z ogólnymi zasadami działalności gospodarczej w art. 170 ust. I, prawodawca określił ład gospodarczy, oparty na uznaniu wartości pracy ludzkiej i na wolnej inicjatywie, mający na celu zapewnienie wszystkim godnej egzystencji, zgodnej z wymaganiami sprawiedliwości społecznej, przy poszanowaniu m.in. zasady suwerenności narodowej²³.

W Konstytucji brazylijskiej wyróżniono odrębny rozdział poświęcony prawom Indian, w którym to art. 231 § 5 zabrania usuwania plemion indiańskich z ich ziem, z wyjątkiem przypadku katastrofy lub epidemii, która zagraża ludności, pod warunkiem zatwierdzenia przez Kongres, lub działań w interesie suwerenności państwa, po podjęciu uchwały przez Kongres Narodowy²⁴.

Analizowane powyżej artykuły Konstytucji ukazują różne znaczenia pojęcia suwerenności, tj. „narodowa suwerenność”, „powszechna suwerenność” i „suwerenność państwa”. Jego znaczenie jest również obecne w pojęciu „niepodległości”, przy „samostanowieniu”, „nieingerencji” i „równości państw”.

Relacje między państwami wynikają z początkowego faktu ich wzajemnego uznania. Uznawszy się wzajemnie jako suwerenne, państwa akceptują prawną równość w korzystaniu ze wszystkich prerogatyw związanych z tą suwerennością, w tym również przyszłe stosunki, które będą wynikać z niego wynikać. Opierają się przy tym na absolutnej wzajemności praw i obowiązków²⁵.

Rozstrzyganie spraw związanych z traktatami, porozumieniami i aktami międzynarodowymi, z którymi wiążą się obciążenia lub zobowiązania dotyczące

²¹ *É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, (...).*

²² *Compete ao Conselho de Defesa Nacional: estudar, propor e acompanhar o desenvolvimento de iniciativas necessárias a garantir a independência nacional e a defesa do Estado democrático.*

²³ *A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: I - soberania nacional, (...).*

²⁴ *É vedada a remoção dos grupos indígenas de suas terras, salvo, “ad referendum” do Congresso Nacional, em caso de catástrofe ou epidemia que ponha em risco sua população, ou no interesse da soberania do País, após deliberação do Congresso Nacional, garantido, em qualquer hipótese, o retorno imediato logo que cesse o risco.*

²⁵ I. Strenger, *Reparação do dano em Direito Internacional Privado*, São Paulo 1973, s. 231.

mienia narodowego należy do wyłącznych kompetencji Kongresu Narodowego (art. 49 ust. I)²⁶.

Słowo „suwerenność” literalnie zawarte jest w preambule Konstytucji paragwajskiej oraz w art. 2, art. 30 i art. 155.

Preambuła wskazuje, że ludność Paragwaju potwierdza suwerenność i niezależność narodową, pozostając przy tym zintegrowana ze społecznością międzynarodową²⁷. To społeczność posiada suwerenność i wykonuje ją zgodnie z postanowieniami Konstytucji (art. 2)²⁸.

W powiązaniu z elektromagnetycznymi sygnałami komunikacyjnymi, ich emisja i propagacja należą do domeny publicznej państwa, które w ramach wykonywania suwerenności narodowej będzie promować ich pełne wykorzystanie zgodnie z własnymi prawami oraz z ratyfikowanymi konwencjami międzynarodowymi w tej sprawie (art. 30)²⁹.

Terytorium narodowe nigdy nie może być przekazane, przeniesione, wydzierżawione lub w jakikolwiek sposób wyalienowane, nawet tymczasowo, na jakiegokolwiek obce mocarstwo. Państwa, które utrzymują stosunki dyplomatyczne z Republiką, a także z organizacjami międzynarodowymi, których są częścią, mogą nabywać niezbędne budynki tylko dla siedziby swoich przedstawicielstw zgodnie z wymogami prawa. W takich przypadkach suwerenność narodowa nad ziemią zawsze będzie bezpieczna (art. 155)³⁰.

Rozważania na temat suwerenności odnaleźć można również w art. 1, zgodnie z którym Republika Paragwaju zawsze wolna i niezależna, ustanowiona jest jako socjalne państwo prawa, unitarne, niepodzielne i zdecentralizowane³¹.

²⁶ *É da competência exclusiva do Congresso Nacional: I - resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional; (...).*

²⁷ *El pueblo paraguayo, por medio de sus legítimos representantes reunidos en Convención Nacional Constituyente, invocando a Dios, reconociendo la dignidad humana con el fin de asegurar la libertad, la igualdad y la justicia, reafirmando los principios de la democracia republicana, representativa, participativa y pluralista, ratificando la soberanía e independencia nacionales, e integrado a la comunidad internacional, SANCIONA Y PROMULGA esta Constitución.*

²⁸ *En la República del Paraguay y la soberanía reside en el pueblo, que la ejerce, conforme con lo dispuesto en esta Constitución.*

²⁹ *La emisión y la propagación de las señales de comunicación electromagnética son del dominio público del Estado, el cual, en ejercicio de la soberanía nacional, promoverá el pleno empleo de las mismas según los derechos propios de la República y conforme con los convenios internacionales ratificados sobre la materia.*

³⁰ *El territorio nacional jamás podrá ser cedido, transferido, arrendado, ni en forma alguna enajenado, aún temporalmente, a ninguna potencia extranjera. Los Estados que mantengan relaciones diplomáticas con la República, así como los organismos internacionales de los cuales ella forma parte, sólo podrán adquirir los inmuebles necesarios para la sede de sus representaciones, de acuerdo con las prescripciones de la ley. En estos casos, quedará siempre a salvo la soberanía nacional sobre el suelo.*

³¹ *La República del Paraguay es para siempre libre e independiente. Se constituye en Estado social de derecho, unitario, indivisible y descentralizado en la forma que establecen esta Constitución y las leyes.*

Zasady prowadzenia stosunków międzynarodowych, wywodzące się m.in. z niezależności narodowej, określone zostały w art. 143. Zgodnie z nimi Republika w stosunkach międzynarodowych akceptuje prawo międzynarodowe³².

Literalnie, Konstytucja Paragwaju wprowadza sformułowania „suwerenność ludu” i „suwerenność narodu”. Rozważa ona także istnienie ponadnarodowego organu prawnego, ale nie przenosi na niego atrybutów suwerenności.

Konstytucja Urugwaju zawiera bezpośrednie odniesienie do suwerenności, używając tego słowa w art. 4, art. 77, art. 82.

To naród ma wyłączne prawo do ustanawiania swoich praw, bo on jest jedynym „nośnikiem” suwerenności (art. 4)³³. Do suwerenności narodu zalicza zaś Konstytucja każdego obywatela (art. 77)³⁴.

Ustrojem politycznym w Urugwaju jest republika, którą dla swojego rządu przyjął naród. Jego suwerenność jest wykonywana bezpośrednio przez organ wyborczy w wypadku wyborów, inicjatyw i referendum, a pośrednio przez władze reprezentatywne ustanowione przez Konstytucję, zgodnie z zasadami w niej wyrażonymi (art. 82)³⁵.

Rozwinięciem wyżej wymienionych przepisów prawnych jest art. 1 Konstytucji, zgodnie z którym Republika Urugwaju jest stowarzyszeniem politycznym wszystkich mieszkańców znajdujących się na jego terytorium³⁶, które jest i będzie na zawsze wolne i niezależne od wszelkiej obcej władzy (art. 2)³⁷.

3. Traktaty w hierarchii źródeł prawa państw-stron Mercosur

Konstytucja Argentyny nawiązuje do traktatów w art. 27, art. 31, art. 75, art. 99, art. 116.

³² *La República del Paraguay, en sus relaciones internacionales, acepta el derecho internacional y se ajusta a los siguientes principios: 1) la independencia nacional (...).*

³³ *La soberanía en toda su plenitud existe radicalmente en la Nación, a la que compete el derecho exclusivo de establecer sus leyes, del modo que más adelante se expresará.*

³⁴ *Todo ciudadano es miembro de la soberanía de la Nación; como tal es lector y elegible en los casos y formas que se designarán. (...).*

³⁵ *La Nación adopta para su Gobierno la forma democrática republicana. Su soberanía será ejercida directamente por el Cuerpo Electoral en los casos de elección, iniciativa y referéndum, e indirectamente por los Poderes representativos que establece esta constitución; todo conforme a las reglas expresadas en la misma.*

³⁶ *La República Oriental del Uruguay es la asociación política de todos los habitantes comprendidos dentro de su territorio.*

³⁷ *Ella es y será para siempre libre e independiente de todo poder extranjero.*

Rząd federalny jest zobowiązany do wzmocnienia stosunków pokojowych i handlowych z obcymi mocarstwami poprzez traktaty, które są zgodne z zasadami prawa publicznego ustanowionymi w Konstytucji (art. 27)³⁸.

W związku z reformą konstytucyjną z 1994 r. zmianie uległ art. 31, według którego Konstytucja, ustawy i traktaty z obcymi mocarstwami są najwyższym prawem narodu. Władze każdej prowincji są zobowiązane do ich przestrzegania, niezależnie od jakichkolwiek przepisów przeciwnych, zawartych w ustawach lub konstytucjach prowincjalnych, z wyjątkiem prowincji Buenos Aires, traktatów ratyfikowanych po zawarciu Paktu z 11 listopada 1859 r.³⁹ Ta zasada nie ustanawia kolejności pierwszeństwa między przepisami prawa federalnego, z wyjątkiem podporządkowania ustawom i Konstytucji, ale często stosuje się do niej niewłaściwie wykładnię rozszerzającą⁴⁰. Do czasu reformy konstytucyjnej z 1994 r. żadna norma nie rozstrzygnęła bowiem, jaki był hierarchiczny związek między traktatami i ustawami⁴¹.

Dzięki wspomnianej wyżej reformie konstytucyjnej z 1994 r. rozwiązano trzy główne problemy, które pozwoliły na usunięcie z argentyńskiej ustawy zasadniczej sprzeczności z procesami integracji. Przede wszystkim ukonstytuowano taki rodzaj formy stowarzyszeniowej, a także zdefiniowano porządek hierarchiczny aktów prawnych w odniesieniu do traktatów integracyjnych i ich prawa pochodnego. Trzecim zagadnieniem było przyznanie możliwości delegowania uprawnień i jurysdykcji organom ponadpaństwowym. Te traktaty integracyjne, w stosunku do których Kongres zatwierdza przekazanie kompetencji i jurysdykcji ponadnarodowym organizacjom, muszą spełniać pewne istotne wymagania. Są to minimalne kryteria, których ewentualne nieprzestrzeganie może prowadzić do całkowitej niekonstytucyjności dokumentu integracyjnego. Należy przyjąć, że porozumienia, które naruszają te wartości, są obarczone ewentualną sankcją niekonstytucyjności. Z drugiej zaś strony, jeżeli prawodawca je spełnił i zawarł w dokumencie, to władza ma pełne prawo do negocjowania traktatu, gdyż dzięki temu podniesiony zostanie

³⁸ *El Gobierno federal está obligado a afianzar relaciones de paz y comercio con las potencias extranjeras por medio de tratados que estén en conformidad con los principios de derecho público establecidos en esta Constitución.*

³⁹ *Esta constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras son la ley suprema de la Nación; y las autoridades de cada provincia están obligados a conformarse a ella, no obstante cualquiera disposición en contrario que contengan las leyes o constituciones provinciales, salvo para la provincia de Buenos Aires, los tratados ratificados después del Pacto de 11 de noviembre de 1859.* Pacto de San José de Flores, zwany „przymierzem pokoju i jedności” podpisany został pomiędzy Konfederacją Argentyny i państwem Buenos Aires w 1859 r., po zwycięstwie Konfederacji w bitwie pod Cepeda. Na jego podstawie prowincja Buenos Aires ogłosiła się częścią Konfederacji Argentyńskiej i zobowiązała się do przyjęcia Konstytucji z 1853 r.

⁴⁰ G.A.Treacy, *El principio de supremacía de la Constitución frente a los tratados de integración regional*, „La Ley” 6/12/00, s. 2.

⁴¹ G. Bidart Campos, *Crítica a dos aspectos de la sentencia de la Corte*, „La Ley”, t. 131, s. 774.

poziom prawa krajowego przy uwzględnieniu w nim minimalnego standardu na poziomie międzynarodowym. Wskazane przez prawodawcę argentyńskiego minimalne standardy to: wzajemność, równość, poszanowanie praw człowieka i porządku demokratycznego.

Wzajemność to formuła szeroko stosowana na poziomie stosunków międzynarodowych w celu określenia warunków działania, do których państwa się zobowiązują. Należy rozumieć ją jako wskazówkę do wzajemnej współpracy pomiędzy dwoma lub większą liczbą aktorów na arenie prawa międzynarodowego. Proces integracji musi podlegać zatem solidarnej relacji, która podobnie zobowiązuje wszystkich uczestników. Innymi słowy, należy zapewnić przekazanie kompetencji i jurysdykcji, ponieważ inni, w tym samym czasie, wykonują także to zadanie.

Pojęcie równości pociąga za sobą ideę równości, równowagi i tożsamości. Słowo to należy rozpatrywać dwukierunkowo: w momencie podpisywania traktatów integracyjnych wszystkie Państwa-Strony biorące udział w nim udział stają się uczestnikami tego procesu na tych samych warunkach; idea wzajemności to zobowiązanie do przekazania „ilości i jakości” uprawnień równoważnych do tych, które udzielają pozostali partnerzy.

W prawie argentyńskim wyróżnić można obecnie następujące rodzaje traktatów: traktaty klasyczne i umowy (art. 75 ust. 22); traktaty i porozumienia międzynarodowe z hierarchią konstytucyjną odnoszące się do praw człowieka (art. 75 ust. 22); traktaty integracyjne z państwami latynoamerykańskim, które przekazują kompetencje podmiotom międzynarodowym i ponadnarodowym (art. 75 ust. 24 § 2); traktaty integracyjne z państwami nie latynoamerykańskimi (art. 75 ust. 24 § 2); traktaty zawierane z prowincjami w systemie państwa federacyjnego (art. 124 i art. 125)⁴².

W odniesieniu do problemu hierarchii traktatu integracyjnego, ogólna zasada określona w art. 75 ust. 22 wskazuje priorytet traktatu nad ustawami a zatem także wszelkimi innymi normami niższego rzędu.

Jednym wyjątkiem są traktaty dotyczące praw człowieka, które cieszą się hierarchią równą Konstytucji. Z kolei ust. 24 tego samego artykułu nic nie wspomina o hierarchii traktatów integracyjnych, ale wykładnia systemowa pozwala przyjąć, że podlegają one tej samej ogólnej zasadzie jak według ust. 22, czyli nadrzędności⁴³.

Wymagania dotyczące formy związane są z przestrzeganiem dyscypliny mechanizmu, który Kongres musi zachować, aby uprawomocnić międzynarodowe umowy integracyjne. Artykuł 75 ust. 24 stanowi, że zatwierdzenie traktatów z państwami Ameryki Łacińskiej wymaga bezwzględnej większości głosów wszystkich

⁴² Szerzej: J. Dobovsek, *Inclusión de los tratados en el derecho argentino*, „Aequitas” Vol. 6, N°. 6/2012, s. 27-55; R. Haro, *Los derechos humanos y los tratados que los contienen en el derecho constitucional y la jurisprudencia argentinos*, „Ius et Praxis” [online] 2003, vol.9, n.1 (dostęp: 20.02.2018), s.63-89.

⁴³ G. Bidart Campos, *Manual de la Constitución reformada*, t. II, Buenos Aires 1998, s. 419 i n.

członków każdej z Izb. W wypadku traktatów z innymi państwami, Kongres Narodowy bezwzględnią większością głosów członków obecnych w każdej Izbie ogłasza zgodność zatwierdzenia traktatu co może zostać przyjęte następnie jedynie przy głosowaniu bezwzględnej większości wszystkich członków każdej z Izb, po stu dwudziestu dniach od ogłoszenia takiej deklaracji⁴⁴.

Biorąc pod uwagę rozróżnienie sformułowane przez powyższy przepis prawny, wskazać należy odrębnie założenia dotyczące dwóch form integracji: latynoamerykańskiej oraz z innymi państwami (nie latynoamerykańskimi).

Artykuł 75 *in fine* zamyka sformułowanie określające, że „wypowiedzenie traktatów, o których mowa w niniejszym ustępie, wymaga uprzedniej zgody bezwzględnej większości wszystkich członków każdej z Izby”⁴⁵. W przeciwieństwie do innych traktatów integracyjnych, z wyjątkiem tych wskazanych w katalogu z art. 75 ust. 22, do wypowiedzenia wymagają one udziału organów przedstawicielskich. Jest to istotna innowacja w systemie, ponieważ zazwyczaj odpowiedzialność za wypowiedzenie traktatu należy do obowiązków władzy wykonawczej. W tym wypadku posiadają one nadal to uprawnienie, ale nie jest ono już wyłączne. Prawodawca jest wskazany do współdecydowania o decyzji, na podstawie której Argentyna wystąpi ze stowarzyszenia.

Mówiąc o hierarchii traktatów integracyjnych, zgodnie z art. 75 ust. 22, ustanowiona została ogólna zasada, która ma zastosowanie do wszystkich konwencji międzynarodowych. Zgodnie z nią, traktaty posiadają hierarchię przewyższającą ustawy⁴⁶. Kontynuacja wskazanego przepisu znajduje się w ust. 24 tego samego artykułu, według którego normy powstałe w ich (tych traktatów – przyp. M.O.) wyniku posiadają hierarchię przewyższającą ustawy⁴⁷. O ile pierwsze sformułowanie nie budzi żadnych wątpliwości, gdyż rozpoznanie norm traktatowych jest wyłącznie wynikiem wykładni literalnej tekstu tego dokumentu, o tyle ostatni akapit ust. 24 warto poddać dokładnej analizie ponieważ bezpośrednio pozostaje on powiązany z prawem wynikającym z procesu integracji.

Umowny prymat ustanowiony przez obie dyspozycje przekłada się na fakt, że jeśli zaistnieje kolizja między traktatem a ustawą lub między normą wynikającą z traktatu integracyjnego a inną zasadą nie pochodzącą z Konstytucji, we wszystkich przypadkach należy zastosować rozwiązanie wynikające z prawa międzynarodowego albo norm integracyjnych. Uzasadnione obiekcje budzi jednak

⁴⁴ *La aprobación de estos tratados con Estados de Latinoamérica requerirá la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara. En el caso de tratados con otros Estados, el Congreso de la Nación, con la mayoría absoluta de los miembros presentes de cada Cámara, declarará la conveniencia de la aprobación del tratado y sólo podrá ser aprobado con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, después de ciento veinte días del acto declarativo.*

⁴⁵ *La denuncia de los tratados referidos a este inciso, exigirá la previa aprobación de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara.*

⁴⁶ *Los tratados (...) tienen jerarquía superior a las leyes.*

⁴⁷ *Las normas dictadas en su consecuencia tienen jerarquía superior a las leyes.*

określenie „normy ustanowione w ich wyniku”⁴⁸, które również posiadają priorytet nad prawem krajowym.

Aby osiągnąć swoje cele, każde z państw zgadza się przypisać własne uprawnienia do ponadnarodowych organów utworzonych w ramach wybranego modelu integracji. O normach powstałych w organizacji ponadnarodowej, w tym także o etapach i elementach procesu decydują same instytucje a nie państwa – strony. To między innymi o tego rodzaju normach traktuje art. 75 ust. 24. Ponieważ Argentyna jest zaangażowana w proces integracyjny z Mercosur, warto zbadać czy przepisy wydawane przez organy tworzące strukturę instytucjonalną tej organizacji, są zgodne z hipotezą określoną w tym artykule. Konsekwencją potwierdzenia pozycji tych norm w hierarchii źródeł prawa jest uznanie również ich dyspozycji przeznaczonych do realizacji celów zawartych w traktatach integracyjnych delegujących kompetencje i jurysdykcję na rzecz organizacji ponadnarodowych. Jak dotychczas, nie utworzono w ramach Mercosur obszaru działań o charakterze wyłącznie ponadnarodowym, gdyż w dalszym ciągu istnieją instytucje międzyrządowe, w stosunku do prawa których nie stosuje się reguł określonych w art. 75 ust. 24.

Niezależnie od powyższego można argumentować, że ustawodawstwo wydane przez organy międzyrządowe w wyniku realizacji traktatów międzynarodowych, co do których zobowiązała się Argentyna, posiada wartość hierarchiczną w związku z prawami wynikającymi z zasady określonej w art. 75 ust. 22. Chociaż skutek jest taki sam, jak można zauważyć, podstawa normatywnego prymatu jest inna. W sytuacji delegacji uprawnień i jurysdykcji w organie ponadnarodowym, uzasadnienie wyższej hierarchii norm prawa pochodnego pozostaje uzasadnione na podstawie ust. 24. Jednocześnie ich pierwszeństwo wynika z faktu, że są one wynikiem międzynarodowego porozumienia, na podstawie którego powstało i tym samym zobowiązało państwo do jego przestrzegania.

Do 1992 r. Argentyna opowiadała się za teorią dualistyczną, na podstawie której wyrok Sądu Najwyższego (*Corte Suprema de Justicia de la Nación*) w sprawie „Martín y Cía. Ltda. S.A. c. Administración Gral. de Puertos”⁴⁹, ustalił, że prawo i traktaty zostały wyposażone w jednakową hierarchię, dlatego oba rodzaje norm podlegają zasadzie zgodnie z którą norma późniejsza uchyla normę wcześniejszą. Dopiero w 1992 r. sprawa „*Ekmejdjian Miguel Angel c/ Sofovich Gerardo y otros*” (LL, 1992-C, 543) wpłynęła na zmianę stanowiska Sądu Najwyższego a w dalszej konsekwencji także doktryny argentyńskiej. W pkt. 17, 18 i 19 orzeczenia stwierdzono, że traktaty międzynarodowe ratyfikowane przez Argentynę posiadają hierarchię wyższą od przepisów krajowych, a zatem nie mogą być przez nie uchylone, jak dotychczas przyjmowano. Od tego momentu przypisuje się Argentynie przyjęcie

⁴⁸ *Las normas dictadas en su consecuencia.*

⁴⁹ Fallos 257:99, LL, 113-458, año 1962. Martín y Cía. Ltda. S.A. c. Administración Gral. de Puertos 06/11/1963.

koncepcji monistycznej w stosunkach między prawem krajowym i międzynarodowym. W pkt. 21 orzeczenia Sąd Najwyższy wskazał, że wykładnia traktatu musi również kierować się orzecznictwem Międzypamerykańskiego Trybunału Praw Człowieka, którego celem jest interpretacja paktu z San José de Costa Rica⁵⁰. Ugruntowanie tego stanowiska poświadczają kolejne wyroki argentyńskiego Sądu Najwyższego, w tym warto zwrócić uwagę na sprawę „Servini de Cubría, María Romilda s/amparo, sentencia del 8/9/92” potwierdzającą, że traktat nie może być odwołany przez prawo krajowe, ponieważ po przyjęciu go do system źródeł prawa staje się aktem o charakterze federalny. Ponadto wspomniany wyrok przytacza art. 27 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów. Inne rozstrzygnięcia, w kolejnych latach, również kontynuują przyjętą teorię monistyczną – „Fibrica Constructora S.A. c. Comisión Técnica Mixta de Salto Grande”⁵¹ i „Cafés La Virginia”⁵². W drugim przypadku Trybunał rozważył zastosowanie i interpretację zasad integracji. Problem był związany z naruszeniem Umowy integracji nr 1 podpisanej między Argentyną i Brazylią w 1983 r. w ramach ALADI. Uzgodniono wówczas, że nie będzie obowiązywał podatek (stawka zerowa) od importu surowej kawy z Brazylii, jednak został on zastosowany do przywozu dokonanego przez Café La Virginia. Trybunał uznał, że zastosowanie przez organy państwowe normy wewnętrznej, która naruszała traktat i zobowiązania międzynarodowe, uchybiło zasadzie nadrzędności traktatów nad przepisami krajowymi. W tym wyroku cytowane jest ponadto orzeczenie w sprawie Van Gend and Loos, wykraczając tym samym poza jego regionalny zakres, w którym zostało wydane.

Republika Argentyńska ostatecznie zaakceptowała teorię monistyczną. Formalnie przyjęto odpowiednią normę prawną w 1994 r. i zgodnie z art. 75 ust. 22, „traktaty i umowy posiadają hierarchię wyższą od praw krajowych”⁵³.

Analizując zaś istniejące powiązanie między prawem pierwotnym a pochodnym, pojawia się kolejna kwestia warta rozważenia, a mianowicie określenia, czy istnieje między nimi jakiś związek hierarchiczny, czy też współistnieją one na tej samej płaszczyźnie. Teoria i dotychczasowe doświadczenie instytucji zalecają przyznanie pierwszeństwa traktatowi pierwotnemu w stosunku do norm pochodnych. Konstytucja argentyńska nie uregulowała jednak w stopniu wystarczającym tej kwestii, ograniczając się wyłącznie do sformułowania, że zarówno traktaty

⁵⁰ M.A. Ekmekdjian, Miguel Angel, *Introducción al derecho comunitario latinoamericano, con especial referencia la MERCOSUR*, Ed. 2º, Buenos Aires 1996, s. 17. *Si por cualquier circunstancia, el derecho de rectificación o respuesta no pudiera ser ejercido por “toda persona” sujeta a la jurisdicción de un Estado parte, ello constituiría una violación de la Convención.*

⁵¹ Zob. „Fibrica Constructora S.C.A. c. Comisión Técnica Mixta de Salto Grande”, 7/7/93.

⁵² Zob. A.A. Alterini, *La supremacía jurídica en el Mercosur*, „La Ley”, t. C/1995, s. 850-851. „Cafés La Virginia SA s/ apelación (por denegación de repetición)”, SCJN Fallos 317-3:1282.

⁵³ Szerzej na temat monizmu i dualizmu w prawie i orzecznictwie argentyńskim: J.R. Vanossi, A.R. Dalla Via, *La reforma de la consitución y los tratados internacionales*, Buenos Aires 2000, s. 305 i n.

integracyjne, jak i przepisy wydane w ich wyniku posiadają wyższą hierarchię niż ustawy prawa krajowego. Dosłowna egzegeza tych treści prowadziłyby do umieszczenia prawa zarówno pierwotnego, jak pochodnego na tym samym poziomie, a w przypadku konfrontacji przeważałyby normy późniejsze, niezależnie od tego, z którego z nich pochodzą.

Istotnym założeniem całego procesu integracji jest poszanowanie dla fundamentalnych zasad zgodnych z traktatem lub traktatami założycielskimi. Według hierarchii norm, na prawo pochodne nałożone jest ryzyko, że gdyby ono ich nie spełniało, to traktat integracyjny ma za zadanie usunąć wynikające z nich sprzeczności.

Chociaż hierarchia prawa pierwotnego nad instrumentem pochodnym nie została wyraźnie zapisana w Traktacie z Asunción, to oczywiste jest, że zgodność z podstawowym statutem stanowi ogólną zasadę każdej instytucji prawnej, która po utworzeniu musi przestrzegać swoich zasad. A prawo pierwotne zawsze ma pierwszeństwo nad prawem pochodnym.

Podział traktatów, według kryterium przedmiotowego, zgodnie z argentyńskimi normami konstytucyjnymi, na te dotyczące ochrony praw człowieka i integracyjne, znajduje się w części 4 opracowania. Wynika to z przyjętej koncepcji pracy i pozostaje uzasadnione jej tematem zasadniczym.

W systemie prawnym Urugwaju proces przyjmowania traktatu jest podobny do tego obowiązującego w Argentynie. Do zadań prezydenta należy zawieranie i podpisywanie traktatów, które wymagają do ratyfikacji zatwierdzenia przez władzę ustawodawczą (art. 168 ust. 20)⁵⁴. Zgromadzenie Ogólne jest zaś odpowiedzialne za zatwierdzanie lub odrzucanie bezwzględną większością głosów wszystkich członków każdej z izb, traktatów dotyczących: pokoju, sojuszy, handlu oraz konwencji lub umów jakiegokolwiek rodzaju zawieranych przez władzę wykonawczą z obcymi władzami” (art. 85 ust. 7)⁵⁵.

Brak jest w Konstytucji zasady, która rozstrzygałaby o kolejności pierwszeństwa między ustawą a traktatem. Linia orzecznicza sądów stoi na stanowisku utożsamiania traktatu z prawem wewnętrznym i w konsekwencji stosowanie zasady *lex posterior derogat legi priori* jako sposobu rozwiązania problemu w praktyce⁵⁶.

⁵⁴ *Al Presidente de la República (...) corresponde: Concluir y suscribir tratados, necesitando para ratificarlos la aprobación del Poder Legislativo.*

⁵⁵ *A la Asamblea General compete: 7º) Decretar la guerra y aprobar o reprobar por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara, los tratados de paz, alianza, comercio y las convenciones o contratos de cualquier naturaleza que celebre el Poder Ejecutivo con potencias extranjeras.*

⁵⁶ Sąd Najwyższy w 1979 r. orzekł, że „nawet jeżeli precedencja umów międzynarodowych nie zostanie ustanowiona, to i tak przeważają one nad normami krajowymi, ponieważ są najważniejszym źródłem prawa międzynarodowego, mając siłę wyższą niż prawo wewnętrzne państw sygnatariuszy; więc gdyby istniały konflikty między jednym a drugim, to traktat ma moc ważniejszą”. Zob. *Repertorio de Sentencias de la Corte de Justicia 1978-1979*, s. 118. Szerzej: H. Arbuet Vignali, J.M. Arrighi, *Los vínculos entre el Derecho Internacional y los sistemas internos*, „Revista uruguaya de Derecho Constitucional y Político”, N° 37/1990, s. 76-85.

Orzecznictwo Sądu Najwyższego również ma tendencję do asymilowania traktatu z prawem przy użyciu zasady, że późniejsza reguła uchyla poprzednią normę⁵⁷. Takie rozstrzygnięcie zostało zakwestionowane przez urugwajską doktrynę⁵⁸.

Istniały odosobnione precedensy, w których orzecznictwo chciało uciec od hierarchicznej formuły równości, dając tym samym pierwszeństwo dokumentom międzynarodowym, na przykład w 1979 r. Sąd Najwyższy orzekł, że priorytet dla traktatów międzynarodowych nie został przyjęty, ale jeśli zaistnieje konflikt pomiędzy jego normami a prawem krajowym – nawet późniejszym – to należy przyznać pierwszeństwo prawu międzynarodowemu, bo posiada ono najwyższą moc nad prawem wewnętrznym każdego z sygnatariuszy traktatu⁵⁹.

Kontrola konstytucyjności w Urugwaju koncentruje się w Najwyższym Trybunale Sprawiedliwości i zgodnie z art. 239 ust. 1 Konstytucji, ma on prawo m.in. do rozstrzygania spraw związanych z traktatami, paktami i konwencjami zawieranymi z innymi państwami⁶⁰.

Urugwaj zastrzega sobie ponadto możliwość dodania klauzuli do podpisywanych przezeń traktatów międzynarodowych, dotyczącej rozstrzygnięcia w drodze arbitrażu lub innych pokojowych środków, wszelkich różnic, które powstają między umawiającymi się stronami (art. 6 *in capito*)⁶¹.

Federacyjna Republika Brazylii utworzona została z nierozzerwalnej unii stanów i gmin Dystryktu Federalnego. Do podstawowych zasad demokratycznego państwa prawa należą: suwerenność; obywatelstwo; godność osoby ludzkiej; społeczne wartości pracy i wolnej inicjatywy; pluralizm polityczny. Wszelka władza pochodzi od ludu, który sprawuje ją za pośrednictwem wybranych przedstawicieli lub bezpośrednio, na zasadach określonych w Konstytucji (art. 1)⁶².

W stosunkach międzynarodowych kieruje się ona zasadami: niepodległości narodowej; prymatu praw człowieka; samostanowienia narodów; nieinterwencji; równości między państwami; obrony pokoju; pokojowego rozwiązywania sporów;

⁵⁷ A.R. Vázquez, *El Mercosur y su necesaria complementación mediante un Tribunal Supranacional*, „La Ley” 1998-F, s. 1201-1220.

⁵⁸ H. Arbuet Vignali, E. Jiménez de Aréchaga, R. Puceiro Ripoll, *Derecho Internacional Público*, Montevideo 1993, s. 341 i n.

⁵⁹ J.M. Arrighi, *Los vínculos entre el Derecho internacional y los sistemas internos*, „Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político” N° 37, t. 7/1990, s. 76-85.

⁶⁰ *A la Suprema Corte de Justicia corresponde: 1º Juzgar a todos los infractores de la Constitución, sin excepción alguna (...) en las cuestiones relativas a tratados, pactos y convenciones con otros Estados (...).*

⁶¹ *En los tratados internacionales que celebre la República propondrá la cláusula de que todas las diferencias que surjan entre las partes contratantes, serán decididas por el arbitraje u otros medios pacíficos.*

⁶² *Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.*

odrżucenia terroryzmu i rasizmu; współpracy między narodami w celu postępu ludzkości; przyznawania azylu politycznego (art. 4)⁶³.

Do kompetencji Unii należy m.in. utrzymywanie stosunków z innymi państwami i udział w organizacjach międzynarodowych (art. 21 ust. I)⁶⁴. W kwestii rozstrzygnięcia sporów pomiędzy państwem obcym lub organizacją międzynarodową a Unią, stanem, Dystryktem Federalnym lub terytorium właściwy jest Federalny Sąd Najwyższy (art. 102 pkt. e)⁶⁵, w tym także rozpoznawanie nadzwyczajnych środków odwoławczych w sprawach osądzonych w postępowaniu jednoinstancyjnym lub w ostatniej instancji, jeżeli orzeczenie: jest sprzeczne z przepisami konstytucji; stwierdza niezgodność z konstytucją traktatu lub ustawy federalnej; potwierdza ważność ustawy lub aktu rządu lokalnego, zakwestionowanego na podstawie konstytucji (art. 102 ust. III)⁶⁶. Wyższy Sąd Sprawiedliwości posiada wśród swoich kompetencji rozpoznawanie nadzwyczajnych środków odwoławczych w sprawach rozstrzygniętych w jedynej lub ostatniej instancji przez federalne sądy regionalne lub przez sądy stanowe, sądy Dystryktu Federalnego i terytoriów, jeżeli orzeczenie: jest sprzeczne z traktatem lub ustawą federalną albo odmawia jej zastosowania; potwierdza obowiązywanie ustawy lub aktu rządu lokalnego, zakwestionowanych na podstawie ustawy federalnej; nadaje ustawie federalnej interpretację odmienną od tej, jaką nadał jej inny sąd (art. 105 ust. III)⁶⁷.

Zgodnie z głosami doktryny, powyższe artykuły wskazują na przypuszczalną hierarchię równoważności pomiędzy traktatami a prawem federalnym. Możliwość deklaracji niekonstytucyjności świadczy jednak tylko o tym, że w Brazylii traktaty międzynarodowe mają niższą pozycję niż konstytucja⁶⁸. Poza hipotezami

⁶³ *A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: I - independência nacional; II - prevalência dos direitos humanos; III - autodeterminação dos povos; IV - não-intervenção; V - igualdade entre os Estados; VI - defesa da paz; VII - solução pacífica dos conflitos; VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo; IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; X - concessão de asilo político.*

⁶⁴ *Compete à União: I - manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais; (...).*

⁶⁵ *Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: (...) o litígio entre Estado estrangeiro ou organismo internacional e a União, o Estado, o Distrito Federal ou o Território; (...).*

⁶⁶ *(...) julgar, mediante recurso extraordinário, as causas decididas em única ou última instância, quando a decisão recorrida: a) contrariar dispositivo desta Constituição; b) declarar a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal; c) julgar válida lei ou ato de governo local contestado em face desta Constituição; d) julgar válida lei local contestada em face de lei federal.*

⁶⁷ *Compete ao Superior Tribunal de Justiça: julgar, em recurso especial, as causas decididas, em única ou última instância, pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos tribunais dos Estados, do Distrito Federal e Territórios, quando a decisão recorrida: a) contrariar tratado ou lei federal, ou negar-lhes vigência; b) julgar válido ato de governo local contestado em face de lei federal; c) der a lei federal interpretação divergente da que lhe haja atribuído outro tribunal.*

⁶⁸ D.H. Rosano, *Los tratados internacionales en el ordenamiento jurídico Brasileño*, „Revista de Derecho del Mercosur”, N° 4/2001, s. 126.

traktatowo-umownymi, w brazylijskim orzecznictwie nie ma nic wskazującego na przewagę traktatów nad ustawami wprowadzonymi później.

Stanowisko Sądu Najwyższego w tej kwestii jest spójne i opiera się na takim samym traktowaniu prawa krajowego i traktatu, zawsze z przewagą dla tego aktu, który został uchwalony w dalszej kolejności, z wyjątkiem umów w sprawach podatkowych i ekstradycji, które ze względu swój charakter wymagają formalnego wypowiedzenia. Traktat nie zostanie uchylony poprzez wydanie ustawy sprzecznej z zawartą w nim regułą. Podlega on bowiem zasadom prawa międzynarodowego i Brazylii pozostaje nim związana zgodnie z tymi regulacjami. Straci on natomiast swoją skuteczność w tej części, w której powstanie antynomia pomiędzy prawem wewnętrznym a traktatem. W tym zakresie obowiązywać będzie norma późniejsza⁶⁹.

Konflikty generowane są pomiędzy artykułami 4 i 3 oraz 177 a 178. Do artykułu 3 ust. II wpisany został rozwój narodowy jako jeden z celów Republiki⁷⁰; art. 4 ust. IX zaś współpracę między narodami w celu postępu ludzkości⁷¹. W dalszej części Konstytucji znajdują się obszary gospodarki poddane pod monopol Unii⁷². Suwerenność narodowa nie jest równa ładowi gospodarczemu. W Konstytucji nie ma artykułu, który rozwiązałby ewentualne kolizje między traktatem a prawem wewnętrznym w tym zakresie.

Konstytucja Brazylii upoważnia Prezydenta Republiki do „zawierania traktatów, konwencji i aktów prawa międzynarodowego, wymagających ratyfikacji przez Kongres Narodowy” (art. 84 ust. VIII). Tymczasem wcześniejsze normy przypisują Kongresowi Narodowemu prawo do podjęcia „definitywnego rozstrzygnięcia w sprawie traktatów, porozumień i aktów międzynarodowych, z którymi wiąże się obciążenia lub zobowiązania dotyczące mienia narodowego” (art 49 ust. I)⁷³. Przy czym brak jest jakichkolwiek innych podstaw prawnych do rozwiązania ewentualnej kolizji pomiędzy traktatem a prawem krajowym.

Kwestię tę rozstrzygnęło orzecznictwo tego kraju. Rozpatrując nadzwyczajne odwołanie w sprawie 80.004 z 1977 r. Federalny Najwyższy Sąd uznał, że

⁶⁹ S. Borja, *A incorporação de tratados no sistema constitucional brasileiro*, „Revista de Derecho del Mercosur”, N° 4/2001, s. 116; J. Dolinger, *Direito Internacional Privado*, Rio de Janeiro 2008, s. 106.

⁷⁰ *Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: (...) II – garantir o desenvolvimento nacional; (...).*

⁷¹ *A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: (...) IX – cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; (...).*

⁷² Zalicza się do nich: złoża ropy naftowej i gazu ziemnego oraz innych węglowodorów płynnych – ich rafinację import i eksport oraz transport morski, transport przez rurociągi; minerały i zasoby jądrowe – poszukiwanie, wydobywanie, wzbogacanie, przetwarzanie, wykorzystanie przemysłowe i handel, a także transport powietrzny, wodny i lądowy.

⁷³ *Celebrar tratados, convenciones y actos internacionales, sujetos al refrendo del Congreso Nacional”. En tanto, el artículo 49, inciso 1°, atribuye al Congreso Nacional „Resolver definitivamente sobre tratados, acuerdos o actos internacionales....*

w wypadku kolizji późniejsze prawo krajowe jest ważniejsze od traktatu, co wpływa także na obowiązek zmodyfikowania stosowania takiego traktatu w praktyce⁷⁴. Zatem prawo krajowe wydane po traktacie może modyfikować regulacje traktatowe. Do innego rozstrzygnięcia doszło w sprawie 71.514, w której uznano, że umowa międzynarodowa zatwierdzona przez Kongres i prawidłowo wprowadzona do prawa krajowego, ma natychmiastowe zastosowanie nawet w tych przypadkach, w których modyfikuje ustawodawstwo wewnętrzne⁷⁵. Orzeczenia sądów nie zaprzeczają istnieniu traktatu, ale mają na celu ochronę wewnętrznie obowiązującego prawa krajowego, pomimo tego, że państwo musi działać odpowiedzialnie na arenie międzynarodowej⁷⁶.

Brak konstytucyjnych wytycznych, które regulują hierarchię traktatów w brazylijskim prawie wewnętrznym wyraźnie kontrastuje z intencją polityczną integracji regionalnej. We wniosku nr 8279-4 zostało powiedziane, że akty międzynarodowe są regularnie włączane do prawa krajowego i pozostają na tym samym poziomie ważności i skuteczności jak ono. Najwyższy Sąd Federalny w wyroku ogłoszonym w apelacji nadzwyczajnej nr 80004-SE przyznał, że istnieje zwykła normatywna równość między traktatami międzynarodowymi a przepisami krajowymi⁷⁷.

Konstytucja Paragwaju jest uważana przez większość doktryny za dobry przykład wewnętrznego porządku prawnego zorientowanego na integrację.

W kwestii relacji prawa traktatowego i ustaw krajowych w Paragwaju, Konstytucja stanowi, że „prawidłowo zawarte umowy międzynarodowe, zatwierdzone ustawą wydaną przez Kongres, których dokumenty ratyfikacyjne zostały wymienione lub zdeponowane, stanowią część wewnętrznego porządku prawnego o hierarchii określonej w art. 137”⁷⁸. Zgodnie natomiast z hierarchią źródeł prawa paragwajskiego „najwyższym prawem Republiki jest Konstytucja. Ona, zatwierdzone i ratyfikowane traktaty, umowy i porozumienia międzynarodowe, ustawy uchwalone przez Kongres i inne prawne usankcjonowane przepisy prawne niższej

⁷⁴ Zob. J. Fontoura, *Solución de controversias, publicación del Ministerio de Relaciones Exteriores*, sem 15 i 16 listopada 1995 r. - decyzje sądów nie negują istnienia traktatu, ale są chronione różnorodnością źródeł; uważa się, że krajowy system prawny dominuje, bez uszczerbku dla faktu, że państwo musi działać odpowiedzialnie na arenie międzynarodowej.

⁷⁵ M.A.R. Midón, *El tratamiento constitucional de la integración entre los signatarios del Mercosur*, „La Ley”, T. 1997-B, s. 1049; H. Masnatta, *Bases constitucionales del proceso de integración. La cuestión de las asimetrías entre los ordenamientos*, „La Ley” T. 1986-D, s. 2.

⁷⁶ J. Fontoura, *Solución de controversias*, publicación del Ministerio de Relaciones Exteriores, Seminario del 15 y 16 de noviembre de 1995 [w:] M.A.R. Midón, *El tratamiento constitucional de la integración entre los signatarios del Mercosur*, „La Ley”, T. 1997-B, s. 1049.

⁷⁷ D.H. Rosano, *Los tratados internacionales en el ordenamiento jurídico Brasileño*, „Revista de Derecho del Mercosur”, N° 4/2001, s. 134-135.

⁷⁸ *Los tratados internacionales válidamente celebrados, aprobados por ley del Congreso, y cuyos instrumentos de ratificación fueran canjeados o depositados, forman parte del ordenamiento legal interno con la jerarquía que determina el artículo 137.*

hierarchii, stanowią prawo pozytywne zgodnie z wymienionym porządkiem”⁷⁹. Norma ta nadaje przewagę traktatom nad prawem krajowym.

Paragwaj akceptuje prawo międzynarodowe i kieruje się w wykonywaniu stosunków międzynarodowych zasadami: niezależności narodowej; samookreślenia narodów; równości prawnej między państwami; międzynarodowej solidarności i współpracy; międzynarodowej ochrony praw człowieka; swobodnej żeglugi międzynarodowych rzek; nieinterwencji, potępienie wszelkich form dyktatury, kolonializmu i imperializmu (art. 143)⁸⁰.

Istotne znaczenie ma art. 145 dotyczący ponadnarodowego porządku prawnego, zgodnie z którym Paragwaj na równi z innymi państwami przyjmuje ten system prawny, gwarantujący przestrzeganie praw człowieka, pokoju, sprawiedliwości, współpracy i rozwoju politycznego, gospodarczego, społecznego i kulturowego. Decyzje dotyczące powyższych mogą zostać przyjęte wyłącznie bezwzględną większością głosów każdej z Izb Kongresu⁸¹.

Kontrola konstytucyjności koncentruje się w Najwyższym Trybunale Sprawiedliwości (art. 259)⁸² oraz Izbie Konstytucyjnej (art. 260)⁸³.

Analiza paragwajskich norm konstytucyjnych pozwala przyjąć założenia, że traktaty mają wyższą hierarchię niż prawo krajowe, a w wypadku ich konfliktu przeważa ten pierwszy. Paragwaj akceptuje traktaty integracyjne i wspiera integrację polityczną, gospodarczą, społeczną i kulturalną, a także ponadnarodowy porządek prawny zgodnie z wymogami równości i ważność praw człowieka, pokoju, sprawiedliwości, współpracy i rozwoju.

⁷⁹ *La ley suprema de la República es la Constitución. Ésta, los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados, las leyes dictadas por el Congreso y otras disposiciones jurídicas de inferior jerarquía sancionadas en su consecuencia, integran el Derecho positivo nacional en el orden de prelación enunciado (...).*

⁸⁰ *La República del Paraguay, en sus relaciones internacionales, acepta el derecho internacional y se ajusta a los siguientes principios: la independencia nacional; la autodeterminación de los pueblos; la igualdad jurídica entre los Estados; la solidaridad y la cooperación internacional; la protección internacional de los derechos humanos; la libre navegación de los ríos internacionales; la no intervención, y la condena a toda forma de dictadura, colonialismo e imperialismo.*

⁸¹ *La República del Paraguay, en condiciones de igualdad con otros Estados, admite un orden jurídico supranacional que garantice la vigencia de los derechos humanos, de la paz, de la justicia, de la cooperación y del desarrollo, en lo político, económico, social y cultural. Dichas decisiones sólo podrán adoptarse por mayoría absoluta de cada Cámara del Congreso.*

⁸² *Son deberes y atribuciones de la Corte Suprema de Justicia: conocer y resolver sobre inconstitucionalidad (...).*

⁸³ *Son deberes y atribuciones de la Sala Constitucional: conocer y resolver sobre la inconstitucionalidad de las leyes y de otros instrumentos normativos, declarando la inaplicabilidad de las disposiciones contrarias a esta Constitución en cada caso concreto, y en fallo que sólo tendrá efecto con relación a este caso, y decidir sobre la inconstitucionalidad de las sentencias definitivas o interlocutorias, declarando la nulidad de las que resulten contrarias a esta Constitución.*

Należy podkreślić, że spośród wszystkich państw regionu, Paragwaj jako pierwszy umieścił traktaty w hierarchii aktów prawnych. Przyczyniło się to bezpośrednio do zmian wprowadzonych w 1994 r. w Argentynie.

4. Integracja – rodzaje, źródła i cele

Konstytucja Argentyny obowiązująca w latach 1853-1860 nie przewidywała żadnej możliwości integracji, co wynikało z faktu, że dyskusje o tych procesach rozpoczęły się dopiero w latach pięćdziesiątych XX wieku. Bez wątplenia inspiracją dla rozwoju doktryny i polityki tego obszaru były Wspólnoty Europejskie.

W prawie argentyńskim pierwsze debaty dotyczące integracji pojawiły się wraz z traktatami przewidującymi istnienie międzynarodowych trybunałów posiadających kompetencje do rozwiązywania sporów po wyczerpanej jurysdykcji krajowej. Kwestia ta została ponownie poddana pod dyskusję po ratyfikacji przez Argentynę Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów w 1969 r., w związku z art. 27, zgodnie z którym państwo nie może powoływać się na postanowienia swojego prawa wewnętrznego przepisy prawa dla usprawiedliwienia niewykonywania przez nią traktatu⁸⁴. W latach siedemdziesiątych XX wieku doktryna zaczęła rozróżniać sądy ponadnarodowe i międzynarodowe, biorąc pod uwagę niekonstytucyjność tych pierwszych i zgodność z normami podstawowymi tych drugich⁸⁵. W dalszej kolejności, w związku z pominięciem tego zagadnienia w konstytucji, apelowano o uznanie waloru „sprawiedliwości” i przyjęcia go jako elementu mającego wypełnić lukę prawną w tej materii⁸⁶.

Podpisanie w 1991 r. traktatu z Asunción wzmocniło pozycję sądownictwa ponadnarodowego w prawie argentyńskim. Znajduje ono zastosowanie w sytuacji, gdy rezygnacja z orzecznictwa argentyńskiego nie jest zakazana przez ustawy albo nie istnieje jurysdykcja wyłączna albo konieczna na korzyść sądów krajowych w danej sprawie⁸⁷. Do tego jednak czasu, Sąd Najwyższy musiał stworzyć regulację dotyczącą pierwszeństwa źródeł, co też uczynił w 1992 r. w sprawie

⁸⁴ Argentyna podpisała Konwencję 23 maja 1969 r., ratyfikowała 5 grudnia 1972 r. zgodnie z Ustawą nr 19865 podpisaną w Buenos Aires 3 października 1972 r. a wydaną na podstawie art. 5 Statutu Rewolucji Argentyńskiej z 1966 r., zgodnie z którym Prezydent sprawował wszystkie funkcje ustawodawcze, które Konstytucja przyznała Kongresowi, w tym każdej z jego Izb. W wyniku zamachu stanu, junta wojskowa przejęła władzę, nazywając siebie rewolucją argentyńską i uchwalając statut rewolucji argentyńskiej, złożony z 10 artykułów, które miały pierwszeństwo przed Konstytucją z 1853 r.

⁸⁵ G.J. Bidart Campos, *La posible integración de Argentina en una comunidad supraestatal a la luz de nuestra Constitución*, „El Derecho”, Sec. doctrina t. 38/1978, s. 1019.

⁸⁶ N.P. Sagüés, *Jurisdicción interna y jurisdicción nacional*, „La Ley” 1986-B, s. 1551.

⁸⁷ Szerzej: M.A. Ekmekdjian, *Tratado de derecho constitucional (5 tomów)*, Buenos Aires 1999, aktualizowany przez P.L. Manili, ed. 3, Buenos Aires 2016.

Ekmejdjian przeciwko Sofovich⁸⁸, w której ogłosił wyższość traktatu w odniesieniu do wewnętrznych aktów ustawodawczych⁸⁹. Debata, która powstała na gruncie rozstrzygnięcia tego sporu w najwyższej instancji, skupiała się na zarzutach dotyczących oceny głosów doktryny, które miały stanowić o rozstrzygnięciu sprawy wbrew przepisom. Ponadto wbrew regułom konstytucyjnym, zastosowano normy traktatowe, co miało niesłusznie, w ocenie krytyków orzeczenia, być usprawiedliwieniem dla luki prawnej ustawy zasadniczej w tym temacie. Dlatego oczywistym stała się konieczność, przy okazji kolejnej nowelizacji, wprowadzenia zmian na poziomie ustawy zasadniczej⁹⁰.

Na poziomie krajowym, formuła integracyjna zawarta została w art. 75 ust. 24 Konstytucji (Rozdział IV, Uprawnienia Kongresu), zgodnie z którym jednym z uprawnień Kongresu jest zatwierdzanie traktatów integracyjnych, które przekazują uprawnienia i jurysdykcję organizacjom ponadnarodowym na zasadach wzajemności i równości, a także szanują porządek demokratyczny i prawa człowieka. Normy wydawane w ich konsekwencji mają wyższą hierarchię od ustaw. Zatwierdzenie tych traktatów z państwami Ameryki Łacińskiej wymaga bezwzględnej większości głosów wszystkich członków każdej z Izb. W wypadku traktatów z innymi państwami, Kongres Narodowy bezwzględną większością głosów członków obecnych w każdej Izbie ogłasza zgodność zatwierdzenia traktatu, co może zostać zatwierdzone następnie jedynie przy głosowaniu bezwzględnej większości wszystkich członków każdej z Izb, po stu dwudziestu dniach od ogłoszenia deklaracji. Wypowiedzenie tych traktatów wymaga uprzedniej zgody bezwzględnej większości wszystkich członków każdej z Izb⁹¹.

⁸⁸ Ekmejdjian v. Sofovich, 315 Fallos 1492 (1992). Opracowany m.in. przez L. Patricios, *Ekmejdjian v. Sofovich: The Argentine Supreme Court Limits Freedom of the Press With a Self-Executing Right of Reply*, "University of Miami Inter-American Law Review" 1993, vol. 24, s. 541.

⁸⁹ E.D. 148-338. Wyrok ten uważany jest za jeden z najważniejszych w kwestii relacji prawa międzynarodowego i krajowego. Po raz pierwszy uznano w nim wprost supremację międzynarodowych traktatów dotyczących praw człowieka ponad prawem krajowym. Zob. *Vienna Convention on the Law of Treaties: A Commentary*, red. O. Dörr, K. Schmalenbach, Berlin-Heidelberg 2018, s. 462-463.

⁹⁰ *El mayor desafío del siglo XX: La integración a través del Mercosur. Inexorable emprendimiento reservado al Derecho*, „Revista de la Facultad de Derecho de la UNNE” 1993, no 10, s. 57.

⁹¹ *Corresponde al Congreso [...] Aprobar tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales en condiciones de reciprocidad e igualdad, y que respeten el orden democrático y los derechos humanos. Las normas dictadas en su consecuencia tienen jerarquía superior a las leyes. La aprobación de estos tratados con Estados de Latinoamérica requerirá la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara. En el caso de tratados con otros Estados, el Congreso de la Nación, con la mayoría absoluta de los miembros presentes de cada Cámara, declarará la conveniencia de la aprobación del tratado y sólo podrá ser aprobado con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, después de ciento veinte días del acto declarativo. La denuncia de los tratados referidos a este inciso, exigirá la previa aprobación de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara.*

Ustanawiając samą formułę integracyjną, prawodawca nie był w stanie uniknąć opisu samego tego zjawiska. W tym celu na pierwszym miejscu wyróżnił uprawnienie Kongresu do zatwierdzania traktatów integracyjnych⁹². Choć przepis ten nie wyraża wprost wskazanej kompetencji, to moc zatwierdzania traktatów integracyjnych i ich odrzucenia przyznaje właśnie temu organowi. W przeciwnym razie Kongres byłby organem figuratywnym obdarzonym pozytywną, ale osobistą kompetencją do odrzucenia zamiarów integracyjnych opartych na ich uznaniowym osądzie.

Art. 75 ust. 24 definiuje w pierwszej części normy z czego składa się integracja, kiedy odnosi się do faktu, że traktaty tego rodzaju „delegują uprawnienia i jurysdykcję do organizacji ponadpaństwowych (...)”⁹³.

Jest to tradycyjne pojmowanie tego rodzaju procesów, gdyż integracja zawsze dokonuje się za pomocą aktu, przez który państwo uwalnia się od sprawowania władzy w określonym zakresie. Niezależnie od tego, czy nazywa się to cesją uprawnień, przekazaniem suwerenności czy powierzeniem uprawnień, wspólnym mianownikiem stowarzyszenia jest oderwanie od państwa tych atrybutów, które w ich genezie odpowiadają państwu narodowemu. To jest kluczowy punkt i znaczenie procesu integracji. Intensywność przyjętego powiązania jest wprost proporcjonalna do oddanych uprawnień – ich wagi i zakresu. Im więcej uprawnień zostanie przekazanych, tym głębsze będzie powiązanie pomiędzy członkami struktury integracyjnej i samą organizacją. Odpowiednio mniej przeniesienia – wpływa na słabość tych więzi.

Przekazanie własnych atrybutów przez dany kraj hamuje możliwość wykonywania ich w tradycyjnym ujęciu, bo od tej pory to nowy podmiot będzie wprowadzał w życie dotychczasowe rozwiązania przynależne władzy państwowej. Należy podkreślić, że każde przekazane zadanie jest na korzyść tej organizacji, która wypełnia je zamiast podmiotu delegującego. Jest to działanie inicjujące każdy proces integracyjny.

Prawodawca argentyński pojmuje treść traktatu integracyjnego na podstawie jego treści, tj. tego, co nazywa on „przekazaniem kompetencji i jurysdykcji organizacjom ponadpaństwowym”. Zastosowana formuła jest jednak krytykowana w dużej mierze przez doktrynę z uwagi na to, że używa terminów „kompetencja” i „jurysdykcja”, co jest właściwością prawa wewnętrznego. Na potrzeby zaś integracji wydaje się zbyt poważnym sformułowaniem. Wystarczyłoby, aby tekst normy odnosił się do wyłącznie do przekazania uprawnień, ponieważ jest to wystarczająca miarą jurysdykcji, czyli tego do czego w rzeczywistości faktycznie zobowiązuje się Argentyna. Można odnieść wrażenie, że słowo „kompetencja” jest używane jako

⁹² To ogólne przypisanie zostało zawarte w konstytucji historycznej – art. 67 ust. 19, ale nie uwzględniało specyfiki reformy.

⁹³ *Aprobar tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales en condiciones de reciprocidad e igualdad, y que respeten el orden democrático y los derechos humanos. Las normas dictadas en su consecuencia tienen jerarquía superior a las leyes.*

synonim władzy wykonawczej i ustawodawczej; z drugiej strony „jurysdykcja”, w szczególności odnosi się do cesji władzy sądowniczej. Literalne sformułowanie umożliwiłoby przeniesienie do ciała ponadnarodowego funkcji, które charakteryzują zasadę trójpodziału władzy, a nie takie są założenia tego procesu. Inna część doktryny uważa, że rozróżnienie terminologiczne nie było bezpodstawne, ponieważ należało przypisać Kongresowi możliwości delegowania poza prawo krajowe zarówno władzy, która jest właściwa dla jurysdykcji, jak i kompetencji władzy wykonawczej⁹⁴.

Konstytucja poprzez zindywidualizowanie organu, na którego korzyść działa delegacja, odwołuje się do kwalifikacji „ponadpaństwowe”, homonimicznej ekspresji słowa „ponadnarodowe”. Ta część przepisu konstytucyjnego wymaga jednak wyjaśnienia. W odniesieniu do pierwszego sformułowania, konieczne jest sprecyzowanie, czy dozwolona delegacja dotyczy organizacji ponadpaństwowych, których częścią jest Argentyna, ponieważ nie byłoby to uzasadnione wobec podmiotu, który jest obcy⁹⁵.

Zasadnicze pytanie ma na celu określenie czy przekazanie kompetencji i jurysdykcji ogranicza się tylko do procesów integracyjnych, czy też dopuszcza możliwość rozszerzenia go na inne modele – na przykład delegację uprawnień jurysdykcyjnych w stosunku do podmiotów, w których Argentyna uczestniczy jako strona np. Sąd utworzony przez Pacto San Jose albo inny podobny traktat. Aby odpowiedzieć na te wątpliwości, warto podkreślić, że kwestia poddana pod dyskusję jest kluczowa, ponieważ nowoczesne państwo już zgodziło się na zrzeszenie się kompetencji w organizacjach międzynarodowych w zakresie ochrony praw człowieka.

Reforma konstytucyjna z 1994 r. pozwoliła na realizację nowego rodzaju integracji otwierającej nieznane dotychczas w prawie argentyńskim koncepcje i możliwości, które w były bardzo potrzebne pod koniec XX wieku. Jednakże ograniczenia wprowadzone przez prawodawcę nie pozwalają Argentynie w pełni realizować idei integracji. Zmiany wdrożone do Konstytucji argentyńskiej są znaczące, ale nie pojawiło się w nich wprost sformułowanie dotyczące prawa wspólnotowego. Nawet jeśli tego rodzaju normy będą posiadały w kontekście realizacji procesu integracji walor ponadustawowy, to prawo wydane na ich podstawie w Argentynie będzie w każdej sprawie mniej znaczące niż wynikałoby to z jego założenia. Pominięcie tego elementu skutkować będzie, w momencie pogłębienia procesu integracji w ramach Mercosur (lub jakiegokolwiek innej organizacji w przyszłości) polegającego na wprowadzeniu prawa do systemu hierarchii źródeł, koniecznością przeprowadzenia kolejnej reformy konstytucyjnej, która przyniesie prawu wspólnotowemu to, czego odmówił mu prawodawca w 1994 r.

⁹⁴ I. Ferrando, *Los Tratados de Integración y la reforma* [w:] *Derecho Constitucional de la Reforma de 1994*, t. II, s. 1 i n.

⁹⁵ R. Dromi, E. Menem, *La Constitución reformada*, Buenos Aires 1995, s. 266.

Konstytucja Urugwaju z 1967 r. zawiera regulacje prawne uwzględniające przeprowadzenie procesu integracyjnego. Artykuł 6 *in fine* znajdujący się w rozdziale IV, określa dążenie Republiki do społecznej i gospodarczej integracji państw Ameryki Łacińskiej, w szczególności w odniesieniu do wspólnej ochrony ich produktów i surowców⁹⁶. Dodatkowo wyróżnia w odrębnym zdaniu podobne zobowiązanie do skutecznego uzupełniania usług publicznych⁹⁷. Warto podkreślić, że powyższa norma nie ogranicza się wyłącznie do przypisania mandatu władzom publicznym w celu podążania ku integracji, ale posuwając się o krok dalej, opisuje ten rodzaj integracji, który się z nim wiąże⁹⁸.

Jednocześnie nałożono na państwo orientację handlu zagranicznego chroniącą działalność produkcyjną, której celem jest eksport lub zastąpienie importowanych towarów; powierzając przy tym prawodawcy obowiązek promowania inwestycji i preferencyjną politykę podatkową w stosunku do tego rodzaju aktywności.

Urugwajczycy przypisują priorytet integracji latynoamerykańskiej, biorąc pod uwagę unię w dziedzinie gospodarczej i społecznej, ustanawiając przy tym minimalną sferę ochronną. Konstytucja nie lekceważy faktu, że zjawisko integracji ma podłoże genetyczne w naturze gospodarczej. Z tego powodu podkreśla szczególne zainteresowanie w obronie swoich produktów i surowców oraz promuje skuteczne uzupełnianie usług publicznych.

Oba wymienione powyżej zadania – rozwój gospodarki narodowej „do wewnątrz”, w oparciu o ochronę działalności produkcyjnej, zmierzający do zwiększenia eksportu lub zmniejszenia importu towarów oraz integracja społeczno-gospodarcza państw Ameryki Łacińskiej, w szczególności w odniesieniu do wspólnej obrony ich surowców i wytwarzanych produktów oraz podniesienie poziomu usług publicznych – mają na celu harmonijny rozwój gospodarczy, choć ograniczają przy tym działania integracyjne.

Spełnienie wymogów postawionych przez prawodawcę urugwajskiego nie sprowadza się wyłącznie do integracji ekonomicznej czy społecznej. Nie jest to

⁹⁶ Resultan aplicables además, los artículos: 4 (sobre la titularidad de la soberanía nacional); 82 (sobre el ejercicio de la soberanía); 50 (sobre la orientación del comercio exterior y el contralor estatal de toda organización comercial o industrial trustificada), 85 inc. 7° (sobre aprobación legislativa de los tratados), 85 inc. 9° (sobre el establecimiento legislativo de las aduanas), 168 inc. 20° (sobre intervención del Poder Ejecutivo en la concreción de los tratados).

⁹⁷ La república procurará la integración social y económica de los Estados Latinoamericanos, especialmente en lo que se refiere a la defensa común de sus productos y materias primas. Asimismo, propenderá a la efectiva complementación de sus servicios públicos.

⁹⁸ F.H. Paolillo, *Las normas constitucionales sobre integración económica y social*, „Cuaderno de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales”, N° 19/1967; H.G. Espiell, *La integración económica Latinoamericana y la Constitución uruguaya*, „Temas Jurídicos”, N° 1/1968; R. Correa Freitas, *El MERCOSUR ante la Constitución uruguaya*, „LJU”, t. CIII; E. Esteva Gallicchio, H. Frugone Schiavone, *En torno al Tratado de Asunción.- Algunas reflexiones desde la perspectiva del Derecho constitucional*, “RUDCP”, N1/44; J. Korzeniak, *Derecho constitucional* 2°, t. 1, p. 110.

w pełni wystarczające. Tak ujęty proces integracji obejmuje bowiem obie powyższe sfery. Jest złożonym rozwojem gospodarczo – społecznym. Należy przez to rozumieć także takie obszary, które wykraczają poza prawne, socjologiczne, kulturalne czy polityczne elementy integracji a pozwalają na porozumienie pomiędzy dwoma czy więcej społeczeństwami.

Wyraźnie zaobserwować można tutaj brak odwołania do naturalnego podłoża zjawiska integracji, które opiera się na więzach gospodarczych, dlatego też ten czynnik ten wpisany został bezpośrednio do Konstytucji. Szczególną wagę Urugwaj przywiązuje do wspólnej obrony swoich produktów i surowców oraz promuje skuteczne uzupełnianie usług publicznych. Dzięki temu ustanawia minimalną formę ochrony, swego rodzaju elementarną prewencję, którą każde państwo podejmuje wchodząc na drogę integracji. Tego rodzaju porozumienie nie jest bowiem realizacją odgórnie ustalonych celów i zadań o charakterze globalnym. Ono jest nakierowane na urzeczywistnienie priorytetów danego społeczeństwa. Oprócz wskazań o charakterze przedmiotowym, Urugwaj wyraźnie podkreśla rolę integracji latynoamerykańskiej, która jest jedyną przewidzianą w tekście Konstytucji.

Dobrym podsumowaniem dla poparcia procesów integracji jest głos ówczesnego Ministra Spraw Zagranicznych Urugwaju Héctora Gros Espiel, który w 1990 r. stwierdził, że „nie ma żadnej innej możliwości i Urugwaj powinien wejść całkowicie i zupełnie w proces integracji już zainicjowany przez Argentynę i Brazylię⁹⁹.

Konstytucja Brazylii z 1988 r. zagadnieniu integracji poświęca paragraf jedyny art. 4, w którym wskazane zostało „dążenie do gospodarczej, politycznej, społecznej i kulturowej integracji ludów Ameryki Łacińskiej, w celu utworzenia latynoamerykańskiej wspólnoty narodów”¹⁰⁰.

W podanej normie na szczególną uwagę zasługują dwa aspekty, po pierwsze wskazanie działania konkretnego i nakierowanego na osiągnięcie określonego celu, literalnie wymieniając obszary integracji – bardziej szczegółowo niż Urugwaj (integracja ekonomiczna i społeczna) i dokładniej niż Argentyna (pomijająca zakres przedmiotowy). Druga ważna różnica dotyczy wyrażenia wspólnego pragnienia stowarzyszenia z narodami Ameryki Łacińskiej, ze szczególnym naciskiem na możliwość integracji poprzez utworzenie latynoamerykańskiej wspólnoty narodów¹⁰¹.

Nie jest to niezgodne z zasadami, które stanowią bazę dla stosunków międzynarodowych Brazylii a wymienione zostały w tym samym artykule. Brazylia zalicza do nich niezależność narodową, powszechność praw człowieka, samoostanowienie narodów, zakaz interwencji, równość państw, obronę pokoju, pokojowe

⁹⁹ H. Gros Espiel, *El Tratado de Asunción y algunas cuestiones jurídicas que plantea*, „Revista de Informação Legislativa” 1991, s. 203 i n.

¹⁰⁰ *La República Federativa del Brasil buscará la integración económica, política, social y cultural de los pueblos de América Latina, con vista a la formación de una comunidad latinoamericana de naciones.*

¹⁰¹ Doktryna brazylijska rozróżnia podstawowe zasady i ogólne zasady prawa konstytucyjnego; włączając integrację latynoamerykańską do tych pierwszych. Zob. J.A. Da Silva, *Curso de Direito constitucional positivo*, São Paulo 1995, s. 93 i n.

rozwiązywanie konfliktów, odrzucenie terroryzmu i rasizmu, współpracę między narodami na rzecz postępu ludzkości i udzielania azylu politycznego¹⁰².

Tekst Konstytucji obejmuje nie tylko integrację gospodarczą i społeczną, ale także integrację polityczną i kulturową. Istnieje wspólne pragnienie stowarzyszenia z państwami Ameryki Łacińskiej. Dlatego niektórzy brazylijscy politycy i przedsatwiciele doktryny stoją na stanowisku, że Konstytucja nie pozwala na stworzenie ponadnarodowego ciała. Artykuły 22, 23 i 24 zawierające reżim podziału kompetencji byłyby najpoważniejszą przeszkodą na drodze do integracji, ponieważ nie wspominają o możliwości przekazania prerogatyw organowi wspólnotowemu. Kraj ten nie może poddać się ponadnarodowemu porządkowi prawnemu z powodu wyraźnego przedłożenia traktatu pod kontrolę konstytucyjności, czyli prymatu krajowego prawa konstytucyjnego nad prawem międzynarodowym, zatem także nad ewentualną przyszłą normą wspólnotową¹⁰³.

Konstytucja Paragwaju z 1992 r. w sposób najbardziej zaawansowany w regionie postrzega zjawisko integracji. O ponadnarodowym porządku prawnym traktuje art. 145, zgodnie z którym „pod warunkiem równości z innymi państwami, dopuszcza się ponadnarodowy porządek prawny gwarantujący przestrzeganie praw człowieka, pokoju i sprawiedliwości, współpracy i rozwoju, w polityce, gospodarce, społeczeństwie i kulturze. Takie decyzje mogą być podejmowane wyłącznie bezwzględną większością głosów każdej z Izb Kongresu”¹⁰⁴. Równość i poszanowanie praw człowieka są immamentnym składnikiem formuły integracyjnej przewidzianej przez Paragwaj w swoim prawie wewnętrznym.

Należy wspomnieć również o tym, że poprzednia Konstytucja z 1967 r. także zawierała normy dotyczące integracji, stanowiąc że Paragwaj wspiera proces integracji krajów Ameryki Łacińskiej, w celu przyspieszenia zrównoważonego rozwoju i zwiększenia dobrobytu, w zależności od pozyskania korzyści i bez uszczerbku dla własnej suwerenności¹⁰⁵.

Prawo paragwajskie jest bardziej konserwatywne w swoim języku i dopuszcza ponadnarodowy porządek prawny. Punktem podobnym do regulacji argentyńskich jest wymóg bezwzględnej większości każdej z Izb Kongresu do zatwierdzenia traktatów integracyjnych, a także odniesienie do zasady równości i ochrony praw

¹⁰² *Independencia nacional, prevalencia de los derechos humanos, autodeterminación de los pueblos, no intervención, igualdad entre los Estados, defensa de la paz, solución pacífica de conflictos, repudio al terrorismo y al racismo, cooperación entre los pueblos para el progreso de la humanidad y concesión de asilo político.*

¹⁰³ L. Olavo Baptista, *O Mercosul en movimiento*, Porto Alegre 1995, s. 54 i n.

¹⁰⁴ *La República del Paraguay, en condiciones de igualdad con otros Estados, admite un orden jurídico supranacional que garantice la vigencia de los derechos humanos, de la paz, de la justicia, de la cooperación y del desarrollo, en lo político, económico, social y cultural. Dichas decisiones sólo podrán ser adoptadas por la mayoría absoluta de cada Cámara del Congreso.*

¹⁰⁵ *El Estado favorecerá el proceso de integración de los países latinoamericanos, para acelerar el desarrollo equilibrado y aumentar el bienestar común, en función de los intereses de la República y sin detrimento de su soberanía.*

człowieka. Uwzględnia integrację typu stowarzyszeniowego i współpracę. W odniesieniu do rozwiązań brazylijskich, podobnie jak one promuje integrację polityczną, gospodarczą, społeczną i kulturalną. Odmiennym rozwiązaniem jest natomiast wprowadzenie do konstytucji „drogowskazów”, których przestrzeganie ma gwarantować prawidłowy i intencyjny proces integracji, tj. pokój, sprawiedliwość, współdziałanie, rozwój. Brak też szczególnego czy priorytetowego potraktowania integracji w obszarze państw Ameryki Łacińskiej, co w mniejszym lub większym zakresie znajduje się w ustawach zasadniczych pozostałych członków Mercosur¹⁰⁶.

5. Wnioski końcowe

Analiza konstytucji państw członkowskich Mercosur pozwala stwierdzić, że wszystkie one, niezależnie od różnic w szczegółowych regulacjach, pozytywnie oceniają zjawisko integracji. Stopień zaawansowania procesu integracji oraz charakter norm prawnych opisujących go w ustawach zasadniczych bezpośrednio powiązany jest z okresem ich obowiązywania, w tym zwłaszcza zależności od tego czy konstytucja uchwalona została przed czy po podpisaniu Traktatu z Asunción, w którym jednoznacznie określono wolę polityczną do rozpoczęcia procesu integracji.

Poczynione zmiany i nowelizacje konstytucji państw-stron porozumienia należy ocenić pozytywnie. Nie są one jednak wystarczające do pogłębienia integracji. Ich wprowadzenie pozwoliło wyłącznie na usankcjonowanie dotychczas poczynionych ustaleń, nie dając w przyszłości szans na rozwój organizacji. Dla przykładu warto podać Brazylię i Urugwaj, w prawie których nie ma przepisów rozstrzygających ewentualne kolizje między traktatem a prawem krajowym, zaś orzecznictwo stoi na stanowisku oceny tego pierwszego zgodnie z dobrą wolą prawodawcy krajowego.

Kiedy państwo wchodzi dobrowolnie w relacje z innymi podmiotami, przyjmuje na siebie międzynarodowe zobowiązania, które musi wypełnić. Jeśli traktat jest sprzeczny z normami prawnymi jakiegokolwiek aktu prawnego niższej rangi niż konstytucja, sędzia musi uznać wyższość prawa międzynarodowego, gdyż jej obowiązywanie jest wynikiem bezpośredniej działalności suwerena.

Konstytucje krajów członkowskich Mercosur rozważają instytucję integracji w swoich normach, zwłaszcza integrację latynoamerykańską. Jedynie Konstytucje Argentyny i Paragwaju przyznają wyższość traktatu nad ustawami krajowymi w hierarchii źródeł prawa.

Stopień akceptacji procesów integracyjnych jest bezpośrednio powiązany z czasem przyjęcia Konstytucji. Konstytucja z Paragwaju z 1992 r. i Konstytucja

¹⁰⁶ M.A.R. Midón, *El tratamiento constitucional de la integración entre los signatarios del Mercosur*, „La Ley”, t. 1997-B, s. 1050.

Argentyny z 1994 r. są najbardziej aktualne w tym aspekcie. Konstytucja Brazylii i Konstytucja Urugwaju nie uwzględniają przepisów, które rozstrzygnęłyby ewentualne kolizje między traktatem a prawem krajowym.

Orzecznictwo Brazylii i Urugwaju opiera się na zasadzie „*lex posterior derogat legi priori*”, dlatego przyspieszenie procesu integracji wymaga rozważenia tego stanowiska i dokonania ewentualnej zmiany w ww. aktach prawnych, gdyż stworzenie ponadnarodowej organizacji wymaga ustalenia priorytetu prawa integracji nad prawem krajowym. Wyraźnie należy dokonać rozdziału w zakresie delegacji kompetencji na organy ponadnarodowe i określić przyznane im środki działania a także wskazać obszary podlegające integracji.

Streszczenie

Idea suwerenności została zastąpiona współpracą poprzedzającą bezpośrednio proces integracji. Rządy państw latynoamerykańskich nie mogły pozostać poza nim i w ostatnich dziesięcioleciach próbowały różnych modeli integracji, głównie o charakterze gospodarczym. Jej źródła i skuteczności upatrywać należy w ustawach zasadniczych. Stopień zaawansowania procesu integracji w ramach Mercosur oraz charakter norm prawnych opisujących go w ustawach zasadniczych bezpośrednio powiązany jest z okresem ich obowiązywania, w tym zwłaszcza zależności od tego czy konstytucja uchwalona została przed czy po podpisaniu Traktatu z Asunción, w którym jednoznacznie określono wolę polityczną do rozpoczęcia procesu integracji. Analiza treści ustaw zasadniczych państw członkowskich wskazuje na brak konsekwencji w stosowaniu konkretnego nazewnictwa oraz znaczące różnice pomiędzy państwami-stronami. Poczynione zmiany i nowelizacje konstytucji państw-stron porozumienia należy ocenić pozytywnie. Nie są one jednak wystarczające do pogłębienia integracji. Ich wprowadzenie pozwoliło wyłącznie na usankcjonowanie dotychczas poczynionych ustaleń, nie dając w przyszłości szans na rozwój organizacji.

Summary

The cooperation prior the integration process replaced the concept of sovereignty. The governments of Latin American countries could not stand away from it and during the last decades had been trying to introduce different models, mainly of economical character. The origins of successful integration process are related to the basic laws. The advancement degree of integration process within Mercosur area and the character of the law norms described it in the basic laws had been directly related to its period of validity, and particularly with the fact if a constitution was enacted before or after signing the Treaty of Asunción, where it was clearly indicated that the process of integration should be started. The analysis of the member states basic laws indicates the lack of the consequence in using specific

terminology and the significant differences between members-parties. Changes and amendments that have been made in the constitutions of the members-parties should be given a positive assessment. However, all the changes were not enough to deepen the integration. The introduction of changes had only allowed to legitimate arrangements already made, at the same time not allowing for the future development of the organization.