



BIULETYN

nr 48 (580) • 12 sierpnia 2009 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Łukasz Adamski, Mateusz Gniazdowski,

Beata Górka-Winter, Leszek Jesień, Agnieszka Kondek (sekretarz redakcji),

Łukasz Kulesa, Ernest Wyciszkievicz

Wyrok niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w kwestii ratyfikacji traktatu lizbońskiego

Ryszarda Formuszewicz

Wyrok niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 30 czerwca 2009 r. otworzył drogę do zakończenia procesu ratyfikacji Traktatu z Lizbony przez Niemcy. Uzależnienie złożenia dokumentu ratyfikacyjnego od wejścia w życie nowych regulacji dotyczących współdziałania Bundestagu w sprawach Unii Europejskiej rodzi jednak zagrożenia dla szybkiego wejścia w życie Traktatu. W perspektywie zbliżających się wyborów parlamentarnych opóźnienia mogą być spowodowane rozbieżnościami co do interpretacji zaleceń Trybunału wśród chadeków. Wysokie jest również prawdopodobieństwo ponownego zaskarżenia zmodyfikowanych przepisów.

Ocenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (FTK) podlegały trzy ustawy przyjęte w związku z ratyfikacją Traktatu z Lizbony (TL): ustawa ratyfikacyjna, ustawa zmieniająca konstytucję – Ustawę zasadniczą (UZ) oraz ustawa o poszerzeniu i wzmocnieniu praw Bundestagu i Bundesratu w sprawach Unii Europejskiej (tzw. ustawa towarzysząca – *Begleitgesetz*). Sędziowie zakwestionowali jedynie zgodność z konstytucją tej ostatniej, w zakresie, w jakim nie zapewnia parlamentowi federalnemu (*Bundestag*) oraz radzie federacji (*Bundesrat*) wystarczającego udziału przy zmianie traktatów oraz w europejskim postępowaniu prawodawczym.

Główne tezy wyroku. Ustalenia Trybunału wpisują się w tradycję jego wcześniejszych rozstrzygnięć w kwestiach europejskich. W kontekście nowych podstaw traktatowych FTK ponownie dokonał oceny relacji między państwem niemieckim a UE. Podkreślając otwartość UZ na integrację europejską, sędziowie zasadniczo nie dopatryli się w postanowieniach TL zagrożenia niemieckiej państwowości. Traktat otworzy wprawdzie nowy etap integracji, jednak wyposażona w osobowość prawną UE pozostanie nadal związkiem suwerennych państw (*Staatenverbund*), a nie federacją – zgodnie z koncepcją wyrażoną w wyroku dotyczącym ratyfikacji traktatu z Maastricht z 1993 r. Centralną gwarancję utrzymania przez państwa członkowskie pozycji „panów traktatu” stanowi zasada kompetencji powierzonych, a postanowienia TL nie przyznają UE – w ocenie Trybunału – prawa samodzielniego rozszerzania zakresu swoich kompetencji. FTK podkreślił, że UZ nie upoważnia organów działających w imieniu Niemiec do wyrzeczenia się prawa do samostanowienia w postaci prawno-międzynarodowej suwerenności państwa. Ewentualne przekształcenie w przyszłości Unii Europejskiej w federację wymagałoby zatem jej bezpośredniej legitymizacji przez naród niemiecki i przyjęcia nowej niemieckiej konstytucji.

FTK podtrzymał stanowisko, że przy zachowaniu zasady kompetencji powierzonych decydująca jest legitymacja demokratyczna UE, dokonująca się poprzez parlamenty narodowe wyłaniane w bezpośrednich i równych wyborach. Parlamentowi Europejskiemu przypisana została jedynie uzupełniająca rola reprezentacji narodów państw członkowskich, a nie europejskiego *demos*. Wyrok podkreśla wymóg zachowania proporcji między kompetencjami unijnymi i państwowymi – mimo postępów integracji państwa członkowskie muszą zachować możliwość politycznego kształtowania stosunków gospodarczych, kulturalnych i społecznych na własnym terytorium. Niedopuszczalne byłoby takie przekształcenie organizacji władzy państwowej, które prowadziłoby do pozbawienia Bundestagu zadań o istotnym znaczeniu politycznym. Dotyczy to dziedzin kształtujących warunki

życia obywateli, a także rozstrzygnięć politycznych w szczególnie sposób uwarunkowanych kulturalnie, historycznie czy językowo (m.in. obywatelstwo, monopol na użycie siły, prawo karne, polityka budżetowa, kształtowanie systemu edukacji, stosunków rodzinnych, relacji ze wspólnotami religijnymi). Traktatowe normy kompetencyjne wymagają w tym zakresie ścisłej wykładni. Sędziowie zastrzegali prawo FTK do kontroli aktów prawnych UE w zakresie przestrzegania podziału kompetencji i zasady subsydiarności oraz zachowania nienaruszalnego rdzenia niemieckiej tożsamości konstytucyjnej”.

Zakres współdziałania ustawodawcy w sprawach UE. FTK podkreślił znaczenie ciężącej na niemieckich organach konstytucyjnych odpowiedzialności za zgodność procesu integracji z wymogami konstytucyjnymi (*Integrationsverantwortung*). Nie wyczerpuje się ona w jednorazowym akcie zgody na ratyfikację traktatu, ale rozciąga na jego późniejsze wykonywanie. W szczególności dotyczy to przypadków zmian podstaw traktatowych na mocy decyzji organów UE bez konieczności ratyfikacji przez państwa członkowskie. Zachowane muszą być wówczas konstytucyjne warunki przenoszenia praw zwierzchnich oraz ewentualnych zmian UZ, co wiąże się z uchwaleniem ustawy o obostrzonych wymogach proceduralnych (zgodnie z art. 23 ust. 1 UZ).

Wyrok precyzuje przesłanki tak określonego obligatoryjnego współdziałania Bundestagu i Bundesratu z rządem federalnym w sprawach UE. W odniesieniu do uproszczonej procedury zmiany traktatów kluczowa jest – w ocenie FTK – ograniczona możliwość określenia na etapie ratyfikacji TL zakresu potencjalnych modyfikacji postanowień regulujących polityki wewnętrzne UE. Przewidywalność programu integracji nie jest również według sędziów wystarczająca w przypadku klauzuli elastyczności (art. 352 Traktatu o funkcjonowaniu UE, obecnie art. 308 TWE). Z uwagi na jej nowe brzmienie, podejmowane na tej podstawie działania UE nie są ograniczone do funkcjonowania wspólnego rynku, ale obejmują „polityki określone w traktatach” z wyłączeniem WPZiB.

Również przy traktatowych klauzulach pomostowych, umożliwiających odejście od zasady jednomyślności przy podejmowaniu decyzji oraz zmiany procedury prawodawczej ze specjalnej na zwykłą, zdaniem FTK niemiecki ustawodawca zobowiązany jest do dokonania we właściwym momencie oceny, czy ich zastosowanie uzasadnia wystarczający poziom legitymacji demokratycznej w UE. Wprowadzane przez TL prawo zgłoszenia sprzeciwu przez parlament narodowy w odniesieniu do klauzuli generalnej oraz klauzuli dotyczącej prawa rodzinnego mającego skutki transgraniczne, nie stanowi w ocenie Trybunału wystarczającego ekwiwalentu wymogu ratyfikacji. Łagodniejsze warunki sformułowane zostały dla wyrażenia zgody przez Bundestag na zastosowanie klauzul pomostowych w tych dziedzinach, które w TL zostały wystarczająco określone.

W odniesieniu do przewidzianych w TL mechanizmów zawieszenia zwykłej procedury prawodawczej i przedłożenia Radzie Europejskiej danego projektu legislacyjnego na wniosek (zagrożonego przegłosowaniem) państwa, uzasadniany naruszeniem jego ważnych interesów (tzw. hamulec bezpieczeństwa), rząd federalny może działać tylko stosownie do instrukcji Bundestagu, a także Bundesratu, jeśli wymaga tego wertykalny podział kompetencji prawodawczych. Natomiast dynamiczne upoważnienia w zakresie współpracy w sprawach karnych wymagają zasadniczo ustawowej zgody na przeniesienie praw zwierzchnich.

Przebieg prac nad ustawową realizacją zaleceń Trybunału. Przyjęty w Bundestagu harmonogram przewiduje zakończenie procesu legislacyjnego jeszcze przed wyborami wyznaczonymi na 27 września br., a także przed ponownym referendum w Irlandii. Jednakże zarówno uchwalenie nowej regulacji w planowanym terminie 8 września, jak i jej zatwierdzenie przez Bundesrat 18 września, uzależnione są od wypracowania politycznego porozumienia co do jej treści.

Postulat wzmocnienia pozycji Bundestagu w sprawach UE nie jest nowy, sporna jest jednak jego konkretyzacja. Choć wyrok precyzuje uprawnienia ustawodawcy przede wszystkim w przypadku modyfikacji prawa pierwotnego, bawarska CSU (interpretując rozszerzające zalecenia FTK) domaga się m.in. umocowanej konstytucyjnie możliwości związania rządu federalnego stanowiskiem Bundestagu i Bundesratu wobec każdego projektu aktu prawnego UE. Żądania CSU popiera Lewica – zajmująca zasadniczo negatywne stanowisko wobec TL. Inne partie obawiają się, że w ten sposób ograniczony zostanie wpływ Niemiec na unijny proces decyzyjny. Bawarska inicjatywa zbieżna jest z postulatami innych krajów federacji, by istotnie poszerzyć uprawnienia Bundesratu – organu o proweniencji egzekutywnej, podczas gdy priorytetem FTK było przede wszystkim wzmocnienie bezpośrednio legitymowanego Bundestagu.

Rozbieżność przyszłej regulacji z oczekiwaniami poszczególnych ugrupowań co do zakresu modyfikacji niemieckiego modelu współdziałania organów konstytucyjnych w polityce europejskiej może spowodować jej zaskarżenie. Najbardziej prawdopodobne jest zwrócenie się o ocenę nowych przepisów do FTK inicjatorów zakończonego postępowania w sprawie konstytucyjności ratyfikacji TL.