

dr Paweł Bała

„Tożsamość konstytucyjna” a Traktat z Lizbony. Tezy wyroku Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 30 czerwca 2009 r.

Artykuł ukazał się w „Ius Novum” 2/2010

Drugi senat Niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego¹ (FTK – *Bundesverfassungsgericht*) wydał 30 czerwca 2009 r. wyrok² (2 BvE 2/08) w sprawie zgodności tzw. Traktatu z Lizbony³ i dwóch innych ustaw z Ustawą Zasadniczą⁴ i konsekwencji jego ratyfikacji dla porządku prawnego Republiki Niemieckiej („*Lissabon-Urteil*”). W orzeczeniu podjęto kwestię proporcji między zakresem kompetencji - „praw suwerennych” przekazywanych przez państwo niemieckie Unii Europejskiej a zakresem suwerenności państwa, udziału Bundestagu i Bundesratu w procesie integracji europejskiej, także kontrolnej funkcji władzy ustawodawczej nad władzą wykonawczą w sytuacji, gdy występuje w stosunkach z organami Unii Europejskiej. Wobec wagi problemu w niniejszym opracowaniu przedstawiono zręby komentowanego orzeczenia, według struktury zbliżonej do tej zaproponowanej przez Trybunał Konstytucyjny, i najbardziej problematyczne w ocenie Autora zagadnienia oraz tezy wyłożone w komentowanym wyroku.

I

Struktura wyroku jest, mimo pokażnej objętości (przeszło 100 stron maszynopisu), klarowna i przejrzysta. Trybunał swój wywód rozpoczął od postawienia tezy, że art. 23 Ustawy Zasadniczej (dalej: Konstytucji RFN), że Unia Europejska jest organizacją suwerennych państw narodowych (*Verbindung souverän bleibender Staaten*), a władze federalne mogą, poprzez ustawę wymagającą zgody Bundesratu, przekazać jej pewne „prawa suwerenne” („*die Hoheitsrechten*” – takie pojęcie pojawia się w art. 23 ust. 1 Konstytucji RFN)⁵. Samo przeniesienie „praw suwerennych” odbywa się poprzez umowę, zawartą między państwami, w ten sposób że umową dokonuje się przeniesienia tych praw. Ustawa Zasadnicza dopuszcza możliwość cesji takich praw w drodze ustawy krajowej ratyfikującej traktat, w taki sposób że dalsze przeniesienie „praw suwerennych”, dokonane drogą traktatowego działania organów organizacji międzynarodowej (Unii Europejskiej), musi zostać zaaprobowane przez kompetentne organy Republiki Niemieckiej.

¹ Używam określenia „trybunał” ze względu na przyjęty w nauce polskiej termin na określenie „sądu konstytucyjnego”, choć ze względów leksykalnych właściwszy chyba byłby termin „sąd”.

² Autor posługuje się tekstem wyroku dostępnym [na:] <http://www.bverfg.de/entscheidungen>

³ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany 13 grudnia 2007 roku w Lizbonie, ogłoszony w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej Seria C, nr 306 (17. 12. 2007). Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (zawierające postanowienia wprowadzone przez Traktat z Lizbony), ogłoszone w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej Seria C, nr 115/1 (9.05.2008).

⁴ Ustawa Zasadnicza dla Republiki Federalnej Niemiec z 23 maja 1949 r., [na:] <http://www.bundesregierung.de>.

⁵ Por. art. 90 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483 z zm.). Gdyby próbować szukać analogicznego pojęcia na gruncie polskiej Konstytucji, „prawom suwerennym” odpowiadałby termin użyty w art. 90 ust. 1 Konstytucji RP - „kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach”, choć w moim odczuciu nie są to pojęcia w pełni ekwiwalentne.

Trybunał przypominał, że Traktat z Lizbony, oparty o art. 48 tzw. Traktu z Maastricht⁶, przewiduje gruntową reformę (zmianę) istniejącego systemu traktatowego, choćby przez fakt nadania osobowości prawnej Unii Europejskiej.

Merytoryczne rozpoznanie sprawy poprzedzono opisem historycznym procesu integracji w Europie po 1945 r.⁷, począwszy od Kongresu Europejskiego w Hadze w 1948 r., gdzie zaproponowano działania na rzecz powołania „Stanów Zjednoczonych Europy”, ruchu paneuropejskiego, aktywnego już w latach dwudziestych XX w., ideę uchwalenia konstytucji europejskiej, wreszcie powołania Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, Euratomu, Wspólnoty Gospodarczej, fiasko projektu Europejskiej Wspólnoty Obronnej (*Europäischen Verteidigungsgemeinschaft*), który oznaczał brak woli powołania federalnego państwa europejskiego. W tej sytuacji państwa europejskie na czele z Francją i Niemcami postanowiły przedsięwziąć działania na rzecz integracji ekonomicznej, czego egzemplifikacją stały się Euratom i Europejska Wspólnota Gospodarcza (§ 5-7 omawianego wyroku). Po tym stwierdzeniu następuje omówienie przebiegu procesu integracyjnego z szczególnym uwzględnieniem zmian strukturalnych Wspólnot w latach 1986 – 2007, na czele z reformami zaprowadzonymi przez Jednolity Akt Europejski i Traktaty o Unii Europejskiej - z Maastricht, z Amsterdamu, z Nicei (§7-10 wyroku)⁸.

W strukturach Unii Europejskiej zapanowała zgoda co do samego faktu konieczności zreformowania funkcjonowania tej organizacji. Sędziowie Trybunału powołali się w tym miejscu na tzw. *Deklarację z Laeken* o przyszłości Unii Europejskiej z 15 grudnia 2001 r. (biuletyn UE 12 0 2001, I. 27), wskazującą postulowane kierunki zmian:

- lepszy podział i zdefiniowanie prerogatyw Unii Europejskiej;
- uproszczenie unijnych struktur;
- zwiększenie demokratyzmu, transparentności, i efektywności Unii Europejskiej;
- orientacja w kierunku konstytucji dla obywateli europejskich, włącznie z uchwaleniem aktu określającego tzw. prawa podstawowe. Już wtedy dyskutowano np. kwestię obieralności przewodniczącego Komisji Europejskiej czy to przez Radę Europejską, czy Parlament Europejski, czy bezpośrednio przez obywateli⁹. Podejmowano także kwestię sposobu legitymizowania innych organów unijnych. Na bazie wspomnianej Deklaracji z Laeken, jak wskazuje Trybunał, wyznaczono kierunek organizacji nowego państwa europejskiego z własnymi symbolami, nadrzędnym prawem względem prawnych porządków krajowych (co korespondowało z praktyką orzeczniczą Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości), a cel ten osiągnąć należało poprzez: włączenie Karty Praw Podstawowych do traktatu konstytucyjnego, sklasyfikowanie kompetencji organów unijnych, rozbudowę organów unijnych i powołanie nowych, zaprowadzenie mechanizmu tzw. podwójnej większości dla głosowania w Radzie, nową typologię prawnych instrumentów unijnych, ustanowienie: tzw. inicjatywy obywatelskiej (*die Einführung einer Europäischen Bürgerinitiative*), unijnej polityki zagranicznej, procedury opuszczenia Unii Europejskiej przez państwo członkowskie, zaangażowanie parlamentów krajowych w proces legislacyjny poprzez monitorowanie subsydiarności (§ 19-28)¹⁰.

⁶ Traktat o Unii Europejskiej podpisany 7 lutego 1992 r. w Maastricht ogłoszony w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej C 115/13 (9.5.2008).

⁷ Trybunał rozpatrywał proces integracji, tak jakby został rozpoczęty dopiero w II poł. XX w.

⁸ Omówienie tego procesu Czytelnik znajdzie w bardzo bogatej literaturze, również w języku polskim, np. B. Mucha-Leszko (red.), *50 lat traktatów Rzymskich: sukcesy i trudne realia integracji*, Lublin 2007; K. Popowicz, *Historia integracji europejskiej*, Warszawa 2006; J. Ruskowski, E. Górnicz, M. Żurek, *Leksykon integracji europejskiej*, Warszawa 2004; Z. Brodecki, *Prawo europejskiej integracji*, Warszawa 2003; L. Leszczyński (red.), *Teoretycznoprawne problemy integracji europejskiej*, Lublin 2004.

⁹ „Wie der Präsident der Kommission bestimmt werden sollte: vom Europäischen Rat, vom Europäischen Parlament oder - im Wege direkter Wahl - vom Bürger” - § 17.

¹⁰ E. Popławska wyłożyła treść tej zasady w sposób następujący: - tyle wolności, ile można, tyle uspołecznienia, ile trzeba; - tyle społeczeństwa, ile można, tyle państwa, ile koniecznie trzeba. Zasada ta zakłada organiczną konstrukcję aparatu

Procedura ratyfikacji Traktatu Konstytucyjnego¹¹ została wstrzymana przez brak ratyfikacji Francji i Holandii. W dalszej części orzeczenia (§ 29 – 33) następuje analiza procesu przejścia od tzw. Traktatu Konstytucyjnego do Traktatu z Lizbony. Wskazać po raz kolejny należy na nabycie osobowości prawnej przez Unię - „Unia zastępuje Wspólnotę Europejską i jest jej następcą prawnym” (artykuł 1.3 zd. 3 Traktatu o Unii Europejskiej po zmianach zaprowadzonych Traktatem z Lizbony, dalej TUE Lizbona).

II

Trybunał zwrócił uwagę (§ 35), że zgodnie z Traktatem z Lizbony, prawa podstawowe znajdują swą ochronę w dwóch podstawach: Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej¹², równorzędnej po ratyfikacji Traktatu z Lizbony w swej mocy prawnej z Traktatami i w tzw. niepisanych prawach fundamentalnych¹³, „wynikających z tradycji konstytucyjnych wspólnych Państwom Członkowskim” (art. 6.3. TUE Lizbona)¹⁴. Przyjęcie takich założeń stwarza jednak wątpliwości kto powinien być uprawniony do decydowania czy konkretne prawo (wolność) wynika z „tradycji konstytucyjnych wspólnych Państwom Członkowskim”. Takie ujęcie materii stwarza po pierwsze pole do arbitralnych rozstrzygnięć – choćby Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, który w przeszłości dokonywał „twórczej interpretacji” praw, a nawet obowiązków¹⁵; wreszcie nakazuje postawić pytanie o granice przyrastania praw i wolności człowieka (praw podstawowych). Domniemywać należy, że prawa i wolności ujęte w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej wyrastające właśnie z owej „wspólnej tradycji”, są węższym ujęciem wszystkich praw i wolności przysługujących na gruncie unijnej kultury prawnej, ale tzw. protokół brytyjski dowodzi, że nawet ten węższy zbiór nie jest bezdyskusyjny dla niektórych państw.

III

W § 36 wyroku Trybunał przypomniał „postanowienia o zasadach demokratycznych” tytułu II TUE Lizbona; Unia funkcjonuje w oparciu o demokrację przedstawicielską, w

państwa, decentralizację władzy publicznej, demokratyzm. E. Popławska, *Zasada pomocniczości (subsydiarności)*, [w:] W. Sokolewicz (red.), *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, Warszawa 1998, s. 191 – 193; E. Popławska, *Zasada subsydiarności w traktatach z Maastricht i Amsterdamu*, Warszawa 2000, s. 128 - 129. Por. wyrok Sądu Najwyższego z 6 listopada 1997 r. (III RN 50/97).

¹¹ Por. np. S. Dudzik (red.), *Konstytucja dla Europy. Przyszły fundament Unii Europejskiej*, Kraków 2005; J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie Konstytucyjnym*, Warszawa 2005.

¹² Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (2007/C 303/1).

¹³ „Der Grundrechtsschutz in der Europäischen Union beruht nach dem Vertrag von Lissabon auf zwei Grundlagen: der Charta der Grundrechte der Europäischen Union in der überarbeiteten Fassung vom 12. Dezember 2007, die den Verträgen rechtlich gleichgestellt wird und dadurch Rechtsverbindlichkeit erlangt, sowie den ungeschriebenen Unionsgrundrechten”.

¹⁴ Wskazanie na ich źródło w „tradycjach konstytucyjnych” błędnie sugeruje zbliżony trzon aksjologiczny tychże tradycji, a wyróżnić możemy dwie podstawowe koncepcje legitymizacji tych praw: przez prawo pozytywne lub/i prawo naturalne. Wspomnieć można również o konflikcie „praw liberalnych” z „prawami socjalnymi”. Niektórzy uznają całą konstrukcję praw socjalnych i kulturalnych za zdeprecjonowanie indywidualistycznej koncepcji praw człowieka. Por. J. Waldron, *Prawa*, [w:] R.E. Goodin, P. Pettit (red.), *Przewodnik po współczesnej filozofii politycznej*, Warszawa 1998, s. 735 i n. Dostrzec można natomiast dość silny nurt, w którym prawa człowieka to „przedpaństwowe”, „ponadpaństwowe”, „metaprawne”, „ponadpozytywne” normy etyczne wymagające rozpoznania i ochrony przez prawo państwowe. Por. L. Kühnhardt, *Die Universalität der Menschenrechte. Studie zur ideengeschichtlichen Bestimmung eines politischen Schlüsselbegriffs*, München 1987, s. 32.

¹⁵ Podobnie K. Pawłowicz, *Czy polska konstytucja jest jeszcze ważna?*, „Rzeczpospolita” z 25 marca 2008 r.; idem, „Organizacja międzynarodowa” i „prawo” przez nią stanowione w świetle zasad Konstytucji RP, „Kwartalnik Prawa Publicznego”, 2002, nr 3, s. 67 – 72. Autorka stwierdza, przynajmniej że radykalnie, iż niektóre działania ETS są niczym innym jak uzurpacją kompetencji, a nawet „sadową agresją” wymierzoną w Państwa Członkowskie. Tym ostatnim pojęciem określiła tezę lansowaną przez ETS o istnieniu prawnej „zasady lojalności i wierności Wspólnotom”, oznaczającej iż Państwa Członkowskie nie mogą powoływać się na interesy narodowe lub trudności wewnętrzne dla usprawiedliwiania niewykonania prawa wspólnotowego. Por. wyrok w sprawie Komisja Europejska v. Włochy z 7 lutego 1973 r. (ECR 39/72).

oparciu o którą decyzje podejmowane są w sposób „jak najbardziej otwarty i zbliżony do obywatela” (II. art. 8a. 3 Traktatu o Unii Europejskiej w brzmieniu z poprawkami Traktatu z Lizbony, dalej: TUE Lizbona), ale również demokrację bezpośrednią¹⁶. Obywatele są bezpośrednio reprezentowani na poziomie Unii w Parlamencie, a Państwa Członkowskie są reprezentowane w Radzie Europejskiej przez głowy państw lub rządy i w Radzie przez swoje rządy – głowy państw lub rządów i rządy odpowiadają demokratycznie przed parlamentami narodowymi lub przed swoimi obywatelami¹⁷. Parlament natomiast, po wejściu w życie Traktatu, już nie będzie składać się z „obywateli Państw złączonych razem w Wspólnotę Państw”, lecz reprezentantów obywateli Unii¹⁸.

IV

Po analizie prawno-historycznej i prawno-dogmatycznej procesu integracji następuje wskazanie na kluczowe wydarzenia w Republice Federalnej Niemiec dotyczące procesu ratyfikacyjnego. Dnia 24 kwietnia 2008 r. Bundestag przyjął ustawę ratyfikacyjną (*das Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Lissabon /BTPlenarprot 16/157, S. 16483 A/*), zaakceptowaną 23 maja przez Bundesrat, która została 8 października podpisana przez Prezydenta i promulgowana w dzienniku urzędowym¹⁹. Wiedzieć trzeba, że 24 kwietnia 2008 r. przyjęte zostały ustawy: ustawa nowelizująca Ustawę Zasadniczą i ustawa rozszerzająca i wzmacniająca uprawnienia Bundestagu i Bundesratu w sprawach Unii Europejskiej (odpowiednio: *das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes* i *das Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union*), zaakceptowane przez Bundesrat. Pierwsza ustawa została prawidłowo ogłoszona²⁰ i weszła w życie wraz z Traktatem z Lizbony, druga nie została jeszcze podpisana i ogłoszona, gdyż jej postanowienia wymagają zmiany art. 23 i 45 Konstytucji RFN (kwestia znajduje rozwinięcie w § 86 cytowanego wyroku). Zasadniczą zmianą przewidzianą przez normy pierwszej ustawy, zgodnie z § 82, będzie stworzenie na gruncie Konstytucji RFN (nowy art. 23 ust. 1a) procedury występowania przez Bundestag i Bundesrat do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości celem weryfikacji aktu prawnego Unii Europejskiej pod kątem naruszenia reguły subsydiarności. Bundestag będzie zobligowany uczynić to na wniosek ¼ ustawowego składu izby²¹.

Druga z ustaw „towarzyszących” ustawie ratyfikacyjnej, która nie została jeszcze podpisana i ogłoszona, ma na celu stworzyć instrumenty prawne jako warunek konieczny do pełnego korzystania z praw w partycypacji, które zostały przyznane Bundestagowi i Bundesratowi przez Traktat z Lizbony, czyli kompleks uprawnień proceduralnych, na czele z prawem do wydania tzw. umotywowanych opinii („*Subsidiaritätsrüge*“), mających zabezpieczyć ochronę zasady subsydiarności. Ustawa winna zapewnić przedkładanie przez

¹⁶ Obywatele Unii w liczbie nie mniejszej niż milion, mający obywatelstwo znacznej liczby Państw Członkowskich, mogą podjąć inicjatywę zwrócenia się do Komisji Europejskiej o przedłożenie, w ramach jej uprawnień, odpowiedniego wniosku w sprawach, w odniesieniu do których, zdaniem obywateli, stosowanie Traktatów wymaga aktu prawnego Unii (art. 11 ust. 4 Traktatu o Unii Europejskiej). Por. Zielona księga w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej, Bruksela - listopad 2009.

¹⁷ „Der Grundsatz der repräsentativen Demokratie verweist auf zwei Legitimationsstränge: Das Europäische Parlament als „unmittelbare“ Vertretung der Unionsbürger sowie die im Europäischen Rat vertretenen Staats- und Regierungschefs und die im Rat vertretenen Regierungsmitglieder der Mitgliedstaaten, „die ihrerseits in demokratischer Weise gegenüber ihrem nationalen Parlament oder gegenüber ihren Bürgerinnen und Bürgern Rechenschaft ablegen müssen”.

¹⁸ „Es besteht nicht mehr aus Vertretern der Völker der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten, sondern der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger” - § 42.

¹⁹ Bundesgesetzblatt Teil II vom 14. Oktober 2008 S. 1038 ff.

²⁰ Bundesgesetzblatt I vom 16. Oktober 2008 /S. 1926.

²¹ „Der Bundestag und der Bundesrat haben das Recht, wegen Verstoßes eines Gesetzgebungsakts der Europäischen Union gegen das Subsidiaritätsprinzip vor dem Gerichtshof der Europäischen Union Klage zu erheben. Der Bundestag ist hierzu auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder verpflichtet”.

Rząd Federalny Bundestagowi i Bundesratowi szczegółowych informacji dotyczących wskazanych działań w najkrótszym możliwym terminie, „możliwie szybko” („*frühestmöglich*“), najpóźniej jednak dwa tygodnie po rozpoczęciu okresu ośmiu tygodni. Bundestag i Bundesrat będą mogły korzystać z nowej możliwości – regulowania we własnym zakresie procedury przyjmowania decyzji zawierających zastrzeżenia dotyczące subsydiarności (*die Beschlussfassung bei der Subsidiaritätsrüge geschäftsordnungsrechtlich zu regeln*), które zostają przekazane za pośrednictwem przewodniczącego (odpowiednio: Bundestagu lub Bundesratu) do Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji a także jako informacja Rządowi Federalnemu²². W art. 1 §3 ustawy znajdujemy podstawowe normy dotyczące procedury subsydiarnej (*der Subsidiaritätsklage*). I tak: w art. 1 ust. 2 ustawy czytamy, że Rząd Federalny, Bundestag i Bundesrat przekażą w sprawie projektów aktów prawodawczych Unii Europejskiej szczegółowe zawiadomienie „bez zbędnej zwłoki”, 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. W ustępie 3 czytamy, że przewodniczący Bundestagu, względnie Bundesratu, przekazuje taką decyzję przewodniczącym Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji i powiadamia o tym rząd federalny.

V

Zarzuty sformułowane w licznych wnioskach do Trybunału miały dość zróżnicowany charakter (§ 99-135). W niniejszym opracowaniu przytoczono jedynie najważniejsze.

a. Naruszenie art. 38²³ Konstytucji RFN, a to poprzez naruszenie praw niemieckich obywateli do głosowania, czyli aktu udziału w wyborach do Bundestagu i legitymizowania, jako część narodu, autorytetu państwa na poziomie federalnym. Przekazanie „praw suwerennych” na rzecz Unii Europejskiej narusza to prawo ponieważ pozbawia ich wpływu na legitymizację i funkcjonowanie państwa. Pozbawienie to narusza granice określone art. 23 ust. 1 zdanie 3²⁴ Konstytucji RFN, pozostające w związku z art. 79 ust. 3²⁵ Konstytucji RFN.

²² „Der Präsident des Bundestages beziehungsweise des Bundesrates einen solchen Beschluss an die Präsidenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission übermittelt und die Bundesregierung darüber in Kenntnis setzt”.

²³ „(1) Posłowie niemieckiego Bundestagu są wybierani w wyborach powszechnych, bezpośrednich, wolnych, równych, w tajnym głosowaniu. Są oni przedstawicielami całego narodu, nie są związani nakazami i instrukcjami oraz podlegają tylko swemu sumieniu. (2) Uprawniony do głosowania jest ten, kto ukończył 18 lat, zaś wybranym może być ten, kto osiągnął wiek, w którym staje się pełnoletni. (3) Szczegóły określa ustawa federalna”.

„(1) Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt. Sie sind Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen. (2) Wahlberechtigt ist, wer das achtzehnte Lebensjahr vollendet hat; wählbar ist, wer das Alter erreicht hat, mit dem die Volljährigkeit eintritt. (3) Das Nähere bestimmt ein Bundesgesetz”. Tłumaczenie Autora.

²⁴ „Dla umocowania Unii Europejskiej, jak również la zmiany jej traktatowych podstaw i analogicznych uregulowań, w których wyniku niniejsza Ustawa Zasadnicza ulega w swej treści zmianie lub uzupełnieniu albo takie zmiany lub uzupełnienia staną się możliwe, stosuje się artykuł 79 ust. 2 i 3”.

„Für die Begründung der Europäischen Union sowie für Änderungen ihrer vertraglichen Grundlagen und vergleichbare Regelungen, durch die dieses Grundgesetz seinem Inhalt nach geändert oder ergänzt wird oder solche Änderungen oder Ergänzungen ermöglicht werden, gilt Artikel 79 Abs. 2 und 3”.

²⁵ „Zmiana niniejszej Ustawy Zasadniczej, która narusza podział Federacji na kraje związkowe, zasady współuczestnictwa krajów w postępowaniu ustawodawczym lub zasady określone przepisami art. 1 i 20, jest niedopuszczalna”.

„Eine Änderung dieses Grundgesetzes, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze berührt werden, ist unzulässig”.

Według wnioskodawców naruszenie demokratyzmu następuje na dwóch płaszczyznach: 1. poprzez osłabienie kompetencji Bundestagu; 2. poprzez niedostatek demokratycznej legitymacji Unii Europejskiej. Co więcej: art. 14.2 TUE Lizbona powołuje nowy podmiot legitymizujący (suwerena): zamiast dotychczasowego „ludzie (obywatele) Państw Członkowskich” używa terminu „ludzie Unii” (*Unionsvolk*), czyli zgromadzenia obywateli Unii z pominięciem poziomu krajowego.

b. Wnioskodawcy wskazali, że Unia Europejska nie jest już dłużej wspólnotą ekonomiczną, gdyż przejęła kompetencje w wszystkich politycznych kwestiach mających istotne znaczenie dla życia ludzkiego. Nowy Traktat nie redukuje deficytu demokratyzmu w Unii, a Rada nie może dalej zapewniać zadowalającej legitymacji, która pochodzi od obywateli Państw Członkowskich. Łańcuch legitymacji pochodzący od parlamentów krajowych został zerwany w szczególności przez „regulę większości”, która została wprowadzona jako generalna reguła, a aplikacja reguły jednomyślności nie może być dłużej utrzymana w odpowiednim zakresie. Dalej Wnioskodawca dowodzi, że TUE Lizbona naruszyłaby „pierwotne niemieckie kompetencje legislacyjne”²⁶. Ratyfikacja oznaczać będzie wyzbycie się najbardziej podstawowych kompetencji państwa²⁷. Wskazano w szczególności na politykę zagraniczną i bezpieczeństwa przypisaną Unii Europejskiej, która będzie dysponować osobowością prawną, a nie będzie już dłużej reprezentowana na zewnątrz przez ministrów spraw zagranicznych Państw Członkowskich, lecz przez Wysokiego Przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa (vide art. 9e TUE Lizbona). Wskazano, że Państwa Członkowskie zostaną zmuszone do udziału w przedsięwzięciach militarnych Unii; także policyjna i sądowa współpraca w kwestiach polityki karnej zostanie poddana „*ponadnacionalizacji*”²⁸.

c. Zarzucono niezgodność postanowienia art. 48.6.²⁹ TUE Lizbona z Konstytucją RFN, a to poprzez wyeliminowanie Bundestagu jako ciała parlamentu krajowego z procesu decyzyjnego o którym mowa w przepisie.

d. Formułowano zarzut niewystarczającej demokratycznej legitymacji Parlamentu Europejskiego. TUE Lizbona wzmacnia pozycję Parlamentu, ale ten nie jest legitymizowany w sposób dostateczny, gdyż wybór deputowanych nie odbywa się w oparciu o zasadę równości, która stanowi kanon demokratycznych wyborów. Państwa Członkowskie z niską populacją (niska liczba uprawnionych do głosowania) nadal posiadać będą nieproporcjonalnie wysoką „liczbę głosów” w porównaniu do Państw Członkowskich o wysokiej populacji (liczna grupa uprawnionych do głosowania). Tym samym nie ma mowy o zasadzie równości głosu, gdyż inna jest materialna waga głosu obywatela Estonii, inna Rumunii, inna Niemiec.

e. Przywołano zarzut w dysproporcji pomiędzy procesami: zwiększania i pogłębiania demokratyzmu Unii i poszerzaniem jej kompetencji

f. Podniesiono zarzut dysproporcji pomiędzy kompetencjami organów Unii, na rzecz których przekazane zostaną „prawa suwerenne”, a ich legitymacją; szczególnie wskazano na dość ograniczoną legitymację Rady³⁰.

²⁶ „*Originären deutschen Gesetzgebungszuständigkeiten*“.

²⁷ „*Ausverkauf ureigenster staatlicher Befugnisse*”.

²⁸ „*Die Mitgliedstaaten seien zur Aufrüstung gezwungen. Auch werde die Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen supranationalisiert*”.

²⁹ „Rząd każdego Państwa Członkowskiego, Parlament Europejski lub Komisja mogą przedkładać Radzie Europejskiej propozycje dotyczące zmiany wszystkich lub części postanowień części trzeciej Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, dotyczących wewnętrznych polityk i działań Unii. Rada Europejska może przyjąć decyzję zmieniającą wszystkie lub część postanowień części trzeciej Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Rada Europejska stanowi jednomyślnie po konsultacji z Parlamentem Europejskim i Komisją oraz z Europejskim Bankiem Centralnym w przypadkach zmian instytucjonalnych w dziedzinie pieniężnej. Decyzja ta wchodzi w życie dopiero po jej zatwierdzeniu przez Państwa Członkowskie, zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi”.

g. Przywołano zarzut: TUE Lizbona narusza demokratyczną zasadę „zmiennych większości” (*das demokratische Prinzip wechselnder Mehrheiten*). Proces demokratyczny winien zakładać grę, wzajemne oddziaływanie, mniejszości i większości (*das Wechselspiel von Minderheit und Mehrheit*). Taki proces nie znajduje miejsca na poziomie europejskim. Europejskie instytucje nie skupiają się w swej praktyce nad zagadnieniem politycznego sporu. Linie podziału politycznego nie zostały zarysowane, co prowadzi do politycznej apatii, przejawiającej się w formie absencji w wyborach do Parlamentu Europejskiego³¹.

h. Podniesiono zarzut, że Komisja Europejska w swej praktyce prawotwórczej i decyzyjnej ewoluowała w kierunku „reżimu auto-autoryzacji” (*„Regime der Selbstermächtigung“*).

i. TUE Lizbona przekracza granice tego na co zezwala konstrukcja suwerennego państwa przekazującego „prawa suwerenne”. Unia Europejska staje się podmiotem (osobowość prawna) prawa międzynarodowego i będzie funkcjonowała na tej płaszczyźnie tak jak państwo. Co więcej, prawo unijne posiadać ma nieograniczony prymat nad prawem Państw Członkowskich z taką konsekwencją, że wykluczy Federalny Sąd Konstytucyjny z procesu badania tego prawa. Reasumując: Unia Europejska otrzyma kompetencję decydowania o własnych kompetencjach (*Kompetenz – Kompetenz*, vide: art. 48.6 i 48.7 TUE Lizbona), a poprzez kompetencje na gruncie bezpieczeństwa wewnętrznego i wymiaru sprawiedliwości naruszy sferę działań Państw Członkowskich, czego nie można wytłumaczyć zasadą subsydiarności.

j. Unia Europejska będzie posiadała własne terytorium, mianowicie „strefę wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości i członków tego państwa”³². Sam Parlament Europejski będzie składał się już nie z reprezentantów Państw Członkowskich, lecz reprezentantów obywateli Unii. Ewolucja Unii w państwo federalne oznacza przeniesienie odpowiedzialności i kompetencji przysługujących Republice Federalnej Niemiec. Podstawą takiej integracji może być nie traktat (umowa międzynarodowa), lecz akt rangi konstytucyjnej, zgodnie z art. 146 Konstytucji RFN³³.

k. Demokratyczne kompetencje Bundestagu zostaną ograniczone na polu polityki społecznej, a to poprzez postanowienia Traktatu przyznające Unii kompetencje w zakresie „otwartej gospodarki rynkowej” (*„offene Marktwirtschaft“*).

l. TUE Lizbona narusza status deputowanych do Bundestagu gwarantowany przez art. 38 ust. 1 Konstytucji, a to poprzez fakt, że każdemu obywatelowi Niemiec poręcza się indywidualne prawo do udziału w wyborach do Bundestagu i poprzez to również do legitymizacji państwa przez naród na poziomie federalnym. Jeżeli prawa Bundestagu zostaną ograniczone w następstwie wejścia w życie TUE Lizbona ograniczy to nie tylko prawo każdego obywatela, ale i każdego członka Izby reprezentującego naród, gdyż uszczupla jego prawa automatycznie wraz z uszczupleniem praw Bundestagu.

m. Postawiono zarzut jakościowo różny od poprzednich, mianowicie zachwiania konstytucyjnej równowagi pomiędzy Bundestagiem a Rządem Federalnym: w swojej funkcji prawodawczej Rząd Federalny aspektowo zdominuje Bundestag na poziomie europejskim. Jako część Rady będzie brał bowiem udział w stanowieniu prawa wyższej rangi (mocy prawnej) niż Bundestag, które będzie wypierać prawo stanowione przez Bundestag.

³⁰ „Die Ausübung der Hoheitsrechte der Europäischen Union werde zudem nicht ausreichend durch die europäischen Institutionen legitimiert. Der Rat könne von vornherein nur beschränkte Legitimation vermitteln”.

³¹ „Die Unerkennbarkeit politischer Konfliktlinien führe zu politischer Apathie in Form von Enthaltungen bei den Wahlen zum Europäischen Parlament”.

³² „Neben der Staatsgewalt verfüge die Europäische Union auch über ein Staatsgebiet, nämlich den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, sowie ein Staatsvolk”.

³³ „Die Entwicklung der Europäischen Union zu einem Bundesstaat überschreite die Aufgaben und Befugnisse der Verfassungsorgane der Bundesrepublik Deutschland. Eine für eine solche Integration nötige Grundlage könne nur ein Verfassungsgesetz bilden, das sich das deutsche Volk nach Maßgabe des Art. 146 GG geben müsse”.

n. Wejście w życie Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej pozbawi Federalny Trybunał pozycji gwaranta praw i wolności zawartych w Konstytucji RFN

o. Ratyfikacja Traktatu doprowadzić może do kolizji postanowień Karty Praw Podstawowych z art. 1.1. Konstytucji RFN³⁴. Kolizja może nastąpić, gdyż Karta Podstawowych lansuje umowną, kontraktualną wizję ludzkiej godności (art. 52.1.³⁵ Karty).

Przedstawione zarzuty świadczą, mimo dość zróżnicowanej ich trafności, o wysokim poziomie debaty prawnej w Niemczech na tle analogicznego dyskursu w Rzeczypospolitej Polskiej. Argumenty powyższe dotyczą, po pierwsze niedostatecznej legitymizacji demokratycznej organów Unii, po wtóre wskazują pola na których dojdzie do zaburzenia w konstytucyjnym porządku Republiki Niemieckiej, po trzecie wskazują na charakter, jeżeli nie państwowy, to para-państwowy Unii Europejskiej, co odbyć się musi kosztem pozbawienia części „praw suwerennych” Państw Członkowskich. Unia więc nie będzie związkiem suwerennych państw narodowych (*Staatenverbund*), lecz dużą federacją z własną podmiotowością prawną, funkcjonującą jak państwo, z własnym prawodawstwem, własnymi organami, własnymi obywatelami.

VI

Tytułem komentarza Trybunał stwierdził, że *akt wyborczy* straci swoje znaczenie, jeżeli wybrane ciało (organ w ujęciu normatywnym) nie zostanie wyposażone w dostateczny poziom odpowiedzialności i kompetencji, w których to legitymizowana możliwość działania znajduje swą realizację (§ 175). W orzeczeniu czytamy, że parlament ma nie tylko abstrakcyjną „odpowiedzialność ochronną” wobec oficjalnych działań międzynarodowych i ponadnarodowych organizacji, ale dźwiga specyficzną odpowiedzialność za swoje działania w ramach wewnętrznego porządku państwowego³⁶. Stanowisko to należy zaaprobować, a stoją za nim poważne argumenty natury historycznej i doktrynalnej. Stworzenie samej możliwości aktu elekcji przedstawicieli narodu nie stanowi automatycznie o demokracji państwa, a dopiero wyposażenie parlamentu w zespół instrumentów prawnych, głównie o charakterze prawodawczym, ale nie tylko (kontrolnym, gospodarczym, fiskalnym), stanowi o esencji parlamentarnej demokracji. Jednakże Trybunał uznał za uproszczony pogląd zakładający, że akt wyborczy o którym mowa w art. 38 ust. 1 i 20 ust. 2³⁷ Konstytucji RFN jest przypisany tylko do poziomu krajowego, choć pierwotnie takie właśnie nadawano mu

³⁴ (1) „Godność człowieka jest nienaruszalna. Jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem całej władzy państwowej”.

(1) „Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt”.

Tym samym jest to przepis zbliżony do normy zaw. w art. 30 Konstytucji RP, gdzie – jak głosi dominujący pogląd w doktrynie – zawarty jest przepis o charakterze prymarnym, a godność jako prawo nie może ulec ograniczeniu, nawet przy zastosowaniu tzw. zasady proporcjonalności. Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 15 października 2002 r. (SK 6/02); wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 5 marca 2003 r. (K 7/01). Por. L. Garlicki, *Komentarz do art. 30*, [w:] idem (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, Warszawa 2003, s. 9; K. Complak, *Zasada ochrony godności człowieka normatywnym nakazem obowiązującym prawodawcę i organy stosujące prawo*, [w:] L. Wiśniewski (red.), *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, Warszawa 2006, s. 7. Jednocześnie zauważyć należy, że normy art. 52.1 Karty Praw Podstawowych w zasadzie odpowiadają normom zawartym w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

³⁵ „Wszelkie ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności uznanych w niniejszej Karcie muszą być przewidziane ustawą i szanować istotę tych praw i wolności. Z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności, ograniczenia mogą być wprowadzone wyłącznie wtedy, gdy są konieczne i rzeczywiście realizują cele interesu ogólnego uznawane przez Unię lub wynikają z potrzeby ochrony praw i wolności innych osób”.

³⁶ „Das Parlament trägt nicht nur eine abstrakte ‘Gewährleistungsverantwortung’ für das hoheitliche Handeln anderer Herrschaftsverbände, sondern die konkrete Verantwortung für das Handeln des Staatsverbandes”.

³⁷ „(1) Republika Federalna Niemiec jest demokratycznym i socjalnym państwem federalnym.

(2) Wszelka władza państwowa pochodzi od narodu. Naród sprawuje ją poprzez wybory, głosowania oraz poprzez specjalne organy ustawodawstwa, władzy wykonawczej i wymiaru sprawiedliwości”.

“(1) Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.

(2) Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt”.

znaczenie. Jako konsekwencja transferu „praw suwerennych” na gruncie art. 23 ust. 1 zd. 2 akt woli wyborów zostaje niejako przesunięty na poziom europejski, aczkolwiek musi istnieć legitymizujący związek pomiędzy prawem do głosowania a europejskim organem³⁸.

Trybunał przyznał (§ 179) że zgodnie z Konstytucją RFN uprawnieni do głosowania, a więc naród (por. art. 20 ust. 2), dysponują prawem do wolnego decydowania (*in freier Entscheidung*) o zmianie charakteru Republiki Niemieckiej, włącznie z uczynieniem jej elementem, częścią składową, europejskiego państwa federalnego i zniesieniem Konstytucji RFN. Stanowisko to jest zrozumiałe na gruncie absolutyzacji suwerenistycznej wizji roli narodu, któremu przysługuje wszelka władza i odrzuceniu istnienia niezmiennych postanowień konstytucji (inaczej np. we Francji, gdzie nie dopuszcza się zmiany republikańskiej formy państwa). Jest to uprawnienie niejako przedkonstytucyjne; stwarzające możliwość do nadawania sobie konstytucji przez naród niemiecki (por. art. 146 Konstytucji RFN).

Trybunał odniósł się w końcu do kwestii zarzutu dotyczącego art. 52.1 Karty Praw Podstawowych: generalna klauzula dotycząca ograniczeń (art. 52.1) może co najwyżej ograniczać ludzką godność gwarantowaną art. 1 Karty, ale nie art. 1 ust. 1 Konstytucji RFN (§ 189).

Przechodząc do kwestii roli Bundestagu: art. 38 ust. 1 Konstytucji RFN gwarantuje każdemu obywatelowi uprawnionemu do głosowania prawo wyboru członków niemieckiego Bundestagu. W powszechnych, wolnych i równych wyborach do Bundestagu naród wyraża swoją wolę, a rozstrzygnięcia zapadają w oparciu o decyzję większości (por. art. 42 ust. 2 Konstytucji). Wyłonione zgromadzenie wybiera natomiast kanclerza, który odpowiada przed zgromadzeniem, i rząd (§ 209).

Prawo do głosowania jest najważniejszym indywidualnym uprawnieniem obywatela, służącym demokratycznej partycypacji na zasadach określonych w Konstytucji RFN. Może zostać pogwałcone przez taką organizację aparatu państwowego, w którym wola narodu nie będzie efektywnie wyrażana, tak jak wymaga tego art. 20 ust. 2 Konstytucji RFN, a obywatele nie będą mogli efektywnie rządzić poprzez wolę większości (§ 210). Dodajmy, że Trybunał stanął na stanowisku, opierając się na art. 1 ust. 1 Konstytucji RFN, że prawo do wolnego i równego partycypowania w organizacji państwa jest zakotwiczone w ludzkiej godności³⁹.

Przyszły polityczny rozwój znajduje nieprzekraczalne granice w Konstytucji RFN, w tzw. klauzuli wieczności („*Ewigkeitsklausel*”). Konstytucja RFN przyjmuje suwerenność państwową, ona również ją gwarantuje. Wobec tego strukturalne podstawy państwa, jakich doszukać się należy w art. 20 Konstytucji, np. zasada państwa demokratycznego, prawnego, socjalnego, federalnego, a także istota elementarnych praw człowieka, która nieodzownie wymaga poszanowania godności ludzkiej, są odporne na wszelkie zmiany (§217). Zresztą podobne stanowisko zajmował Trybunał w przeszłości. W orzeczeniu tzw. *Solange II* z 1986 r. (vom 22. Oktober 1986, Az: 2 BvR 197/83) Federalny Trybunał Konstytucyjny wyznaczył granice integracji, mające na celu ochronę podstawowych struktur konstytucyjnych, które po pierwsze chronią Zasadnicze osiągnięcia rozwoju prawa (np. ochrona praw Zasadniczych, państwo prawa, państwo socjalne), a po drugie „tożsamość konstytucyjną” Republiki Federalnej o której mowa powyżej, a której Trybunał nadaje materialną treść⁴⁰. Struktury te nie mogą zostać usunięte lub w „swojej istocie” w jakikolwiek sposób naruszone. Kwestie pozostające poza tymi strukturami miały już nie podlegać tak stanowczej ochronie.

³⁸ „Ein legitimatorischer Zusammenhang zwischen den Wahlberechtigten und der europäischen Hoheitsgewalt bestehen. - § 177.

³⁹ „Der Anspruch auf freie und gleiche Teilhabe an der öffentlichen Gewalt ist in der Würde des Menschen verankert” - §211.

⁴⁰ Por. K. Wójtowicz, *Otwarcie systemu konstytucyjnego Niemiec na sprawy jedności Europy*, „Przegląd Sejmowy”, 2009, nr 6, s. 127 i n.

Jednocześnie Konstytucja RFN sugeruje konieczność integracji Niemiec w międzynarodowych i europejskich pokojowych porządkach (organizacjach); jest zorientowana na otwieranie systemu rządów na pokojową współpracę wyrażającą się w procesie integracji europejskiej⁴¹. Preambuła ustawy Zasadniczej akcentuje wolę służby na rzecz pokoju właśnie poprzez występowanie Republiki Federalnej jako równego partnera w zjednoczonej Europie. Innymi słowy: ustrojodawca wskazuje na udział Niemiec w międzynarodowych organizacjach, w porządku wzajemnego pokojowego współgrania interesów, który jest zaprowadzony pomiędzy państwami i organizuje kooperację w Europie.

Trybunał wskazał na konieczność pewnego przededefiniowania pojęcia suwerenności, wskazując na suwerenność jako „wolność zorganizowaną przez prawo międzynarodowe i oddaną jej” (*die Souveränität als „völkerrechtlich geordnete und gebundene Freiheit“ auffasst- §223*).

Relacje pomiędzy suwerennością narodową a członkostwem w Unii Europejskiej to „sedno integracji”⁴². Na straży wolności człowieka mają stać, podkreślano to podczas prac nad projektem Traktatu, ponadnarodowe organy władzy i regionalne struktury, także społeczne⁴³. Istotną zmianą będzie uzyskanie przez Unię Europejską osobowości prawnej.

Uznaje się, że na obecnym etapie integracji bezspornym jest, że Unia Europejska państwem nie jest. Nie posiada bowiem ani suwerenności pełnej, ani zdolności do samodzielnego kształtowania swoich kompetencji⁴⁴. Podkreślano, że nie można mówić o Unii w kategoriach formacji państwowej ze względu na fakt, iż ludność, terytorium i władza nie są właściwe dla samej Unii, ale pochodzą od Państw Członkowskich. Sama Unia Europejska wymyka się utartym schematom, stanowiąc na swój sposób rozwiązanie oryginalne, nieznane w przeszłości, po części nowatorskie⁴⁵. Oczywiście jest również, iż poprzez działalność prawotwórczą organów unijnych zakres działań prawotwórczych państw członkowskich został mocno zawężony i nowy Traktat proces ten pogłębi.

Pojęcie suwerenności zewnętrznej państwa oznacza prawo swobodnego prowadzenia polityki zagranicznej i podejmowania decyzji politycznych na tej płaszczyźnie. Należy tu zwrócić uwagę, że chodzi o prawo o charakterze teoretycznym. Upowszechnia się bowiem od jakiegoś czasu opinia, iż w dobie globalizacji, integracji i wielkiego światowego rynku żadne państwo nie jest suwerenne w tradycyjnym znaczeniu tego słowa, ponieważ wiele decyzji nie jest swobodnych, lecz są konieczne z przyczyn ekonomicznych (a nawet militarnych i kulturowych)⁴⁶. Wskazać jednak należy, że nie istniało kiedykolwiek państwo całkowicie autarkiczne, które prowadziło swobodnie politykę zagraniczną i nie musiało się oglądać na jakiekolwiek względy polityczne lub ekonomiczne. Istotą suwerenności zewnętrznej państwa nie jest jednak prowadzenie polityki oderwanej od realiów politycznych i ekonomicznych, lecz *prawo do podjęcia ostatecznych decyzji* w tym względzie. Fakt, że względy ekonomiczne

⁴¹ Jeżeli porównać art. 23 – 25 z analogicznymi postanowieniami zaw. w Konstytucji RP, to świetnie widać jak wiele uwagi tym kwestiom poświęcił niemiecki ustrojodawca, a jaki niedosyt pozostawiają enigmatyczne i lapidarne przepisy Konstytucji RP.

⁴² E. Popławska (red.), *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, Warszawa 2000, s. 44.

⁴³ Por. rozmowa z Piotrem Andrzejewskim, „Nasz Dziennik” z 28 marca 2008 r. Por. M. Kuniński, *Konflikt a suwerenność. Spór między Stanami Zjednoczonymi Ameryki Północnej a Unią Europejską*, „Civitas. Studia z Filozofii i Polityki”, 2003, nr 7.

⁴⁴ A. Wróbel, *Wprowadzenie do prawa Wspólnot Europejskich (Unii Europejskiej)*, Kraków 2004, s. 55.

⁴⁵ A. Bałaban, *Traktat konstytucyjny Unii Europejskiej a tradycje konstytucyjne państw członkowskich*, [w:] S. Dudzik (red.) *Konstytucja dla Europy. Przyszły fundament Unii Europejskiej*, Kraków 2005, s. 54.

⁴⁶ Jest to pewnego rodzaju odniesienie do koncepcji trzech elementów składowych suwerenności Carla Schmitta. Por. Z. Bauman, *Ponowoczesność jako źródło cierpień*, Warszawa 2000, s. 265 i n. Zauważyć należy fakt, że samo pojęcie „suwerenności” należy do kontrowersyjnych, a jego zakres to nadal kwestia sporna. Por. J. Kranz, *Suwerenność państwa a prawo międzynarodowe*, [w:] W. Wołpiuk (red.), *Spór o suwerenność*, Warszawa 2001. Por. kwestię „suwerenności podzielnej” D. Sidjanski, *Wspólna kultura europejska jako fundament federalizmu europejskiego. Podzielona suwerenność w Unii Europejskiej*, [w:] W. Czapliński (red.), *Suwerenność i integracja europejska. Materiały pokonferencyjne*, Warszawa 1999, s. 292 - 296.

wymuszają podjęcie tych decyzji w niczym nie narusza suwerenności, dopóki państwo posiada – przynajmniej teoretycznie, gdyż może z niego nie korzystać w praktyce – prawo do sprzeciwu wobec decyzji uważanej powszechnie za konieczną, o ile uzna, że wymaga tego jego racja stanu.

Kwestia ograniczeń suwerenności państwa w perspektywie uczestnictwa w Unii Europejskiej upoważnia do sformułowania wniosku: bycie Państwem Członkowskim ogranicza suwerenność państwa (czy też jej wykonywanie)⁴⁷. Oznaką, że dane państwo utraciło swoją suwerenność jest niemoc prawno-polityczna do podjęcia decyzji innej, niż ta, którą narzucają mu pozapaństwowe ośrodki zagraniczne. W tym sensie, żaden z krajów członkowskich Unii Europejskiej nie jest państwem suwerennym⁴⁸, zaś na mocy Traktatu z Lizbony następuje petryfikacja i pogłębianie procesu rozszerzania kompetencji organów unijnych kosztem efektywnego wykonywania władztwa państwowego, wynikającego z suwerenności, przez poszczególne państwa członkowskie. Natomiast – i to jest jedynym z ważniejszych przesłań komentowanego wyroku – Państwa Członkowskie decydują nadal o kompetencjach organów unijnych, więc kontrolują proces integracji, a ich „tożsamość konstytucyjna”, jako zespół cech przynależnych państwom suwerennym, podlega ochronie przed nieuprawnionymi ingerencjami Unii.

Przebieg procesu integracji europejskiej w ciągu ostatnich kilkunastu lat wskazuje na pogłębianie integracji i zwiększanie zakresu *imperium* organów unijnych. Zakres kompetencji tychże organów od czasów Wspólnot, powołanych w latach pięćdziesiątych, zwiększył się znacząco. Współczesne koncepcje federalistyczne integracji Europy przejęły z przeszłości ideę ponadnarodową⁴⁹. Unia Europejska, jak ocenił Jacques Ziller, nie jest przy tym „ani państwem, ani po prostu organizacją międzynarodową”⁵⁰. Jest to projekt nowatorski, cechują go w znacznej mierze rozwiązania nowe. Postanowienia Traktatu pozostawiają dużo miejsca na późniejszą interpretację przez praktykę oraz orzecznictwo europejskich trybunałów i sądów krajowych. Podczas prac nad jego ratyfikacją zwracano uwagę na niejasność wielu postanowień i możliwość trudności interpretacyjnych.

Trybunał przyznał, że nie ma wątpliwości, iż ustrojodawca niemiecki akceptuje integrację międzynarodową jako sposób organizacji ładu pokojowego (§217)⁵¹. Prawdą jest, wskazał Trybunał, że Konstytucja RFN przekazuje legislatywie możliwość podjęcia daleko idących działań na rzecz przekazania „praw suwerennych”. Prawa te zostaną przekazane pod warunkiem, że suwerenna państwowość konstytucyjnego państwa utrzymana będzie na podstawie programu integracyjnego zgodnego z zasadą powierzenia i uznania „tożsamości konstytucyjnej” Państw Członkowskich, a państwa te nie stracą prawa do określania swoich politycznych i socjalnych warunków życia na własną odpowiedzialność⁵².

Ustrojodawca niemiecki, czytamy w komentowanym wyroku, przemilczał kwestię ostatecznego kształtu politycznej organizacji Europy (*endgültigen Charakter der politischen Verfasstheit Europa* - §227) i jedynie udzielił wskazówek co do charakteru tej integracji (np. wskazał na pokojowy charakter procesu). Trybunał kategorycznie stwierdził: Ustawa

⁴⁷ Por. K. Wojtyczek, *Konstytucyjno – prawne aspekty członkostwa w Unii i Wspólnotach Europejskich*, [w:] H. Zięba – Załucka, M. Kijowski (red.), *Akcesja do Unii Europejskiej a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Rzeszów 2002, s. 95 – 98.

⁴⁸ A. Wielomski, *Suwerenność*, [w:] Idem, J. Bartyzel, B. Szlachta (red.), *Encyklopedia polityczna*, t. I, Radom 2007, s. 389.

⁴⁹ Por. A. Marszałek, *Suwerenność a integracja europejska w perspektywie historycznej: spór o istotę suwerenności i integracji*, Łódź 2000, s. 278.

⁵⁰ J. Ziller, *Nowa Konstytucja Europejska*, Warszawa 2006, s. 206.

⁵¹ Podobny wniosek można próbować wyprowadzić na bazie Konstytucji RP z 1997 r., choć polski ustrojodawca nie był w tym punkcie tak jednoznaczny.

⁵² „Die Ermächtigung steht aber unter der Bedingung, dass dabei die souveräne Verfassungsstaatlichkeit auf der Grundlage eines Integrationsprogramms nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung und unter Achtung der verfassungsrechtlichen Identität als Mitgliedstaaten gewahrt bleibt und zugleich die Mitgliedstaaten ihre Fähigkeit zu selbstverantwortlicher politischer und sozialer Gestaltung der Lebensverhältnisse nicht verlieren” - §226.

Zasadnicza nie zezwala organom działającym w imieniu Niemiec na porzucenie prawa do samookreślenia - przysługującego narodowi - formy niemieckiej suwerenności w ramach prawa międzynarodowego przez akces do federalnego państwa. Taka możliwość teoretycznie istnieje, ale przysługuje jedynie narodowi niemieckiemu (§228). Obok państwa federalnego istnieje koncepcja długoterminowej organizacji państw narodowych (*Staatenverbund*) na rzecz której „prawa suwerenne” mogą zostać przekazane. W świetle Konstytucji RFN (art. 23 ust. 1 w zw. z preambułą, art. 20, art. 79 ust. 3 i art. 146) nie może istnieć samodzielny podmiot legitymizujący byt Unii Europejskiej, która dokonywałaby swojego „*autoukonstituowania*” (§232).

Trybunał poczynił ważną uwagę: Konstytucja RFN nie upoważnia organów Republiki Federalnej do przekazania „praw suwerennych” w taki sposób, że ich użycie może stworzyć dalsze kompetencje Unii Europejskiej. Zakazuje więc przekazania kompetencji do decydowania o własnych kompetencjach (§233). Wobec poczynienia powyższych uwag oczywistym jest, że proces integracji musi być precyzyjny, tzn. jasno muszą być określone kompetencje organów unijnych i granice samej integracji z zachowaniem „tożsamości konstytucyjnej” Państw Członkowskich z wykluczeniem procesu przeniesienia na organy unijne kompetencji decydowania o własnych kompetencjach (*Kompetenz – Kompetenz*).

VII

Wszystkie organy krajowe, sądy i instytucje w razie rozbieżności prawa krajowego i unijnego, jak ocenił Jan Barcz, muszą kierować się zasadą *przyjaznej interpretacji* prawa krajowego wobec prawa unijnego⁵³. Wątpliwości dostarcza jednak praktyka Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. W ocenie senatora Piotra Andrzejewskiego z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w Luksemburgu wynika, że „bezwzględnie prawo unijne stanowione w Unii ma nadrzędność nie tylko nad ustawami, bo tak mówi nasza Konstytucja, ale jednocześnie i nad zasadami konstytucyjnymi, czyli nad podstawowymi zasadami, którymi kierują się państwa członkowskie”⁵⁴. Wypowiedź ta razi uproszczeniem sprawy, ale dostrzegalny jest problem podważania najwyższej mocy prawnej konstytucji Państw Członkowskich przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości. Trybunał ten miał i ma niebagatelne znaczenie dla rozwoju prawodawstwa unijnego, wykazując się w swych działaniach „postawą aktywizmu”. Istnieje kolizja pomiędzy praktyką większości Państw Członkowskich i ich sądów konstytucyjnych, które uznają bezwzględny prymat norm konstytucyjnych nad wszelkimi innymi aktami prawnymi, a orzecznictwem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, który lansuje tezę o nadrzędności prawa unijnego nad prawem krajowym (pogląd ten uznano za niepisaną ogólną zasadę prawa unijnego). Traktat z Lizbony, poprzez załączoną deklarację nr 17⁵⁵, nie rozwiązał wątpliwości w tym zakresie.

W orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości utrzymała się linia, którą wyrazić można następująco: „Prawo wspólnotowe wynikające z Traktatu, jako niezależnego źródła prawa, ze względu na swą istotę nie może być uchylone przez normy prawa krajowego, *i to n i e z a l e ż n i e o d i c h r a n g i*”⁵⁶. Trybunał stanął na stanowisku, że

⁵³ Prawo wspólnotowe musi być efektywnie stosowane, rozmowa z Janem Barczem, „Gazeta Prawna” z 14-16 marca 2008 r.

⁵⁴ Por. rozmowa z Piotrem Andrzejewskim, „Nasz Dziennik” z 28 marca 2008 r.

⁵⁵ W deklaracji czytamy: „Konferencja przypomina, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej Traktaty i prawo przyjęte przez Unię na podstawie Traktatów mają pierwszeństwo przed prawem Państw Członkowskich na warunkach ustanowionych przez wspomniane orzecznictwo”.

⁵⁶ Wyrok (pytanie prejudycjalne) Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z 17 grudnia 1970 r. (11/704) w tzw. sprawie *Internationale Handelsgesellschaft*, [cyt. za:]

http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=670J0011. Por. główne tezy wyroku w: P. Mikłaszewicz (oprac.), *Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego w krajowych porządkach prawnych według orzecznictwa ETS i Sądu Pierwszej Instancji*, Warszawa 2005, s. 3. W tymże postępowaniu pozwany (organ administracji publicznej) argumentował, w mojej ocenie prawidłowo, że Trybunał Sprawiedliwości nie ma prawa

postanowienia Traktatu i bezpośrednio obowiązujące akty prawne wydane przez organy unijne po ich wejściu w życie nie tylko automatycznie wyłączają stosowanie jakichkolwiek sprzecznych z nimi aktów prawa krajowego, ale również wykluczają przyjęcie przez parlament Państwa Członkowskiego nowych ustaw, które byłyby niezgodne z przepisami prawa UE⁵⁷. Podstawy i uzasadnienie takiej praktyki były wątpliwe, choćby przez sam fakt, że przyjęcie absolutnego prymatu prawa unijnego uderza w istotę konstytucji jako najwyższej karty praw. Jeżeli, zgodnie z orzeczeniem niemieckiego Trybunału, Unia Europejska państwem nie jest, to sama idea prymatu prawa stanowionego przez organy unijne nad przepisami prawa krajowego niezależnie od ich rangi jest błędna. Prawo unijne obowiązuje jedynie dzięki nakazom zawartym w prawie krajowym; wola Państw Członkowskich („Panów Traktatów”) legła u podstaw powołania organów Wspólnot (Unii).

Krystyna Pawłowicz, komentując orzeczenie, stwierdziła że „Traktat w około 50 obszarach pozbawia Państwa Członkowskie prawa weta na rzecz głosowania większościowego, przypisuje domniemanie kompetencji na rzecz organów unijnych, odrzucając tym samym kategorię naturalnego suwerena władzy, jakim jest państwo i jego demokratycznie wybrany parlament”⁵⁸. Otóż lektura wyroku niemieckiego Trybunału wskazuje, że Państwa Członkowskie nadal pozostają suwerenne – choć pewne elementy suwerenności (czy też możliwość efektywnego wykonywania części suwerenności) zostaną przekazane Unii, że ich „tożsamość konstytucyjna” nadal podlega ochronie, a Bundestag i Bundesrat wcale nie zostaną zmarginalizowane. 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. Czytając uzasadnienie wyroku skłonić się należy również do wniosku, że Trybunał opowiedział się za *odwołalnością* procesu przekazywania kompetencji, „praw suwerennych”, a więc i samej integracji.

Pomimo tzw. deklaracji nr 17 załączonej do Traktatu, a odnoszącej się do pierwszeństwa prawodawstwa unijnego, Trybunał Federalny nie uznaje absolutnego pierwszeństwa prawa unijnego. Trybunał nie dopatrywał się zagrożeń w tej deklaracji dla wykonywania własnych kompetencji (§341). Uznanie takiego stanu oznaczałoby utratę możliwości ochrony esencji „konstytucyjnej tożsamości” (*verfassungsrechtliche Identität*) przez Trybunał (§331). Niemiecki sąd konstytucyjny przypominał swoje wcześniejsze stanowisko: Trybunał zawiesił co prawda korzystanie z generalnej kompetencji, którą pierwotnie przyjmował, do rewizji wykonywania prawa Unii Europejskiej w Niemczech, a dotyczącego standardów praw podstawowych zawartych w Konstytucji RFN. Zaufał więc orzecznictwu Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, jednak Trybunał Federalny rozpoznawać będzie decyzje europejskiego odpowiednika jedynie „co do zasady”, „co do fundamentu” („*grundsätzlich*”), a „tożsamość konstytucyjna” Republiki nie może zostać zakwestionowana przez prawo unijne.

Trybunał Federalny wyraźnie stwierdza w swoim orzeczeniu, że: **1.** Ustawę Zasadniczą charakteryzuje najwyższa moc prawna i jest to absolutny kanon teorii prawa; **2.** Unia dysponuje jedynie takimi kompetencjami jakie zostały jej przekazane wolą Państw Członkowskich; **3.** w procesie integracji obowiązuje reguła *nemo plus iuris ad alium transferre potest, quam ipse habet*, a oznacza to, że jedynym podmiotem uprawnionym do zmiany ustroju konstytucyjnego Republiki Federalnej jest naród niemiecki, a nie organy Republiki Federalnej. Prawo unijne ma pierwszeństwo przed ustawami krajowymi, gdyż

oceny postanowień prawa wspólnotowego z punktu widzenia jego zgodności z przepisami prawa wewnętrznego, w tym norm konstytucyjnych i praw fundamentalnych.

⁵⁷ Wyrok (pytanie prejudycjalne) Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z 9 marca 1978 r. (106/77) w sprawie Simmenthal, [w:] *ibidem* s. 4.

⁵⁸ K. Pawłowicz, *Kto obroni naszą suwerenność?*, „Rzeczpospolita” z 13 lipca 2009 r.

ustrojodawca przewidział taką możliwość, a umocowane organy Republiki skorzystały z tej opcji. Ustrojodawca przewidział jednak prymat ustawy Zasadniczej i żaden organ Republiki Federalnej – a tym bardziej Unii, która jest podmiotem pochodnym (powołanym przez Państwa Członkowskie) – nie dysponuje uprawnieniem ani materialno-, ani formalno-prawnym do jego zniesienia⁵⁹.

W takiej sytuacji, przynajmniej apriorycznie, uznać należy, że istnieje może prawo unijne, którego nie będzie można efektywnie wykonać na terytorium Republiki Federalnej (§242 i n.) Integracja europejska nie może skutkować powstaniem systemu, który zachwiałby demokratycznymi rządami w Niemczech lub też przyznałby ponadnarodowej strukturze władzy publicznej jako takiej kompetencje do realizacji fundamentalnych wymogów demokratycznego ładu (§244). Postulat pierwszy rozumieć należy jako ciągłą odpowiedzialność za integrację, prerogatywę przynależną konstytucyjnym organom Republiki Federalnej. Jednocześnie dostrzec należy, że federalizacja i integracja ponadnarodowa mogą tworzyć nowe możliwości obywatelskiej partycypacji (§247).

Trybunał stwierdził, że istnieją pewne sfery działania państwa zorganizowanego na zasadach demokracji, które można określić mianem „tożsamości konstytucyjnej”. Zaliczył do tych sfer: prawo karne, monopol policji na użycie siły przeciw naruszeniom prawa, możliwość decydowania o użyciu sił zbrojnych przy odpieraniu ataków zewnętrznych, podstawowe decyzje fiskalne dotyczące publicznych przychodów i wydatków, które jednocześnie wyznaczają charakter polityki społecznej, a więc życie w państwie socjalnym i decyzje o szczególnym znaczeniu kulturowym, takie jak prawo rodzinne, system edukacji, prawo wyznaniowe (§252 i n.). Obecnie każda z tych sfer jest w jakimś stopniu regulowana przez prawo unijne, aczkolwiek udział prawodawstwa krajowego jest znaczny. I tak np. Trybunał rozważał specyfikę Bundeswehry, „armii parlamentarnej” („*ein Parlamentswehr*”), jako siły która może być użyta poza granicami Niemiec jedynie w sytuacji obrony lub w efekcie obowiązywania systemu wzajemnych gwarancji bezpieczeństwa przy aprobacie legislatury; podobnie np. kwestię państwa socjalnego jako szczególnego zobowiązania państwa do organizowania sprawiedliwego porządku społecznego.

Trybunał odniósł się również do problemu bezpośredniej i pośredniej legitymacji demokratycznej. Wola suwerena może znajdować odzwierciedlenie w wybranej reprezentacji parlamentarnej – reprezentacji monistycznej (*parlamentsmonistische Repräsentativsysteme*), która zobowiązana jest wyłonić rząd, ale może i w systemie prezydenckim. Kwestią zasadniczą jest to czy suweren poprzez akt wyborczy ma wpływ na legislaturę i egzekutywę. Wobec tego Rada, przy całej swojej specyfice, nie jest drugą izbą parlamentu, tak jak w typowej strukturze państwa federalnego, gdyż reprezentuje strony zawierające Traktat; nie jest konstytuowana zgodnie z proporcjonalną reprezentacją, lecz według założenia równości

⁵⁹ Trzecia uwaga odnosi się *per analogiam* do porządku prawnego obowiązującego w Rzeczypospolitej Polskiej. Nawet gdyby stosować regułę tzw. *przyjaznej interpretacji*, to w sytuacjach kolizyjnych zawsze prymat należy przyznać przepisom rangi konstytucyjnej, chyba że suweren określony w art. 4 ust. 1 dokona zmiany ładu konstytucyjnego w sposób określony normami rozdziału XII polskiej Konstytucji. W doktrynie prawa polskiego sporadycznie postulowano by normy konstytucji różnicować. W polskiej praktyce stosowania prawa nie utrzymała się taka tradycja, chociaż wskazuje się na art. 30 Konstytucji RP i niektóre przepisy rozdziału I („Rzeczpospolita”, czyli „prawa kardynalne”) jako prymarne względem pozostałych. W przeszłości próbowano lansować tezę, że Trybunał Konstytucyjny mógłby odpowiedzieć co należy do polskiej „tożsamości konstytucyjnej” i przyjąć, że w pewnych granicach prawo wspólnotowe/unijne może mieć pierwszeństwo także przed samą Konstytucją. Orzeczenie w trybie kontroli prewencyjnej dawałoby Trybunałowi szansę określenia pewnego rodzaju *non possumus* na przyszłość, jeśli chodzi o udział Polski w procesie integracji⁵⁹. W aktualnym porządku prawnym nie uważam takiego stanowiska za uzasadnione. Argumentów przemawiających przeciwko takiemu ujęciu jest wiele, najważniejszy brzmi: Trybunał Konstytucyjny nie ma prawnej możliwości dokonania takiej „obowiązującej wykładni” i nie dysponuje kompetencją by różnicować moc prawną poszczególnych przepisów Konstytucji. Byłby to przykład sytuacji „Kompetenz-Kompetenz”, nadania samemu sobie kompetencji bez wyraźnej delegacji w konstytucji i ustawie, a to godziłoby w zasadę legalizmu zapisaną w art. 7 i poniekąd art. 2 Konstytucji RP.

państw. Wreszcie Trybunał przyznał, że Unia Europejska może samodzielnie szukać własnych dróg demokratycznego uzupełnienia politycznych procedur decyzyjnych - §272).

VIII

Drugi senat Federalnego Trybunału Konstytucyjnego po rozpoznaniu na rozprawie w dniach 10 i 11 lutego 2009 r. orzekł:

Traktat Lizboński i ustawa ratyfikacyjna odpowiada – zgodnie z treścią uzasadnienia – wskazanym wymogom konstytucyjnym. Do ustawy nowelizującej Ustawę Zasadniczą (art. 23, 45 i 93) również nie można mieć zastrzeżeń z punktu widzenia prawa konstytucyjnego. Ustawa rozszerzająca i wzmacniająca uprawnienia Bundestagu i Bundesratu w sprawach 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.

IX

Ustawa ratyfikacyjna jest zgodna z Konstytucją RFN. Prawo do głosowania określone w art. 30 ust. 1 Konstytucji RFN nie zostanie naruszone: w wolnych i równych wyborach naród niemiecki nadal będzie decydował o najważniejszych kwestiach dotyczących federacji i landów. Z orzeczenia wynika, że Traktat nie znosi suwerenności Republiki Federalnej, jak również nie pozbawia Bundestagu odpowiedzialności i kompetencji, które winny mu przysługiwać na mocy regulacji konstytucyjnych. Wobec powyższego Trybunał nie dopatrywał się by Traktat nadawał państwowe cechy Unii Europejskiej. Z perspektywy niemieckiego porządku prawnego Traktat nie jest elementem oznaczającym ewolucję Unii w państwo federalne, a tylko poszerzeniem istniejącej ponadnarodowej współpracy i nie zmienia tego nawet fakt nabycia przez Unię osobowości prawa międzynarodowego (por. §274 i n.).

Jeżeli pojawiały się zarzuty wobec niedostatecznej legitymacji demokratycznej dla organów Unii Europejskiej, to należy je rozpatrywać przez pryzmat organów organizacji międzynarodowej, a nie państwowej. Spór powstaje na gruncie równości głosu: co prawda obywatele Państw Członkowskich korzystają w wyborach deputowanych do PE z zasady, iż każdy głosujący może oddać jeden ważny głos (równość formalna), ale nie można mówić o równości w tym znaczeniu, iż poszczególne głosy mają taką samą „siłę”, przełożenie na wybór deputowanych (równość materialna). Trybunał wyprowadził wniosek odnoszący się do zarzutu dotyczącego zachwiania równością głosu w wyborach do Parlamentu Europejskiego: demokratyczną, fundamentalną zasadę równości możliwości („jeden człowiek -jeden głos”) stosuje się jako konieczny postulat jedynie w obrębie grup ludzi, nie ponadnarodowych ciałach stanowiący ich reprezentację, gdyż są one przedstawicielstwem ludzi połączonych wzajemnie węzłem traktatów, nawet jeżeli obywatelstwo Unii jest obecnie szczególnie akcentowane w publicznym dyskursie⁶⁰. Podkreślmy, że reguły wyborów do Parlamentu wynikające z Traktatu nieznacznie korygują istniejące dysproporcje, ale waga głosu obywatela małego państwa w porównaniu z głosem obywatela Republiki Niemiec może być ok. 12 razy większa. Reprezentatywne odzwierciedlenie narodowych stosunków wielkości państw nie byłoby już możliwe na płaszczyźnie europejskiej. Zatem nie „naród europejski” jest – jak wynika już choćby z tego założenia – reprezentowany w rozumieniu art. 10.1 Traktatu (w §284 i n. Trybunał prowadzi dość rozległe dywagacje nad kwestią wskaźnika

⁶⁰ „Die demokratische Grundregel der wahlrechtlichen Erfolgchancengleichheit /„one man, one vote“/ gilt nur innerhalb eines Volkes, nicht in einem supranationalen Vertretungsorgan, das - wenngleich nunmehr unter besonderer Betonung der Unionsbürgerschaft - eine Vertretung der miteinander vertraglich verbundenen Völker bleibt” - §279.

reprezentacji i równością materialną głosu). Trybunał podniósł, że nawet na poziomie krajowym margines organizacji systemu wyborczego jest dość szeroki, a „wolny głos opinii narodu” („*freie Äußerung der Meinung des Volkes*“) w różny sposób bywa interpretowany (czyli mechanicznie przeliczany na podział mandatów do zgromadzeń przedstawicielskich - §283). Traktat więc w praktyce nadal używa pojęć związanych z kategorią obywatelstwa Państw Członkowskich i wyciąga z nich kształt ostatecznych uprawnień wyborczych. Jako usprawiedliwienie nierówności materialnej istniejącej podczas wyborów do Parlamentu Europejskiego wskazano na inną ścieżkę legitymizacji: udział Rady w procesie prawotwórczym, który dokonuje się poprzez zasadę większościową (por. art. 16.4 TUE Lizbona, §291). TUE Lizbona nie prowadzi jednak do zaprowadzenia nowego poziomu demokratycznego rozwoju (§295). Trybunał jednak przyznał, że demokracja w Unii Europejskiej jest zbliżona do koncepcji państwa federalnego⁶¹.

Ocena TUE Lizbona była umiarkowanie entuzjastyczna; jak przyznał Trybunał akt ten wzmocni prawo obywateli i ich stowarzyszeń, także prawa parlamentów krajowych i regionów. Wzmocni także demokrację przedstawicielską, choćby przez fakt istnienia inicjatywy obywateli Unii (por. art. 11.4 TUE Lizbona, *vide* przypis nr 15 niniejszego artykułu). 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 „znacznej liczby Państw Członkowskich”. Inicjatywa obywatelska ograniczona jest do obszarów leżących w kompetencji Komisji i wymaga doprecyzowania na gruncie prawa wtórnego poprzez rozporządzenie.

Postanowienia TUE Lizbona mogą być interpretowane w taki sposób, iż konstytucyjna i polityczna tożsamość w pełni demokratycznie zorganizowanych Państw Członkowskich została zabezpieczona, tak jak ich odpowiedzialność za fundamentalny kierunek rozwoju polityki unijnej. Esencja państwowości Niemiec jest więc chroniona, terytorium państwowe pozostaje przypisane jedynie Republice Federalnej, nie istnieją wątpliwości co do nieprzerwanego istnienia państwa narodu niemieckiego (§295 i n.). Byt państwa suwerennego jest zabezpieczony poprzez reguły przeniesienia i delimitację kompetencji; postanowienia TUE Lizbona, zdaniem sędziów, akceptują ową zasadę i stwarzają klarowną procedurę wystąpienia z Unii Europejskiej (por. art. 50 TUE Lizbona) i to bez względu na opozycję innych Państw Członkowskich, a samo istnienie suwerennego bytu państwowego podlega ochronie Federalnego Trybunału.

TUE Lizbona wprowadza usystematyzowanie w zamkniętym katalogu kompetencji Unii, która działa jedynie w granicach przyznanych jej kompetencji przez Państwa Członkowskie w Traktatach (§301 i n.). Wskazać należy na szczególną konieczność poszanowania zasad: narodowej tożsamości Państw Członkowskich, lojalnej współpracy, subsydiarności, proporcjonalności, które znajdują potwierdzenie i rozwinięcie w TUE Lizbona (§304). Użyteczny będzie tutaj m.in. protokół w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności dołączony do Traktatu. Nakłada on na „każdą instytucję” (organ) Unii obowiązek czuwania nad poszanowaniem zasad pomocniczości i proporcjonalności⁶².

⁶¹ „Die Demokratie der Europäischen Union ist zwar föderalisierten Staatsmodellen angenähert” - §288.

⁶² „Komisja przekazuje parlamentom narodowym swoje projekty i swoje zmienione projekty aktów prawodawczych równocześnie z ich przekazaniem prawodawcy Unii. Parlament Europejski przekazuje parlamentom narodowym swoje projekty i swoje zmienione projekty aktów prawodawczych.

Rada przekazuje parlamentom narodowym projekty i zmienione projekty aktów prawodawczych pochodzących od grupy Państw Członkowskich, Trybunału Sprawiedliwości, Europejskiego Banku Centralnego lub Europejskiego Banku Inwestycyjnego.

Rezolucje legislacyjne Parlamentu Europejskiego oraz stanowiska Rady są, po ich przyjęciu, przekazywane przez te instytucje parlamentom narodowym”.

Kontrolowane i odpowiedzialne przekazanie „praw suwerennych”, tj. zgodne z wymogami konstytucyjnymi, nie zostało podważone przez postanowienia TUE Lizbona. Trybunał skrupulatnie rozpatrzył możliwości rewizji traktatów, rozróżniając metodę zwykłą (art. 48.2 – 5 TUE Lizbona) i uproszczoną (art. 48.6 – 7 TUE Lizbona)⁶³. Ten pierwszy sposób wynika z klasycznych procedur zmiany wielostronnych umów (traktatów) i, jak wskazał prawodawca, służyć zwiększaniu lub redukcji kompetencji przekazany Unii na mocy traktatów (§307 i n.).

Projekty aktów prawnych 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.

Tekst przytaczam za: wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (zawierające postanowienia wprowadzone przez Traktat z Lizbony), ogłoszone w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej Seria C, nr 115/1 (9.05.2008).

⁶³Procedury kształtują się następująco:

Zwykła procedura zmiany

2. „Rząd każdego Państwa Członkowskiego, Parlament Europejski lub Komisja mogą przedkładać Radzie propozycje zmiany traktatów. Propozycje te mogą mieć na celu, między innymi, rozszerzenie lub ograniczenie kompetencji przyznanych Unii w Traktatach. Propozycje te są przekazywane przez Radę Radzie Europejskiej oraz notyfikowane parlamentom narodowym.

3. Jeżeli Rada Europejska, po konsultacji z Parlamentem Europejskim i Komisją, podejmie zwykłą większością decyzję, w której opowie się za rozpatrzeniem proponowanych zmian, przewodniczący Rady Europejskiej zwołuje konwent złożony z przedstawicieli parlamentów narodowych, szefów państw lub rządów Państw Członkowskich, Parlamentu Europejskiego i Komisji. W przypadku zmian instytucjonalnych w dziedzinie pieniężnej konsultowany jest również Europejski Bank Centralny.

Konwent rozpatruje propozycje zmian i przyjmuje, w drodze konsensusu, zalecenie dla Konferencji przedstawicieli rządów Państw Członkowskich przewidzianej w ustępie

4. Rada Europejska może zwykłą większością, po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, podjąć decyzję o nie zwoływaniu konwentu, jeżeli zakres proponowanych zmian nie uzasadnia jego zwołania. W takim przypadku Rada Europejska określa mandat Konferencji przedstawicieli rządów Państw Członkowskich.

4. Konferencję przedstawicieli rządów Państw Członkowskich zwołuje przewodniczący Rady w celu uchwalenia za wspólnym porozumieniem zmian, jakie mają zostać dokonane w Traktatach. Zmiany wchodzi w życie po ich ratyfikowaniu przez wszystkie Państwa Członkowskie, zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi.

5. Jeżeli po upływie dwóch lat od podpisania traktatu zmieniającego Traktaty, został on ratyfikowany przez cztery piąte Państw Członkowskich i gdy jedno lub więcej Państw Członkowskich napotkało trudności w postępowaniu ratyfikacyjnym, sprawę kieruje się do Rady Europejskiej.

Uproszczone procedury zmiany

6. Rząd każdego Państwa Członkowskiego, Parlament Europejski lub Komisja mogą przedkładać Radzie Europejskiej propozycje dotyczące zmiany wszystkich lub części postanowień części trzeciej Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, dotyczących wewnętrznych polityk i działań Unii. Rada Europejska może przyjąć decyzję zmieniającą wszystkie lub część postanowień części trzeciej Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Rada Europejska stanowi jednomyślnie po konsultacji z Parlamentem Europejskim i Komisją oraz z Europejskim Bankiem Centralnym w przypadkach zmian instytucjonalnych w dziedzinie pieniężnej. Decyzja ta wchodzi w życie dopiero po jej zatwierdzeniu przez Państwa Członkowskie, zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi. Decyzja, o której mowa w akapicie drugim, nie może zwiększyć kompetencji przyznanych Unii w Traktatach.

7. Jeżeli Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej lub tytuł V niniejszego Traktatu przewiduje, że Rada stanowi jednomyślnie w danej dziedzinie lub w danym przypadku, Rada Europejska może przyjąć decyzję upoważniającą Radę do stanowienia większością kwalifikowaną w tej dziedzinie lub w tym przypadku. Niniejszego akapitu nie stosuje się do decyzji mających wpływ na kwestie wojskowe lub obronne. Jeżeli Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej przewiduje, że akty prawodawcze przyjmowane są przez Radę zgodnie ze specjalną procedurą prawodawczą, Rada Europejska może przyjąć decyzję zezwalającą na przyjęcie takich aktów zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą.

Wszelkie inicjatywy podejmowane przez Radę Europejską na podstawie akapitu pierwszego lub drugiego są przekazywane parlamentom narodowym. W przypadku gdy parlament narodowy notyfikuje swój sprzeciw w terminie sześciu miesięcy od takiego przekazania, decyzja, o której mowa w akapicie pierwszym lub drugim, nie zostaje przyjęta. W przypadku braku sprzeciwu Rada Europejska może przyjąć taką decyzję. W celu przyjęcia decyzji, o których mowa w akapicie pierwszym lub drugim, Rada Europejska stanowi

jednomyślnie po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, wyrażonej przez większość członków wchodzących w jego skład”. Ibidem.

systemu wczesnego ostrzegania, przewidzianego w protokole nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, parlamenty narodowe lub izby tych parlamentów zostaną 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 reprezentując Państwa Członkowskie „pozew” o stwierdzenie nieważności (art. 263 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej), jeżeli dany akt uznają za niezgodny z zasadą subsydiarności (art. 8 Protokołu w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności). W ramach procedury opisanej w art. 48. 7 (3) TUE Lizbona, uprawnione są również do odrzucenia zaproponowanej przez Komisję zmiany traktatowej w ciągu sześciu miesięcy po jej przekazaniu. Odrzucenie przez parlament narodowy wystarcza do tego, by proponowana zmiana traktatowa nie weszła w życie (§37-38).

Procedura art. 48.7. Traktatu Lizbońskiego umożliwia przejście od zasady jednomyślności do zasady kwalifikowanej większości w podejmowaniu decyzji Rady lub też przejście ze specjalnej do zwykłej procedury prawodawczej; chodzi tu o zmianę prawa pierwotnego, którą należy oceniać według z art. 23 ust. 1 Konstytucji RFN. Już w orzeczeniu w sprawie Traktatu z Maastricht Trybunał zwrócił uwagę w odniesieniu do zgłaszanego tam „zarzutu odpaństwowienia” w głównej 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. TUE Lizbona przekazuje jednak ponadnarodowej władzy unijnej właśnie tę sferę, przewidując, że w wyniku decyzji Rady Europejskiej w przyjętej procedurze - z prawem opozycji (sprzeciwu) dla parlamentów narodowych, ale 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. (§319). Jednocześnie podkreślimy, że prawo opozycji parlamentów krajowych (vide art. 48. 7 (3). TUE Lizbona) nie jest wystarczającym ekwiwalentem dla wymogu ratyfikacyjnego, stąd też akceptacja przez przedstawiciela Rządu Federalnego w Radzie Europejskiej zawsze wymaga wydania prawa w ujęciu art. 23 ust. 1 zdanie drugie, jeśli konieczne zdanie trzecie, Ustawy Zasadniczej⁶⁴.

⁶⁴ (1) „Dla urzeczywistnienia zjednoczonej Europy Republika Federalna Niemiec współuczestniczy w rozwoju Unii Europejskiej, zobowiązanej do przestrzegania zasad demokracji, państwa prawa, polityki socjalnej i federalizmu, i zasady subsydiarności oraz zapewniającej ochronę praw podstawowych, porównywalną w swej istocie z niniejszą Ustawą Zasadniczą. Federacja może w związku z tym przekazać niektóre prawa suwerenne poprzez ustawę wymagającą zgody Bundesratu. Dla umocowania Unii Europejskiej, jak również dla zmiany jej traktatowych podstaw i analogicznych uregulowań, w których wyniku niniejsza Ustawa Zasadnicza ulega w swej treści zmianie lub uzupełnieniu albo takie zmiany lub uzupełnienia staną się możliwe, stosuje się artykuł 79 ust. 2 i 3”

(1) „Zur Verwirklichung eines vereinten Europas wirkt die Bundesrepublik Deutschland bei der Entwicklung der Europäischen Union mit, die demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist und einen diesem Grundgesetz im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet. Der Bund kann hierzu durch Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates Hoheitsrechte übertragen. Für die Begründung der Europäischen Union sowie für Änderungen ihrer vertraglichen Grundlagen und vergleichbare Regelungen, durch die dieses Grundgesetz seinem Inhalt nach geändert oder ergänzt wird oder solche Änderungen oder Ergänzungen ermöglicht werden, gilt Artikel 79 Abs. 2 und 3”.

Tłumaczenie Autora.

Wobec tego przedstawiciel Republiki w Radzie Europejskiej jest uprawniony jedynie do akceptacji tych poprawek Traktatu, które uzyskały aprobatę Bundestagu i Bundesratu, zgodnie z art. 23 ust. 1 Konstytucji RFN. Nie wymaga się wydania ustawy w zakresie określonym postanowieniami TUE Lizbona, jednak i w tych sprawach należy do Bundestagu, a w sytuacji naruszenie prawodawczych kompetencji landów i Bundesratu, przestrzeganie reguły odpowiedzialnej integracji w innych dozwolonych formach. Zaniechania prawo weta w Radzie dokonywać więc należy współdziałając z kompetentnymi organami legislatywy nawet w zakresie regulowanym postanowieniami TUE Lizbona. Reprezentant Niemiec w Radzie Europejskiej lub w Radzie może zaakceptować nowe prawa pierwotnego w imieniu Republiki, jeżeli Bundestag, i w pewnych wypadkach Bundesrat, wyrazi na to zgodę w terminie wskazanym w art. 48.7 TUE Lizbona. Nie dopuszcza się sytuacji w której milczenie legislatywy mogłoby zostać odebrane – z punktu widzenia konkretnego sformułowania wymogu dotyczącego terminu – jako wyrażenie zgody (dorożumiane oświadczenie woli - §320).

TUE Lizbona nie określa Unii Europejskiej jako „unii integracyjnej” (*Integrationsverband*), która decydowałaby o własnych kompetencjach (*Kompetenz – Kompetenz*). Artykuł 311.1 i 352⁶⁵ Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w brzmieniu z poprawkami Traktatu z Lizbony musi natomiast być rozwinięty w sposób zapewniający udział niemieckiej legislatywy w wskazanych zakresach działań. Trybunał opowiedział się za wykładnią tychże przepisów w taki sposób, że nie mogą być one podstawą do decydowania o własnych kompetencjach (§324).

Obowiązek informowania o którym mowa w ust. 2, nie zmienia faktu, że niemieckie przedstawicielstwo w Radzie nie może zadeklarować formalnej akceptacji dopóty, dopóki nie zostanie wykorzystany tryb o którym mowa w art. 23 ust. 1 Konstytucji RFN. Takie stanowisko wynika z faktu kontynuacji suwerenności narodu na której osadzają się Państwa Członkowskie i z okoliczności, że to Państwa Członkowskie pozostają „Panami Traktatów” – bez względu na wszystko, aż do momentu formalnego powołania europejskiego państwa federalnego, a więc zmiany struktury demokratycznej legitymacji, co znów wymaga stwierdzenia *explicite* – i nie mogą zostać pozbawione prawa rewizji stosowania programu integracji⁶⁶.

Trybunał stwierdził, że ustawa ratyfikacyjna nie zakłada rezygnacji z instytucji terytorium państwowego (*das Staatsgebiet*) przez Republikę Federalną. Owszem, przyjęcie Traktatu oznaczać będzie pewnego rodzaju ograniczenia w wykonywaniu władztwa nad terytorium, aczkolwiek już sam tzw. układ z Schengen oznaczał taką rezygnację. Uznano więc, że „obszar bez granic wewnętrznych” i „obszar wolności, bezpieczeństwa i

⁶⁵ 1. „Jeżeli działanie Unii okaże się niezbędne do osiągnięcia, w ramach polityk określonych w Traktatach, jednego z celów, o których mowa w Traktatach, a traktaty nie przewidziały uprawnień do działania wymaganego w tym celu, Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, przyjmuje stosowne przepisy. Jeżeli przepisy te są

przyjmowane przez Radę zgodnie ze specjalną procedurą prawodawczą, stanowi ona również jednomyślnie na wniosek Komisji i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego.

2. W ramach procedury kontroli stosowania zasady pomocniczości określonej w artykule 5 ustęp 3 Traktatu o Unii Europejskiej Komisja zwraca uwagę parlamentów narodowych na wnioski, których podstawą jest niniejszy artykuł.

3. Środki, których podstawą jest niniejszy artykuł, nie mogą prowadzić do harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych Państw Członkowskich, jeżeli traktaty wykluczają taką harmonizację.

4. Niniejszy artykuł nie może służyć jako podstawa do osiągnięcia celów związanych ze wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa, a wszelkie akty przyjęte zgodnie z niniejszym artykułem przestrzegają granic określonych w artykule 40 akapit drugi Traktatu o Unii Europejskiej”. Tekst przytaczam za: wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (zawierające postanowienia wprowadzone przez Traktat z Lizbony), ogłoszone w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej Seria C, nr 115/1 (9.05.2008).

⁶⁶ „Aus der fortbestehenden, mitgliedstaatlich verankerten Volkssouveränität und aus dem Umstand, dass die Staaten die Herren der Verträge bleiben, folgt - jedenfalls bis zur förmlichen Gründung eines europäischen Bundesstaates und dem damit ausdrücklich zu vollziehenden Wechsel des demokratischen Legitimationssubjekts -, dass den Mitgliedstaaten das Recht zur Prüfung der Einhaltung des Integrationsprogramms nicht entzogen sein kann” - §334.

sprawiedliwości”, który został umiędzynarodowiony przez Traktat, nie ogranicza terytorialnej suwerenności jako elementu terytorium państwowego. Nie istnieje terytorium przynależne bezpośrednio do Unii, które byłoby wolne od swej akcesoryjnej natury (*Es gibt kein unionsunmittelbares Territorium, das von einer solchen Akzessorietät frei wäre* - §345).

Po ratyfikacji Traktatu Republika Federalna nadal będzie dysponowała ludnością państwową (*Staatsvolk*), a instytucja obywatelstwa europejskiego będzie nadal jedynie uzupełniać obywatelstwo niemieckie, gdyż z niego wynika (§345 i n.)⁶⁷. Jeżeli w Traktacie użyto sformułowań sugerujących istnienie „ludu Europy” jako nowego podmiotu (suwerena), to wykładnia językowa i systemowa wskazuje, ocenili sędziowie, że jest to wniosek mylny: Traktat używa takiego nazewnictwa jedynie w kontekście wyborów do Parlamentu i obywatelskiej inicjatywy.

Traktat z pewnością rozszerza znacząco integrację na polach: współpracy w zakresie polityki karnej, powszechnej obrony, kwestiach obywatelskich, kwestiach handlu. Istniejące i przeniesione teraz kompetencje będą po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego realizowane przez Unię Europejską, która zastąpi Wspólnotę Europejską (omówienie charakteru i zakresu : §351 i n.). Wreszcie Trybunał odniósł się do zarzutów dotyczących niemożności pogodzenia społeczno – gospodarczego ustroju państwa, określonego przez przepisy konstytucyjne, z postanowieniami Traktatu, uznając że nie dochodzi do kolizji norm (§392 i n.).

X

Ustawa nowelizująca Konstytucję RFN (*Das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes*) w badanym zakresie (art. 23, 45, 93) nie budziła zastrzeżeń Trybunału ani pod względem formalnym, ani materialnym, i jako taka została uznana za konstytucyjną (§ 401). Ustawa rozszerzająca i wzmacniająca uprawnienia Bundestagu i Bundesratu w sprawach Unii Europejskiej („kompetencyjna”, *das Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union*) narusza art. 38 ust. 1 w związku z art. 23 ust. 1 Ustawy Zasadniczej w zakresie w jakim prawo do udziału Bundestagu i Bundesratu nie zostało dostosowane do wymaganego poziomu (*als Beteiligungsrechte des Deutschen Bundestages und des Bundesrates nicht in dem erforderlichen Umfang ausgestaltet worden sind* - § 406).

„Ustawa kompetencyjna” zakładała stworzenie, jako warunku wstępnego, szczegółowych mechanizmów dla udziału Bundestagu i Bundesratu w procesach decyzyjnych, które znalazły zresztą umocowanie w postanowieniach Traktatu. Akt regulował kompetencje zagwarantowane w kontekście kontroli przestrzegania zasady subsydiarności na poziomie europejskim (art. 1 § 2 oraz § 3 ustawy) i instytucji traktatowej, jaką jest odrzucenie poprawek (art. 1 § 4 ustawy) w procedurze opisanej w art. 48.7 (3) Traktatu o Unii Europejskiej i art. 81.3 (3) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Dalej, art. 1 § 5 ustawy przewidywał możliwość udzielenia przez plenum Bundestagu Komisji ds. Unii Europejskiej, przewidzianej przez art. 45 Konstytucji RFN, delegacji do wykonania kompetencji Bundestagu, z zastrzeżeniami w przypadku skargi w sprawie naruszenia zasady pomocniczości oraz prawem do odmowy w ramach tzw. procedur pomostowych, wynikającym z wymogów ustawy rozszerzającej dotyczących podejmowania decyzji.

Skoro Państwa Członkowskie współtworzą prawo UE w taki sposób, iż zmiana prawa traktatowego może zostać przeprowadzona bez konieczności wdrożenia procedury ratyfikacyjnej, wyłącznie lub w decydującej części przez organy unijne, choćby i zgodnie z wymogiem jednomyślności, to szczególnie odpowiedzialność ciąży na legislaturze (oprócz Rządu Federalnego): w Republice Niemieckiej partycypacja musi na narodowym poziomie

⁶⁷ Por. np. E. Dynia, *Obywatelstwo narodowe a obywatelstwo europejskie*, Rzeszów 2007.

pokrywać się z wymogami jakie określa art. 23 ust. 1 Konstytucji RFN (§ 409). Ustawa w uchwalonym kształcie nie czyni zadość tym wymogom w zakresie w jakim Bundestag i Bundesrat nie mogą właściwie korzystać z prawa do partycypacji w procesie prawotwórczym na poziomie europejskim i w zmianach procedur traktatowych.

Rolą ustawy jest rozwinąć przepis rangi konstytucyjnej (tzw. *aspekt pozytywny nadrzędności konstytucji*) – w analizowanym przypadku uprawnień legislatywy w procesie integracji europejskiej na poziomie tworzenia prawa i nadawania mu konkretnego wymiaru. Umowa pomiędzy Rządem Federalnym i Landami - por. §9 ustawy o współpracy pomiędzy Federacją i Landami w sprawach Unii Europejskiej z 28 września 2006 r.⁶⁸ - nie została uznana za wystarczającą w swej zawartości dla tego typu dwuznaczności natury prawnej. Stąd też potrzeba zagwarantowania legislatywie możliwości odpowiedniego decydowania o procedurach i formach ich udziału w omówionym procesie.

Zwykła procedura wnoszenia poprawek (art. 48.2 – 48.5 TUE Lizbona) jest oparta na tradycyjnej procedurze ratyfikacyjnej umów międzynarodowych, aczkolwiek wnoszenie poprawek do prawa pierwotnego według procedury o której mowa w art. 48.6 TUE Lizbona konstytucyjnie wymaga wydania ustawy zgodnie z art. 23 ust. 1 zdanie drugie i w razie konieczności zdanie trzecie Konstytucji RFN. W obszarze procedury opisanej w art. 48.7 TUE Lizbona legislatywa nie musi być pozbawiona przez „ustawę kompetencyjną” swojego uprawnienia do obligatoryjnego zatwierdzania inicjatywy Rady Europejskiej lub Rady przy odstępowaniu od reguły jednomyślności na rzecz większości kwalifikowanej; dopuszcza się wydanie zgody „w rezerwie” („*auf Vorrat*“), tj. abstrakcyjnej antycypacji. Wraz z akceptacją zmian prawa pierwotnego, Bundestag i Bundesrat determinują istnienie tych zobowiązań osadzonych na umowie międzynarodowej i ponoszą odpowiedzialność polityczną przed obywatelami. W tym przypadku prawna i polityczna odpowiedzialność parlamentu nie jest, również w kwestii integracji, ograniczona do pojedynczej ustawy zatwierdzającej, ale obejmuje szerszy zakres.

Art. 81.3 Traktatu o funkcjonowaniu UE w brzmieniu zmienionym Traktatem z Lizbony przyznaje narodowym parlamentom prawo opozycji, o którym już była mowa, aczkolwiek nie jest to w pełni ekwiwalentna formuła wobec wymogu ratyfikacyjnego. Wobec tego należy stwierdzić, że reprezentant Rządu Federalnego w Radzie Europejskiej lub Radzie może jedynie zatwierdzić wersję wstępną rezolucji, jeśli zostanie do tego upoważniony przez Bundestag i Bundesrat w odpowiednim terminie.

Art. 1§ 4.3 „ustawy kompetencyjnej” stoi 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, jeżeli Bundesrat nie wyrazi sprzeciwu. Konieczne jest przyznanie Bundestagowi kompetencji decyzyjnej w sprawie korzystania z tego prawa w tych przypadkach niezależnie od decyzji Bundesratu (§ 415). Trybunał uznał, że korzystanie z procedur opisanych w art. 31.3 TUE Lizbona i art. 153.2 (4), 192.2 (2), 312.2(2), 333.1 I 333.2 Traktatu o funkcjonowaniu UE w brzmieniu zmienionym Traktatem z Lizbony, które to nie przewidują użycia opozycji przez parlamenty krajowe, mogą być stosowane przez Rząd Federalny za zgodą Bundestagu (i w pewnym zakresie Bundesratu). Zaakceptowanie wstępnej wersji zmian wymaga więc akceptacji legislatywy wyrażonej w okresie, który winien zostać określony w oparciu o wskazówki wynikające z art. 48.7 TUE Lizbona. Jednocześnie nie dopuszcza się wprowadzenia instytucji tzw. „milczącej zgody” (*ein Schweigen des Bundestages oder des Bundesrates nicht als Zustimmung gewertet werden darf* - § 416). W sytuacjach opisanych w art. 48.2, 82.3 i 83.3

⁶⁸ Die Vereinbarung zwischen dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 28. September 2006 (BGBl I S. 2177).

Traktatu o funkcjonowaniu UE Rząd Federalny może działać w Radzie jedynie zgodnie z instrukcjami Bundestagu i, jeżeli wymaga tego prawo krajowe, Bundesratu (§ 418). Trybunał również uznał, że użycie klauzuli elastyczności (*der Flexibilitätsklausel*), zgodnie z art. 352 Traktatu o funkcjonowaniu UE, wymaga wydania właściwego prawa w znaczeniu art. 23 ust.1 zd. 2 Konstytucji RFN.

*

W wyroku wyłożono pogląd dotyczący ustroju Unii, zgodnie z którym Traktat z Lizbony nie doprowadzi do powstania czegoś na kształt federalnego państwa europejskiego. Zmieniony Traktat o Unii Europejskiej oznacza jedynie istnienie związku państw (*Staatenverbund*). Konkluzja ta, wydawać by się mogła oczywista, zapewne stanowić będzie odniesienie do dalszych rozważań nad charakterem Unii Europejskiej, np. kwestią nadrzędności prawa unijnego nad normami konstytucyjnymi.

Trybunał, opierając się o art. 79 ust. 3 w związku z art. 1 i 20 Ustawy Zasadniczej, wyłożył zasadę respektowania przez Unię Europejską „tożsamości konstytucyjnej” Państw Członkowskich, której próbował nadać materialną treść.

Komentowany wyrok utrzymuje utrwaloną linię orzecznictwa, wskazując na samodzielny charakter prawa unijnego, które nie jest ani prawem międzynarodowym w tradycyjnym rozumieniu, ani też w żadnym razie prawem państwowym. Jednocześnie tworzy kanon wskazówek dotyczących „odpowiedzialnej integracji”, a więc respektującej prawa krajowej legislatywy, jej roli w procesie integracji, organizacji procesu współpracy pomiędzy władzą ustawodawczą i wykonawczą na płaszczyźnie europejskiej. Sędziowie Trybunału postanowili również starannie wydzielić granicę pomiędzy kompetencjami instytucji (organów) unijnych a organami Republiki Federalnej.

Wreszcie Trybunał podtrzymał swoje poprzednie stanowisko i odrzucił koncepcję nieograniczonego prymatu prawa unijnego. Orzeczeniem potwierdzono prymat Ustawy Zasadniczej nad innymi aktami prawnymi, w tym unijnymi, aczkolwiek nadal istnieje spór o prymat konstytucji, szczególnie w świetle praktyki orzeczniczej Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i deklaracji nr 17 załączonej do Traktatu. Stanowiska te wydają się być ze sobą nie do pogodzenia, natomiast niemiecki Trybunał, zupełnie słusznie, opowiada się za prymatem norm konstytucyjnych. Stanowisko, w tym zakresie, koresponduje z oceną polskiego Trybunału Konstytucyjnego: wykładnia „przyjazna dla prawa europejskiego” ma swoje granice. W żadnej sytuacji nie może ona prowadzić do rezultatów sprzecznych z wyraźnym brzmieniem norm konstytucyjnych i niemożliwych do uzgodnienia z minimum funkcji gwarancyjnych, realizowanych przez Konstytucję. Trybunał Konstytucyjny nie uznaje więc możliwości zakwestionowania mocy obowiązującej normy konstytucyjnej przez sam fakt wprowadzenia do systemu prawa europejskiego sprzecznej z nią regulacji wspólnotowej/unijnej⁶⁹. Suwerenny ustrojodawca konstytucyjny zachowuje prawo samodzielnego decydowania o sposobie rozwiązania ewentualnej sprzeczności, w tym również o celowości ewentualnej zmiany samej Konstytucji.

Trybunał Federalny zastrzegł sobie prawo badania czy wydane przez organy unijne akty prawne mieszczą się w granicach przyznanych im praw zwierzchnich, czy też je przekraczają. Przypomnijmy również, że Trybunał już wcześniej ostrzegał organy Unii, aby przestrzegały granic swoich kompetencji i nie stosowały zbyt daleko idącej wykładni norm upoważniających *ultra vires*. Normy te bowiem są następnie kontrolowane przez Federalny Trybunał Konstytucyjny – aczkolwiek jego kompetencja do definiowania kompetencji unijnych należy do kwestii spornych, choć wydaje się że takie stanowisko jest prawidłowe –

⁶⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2005 r. (K 18/04).

który w takim wypadku stwierdza niemożność ich zastosowania na terytorium Republiki Federalnej Niemiec⁷⁰. Wyrok z 30 czerwca 2009 r. wpisuje się w ową linię orzecznictwa.

⁷⁰ R. Arnold, *Orzecznictwo niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego a proces integracji europejskiej*, „Studia Europejskie”, 1999, nr 1, s. 105.