



Warszawa, dnia 27 lipca 2009 r.

KANCELARIA SENATU

BIURO ANALIZ I DOKUMENTACJI

**Tłumaczenie wybranych fragmentów orzeczenia  
Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30.06.2009 r. na temat  
zgodności Traktatu Lizbońskiego z niemiecką Ustawą Zasadniczą  
(fragmenty te dotyczą roli parlamentu narodowego)**

[37]

Parlamenty narodowe „przyczyniają się aktywnie do prawidłowego funkcjonowania Unii“ (art. 12 Traktatu Lizbońskiego). Projekty aktów prawodawczych Unii Europejskiej muszą być przekazywane parlamentom narodowym osiem tygodni przed postawieniem ich na porządku dziennym Rady (art. 4 protokołu nr 1 w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej). W ramach tzw. systemu wczesnego ostrzegania przewidzianego w protokole nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności parlamenty narodowe lub izby tych parlamentów są uprawnione do przedstawienia w ciągu tych ośmiu tygodni w formie uzasadnionej opinii, dlaczego ich zdaniem projekty są nie do pogodzenia z zasadą pomocniczości (art. 6 Protokołu w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności). Uzasadnione opinie zobowiązują jednak tylko wtedy do sprawdzenia projektów, jeżeli liczba uzasadnionych opinii uzyska określoną liczbę ogólnej liczby głosów przydzielonych parlamentom narodowym (art. 7 ust. 2 i ust. 3 Protokołu w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności). Ponadto parlamenty narodowe lub izby tych parlamentów mogą wnieść poprzez Państwa Członkowskie pozew o stwierdzenie nieważności zgodnie z art. 263 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, jeżeli dany akt prawodawczy uznają za niezgodny z zasadą pomocniczości (art. 8 Protokołu w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności).

[38]

Ponadto parlamenty narodowe włączone są w proces politycznego nadzoru Europolu i Eurojustu (art. 12 lit. c Traktatu Lizbońskiego; art. 88 ust. 2 pkt 2, art. 85 ust. 1 pkt 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej). W ramach tzw. procedury pomostowej, wprowadzonej ogólnie przez Traktat Lizboński procedurze zmian traktatowych, uprawnione są również do odrzucenia zaproponowanej przez Komisję zmiany traktatowej w ciągu sześciu miesięcy po jej przekazaniu (art. 48 ust. 7 pkt 3 Traktatu Lizbońskiego; art. 81 ust. 3 pkt 3 Traktatu

o funkcjonowaniu Unii Europejskiej). Odrzucenie przez parlament narodowy wystarcza do tego, by proponowana zmiana traktatowa nie weszła w życie.

-----

[53]

Zmiany w ogólnej procedurze pomostowej oparte są również na jednomyślnej decyzji Rady Europejskiej, którą można wydać jednak dopiero po uzyskaniu zgody ze strony Parlamentu Europejskiego (art. 48 ust. 7 pkt 4 Traktatu Lizbońskiego). Zakłada to, że propozycja nie zostanie odrzucona w ciągu sześciu miesięcy przez parlament narodowy (art. 48 ust. 7 pkt 3 Traktatu Lizbońskiego). W przeciwieństwie do zwykłej i uproszczonej procedury zmiany, ogólna procedura pomostowa dotyczy zmian w kilku konkretnych przypadkach, odnoszących się do głosowań w Radzie lub też do procedury prawodawczej. Rada Europejska może w przypadkach, w których Rada zgodnie z Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej lub też z postanowieniami zawartymi w Tytule V Traktatu o Unii Europejskiej w określonym zakresie lub też w określonym przypadku stanowi jednomyślnie, wydać decyzję, zgodnie z którą Rada może podjąć w tym zakresie lub też w tym przypadku decyzję większością kwalifikowaną (art. 48 ust. 7 pkt 1 lit. a Traktatu Lizbońskiego). Wyłączone z tego są decyzje odnoszące się do kwestii wojskowych lub kwestii związanych z polityką obronną (art. 48 ust. 7 pkt 1 lit. b Traktatu Lizbońskiego). Rada Europejska może ponadto zadecydować, że akty prawodawcze w zakresie stosowania Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej mogą być wydawane zgodnie ze zwykłą a nie specjalną procedurą prawodawczą (art. 48 ust. 7 pkt 2 Traktatu Lizbońskiego; por. już art. 67 ust. 2, art. 137 ust. 2 pkt 2 lit. b, art. 175 ust. 2 pkt 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską). Oba alternatywne rozwiązania ogólnej procedury pomostowej nie mają zastosowania w odniesieniu do art. 311 ust. 3 i ust. 4, art. 312 ust. 2 pkt 1, art. 352 i art. 354 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (por. art. 353 Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej). Uzupełnienie ogólnej procedury pomostowej stanowią specjalne klauzule pomostowe (por. art. 31 ust. 3 Traktatu Lizbońskiego – decyzje o Wspólnej Polityce Zagranicznej i Bezpieczeństwa w innych przypadkach niż podano w art. 31 ust. 2 Traktatu Lizbońskiego; art. 81 ust. 3 pkt 2 i pkt 3 Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – działania dotyczące prawa rodzinnego mającego skutki transgraniczne; art. 153 ust. 2 pkt 4 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – działania w określonych dziedzinach prawa pracy; art. 192 ust. 2 pkt 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – działania w zakresie polityki ochrony środowiska; art. 312 ust. 2 pkt 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – ustalenie kilkuletniej ramy finansowej; art. 333 ust. 1 i ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – procedura głosowania w ramach wzmocnionej współpracy zgodnie z art. 326 i n. Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej). Jedynie w odniesieniu do działań dotyczących prawa rodzinnego mającego skutki transgraniczne

przewidziano prawo do odmowy parlamentów narodowych odpowiadające art. 48 ust. 7 pkt 3 Traktatu Lizbońskiego (art. 81 ust. 3 pkt 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej).

-----

[70]

W zakresie współpracy sądowej w sprawach cywilnych Rada może na wniosek Komisji i po wysłuchaniu Parlamentu Europejskiego wydać jednomyślną decyzję, na mocy której określone zostaną elementy prawa rodzinnego mającego skutki transgraniczne, a które mogą być przedmiotem aktów prawnych uchwalanych zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą (art. 81 ust. 3 pkt 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej). Taki wniosek przekazuje się parlamentom narodowym, które z kolei mogą odrzucić go w ciągu sześciu miesięcy (art. 81 ust. 3 pkt 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej).

-----

[82]

Bundestag i Bundesrat mają prawo do złożenia skargi z powodu naruszenia zasady pomocniczości przez akt prawodawczy Unii Europejskiej przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Bundestag zobowiązany jest do tego na wniosek jednej czwartej swoich deputowanych. Na mocy ustawy wymagającej zgody Bundesratu można w celu realizacji praw przyznanych Bundestagowi i Bundesratowi w podstawach traktatowych Unii Europejskiej zezwolić na wyjątki od art. 42 ust. 2 pkt 1 i art. 52 ust. 3 pkt 1.

-----

[86]

Ustawa o rozszerzeniu i wzmocnieniu praw Bundestagu i Bundesratu w sprawach dotyczących Unii Europejskiej nie została jeszcze sporządzona i ogłoszona, gdyż zakłada – w sensie rzeczowym – zmianę art. 23 i art. 45 Ustawy Zasadniczej, a poza tym trzeba poczekać na wejście w życie ustawy zmieniającej konstytucję. Wejdzie ona w życie w dniu ogłoszenia, najwcześniej jednak dnia następnego po dniu wejścia w życie ustawy zmieniającej (art. 3 ustawy rozszerzającej).

[87]

Ustawa rozszerzająca zawiera ustawę o wykonywaniu praw Bundestagu i Bundesratu wynikających z Traktatu Lizbońskiego z dnia 13 grudnia 2007 roku zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Stworzyć ma ona wewnętrzpaństwowe warunki do korzystania z praw współudziału, które przyznano w Traktacie Lizbońskim Bundestagowi oraz Bundesratowi, który należy uznać w tym sensie za izbę parlamentu narodowego (druk Bundestagu nr 16/8489, s. 7). Chodzi tu o prawo do wydawania uzasadnionej opinii zgodnie z art. 6 ust. 1 Protokołu w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności („opinia parlamentu narodowego o niezgodności projektu aktu prawodawczego z zasadą pomocniczości“) (art. 1 ust. 2 ustawy rozszerzającej), prawo do złożenia skargi za pośrednictwem rządu federalnego z powodu

naruszenia przez akt prawodawczy Unii Europejskiej zasady pomocniczości zgodnie z art. 8 Protokołu w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności („skarga w sprawie naruszenia zasady pomocniczości“) (art. 1 ust. 3 ustawy rozszerzającej) oraz prawo do odrzucenia projektu aktu prawodawczego Unii Europejskiej zgodnie z art. 48 ust. 7 pkt 3 Traktatu Lizbońskiego i art. 81 ust. 3 pkt 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (art. 1 ust. 4 ustawy rozszerzającej).

[88]

Art. 1 ust. 2 ustawy rozszerzającej stanowi w istocie w punkcie 1, że rząd federalny, Bundestag i Bundesrat prześlą w sprawie projektów aktów prawodawczych Unii Europejskiej szczegółowe zawiadomienie „jak najszybciej“, najpóźniej jednak dwa tygodnie po rozpoczęciu okresu ośmiu tygodni. Ustęp 2 upoważnia Bundestag i Bundesrat do uregulowania kwestii podjęcia decyzji związanej z opinią parlamentu narodowego o niezgodności projektu aktu prawodawczego z zasadą pomocniczości w przepisach regulujących regulamin obrad. Ustęp 3 stanowi, że przewodniczący Bundestagu względnie Bundesratu, przekazuje taką decyzję przewodniczącym Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji i powiadamia o tym rząd federalny.

[89]

Art. 1 ust. 3 ustawy rozszerzającej reguluje procedurę związaną ze skargą w sprawie naruszenia zasady pomocniczości. Bundestag zobowiązany jest do złożenia skargi, w szczególności zgodnie z ust. 2 w oparciu o art. 44 ust. 1 pkt 1 i art. 93 ust. 1 pkt 2 Ustawy Zasadniczej (w wersji po zmianach), na wniosek jednej czwartej swoich deputowanych. Bundesrat może zgodnie z ustępem 3 ustalić w swoim regulaminie obrad, jak doprowadzać do podejmowania decyzji w sprawie skargi dotyczącej naruszenia zasady pomocniczości. Rząd federalny przekazuje skargę zgodnie z ust. 4 „niezwłocznie” Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej w imieniu organu, który zdecydował o jej złożeniu.

[90]

Art. 1 ust. 4 ustawy rozszerzającej określa w punkcie 3 współdziałanie Bundestagu i Bundesratu w ramach wykonywania prawa do odmowy zgodnie z art. 48 ust. 7 pkt 3 Traktatu Lizbońskiego z uwzględnieniem wewnątrzpaństwowego podziału kompetencji:

[91]

1. Inicjatywa, której punkt ciężkości dotyczy wyłącznych kompetencji prawodawczych Federacji [tj. Republiki Federalnej Niemiec], zostanie odrzucona, jeżeli Bundestag podejmie w tej sprawie decyzję zwykłą większością głosów.

[92]

2. Inicjatywa, której punkt ciężkości dotyczy wyłącznych kompetencji prawodawczych krajów związkowych, zostanie odrzucona, jeżeli Bundesrat podejmie w tej sprawie decyzję zwykłą większością głosów.

[93]

3. We wszystkich innych przypadkach Bundestag lub Bundesrat może w ciągu czterech miesięcy po przekazaniu inicjatywy Rady Europejskiej podjąć decyzję o odrzuceniu tej inicjatywy. W tych przypadkach inicjatywa zostanie odrzucona tylko wtedy, jeżeli taka decyzja nie zostanie oddalona przez drugi organ najpóźniej dwa tygodnie przed upływem okresu sześciu miesięcy zgodnie z art. 48 ust. 7 pkt 3 lit. b Traktatu o Unii Europejskiej. Inicjatywa nie zostanie również wtedy odrzucona, jeżeli jeden z organów oddali w tym czasie decyzję drugiego organu, o ile jego zdaniem nie zaistniał przypadek numer 1 lub numer 2. Jeżeli Bundestag podjął decyzję w sprawie odrzucenia inicjatywy większością dwóch trzecich głosów, to oddalenie przez Bundesrat wymaga większości dwóch trzecich jego głosów. Jeżeli natomiast Bundesrat podjął decyzję o odrzuceniu inicjatywy większością przynajmniej dwóch trzecich swoich głosów, to oddalenie przez Bundestag wymaga większości dwóch trzecich głosów, reprezentujących co najmniej większość deputowanych Bundestagu.

[94]

Ustęp 3 pkt 1 lit. c odnosi się zgodnie z ustępem 6 odpowiednio do wykonywania prawa do odmowy zgodnie z art. 81 ust. 3 pkt 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Ustęp 4 stanowi, iż przewodniczący Bundestagu i Bundesratu przekazują wspólnie decyzję podjętą zgodnie z ust. 3 przewodniczącym Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, a także, że powiadamiają o tym rząd federalny.

[95]

Art. 1 ust. 5 ustawy rozszerzającej pozwala plenum Bundestagu upoważnić powołaną przez niego zgodnie z art. 45 Ustawy Zasadniczej Komisję ds. Unii Europejskiej do wykonywania praw Bundestagu zgodnie z art. 1 ustawy rozszerzającej. W odniesieniu do przewidzianych wymogów dotyczących podejmowania decyzji prawo do składania poprzez rząd federalny skargi w sprawie naruszenia zasady pomocniczości (art. 1 ust. 3 pkt 2 ustawy rozszerzającej) oraz prawo do odmowy (art. 1 ust. 4 pkt 3 ustawy rozszerzającej) nie może być jednak oddelegowane (druk Bundestagu nr 16/8489, s. 8). Art. 1 ust. 6 ustawy rozszerzającej ustala, że szczegóły zawiadomień, zgodnie z tą ustawą, regulowane są w Porozumieniu między Bundestagiem a rządem federalnym zgodnie z art. 6 ustawy o współpracy rządu federalnego i Niemieckiego Bundestagu w kwestiach dotyczących Unii Europejskiej z dnia 28 września 2006 roku (Federalny Dziennik Ustaw BGBl I s. 2177) oraz w Porozumieniu między rządem federalnym a krajami związkowymi zgodnie z art. 9 ustawy o współpracy federacji i krajów związkowych w kwestiach dotyczących Unii Europejskiej.

-----

[100]

Skarżący przedstawiają zgodnie, że naruszono ich prawa wynikające z art. 38 Ustawy Zasadniczej. Art. 38 Ustawy Zasadniczej przyznaje im – ich zdaniem – jako Niemcom uprawnionym do

głosowania subiektywne prawo do udziału w wyborach do Bundestagu, a w ten sposób do współuczestniczenia w legitymizacji władzy państwowej na płaszczyźnie federalnej oraz do wywierania wpływu na sposób jej wykonywania. Wraz z dokonaniem w ustawie zezwalającej przeniesieniem praw suwerennych na Unię Europejską dochodzi do ingerencji w to prawo, gdyż pozbawia się ich wpływu na tę legitymizację oraz na sposób wykonywania władzy państwowej. Ingerencja ta przekracza granice upoważnienia do integracji zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 3 w połączeniu z art. 79 ust. 3 Ustawy Zasadniczej, w związku z czym ingerencja ta nie jest usprawiedliwiona. W ten sposób dochodzi do naruszenia zasady demokracji, która zgodnie z art. 79 ust. 3 Ustawy Zasadniczej w połączeniu z art. 20 ust. 1 i ust. 2 Ustawy Zasadniczej jest nienaruszalna, a mianowicie pod dwoma względami – z jednej strony w wyniku pozbawienia Bundestagu jego istotnych kompetencji, a z drugiej strony – na skutek niedostatecznej demokratycznej legitymacji Unii Europejskiej.

[101]

Skarżący III zarzuca naruszenie zasady demokracji w obu aspektach. Przedstawiając kwestię związaną z pozbawieniem Bundestagu jego istotnych kompetencji wywodzi, że Unia Europejska nie stanowi już sektorowej wspólnoty gospodarczej. Przejęła ona raczej zadania we wszystkich istotnych politycznie sferach życia i jest w stanie sama zamknąć pozostałe luki kompetencyjne. W odniesieniu do demokratycznej legitymacji Unii Europejskiej uważa on, że europejski deficyt demokracji nie zmniejszy się za sprawą Traktatu Lizbońskiego, lecz ulegnie zaostreniu. Rada nie potrafi już zapewnić wystarczającej demokratycznej legitymacji pochodzącej od narodów Państw Członkowskich. Pasma legitymacji prowadzące do parlamentów narodowych przerywa zwłaszcza wszędzie stosowana zasada większości. Również stosowania zasady jednomyślności nie da się już usprawiedliwić. Uchwalonych raz aktów prawnych nie można już uchylić tak długo, dopóki nawet jedno państwo będzie zamierzało je stosować. Parlament Europejski nie będzie miał – mimo wzmocnienia swojej pozycji – demokratycznej legitymacji, dopóki nie będzie wybierany na zasadzie demokratycznej równości.

[102]

Ponadto zdaniem skarżącego III liczne pojedyncze przepisy Traktatu Lizbońskiego naruszają zasadę demokracji. Zalicza on do tego po pierwsze art. 14 ust. 2 Traktatu Lizbońskiego, który stawia naród Unii jako ogół obywateli i obywateli Unii Europejskiej na równi z narodami Państw Członkowskich jako źródło legitymacji Unii, a tym samym tworzy nowy podmiot demokratycznej legitymacji. Po drugie – przepisy takie jak art. 48 ust. 6 Traktatu Lizbońskiego i art. 311 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, pozwalające na zmiany traktatów bez zgody Bundestagu. Po trzecie – regulacje takie jak art. 48 ust. 7 Traktatu Lizbońskiego, które pozwalają na przejście od przewidzianych traktatowo decyzji podejmowanych jednomyślnie do decyzji większościowych w Radzie bez wystarczającego współdziałania Bundestagu w tym procesie przechodzenia. Po czwarte

– obecnie niemal uniwersalnie stosowaną klauzulę elastyczności z art. 352 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

-----

[105]

Skarżący V wytykają jedynie niedostateczną demokratyczną legitymację Unii Europejskiej. Uważają, że rozszerzeniu kompetencji nie odpowiada równie szybko postępujące rozszerzenie bądź pogłębienie demokratycznej legitymacji Unii Europejskiej. Przy czym żądany poziom demokratycznej legitymacji nie zależy – ich zdaniem – od jakości państwowej Unii Europejskiej, lecz określany jest w zależności od zakresu kompetencji Unii Europejskiej oraz znaczenia europejskich decyzji dla podstawowych praw obywatelskich. Skarżący V podnoszą, że wykonywanie praw suwerennych przez Unię Europejską nie jest legitymizowane w wystarczającym stopniu przez parlamenty narodowe. Przeniesione przez Traktat Lizboński kompetencje nie są określone w wystarczającym stopniu. Opinia parlamentu narodowego o niezgodności projektu aktu prawodawczego z zasadą pomocniczości uprawnia parlamenty narodowe jedynie do kwestionowania projektów aktu prawodawczego na płaszczyźnie europejskiej. Nie pozwala im na doprowadzenie do obalenia projektów, jednak umożliwia zmiany traktatu bez udziału parlamentów narodowych.

[106]

Instytucje europejskie nie legitymizują też – ich zdaniem – w wystarczającym stopniu wykonywania praw suwerennych Unii Europejskiej. Rada może przekazać z góry jedynie ograniczoną legitymację. Zasada demokracji nakazuje, aby istotne decyzje były podejmowane przez parlament. Decydujące w państwie demokratycznym sprzężenie zwrotne między organami państwowymi a narodem nie wyczerpuje się w powtarzającym się tylko w pewnych odstępach czasu akcie wyboru parlamentu. Państwowe kształtowanie woli można raczej opisać jako proces, na którego kształt wpływ wywierają różne opinie, światopoglądy oraz interesy narodu. Rada jako przedstawiciel narodowych interesów może pełnić tę funkcję tylko w niedostatecznym stopniu. Po pierwsze nie jest ona organem reprezentatywnym, to znaczy kształtowanie woli narodu ulega tak silnemu przefiltrowaniu i osobowemu pomniejszeniu, że przysługującą parlamentowi funkcję doradczą można wykonywać tylko w ograniczonym stopniu. Po drugie opozycja krajowa nie odnajduje się w Radzie. Również Parlament Europejski nie legitymizuje wykonywania praw suwerennych Unii Europejskiej w wystarczającym stopniu, ponieważ zasada równości głosów nie obowiązuje w czasie wyborów do Parlamentu Europejskiego. Jednocześnie ani Parlament Europejski nie legitymizuje w wystarczającym stopniu Komisji, ani też poziom legitymacji decyzji europejskich nie odpowiada wymaganemu przez zasadę demokracji i akceptowanemu przez rozwinięte państwa demokratyczne poziomowi demokratycznego prawodawstwa. Procedura współdecydowania przemianowana na „zwykłą procedurę prawodawczą“ staje się tylko

powierzchnie procedurą normalną, gdyż w poszczególnych dziedzinach polityki znaleźć można liczne przepisy specjalne, które zawierają odmienne regulacje proceduralne. Decyzje istotne, ingerujące w podstawowe prawa obywatelskie – choćby w zakresie stosowania art. 87 ust. 3, art. 89, art. 113 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – mogłyby być podejmowane – ich zdaniem – bez zgody Parlamentu Europejskiego.

-----

[109]

Ponadto Traktat Lizboński sprawia – ich zdaniem – że głosowanie kwalifikowaną większością w Radzie staje się regułą, co prowadzi do pozbawienia Bundestagu jego istotnych kompetencji. Przewidziane w *Protokole w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności* procedury dotyczące przeforsowania zasady pomocniczości nie nadają się, ze względu na strukturalne przeciążenie parlamentów narodowych, do tego, by skutecznie zapewnić zasadom przyznania, pomocniczości oraz proporcjonalności należyte znaczenie. Ponadto procedury te sprowadzają się do tego, że opinie mniejszych Państw Członkowskich uwzględniane są przy liczbie uzasadnionych opinii parlamentów narodowych zobowiązujących do sprawdzenia projektu aktu prawodawczego (art. 7 *Protokołu w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności*) w takim samym stopniu co opinia Niemiec. Prawo do odmowy parlamentów narodowych w ramach procedury pomostowej nie daje również ochrony demokratycznego przyzwolenia, a rozszerzenie rzeczowego zakresu stosowania klauzuli elastyczności prowadzi do „pozbawionej granic kompetencji do rozszerzania kompetencji”.

-----

[121]

Z art. 20 ust. 4 Ustawy Zasadniczej wynika – zdaniem skarżącego III – prawo nadrzędne wobec prawa sprzeciwu, skierowane przeciw wszystkim działaniom, które eliminują całkowicie lub częściowo nienaruszalne podstawy konstytucyjne zgodnie z art. 79 ust. 3 Ustawy Zasadniczej. Skarga konstytucyjna opierająca się na tym prawie nie jest uzupełniająca wobec skarg konstytucyjnych, które opierałyby się na innych podstawowych prawach obywatelskich. Art. 38 i art. 20 ust. 4 Ustawy Zasadniczej zostałyby wprowadzone naruszone, gdyby przekroczono granice przeniesienia praw suwerennych na Unię Europejską wynikające z zasady demokracji oraz z zasady suwerennej państwowości. Naruszenie innych zasad konstytucyjnych chronionych przez art. 79 ust. 3 Ustawy Zasadniczej, zwłaszcza zasady podziału władzy, prowadzi jednak do naruszenia art. 20 ust. 4 Ustawy Zasadniczej. Ustawa zezwalająca nie osiąga – jego zdaniem – wymaganego zgodnie z art. 79 ust. 3, w połączeniu z art. 20 ust. 2 Ustawy Zasadniczej, minimalnego stopnia podziału władzy, jakiego należy przestrzegać w zakresie stosowania art. 23 Ustawy Zasadniczej. Rząd federalny dominuje nad Bundestagiem na płaszczyźnie europejskiej w zakresie funkcji stanowienia prawa. Może on jako część Rady stanowić prawo wyższej rangi wypierające prawo



stanowione przez Bundestag. Działając na granicy funkcjonowania przepisów prawnych rząd federalny jest w stanie obejść parlament i przeforsować na płaszczyźnie europejskiej przepisy, dla których nie znalazłby większości w Bundestagu.

-----

[127]

Skarżący III i VI przedstawiają zgodnie, że art. 1 ust. 1 ustawy zmieniającej, a także art. 1 ust. 3 pkt 2 ustawy rozszerzającej naruszają – ich zdaniem – demokratyczną zasadę większości, gdyż Bundestag jest zmuszony wbrew woli większości do złożenia skargi w sprawie naruszenia zasady pomocniczości. Art. 1 ust. 4 pkt 3 lit. c i ust. 6 ustawy rozszerzającej są również nie do pogodzenia z zasadą demokracji, która zgodnie z art. 79 ust. 3 Ustawy Zasadniczej, w połączeniu z art. 20 ust. 1 i ust. 2 Ustawy Zasadniczej, stanowi, że jest nienaruszalna. Niemieckiemu Bundestagowi odbiera się – ich zdaniem – prawo do odmowy zgodnie z art. 48 ust. 7 pkt 3 Traktatu Lizbońskiego w tych przypadkach, w których punkt ciężkości inicjatywy Rady Europejskiej odnosi się do konkurującego prawodawstwa lub też w których nie można jednoznacznie stwierdzić punktu ciężkości. Art. 1 ust. 2 ustawy zmieniającej i art. 1 ust. 5 ustawy rozszerzającej naruszają wreszcie zasadę demokratycznej reprezentacji przez to, że wprowadzają możliwość przeniesienia wprowadzonych przez Traktat Lizboński praw współdziałania Bundestagu na Komisję ds. Europejskich (*Europausschuss*).

-----

[134]

Wnioskodawca II, klub parlamentarny Bundestagu, wnosi, korzystając z prawa do występowania we własnym imieniu w cudzym interesie, o stwierdzenie w odniesieniu do Bundestagu, iż ustawa zezwalająca narusza prawa Bundestagu jako organu legislacyjnego i że w związku z tym jest ona nie do pogodzenia z Ustawą Zasadniczą. W swoim piśmie zawierającym wniosek wnioskodawca nie wymienia podmiotu, przeciw któremu skierowany jest wniosek.

[135]

Wnioskodawca II uzasadnia swój wniosek tym, że ustawa zezwalająca przenosi – jego zdaniem – demokratyczne uprawnienia decyzyjne w stopniu wykraczającym ponad stopień uznany za dopuszczalny w art. 23 ust. 1 pkt 3, w połączeniu z art. 79 ust. 3 Ustawy Zasadniczej. Zasada demokracji zostaje naruszona, podczas gdy zgodnie z art. 79 ust. 3 Ustawy Zasadniczej jest ona nienaruszalna, i to pod kilkoma względami. Uwaga zostaje zwrócona na identyczną w tym sensie argumentację składających zażalenie V. Ponadto wnioskodawca II podnosi, że zasada tzw. armii parlamentarnej wynikająca z zasady demokracji zostaje – jego zdaniem – pozbawiona treści przez to, że Bundestag traci swoje uprawnienia decyzyjne w sprawie użycia niemieckich sił zbrojnych w ramach europejskich interwencji kryzysowych. Zgodnie z art. 42 ust. 4 Traktatu Lizbońskiego decyzje w sprawie podjęcia misji, na potrzeby której Państwa Członkowskie zgodnie z art. 42 ust. 3

Traktatu Lizbońskiego musiałyby udostępnić własne siły zbrojne, byłyby podejmowane jednomyślnie przez Radę. Brakuje jednak wskazówki o tym, że decyzję należy podjąć zgodnie z przepisami konstytucyjnymi Państw Członkowskich. Można by – według niego – wprawdzie argumentować, iż ustawa zezwalająca nie znosi kompetencji parlamentarnej związanej z przepisami konstytucyjnymi dotyczącymi wojska i że niemieccy przedstawiciele rządu w Radzie musieliby przed wyrażeniem w Radzie zgody na udział niemieckich sił zbrojnych w misji uzyskać najpierw zgodę Bundestagu. Prowadziłoby to jednak – jego zdaniem – do złamania zasad, gdyż reprezentowanie Republiki Federalnej Niemiec w Radzie należy do kompetencji rządu.

-----

[145]

Skarga konstytucyjna III jest też – zdaniem Bundestagu – nieuzasadniona pod względem podważanych ustaw towarzyszących. To, że Bundestag zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy zmieniającej i art. 1 ust. 3 pkt 2 ustawy rozszerzającej może zostać zobowiązany na wniosek jednej czwartej swoich deputowanych do złożenia skargi w sprawie naruszenia zasady pomocniczości, nie narusza zasady demokracji. Regulacja ta jest wyrazem ochrony mniejszości właściwej każdej funkcjonującej demokracji. Regulacja ustalona w art. 1 ust. 1 ustawy zmieniającej oraz art. 1 ust. 4 pkt 3 i ust. 6 ustawy rozszerzającej w sprawie wykonywania prawa do odmowy, zgodnie z art. 48 ust. 7 pkt 3 Traktatu Lizbońskiego, odpowiada wewnątrzpaństwowemu podziałowi zadań między Bundestagiem a Bundesratem oraz zasadzie państwa federalnego. Przewidziana w art. 1 ust. 2 ustawy zmieniającej i art. 1 ust. 5 ustawy rozszerzającej możliwość przeniesienia uprawnień decyzyjnych na Komisję ds. Europejskich nie jest w stanie uzasadnić naruszenia prawa już choćby z tego powodu, że przez same te zapisy nie dochodzi do przeniesienia uprawnień, ponieważ Bundestag jest jedynym upoważnionym do tego organem.

-----

[152]

Stworzona przez Traktat Lizboński instytucjonalna konstrukcja Unii Europejskiej jest poza tym zgodna – zdaniem rządu federalnego – z zasadą podziału władzy. Ukształtowanie Unii Europejskiej jako związku państw towarzyszy większa władza decyzyjna państwowej egzekutywy. Ponadto Federalny Trybunał Konstytucyjny uznał dotychczasowy system instytucjonalny Unii Europejskiej za zgodny z Ustawą Zasadniczą, Traktat Lizboński prowadzi też do wzmocnienia roli parlamentów narodowych.

[153]

Bundesrat uznaje podważane ustawy za zgodne z konstytucją. Traktat Lizboński wzmacnia – jego zdaniem – demokratyczną legitymację Unii Europejskiej, zwłaszcza dzięki podniesieniu znaczenia pozycji Parlamentu Europejskiego oraz parlamentów narodowych. Traktat nie prowadzi do uszczuplenia roli Republiki Federalnej Niemiec jako państwa. Rozgraniczenie kompetencji zostanie

poprawione. Dodatkowe kompetencje będą przenoszone tylko w ograniczonym zakresie. Zachowanie państwowej suwerenności znajduje wyraźny wyraz w stanowczym uznaniu szacunku wobec tożsamości narodowej zgodnie z art. 4 ust. 2 Traktatu Lizbońskiego oraz w prawie do wystąpienia zgodnie z art. 50 Traktatu Lizbońskiego.

-----

[174]

Art. 38 ust. 1 i ust. 2 Ustawy Zasadniczej gwarantuje obywatelom subiektywne prawo udziału w wyborze posłów do Bundestagu. Owa zindywidualizowana treść gwarancji zapewnia, iż obywatelowi przysługuje prawo wyborcze do Bundestagu i że w czasie wyborów przestrzega się konstytucyjnych zasad prawa wyborczego. Zapewnienie to obejmuje też zasadniczą treść demokratyczną tego prawa. Wybory nie tylko legitymizują władzę państwową na płaszczyźnie federalnej, zgodnie z art. 20 ust. 1 i ust. 2 Ustawy Zasadniczej, lecz wywierają także decydujący wpływ na to, jak władza ta jest wykonywana. Uprawnieni do głosowania mogą bowiem dokonywać wyboru między konkurującymi ze sobą kandydatami oraz partiami, które stają do wyborów prezentując różne polityczne propozycje i koncepcje.

[175]

Akt głosowania straciłby sens, gdyby wybrany organ państwowy nie dysponował wystarczającym zakresem zadań i uprawnień, w ramach których legitymowana zdolność do działania może funkcjonować. Parlament nie ponosi innymi słowy tylko abstrakcyjnej „odpowiedzialności gwarancyjnej” za suwerenne działania innych organów władzy, lecz konkretną odpowiedzialność za działanie państwa. Ustawa Zasadnicza uznała ów legitymacyjny związek między uprawnionym do głosowania a władzą państwową na mocy art. 23 ust. 1 pkt 3 w połączeniu z art. 79 ust. 3 i art. 20 ust. 1 i ust. 2 Ustawy Zasadniczej za nienaruszalny. Art. 38 ust. 1 pkt 1 Ustawy Zasadniczej wyklucza w zakresie stosowania art. 23 Ustawy Zasadniczej powstanie sytuacji, w której ustanowiona w wyniku wyborów legitymacja władzy państwowej oraz możliwość wywierania wpływu na sposób jej wykonywania ulegną w związku z przeniesieniem zadań i uprawnień Bundestagu na płaszczyznę europejską takiemu pomniejszeniu, że naruszona zostanie zasada demokracji.

-----

[204]

Zarzucając naruszenie zastrzeżenia parlamentarnego związanego przepisami konstytucyjnymi dotyczącymi wojska przez ustawę zezwalającą w sprawie Traktatu Lizbońskiego, wnioskodawca II przedstawia w dostatecznym stopniu, że ustawa zezwalająca mogłaby naruszyć prawa Bundestagu lub też stanowić dla nich bezpośrednie zagrożenie (art. 23 ust. 1 pkt 2, art. 64 ust. 1 ustawy o Federalnym Trybunale Konstytucyjnym). Wnioskodawca II wywodzi, że Bundestag traci – jego zdaniem – na skutek zapisów Traktatu Lizbońskiego uprawnienia decyzyjne w sprawie użycia

niemieckich sił zbrojnych w zakresie europejskich interwencji kryzysowych, gdyż Rada decyduje zgodnie z art. 42 ust. 4 Traktatu Lizbońskiego o „podjęciu misji“. Ponieważ decyzji tej nie trzeba podejmować zgodnie z konstytucyjnymi przepisami Państw Członkowskich, nasuwa się pytanie, czy niemiecki przedstawiciel rządu w Radzie jest zobowiązany uzyskać przed głosowaniem w Radzie zgodę Bundestagu.

-----

[210]

Prawo wyborcze to najważniejsze gwarantowane przez Ustawę Zasadniczą prawo subiektywne obywateli do demokratycznej partycypacji (art. 20 ust. 1 i ust. 2 Ustawy Zasadniczej). W ukształtowanym przez Ustawę Zasadniczą ustroju państwowym wybór posłów Bundestagu ma bardzo istotne znaczenie. Bez wolnych i równych wyborów tego właśnie organu, mającego decydujący wpływ na rząd i prawodawstwo Republiki Federalnej Niemiec, konstytucyjna zasada wolności osobistej jest niepełna. Dlatego też obywatel może, powołując się na prawo wyborcze, zarzucić – w ramach skargi konstytucyjnej – naruszenie zasad demokratycznych (art. 38 ust. 1 pkt 1, art. 20 ust. 1 i ust. 2 Ustawy Zasadniczej). Przysługujące każdemu obywatelowi prawo do równego udziału w wyborczym samostanowieniu (demokratyczne prawo partycypacji) może zostać naruszone również na skutek zmiany organizacji władzy państwowej polegającej na tym, że wola narodu nie może się już skutecznie kształtować w rozumieniu art. 20 ust. 2 Ustawy Zasadniczej, a obywatele nie mogą sprawować władzy wolą większości. Zasada reprezentatywnej demokracji może zostać naruszona, jeżeli w konstytucyjnym układzie organów państwa prawa Bundestagu ulegną istotnemu pomniejszeniu i jeżeli tym samym dojdzie do zaniku treści demokratycznej władzy w odniesieniu do tego organu konstytucyjnego, który powstał bezpośrednio zgodnie z zasadami wolnych i równych wyborów.

-----

[254]

Podobnie wyraźną granicę nakreśla Ustawa Zasadnicza w odniesieniu do decyzji w sprawie użycia Bundeswehry. Użycie sił zbrojnych za granicą jest poza zaistnieniem konieczności obrony dozwolone tylko w ramach systemów wspólnego zbiorowego bezpieczeństwa (art. 24 ust. 2 Ustawy Zasadniczej), przy czym udział w konkretnej misji zależy od zapisanej w konstytucji zgody Bundestagu. Bundeswehra jest „wojskiem parlamentarnym”, o użyciu którego decyduje organ reprezentujący naród. Użycie sił zbrojnych ma istotne znaczenie z punktu widzenia indywidualnych dóbr prawnych żołnierzy oraz innych osób, których dotyczyłyby czynności i działania militarne, i wiąże się z niebezpieczeństwem poważnych uwikłań.

-----

[273]

Traktat Lizboński i ustawa zezwalająca odpowiada – zgodnie z treścią uzasadnienia – wskazanym wymogom konstytucyjnym. Do Ustawy modyfikującej Ustawę Zasadniczą (art. 23, 45 i 93) również nie można mieć zastrzeżeń z punktu widzenia prawa konstytucyjnego. Ustawa o rozszerzeniu i wzmocnieniu praw Bundestagu i Bundesratu w kwestiach dotyczących Unii Europejskiej nie odpowiada wymogom wynikającym z art. 38 ust. 1 w związku z art. 23 ust. 1 Ustawy Zasadniczej, w związku z czym należy ją przed ratyfikacją traktatu opracować na nowo w sposób zgodny z konstytucją.

-----

[286]

Brak równowagi w wielkości puli mandatów poszczególnych państw członkowskich w Parlamencie Europejskim tolerowany jest w państwach federalnych tylko w odniesieniu do drugiej izby parlamentu – w Niemczech i Austrii drugiej izbie odpowiada Bundesrat, z kolei w Australii, Belgii i w Stanach Zjednoczonych Ameryki – senat. Nie jest on jednak tolerowany w izbie pochodzącej z bezpośrednich wyborów, gdyż w takiej sytuacji nie mogłaby ona reprezentować narodu w sposób odpowiadający zasadzie równości, wywodzącej się z zasady osobistej wolności. Takie sformułowanie prawa wyborczego w Unii Europejskiej nie musi być jednak sprzeczne z art. 10 ust. 1 Traktatu Lizbońskiego, zgodnie z którym funkcjonowanie Unii Europejskiej opiera się na demokracji przedstawicielskiej, ponieważ demokracje państw członkowskich ze swoimi większościami politycznymi i rozstrzygnięciami wyznaczającymi kierunek polityki reprezentowane są na europejskiej płaszczyźnie organów w Radzie oraz także w Parlamencie Europejskim. Chodzi tu zatem jedynie o pośrednią reprezentację układu sił politycznych w państwach członkowskich. Jako stan niezadowolający uznano by sytuację, gdy jakieś małe Państwo Członkowskie w Parlamencie Europejskim w przypadku większego przestrzegania zasady równości wyborów było reprezentowane przez np. tylko jednego deputowanego. Reprezentatywne odzwierciedlenie narodowych stosunków wielkości państw nie byłoby już – tak brzmi zastrzeżenie państw, których to dotyczy – możliwe na płaszczyźnie europejskiej. Zatem nie naród europejski jest – jak wynika już choćby z tego założenia – reprezentowany w rozumieniu art. 10 ust. 1 Traktatu Lizbońskiego. Reprezentowane są narody Europy zorganizowane w ramach swoich państw wraz z ich poszczególnymi układami sił politycznych, które powstały w wyniku demokratycznych wyborów odpowiadających zasadzie równości i które ukształtowane zostały wcześniej w ramach wewnątrzpaństwowej polityki partyjnej.

-----

[290]

Unia Europejska stara się wyrównać istniejące, znaczne prefederalizowanie – przede wszystkim poprzez wzmocnienie praw zarówno obywateli, jak również stowarzyszeń, a także poprzez

podniesienie znaczenia parlamentów narodowych i regionów – mające na celu uczestnictwo i przejrzystość. Traktat Lizboński wzmacnia te partycypacyjne elementy demokracji. Oprócz elementów uzupełniających demokrację partycypacyjną, takich jak nakaz umożliwienia obywatelom unijnym i „przedstawicielskim“ stowarzyszeniom przedstawiania swoich poglądów, Traktat Lizboński przewiduje też elementy demokracji stowarzyszeniowej i bezpośredniej (art. 11 Traktatu Lizbońskiego). Zalicza się do tego dialog organów unijnych ze stowarzyszeniami i społeczeństwem obywatelskim oraz europejską inicjatywę obywatelską. Pozwala ona wezwać Komisję w sposób niezobowiązujący do przedstawienia propozycji uregulowania spraw o znaczeniu politycznym. Tego rodzaju wezwanie wymaga poparcia przynajmniej miliona obywateli UE, którzy muszą pochodzić ze „znaczej liczby Państw Członkowskich“ (art. 11 ust. 4 Traktatu Lizbońskiego). Inicjatywa obywatelska ograniczona jest do obszarów leżących w kompetencji Komisji i wymaga doprecyzowania na gruncie prawa wtórnego poprzez rozporządzenie (art. 24 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej). Europejską inicjatywę obywatelską uznaje się jednocześnie za działanie przyczyniające się do stworzenia europejskiej opinii publicznej, o co apelowano w Deklaracji z Laeken.

-----

[293]

Instytucjonalne uznanie parlamentów państw członkowskich przez Traktat Lizboński nie może skompensować deficytu w bezpośrednim, ustanowionym w wyniku wyboru deputowanych Parlamentu Europejskiego, sposobie legitymizacji europejskiej władzy zwierzchniej. Pozycja parlamentów narodowych ulega znaczącemu obniżeniu na skutek ograniczenia decyzji podejmowanych jednomyślnie oraz nadania współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych charakteru ponadnarodowego. Przewidziana w Traktacie kompensacja dzięki proceduralno-prawnemu wzmocnieniu zasady pomocniczości przesuwana – podkreślono to zgodnie podczas ustnej rozprawy – istniejące polityczne prawa do samostanowienia na proceduralno-prawne możliwości oddziaływania oraz prawa do partycypacji, których można dochodzić prawnie.

-----

[305]

Zasada pomocniczości zostaje ponadto wzmocniona proceduralnie za sprawą *Protokołu w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności*. Dzieje się to w ten sposób, że parlamenty narodowe zostają włączone poprzez tzw. system wczesnego ostrzegania (art. 12 ust. b Traktatu Lizbońskiego, art. 4 nn. tegoż Protokołu) w proces kontroli przestrzegania zasady pomocniczości, a także poprzez odpowiednie – obejmujące parlamenty narodowe oraz Komitet Regionów – poszerzenie kręgu uprawnionych do składania pozwów o stwierdzenie nieważności przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Efektywność tego mechanizmu zależy od tego, w jakim stopniu parlamenty narodowe będą w stanie przygotować się pod względem

organizacyjnym do tego, by mechanizm ten wykorzystać sensownie w ciągu krótkiego czasu wynoszącego osiem tygodni. Wiele będzie też zależało od tego, czy prawo parlamentów narodowych i Komitetu Regionów do składania skargi zostanie rozszerzone na – nadrzędną wobec kontroli zasady pomocniczości – kwestię, czy Unia Europejska jest kompetentna odnośnie konkretnego projektu prawodawczego.

-----

[312]

Federalny Trybunał Konstytucyjny zdecydował już w swoim orzeczeniu w sprawie Traktatu z Maastricht, że zmian prawa pierwotnego można dokonywać również w ramach skróconej procedury, jeżeli państwa członkowskie wyrażą na to zgodę zgodnie z ich przepisami konstytucyjnymi. Różniące się w porównaniu z art. 48 ust. 4 pkt 2 Traktatu Lizbońskiego sformułowanie o wyrażeniu koniecznej zgody państw członkowskich zgodnie z ich odpowiednimi przepisami konstytucyjnymi nie oznacza jednak, że wewnątrzpaństwowe wymogi dotyczące ratyfikacji „prostych“ w przeciwieństwie do „zwykłych“ zmian traktatowych ulegają obniżeniu. Również „zgoda“ Republiki Federalnej Niemiec w uproszczonej procedurze rewizyjnej, zgodnie z art. 48 ust. 6 Traktatu Lizbońskiego, zakłada zawsze uchwalenie ustawy w rozumieniu art. 23 ust. 1 pkt 2 Ustawy Zasadniczej jako *lex specialis* w odniesieniu do art. 59 ust. 2 Ustawy Zasadniczej. Odniesienie decyzji zgodnie z art. 48 ust. 6 Traktatu Lizbońskiego do porządku kompetencji Unii Europejskiej zmusza do tego, by uproszczoną procedurę rewizyjną traktować generalnie jak przeniesienie praw suwerennych w rozumieniu art. 23 ust. 1 pkt 2 Ustawy Zasadniczej bez zachodzenia konieczności ściślejszego zawężenia ewentualnych modyfikacji. Modyfikacje traktatów, w wyniku których Ustawa Zasadnicza ulega zmianie – pod względem swojej treści – bądź zostaje uzupełniona, lub też w wyniku których tego rodzaju zmiany lub uzupełnienia stają się możliwe, wymagają zgody dwóch trzecich deputowanych Bundestagu oraz są przyjmowane większością dwóch trzecich głosów Bundesratu (art. 23 ust. 1 pkt 3 w połączeniu z art. 79 ust. 2 Ustawy Zasadniczej).

-----

[316]

Zgodnie z ogólną klauzulą pomostową i specjalnymi klauzulami pomostowymi Rada Europejska lub też Rada mogą postanowić, iż Rada w pewnym zakresie lub w określonym przypadku podejmuje decyzje kwalifikowaną większością głosów, a nie jednomyślnie (art. 48 ust. 7 pkt 1 zdanie 1 Traktatu Lizbońskiego; art. 31 ust. 3 Traktatu Lizbońskiego; art. 312 ust. 2 pkt 2, art. 333 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej) lub że akty prawodawcze w zakresie stosowania Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej wydawane będą zgodnie ze zwykłą a nie specjalną procedurą prawodawczą (art. 48 ust. 7 pkt 2 Traktatu Lizbońskiego; art. 81 ust. 3 pkt 2, art. 153 ust. 2 pkt 4, art. 192 ust. 2 pkt 2, art. 333 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii

Europejskiej). Również przejście ze specjalnej do zwykłej procedury prawodawczej prowadzi w przeważającej liczbie przypadków do tego, że w Radzie decyzje nie są już podejmowane jednomyślnie, lecz kwalifikowaną większością głosów (por. art. 289 ust. 1 w połączeniu z art. 294 ust. 8 i ust. 13 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej). Decyzje odnoszące się do spraw wojskowych lub polityki obronnej są wyraźnie wykluczone z możliwości przejścia w Radzie do głosowania kwalifikowaną większością (art. 31 ust. 4, art. 48 ust. 7 pkt 1 lit. b Traktatu Lizbońskiego). Rada Europejska lub też Rada decydują w sprawie zmiany traktatowej jednomyślnie i – w zakresie stosowania ogólnej klauzuli pomostowej – po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego (art. 48 ust. 7 pkt 4 Traktatu Lizbońskiego). Dodatkowo zarówno ogólna klauzula pomostowa, jak również specjalna klauzula pomostowa przewidują w sprawach dotyczących prawa rodzinnego mającego skutki transgraniczne udział parlamentów narodowych. Każdy parlament narodowy może odrzucić propozycję decyzji Rady Europejskiej lub też Rady w ciągu sześciu miesięcy po jej przekazaniu, w związku z czym decyzja nie może zostać wydana na płaszczyźnie europejskiej (art. 48 ust. 7 pkt 3 Traktatu Lizbońskiego; art. 81 ust. 3 pkt 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej).

[317]

Inaczej niż uproszczona procedura modyfikacji traktatów, zgodnie z art. 48 ust. 6 Traktatu Lizbońskiego, ogólna klauzula pomostowa oraz specjalne klauzule pomostowe pozwalają na zmiany traktatowe jedynie w odniesieniu do obu przedstawionych przepisów proceduralnych w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz w Tytule V Traktatu o Unii Europejskiej. Rada Europejska lub też Rada nie mają poza tym swobody kształtowania. Ponieważ głosowanie kwalifikowaną większością w Radzie oraz zwykła procedura prawodawcza zgodnie z Traktatem Lizbońskim są normalnymi procedurami stanowienia prawa (art. 16 ust. 1 i ust. 3; art. 14 ust. 1 Traktatu Lizbońskiego, art. 289 ust. 1 w połączeniu z art. 294 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej), dostrzegalne jest zmniejszenie wpływu niemieckiego przedstawiciela w Radzie na skutek wprowadzenia kwalifikowanej większości. Nie ma jednak możliwości całkowitego uaktywnienia odpowiedzialności integracyjnej w odniesieniu do kwestii, czy demokratyczny poziom legitymacji władzy unijnej odpowiada jeszcze zakresowi przeniesionych kompetencji, a przede wszystkim zwiększonemu w procedurze pomostowej stopniowi usamodzielnienia się europejskich procedur decyzyjnych.

[318]

Postępujące wraz z wykonywaniem ogólnej klauzuli pomostowej i specjalnych klauzul pomostowych zmniejszenie się wpływu niemieckiego przedstawiciela w Radzie musi być w chwili ratyfikacji Traktatu Lizbońskiego do przewidzenia przez niemieckiego prawodawcę, również w odniesieniu do wypadków jednostkowych. Tylko w tym przypadku nadrzędna zgoda państwa członkowskiego w sprawie późniejszej zmiany traktatowej ma wystarczającą legitymację



demokratyczną. Zakładana w klauzulach pomostowych w odniesieniu do zmian przepisów proceduralnych jednomyślność w Radzie Europejskiej lub też Radzie nie daje na to dostatecznej gwarancji, gdyż przedstawiciele państw członkowskich w Radzie Europejskiej lub też Radzie być może nie zawsze są w stanie rozpoznać, w jakim zakresie w ten sposób w przyszłych przypadkach będzie się rezygnowało z możliwości składania weta w Radzie przez Państwa Członkowskie. Oprócz wymogu jednomyślności w Radzie Europejskiej lub też Radzie klauzule pomostowe stawiają różne wymogi proceduralno-prawne. W przeciwieństwie do ogólnej klauzuli pomostowej w art. 48 ust. 7 pkt 3 Traktatu Lizbońskiego specjalne klauzule pomostowe nie przewidują – z wyjątkiem art. 81 ust. 3 pkt 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – prawa parlamentów państw członkowskich do wyrażenia sprzeciwu.

[319]

Jeżeli ogólna klauzula pomostowa art. 48 ust. 7 Traktatu Lizbońskiego umożliwia przejście od zasady jednomyślności do zasady kwalifikowanej większości w podejmowaniu decyzji Rady lub też przejście ze specjalnej do zwykłej procedury prawodawczej, to chodzi tu o zmianę traktatów, a więc prawa pierwotnego, którą należy oceniać zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 2 Ustawy Zasadniczej. Już w orzeczeniu w sprawie Traktatu z Maastricht Federalny Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę w odniesieniu do zgłaszanego tam „zarzutu odpaństwowienia” w centralnej dla podmiotu podstawowych praw obywatelskich sferze polityki wewnętrznej i polityki prawnej, iż w „trzecim filarze” decyzje podejmuje się tylko jednomyślnie i że decyzjami tymi nie stanowi się prawa, które byłoby w państwach członkowskich bezpośrednio stosowalne i które pretendowałyby do nadrzędności. Traktat Lizboński przekazuje teraz jednak ponadnarodowej władzy unijnej właśnie tę sferę, przewidując, że w wyniku decyzji Rady Europejskiej w ogólnej procedurze pomostowej – co prawda z prawem sprzeciwu dla parlamentów narodowych, ale jednak bez zastrzeżenia ratyfikacji przez państwa członkowskie – zakresy zadań mogą zostać przeniesione z obszaru jednomyślności w obszar decyzji podejmowanych kwalifikowaną większością lub też z obszaru specjalnej do obszaru zwykłej procedury prawodawczej. Dotyka to istoty przytaczanej usprawiedliwiającej argumentacji z orzeczenia w sprawie Traktatu z Maastricht. Prawo do sprzeciwu parlamentów narodowych (art. 48 ust. 7 pkt 3 Traktatu Lizbońskiego) nie jest dostatecznym ekwiwalentem dla zastrzeżenia ratyfikacji. Zgoda niemieckiego przedstawiciela rządu w Radzie Europejskiej wymaga w związku z tym w Niemczech każdorazowo uchwalenia ustawy w rozumieniu art. 23 ust. 1 pkt 2 i ewentualnie też pkt 3 Ustawy Zasadniczej. Dopiero w ten sposób niemieckie organy prawodawcze uaktywniają każdorazowo swoją odpowiedzialność integracyjną i decydują też o tym, czy poziom demokratycznej legitymacji jest każdorazowo wystarczająco wysoki, aby zaakceptować podejmowanie decyzji metodą większościową. Przedstawiciel niemieckiego rządu w Radzie Europejskiej może wyrazić zgodę na zmianę traktatową przez zastosowanie ogólnej procedury pomostowej tylko wtedy, jeżeli Bundestag i Bundesrat uchwalił ustawę zgodnie z art. 23 ust. 1

Ustawy Zasadniczej w terminie, który trzeba będzie jeszcze określić uwzględniając cel określony w art. 48 ust. 7 pkt 3 Traktatu Lizbońskiego. Dotyczy to również przypadku, w którym korzysta się ze specjalnej klauzuli pomostowej zgodnie z art. 81 ust. 3 pkt 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

[320]

Ustawa w rozumieniu art. 23 ust. 1 pkt 2 Ustawy Zasadniczej nie jest konieczna, o ile specjalne klauzule pomostowe ograniczają się do obszarów zadań, które zostały już w dostatecznym stopniu określone przez Traktat Lizboński. Jednak również w tych przypadkach spoczywa na Bundestagu, a także – o ile dotyczy to uprawnień prawodawczych krajów związkowych – na Bundesracie, obowiązek realizowania odpowiedzialności integracyjnej w inny stosowny sposób. Z prawa weta w Radzie nie można rezygnować również w kwestiach określonych już rzeczowo w traktatach bez udziału właściwych organów prawodawczych. Przedstawiciel niemieckiego rządu w Radzie Europejskiej lub też Radzie może w związku z tym wyrazić zgodę w imieniu Republiki Federalnej Niemiec na zmianę prawa pierwotnego stosując jedną ze specjalnych klauzul pomostowych tylko wtedy, gdy Niemiecki Bundestag i, o ile wymagają tego regulacje dotyczące prawodawstwa, Bundesrat wydadzą zgodę na taką decyzję w terminie, który trzeba będzie jeszcze określić uwzględniając cel określony w art. 48 ust. 7 pkt 3 Traktatu Lizbońskiego. Sytuacja, w której ewentualne milczenie ciał prawodawczych mogłoby zostać odebrane – z punktu widzenia konkretnego sformułowania wymogu dotyczącego terminu – jako wyrażenie zgody, byłaby nie do pogodzenia z konstytucyjnym wymogiem decyzji parlamentarnej. Przy zachowaniu tego warunku odpowiednie postanowienia Traktatu Lizbońskiego mogą być stosowane w Niemczech.

-----

[327]

Zgodnie z dotychczasową sytuacją prawną art. 308 Traktatu ustanawiającego Wspólnoty Europejskie jawił się jako „kompetencja zaokrąglająca traktat”, która umożliwiała „dalszy – przewidziany w traktatach – rozwój” prawa unijnego „poniżej poziomu formalnej zmiany traktatowej”. Zmiany wprowadzone przez Traktat Lizboński muszą prowadzić do nowej oceny przepisu. Art. 352 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej nie ogranicza się już do realizacji celów w ramach Wspólnego Rynku, lecz odnosi się teraz też do „polityk ustalonych w Traktatach” (art. 352 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej) z wyjątkiem Wspólnej Polityki Zagranicznej i Polityki Bezpieczeństwa (art. 352 ust. 4 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej). Przepis ten może służyć zatem do stworzenia w niemal całym zakresie stosowania prawa pierwotnego kompetencji pozwalającej na działanie na płaszczyźnie europejskiej. To poszerzenie zakresu stosowania kompensują częściowo zabezpieczenia proceduralno-prawne. I tak na przykład korzystanie z klauzuli elastyczności zakłada w dalszym ciągu podjęcie jednomyślnej decyzji Rady na wniosek Komisji, na którą Parlament Europejski musi teraz wyrazić zgodę

(art. 352 ust. 1 pkt 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej). Poza tym Komisja zostaje zobowiązana, w ramach kontroli zasady pomocniczości, do informowania parlamentów państw członkowskich o odpowiednich propozycjach stanowienia prawa (art. 352 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej). Tego rodzaju propozycja stanowienia prawa nie może ponadto harmonizować przepisów prawnych państw członkowskich, jeżeli traktaty wykluczają w pozostałym zakresie taką harmonizację (art. 352 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej). Wyrażenie zgody przez państwa członkowskie zgodnie z ich odpowiednimi przepisami konstytucyjnymi nie jest warunkiem wejścia decyzji w życie.

[328]

Przepis budzi zastrzeżenia konstytucyjne pod względem zakazu przekazywania upoważnień blankietowych lub kompetencji do określania kompetencji, gdyż nowo opracowana regulacja umożliwia dokonywanie istotnych zmian podstaw traktatowych Unii Europejskiej bez konieczności konstytutywnego udziału – poza rządami Państw Członkowskich – organów prawodawczych. Przewidziany w art. 352 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej obowiązek informowania parlamentów narodowych nie może tu niczego zmienić. Komisja musi bowiem zwrócić tylko uwagę parlamentów narodowych na odpowiednią propozycję stanowienia prawa. Ze względu na nieokreśloność możliwych przypadków stosowania klauzuli elastyczności, jej wykorzystanie wymaga z punktu widzenia konstytucji ratyfikacji przez Bundestag i Bundesrat na podstawie art. 23 ust. 1 pkt 2 i pkt 3 Ustawy Zasadniczej. Przedstawiciel Niemiec w Radzie nie może wyrazić w imieniu Republiki Federalnej Niemiec formalnej zgody na odpowiednią propozycję Komisji Europejskiej stanowienia prawa, dopóki te konstytucyjnie nakazane warunki nie zostaną spełnione.

-----

[351]

Traktatem Lizbońskim Państwa Członkowskie poszerzają zakres kompetencji oraz polityczne możliwości działania europejskiego związku integracyjnego. Istniejące i przeniesione teraz kompetencje będą po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego realizowane przez Unię Europejską, która zastąpi Wspólnotę Europejską. Zwłaszcza przeniesione teraz kompetencje w obszarach współpracy sądowej w sprawach karnych i sprawach cywilnych, zewnętrznych stosunków gospodarczych, wspólnej polityki obronnej oraz w sprawach społecznych mogą i muszą być wykonywane przez organy Unii Europejskiej w taki sposób, by na płaszczyźnie Państw Członkowskich istniały jeszcze – zarówno pod względem zakresu, jak również istoty – zadania dostatecznej wagi, które z punktu widzenia prawnego i praktycznego są warunkiem żywej demokracji. Nowo ustanowione kompetencje nie są „elementami ustanawiającymi państwo” i nie mogą naruszać z punktu widzenia konstytucji w znaczący sposób suwerenności państwowej Republiki Federalnej Niemiec. Dla oceny zarzutu sprzecznego z konstytucją pozbawiania

Bundestagu jego zadań kwestią otwartą może pozostać to, ile aktów prawodawczych Państw Członkowskich powstało pod wpływem Unii Europejskiej, ile z nich zostało przez nią ukształtowanych bądź też zdeterminowanych. Z punktu widzenia konstytucyjnej oceny zarzutu nie chodzi tu o ilościowe relacje, lecz o to, żeby Republika Federalna Niemiec nadal posiadała istotne wewnętrzpaństwowe możliwości prawodawcze kształtowania centralnych sfer życia.

-----

[365]

W kontekście znaczenia prawa karnego dla indywidualnej wolności trzeba postawić dodatkowe specjalne wymogi dotyczące regulacji, która przyznaje jednemu z Państw Członkowskich specjalne uprawnienia w procedurze prawodawczej (art. 82 ust. 3, art. 83 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej). Konieczny poziom demokratycznej legitymacji poprzez parlamenty Państw Członkowskich można zagwarantować z punktu widzenia niemieckiego prawa konstytucyjnego jedynie w ten sposób, że przedstawiciel Niemiec w Radzie będzie wykonywał wymienione w art. 82 ust. 3 i art. 83 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej uprawnienia przysługujące Państwom Członkowskim zgodnie ze wskazówkami Bundestagu i, o ile wymagają tego regulacje dotyczące prawodawstwa, Bundesratu. Ogólnie rzecz biorąc konkretyzujące wypełnienie zasady kompetencji przyznanych zgodnie z art. 82 ust. 2 oraz art. 83 ust. 1 i ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej przybliży się pod względem znaczenia do zmiany traktatowej i wymaga odpowiedniej realizacji odpowiedzialności integracyjnej organów prawodawczych w ramach tzw. procedury hamulca bezpieczeństwa.

[366]

Jeżeli Unia Europejska w obszarze dotyczącym prawa karnego zamierza w odniesieniu do przewidzianego w art. 82 ust. 2 pkt 2 lit. d Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej upoważnienia do wydawania przepisów minimalnych dla innych specyficznych aspektów postępowania karnego stosować ogólną procedurę pomostową zgodnie z art. 48 ust. 7 Traktatu Lizbońskiego po to, aby przejść od wymaganej w Radzie jednomyślności do głosowania większością kwalifikowaną, to obowiązywać muszą wówczas wymogi dotyczące ogólnej procedury pomostowej. Przedstawiciel niemieckiego rządu w Radzie Europejskiej może wyrazić zgodę na zmianę traktatową tylko wtedy, jeżeli Bundestag i Bundesrat uchwalą ustawę zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 2 Ustawy Zasadniczej w terminie, który trzeba będzie jeszcze określić uwzględniając cel określony w art. 48 ust. 7 pkt 3 Traktatu Lizbońskiego. Dotyczy to w równym stopniu przypadku, w którym zakres zadań związany z określeniem dalszych obszarów przestępczości zgodnie z art. 83 ust. 1 pkt 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej miałby zostać przeniesiony w ramach ogólnej procedury pomostowej z decydowania jednomyślnego do decyzji podejmowanych większościami.

-----

[373]

Za zawarcie i ratyfikację traktatów prawa międzynarodowego w ramach wspólnej polityki handlowej, łącznie z takimi, które dotyczą dziedzin włączonych teraz w art. 207 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, odpowiedzialna ma być w przyszłości wyłącznie UE. Konieczność oraz możliwość zawarcia traktatów (również) przez Państwa Członkowskie i związany z tym udział parlamentów Państw Członkowskich zgodnie z ich przepisami konstytucyjnymi (art. 59 ust. 2 Ustawy Zasadniczej) nie ma zastosowania. Rola Parlamentu Europejskiego, którego to zgodnie z obowiązującymi obecnie postanowieniami w przypadku zawierania traktatów w ramach Wspólnej Polityki Handlowej, nie trzeba nawet wysłuchać, zostaje wzmocniona. Ramy realizacji Wspólnej Polityki Handlowej zostaną wyznaczone zgodnie z art. 207 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej na mocy rozporządzenia na drodze zwykłej procedury prawodawczej. Zgodnie z art. 218 ust. 6 pkt 2 lit. a Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Parlament Europejski musi wyrazić zgodę na zawarcie traktatów.

[374]

Wraz z przedstawioną wyłączną kompetencją Unia zyskuje wyłączne uprawnienie dyspozycyjne w zakresie międzynarodowych umów handlowych, które mogą prowadzić do istotnych przekształceń wewnętrznego porządku Państw Członkowskich. Przedstawione przesunięcie kompetencji w wyniku Traktatu Lizbońskiego dotyczy Państw Członkowskich – pomijając utratę własnej kompetencji do zawierania międzynarodowych umów handlowych i związanego z tym wyeliminowania prawodawczego współdziałania Bundestagu i Bundesratu zgodnie z art. 59 ust. 2 Ustawy Zasadniczej – również w tym sensie, że członkostwo państw członkowskich w Światowej Organizacji Handlu (WTO) mogłoby zostać w ten sposób zredukowane do statusu formalnego. Prawo głosu w organach Światowej Organizacji Handlu mogłaby wykonywać tylko Unia Europejska. Ponadto Państwa Członkowskie utraciłyby w postępowaniach Światowej Organizacji Handlu mających na celu zażegnanie sporów, swoją formalną zdolność sądową. Państwa Członkowskie zostałyby poza tym wykluczone z globalnych negocjacji – tzw. rund negocjacji handlu światowego – w sprawie nowych lub zmienionych porozumień w ramach rozszerzonej wspólnej polityki handlowej.

[375]

Kwestią otwartą może pozostać to, czy i w jakim stopniu przynależność Państw Członkowskich Unii Europejskiej do Światowej Organizacji Handlu nie istniałaby już w sensie substancjalno-materialnym, lecz tylko w sensie instytucjonalno-formalnym. Traktat Lizboński nie może w każdym razie zmusić Państw Członkowskich do rezygnacji ze statusu członka WTO. Dotyczy to w szczególności negocjacji w sprawie wielostronnych stosunków handlowych w rozumieniu art. III ust. 2 Porozumienia ustanawiającego Światową Organizację Handlu, którego ewentualna przyszła treść nie będzie określana przez prawo Unii Europejskiej, w związku z czym może znaleźć się

w przyszłości – w zależności od przebiegu przyszłych rund negocjacji handlowych – w obszarze kompetencji Państw Członkowskich. Do niedopuszczalnego ograniczenia zakładanej i chronionej przez Ustawę Zasadniczą państwowości oraz zasady suwerenności narodu nie może zatem dojść w wyniku utraty zdolności działania w niepozbawionych znaczenia częściowych dziedzinach stosunków międzypaństwowych. Światowa Organizacja Handlu jest w dalszym ciągu centralnym forum światowego dialogu w kwestiach handlowych oraz negocjowania odpowiednich porozumień handlowych. Nawet jeżeli Państwa Członkowskie są w praktyce reprezentowane regularnie przez Komisję Europejską, ich prawna i dyplomatyczna obecność jest też warunkiem uczestnictwa w dyskursie o zasadniczych kwestiach społecznych, gospodarczych i społeczno-politycznych, a także wyjaśniania później argumentów i rezultatów oraz prowadzenia debat na ich temat na płaszczyźnie narodowej. Jeżeli rząd federalny informuje Bundestag i Bundesrat o zagadnieniach omawianych w czasie rund negocjacji handlu światowego oraz o ustalonych przez Radę wytycznych w sprawie negocjacji (art. 218 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej) i umożliwia im w ten sposób kontrolę przestrzegania programu integracji przez Unię Europejską oraz kontrolę działalności rządu federalnego, to nie mamy tutaj do czynienia tylko z oczywistym wykonywaniem jego ogólnego zadania udzielania informacji. Rząd federalny jest do tego zobowiązany również konstytucyjnie ze względu na wspólną odpowiedzialność integracyjną oraz ze względu na – dokonujące podziału władzy – rozróżnienie zadań pomiędzy organami konstytucyjnymi.

-----

[381]

Konstytucyjne zastrzeżenie parlamentu narodowego w sprawie użycia sił zbrojnych za granicą istnieje w dalszym ciągu również po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego. Traktat ten nie przenosi na Unię Europejską kompetencji do dysponowania siłami zbrojnymi Państw Członkowskich bez zgody zainteresowanego Państwa Członkowskiego lub też jego parlamentu.

-----

[383]

Zastrzeżenie parlamentarne związane z przepisami konstytucyjnymi dotyczącymi wojska ustanawia skuteczne prawo współdecydowania Bundestagu w sprawach użycia niemieckich sił zbrojnych za granicą. Użycie niemieckich wojsk bez wyrażenia parlamentarnej zgody jest zasadniczo z punktu widzenia Ustawy Zasadniczej niedopuszczalne. Jedynie wyjątkowo rząd federalny jest uprawniony – w razie zbliżającego się zagrożenia – do podjęcia decyzji o tymczasowym użyciu sił zbrojnych, tak by zdolność obronna i sojusznicza Republiki Federalnej Niemiec nie została zakwestionowana w wyniku decyzji parlamentu.

-----

[400]

Jeżeli art. 48 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej upoważnia UE do uchwalania w zakresie bezpieczeństwa społecznego działań koniecznych dla stworzenia swobodnego przepływu pracowników, to istnieje dla członka Rady możliwość złożenia w ramach tzw. procedury hamulca bezpieczeństwa wniosku o zajęcie się sprawą przez Radę Europejską w celu uzyskania w ten sposób zawieszenia zwykłej procedury prawodawczej (art. 48 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej). Podobnie jak w tzw. procedurze hamulca bezpieczeństwa w zakresie karnego wymiaru sprawiedliwości (art. 82 ust. 3 i art. 83 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej) przedstawiciel niemieckiego rządu w Radzie może skorzystać z tego prawa Państwa Członkowskiego tylko z polecenia Bundestagu oraz – o ile wymagają tego regulacje dotyczące prawodawstwa – Bundesratu.

-----

[404]

Włączenie ustępu 1a do art. 23 Ustawy Zasadniczej nie budzi konstytucyjnych zastrzeżeń również w odniesieniu do kworum wynoszącego jedną czwartą deputowanych Bundestagu. Zobowiązanie Bundestagu do składania skargi w sprawie naruszenia zasady pomocniczości już wtedy, gdy jedna czwarta jego deputowanych domaga się tego kroku (art. 23 ust. 1a pkt 2 Ustawy Zasadniczej, po zmianach), odbiega wprawdzie od zasady większości określonej w art. 42 ust. 2 Ustawy Zasadniczej. Nie budzi to jednak zastrzeżeń już choćby z tego powodu, że nie mamy tu do czynienia z decyzjami o działaniu regulującym, lecz z uprawnieniem do wezwania sądu (por. art. 93 ust. 1 pkt 2 Ustawy Zasadniczej).

-----

[406]

Ustawa o rozszerzeniu i wzmocnieniu praw Bundestagu i Bundesratu w sprawach Unii Europejskiej (ustawa rozszerzająca) narusza art. 38 ust. 1 w połączeniu z art. 23 ust. 1 Ustawy Zasadniczej w tym sensie, że prawa udziału Bundestagu i Bundesratu nie zostały zapewnione w wymaganym zakresie.

[407]

Nie podpisana jak dotąd jeszcze przez Prezydenta Federalnego ustawa rozszerzająca ma stworzyć wewnątrzpaństwowe warunki, zgodnie z którymi Bundestag oraz Bundesrat – który należy uznać w tym sensie za izbę parlamentu narodowego – mają korzystać z praw przyznanych im przez Traktat Lizboński (druk Bundestagu nr 16/8489, s. 7). Ustawa reguluje wykonywanie praw w ramach kontroli zasady pomocniczości (art. 1 ust. 2 i ust. 3 ustawy rozszerzającej) oraz przewidziane wyraźnie w Traktacie Lizbońskim prawo do odrzucenia w ramach procedury pomostowej zgodnie z art. 48 ust. 7 pkt 3 Traktatu Lizbońskiego i art. 81 ust. 3 pkt 3 Traktatu o

funkcjonowaniu Unii Europejskiej planowanego – i zmieniającego traktat – aktu prawnego Unii Europejskiej (art. 1 ust. 4 ustawy rozszerzającej).

[408]

Ustawa pozwala ponadto plenum Bundestagu na upoważnienie powołanej przez niego, zgodnie z art. 45 Ustawy Zasadniczej, Komisji ds. Unii Europejskiej do realizowania wobec organów Unii Europejskiej (art. 1 ust. 5 ustawy rozszerzającej) swoich praw – z ograniczeniami w przypadku skargi w sprawie naruszenia zasady pomocniczości oraz prawem do odmowy w ramach procedur pomostowych wynikającym z wymogów ustawy rozszerzającej dotyczących podejmowania decyzji (druk Bundestagu nr 16/8489, s. 8).

-----

[410]

Ustawa rozszerzająca ma za zadanie odzwierciedlać i konkretyzować w prawie narodowym za pomocą zwykłej ustawy nakazane konstytucyjnie prawa współudziału ciał prawodawczych w europejskim procesie integracyjnym. W tym kontekście Porozumienie między Bundestagiem a rządem federalnym o współpracy w kwestiach dotyczących Unii Europejskiej z dnia 28 września 2006 roku (Federalny Dziennik Ustaw BGBl I, s. 2177) nie jest wystarczające – ani ze względu na swoją niejednoznaczną naturę prawną, ani ze względu na swoją treść. Bundestag i Bundesrat muszą w związku z tym mieć okazję – stosownie do uzasadnienia tej decyzji – do ponownego zadecydowania o procedurach i formach swojego udziału.

-----

[413]

W zakresie stosowania ogólnej procedury pomostowej zgodnie z art. 48 ust. 7 Traktatu Lizbońskiego i specjalnych klauzul pomostowych prawodawca nie może na mocy ustawy rozszerzającej ani rezygnować ze swojej koniecznej i konstytutywnej zgody odnośnie inicjatywy Rady Europejskiej lub Rady w sprawie przejścia od zasady jednomyślności do podejmowania decyzji kwalifikowaną większością głosów w odniesieniu do podejmowania decyzji w Radzie oraz w sprawie przejścia od specjalnej procedury prawodawczej do zwykłej procedury prawodawczej, ani też udzielać jej „na zapas” w ramach abstrakcyjnej antycypacji. Wyrażając zgodę na dokonanie rewizji traktatów na gruncie prawa pierwotnego w zakresie stosowania ogólnej klauzuli pomostowej i specjalnych klauzul pomostowych Bundestag i Bundesrat określają zakres powiązań opartych na prawie międzynarodowym i ponoszą za to polityczną odpowiedzialność wobec obywateli. Odpowiedzialność prawna i polityczna parlamentu nie wyczerpuje się w tym sensie – również w przypadku integracji europejskiej – w jednorazowym akcie wyrażenia zgody, lecz obejmuje również późniejsze wykonanie postanowień Traktatu. Milczenie Bundestagu i Bundesratu nie wystarcza zatem do realizacji tej odpowiedzialności.



[414]

Jeżeli ogólna procedura pomostowa, zgodnie z art. 48 ust. 7 pkt 3 Traktatu Lizbońskiego, oraz specjalna klauzula pomostowa, zgodnie z art. 81 ust. 3 pkt 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, przyznają parlamentom narodowym prawo do odmowy, nie jest to wystarczającym ekwiwalentem zastrzeżenia w sprawie ratyfikacji. Jest zatem rzeczą konieczną, by niemiecki przedstawiciel rządu w Radzie Europejskiej lub w Radzie mógł wyrazić zgodę na przyjęcie propozycji decyzji tylko wtedy, jeżeli zostanie upoważniony do tego uprzednio przez Bundestag i Bundesrat w ciągu okresu, który należy jeszcze określić na mocy ustawy na podstawie art. 48 ust. 7 pkt 3 Traktatu Lizbońskiego, w rozumieniu art. 23 ust. 1 pkt 2 Ustawy Zasadniczej.

[415]

Art. 1 ust. 4 pkt 3 lit. c ustawy rozszerzającej pozostaje w sprzeczności z prawem do sprzeciwu, polegającym na skutecznej ochronie Państw Członkowskich przed dalszymi – nieprzewidywalnymi – zmianami traktatowymi w tym sensie, iż przewiduje on w odniesieniu do tych klauzul, że kompetencja decyzyjna w sprawie korzystania z prawa do odmowy w przypadkach konkurującego prawodawstwa ma leżeć w gestii Bundestagu tylko wtedy, jeżeli Bundesrat nie wyrazi sprzeciwu. Zróznicowane sformułowanie korzystania z prawa do sprzeciwu, jakie znajduje się w art. 1 ust. 4 pkt 3 lit. c ustawy rozszerzającej, nie odpowiada ogólnej odpowiedzialności integracyjnej Bundestagu. Dlatego też z punktu widzenia konstytucji konieczne jest przyznanie Bundestagowi kompetencji decyzyjnej w sprawie korzystania z prawa do odmowy w tych przypadkach, niezależnie od decyzji Bundesratu.

[416]

Na podstawie dalszych specjalnych klauzul pomostowych w art. 31 ust. 3 Traktatu Lizbońskiego, art. 153 ust. 2 pkt 4, art. 192 ust. 2 pkt 2, art. 312 ust. 2 pkt 2 oraz art. 333 ust. 1 i ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, które nie przewidują dla parlamentów narodowych prawa do odmowy, wiążące prawo można stanowić w Unii Europejskiej w odniesieniu do Republiki Federalnej Niemiec tylko wtedy, jeżeli Bundestag oraz – o ile wymagają tego regulacje dotyczące prawodawstwa – Bundesrat wyraził uprzednio zgodę na odpowiednią propozycję decyzji w terminie, który trzeba będzie jeszcze określić uwzględniając cel określony w art. 48 ust. 7 pkt 3 Traktatu Lizbońskiego, przy czym milczenia Bundestagu lub Bundesratu nie można uznać tutaj za równoznaczne z wyrażeniem zgody.

-----

[418]

W ramach tzw. procedury hamulca bezpieczeństwa, zgodnie z art. 48 ust. 2, art. 82 ust. 3 i art. 83 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, rząd federalny może działać w Radzie tylko z odpowiedniego polecenia Bundestagu oraz – o ile wymagają tego regulacje dotyczące prawodawstwa – Bundesratu.

[419]

W zakresie współpracy sądowej w sprawach karnych wykonywanie art. 83 ust. 1 pkt 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej zakłada uchwalenie ustawy w rozumieniu art. 23 ust. 1 pkt 2 Ustawy Zasadniczej. O ile w ramach art. 82 ust. 2 pkt 2 lit. d i art. 83 ust. 1 pkt 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej zastosowanie znaleźć ma ogólna klauzula pomostowa, wymaga to – podobnie jak w pozostałych przypadkach stosowania ogólnej klauzuli pomostowej – uprzedniej zgody Bundestagu i Bundesratu w formie ustawy zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 2 Ustawy Zasadniczej. Ewentualnie obowiązuje to analogicznie w przypadkach art. 86 ust. 4 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (uprawnienia Prokuratury Europejskiej) oraz art. 308 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Statut Europejskiego Banku Inwestycyjnego).

-----

[421]

Decyzję tę podjęto w rezultacie jednomyślnie, a w odniesieniu do uzasadnienia stosunkiem głosów 7:1.

Opracowanie:

Artur Dragan

Dział Analiz i Opracowań Tematycznych