

Piotr Czarny

## Informacja na temat procesu opiniowania zgodności projektów ustaw federalnych z prawem UE w Niemczech<sup>1</sup>

**Notice concerning the process of giving opinion on the compliance of federal bills with EU law in Germany:** In Germany, the Ministry of Justice plays a central role in assessing the compatibility of draft federal laws with EU legislation. The Ministry of Internal Affairs and other ministries are also involved in this process. The Federal Minister of Justice may raise an “objection” to any bill which is inconsistent with the law (including EU law). Each new bill requires an explanatory statement which must also deal with the relationship of the bill and the EU law (with few exceptions). In fact, the responsibility for ensuring that the law adopted by the Bundestag is consistent with EU law rests primarily on the Federal Government and, within it, primarily on the legal services of the Federal Ministry of Justice.

**Keywords:** European Union law | German law | Ministry of Justice  
**Słowa kluczowe:** prawo Unii Europejskiej | prawo niemieckie | Ministerstwo Sprawiedliwości

Doktor nauk prawnych, ekspert ds. legislacji BAS, starszy wykładowca na Uniwersytecie Jagiellońskim; piotr.czarny@neostrada.pl.

### Ustalenia ogólne

W Niemczech główną rolę w ocenie zgodności projektów ustaw federalnych z prawem Unii Europejskiej spełniają służby prawne Federalnego Ministerstwa Sprawiedliwości oraz – w nieco mniejszym stopniu – Federalnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i innych resortów. Zdecydowana większość projektów ustaw pochodzi (bezpośrednio lub pośrednio) od rządu federalnego, a w ramach przygotowania projektów rządowych to resort sprawiedliwości właściwy jest w sprawach kontroli „z prawnoformalnego” i „prawnosystematycznego” punktu widzenia, co oznacza również tzw. ocenę wertykalną, tj. dokonywaną

<sup>1</sup> Opinia sporządzona 2 kwietnia 2012 r. na zlecenie przewodniczącego Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich; BAS-WAUip-721/12(2).

z punktu widzenia zgodności z Konstytucją, umowami międzynarodowymi oraz prawem Unii Europejskiej.

Federalny Minister Sprawiedliwości może wnieść „sprzeciw” wobec każdego projektu niezgodnego z prawem (w tym z prawem UE).

Uzasadnienie każdego projektu rządowego musi zawierać stwierdzenia dotyczące relacji z prawem UE. Najczęściej jest to tzw. atest (akceptacja) Ministerstwa Sprawiedliwości.

Chociaż zgodnie z regulaminem Bundestagu projekty ustaw nie wymagają przedstawienia w uzasadnieniu kwestii zgodności z prawem UE, to projekty Bundesratu i deputowanych zawierają tego rodzaju oceny. Opinie takie przedstawiane są też w stanowiskach rządu co do tych projektów. Stanowiska przygotowują właściwe merytorycznie resorty, ale mogą zwracać się o pomoc do Ministerstwa Sprawiedliwości właściwego ogólnie w zakresie tzw. kontroli wertykalnej.

Jeśli chodzi o postępowanie w Bundestagu, to jego cechą charakterystyczną jest szeroki udział przedstawicieli różnych ministerstw federalnych na etapie prac w komisjach. Mogą oni zabierać głos, oceniać propozycje poprawek, a nawet współpracować przy ich formułowaniu. Sprawozdawca projektu, a także komisje mogą zwracać się do nich o opinie, pomoc w sformułowaniu przepisów, a także o dokładniejsze uzasadnienie problemu zgodności niektórych rozwiązań z prawem Unii Europejskiej. Także i w tym wypadku można zwrócić się do przedstawicieli Ministerstwa Sprawiedliwości. Pamiętać też trzeba, że w Niemczech stopień dyscypliny partyjnej w Bundestagu jest dość wysoki, a zwykle projekty opracowane w szczegółach przez służby prawne ministerstw oceniane są wysoko pod względem formalnym.

Ogólnie powiedzieć można, że odpowiedzialność za zapewnienie zgodności prawa stanowionego przez Bundestag z prawem UE spoczywa głównie na rządzie federalnym, a w jego ramach przede wszystkim na służbach prawnych Federalnego Ministerstwa Sprawiedliwości, które jest centralnym „miejscem” kontroli formalnej projektów ustaw.

## Ustalenia szczegółowe

Przedmiotem niniejszych ustaleń jest próba odpowiedzi na dwa pytania:

- 1) W jaki sposób uregulowany jest proces opiniowania zgodności z prawem UE prawa stanowionego przez parlament niemiecki z uwzględnieniem poszczególnych etapów procesu legislacyjnego?
- 2) W jaki sposób uregulowany jest rozkład odpowiedzialności za zapewnienie zgodności z prawem UE prawa wewnętrznego stanowionego w Niemczech?

Podstawowe znaczenie dla odpowiedzi na powyższe pytania ma regulacja zawarta w przyjętym przez rząd federalny „Wspólnym regulaminie ministerstw federalnych” z 2000 r. (dalej: regulamin ministerstw), który dokładniej reguluje postępowanie przy przygotowaniu rządowych projektów ustaw. Zwrócić należy uwagę, że w Niemczech ok. 60% projektów ustaw zgłaszanych jest właśnie przez rząd federalny. Poza tym spośród uchwalonych ustaw wiele to propozycje frakcji parlamentarnych tworzących rząd, a odsetek przyjętych ustaw, których projekty powstały „w ministerstwach” lub pod ich znacznym wpływem, sięga 90%. Projekty deputowanych stanowią w sumie ok. 25%<sup>2</sup>. Oprócz tego inicjatywę ustawodawczą ma Bundesrat (Rada Federalna). Projekty Bundesratu (ok. 15%) przekazywane są najpierw rządowi, który przekazując je dalej do Bundestagu, dołącza do nich swoje stanowisko. Widać więc wyraźnie, że rząd federalny jest głównym inicjatorem i „twórcą” ustaw federalnych.

W ramach przygotowywania rządowych projektów ustaw w regulaminie ministerstw przewidziano instytucję tzw. kontroli prawnej (*Rechtsprüfung*) projektów rządowych, którą sprawuje Federalne Ministerstwo Sprawiedliwości (Bundesministerium der Justiz). Dotyczy ona w pierwszej kolejności sposobu sformułowania przepisów i ich systematyki, ale obejmuje również tzw. kontrolę wertykalną, w tym ocenę zgodności z konstytucją, prawem Unii Europejskiej oraz umowami międzynarodowymi, w tym Powszechną deklaracją praw człowieka i europejską Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności<sup>3</sup>. Uzupełnia to kontrola horyzontalna, sprawowana z punktu widzenia spójności projektu z regulacjami innych ustaw. Służby prawne Ministerstwa Sprawiedliwości wystawiają projektowi tzw. atest (*Prüfattest*) i fakt ten stanowi podstawę do stwierdzenia jego zgodności z prawem UE.

W resorcie sprawiedliwości działają specjalne referaty odpowiadające zakresowi działania poszczególnych ministerstw oraz „wiodący” referat w sprawach kontroli prawnej, który zajmuje się sprawami o „zasadniczym” znaczeniu i ocenia projekty przygotowywane w samym Ministerstwie Sprawiedliwości. Należy też podkreślić, że Ministerstwo Sprawiedliwości uprawnione jest do wydawania zaleceń co do strony formalnej projektów, a więc również sposobu formułowania projektów z punktu widzenia zgodności z prawem UE.

Zasadniczo czas przygotowania kompleksowej opinii prawnej przez Ministerstwo Sprawiedliwości wynosi cztery tygodnie, ale może zostać skrócony lub wydłużony, jeśli dotyczy obszernego lub trudnego w ocenie projektu.

Ministerstwa przygotowujące („pilotujące”) projekt mogą też już na etapie prac przygotowawczych zwrócić się o ocenę wstępnej wersji projektu (tzw. projekty referenckie) przez resort sprawiedliwości. Możliwe jest wystawienie

<sup>2</sup> Dane za *Bessere Rechtssetzung in Europa: Deutschland*, OECD 2010, s. 93.

<sup>3</sup> *Handbuch der Rechtsförmlichkeit*, Bundesministerium der Justiz, cz. I-3, [http://hdr.bmj.de/page\\_a.3.html](http://hdr.bmj.de/page_a.3.html).

już wówczas tzw. atestu sprawdzającego. Nie trzeba wtedy ponownie kierować projektu do Ministerstwa Sprawiedliwości.

Sprawami, które ze względu na swoje skomplikowanie wymagają dokładniejszego sprawdzenia pod kątem zgodności z prawem europejskim, zajmują się również inne ministerstwa „o przekrojowych kompetencjach w zakresie problematyki prawa europejskiego” (Ministerstwo Gospodarki i Technologii, Ministerstwo Spraw Zagranicznych).

Każdy projekt przedstawiany rządowi musi w uzasadnieniu zawierać ocenę zgodności z prawem Unii Europejskiej. Jeżeli zdarzyłoby się, że projekt ustawy został przyjęty przez rząd federalny bez udziału albo przy sprzeciwie Ministra Sprawiedliwości, może on zgłosić wyraźny sprzeciw, powołując się na sprzeczność projektu z obowiązującym prawem. Może więc chodzić też o sprzeczność z prawem Unii Europejskiej. Wówczas wymagane jest ponowne rozpatrzenie sprawy, a uchwała o przyjęciu projektu musi być podjęta większością głosów wszystkich członków rządu i przy akceptacji kanclerza federalnego. Analogiczne uprawnienie przysługuje Federalnemu Ministrowi Spraw Wewnętrznych, dla którego podstawą sprzeciwu może być również sprzeczność z obowiązującym prawem. Resort spraw wewnętrznych jest bowiem również uprawniony do współuczestnictwa w przygotowaniu projektu ustawy w zakresie sprawdzania, czy proponowane rozwiązania nie są sprzeczne z obowiązującymi unormowaniami i mogą być włączone do porządku prawnego. Nie ocenia jednak jak Ministerstwo Sprawiedliwości wszystkich projektów rządowych, a jedynie te, które budzą zastrzeżenia lub wątpliwości.

W zasadzie można stwierdzić, że najważniejszą rolę, jeśli chodzi o ocenę rządowych projektów ustaw z punktu widzenia ich zgodności z prawem UE, pełni Federalne Ministerstwo Sprawiedliwości. Swoje zadania wykonuje poprzez odpowiednie komórki organizacyjne, które oceniają z tego punktu widzenia wszystkie projekty powstałe w poszczególnych resortach (*vertikale Rechtsprüfung*). Brak pozytywnej opinii prowadzić może do „zablokowania” prac nad projektem, również na etapie rozpatrywania go przez rząd federalny.

Jeśli chodzi o etap prac parlamentarnych, to należy podkreślić, że regulamin Bundestagu wymaga, aby projekt ustawy zawierał uzasadnienie, nie wskazuje jednak na jego konieczne elementy. Niezależnie od tego zdecydowana większość projektów zawiera uzasadnienie wzorowane na schemacie przyjętym przez rząd i zawierającym stwierdzenie, że projekt jest zgodny z prawem Unii Europejskiej. Z reguły w samym uzasadnieniu nie ma bliższych wyjaśnień, bowiem całe uzasadnienia formułowane są w Niemczech bardzo krótko. Dostosowanie się autorów uzasadnień do „wzoru rządowego” wynika głównie z dwóch powodów.

Po pierwsze, zgodnie z Ustawą Zasadniczą RFN projekty Bundesratu, drugiego z organów, który ma prawo inicjatywy ustawodawczej, przedstawiane są rządowi federalnemu, który zajmuje wobec nich stanowisko i dopiero razem

z nim przedkładane są Bundestagowi. Stąd też „dopasowanie się” projektów przygotowywanych w Bundesracie do sposobu przyjętego przez rząd, a więc i wzmianki o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej. Niezależnie od tego, również i w tym wypadku projekt taki, pośrednio – przez opiniowanie projektu stanowiska rządu federalnego wobec niego – przygotowany przez właściwe merytorycznie ministerstwo podlegać może kontroli prawnej Ministerstwa Sprawiedliwości.

Po drugie, projekty wnoszone przez grupy deputowanych (wymagane jest poparcie co najmniej 5% deputowanych) lub frakcje, to bardzo często projekty składane przez frakcje koalicji rządowej, ale przygotowane przez służby prawne ministerstw federalnych (tzw. pozorne projekty frakcyjne). Chodzi o przyspieszenie postępowania i pewne jego uproszczenie. Wówczas rola Ministerstwa Sprawiedliwości jest właściwie analogiczna, jak przy projektach rządowych. Projekt podczas wewnętrznych procedur rządowych podlega bowiem *Rechtsprüfung* Ministerstwa Sprawiedliwości.

Na etapie prac w komisjach Bundestagu, a później podczas drugiego czytania, kiedy można zgłaszać poprawki do ustaw, kwestia opiniowania różnych spornych lub niejasnych rozwiązań, a zwłaszcza propozycji poprawek wygląda w Niemczech nieco inaczej niż w Polsce. Nie chodzi tu tylko o to, że w Niemczech stopień dyscypliny partyjnej jest oceniany jako zdecydowanie wyższy niż w naszym kraju. Stąd też poprawki deputowanych opozycji w większości przypadków nie mają szans. Cechą charakterystyczną procesu ustawodawczego w Niemczech jest również daleko posunięta współpraca deputowanych, sprawozdawcy projektu (który ma dużo większą rolę niż w Polsce, bo przygotowuje projekt komisyjnego sprawozdania dla izby), komisji z przedstawicielami ministerstw federalnych, do których zakresu działania należy określony projekt. Sprawozdawca lub komisja mogą zatem zwracać się do funkcjonariuszy rządowych, którzy „pilotują” dany projekt o dokładniejsze wyjaśnienie kwestii zgodności rozwiązań zawartych w projekcie z prawem Unii Europejskiej. Odpowiedni urzędnicy ministerialni wyjaśniają wówczas deputowanym dokładnie wątpliwe kwestie, będąc przy tym związanymi stanowiskiem rządu. Jeśli zdarzyłoby się, że w konkretnym przypadku określony urzędnik zajmuje inne stanowisko, może je przedstawić deputowanym wyłącznie za zgodą ministra, któremu podlega.

W wypadku chęci zgłoszenia przez deputowanych poprawki mamy często do czynienia ze specyficzną instytucją, tj. prośbą do właściwego merytorycznie ministra o „pomoc w sformułowaniu” poprawki (*Formulierungshilfe*). Odpowiednie służby ministerialne przygotowują jej treść, również wówczas mogą się zwrócić do Ministerstwa Sprawiedliwości o pomoc, w tym ocenę poszczegól-nych rozwiązań z punktu widzenia zgodności z prawem Unii Europejskiej. Ponieważ w Niemczech rząd nie ma prawa zgłaszania poprawek do projektów ustaw, zdarza się, że odpowiednie ministerstwo samo zgłasza w związku z prze-

biegiem dyskusji pomoc w przygotowaniu treści poprawki, która jest później „przejmowana” jako wniosek deputowanych.

Wszystko to nie wyklucza oczywiście zwrócenia się przez deputowanych do Służb Naukowych Bundestagu. Działa w ich strukturach specjalny Wydział 11 – Europa, który zajmuje się problemem relacji prawa niemieckiego i prawa Unii Europejskiej. Jednak zdecydowanie większą rolę odgrywają służby rządowe, które w dziedzinie legislacji mają znacznie większe doświadczenie oraz liczniejszy i lepiej przygotowany personel. Niezależnie od tego komisja może zwrócić się o specjalną opinię do „niezależnego” eksperta (np. profesora uniwersyteckiego). Są to jednak przypadki stosunkowo rzadkie.

Ogólnie stwierdzić można, że odpowiedzialność za zapewnienie zgodności prawa stanowionego przez Bundestag z prawem UE spoczywa głównie na rządzie federalnym, a przede wszystkim na służbach prawnych Federalnego Ministerstwa Sprawiedliwości, które jest głównym „miejszem” kontroli formalnej projektów ustaw, a także kontroli stanowiska wyrażanego przez przedstawicieli rządu w toku prac w Bundestagu i jego komisjach. Kontrola ta obejmuje również opiniowanie zgodności z prawem Unii Europejskiej.