

**Komentarze prasy niemieckiej na temat  
wyroku Federalnego Trybunału Konstytucyjnego  
z dnia 29 czerwca 2009 r. w sprawie zgodności  
Traktatu Lizbońskiego z niemiecką Ustawą Zasadniczą**

FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG, 1.7.2009 r.

### **Pracowite lato w Berlinie**

Jeszcze przed formalnym ogłoszeniem wyroku Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w Karlsruhe dotarła do parlamentu wiadomość, że przerwa letnia deputowanych będzie w tym roku krótka, jeśli to nie Niemcy mają być przyczyną odrzucenia Traktatu Lizbońskiego. Do 4 października, kiedy to Irlandczycy ponownie pójdą do urn w sprawie Traktatu, w Niemczech ta sprawa ma być już zamknięta. Tak postanowiły wczesnym rankiem rząd federalny oraz koalicyjne kluby parlamentarne CDU i SPD i przekazały tę wiadomość do Brukseli i innych stolic europejskich. Z jednej strony można było odczuć ulgę, że skargi złożone w Karlsruhe nie pozwoliły obalić zasadniczej zgody Niemiec na Traktat Lizboński w formie ustawy „zezwalającej“. Z drugiej jednak strony widać było troskę w związku z „zadaniem domowym“, jakie parlamentarzystom na wakacje zadał Trybunał.

Zmieniony musi zostać projekt tzw. ustawy „towarzyszącej“ – „o poszerzeniu i wzmocnieniu praw Bundestagu i Bundesratu w sprawach UE“, który powstał w marcu 2008 r. Prezydent Köhler nie mógł jej podpisać, ponieważ zawiera ona przepisy wykonawcze do nowych przepisów w Ustawie Zasadniczej, które najpierw muszą wejść w życie – a to stanie się dopiero po przyjęciu Traktatu Lizbońskiego, do czego jest potrzebne złożenie w Rzymie aktów ratyfikacyjnych przez Niemcy, Irlandię, Polskę i Republikę Czeską.

Ta trzystronicowa zaledwie ustawa musi zostać teraz zmieniona, zanim prezydent Köhler podpisze akt ratyfikacji. W Urzędzie Kanclerskim uważają, że w wyznaczonym terminie da się to zrobić. Parlamentarzyści widzą to inaczej: „Nie mamy innego wyjścia, ale czasu jest niewiele“ mówi Michael Stübgen, odpowiedzialny za sprawy europejskie w klubie CDU/CSU w Bundestagu.

Aby wszystko udało się zrobić przed referendum w Irlandii, rządząca koalicja uzgodniła ambitny harmonogram: na nadzwyczajnym posiedzeniu Bundestagu w dniu 26 sierpnia odbędzie się pierwsze czytanie projektu ustawy poprawionego zgodnie z zaleceniami Federalnego Trybunału Konstytucyjnego. 8 września ma odbyć się w parlamencie 2. i 3. czytanie projektu oraz głosowanie.

18 września ustawę zaakceptuje Bundesrat. Potem podpisze ją prezydent i akt ratyfikacji zostanie złożony w Rzymie.

„Normalnie na taką procedurę potrzeba nam pół roku” mówi Stübgen. Nadchodzące tygodnie będą jego zdaniem bardzo pracowite, ponieważ trzeba napisać kompletnie nową ustawę.

### **Rząd federalny bardziej niż kiedykolwiek uzależniony od parlamentarzystów**

W Urzędzie Kanclerskim uważa się, że wystarczy zmienić czwarty ustęp w pierwszym artykule ustawy „towarzyszącej”. W dotychczasowym brzmieniu reguluje on, w jakim stopniu rząd federalny musi informować Bundestag i Bundesrat, gdy Rada Unii Europejskiej planuje zmienić zasady głosowania, a więc odejść od reguły jednomyślności na rzecz podejmowania decyzji większością kwalifikowaną. Dotąd izby parlamentu miały być „informowane”; w konkretnym przypadku, jak wynika z następnych artykułów, Izby mogą zapobiec podjęciu takiej decyzji.

W przyszłości powinno to wyglądać następująco: Bundestag i Bundesrat otrzymują od rządu wiadomość, powstaje projekt ustawy i jest on normalnie głosowany. Rząd w takich wypadkach podlega parlamentowi w stopniu dużo większym, niż by sobie życzył.

Tym razem parlamentarzyści raczej nie skorzystają z pomocy rządu w formułowaniu nowych przepisów ustawy. Tak było poprzednim razem i tekst ustawy okazał się teraz niedobry. Również dla większości parlamentarzystów popierających przyjęcie przez Niemcy Traktatu Lizbońskiego, widać tu wyraźnie pewien konflikt między rządem i parlamentem. W styczniu 2005 r., gdy CDU była jeszcze w opozycji, przygotowała projekt ustawy „towarzyszącej” do unijnego Traktatu konstytucyjnego, który prawdopodobnie nie zostałby obecnie zakwestionowany przez sędziów w Karlsruhe. Jednak ówczesna czerwono-zielona większość rządowa odrzuciła propozycje CDU i CSU jako zbyt daleko idące na rzecz parlamentu.

Chodzi o spór kompetencyjny pomiędzy rządem a parlamentem. Rząd federalny obawia się, że parlament niemiecki zbyt długo będzie debatował nad każdą zaplanowaną w Brukseli zmianą. Obie Izby parlamentu czują się jednak wzmocnione. Planuje się szybkie powołanie grupy roboczej w celu opracowania nowego tekstu ustawy. W jej pracach mają również uczestniczyć przedstawiciele krajów związkowych. Również opozycja jest zaproszona do współpracy w tym dziele.

### **Trzy ustawy do Traktatu Lizbońskiego i jeden problem dla Karlsruhe**

W związku z Traktatem Lizbońskim Bundestag uchwalił trzy ustawy. Wszystkimi trzema zajął się Trybunał Konstytucyjny. Dwie z nich uznał za zgodne z Ustawą Zasadniczą.

**Ustawa „przyzwalająca”** uprawnia prezydenta federalnego do podpisania aktu ratyfikacji i złożenia go rządowi włoskiemu (który jest za to odpowiedzialny od roku 1957, tzn. od podpisania Traktatów

Rzymskich). Gdy 27 państw członkowskich UE ratyfikuje Traktat, wejdzie on w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po złożeniu dokumentu ratyfikacyjnego przez ostatnie państwo-sygnatariusza. Ustawa „przyzwalająca” określa, że od tego dnia Traktat Lizboński obowiązuje w Niemczech. Prezydent Köhler podpisał tę ustawę 8 października 2008 r. Zapowiedział przy tym jednak, że nie podpisze ratyfikacji Traktatu, dopóki Federalny Trybunał Konstytucyjny nie stwierdzi zgodności Traktatu Lizbońskiego z Ustawą Zasadniczą.

**Ustawę „zmieniającą”** Ustawę Zasadniczą prezydent Köhler podpisał również 8 października 2008 r. Dostosowuje ona niemiecką konstytucję tak, by odpowiadała postanowieniom Traktatu Lizbońskiego i jego protokołów w kwestii uprawnień parlamentów narodowych. Chodzi o to, że parlamentom narodowym państw członkowskich UE przyznano bezpośrednie prawo zgłaszania skarg do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w Luksemburgu, jeśli jakiś unijny akt prawny łamie zasadę pomocniczości, według której Unia może podejmować działania tylko wtedy, gdy „cele proponowanych działań nie mogą być osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie”. Przepis ten został sformułowany już w Traktacie z Maastricht w roku 1992.

Prace nad **ustawą „towarzyszącą”**, której pełna nazwa brzmi „Ustawa o rozszerzeniu i wzmocnieniu praw Bundestagu i Bundesratu w sprawach Unii Europejskiej“ nie mogły zostać ukończone, ponieważ przedtem muszą wejść w życie wspomniane wyżej zmiany w Ustawie Zasadniczej. Przyjęty przez Bundestag projekt tej ustawy sędziowie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego uznali za częściowo niezgodny z konstytucją i od jego zmiany uzależnili ratyfikowanie Traktatu przez prezydenta. W tym projekcie ustawy opisane są obowiązki informacyjne rządu federalnego wobec Bundestagu i Bundesratu w kwestiach planowanej legislacji unijnej. Poza tym projekt zawiera przepisy wykonawcze odnośnie wprowadzonego zmianą Ustawy Zasadniczej prawa skargi obu Izb do ETS w przypadku podejrzenia naruszenia zasady pomocniczości.

Decydujące znaczenie mają jednak postanowienia tego projektu ustawy odwołujące się do tzw. klauzuli pomostowej Traktatu Lizbońskiego. Chodzi o to, że szefowie państw i rządów otrzymali w Traktacie możliwość zmiany w konkretnym przypadku a nawet w obrębie jednej z unijnych polityk obowiązującego sposobu podejmowania decyzji bez potrzeby ratyfikowania nowego traktatu unijnego przez wszystkie państwa członkowskie UE. W ten sposób to, co wymagało dotychczas jednomyślności będzie mogło zostać przyjęte kwalifikowaną większością.

Projekt ustawy, który został uznany przez Federalny Trybunał Konstytucyjny za niewystarczający, określał rolę Bundestagu i Bundesratu w tym postępowaniu. Zgodnie z wyrokiem Trybunału, Bundestag mógłby większością głosów odrzucić zmianę sposobu głosowania w Radzie Unii

Europejskiej, jeśli w istotny sposób naruszałoby to uprawnienia legislacyjne federacji. Bundesrat mógłby odrzucić taką zmianę sposobu podejmowania decyzji w przypadku naruszenia uprawnień do stanowienia prawa krajów związkowych. Jeśli decyzja o zmianie sposobu głosowania w Radzie Europejskiej narusza prawa zarówno federacji, jak i landów, obie Izby niemieckiego parlamentu powinny wspólnie podjąć decyzję o odrzuceniu takiej zmiany. Projekt ustawy nie przewidywał jednak, że Bundestag i/lub Bundesrat z zasady muszą zająć stanowisko wobec propozycji zastosowania „klauzuli pomostowej”. Temu sprzeciwili się sędziowie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego: „milczenie Bundestagu i Bundesratu nie wystarczy, by móc wziąć tę odpowiedzialność” brzmi fragment uzasadnienia wyroku Trybunału.

## **Cztery myśli przewodnie wyroku Trybunału**

### **1. Powiązanie na długie lata**

Artykuł 23 Ustawy Zasadniczej upoważnia do udziału i rozwoju Unii Europejskiej pomyślanej jako związek państw. Oznacza to ścisły, długotrwały związek suwerennych państw, który na mocy traktatowej sprawuje władzę publiczną, której zasady określone są jednak wyłącznie przez państwa członkowskie.

### **2. Odpowiedzialność integracyjna**

a) O ile państwa członkowskie ukształtują prawo traktatowe w ten sposób, że w ramach zasadniczego dalszego obowiązywania zasady ograniczonego udzielania rządowi pojedynczych zezwoleń na zmianę prawa traktatowego bez możliwości przeprowadzenia postępowania ratyfikacyjnego, na rząd federalny i ciała ustawodawcze spada szczególna odpowiedzialność w ramach współdziałania w sprawach UE, które w Niemczech musi być zgodne z art. 23 ust. 1 Ustawy Zasadniczej. W przeciwnym razie może ona podlegać postępowaniu konstytucyjno-prawnemu.

b) Nie jest wymagana ustawa w sensie art. 23 ust. 1 punkt 2 Ustawy Zasadniczej, jeśli specjalne „klauzule pomostowe“ ograniczają się do pewnych dziedzin, które są już dostatecznie określone w Traktacie Lizbońskim. Także w tych wypadkach do zadań Bundestagu i – jeśli sprawa dotyczy kompetencji ustawodawczych krajów związkowych – Bundesratu należy uwzględnienie własnej odpowiedzialności integracyjnej w odpowiedniej formie.

### **3. Kształtowanie obszarów życia: gospodarczego, kulturalnego i społecznego**

Integracja europejska na bazie traktatowej unii suwerennych państw nie może być urzeczywistniana w ten sposób, że państwom członkowskim nie pozostawia się dostatecznej przestrzeni do politycznego kształtowania gospodarczych, kulturalnych i społecznych warunków życia. Dotyczy to przede wszystkim tych dziedzin, które odnoszą się do warunków życia obywateli, a głównie do ich chronionej jako prawo podstawowe prywatnej przestrzeni odpowiedzialności oraz osobistego i społecznego

bezpieczeństwa, a także takich decyzji politycznych, które w szczególny sposób opierają się na kulturalnej, historycznej i językowej więzi grupy ludzi.

#### **4. Prawa suwerenne**

Federalny Trybunał Konstytucyjny sprawdza, czy akty prawne organów i instytucji europejskich przy zachowaniu wspólnotowo-prawnej zasady pomocniczości nie wykraczają poza przekazane im na drodze ograniczonych pojedynczych upoważnień części suwerenności państw członkowskich. Poza tym Federalny Trybunał Konstytucyjny sprawdza, czy zachowane jest nienaruszalne jądro Ustawy Zasadniczej zgodnie z art. 23 ust. 1 punkt 3 w połączeniu z art. 79 ust. 3.

-----

DIE WELT, 1.7.2009 r.

### **Mimo krytyki z Karlsruhe rząd odetchnął z ulgą**

W swoim postanowieniu Trybunał uznał ustawę „zezwalającą” za zgodną z Ustawą Zasadniczą. Sędziowie zażądali jednak przed ratyfikacją Traktatu Lizbońskiego stworzenia nowej ustawowej regulacji kwestii prawa Bundestagu i Bundesratu do współdziałania przy podejmowaniu decyzji w sprawach Unii Europejskiej. Obecna ustawa „towarzysząca” jest niezgodna z konstytucją, ponieważ zawarte w niej prawo do współdziałania parlamentu jest niewystarczające.

„Traktat z Lizbony jest zgodny z niemiecką Ustawą Zasadniczą. Jego wejście w życie wymaga jednak na poziomie krajowym wzmocnienia parlamentarnej odpowiedzialności za integrację europejską” – podsumował wyrok Trybunału Konstytucyjnego jego sędzia, Andreas Voßkuhle.

-----

FRANKFURTER RUNDSCHAU, 1.7.2009 r.

### **Pozostają w ławach mimo wakacji parlamentarnych**

Cel nowelizacji ustawy „towarzyszącej” można by streścić w ten sposób, że rząd federalny może przekazywać dalsze kompetencje na rzecz UE jedynie za zgodą parlamentu. To delikatne prawnicze zadanie powinna, zdaniem szefa klubu SPD w Bundestagu, Petera Strucka, wykonać wspólna grupa robocza wyłoniona z dwóch komisji Bundestagu: Europejskiej i Prawnej. Projekt ustawy powinien zostać opracowany przez wiodące kluby parlamentarne z możliwym współdziałaniem opozycji, a nie przez rząd.

### **W zasadzie za Europą**

Najważniejsze w wyroku Trybunału jest to, że współpraca między rządem federalnym a parlamentem w sprawach UE musi zostać na nowo zbalansowana. Trybunał nie wymaga niczego, co naruszałoby

reformę Traktatu. Ale – co niektórym może się nie podobać – zanim rząd federalny ustali z partnerami w Radzie Ministrów UE najważniejsze kierunki, które mogą wpłynąć na przeniesienie kompetencji i części suwerenności na rzecz instytucji unijnych, musi uzyskać na to pozwolenie ze strony parlamentu narodowego. Żaden rząd nie może być zadowolony z takiego zawężenia jego pola manewru. Ale Niemcy nie będą pierwszym państwem członkowskim UE, którego sposób głosowania w Brukseli zależy od zdania parlamentu. To związanie *może* przeciągać proces decyzyjny w Brukseli, lecz nie *musi* się tak dziać.

Wraz ze swoim upomnieniem, aby wzmocnić współdziałanie parlamentu w sprawach UE, Federalny Trybunał Konstytucyjny potwierdził to, czego nie mówili nawet ci posłowie, którzy popierali Traktat Lizboński. W następstwie tego wyroku deputowani otrzymają więcej kompetencji niż mieli kiedykolwiek, ale też więcej pracy.

## „Ważna lekcja“

Fragment wywiadu z Peterem Almeierem, deputowanym do Bundestagu

Czego dotyczy wzmocnienie praw współdecydowania Bundestagu?

Chodzi przede wszystkim o przeniesienie głosowań większościowych na obszary, w których w UE obowiązuje obecnie jednomyślność. Bundestag musi tu współdecydować w większym stopniu, niż jest to przewidziane w aktualnej wersji ustawy „towarzyszącej”.

-----

SÜDDEUTSCHE ZEITUNG, 1.7.2009 r.

## W imieniu narodów

Żywo komentowane było w siedzibie Trybunału bardzo istotne podniesienie roli Bundestagu. Trybunał uznał wprawdzie, że ustawa „zezwalająca“ do Traktatu Lizbońskiego jest wystarczająca. Jednocześnie stwierdził, że potrzebna jest jeszcze ustawa, która da wyraz „odpowiedzialności Bundestagu i Bundesratu za integrację“. Funkcjonująca obecnie jako projekt ustawa „towarzysząca“ (o rozszerzeniu i wzmocnieniu praw Bundestagu i Bundesratu w sprawach UE) jest niewystarczająca.

Przed przeniesieniem jakiegokolwiek części suwerenności państwowej na rzecz UE Trybunał wymaga przeprowadzenia dokładnej kontroli z podziałem na dziedziny. W wielu z nich będzie potrzebna konkretna ustawa (np. w sprawie udziału niemieckich wojsk w misjach zagranicznych, ścigania przestępczości kryminalnej czy współpracy sądowej w sprawach karnych) – w tych obszarach przedstawiciel Niemiec może działać „wyłącznie według wytycznych Bundestagu“

Trybunał Konstytucyjny wymaga uchwalenia przez Bundestag i Bundesrat ustawy, która jest wiążąca dla przedstawicieli Niemiec w Radzie. Generalnie wymaga on szczegółowego podziału kompetencji w sprawach unijnych. Dla państw członkowskich „muszą pozostać istotne zadania”.

## **Na ile Europę pozwala Ustawa Zasadnicza?**

Parlament narodowy musi decydować o przekazaniu kompetencji na rzecz Unii Europejskiej w każdym pojedynczym przypadku.

„Ustawa Zasadnicza w art. 23 mówi o współuczestnictwie w rozwoju Unii Europejskiej jako związku państw (...), którego państwa członkowskie pozostają podmiotami legitymacji demokratycznej”. Ustawa Zasadnicza nie mówi nic więcej. Jeśli będzie wola, aby stworzyć na przykład europejskie państwo federalne, trzeba będzie zastąpić obecną Ustawę Zasadniczą nową konstytucją, którą naród niemiecki będzie musiał przyjąć w referendum.

### **Czy UE ma bezpośredni dostęp do Bundeswehry?**

Nie. Trybunał argumentuje w następujący sposób: „Również po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego będzie istniało nadal zasadnicze zastrzeżenie, że jedynie parlament może podjąć decyzję odnośnie udziału niemieckiego wojska w misjach zagranicznych. Traktat nie przenosi na rzecz UE żadnych kompetencji, pozwalających na decydowanie o udziale wojsk państw członkowskich w misjach zagranicznych bez uzyskania zgody każdego z tych państw lub ich parlamentów”.

Wybór i tłumaczenie  
Artur Dragan  
Biuro Analiz i Dokumentacji  
Dział Analiz i Opracowań Tematycznych