

Matthias Niedobitek¹, Jan Wiktor Tkaczyński²

Pozycja Bundestagu i Bundesratu wobec europejskiego procesu integracyjnego w świetle „lizbońskiego” orzeczenia Federalnego Trybunału Konstytucyjnego

Analiza europejskiego procesu integracyjnego w wymiarze ustrojowym każdego państwa członkowskiego Unii Europejskiej pozwala powiedzieć, że zasięg demokratycznej legitymacji tego procesu wykreślają z jednej strony traktaty o Unii Europejskiej oraz zmiany uregulowań traktatowych, a więc uregulowań *par excellence* o charakterze konstytucyjnym. Z drugiej zaś strony praktyka, czyli, jak powiedzielibyśmy, unijny dzień powszedni warunkujący kształt i dalszy rozwój Unii według traktatów. Obydwa te aspekty muszą być zatem wzięte pod uwagę w przypadku zarówno tworzenia podstaw traktatowych, jak i zmian w konstytucyjnych podwalinach unijnego procesu integracyjnego.

Wyłożenie art. 23 ust. 1 zdanie 3 niemieckiej Ustawy Zasadniczej (UZ) nie pozostawia wątpliwości, iż uznanie zmian za zgodne z porządkiem konstytucyjnym we wspomnianej materii traktatowej, a odnoszącej się do procesu integracji, jest możliwe tylko wtedy, gdy ma to miejsce w drodze art. 79 ust. 2 UZ. Inaczej mówiąc: w drodze uchwalenia ustawy, jednak nie większością zwykłą, ale większością 2/3 głosów, i to zarówno w Bundestagu, jak i w Bundesracie³. To ostatecznie pozwala powiedzieć, że demokratyczna le-

¹ Autor jest profesorem w Katedrze Integracji Europejskiej Instytutu Studiów Europejskich Wydziału Filozoficznego Uniwersytetu Technicznego w Chemnitz.

² Autor jest profesorem w Katedrze Systemu Politycznego Unii Europejskiej w Instytucie Europeistyki Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie.

³ R. Streinz, *Artikel 23*, [w:] M. Sachs (Hrsg.), *Grundgesetz – Kommentar*, München 2011, Rdnr. 71–73. Podobnie: H. D. Jarass, B. Pieroth, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar*, München 2007, Rdnr. 48–49, 55–56.

gitymacja europejskiego procesu integracyjnego opiera się w niemieckim systemie ustrojowym na wspólnej, tj. Bundestagu i Bundesratu, aprobacie w randze ustawowej.

Inaczej jest w drugim analizowanym tutaj przypadku. Demokratyczna legitymacja kształtowania prawa unijnego tworzonego na podstawie traktatów nie podlega typowemu w tym aspekcie, a przeciż – dodajmy z tego punktu widzenia – pożądanemu współdziałaniu Bundestagu i Bundesratu. Przyjdzie tu stwierdzić, że ów proces podlega bowiem o wiele bardziej organom unijnym, w szczególności Radzie UE. Ten stan rzeczy uwydatnia również i to, że rząd federalny ma wprowadzić możliwość kształtowania swojego stanowiska na forum Rady UE stosownie do art. 23 ust. 2–7 UZ, niemniej – niezależnie od wewnątrz krajowego udziału ustawodawcy federalnego – taką (uzupełniającą) legitymację stanowi ponadnarodowy ustawodawca, którym jest tutaj Parlament Europejski⁴.

Przedstawione rozwiązanie nie byłoby samo w sobie pozbawione (sensu) logiki integracyjnej, gdyby nie fakt, że Traktat z Lizbony rozszerza – co należy tutaj podnieść – w zakresie procedury zmian traktatowych możliwość uproszczonego trybu dokonywania tychże zmian tak dalece, że rozróżnienie między zobrazowanymi powyżej uregulowaniami „konstytucyjnej” natury a „zwykłej” staje się wysoce problematyczne. Ma to miejsce (choć raczej powinniśmy napisać tutaj: może to mieć miejsce) dlatego, że wspomniany traktat pozwala na wkraczanie w dotychczasową domenę „konstytucyjną” za pomocą instrumentów i procedur przewidzianych dla „zwykłego” ustawodawstwa.

I.

Rzeczywistość ustrojowa państwa federalnego, a więc i niemieckiego, pokazuje dowodnie, że również ten typ państwa nie jest wolny od konfliktów natury polityczno-konstytucyjnej. Spory, u podłoża których leżą kwestie związane ze stanowieniem prawa i wykonywaniem władzy, sprawiają bowiem, że polityka państwa federalnego – wystawiona dodatkowo na oddziaływanie przeciwstawnych sobie tendencji unitarnych i federalnych – staje się nie tyl-

⁴ A. von Komorowski, *Demokratieprinzip und Europäische Union*, Berlin 2010, s. 176–178.

ko mniej przejrzysta, ale i mniej efektywna. W rezultacie uprawnione staje się wówczas postawienie pytania w duchu Harolda L. Laskiego⁵, czy federalizm ma w takiej sytuacji zdolność do wypełniania swoich konstytucyjnych funkcji i zadań.

Istnienie instytucji, która pełniąc funkcję rozjemcy w przypadku konfliktu między federacją (suprasystemem) a krajami związkowymi (subsystemami)⁶, decydowałaby – jako organ od obydwu niezależny i związany przy tym w swoim działaniu jedynie prawem – o zakresie ich kompetencji i uprawnień, wpływa tu niewątpliwie stabilizująco⁷. Dlatego – w analizowanym tutaj aspekcie – podstawowym zadaniem sądu konstytucyjnego w państwie federalnym jest dbałość o zachowanie równowagi ustrojowej⁸. Ten element, wskazują na to wszyscy badacze, przewija się w całym orzecznictwie niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego. Tymczasem, i co do tego również nikt nie ma wątpliwości, Trybunał musiał wyjść z założenia, że ustawa wyrażająca zgodę na Traktat z Lizbony nie jest zgodna z Ustawą Zasadniczą. I zarazem, jakby tego było mało, stworzyć pomimo tego prawną konstrukcję zgodności wspomnianej ustawy z konstytucją, pod warunkiem wszakże powiązania tejeż z odpowiednim ustawodawstwem towarzyszącym.

Tak skonstruowane orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego pozwoliło „stosownie do istoty uzasadnienia”⁹ na przyjęcie najpierw ustawy aprobującej, a następnie Traktatu z Lizbony. Nie sposób jednak w tym miejscu nie podjąć próby sformułowania przewrotnego twierdzenia, że Trybunał mógł równie dobrze podać w konkluzji: ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację jest niezgodna z konstytucją dopóty, dopóki określonym zastrze-

⁵ H. L. Laski, *The Obsolescence of Federalism*, „The New Republic”, 3 maja 1939, s. 367–369. Tutaj s. 367. „I infer, in a word, that the epoch of federalism is over, and that only a decentralized system can affectively confront the problems of a new time”.

⁶ Pojęcia „suprasystem” i „subsystem” używane są tutaj z powołaniem się na teorię systemów i na podstawie pracy J. G. Millera, *Living Systems*, New York 1978, s. 595–745, 903–1023.

⁷ Porównaj tu zwłaszcza uwagi Jutty Limbach, ówczesnej przewodniczącej Trybunału Konstytucyjnego, na temat widzenia roli Trybunału w systemie politycznym Niemiec, [w:] J. Limbach, *Das Bundesverfassungsgericht als politischer Machtfaktor*, Speyer 1995, s. 11–12.

⁸ J. W. Tkaczyński, *Ustrój federalny Niemiec a system decyzyjny Unii Europejskiej*, Kraków 2005, s. 62–71.

⁹ Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, BVerfGE [Orzeczenia Federalnego Trybunału Konstytucyjnego], t. CXXIII, s. 267 n. Tutaj s. 369.

żeniom natury konstytucyjnej nie stanie się zadość¹⁰. To, że tak się nie stało, dowodzi jedynie politycznej woli Trybunału, dla którego najwidoczniej pojęcie „stosownie do istoty uzasadnienia” jest wystarczająco pojemne dla wskazania ustawodawcy kierunku niezbędnych uzupełnień ustrojowych w celu wzmocnienia demokratycznej legitymacji procesu integracji europejskiej. Ten dukt dowodzenia wzmacnia zresztą inny passus z analizowanego tutaj orzeczenia Trybunału, który powiada, że „zasadzie ograniczonego upoważnienia szczegółowego zapewnia się wyższy poziom prawnoprocesowy aniżeli przewidziany w traktatach”¹¹.

Przedstawione przesłanki poddanego tutaj analizie orzeczenia Trybunału pozwalają na jeszcze jedno stwierdzenie. To mianowicie, że Federalny Trybunał Konstytucyjny czuł się zmuszony w swoim orzeczeniu do nadzwyczaj dokładnego określenia wobec ustawodawcy dyspozycji legislacyjnych. Ich szczegółowość nie może być przy tym wyłożona inaczej jak brak wiary w samoistną zdolność Bundestagu i Bundesratu do włączenia się we wzmiarkowany proces integracji supranarodowej¹². Stąd Ustawa o rozszerzeniu i wzmocnieniu praw Bundestagu i Bundesratu w sprawach Unii Europejskiej z dnia 22 września 2009 r.¹³ pokazuje nie tylko, że owe dyspozycje legislacyjne zostały w niej odwzorowane, ale i że miało to miejsce – praktycznie – w stosunku jeden do jednego¹⁴.

Klarowność wynikających z przytoczonego orzeczenia wymogów (ustrojowych), musimy także i o tym tutaj powiedzieć, burzy jednakże wprowadzenie do niego dodatkowej zależności, polegającej na powiązaniu złożenia dokumentów ratyfikacyjnych traktatu „europejskiego” z wejściem w życie zgodnego z konstytucją ustawodawstwa towarzyszącego¹⁵. Tymczasem, je-

¹⁰ M. Niedobitek, *The Lisbon Case of 30. June 2009 – A Comment from the European Law Perspective*, „German Law Journal” 2009, No. 8, s. 1267–1275. Tutaj s. 1267.

¹¹ BVerGE, t. CXXIII, s. 267. Tutaj s. 370. Tłumaczenie, o ile nie zaznaczono inaczej: J.W.T.

¹² Ch. Calliess, *Das Ringen des Zweiten Senats mit der Europäischen Union: Über das Ziel hinausgeschossen...*, „Zeitschrift für europarechtliche Studien” 2009, nr 4, s. 559–582. Tutaj s. 574.

¹³ Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 22. September 2009 (Integrationsverantwortungsgesetz), [w:] Bundesgesetzblatt, BGBl. (Teil I und II) [Federalny Dziennik Ustaw (Część I i II)] 2009 I, s. 3022.

¹⁴ BVerGE, t. CXXIII, s. 267. Tutaj szczególnie s. 432–436.

¹⁵ Ibidem (Entscheidungsformel 4.b).

żeli przyjąć za trafne założenie, że zdefiniowane przez Trybunał dyspozycje są wyprowadzone bezpośrednio z Ustawy Zasadniczej, nie pozostaje nic innego jak stwierdzić, że ustawodawstwo towarzyszące może ten stan rzeczy jedynie potwierdzić w sposób deklaratoryjny. Także dlatego, że brak ustawodawstwa towarzyszącego nie umniejsza bynajmniej wynikających bezpośrednio z konstytucji odpowiednich praw do współdziałania w omawianym tu procesie. To pozwala, *summa summarum*, stwierdzić, że ustawodawstwo towarzyszące może zatem, bez uszczerbku dla bezpośredniego oddziaływania dyspozycji konstytucyjnych, zostać uchylone bądź zmienione.

Trudno oprzeć się w tej sytuacji wyrażeniu oceny, że „lizbońskie” orzeczenie Trybunału nosi wszelkie znamiona rozstrzygnięć o charakterze nie prawnym, ale politycznym. Taki werdykt uprawnia bowiem fakt, że zastrzeżenia Federalnego Trybunału Konstytucyjnego kierują się ostatecznie nie przeciw niedostatkowi odpowiedniego w tym przypadku ustawodawstwa towarzyszącego, ale przeciwko samemu traktatowi. Ponieważ jego wejście w życie na drodze ratyfikacji nie powinno było jednak zostać uniemożliwione, ustawodawstwo towarzyszące zostało sprowadzone do, jeśli można to tak tutaj określić, roli „chłopca do bicia” i – co za tym idzie – umożliwienia Trybunałowi wyrażenia w ten sposób swoich zastrzeżeń wobec Traktatu z Lizbony. Tym samym – patrząc nań od strony formalnej – pozostają zarówno traktat, jak i ustawowa zgoda ratyfikacyjna bez skazy. Zarazem jednak trudno nie pamiętać, że ten sam Trybunał naruszył pośrednio jedną z kardynalnych reguł konstytucyjnych¹⁶, a mianowicie zakaz formułowania takich monitów, których przyjęcie musiałyby prowadzić w rezultacie do zmiany (w tym przypadku) traktatu lub przynajmniej wyrażenia zastrzeżeń zgodnie z prawem międzynarodowym¹⁷.

II.

Aczkolwiek niemiecka polityka zagraniczna pozostaje tradycyjnie w gestii rządu federalnego, jej kształtowanie lub, ujmując inaczej, wpływ na europejski proces integracyjny nie może być potraktowane w tym samym duchu. Je-

¹⁶ Mowa tu o art. 110 UZ. Więcej: M. Sachs, op.cit., Rdnr. 25, 87 i n.

¹⁷ U. J. Schröder, *Die offene Flanke*, „Die öffentliche Verwaltung” 2010, nr 7, s. 303–313. Tutaj s. 307, 313.

żeli już, to raczej jako europeizacja polityki wewnętrznej¹⁸, a więc jako działanie dalece bardziej obszerne aniżeli sama polityka zagraniczna. Głównie dlatego, że zarówno zakres przenoszenia kompetencji na Unię Europejską, jak i skala realizowanych polityk unijnych pozostają w Niemczech nie tylko w żywotnym polu zainteresowania, ale i współdziałania z federacją krajów związkowych¹⁹.

Lektura całego art. 23 UZ prowadzi do wniosku, że pozycja Bundestagu i Bundesratu w analizowanym tutaj aspekcie nie jest równorzędna. Wprawdzie ust. 2 przywołanego artykułu określa w sposób nie budzący wątpliwości, że „w sprawach Unii Europejskiej współdziałają Bundestag, a za pośrednictwem Bundesratu kraje [związkowe]”, to jednakże wykładnia kolejnych ustępów od 4 do 7 pokazuje dowodnie, że pozycja Bundesratu jest tutaj o wiele mocniejsza aniżeli Bundestagu zapisana w ust. 3. I tak czytamy w tym ostatnim, że rząd federalny jest zobowiązany dać Bundestagowi „możliwość zajęcia stanowiska” oraz „wzięcia [tegoż] pod uwagę”, gdy tymczasem uregulowanie chociażby ust. 4 „Bundesrat uczestniczy w programowaniu procesu decyzyjnego federacji” mówi samo za siebie.

Przedstawione zestawienie prowadzi do konkluzji, że jeżeli w przypadku Bundestagu można mówić o jego fakultatywnym uczestnictwie w rzeczonym procesie, to nie jest to na pewno przypadek Bundesratu²⁰. Dokładniejsza analiza przedstawionych uregulowań dotyczących Bundesratu nasuwa jednak wątpliwości co do niewzruszoności tego sądu, jeżeli uwzględnić, że wprawdzie katalog kompetencji w ustępach 4–7 jest obszerny, jednak nie na tyle, by powiedzieć w przypadku uczestnictwa Bundesratu w procesie decyzyjnym federacji, iż nosi on charakter obligatoryjny. Wspomniane uczestnictwo odnosi się bowiem „w sprawach Unii Europejskiej” do kwestii o charakterze zwykłego ustawodawstwa, nie natomiast w randze konstytucyjnej. Współdziałanie, o którym mowa w ust. 2, należy zatem odczytywać jako uczestnictwo tak Bundesratu, jak i zresztą Bundestagu w procesie integracyjnym, który jest realizowany w ramach traktatowo unormowanego programu integracyjnego.

¹⁸ A. von Arnould, U. Hufeld (Hrsg.), *Systematischer Kommentar zu den Lissabon-Begleitgesetzen*, Baden-Baden 2011, s. 57, Rdnr. 3 oraz s. 72, Rdnr. 24. Podobnie: R. Streinz, op.cit., *Artikel 23*, Rdnr. 91.

¹⁹ J. W. Tkaczyński, op.cit., s. 88–91.

²⁰ *Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 22. September 2009*, [w:] BGBl. 2009 I, s. 3031.

Tymczasem Traktat z Lizbony wprowadza do unijnego prawa pierwotnego regulacje, które rozsadzają powyższe ramy, i to zarazem ramy, których konstytucyjnej doniosłości nikt nie podważa²¹. W związku z możliwością zmian traktatowych za najistotniejszą (nową) regulację możemy uznać art. 48 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE). Oprócz bowiem konwencjonalnej zwykłej procedury przeprowadzania wzmiankowanych zmian przewiduje art. 48 TUE daleko idące możliwości uproszczonego trybu dokonywania tychże zmian. Nie uspokaja przy tym, że według art. 48 ust. 6 TUE nie jest dozwolone przeprowadzanie zmian traktatowych, które prowadziłyby do zwiększenia zakresów kompetencyjnych Unii. Ów niedozwolony *modus operandi* przyciąga pomimo tego naszą uwagę, ponieważ uproszczony tryb dokonywania zmian traktatowych, pozwalając zmienić, stosownie do art. 48 ust. 6 TUE, uregulowania Części Trzeciej (art. 26 do 197 Traktatu z Lizbony), nie odbiega od procedury zwykłej o tyle, o ile ten pierwszy tryb wymaga porównywalnego z ratyfikacją zatwierdzenia ze strony państw członkowskich „zgodnie z ich odpowiednimi przepisami konstytucyjnymi”.

Przedstawioną tak oto autonomię Unii Europejskiej w zakresie trybu zmian traktatowych uzasadniają generalne klauzule pomostowe według art. 48 ust. 7 akapit 1 i 2 TUE. Stosownie do zawartych w nim uregulowań Rada Europejska może ustalić wiążąco dla wszystkich polityk prawa unijnego, tj. dla uregulowań TUE w dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB), z wyłączeniem jednakże decyzji o charakterze wojskowym bądź obronnym, jak również zasadniczo dla wszystkich uregulowań Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), że Radzie UE wolno w przypadku, jeśli przewiduje to unijny wymóg jednomyślności, podejmować decyzje większością kwalifikowaną. Rada Europejska może również, jeśli TFUE nakazuje „specjalny” rodzaj procedowania legislacyjnego, przyjąć „decyzję zezwalającą na przyjęcie takich aktów zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą”. W obydwu podanych przypadkach demokratyczna (współ) legitymacja ze strony państw członkowskich (art. 48 ust. 7 akapit 3 TUE) następuje tylko w taki sposób, że parlamenty narodowe (jednak nie ich poszczególne izby w przypadku parlamentów dwuizbowych) mogą odrzucić rzeczoną inicjatywę Rady Europejskiej. To zaś jest dopuszczalne tylko w ciągu sześciu miesięcy od poinformowania o niej parlamentów narodowych.

²¹ A. von Arnould, U. Hufeld (Hrsg.), op.cit., s. 31–32, Rdnr. 19 i 20.

Bezstronność analizy nakazuje także, aby wskazać, iż oprócz wzmiankowanych powyżej (nowych) przepisów odnoszących się do procedury zwykłej/uproszczonej nie brakowało tego typu uregulowań w dotychczasowym prawie wspólnotowym. I to, dodajmy, wcale licznych. Nie ilustrując tej wypowiedzi konkretnymi przykładami, zwróćmy uwagę, że proces ten – w lizbońskiej materii traktatowej – przybrał bez wątpienia na sile. Nowe uregulowania w tym duchu znajdujemy bowiem chociażby w zakresie prawa rodzinnego dotyczącego spraw o charakterze ponadpaństwowym (art. 81 ust. 3 akapit 3 TFUE) lub harmonizacji prawa karnego (art. 83 ust. 1 akapit 3 TFUE). Nie inaczej jest także z zaklasyfikowaniem do tej kategorii tzw. uregulowań blokujących (art. 82 ust. 3 akapit 1 TFUE oraz art. 83 ust. 3 akapit 1 TFUE)²², czy też wreszcie kwestii długoletnich ram finansowych (art. 312 ust. 2 akapit 1 TFUE).

Trudno powstrzymać się w tym miejscu przed uwagą ogólną, że Traktat z Lizbony w zamierzeniu jego autorów miał zapewnić stabilność konstytucyjną dzieła traktatowego. Że jest to cel chwalebny, nie trzeba nikogo o tym przekonywać. Tymczasem, co pokazują różne możliwości uproszczonej procedury zmian traktatowych, prowadzi to jednak do wewnętrznej niestabilności. Jeżeli bowiem odwołać się do synoptycznej lektury Preambuły Traktatu z Lizbony i Amsterdamu, to wolno domniemać zamiar dopełnienia na drodze m.in. poprawy efektywności i spójności działania Unii po Lizbonie. Utwierdza w tym przekonaniu to, że w wersji lizbońskiej Preambuły nie pojawiają się tzw. *leftovers*, które znajdujemy w wersji amsterdamskiej. Musimy tutaj jednak przyznać, że rezygnacja ta jest tylko pozorna: *leftovers* odkrywamy bowiem w innym miejscu Traktatu z Lizbony i w innym kostiumie. Teraz jako uproszczoną procedurę zmian traktatowych oraz zwiększenie zakresów kompetencyjnych Unii. Wybornie dokumentuje to wyposażenie kompetencyjne Prokuratury Europejskiej, które stosownie do art. 86 ust. 4 TFUE może zostać rozszerzone przez Radę Europejską na podstawie własnej decyzji nawet „jednocześnie” z wydaniem rozporządzenia Rady UE. Zderzenie tak zaprogramowanego unijnego porządku traktatowego z niemieckim łańcem konstytucyjnym jest w tej sytuacji więcej niż prawdopodobne.

²² C. D. Classen, *Legitime Stärkung des Bundestages oder verfassungsrechtliches Prokrustesbett?*, „Juristenzeitung” 2009, nr 18, s. 881–889. Tutaj s. 886.

III.

Niedostateczny stopień spójności między uregulowaniami unijnego prawa traktatowego i niemieckiego prawa konstytucyjnego upoważnia do postawienia retorycznego (w zasadzie) podwójnego pytania, czy Trybunał powinien był podążać w omawianej kwestii stosownie do swojego dotychczasowego orzecznictwa, czy też znaleźć rozwiązanie, które można by uznać za swoistego rodzaju *droit de passage* dla ustawodawcy w celu ratyfikacji Traktatu z Lizbony²³. Jeżeli miałby zachodzić tutaj pierwszy przypadek, to konsekwencja musiałaby być jedna: uznanie zatwierdzenia ustawowego ratyfikacji za niezgodne z konstytucją. To w najbardziej surowym wydaniu. Albo, w znacznie łagodniejszej formie, rezultat ten powinien był przybrać charakter zgłoszenia zastrzeżeń natury prawnomiędzynarodowej. I jedno, i drugie musiałyby wszakże prowadzić do podważenia sensu procesu integracyjnego.

Uznając, że przedstawione rozwiązania były od samego początku hipotetyczne, musimy zarzucić roztrząsanie możliwych scenariuszy odnoszących się do pierwszego pytania. Inaczej natomiast wyglądają nasze rozważenia, gdy pod uwagę weźmiemy *volens nolens* pytanie numer dwa. Wiemy już, że w swoim „lizbońskim” orzeczeniu Federalny Trybunał Konstytucyjny odstąpił od swojego ustalonego stanowiska w kwestii przenoszenia praw zwierzchnich federacji na rzecz instytucji supranarodowych. To, powiedzmy wyraźnie, kolejne przełomowe orzeczenie w sprawach europejskich wymusiło zarazem zmiany w dotychczasowej praktyce ustrojowej Niemiec²⁴. Wyrażenie – pośrednio – przez Trybunał zgody na ratyfikację zostało bowiem obwarowane koniecznością przeprowadzenia zmian ustawowych. I to, dodajmy, zmian noszących wszelkie znamiona konstytucyjnych, gdyż w istotnym stopniu definiujących na nowo analizowane tutaj relacje: rząd federalny – Bundestag – Bundesrat w kwestii ustawodawstwa międzynarodowego/unijnego²⁵.

²³ M. Niedobitek, *Der Vorrang des Unionsrechts*, [w:] M. Niedobitek, J. Zemanek, *Continuing the European Constitutional Debate*, Berlin 2008, s. 78.

²⁴ Idem, *Kollisionen zwischen EG-Recht und nationalem Recht*, „VerwArch” 2001, nr 1, s. 58–80.

²⁵ Są to następujące ustawy: Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 22. September 2009 (Integrationsverantwortungsgesetz), [w:] BGBl. 2009 I, s. 3022; Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der

Jakkolwiek jednak nie byłby wart tych zmian wysiłek integracyjny, to nie da się ukryć, że jego demokratyczna legitymacja nie jest w należyтым stopniu więcej zapewniona. Trudno bowiem mówić o takiej na poziomie narodowym, gdy ma miejsce zgoda na normy blankietowe na poziomie supranarodowym. Tak powstały deficyt Trybunał próbuje w taki sposób zrównoważyć, że nakłada na Bundestag i Bundesrat szczególny rodzaj „odpowiedzialności integracyjnej” („Integrationsverantwortung”), która zachodzi wówczas, gdy „państwa członkowskie [Unii Europejskiej] tak przekształcają [unijne] prawo traktatowe, że przy zasadniczo dalszym obowiązywaniu zasady ograniczonego upoważnienia szczegółowego może zostać przeprowadzona zmiana tego prawa bez procedury ratyfikacyjnej bądź przez organy Unii, aczkolwiek pod warunkiem [zachowania] wymogu jednomyślności”²⁶.

Analizowane pojęcie „odpowiedzialności integracyjnej”, które sędziowie Trybunału rozciągają nie tylko na Bundestag i Bundesrat²⁷, ale i na rząd federalny²⁸, ba, nawet Niemcy w całości²⁹, może być tym samym rozumiane szerzej i obejmować odpowiedzialność polityczną niemieckich organów konstytucyjnych. Jednakże tylko w sytuacji, dla której to pojęcie zostało skonstruowane przez Trybunał. Za taką interpretacją przemawia wyimek z jego orzeczenia, według którego odpowiedzialności integracyjnej „przy przenoszeniu praw zwierzchnich oraz przy wykształcaniu europejskich procedur decyzyjnych ma przyświecać troska, aby w ogólnym zestawieniu zarówno system polityczny Republiki Federalnej Niemiec, jak i Unii Europejskiej odpowiadał demokratycznym zasadom w sensie art. 20 ust. 1 i 2 w połączeniu z art. 79 ust. 3 UZ”³⁰.

Warto przy tym zwrócić uwagę, że szczególna cecha odpowiedzialności integracyjnej polega na różnym stopniu współdziałania. Jeśli bowiem w przypadku Bundestagu i Bundesratu w ramach typowej odpowiedzial-

Europäischen Union vom 22. September 2009, [w:] BGBl. 2009 I, s. 3026; Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 22. September 2009, [w:] BGBl. 2009 I, s. 3031 oraz Gesetz zur Umsetzung der Grundgesetzänderungen für die Ratifizierung des Vertrags von Lissabon vom 1. Dezember 2009, [w:] BGBl. 2009 I, s. 3822.

²⁶ BVerGE, t. CXXIII, s. 267. Tutaj s. 351.

²⁷ Ibidem. Tutaj s. 351, 353.

²⁸ Ibidem. Tutaj s. 351.

²⁹ Ibidem. Tutaj s. 365.

³⁰ Ibidem. Tutaj s. 356.

ności politycznej ma miejsce zaledwie opcjonalne współdziałanie, to w ramach odpowiedzialności integracyjnej obie te instytucje mają zdecydowanie więcej obowiązków. Troska jednakże o zachowanie ustrojowej równowagi w Niemczech jest zarazem czytelna tutaj w taki sposób, że gdy możliwości współdziałania Bundesratu w sprawach europejskiego zwykłego procesu ustawodawczego są większe aniżeli Bundestagu, to w przypadku kształtowania unijnych uregulowań traktatowych możemy je określić jako marginalne.

Uchwaleniem wzmiankowanej tutaj Ustawy o rozszerzeniu i wzmocnieniu praw Bundestagu i Bundesratu w sprawach Unii Europejskiej³¹ wychodzi niemiecki ustawodawca naprzeciw potrzebie zdefiniowania na nowo współdziałania tych dwu organów władzy państwowej w obliczu analizowanej tu odpowiedzialności integracyjnej. Jest ono możliwe w dwojaki sposób: albo w formie trybu ustawowego według art. 23 ust. 1 UZ, albo w drodze uchwały Bundestagu i (w razie potrzeby) Bundesratu. Przypomnijmy, że według wspomnianego artykułu ustawa może mieć charakter ustawy „zwykłej” (stosownie do art. 23 ust. 1 zdanie 2 UZ) bądź wymagającej do uchwalenia „konstytucyjnej” większości 2/3 członków Bundestagu i/lub Bundesratu (tutaj stosownie do art. 23 ust. 1 zdanie 3 UZ). Tymczasem ustawa „integracyjna” nie precyzuje jednak, który typ ustawy znajduje zastosowanie w konkretnym przypadku. Ma to miejsce dlatego, że tego rodzaju ustalenie nie byłoby wiążące dla obydwu wspomnianych organów z uwagi na to, że uchwalenie ustawy w trybie „konstytucyjnym” może podlegać ocenie tylko według miary samej Ustawy Zasadniczej³². Niezależnie jednak od tego w obydwu podanych przypadkach niezbędna jest zgoda Bundesratu.

Ustawa według art. 23 ust. 1 UZ wymagana jest w tych przypadkach, w których prawo unijne nakłada taki obowiązek w formie zatwierdzenia ze strony „państw członkowskich zgodnie z ich odpowiednimi przepisami konstytucyjnymi”. Taki przypadek zachodzi przykładowo stosownie do § 2 ustawy „integracyjnej” w trakcie uproszczonej procedury zmian traktatowych według art. 48 ust. 6 akapit 2 i 3 TUE, a która została już kiedyś zainicjowana. Inne przypadki to decyzja o zasobach własnych według art. 311

³¹ Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 22. September 2009 (Integrationsverantwortungsgesetz), [w:] BGBl. 2009 I, s. 3022.

³² B. Daiber, *Die Umsetzung des Lissabon/Urteils des Bundesverfassungsgerichts durch Bundestag und Bundesrat*, „Die Öffentliche Verwaltung” 2010, nr 7, s. 293–303. Tutaj s. 294.

ust. 3 TFUE (tu stosownie do § 3 ust. 1 ustawy „integracyjnej”), czy też decyzja o rozszerzeniu praw związanych z obywatelstwem unijnym według art. 25 ust. 2 TFUE (tu stosownie do § 3 ust. 2 ustawy „integracyjnej”).

Ponadto należy pamiętać, że przyjęcie ustawy w trybie art. 23 ust. 1 jest konieczne także w takich przypadkach, w których unijne prawo pierwotne nie nakłada obowiązku zatwierdzenia ustawowego ze strony państw członkowskich. Ma to miejsce przykładowo w sytuacji generalnych klauzul pomostowych art. 48 ust. 7 TUE oraz szczególnych klauzul pomostowych art. 81 ust. 3 TFUE, gdzie – stosownie do § 4 ustawy „integracyjnej” – przewidziano możliwość ich odrzucenia przez parlamenty narodowe. Rozwiązanie to zasługuje na naszą uwagę również dlatego, że Federalny Trybunał Konstytucyjny uznał, że odrzucenie takie nie może być uznane jako „wystarczający ekwiwalent do zastrzeżenia ratyfikacyjnego”³³. Dla żadnego przewidzianego przez unijne prawo pierwotne zatwierdzenia ze strony państw członkowskich nie ma natomiast miejsca w przypadku rozszerzenia klauzul kompetencyjnych według art. 83 ust. 1 akapit 3 TFUE (harmonizacja prawa karnego) oraz art. 86 ust. 4 TFUE (Prokuratura Europejska). Dla tych przypadków § 7 ustawy „integracyjnej” wymaga trybu ustawowego stosownie do art. 23 ust. 1 UZ.

Inaczej jest w przypadku szczególnych klauzul pomostowych, które są już w wystarczającym stopniu określone przez Traktat z Lizbony³⁴. Tutaj wymaga się nie trybu ustawowego, ale – stosownie do § 5 i 6 ustawy „integracyjnej” – zwykłej uchwały parlamentu. Jako przykłady mogą służyć tu klauzule pomostowe w zakresie polityki społecznej (art. 153 ust. 2 akapit 4 TFUE) bądź w zakresie tworzenia wieloletnich ram finansowych (art. 312 ust. 2 akapit 2 TFUE). Oprócz wzmiankowanej uchwały Bundestagu wymagana jest (stosownie do § 5 ust. 2 i § 6 ust. 2 ustawy „integracyjnej”) uchwała Bundesratu, jeśli:

- a) nie zachodzi kompetencja ustawodawcza Federacji,
- b) nie występują warunki powołania się na uprawnienie ustawodawstwa konkurującego stosownie do art. 72 ust. 2 UZ,
- c) kraje związkowe mają prawo uchwalić przepisy odmienne,
- d) zatwierdzenie ustawy federalnej ze strony Bundesratu jest obligatoryjne.

³³ BVerGE, t. CXXIII, s. 267. Tutaj s. 391.

³⁴ Ibidem. Tutaj s. 391 n.

W przeprowadzonej analizie nie możemy naturalnie pominąć przypadku szczególnego, jakim jest klauzula „elastyczności” według art. 352 TFUE. Głównie dlatego, że w § 8 ustawy „integracyjnej” znajdujemy specjalne uregulowanie, które określa przesłanki umożliwiające (nie)korzystanie ze wzmiankowanego artykułu. I tak przedstawiciel Niemiec w Radzie UE może w chwili obecnej wstrzymać się od głosu albo przyjąć projekt unijnego aktu prawnego według art. 352 TFUE tylko wtedy, gdy istnieje ku temu już odpowiednia (niemiecka) podstawa prawna uchwalona według art. 23 ust. 1 UZ. Jeśli nie zachodzi ten przypadek, to przedstawiciel Niemiec w Radzie UE jest zobowiązany do odrzucenia projektu takiego aktu unijnego. Niezależnie jednak od tego, dla dopełnienia obrazu, musimy zauważyć, że częstotliwość korzystania z art. 352 TFUE oraz rodzaj regulacji, które na jego podstawie powstają (są uchwalane), prowadzą do odebrania art. 352 TFUE „konstytucyjnego” charakteru i pomieszczenia go w kategorii zaledwie „zwykłego” ustawodawstwa.

IV.

Przedstawiona analiza pokazuje, że programowanie procesu decyzyjnego, rozumianego w sprawach Unii Europejskiej jako przygotowywanie krajowego procesu legislacyjnego, podlega przede wszystkim dyspozycjom prawa narodowego. Potwierdza tę ocenę fakt, że unijna zasada „europejskiej zdolności” tylko w niewielkim stopniu znajduje odbicie w prawnych dyspozycjach dotyczących programowania krajowej polityki ustawodawczej w kwestiach unijnych³⁵. Upoważnia to zatem do sformułowania tezy, że państwa członkowskie Unii dalece w większym stopniu – jak się przyjmuje – decydują o kształcie swojego porządku prawnego. Dlatego musimy tutaj uznać, że przedstawiony powyżej wymóg procedowania ustawowego według art. 23 ust. 1 UZ nie zawsze jest zasadny. Pokazuje to dobrze przypadek zbędności tego wymogu przy zastosowaniu art. 352 TFUE. To natomiast pozwala stwierdzić, że mamy tu do czynienia ze swoistą nadregulacją prawną, która

³⁵ M. Niedobitek, *Zur „Europatauglichkeit” des deutschen Bundesstaates nach der Föderalismusreform*, [w:] P. Jurczek, M. Niedobitek (Hrsg.), *Europäische Forschungsperspektiven: Elemente einer Europawissenschaft*, Berlin 2008, s. 201–229. Tutaj s. 217, 227.

z punktu widzenia (efektywnego) działania przedstawicieli Niemiec w Radzie UE nie jest jednak korzystna.

Nie ma podstaw do zgłoszenia ogólnych zastrzeżeń co do samej koncepcji odpowiedzialności integracyjnej, nie sposób mimo to przemilczeć, że tak nie jest w określonych przypadkach pojedynczych. Na zastrzeżenia natury unijnoprawnej natrafia w pierwszym rzędzie analizowany już tutaj przypadek współudziału parlamentów państw członkowskich w unijnej procedurze zatwierdzającej. Wygląda to bowiem tak, że pomimo możliwości odrzucenia określonego aktu prawnego (według art. 48 ust. 7 akapit 3 TUE) przez przedstawicielstwa narodowe niemiecki ustawodawca na tym nie poprzestaje i w drodze § 4 ust. 1 ustawy „integracyjnej” wymaga – dodatkowo – zabezpieczenia w formie ustawy według właśnie art. 23 ust. 1 UZ.

Nie budzi wątpliwości interpretacyjnych, że obydwie formy tego współudziału, a więc i weto, i ustawa znajdują się na dwóch różnych poziomach prawnych. Jeden odnosi się bowiem do prawnotraktatowego, gdy tymczasem ten drugi do wewnętrznego poziomu prawnokonstytucyjnego. Nie wyklucza to jednak wcale (ewentualnego) konfliktu uregulowań obydwu tych poziomów. Pokazuje to zresztą najlepiej spór nie tylko wokół stosunku uregulowań § 4 i § 10 ustawy „integracyjnej”, ale – w szczególności – wokół kwestii kolejności, co jest (może/powinno być) pierwsze: weto, czy też ustawa³⁶. Że spór ten nie jest bynajmniej czysto akademicki, wykazuje – jednoznacznie w swej wymowie – sformułowanie Trybunału Konstytucyjnego, iż brak zatwierdzenia ze strony parlamentów narodowych nie może być uznany za „wystarczający ekwiwalent do zastrzeżenia ratyfikacyjnego”³⁷.

Przedstawiony spór sprowadza się w zasadzie do dwóch, aczkolwiek nierozdzielnych kwestii. Pierwszą stanowi unijne uregulowanie prawa parlamentu narodowego do niezatwierdzenia (odrzućenia) projektu unijnego aktu prawnego, które musi być uznane po stronie tegoż parlamentu za etap ostateczny w procedurze (współ)udziału. Inaczej byłoby niezrozumiałe, dla czego z jednej strony prawo unijne w niektórych przypadkach „konstytucjo-

³⁶ Z licznych głosów na uwagę zasługują: S. Hölscheidt, S. Menzenbach, B. Schröder, *Das Integrationsverantwortungsgesetz – ein Kurzkommentar*, „Zeitschrift für Parlamentsfragen” 2009, nr 4, s. 758–773; C. Mellein, *Die Rolle von Bundestag und Bundesrat in der Europäischen Union*, „Europarecht” 2011, nr 46, Beiheft 1, s. 13–65 oraz M. Nettesheim, *Die Integrationsverantwortung – Vorgaben des BVerfG und gesetzgeberische Umsetzung*, „Neue Juristische Wochenschrift” 2010, nr 4, s. 177–183.

³⁷ BVerfGE, t. CXXIII, s. 267. Tutaj s. 391.

nalizuje” wymóg ratyfikacji bądź zatwierdzenia, z drugiej zaś, jak pokazuje to przypadek generalnych klauzul pomostowych, normuje tak w podobny sposób prawo odrzucenia przez parlamenty narodowe. Druga kwestia da się natomiast sprowadzić do stwierdzenia deprecjacji powyższego uregulowania jako unijnego prawa pierwotnego poprzez realizację krajowego wymogu ustawowego, w tym przypadku ze strony Bundestagu (i ewentualnie Bundesratu). Ostatecznie pozwala to sformułować wniosek, że wymóg ustawy według art. 23 ust. 1 UZ narusza prawo unijne, które przewiduje przecież możliwość odrzucenia unijnego projektu ustawodawczego przez parlamenty narodowe.

Zastrzeżenia prawno-unijne budzi także § 9 ustawy „integracyjnej”. Stosownie bowiem do niego niemiecki przedstawiciel w Radzie UE jest zobowiązany do uruchomienia tzw. uregulowań „blokujących” w zakresie zabezpieczenia społecznego migrujących pracowników najemnych (art. 48 ust. 2 TFUE) oraz prawa karnego (art. 82 ust. 3 akapit 1; art. 83 ust. 3 akapit 1 TFUE), jeśli obliguje go do tego uchwała Bundestagu (i ewentualnie także Bundesratu). Tymczasem uregulowanie art. 82 ust. 3 akapit 1 i art. 83 ust. 3 akapit 1 TFUE powiada, że mechanizm „blokujący” może zostać uruchomiony, „jeżeli członek Rady [UE] uzna, że projekt dyrektywy [...] mógłby naruszać podstawowe aspekty jego [tj. narodowego] systemu wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych”. Podobne sformułowanie można znaleźć w art. 48 ust. 2 TFUE. W przedstawionych uregulowaniach unijnych nie ma zatem mowy o narodowej instrukcji ustawowej o charakterze zobowiązania do określonego działania/zachowania się, a jedynie o pozostawieniu członkowi Rady prawa wyboru. Także więc i w tym przypadku musimy powiedzieć o krajowej niemieckiej „nadregulacji” i co więcej: wskazać na różnicę, bynajmniej nie tylko semantyczną, między „uznaniem” własnym po stronie członka Rady UE a „instrukcją działania” ze strony władzy narodowej. Stąd przyjdzie zakończyć nasze rozważania taką uwagą, że najwidoczniej Bundestag i/lub Bundesrat jako ucieleśnienie niemieckiego ustawodawcy nie mają (pełnego) zaufania albo do własnych przedstawicieli w Radzie UE, albo do instytucji Unii Europejskiej stanowiących prawo. *Tertium non datur.*

Summary

Bundestag and Bundesrat stance towards European integration in the light of the „Lisbon” judgement of the Federal Constitutional Court

It is difficult not to voice the assessment, that the „Lisbon” judgement of the Federal Constitutional Court carries all features not of the legislative decisions, but the political ones. This statement may be justified with a fact, that Tribunal’s objections are directed ultimately not towards lack of proper regulations relating to the Treaty, but against the Lisbon Treaty itself. But because its ratification should not have been stopped, the surrounding legislation has been used as an excuse to express reservations against the Lisbon Treaty. This means – from the formal point of view – both Treaty and Act Approving the Treaty are flawless. At the same time, it is difficult to forget, that the same Court, indirectly with this judgement contravened one of the fundamental of the constitutional rules, that is ban to formulate these kind of opinion which acceptance would lead to the (in this case) change of the Treaty or at least to express objection(s) according to the international law.