

Myśli przewodnie

do wyroku Drugiego Senatu z dnia 30 czerwca 2009 r.

- 2 BvE 2/08 -

- 2 BvE 5/08 -

- 2 BvR 1010/08 -

- 2 BvR 1022/08 -

- 2 BvR 1259/08 -

- 2 BvR 182/09 -

1. Ustawa Zasadnicza w swoim art. 23 upoważnia do uczestniczenia w Unii Europejskiej, powstałej jako związek państw oraz w jej rozwoju. Pojęcie związku obejmuje ściśle, stałe połączenie Państw Członkowskich zachowujących swoją suwerenność, sprawujących władzę zwierzchnią w oparciu o traktaty, których ustawy zasadnicze pozostają wyłącznie w ich gestii, i w których to narody, składające się z osób posiadających obywatelstwo tych Państw Członkowskich, pozostają podmiotami legitymacji demokratycznej.
2. a) Jeśli Państwa Członkowskie ukształtują prawo traktatowe w taki sposób, że możliwa będzie jego zamiana bez procedury ratyfikacyjnej i przy dalszym obowiązywaniu zasady ograniczonych kompetencji przekazanych, to Rząd Federalny oraz ciała prawodawcze ponoszą szczególną odpowiedzialność w związku z koniecznością sprostania wymaganiom wewnętrznym Państwa Niemieckiego, wynikającym z artykułu 23 ustęp 1 Ustawy Zasadniczej (odpowiedzialność za integrację), dotyczącym współdziałania Niemiec w Unii, które to współdziałanie może być zaskarżane w procesie przed Trybunałem Konstytucyjnym.

b) Jeżeli specjalne klauzule pomostowe będą ograniczały się do obszarów zadań, które zostały w odpowiednim stopniu określone w Traktacie Lizbońskim, wówczas nie ma konieczności wydawania ustawy, o której jest mowa w artykule 23 ustęp 1 zdanie 2 Ustawy Zasadniczej. Ale również i w tych przypadkach w gestii Bundestagu – i Bundesratu, o ile sprawy dotyczą uprawnień ustawodawczych landów, pozostaje ponoszenie w inny stosowny sposób odpowiedzialności związanej z integracją.
3. Zjednoczenie Europy oparte na unii traktatowej suwerennych państw nie może funkcjonować w ten sposób, że w Państwach Członkowskich nie pozostanie wystarczająco dużo miejsca na polityczne formowanie ekonomicznych, kulturowych i społecznych warunków życia. Dotyczy to przede wszystkim obszarów kształtujących warunki życia obywateli, przede wszystkim chronionej w Ustawie Zasadniczej prywatnej sfery życia, za którą są sami odpowiedzialni, bezpieczeństwa osobistego i socjalnego, jak również takich decyzji politycznych, które w sposób szczególny wymagają zrozumienia tła kulturowego, historycznego i językowego, i których

dyskursywny rozwój następuje w sferze publicznej, która jest politycznie zorganizowana przez partie polityczne i parlament.

4. Federalny Trybunał Konstytucyjny bada, czy akty prawne organów i instytucji europejskich, zgodnie z zasadą subsydiarności określoną w prawie wspólnotowym i unijnym (artykuł 5 ustęp 2 Traktatu o Wspólnocie Europejskiej; artykuł 5 ustęp 1 zdanie 2 i ustęp 3 Traktatu o Unii Europejskiej w wersji Traktatu z Lizbony <ToUE-Lizbona>), pozostają w granicach władzy zwierzchniej przyznanej na drodze ograniczonych kompetencji przekazanych (por. Federalny Trybunał Konstytucyjny 58, 1 <30 f.>; 75, 223 <235, 242>; 89, 155 <188>: tam na temat aktu prawnego wykraczającego poza granice władzy zwierzchniej UE) Ponadto, Federalny Trybunał Konstytucyjny sprawdza, czy zostaje zachowana nienaruszalna istota tożsamości konstytucyjnej Ustawy Zasadniczej, zgodnie z artykułem 23 ustęp 1 zdanie 3 w połączeniu z artykułem 79 ustęp 3 Ustawy Zasadniczej (por. Federalny Trybunał Konstytucyjny 113, 273 <296>). Wykonywanie tej kompetencji kontrolnej wywodzącej się z prawa konstytucyjnego następuje zgodnie z zasadą mówiącą o tym, by Ustawa Zasadnicza była otwarta na prawo europejskie, i dlatego nie jest sprzeczne z zasadą lojalnej współpracy (artykuł 4 ustęp 3 TUE – Lizbona); w innym razie przy postępującej integracji niemożliwe jest zachowanie zapisanych w artykule 4 ustęp 2 zdanie 1 ToUE – Lizbona fundamentalnych politycznych i konstytucyjnych struktur suwerennych Państw Członkowskich. I tu idą w parze konstytucyjne i unijno-prawne zapewnienie krajowej tożsamości konstytucyjnej na terenie europejskiego obszaru prawnego.

FEDERALNY TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

- 2 BvE 2/08 -
- 2 BvE 5/08 -
- 2 BvR 1010/08 -
- 2 BvR 1022/08 -
- 2 BvR 1259/08 -
- 2 BvR 182/09 -

Ogłasza dnia
30 czerwca 2009 r.
Pan
urzędnik sekretariatu sądu



W imieniu Narodu

W sprawie

- I. Dot. wniosku o stwierdzenie w postępowaniu dotyczącym sporu między organami, że

- a) Ustawa z dnia 8 października 2008 r. do Traktatu z Lizbony z dnia 13 grudnia 2007 r. (Federalny Dziennik Ustaw 2008 II strona 1038) stanowi uchybienie artykułu 20 ustęp 1 i ustęp 2, artykuł 23 ustęp 1 i artykuł 79 ustęp 3 Ustawy Zasadniczej i narusza prawa wnioskodawcy wynikające z artykułu 38 ustęp 1 Ustawy Zasadniczej,
- b) artykuł 1 numer 1 i numer 2 Ustawy zmieniającej Ustawę Zasadniczą (artykuł 23, 45 i 93) z dnia 8 października 2008 r. (Federalny Dziennik Ustaw I strona 1926) i artykuł 1 § 3 ustęp 2, § 4 ustęp 3 numer 3 i ustęp 6 i § 5 Ustawy o rozszerzeniu i umocnieniu praw Bundestagu i Bundesratu w sprawach związanych z Unią Europejską (druk Bundestagu 16/8489) stanowią uchybienie artykułu 20 ustęp 1 i ustęp 2, artykuł 23 ustęp 1 i artykuł 79 ustęp 3 Ustawy Zasadniczej i naruszają prawa wnioskodawcy wynikające z artykułu 38 ustęp 1 Ustawy Zasadniczej

Wnioskodawca: dr G...,

- Pełnomocnik:

1. prof. dr Dietrich Murswiek,
Lindenaustraße 17, 79199 Kirchzarten,
2. prof. dr Wolf-Rüdiger Bub,
Promenadeplatz 9, 80333 München -

Wnioskodawca: 1. Niemiecki Bundestag,
reprezentowany przez przewodniczący,
Platz der Republik 1, 11011 Berlin,

- Pełnomocnik:

prof. dr. dr h.c. Ingolf Pernice,
Laehrstraße 17a, 14165 Berlin -

2. Rząd Federalny,
reprezentowany przez panią Kanclerz Federalną,
Federalny Urząd Kanclerski, Willy-Brandt-Straße 1, 10557 Berlin,

- Pełnomocnik:

prof. dr dr h.c. Christian Tomuschat,
Odilostraße 25a, 13467 Berlin -

i Wniosek o wydanie tymczasowego zarządzenia
i Wniosek o unieważnienie za względu na zasadność
zaskarżenia

- 2 BvE 2/08 -,

II. W sprawie wniosku – stwierdzenie w postępowaniu w sprawie sporu między organami, iż Ustawa z dnia 8 października 2008 r. do Traktatu Lizbońskiego z dnia 13 grudnia 2007 r. (Federalny Dziennik Ustaw 2008 II strona 1038) narusza prawa Niemieckiego Bundestagu, jako organu władzy ustawodawczej i w związku z tym jest sprzeczny z ustawą zasadniczą.

Wnioskodawca: Frakcja lewicowa - DIE LINKE
w Niemieckim Bundestagu, reprezentowana przez przewodniczących
dr Gregora Gysi, członka Niemieckiego Bundestagu, i Oskara Lafontaine,
członka Niemieckiego Bundestagu,
Platz der Republik 1, 11011 Berlin,

- Pełnomocnik:
prof. dr Andreas Fisahn,
Uniwersytet w Bielefeld,
skrytka pocztowa 10 01 31, 33501 Bielefeld -

Przeciwnik wniosku: Niemiecki Bundestag,
reprezentowany przez przewodniczącego,
Platz der Republik 1, 11011 Berlin,

- Pełnomocnik:
prof. dr Franz Mayer,
Lettestraße 3, 10437 Berlin -
i Wniosek o wydanie tymczasowego zarządzenia

- 2 BvE 5/08 -,

III. W sprawie skargi konstytucyjnej

Pana dr G...,

- Pełnomocnicy:

1. prof. dr Dietrich Murswiek,
Lindenaustraße 17, 79199 Kirchzarten,
2. prof. dr Wolf-Rüdiger Bub,
Promenadeplatz 9, 80333 München -

przeciwko Ustawie z dnia 8 października 2008 r. do Traktatu
a) Lizbońskiego z dnia 13 grudnia 2007 r. (Federalny Dziennik

- Ustaw 2008 II strona 1038),
- b) artykuł 1 numer 1 i numer 2 Ustawy zmieniającej Ustawę Zasadniczą (artykuł 23, 45 i 93) z dnia 8 października 2008 r. (Federalny Dziennik Ustaw I strona 1926),
 - c) artykuł 1 § 3 ustęp 2, § 4 ustęp 3 numer 3 i ustęp 6 i § 5 Ustawy o rozszerzeniu i umocnieniu praw Bundestagu i Bundesratu w sprawach związanych z Unią Europejską (druk Bundestagu 16/8489)
- i Wniosek o wydanie tymczasowego zarządzenia
- i Wniosek o unieważnienie za względu na zasadność zaskarżenia

- 2 BvR 1010/08 -,

IV. W sprawie skargi konstytucyjnej

Pana prof. dr dr B...,

- Pełnomocnicy:
Adwokaci Tempel & Kollegen,
Sternstraße 21, 80538 München -

Przeciwko Ustawie z dnia 8 października 2008 r. do Traktatu Lizbońskiego z dn. 13 grudnia 2007 r. (Federalny Dziennik Ustaw 2008 II strona 1038)

- i Wniosek o wydanie tymczasowego zarządzenia

- 2 BvR 1022/08 -,

V. W sprawie skargi konstytucyjnej członków Niemieckiego Bundestagu

1. Pan A...,
2. Pan dr B...,
3. Pani B...,
4. Pan prof. dr B...,
5. Pani B...,
6. Pani B...,
7. Pani dr B...,
8. Pan C...,
9. Pani D...,

10. Pan dr D...,
11. Pan D...,
12. Pani dr E...,
13. Pan E...,
14. Pan G...,
15. Pani G...,
16. Pan dr G..., Pani H...,
17. Pan H...,
18. Pan H...,
19. Pani H...,
20. Pani H...,
21. Pani dr H...,
22. Pani J...,
23. Pani dr J...,
24. Pan prof. dr K...,
25. Pani K...,
26. Pani K...,
27. Pan K...,
28. Pani K...,
29. Pan L...,
30. Pan L...,
31. Pani L...,
32. Pani dr L...,
33. Pan M...,
34. Pani M...,
35. Pani M...,
36. Pani N...,
37. Pan N...,
38. Pan prof. dr P...,
39. Pani P...,
40. Pan R...,
41. Pani R...,
42. Pan S...,
43. Pan S...,
44. Pan prof. dr S...,
45. Pan dr S...,
46. Pani dr S...,
47. Pan S...,
48. Pani dr T...,
49. Pan dr T...,
50. Pan U...,
51. Pan W...,
52. Pani Z...,

- Pełnomocnik:
prof. dr Andreas Fisahn,
Uniwersytet Bielefeld,
skrytka pocztowa 10 01 31, 33501 Bielefeld -

przeciwko Ustawie z dnia 8 października 2008 r. do Traktatu Lizbońskiego z dnia 13 grudnia 2007 r. (Federalny Dziennik Ustaw 2008 II strona 1038)

i Wniosek o wydanie tymczasowego zarządzenia

- 2 BvR 1259/08 -,

VI. W sprawie skargi konstytucyjnej

1. Pana prof. dr dr S...,
2. Pana hrabiego von S...,
3. Pana prof. dr dr S...,
4. Pana prof. dr K...,

- Pełnomocnik do 1.-3.:

Adwokat prof. dr Markus C. Kerber,
Hackescher Markt 4, 10178 Berlin -

Przeciwko Ustawie z dnia 8 października 2008 r. do Traktatu

- a) Lizbońskiego z dnia 13 grudnia 2007 r. (Federalny Dziennik Ustaw 2008 II strona 1038)
- b) Ustawie zmieniającej Ustawę Zasadniczą (artykuł 23, 45 i 93) z dnia 8 października 2008 r. (Federalny Dziennik Ustaw I strona 1926) i Ustawie o rozszerzeniu i umocnieniu praw Bundestagu i Bundesratu w sprawach związanych z Unią Europejską (druk Bundestagu 16/8489)

- 2 BvR 182/09 -

Federalny Trybunał Konstytucyjny – drugi Senat – przy udziale sędziów

wiceprezesa Voßkuhle,
Broß,
Osterloh,
Di Fabio,
Mellinghoff,
Lübbe-Wolff,
Gerhardt,
Landau

po rozprawie ustnej z dnia 10 i 11 lutego 2009 r. na mocy

wyroku

orzeka co następuje:

1. Postępowania zostaną połączone i w ich sprawie zostanie podjęta wspólna decyzja.
2. Wniosek Wnioskującego ad. I. dot. postępowania w sprawie sporu między organami zostaje odrzucony.
3. Wniosek wnioskodawcy dot. postępowania w sprawie sporu między organami zostaje oddalony.
4. a) Ustawa o rozszerzeniu i wzmocnieniu praw Bundestagu i Bundesratu w kwestiach dotyczących Unii Europejskiej (Druk Bundestagu 16/8489) narusza o tyle artykuł 38 ustęp 1 w związku z artykułem 23 ustęp 1 Ustawy Zasadniczej, że prawa uczestniczenia Niemieckiego Bundestagu i Bundesratu nie zostały określone w takim zakresie, jaki byłby niezbędny zgodnie z powodami wymienionymi w C. II. 3.

b) Przed wejściem w życie konstytucyjnie wymaganych i ustawowo określonych praw uczestnictwa, nie może zostać złożony dokument ratyfikacyjny Republiki Federalnej Niemiec do Traktatu Lizbońskiego, zmieniającego Traktat Unii Europejskiej i Traktat założycielski Wspólnot Europejskich z dnia 13 grudnia 2007 (Federalny Dziennik Ustaw 2008 II strona 1039).
5. Poza tym oddalone zostają skargi konstytucyjne.
6. Republika Federalna Niemiec ma zwrócić niezbędne wydatki Skarżącemu do III w połowie, Skarżącym ad. IV i VI po jednej czwartej oraz Skarżącym do pkt. V. oraz Wnioskodawcy ad. II odpowiednio w jednej trzeciej.

Powody:

A.

1

Przedmiotem postępowania w sprawie sporu pomiędzy organami i skarg konstytucyjnych, które zostały połączone w jedno postępowanie w celu wydania jednej decyzji, jest ratyfikacja Traktatu Lizbońskiego zmieniającego Traktat Unii Europejskiej i Traktat założycielski Wspólnot Europejskich z dnia 13 grudnia 2007 (Dziennik Urzędowy nr C 306/1). Postępowanie dotyczy niemieckiej ustawy wyrażającej zgodę na Traktat Lizboński oraz, po części, niemieckich ustaw towarzyszących: Już ogłoszonej, ale jeszcze bez mocy prawnej Ustawy zmieniającej Ustawę Zasadniczą (artykuł 23, 45 i 93) oraz Ustawy o rozszerzeniu i wzmocnieniu praw Bundestagu i Bundesratu w kwestiach dotyczących Unii Europejskiej, która już wprawdzie powstała, ale jeszcze nie została podpisana przez Prezydenta i ogłoszona.

I.

2

1. Traktat Lizboński, podobnie jak Jednolity Akt Europejski i Traktaty z Maastricht, Amsterdamu oraz Nicei są traktatami nowelizacyjnymi prawa międzynarodowego. Opiera się, podobnie jak Traktaty Amsterdamski i Nicejski na art. 48 Traktatu o Unii Europejskiej (ToUE) z dnia 7 lutego 1992 (Dziennik Urzędowy nr C 191/1; porównaj aktualną skonsolidowaną wersję w Dzienniku Urzędowym 2002 nr C 325/5); oznacza to, że powstał zgodnie z procedurą nowelizacyjną przewidzianą po wejściu w życie Traktatu z Maastricht. W odróżnieniu od Jednolitego Aktu Europejskiego oraz Traktatów Amsterdamskiego i Nicejskiego Traktat Lizboński przewiduje fundamentalną zmianę systemu traktatowego. Znosi strukturę filarową Unii Europejskiej i nadaje Unii formalną osobowość prawną. W swoim znaczeniu dla rozwoju Unii Europejskiej jest podobny do Traktatu z Maastricht.

3

2. Traktat Lizboński zastępuje nieratyfikowany przez wszystkie państwa członkowskie Traktat Konstytucyjny Unii Europejskiej (Traktat Konstytucyjny) z dnia 29 października 2004 (Dziennik Urzędowy nr C 310/1). Wprawdzie Traktat Lizboński przejmując w znacznej mierze jego treść, jednak istnieją między dokumentami pewne różnice.

4

a) aa) Wraz z wejściem w życie zawartego w Paryżu Traktatu powołującego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali z roku 1951 (Federalny Dziennik Ustaw 1952 II str. 445) rozpoczął się proces integracji europejskiej.

5

Europejski pomysł politycznego zjednoczenia Europy znacznie się wzmocnił po 1945 (por. Loth, Droga do Europy. Historia integracji europejskiej 1939-1957, 1990; Niess, Idea europejska – z ducha ruchu oporu, 2001; Wirsching, Europa jako wola i wyobrażenie, Historia integracji europejskiej pomiędzy interesem narodowym a dużą opowieścią, ZSE 2006, str. 488 i kolejne.; Haltern, Prawo Europejskie, wydanie 2. 2007, punkt 48 i kolejne.). Dążenia były ukierunkowane na założenie Stanów Zjednoczonych Europy i utworzenie jednego europejskiego narodu. Autorzy pomysłu zamierzali za pomocą konstytucji stworzyć podwaliny pod istnienie europejskiego państwa federalnego. I tak Kongres Europy w Hadze w 1948 wystosował apel na rzecz federalizacji Europy, powstały z tego ruch europejski i następnie utworzony przez Jean Monnet „Komitet Działań na rzecz Zjednoczonych Stanów Europy“ (*Action Committee for the United States of Europe*), do którego przynależeli wpływowi politycy tacy jak Fanfani, Mollet, Wehner, Kiesinger, a później Heath, Brandt, Tindemans jeszcze bardziej to uwypuklił (por. Oppermann, Prawo Europejskie, wydanie 3. 2005, § 1 punkt. 14). Z Rady Europy pochodził przedłożony pod przewodnictwem hrabiego Coudenhove-Kalergi, stojącego na czele aktywnego już w latach 20 ruchu paneuropejskiego, dnia 6 maja 1951 składający się z 18 artykułów „Projekt europejskiej konstytucji federalnej“. Projekt został opracowany przez 70 członków Zgromadzenia Doradczego Rady Europy na rzecz utworzenia „Komitetu Konstytucyjnego dla Zjednoczonych Stanów Europy“. Opierał się na strukturze organów konstytucyjnych Szwajcarii posiadającej dwuizbowy parlament oraz rządzący Bundesrat. Narody wchodzące w skład federacji miały być reprezentowane w parlamencie zgodnie ze stosunkiem liczby ludności odpowiadającym jednemu deputowanemu na milion mieszkańców lub na określoną część miliona (art. 9 A ust. 3 Projektu europejskiej

konstytucji federalnej, przedruk w: Mayer-Tasch /Contiades, Konstytucja Europy: zaprezentowana w eseju, w formie zarysu prawa konstytucyjnego i w porównawczym rejestrze merytorycznym, 1966, str. 631 i kolejne.).

6

bb) Idei konstytucji Zjednoczonych Stanów Europy przeciwstawiły się od samego początku silne dążenia ukierunkowane na posiadanie państw narodowych, które kierowały w pierwszej linii swoją uwagę na niezbędną odbudowę – czyli do wewnątrz. Skuteczny w przeciwnym kierunku był przymus polityczny dotyczący wspólnej polityki zagranicznej i obronnej w obliczu sytuacji zagrożenia podczas Zimnej Wojny. Przede wszystkim Stany Zjednoczone Ameryki jako mocarstwo chroniące Europę Zachodnią nakłaniały do poszukiwania trwałego europejskiego rozwiązania w sprawie obronności, i uważały za wskazane szukanie dróg do zintegrowano-kontrolowanego ponownego uzbrojenia Niemiec. Z tego powodu najpierw doszło do europeizacji istotnego wówczas dla gospodarki i zbrojeń przemysłu węglowego i stalowego poprzez Europejską Wspólnotę Węgla i Stali i założenie Europejskiej Wspólnoty Obronnej, czyli stworzenie europejskich sił zbrojnych, w których istotny wkład miały Francja i Niemcy. Traktat powołujący Europejską Wspólnotę Obronnej, negocjowany w tym czasie co Traktat założycielski Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, przewidujący integrację w zakresie polityki bezpieczeństwa, upadł jednak ze względu na odrzucenie go przez francuskie Zgromadzenie Narodowe (por. von Puttkamer, Historia poprzedzająca powstanie i samo powstanie Traktatu Paryskiego z dnia 23 października 1954, Dziennik Prawa Europejskiego - ZaöRV 1956/1957, str. 448 i kolejne.). Pomysł unii politycznej, również negocjowany w tym czasie, już w fazie pertraktacji spełził na niczym i został przesunięty na czas nieokreślony. Wraz z odrzuceniem Europejskiej Wspólnoty Obronnej i niepowodzeniem Europejskiej Wspólnoty Politycznej stało się wyraźne, że da się w sposób bezpośredni utworzyć europejskiego państwa federalnego.

7

cc) Równocześnie wdrażana integracja gospodarcza w ramach Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali była wówczas jedynym konkretnym krokiem w kierunku praktycznego urzeczywistnienia wizji europejskiej. Określona droga do integracji politycznej, niezbędna ze względu na siły upierające się przy państwach narodowościowych, prowadząca poprzez wzmocnienie i uwspólnotowanie kwestii gospodarczych, determinowała w ostatnich dziesięcioleciach charakter rozwoju europejskiego. Praktyczna konieczność uwspólnotowania politycznego musiała zostać poprowadzona drogą możliwie szerokich powiązań gospodarczych, przebiegającą przez wspólny rynek oraz powstałe warunki handlowe i ekonomiczne, które spowodowałyby, że jedynym logicznym krokiem byłaby jedność polityczna, również w zakresie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (por. Stikker, The Functional Approach to European Integration, Foreign Affairs 1951, S. 436 i kolejne; Küsters, Utworzenie Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, 1982, S. 55 i kolejne i 79 i kolejne). To funkcjonalne założenie stanowiło podwalinę pod zawarte w 1957 roku Traktaty rzymskie – Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (Federalny Dziennik Ustaw 1957 II S. 753) oraz Traktat założycielski Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (TEWG); (Federalny Dziennik Ustaw 1957 II S. 766; por. aktualną wersję skonsolidowaną Traktatu założycielskiego Wspólnoty Europejskiej <EGV> Dziennik Urzędowy 2002 nr C 325/1). W kolejnych dziesięcioleciach traktaty te były krok po kroku rozwijane, zaś w obszarze dotyczącym organów zrównywane częściowo ze strukturami państwowymi. Tak zwany Akt w sprawie bezpośredniego głosowania umożliwił 1979

pierwsze bezpośrednie wybory do Parlamentu Europejskiego (Akt w sprawie wyboru członków Parlamentu Europejskiego w drodze bezpośredniego i powszechnego głosowania, uchwała Rady z dnia 20 września 1976 <Federalny Dziennik Ustaw 1977 II S. 733>; zmieniony ostatnio Uchwałą Rady z dnia 25 czerwca 2002 i 23 września 2002 <Federalny Dziennik Ustaw 2003 II S. 810>).

8

dd) Jednolity Akt Europejski z dnia 28 lutego 1986 (Dziennik Urzędowy 1987 nr L 169/1) stanowił po organizacyjno-technicznie ukształtowanej umowie fuzyjnej z roku 1965 (Dziennik Urzędowy 1967 nr L 152/1) i zmianach przepisów finansowych traktatów z lat siedemdziesiątych (Dziennik Urzędowy 1971 nr L 2/1 oraz Dziennik Urzędowy 1977 nr L 359/1) pierwszą dużą reformę Traktatów. W umowie tej wyraźnie wyrażona została wola, by powrócić do pierwotnego celu, jakim była polityczna unia Europy. Spowodował rozszerzenie głosowań kwalifikowaną większością w Radzie, rozszerzenie kompetencji Parlamentu Europejskiego przez wprowadzenie procedury współpracy, wprowadzenie opartej na procedurach międzyrządowych Europejskiej Współpracy Politycznej oraz formalną instytucjonalizację Rady Europejskiej jako gremium sterującego dla dużych linii politycznych („Impulsy“ w rozumieniu art. 4 Traktatu o UE; por. Bulmer /Wessels, *The European Council: Decision-making in European Politics*, 1987).

9

Fundamentalny dalszy rozwój umów wspólnotowych nastąpił dzięki Traktatowi o Unii Europejskiej (Traktatowi z Maastricht) z dnia 7 lutego 1992 (Dziennik Urzędowy nr C 191/1). Dzięki niemu osiągnięty miał zostać „nowy stopień przy realizacji coraz ściślejszej Unii Narodów Europy“ (art. 1 ust. 2 traktatu o UE; por. Federalny Trybunał Konstytucyjny 89, 155 <158 i kolejne>). Powstała Unia Europejska (UE). Jej podstawę stanowiły najpierw trzy, później, po wygaśnięciu Traktatu założycielskiego Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, dwie wspólnoty. Uzupełniają je dwie formy współpracy międzyrządowej: Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa (WPZB) oraz współpraca w zakresie Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (tzw. koncepcja trzech filarów). Nazwa ‘Europejska Wspólnota Gospodarcza’ została zmieniona na ‘Wspólnota Europejska’ (WE). Ponadto Traktat z Maastricht wprowadził zasadę subsydiarności, obywatelstwo unijne oraz unię gospodarczą i monetarną, stworzył nowe kompetencje Wspólnoty Europejskiej (edukacja, kultura, zdrowie, ochrona konsumenta, sieć transeuropejska) i poszerzył kompetencje Parlamentu Europejskiego przez wprowadzenie w niektórych obszarach prawodawczych procedury współdecydowania. Zgodnie z nią bez zgody Parlamentu Europejskiego nie może powstać żaden drugorzędny akt prawny. Traktat z Maastricht w zakresie architektury organów przewidywał rewizję traktatów (art. N ust. 2 Traktatu z Maastricht), która wydawała się coraz pilniejsza ze względu na politycznie rysujące się rozszerzenie Unii Europejskiej. Skład i funkcje organów europejskich od lat pięćdziesiątych ubiegłego wieku praktycznie się nie zmieniały, mimo że ilość państw członkowskich z pierwotnie sześciu zwiększyła się do dwunastu, zaś sama Unia Europejska realizowała zdecydowanie więcej zadań niż Wspólnoty Europejskie na początku integracji europejskiej.

10

Traktat Amsterdamski zmieniający Traktat Unii Europejskiej, Traktaty założycielskie Wspólnot Europejskich oraz niektóre związane z nimi akty prawne (Traktat Amsterdamski) z

2 października 1997 (Dziennik Urzędowy nr C 340/1) poszerzył z kolei kompetencje Unii Europejskiej i Wspólnoty Europejskiej, na przykład o wspólną politykę zatrudnienia. Dokument ten przeniósł obszary takie jak azyl/ imigracja czy kwestie wizowe oraz współpraca wymiaru sprawiedliwości w sprawach cywilnych, będące dotychczas przedmiotem współpracy międzyrządowej do obszaru zastosowania ponadnarodowego traktatu założycielskiego Unii Europejskiej i stworzył możliwość zintensyfikowanej współpracy określonych Państw Członkowskich. Ponadto Traktat Amsterdamski wprowadził wysokiego przedstawiciela dla wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, stworzył procedurę współdecydowania oraz wzmocnił prawa kontrolne Parlamentu Europejskiego nad Komisją. Traktat jednak pozostawił otwarte kwestie instytucjonalne związane z poszerzeniem Unii Europejskiej, przede wszystkim dotyczące wielkości organów, podziału miejsc oraz zakresu decyzji większościowych.

11

Już wraz z zawarciem i wejściem w życie Traktatu Amsterdamskiego uznano za konieczne sporządzenie kolejnego traktatu zmieniającego. I tak powstał Traktat Nicejski Traktat z Nicei zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską oraz niektóre związane z nimi akty prawne (Traktat Nicejski) z dnia 26 lutego 2001 (Dziennik Urzędowy nr C 80/1). W traktacie tym ilość dziedzin nad którymi głosowania w Radzie wymagały większości kwalifikowanej została dalej rozszerzona, zaś skład Komisji, ilość deputowanych w Parlamencie Europejskim oraz waga głosów w Radzie dopasowane zostały do już politycznie uchwalonego rozszerzenia Unii Europejskiej o dziesięć państw z Europy Wschodniej i Południowej. Ponadto przedstawiciele rządów uzyskali konsensus w kwestii takiej, że Państwa Członkowskie przyjmujące jakąś decyzję w Radzie muszą reprezentować co najmniej 62 procent całej ludności Unii Europejskiej. Poza tym na konferencji rządowej w Nicei Parlament Europejski, Rada i Komisja proklamowały wypracowaną przez konwent Kartę Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Karta Praw Podstawowych – KPP, Dziennik Urzędowy 2000 nr C 364/1), i to w takiej formie, że nie stała się elementem składowym Traktatu Nicejskiego.

12

b) aa) Po tym, jak stało się jasne, że Traktat Nicejski dokona jedynie dostosowań niezbędnych instytucjonalnych struktur Unii Europejskiej, rozważano nawiązanie do projektu konstytucji, który zakończył się fiaskiem w latach pięćdziesiątych ubiegłego wieku. I tak niemiecki minister spraw zagranicznych Fischer zaproponował Konstytucję Europejską (por. Fischer, *Od związku państw do federacji – myśli na temat finalności integracji europejskiej, integracja 2000*, S. 149 i kolejne) i wywołał tym szeroko zakrojoną debatę nad konstytucją (por. tu Laffan, *Trudna droga do Konstytucji Europejskiej: od wystąpienia ministra spraw zagranicznych Fischera na Uniwersytecie Humboldta do zakończenia konferencji międzyrządowej*, w Jopp /Matl, *Traktat dotyczący Konstytucji Europy, analizy na temat konstytucjonalizacji UE*, 2005, S. 473 i kolejne). Konferencja międzyrządowa w Nicei umieściła wprawdzie projekt Konstytucji Europejskiej w Deklaracji nr 23 na temat przyszłości Europy (Dziennik Urzędowy 2001 nr C 80/85), jednak wyraźnie chciała jedynie kontynuacji reformy instytucjonalnej Unii. W Deklaracji z Laeken na temat przyszłości Unii Europejskiej z dnia 15 grudnia 2001 (Biuletyn UE 12-2001, I.27 <załącznik I>) wyznaczone zostały cztery cele reformy:

13

- Po pierwsze: „lepszy podział i ustalenie kompetencji w Unii Europejskiej“ – tutaj ma chodzić przede wszystkim o większą przejrzystość w oddzieleniu kompetencji Unii i Państw Członkowskich oraz o możliwe objaśnienie zasady subsydiarności, i należy zbadać z jednej strony, które kompetencje należałoby utworzyć dla Unii jako nowe, z drugiej zaś, które kompetencje realizowane dotychczas przez Wspólnotę mogą zostać z powrotem przeniesione na Państwa Członkowskie.

14

- Po drugie: „uproszczenie instrumentów Unii“ – tu należałoby w szczególności rozważyć rozróżnienie pomiędzy działaniami prawodawczymi a wykonawczymi oraz zmniejszenie ilości instrumentów prawodawczych.

15

- Po trzecie: „więcej demokracji, transparentności i skuteczności w Unii Europejskiej“ – w odniesieniu do tego celu należałoby szeroko rozważyć kwestie organizacyjne i proceduralne systemu organów unijnych oraz rolę parlamentów krajowych.

16

- Po czwarte: „droga do konstytucji dla obywateli unijnych“ – w związku z tą perspektywą należałoby dokonać nowego uporządkowania traktatów, rozważyć ujęcie Karty Praw Podstawowych w traktacie podstawowym oraz przyjęcie w Unii Europejskiej tekstu konstytucji.

17

W ramach trzeciego celu chodziło przede wszystkim o kwestię, jak można wzmocnić legitymację demokratyczną oraz transparentność istniejących organów i jak ma być wybierany Przewodniczący Komisji: przez Radę Europejską, Parlament Europejski czy też w wyborach bezpośrednich przez obywateli. Deklaracja z Laeken zawierała pytanie, czy i jak należy zmienić obsadę i funkcjonowanie Parlamentu Europejskiego oraz czynności Rady.

18

bb) Rada Europejska deklaracją z Laeken wyznaczyła konwent mający zająć się opracowaniem tekstu konstytucji (por. Informacje ogólne o konwencie Wessels, Konwent: Modele innowacyjnej metody integracji, Integracja 2002, S. 83 i kolejne). Zadaniem gremium w skład którego wchodziły też ówczesne Państwa Kandydujące było zbadanie czterech wymienionych celów reformy. Naszkicowany przez konwent i zmieniony przez konferencję rządową Traktat Konstytucyjny zawierał daleko sięgające zmiany, chociaż nie rewidował w całości traktatów. Traktat Konstytucyjny przewidywał połączenie Traktatu o Unii Europejskiej oraz Traktatu założycielskiego Wspólnoty Europejskiej w jeden ujednoczony dokument, rozwiązanie struktury filarowej i wyposażenie Unii Europejskiej w osobowość prawną. Nadrzędność prawa wspólnotowego nad prawem krajowym, opierająca się dotychczas na orzecznictwie Trybunału Wspólnot Europejskich powinna zostać wyraźnie

zapisana i po raz pierwszy należałoby zapisać symbole Unii Europejskiej - flagę, hymn, dewiza, walutę i Dzień Europy. Jako kolejne istotne zmiany przewidziano:

19

- ujęcie Karty Praw Podstawowych w Traktacie Konstytucyjnym,

20

- Kategoryzacja i klasyfikacja kompetencji w Unii,

21

- Rozbudowa instytucji Unii, w szczególności przez stworzenie urzędu przewodniczącego Rady Europejskiej oraz ministra spraw zagranicznych Unii Europejskiej,

22

- wprowadzenie zasady podwójnej większości przy głosowaniach w Radzie,

23

- nowa typologia form działań Unii z pojęciami takimi jak „ustawa“ czy „ustawa ramowa“

24

- wprowadzenie Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej,

25

- stworzenie polityki sąsiedzkiej,

26

- stworzenie prawa dla państw członkowskich do wystąpienia z Unii,

27

- różne i uproszczone procedury umożliwiające zmianę poszczególnych części i aspektów Traktatu Konstytucyjnego oraz

28

- system wczesnego ostrzegania oraz skarga subsydiarna jako formy uczestniczenia parlamentów narodowych w procedurach prawodawczych w celu kontroli subsydiarności.

29

Po negatywnym wyniku referendum, które odbyły się we Francji i w Holandii odpowiednio 29 maja i 1 czerwca 2005 i dotyczyły Traktatu Konstytucyjnego, Rada Europejska zarządziła

„przerwę na refleksje“. Chciano dać tym państwom, które nie ratyfikowały jeszcze Traktatu Konstytucyjnego, okazję do dokonania jego ratyfikacji po obszernej dyskusji i bez presji czasowej lub do przesunięcia ratyfikacji (deklaracja szefów państw i rządów Krajów Członkowskich Unii Europejskiej w sprawie ratyfikacji Traktatu dot. Konstytucji dla Europy <Obrady Rady Europejskiej z dnia 16 i 17 czerwca 2005>, Biuletyn UE 6-2005, I.30). Ponowne uruchomienie procesu ratyfikacyjnego nie powiodło się.

30

c) W Deklaracji Berlińskiej z dnia 25 marca 2007 z okazji pięciolecia istnienia Traktatów Rzymskich (Biuletyn UE 3-2007, II.1) Państwa Członkowskie doszły do porozumienia w sprawie nowego podejścia do Traktatu Reformującego (por. Maurer, Po cezurze wyznaczonej przez referenda: Niemiecka polityka europejska podczas i po przerwie na przemyślenia dot. Traktatu Konstytucyjnego, w : Müller-Graff, Rola Niemiec w Unii Europejskiej, 2008, S. 11 i kolejne). Rada Europejska w Brukseli przyznała dnia 22 czerwca 2007 konferencji rządowej mandat na wypracowanie tzw. Traktatu Reformującego nowelizującego istniejące traktaty (wnioski Rady Europejskiej z dnia 21 i 22 czerwca 2007 w Brukseli, Biuletyn UE 6-2007, I.37 <załącznik I>).

31

Mandat dla konferencji rządowej różnił się od wcześniejszych zadań tym, że Rada Europejska wyznaczyła prawie w całości, a częściowo nawet z gotowymi sformułowaniami kształt i treść nowego tekstu umowy (por. językowo przerobiona wersja mandatu w dokumencie Rady 11218/07, załącznik). Dokument ten opierał się na Traktacie Konstytucyjnym, i właśnie możliwie jak najwięcej z jego substancji merytorycznej miało zostać ujęte w nowym Traktacie Reformującym. Dnia 13 grudnia 2007 został podpisano ten Traktat Reformujący jako Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (Traktat Lizboński).

32

3. a) Preambuła Traktatu Lizbońskiego nie zajmuje się nieudanym Traktatem Konstytucyjnym, lecz stawia Traktat Lizboński w bezpośrednim szeregu z Traktatami Amsterdamskim i Nicejskim. Powtarza cel mandatu konferencji rządowej – zwiększenie efektywności i demokratycznej legitymacji Unii oraz polepszenie spójności jej działania, podkreśla, ale nie w szczególny sposób, spójność działań zagranicznych Unii. Podczas gdy dotychczasowe traktaty zmieniające służyły wzrostowi efektywności i spójności Wspólnot Europejskich lub Unii Europejskiej, to w Traktacie Lizbońskim po raz pierwszy wyraźnie realizowany jest cel dotyczący zwiększenia demokratycznej legitymacji Unii (por. też Fischer, Traktat Lizboński, 2008, str. 91 f.).

33

W odróżnieniu od Traktatu Konstytucyjnego Traktat Lizboński zgodnie z mandatem konferencji rządowej rezygnuje wyraźnie z koncepcji konstytucji, „która polegała na tym, by znieść wszystkie dotychczasowe traktaty i zastąpić je jednolitym tekstem nazywanym „konstytucją” “. (Dokument Rady 11218/07, załącznik, punkt 1). Traktaty zostaną jedynie zmienione, zaś pojęcia będące podstawą zmienionych traktatów odzwierciedlają rezygnację z koncepcji konstytucji. Następuje rezygnacja z terminologii stosowanej na poziomie

państwowym. Pojęcie „konstytucja“ nie jest używane (inaczej jednak sądzi Pernice, Traktat Lizboński – Koniec procesu konstytucyjnego w UE?, Europejska Gazeta Gospodarcza 2008, S. 65; Schiffauer, O stanie Konstytucji Unii Europejskiej po podpisaniu Traktatu Lizbońskiego, Trybunał Europejski Praw Człowieka 2008, S. 1 i kolejne), „minister spraw zewnętrznych“ zostaje nazwany „wysokim przedstawicielem ds. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa“ zaś określenia „ustawa“ oraz „ustawa ramowa“ nie zostają zachowane, w przeciwieństwie do mniej symbolicznego określenia „uchwała“. Proces współdecydowania zostaje zaś przemianowany na „normalną procedurę prawodawczą“, w odróżnieniu od „szczególnej procedury prawodawczej“. Akty prawne przyjęte w wyniku zastosowania procedury prawodawczej nazywane są „aktami prawodawczymi“. Symbole Unii Europejskiej - flaga, hymn, dewiza, waluta i Dzień Europy nie zostają wspomniane. Jednak w Deklaracji nr 52 w sprawie symboli Unii Europejskiej, dołączonej do Aktu Końcowego Traktatu Lizbońskiego, podpisanego przez 16 z 27 Państw Członkowskich Unii Europejskiej, wśród nich Republikę Federalną Niemiec, moa jest o tym, że symbole te „również w przyszłości będą odzwierciedlać przynależność ludzi w Unii Europejskiej oraz ich więź.“. Nadrzędność prawa unijnego i wspólnotowego nad prawem krajowym, podobnie jak dotychczas, nie została wyraźnie uregulowana (w sprawie deklaracji na ten temat patrz A. I. 3. i). Abstrahując od tego Traktat Lizboński przenosi istotne elementy merytoryczne Traktatu Konstytucyjnego do istniejącego systemu traktatów i zawiera dodatkowe postanowienia specjalnie dopasowane do poszczególnych państw członkowskich (por. Mayer, Powrót Konstytucji Europejskiej? Wstęp do Traktatu Lizbońskiego, Czasopismo o prawie zagranicznym - ZaöRV 2007, S. 1141 i kolejne; Specjalnie na temat uregulowań w sprawie parlamentów krajowych, „The king is dead, long live the king“: The Recasting by the Treaty of Lisbon of the Provisions of the Constitutional Treaty Concerning National Parliaments, E.L.Rev. 2008, S. 66 i kolejne).

34

b) Traktat Lizboński rozwiązuje dotychczasową unijną „koncepcję trzech filarów“ (art. 1 ust. 3 zdanie 1 Traktatu UE). Traktat o Unii Europejskiej zachowuje swoją nazwę (por. skonsolidowana wersja <ToUE -Lizbona> Dziennik Urzędowy 2008 nr C 115/13); Nazwa Traktatu założycielskiego Wspólnoty Europejskiej zostaje zmieniona na Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (ToFUE) (por. wersja skonsolidowana Dziennik Urzędowy 2008 nr C 115/47). Unia Europejska pojawia się w miejsce Wspólnoty Europejskiej, której jest następczynią prawną (art. 1 ust. 3 zdanie 3 ToEU-Lizbona), i uzyskuje osobowość prawną (art. 47 ToUE-Lizbona). Europejska Wspólnota Energii Atomowej zostaje wyłączona z wcześniejszego związku nadrzędnego, jakim była Unia Europejska, i abstrahując od powiązań instytucjonalnych z Unią Europejską, nadal egzystuje jako niezależna międzynarodowa organizacja.

35

c) W myśl Traktatu ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej opiera się na dwóch fundamentach: Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej w wersji znowelizowanej z dnia 12 grudnia 2007 (Dziennik Urzędowy nr C 303/1; Federalny Dziennik Ustaw 2008 II S. 1165 i kolejne), która została od strony prawnej postawiona na równi z traktatami (art. 6 ust. 1 zdanie 1 ToUE-Lizbona) i dzięki temu stała się wiążącą prawnie, oraz niepisanyim prawom podstawowym Unii, które, obok Karty, nadal obowiązują jako ogólne zasady prawne prawa unijnego (art. 6 ust. 3 ToUE-Lizbona). Te dwie podstawy europejskiej ochrony praw podstawowych zostają uzupełnione o art. 6 ust. 2 TUE-Lizbona, który upoważnia i zobowiązuje Unię Europejską do przystąpienia do europejskiej Konwencji o ochronie praw

człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 (Federalny Dziennik Ustaw 2002 II S. 1054).

36

d) Tytuł II nowej wersji Traktatu o Unii Europejskiej zawiera „Postanowienia w sprawie zasad demokratycznych“. Zgodnie z nimi system pracy Unii Europejskiej opiera się na demokracji reprezentatywnej (art. 10 ust. 1 TUE-Lizbona), uzupełnionej o elementy demokracji partycypacyjnej, asocjacyjnej i bezpośredniej, a w szczególności o inicjatywę obywatelską (art. 11 Traktatu Lizbońskiego o UE). Zasada demokracji reprezentatywnej wskazuje na dwie linie legitymacji: na Parlament Europejski jako „bezpośrednie“ przedstawicielstwo obywateli Unii oraz na szefów państw i rządów Państw Członkowskich reprezentowanych w Radzie Europejskiej, którzy ze swojej strony w demokratyczny sposób odpowiadają przed własnym parlamentem narodowym lub przed własnymi obywatelami“ (art. 10 ust. 2 ToUE-Lizbona).

37

Parlamente krajowe „w sposób aktywny przyczyniają się do dobrego funkcjonowania Unii“ (art. 12 ToUE-Lizbona). Projekty aktów prawodawczych Unii Europejskiej muszą zostać dostarczone do parlamentów krajowych na osiem tygodni przed umieszczeniem ich w porządku obrad Rady (art. 4 Protokołu nr 1 w sprawie roli parlamentów krajowych w Unii Europejskiej). W ramach tak zwanego systemu wczesnego ostrzegania przewidzianego w Protokole nr 2 w sprawie stosowania zasad subsydiarności i współmierności (Protokół w sprawie subsydiarności) parlamente krajowe lub izby takiego parlamentu są upoważnione do przedłożenia w ciągu tych ośmiu tygodni uzasadnionego stanowiska, dlaczego projektów tych ich zdaniem nie da się pogodzić z zasadą subsydiarności (art. 6 Protokołu w sprawie subsydiarności). Uzasadnione stanowiska zobowiązują do sprawdzenia projektów tylko wówczas, gdy ilość takich stanowisk osiągnie określony odsetek głosów przyznanych danemu parlamentowi krajowemu (art. 7 ust. 2 i ust. 3 Protokołu w sprawie subsydiarności). Ponadto parlamente krajowe lub izby tych parlamentów mogą za pośrednictwem swoich Państw Członkowskich wnieść powództwo w sprawie nieważności zgodnie z art. 263 ToFUE, jeżeli jakiś akt prawodawczy uważa za niezgodny z zasadą subsydiarności (art. 8 Protokołu w sprawie subsydiarności).

38

Ponadto parlamente krajowe są włączone w polityczną kontrolę Europolu i Eurojustu (art. 12 litera c TUE-Lizbona; art. 88 ust. 2 podust. 2, art. 85 ust. 1 podust. 3 ToFUE) oraz w tak zwaną procedurę pomostową, procedurę zmieniającą wprowadzoną ogólnie w Traktacie Lizbońskim, upoważniającą do odrzucenia zaproponowanej przez Komisję zmiany Traktatu w ciągu sześciu miesięcy od jej przekazania (art. 48 ust. 7 podust. 3 ToUE-Lizbona; art. 81 ust. 3 podust. 3 ToFUE). Odrzucenie przez parlament krajowy wystarczy do tego, by proponowana zmiana traktatu się nie powiodła.

39

e) Dzięki Traktatowi Lizbońskiemu dokonano również reformy instytucji i procedur.

40

aa) Kompetencje Parlamentu Europejskiego w zakresie stanowienia prawa zostają dalej rozbudowane. Procedura współdecydowania, zgodnie z którą Parlament Europejski jest równouprawniony z Radą, zostaje uproszczona, przemianowana na „zwyczajne postępowanie prawodawcze“ i uznana za regułę (art. 14 ust. 1 zdanie 1 ToUE-Lizbona; art. 289 ust. 1 ToFUE). Procedura dotycząca współpracy zostaje zniesiona. Procedura wysłuchiwanie stron i wyrażania zgody zostaje ujęta pod pojęciem „szczególne postępowanie prawodawcze“ i ma zastosowanie jedynie w niektórych przypadkach, przewidzianych w Traktatach (art. 289 ust. 2 ToFUE). Silniejsza rola Parlamentu Europejskiego w zakresie stanowienia prawa ma skutki także w odniesieniu do zawierania przez Unię Europejską umów prawa międzynarodowego. Rada może wydać uchwałę w sprawie zawarcia umowy z zakresu prawa międzynarodowego w obszarach, dla których obowiązuje zwykła procedura prawodawcza, zaś w przypadku, gdy wymagana jest zgoda Parlamentu Europejskiego i obowiązuje szczególna procedura prawodawcza, dopiero po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego (art. 218 ust. 6 podust. 2 litera a nr v ToFUE).

41

Obok tego Parlament Europejski podejmuje z Radą decyzje w sprawie projektu budżetowego (art. 14 ust. 1 zdanie 1 ToUE-Lizbona; art. 314 ToFUE) i posiada polityczne prawa do kontroli. Wybiera przewodniczącego Komisji zaproponowanego przez Radę Europejską większością głosów swoich członków (art. 14 ust. 1 zdanie 3, art. 17 ust. 7 ToUE-Lizbona). Propozycja musi uwzględniać wynik wyborów do Parlamentu Europejskiego (art. 17 ust. 7 podust. 1 zdanie 1 ToUE-Lizbona). Gdy proponowany kandydat nie uzyska niezbędnej większości wówczas w ciągu miesiąca Rada Europejska musi zaproponować Parlamentowi Europejskiemu nowego kandydata (art. 17 ust. 7 podust. 1 zdanie 3 ToUE-Lizbona). Nadal Parlament Europejski kontroluje, podobnie jak parlamenty krajowe, działania Europolu i uczestniczy w ocenie działań Eurojust (art. 88 ust. 2 podust. 2, art. 85 ust. 1 podust. 2 ToFUE).

42

Traktat Lizboński zmienia skład Parlamentu Europejskiego, wybieranego „w powszechnych, bezpośrednich, wolnych i tajnych wyborach“ (art. 14 ust. 3 ToUE-Lizbona). Nie składa się z przedstawicieli „narodów państw połączonych we wspólnocie“ (art. 189 ust. 1 ToWE), lecz „obywateli i obywaterek Unii“ (art. 14 ust. 2 podust. 1 zdanie 1 ToUE-Lizbona). W myśl dokumentu podział miejsc w Parlamencie Europejskim ma po raz pierwszy zostać ustalony w prawie wtórnym (art. 14 ust. 2 podust. 2 ToUE-Lizbona). Zgodnie z przewidzianymi procedurami Rada Europejska wydaje zgodnie z inicjatywą Parlamentu Europejskiego i za jego zgodą uchwałę w sprawie składu Parlamentu Europejskiego. Należy postępować zgodnie z wytycznymi z art. 14 ust. 2 podust. 1 zdanie 2 do 4 ToUE-Lizbona, tzn. ilość całkowita deputowanych nie może przekraczać 750 osób „nie licząc przewodniczącego“ tzn. 751 osób, przy czym obywatele Unii są reprezentowani degresywnie proporcjonalnie, z minimalnym progiem sześciu członków na Państwo Członkowskie. Żadnemu Państwu Członkowskiemu nie można przyznać więcej niż dziewięćdziesiąt sześć miejsc.

43

bb) Rada Europejska zostaje podniesiona w Traktacie Lizbońskim do rangi organu Unii Europejskiej, teraz już jednolitego, wyposażonego w osobowość prawną (art. 13 ust. 1

podust. 2 ToUE-Lizbona). Zgodnie z tym działania Rady Europejskiej zostają podporządkowane orzecznictwu Trybunału Unii Europejskiej, jednak tylko w zakresie w jakim Rada Europejska działa ze skutkiem prawnym w stosunku do osób trzecich (art. 263 ust. 1, art. 265 ust. 1 ToFUE), oraz, jeżeli w drodze wyjątku, jest organem właściwym w kwestiach dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, (art. 275 ust. 2 ToFUE).

44

Ponadto Traktat Lizboński wprowadza urząd (stałego) przewodniczącego Rady Europejskiej. Jest on wybierany większością kwalifikowaną na okres dwóch i pół roku (art. 15 ust. 5 ToUE-Lizbona). Przewodniczący Rady Europejskiej przejmuje prace związane z przygotowaniem i kierowaniem posiedzeniami Rady Europejskiej, łącznie z nadawaniem impulsów oraz z reprezentowaniem Unii Europejskiej na zewnątrz w sprawach dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa „na jego poziomie“ i „bez naruszania“ kompetencji wysokiego przedstawiciela Unii ds. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (art. 15 ust. 6 podust. 1 i podust. 2 ToUE-Lizbona). Jednak sprawowania urzędu przewodniczącego Rady Europejskiej nie można łączyć z pełnieniem krajowych funkcji publicznych (art. 15 ust. 6 podust. 3 ToUE-Lizbona).

45

cc) Głosowanie kwalifikowaną większością głosów w Radzie Traktat Lizboński określa mianem reguły (art. 16 ust. 3 ToUE-Lizbona) podobnie jak ma to miejsce przy zwykłej procedurze prawodawczej (art. 16 ust. 1 ToUE-Lizbona; art. 289 ust. 1 ToFUE), podczas której Rada co do zasady podejmuje uchwały kwalifikowaną większością głosów (art. 294 ust. 8 i ust. 13 ToFUE). Dotychczasowy system głosów ważonych ma zostać na dłuższą metę zastąpiony systemem „podwójnej większości“, w którym dla uzyskania większości kwalifikowanej wystarczy „podwójna większość“ z 55 % Państw Członkowskich oraz 65 % ludności Unii Europejskiej (art. 16 ust. 4 ToUE-Lizbona; art. 3 Protokołu 36 w sprawie postanowień przejściowych). Gdy Rada nie podejmie uchwały zgodnie propozycją Komisji lub wysokiego przedstawiciela ds. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, wówczas dla uzyskania większości kwalifikowanej będzie długofalowo metę niezbędna „podwójna większość“ z 72 % Państw Członkowskich oraz 65 % ludności Unii Europejskiej (art. 238 ust. 2 ToFUE; art. 3 Protokołu 36 w sprawie postanowień przejściowych). Ograniczenia następują poprzez tzw. Mechanizm z Ioanniny (Oświadczenie nr 7 do artykułu 16 ustęp 4 Traktatu o Unii Europejskiej oraz do artykułu 238 ustęp 2 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej). Obrady oraz głosowanie nad projektami aktów prawodawczych Rady są po raz pierwszy jawne (art. 16 ust. 8 ToUE-Lizbona).

46

dd) Od 1 listopada 2014 powinna składać się z takiej ilości komisarzy, która odpowiada dwóm trzecim liczby państw członkowskich, o ile Rada Europejska nie podejmie jednogłośnie decyzji w sprawie zmiany tej ilości (art. 17 ust. 5 ToUE-Lizbona; por. też art. 244 ToFUE). Po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego „zgodnie z niezbędnymi procedurami prawnymi“ została podjęta uchwała w myśl której każdego Państwa Członkowskiego jeden obywatel będzie zasiadał w Komisji (por. wnioski końcowe Prezydentury Rady Europejskiej z dnia 11 i 12 grudnia 2008 w Brukseli, Biuletyn EU 12-2008, I.4 punkt 2).

47

Ponadto Traktat Lizboński porządkuje od nowa samodzielne, wykonawcze stanowienie prawa przez Komisję i oznacza tę formę prawną mianem „aktu prawnego bez charakteru ustawy“ (por. dotychczas art. 202 myślak 3 zdanie 1, art. 211 myślak 4 TWE). W aktach prawodawczych można przenieść na Komisję kompetencje w zakresie stanowienia aktów o charakterze nieprawodawczym o zasięgu ogólnym, które uzupełniają lub zmieniają niektóre, inne niż istotne, elementy aktu prawodawczego. (art. 290 ust. 1 podust. 1 ToFUE). Cele, treść, zakres obowiązywania oraz czas, na jaki dokonano przeniesienia kompetencji (art. 290 ust. 1 podust. 2 ToFUE) oraz warunki, na których następuje przeniesienie (art. 290 ust. 2 podust. 1 ToFUE) muszą być wyraźnie ustalone w aktach prawodawczych. Ten tak zwany akt prawny delegowany (art. 290 ust. 3 ToFUE) należy oddzielić od aktów prawnych wykonawczych. Jeżeli konieczne są jednolite warunki wykonywania prawnie wiążących aktów Unii, akty te powierzają uprawnienia wykonawcze Komisji lub, w wyjątkowych przypadkach na Radę (art. 291 ust. 2 ToFUE). Działania zlecone w ramach kompetencji wykonawczych określa się mianem aktów prawnych wykonawczych (art. 291 ust. 4 ToFUE).

48

ee) Wprowadzony Traktatem Lizbońskim nowy urząd „wysokiego przedstawiciela Unii ds. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa“ łączy różne urzędy, które są obecnie odpowiedzialne za stosunki zagraniczne Unii Europejskiej i Wspólnoty Europejskiej (art. 18 ust. 2 do ust. 4 ToUE-Lizbona). Wysoki przedstawiciel „kieruje“ wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa, łącznie z polityką bezpieczeństwa i obroną (art. 18 ust. 2 zdanie 1 i zdanie 3 ToUE-Lizbona). Oznacza to, że dysponuje prawem do składania propozycji Radzie oraz realizuje wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa „na zlecenie Rady” (art. 18 ust. 2 zdanie 2, art. 27 ust. 1 ToUE-Lizbona). Rada Europejska, stanowiąc większością kwalifikowaną, za zgodą przewodniczącego Komisji, „mianuje” wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. (art. 18 ust. 1 zdanie 1 ToUE-Lizbona). Poza tym jako wiceprezydent Komisji podlega wynikom głosowania Parlamentu Europejskiego (art. 17 ust. 4 zdanie 1 i ust. 7 podust. 3 ToUE-Lizbona). Długość jego kadencji nie została uregulowana (lecz por. art. 18 ust. 1 zdanie 2, art. 17 ust. 8 zdanie 3 ToUE-Lizbona).

49

Przy „pełnieniu swoich zadań“ wysoki przedstawiciel opiera się na Europejskich Służbach Zagranicznych, współpracujących ze służbami dyplomatycznymi Państw Członkowskich, w których skład wchodzi urzędnicy z właściwych wydziałów Sekretariatu Generalnego Rady i Komisji oraz oddelegowany personel krajowych służb dyplomatycznych (art. 27 ust. 3 zdanie 1 i zdanie 2 ToUE-Lizbona). Dalsze szczegóły, przede wszystkim organizacja i sposób pracy Służb Zagranicznych, mają zostać ustalone w uchwale Rady (art. 27 ust. 3 zdanie 3 ToUE-Lizbona; por. też BTDruks 16/9316).

50

ff) Uregulowania w sprawie Trybunału Wspólnot Europejskich, który został przemianowany na Trybunał Unii Europejskiej znalazły swoją kontynuację w Traktacie Lizbońskim. W kwestiach dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Trybunał nie jest z zasady organem właściwym. Wyjątki dotyczą kontroli przestrzegania art. 40 ToUE-Lizbona oraz powództw w sprawie nieważności w związku z nadzorowaniem zgodności prawnej

uchwał dotyczących działań restrykcyjnych skierowanych przeciw osobom fizycznym i prawnym (art. 24 ust. 1 podust. 2 zdanie 5 ToUE-Lizbona; art. 275 ToFUE). Z kolei Trybunał jest co do zasady właściwy w kwestiach dotyczących obszaru wolności, bezpieczeństwa i prawa. Wyjątki obowiązują w przypadku sprawdzania ważności lub współmierności działań policji lub innych organów ścigania karnego Państwa Członkowskiego oraz realizacji przez Państwa Członkowskie ich kompetencji w zakresie utrzymania porządku wewnętrznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego (art. 276 ToFUE). Poza tym Traktat Lizboński dokonuje modyfikacji rodzaju powództw, także powództwa z wnioskiem o unieważnienie nieważności.

51

f) Traktat Lizboński przewiduje zasadniczo trzy tryby postępowania, zgodnie z którymi możliwe jest dokonywanie zmian Traktatów: zwykła procedura zmieniająca (art. 48 ust. 2 do ust. 5 ToUE-Lizbona), uproszczona procedura zmieniająca (art. 48 ust. 6 ToUE-Lizbona) oraz tak zwana procedura pomostowa (art. 48 ust. 7 ToUE-Lizbona). Zmiany w zwykłej procedurze zmieniającej, których celem mogłoby być poszerzenie lub ograniczenie kompetencji Unii Europejskiej (art. 48 ust. 2 zdanie 2 ToUE-Lizbona), ustalane są, podobnie jak dotychczas na drodze konferencji międzyrządowej Państw Członkowskich – ewentualnie poprzez powołanie konwentu przedstawicieli parlamentów krajowych, szefów państw i rządów Krajów Członkowskich oraz Parlamentu Europejskiego i Komisji (art. 48 ust. 3 ToUE-Lizbona). Zmiany takie wchodzi w życie po ich ratyfikowaniu przez wszystkie Państwa Członkowskie dokonany zgodnie z ich przepisami konstytucyjnymi (art. 48 ust. 4 podust. 2 ToUE-Lizbona).

52

Dla zmian w uproszczonej procedurze wprowadzania zmian wprowadzono wymóg jednogłośnej uchwały Rady Europejskiej, która wchodzi w życie po „zgodzie Państw Członkowskich wyrażonej zgodnie z odpowiednimi przepisami ich prawa konstytucyjnego“ (art. 48 ust. 6 podust. 2 zdanie 3 ToUE-Lizbona; por. z dotychczasowym Traktatem art. 17 ust. 1 podust. 1, art. 42 EUV; art. 22 ust. 2, art. 190 ust. 4, art. 229a, art. 269 ust. 2 TWG). Zakres zastosowania uproszczonej procedury wprowadzania zmian ograniczony jest do zmian w części III Traktatu o sposobie Funkcjonowania Unii Europejskiej dotyczącego wewnętrznych obszarów polityki Unii Europejskiej (art. 48 ust. 6 podust. 1 ToUE-Lizbona). Zmiany nie mogą prowadzić do rozszerzenia kompetencji Unii Europejskiej (art. 48 ust. 6 podust. 3 ToUE-Lizbona). Traktaty w swojej kontynuacji w Traktacie Lizbońskim zawierają dalsze postanowienia odzwierciedlające art. 48 ust. 6 ToUE-Lizbona, ale ograniczone do określonego obszaru merytorycznego, chociaż nieznacznie rozszerzone (patrz art. 42 ust. 2 podust. 1 ToUE-Lizbona – Wprowadzenie wspólnej obronności; art. 25 ust. 2 ToFUE – poszerzenie praw obywateli Unii; art. 218 ust. 8 podust. 2 zdanie 2 ToFUE – Przystąpienie Unii Europejskiej do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka; art. 223 ust. 1 podust. 2 ToFUE – wprowadzenie jednolitej procedury wyborczej do Parlamentu Europejskiego; art. 262 ToFUE – właściwość Unii Europejskiej w sprawie tworzenia europejskich tytułów prawnych dla własności intelektualnej; art. 311 ust. 3 ToFUE – Ustalanie środków własnych Unii Europejskiej).

53

Zmiany w ogólnej procedurze pomostowej opierają się również na jednogłośnie uchwalonej Radzie Europejskiej, którą można podjąć po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego (art. 48 ust. 7 podust. 4 ToUE-Lizbona). I to przy założeniu, że dana propozycja nie zostanie odrzucona w ciągu sześciu miesięcy przez jeden z parlamentów krajowych (art. 48 ust. 7 podust. 3 ToUE-Lizbona). Inaczej niż zwykła i uproszczona procedura wprowadzania zmian ogólna procedura pomostowa dotyczy zmian punktowych, odnoszących się do uzgodnień w Radzie lub procedur prawodawczych. Rada Europejska w przypadkach, w których Rada zgodnie z traktatem o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej lub tytułem V Traktatu o Unii Europejskiej postanawia jednogłośnie w określonej dziedzinie lub w określonym przypadku wydać uchwałę, zgodnie z którą Rada w tym zakresie może stanowić kwalifikowaną większością głosów. (art. 48 ust. 7 podust. 1 zdanie 1 ToUE-Lizbona). Wyłączone są tu uchwały dotyczące kwestii militarnych lub polityki obronnej (art. 48 ust. 7 podust. 1 zdanie 2 ToUE-Lizbona). Ponadto Rada Europejska może postanowić, że akta prawodawcze w zakresie obowiązywania Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej mogą być podejmowane zgodnie ze zwykłą a nie szczególną procedurą prawodawczą (art. 48 ust. 7 podust. 2 ToUE-Lizbona; por. już art. 67 ust. 2, art. 137 ust. 2 podust. 2 zdanie 2, art. 175 ust. 2 podust. 1 TWE). Obie alternatywy ogólnej procedury pomostowej nie mają zastosowania dla art. 311 ust. 3 i ust. 4, art. 312 ust. 2 podust. 1, art. 352 i art. 354 ToFUE (por. art. 353 ToFUE). Ogólną procedurę pomostową uzupełnia klauzula pomostowa (por. art. 31 ust. 3 ToUE-Lizbona – uchwały w sprawie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa w innych przypadkach niż wymienione w art. 31 ust. 2 ToUE-Lizbona; art. 81 ust. 3 podust. 2 i podust. 3 ToFUE – Działania w zakresie prawa rodzinnego a charakterze transgranicznym; art. 153 ust. 2 podust. 4 ToFUE – Działania w określonych obszarach prawa pracy; art. 192 ust. 2 podust. 2 ToFUE – Działania w zakresie polityki środowiskowej; art. 312 ust. 2 podust. 2 ToFUE – Ustalenie wieloletnich ram finansowych; art. 333 ust. 1 i ust. 2 ToFUE – Procedura głosowania w ramach wzmocnionej współpracy zgodnie z 326 i kolejne ToFUE). Tylko dla działań dot. prawa rodzinnego o charakterze transgranicznym przewidziane jest prawo odmowy dla parlamentów krajowych odpowiadające art. 48 ust. 7 podust. 3 ToUE-Lizbona (art. 81 ust. 3 podust. 3 ToFUE).

54

g) Art. 50 ToUE-Lizbona wprowadza dla każdego Państwa Członkowskiego prawo do wystąpienia z Unii Europejskiej.

55

h) Traktat Lizboński realizuje cel związany z bardziej transparentnym ukształtowaniem rozdziału kompetencji pomiędzy Unią Europejską a Państwami Członkowskimi (por. Deklaracja z Laeken z dnia 15 grudnia 2001 w sprawie przyszłości Unii Europejskiej, Biuletyn EU 12-2001, I.27 <załącznik I>), i poszerza kompetencje Unii Europejskiej.

56

aa) Traktat wzmacnia zasady Unii Europejskiej dotyczące rozdziału i wykonywania kompetencji, w szczególności zasadę ograniczonego upoważnienia jednostki (art. 5 ust. 1 zdanie 1 i ust. 2 zdanie 1 ToUE-Lizbona; por. też art. 1 ust. 1, art. 3 ust. 6, art. 4 ust. 1, art. 48 ust. 6 podust. 3 ToUE-Lizbona; art. 2 ust. 1 i ust. 2, art. 4 ust. 1, art. 7, art. 19, art. 32, art. 130, art. 132 ust. 1, art. 207 ust. 6, art. 337 ToFUE; Deklaracja nr 18 rozgraniczająca kompetencje; Deklaracja nr 24 w sprawie osobowości prawnej Unii Europejskiej) oraz zasady

subsydiarności (art. 5 ust. 1 zdanie 2 i ust. 3 ToUE-Lizbona) i współmierności (art. 5 ust. 1 zdanie 2 i ust. 4 ToUE-Lizbona). Dla ostatniej z nich wyznaczono obszar prawa proceduralnego w Protokole dot. subsydiarności.

57

Ponadto Unia Europejska zostaje zobowiązana do poszanowania nie tylko narodowej tożsamości Państw Członkowskich, wyrażanej przez „ich podstawowe struktury polityczne i konstytucyjne, łącznie z samorządem regionalnym i lokalnym”, ale także „równości Państw Członkowskich wobec Traktatów, ” oraz „podstawowych funkcji państwa” . (art. 4 ust. 2 zdanie 1 i zdanie 2 ToUE-Lizbona). Jako przykłady wymienione zostały „zapewnienie integralności terytorialnej, utrzymanie porządku publicznego oraz ochronę bezpieczeństwa narodowego”.

58

bb) Po raz pierwszy w Traktacie Lizbońskim dokonano skategoryzowania i sklasyfikowania Kompetencji Unii Europejskiej. W zależności od intensywności działań europejskich i ich skutków dla płaszczyzny Państw Członkowskich rozróżnia się generalnie pomiędzy kompetencjami wyłącznymi (ust. 1), kompetencjami podzielonymi, które odpowiadają dotychczasowej kategorii kompetencji konkurujących (ust. 2), oraz działaniami wspierającymi, koordynującymi lub uzupełniającymi (ust. 5). Poza tym trójpodziałem kompetencji art. 2 ToFUE przytacza dwa obszary, w których nie chodzi o kategorie kompetencyjne. Koordynacja polityki gospodarczej i zatrudnienia (ust. 3) oraz wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa (ust. 4) zostają poddane osobnemu uregulowaniu. W art. 3 i kolejnych ToFUE do kategorii kompetencji zostają przyporządkowane poszczególne obszary, nawet, jeżeli nie stanowią listy pełnej, czyli nie można ich postrzegać jako katalogu kompetencyjnego

59

cc) Traktat Lizboński uzasadnia dodatkowe kompetencje Unii Europejskiej, rozszerza merytorycznie dotychczasowe kompetencje i przenosi na płaszczyznę ponadnarodową te obszary merytoryczne, które podlegały dotychczas współpracy międzyrządowej.

60

(1) W byłym „pierwszym filarze“ Traktat Lizboński stanowi nowe kompetencje Unii Europejskiej w zakresie polityki sąsiedzkiej (art. 8 ToUE-Lizbona), świadczeń socjalnych (art. 14 ToFUE), energii (art. 194 ToFUE), turystyki (art. 195 ToFUE), zapobiegania klęskom żywiołowym (art. 196 ToFUE) i współpracy administracyjnej (art. 197 ToFUE). Ponadto rozszerza merytorycznie istniejące kompetencje przejęte z Traktatu założycielskiego Unii Europejskiej i Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Dotyczy to w szczególności uregulowań w sprawie wspólnej polityki handlowej, rozszerzające treść kompetencji na bezpośrednie inwestycje zagraniczne, zaś naturę kompetencji na handel usługami i handlowe aspekty własności intelektualnej (art. 207 ust. 1 zdanie 1 w związku z art. 3 ust. 1 litera e ToFUE). Klauzula elastyczności (art. 352 ToFUE) odłącza się od ograniczenia do wspólnego rynku (por. jednak art. 352 ust. 3 i ust. 4 ToFUE); jej realizacja po raz pierwszy podlega zgodzie Parlamentu Europejskiego (art. 352 ust. 1 ToFUE).

(2) Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa dotychczasowego drugiego filaru uregulowana zostaje w tytule V Traktatu o Unii Europejskiej (patrz też art. 40 ToUE-Lizbona; art. 2 ust. 4 ToFUE). Zgodnie z nim obowiązują szczegółowe postanowienia i procedury (art. 24 ust. 1 podust. 2 ToUE-Lizbona), które „nie naruszają istniejących podstaw prawnych, kompetencji i właściwości poszczególnych Państw Członkowskich w odniesieniu do formułowania i realizacji ich polityki zagranicznej“ (Deklaracja nr 14 w sprawie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa). Uchwały są co do zasady podejmowane jednogłośnie przez Radę Europejską i Radę (art. 31 ust. 1 ToUE-Lizbona). Rada Europejska korzystając ze szczególnej klauzuli pomostowej z art. 31 ust. 3 ToUE-Lizbona może podjąć jednogłośnie uchwałę, ponieważ art. ten stanowi, że Rada w przypadkach innych niż wymienione w art. 31 ust. 2 ToUE-Lizbona może podejmować uchwały kwalifikowaną większością głosów. Wyłączone z powyższego są uchwały powiązane z wojskowością lub polityką obronną (art. 31 ust. 4 ToUE-Lizbona). Wykluczone jest stanowienie aktów prawodawczych (art. 24 ust. 1 podust. 2 zdanie 2, art. 31 ust. 1 podust. 1 zdanie 2 ToUE-Lizbona). Parlament Europejski jest wysłuchiwany w istotnych kwestiach i sprawach dotyczących rozwoju i otrzymuje zalecenia; należy pamiętać o stosownym uwzględnieniu jego zdania (art. 36 ToUE-Lizbona).

Wspólna polityka bezpieczeństwa i obronności określona już w art. 17 ToUE, zostaje jeszcze wyraźniej zdefiniowana w Traktacie Lizbońskim jako integralna część wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (art. 42 bis art. 46 ToUE-Lizbona). Rada zostaje upoważniona do podejmowania uchwał w sprawie misji, „przy prowadzeniu których Unia może użyć środków cywilnych i wojskowych,“ (art. 43 ust. 2 ToUE-Lizbona). Ponadto wprowadzono dla Państw Członkowskich kolektywny obowiązek wspierania. W przypadku ataku zbrojnego na terytorium jednego z Państw Członkowskich „pozostałe Państwa Członkowskie mają w stosunku do niego obowiązek udzielenia pomocy i wsparcia przy zastosowaniu wszelkich dostępnych im środków, zgodnie z artykułem 51 Karty Narodów Zjednoczonych.“ (art. 42 ust. 7 podust. 1 zdanie 1 ToUE-Lizbona). Uregulowanie to nie narusza szczególnego charakteru polityki bezpieczeństwa i obronnej niektórych Państw Członkowskich (art. 42 ust. 7 podust. 1 zdanie 2 ToUE-Lizbona). Stała współpraca strukturalna w ramach Unii po raz pierwszy unormowana w Traktacie Lizbońskim ma stanowić wkład na rzecz wspólnej polityki bezpieczeństwa i obronności (art. 42 ust. 6, art. 46 ToUE-Lizbona; Protokół nr 10 w sprawie stałej współpracy strukturalnej).

(3) Zgodnie z Traktatami Amsterdamskim i Nicejskim pozostający dotychczas w „trzecim filarze“ obszar współpracy policyjnej i wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych zostaje w Traktacie Lizbońskim przeniesiony do obszaru zastosowania Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Tytuł V nazwany „Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości“ Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej obejmuje teraz cały obszar wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, który w Traktacie z Maastricht był w całości obszarem współpracy międzyrządowej.

(a) Traktat Lizboński rozszerza kompetencje poszczególnych pól polityki ujętych w tytule V Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

65

(aa) W ramach współpracy wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych Traktat Lizboński upoważnia Unię Europejską do wydania pod postacią dyrektyw „przepisów minimalnych“ dotyczących prawa postępowania karnego, „w zakresie niezbędnym dla ułatwienia wzajemnego uznawania wyroków i orzeczeń sądowych, jak również współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych o wymiarze transgranicznym” (art. 82 ust. 2 podust. 1 ToFUE). Przepisy te mogą dotyczyć dopuszczania dowodów „na bazie wzajemności“, praw jednostek w postępowaniu karnym, praw ofiar czynów karnych oraz innych szczególnych aspektów postępowania karnego, określonych uprzednio przez Radę w drodze decyzji; przyjmując taką decyzję, Rada stanowi jednogłośnie po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego (art. 82 ust. 2 podust. 2 ToFUE).

66

Ponadto Traktat Lizboński rozszerza istniejące kompetencje merytoryczne Unii Europejskiej w zakresie zbliżenia przepisów prawa karnego (por. art. 31 ust. 1 litera e ToEU). Unia Europejska zostaje upoważniona do ustalania w drodze dyrektyw „norm minimalnych odnoszących się do określania przestępstw oraz kar w dziedzinach szczególnie poważnej przestępczości transgranicznej, wynikających z rodzaju lub skutków tych przestępstw lub ze szczególnej potrzeby wspólnego ich zwalczania” (art. 83 ust. 1 podust. 1 ToFUE). Lista obszarów przestępczości sięgająca od terroryzmu, handlu ludźmi, seksualnego wykorzystywania kobiet i dzieci, nielegalnego handlu narkotykami, nielegalnego handlu bronią, prania pieniędzy, korupcji, fałszowania środków płatniczych i przestępczości komputerowej po przestępczość zorganizowaną nie jest kompletna. W zależności „od rozwoju przestępczości” może zostać poszerzona jednogłośnie uchwałą Rady za zgodą Parlamentu Europejskiego (art. 83 ust. 1 podust. 3 ToFUE). Poza tą kompetencją w zakresie zbliżenia przepisów prawa karnego Traktat Lizboński wprowadza kompetencję dla Unii Europejskiej zezwalającą na sporządzanie aneksów do wszystkich obszarów, na których „doszło do działań harmonizujących“, jeżeli „zbliżenie przepisów karnych Państw Członkowskich okaże się na tych obszarach nieodzowne dla skutecznej realizacji polityki Unii” (art. 83 ust. 2 zdanie 1 ToFUE).

67

Poza tym Traktat Lizboński zezwala na rozszerzenie kompetencji Eurojust, posiadającej zdolność prawną agencji Unii Europejskiej ds. koordynowania czynności prokuratur w Państwach Członkowskich w przypadkach ciężkiej przestępczości transgranicznej (por. Uchwała Rady z dnia 28 lutego 2002 w sprawie utworzenia Eurojust w celu wzmocnienia zwalczania ciężkiej przestępczości, Dziennik Urzędowy nr L 63/1). Zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą, można powierzać Eurojust wszczęcia i koordynacji czynności dochodzeniowo-śledczych w zakresie prawa karnego (art. 85 ust. 1 podust. 2 Litera a ToFUE), z zastrzeżeniem, że formalne czynności procesowe pozostają w gestii krajowych organów ścigania karnego (art. 85 ust. 2 ToFUE). W oparciu o Eurojust, w drodze jednogłośnie uchwały Rady, po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego można utworzyć Prokuraturę Europejską ds. zwalczania przestępstw naruszających interesy finansowe Unii Europejskiej (art. 86 ust. 1 podust. 1 ToFUE). W takim przypadku Prokuratura Europejska

byłaby właściwa na obszarze dochodzenia i ścigania karnego, aż po wnoszenie oskarżenia przed sądami krajowymi (art. 86 ust. 2 ToFUE).

68

(bb) W ramach współpracy policyjnej europejskiemu organowi policji - Europolowi, działającemu ponad granicami państw, mogą z zastosowaniem zwykłej procedury prawodawczej zostać zlecone nie tylko zadania związane z pozyskiwaniem, zapisywaniem i przetwarzaniem, analizowaniem i wymianą informacji, (por. już art. 3 ust. 1 Porozumienia z dnia 26 lipca 1995 w sprawie utworzenia europejskiego organu policji, Dziennik Urzędowy nr C 316/2), lecz również kompetencje w zakresie koordynowania, organizowania i prowadzenia dochodzeń i działań operacyjnych realizowanych wspólnie z właściwymi organami Państw Członkowskich lub w ramach wspólnych zespołów dochodzeniowych (art. 88 ust. 2 ToFUE). Takie czynności operacyjne może podejmować Europol jedynie w powiązaniu i w porozumieniu z organami Państwa Członkowskiego lub Państw Członkowskich, których terytorium dotyczą (art. 88 ust. 3 zdanie 1 ToFUE). Stosowanie środków przymusu zastrzega się jako wyłączną kompetencję właściwych organów krajowych. (art. 88 ust. 3 zdanie 2 ToFUE).

69

(b) W odniesieniu do realizacji kompetencji obowiązują prawnoprocesowe przepisy szczegółowe. Na różnych obszarach polityki podejmowanie uchwał przez Radę musi następować jednogłośnie (por. art. 77 ust. 3, art. 81 ust. 3 podust. 1, art. 86 ust. 1 podust. 1, art. 87 ust. 3 podust. 1, art. 89 ToFUE).

70

(aa) W zakresie współpracy wymiaru sprawiedliwości w sprawach cywilnych Rada na propozycję Komisji i po wysłuchaniu Parlamentu Europejskiego może podjąć jednogłośnie decyzję określającą aspekty prawa rodzinnego mające skutki transgraniczne, które mogą być przedmiotem aktów przyjmowanych w drodze zwykłej procedury prawodawczej (art. 81 ust. 3 podust. 2 ToFUE). Taki wniosek, jest przekazywany parlamentom narodowym, które w ciągu sześciu miesięcy mogą odrzucić daną propozycję (art. 81 ust. 3 podust. 3 ToFUE).

71

(bb) Do zgłaszania inicjatyw na obszarze współpracy wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych oraz współpracy policyjnej upoważniona jest Komisja lub jedna czwarta Państw Członkowskich. (art. 76 Litera b ToFUE). Ponadto realizowanie poszczególnych kompetencji Unii Europejskiej powiązane jest w tzw. mechanizmem hamulca awaryjnego (art. 82 ust. 3, art. 83 ust. 3, art. 86 ust. 1 podust. 2 oraz podust. 3, art. 87 ust. 3 podust. 2 i podust. 3 ToFUE; por. też art. 23 ust. 2 podust. 2 EUV). Zgodnie z nim członek Rady, który jest zdania, że projekt dyrektywy w sprawie zbliżenia prawnego w zakresie prawa karnego i postępowania karnego dotyka „fundamentalnych aspektów jego prawa karnego” może wnioskować, by sprawą zajęła się Rada Europejska (art. 82 ust. 3 podust. 1, art. 83 ust. 3 podust. 1 ToFUE). W przypadku zgody wewnątrz tego gremium Rada Europejska odsyła projekt z powrotem do Rady w terminie czterech miesięcy po zawieszeniu procedury prawodawczej. Jeżeli nie uzyskano zgody, wówczas obowiązują ułatwione warunki dla wzmocnionej współpracy. Jeżeli co najmniej dziewięć Państw Członkowskich chce oprzeć zintensyfikowaną współpracę

na tym projekcie, wówczas po powiadomieniu Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji uznaje się, że upoważnienie zostało wydane (art. 20 ust. 2 TUE-Lizbona; art. 329 ToFUE) (art. 82 ust. 3 podust. 2, art. 83 ust. 3 podust. 2 ToFUE). Lekko zmodyfikowana forma „mechanizmu hamulca awaryjnego” obowiązuje w odniesieniu do utworzenia Prokuratury Europejskiej i zarządzenia w sprawie środków dotyczących operacyjnej współpracy pomiędzy krajowymi organami policji, cła i innych organów ścigania karnego. Zgodnie z nią grupa składająca się co najmniej z dziewięciu Państw Członkowskich może wnioskować, by Rada Europejska zajęła się projektem aktu prawodawczego, jeżeli w Radzie nie osiągnięto co do niego zgody (art. 86 ust. 1 podust. 2 zdanie 2, art. 87 ust. 3 podust. 2 zdanie 1 ToFUE).

72

Deklaracja nr 17 odnosząca się do pierwszeństwa brzmi następująco:

73

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.

74

Ponadto Konferencja postanowiła, że do niniejszego Aktu końcowego Konferencji zostanie załączona opinia Służby Prawnej Rady dotycząca pierwszeństwa, w wersji zawartej w dokumencie 11197/07 (JUR 260):

75

„Opinia Służby Prawnej Rady z dnia 22 czerwca 2007 r.

76

Z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości wynika, że pierwszeństwo prawa wspólnotowego stanowi podstawową zasadę tego prawa. Według Trybunału zasada ta jest nieodłącznie związana ze szczególną naturą Wspólnoty Europejskiej. Kiedy wydawany był pierwszy wyrok zapoczątkowujący to obecnie już utrwalone orzecznictwo (wyrok z dnia 15 lipca 1964 r. w sprawie 6/64, Costa przeciwko ENEL¹), w Traktacie nie było żadnej wzmianki o zasadzie pierwszeństwa. Sytuacja ta do dziś nie uległa zmianie. Fakt, że zasada pierwszeństwa nie zostanie włączona do przyszłego Traktatu, w żaden sposób nie narusza samej zasady ani obowiązującego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości.”.

77

¹ wynika (...), [że] prawu utworzonemu na podstawie traktatu, pochodzącemu z niezależnego źródła, nie można, ze względu na jego wynikającą stąd szczególną naturę, przeciwstawiać w postępowaniu sądowym jakiegokolwiek wewnętrznego aktu prawnego, gdyż oznaczałoby to

utrata przez to prawo charakteru wspólnotowego i zakwestionowanie samych podstaw prawnych Wspólnoty”.

78

4. Niemiecki Bundestag uchwalił 24. kwietnia 2008 większością 515 z 574 oddanych głosów Ustawę zatwierdzającą Traktat Lizboński (BTPlenarprot 16/157, S. 16483 A). Bundesrat zagłosował 23 maja 2008 za Ustawą zatwierdzającą większością dwóch trzecich głosów (BRPlenarprot 844, S. 136 B). Prezydent Federalny podpisał dnia 8 października 2008 Ustawę zatwierdzającą. Została ona opublikowana w Federalnym Dzienniku Ustaw część II z dnia 14. października 2008 (S. 1038 i następne), a następnego dnia weszła w życie (art. 2 ust. 1 Ustawy zatwierdzającej).

79

5. Ponadto Niemiecki Bundestag uchwalił dnia 24 kwietnia 2008 ustawy towarzyszące - Ustawę w sprawie zmiany Ustawy Zasadniczej (artykuł 23, 45 i 93) (Ustawa zmieniająca - BTPlenarprot 16/157, S. 16477 A) oraz Ustawę w sprawie rozszerzenia i wzmocnienia praw Bundestagu i Bundesratu w kwestiach dotyczących Unii Europejskiej (Ustawa poszerzająca - BTPlenarprot 16/157, S. 16482 D). Bundesrat zagłosował dnia 23 maja 2008 za obiema ustawami (BRPlenarprot 844, S. 136 D).

80

a) Ustawa w sprawie zmiany Ustawy Zasadniczej (artykuł 23, 45 i 93) z 8 października 2008 została ogłoszona w Federalnym Dzienniku Ustaw I z dnia 16 października 2008 (S. 1926) i wchodzi w życie tego dnia, w którym zgodnie z art. 6 ust. 2 Traktatu Lizbońskiego dokument ten wchodzi w życie dla Republiki Federalnej Niemiec (art. 2 Ustawy zmieniającej).

81

Art. 23 ust. 1a Ustawy Zasadniczej w nowej wersji zgodnie z art. 1 nr 1 Ustawy zmieniającej uzyskał następujące brzmienie:

82

Bundestag i Bundesrat mają prawo do wniesienia pozwu do Trybunału Unii Europejskiej w przypadku, gdy akt ustawodawczy Unii Europejskiej narusza zasadę subsydiarności. Bundestag jest do tego zobowiązany na wniosek jednej czwartej swoich członków. Na mocy ustawy, wymagającej zgody Bundesratu, mogą w realizowaniu praw przyznanych Bundestagowi i Bundesratowi na podstawie traktatów Unii Europejskiej, zostać dopuszczone wyjątki od artykułu 42 ust. 2 zdanie 1 oraz artykuł 52 ust. 3 zdanie 1.

83

Art. 45 Ustawy Zasadniczej zostaje uzupełniona o następujące zdanie (art. 1 nr 2 Ustawy zmieniającej):

84

Może go także upoważnić do korzystania z praw przyznanych Bundestagowi w traktatach, tworzących podstawę Unii Europejskiej.

85

W art. 93 ust. 1 nr 2 Ustawy Zasadniczej słowa „jedna trzecia“ zostają zastąpione przez „jedna czwarta“ (art. 1 nr 3 Ustawy zmieniającej).

86

b) Ustawa w sprawie rozszerzenia i wzmocnienia praw Bundestagu i Bundesratu w kwestiach dotyczących Unii Europejskiej (BTDrucks 16/8489) nie została jeszcze podpisana i ogłoszona, gdyż warunkiem tego jest wcześniejsza zmiana treści art. 23 i art. 45 Ustawy Zasadniczej oraz jest oczekiwanie na wejście w życie Ustawy zmieniającej konstytucję (por. Federalny Trybunał Konstytucyjny 34, 9 <22 i następne>; 42, 263 <283 i następne>). Ustawa poszerzająca wejdzie w życie w dniu następującym po jej ogłoszeniu, najwcześniej jednak dzień po dniu wejścia w życie Ustawy zmieniającej (art. 3 Ustawy rozszerzającej).

87

Art. 1 Ustawy rozszerzającej zawiera Ustawę w sprawie realizacji praw Bundestagu i Bundesratu wynikających z Traktatu Lizbońskiego z 13 grudnia 2007, zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat założycielski Wspólnoty Europejskiej. Ma stworzyć wewnętrzpaństwowe uwarunkowania dla realizacji praw dotyczących uczestniczenia, przyznanych na mocy Traktatu Lizbońskiego dla Bundestagu i Bundesratu, postrzeganych jako izby parlamentu krajowego (BTDrucks 16/8489, S. 7). Chodzi tu o prawo do zgłaszania uzasadnionych stanowisk zgodnie z art. 6 ust. 1 Protokołu dot. subsydiarności („Zarzut dot. subsydiarności“) (art. 1 § 2 Ustawy rozszerzającej), prawo do wnoszenia za pośrednictwem Rządu Federalnego powództwa z tytułu naruszenia zasady subsydiarności przez akt prawodawczy Unii Europejskiej, zgodnie z art. 8 Protokołu dot. subsydiarności („Skarga w sprawie subsydiarności“) (art. 1 § 3 Ustawy rozszerzającej), i o prawo do odrzucania projektu aktu prawodawczego Unii Europejskiej zgodnie z art. 48 ust. 7 podust. 3 TUE-Lizbona oraz art. 81 ust. 3 podust. 3 ToFUE (art. 1 § 4 Ustawy rozszerzającej).

88

Art. 1 § 2 Ustawy rozszerzającej w ustępie 1 stanowi, że Rząd Federalny Bundestag i Bundesrat prześlą w sprawie projektów aktów prawodawczych Unii Europejskiej obszerną informację „możliwe jak najszybciej“, najpóźniej jednak w ciągu dwóch tygodni od rozpoczęcia biegu ośmioletniego terminu. Ustęp 2 upoważnia Bundestag i Bundesrat, do podjęcia uchwały w sprawie zarzutu dotyczącego subsydiarności w sposób zgodny z regulaminem. Ustęp 3 stanowi, że przewodniczący Bundestagu bądź Bundesratu prześlą taką uchwałę do przewodniczącego Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji i poinformuje o tym Rząd Federalny.

89

Art. 1 § 3 Ustawy rozszerzającej reguluje procedury dot. powództwa z tytułu subsydiarności. Bundestag w szczególności na mocy ustępu 2, w oparciu o art. 44 ust. 1 zdanie 1 i art. 93 ust. 1 nr 2 Ustawy Zasadniczej w nowym brzmieniu jest na wniosek jednej czwartej swoich

członków zobowiązany do wniesienia pozwu; Bundesrat zgodnie z ustępem 3 może postanowić w swoim regulaminie, jak podejmowane są uchwały dotyczące powództwa w sprawie subsydiarności. Rząd Federalny przekaze w myśl ustępu 4 „niezwłocznie“ do Trybunału Unii Europejskiej powództwo w imieniu organu, który zdecydował o jego wniesieniu.

90

Art. 1 § 4 Ustawy rozszerzającej reguluje w ustępie 3 współdziałanie Bundestagu i Bundesratu przy korzystaniu z prawa do odrzucenia zgodnie z art. 48 ust. 7 podust. 3 TUE-Lizbona z uwzględnieniem wewnątrzpaństwowego podziału zadań:

91

1. Gdy sedno danej inicjatywy dotyczy wyłącznych kompetencji prawodawczych federacji, inicjatywa taka zostaje odrzucona, jeżeli tak postanowi Bundestag większością oddanych głosów.

92

2. Gdy sedno danej inicjatywy dotyczy wyłącznych kompetencji prawodawczych krajów związkowych, inicjatywa taka zostaje odrzucona, jeżeli tak postanowi Bundesrat większością oddanych głosów.

93

3. We wszystkich pozostałych przypadkach Bundestag lub Bundesrat mogą w ciągu czterech miesięcy od przekazania inicjatywy Rady Europejskiej uchwalić jej odrzucenie. W takich przypadkach inicjatywa zostaje nieprzyjęta tylko wówczas, gdy uchwała podjęta nie później niż na dwa tygodnie przed upływem terminu sześciomiesięcznego zgodnie z artykułem 48 ust. 7 podustęp 3 zdanie 2 Traktatu o Unii Europejskiej zostanie odrzucona przez drugi organ. Inicjatywa nie zostaje odrzucona również wówczas, gdy jeden organ w tym czasie nie przyjmie uchwały drugiego organu, jeżeli jest zdania, że nie występuje przypadek 1 lub 2. Gdy Bundestag podjął uchwałę w sprawie odrzucenia inicjatywy większością dwóch trzecich, to nieopryjęcie jej przez Bundesrat wymaga większości dwóch trzecich głosów. Gdy Bundesrat podjął uchwałę w sprawie odrzucenia inicjatywy większością dwóch trzecich, to nieopryjęcie jej przez Bundestag wymaga większości dwóch trzecich głosów, a co najmniej większości członków w Bundestagu.

94

Ustęp 3 zdanie 1 nr 3, obowiązujący zgodnie z ustępem 6 odpowiednio w zakresie realizowania prawa do odrzucenia w myśl art. 81 ust. 3 podust. 3 ToFUE. ustęp 4, stanowi, że przewodniczący Bundestagu i Bundesratu przekażą uchwałę podjętą zgodnie z ustępem 3 do przewodniczącego Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji i powiadomią o tym Rząd Federalny.

95

Art. 1 § 5 Ustawy rozszerzającej daje plenum Bundestagu możliwość upoważniania Komisji ds. Unii Europejskiej, powołaną zgodnie z art. 45 Ustawy Zasadniczej, do korzystania z praw Bundestagu zgodnie z art. 1 Ustawy rozszerzającej. W odniesieniu do wymogów przewidzianych przy podejmowaniu uchwał prawo do wnoszenia pozwu dot. subsydiarności (art. 1 § 3 ust. 2 Ustawy rozszerzającej), oraz prawo do odrzucenia (art. 1 § 4 ust. 3 Ustawy rozszerzającej) nie powinny być delegowane (BTDrucks 16/8489, S. 8). art. 1 § 6 Ustawy rozszerzającej stanowi, że szczegóły powiadamiania zgodnie z tą Ustawą są regulowane na mocy porozumienia pomiędzy Bundestagiem a Rządem Federalnym zgodnie z § 6 Ustawy o współpracy Rządu Federalnego i Niemieckiego Bundestagu w sprawach dot. Unii Europejskiej z 28 września 2006 (Federalny Dziennik Ustaw I S. 2177) i porozumienia pomiędzy Rządem Federalnym a krajami związkowymi zgodnie z § 9 Ustawy o współpracy Federacji i Krajów związkowych w sprawach dot. Unii Europejskiej.

96

Art. 2 Ustawy rozszerzającej zawiera zmiany innych ustaw, w szczególności tych ostatnio wymienionych.

97

6. Traktat Lizboński jako umowa międzynarodowa podlega ratyfikacji przez Państwa Członkowskie Unii Europejskiej, zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi. (art. 6 ust. 1 zdanie 1 Traktatu Lizbońskiego). Dokumenty ratyfikacyjne zostają złożone rządowi Republiki Włoskiej (art. 6 ust. 1 zdanie 2 Traktatu Lizbońskiego).

98

Po wniesieniu przez Wnoszący skargęch do III., IV. i V. oraz wnioskodawców wniosku o wydanie tymczasowego zarządzenia w celu zapobiegnięcia związania Republiki Federalnej Niemiec Traktatem Lizbońskim, co zgodnie z prawem międzynarodowym nastąpiłoby poprzez podpisanie dokumentu ratyfikacyjnego, Prezydent Federalny za pośrednictwem szefa Federalnego Urzędu Prezydialnego oświadczył, że nie podpisze dokumentu ratyfikującego, dopóki Federalny Trybunał Konstytucyjny nie wyda ostatecznego orzeczenia w postępowaniu głównym.

II.

99

1. Wnoszący skargę w konstytucyjnym postępowaniu zażaleniowym zwracają się przeciwko Ustawie zatwierdzającej Traktat Lizboński. Skargi konstytucyjne wnoszących je do III. i VI. dotyczą ponadto Ustawy zmieniającej Ustawę Zasadniczą (artykuł 23, 45 i 93) oraz Ustawy o rozszerzeniu i wzmocnieniu praw Bundestagu i Bundesratu w sprawach dot. Unii Europejskiej.

100

a) Wnoszący skargę jednogłośnie twierdzą, że naruszone zostało ich prawo wynikające z art. 38 Ustawy Zasadniczej. Art. 38 Ustawy Zasadniczej przyznaje im jako Niemcom uprawnionym do udziału w wyborach prawo podmiotowe do uczestniczenia w wyborach

Niemieckiego Bundestagu, i przez to do współuczestniczenia w legitymowaniu państwowej suwerennej władzy na poziomie federalnym i do wpływania na jej wykonywanie. Dokonane w Ustawie zatwierdzającej przeniesienie praw władzy suwerennej na Unię Europejską stanowi ingerencję w te prawa, ponieważ legitymacja dla władzy zwierzchniej oraz jej sprawowanie zostały wyłączone spod ich wpływu. Ingerencja ta przekracza granice upoważnienia integracyjnego w myśl art. 23 ust. 1 zdanie 3 w związku z art. 79 ust. 3 Ustawy Zasadniczej i dlatego jest nieuzasadniona. Zostaje bowiem naruszona zasada demokratyczna, która zgodnie z art. 79 ust. 3 Ustawy Zasadniczej w związku z art. 20 ust. 1 i ust. 2 Ustawy Zasadniczej jest nienaruszalna, i to pod dwoma względami: z jednej strony poprzez wydrylowanie kompetencji Niemieckiego Bundestagu, z drugiej strony ze względu na brak legitymacji demokratycznej dla Unii Europejskiej.

101

aa) Wnoszący skargę do III. wytyka naruszenie zasady demokracji w obu aspektach. W odniesieniu do tego, iż dochodzi do wydrążenia kompetencji Niemieckiego Bundestagu przedstawia, że Unia Europejska nie stanowi sektoralnej wspólnoty gospodarczej. O wiele bardziej przejęła zadania we wszystkich obszarach o znaczeniu politycznym i sama może dokonać zamknięcia pozostałych luk kompetencyjnych. W odniesieniu do braku legitymacji politycznej dla Unii Europejskiej przedstawia, że europejski deficyt demokratyczny nie zmniejszył się dzięki Traktatowi Lizbońskiemu, ale się zaostrzył. Rada nie może przekazywać wystarczającej legitymacji demokratycznej, pochodzącej od narodów Państw Członkowskich. Łańcuch legitymacyjny prowadzący do krajowych parlamentów, zostaje przerwany w szczególności przez uznawaną za regułę i stosowaną zasadę większości. Również stosowania zasady jednogłośności nie da się więcej uzasadnić. Raz uchwalone akty prawne nie mogą zostać zniesione tak długo, jak chociażby tylko jedno państwo pragnie chce zatrzymania danego aktu. Parlament Europejski, niezależnie od jego wzmocnienia, nie posiada legitymacji demokratycznej tak długo, jak nie został wybrany na bazie jedności demokratycznej.

102

Ponadto zdaniem skarżącego do III. liczne pojedyncze przepisy Traktatu Lizbońskiego naruszają zasadę demokracji. Do nich zalicza po pierwsze art. 14 ust. 2 TUE-Lizbona, który stawia naród unijny jako całość obywateli unijnych na równych prawach obok narodów Państw Członkowskich jako źródło legitymacji dla Unii Europejskiej i tym samym konstruuje nowy podmiot legitymacji demokratycznej, po drugie przepisy takie jak art. 48 ust. 6 TUE-Lizbona i art. 311 ToFUE, umożliwiające zmiany traktatów bez zgody Niemieckiego Bundestagu, po trzecie uregulowania takie jak art. 48 ust. 7 TUE-Lizbona, zezwalające na przekształcenie decyzji, których podejmowanie przewidziano w traktatach jednogłośnie, w decyzje większościowe w Radzie, bez wystarczającego w tym współuczestniczenia Bundestagu, oraz po czwarte mająca obecnie prawie uniwersalne zastosowania klauzula elastyczności z art. 352 ToFUE.

103

bb) Wnoszący skargę do IV. referuje, że doszło do przekroczenia „progu nieznacności w odniesieniu do pierwotnych niemieckich kompetencji prawodawczych” poprzez przeniesienie w Traktacie Lizbońskim praw władzy zwierzchniej na Unię Europejską. Doszło do „wyprzedaży prastarych własnych kompetencji państwowych”. Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa stała się ponadnarodowa, ponieważ działania na tym obszarze zostały

przyznane wyposażonej w osobowość prawną Unii Europejskiej, która będzie reprezentowana na płaszczyźnie międzynarodowej nie przez ministrów spraw zagranicznych Państw Członkowskich, lecz przez wysokiego przedstawiciela Unii ds. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Wspólna polityka bezpieczeństwa i obronna w sposób ukierunkowany podąża drogą „obronności europejskiej pod europejską flagą”. Państwa Członkowskie są zmuszone do zbrojenia się. Również współpraca policji i wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych staje się ponadnarodowa. i wreszcie klauzula elastyczności umożliwia zmianę traktatów bez formalnej procedury zmiany.

104

Wnoszący skargę do IV. dowodzi najpierw braku legitymacji demokratycznej dla Unii Europejskiej. Traktat Lizboński wprowadzie poprawia znacznie kompetencje Parlamentu Europejskiego. On zaś może legitymować pełnienie władzy zwierzchniej przez Unię Europejską tylko wówczas, gdy zapewniona zostałaby równość przy wyborach. Państwa z niewieloma mieszkańcami w porównaniu z Państwami Członkowskimi posiadającymi dużą populację, mają nadal nieproporcjonalnie dużo głosów.

105

cc) Wnoszący skargę do V. wytykają jedynie brak legitymacji demokratycznej dla Unii Europejskiej. Są zdania, że poszerzenie kompetencji nie odpowiada poszerzeniu bądź pogłębieniu legitymacji Unii Europejskiej, które byłoby zgodne z duchem czasu. Przy czym żądany poziom legitymacji demokratycznej nie zależy od jakości państwowości Unii Europejskiej, lecz ustala się go według zakresu kompetencji Unii Europejskiej oraz istotności decyzji europejskiej dla praw podstawowych. Wnoszący skargę do V twierdzą, że sprawowanie władzy suwerennej przez Unię Europejską nie uzyskało wystarczającej legitymacji od parlamentów krajowych. Kompetencje powierzone, zapisane przekazane w Traktacie Lizbońskim nie zostały wystarczająco określone; zarzut dot. subsydiarności upoważnia parlamenty krajowe tylko do kwestionowania projektów aktów prawodawczych na płaszczyźnie europejskiej. Nie daje im wcale możliwości doprowadzenia tych projektów do niepowodzenia, poza tym możliwe są poszerzenia zapisów traktatowych bez uczestnictwa parlamentów narodowych.

106

Pełnienie władzy zwierzchniej przez Unię Europejską nie posiada wystarczającej legitymacji od instytucji europejskich. Rada może od samego początku przekazywać jedynie ograniczoną legitymację. Zasada zaś demokracji stanowi, że istotne decyzje podejmowane są przez parlament. Kluczowe w państwie demokratycznym sprzężenie zwrotne pomiędzy organami państwowymi a narodem nie kończy się na dokonywanym jedynie co jakiś czas akcie wyboru parlamentu. Proces państwowego kształtowania woli można o wiele bardziej opisać jako proces, w którym ujmowane są różne zdania, światopoglądy i interesy narodu. Rada jako przedstawiciel interesów narodowych może pełnić tę rolę jedynie w sposób niewystarczający. Po pierwsze nie jest organem reprezentatywnym, to znaczy, że proces kształtowania woli ludu został tak silnie przefiltrowany i kadrowo zmniejszony, że przypadająca parlamentowi funkcja doradcza może być realizowana jedynie w ograniczony sposób. Po drugie nie sposób odnaleźć w Radzie opozycji krajowej. Poza tym nawet parlament nie daje Unii Europejskiej wystarczającej legitymacji dla sprawowania władzy suwerennej, ponieważ w wyborach do Parlamentu Europejskiego nie obowiązuje zasada równości głosów, a parlament ani nie

udziela Komisji wystarczającej legitymacji, ani też poziom legitymacji decyzji europejskich nie odpowiada, żądanemu przez zasadę demokratyczności i rozwiniętemu w państwach demokratycznych akceptowalnemu poziomowi demokratycznego prawodawstwa. Procedura współdecydowana przemianowana na „zwykłą procedurę prawodawczą” jest tylko powierzchownie procedurą regularną, gdyż dla poszczególnych obszarów polityki występują liczne przepisy szczegółowe, zawierające odstępujące od niej uregulowania proceduralne. Istotne decyzje ingerujące w prawa podstawowe – na przykład w obszarach art. 87 ust. 3, art. 89, art. 113 ToFUE – mogą być podejmowane bez zgody Parlamentu Europejskiego.

107

Poza tym Traktat Lizboński narusza demokratyczną zasadę zmieniających się większości. Elementem procesu demokratycznego jest wzajemne konkurowanie o władzę polityczną, czyli zmiany od mniejszości do większości. Konkurencja taka nie ma jednak miejsca na płaszczyźnie europejskiej. Instytucje europejskie nie są ustawione wokół centralności konfliktu politycznego. Nierozpoznawalność politycznych linii konfliktu prowadzi do apatii politycznej pod postacią wstrzymywania się od głosu podczas wyborów do Parlamentu Europejskiego.

108

dd) Wnoszący skargę do VI. dochodzą również tego, że podstawy demokratyczne Unii Europejskiej nie nadążają za procesem integracji. Wzywają Federalny Trybunał Konstytucyjny do sprawdzenia w świetle już przeniesionych i planowanych do przeniesienia praw zwierzchnich, czy oczekiwania w stosunku do państwo-prawnego i demokratycznego rozwoju Unii Europejskiej, zapisane w swoim orzeczeniu w sprawie Traktatu z (por. Federalny Trybunał Konstytucyjny 89, 155 i następne) zostały spełnione. Wnoszący skargę do VI. twierdzą, że to nie ma miejsca. Praktyka Komisji w zakresie stanowienia prawa i podejmowania decyzji rozwinęła się do postaci „reżimu przyznawania sobie kompetencji”. Pakt stabilizacyjny zostaje przez uregulowania szczegółowe, przyznane w przeszłości, pozbawiony własnej substancji. Dlatego nie można dłużej mówić o zgodzie Niemiec w sprawie Europejskiej Unii Walutowej.

109

Traktat Lizboński stanowi, że głosowanie większością kwalifikowaną w Radzie staje się regułą, i w ten sposób drenuje Niemiecki Bundestag z jego kompetencji. Procedury w sprawie realizacji zasady subsydiarności przewidziane w Protokole w przedmiocie stosowania zasad subsydiarności, z powodu strukturalnie nadmiernego obciążenia parlamentów krajowych, nie nadają się do tego, by nadać skuteczną wagę zasadzie ograniczonego przyznawania kompetencji, subsydiarności i współmierności. Ponadto procedury dążą do tego, by mniejsze Państwa Członkowskie, liczbie uzasadnionych stanowisk parlamentów krajowych niezbędnych dla dokonania weryfikacji projektu aktu prawodawczego (art. 7 Protokołu dot. subsydiarności), były uwzględniane w tym samym zakresie co Niemcy. Prawo parlamentów krajowych do odrzucania dokumentów w procedurze pomostowej nie gwarantuje również zgody demokratycznej, zaś poszerzenie merytorycznego obszaru stosowania klauzuli elastyczności prowadzi do „pozbawionej granic kompetencji rozszerzającej”.

110

Zdaniem skarżącego do VI. jeszcze nie wiadomo, czy podział deputowanych w Parlamencie Europejskim jest zgodny z zasadą demokratycznej reprezentatywności. O wiele istotniejsze jest to, że Parlament Europejski nie ma możliwości stawienia czoła monopolowi Komisji dzięki kompetencji umożliwiającej skłanianie Komisji do zaniechania inicjatyw legislacyjnych. Ponadto kompetencja Komisji w zakresie stanowienia prawa trójstronnego relatywizuje prawo do współdecydowania Parlamentu Europejskiego w zakresie stanowienia prawa (por. art. 290 f. ToFUE).

111

b) Wnoszący skargę do III. i IV. są ponadto zdania, że Ustawa zatwierdzająca prowadzi do tego, że Republika Federalna Niemiec traci swoją państwowość. Zarzut ten opierają również na art. 38 Ustawy Zasadniczej.

112

aa) Zdaniem skarżącego do III. w Traktacie Lizbońskim dokonano przekroczenia granicy tego, co dopuszczała zasada suwerennej państwowości w zakresie przenoszenia praw władzy zwierzchniej. Unia Europejska stała się podmiotem prawa międzynarodowego i na płaszczyźnie obowiązywania prawa międzynarodowego może działać jak państwo. Dysponuje aparatem polityki zagranicznej, które na zewnątrz ma niby-państwowy charakter, oraz szeroko sięgającymi kompetencjami w zakresie polityki zagranicznej. Prawo unijne posiada nieograniczone pierwszeństwo na prawem Państw Członkowskich, jest również przed Ustawą Zasadniczą; konsekwencją powyższego jest wyłączenie kontroli sprawowanej przez Federalny Trybunał Konstytucyjny. Unia Europejska dysponuje kompetencją kompetencyjną (art. 48 ust. 6 i ust. 7 TUE-Lizbona; art. 311, art. 352 ToFUE) i przedarła się ze swoimi kompetencjami w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego i ścigania karnego do zasadniczych obszarów państwowości. Tej utracie suwerenności nie przeciwstawia się ani zasada ograniczonego przyznawania kompetencji, która nie posiada już żadnej efektywnie ograniczającej funkcji, ani zasada subsydiarności. Środkiem zaradczym mógłby być tu jedynie nadanie konkretnego kształtu w formie zamkniętych, ograniczonych kompetencji lub negatywnych katalogów kompetencyjnych oraz utworzenie niezależnego organu nadzorującego, na przykład trybunału ds. konfliktów kompetencyjnych.

113

Obok władzy państwowej Unia Europejska dysponuje również terytorium państwowym, a mianowicie obszarem wolności, bezpieczeństwa i prawa, oraz narodem państwowym. Parlament Europejski nie składa się już z przedstawicieli narodów Państw Członkowskich, lecz z przedstawicieli obywateli Unii. Rozwój Unii Europejskiej w państwo federalne przekracza zadania i kompetencje organów konstytucyjnych Republiki Federalnej Niemiec. Podstawę niezbędną dla takiej integracji może stanowić jedynie ustawa konstytucyjna, którą musiałby dla siebie ustanowić naród niemiecki zgodnie z art. 146 Ustawy Zasadniczej.

114

bb) Zdaniem skarżącego do IV. stworzona przez Traktat Lizboński wspólnota nie jest faktycznie żadnym związkiem państw powstałym na mocy umowy międzynarodowej. Jest to bardziej „duży związek posiadający własną podmiotowość prawną” występujący jak państwo, z własnymi organami prawodawczymi, własnymi urzędami i własnym obywatelstwem

unijnym. Kompetencja w zakresie zbliżenia przepisów w zakresie prawa karnego i prawa postępowania karnego dotyczy elementu zasadniczego państwowej władzy zwierzchniej, ponieważ realizowania kompetencji władzy zwierzchniej nie bardziej nie uosabiania, niż prawo –kształtowanie materialnego prawa karnego i jego procesualna realizacja. Również pytanie w kwestii, czy i jak dane państwo się broni, stanowi decydujący aspekt jakości państwowej danego państwa.

115

c) Wnoszący skargę do IV., V. i VI. zarzucają ponadto na podstawie art. 38 Ustawy Zasadniczej naruszenie zasad struktury państwowej przez Ustawę zatwierdzającą.

116

aa) Wnoszący skargę do IV. dochodzi naruszenia zasady państwa prawa, która w art. 79 ust. 3 Ustawy Zasadniczej w związku z art. 20 ust. 3 Ustawy Zasadniczej została uznana za nienaruszalną. W obliczu szerokich kompetencji Unii Europejskiej kontrola podstawowych praw obywatelskich jest na płaszczyźnie europejskiej niewystarczająca. Traktat Lizboński nie wprowadzić w szczególności możliwości składania skargi w sprawie praw podstawowych do Trybunału Unii Europejskiej.

117

bb) Zdaniem skarżącego do V. demokratyczne możliwości kształtowania polityki społecznej Niemieckiego Bundestagu zostały ograniczone przez Traktat Lizboński z tego względu, że Unia Europejska opiera się na konkurencyjnej „otwartej gospodarce rynkowej”. Wprawdzie Ustawa Zasadnicza nie zawiera ustalenia dotyczącego porządku gospodarczego. Jednak zasada państwa socjalnego zobowiązuje ustawodawcę do tego, by zapewnił niwelację społecznych nierówności, pozostawiając mu w tym zakresie dużą swobodę ruchów. Niestety, rzekome wspierające konkurencyjność stanowienie prawa i orzecznictwo sądowe może wbrew zapisom art. 23 ust. 1 zdanie 3 w związku z art. 79 ust. 3 Ustawy Zasadniczej obejść zasadę państwa socjalnego. Unia Europejska zgodnie z Traktatem Lizbońskim posiada szerokie kompetencje we wszystkich kwestiach polityki gospodarczej, a nie w obszarze prawa podatkowego i zabezpieczenia socjalnego. Prawo do strajków, w świetle ostatnich wyroków trybunału, obowiązuje tylko wówczas, gdy w wyniku korzystania z niego nie dojdzie do niewspółmiernego ograniczenia swobód (por. TE, wyrok z dnia 11 grudnia 2007, nr C-438/05, Viking, Slg. 2007, S. I-10779 nr 90; TE, wyrok z dnia 18 grudnia 2007, nr C-341/05, Laval, Slg. 2007, S. I-11767 Rn. 111).

118

cc) Wnoszący skargę do VI. zaskarżają naruszenie zasady podziału władzy. W jakim zakresie ilościowym wzrastają prawa władzy zwierzchniej przenoszone na Unię Europejską, w takiej mierze muszą wzrastać jakościowe wymagania stawiane wewnętrzno-prawnej organizacji Unii Europejskiej w kontekście podziału władzy. Z wyjątkiem Trybunału Unii Europejskiej, któremu w sposób jednoznaczny jest przypisana funkcja sędziowska, to w pozostałych organach Unii doszło do przemieszania funkcji wykonawczych i ustawodawczych. Parlament Europejski w przeciwieństwie do Komisji, nie dysponuje prawem do zgłaszania inicjatyw, jedynie prawem do współdecydowania w zakresie prawodawczym.

119

d) Wnoszący skargę do III. i V. wnoszą dalsze skargi dotyczące Ustawy zatwierdzającej, oparte nie na art. 38 Ustawy Zasadniczej, lecz na jej innych przepisach.

120

aa) Wnoszący skargę do III. w swoim piśmie z dnia 23 maja 2008 zarzuca naruszenie art. 20 ust. 4 i art. 2 ust. 1 Ustawy Zasadniczej. W swoim piśmie z dnia 21 października 2008, ponieważ art. 2 ust. 1 Ustawy Zasadniczej został odniesiony do obiektywnych zasad konstytucyjnych, wycofuje po części swoją skargę i dochodzi dodatkowo naruszenia art. 1 ust. 1, art. 2 ust. 1 oraz ust. 2, art. 3, art. 4 ust. 1 oraz ust. 2, art. 5 ust. 1 oraz ust. 3, art. 8 bis art. 14, art. 16, art. 19 ust. 4, art. 101, art. 103 oraz art. 104 Ustawy Zasadniczej.

121

(1) Z art. 20 ust. 4 Ustawy Zasadniczej wynika prawo, nadrzędne w stosunku do prawa do stawiania oporu, skierowane przeciwko wszystkim działaniom, które w całości lub częściowo usuwają niepodlegające zmianie podstawy konstytucyjne zapisane w art. 79 ust. 3 Ustawy Zasadniczej. Skarga konstytucyjna oparta na tym prawie jest w porównaniu ze skargami konstytucyjnymi opartymi na innych prawach podstawowych niesubsydiarna. Wprawdzie art. 38 oraz art. 20 ust. 4 Ustawy Zasadniczej zostałyby naruszone, gdyby przekroczone zostały granice przenoszalności praw zwierzchnich na Unię Europejską wynikające z zasady demokratyczności i suwerennej państwowości. Naruszenie innych zasad konstytucyjnych chronionych przez art. 79 ust. 3 Ustawy Zasadniczej, w szczególności zasady podziału władzy, samo w sobie prowadzi do naruszenia art. 20 ust. 4 Ustawy Zasadniczej. Ustawa zatwierdzająca podkreśla niezbędny zgodnie z art. 79 ust. 3 w związku z art. 20 ust. 2 Ustawy Zasadniczej minimalny zakres podziału władzy, który musi być przestrzegany na obszarze stosowania art. 23 Ustawy Zasadniczej. Rząd Federalny zdominował na płaszczyźnie europejskiej Niemiecki Bundestag w funkcji prawodawczej. Jako część Rady może stanowić prawo wyższego rzędu, wypierające prawo stanowione przez Niemiecki Bundestag. Uczestnicząc w takiej „grze poza bandą“ Rząd Federalny może obejść parlament i za pośrednictwem płaszczyzny europejskiej przeforsować takie przepisy, dla których w Bundestagu nie uzyskałby większości.

122

Wnoszący skargę do III. jest zdania, że inny „środek zaradczy” w myśl art. 20 ust. 4 Ustawy Zasadniczej należy wprowadzić przez Federalny Trybunał Konstytucyjny na drodze skargi konstytucyjnej. Art. 20 ust. 4 Ustawy Zasadniczej może jednak zostać zinterpretowany w ten sposób, że przepis gwarantuje nadzwyczajny środek zaskarżenia w rozumieniu „prawa do innego środka zaradczego”, który należy przyznać analogicznie do procedury skargi konstytucyjnej.

123

(2) Naruszenie art. 1 ust. 1, art. 2 ust. 1 oraz ust. 2, art. 3, art. 4 ust. 1 oraz ust. 2, art. 5 ust. 1 oraz ust. 3, art. 8 bis art. 14, art. 16, art. 19 ust. 4, art. 101, art. 103 oraz art. 104 Ustawy Zasadniczej wnoszący skargę do III. uzasadnia tym, że zgodnie z Traktatem Lizbońskim Karta Praw Podstawowych jest prawnie wiążąca. To zaś nie tylko prowadzi do tego, że

godność człowieka w ramach Unii Europejskiej została podporządkowana wyważeniu z innymi dobrami prawnymi, w szczególności z podstawowymi swobodami gospodarczymi. Karta Praw Podstawowych uwalnia ponadto w znacznej mierze niemieckie organy państwowe od zobowiązania do przestrzegania praw podstawowych z Ustawy Zasadniczej i to nie tylko na obszarach, na których realizują obowiązujące przepisy prawa unijnego, ale również tam, gdzie nie wiąże ich prawo unijne. I ostatecznie Karta Praw Podstawowych usuwa pozycję gwaranta na rzecz ochrony praw podstawowych, jaką zajmuje Federalny Trybunał Konstytucyjny zgodnie w tzw. wyroku Solange II (por. Federalny Trybunał Konstytucyjny 73, 339 i następne).

124

bb) Wnoszący skargę do V. wnoszą skargę również w sprawie naruszenia art. 1 ust. 1 Ustawy Zasadniczej. Są zdania, że w Traktacie Lizbońskim w odniesieniu do ogólnego zastrzeżenia możliwości ograniczenia praw obywatelskich z mocy ustawy z art. 52 ust. 1 Karty Praw Podstawowych brak jest traktatowego wyjaśnienia, że godność człowieka nie jest ważona innymi dobrami prawnymi, w szczególności podstawowymi wolnościami gospodarczymi.

125

e) Wnoszący skargę do III. i VI. prezentują ponadto, że ustawy towarzyszące, Ustawa zmieniająca oraz Ustawa rozszerzająca, narusza ją ich prawa wynikające z art. 38 Ustawy Zasadniczej. Wnoszący skargę do III. zaskarża ponadto art. 2 ust. 1 oraz art. 20 ust. 4 Ustawy Zasadniczej.

126

aa) Wnoszący skargę do III. wnioskuje w swoim piśmie z dnia 23 maja 2008, by stwierdzić, że ustawodawstwo dodatkowe naruszają jego prawa z art. 38 Ustawy Zasadniczej. W swoim piśmie z dnia 21 ogranicza swój wniosek do pojedynczych postanowień ustawodawstwa towarzyszącego, a mianowicie do art. 1 nr 1 oraz nr 2 Ustawy zmieniającej oraz art. 1 § 3 ust. 2, § 4 ust. 3 nr 3 oraz ust. 6 sowie § 5 Ustawy rozszerzającej. Wnoszący skargę do VI. również ograniczają swój wniosek do wymienionych przepisów.

127

bb) Wnoszący skargę do III. i VI. wyjaśniają zgodnie, że art. 1 nr 1 Ustawy zmieniającej oraz art. 1 § 3 ust. 2 Ustawy rozszerzającej naruszają demokratyczną zasadę większości, ponieważ Niemiecki Bundestag jest zmuszany do wniesienia pozwu dot. subsydiarności wbrew woli większości. Art. 1 § 4 ust. 3 nr 3 oraz ust. 6 Ustawy rozszerzającej nie są zgodne z zasadą demokratyczności, uznawaną w art. 79 ust. 3 Ustawy Zasadniczej w związku z art. 20 ust. 1 oraz ust. 2 Ustawy Zasadniczej za nienaruszalną. Niemieckiemu Bundestagowi odbierane jest prawo do odrzucania zgodnie z art. 48 ust. 7 podust. 3 TUE-Lizbona w tych przypadkach, gdy punkt ciężkości inicjatywy Rady Europejskiej odnosi się do prawodawstwa konkurencyjnego, lub wówczas, gdy nie da się stwierdzić takiego punktu ciężkości. Art. 1 nr 2 Ustawy zmieniającej oraz art. 1 § 5 Ustawy rozszerzającej naruszają zasadę reprezentacji demokratycznej wreszcie z tego powodu, że prawa do uczestnictwa przyznane Bundestagowi w Traktacie Lizbońskim mogą być przenoszone na Komisję Europejską.

128

Wnoszący skargę do III. przedstawia, że wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w sprawie Traktatu z Maastricht co najmniej nie wyklucza, że z art. 38 Ustawy Zasadniczej wynika również subiektywne prawo do przestrzegania zasady demokratyczności wewnątrz Republiki Federalnej Niemiec. W każdym razie prawo to obowiązuje o tyle, że dotyczy pośrednio gwarantowanego w art. 38 Ustawy Zasadniczej prawa do uczestniczenia w wydawaniu legitymacji władzy państwowej. Wnoszący skargę do VI. argumentują, że kompetencja w zakresie składania skarg dot. ustawodawstwa towarzyszącego wynika z kontekstu rzeczowego. Bez Ustawy zatwierdzającej zniknąłby sens ustaw towarzyszących. Dlatego Ustawa zatwierdzająca oraz ustawodawstwo towarzyszące muszą być z perspektywy konstytucyjno-procesowej traktowane jako jedność. Z powyższego wynika między innymi wniosek, że ustawodawstwo towarzyszące podobnie jak Ustawa zatwierdzająca mogły zostać zakwestionowane jeszcze przed ich podpisaniem i ogłoszeniem.

129

cc) Wnoszący skargę do II. dochodzi w reszcie w swoim piśmie zaskarżającym z 23 maja 2008 naruszenia przez ustawodawstwo towarzyszące art. 20 ust. 4 oraz art. 2 ust. 1 Ustawy Zasadniczej. W swoim piśmie z dnia 21 października 2008 ogranicza swój wniosek do pojedynczych postanowień ustaw towarzyszących, a mianowicie do art. 1 nr 1 oraz nr 2 Ustawy zmieniającej oraz art. 1 § 3 ust. 2, § 4 ust. 3 nr 3 oraz ust. 6 oraz § 5 Ustawy rozszerzającej, i w swojej skardze odstępuje od zaskarżenia naruszenia art. 2 ust. 1 Ustawy Zasadniczej. Jako uzasadnienie podaje, że niezgodności wymienionych postanowień z ustawodawstwa towarzyszącego z zasadą demokratyczności można również dochodzić przez art. 20 ust. 4 Ustawy Zasadniczej.

130

2. Wnioskodawcy w sporze dotyczącym kompetencji organów kwestionują Ustawę zatwierdzającą Traktat Lizboński, Wnioskodawca do I. dodatkowo ustawodawstwo towarzyszące.

131

a) Wnioskodawca do I. jest deputowanym Niemieckiego Bundestagu i jednocześnie Wnoszącym skargę z III. Wnioskuje w swoim piśmie z dnia 23. Mai 2008 by najpierw stwierdzić, że Ustawa zatwierdzająca oraz ustawodawstwo towarzyszące, naruszają Ustawę Zasadniczą, w szczególności art. 20 ust. 1 oraz ust. 2, art. 2 ust. 1, art. 38 ust. 1 zdanie 2 w związku z art. 79 ust. 3 sowie art. 23 ust. 1 Ustawy Zasadniczej, są nieważne. Jako przeciwnika wniosku wymienia Prezydenta Federalnego, Niemiecki Bundestag oraz Republikę Federalną Niemiec. W piśmie z dnia 21 października 2008 od nowa redaguje wniosek. Teraz wnioskuje, by zostało stwierdzone, że Ustawa zatwierdzająca Traktat Lizboński, art. 1 nr 1 oraz nr 2 Ustawy zmieniającej oraz art. 1 § 3 ust. 2, § 4 ust. 3 nr 3 oraz ust. 6 oraz § 5 Ustawy rozszerzającej naruszają art. 20 ust. 1 oraz ust. 2, art. 23 ust. 1 oraz art. 79 ust. 3 Ustawy Zasadniczej i naruszają prawa wnioskodawcy wynikające z art. 38 ust. 1 Ustawy Zasadniczej. Od skargi dot. naruszenia art. 2 ust. 1 Ustawy Zasadniczej odstępuje. Jako przeciwnicy wniosku zostają wymienieni Niemiecki Bundestag oraz Rząd Federalny.

132

Wnioskodawca do I. prezentuje, że Ustawa zatwierdzająca i ustawodawstwo jej towarzyszące narusza jego prawo statusowe jako deputowanego Niemieckiego Bundestagu wynikające z art. 38 ust. 1 Ustawy Zasadniczej. Skoro art. 38 ust. 1 Ustawy Zasadniczej przyznaje poszczególnym obywatelom prawo podmiotowe do uczestniczenia w wyborach Niemieckiego Bundestagu, a przez to do współuczestniczenia w wydawaniu przez naród legitymacji dla władzy państwowej na płaszczyźnie federalnej i do wywierania wpływu na sprawowanie tej władzy, to zasady te w znacznie większym stopniu muszą obowiązywać deputowanych Niemieckiego Bundestagu. Ich status reguluje również art. 38 ust. 1 Ustawy Zasadniczej. Gdy wydrenowane zostaną zadania i kompetencje Niemieckiego Bundestagu na skutek przeniesienia władzy zwierzchniej na Unię Europejską, wówczas dotyczy to nie tylko możliwości indywidualnego wyborcy związanej z współuczestniczeniem przy przyznawaniu władzy państwowej demokratycznej legitymacji. W jeszcze większym stopniu dotyka to możliwości deputowanego w zakresie reprezentowania narodu przy sprawowaniu władzy państwowej oraz wydawania legitymacji demokratycznej w zakresie prawodawstwa i kontroli rządu. Wnioskodawca do I. dokonuje alternatywnego uzasadnienia naruszenia swojego wynikającego z art. 38 ust. 1 Ustawy Zasadniczej prawa statusowego tym, że jest on jako „piastun” organu konstytucyjnego odpowiedzialny za to, by Niemiecki Bundestag nie działał ultra vires. Bundestag nie może uchylać ustaw przekraczających jego kompetencje. A przynajmniej nie może takich ustaw podejmować wówczas, gdy ustawy te przyczyniają się do rezygnacji z zapisanego w Ustawie Zasadniczej państwa lub istotnie ograniczają jego państwowość.

133

Ponadto wnioskodawca do I. dochodzi, że jego prawa jako deputowanego Niemieckiego Bundestagu do współdziałania zgodnie z art. 38 ust. 1 Ustawy Zasadniczej zostały w procedurze ustawodawczej zmniejszone. Nie może być mowy o substancjalnym, opartym na sile argumentu kształtowaniu woli, które umożliwiłoby deputowanemu przejęcie odpowiedzialności za swoje decyzje. O odniesieniu do statusu deputowanego nie jest zadawalająca sytuacja, że swoje zastrzeżenia natury konstytucyjno-prawej może podczas debaty w Bundestagu wyrazić pod postacią pytania pośredniego zgodnie z § 27 ust. 2 regulaminu Niemieckiego Bundestagu. Równie niewystarczająca jest możliwość przeczytania oświadczenia w sprawie konstytucyjnej niezgodności Ustawy zatwierdzającej.

134

b) Wnioskodawca do II., frakcja Niemieckiego Bundestagu występując jako pełnomocnik procesowy Niemieckiego Bundestagu działający na jego rzecz ale we własnym imieniu wnioskuję, by zostało stwierdzone, że przez Ustawę zatwierdzającą naruszone zostały prawa Niemieckiego Bundestagu jako organu legislacyjnego i dlatego jest to sprzeczne z Ustawą Zasadniczą. W swoim piśmie wnioskującym nie wymienia przeciwnika wniosku.

135

Wnioskodawca do II. uzasadnia swój wniosek tym, że Ustawa zatwierdzająca dokonuje przeniesienia kompetencji decyzyjnych poza miarę dopuszczalną w myśl art. 23 ust. 1 zdanie 3 w związku z art. 79 ust. 3 Ustawy Zasadniczej. Zasada demokracji, nienaruszalna w myśl art. 79 ust. 3 Ustawy Zasadniczej, została naruszona tu pod wieloma względami. Odsyła się do identycznej w tym zakresie argumentacji skarżącego do V. (patrz powyżej A. II. 1. c) bb). Ponadto wnioskodawca do II. dochodzi, że wynikająca z zasady demokratyczności

zasada armii parlamentarnej zostaje o tyle wydrylowania, że Niemiecki Bundestag traci swoje kompetencje decyzyjne dotyczące działań niemieckich siła zbrojnych na obszarze europejskich interwencji kryzysowych. W myśl art. 42 ust. 4 TUE-Lizbona decyzje w sprawie przydziału misji, na które zgodnie z art. 42 ust. 3 TUE-Lizbona poszczególne Państwa Członkowskie muszą udostępniać swoje wojska, są podejmowane jednogłośnie przez Radę. Brak tu jednak wskazówki, że decyzja taka musi być podejmowana zgodnie z przepisami prawa konstytucyjnego Państw Członkowskich. Można wprawdzie argumentować, że możliwość wnoszenia przez parlament zastrzeżeń związanych z konstytucyjnym prawem do obrony, nie zostaje zniesiona przez Ustawę zatwierdzającą i niemieccy przedstawiciele rządu w Radzie muszą pozyskiwać zgodę Niemieckiego Bundestagu, zanim potwierdzą uczestnictwo wojsk niemieckich w misji. To jednak doprowadziłoby do załamania systemowego, ponieważ przedstawicielstwo Republiki Federalnej Niemiec w Radzie regularnie wchodzi w kompetencje rządu.

III.

136

1. W sprawie skarg konstytucyjnych do III. i V. Niemiecki Bundestag (a), Rząd Federalny (b) oraz Bundesrat (c) zajęli pisemnie stanowisko. Rząd Federalny oraz Bundesrat w swoich stanowiskach uwzględnili dodatkowo skargę konstytucyjną do IV. Landtag Badenii - Wirtembergii (d) ogranicza swoje stanowisko do skarg konstytucyjnych do III. i IV.

137

a) Niemiecki Bundestag reprezentuje stanowisko, że skargi konstytucyjne do III. i V. są niedopuszczalne (aa) i niezasadne (bb).

138

aa) Oparta na art. 38 Ustawy Zasadniczej kompetencja w zakresie składania skarg przeciw aktom integracyjnym zgodnie z art. 23 ust. 1 Ustawy Zasadniczej jest ograniczona do tych przypadków, w których zasada demokratyczności w zakresie chronionym zgodnie z art. 79 ust. 3 Ustawy Zasadniczej zostaje w sposób oczywisty i rażąco naruszona. To zaś nie zostało poparte przez Wnoszących skargę do III. i V. wystarczającą ilością faktów i dowodów. Art. 20 ust. 4 Ustawy Zasadniczej również podpira skargi konstytucyjnej do III., ponieważ nie można stwierdzić oczywistej nieskuteczności organów państwowych powoływanych do zachowywania i bronięcia konstytucji, bo nie mamy do czynienia z sytuacją oporu. Samodzielny środek prawny, występujący obok skargi konstytucyjnej, nie może zostać wywiedziony z art. 20 ust. 4 Ustawy Zasadniczej. Ponadto naruszenie podane przez Wnoszących skargę do III. oraz V. w art. 1 ust. 1 Ustawy Zasadniczej nie jest widoczne. Płaszczyzna europejska gwarantuje, że godność człowieka jest nienaruszalna. Ponadto Karta Praw Podstawowych nie przenosi w stan spoczynku praw podstawowych z Ustawy Zasadniczej. I wreszcie wnoszący skargę do III. w niewystarczający sposób poparli dowodami i faktami możliwość naruszenia prawa przez ustawodawstwo towarzyszące.

139

bb) Skargi konstytucyjne do III. i V. są również nieuzasadnione, ponieważ Traktat Lizboński nie jest sprzeczny z Ustawą Zasadniczą. Niemiecki Bundestag jest tu zdania, że merytoryczny

zakres kontroli skarg konstytucyjnych jest ograniczony do wprowadzonych w Traktacie Lizbońskim nowości. Proces integracji jako taki nie może być przedmiotem postępowania. Wraz z orzeczeniem Federalnego Trybunału Konstytucyjnego do Traktatu z Maastricht wystąpiło *res iudicata*, i dlatego wykluczona jest decyzja odnosząca się do rozwoju z Traktatu Amsterdamskiego i Nicejskiego z powodu § 93 Ustawy o Federalnym Trybunale Konstytucyjnym.

140

(1) Art. 38 Ustawy Zasadniczej nie został naruszony przez Ustawę zatwierdzającą. Wprawdzie Traktat Lizboński ustala nowe kompetencje Unii Europejskiej i przenosi poszczególne obszary polityki z obszaru współpracy międzyrządowej na metodę wspólnotową, to nie przekroczone zostają granice możliwości przenoszenia kompetencji zwierzchnich nakreślone w art. 79 ust. 3 Ustawy Zasadniczej. Państwa Członkowskie doświadczyły jedynie nieznacznej utraty kompetencji, w zamian zaś uzyskały nowe obszary działania i polityczne możliwości kształtowania. Nie można stawiać zarzutu, że głosowanie kwalifikowaną większością głosów staje się w Radzie normalną procedurą decyzyjną. Procedura większościowa, a tym samym możliwość bycia przegłosowanym w Radzie, została zaakceptowana przez Federalny Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu dot. Traktatu z Maastricht (por. Federalny Trybunał Konstytucyjny 89, 155 i następne). Państwom Członkowskim nadal przysługują kompetencje o zasadniczym znaczeniu. Obszary bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego oraz polityka obronna pozostają w całości w obszarze kompetencyjnym Państw Członkowskich, podobnie jako polityka gospodarcza, finansowa i zatrudnienia.

141

Również możliwy wymóg wynikający z art. 38 Ustawy Zasadniczej, a dotyczący legitymacji demokratycznej dla Unii Europejskiej nie został naruszony. Legitymacja demokratyczna Rady opera się z jednej strony na bazie konstytucyjno-prawnej, regulującej procedury decyzyjne Rady, z drugiej na mającej miejsce w Radzie dyspucie. Parlament Europejski również przekazuje legitymację demokratyczną. Temu zaś nie stoi na przeszkodzie brak równości szansy wyborczej w wyborach do Parlamentu Europejskiego; jest to o wiele bardziej konsekwencja ugruntowanej na Państwach Członkowskich szczególnej struktury Unii Europejskiej, zawierającej szczególną formę reprezentacji demokratycznej. Traktat Lizboński nie tylko wzmacnia legitymację demokratyczną poprzez wzmocnienie pozycji Parlamentu Europejskiego, ale również przez zwiększoną jawność posiedzeń Rady oraz wprowadzenie systemu wczesnego ostrzegania w celu kontroli przestrzegania zasady subsydiarności. Ponadto Traktat Lizboński poprawia pozycję Niemieckiego Bundestagu.

142

Traktat Lizboński nie daje Unii Europejskiej tzw. dużej kompetencji (niem: Kompetenz-Kompetenz). Klauzula elastyczności z art. 352 ToFUE nie może być rozumiana jako kompetencja do nieograniczonego poszerzania kompetencji; art. 311 ToFUE nie wykracza poza dotychczasową regulację w sprawie pozyskiwania środków własnych. Równie niewiele uzasadnienia dla dużej kompetencji Unii Europejskiej można znaleźć w przepisach na temat uproszczonej zmiany traktatów, czy uregulowaniach dotyczących przejścia do decyzji większościowych w Radzie. To raczej przepisy uprzedzają ewentualne zmiany traktatów.

Treść oraz warunki podejmowania uchwał zostały w sposób wystarczająco zdecydowany ustalone.

143

(2) Zdaniem Niemieckiego Bundestagu nie występuje naruszenie zasady suwerennej państwowości. Ustawa Zasadnicza gwarantuje państwowość Republiki Federalnej Niemiec pod postacią państwowości otwartej, jak zostało to zawarte w preambule oraz w art. 23 do art. 25 Ustawy Zasadniczej. Zgodnie z tym Ustawa Zasadnicza nie tylko zgadza się na integrację europejską, ale jej chce. Traktat Lizboński nie wprowadza własnej państwowości Unii Europejskiej. Uznanie osobowości prawnej Unii Europejskiej nie zawiera jej, podobnie jak połączenie prawa wspólnotowego i unijnego. Poza tym nie zrezygnowano z podziału na ponadnarodowe i międzyrządowe obszary działania. Odniesienie się do obywateli i obywateli unijnych w art. 14 ust. 2 TUE-Lizbona podkreśla ich pozycję jako podmiotów Unii Europejskiej wydających legitymację, bez konstruowania narodu europejskiego. W deklaracji nr 17 wspomniana nadrzędność stosowania prawa unijnego nie nadaje Unii żadnej państwowości, lecz jedynie uwypukla charakter Unii Europejskiej jako wspólnoty prawa. Deklaracja, niebędąca normatywną częścią Traktatu, nie zmienia dotychczasowej sytuacji prawnej i nie prowadzi do generalnego umieszczenia prawa unijnego nad konstytucją krajową. Prawo do występowania z Unii Europejskiej jest sprzeczne z założeniem dotyczącym państwowości Unii Europejskiej; Unia Europejska nie posiada żadnych kompetencji zezwalających jej na stosowanie środków przymusu czy egzekucji.

144

(3) Nie występuje również naruszenie zasady podziału władzy. Traktat Lizboński ani nie stanowi o ustawodawstwie wykonawczym Rządu Federalnego, ani nie otwiera możliwości do tego, co wnoszący skargę nazwał „grą poza bandą”. Bo to właśnie takim zachowaniom można lepiej zapobiegać dzięki nowym postanowieniom w sprawie jawności posiedzeń Rady i wzmocnionym prawom kontrolnym parlamentów, zgodnie z protokołem o subsydiarności.

145

(4) I wreszcie skarga konstytucyjna do III. odnosząca się do zakwestionowanych Ustaw towarzyszących jest niezasadna. Niemiecki Bundestag zgodnie z art. 1 nr 1 Ustawy zmieniającej oraz art. 1 § 3 ust. 2 Ustawy poszerzającej, na wniosek jednej czwartej swoich członków może zostać zobowiązany do wniesienia skargi dot. subsydiarności, co nie stanowi naruszenia zasady demokracji. Uregulowanie to jest przejawem istniejącej w każdej funkcjonującej demokracji ochrony mniejszości. Uregulowanie zawarte w art. 1 nr 1 Ustawy zmieniającej oraz art. 1 § 4 ust. 3 i ust. 6 Ustawy poszerzającej w sprawie korzystania z prawa do odrzucenia w myśl art. 48 ust. 7 podust. 3 TUE-Lizbona, odpowiada wewnątrzpaństwowemu podziałowi zadań pomiędzy Bundestagiem a Bundesratem, oraz zasadzie państwa federalnego. Przewidziana w art. 1 nr 2 Ustawy zmieniającej oraz art. 1 § 5 Ustawy poszerzającej możliwość przenoszenia kompetencji decyzyjnych na Komisję Europejską, już przez to nie jest w stanie uzasadnić naruszenia prawa, że przez samo to postanowienie nie dochodzi do przeniesienia kompetencji, to Bundestag zostaje tu jedynie do tego upoważniony.

146

b) Rząd Federalny jest również zdania, że skargi konstytucyjne do III., IV. i V. są niedopuszczalne (aa), a w każdym przypadku niezasadne (bb).

147

aa) Skargi konstytucyjne są niedopuszczalne, ponieważ Ustawa zatwierdzająca oraz ustawy towarzyszące nie dotyczą aktualnie i bezpośrednio praw samych wnoszących skargę do III., IV. i V. wynikających z art. 38 Ustawy Zasadniczej. Ustawa zatwierdzająca. Przed wejściem w życie Ustawy towarzyszące nie nadają się na przedmiot ataku, ponieważ, inaczej niż Ustawa zatwierdzająca, mogą być przedmiotem skargi konstytucyjnej dopiero po zakończeniu parlamentarnej procedury prawodawczej. Skargi wnoszących do III. i V. dotyczące art. 1 ust. 1 Ustawy Zasadniczej oraz skarżącego do III. odnoszące się do pozostałych praw podstawowych z zakresu wolności, równości i wymiaru sprawiedliwości są pozbawione substancji. Godność człowieka jest zgodnie z Kartą Praw Podstawowych nienaruszalna, zaś prawa podstawowe Unii w obszarze zastosowania Karty Praw Podstawowych byłyby stosowane równolegle z prawami podstawowymi z Ustawy Zasadniczej.

148

bb) (1) Ustawa zatwierdzająca Traktat Lizboński jest w szczególności zgodna z zasadą demokratyczności. Pozycja Rady w procedurze stanowienia prawa i związana z tym ograniczona reprezentacja faktycznej ilości ludności nie powinny być kwestionowane. Są elementem specyfiki Unii Europejskiej jako związku państw. Parlament Europejski odgrywa istotną rolę w ramach prawodawstwa europejskiego, które została dalej wzmocniona przez poszerzenie zakresu zastosowania zwykłej procedury prawodawczej. To, że przy wybieraniu Parlamentu Europejskiego zasada równości wszystkich obywateli jest realizowana jedynie w niewystarczającym stopniu, wynika z konieczności dopasowania tej zasady w świetle równości wszystkich państw.

149

Traktat Lizboński nie umożliwia zmian traktatowych bez zgody Republiki Federalnej Niemiec. Warunkiem dla uchwały Rady Europejskiej zgodnie z art. 48 ust. 6 podust. 2 TUE-Lizbona jest zgodnie z art. 59 ust. 2 Ustawy Zasadniczej Ustawa zatwierdzająca Bundestagu. Również w ramach przejścia z jednogłośnego głosowania na procedurę większości kwalifikowanej, które umożliwia art. 48 ust. 7 TUE-Lizbona, Republice Federalnej Niemiec przysługuje prawo weta.

150

(2) Traktat Lizboński ani nie prowadzi do tworzenia państwa unijnego, ani też nie osłabia państwowości Republiki Federalnej Niemiec. Unika wszelkiego oparcia terminologicznego o państwowość, i również uznanie osobowości prawnej Unii Europejskiej nie dostarcza tu żadnej poszlaki. Wolne prawo do występowania z Unii stanowi potwierdzenie, że kontynuowany jest stan suwerenności państwowej. Państwa Członkowskie pozostają „panami Traktatów” i nie przyznały Unii Europejskiej żadnej dużej kompetencji. Zasada ograniczonych kompetencji przyznanych nadal ma obowiązywać. Korzystanie z klauzuli elastyczności zostaje w Traktacie Lizbońskim obwarowane wymogami materialnymi i procesowymi mechanizmami zabezpieczającymi.

151

Na Unię Europejską nie przeniesiono prawie żadnych nowych znaczących kompetencji. Działania w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, również po zniesieniu dwupodziału Unii Europejskiej i Wspólnoty Europejskiej, nie posiadały jakości ponadnarodowej. Obszar wolności, bezpieczeństwa i prawa nie wpływa negatywnie na władzę terytorialną Państw Członkowskich, lecz zapewnia na obszarze bez granic wewnętrznych niezbędną kooperację między Państwami Członkowskimi. Nie tworzony jest również żaden „naród unijny”. Ani Karta Praw Podstawowych, ani nadrzędność prawa wspólnotowego nie prowadzą do uwarzenia państwa europejskiego.

152

(3) Instytucjonalna struktura Unii Europejskiej stworzona przez Traktat Lizboński jest ponadto zgodna z zasadą podziału władzy. W parze z nadaniem Unii Europejskiej formy związku państw idzie wzmocniona moc decyzyjna władzy wykonawczej. Ponadto Federalny Trybunał Konstytucyjny uznał dotychczasowy instytucjonalny system Unii Europejskiej za zgodny z Ustawą Zasadniczą, a Traktat Lizboński prowadzi do wzmocnienia parlamentów krajowych.

153

c) Bundesrat uważa zakwestionowane ustawy za zgodne z konstytucją. Traktat Lizboński wzmacnia demokratyczną legitymację Unii w szczególności poprzez wzmocnienie pozycji Parlamentu Europejskiego oraz parlamentów krajowych. Traktat nie prowadzi do pozbawienia Republiki Federalnej Niemiec jej państwowości. Rozdział kompetencji został poprawiony; nastąpiło w ograniczonym zakresie przeniesienie dodatkowych kompetencji. Zachowanie suwerenności państwowej wyrażone jest w sposób widoczny w wyrazistym uznaniu poszanowania tożsamości narodowej w myśl art. 4 ust. 2 TUE-Lizbona oraz w prawie do występowania z Unii zapisanym w art. 50 TUE-Lizbona.

154

d) Landtag Badenii Wirtembergii uważa skargi konstytucyjne do III. i IV. za niezasadne.

155

2. W postępowaniu dot. sporu o organy Niemiecki Bundestag (a), Rząd Federalny (b), Bundesrat oraz Landtag Badenii- Wirtembergii (c) zajęły pisemne stanowisko.

156

a) Zdaniem Niemieckiego Bundestagu wnioski postawione w postępowaniu dot. sporu o organy są niedopuszczalne (aa), a w każdym razie niezasadne (bb).

157

aa) (1) Jeżeli wnioskodawca w postępowaniu dot. sporu o organy do I. żąda uznania Ustawy zatwierdzającej i ustawodawstwa towarzyszącego za nieważne, to jest to typowa treść wniosku w sprawie abstrakcyjnej kontroli normy zgodnie z art. 93 ust. 1 nr 2 Ustawy

Zasadniczej, do złożenia którego wnioskodawca jako jeden deputowany nie jest upoważniony. Niemiecki Bundestag nie wypowiada się w sprawie wniosku wnioskującego dot. I., zmienionego w piśmie z dnia 21 października 2008. Skoro wnioskodawca do I. zarzuca deficyt występujący przy kształtowaniu woli podczas debaty w Bundestagu, to jego wywód nie został wystarczająco podparty faktami i dowodami. Ponadto wnioskodawca do I. nie może być stroną, jeżeli chce jako część organu Niemieckiego Bundestagu i pełnomocnik Bundestagu dochodzić we własnym imieniu praw Bundestagu. Federalny Trybunał Konstytucyjny wyraźnie odrzucił możliwość występowania pojedynczych deputowanych jako pełnomocników Bundestagu, działających we własnym imieniu a dochodzących praw Bundestagu. Bo właściwie wnioskodawca nie dochodzi praw organu, do którego przynależy, w stosunku do innego organu, ale występuje właśnie przeciw uchwale tego organu. To zaś prowadzi do konstytucyjnie niedopuszczalnej sytuacji procesowej, w której jedna strona jest i pozwany i powodem.

158

(2) Również wniosek dot. II., złożony w postępowaniu dot. sporu o organy, jest niedopuszczalny. Wnioskodawca nie jest upoważniony do składania takich wniosków, ponieważ nie uzasadnia przekonywująco, iż naruszone zostały jego prawa jako frakcji. W stosunku do Bundestagu nie przysługuje mu ani prawo do zachowania granic integracji, ani też ogólna możliwość dochodzenia roszczeń w sprawie przestrzegania Ustawy Zasadniczej. W równie małym stopniu występuje prawo frakcji w stosunku do zachowania kompetencji decyzyjnych Bundestagu. Wnioskodawca nie może również występując w postępowaniu jako pełnomocnik Bundestagu działać we własnym imieniu i dochodzić praw Bundestagu. Ponadto nie występuje tu konieczność chronienia jego interesu prawnego, ponieważ jego wniosek w tej sprawie odnosi się do abstrakcyjnej kontroli norm, a w tym zakresie frakcja nie może być stroną.

159

bb) Niemiecki Bundestag wskazuje na fakt, że zakres badania sprawy dot. sporu o organy do pkt. I. i II. ogranicza się do konkretnego prawno-konstytucyjnego stosunku. Nie można zbadać obiektywnej zgodności konstytucyjnej kwestionowanych ustaw. W sprawie niezasadności postępowań dot. sporu o organy do pkt. I. i II. Niemiecki Bundestag odsyła do swoich wywodów w sprawie skarg konstytucyjnych dot. pkt III. i V. (patrz powyżej A. III. 1. a) bb).

160

b) Rząd Federalny również prezentuje zdanie, że wnioski w postępowaniu w sprawie sporu o organy są niedopuszczalne (aa), a w każdym przypadku niezasadne (bb).

161

aa) (1) Wnioskodawca do I. nie jest upoważniony do składania wniosków w postępowaniu dot. sporu o organy. Sprawa nie dotyczy jego pozycji prawnej jako organu nadanej mu w art. 38 ust. 1 Ustawy Zasadniczej; tu wnioskodawca poprzez postępowanie dot. sporu o organy próbuje uzyskać to, by Federalny Trybunał Konstytucyjny dokonał ogólnego sprawdzenia zgodności konstytucyjnej zakwestionowanych ustaw. Wprawdzie w tym zakresie dopuszczalna jest abstrakcyjna kontrola norm, ale wnioskodawca nie jest upoważniony do

zainicjowania wszczęcia takiego postępowania. W zakwestionowanym ustawodawstwie towarzyszącym prawa Niemieckiego Bundestagu są tylko wzmacniane, tak więc naruszenie praw wnioskodawcy jest wykluczone.

162

Wnioskodawca wprawdzie dochodzi, że nie miał w Bundestagu wystarczającej możliwości do zaprezentowania swojego odmiennego zdania, lecz nie jest jasne, w jakim stopniu zostało zakwestionowane działanie Niemieckiego Bundestagu. Ponadto stosowne przepisy regulaminu Niemieckiego Bundestagu ograniczają prawa statutowe deputowanych w sposób dopuszczalny przez prawo konstytucyjne. Oprócz tego wnioskodawca miał możliwość, zgodnie z § 31 ust. 1 Regulaminu Bundestagu, do wydania pisemnej deklaracji lub wyrażenia krótkiego ustnego stanowiska.

163

(2) Również wniosek złożony w postępowaniu w sprawie sporu o organy dot. II. jest niedopuszczalny. Nie wymieniono w nim sensownego przeciwnika wniosku. Samo postępowanie skierowane przeciw ustawie jest w ramach sporu dot. organów niedopuszczalne. Ponadto nie jest jasne, w jakim stopniu doszło do naruszenia praw statusowych wnioskującej frakcji. Oprócz tego wnioskodawca występując w procesie we własnym imieniu nie może dochodzić praw Bundestagu przeciwko Bundestagowi. Ponieważ wnioskodawca nie uzyskał kworum niezbędnego w myśl art. 93 ust. 1 nr 2 Ustawy Zasadniczej, to również odpada możliwość interpretacji prośby jako wniosku w sprawie abstrakcyjnej kontroli normy prawnej.

164

bb) W sprawie niezasadności wniosków dot. postępowania w sporze o organy dot. I. i II. Rząd Federalny odsyła do wywodów na temat niezasadności skarg konstytucyjnych dot. III. i V. (patrz powyżej A. III. 1. b) bb). Jeżeli chodzi o zakwestionowanie Ustawy zatwierdzającej, to dowodzi w uzupełnieniu, że Traktat Lizboński zawiera jedynie nieliczne nowości w zakresie wspólnej polityki bezpieczeństwa i obronnej. Prawa Niemieckiego Bundestagu do współdziałania pozostają zachowane, ponieważ żadne Państwo Członkowskie wbrew swojej woli nie może zostać zobowiązane do uczestniczenia w działaniach militarnych.

165

c) Bundesrat i Landtag Badenii -Wirtembergii uważają wnioski złożone w postępowaniu dot. sporu o organy za niezasadne z tych samych powodów, które zostały już przedstawione w odniesieniu do Skargi konstytucyjnej (patrz powyżej A. III. 1. c) i d),.

IV.

166

Federalny Trybunał Konstytucyjny przeprowadził w dniach 10 i 11 lutego 2009 ustne postępowanie, podczas którego strony wyjaśniły i pogłębiły swoje stanowiska prawne.

B.

Skargi konstytucyjne wniesienie w odniesieniu do Ustawy zatwierdzającej Traktat Lizboński są dopuszczalne, jeżeli zawierają zarzuty oparte na art. 38 ust. 1 zdanie 1 Ustawy Zasadniczej, a dotyczące naruszenia zasady demokracji, utraty państwowości przez Republikę Federalną oraz naruszenia zasady państwa socjalnego. Skargi konstytucyjne dot. III. i VI. wniesione przeciwko ustawodawstwu towarzyszącemu są zasadne, o ile oparte są na art. 38 ust. 1 zdanie 1 Ustawy Zasadniczej (I.). Wniosek w postępowaniu w sprawie sporu o organy dot. II. jest dopuszczalny, jeżeli wnioskodawca dochodzi naruszenia kompetencji decyzyjnych Niemieckiego Bundestagu w zakresie interwencji niemieckich sił zbrojnych. (II.). Pozostałe skargi konstytucyjne oraz wnioski postawione w postępowaniu spornym dot. organów są niedopuszczalne.

I.

Skargi konstytucyjne są dopuszczalne, jeżeli wnoszący skargę na podstawie art. 38 ust. 1 zdanie 1 Ustawy Zasadniczej wytykają naruszenie zasady demokratyczności, utratę państwowości przez Republikę Federalną Niemiec oraz naruszenie zasady państwa socjalnego przez Ustawę zatwierdzającą oraz ustawy towarzyszące.

1. Wnoszący skargę są upoważnieni do składania skarg. Należą do kręgu osób, które mogą wnieść skargę konstytucyjną jako „każdy” w myśl § 90 ust. 1 Ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Powyższe dotyczy również wnoszący skargę do III. i V., którzy są członkami Niemieckiego Bundestagu, ale składają skargę konstytucyjną jako obywatele Republiki Federalnej Niemiec. Nie powołują się na zapisany w prawie konstytucyjnym status przysługujący organowi konstytucyjnemu, który może być stroną w postępowaniu w sprawie sporu dot. organów, lecz dochodzą tego, że ich prawa podstawowe zostały naruszone przez władzę publiczną (por. orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego 64, 301 <312>; 99, 19 <29>; 108, 251 <267>).

2. Ustawa zatwierdzająca Traktat Lizboński i wydane do niej ustawy towarzyszące jako działania niemieckiej władzy publicznej mogą być przedmiotem skargi w postępowaniu dotyczącym skargi konstytucyjnej. To obowiązuje niezależnie od faktu, że ustawy te nie weszły jeszcze w życie. Ponieważ wiążąca moc Traktatu Lizbońskiego jako aktu prawa międzynarodowego zależna jest tylko od sporządzenia przez Prezydenta Federalnego dokumentu ratyfikującego i złożenia go u depozytariusza, to w drodze wyjątku Ustawa zatwierdzająca jeszcze przed wejściem w życie może być przedmiotem skargi konstytucyjnej (por. orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego 108, 370 <385>). Odpowiednio obowiązuje w odniesieniu do ustaw towarzyszących, których wejście w życie jest powiązane z wejściem w życie Traktatu Lizbońskiego. Art. 2 Ustawy zmieniającej powiązany jest z wejściem w życie Traktatu Lizbońskiego, zaś art. 3 Ustawy rozszerzającej - z wejściem w życie Ustawy zmieniającej.

3. Warunkiem dającym możliwość składania skarg jest twierdzenie skarżącego, że kwestionowane działania władzy publicznej naruszyły w sposób bezpośredni i aktualny jego zaskarżalne prawo zapisane w art. 93 ust. 1 nr 4a Ustawy Zasadniczej oraz i § 90 ust. 1 Ustawy o Federalnym Trybunale Konstytucyjnym, albo jego prawo równe z podstawowym prawem obywatelskim. Wnoszący skargę muszą w sposób wystarczająco uzasadniony przedstawić, że tego typu naruszenie wydaje się być możliwe (§ 23 ust. 1 zdanie 2, § 92 Ustawy o Federalnym Trybunale Konstytucyjnym; por. orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego 99, 84 <87>; 112, 185 <204>). Warunek ten został spełniony przez wnoszących skargę w różnym zakresie.

172

a) Gdy wnoszący skargi dochodzą naruszenia przez Ustawę zatwierdzającą swojego prawa równego podstawowemu prawu obywatelskiemu z art. 38 ust. 1 zdanie 1 Ustawy Zasadniczej to kompetencja w zakresie składania skarg jest zależna od treści poszczególnych zarzutów.

173

aa) Wnoszący skargę do III., IV. i VI. w swoim zarzucie, że naruszona została zasada demokratyczności ze względu na wydrylowanie kompetencji Niemieckiego Bundestagu, w sposób wystarczający motywują naruszenie swojego prawa równego podstawowemu prawu obywatelskiemu z art. 38 ust. 1 zdanie 1 Ustawy Zasadniczej.

174

Art. 38 ust. 1 i ust. 2 Ustawy Zasadniczej gwarantuje prawo podmiotowe do uczestniczenia w wyborach deputowanych do Niemieckiego Bundestagu (por. orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego 47, 253 <269>; 89, 155 <171>). Ta indywidualizowana, gwarantująca treść artykułu zapewnia, że obywatelowi przysługuje prawo wyborcze do Niemieckiego Bundestagu, oraz, że w wyborach przestrzegane będą konstytucyjne zasady prawa wyborczego. To poręczenie rozpościera się na podstawową demokratyczną zawartość tego prawa (por. Decyzja Federalnego Trybunału Konstytucyjnego 89, 155 <171>). Podczas wyborów władzy państwowej przeprowadzanych na płaszczyźnie federalnej nie tylko zostaje przyznana legitymacja wynikająca z art. 20 ust. 1 i ust. 2 Ustawy Zasadniczej, lecz także wywarty zostaje wiodący wpływ na to, jak jest pełniona (por. orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego 89, 155 <172>). Powodem tego jest fakt, że osoby uprawnione do głosowania w wyborach mogą wybierać pomiędzy konkurującymi ze sobą kandydatami i partiami, którzy stają do wyborów ze swoimi różnymi politycznymi propozycjami i koncepcjami.

175

Akt wyboru traci swój sens, gdy wybrany organ państwowy nie dysponuje wystarczającą ilością zadań i kompetencji, w zakresie których może realizować działania, dla których uzyskał upoważnienie. Innymi słowy parlament nie tylko ponosi abstrakcyjną „odpowiedzialność gwarancyjną” za działania władzy zwierzchniej innych związków opartych na panowaniu, lecz konkretną odpowiedzialność za działania związku państw. Ustawa Zasadnicza uznała w art. 79 ust. 3 i art. 20 ust. 1 i ust. 2 ten legitymacyjny związek pomiędzy osobami upoważnionymi do uczestniczenia w wyborach a władzą państwową za nienaruszalny. Art. 38 ust. 1 zdanie 1 Ustawy Zasadniczej w obszarze zastosowania art. 23

Ustawy Zasadniczej wyklucza, by w wyniku przeniesienia kompetencji Bundestagu na płaszczyznę europejską doszło do wydrenowania uzyskanej w wyborach legitymacji władzy państwowej i do wywierania wpływu na jej wykonywanie, bowiem w takiej sytuacji doszłoby do naruszenia zasady demokracji (por. Decyzja Federalnego Trybunału Konstytucyjnego 89, 155 <172>).

176

bb) Wnoszący skargę do III., IV., V. i VI. dochodzą, że Unia Europejska nie posiada wystarczającej legitymacji demokratycznej, i w związku z tym na mocy art. 38 ust. 1 zdanie 1 Ustawy Zasadniczej są upoważnieni do wnoszenia skargi.

177

Osoby posiadające prawo głosu w wyborach mogą wnosić zarzuty dotyczące deficytów istotnych z punktu widzenia prawa konstytucyjnego, a odnoszących się do legitymacji demokratycznej Unii Europejskiej na podstawie tego samego prawa co w przypadku skarżenia deficytów z zakresu kompetencyjnego demokracji wewnątrzpaństwowej, powstałych na skutek integracji europejskiej. Ta pierwotnie jedynie na płaszczyźnie wewnątrzpaństwowej istotna wzajemna zależność pomiędzy art. 38 ust. 1 zdanie 1 i art. 20 ust. 1 i ust. 2 Ustawy Zasadniczej zostaje dzięki postępującej integracji europejskiej stopniowo rozszerzana. W wyniku przeniesienia praw zwierzchnich z art. 23 ust. 1 zdanie 2 Ustawy Zasadniczej dochodzi do przeniesienia na płaszczyznę europejską decyzji, które w sposób bezpośredni dotyczą obywatela. Lecz na tle zasady demokratyczności, będącej w myśl art. 38 ust. 1 zdanie 1 Ustawy Zasadniczej podmiotowym prawem publicznym, w sprawie którego można wnosić zarzuty, gdy prawa zwierzchnie zostają przeniesione na Unię Europejską nie może nie mieć znaczenia fakt, czy władza zwierzchnia posiada również demokratyczną legitymację. Ponieważ Republika Federalna Niemiec w myśl art. 23 ust. 1 zdanie 1 Ustawy Zasadniczej może współdziałać w ramach Unii Europejskiej, która zobowiązana jest do przestrzegania zasad demokratycznych, musi występować legitymacyjny związek pomiędzy osobami upoważnionymi do uczestniczenia w wyborach, a europejską władzą zwierzchnią, co do którego przysługuje obywatelowi prawo zgodnie z pierwotną i wciąż działającą koncepcją prawa konstytucyjnego z art. 38 ust. 1 zdanie 1 Ustawy Zasadniczej w związku z art. 20 ust. 1 i ust. 2 Ustawy Zasadniczej.

178

cc) Jeżeli wnoszący skargę do III. i IV. twierdzą, że Ustawa zatwierdzająca spowodowała utratę państwowości przez Republikę Federalną Niemiec, to ich kompetencje do składania skargi wynikają również z art. 38 ust. 1 zdanie 1 Ustawy Zasadniczej.

179

Zgodnie z Ustawą Zasadniczą osoby upoważnione do uczestniczenia w wyborach posiadają prawo do „swobodnego decydowania” w sprawie zmiany tożsamości Republiki Federalnej Niemiec, co by się miało miejsce gdyby Republika Federalna Niemiec została przekształcona w państwo członkowskie europejskiego państwa federalnego, oraz w sprawie związanej z tym zmiany Ustawy Zasadniczej. Art. 146 Ustawy Zasadniczej, podobnie jak art. 38 ust. 1 zdanie 1 Ustawy Zasadniczej stanowi prawo obywatela upoważnionego do uczestniczenia w wyborach do współuczestniczenia: art. 146 Ustawy Zasadniczej potwierdza prawo

konstytucyjne do nadawania sobie konstytucji, z której wynika zapisana w niej władza, i która jest z nią związana. Art. 38 ust. 1 zdanie 1 Ustawy Zasadniczej gwarantuje prawo do współuczestniczenia w wydawaniu legitymacji dla zapisanej w konstytucji władzy i do wywierania wpływu na jej wykonywanie. Art. 146 Ustawy Zasadniczej formułuje obok wymogów materialnych art. 23 ust. 1 zdanie 1, maksymalną granicę dla współdziałania Republiki Federalnej Niemiec w integracji europejskiej. Tylko władza umożliwiająca stanowienie konstytucji jest upoważniona do zwolnienia państwa zapisanego w Ustawie Zasadniczej, a nie zapisana w niej władza.

180

Nic nie stoi na przeszkodzie konstytucyjno-procesowej zdolności do stawiania zarzutu „odpaństwowienia”, mimo że art. 146 Ustawy Zasadniczej nie uzasadnia samodzielnego indywidualnego prawa do stawiania zarzutów, w tym wnoszenia skarg konstytucyjnych w rozumieniu art. 93 ust. 1 nr 4a Ustawy Zasadniczej (por. orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego 89, 155 <180>). Ponieważ to nie wyklucza możliwości składania skarg w odniesieniu do praw podstawowych wymienionych w art. 146 Ustawy Zasadniczej w związku z art. 93 ust. 1 nr 4a Ustawy Zasadniczej oraz praw równych z podstawowymi prawami obywatelskimi – tu art. 38 ust. 1 zdanie 1 Ustawy Zasadniczej. Wywody skarżącego do III. i IV. nie są również bezpośrednio ukierunkowane na to, by na przykład przeprowadzić referendum. Wywód wnoszących skargę do III. i IV. o wiele bardziej jest skierowany przeciwko spowodowanej przez Ustawę zatwierdzającą utracie państwowości przez Republikę Federalną Niemiec, a tym samym przeciw milczącej zmianie Ustawy Zasadniczej.

181

dd) Skoro Wnoszący skargę do IV., V. i VI. opierając się na art. 38 ust. 1 zdanie 1 Ustawy Zasadniczej stawia zarzut naruszenia innych zasad struktury państwowej, to skargi konstytucyjne są dopuszczalne jedynie w odniesieniu do naruszenia zasady państwa socjalnego, co twierdzi wnoszący skargę.

182

Wnoszący skargę do V. tworzą niezbędne powiązanie z zasadą demokratyczności w sprawie której możliwe jest bezpośrednio składanie skarg dzięki art. 38 ust. 1 zdanie 1 Ustawy Zasadniczej, referując w sposób wystarczająco zdecydowany, że demokratyczne możliwości Niemieckiego Bundestagu dotyczące kształtowania na płaszczyźnie polityki społecznej zostały na tyle ograniczone przez kompetencje Unii Europejskiej wynikające z Traktatu Lizbońskiego, że Niemiecki Bundestag nie może więcej spełniać wymagań minimalnych państwa socjalnego wynikających z art. 23 ust. 1 zdanie 3 w związku z art. 79 ust. 3 Ustawy Zasadniczej.

183

Skoro Wnoszący skargę do IV. i VI. dochodzą naruszenia zasady państwa prawa i zasady podziału władzy, to nie wskazują porównywalnego związku. W związku z tym skargi konstytucyjne są niedopuszczalne.

184

b) Skargi konstytucyjne wnoszących skargę do III. i V. przeciw Ustawie zatwierdzającej, jeżeli nie opierają się na art. 38 ust. 1 zdanie 1 Ustawy Zasadniczej, są niedopuszczalne.

185

aa) Jeżeli wnoszący skargę do III. opiera się na prawie równym z prawem podstawowym z art. 20 ust. 4 Ustawy Zasadniczej, to nie jest upoważniony do składania takiej skargi. Nie przedstawia w sposób wystarczająco umotywowany, że mogą stać się znaczące postulowane przez niego, wywiedzione z art. 20 ust. 4 Ustawy Zasadniczej, nadrzędne i zaskarżalne prawo do zaniechania wszystkich czynów, które wywołałyby sytuację oporu, lub nadzwyczajny środek zaskarżenia dotyczący „innych środków zaradczych”, przyznany jego zdaniem w art. 20 ust. 4 Ustawy Zasadniczej.

186

Prawo do stawiania oporu zgodnie z art. 20 ust. 4 Ustawy Zasadniczej jest subsydiarnym prawem wyjątkowym, które jako ultima ratio wchodzi w rachubę tylko wtedy, gdy wszystkie środki zaskarżania udostępnione przez porządek prawny dają marne widoki na skuteczną pomoc, a stawianie oporu stanowi ostatni środek w celu utrzymania lub przywrócenia porządku (por. w sprawie prawa do stawiania oporu zapadło już orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego 5, 85 <377>). Zgodnie z powyższym kwestia naruszenia art. 20 ust. 4 Ustawy Zasadniczej nie może być podniesiona w postępowaniu, w którym w odniesieniu do utrzymywanego usunięcia porządku konstytucyjnego poszukuje się właśnie pomocy sądowej. Przytoczenie art. 20 ust. 4 Ustawy Zasadniczej w art. 93 ust. 1 nr 4a Ustawy Zasadniczej nic tu nie zmienia. Subsydiarnego charakteru tego prawa nie narusza nadany mu kształt, również procesowego prawa równego prawom podstawowym.

187

bb) Wnosząc skargę do III. i V. brakuje ponadto prawa do składania skargi w odniesieniu do naruszenia przez Ustawę zatwierdzającą praw podstawowych i praw równych prawom podstawowym.

188

(1) Swoim twierdzeniem, że godność człowieka stają się przez prawnie wiążącą Kartę Praw Podstawowych zgodnie z art. 6 ust. 1 zdanie 1 TUE-Lizbona podlegającym rozważaniom dobrem prawnym, wnoszący skargę do III. i V. nie dowodzą w sposób wystarczająco uzasadniony, że możliwe jest naruszenie ich prawa podstawowego wynikającego z art. 1 ust. 1 Ustawy Zasadniczej.

189

Ogólne uregulowanie barierowe z art. 52 ust. 1 Karty Praw Podstawowych może co najwyżej ograniczyć gwarantowaną w art. 1 Karty Praw Podstawowych godność człowieka, a nie art. 1 ust. 1 Ustawy Zasadniczej. Dlatego, że należy wprowadzić rozróżnienie między europejskim i krajowym poziomem praw podstawowych. Brakuje tu wywodu skarżącego, wystarczająco rozróżniającego płaszczyzny praw podstawowych. Do tego dochodzi, że art. 52 ust. 1 Karty Praw Podstawowych może być na początku o tyle istotny dla poziomu praw podstawowych, gdyby na płaszczyźnie unijnej niezapewniona była ochrona praw podstawowych

porównywalna z ochroną z Ustawy Zasadniczej, w rozumieniu jej art. 23 ust. 1 zdanie 1. Tego typu deficytów nie da się wywnioskować z wywodów skarżącego. Podana przez niego generalna relatywizacja godności człowieka nie wynika ani z Karty Praw Podstawowych, ani też z orzecznictwa Trybunału Wspólnot Europejskich, na które wnoszący skargę się powołuje. Pozostaje więc do wyjaśnienia w przyszłych postępowaniach, czy i w jakim stopniu zmniejszenie ochrony praw podstawowych na płaszczyźnie europejskiej spowodowane zmianami w prawie prymarnym da się w ogóle kwestionować w oparciu o art. 1 ust. 1 Ustawy Zasadniczej, oraz jakie wymagania w dotyczące przedstawienia sprawy należy postawić przy tego typu skardze (w sprawie naruszenia praw podstawowych Ustawy Zasadniczej przez sekundarne prawo unijne por. orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego 102, 147 <164>).

190

(2) Skoro wnoszący skargę do III. dochodzi ponadto, że niemieckie organy w obszarze zastosowania Karty Praw Podstawowych, wiążącej prawnie na mocy art. 6 ust. 1 zdanie 1 TUE-Lizbona, są w znacznym stopniu zwolnione z obowiązku przestrzegania praw podstawowych wynikających z Ustawy Zasadniczej, to nie prezentuje wystarczająco przekonująco, że naruszenie praw podstawowych oraz praw równych prawom podstawowym jest możliwe.

191

Niezależnie od zasięgu obszaru zastosowania Karty Praw Podstawowych zgodnie z jej art. 51 prawa podstawowe z Ustawy Zasadniczej należą do zasadniczych treści konstytucyjnych, ograniczających przeniesienie na Unię Europejską praw zwierzchnich w myśl art. 23 ust. 1 zdanie 2 Ustawy Zasadniczej (por. Decyzja Federalnego Trybunału Konstytucyjnego 37, 271 <279 f.>; 73, 339 <376>). Federalny Trybunał Konstytucyjny tak długo nie sprawuje swojej władzy sądowniczej w odniesieniu do stosowania wtórnego prawa unijnego i pozostałych działań Unii Europejskiej, będących podstawą prawną dla pracy sądów niemieckich i organów na terytorium Republiki Federalnej Niemiec, na ile Unia Europejska zapewnia uregulowania praw podstawowych, będących pod względem treści i skuteczności ochrony praw podstawowych właściwie takimi samymi, jak te niepodważalne z Ustawy Zasadniczej (por. orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego 73, 339 <376, 387>; 102, 147 <164>).

192

c) Zarzuty wnoszących skargę do III. i VI., że zasada demokracji została naruszona również przez ustawy towarzyszące, są niedopuszczalne, jeżeli opierają się na art. 38 ust. 1 zdanie 1 Ustawy Zasadniczej.

193

Wnoszący skargę do III. i VI. prezentują i wystarczająco potwierdzają dowodami, że możliwe jest naruszenie przez ustawy towarzyszące art. 38 ust. 1 zdanie 1 Ustawy Zasadniczej. Kompetencja do składania skargi z art. 38 ust. 1 zdanie 1 Ustawy Zasadniczej może obejmować ustawy, będące bezpośrednio związane z Ustawą zatwierdzającą zgodnie z art. 23 ust. 1 zdanie 2 Ustawy Zasadniczej. Wnoszący skargę do VI. w sposób logiczny dowodzą, że Ustawa zatwierdzająca Traktat Lizboński oraz ustawy towarzyszące tworzą konstytucyjnie-

procesową jedność. Odpowiednia skarga dotycząca tego, że ustawy towarzyszące nie tworzą wewnątrz kraju wystarczających warunków dla korzystania z praw do uczestniczenia, przyznanych Niemieckiemu Bundestagowi i Bundesratowi w Traktacie Lizbońskim, dotyczy treści demokratycznej z art. 38 ust. 1 Ustawy Zasadniczej. W odniesieniu do Ustawy zmieniającej wnoszący skargę do III. i VI. w sposób wystarczający odnoszą się do szczególnej miary kontrolnej, dotyczącej ustaw zmieniających konstytucję z art. 79 ust. 3 w związku z art. 20 ust. 1 i ust. 2 Ustawy Zasadniczej.

II.

194

Wniosek do I. postawiony w postępowaniu w sprawie sporu w sprawie organów jest niedopuszczalny (1.). Wniosek do II. postawiony w postępowaniu w sprawie sporu dot. organów jest w tym zakresie dopuszczalny, że wnioskodawca dochodzi naruszenia kompetencji decyzyjnych Niemieckiego Bundestagu w zakresie działań niemieckich sił zbrojnych (2.).

195

1. Wniosek do I. postawiony w postępowaniu w sprawie sporu dot. organów, którego ocena oparła się na wersji pisma wnioskodawcy z do I. z dnia 21. października 2008, jest niedopuszczalny.

196

a) Wniosek jest niedopuszczalny, jeżeli jest skierowany przeciwko Rządowi Federalnemu. Kwestionowane działania – uchwały Niemieckiego Bundestagu w sprawie przyjęcia Ustawy zatwierdzającej i ustaw towarzyszących – mogą zostać przyporządkowane do Niemieckiego Bundestagu, a nie do Rządu Federalnego (por. Decyzja Federalnego Trybunału Konstytucyjnego 84, 304 <320 f.>; 86, 65 <70>; 99, 332 <336>). Rząd Federalny złożył w Niemieckim Bundestagu jedynie projekt Ustawy zatwierdzającej i ustaw towarzyszących (art. 76 ust. 1 Ustawy Zasadniczej).

197

b) W pozostałej części wniosek też jest niedopuszczalny.

198

aa) Twierdzeniem, że doszło do ograniczenia prawa do współdziałania w pracach w Bundestagu, wnioskodawca do I. w sposób niewystarczający uzasadnia, że prawo to (por. orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego 80, 188 <218>; 90, 286 <343>) mogło dojść do naruszenia lub zagrożenia tego prawa przez kwestionowane ustawy (§ 64 ust. 1, § 23 ust. 1 zdanie 2 Ustawa o Federalnym Trybunale Konstytucyjnym). Przyjęcie Ustawy zatwierdzającej oraz uchwał w sprawie ustaw towarzyszących oparte zostało, jak twierdzi wnioskujący do I., być może na niewystarczającej debacie w Bundestag; sam akt ustawodawczy nie narusza praw do współdziałania wnioskodawcy do I.

199

bb) Jeżeli wnioskodawca do I. prezentuje, że naruszone zostało jego prawo jako deputowanego Niemieckiego Bundestagu do reprezentowania narodu przy pełnieniu władzy państwowej i wydawania legitymacji demokratycznej, to można pominąć istnienie takiego wywiedzonego przez wnioskodawcę z art. 38 ust. 1 Ustawy Zasadniczej prawa, jak i jego ewentualne naruszenie przez zakwestionowane ustawy. Wnioskodawca do I. jako obywatel Republiki Federalnej Niemiec może wnieść skargę konstytucyjną, co też zrobił. Skarga konstytucyjna zezwala na dochodzenie wszystkich praw wywiedzionych z art. 38 ust. 1 Ustawy Zasadniczej, na którego naruszeniu oparty jest wniosek w postępowaniu dot. sporu o organy. Dla powyższego, poza skargą konstytucyjną nie występuje żaden samodzielny, statusowy interes w zakresie ochrony prawnej.

200

cc) Wnioskodawca do I. nie jest również upoważniony do dochodzenia praw Niemieckiego Bundestagu we własnym imieniu – jako pełnomocnik występujący w imieniu własnym o prawo Bundestagu lub jako „piastun” Bundestagu. Pełnomocnictwo w imieniu własnym o prawo Bundestagu stanowi wyjątek od ogólnej zasady prawa procesowego, mówiącej, że uczestnicy postępowania mogą dochodzić tylko własnych praw. Dla osoby będącej pełnomocnikiem występującym w imieniu własnym o prawo organu potrzebne jest wyraźne ustawowe dopuszczenie (por. orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego 60, 319 <325>; 90, 286 <343>). Takie jednak nie występuje, ponieważ § 63, § 64 ust. 1 Ustawy o Federalnym Trybunale Konstytucyjnym dotyczą pełnomocnika będącego częścią organu występującego w imieniu własnym o prawo całego organu, a deputowany nie jest taką częścią organu (por. orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego 2, 143 <160>; 67, 100 <126>; 90, 286 <343 f.>; 117, 359 <367 f.>). Częściami organu są zgodnie z regulaminem stale występujące struktury Bundestagu powołane do dochodzenia praw Bundestagu. Pojedynczy deputowany nie jest taką „strukturą” Bundestagu.

201

2. Wniosek złożony w postępowaniu dotyczącego sporu o organy do II. jest po części niedopuszczalny.

202

a) Wnioskodawca do II. jako frakcja Niemieckiego Bundestagu może być stroną w postępowaniu w sprawie organów (§ 13 nr 5, § 63 i następne Ustawy o Federalnym Trybunale Konstytucyjnym). Jako zapisana w regulaminie Bundestagu stale występująca struktura Bundestagu może we własnym imieniu dochodzić praw przysługujących Bundestagowi (por. Decyzja Federalnego Trybunału Konstytucyjnego 1, 351 <359>; 2, 143 <165>; 104, 151 <193>; 118, 244 <255>). Niemiecki Bundestag, przeciw któremu jest skierowany wniosek, jest możliwym przeciwnikiem wniosku (§ 63 Ustawy o Federalnym Trybunale Konstytucyjnym).

203

b) Wnioskodawca do II. jest częściowo upoważniony do składania wniosków.

204

aa) W swoim zarzucie naruszenia przez Ustawę zatwierdzającą Traktat Lizboński zastrzeżenia parlamentarnego dotyczącego obronności zapisanej w konstytucji (por. orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego 90, 286 <383>) wnioskodawca do II w sposób wystarczający dowodzi, że przez Ustawę zatwierdzającą mogą zostać naruszone lub bezpośrednio zagrożone prawa Niemieckiego Bundestagu (§ 23 ust. 1 zdanie 2, § 64 ust. 1 Ustawa o Federalnym Trybunale Konstytucyjnym). Wnioskodawca do II. prezentuje, że Bundestag w postanowieniach Traktatu Lizbońskiego traci swoje kompetencje decyzyjne dotyczące wysyłania niemieckich sił zbrojnych na obszarze europejskich interwencji kryzysowych, ponieważ Rada zgodnie z art. 42 ust. 4 TUE-Lizbona podejmuje decyzje w sprawie „wszczenia misji”. Ze względu na fakt, że uchwała ta nie musi być podejmowana w zgodzie z przepisami konstytucyjnymi Państw Członkowskich, pojawia się pytanie, czy niemiecki przedstawiciel Rządu w Radzie jest zobowiązany do uzyskania zgody Niemieckiego Bundestagu przed głosowaniem w Radzie.

205

Kompetencji w zakresie składania wniosku nie można zanegować argumentem, że jest to procedura zabroniona, w której ta sama strona jest pozwany i powodem. Przewidziane w § 64 ust. 1 Ustawy o Federalnym Trybunale Konstytucyjnym pełnomocnictwo do występowania w procesie we własnym imieniu o cudze prawo w sprawie sporu o organy, będące w rzeczywistości polityczną grą sił, podczas której podział władzy nie realizuje się w klasycznej konfrontacji zwarcie stojących podmiotów władzy, lecz w pierwszej linii w tworzeniu praw opozycyjnych i mniejszościowych. Sens i cel pełnomocnictwa do występowania w procesie we własnym imieniu o cudze prawo jest zawarty w tym, by dla opozycji i mniejszości parlamentarnej zachowane zostały kompetencje w zakresie dochodzenia praw Bundestagu, i to nie tylko wówczas, gdy ten nie chce korzystać ze swoich praw, w szczególności w stosunku do Rządu Federalnego (por. orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego 1, 351 <359>; 45, 1 <29 f.>; 121, 135 <151>), lecz także wtedy, gdy mniejszość parlamentarna chce dochodzić praw Bundestagu przeciw większości parlamentarnej, wspierającej Rząd Federalny (por. Lorenz, w: Podarunek z okazji 25- lecia Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, tom 1, 1976, S. 225 <253 f.>). Przyznanie pełnomocnictwa do występowania w procesie we własnym imieniu o cudze prawo jest zarówno wyrazem funkcji kontrolnej parlamentu, jak i instrumentem ochrony mniejszości (por. orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego 45, 1 <29 f.>; 60, 319 <325 f.>; 68, 1 <77 f.>; 121, 135 <151>; Schlaich/Korioth, Federałny Trybunał Konstytucyjny, wydanie 7. 2007, punkt 94).

206

bb) Wnioskującemu do II. brakuje kompetencji do złożenia wniosku, jeżeli dochodzi, że Ustawa zatwierdzająca przenosi demokratyczne kompetencje decyzyjne poza dopuszczalną granicę wynikającą z art. 23 ust. 1 zdanie 3 w związku z art. 79 ust. 3 Ustawy Zasadniczej. Wnioskodawca do II. nie uzasadnia wystarczająco tego, że Ustawa zatwierdzająca mogłaby naruszać lub bezpośrednio zagrażać prawom Niemieckiego Bundestagu (§ 23 ust. 1 zdanie 2, § 64 ust. 1 Ustawa o Federalnym Trybunale Konstytucyjnym). Zagwarantowana w art. 20 ust. 1 i ust. 2 Ustawy Zasadniczej zasada demokracji, określona w art. 79 ust. 3 Ustawy Zasadniczej mianem nienaruszalnej, nie jest prawem Bundestagu. Dla ogólnej, od praw Bundestagu oddzielonej, abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności kwestionowanego środka nie ma miejsca w sporze o organy (por. orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego 68, 1 <73>; 73, 1 <30>; 80, 188 <212>; 104, 151 <193 f.>).

C.

I.

207

Skargi konstytucyjne do III. i VI. są, o ile dopuszczalne, częściowo zasadne. Ustawa o rozszerzeniu i wzmocnieniu praw Bundestagu i Bundesratu w kwestiach dotyczących Unii Europejskiej nie zawiera wymaganych uregulowań i w tym zakresie jest sprzeczna z Konstytucją. Ponadto skargi konstytucyjne oraz wnioski w sprawie sporu dot. organów postawiony przez wnioskodawcę do II., o ile dopuszczalne, są niezasadne. Po rozpatrzeniu powodów, w odniesieniu do Ustawy zatwierdzającej Traktat Lizboński oraz Ustawy zmieniającej Ustawę Zasadniczej (Artykuł 23, 45 i 93) nie występują wyraźne konstytucyjno-prawne zastrzeżenia.

208

1. Miarę kontroli Ustawy zatwierdzającej Traktat Lizboński określa prawo wyborcze jako prawo równe prawom podstawowym (art. 38 ust. 1 zdanie 1 w związku z art. 93 ust. 1 nr 4a Ustawy Zasadniczej). Prawo wyborcze uzasadnia prawo do demokratycznego samostanowienia, do wolnego i równego współuczestniczenia w wykonywanej w Niemczech władzy państwowej, oraz do przestrzegania nakazu demokracji, łącznie z poszanowaniem władzy konstytucyjnej narodu. Kontrola naruszenia prawa wyborczego obejmuje w występującej w tym przypadku konstelacji procesowej również ingerencję w zasady zapisane w art. 79 ust. 3 Ustawy Zasadniczej, jako w tożsamość Konstytucji (por. orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego 37, 271 <279>; 73, 339 <375>).

209

a) Art. 38 ust. 1 Ustawy Zasadniczej gwarantuje każdemu uprawnionemu do wyborów Niemcowi prawo do wybierania deputowanych Niemieckiego Bundestagu. W powszechnych, wolnych i równych wyborach deputowanych do Niemieckiego Bundestagu naród federalny wyraża w sposób bezpośredni swoją wolę. Rządzi sprawowany jest za pośrednictwem większości (art. 42 ust. 2 Ustawy Zasadniczej) w tak powstałym, reprezentującym go zgromadzeniu. Z tego grona wybierany jest kanclerz, i Rząd Federalny, odpowiadający przed Bundestagiem. Wybór deputowanych jest na poziomie federalnym państwa ukonstytuowanego w Ustawie Zasadniczej, źródłem władzy państwowej – ta zaś w okresowo powtarzalnych wyborach wychodzi za każdym razem od narodu (art. 20 ust. 2 Ustawa Zasadnicza).

210

Prawo wyborcze jest najważniejszym zagwarantowanym przez Ustawę Zasadniczą prawem podmiotowym obywateli do demokratycznego współuczestniczenia (art. 20 ust. 1 i ust. 2 Ustawa Zasadnicza). W porządku państwowym stworzonym w Ustawie Zasadniczej wyborowi deputowanych do Niemieckiego Bundestag przypisywane jest decydujące znaczenie. Bez wolnych i równych wyborów tego organu, który ma decyzyjny wpływ na rząd i prawodawstwo federacji, konstytucyjna zasada wolności osobistej pozostaje niekompletna. Obywatel może z tego względu, powołując się na prawo wyborcze, w skardze konstytucyjnej postawić zarzut naruszenia zasad demokratycznych (art. 38 ust. 1 zdanie 1, art. 20 ust. 1 i

ust. 2 Ustawy Zasadniczej). Każdemu obywatelowi przysługujące prawo do równego uczestnictwa w demokratycznym samostanowieniu (demokratyczne prawo do współuczestniczenia), może zostać naruszone przez to, że organizacja władzy państwowej zostaje tak zmieniona, że nie może skutecznie być powstawać wola narodu zapisana w art. 20 ust. 2 Ustawy Zasadniczej i obywatele nie mogą sprawować władzy wyrażając wolę większości. Zasada reprezentatywnej władzy narodu może zostać naruszona, gdyby w konstytucyjnej strukturze organów doszłoby do istotnego zmniejszenia praw Bundestagu, przez co wystąpiłaby utrata substancji demokratycznej władzy konstytucyjnej dla danego organu konstytucyjnego, który powstał bezpośrednio w oparciu o zasady wolnych i równych wyborów (por. Decyzja Federalnego Trybunału Konstytucyjnego 89, 155 <171 f.>).

211

b) Prawo obywateli do osobowego i merytorycznego wybierania władzy publicznej, mającego miejsce podczas wolnych i równych wyborów i głosowań, stanowi elementarny element składowy zasady demokracji. Prawo do wolnego i równego uczestniczenia we władzy publicznej jest ugruntowane w godności człowieka (art. 1 ust. 1 Ustawy Zasadniczej). Należy do ustalonych w art. 20 ust. 1 i ust. 2 Ustawy Zasadniczej w związku z art. 79 ust. 3 Ustawy Zasadniczej, niepodlegających zmianie zasad niemieckiego prawa konstytucyjnego.

212

aa) Jeżeli w sferze publicznej podejmowane są decyzje wiążące dla obywateli, w szczególności w sprawie ingerencji w prawa podstawowe, to decyzje te muszą sięgać po wolno powstałą wolę większościową narodu. Porządek stworzony w Ustawie Zasadniczej zakłada wartość i godność człowieka, któremu przysługuje wolność. Tym porządkiem jest władza państwa prawa oparta na samostanowieniu narodu, zgodnie z wolą większości, wyrażoną w sposób wolny i równy (por. orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego 2, 1 <12>). Zgodnie z nią obywatele nie są podporządkowani żadnej władzy politycznej, której nie mogą ominąć i której nie mogą zasadniczo personalnie i merytorycznie w tej samej części i w stanie wolności ustanawiać.

213

bb) Dla porządku państwowego zapisanego w Ustawie Zasadniczej konstytucyjne jest samostanowienie narodu dokonywane w wyborach i głosowaniach, zgodnie z zasadą większości. Samostanowienie jest realizowane na obszarze publicznie swobodnego wyrażania sobie zdania i zorganizowanej konkurencji wśród sił politycznych, w relacji pomiędzy odpowiedzialnym rządem a opozycją parlamentarną. Sprawowanie władzy publicznej podlega zasadzie większości; z większości tworzony jest ponoszący odpowiedzialność rząd oraz pozostaje nieograniczona opozycja, mająca szansę na przejęcie rządów. W szczególności przy wyborze zgromadzenia reprezentantów narodu lub przy wyborze na najwyższe stanowiska rządowe musi istnieć możliwość artykułowania personalnie odniesionej lub merytorycznie generalizowanej woli większości, a na podstawie wyboru podejmowane są decyzje w sprawie kierunku politycznego.

214

Ten centralny wymóg demokracji może być realizowany na podstawie różnych modeli. Zgodnie z niemieckim prawem wyborczym reprezentatywna władza parlamentu, której żąda

prawo konstytucyjne, jest osiągnięta przez to, że wola wyborców znajduje swoje odzwierciedlenie w możliwie proporcjonalnym podziale miejsc. Decyzja większościowa w parlamencie jest jednocześnie odzwierciedleniem decyzji większościowej narodu. Każdy deputowany jest przedstawicielem całego narodu i tym samym jest on członkiem w reprezentacji równych osób (art. 38 ust. 1 Ustawa Zasadnicza), które w warunkach równości uzyskały swój mandat. Ustawa Zasadnicza żąda, by każdy obywatel był wolny i w sensie prawnym (przed prawem) równy. Dla zasady demokracji oznacza to, że każdemu obywatelowi, który ze względu na swój wiek i który nie utracił aktywnego prawa wyborczego jest uprawniony do uczestniczenia w wyborach, przysługuje mu ta sama część w wykonywaniu władzy państwowej (por. Decyzja Federalnego Trybunału Konstytucyjnego 112, 118 <133 f.>). Równość obywateli- wyborców musi nadal obowiązywać na kolejnych stopniach realizacji demokratycznego kształtowania się woli, a szczególnie w statusie deputowanych. Do statusu deputowanych należy z tego powodu zagwarantowane w art. 38 ust. 1 zdanie 2 Ustawy Zasadniczej prawo do równego współuczestniczenia w procesie parlamentarnego kształtowania woli (por. orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego 43, 142 <149>; 70, 324 <354>; 80, 188 <218>; 96, 264 <278>; 112, 118 <133>).

215

W systemie prezydialnym lub przy obowiązywaniu systemu wyboru większościowego konkretny kształt centralnego nakazu demokratycznego może wyglądać inaczej. Jednak dla wszystkich systemów demokracji reprezentatywnej jedno jest wspólne: wola większościowa wyrażona w sposób równy i wolny, powstaje podczas aktu wyborczego, albo w okręgu wyborczym, albo w proporcjonalnie powstałym zgromadzeniu. Decyzja większości wyborców w sprawie kierunku powinna mieć swoje odzwierciedlenie w parlamencie i rządzie; pokonana część pozostaje widoczna jako alternatywa polityczna i na obszarze wolnego kształtowania się poglądów oraz w formalnych procedurach decyzyjnych jest skuteczna jako opozycja, która w późniejszych wyborach ma szansę się powiększyć.

216

c) Zasada demokratyczna nie może być podlegać rozważaniom; jest nienaruszalna (por. Decyzja Federalnego Trybunału Konstytucyjnego 89, 155 <182>). Władza do Niemców do nadawania konstytucji, wynikająca z Ustawy Zasadniczej, chciała wyznaczyć każdemu przyszłemu rozwojowi politycznemu nieprzekraczalną granicę. Zmiana Ustawy Zasadniczej, która dotyka zasady zapisane w art. 1 i art. 20 Ustawy Zasadniczej, jest niedopuszczalna (art. 79 ust. 3 Ustawa Zasadnicza). Możliwość dysponowania w sprawach tożsamości porządku konstytucyjnego wraz z tzw. gwarancją wieczności zostają wyjęte z ręki nawet ustawodawcom dokonującym zmian w konstytucji. Dzięki temu Ustawa Zasadnicza nie tylko zakłada suwerenność państwową Niemiec, ale również ją gwarantuje.

217

Kwestia, czy warunek ten ze względu na uniwersalność godności, wolności i równości, obowiązuje nawet dla władzy stanowiącej konstytucję, czyli w takim przypadku, gdy niemiecki naród na drodze wolnego samostanowienia, kontynuując legalność porządku władzy z Ustawy Zasadniczej, nada sobie nową konstytucję (por. Isensee, w: Isensee/Kirchhof, Podręcznik prawa państwowego RFN VII, 1992, § 166 punkt. 61 i następne; Moelle, Uchwalanie konstytucji zgodnie z art. 146 Ustawa Zasadnicza, 1996,

S. 73 i następne; Stückrath, art. 146 Ustawa Zasadnicza: Zmiana konstytucji pomiędzy legalnością a zgodnością z prawem, 1997, S. 240 i następne; por. też orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego 89, 155 <180>), może pozostać bez odpowiedzi. Wewnątrz bowiem porządku Ustawy Zasadniczej zasady struktur państwowych z art. 20 Ustawy Zasadniczej, czyli demokracji, prawa i państwowości, republiki, państwa federalnego oraz poszanowania godności człowieka, stanowiących nieodzowną substancję praw podstawowych w swojej zasadniczej jakości, są wykluczone z możliwości czynienia jakiegokolwiek zmiany.

218

Naruszenie tożsamości konstytucyjnej zapisanej w art. 79 ust. 3 Ustawy Zasadniczej jest z perspektywy zasady demokracji równocześnie ingerencją we władzę konstytucyjną narodu. Władza konstytucyjna nie przyznała przedstawicielom i organom narodu mandatu do dysponowania tożsamością konstytucyjną. Żadnemu organowi konstytucyjnemu nie zostały przyznane kompetencje do zmieniania podstawowych zasad konstytucyjnych z art. 79 ust. 3 Ustawy Zasadniczej. Nad tym czuwa Federalny Trybunał Konstytucyjny. Tzw. gwarancja wieczności stanowi reakcję Ustawy Zasadniczej strony na historyczne doświadczenia postępującego ale również nagłego wydrążenia wolnościowej substancji demokratycznego porządku podstawowego. Nie pokazuje jednak wyraźnie, by Konstytucja Niemców zgodnie z rozwojem międzynarodowym właśnie od początku istnienia Narodów Zjednoczonych posiada uniwersalną podstawę, która nie powinna być zamieniana przez prawo pozytywne.

219

2. Konstytucyjny kształt zasady demokratycznej jest otwarty w stosunku do celu, by umieścić Niemcy w międzynarodowym i europejskim porządku wolności. Możliwa dzięki temu nowa postać władzy politycznej nie podlega schematycznie obowiązującym w państwie wymaganiom dot. państwa konstytucyjnego i dlatego nie może być mierzona konkretnymi przejawami zasady demokratycznej w państwie traktatowym lub Państwie Członkowskim. Upoważnienie do integracji europejskiej zezwala na inną formę tworzenia woli politycznej, niż stanowi to Ustawa Zasadnicza dla niemieckiego porządku konstytucyjnego. To zaś obowiązuje do granicy dostępnej tożsamości konstytucyjnej (art. 79 ust. 3 Ustawa Zasadnicza). Zasada demokratycznego samostanowienia i równego współuczestniczenia we władzy publicznej pozostaje nienaruszona również przez zlecenie zawarte w Ustawie Zasadniczej dot. działań na rzecz pokoju i integracji, oraz zasadę konstytucyjną mówiącą o otwartości na prawo międzynarodowe (por. orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego 31, 58 <75 f.>; 111, 307 <317>; 112, 1 <26>; Decyzje Izby Federalnego Trybunału Konstytucyjnego 9, 174 <186>).

220

a) Niemiecka konstytucja jest ukierunkowana na otwarcie państwowego porządku władzy na przyjazne współdziałania narodów i integrację europejską. Ani równouprawniona integracja w Unii Europejskiej, ani też włącznie się w systemy działające na rzecz utrzymania pokoju takie jak ONZ, nie oznaczają podporządkowania się obcym władzom. Jest to bardziej dobrowolne, wzajemne i równouprawnione powiązanie, zapewniające wolność i wzmacniające polityczne możliwości kształtowania poprzez wspólnie koordynowane działania. Ustawa Zasadnicza chroni indywidualną wolność, jako samostanowienie jednostki, ale nie w celu wspierania pozbawionego powiązań despotyzmu i bezwzględnego forsowania interesów. To samo dotyczy suwerennego prawa wspólnoty politycznej do samostanowienia.

Państwo konstytucyjne łączy się z innymi państwami, stojącymi na tym samym fundamencie wartości, jakimi są wolność i równouprawnienie, i które podobnie jak ono, w centrum porządku prawnego, stawiają godność człowieka i zasady równo przysługującej wolności osobiste. Kształtujący wpływ na coraz bardziej mobilne i transgranicznie powiązane społeczeństwa mogą zyskać demokratyczne państwa konstytucyjne, przez sensowne współdziałanie zabezpieczające ich interes własny i ogółu. Tylko ten, kto ze zrozumieniem dla konieczności zgodnego wyrównania interesów i możliwości wspólnego kształtowania zwiąże się z innymi, zyska niezbędną skalę możliwości działań, by również w przyszłości móc w sposób odpowiedzialny kształtować warunki wolnego społeczeństwa. To uwzględnia Ustawa Zasadnicza w swojej otwartości względem integracji europejskiej i powiązaniom opartym na prawie międzynarodowym.

b) Preambuła Ustawy Zasadniczej oparta na doświadczeniach niszczących wojen, w szczególności wśród narodów europejskich, podkreśla nie tylko obyczajową podstawę odpowiedzialnego samostanowienia, ale również wolę równouprawnionego członka w zjednoczonej Europie, by służyć na rzecz pokoju i świata. Konkretyzacją tego jest upoważnienie do integracji w Unii Europejskiej (art. 23 ust. 1 Ustawa Zasadnicza), do współuczestniczenia w instytucjach międzypaństwowych (art. 24 ust. 1 Ustawa Zasadnicza) i do włączenia się w systemy wzajemnego kolektywnego bezpieczeństwa (art. 24 ust. 2go Ustawy Zasadniczej) oraz zakaz wojen zaczepnych (art. 26 Ustawy Zasadniczej). Ustawa Zasadnicza chce współdziałania Niemiec w organizacjach międzynarodowych, utworzonego między państwami porządku którego celem jest wzajemne przyjazne wyrównywanie interesów i zorganizowanego współżycia w Europie.

Takie rozumienie suwerenności staje się widoczne w celach preambuły. Ustawa Zasadnicza oddziela się od samowystarczalnego i samowładczego wyobrażenia suwerennej państwowości i powraca do spojrzenia na władzę państwa, rozumiejącą suwerenność „jako wolność uporządkowaną i powiązaną na mocy prawa narodowego „ (von Martitz, *Międzynarodowa pomoc prawna w sprawach karnych*, tom. I, 1888, S. 416). Zrywa z wszystkimi formami politycznego machiawelizmu i sztywnym wyobrażeniem suwerenności, które jeszcze do początku 20 wieku uznawało prawo do prowadzenia wojen, również wojen zaczepnych, za oczywiste prawo suwerennego państwa (por. Starck, *Demokratyczne państwo konstytucyjne*, 1995, S. 356 f.; Randelzhofer, *Use of Force*, w: Bernhardt, *Encyclopedia of Public International Law*, tom. IV, 2000, S. 1246 i następane), chociaż w porozumieniu podpisanym na Międzynarodowej Konferencji Pokojowej w Hadze dnia 29 lipca 1899, mimo podkreślenia *ius ad bellum*, pojawiło się stopniowe potępienie przemocy pomiędzy państwami.

Ustawa Zasadnicza zapisuje zachowanie pokoju i przewycięzenie niszczących europejskich antagonizmów międzypaństwowych jako nadrzędne cele polityczne Republiki Federalnej Niemiec. Suwerenna państwowość reprezentuje obszar pokoju i zapewniony na nim porządek bazujący na indywidualnej wolności i kolektywnym samostanowieniu. Państwo nie

jest ani mitem, ani celem samym w sobie, lecz historycznie wyrosłą, globalnie uznaną formą organizacyjną zdolną do podejmowania działań wspólnoty politycznej.

225

Zadanie konstytucyjne wynikające z art. 23 ust. 1 Ustawy Zasadniczej i preambuły dotyczący urzeczywistnienia zjednoczonej Europy (por. Schorkopf, Ustawa Zasadnicza i nadpaństwowość, 2007, S. 247) oznacza w szczególności dla niemieckich organów konstytucyjnych, że nie pozostaje w gestii ich upodobania politycznego to, czy uczestniczymy w integracji europejskiej, czy też nie. Ustawa Zasadnicza chce integracji europejskiej i międzynarodowego porządku w wolności: dlatego nie tylko obowiązuje zasada otwartości na prawo międzynarodowe, lecz również zasada otwartości na prawo europejskie.

226

c) Ustawa Zasadnicza upoważnia wprowadzić ustawodawcę do daleko sięgającego przeniesienia praw zwierzchnich na Unię Europejską. Upoważnienie to jest jednak obwarowane warunkiem, że zachowana zostanie suwerenna konstytucyjna państwowość oparta na programie integracyjnym, że działania będą realizowane zgodnie z zasadą ograniczonych kompetencji przyznanych oraz z poszanowaniem tożsamości konstytucyjnej Niemiec jako Państwa Członkowskiego, oraz równocześnie Państwa Członkowskie nie utracą swojej zdolności do wykonywanego na własną odpowiedzialność politycznego i socjalnego kształtowania warunków życia.

227

aa) Cel integracyjny wyznaczony narodowi niemieckiemu w preambule i w art. 23 ust. 1 Ustawy Zasadniczej nic nie mówi o ostatecznym charakterze politycznego kształtu Europy. Ustawa Zasadnicza w swoim art. 23 upoważnia do partycypacji w ponadnarodowym porządku kooperacyjnym, przyczyniającym się do trwania pokoju. To jednak nie obejmuje zobowiązania do demokratycznego samostanowienia na płaszczyźnie ponadnarodowej w sposób nieograniczony i w takich formach, jakie zostały zdefiniowane wewnątrzpaństwowo w Ustawie Zasadniczej dla federacji, oraz poprzez art. 28 ust. 1 zdanie 1 Ustawy Zasadniczej również dla krajów związkowych, lecz zezwala na odstępstwa od zasad organizacji demokracji wewnątrzpaństwowej, warunkowanych wymogami Unii Europejskiej, opartych na zasadzie równości państw i wynegocjowanych w umowach międzynarodowych.

228

Warunkiem integracji jest wola wspólnego kształtowania oraz akceptacji autonomicznego wspólnotowego tworzenia woli. Integracja w wolnościowej wspólnocie z kolei ani nie wymaga podporządkowania odłączonego od ograniczeń konstytucyjnych i kontroli, ani też rezygnacji z własnej tożsamości. Ustawa Zasadnicza nie upoważnia organów działających na rzecz Niemiec, by poprzez przystąpienie do państwa federalnego zrezygnowały z prawa do samostanowienia narodu niemieckiego, przejawiającego się pod postacią suwerenności Niemiec i potwierdzonego w traktatach międzynarodowych. Krok taki, ze względu na związane z nim nieodwołalne przeniesienie suwerenności na nowy podmiot legitymacji jest zastrzeżony wyłącznie dla bezpośrednio wyrażanej woli narodu niemieckiego.

229

bb) Obowiązująca konstytucja wskazuje inną drogę: dąży do włączenia Niemiec na równych prawach do systemów państw wzajemnego bezpieczeństwa, tak jak ma to miejsce w przypadku ONZ czy Paktu Północnoatlantyckiego (NATO) oraz uczestnictwo w zjednoczeniu europejskim. Art. 23 ust. 1 Ustawy Zasadniczej podkreśla, podobnie jak art. 24 ust. 1 Ustawy Zasadniczej, że Republika Federalna Niemiec współuczestniczy w rozwoju Unii Europejskiej, zaprojektowanej jako związek państw, na który przeniesione zostają prawa zwierzchnie. Pojęcie związku obejmuje ścisłą, długotrwałą relację pozostających suwerennymi państw, sam związek na mocy traktatów pełni władzę zwierzchnią, której polityczny porządek podstawowy pozostaje w dyspozycji Państw Członkowskich, i w którym narody Państw Członkowskich, tzn. osoby z obywatelstwem Państw Członkowskich, pozostają podmiotami legitymacji demokratycznej.

230

Ten związek zostaje uwypuklony przez art. 23 ust. 1 zdanie 1 Ustawy Zasadniczej, który wyznacza wiążące wytyczne strukturalne dot. współdziałania Niemiec w rozwoju Unii Europejskiej. Ustawa Zasadnicza może zgodnie z art. 23 ust. 1 zdanie 3 Ustawy Zasadniczej zostać dopasowana do rozwoju Unii Europejskiej; równocześnie w art. 79 ust. 3 Ustawy Zasadniczej, do której odsyła norma, zostają wyznaczone absolutne granice. Chroniony w art. 79 ust. 3 Ustawy Zasadniczej standard minimalny nie może zostać przekroczony nawet w wyniku włączenia Niemiec w struktury ponadpaństwowe.

231

cc) Upoważnienie do przeniesienia praw zwierzchnich na Unię Europejską lub inne instytucje międzypaństwowe pozwala na przeniesienie władzy politycznej na organizacje międzynarodowe. Upoważnienie do realizowania kompetencji ponadnarodowych pochodzi jednak od Państw Członkowskich takiej instytucji. Tym samym Państwa Członkowskie pozostają trwale panami traktatów. Źródłem władzy wspólnotowej i konstytuującej ją w sensie funkcjonalnym konstytucji europejskiej są w tych państwach demokratycznie ukonstytuowane narody Europy. „Konstytucja Europy“, prawo międzynarodowe lub pierwotne, pozostają pochodnym podstawowym porządkiem politycznym. Stanowią fundament jak najbardziej dalekosiężnej w codziennoci politycznej, lecz zawsze merytorycznie ograniczonej autonomii ponadpaństwowej. Autonomia zaś, może być tu, jak ma to miejsce w prawie samorządowym, rozumiana jako władza wprawdzie samodzielna, ale wywiedziona, tzn. przyznana przez inne podmioty prawa. Z kolei suwerenność oparta na prawie międzynarodowym i państwowym, w szczególności dla swoich podstaw konstytucyjnych, żąda niezależności od obcej woli (por. Carlo Schmid, Sprawozdania generalne z Drugiego Posiedzenia Plenum Rady Parlamentarnej z dnia 8 września 1948, w: Niemieckie Archiwum Bundestagu/ Archiwum Federalne, Rada Parlamentarna 1948-1949, Akty i protokoły, tom. 9, 1996, S. 20 i następne). Nie chodzi tu o to, czy jakaś organizacja międzynarodowa posiada zdolność prawną, czyli czy może w sposób wiążący działać jako podmiot w relacjach prawnych opartych na przepisach prawa międzynarodowego. Chodzi o to, jak ukształtowany jest podstawowy stosunek prawny pomiędzy międzynarodową organizacją, a państwami członkowskimi i sygnatariuszami umowy, które stworzyły tę organizację i nadały jej zdolność prawną.

232

Zgodnie z upoważnieniem integracyjnym z art. 23 ust. 1 Ustawy Zasadniczej w związku z preambułą, art. 20, art. 79 ust. 3 i art. 146 Ustawy Zasadniczej dla europejskiej unijnej władzy nie może być żadnego samodzielnego podmiotu wydającego jej legitymację, który nie pochodząc od obcej woli, a tym samym wypływający z własnych praw mogłoby powstać niejako na wyższym poziomie.

233

d) Ustawa Zasadnicza nie upoważnia niemieckich organów państwowych do takiego przenoszenia praw zwierzchnich, by tylko z faktu ich wykonywania możnaby uzasadnić dalsze kompetencje dla Unii Europejskiej. Zabrania ona przenoszenia dużej kompetencji (niem: Kompetenz-Kompetenz) (por. orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego 89, 155 <187 f., 192, 199>; por. też orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego 58, 1 <37>; 104, 151 <210>). Również dale idące usamodzielnienie władzy politycznej dla Unii Europejskiej spowodowane przez przyznawanie coraz liczniejszych kompetencji oraz stopniowe pokonanie istniejących jeszcze wymogów jednogłośności lub dotychczas charakterystycznych uregulowań dot. równości państw, z perspektywy niemieckiego prawa konstytucyjnego może powstać z wolności działania narodu samostanowiącego. Takie kroki integracyjne ze względów konstytucyjnych muszą zostać w akcie przenoszącym merytorycznie ograniczone oraz zasadniczo powinna istnieć możliwość ich odwołania. Z tego powodu, niezależnie od traktatowego bezterminowego powiązania, wyjście z europejskiego związku integracyjnego nie może być wstrzymywane ani przez inne Państwa Członkowskie, ani też przez autonomiczną władzę Unii. Nie chodzi o, w świetle prawa międzynarodowego problematyczną, secesję ze związku państw (Tomuschat, Secession and Self-Determination, w: Kohen, Secession - International Law Perspectives, 2006, S. 23 i następne), lecz jedynie o wystąpienie ze związku państw, opartego na zasadzie odwracalnego związania się.

234

Zasada ograniczonych kompetencji przyznawanych jest nie tylko zasadą europejską (art. 5 ust. 1 TWE; art. 5 ust. 1 zdanie 1 oraz ust. 2 TUE-Lizbona; por. Kraußer, Zasada ograniczonego upoważnienia w prawie wspólnotowym jako zasada strukturalna Traktatu EWG, 1991), lecz, podobnie jak obowiązek Unii Europejskiej dotyczący poszanowania narodowej tożsamości Państw Członkowskich (art. 6 ust. 3 ToUE; art. 4 ust. 2 zdanie 1 TUE-Lizbona), przejmuje zasady konstytucyjne Państw Członkowskich. Zasada prawa europejskiego dotycząca ograniczonych przyznanych kompetencji oraz europejski obowiązek dotyczący poszanowania tożsamości stanowią traktatowy wyraz państwowo-konstytucyjno-prawnych podstaw władzy unijnej.

235

Nieprzenoszalna, a tym samym odporna na działania integracyjne tożsamość Konstytucji (art. 79 ust. 3 Ustawy Zasadniczej) stanowi odpowiednik obowiązku z prawa europejskiego do poszanowania władzy konstytucyjnej Państw Członkowskich jako panów traktatów. Federalny Trybunał Konstytucyjny w ramach swoich kompetencji ma w razie potrzeby sprawdzić, czy te zasady są zachowane.

236

e) Program integracyjny Unii Europejskiej musi zostać określony w wystarczającym stopniu. Jeżeli naród nie jest w sposób bezpośredni powołany do podejmowania decyzji, legitymację demokratyczną posiada tylko to, za co występuje odpowiedzialność parlamentarna (por. orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego 89, 155 <212>). Upoważnienie in blanco do sprawowania władzy zwierzchniej, nawet z bezpośrednim efektem związania w wewnątrzpaństwowym porządku prawnym, nie może być wydawane przez niemieckie organy konstytucyjne (por. Orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego 58, 1 <37>; 89, 155 <183 f., 187>). Jeżeli Państwa Członkowskie tak ukształtują prawo traktatowe, że przy ogólnym dalszym obowiązywaniu zasady ograniczonych kompetencji przyznanych może zostać dokonana zmiana prawa traktatowego bez procedury ratyfikacyjnej, albo równie skutecznie mogą tego dokonać unijne, nawet jeżeli zachowany zostanie wymóg jednomyślności, to nie tylko na Rządzie Federalnym, ale również na podmiotach ustawodawczych spoczywa szczególna odpowiedzialność w ramach współdziałania, która w Niemczech musi wewnątrzpaństwowo spełniać wymagania art. 23 ust. 1 Ustawy Zasadniczej (odpowiedzialność integracyjna) i w razie konieczności można jej dochodzić w postępowaniu prowadzonym przez Trybunał Konstytucyjny.

237

aa) Każde przyłączenie się do systemu utrzymującego pokój, w międzynarodowe i ponadnarodowe organizacje otwiera możliwość, by stworzone instytucje, również i w szczególności wówczas, gdy ich organy działają zgodnie z przyznanym im upoważnieniem, rozwijały się samodzielnie i wykazywały tendencję do politycznego samowzmocnienia. Ustawa upoważniająca do integracji, taka jak Ustawa zatwierdzająca, może więc mimo ograniczonej zasady kompetencji przyznanych tylko zarysowywać program, w którego granicach następnie odbywa się polityczny rozwój, którego w tym punkcie nie da się predefiniować. Kto buduje na integracji, ten musi liczyć się z samodzielnym kształtowaniem woli organów unijnych. Uwzględnić należy więc tendencję do zachowania stanu posiadania (*acquis communautaire*) oraz do skutecznej interpretacji kompetencji w rozumieniu amerykańskiej doktryny „*implied powers*” (por. Trybunał Międzynarodowy, *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*, Advisory Opinion z dnia 11. kwietnia 1949, ICJ Reports 1949, S. 174 <182 i następane>) lub reguły „*effet utile*” z prawa międzynarodowego (por. w sprawie dobrego sensu tej reguły Gill, *The League of Nations from 1929 to 1946*, 1996; Rouyer-Hameray, *Les compétences implicites des organisations internationales*, 1962, S. 90 i następane; Specjalnie w sprawie prawa europejskiego *Pescatore*, *Monisme, dualisme et „effet utile“ dans la jurisprudence de la Cour de justice de la Communauté européenne*, w: Pismo okazjonalne dla Rodríguez Iglesias, 2003, S. 329 i następane; por. W sprawie rozwoju orzecznictwa Trybunału Wspólnot Europejskich Höreth, *Samoautoryzacja agentów, Trybunał Europejski w porównaniu z US Supreme Court*, 2008, S. 320 i następane). Jest to część pożądanego w Ustawie Zasadniczej zadania integracyjnego.

238

bb) Zaufanie do konstruktywnej siły mechanizmu integracyjnego nie może być z powodów konstytucyjnych nieograniczone. Gdy w europejskim procesie prawo prymarne zostaje zmienione, lub gdy dochodzi do jego poszerzonej interpretacji, powstaje istotna dla prawa konstytucyjnego sytuacja napięcia w stosunku do zasady ograniczonych kompetencji przyznanych oraz do konstytucyjno-prawnej odpowiedzialności integracyjnej pojedynczego Państwa Członkowskiego. Gdy kompetencje ustawodawcze i administracyjne są przenoszone jedynie w sposób nieokreślony, albo w celu dynamicznego dalszego rozwoju, lub, gdy organy

mogą na nowo ustalać kompetencje, dokonywać ich dopełniającego poszarzenia lub merytorycznego rozciągnięcia, zachodzi niebezpieczeństwo przekroczenia wcześniej określonego programu integracyjnego i do działania poza własnymi upoważnieniami. Jest to poruszanie się na ścieżce, na której końcu stoi władza dysponencka dotycząca własnych podstaw traktatowych, to znaczy kompetencji zezwalającej na dysponowanie własnymi kompetencjami. Przekroczenie konstytucyjnej zasady ograniczonych kompetencji przekazanych oraz przysługujących Państwom Członkowskim koncepcyjnej odpowiedzialności za integrację, grozi tym, że organy Unii Europejskiej w sposób nieograniczony bez kontroli zewnętrznej, nawet takiej bardzo powściągliwej i rozumianej jako wyjątek, będą decydowały o tym, jak jest interpretowane prawo traktatowe.

239

Dlatego konstytucyjnie pożądane jest, by albo nie ustalać dynamicznych przepisów traktatowych o charakterze *in blanco*, albo, gdy mogą być jeszcze interpretowane w inny sposób, zachowujący krajową odpowiedzialność za integrację, podjąć stosowne wewnętrzpaństwowe zabezpieczenia w celu efektywnego przejmowania tej odpowiedzialności. Ustawa zatwierdzająca oraz wewnętrzpaństwowe ustawy towarzyszące muszą być w związku z powyższym tak sformułowane, by integracja europejska następowała nadal zgodnie z zasadą ograniczonych kompetencji przyznawanych, bez istnienia dla Unii Europejskiej możliwości przywłaszczenia sobie dużej kompetencji, lub do naruszenia odpornych na integracją tożsamości konstytucyjnych Państw Członkowskich. Dla przypadków granicznych dopuszczalnych jeszcze przez Konstytucję niemiecki ustawodawca w ustawach towarzyszących do wyrażonej zgody musi podjąć skuteczne środki zaradcze po to, by odpowiedzialność integracyjna organów prawodawczych mogła się wystarczająco rozwijać.

240

Wewnątrz niemieckiej jurysdykcji musi być ponadto możliwe domaganie się w ramach kontroli tożsamości odpowiedzialności integracyjnej w przypadku widocznego przekroczenia granic przy korzystaniu z kompetencji przez Unię Europejską, co na posiedzeniu ustnym zostało podkreślone przez pełnomocnika Bundestagu i Rządu Federalnego, oraz w celu zachowania nienaruszalnej zasadniczej zawartości tożsamości (por. orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego 75, 223 <235, 242>; 89, 155 <188>; 113, 273 <296>). Federalny Trybunał Konstytucyjny już otworzył w tym zakresie drogę dla kontroli *ultra-vires*, która ma zastosowanie w przypadku przełamywania granic w korzystaniu z kompetencji przez organy wspólnotowe i unijne. Gdy nie sposób uzyskać ochrony prawnej na poziomie unijnym, wówczas Federalny Trybunał Konstytucyjny sprawdza, czy akt prawny organów i instytucji europejskich pozostaje w granicach praw zwierzchnich przyznanych na drodze ograniczonych kompetencji przyznanych, przestrzegając zawartej w prawie wspólnotowym i unijnym zasadę subsydiarności (art. 5 ust. 2 ToWE; art. 5 ust. 1 zdanie 2 oraz ust. 3 TUE-Lizbona) (por. orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego 58, 1 <30 f.>; 75, 223 <235, 242>; 89, 155 <188>; tam W sprawie aktu prawnego, będącego odstępstwem). Ponadto Federalny Trybunał Konstytucyjny sprawdza, czy zachowana jest nienaruszalna fundamentalna zawartość tożsamości konstytucyjnej Ustawy Zasadniczej zgodnie z art. 23 ust. 1 zdanie 3 w związku z art. 79 ust. 3 Ustawy Zasadniczej (por. orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego 113, 273 <296>). Wykonywanie tej kompetencji kontrolnej jest zgodne z zasadą otwartości Ustawy Zasadniczej na prawo europejskie, i dlatego nie jest sprzeczne z zasadą lojalnej współpracy (art. 4 ust. 3 TUE-Lizbona); z drugiej jednak strony uznane w

art. 4 ust. 2 zdanie 1 TUE-Lizbona fundamentalne polityczne i konstytucyjne struktury suwerennych Państw Członkowskich nie mogą być zachowane przy postępującej integracji. Tak dalece prawne zapewnienie konstytucyjne i unijne krajowej tożsamości konstytucyjnej w europejskim obszarze prawa kroczą ze sobą ręką w rękę. Kontrola tożsamości umożliwia sprawdzenie, czy na skutek działania organów europejskich zostały naruszone zasady z art. 1 oraz art. 20 Ustawy Zasadniczej, określone jako nienaruszalne w art. 79 ust. 3 Ustawy Zasadniczej. Dzięki temu zostaje zapewnione, że nadrzędność stosowania prawa unijnego jest możliwa na mocy i w ramach kontynuowanego konstytucyjno-prawnego upoważnienia.

241

Zarówno kontrola ultra-vires jak i kontrola tożsamości mogą doprowadzić do tego, że prawo wspólnotowe, a w przyszłości prawo unijne, zostanie uznane w Niemczech jako nie mające zastosowania. W celu ochrony zdolności funkcjonalnej wspólnotowego porządku prawnego stosowanie prawa konstytucyjnego w formie otwartej na prawo europejskie, z uwzględnieniem wyrażonej w art. 100 ust. 1 Ustawy Zasadniczej myśli prawnej, żąda tego, by zarówno stwierdzenie ultra-vires oraz stwierdzenie naruszenia tożsamości konstytucyjnej podlegały wyłącznie Federalnemu Trybunałowi Konstytucyjnemu. Kwestia, w jakiej konkretnej procedurze Federalny Trybunał Konstytucyjny może się zająć taką kontrolą, nie musi być w tym miejscu rozstrzygane. W rachubę wchodzi skorzystanie z już przewidzianego postępowania, wraz z abstrakcyjną (art. 93 ust. 1 nr 2 Ustawy Zasadniczej) i konkretną (art. 100 ust. 1 Ustawy Zasadniczej) kontrolą norm, spór o organy (art. 93 ust. 1 nr 1 Ustawy Zasadniczej), spór między federacją a krajami związkowymi (art. 93 ust. 1 nr 3 Ustawy Zasadniczej) oraz skarga konstytucyjna (art. 93 ust. 1 nr 4a Ustawy Zasadniczej). Wyobrażalne jest również stworzenie przez ustawodawcę dodatkowego postępowania dla Trybunału Konstytucyjnego, specjalnie skrojonego na potrzeby kontroli przekroczenia kompetencji i tożsamości, mającego na celu zabezpieczenie zobowiązania niemieckich organów do tego, by pojedyncze akty prawne przekraczające kompetencje lub naruszające tożsamość pozostawały w Niemczech bez zastosowania.

242

Prawo traktatowe określa wprowadzenie kompetencji Unii Europejskiej w sposób, na który można generalnie wyrazić zgodę, lecz które mogą zostać rozwinięte poza te możliwości, oferujące możliwość zgodną z *effet utile* lub implikowane „zaokrąglenie” przeniesionych kompetencji, czyli gdy jakiś tytuł kompetencyjny zostaje zaopatrzony w wyraźną treść na mocy szczególnego aktu prawnego na płaszczyźnie unijnej, to Niemcy mogą w tym uczestniczyć tylko wtedy, gdy na poziomie wewnątrzpaństwowym zostanie zapewnione przestrzeganie wymagań prawa konstytucyjnego. Wraz z ratyfikacją umów prawa narodowego, regulujących stosunki polityczne federacji (art. 59 ust. 2 Ustawy Zasadniczej), zapewniony zostaje oferowany przez prawo konstytucyjne udział organów prawodawczych we władzy międzynarodowej (por. orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego 104, 151 <194>) i zostaje wydany wewnątrzpaństwowy nakaz stosowania prawa dla prawa traktatowego uzgodnionego przez władzę wykonawczą (por. orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego 99, 145 <158>; orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego 110, 363 <366>).

243

W przypadku integracji europejskiej obowiązuje szczególne zastrzeżenie ustawowe z art. 23 ust. 1 zdanie 2 Ustawy Zasadniczej, zgodnie z którym prawa zwierzchnie mogą być przenoszone tylko na podstawie ustawy i za zgodą Bundesratu. To zastrzeżenie ustawowe należy w celu zachowania odpowiedzialności za integrację i ochrony struktury konstytucyjnej tak interpretować, aby każda zmiana podstaw tekstowych europejskiego prawa pierwotnego była ujęta. Organu prawodawcze federacji uruchamiają tym samym swoją odpowiedzialność polityczną, porównywalną z procedurą ratyfikacyjną, i to również przy uproszczonych procedurach zmieniających lub „zaokrągleniach” umów w przypadku już sporządzonych, ale wymagających konkretyzacji w dalszych aktach prawnych zmian kompetencyjnych oraz przy zmianie przepisów dotyczących procedury decyzyjnej. W takiej sytuacji zostaje zachowana ochrona prawna, odpowiadająca sytuacji ratyfikacyjnej.

244

3. Forma Unii Europejskiej w swoim rodzaju i zakresie przeniesienia praw zwierzchnich jak i w kształcie organizacyjnym i konstytucyjno-prawnym autonomicznie działającej władzy unijnej musi odpowiadać zasadom demokratycznym (art. 23 ust. 1, art. 20 ust. 1 oraz ust. 2 w związku z art. 79 ust. 3 Ustawy Zasadniczej). Ani integracja europejska nie może doprowadzić do wydrenowania demokratycznego systemu władzy w Niemczech (a), ani ponadnarodowa władza publiczna sama w sobie nie może mijać się z fundamentalnymi demokratycznymi wymaganiami (b).

245

a) Niemieckie organy konstytucyjne ponoszą trwałą odpowiedzialność integracyjną. Jest ona skierowana na to, by przy przenoszeniu praw zwierzchnich i ukształtowaniu europejskiej procedury decyzyjnej zatroszczyć się o to, by zarówno system polityczny Republiki Federalnej Niemiec jak i Unii Europejskiej odpowiadał zasadom demokratycznym w myśl art. 20 ust. 1 oraz ust. 2 w związku z art. 79 ust. 3 Ustawy Zasadniczej.

246

Wybór deputowanych Niemieckiego Bundestagu przez naród spełnia jedynie wówczas swoją nośną rolę w systemie federalnych i ponadnarodowych powiązań władzy, gdy Niemiecki Bundestag reprezentujący naród oraz wsparty na nim Rząd Federalny zachowują kształtujący wpływ na polityczny rozwój Niemiec. To zaś ma miejsce wówczas, gdy Niemiecki Bundestag zachowa własne zadania i kompetencje o substancyjnej politycznej wadze lub odpowiadający przez nim politycznie Rząd Federalny będzie mógł wywierać znaczący wpływ na europejskie procedury decyzyjne. (por. orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego 89, 155 <207>).

247

aa) Federalizacja idąca do środka oraz ponadnarodowość skierowana na zewnątrz mogą otworzyć nowe obywatelskie możliwości współdziałania. Z nich wyrastają zwiększające się więzi mniejszych i większych jednostek oraz lepsze szanse dla pokojowego wyrównania interesów pomiędzy regionami i państwami. Federalne i ponadnarodowe powiązania tworzą możliwości działania, które w innym przypadku natrafiłyby na praktyczne i terytorialne

granice, i ułatwiają pokojowe wyrównywanie interesów. Jednocześnie jednak utrudniają tworzenie dającej się wykonać woli większości, która w sposób bezpośredni wywodzi się do narodu (art. 20 ust. 2 zdanie 1 Ustawy Zasadniczej). Przyporządkowanie decyzji do określonych podmiotów odpowiedzialnie działających utraci na transparentności z takim skutkiem, że obywatele oddając swoje głosy raczej nie mogą się kierować uchwytnymi powiązaniem w zakresie odpowiedzialności. Tak więc zasada demokracji stawia przeniesieniu praw zwierzchnich granice merytoryczne, które nie wynikają z niedyspozycyjności władzy konstytucyjnej i państwowej suwerenności.

248

bb) Żądane w obowiązującym systemie konstytucyjnym przez zasadę demokracji zachowanie suwerenności w nakazanym w Ustawie Zasadniczej, otwartym na integrację i prawo międzynarodowe sensie, nie znaczy samo dla siebie, że z góry dająca się określić suma lub określone rodzaje praw zwierzchnich muszą pozostać w ręku państwa. Współdziałanie Niemiec w rozwoju Unii Europejskiej, na które wydana została zgodna przez art. 23 ust. 1 zdanie 1 Ustawy Zasadniczej, obejmuje obok kształtowania wspólnoty gospodarczej i walutowej również unię polityczną. Polityczna unia oznacza wspólne sprawowanie władzy publicznej, wraz z realizowaniem kompetencji ustawodawczej, pozostającej dotychczas w zwykłych obszarach podstawowych państwowej sfery kompetencji. Jest to umiejscowione w europejskiej idei wolności i przydatności w szczególności tam, gdzie chodzi o koordynację transgranicznych kwestii życiowych i o zapewnienie wspólnego obszaru gospodarki i prawa, w którym obywatele unijni mogą się swobodnie rozwijać (art. 3 ust. 2 TUE-Lizbona).

249

cc) Związek europejski oparty na traktatowej unii suwerennych państw nie może być jednak tak realizowany, że w Państwach Członkowskich nie pozostaje wystarczający obszar dla politycznego, kulturowego i socjalnego kształtowania warunków życia. To w szczególności dotyczy obszarów merytorycznych formujących warunki życia obywateli, przede wszystkim ich chronionej przez prawa podstawowe sfery prywatnej, własnej odpowiedzialności oraz osobistego i socjalnego bezpieczeństwa, jak również decyzji politycznych, które w szczególności sposób zdane są na kulturową, historyczną i językową wiedzę historyczną, i które na obszarze zorganizowanym przez partie polityczne i parlament rozwijają się w sposób dyskursywny. Do istotnych obszarów kształtowania politycznego należą między innymi obywatelstwo, cywilny i militarny monopol władzy, wpływy i wydatki łącznie z braniem kredytów oraz istotne dla korzystania z praw podstawowych możliwości ingerencji w te prawa, w szczególności znaczne ingerencje w prawa podstawowe takie jak pozbawienie wolności przez wymiar sprawiedliwości lub w działania prowadzące do przymusowego umieszczania lub osadzania obywatela. Do tych istotnych obszarów merytorycznych należą również kwestie kulturowe takie jak posługiwanie się językiem, kształtowanie stosunków rodzinnych i edukacyjnych, porządek w zakresie wolności zdania, prasy i zgromadzeń oraz z obchodzenie się z poglądami religijnymi lub światopoglądem.

250

dd) Demokracja nie tylko oznacza przestrzeganie formalnych zasad organizacyjnych (por. orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego 89, 155 <185>) i nie tylko korporacyjne włączenie grup interesów. Demokracja żyje przede wszystkim z i w funkcjonującej opinii publicznej, koncentrującej się na centralnych, politycznie wyznaczonych kierunkach i

okresowym przydzielaniu najwyższych politycznych urzędów podczas rywalizacji prowadzonej przez rząd i opozycję. To dopiero ta opinia publiczna sprawia, że przy wyborach i głosowaniach widoczne stają się alternatywy; opinia publiczna przywołuje je ciągle do pamięci wówczas, gdy podejmowane są pojedyncze decyzje merytoryczne, tak, by polityczne kształtowanie woli narodu pozostawało było działaniem trwałym i skutecznie obecnym, a to za pośrednictwem partii otwartych na współpracę wszystkich obywateli i w publicznym obszarze informacyjnym. Art. 38 oraz art. 20 ust. 1 oraz ust. 2 Ustawy Zasadniczej chronią więc powiązanie politycznych decyzji „merytorycznych z opartą na wyborach wolą większości, oraz wywodzącym się z tego dualizmem rządu-opozycji w systemie różnorodności partyjnej i będącego skutkiem obserwacji i kontroli publicznej kształtowania się opinii .

251

Nawet, jeżeli w wyniku dużych sukcesów integracji europejskiej w sposób widoczny wzrasta wspólna i pozostająca w powiązaniach tematycznych europejska sfera publiczna (por. patrz tu już Orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego 89, 155 <185>; Trenz, Europa w mediach, Europejska integracja w lustrze krajowej sfery publicznej, 2005), to i tak nie sposób przeoczyć, że publiczne postrzeganie tematów merytorycznych i politycznej karty dowodzącej pozostaje w znacznym zakresie przywiązane do narodowo-państwowych, językowych, historycznych i kulturowych wzorów identyfikacyjnych. Zarówno zasada demokracji jak i żądana strukturalnie w art. 23 ust. 1 zdanie 1 Ustawy Zasadniczej zasada subsydiarności domagają się w szczególności w centralnych obszarach politycznych, w sferze rozwoju osobistego i kształtowania socjalnego warunków życiowych, by przeniesienie i wykonywanie praw zwierzchnich na Unię Europejską zostało w sposób przewidywalny merytorycznie ograniczone. W obszarach tych w szczególnym zakresie jest wskazane wyznaczenie linii granicznej tam, gdzie merytorycznie niezbędna jest koordynacja spraw o wymiarze transgranicznych.

252

Za szczególnie wrażliwe na demokratyczną zdolność do samokształcenia państwa Konstytucyjnego uchodzą od zawsze decyzje dotyczące materialnego i formalnego prawa karnego (1), dysponowanie monopolem władzy policyjnej skierowanej do środka oraz władzy militarnej skierowanej na zewnątrz (2), skarbowe podstawowe decyzje w sprawie przychodów, oraz, właśnie społeczno-politycznie motywowane wydatki sektora publicznego (3), kształtowanie warunków życia państwa socjalnego (4) oraz decyzje posiadające szczególne kulturowe znaczenie, na przykład w zakresie prawa rodzinnego, systemu szkolnictwa i edukacji oraz w dotyczące kwestii traktowania związków religijnych (5).

253

(1) Prawo karne, mimo że warunki karalności oraz to, co związane jest z wyobrażeniem fair postępowania karnego, jest zależne od wiedzy kulturowej, wyrosłej z historii i kształtowanej przez język i od deliberacyjnego procesu tworzenia się alternatyw, poruszających daną opinię publiczną (por. do tego Weigend, Prawo karne przez porozumienia międzynarodowe – strata w krajowej kulturze prawa karnego?, Czasopismo karnistyczne - ZStW 1993, S. 774 <785>). Związane z tym wspólne elementy, ale i różnice pomiędzy europejskimi narodami potwierdza obowiązujące orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie gwarancji w postępowaniach karnych (por. opracowania von Bank <rozdział. 11>; Grabenwarter/Pabel

<rozdział. 14> oraz Kadelbach <rozdział. 15> w: Grote/Marauhn, EMRK/Ustawa Zasadnicza, 2006; Gollwitzer, Prawa człowieka w postępowaniu karnym: MRK i IPBPR, 2005). Penalizacja zachowań społecznych daje się normatywnie wywieść jedynie w sposób ograniczony z wartości uznawanych w całej Europie i promes obyczajowych. Decyzja w sprawie zachowania zasługującego na karę, w sprawie rangi dóbr prawnych oraz sensu i miary zagrożenia karą jest o wiele bardziej oraz w szczególnym wymiarze oddalona od demokratycznych procesów decyzyjnych (por. orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego 120, 224 <241 f.>). Przeniesienia praw zwierzchnich wykraczające poza współpracę międzyrządową może w tym zakresie, istotnym dla praw podstawowych, prowadzić do harmonizacji tylko w restrykcyjnych warunkach; tu jednak co do zasady muszą zostać zachowane fundamentalne obszary dla swobodnego działania państw członkowskich (por. Orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego 113, 273 <298 f.>).

254

(2) Podobnie ukształtowania granica zostaje postawiona przez Ustawę Zasadniczą dla decyzji w sprawie interwencji Bundeswehry. Misja zagraniczna sił zbrojnych, z wyjątkiem sytuacji obronnej, dozwolona jest jedynie w systemach wzajemnego kolektywnego bezpieczeństwa (art. 24 ust. 2 Ustawa Zasadnicza), przy czym konkretna misja jest konstytucyjnie zależna od zgody Bundestagu (por. orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego 90, 286 <381 f.>; 100, 266 <269>; 104, 151 <208>; 108, 34 <43>; 121, 135 <153 f.>; orzeczenie w sprawach karnych). Bundeswehra jest „wojskiem Parlamentu” (orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego 90, 286 <382>), o którego misjach decyduje organ będący reprezentacją narodu (por. Orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego 90, 286 <383 i następnę>). Misja sił zbrojnych jest istotna dla indywidualnych dóbr prawnych żołnierzy oraz wszystkich pozostałych osób, których dotyczą działania militarne i niesie ze sobą niebezpieczeństwo głęboko idącego uwikłania.

255

Nawet jeżeli Unia Europejska zostałaby rozbudowana do postaci regionalnego, utrzymującego pokój systemu wzajemnego kolektywnego bezpieczeństwa w rozumieniu art. 24 ust. 2 Ustawa Zasadnicza, to w obszarze tym, z powodu upoważnienia do integracji z art. 23 ust. 1 Ustawy Zasadniczej, poprzedzonego nakazem utrzymania pokoju i demokracji, nie jest dopuszczalny ponadnarodowy priorytet zastosowania w odniesieniu do konkretnej ingerencji niemieckich sił zbrojnych. Konstytucyjna możliwość wniesienia zastrzeżenia parlamentu w sprawie misji zagranicznych Bundeswehry jest odporne na działania integracyjne. Tym samym jednak, ze względu na konstytucję, nie została wyznaczona żadna nieprzekraczalna granica technicznej integracji europejskiej misji sił zbrojnych, która dotyczyłaby wspólnych sztabów dowodzenia, przygotowywania wspólnych zadań dla sił zbrojnych oraz uzgadniania i koordynacji wspólnie dokonywanych europejskich zakupów dot. zbrojenia. Jedynie decyzja w sprawie danej konkretnej misji zależy od konstytucyjnej zgody Niemieckiego Bundestagu.

256

(3) Przeniesienie prawa budżetowego Bundestagu, naruszające zasadę demokracji i prawo wyboru do Niemieckiego Bundestagu w jego substancjalnej zawartości decyzyjnej występowałoby wówczas, gdyby ustalenie w sprawie rodzaju i wysokości wydatków dotyczących obywateli zostałaby w znacznym zakresie przeniesione na poziom

ponadnarodowy. Niemiecki Bundestag musi w sposób odpowiedzialny przed narodem decydować o sumie obciążeń obywateli. Powyższe zaś dotyczy istotnych wydatków państwa. W tym obszarze to właśnie odpowiedzialność społeczno-polityczna podlega jest demokratycznemu procesowi decyzyjnemu, na który obywatele chcą wpływać poprzez wolne i równe wybory. Zwierzchnictwo nad budżetem stanowi miejsce koncepcyjnych decyzji politycznych dotyczących powiązania obciążeń gospodarczych i udzielanych przez państwo ułatwień. Dlatego dyskusja parlamentarna w sprawie budżetu jest rozumiana jako polityczna debata o charakterze generalnym. Nie każde europejskie i międzynarodowe zobowiązanie mające wpływ na budżet zagraża zdolności Bundestagu jako ustawodawcy budżetowego, do kształtowania budżetu. Do żądanego w Ustawie Zasadniczej otwarcia porządku prawnego i socjalnego oraz do integracji europejskiej należy dopasowanie do wytycznych i powiązań, które ustawodawca budżetowy musi uwzględnić w swoich planach jako czynniki niemające bezpośredniego wpływu. Istotny jest jednak fakt, że całkowita odpowiedzialność w ramach wystarczających politycznych obszarów swobodnego decydowania o wpływach i wydatkach, pozostaje nadal w gestii Niemieckiego Bundestagu.

257

(4) Zasada państwa socjalnego stanowi podstawę obowiązku państwa polegającego na zapewnieniu sprawiedliwego porządku socjalnego (por. orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego 59, 231 <263>; 100, 271 <284>). Państwo ma spełniać ten obowiązek w oparciu o szeroki obszar kształtowania tej sfery, i właśnie z tego powodu dotychczas tylko w niewielu przypadkach udało się wywieść z tej zasady konkretne konstytucyjno-prawne zobowiązania do działania. Państwo ma jedynie stworzyć minimalne warunki dla godnej egzystencji swoich obywateli (por. Orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego 82, 60 <80>; 110, 412 <445>). Zasada państwa socjalnego stawia przed państwem zadanie, ale nic nie mówi o tym, przy użyciu jakich konkretnie środków należy je realizować.

258

Konstytucyjno-prawne wytyczne dotyczące integracji w sferze socjalnej lub „unii socjalnej” są wyraźnie ograniczone. Wprawdzie zgodnie z art. 23 ust. 1 zdanie 1 Ustawy Zasadniczej niemieckie współdziałanie w procesie integracji zależy od zobowiązania Unii Europejskiej do opierania się między innymi na zasadach socjalnych. Ustawa Zasadnicza podejmuje takie działania, by nie tylko w sposób defensywny zabezpieczyć zadania specjalne niemieckiej federacji przed ponadpaństwowym wykorzystywaniem, lecz chce połączyć europejską władzę zwierzchnią, w jej przeniesionym spektrum zadań, z odpowiedzialnością za kwestie socjalne (por. Heinig, Państwo socjalne w służbie wolności, 2008, S. 531 i następne). Również dla organów Unii Europejskiej obowiązuje reguła, że koniecznym warunkiem politycznej i prawnej konkretyzacji, dzięki któremu możliwe jest działanie, jest zasada państwa socjalnego, by móc działać.

259

Zgodnie z powyższym istotne decyzje społeczno-polityczne muszą być podejmowane w ramach własnej odpowiedzialności niemieckich organów prawodawczych. Mianowicie zabezpieczenie egzystencji jednostki, co jest zadaniem państwa, nie tylko wynikającą z zasady państwa socjalnego, ale również ugruntowaną w art. 1 ust. 1 Ustawy Zasadniczej, musi nadal zostać prymarnym zadaniem Państw Członkowskich, nawet jeżeli koordynacja aż do powolnego zrównania, nie jest wykluczona. To zaś koresponduje z prawnie i faktycznie

ograniczonymi możliwościami Unii Europejskiej dotyczącymi formowania struktur państwa socjalnego.

260

(5) Demokratyczne samostanowienie jest wreszcie w szczególności zdane na możliwość realizowania się we własnym obszarze kulturowym, w przypadku decyzji, jakie podejmowane są w systemie szkolnictwa, edukacji, w prawie rodzinnym, w kwestiach językowych, podobszarach porządku mediów i w sprawie statusu kościołów, wspólnot religijnych i światopoglądowych. Już odczuwalne na tym obszarze działania Unii Europejskiej ingerują w płaszczyznę społeczeństwa, za którą Państwa Członkowskie i ich struktury ponoszą prymarną odpowiedzialność. Przygotowywanie programów szkolnych oraz treści merytorycznych edukacji czy też na przykład struktur podziału systemu szkolnictwa są fundamentalnymi politycznymi decyzjami, mającymi silny związek z kulturowymi korzeniami i wyobrażeniami wartości w każdym państwie, Kształtowanie szkoły i edukacji dotyka w szczególności sposób wrośniętych przekonań i systemu wartości, które mają swoje korzenie w specyficznej tradycji historycznej i doświadczeniach, podobnie jak ma to miejsce w przypadku prawa, które dotyka relacji rodzinnych oraz decyzji w kwestii języka, czy dotyczących włączania transcendentu do życia publicznego,. Demokratyczne samostanowienie wymaga tu, by dana wspólnota polityczna, połączona takimi tradycjami i przekonaniami, pozostawała podmiotem legitymacji demokratycznej.

261

b) Klauzula zabezpieczenia strukturalnego z art. 23 ust. 1 zdanie 1 Ustawy Zasadniczej ogranicza cel współdziałania, wspomniany w określaniu celu państwa, do Unii Europejskiej która w swoich elementarnych strukturach odpowiada zasadom fundamentalnym chronionym również w art. 79 ust. 3 Ustawy Zasadniczej również przed ustawodawcą zmieniającym konstytucję. Kształt Unii Europejskiej w kontekście przeniesionych praw władzy zwierzchniej, organów i procedur decyzyjnych musi odpowiadać zasadom demokratycznym (art. 23 ust. 1 zdanie 1 Ustawy Zasadniczej). Konkretnie wymagania dotyczące zasad demokratycznych zależą od zakresu przeniesionych praw zwierzchnich oraz od stopnia usamodzielnienia europejskich procesów decyzyjnych..

262

aa) Konstytucyjno-prawny wymóg zasady demokratycznej stawiany strukturze organizacyjnej i procedurom decyzyjnym Unii Europejskiej zależy od tego, w jakim zakresie przeniesione zostaną zadania zwierzchnie na Unię i jak wysoki jest stopień politycznego usamodzielnienia przy pełnieniu przeniesionych praw zwierzchnich. Wzmocnienie integracji może być sprzeczne z konstytucją, jeżeli demokratyczny poziom legitymacji nie dotrzymuje kroku zakresowi i wadze ponadnarodowej władzy. Tak długo i o ile zasada ograniczonych kompetencji przyznawanych w związku suwerennych państw o wyraźnych liniach współpracy władzy wykonawczej i współpracy międzynarodowej pozostaje zachowany, wystarczy właściwie legitymacja Państw Członkowskich, przekazywana za pośrednictwem parlamentów narodowych i rządów, uzupełniania i wspierana przez Europejski Parlament wybierany w wyborach bezpośrednich (por. orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego 89, 155 <184>).

263

Jeżeli zaś zostałyby przekroczony próg państwa federalnego i narodowej rezygnacji z suwerenności, czego warunkiem w Niemczech jest wolny wybór narodu wykraczający poza aktualną siłę obowiązywania Ustawy Zasadniczej, to wymagania demokratyczne musiałyby zostać utrzymane na takim poziomie, który w pełni odpowiadałby wymaganiom dla legitymacji demokratycznej w związku władzy, zorganizowanym niczym państwo. Taki poziom legitymacji nie mógłby być dalej określany przez narodowe porządki konstytucyjne.

264

Strukturalny deficyt demokratyczny, nie do przyjęcia w myśl art. 23 w związku z art. 79 ust. 3 Ustawy Zasadniczej, występowałby wówczas, gdyby zakres kompetencji, polityczna władza kształtowania oraz stopień samodzielnego kształtowania woli organów unijnych osiągnął poziom odpowiadający poziomowi federalnemu w państwie federalnym (analogicznym do państwa), ponieważ na przykład istotne dla demokratycznego samostanowienia kompetencje ustawodawcze zostałyby w przeważającej mierze wykonywane na płaszczyźnie unijnej. Gdyby w przebiegu rozwoju integracji europejskiej doszło do dysproporcji pomiędzy rodzajem i zasięgiem wykonywanej władzy zwierzchniej a miarą legitymacji demokratycznej, wówczas w obowiązku Republiki Federalnej Niemiec, w związku z jej odpowiedzialnością za integrację, pozostaje działanie na rzecz zmiany, zaś w przypadku ostatecznym pozostaje jeszcze odmowa dalszego członkostwa w Unii Europejskiej.

265

bb) Aby zachowane zostały zasady demokratyczne może okazać się wskazane wyraźne uwypuklenie zasady ograniczonych kompetencji przyznawanych w traktatach i przy ich stosowaniu oraz interpretacji, w celu zachowania równowagi siły politycznych Europy pomiędzy Państwami Członkowskimi i płaszczyzną unijną jako warunek dla rozdzielenia praw zwierzchnich w związku państw.

266

Art. 23 ust. 1 zdanie 1 Ustawy Zasadniczej nie żąda w odniesieniu do zachowania zasad demokratycznych przez Unię Europejską „strukturalnej kongruencji“ (por. do tego pojęcia Kruse, Kongruencja strukturalna i homogeniczność, w: człowiek i państwo w prawie i historii, pismo okazjonalne dla Herberta Krausa, 1954, S. 112 <123>) czy nawet zgodności porządku instytucjonalnego Unii Europejskiej z porządkiem, jaki zasada demokratyczności z Ustawy Zasadniczej wyznacza dla płaszczyzny wewnątrzpaństwowej. Wskazany jest jednak kształt demokratyczny stosowny do statusu i funkcji Unii (por. Hobe, Otwarte państwo konstytucyjne pomiędzy suwerennością a współzależnością, 1998, S. 153; Pernice, w: Dreier, Ustawa Zasadnicza, tom II, 2 wydanie 2006, art. 23 punkt boczny. 48; Rojahn, w: Münch/Kunig, Ustawa Zasadnicza, tom. 2, wydanie 5., 2001, art. 23 punkt poboczny. 21; Röben, Zewnętrzne prawo konstytucyjne, 2007, S. 321: „strukturalna kompatybilność“). Z sensu i celu klauzuli zabezpieczającej strukturę wynika, że zasada demokratyczności Ustawy Zasadniczej nie musi być urzeczywistniania w ten sam sposób na płaszczyźnie europejskiej, jak było to wymagane w odniesieniu do instytucji międzypaństwowych w rozumieniu art. 24 ust. 1 Ustawy Zasadniczej jeszcze w latach 50 i wczesnych latach 60 ubiegłego wieku (por. na przykład Kruse, w tym samym miejscu, S. 112 <123>; Friauf, W sprawie problematyki elementów strukturalnych państwa prawa i demokracji we wspólnotach międzypaństwowych, Niemiecki Dziennik Administracyjny 1964, S. 781 <786>).

267

Zasada demokracji jest generalnie otwarta na wymagania organizacji ponadnarodowej, nie po to, by dopasować się w swojej normatywnej zawartości zawartej w uregulowaniach danej faktyczności organizacji władzy, lecz dla zachowania pozostającej na stałym poziomie skuteczności w zmienionych warunkach (por. orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego 107, 59 <91>). Art. 23 ust. 1 zdanie 1 Ustawy Zasadniczej zakłada więc, że demokratyczne zasady Unii Europejskiej nie będą mogły być urzeczywistnione w ten sam sposób jak w Ustawie Zasadniczej (por. BTDrucks 12/3338, S. 6).

268

cc) W nowoczesnych państwach terytorialnych samostanowienie jakiegoś narodu urzeczywistnia się przede wszystkim w wyborze organów związku rządzącego, sprawujących władzę publiczną. Organy muszą być powstawać w wyniku decyzji większościowych obywateli, które mogą wywierać cykliczny wpływ na podstawowe kierunki polityczne, personalne i rzeczowe. Wolno wyrażana opinia publiczna oraz polityczna opozycja muszą być w stanie krytycznie obserwować proces decyzyjny w jego najistotniejszym zarysie i być w stanie dokonać jego sensownego przyporządkowania do osób odpowiedzialnych, a jest to z reguły rząd (por. art. 20 ust. 2 zdanie 2 Ustawa Zasadnicza; Orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego 89, 155 <185>; 97, 350 <369>; Porównanie prawne Cruz Villalón, Podstawy i zarysy państwowego prawa konstytucyjnego: porównanie, w: von Bogdandy/Cruz Villalón/Huber, Podręcznik Ius Publicum Europaeum, tom. I, 2007, § 13 Rn. 102 i następne z dalszymi dowodami).

269

Praktyczne kształty demokracji konkretyzują te wytyczne z uwzględnieniem zasad wolności i równości wyboru, albo tylko w parlamentarnym organie reprezentacyjnym, z realizowanym przez niego zadaniem tworzenia rządu, tak jak ma to miejsce na przykład w Wielkiej Brytanii, Niemczech, Belgii, Austrii i Hiszpanii, lub w systemie prezydenckim z dodatkowo bezpośrednio wybieranymi osobami stojącymi na czele władzy wykonawczej, tak jak ma to między innymi miejsce w Stanach Zjednoczonych Ameryki, Francji, Polski czy Bułgarii. Bezpośrednia wola ludu może zostać wyartykułowana zarówno poprzez wybór (parlamentarnej) reprezentacji narodu, jak i przez wybór czołowego przedstawiciela władzy wykonawczej (prezydenta) oraz poprzez decyzję większościową podczas referendum w sprawie kwestii merytorycznych. Systemy prezydenckie takie jak w Stanach Zjednoczonych Ameryki czy we Francji są dualnie ujętymi demokracjami reprezentatywnymi, zaś w Wielkiej Brytanii i Niemczech reprezentują systemy parlamentarno-monistyczne. Z kolei w Szwajcarii manizm parlamentarny jest uzupełniony o silne elementy o charakterze plebiscytowym, które spełniają części zadań opozycji parlamentarnej (por. Loewenstein, Nauka o konstytucji, wydanie 2, 1959, z suplementem 1969, S. 67 i następne; Sommermann, Koncepcje demokracji w porównaniu, w: Bauer/Huber/Sommermann, Demokracja w Europie, 2005, S. 191 i następne; Mastronardi, Nauka o konstytucji, Ogólne prawo państwowe jako nauka o dobrym i sprawiedliwym państwie, 2007, S. 268 f.).

270

W demokracji naród musi móc stanowić rząd i prawodawstwo w wolnych i równych wyborach. Ten zasadniczy element może zostać uzupełniony o głosowania w kwestiach

merytorycznych mające charakter plebiscytu, które mogłyby być również możliwe w Niemczech po zmianie Ustawy Zasadniczej. W centrum politycznego kształtowania władzy i jej utrzymywania się stoi decyzja narodu: każdemu rządowi demokratycznemu znana jest obawa przed utratą władzy w wyniku jego odwołania. Federalny Trybunał Konstytucyjny opisał demokrację w swoim wyroku w sprawie zakazu Komunistycznej Partii Niemiec w roku 1966 jako konstytucyjno-prawnie uregulowaną „walkę o władzę polityczną”, toczoną w celu pozyskania większości. Chodzi tu o wolę faktycznej większości narodu, ustalonej w skrupulatnie uregulowanej procedurze, poprzedzonej swobodną dyskusją. To, że większość „może się zawsze zmienić”, że system wielopartyjny i prawo nalegają na „zorganizowaną opozycję polityczną”, było postrzegane jako konstruktywne dla demokratycznej organizacji władzy państwa (por. orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego 5, 85 <198 f.>).

271

Sama Unia Europejska uznaje tę zasadniczą myśl demokratyczną za wspólnotowo-europejską tradycję konstytucyjną (por. art. 3 ust. 1 Protokołu dodatkowego do Konwencji w sprawie Ochrony Praw Człowieka i Wolności Podstawowych z dnia 20 marca 1952 <1. EKPCz-Protokół dodatkowy> <Federalny Dziennik Ustaw 2002 II S. 1072>; Konferencja w Sprawie Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, Dokument des ze Spotkania Kopenhaskiego Konferencji w sprawie ludzkiego wymiaru Konferencji w Sprawie Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, Europejskie Czasopismo u Prawach Człowieka 1990, S. 239 i następne, punkt 7), poprzez postawienie odpowiednich wymogów strukturalnych w stosunku do Państw Członkowskich i ogłasza, że ich faktyczne dalsze działanie stanowi warunek dalszego współdziałania przy integracji europejskiej (art. 6 ust. 1 ToUE; art. 2 TUE-Lizbona; por. też wnioski z Przewodnictwa w Radzie Europejskiej z Kopenhagi z dnia 21. oraz 22. czerwca 1993, Biuletyn UE 6-1993, I.13; Agenda 2000, KOM(97) 2000 ostateczn., część I, S. 52). Ponieważ i o ile Unia Europejska sama sprawuje tylko pochodną władzę publiczną, to nie musi w pełni spełniać tych wymogów. Na poziomie europejskim Rada, w odróżnieniu od państwa federalnego, nie jest drugą izbą, lecz organem przedstawicielskim panów traktatów i stosownie do tego nie posiada proporcjonalnej reprezentacji, lecz została sporządzona zgodnie z obrazem równości państw. Parlament Europejski jako wybierany bezpośrednio przez obywateli Unii organ reprezentujący narody jest samodzielnym, dodatkowym źródłem legitymacji demokratycznej (por. orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego 89, 155 <184 f.>). Jako organ przedstawicielski narodów we wspólnocie ponadnarodowej, ukształtowanej przez ograniczoną jedną wolę narodów nie może i nie musi w swoim składzie spełniać wymogów, wynikających na płaszczyźnie państwowej z równego politycznego prawa wyboru wszystkich obywateli. Komisja jako ponadnarodowy, szczególny organ również nie musi spełniać w szerokim zakresie warunków stawianych przez rząd, w pełni odpowiedzialny albo przed parlamentem, albo przed decyzją większości wyborców, ponieważ ona sama nie jest porównywalny sposób zobowiązana w odniesieniu do woli wyborców.

272

Tak długo jak europejski porządek kompetencyjny trwa zgodnie z zasadą ograniczonych kompetencji przekazanych w kooperacyjnie ukształtowanym procesie decyzyjnym z zachowaniem państwowej odpowiedzialności za integrację i tak długo jak pozostaje zrównoważony bilans kompetencji unijnych i państwowych, to demokracja Unii Europejskiej nie może i nie musi być ukształtowana w sposób analogiczny jak państwo. O wiele bardziej wolno Unii Europejskiej szukać własnych dróg uzupełnienia demokratycznego przy użyciu dodatkowych nowych form bardziej transparentnej lub ukształtowanej partycypacyjnie

politycznej procedury decyzyjnej. Wprawdzie samo deliberacyjne współuczestnictwo obywateli i ich organizacji społecznych we władzy politycznej, - ich bezpośrednie zaangażowanie w rozważania organów odpowiedzialnych za wiążące decyzje polityczne – nie może zastąpić kontekstu legitymacyjnego wywodzącego się z wyborów i głosowań. Takie elementy demokracji partycypacyjnej mogą jednak przejąć uzupełniającą funkcję w legitymowaniu europejskiej władzy zwierzchniej. To obejmuje w szczególności formy legitymacji, w której może zostać ujęte bezpośrednio, wyspecjalizowane, i dogłębnie dotyczące meritum spraw zaangażowanie obywatelskie, w takiej formie, że na przykład obywatelom Unii i związkom o istotnym znaczeniu społecznym (art. 11 ust. 2 TUE-Lizbona: „związki reprezentatywne“) zostaje w adekwatny sposób stworzona możliwość artykułowania ich zdania. Tego typu formy decentralnej partycypacji z podziałem zadań, posiadające wzrastający potencjał legitymacyjny, stanowią wkład na rzecz efektywności prymarnego reprezentatywno-demokratycznego kontekstu legitymacyjnego.

II.

273

W świetle przytoczonych powodów Traktat Lizboński oraz Ustawa zatwierdzające spełniają wymienione wymagania prawa konstytucyjnego (1.). Ustawa zmieniająca Ustawę Zasadniczą (artykuł 23, 45 oraz 93) z punktu widzenia prawa konstytucyjnego również nie może zostać zakwestionowana (2.). Ustawa dotycząca rozszerzenia i wzmocnienia praw Bundestagu i Bundesratu w sprawach dot. Unii Europejskiej nie spełnia wymogów z art. 38 ust. 1 w związku z art. 23 ust. 1 Ustawy Zasadniczej i przed ratyfikacją Traktatu musi zostać na nowo zredagowana w sposób zgodny z konstytucją (3.).

274

1. Ustawa zatwierdzająca Traktat Lizboński jest zgodna z wymaganiami Ustawy Zasadniczej, w szczególności z zasadą demokratyczności. Prawo wyborcze z art. 38 ust. 1 Ustawy Zasadniczej nie zostało naruszone. Podczas wolnych i równych wyborów deputowanych do Niemieckiego Bundestagu i odpowiednich aktów wyborczych w krajach związkowych Naród Niemiecki na płaszczyźnie federalnej i w krajach związkowych nadal decyduje o istotnych kwestiach politycznych. Wybory niemieckiego kontyngentu deputowanych do Parlamentu Europejskiego stanowią dla prawa wyborczego obywateli federalnych otwarcie uzupełniającej możliwości współdziałania w europejskim systemie organów, która w systemie przenoszonych kompetencji przyznawanych przekazuje wystarczający poziom legitymacji.

275

Poziom legitymacji dla Unii Europejskiej w stosunku do zakresu przenoszonych kompetencji i osiągniętego stopnia usamodzielnienia procedur decyzyjnych odpowiada jeszcze wymaganiom prawa konstytucyjnego, o ile zasada ograniczonych kompetencji przekazywanych jest zabezpieczona konstytucyjno-prawnie, po to, by nie wykraczała poza zakres przewidziany w traktatach. (a). W Traktacie Lizbońskim nie jest ani przenoszona władza związana z nadawaniem konstytucji, niedostępna dla państwowych organów konstytucyjnych, ani też nie rezygnuje się z państwowej suwerenności Republiki Federalnej Niemiec (b). Niemieckiemu Bundestagowi pozostają jeszcze własne zadania i kompetencje o wystarczającej wadze (c).

276

a) Unia Europejska przy obecnym stopniu integracji oraz przy wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego nie osiągnie kształtu odpowiadającego poziomowi legitymacji demokracji ujętej w formę państwową.

277

Nie tylko z perspektywy Ustawy Zasadniczej w uczestniczeniu Niemiec w Unii Europejskiej nie chodzi o przeniesienie modelu państwa federalnego na płaszczyznę europejską, lecz o poszerzenie konstytucyjno-prawnego modelu federalnego o wymiar ponadpaństwowej kooperacji. Również Traktat Lizboński opowiedział się przeciwko koncepcji europejskiej konstytucji, w której to europejski parlament, jako organ reprezentacyjny zdefiniowanego konstytucyjnie nowego narodu federalnego, stanąłby w punkcie centralnym. Nie widać woli dążenia do utworzenia państwa. Nawet jeżeli zastosujemy miarę zasady wolnych i równych wyborów oraz wymogów władzy większościowej posiadającej dużą siłę kształtowania, Unia Europejska nie odpowiada poziomowi federalnemu w państwie federalnym. Traktat Lizboński tym samym nic nie zmienia w tym, że Bundestag jako organ reprezentacyjny Narodu Niemieckiego stoi w centrum powiązanego systemu demokratycznego.

278

Unia Europejska odpowiada zasadom demokratycznym, ponieważ właśnie przy, patrząc pod kątem jakościowym na jej organizację zadań i władzy, nie jest zbudowana w sposób analogiczny jak państwo. Twierdzenie zawarte we wnioskach i skargach i będące w centrum ataków, że wraz z Traktatem Lizbońskim doszło do wymiany demokratycznego podmiotu legitymacji, jest niesłuszne. Unia Europejska również jako związek posiadający osobowość prawną pozostaje dziełem suwerennych demokratycznych państw. Dlatego przy obecnym stanie integracji nie jest wskazane kształtowanie europejskiego systemu instytucyjnego w sposób demokratyczny, analogiczny jak w przypadku państw. W obliczu nadal obowiązującej zasady ograniczonych kompetencji przekazywanych i przy dosłownej, zgodnej z sensem i celem interpretacji nowych kompetencji przyznanych przez Traktat Lizboński, skład Parlamentu Europejskiego nie musi być na tyle zgodny z zasadami równości, by zrezygnować z różnic w wadze głosów obywateli Unii w zależności od ilości ludności Państw Członkowskich.

279

aa) Demokratyczna podstawowa reguła równości szans wyborczych zapisana w prawie wyborczym („one man, one vote“) obowiązuje jedynie wewnątrz narodu, a nie w ponadnarodowym organie reprezentującym, który, nawet przy szczególnym podkreśleniu obywatelstwa unijnego, pozostaje reprezentacją traktatowo ze sobą powiązanych narodów.

280

Stosując miarę wymogów państwa konstytucyjnego Unii Europejskiej, również po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego brakuje nadal politycznego organu, który powstałby podczas równych wyborów wszystkich obywateli unii, a który posiadałby zdolność spójnego reprezentowania woli narodu. Ponadto brakuje związanego z tym systemu organizacji władzy, w którym europejska wola większościowa jest taką podstawą dla utworzenia rządu, że może

on opierać się na wolnych i równych decyzjach wyborczych, oraz że może dojść do powstania prawdziwej i transparentnej dla obywateli konkurencji pomiędzy rządem a opozycją. Parlament Europejski również po nowym sformułowaniu w art. 14 ust. 2 TUE-Lizbona oraz wbrew żądaniu, że wydaje się swoim sformułowaniem znosić art. 10 ust. 1 TUE-Lizbona, nie jest reprezentatywnym organem suwerennego narodu europejskiego. Fakt ten znajduje swoje odzwierciedlenie w tym, że parlament jako przedstawicielstwo narodów w przyznanych im krajowych kontyngentach deputowanych nie jest reprezentacją obywateli unijnych ani niezróżnicowaną jednością powstałą zgodnie z zasadą równości w wyborach.

281

Również z samego Traktatu Lizbońskiego i zawartych w nim kompetencji Unii Europejskiej nie wyrasta żadna samodzielna suwerenność narodowa całości obywateli Unii. Bo może być tak, że w przypadku decyzji podjętej w Parlamencie Europejskim nieznaczoną większością głosów, a dotyczącej kierunków politycznych nie występuje żadna gwarancja, że większość oddanych głosów reprezentuje faktycznie większość obywateli Unii. Z tego powodu utworzenie z parlamentu samodzielnego rządu wyposażonego w kompetencje władzy, jakimi zazwyczaj dysponuje w państwach, wystawione byłoby na zarzuty natury podstawowej. Być może rządziłaby wówczas sumaryczna mniejszość obywatelska, która zgodnie ze stosunkiem reprezentatywnym, reprezentowana by była przez większość deputowanych wbrew politycznej woli opozycyjnej większości obywateli Unii, których to wola polityczna nie miałaby większościowego odzwierciedlenia. Zasada równości w wyborach zapewnia wprawdzie w warunkach surowych wyborów zgodnych ze stosunkiem głosów w miarę dokładną reprezentację woli narodu. Lecz również w systemie wyborów większościowych, przynajmniej w odniesieniu do wartości liczonej i szansy na odniesienie sukcesu wyborczego, występuje wystarczające zapewnienie równości głosów wyborców, które byłaby niewłaściwe w przypadku każdego kontyngentowania miejsc.

282

bb) Dla porządku państwowego zgodnego z zasadami wolności i demokracji, jaki został stworzony przez Ustawę Zasadniczą, równość wszystkich obywateli przy korzystaniu z prawa wyborczego stanowi jedną z istotnych podstaw porządku państwowego (por. orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego 6, 84 <91>; 41, 399 <413>; 51, 222 <234>; 85, 148 <157 f.>; 99, 1 <13>; 121, 266 <295 f.>).

283

Równość w wyborach nie jest żadną niezwykłą cechą niemieckiego porządku prawnego. Należy ona do zasad prawnych wiążących dla wszystkich państw europejskich zawartych w art. 3 des 1. EKPCz – protokół dodatkowy, i zapewnia prawo do uczestniczenia w wyborach do gremiów ustawodawczych państwa, które podpisało Konwencję, co oznacza możliwość dokonywania wyboru i samodzielnego ubiegania się o mandaty. Niemniej jednak państwa, które podpisały Konwencję dysponują szeroki zakresem uznaniowości dotyczącym tego, jak chcą konkretnie ukształtować swoje prawo wyborcze, by uwzględnić narodową specyfikę i rozwój historyczny. Europejski Trybunał Praw Człowieka wyciąga z faktu, że wybory mają zapewnić „swobodne wyrażanie zdania narodu” wniosek, że do tego należy również zasada równego traktowania wszystkich obywateli przy korzystaniu z prawa wyborczego. W to równe traktowanie Europejski Trybunał Praw Człowieka włącza wyraźnie wartość sumaryczną głosów, a w przypadku równości szansy wyborczej i szansy na zwycięstwo

kandydatów dopuszcza wyjątki (Europejski Trybunał Praw Człowieka, wyrok z dnia 2 marca 1987, nr 9267/81, Mathieu-Mohin i Clerfayt/Belga, nr 54; wyrok z dnia 7 lutego 2008, nr 39424/02, Kovach/Ukraina, punkt 49; w sprawie stosowania art. 3 Protokołu dodatkowego w odniesieniu do Parlamentu Europejskiego jako „ciała ustawodawczego” –: Europejski Trybunał Praw Człowieka, wyrok z dnia 18 lutego 1999, nr 24833/94, Matthews/Zjednoczone Królestwo, punkt. 40 = NJW 1999, S. 3107 <3109>).

284

cc) Na tym tle Parlament Europejski w kwestii dotyczącej kontyngentowania miejsc Państwach Członkowskich pozostaje reprezentacją narodów Państw Członkowskich. Degresywnie proporcjonalny skład, który wyznacza art. 14 ust. 2 podustęp 1 zdanie 3 TUE-Lizbona dla Parlamentu Europejskiego, stoi pomiędzy zasadą prawa międzynarodowego „mówiącą o równości państw, a zasadą państwową równości prawa wyborczego. Zgodnie z uregulowaniami prawa pierwotnego, konkretyzującymi w niewielkim stopniu zasadę degresywnej proporcjonalności, ilość maksymalna deputowanych wynosi 750 (plus przewodniczący); żadne Państwo Członkowskie nie otrzyma więcej niż 96 miejsc, i żadne mniej niż sześć miejsc (art. 14 ust. 2 podustęp 1 zdanie 2 bis zdanie 4 TUE-Lizbona). To prowadzi do tego, że głos obywatela Państwa o niewielkiej ilości ludności może mieć dwunastokrotną wartość wagi głosu obywatela Państwa Członkowskiego o dużej liczbie zaludnienia.

285

Parlament Europejski przedłożył 11 października 2007 projekt uchwały, uprzedzający obowiązywanie art. 14 ust. 2 podustęp 2 (Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie składu Parlamentu, Dziennik Urzędowy 2008 nr C 227 E/132, załącznik 1). Ten projekt uchwały został zatwierdzony przez Konferencję Rządową (por. Rezolucja nr 5w sprawie politycznej zgody Rady Europejskiej w sprawie projektu Rezolucji dot. składu Parlamentu Europejskiego). Może zostać przyjęta dopiero po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego. Zgodnie z projektem Rezolucji zasada proporcjonalności degresywnej ma być tak stosowana, że minimalna i maksymalna wielkość kontyngentu mandatowego będą w całości wykorzystane, zaś ilość kontyngentu mandatów Państwa Członkowskiego będzie mniej więcej zgodna z wielkością jego ludności, zaś ilość mieszkańców reprezentowanych przez jeden mandat będzie większa w Państwach Członkowskich o większej liczbie mieszkańców (art. 1 projektu Rezolucji). Republice Federalnej Niemiec zostaje przyznanych 96 miejsc (art. 2 projektu Rezolucji). Zgodnie z projektem Rezolucji deputowany wybrany we Francji będzie reprezentował mniej więcej 857.000 obywateli Unii, czyli tylu, co wybrany w Niemczech, reprezentujący również 857.000 osób. Parlamentarzysta wybrany w Luxemburgu reprezentujący około 83.000 luksemburskich obywateli Unii, będzie przedstawicielem zaledwie jednej dziesiątej powyższego, zaś na Malcie, reprezentując około 67.000 osób, nawet jednej dwunastej tej ilości; w przypadku państwa średniej wielkości, takiego jak Szwecja, każdy wybrany deputowany reprezentowałby w Parlamencie Europejskim około 455.000 obywateli ze swojego kraju (por. liczby ludności stojące u podstaw obliczeń, Eurostat, Europa w Liczbach, rocznik Eurostat 2008, 2008, S. 25).

286

Nierówności tego typu są regularnie tolerowane jedynie w odniesieniu do drugiej izby obok parlamentu – w Niemczech i Austrii odpowiednikiem drugiej izby jest Bundesrat, w Australii,

Belgii i Stanach Zjednoczonych Ameryki – jest to senat. Nie są jednak akceptowane w przypadku właściwej reprezentacji narodu, ponieważ wówczas nie mogłaby reprezentować narodu w sprawiedliwy sposób, wywodzący się z zasady osobowej wolności. Kształt prawa wyborczego w Unii Europejskiej nie musi być wcale sprzeczny z art. 10 ust. 1 TUE-Lizbona, zgodnie z którym, sposób pracy Unii Europejskiej oparty jest na demokracji reprezentatywnej; demokracje Państw Członkowskich z ich stosunkami większościowymi i decyzjami w sprawie kierunku są na europejskiej płaszczyźnie organów reprezentowane w Radzie a także w Parlamencie. Chodzi więc przy tym o jedynie przekazaną reprezentację politycznego rozkładu sił Państw Członkowskich. Jest to istotny powód dla którego sytuacja, w której małe Państwo Członkowskie przy bardziej restrykcyjnym przestrzeganiu zasady równości wyboru byłoby reprezentowane w Parlamencie Europejskim jedynie przez jednego przedstawiciela byłaby odbierana jako niewłaściwa. Jak twierdzą państwa, których ta sytuacja dotyczy, reprezentatywne odzwierciedlenie krajowych stosunków większościowych na płaszczyźnie europejskiej nie byłoby w takim przypadku możliwe. I tak w oparciu o powyższe rozważania w myśl art. 10 ust. 1 TUE-Lizbona, reprezentowany nie jest naród europejski, lecz narodu Europy zorganizowane w swoich państwach, z ich podczas demokratycznych, równych wyborów ukształtowanym w zarodku partyjno-politycznym stosunkiem sił.

287

Rozważanie to równocześnie uzmysławia, dlaczego reprezentacja w Parlamencie Europejskim nie nawiązuje do równości obywateli Unii (art. 9 TUE-Lizbona), lecz do przynależności państwowej; kryterium, które samo w sobie dla Unii Europejskiej jest objęte absolutnym zakazem podziału. By możliwe było powiedzenie się projektów politycznych, takich jak unia gospodarcza, centralną ideą europejskiego związku integracyjnego od początku jego założenia są zakaz lub ograniczenie dyskryminacji ze względu na przynależność państwową (art. 12, art. 18 ToWE; art. 18, art. 21 ToFUE). Koncepcja rynku wewnętrznego opiera się na przekonaniu, że nie robi różnicy, z jakiego Państwa Członkowskiego pochodzi towar lub usługa, skąd pochodzi pracownik lub przedsiębiorca i jakiego pochodzenia są inwestycje. Ale właśnie to kryterium przynależności państwowej ma być zgodnie z art. 14 ust. 2 podstęp 1 zdanie 3 TUE-Lizbona decydujące wówczas, gdy wyznaczone są możliwości wywierania wpływu obywateli w Unii Europejskiej. Tym samym Unia Europejska znajduje się w sprzeczności ze swoją podstawą, postrzegania się jako unii obywatelskiej, która może być wyjaśniona jedynie poprzez charakter Unii Europejskiej jako związku suwerennych państw.

288

Demokracja Unii Europejskiej jest wprawdzie zbliżona do modelu państw federalnych; jeżeliby zmierzyć ją zasadą demokracji reprezentatywnej to byłaby nadmiernie federalna. Zasada równości państw przy osobowym składzie Rady Europejskiej, Rady i Komisji oraz Trybunału pozostaje połączona z ogólnie równymi krajowymi zasadami stanowienia. Nawet dla wybranego zgodnie z zasadą równości Parlamentu Europejskiego struktura ta stanowiłaby istotną przeszkodę przy osobowym i merytorycznym przeforsowaniu reprezentatywnej, parlamentarnej woli większości. Na przykład Trybunał po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego będzie musiał zostać obsadzony osobowo zgodnie z zasadą „jedno państwo – jeden sędzia”, i to pod pewnym wpływem państw, niezależnie od ilości ich mieszkańców. Tryb pracy Unii Europejskiej jest nadal kształtowany przez wpływ negocjujących rządów oraz merytoryczną kompetencję administracyjną i kształtującą Komisji, nawet, jeżeli prawa

Parlamentu Europejskiego do współdziałania zostały właściwie wzmocnione. Wpływ parlamentarny wewnątrz tego systemu wraz z przyznaniem prawa weta na centralnych obszarach prawodawczych został w sposób logiczny dalej rozwinięty. W Traktacie Lizbońskim dzięki zwykłej procedurze prawodawczej regułą staje się to, co przy aktualnym obowiązywaniu prawa jest merytorycznie charakterystyczne już dla wielu pól: w ramach procedury współdecydowania nie może powstać dyrektywa lub rozporządzenie, będące sprzeczne z wolą Parlamentu Europejskiego.

289

dd) Występujący deficyt europejskiej władzy zwierzchniej, mierzony według państwowych wymogów demokratycznych, nie może zostać wyrównany innymi uregulowaniami Traktatu Lizbońskiego, ani zostać nimi uzasadniony.

290

(1) Unia Europejska próbuje wyrównać istniejącą wyraźną, nadmierną federalizację, przede wszystkim wzmacniając prawa ukierunkowane na uczestniczenie i transparentność, zarówno obywateli jak i związków, oraz przez wzrost znaczenia narodowych parlamentów i regionów. Traktat Lizboński wzmacnia te partycypacyjne treści demokratyczne, ukierunkowane na uczestnictwo proceduralno-prawne. Obok elementów uzupełniającej partycypacyjnej demokracji, jak i nakazu, by obywatelom unii i „reprezentatywnym” związkom dać w odpowiedni sposób możliwość do komunikowania ich zdania, Traktat Lizboński przewiduje również elementy demokracji stowarzyszeniowej i bezpośredniej (art. 11 TUE-Lizbona). Do tego zaliczany jest dialog organów unijnych z „reprezentatywnymi” związkami i społeczeństwem cywilnym, oraz europejska inicjatywa obywatelska. Ona upoważnia do niezobowiązującego wezwania Komisji, by w kwestiach politycznych przedłożyła odpowiednie propozycje regulacji. Tego typu wezwanie wymaga zaistnienia kworum składającego się z minimum jednego miliona obywateli unijnych, którzy muszą pochodzić z „istotnej ilości Państw Członkowskich” (art. 11 ust. 4 TUE-Lizbona). Inicjatywa obywatelska jest ograniczona do przedmiotów leżących w ramach kompetencji Komisji i wymaga, by w ramach prawa wtórnego – na drodze rozporządzenia, został nadany jej pełen kształt (art. 24 ust. 1 ToFUE). Europejska inicjatywa obywatelska jest traktowana równocześnie jako działanie, transportujące kształtowanie europejskiej sfery publicznej, o którą upominano się w Deklaracji z Laeken.

291

(2) Jako uzasadnienie dla nierówności wyborów do Parlamentu Europejskiego, między innymi Rząd Federalny (por. BTDrucks 16/8300, S. 133 <135 f.>) – odsyła do innej linii legitymacji europejskiej władzy zwierzchniej: do udziału Rady w procedurach stanowiących prawo, gdy decyzje podejmowane są większością ważoną głosów. Tak zwana większość podwójnie kwalifikowana ma za zadanie zapobiegać majoryzowaniu większości ludności w Radzie. Oznacza to, że dla osiągnięcia większości w głosowaniu w Radzie nie tylko musi zostać osiągnięta większość 55 % Państw Członkowskich, ale również dodatkowo większość 65 % „ludności Unii” (art. 16 ust. 4 TUE-Lizbona). Obowiązujący system ważenia głosów, przyporządkowujący Państwom Członkowskim ilość głosów w zależności od ich wielkości, ma zostać usunięty po pewnym okresie przejściowym.

292

Przy tym założeniu w Traktacie Lizbońskim Unia Europejska wprowadziła zasadę prawa międzynarodowego mówiącą o równości państw – jedno państwo, jeden głos. Nowy kolektyw większości ludności włącza jednak dodatkowy podmiot doliczany, składający się z narodów Państw Członkowskich Unii, odnoszący się nie do obywateli Unii jako podmiotów władzy politycznej, lecz do mieszkańców Państw Członkowskich, będących wyrazem siły reprezentatywnej przedstawiciela Rady z danego Państwa Członkowskiego. Za decyzją Rady ma w przyszłości stać liczebna większość ludzi żyjących w Unii Europejskiej. Dzięki takiemu sposobowi ważenia głosów zależnym od ilości ludności zapobiega się nadmiernej federalizacji, ale bez jednoczesnego wypełniania demokratycznego nakazu równości w wyborach. Legitymacja demokratyczna władzy politycznej przy równości wyborów i bezpośrednim mechanizmie reprezentacji parlamentarnej jest pojmowana w demokracjach partyjnych w kategorii aktu wyborczego jednostki, a nie jako miara sumy osób zainteresowanych.

293

(3) Również instytucjonalne uznanie parlamentów Państw Członkowskich przez Traktat Lizboński nie może zrównoważyć deficytu w bezpośredniej linii legitymacyjnej dla europejskiej władzy zwierzchniej, uzasadnionej przez wybór deputowanych do Parlamentu Europejskiego. Pozycja parlamentów narodowych zostaje znacznie zmniejszona poprzez ograniczenie decyzji jednogłośnie i umieszczenie na płaszczyźnie ponadnarodowej współpracy policyjnej i wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych. Przewidziana w traktacie kompensacja poprzez proceduralno-prawne wzmocnienie subsydiarności, przenosi, co było jednogłośnie podkreślane podczas ustnej rozprawy, istniejące polityczne prawa do samostanowienia na proceduralno-prawne możliwości oddziaływania i prawnie uzasadnione prawa do uczestniczenia.

294

(4) Ani dodatkowe prawa do uczestniczenia, które są bardzo złożone w swoim oddziaływaniu na wielu płaszczyznach i ze względu na dużą ilość parlamentów Państw Członkowskich, ani też stowarzyszeniowe i bezpośrednio działające prawa petycyjne w stosunku do Komisji nie nadają się do tego, by zastąpić władzę większości mającą swoje źródło w wyborach. Powinny i mogą jednak, pod warunkiem związku państw o ograniczonych zadaniach, zwiększać sumaryczny poziom legitymacji.

295

Samo uczestniczenie obywateli we władzy politycznej, która wystąpiłaby w miejsce reprezentatywnego własnego rządu narodu, nie może zastąpić kontekstu legitymacyjnego wyborów i głosowań i opartego na nim rządu; Traktat Lizboński nie wprowadza na nowy stopień rozwoju demokracji. Elementy demokracji uczestniczącej, jak stanowi nakaz, by dać obywatelom unii i „reprezentatywnym” związkom możliwość do wyrażania ich zdania w odpowiedni sposób, jak i elementy demokracji stowarzyszeniowej i bezpośredniej, mogą mieć jedynie funkcję uzupełniającą a nie nośną przy legitymowaniu europejskiej władzy zwierzchniej. Opisy i żądanie „Europy obywateli” lub dotyczące „wzmocnienia Parlamentu Europejskiego” mogą politycznie przekazywać płaszczyznę europejską i stanowić wkład na rzecz zwiększenia akceptacji dla „Europy”, wyjaśnienia jej instytucji i procesów. Gdy jednak, jak częściowo w wyniku Traktatu Lizbońskiego, zostają przeniesione do wypowiedzi

normatywnych, bez powiązania z w równym ukształtowaniem instytucji, wówczas nie nadają się do tego, by na płaszczyźnie prawa ustawiać od podstaw nowy ideał.

296

ee) Rozwój architektury organów w wyniku Traktatu Lizbońskiego nie tylko zyskuje wzmocnienie praw uczestniczenia i poprawia między innymi transparentność decydowania, na przykład w czynnościach prawodawczych Rady. Zawiera również sprzeczności, ponieważ Państwa Członkowskie podążają w traktacie za wzorem konstrukcyjnym państwa federalnego, bez możliwości stworzenia dla niego umownych i demokratycznych podstaw podczas tych samych wyborów reprezentatywnych przedstawicieli narodu i parlamentarnego europejskiego rządu, opartych wyłącznie na sile legitymacji narodu unijnego.

297

Komisja Europejska już na podstawie obowiązującego prawa wrosła w funkcję rządu europejskiego, dzieloną z Radą i Radą Europejską. Nie jest jasne jak ten proces politycznego usamodzielniania jeszcze dalej może być wspierany bez bezpośredniego powiązania z równymi wyborami przez „lud”, które obejmują możliwość odwołania i tym samym są politycznie skuteczne. Gdy przenoszenie punktu ciężkości politycznego kształtowania będzie kontynuowane w kierunku Komisji, jak to jest prezentowane w koncepcyjnych pomysłach dotyczących przyszłości Unii Europejskiej, zaś wybór przewodniczącego Komisji byłby prawnie i faktycznie dokonywany przez Parlament Europejski (por. art. 17 ust. 7 TUE-Lizbona), wówczas wybór deputowanych obejmowałby byłby również decyzją w sprawie rządu europejskiego, co wykracza poza aktualnie uregulowany wymiar. W odniesieniu do stanu prawnego w myśl Traktatu Lizbońskiego niniejsze rozważania potwierdzają, że działanie Unii Europejskiej bez demokratycznego powiązania zwrotnego z Państwami Członkowskimi, odbywa się bez wystarczającej podstawy legitymacyjnej.

298

b) Jako ponadnarodowa organizacja Unia Europejska w swoim wyposażeniu kompetencyjnym i jego realizowaniu musi niezmiennie wypełniać wymóg zasady ograniczonych i kontrolowanych kompetencji przyznawanych. Bo właśnie po niepowodzeniu europejskiego projektu konstytucyjnego w Traktacie Lizbońskim stało się wyraźnie widoczne, że ta zasada powiązania dalej obowiązuje. Państwa Członkowskie pozostają panami traktatów. Mimo dalszego poszerzenia kompetencji pozostają przy zasadzie ograniczonych kompetencji przyznanych. Postanowienia traktatów można tak interpretować, że zarówno prawnokonstytucyjna jak i polityczna tożsamość w pełni demokratycznie zorganizowanych Państw Członkowskich pozostaje zachowana, podobnie jak i ich odpowiedzialność za podstawowy kierunek i kształt polityki unijnej. Republika Federalna Niemiec również po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego pozostaje państwem suwerennym, a tym samym podmiotem prawnym prawa międzynarodowego. Niemiecka władza państwowa łącznie z władzą stanowiącą konstytucję, jest chroniona w swojej substancji (aa), niemiecki obszar państwowy pozostaje przydzielony wyłącznie do Republiki Federalnej Niemiec jako podmiotu prawnego (bb), nie ma wątpliwości co do dalszego istnienia narodu państwa niemieckiego. (cc).

299

aa) Suwerenna władza państwowa pozostaje zachowana zgodnie z regułami dotyczącymi rozdziału i oddzielenia kompetencji (1). Nowe uregulowania prawa pierwotnego dotyczące zmian traktatowych nie są z tym sprzeczne (2). Kontynuacja istnienia suwerennej władzy państwowej objawia się pod postacią prawa do wystąpienia z Unii Europejskiej (3) i jest chroniona przez przysługujące Federalnemu Trybunałowi Konstytucyjnemu prawo do podejmowania ostatecznych decyzji (4).

300

(1) Podział i oddzielenie kompetencji Unii Europejskiej od kompetencji Państw Członkowskich następuje zgodnie z zasadą ograniczonych kompetencji przyznanych (a) oraz poprzez wprowadzenie dalszych mechanizmów ochronnych, odniesionych do konkretnych kompetencji (b).

301

(a) Zasada ograniczonych kompetencji przyznanych stanowi mechanizm ochronny na rzecz zachowania odpowiedzialności Państw Członkowskich. Unia Europejska jest odpowiedzialna za jakąś sprawę na tyle, na ile kompetencje w tym zakresie zostały na nią przeniesione przez Państwa Członkowskie. Państwa Członkowskie stanowią zgodnie z tym polityczny obszar pierwotny danej wspólnoty, zaś Unia Europejska ponosi wtórną, tzn. delegowaną odpowiedzialność za zadania jej powierzone. Traktat Lizboński potwierdza w sposób wyraźny już obowiązującą zasadę ograniczonych kompetencji przyznanych „Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez Państwa Członkowskie w Traktatach do osiągnięcia określonych w nich celów” (art. 5 ust. 1 zdanie 1 oraz ust. 2 TUE-Lizbona; por. również art. 1 ust. 1, art. 3 ust. 6, art. 4 ust. 1, art. 48 ust. 6 podustęp 3 TUE-Lizbona; art. 2 ust. 1 oraz ust. 2, art. 4 ust. 1, art. 7, art. 19, art. 32, art. 130, art. 132 ust. 1, art. 207 ust. 6, art. 337 ToFUE; Deklaracja nr 18 w sprawie oddzielenia kompetencji; deklaracja nr 24 w sprawie osobowości prawnej Unii Europejskiej).

302

Formalnie działający mechanizm ochronny to po raz pierwszy dokonana kategoryzacja i klasyfikacja kompetencji Unii Europejskiej na wyłączne i wspólne kompetencje oraz kompetencje w zakresie działań wspierających, koordynujących i uzupełniających (por. Rossi, Podział kompetencji między Wspólnotą Europejską a jej Państwami Członkowskimi, w: Scholz, Europa jako unia prawa – Niezbędny bilans pośredni w procesie pogłębiania i poszerzania, 1999, S. 196 <201>).

303

Transparentność przekazana dzięki tej kategoryzacji jest wprawdzie ograniczana przez to, że zarówno „równoległe” kompetencje, do których mają prawo Państwa Członkowskie oraz Unia Europejska nie zostały w Traktacie Lizbońskim jednoznacznie przyporządkowane do jakiejś kategorii (por. art. 2 ust. 5 podustęp 1 oraz art. 4 ust. 3 oraz ust. 4 ToFUE), to jednak wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa oraz koordynacja polityki gospodarczej i zatrudnienia stoją poza trzema kategoriami kompetencji, zaś o tak zwanych modelach otwartej koordynacji nie wspomina się. Te odstępstwa od założenia podstawowego systematyki nie opierają się na zasadzie ograniczonych kompetencji przyznanych, a pod względem swojego rodzaju i zakresu nie kwestionują celu podziału kompetencji.

(b) Ponadto materialno-prawne mechanizmy ochronne, w szczególności reguły przenoszenia kompetencji, mają zapewnić, że występujące na płaszczyźnie europejskiej kompetencje przyznane będą realizowane w sposób delikatny w stosunku do kompetencji Państwa Członkowskiego. Do reguł wykonywania kompetencji należy nakaz, mówiący o poszanowaniu narodowej tożsamości Państw Członkowskich (art. 4 ust. 2 TUE-Lizbona), zasada lojalnej współpracy (art. 4 ust. 3 TUE-Lizbona), zasada subsydiarności (art. 5 ust. 1 zdanie 2 oraz ust. 3 TUE-Lizbona) i zasada proporcjonalności (art. 5 ust. 1 zdanie 2 oraz ust. 4 TUE-Lizbona). Te zasady są potwierdzane przez Traktat Lizboński a także zostały częściowo doprecyzowane merytorycznie.

Zasada subsydiarności zostaje od strony proceduralnej wzmocniona w Protokole nr 2 w sprawie stosowania zasad subsydiarności i proporcjonalności (Protokół dot. subsydiarności). To zaś ma miejsce dzięki zastosowaniu tzw. systemu wczesnego ostrzegania (art. 12 litera b TUE-Lizbona, art. 4 i następne Protokołu w sprawie subsydiarności) poprzez który parlamenty krajowe są włączone w kontrolę i przestrzeganie zasady subsydiarności, oraz poprzez odpowiednie rozszerzenie kręgu podmiotów upoważnionych do składania wniosku o unieważnienie do Trybunału Unii Europejskiej o krajowe parlamenty i komisję regionów. Efektywność tego mechanizmu zależy od tego, na ile parlamenty krajowe są w stanie organizacyjnie się do tego przygotować, by móc ten mechanizm skutecznie wykorzystywać w terminie ośmiu tygodni (por. Mellein, Kontrola subsydiarności przez parlamenty krajowe, 2007, S. 269 i następne). Istotna jest również kwestia, czy prano parlamentów narodowych i komisji regionów do składania skarg rozpościerać się będzie na sprawdzenie kwestii poprzedzających zasadę subsydiarności, czy Unia Europejska dysponuje kompetencją dotyczącą konkretnego planu prawodawczego (por. Wuermeling, Kompetencja w kłopotliwej sytuacji: w sprawie oddzielenia kompetencji w projekcie konstytucji konwentu konstytucyjnego, Prawo Europejskie 2004, S. 216 <225>; von Danwitz, Wartość dodana wspólnego działania, Frankfurter Allgemeine Zeitung z dnia 23. października 2008, S. 8).

(2) Konstytucyjno-prawnie możliwe, kontrolowane i odpowiedzialne przeniesienie praw zwierzchnich na Unię Europejską nie jest kwestionowane przez pojedyncze zapisy Traktatu Lizbońskiego. Organy Unii Europejskiej nie mogą ani w ramach zwykłej (a) ani nadzwyczajnej procedury w sprawie zmiany traktatu (b), ani też poprzez tzw. klauzulę pomostową (c) czy klauzulę elastyczną (d) samodzielnie zmieniać traktatowych podstaw Unii Europejskiej ani porządku kompetencyjnego w stosunku do Państw Członkowskich.

(a) Zwykła procedura wprowadzania zmian w traktatowych podstawach Unii Europejskiej (art. 48 ust. 2 do ust. 5 TUE-Lizbona) odpowiada klasycznej procedurze zmieniającej w odniesieniu do porównywalnych, multilateralnych dzieł traktatowych. Konferencja Przedstawicieli Rządów Państw Członkowskich, zwoływana przez przewodniczącego Rady, jest odpowiedzialna za uzgadnianie zmian. Zmiany te jednak wchodzą w życie tylko wówczas, gdy zostaną ratyfikowane przez wszystkie Państwa Członkowskie i gdy ma to miejsce w sposób zgodny z ich zapisami konstytucyjnymi (art. 48 ust. 4 podustęp 2 TUE-

Lizbona). Traktat Lizboński jasno mówi, że tego typu zmiany traktatowe mogą mieć na celu poszerzenie lub zmianę kompetencji Unii Europejskiej przeniesionych na nią w traktatach (art. 48 ust. 2 zdanie 2 TUE-Lizbona).

308

Fakt, że ta klasyczna procedura zmiany traktatów poprzedzona jest procedurą powstałą z europejskiego procesu integracji, zgodnie z którą przy sytuacji zwyczajnej uczestniczy konwent przedstawicieli parlamentów, szefów państw i rządów, Parlamentu Europejskiego i Komisji, który jest w istotnym stopniu posłuszny zasadzie równości państw (art. 48 ust. 3 podustęp 1 TUE-Lizbona), nie zmienia tego stanu prawnego. Procedura z udziałem konwentu dołącza do procedury zmieniającej pochodzącej z prawa międzynarodowego, w której centrum znajdują się Państwa Członkowskie, i jest tym samym odzwierciedleniem instytucjonalnej specyfiki Unii Europejskiej. Konwent wypracowuje projekty zmian i stosując procedurę konsensusu przyjmuje zalecenie, które zostaje skierowane na Konferencję Przedstawicieli Rządów Państw Członkowskich (art. 48 ust. 3 podustęp 1 zdanie 3 TUE-Lizbona). Taka sytuacja od strony prawa konstytucyjnego nie budzi zastrzeżeń tak długo, jak Państwa Członkowskie nie są prawnie związane wynikami konwentu i mogą swobodnie o tym decydować, które zmiany traktatowe chcą ustalić jako prawo międzynarodowe (por. art. 48 ust. 4 TUE-Lizbona).

309

(b) (aa) Traktat Lizboński wprowadza dodatkowo uproszczoną procedurę wprowadzania zmian (art. 48 ust. 6 TUE-Lizbona). Podczas gdy zmiany traktatowe w procedurze zwykłej, ewentualnie po zwołaniu konwentu, muszą być zatwierdzone przez Konferencję Rządową i wymagają ratyfikowania przez wszystkie Państwa Członkowskie, to uproszczona procedura wprowadzania zmian przewiduje jedynie uchwałą Rady Europejskiej, która wchodzi w życie po „zatwierdzeniu przez wszystkie Państwa Członkowskie, zgodnym z ich przepisami konstytucyjnymi “ (art. 48 ust. 6 podustęp 2 TUE-Lizbona). Jasno zostaje wyjaśnione, że uchwała Rady Europejskiej nie może prowadzić do poszerzenia kompetencji przyznanych Unii w ramach traktatów (art. 48 ust. 6 podustęp 3 TUE-Lizbona). Zróżnicowanie na zwykłą i uproszczoną procedurę dotyczącą zmiany traktatów pokazuje, że zasadnicze zmiany są zastrzeżone dla procedury zwykłej, ponieważ poprzez metodę konwentu, przewidzianą jako regułę, ma zostać uzyskany wyższy poziom legitymacji. Nadmienić jednak należy, że Rada Europejska w procedurze zwykłej, uzyskawszy zwyczajną większość i zgodę Parlamentu Europejskiego może uchwalić, że nie powoła konwentu, jeżeli nie jest to uzasadnione zakresem planowanych zmian traktatowych (art. 48 ust. 3 podustęp 2 TUE-Lizbona).

310

Uproszczona procedura wprowadzania zmian w traktatach, która na mocy dotychczasowych traktatów była możliwa tylko w odniesieniu do pojedynczych postanowień (patrz art. 17 ust. 1 ToUE - Wprowadzenie do wspólnej obronności; art. 42 ToUE – zastosowanie tytułu IV Traktatu założycielskiego Wspólnoty Europejskiej w stosunku do współpracy policji i wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych; art. 22 ust. 2 ToWE – poszerzenie praw obywateli Unii; art. 190 ust. 4 ToWE – Wprowadzenie jednolitej procedury wyborczej do Parlamentu Europejskiego; art. 269 ust. 2 ToWE – Ustalanie środków własnych Wspólnoty Europejskiej), ma w myśl Traktatu Lizbońskiego zastosowanie w odniesieniu do zmian

postanowień dotyczących wewnętrznych obszarów polityki w części III Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (art. 48 ust. 6 podustęp 2 zdanie 1 TUE-Lizbona).

311

Zasięg upoważnienia do zmian postanowień części III Traktatu w sprawie Funkcjonowania Unii Europejskiej daje się określić w sposób ograniczony i jest on od strony materialnej prawie nieprzewidywalny dla niemieckiego prawodawcy. Art. 48 ust. 6 TUE-Lizbona otwiera przed Radą Europejską dalszy obszar dla swobodnego działania przy dokonywaniu zmian w prawie pierwotnym. Możliwa treść przyszłych zmian na obszarze w sumie 172 artykułów obejmujących wewnętrzne obszary polityki – wśród nich rynek wewnętrzny oraz unię gospodarczą i walutową, została już ograniczona przez zakaz poszerzania kompetencji dotychczas przeniesionych na Unię Europejską (art. 48 ust. 6 podustęp 3 TUE-Lizbona).

312

Federalny Trybunał Konstytucyjny w swoim orzeczeniu w sprawie Traktatu z Maastricht zdecydował, że zmiany prawa pierwotnego mogą być dokonywane również w skróconej procedurze, jeżeli Państwa Członkowskie wyrażą na nie zgodę w sposób zgodny z ich prawem konstytucyjnym (por. orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego 89, 155 <199>). Sformułowanie odbiegające od art. 48 ust. 4 podustęp 2 TUE-Lizbona w sprawie niezbędnej zgodny Państw Członkowskich wyrażonej zgodnie z ich przepisami konstytucyjnymi wcale nie oznacza, że zmniejszą się wymagania wewnątrzpaństwowe w stosunku do ratyfikacji „prostych”, w przeciwieństwie do „zwyczajnych zmian traktatowych”. Również „zgoda” Republiki Federalnej Niemiec w uproszczonej procedurze zmieniającej w myśl art. 48 ust. 6 TUE-Lizbona zawsze w myśl art. 23 ust. 1 zdanie 2 Ustawy Zasadniczej stawia jako warunek ustawę będącą *lex specialis* do art. 59 ust. 2 Ustawy Zasadniczej (por. orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego 89, 155 <199>; w sprawie odniesienia do wewnątrzpaństwowych wymogów ratyfikacyjnych patrz również orzeczenie nr 2007-560 DC Conseil constitutionnel z 20 grudnia 2007, nr 26 i następne). Odniesienie uchwały zgodnej z art. 48 ust. 6 TUE-Lizbona do porządku kompetencyjnego Unii Europejskiej zmusza do tego, by traktować uproszczoną procedurę zmieniającą generalnie jako przeniesienie praw zwierzchnich w rozumieniu art. 23 ust. 1 zdanie 2 Ustawy Zasadniczej (por. też Pernice, w: Dreier, Ustawa Zasadnicza, tom. II, wydanie 2, 2006, art. 23 Rn. 86), bez konieczności bliższego ograniczenia możliwych zmian. Zmiany traktatów, przez które zostanie zmieniona lub uzupełniona treść Ustawy Zasadniczej lub przez które możliwe będą takie zmiany lub uzupełnienia, sprawiają, że konieczna jest zgoda dwóch-trzecich członków Niemieckiego Bundestagu i dwóch-trzecich głosów Bundesratu (art. 23 ust. 1 zdanie 3 w związku z art. 79 ust. 2 Ustawa Zasadnicza; por. orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego 89, 155 <199>).

313

(bb) Poprzez Traktat Lizboński do traktatów zostają dołączone kolejne postanowienia, kopiujące art. 48 ust. 6 TUE-Lizbona, ale ograniczone do pewnego obszaru merytorycznego i rozszerzone przez Traktat Lizboński (por. art. 42 ust. 2 podustęp 1 TUE-Lizbona – wprowadzenie wspólnej obronności; art. 25 ust. 2 ToFUE – poszerzenie praw obywateli Unii; art. 218 ust. 8 podustęp 2 zdanie 2 ToFUE – Przystąpienie Unii Europejskiej do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka; art. 223 ust. 1 podustęp 2 ToFUE – wprowadzenie jednolitej procedury wyborczej do Parlamentu Europejskiego; art. 262 ToFUE – Kompetencje Unii

Europejskiej w zakresie utworzenia europejskiego tytułu prawnego dla własności intelektualnej; art. 311 ust. 3 ToFUE – Ustalanie środków własnych Unii Europejskiej).

314

Konstytucyjno-prawne rozważania dotyczące procedury wprowadzania zmian obowiązują również w odniesieniu do tej procedury zmieniającej zawartej w poszczególnych postanowieniach traktatu, o ile art. 23 ust. 1 zdanie 2 Ustawy Zasadniczej ma i tak już zastosowanie, ponieważ przepisy wprowadzające zmiany nie zawierają zakazu odpowiadającego art. 48 ust. 6 podustęp 3 TUE-Lizbona, dotyczącego poszerzania kompetencji Unii Europejskiej przeniesionych na nią w traktatach.

315

(c) Obok zwykłej i uproszczonej procedury wprowadzania zmian Traktat Lizboński przewiduje jako kolejną procedurę tak zwaną ogólną procedurę pomostową (art. 48 ust. 7 TUE-Lizbona). Ponadto Traktat Lizboński w pojedynczych postanowieniach traktatowych zawiera specjalne klauzule pomostowe (por. art. 31 ust. 3 TUE-Lizbona – uchwały w sprawie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa w innych przypadkach niż wymienione w art. 31 ust. 2 TUE-Lizbona; art. 81 ust. 3 podustęp 2 oraz podustęp 3 ToFUE – działania dotyczące prawa rodzinnego o kontekście transgranicznym; art. 153 ust. 2 podustęp 4 ToFUE – działania w obszarze ochrony pracowników przy kończeniu umów o pracę, reprezentacja i kolektywne pilnowanie interesów pracowników i pracodawców oraz warunki zatrudnienia obywateli krajów trzecich; art. 192 ust. 2 podustęp 2 ToFUE – działania w zakresie polityki środowiskowej; art. 312 ust. 2 podustęp 2 ToFUE – Ustalenie wieloletnich ram finansowych; art. 333 ust. 1 oraz ust. 2 ToFUE – Procedura głosowania w ramach wzmocnionej współpracy zgodnie z art. 326 i następane ToFUE). Przy zastosowaniu procedury pomostowej mogą być zmieniane warunki głosowania w Radzie oraz stosowana procedura prawodawcza.

316

Zgodnie z ogólną klauzulą pomostową i szczególnymi klauzulami pomostowymi Rada Europejska lub Rada mogą uchwalić, że Rada w jakimś obszarze lub w określonym przypadku podejmuje uchwały kwalifikowaną większością głosów, a nie jednogłośnie (art. 48 ust. 7 podustęp 1 zdanie 1 TUE-Lizbona; art. 31 ust. 3 TUE-Lizbona; art. 312 ust. 2 podustęp 2, art. 333 ust. 1 ToFUE) albo że akty prawodawcze w zakresie stosowania Traktatu w sprawie Funkcjonowania Unii Europejskiej są wydawane zgodnie ze zwyczajną, a nie szczególną procedurą prawodawczą (art. 48 ust. 7 podustęp 2 TUE-Lizbona; art. 81 ust. 3 podustęp 2, art. 153 ust. 2 podustęp 4, art. 192 ust. 2 podustęp 2, art. 333 ust. 2 ToFUE). Również przejście od szczególnej do zwyczajnej procedury prawodawczej w znacznej mierze przypadków skutkuje tym, że w Radzie decyzje podejmowane są nie jednogłośnie, lecz kwalifikowaną większością głosów (por. art. 289 ust. 1 w związku z art. 294 ust. 8 oraz ust. 13 ToFUE). Uchwały o kontekście militarnym lub związanym z polityką obronną są wyraźnie wyłączone z możliwości przejścia w Radzie na głosowanie kwalifikowaną większością głosów (art. 31 ust. 4, art. 48 ust. 7 podustęp 1 zdanie 2 TUE-Lizbona). Rada Europejska lub Rada decydują o zmianie traktatów jednogłośnie, i, na obszarze stosowania ogólnej klauzuli pomostowej, za zgodą Parlamentu Europejskiego (art. 48 ust. 7 podustęp 4 TUE-Lizbona). Dodatkowo zarówno ogólna klauzula pomostowa jak i szczególna klauzula pomostowa przewidują dla obszaru prawa rodzinnego o powiązaniach transgranicznych udział parlamentów krajowych. Każdy parlament krajowy może odrzucić propozycję uchwały

Rady Europejskiej lub Rady w ciągu sześciu miesięcy od jej przekazania z takim skutkiem, że uchwała ta nie może zostać podjęta na płaszczyźnie europejskiej (art. 48 ust. 7 podustęp 3 TUE-Lizbona; art. 81 ust. 3 podustęp 3 ToFUE).

317

Inaczej niż w uproszczonej procedurze wprowadzania zmian zgodnie z art. 48 ust. 6 TUE-Lizbona ogólna klauzula pomostowa i szczególne klauzule pomostowe umożliwiają zmiany traktatowe jedynie w odniesieniu do obu przepisów proceduralnych zaprezentowanych w Traktacie o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz w tytule V Traktatu o Unii Europejskiej. Ponadto Rada Europejska lub Rada nie posiadają obszaru swobodnego kształtowania. Ponieważ głosowanie w Radzie większością kwalifikowaną oraz zwyczajna procedura ustawodawcza zgodnie z Traktatem Lizbońskim są procedurami regularnymi dla stanowienia prawa (art. 16 ust. 1 oraz ust. 3; art. 14 ust. 1 TUE-Lizbona, art. 289 ust. 1 w związku z art. 294 ToFUE), to cały zakres, w którym zmniejsza się wpływ niemieckiego przedstawiciela w Radzie w wyniku wprowadzenia kwalifikowanej większości, daje się przynajmniej ogólnie rozpoznać. Nie jest jednak możliwe pełne uruchomienie odpowiedzialności integracyjnej w obliczu pytania, czy demokratyczny poziom legitymacji władzy unijnej odpowiada nadal zakresowi przeniesionych kompetencji, a przede wszystkim przewidzianemu w procedurze pomostowej podwyższonemu stopniowi usamodzielnienia się europejskiej procedury podejmowania decyzji.

318

Utracenie niemieckich wpływów w Radzie, związane ze stosowaniem ogólnych i szczegółowych klauzul pomostowych musi być w momencie ratyfikacji Traktatu Lizbońskiego przez niemieckiego ustawodawcę przewidywana także dla przypadków jednostkowych. Tylko w takiej sytuacji wcześniej przeniesiona zgoda Państwa Członkowskiego na późniejsze zmiany traktatu posiada wystarczającą demokratyczną legitymację. Przewidziana przy klauzuli pomostowej dla zmian proceduralnych jednogłośnie w Europejskiej Radzie lub w Radzie nie daje tu wystarczającej gwarancji, ponieważ dla reprezentantów Państw Członkowskich w Radzie Europejskiej lub Radzie być może nie będzie zawsze wystarczająco widoczne, w jakim zakresie w odniesieniu do przyszłych przypadków rezygnuje się z możliwości zgłaszania weta w Radzie, przysługującej Państwom Członkowskim. Poza wymogiem jednogłośnie w Radzie Europejskiej lub Radzie klauzule pomostowe stawiają różne wymagania proceduralno-prawne. W przeciwieństwie do ogólnej klauzuli pomostowej z art. 48 ust. 7 podustęp 3 TUE-Lizbona, szczególne klauzule pomostowe, z wyjątkiem art. 81 ust. 3 podustęp 3 ToFUE, nie przedstawiają parlamentów Państw Członkowskich do odrzucenia postanowień.

319

Ogólna klauzula pomostowa z art. 48 ust. 7 TUE-Lizbona umożliwia przejście od zasady jednogłośnie do kwalifikowanej większości podczas podejmowania uchwał w Radzie oraz przejście od szczególnej do zwykłej procedury prawodawczej, to zgodnie z art. 23 ust. 1 zdanie 2 Ustawy Zasadniczej jest to zmiana traktatowa, którą należy ocenić jako dotycząca prawa pierwotnego. Już w orzeczeniu w sprawie Traktatu z Maastricht Federalny Trybunał Konstytucyjny zwrócił w stosunku do wniesionego tak zastrzeżenia dot. „odpaństwowienia“ podmiotów prawa podstawowego na centralnym obszarze polityki wewnętrznej i prawnej, że w „trzecim filarze“ decyzje podejmowane są jednogłośnie, co oznacza że w jakiejś uchwale

nie zostaje ustanowione prawo mające bezpośrednie zastosowanie w Państwach Członkowskich, które żądałoby dla siebie prawa pierwszeństwa (por. orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego 89, 155 <176>). Traktat Lizboński właśnie ten obszar przenosi do obszaru ponadnarodowej władzy Unii, przewidując, że uchwałą Rady Europejskiej w ogólnej procedurze pomostowej, opatrzonej wprawdzie w prawo do odrzucenia uchwały, przysługujące parlamentom krajowym, ale bez możliwości składania zastrzeżenia ratyfikacyjnego przez Państwa Członkowskie, kwestie mogą zostać przeniesione z głosowania jednomyślnego pod głosowanie większością kwalifikowaną lub z procedury ustawodawczej szczególnej do zwykłej. To zaś dotyka sedna cytowanej uzasadniającej argumentacji z orzeczenia do Traktatu z Maastricht. Prawo do odrzucenia, przysługujące parlamentom krajowym, (art. 48 ust. 7 podustęp 3 TUE-Lizbona) nie stanowi wystarczającego ekwiwalentu dla zastrzeżenia ratyfikacyjnego; zgodna niemieckiego przedstawiciela rządu w Radzie Europejskiej wymaga więc w Niemczech odpowiedniej ustawy w myśl art. 23 ust. 1 zdanie 2 oraz, w razie potrzeby, zdanie 3 Ustawy Zasadniczej. Dopiero w ten sposób niemieckie organy prawodawcze uruchamiają swoją odpowiedzialność integracyjną i decydują również w kwestii, czy demokratyczny poziom legitymacji jest odpowiednio wysoki, by zaakceptować decyzję większości. Niemiecki przedstawiciel rządu w Radzie Europejskiej może zgodzić się na zmianę traktatową dokonywaną w oparciu o ogólną klauzulę pomostową tylko wówczas, gdy Niemiecki Bundestag i Bundesrat w jeszcze nieustalonym terminie, opartym na celu wyznaczonym w art. 48 ust. 7 podustęp 3 TUE-Lizbona, wydadzą odpowiednią ustawę zgodnie z art. 23 ust. 1 Ustawy Zasadniczej. To obowiązuje również w takim przypadku, gdy wykorzystana zostanie szczególna klauzula pomostowa zgodnie z art. 81 ust. 3 podustęp 2 ToFUE.

320

Ustawa w rozumieniu art. 23 ust. 1 zdanie 2 Ustawy Zasadniczej nie jest konieczna, jeżeli szczególne klauzule pomostowe ograniczają się do obszarów merytorycznych, które zostały już w sposób wystarczający określone przez Traktat Lizboński. Również w tych przypadkach w gestii Bundestagu, a jeśli kwestie te dotyczą kompetencji prawodawczych krajów związkowych, także Bundesratu, pozostaje przejęcie odpowiedzialności integracyjnej, w inny, odpowiedni sposób. Z prawa weta w Radzie nie można rezygnować bez udziału właściwych organów prawodawczych również w przypadku określonych merytorycznie w traktatach przedmiotów. Niemiecki przedstawiciel rządu w Radzie Europejskiej lub Radzie może więc wyrazić w imieniu Republiki Federalnej Niemiec zgodę na zmianę prawa pierwotnego na mocy szczególnej klauzuli pomostowej, gdy Niemiecki Bundestag, a jeżeli wymagają tego uregulowania dotyczące ustawodawstwa, także Bundesrat w ciągu jeszcze nieokreślonego terminu, opartego o cel z art. 48 ust. 7 podustęp 3 TUE-Lizbona, wyrażą swoją zgodę na taką uchwałę (por. tu również konstytucyjne zastrzeżenie parlamentu, zgodnie z sekcją 6 brytyjskiej European Union <Amendment> Act 2008 <c. 7>, bez związania terminem). Nie byłoby to do pogodzenia z konstytucyjno-prawnym wymogiem decyzji parlamentarnej, gdyby konkretny kształt wymogu w stosunku do terminu dopuszczałby sytuację, gdy ewentualne milczenie ciała ustawodawczego uznawane by było za zgodę. Jeżeli zachowany zostanie ten warunek to odpowiednie postanowienia Traktatu Lizbońskiego mogą być stosowane w Niemczech.

321

Wymóg konstytucyjno-prawny obowiązuje w odniesieniu do stosowania art. 31 ust. 3 TUE-Lizbona, art. 312 ust. 2 podustęp 2 oraz art. 333 ust. 1 ToFUE, zezwalających na przejście od

jednogłośnie w głosowaniu do kwalifikowanej większości. Należy go jednak rozciągnąć na postanowienia traktatowe, których przedmiotem, tak jak w art. 153 ust. 2 podustęp 4, art. 192 ust. 2 podustęp 2 oraz art. 333 ust. 2 ToFUE jest przejście ze szczególnej na zwykłą procedurę prawodawczą, ponieważ również w tym przypadku Rada może podejmować decyzje nie jednogłośnie, lecz większością kwalifikowaną (por. art. 289 ust. 1 w związku z art. 294 ust. 8 oraz ust. 13 ToFUE).

322

(d) Poza tym Traktat Lizboński nie wyposaża Unii Europejskiej w przepisy, przyznające europejskiemu zintegrowanemu związkowi dużą kompetencję. Zarówno art. 311 ust. 1 ToFUE (aa) jak i art. 352 ToFUE (bb) mogą zostać zinterpretowane w ten sposób, że program integracyjny, który mają na myśli te przepisy, daje się nadal przewidywać i może być określany przez niemieckie organy prawodawcze.

323

(aa) Unia Europejska wyposaża się zgodnie z art. 311 ust. 1 ToFUE w niezbędne środki, by móc osiągać swoje cele i realizować swoją politykę. Przepis jest identyczny z zapisem art. 6 ust. 4 TWG, który w Traktacie z Maastricht, oznaczony jako art. F ust. 3, został przeniesiony do prawa pierwotnego. Federalny Trybunał Konstytucyjny w swoim orzeczeniu w sprawie Traktatu z Maastricht po obszernej interpretacji historii powstania tego przepisu doszedł do wniosku, że art. F ust. 3 ToUE nie upoważnia Unii Europejskiej do tego, by w oparciu o przysługującą jej władzę pozyskiwać środki finansowe i inne środki do działania, które uzna za niezbędne do spełnienia swoich celów (orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego 89, 155 <194 i następne>; por. też Puttler, w: Calliess/Ruffert, ToUE/ToWE, 3. wydanie, 2007, art. 6 ToUE numer. 59 f.; Hilf/Schorkopf, w: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Prawo Unii Europejskiej, tom I <ToUE/ToWE>, 37. Dostawa uzupełniająca, listopada 2008, art. 6 ToUE numer. 113).

324

Art. 311 ust. 1 ToFUE należy nadal rozumieć jako polityczno-programową deklarację chęci, nieuzasadniającą żadnych kompetencji Unii Europejskiej a tym samym żadnej jej dużej kompetencji (por. orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego 89, 155 <194>). Wyposażenie Unii Europejskiej w środki niezbędne do osiągnięcia przez nią celów i realizacji jej polityki musi następować w ramach istniejących kompetencji. Zapisana w Traktacie Lizbońskim nowa systematyka przepisów potwierdza interpretację, że przepis ten dotyczy jedynie finansowych środków Unii Europejskiej, a nie dodatkowo środków działania.

325

(bb) Z kolei prawne działanie regulujące posiada art. 352 ToFUE, który ma w powiązaniu z celem dopełniać istniejące kompetencje Unii Europejskiej (por. z wcześniejszym art. 235 ToEWG, orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego 89, 155 <210>). Traktat Lizboński przejmuje ten przepis z istniejącego prawa pierwotnego, ze zmianą odnoszącą się do zakresu stosowania oraz uwarunkowaniami proceduralno-prawnymi (teraz art. 308 ToWE).

326

Art. 352 ToFUE nie tylko uzasadnia kompetencję działania dla Unii Europejskiej, ale również poluzowuje zasadę kompetencji przyznanych. Ponieważ podjęcie działania przez Unię Europejską w jakimś traktatowo ustalonym obszarze polityki ma być możliwe również wówczas, gdy nie występuje konkretna kompetencja, lecz niezbędne jest podjęcie działania przez Unię Europejską po to, by osiągnąć cele traktatowe (art. 352 ust. 1 ToFUE).

327

Zgodnie z dotychczasowym stanem prawnym art. 308 ToWE pojawił się jako „kompetencja do dopełniania traktatów“ (por. orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego 89, 155 <210>), umożliwiającą „immanentny traktatowy dalszy rozwój” prawa unijnego „poniżej formalnej zmiany traktatowej “ (por. Oppermann, Prawo europejskie, wydanie 3., 2005, § 6 punkt. 68). Zmiany spowodowane przez Traktat Lizboński muszą prowadzić do nowej oceny przepisu. Art. 352 ToFUE nie ogranicza się już do realizacji celu w ramach wspólnego rynku, ale odnosi się teraz do „obszarów polityki ustalonych w traktatach” (art. 352 ust. 1 ToFUE), z wyjątkiem wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (art. 352 ust. 4 ToFUE). Tak więc przepis ten może służyć do tego, by prawie w całym obszarze zastosowania prawa prymarnego stworzyć kompetencję, umożliwiającą działanie na poziomie europejskim. To rozszerzenie obszaru stosowania zostaje częściowo skompensowane przez proceduralno-prawne zabezpieczenia. Nadal warunkiem dla wykorzystania klauzuli elastyczności jest jednogłośna uchwała Rady na złożoną propozycję Komisji, na co teraz jeszcze Parlament Europejski musi wyrazić zgodę. (art. 352 ust. 1 zdanie 1 ToFUE). Ponadto Komisja zostaje zobowiązana do informowania parlamentów Państw Członkowskich w ramach kontroli subsydiarności o pojawiających się propozycjach prawodawczych (art. 352 ust. 2 ToFUE). Taka propozycja prawodawcza nie może dokonywać harmonizacji przepisów prawnych Państw Członkowskich, jeżeli taka harmonizacja została wykluczona w traktatach (art. 352 ust. 3 ToFUE). Zgodna Państw Członkowskich wyrażona w sposób harmonizujący z przepisami ich prawa konstytucyjnego nie należy do warunków wejścia uchwał w życie.

328

Przepis odnoszący się do zakazu przenoszenia upoważnień w formie in blanco oraz do przenoszenia dużej kompetencji napotyka na zastrzeżenia natury konstytucyjno-prawnej, ponieważ nowo przyjęte uregulowanie umożliwia dokonywanie zmian substancyjnej z podstaw traktatowych Unii Europejskiej, bez konieczności uczestnictwa w całości organów prawodawczych, za wyjątkiem władzy wykonawczej Państw Członkowskich, (por. w sprawie oddzielenia kompetencji – Rezolucja z Laeken na temat przyszłości Unii Europejskiej z dnia 15 grudnia 2001, Biuletyn UE 12-2001, I.27 <załącznik I>). Przewidziany w art. 352 ust. 2 ToFUE obowiązek informowania parlamentów krajowych nie może w tym nic zmienić; a to dlatego, że Komisja musi jedynie zwrócić uwagę parlamentów na propozycje prawodawcze. W obliczu nieokreśloności możliwych przypadków zastosowania klauzuli elastyczności skorzystanie z niej, zgodnie z prawem konstytucyjnym, wymaga wcześniejszej ratyfikacji przez Niemiecki Bundestag i Bundesrat, opartej na art. 23 ust. 1 zdanie 2 oraz zdanie 3 Ustawy Zasadniczej. Niemiecki przedstawiciel w Radzie tak długo nie może oświadczyć, że doszło do formalnej zgody Republiki Federalnej Niemiec na daną propozycję prawodawczą Komisji, jak długo nie zostaną spełnione warunki, które nakazuje prawo konstytucyjne.

329

(3) Dzieło traktatowe, które obejmuje Ustawa zatwierdzające, wyjaśnia istniejącą zasadę w systemie odpowiedzialnego przeniesienia praw zwierzchnich, przy dalszym istnieniu suwerenności Państw Członkowskich, i tym samym spełnia wymagania prawa konstytucyjnego. Traktat Lizboński po raz pierwszy uwidacznia w prawie prymarnym istniejące prawo każdego Państwa Członkowskiego do wystąpienia z Unii Europejskiej (art. 50 TUE-Lizbona). To prawo do wystąpienia podkreśla suwerenność Państw Członkowskich jak również pokazuje, że na obecnym stanie rozwoju Unii Europejskiej nie została przekroczona granica między nią a Państwem Członkowskim, w rozumieniu prawa międzynarodowego (por. Jouanjan, stanowiska jednodyscyplinarne, w: Kreis, Wkład nauk w przyszłą konstytucję UE, 2003, S. 12 <16>). Skoro Państwo Członkowskie podejmując decyzję, za którą samo ponosi odpowiedzialność, może wystąpić z Unii Europejskiej, to oznacza, że europejski proces integracji nie jest nieodwracalny. Członkostwo Republiki Federalnej Niemiec o wiele bardziej zależy od jej trwałej i kontynuowanej woli należenia do Unii Europejskiej. Prawne granice tej woli zależą od Ustawy Zasadniczej.

330

Każde Państwo Członkowskie może wystąpić z Unii Europejskiej wbrew woli innych Państw Członkowskich (por. art. 54 litera a Porozumienia Wiedeńskiego w sprawie prawa traktatowego <Wiedeńskie porozumienie w sprawie traktatów > z dnia 23 maja 1969, Federalny Dziennik Ustaw 1985 II S. 926 i następne). Decyzja o wystąpieniu nie musi być koniecznie zrealizowana pod postacią porozumienia o wystąpieniu zawartego pomiędzy Unią Europejską a danym Państwem Członkowskim. Na wypadek, gdyby takie porozumienie nie doszło do skutku, to wystąpienie staje się skuteczne dwa lata od powiadomienia o podjęciu decyzji o wystąpieniu (art. 50 ust. 3 TUE-Lizbona). Prawo do wystąpienia może zostać zrealizowane bez dalszych więzi, ponieważ Państwo Członkowskie chcące wystąpić z Unii Europejskiej, nie musi uzasadniać swojej decyzji. Art. 50 ust. 1 TUE-Lizbona odsyła jedynie do tego, że wystąpienie Państwa Członkowskiego musi nastąpić „zgodnie z przepisami jego prawa konstytucyjnego”. To jednak, czy przepisy te były w konkretnym przypadku przestrzegane, może sprawdzić jedynie samo Państwo Członkowskie, a nie Unia Europejska czy też inne Państwa Członkowskie.

331

(4) W dołączonej do Traktatu Lizbońskiego deklaracji nr 17 w sprawie pierwszeństwa Republika Federalna Niemiec nie uznaje konstytucyjno-prawnie wątpliwej, a koniecznej nadrzędności obowiązywania prawa unijnego, lecz jedynie potwierdza obowiązujący stan prawny w dotychczasowej interpretacji dokonanej przez Federalny Trybunał Konstytucyjny. Twierdzenie zgłaszającego skargę do III., że wraz ze zgodną na Traktat Lizboński treścią traktatu stała się sprawa zaplanowana w nieudanym Traktacie konstytucyjnym, dotycząca „nieograniczonej” nadrzędności prawa stanowionego przez organy Unii nad prawem Państw Członkowskich, w wyniku czego przyznana została niedopuszczalna w państwie federalnym nadrzędność obowiązywania, aż do derogacji sprzecznego z tymi uregulowaniami prawa konstytucyjnego Państw Członkowskich, jest nietrafne. Nietrafne jest również założenie, że z powodu zyskania kompetencji pokrywających całą przestrzeń, przestrzeganie zasady ograniczonych kompetencji przyznanych przez Unię Europejską oraz związanych z tym skutków prawnych nie będzie w Niemczech praktycznie możliwe do sprawdzenia przez Federalny Trybunał Konstytucyjny, a ponadto niemożliwe byłoby dalsze zachowanie tożsamości konstytucyjno-prawnej oraz podstawowej substancji niemieckiej ochrony praw

podstawowych, (lecz tak Murswiek, Potajemny rozwój traktatu unijnego w europejską konstytucję nadrzędną, NVwZ 2009, S. 481 i następne).

332

Ponieważ pozostaje pierwszeństwo przyznane na mocy upoważnienia konstytucyjnego, to także wartości wymienione w art. 2 TUE-Lizbona, których charakter prawny nie wymaga tu wyjaśnienia, w przypadku kolizji nie mogą rościć sobie prawa pierwszeństwa w stosunku do tożsamości konstytucyjnej Państw Członkowskich, chronionej przez art. 4 ust. 2 zdanie 1 TUE-Lizbona i konstytucyjnie zabezpieczonej poprzez kontrolę tożsamości według art. 23 ust. 1 zdanie 3 w związku z art. 79 ust. 3 Ustawy Zasadniczej. Wartości z art. 2 TUE-Lizbona, które są częściowo już zawarte jako zasady w obowiązującym art. 6 ust. 1 ToUE, nie dają europejskiemu związkowi zintegrowanemu żadnej dużej kompetencji, tak więc i w tym zakresie nadal obowiązuje zasada ograniczonej kompetencji przekazanej.

333

(a) Europejski dorobek traktatowy przyporządkował zarówno prawo prymarne jak i wtórne własnemu sądownictwu europejskiemu. Trybunał oraz sąd pierwszej instancji na podstawie obowiązującego Traktatu założycielskiego Wspólnoty Europejskiej oraz, w niewielkiej części, Traktatu o Unii Europejskiej, w ramach swoich kompetencji zapewniają przestrzeganie prawa przy interpretowaniu traktatów (art. 220 ToWE; art. 35 ToUE). W ramach decyzji wstępnej Trybunałowi przysługuje prawo do tego, by w sposób wiążący zdecydować o interpretacji traktatu oraz o obowiązywaniu interpretacji działań organów wspólnotowych oraz Europejskiego Banku Centralnego (art. 234 ToWE). Prawo traktatowe wiąże więc poprzez nakaz stosowania prawa, wydany przez wewnątrzpaństwową ustawę zatwierdzającą dany traktat z orzecznictwem sądowym sądów europejskich, w szczególności Trybunału.

334

Z nadal istniejącej, zapisanej w Państwach Członkowskich suwerenności narodów oraz z okoliczności, że państwa pozostają panami traktatów, wynika to, że Państwu Członkowskiemu nie może zostać odebrane prawo do kontroli przestrzegania programu integracyjnego, a w każdym razie do czasu formalnego utworzenia europejskiego państwa federalnego i do wyraźnie nakazanego dokonania zmiany demokratycznej podmioty legitymacji,.

335

Prawo federalne, ze względu na nakaz konstytucyjny, łamie sprzeczne z nim prawo kraju związkowego (por. art. 31 Ustawy Zasadniczej). Tego typu działania derogacyjnego, niszczącego prawo, nie pokazuje prawo mające swoje ponadnarodowe źródło. Pierwszeństwo stosowania prawa europejskiego nie narusza sprzecznego z nim prawa Państwa Członkowskiego w zakresie jego prawa do obowiązywania, tylko wypiera je przy stosowaniu na tyle, na ile wymagają tego traktaty, i na ile jest to dozwolone zgodnie z wewnątrzpaństwowym nakazem stosowania prawa, wydanym przez ustawę zatwierdzającą (por. orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego 73, 339 <375>). Prawo Państw Członkowskich, sprzeczne z prawem wspólnotowym i unijnym, staje się o tyle niestosowne, na ile wymaga tego treść uregulowań prawa wspólnotowego i unijnego.

Ta w codziennosci stosowania prawa raczej teoretyczna konstrukcja, która w skutkach prawa często nie prowadzi do praktycznych różnic, ma jednak konsekwencje w odniesieniu do relacji sądownictwa Państw Członkowskich do sądownictwa europejskiego. Organem sądowniczym Państw Członkowskich posiadającym funkcję konstytucyjną, a takie jest przynajmniej stanowisko Ustawy Zasadniczej, nie może zostać odebrana odpowiedzialność za granice ich konstytucyjno-prawnego uprawnienia integracyjnego oraz za zachowanie niedysponowalnej tożsamości konstytucyjnej.

Zadanie integracyjne z Ustawy Zasadniczej oraz obowiązujące europejskie prawo konstytucyjne w idei wspólnoty prawnej, obejmującej całą Unię, żądają ograniczenia wykonywania władzy sądowniczej w Państwach Członkowskich. Nie powinny wystąpić żadne działania zagrażające integracji, jeżeli z powodu różnych decyzji w sprawie stosowania prawa, podjętych przez sądy Państw Członkowskich zostanie zakwestionowana jedność wspólnotowego porządku prawnego. Federalny Trybunał Konstytucyjny zrezygnował ze swojej pierwotnie przyjętej generalnej kompetencji dotyczącej tego, by wykonywanie europejskiego prawa wspólnotowego w Niemczech kontrolować według miary praw podstawowych z niemieckiej Ustawy Zasadniczej (por. orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego 37, 271 <283>), pokładając ufność w Trybunale Wspólnot Europejskich, że będzie on właściwie wykonywał swoje zadania (por. orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego 73, 339 <387>; potwierdzone w orzeczeniu Federalnego Trybunału Konstytucyjnego 102, 147 <162 i następne>). Ostateczność decyzji trybunału, z uwagi na pozycję organów wspólnotowych, wywiedzioną z traktatów międzynarodowych, może być uznawana jedynie „generalnie” (orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego 73, 339 <367>).

Skarżący w postępowaniu dotyczącym zgodności konstytucyjnej niemieckiej Ustawy zatwierdzającej Traktat w Maastricht w tej ostateczności orzeczenia sędziego trybunału widzieli pełną kompetencję dla organów wspólnotowych do dysponowania prawem traktatowym, a tym samym konstytucyjnie-prawne niedopuszczalne przeniesienie nie pojedynczych praw zwierzchnich, lecz suwerenności. Federalny Trybunał Konstytucyjny obalił ten argument już w swoim orzeczeniu dotyczącym Traktatu z Maastricht. Federalny Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że sprawdzi, czy akty prawne instytucji i organów europejskich pozostają w granicach przyznanych im praw zwierzchnich, czy też występuje interpretacja sądownictwa wspólnotowego, rozszerzająca znaczenie traktatów, która byłaby jednoznaczna z autonomiczną zmianą traktatu (orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego 89, 155 <188, 210>; podobnie ostatnio Czeski Trybunał Konstytucyjny, orzeczenie z dnia 26 listopada 2008, sygnatura akt Pl. ÚS 19/08, Traktat zmieniający Traktat o Unii Europejskiej oraz Traktat założycielski Wspólnot Europejskich, numer 139).

Pierwszeństwo stosowania prawa europejskiego również przy wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego, pozostaje instytucją przenoszonym w traktatach międzynarodowych, a tym samym pochodnym, który dopiero wraz z nakazem stosowania prawa wydanym przez Ustawę

zatwierdzającą nabiera mocy prawnej w Niemczech. To, że instytut pierwszeństwa stosowania nie jest wyraźnie przewidziane w traktatach, lecz został pozyskany podczas interpretacji w orzecznictwie trybunału, we wczesnej fazie integracji europejskiej, nie zmienia nic w tym kontekście pochodzenia. Jest to konsekwencja istnienia suwerenności Państw Członkowskich, bo, gdy wyraźnie brak jest konstytucyjnego nakazu stosowania prawa, niemożliwość stosowania jakiegoś aktu prawnego dla Niemiec zostaje stwierdzona przez Federalny Trybunał Konstytucyjny. Takie stwierdzenie musi nastąpić również wówczas, gdy w przeniesionych prawach zwierzchnich lub poza nimi, stosowanie tych praw w odniesieniu do Niemiec skutkuje naruszeniem tożsamości konstytucyjnej, którą zgodnie z art. 79 ust. 3 Ustawa Zasadnicza nie można dysponować, i która jest przestrzegana przez europejskie prawo traktatowe, a mianowicie przez art. 4 ust. 2 zdanie 1 TUE-Lizbona.

340

Ustawa Zasadnicza dąży do włączenia Niemiec do wspólnoty prawnej przyjaznych i wolnych państw. Nie rezygnuje jednak z suwerenności, zawartej w ostatnich słowach niemieckiej Konstytucji, jako prawa narodu do konstytucyjnego decydowania w zasadniczych kwestiach własnej tożsamości. Tak więc nie jest to sprzeczne z celem otwartości na prawo międzynarodowe, gdy ustawodawca w drodze wyjątku nie przestrzega traktatowego prawa międzynarodowego, jednak licząc się z odpowiednimi konsekwencjami w relacjach z innymi państwami, jeżeli tylko w ten sposób można zapobiec naruszeniu fundamentalnych zasad swojej konstytucji (por. orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego 111, 307 <317 f.>). Swoje zdanie Trybunał Wspólnot Europejskich wyraził w orzeczeniu z dnia 3 września 2008 w sprawie Kadiego, zgodnie z którym międzynarodowo-prawnym roszczeniom rezolucji Rady Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych mogą być przeciwstawione podstawowe zasady prawne Wspólnotowy (Trybunał Wspólnot Europejskich, nr C-402/05 P oraz C-415/05 P, Prawo europejskie 2009, S. 80 <100 i następne>). Tym samym Trybunał w przypadku granicznym postawił samostwierdzenie własnej tożsamości jako wspólnoty prawa nad zazwyczaj respektowanymi więzami: tego typu figura prawna jest nie tylko znana w obrocie prawa międzynarodowego jako powołanie się na *ordre public* jako granica więzi traktatowych; w każdym razie przy konstruktywnych kontaktach odpowiada również idei niezbyt hierarchicznie uporządkowanych powiązań politycznego porządku. W każdym razie w tej sprawie nie oznacza sprzeczności z celem otwartości na prawo europejskie, to znaczy, z żądanym w Konstytucji współdziałaniem Republiki Federalnej Niemiec w urzeczywistnianiu zjednoczonej Europy (Preambuła, art. 23 ust. 1 zdanie 1 Ustawy Zasadniczej), jeżeli, w drodze wyjątku i w szczególnych w ściśle określonych warunkach Federalny Trybunał Konstytucyjny ogłosi, że prawo Unii Europejskiej nie ma zastosowania dla Niemiec (por. orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego 31, 145 <174>; 37, 271 <280 i następne>; 73, 339 <374 i następne>; 75, 223 <235, 242>; 89, 155 <174 f.>; 102, 147 <162 i następne>).

341

(b) Zawarta w prawie konstytucyjnym kompetencja rezerwowa Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, wbrew wywodom przedstawionym przez wnoszącego skargę do III., nie zostaje naruszona przez dołączoną do aktu końcowego Traktatu Lizbońskiego Deklarację nr 17 w sprawie pierwszeństwa. Deklaracja ta wskazuje na to, że traktaty oraz stanowione przez Unię Europejską na podstawie traktatów prawo wtórne, zgodnie ze stałym orzecznictwem Trybunału Unii Europejskiej i na warunkach określonych w orzecznictwie, ma pierwszeństwo nad prawem krajowym Państw Członkowskich..

Warunkiem dla pierwszeństwa stosowania jest najpierw bezpośrednia możliwość stosowania prawa europejskiego w Państwach Członkowskich (por. Oppermann, Prawo europejskie, wydanie 3. 2005, § 7 punkt. 8 i następne z dalszymi dowodami). Na obszarze wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa nie są przewidziane żadne akty prawne, w stosunku do których miałyby zastosowanie Deklaracja nr 17 w sprawie pierwszeństwa. Traktat nie przekazuje Unii Europejskiej żadnych praw zwierzchnich, zezwalających na ponadnarodową „ingerencję“ w porządku prawne Państw Członkowskich (por. art. 24 ust. 1, art. 40 TUE-Lizbona oraz deklaracja nr 14 dołączona do aktu końcowego do Traktatu Lizbońskiego).

Podstawą oraz granicą dla obowiązywania prawa Unii Europejskiej w Republice Federalnej Niemiec jest zawarty w Ustawie zatwierdzającej nakaz stosowania prawa, który może być wydany jedynie w ramach obowiązującego porządku konstytucyjnego (por. orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego 73, 339 <374 i następne>). Nie ma znaczenia, czy pierwszeństwo stosowania prawa unijnego, które zostało przez Federalny Trybunał Konstytucyjny generalnie uznane za prawo wspólnotowe, (por. orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego 31, 145 <174>), jest przewidziane w samych traktatach, czy też w Deklaracji nr 17, dołączonej do aktu końcowego do Traktatu Lizbońskiego; a to z tego względu, że pierwszeństwo prawa unijnego obowiązuje w Niemczech na mocy nakazu stosowania prawa, wydanego przez ustawę zatwierdzającą do traktatów. Pierwszeństwo stosowania sięga dla władzy zwierzchniej sprawowanej w Niemczech tylko na tyle, na ile Republika Federalna Niemiec zgodziła się i mogła się zgodzić na tę regułę kolidującą (por. Nettesheim, Porządek kompetencyjny w Traktacie Konstytucyjnym dla Europy, Prawo europejskie 2004, S. 511 <545 f.>; Sauer, Konflikty jurysdykcji w systemach wielopłaszczyznowych, 2008, S. 162 i następne; Streinz, prawo europejskie, wydanie 8. 2008, punkt 224 i następne). Tym samym jest jasne, że z punktu widzenia pierwszeństwa stosowania prawa wspólnotowego, a w przyszłości unijnego, nie można uzyskać żadnego niepodważalnego argumentu potwierdzającego rezygnację z suwerennej państwowości, czy też z tożsamości konstytucyjnej przy wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego.

bb) Ustawa zatwierdzająca Traktat Lizboński nie rezygnuje z terytorium państwowego Republiki Federalnej Niemiec. Ograniczający element terytorium państwowego, widoczny w szczególności dzięki granicom terytorialnym, które mają zapobiec sprawowaniu obcej władzy na terytorium państwa, stracił co prawda na znaczeniu. W traktatach prawa międzynarodowego, zmieniających i uzupełniających prawo pierwotne, stworzony został przede wszystkim rynek wewnętrzny (art. 14 ust. 2 ToWE) oraz zniesiono kontrole graniczne na tzw. obszarze Schengen. Również Traktat Lizboński kontynuuje relatywizację tego elementu ograniczającego, wprowadzając jednolity system ochrony granic, odnoszący się do „granic zewnętrznych” Unii Europejskiej (art. 77 ust. 1 litera c oraz ust. 2 litera d ToFUE). Unia Europejska sprawuje jednak władzę zwierzchnią w Niemczech na podstawie kompetencji przekazanych jej w Ustawie zatwierdzającej Traktat Lizboński, czyli bez wyraźnej zgody Republiki Federalnej Niemiec. Terytorialna władza państwowa (por. Jellinek, Ogólna nauka o państwie, wydanie 3, 1921, S. 394) nadal istnieje w zmienionych warunkach transgranicznej mobilności.

Nic nie stoi na przeszkodzie temu, by przez „obszar bez granic wewnętrznych“ (art. 14 ust. 2 ToWE, art. 154 ust. 1 ToWE) oraz przez podniesiony przez Traktat Lizboński do rangi międzynarodowej „obszar wolności, bezpieczeństwa i prawa“ (art. 67 i następne ToFUE) została ograniczona również jurysdykcja terytorialna jako element obszaru państwa, Unia Europejska zgodnie z Traktatem Lizbońskim nie dysponuje obszerną jurysdykcją terytorialną, zastępującą jurysdykcję Republiki Federalnej Niemiec. Fakt, że nie żąda tego również w Traktacie Lizbońskim, wyraża się przez to, że mowa jest jedynie o „przestrzennym obszarze obowiązywania“ traktatów (art. 52 TUE-Lizbona; art. 355 ToFUE). Ten przestrzenny obszar obowiązywania jest akcesoryjnie obszarem państwowym Państw Członkowskich, który w swojej sumie określa obszar zastosowania prawa unijnego (art. 52 TUE-Lizbona; art. 355 ToFUE). Nie ma bezpośredniego terytorium Unii, które byłoby wolne od tego typu akcesoryjności (w sprawie poszerzenia zakresu obowiązywania przez powiększenie terytorium Państwa Członkowskiego por. Oppermann, Prawo europejskie, wydanie 3. 2005, § 4 numer. 36).

cc) Republika Federalna Niemiec po ratyfikacji Traktatu Lizbońskiego będzie nadal posiadać naród państwowy. Pojęcie obywatela Unii, silniej wykształcone w prawie unijnym, opiera się wyłącznie na prawie traktatowym. Obywatelstwo unijne jest wyłącznie wywiedzione z woli Państw Członkowskich i nie konstituuje narodu unijnego, który byłby powołany do samostanowienia jako samodzielnie utworzony podmiot prawny.

W szczególności z faktu wprowadzenia obywatelstwa unijnego nie można wysnuwać wniosków o powstaniu federalności państwa federalnego. Historyczne porównania, sięgające od utworzenia Niemieckiego Bundestagu po Związek Północnoniemiecki z 1867 (por. na przykład Schönberger, Obywatel Unii, 2005, S. 100 i następne) nie prowadzą w tym kontekście dalej. Po urzeczywistnieniu zasady suwerenności narodów w Europie tylko narody Państw Członkowskich mogą dysponować swoją władzą stanowiącą konstytucję i suwerennością państwową. Bez klarownie wyrażonej woli narodów wybrane organy nie są upoważnione do tego, by na swoich państwowych obszarach konstytucyjnych tworzyć nowy podmiot legitymacji, ani też do pozbawiania tych istniejących legitymacji.

Obywatelstwo unijne w tym sensie nie jest niczym kulturowym lub normatywnym, poprzedzającym obowiązujące prawo traktatowe, z czego mogłyby powstać działania prawne, kształtujące konstytucję. Obywatelstwo unijne, wprowadzone do prawa pierwotnego we wcześniejszych zmianach traktatowych, pozostaje statusem wywiedzionym, uzupełniającym obywatelstwo Państwa Członkowskiego (art. 17 ust. 1 zdanie 2 oraz zdanie 3 ToWE; art. 9 zdanie 3 TUE-Lizbona). Status ten nie zostaje zmieniany nawet przez prawa związane z obywatelstwem unijnym, nawet, jeżeli Traktat Lizboński prawa te poszerza. Obywatele unijni uzyskują prawo do uczestniczenia w życiu demokratycznym Unii Europejskiej (art. 10 ust. 3, art. 11 ust. 1 TUE-Lizbona), dzięki czemu podkreślone zostaje niezbędne, istniejące powiązanie strukturalne pomiędzy obywatelską społecznością a władzą zwierzchnią. Ponadto ułatwione zostało korzystanie z już istniejących praw obywateli unijnych na obszarze ochrony

dypłomatycznej i konsularnej, oraz w kwestiach dokumentów legitymacyjnych (por. art. 23 ust. 2, art. 77 ust. 3 ToFUE).

349

Dalsze zmiany prawa pierwotnego nie prowadzą również do nałożenia się obywatelstwa unijnego na prymarny status obywatelstwa. Z całego kontekstu Traktatu Lizbońskiego wynika wyraźnie, że przez zmiany językowe w art. 9 zdanie 3 TUE-Lizbona w porównaniu z art. 17 ust. 1 zdanie 2 ToWE (por. Schrauwen, *European Citizenship in the Treaty of Lisbon: Any Change at all?*, MJECL 2008, S. 55 <59>), użycie pojęcia obywatela unijnego w związku z Parlamentem Europejskim (art. 14 ust. 2 podustęp 1 zdanie 1 TUE-Lizbona) oraz przewidzianą decydującą rolą obywateli unijnych w europejskiej inicjatywie obywatelskiej (art. 11 ust. 4 TUE-Lizbona) nie ma na celu stworzenia na płaszczyźnie europejskiej samodzielnego, osobowego podmiotu legitymacji.

350

Również w obliczu rozbudowania praw obywateli unijnych naród państwa niemieckiego tak długo zachowuje swoją egzystencję, jak długo obywatelstwo unijne nie zastępuje obywatelstwa Państw Członkowskich, ani na nie się nie nakłada. Wyprowadzony status obywatelstwa unijnego i zachowanie obywatelstwa Państw Członkowskich tworzą granicę dla zapisanego w art. 25 ust. 2 ToFUE rozwoju praw obywatelskich oraz dla orzecznictwa Trybunału Unii Europejskiej (por. w sprawie znaczenia obywatelstwa unijnego Trybunał Europejski, orzeczenie z dnia 12 maja 1998, Rs. C-85/96, Martínez Sala, Slg. 1998, S. I-2691 nr 62 f.; Trybunał Europejski, orzeczenie z dnia 20. września 2001, Rs. C-184/99, Grzelczyk, Slg. 2001, S. I-6193 Rn. 31 f.; Trybunał Europejski, orzeczenie z dnia 17 września 2002, Rs. C-413/99, Baumbast, Slg. 2002, S. I-7091 Rn. 82; Trybunał Europejski, orzeczenie z dnia 7. września 2004, Rs. C-456/02, Trojani, Slg. 2004, S. I-7573 Rn. 31; Trybunał Europejski, orzeczenie z dnia 19. października 2004, Rs. C-200/02, Zhu, Slg. 2004, S. I-9925 Rn. 25). Oznacza to, że nadal istnieją możliwości Państw Członkowskich dotyczące rozróżniania pod względem obywatelstwa. Obowiązujące w Państwach Członkowskich prawo wyborcze do gremiów reprezentacyjnych powyżej poziomu komunalnego jest nadal zastrzeżone dla własnych obywateli, podobnie jak obowiązek finansowej solidarności pomiędzy Państwami Członkowskimi pod postacią świadczeń socjalnych na rzecz obywateli unijnych pozostaje nadal ograniczony (por. Trybunał Europejski, orzeczenie z dnia 18 listopada 2008, Rs. C-158/07, Förster, *Europejskie Czasopismo Prawa Gospodarczego* 2009, S. 44 <45>).

351

c) W Traktacie Lizbońskim Państwa Członkowskie rozszerzają zakres kompetencji oraz polityczne możliwości działania europejskiego związku integracyjnego. Kompetencje istniejące i przeniesione jako nowe będą realizowane po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego przez Unię Europejską, która wejdzie w miejsce Wspólnoty Europejskiej. Konkretnie nowo przeniesione kompetencje na obszarze współpracy wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych (aa) i cywilnych (bb), stosunkach gospodarczych z zagranicą (cc), wspólnej obronności (dd) oraz w kwestiach socjalnych (ee) mogą i muszą być realizowane przez organy Unii Europejskiej w taki sposób, że na płaszczyźnie Państwa Członkowskiego, zarówno pod względem zakresu jak i substancji, nadal istnieją zadania wystarczającej wagi, będące z punktu prawnego i praktycznie warunkami żyjącej demokracji. Nowo utworzone kompetencje nie są, a w każdym razie nie przy proponowanej interpretacji,

„fundamentalnymi elementami państwowości”, które również przy kompleksowym spojrzeniu nie naruszają suwerennej państwowości Republiki Federalnej Niemiec w sposób istotny z punktu widzenia prawa konstytucyjnego. Przy ocenie zarzutu dotyczącego sprzecznego z konstytucją wydrylowania Niemieckiego Bundestagu z jego zadań można pozostawić bez odpowiedzi kwestię dotyczącą tego, aktów prawodawczych Państw Członkowskich zostało podjętych, ukształtowanych w zarodku lub zdeterminowanych pod europejskim wpływem (por. ostatnio Hoppe, Europeizacja ustawodawstwa: Mit 80-procent żyje, Europejskie Czasopismo Prawa Gospodarczego 2009, S. 168 f.). Przy ocenie konstytucyjno-prawnej zarzutu nie chodzi o relacje ilościowe, lecz o to, że Republice Federalnej Niemiec pozostają istotne, wewnątrzpaństwowe możliwości oddziaływania na centralne obszary regulacyjne i życia.

352

aa) (1) W Traktacie Lizbońskim dochodzi do istotnego poszerzenia kompetencji Unii Europejskiej w zakresie prawa karnego. Unia Europejska zostaje upoważniona do ustalenia „przepisów minimalnych” określających czyny przestępcze i kary w zakresie „szczególnie ciężkiej przestępczości”, które, „ze względu na rodzaj lub efekty czynów przestępczych” lub „ze względu na szczególną konieczność zwalczania ich na wspólnej podstawie”, mają wymiar transgraniczny (art. 83 ust. 1 podustęp 1 ToFUE). Obszary przestępczości, które wchodzą w rachubę dla tego rodzaju współpracy, zostają wymienione jako przykłady, mogą jednak na podstawie jednogłośnie uchwały Rady i za zgodą Parlamentu Europejskiego zostać rozszerzone (art. 83 ust. 1 podustęp 3 ToFUE). Poza kompetencją do ujednocnienia przepisów prawa karnego dotyczących ciężkiej przestępczości transgranicznej, Unia otrzymuje ujętą już w orzecznictwie Trybunału Europejskiego (por. Trybunał Europejski, orzeczenie z dnia 13 września 2005, Rs. C-176/03, Komisja/Rada, Slg. 2005, S. I-7879 Rn. 47 f.) karno-prawną kompetencję aneksową na wszystkich obszarach polityki, na których nastąpiły albo nastąpią działania harmonizujące (art. 83 ust. 2 zdanie 1 ToFUE).

353

Na obszarze prawnym dotyczącym postępowania karnego Unia Europejska może wydawać przepisy minimalne w sprawie dopuszczalności dowodów „na bazie wzajemności”, praw oskarżonych, świadków i ofiar czynów przestępczych oraz w sprawie pozostałych aspektów, które zostały wcześniej określone przez Radę w jednogłośnie przyjętej uchwale zatwierdzonej przez Parlament Europejski (art. 82 ust. 2 podustęp 1 oraz podustęp 2 ToFUE). Ponadto mogą być podejmowane działania promujące i wspierające działania służące zapobieganiu przestępstwom kryminalnym (art. 84 ToFUE).

354

Ponadto na podstawie Traktatu Lizbońskiego mogą zostać poszerzone kompetencje Eurojust. W ramach zwykłej procedury prawodawczej na Eurojust mogą zostać przeniesione zadania dotyczące wszczynania i koordynacji czynności dochodzeniowo-śledczych dotyczących prawa karnego (art. 85 ust. 1 ToFUE), przy czym formalne działania procesowe pozostają zastrzeżone dla krajowych organów ścigania karnego (art. 85 ust. 2 ToFUE). Poza tym instytucja ta na podstawie jednogłośnie uchwały Rady i za zgodą Parlamentu Europejskiego może zostać poszerzona na tyle, by powstała z niej Europejska Prokuratura, która byłaby odpowiedzialna za prowadzenie na podstawie prawa karnego dochodzeń i ścigania, aż do wnoszenia oskarżenia przed krajowymi sądami, na początku ograniczona do zwalczania

czynów przestępczych przeciwko finansowym interesom Unii Europejskiej (art. 86 ust. 1 ToFUE).

355

(2) Zabezpieczanie porządku prawnego pod postacią prawa karnego jest od dawna centralnym zadaniem władzy państwowej. Przy zadaniu polegającym na stworzeniu, zabezpieczeniu i realizowaniu uporządkowanego ludzkiego współżycia na bazie porządku prawnego, prawo karne stanowi nieodzowny element zabezpieczający niezłomność tego porządku prawnego (por. Sellert/Rüping, Księga studiów i źródeł nad historią niemieckiego prawa karnego, tom 1, 1989, S. 49). Każda norma karna zawiera socjalno-etyczną ocenę otoczenia, opatrzoną autorytetem państwa, dotyczącą działania podlegającego karze. Konkretna treść tej oceny otoczenia wynika ze znamion przestępstwa oraz przewidzianej za nie kary (por. orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego 25, 269 <286>; 27, 18 <30>). To podstawowa decyzja, w jakim zakresie i na jakich polach wspólnota polityczna zastosuje właśnie środek prawa karnego jako instrument kontroli socjalnej. Wspólnota prawa pod postawą prawa karnego nadaje sobie kodeks zachowań zakotwiony w jej wartościach, którego naruszenie zgodnie z dzielonym przekonaniem prawnym jest oceniane jako na tyle ciężkie i nie do zniesienia dla współżycia we wspólnocie, że konieczne jest zastosowanie w danym przypadku kary (por. Weigend, Prawo karne przez międzynarodowe porozumienia – strata dla krajowej kultury prawa karnego ?, Czasopismo karnistyczne 1993, S. 774 <789>).

356

Ustawodawca wraz z decyzją w sprawie podlegającego karze zachowania przejmuje demokratycznie legitymowaną odpowiedzialność za formę działań zwierzchnich, zaliczaną w nowoczesnym państwie do intensywnej ingerencji w indywidualną wolność. Ustawodawca ma co do zasady swobodę przy decyzji, czy konkretnego dobra prawnego, którego ochrona wydaje mu się istotna, chce bronić właśnie używając środka, jakim jest prawo karne, oraz to, jak ewentualnie zamierza to robić. (por. orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego 50, 142 <162>; 120, 224 <240>; W sprawie postawienia granic pomiędzy przestępczym bezprawiem a bezprawiem porządkowym - orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego 27, 18 <30>; 96, 10 <26>). Ponadto wewnątrz konstytucyjnych więzów prawnych może swobodnie decydować, jaką karą zamierza sankcjonować zachowanie przestępcze. Wyjaśnianie czynów przestępczych, ustalanie sprawcy, ustalanie jego winy i karanie go podlega organom ścigania karnego, które w tym celu, zgodnie z określonymi ustawowo warunkami mają wszczynać i prowadzić postępowania karne oraz wykonywać przyznane kary. (por. orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego 51, 324 <343>).

357

Swoboda działania ustawodawcy ze względu na włączenie niemieckiego państwa konstytucyjnego do porządku prawa międzynarodowego wspólnot państw zostać ze względu na konstytucję ograniczona przez zobowiązanie, może zostać ograniczona do stosowania prawa ponadpaństwowego we własnym obszarze odpowiedzialności. Tak więc może zaistnieć nakaz, by określone działania były karane w tym celu, by w stosunku do pojedynczych osób zostały realizowane określone normy ogólnego prawa międzynarodowego (por. orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego 112, 1 <26>). To dotyczy przede wszystkim procesu krystalizowania się międzynarodowego wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych za ludobójstwo, przestępstwa przeciw ludzkości i przestępstwa wojenne (por. orzeczenie

Federalnego Trybunału Konstytucyjnego 113, 273 <296 f.>; Federalny Trybunał Konstytucyjny uchwała 4. izby Drugiego Senatu z dnia 12 grudnia 2000 - 2 BvR 1290/99 -, Nowy Tygodnik Prawniczy 2001, S.1848 i następne). Jako członek Unii Europejskiej Niemcy przyjęły na siebie dalsze zobowiązania. Tworząc i rozbudowując „obszar wolności, bezpieczeństwa i prawa”, co do tej pory następowało zgodnie z przepisami dotyczącymi „trzeciego filaru” prawa Unii Europejskiej, Unia Europejska realizuje cel związany z połączeniem procedur wspólnego zrastania się oraz otwarcia granic dla osób, towarów i usług oraz kapitału, podparty lepszą współpracą organów ścigania karnego. Państwa Członkowskie na poszczególnych obszarach doszły do porozumienia, by stworzyć przepisy karne i przepisy procesowo-karne, uwzględniające warunki europejskich spraw o wymiarze transgranicznym.

358

Ze względu na fakt, że normy karne i procesowo-karne dotyczą szczególnie wrażliwego demokratycznego samostanowienia, to traktatowe podstawy kompetencyjne dla takich kroków wymagają ścisłej interpretacji, która w żadnym wypadku nie może mieć elastycznej formy, zaś ich stosowanie wymaga szczególnego uzasadnienia. Prawo karne w swoim zasadniczym elemencie nie służy jako prawno-techniczny instrument do uskuteczniania międzynarodowej współpracy, lecz reprezentuje szczególnie wrażliwą demokratyczną decyzję w sprawie prawno-etycznego minimum. To zostaje w sposób wyraźny uznane w Traktacie Lizbońskim, który nowo powstałe kompetencje w zakresie prawa karnego zaopatruje w tzw. hamulec bezpieczeństwa, pozwalając, przedstawicielom Państwa Członkowskiego w Radzie, którzy ostatecznie odpowiadają przed parlamentem, by w oparciu o „podstawowe aspekty własnego porządku prawa karnego” swoim weto mogli zapobiegać powstawaniu dyrektyw o znaczeniu dla prawa karnego, przynajmniej w przypadku swojego państwa (art. 83 ust. 3 ToFUE).

359

(3) Zwalczanie szczególnie ciężkiej przestępczości, która wykorzystywała terytorialne ograniczenie państwowego ścigania karnego, lub, jak w przypadku korupcji, zagrażała funkcjonalności państwowości prawnej i demokracji w Unii Europejskiej, może być szczególnym powodem uzasadniającym przeniesienie praw zwierzchnich również na tym obszarze. Traktat Lizboński mówi w tym kontekście o tym, że taka przestępczość musi mieć wymiar transgraniczny (art. 83 ust. 1 podustęp 1 ToFUE), a mianowicie ze względu na rodzaj lub skutki lub szczególną konieczność zwalczania tego czynu na wspólnej podstawie (art. 83 ust. 1 podustęp 1 ToFUE). Tego typu szczególna konieczność nie występuje wówczas, gdy organy ujawniły jedynie stosowną wolę polityczną. Nie da się tego również oddzielić od rodzaju i skutków czynu przestępczego, ponieważ nie jest wiadome, z czego, jeżeli nie z rodzaju i skutków danych czynów przestępczych, miałyby wynikać szczególna konieczność jej zwalczania na wspólnej podstawie.

360

Tak więc żądana wąska interpretacja, mająca na celu ochronę demokratycznego obszaru pierwotnego w rozumieniu Ustawy Zasadniczej, winna stanowić również podstawę decyzji niemieckiego przedstawiciela w Radzie w sytuacji, gdy ma zostać podjęta chwała dotycząca obszaru wzajemnego uznawania wyroków i decyzji sądowych oraz ogólnie prawa karno-procesowego (art. 82 ust. 1 oraz ust. 2 ToFUE).

361

W odniesieniu do kompetencji aneksowej, która umożliwia zbliżenie przepisów karnych w zharmonizowanych już obszarach polityki (art. 2 ust. 2 Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej), ustawa zatwierdzająca może zostać uznana za zgodną z Konstytucją, ponieważ kompetencję należy zgodnie z Traktatem poddawać ścisłej wykładni. Kompetencja aneksowa oznacza poważane rozszerzenie zakresu kompetencji systemu wymiaru sprawiedliwości. Wszędzie tam, gdzie Unia posiada kompetencje w zakresie harmonizacji przepisów prawa, może na ich podstawie określać przestępstwa i kary w drodze dyrektyw, w celu "skutecznej realizacji polityki UE". Z uwagi na niebezpieczeństwo, iż przedmiotowy tytuł kompetencyjny, dotyczący wykonania prawa karnego, będzie miał nieograniczony zakres, tego rodzaju przepis kompetencyjny nie może być uznany za zgodny z zasadą określanego w sposób obiektywny i ograniczonego przekazania prerogatyw, podobnie jak z wymaganą ochroną krajowego prawodawcy, związanego w szczególności poprzez podejmowaną większością głosów decyzję narodu.

362

Jednakże Traktat Lizboński i tak jednak stwarza wystarczające możliwości w zakresie możliwości dokonania wykładni zgodnie z Konstytucją. Po pierwsze przesłanki upoważniające do wykonywania prawa karnego zostały ściśle określone w tekście samego Traktatu. Zgodnie z treścią dokumentu zbliżanie odpowiednich przepisów prawa musi okazać się „niezbędne w celu zapewnienia skutecznego wprowadzania w życie polityki Unii” w dziedzinie, która stała się przedmiotem środków harmonizujących (art. 83. ust.2 zdanie pierwsze Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej). Aby zatem można było zastosować tego rodzaju odstępstwo oraz uznać, iż upoważnienie do stanowienia przepisów karnych przewidziane w Załączniku zostało faktycznie przekazane, konieczne jest poparte dowodami wykazanie, iż rzeczywiście istnieją znaczne braki w zakresie egzekwowania prawa, które mogą zostać zlikwidowane wyłącznie poprzez ustanowienie sankcji karnych. Powyższe przesłanki dotyczą również dodatkowej jurysdykcji w zakresie przepisów karnych, której istnienie uznały już sądy europejskie.

363

Podobnie w ograniczony sposób należy dokonać wykładni ogólnego upoważnienia do określania przestępstw oraz kar zgodnie z art. 83. ust.1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Przemawia za tym katalog szczególnie ciężkich przestępstw określony w art. 83 ust. 1 akapit drugi Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz warunek, zgodnie z którym musi w tym przypadku mieć miejsce szczególnie poważna przestępczość, która z uwagi na rodzaj lub skutki lub też ze względu na szczególną potrzebę ich wspólnego zwalczania, posiada charakter transgraniczny. Katalog wskazuje, że chodzi w tym przypadku przede wszystkim o poważną przestępczość w wymiarze transgranicznym, w odniesieniu do której istnieje możliwość ustalenia pewnych norm minimalnych, w ramach których państwa członkowskie muszą uzyskać znaczny zakres uznania. Jednakże demokratyczne samostanowienie jest w szczególności sposób naruszone w przypadku, gdy wspólnota prawna nie może decydować o tym, czy określone czyny podlegają karze, a także nawet o możliwości nakładaniu kar pozbawienia wolności w oparciu o wyznawane przez siebie wartości.

Dzieje się tak tym bardziej, w im większym stopniu wartości te związane są z doświadczeniami historycznymi, tradycjami wyznaniowymi oraz innymi czynnikami istotnymi dla poczucia własnej godności człowieka i jego wspólnoty.

W związku z tym, przekazanie kompetencji prawodawczych w tej dziedzinie jest dozwolone jedynie w ograniczonym zakresie. W każdym natomiast przypadku rozszerzenia katalogu przysługujących prawodawstwu Unii obszarów przestępczości, niezbędne jest przestrzeganie wymogów obowiązujących w odniesieniu do konkretnego przypadku przeniesienia prerogatyw (art. 23 ust. 1 zdanie drugie Ustawy Zasadniczej). Korzystanie z dynamicznego upoważnienia blankietowego zgodnie z art. 83 ust. 1 akapit trzeci Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej „w zależności od rozwoju przestępczości” w ramach rozszerzenia katalogu szczególnie poważnych przestępstw o transgranicznym charakterze, oznacza w gruncie rzeczy rozszerzenie kompetencji Unii, w związku z czym podlega wyłącznie regulacji w drodze ustawy zgodnie z art. 23 ust. 1 zdanie drugie Ustawy Zasadniczej. Przy wykonywaniu wytycznych dotyczących minimalnych norm należy również pamiętać, iż przepisy ramowe UE odnoszą się wyłącznie do ponadgranicznego charakteru konkretnego przestępstwa. Utrwalona w procesie integracji zasada kompetencji państw członkowskich w sprawach karnych może zostać zachowana w ten sposób, iż minimalne normy nie będą obejmować całego zakresu czynu niedozwolonego (zob. art. 2 ust.2. decyzji ramowej Rady 2002/584/WSiSW z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi (Dz.U. L 190, s. 1), ale jedynie określonego rodzaju znamion przestępstwa.

364

Kompetencje Unii Europejskiej w zakresie wymiaru sprawiedliwości muszą być ponadto poddane wykładni w taki sposób, który jest zgodny z zasadą winy. Prawo karne opiera się na zasadzie winy. Zasada powyższa zakłada odpowiedzialność jednostki, która sama określa swoje czyny i sama, dzięki wolnej woli, może dokonać wyboru pomiędzy postępowaniem zgodnym z literą prawa a przestępstwem. Ochrona godności ludzkiej opiera się natomiast na wizji człowieka, jako istoty egzystującej zarówno w wymiarze duchowym, jak i moralnym, posiadającej zdolność do swobodnego samostanowienia oraz rozwoju (zob. BVerfGE 45, 187 <227>). Jeżeli natomiast chodzi o kwestie związane z wymiarem sprawiedliwości, to art. 1 ust.1 Ustawy Zasadniczej określa istotę kary oraz relację pomiędzy winą i karą (zob. BVerfGE 95, 96 <140>). Zasada, iż nie istnieje kara bez winy, opiera się zatem na gwarancji ochrony godności ludzkiej, ustawionej w art. 1 ust.1 Ustawy Zasadniczej (zob. BVerfGE 57, 250 <275>; 80, 367 <378>; 90, 145 <173>). Zasada winy należy zatem zgodnie z art. 79 ust. 3 Ustawy Zasadniczej do niezbywalnego elementu tożsamości konstytucyjnej, który podlega ochronie przed ingerencją ze strony ponadnarodowej władzy publicznej.

365

W związku z tym, w kontekście znaczenia, jakie prawo karne ma dla wolności jednostki, należy zatem ustanowić dodatkowe wymogi wobec przepisu, zgodnie z którymi państwo członkowskie uzyskuje specjalne prawa dotyczące procedury prawodawczej (art. 82 ust. 3, art. 83 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej). Niezbędny zakres legitymizacji demokratycznej, uzyskiwany poprzez udział parlamentów państw członkowskich, może być z punktu widzenia niemieckiego prawa konstytucyjnego zagwarantowany jedynie w taki sposób, iż przedstawiciel Niemiec w Radzie będzie wykonywał prawa państw członkowskich przewidziane w art. 82 ust. 3, art. 83 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

wyłącznie według wskazówek niemieckiego Bundestagu, a w przypadku, gdy wymagają tego przepisy legislacyjne, według wskazówek Bundesratu (zob. Rezolucja niemieckiego Bundestagu z dnia 24 kwietnia 2008r. dotycząca Traktatu z Lizbony <BTDrucks 16/8917, s. 6, BTPlenprot 16/157, S. 16482 B>). W konsekwencji zatem, konkretna realizacja uprawnień przewidzianych w art. 82 ust. 3, art. 83 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej jest w swojej treści zbieżna ze zmianami Traktatu. Wymaga ona podjęcia odpowiedzialności za integrację przez organy prawodawcze w ramach tzw. "procedury hamulca bezpieczeństwa".

366

Jeżeli w przypadku kwestii związanych z wymiarem sprawiedliwości Unia Europejska zamierza stosować procedurę pomostową (art. 48 ust. 7 ToUE-Lizbona) w odniesieniu do uprawnień przewidzianych w art. 82 ust. 2 akapit drugi lit. d) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w celu ustanowienia dla pozostałych, szczególnych aspektów postępowania karnego, aby przejść z wymaganej w Radzie jednomyślności do kwalifikowanej większości głosów, wówczas muszą obowiązywać wymogi stosowane w odniesieniu do ogólnej procedury pomostowej. Reprezentant rządu Niemiec w Radzie Europejskiej może wyrazić zgodę na wprowadzenie zmian w treści Traktatu jedynie wówczas, gdy Bundesrat, w wymagającym jeszcze ustalenia terminie odpowiadającym celom określonym w art. 48 ust. 7 akapit trzeci ToUE-Lizbona wyda ustawę, o której mowa w art. 23 ust.1 zdanie drugie Ustawy Zasadniczej. Powyższe dotyczy również w przypadku, w którym obszar regulacji pozostałych rodzajów przestępstw zgodnie z art. 83 ust. 1 akapit trzeci Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, poprzez zastosowanie ogólnej procedury pomostowej, zostanie przeniesiony do dziedziny, w której decyzja nie jest podejmowana jednomyślnie, ale kwalifikowaną większością głosów.

367

bb) (1) Traktat Lizboński rozszerza również zakres istniejących możliwości działań Unii Europejskiej w odniesieniu do współpracy sądowej w sprawach cywilnych. Najważniejszym elementem przepisów określonych w art. 81 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej jest zasada wzajemnej uznawalności orzeczeń. Już w dotychczasowej praktyce zasada ta odgrywała istotną rolę, a w chwili obecnej została zapisana w treści Traktatu jako podstawa do realizacji współpracy sądowej. Kompetencje w zakresie harmonizacji prawodawstwa, oparte dotychczas na art. 65 TWE, Traktat Lizboński uzupełnia o kompetencję w odniesieniu do środków mających na celu zapewnienie skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości, rozwoju alternatywnych metod rozstrzygania sporów oraz wspierania szkolenia sędziów i innych pracowników wymiaru sprawiedliwości. Przepis zawiera wyczerpujący katalog przypadków, w odniesieniu do których stosuje się harmonizację prawodawstwa. Warunkiem wdrożenia tych środków jest transgraniczny charakter przedmiotowych spraw. Otwartym może natomiast pozostać pytanie, czy kryterium konieczności harmonizacji prawa należy rozumieć w taki sposób, iż dotyczy ono wyłącznie prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego. (zob. BTDrucks 16/8300, S. 175). Już z samej zasady pomocniczości (art. 5 ust. 2 zdanie drugie oraz ust. 3 ToUE-Lizbona) wynika natomiast, że Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej dopuszcza harmonizację jedynie w przypadku spełnienia kryterium konieczności. Jeżeli środki harmonizacji dotyczą prawa rodzinnego, w odniesieniu do procedury podejmowania decyzji obowiązuje zasada, że Rada stanowi jednomyślnie po konsultacji z Parlamentem Europejskim (art. 81 ust. 3 akapit pierwszy Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej). Rada może przyjąć decyzję określającą te aspekty prawa

rodzinnego, które mogą być przedmiotem aktów przyjmowanych w drodze zwykłej procedury prawodawczej (art. 81 ust. 3 akapit drugi Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej). Parlamenti narodowe mogą natomiast wyrazić sprzeciw wobec takiej decyzji (art. 81 ust. 3 akapit trzeci Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej).

368

(2) Kompetencje państw członkowskich w zakresie wymiaru sprawiedliwości należą do dziedziny, które w federalnym związku państw Unii Europejskiej są co do zasady przypisane państwom członkowskim. Państwa członkowskie są wprawdzie na podstawie prawa wspólnotowego zobowiązane do zapewnienia skutecznej ochrony sądowej, która nie może być zakłócana przez przepisy krajowe (zob. ETS, wyrok z 15 maja 1986r., sprawa 222/84 Johnston, Rec. I. s.1651 pkt 17 i nast.; ETS, wyrok z 11 września 2003r., sprawa C-13/01, Safalero, Rec., s. I-8679 pkt 50). Jednakże powyższy stan prawny ma miejsce bez uszczerbku dla kompetencji państw członkowskich w zakresie organizacji sądownictwa, a także obsady sądów i ich finansowania. Z całokształtu zależności określonych w Części V Rozdział 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej wynika, że art. 81 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej nie oznacza takiego przekazania kompetencji na rzecz Unii Europejskiej, które ograniczałoby zakres odpowiedzialności państw członkowskich. Również gwarancja skutecznej ochrony prawnej, wynikająca z treści art. 19 ust. 4 Ustawy Zasadniczej, oraz prawo do sądu, stanowiące integralny element funkcjonowania państwa prawa, zostały uznane również przez prawo wspólnotowe (zob.. Nowak, w: Heselhaus/Nowak, Handbuch der Europäischen Grundrechte, 2006, § 51) i nie są ograniczane na przykład przez zobowiązanie do rozwoju alternatywnych metod rozstrzygania sporów (art. 81 ust. 2 lit. g) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej). Dostęp obywateli do sądu nie może być co do zasady ograniczany prawem pierwotnym lub wtórnym, bądź też w wyniku wdrożenia dodatkowych procedur wstępnych, realizowanych poza drogą sądową.

369

W przypadku, gdy na zasadzie odstępstwa od art. 81 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w art. 81 ust. 3 akapit 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Rada, zgodnie ze specjalną procedurą prawodawczą, ustanowi środki dotyczące prawa rodzinnego mające skutki transgraniczne, oznacza to jedynie zgodne z obowiązującą procedurą i korzystne dla uprawnień państw członkowskich, odstępstwo od zasad stosowanych do ogólnych przepisów prawa cywilnego. Nie oznacza to natomiast możliwości merytorycznego rozszerzenia kompetencji Rady w odniesieniu do środków w zakresie prawa rodzinnego, które nie zostały uwzględnione w katalogu zgodnie z art. 81 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Jeżeli jednak środki tego rodzaju byłyby postrzegane w inny sposób wówczas – bez uszczerbku dla chronionej tożsamości Konstytucji – należałoby zapewnić, że kompetencje określone w art. 81 ust. 3 akapit pierwszy Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej będą wykorzystywane bez istotnego udziału niemieckich organów prawodawczych.

370

cc) Traktat Lizboński zmienia ponadto pewne postanowienia dotyczące wspólnej polityki handlowej. Dotyczy to w szczególności bezpośrednich inwestycji zagranicznych, a także handlu usługami oraz handlowych aspektów własności intelektualnej.

Wspólna polityka handlowa, czyli reprezentowanie na rynku światowym rynku wewnętrznego UE, już na podstawie obowiązującego prawa wspólnotowego zalicza się do dziedzin, w których wyłączne kompetencje przysługują Unii Europejskiej (ETS, ekspertyza 1/94 z dnia 15 listopada 1994r. Rec. I – 1994, I-5267 pkt 22 i nast.). Dotychczas jednak wspólna polityka handlowa nie obejmowała bezpośrednich inwestycji zagranicznych, handlu usługami oraz handlowych aspektów własności intelektualnej. Wspólnota Europejska nie posiadała dotychczas żadnych kompetencji dotyczących inwestycji bezpośrednich, a w przypadku handlu usługami oraz handlowych aspektów własności intelektualnej dysponowała jedynie konkurencyjnymi kompetencjami (art. 133 ust. 5 TWE). Traktat Lizboński miał wprowadzić zmiany w tej kwestii. Zgodnie z art. 3 ust.1 lit. a) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w związku z art. 207 ust.1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w przyszłości Unia Europejska miała ponosić wyłączną odpowiedzialność za realizację wspólnej polityki handlowej, w tym w odniesieniu do ww. dziedzin.

(1) Wyłączna odpowiedzialność Unii miała zatem objąć również umowy zawierane w ramach Światowej Organizacji Handlu (WTO), Układu Ogólnego w Sprawie Ceł i Handlu (GATT) oraz Porozumienia w sprawie Handlowych Aspektów Praw Własności Intelektualnej (TRIPS). Tym samym oznaczało to zniesienie podstawy prawnej dla orzecznictwa Trybunału Wspólnot Europejskich, zgodnie z którym, z uwagi na dotychczasowy mieszany charakter kompetencji, Porozumienie ustanawiające Światową Organizację Handlu (Porozumienie WTO) z dnia 15 kwietnia 1994r. (Dz. U UE Ne L 336.3), jako tak zwane porozumienie mieszane, miało być zawierane i ratyfikowane zarówno przez Unię Europejską, jak i jej państwa członkowskie (zob. ETS, ekspertyza 1/78 z dnia 4 października 1979r., Rec. I. s. 2871 pkt 2; ETS, ekspertyza 2/91 z dnia 19 marca 1993r., Rec. I-1061 pkt 13 i 39).

Za zawarcie i ratyfikację umów międzynarodowych w ramach wspólnej polityki handlowej, w tym również w odniesieniu do dziedzin włączonych do polityki handlowej na mocy art. 207 ust.1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, miała odpowiadać wyłącznie Unia Europejska; możliwość oraz konieczność zawarcia umowy (również) przez państwa członkowskie i związany z nimi udział parlamentów państw członkowskich zgodnie z prawem konstytucyjnym państw członkowskich (art. 59 ust. 2 Ustawy zasadniczej) przestają obowiązywać. Rola Parlamentu Europejskiego, który zgodnie z obecnie obowiązującym prawem nie musiał nawet być konsultowany przy zawieraniu umów w ramach wspólnej polityki handlowej, zostaje zatem w ten sposób wzmocniona. Ramy realizacji wspólnej polityki handlowej zostają stworzone zgodnie z art. 207 ust.2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w drodze rozporządzeń wydawanych zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą. Zgodnie z art. 218 ust. 6 akapit drugi lit. a) punkt „v” Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej Parlament Europejski musi wyrazić zgodę na zawarcie umowy (zob. nieokreślony zakres konieczności wydania zgody, Krajewski, Das institutionelle Gleichgewicht in den auswärtigen Beziehungen, w: Herrmann/Krenzler/Strein, Die Außenwirtschaftspolitik der Europäischen Union nach dem Verfassungsvertrag, 2006, s. 63 <69 i nast..>).

Przedstawiona powyżej wyłączna kompetencja oznacza wyłączne prawo Unii do dysponowania prawami do międzynarodowych umów handlowych, które z kolei mogą mieć istotny wpływ na wewnętrzny porządek prawny państw członkowskich. Przedstawione powyżej przesunięcie kompetencji, spowodowane przepisami Traktatu Lizbońskiego, oznacza dla państw członkowskich utratę ich własnych kompetencji w zakresie zawierania międzynarodowych umów handlowych, a w przypadku Republiki Federalnej Niemiec - wyłączenie z udziału w procesie tworzenia prawa Bundestagu i Bundesratu, zagwarantowanego w art. 59 ust. 2 Ustawy zasadniczej. Ponadto przepis ten może oznaczać, że członkostwo w Światowej Organizacji Handlu będzie miało dla państw członkowskich UE jedynie formalny status. Prawo głosu w organach Światowej Organizacji Handlu byłoby w takim przypadku wykonywane wyłącznie przez Unię Europejską. Ponadto państwa członkowskie utraciłyby formalną możliwość występowania jako strona w procedurach rozstrzygania sporów, toczących się przed Światową Organizacją Handlu. Poza tym państwa członkowskie zostałyby wyłączone z negocjacji w sprawie nowego lub zmienionego porozumienia, które zostałyby zawarte na potrzeby rozszerzonej, wspólnej polityki handlowej, czyli z tzw. rund negocjacyjnych w ramach WTO (szczegóły zob. Tietje, *Das Ende der parallelen Mitgliedschaft von EU und Mitgliedstaaten in der WTO?*, w: Herrmann/Krenzler/Strein, *Die Außenwirtschaftspolitik der Europäischen Union nach dem Verfassungsvertrag*, 2006, S. 161 <171 i nast.>).

375

Otwarte pozostaje przy tym pytanie, w jakim stopniu członkostwo w Światowej Organizacji Handlu państw członkowskich Unii Europejskiej będzie miało charakter formalno-instytucjonalny, a nie jak poprzednio materialny. W każdym razie Traktat Lizboński nie może zmusić państw członkowskich do zrzeczenia się członkostwa w WTO. Powyższe dotyczy w szczególności negocjacji dotyczących wielostronnych stosunków handlowych w rozumieniu art. III ust. 2 Porozumienia WTO, których ewentualna przyszła treść nie będzie określana przepisami prawa Unii Europejskiej, i w związku z czym - w zależności od przebiegu przyszłych rund negocjacji w ramach WTO - kompetencja może w tym przypadku należeć do państw członkowskich. W związku z tym, nie można mówić w tym przypadku o niedozwolonym ograniczeniu aspektu państwowości, wymaganego i chronionego przez Ustawę Zasadniczą, a także zasady suwerenności narodu, wskutek utraty zdolności działania w istotnych obszarach polityki międzynarodowej. Światowa Organizacja Handlu w dalszym ciągu stanowi najbardziej istotne forum światowego dialogu dotyczącego kwestii związanych z handlem, a także negocjacji w sprawie stosownych porozumień handlowych. Nawet jeżeli państwa członkowskie będą regularnie reprezentowane przez Komisję, to ich obecność w charakterze prawnym i dyplomatycznym stanowi niezbędny warunek uczestnictwa w dyskursie poświęconym zasadniczym kwestiom polityki społecznej, gospodarczej i socjalnej, a także przedstawienia w zrozumiałym sposób na szczeblu krajowym argumentów i wyników tego dyskursu oraz przeprowadzenia debaty publicznej na ten temat. Jeżeli Rząd Federalny poinformuje Bundestag i Bundesrat o tematach rund negocjacyjnych w ramach WTO, a także o wytycznych negocjacyjnych wydanych przez Radę (art. 218 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej), umożliwiając tym samym kontrolę przestrzegania programu integracji przez Unię Europejską oraz kontrolę działań podejmowanych przez Rząd Federalny, wówczas nie będzie można mówić jedynie o oczywistej realizacji przez Rząd Federalny jedynie ogólnego zadania informacyjnego (zob. BVerfGE 57, 1 <5>; 70, 324 <355>; 105, 279 <301 i nast.>; 110, 199 <215>); w kontekście wspólnej odpowiedzialności za integrację oraz rozróżnienia kompetencji zgodnie z zasadą rozdziału władzy, Rząd Federalny ponosi również w tym przypadku odpowiedzialność konstytucyjną

Koncepcja stopniowego odejścia od podmiotowości prawnej państw członkowskich w stosunkach międzynarodowych na rzecz coraz wyraźniej zarysowującej się pozycji Unii Europejskiej, występującej w roli analogicznej do państwa narodowego, nie jest w żadnej mierze zgodna z przewidywalnym trendem rozwojowym, odwróconym przez Traktat Lizboński, a zakładającym powstanie faktycznego o państwa federacyjnego. Przeciwnie, dotychczasowa ewolucja członkostwa, która odbywała się na zasadzie współpracy i mieszanych oraz równoległych kompetencji, mogłaby stanowić wzór dla innych organizacji międzynarodowych oraz innych związków państw. Jeżeli jednak w oparciu o wciąż jeszcze otwarty Traktat Lizboński nastąpiłoby dalsze wzmocnienie pozycji Unii Europejskiej jako podmiotu działającego analogicznie jak państwo narodowe, oznaczałoby to sprzeczność z podstawami państwa, wyrażonymi przepisami prawa konstytucyjnego. Traktat Lizboński nie uczynił jednak takiego kroku.

(2) W oparciu o inną podstawę prawną należy natomiast dokonać oceny bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Ochrona inwestycji na mocy umów międzynarodowych stanowi odrębną kategorię prawa międzynarodowego, dla której aspekt handlu światowego ma jedynie marginalne znaczenie (zob. Porozumienie w sprawie działań inwestycyjnych związanych z handlem, Dz. U. UE nr L 336/100). Różnice zdań dotyczące ochrony własności na szczeblu międzynarodowym znajdują odzwierciedlenie w autonomii instytucjonalnej (zob. .Dolzer/Schreuer, *Principles of International Investment Law*, 2008, S. 11 i nast.). Przez dziesiątki lat toczyły się ideologiczne spory dotyczące społecznego znaczenia podstawowego prawa do własności (zob. BVerfGE 84, 90 i nast. 94, 12 i nast.; 112, 1 i nast.). .

Wiele państw zawarło dwustronne umowy międzynarodowe, których przedmiotem jest ochrona własności majątku zagranicznego. Tego rodzaju majątek zagraniczny, którego wartość w roku 2007 wyniosła dla Republiki Federalnej Niemiec 5 004 miliardów EUR (Bundesbank, *Das deutsche Auslandsvermögen seit Beginn der Währungsunion: Entwicklung und Struktur*, Monatsbericht 10.2008, s. 19 <tabela>), wchodzi przeważnie w zakres stosowania jednej z obecnie 126 umów dwustronnych umów o ochronie inwestycji (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, *Übersicht über die bilateralen Investitionsförderungs- und -schutzverträge <IFV> der Bundesrepublik Deutschland*, stan na dzień 27. maja 2009). Na koniec roku 2007 obowiązywały na całym świecie łącznie 2 608 dwustronne umowy o ochronie inwestycji (zob. UNCTAD, *World Investment Report 2008, Transnational Corporations, and the Infrastructure Challenge*, s. 14).

Rozszerzenie wspólnej polityki handlowej na "bezpośrednie inwestycje zagraniczne" (art. 207 ust.1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej) oznacza, iż Unia Europejska będzie posiadała wyłączne kompetencje również w tej dziedzinie. Jednakże wiele faktów przemawia za tym, iż pojęcie „bezpośrednich inwestycji zagranicznych” obejmuje tylko te inwestycje, które mają na celu przejęcie kontroli nad przedsiębiorstwem (zob. Tietje, *Die Außenwirtschaftsverfassung der EU nach dem Vertrag von Lissabon*, 2009, s. 15 i nast.). W konsekwencji prowadziłyby to do sytuacji, w której istniałyby wyłącznie kompetencje w

odniesieniu do tego rodzaju inwestycji, podczas gdy wykraczające poza ten zakres umowy o ochronie inwestycji musiałyby być zawierane na zasadzie porozumień mieszanych.

380

Ciągłość prawna zawartych już umów nie jest natomiast zagrożona. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską nie narusza bowiem co do zasady treści umów międzynarodowych, zawartych przed 1 stycznia 1958r. (art. 307 ust. 1 TWE; art. 351 ust.1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej). Powyższy przepis nie jest wprawdzie stosowany bezpośrednio, ponieważ dwustronne umowy o ochronie inwestycji są aktami prawnymi nowszej daty, jednakże z treści przepisu wynika pewna idea prawna, zgodnie z którą określony stan prawny obowiązujący w państwach członkowskich nie jest co do zasady naruszany poprzez następujący w późniejszym czasie kolejny krok w drodze do integracji (zob. Bernhardt, *Die Europäische Gemeinschaft als neuer Rechtsträger im Geflecht der traditionellen zwischenstaatlichen Beziehungen*, EuR 1983, s. 199 <205>; Schmalenbach, w: Calliess/Ruffert, *EUV/EGV*, 3. Aufl. 2007, art 307 TWE pkt 5). Ze względu na mieszane kompetencje w odniesieniu do kwestii związanych z inwestycjami, obowiązujące umowy o ochronie inwestycji, zawarte przez państwa członkowskie, wymagają zatwierdzenia przez Unię Europejską (zob. Decyzja Rady z dnia 15 listopada 2001r. upoważniająca do automatycznego odnowienia lub utrzymania w mocy przepisów dotyczących spraw objętych wspólną polityką handlową, zawartych w traktatach o przyjaźni, handlu i nawigacji oraz w umowach handlowych zawartych między Państwami Członkowskimi a państwami trzecimi, *Dz.U. L 320/13*). Jest to zgodne z obecną praktyką – wyrażoną eksplicitnie lub realizowaną w sposób dorozumiany - odnoszącą się kwestii dalszego obowiązywania umów międzynarodowych zawartych przez państwa członkowskie.

381

dd) Konstytutywne zastrzeżenie parlamentarne dotyczące udziału sił zbrojnych w misjach zagranicznych obowiązuje również po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego. Traktat Lizboński nie przenosi bowiem na Unię Europejską kompetencji do dysponowania siłami zbrojnymi państw członkowskich bez zgody zainteresowanego państwa członkowskiego lub jego parlamentu.

382

(1) Zastrzeżenie parlamentarne oparte na prawie konstytucyjnym i przewidziane w treści Ustawy Zasadniczej może być wykorzystane wówczas, jeżeli z ogólnego kontekstu oraz poszczególnych okoliczności prawnych i faktycznych wynika, że można spodziewać się udziału niemieckich żołnierzy w konfliktach zbrojnych poza granicami kraju. Przepisy Ustawy Zasadniczej, odnoszące się do sił zbrojnych, mają na celu zapobieganie sytuacji, w której Bundeswehra - jako potencjał militarny - zostanie pozostawiona do dyspozycji wyłącznie władzy wykonawczej. Intencją przepisu jest włączenie sił zbrojnych, rozumianych jako „armia parlamentarna” do demokratycznego porządku prawnego państwa, opartego na przepisach konstytucyjnych (zob. BVerfGE 90, 286 <381 i nast.>; 121, 135 <153 i nast. >).

383

Zastrzeżenie parlamentarne oparte na prawie konstytucyjnym stanowi skuteczny środek umożliwiający współdecydowanie przez niemiecki Bundestag o sprawach związanych ze

stosowaniem władzy poza granicami kraju. Zgodnie z Ustawą Zasadniczą udział sił zbrojnych w akcjach poza granicami kraju jest co do zasady niemożliwy w przypadku braku zgody parlamentu. Jedyne w drodze odstępstwa Rząd Federalny - w przypadku gdy zwłoka byłaby niewskazana - jest uprawniony do podjęcia tymczasowej decyzji o udziale wojsk, tak aby zastrzeżenie parlamentarne nie miało negatywnego wpływu na zdolność obronną oraz zobowiązania sojusznicze Republiki Federalnej Niemiec (zob. 9 BVerfGE 90, 286 <388 f.>).

384

(2) Tekst Traktatu Lizbońskiego nie nakłada na państwa członkowskie obowiązku oddania do dyspozycji krajowych sił zbrojnych w celu ich wykorzystania na potrzeby akcji militarnych Unii Europejskiej. Brzmienie oraz historia ustanowienia art. 42 i nast. ToUE-Lizbona wyraźnie wskazują na dążenia państw członkowskich do zachowania suwerenności decyzji w sprawie udziału sił zbrojnych, przewidziane w części końcowej Konstytucji. Powyższa wykładnia Traktatu Lizbońskiego nie jest sprzeczna z art. 42 ust. 7 akapit pierwszy zdanie pierwsze ToUE-Lizbona, który po raz pierwszy wprowadza obowiązek wzajemnego wspierania się państw członkowskich. W przypadku gdy jakiegokolwiek Państwo Członkowskie stanie się ofiarą zbrojnej agresji na jego terytorium, pozostałe Państwa Członkowskie mają w stosunku do niego obowiązek udzielenia pomocy i wsparcia przy zastosowaniu wszelkich dostępnych im środków, zgodnie z artykułem 51 Karty Narodów Zjednoczonych.”

385

Otwarte przy tym pozostaje pytanie, czy w literaturze prawnej słusznie podważa się tego rodzaju wiążący charakter wspólnego zobowiązania do udzielania wzajemnego wsparcia (zob. .Dietrich, Die rechtlichen Grundlagen der Verteidigungspolitik der Europäischen Union, ZaöRV 2006, s. 663 <694>; Regelsberger, Von Nizza nach Lissabon - das neue konstitutionelle Angebot für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU, integration 2008, s. 266 <271>; Missiroli, The Impact of the Lisbon Treaty on ESDP, European Parliament, January 2008, s. 15; Schmidt-Radefeldt, Parlamentarische Kontrolle der internationalen Streitkräfteintegration, 2005, s. 186; Thym, Außenverfassungsrecht nach dem Lissaboner Vertrag, in: Pernice, Der Vertrag von Lissabon: Reform der EU ohne Verfassung?, 2008, s. 173 <184 i nast.>).

386

Z treści i systematyki art. 42 wynika w każdym razie wyraźnie, że zobowiązanie do udzielania wzajemnego wsparcia przez państwa członkowskie nie wykracza poza obowiązek wsparcia, przewidziany w art. 5 Traktatu Północnoatlantyckiego z dnia 4 kwietnia 1949r. (BGBl 1955 II s. 289). Obowiązek ten nie obejmuje w sposób konieczny środków militarnych, ale przyznaje członkom NATO pewien zakres uznania w ocenie konkretnych działań, które mogą zostać podjęte w ramach udzielenia wsparcia (zob. BVerfGE 68, 1 <93>). Ponadto należy zauważyć, że wspólny obowiązek udzielania wzajemnego wsparcia „nie ma wpływu na szczególnie charakter polityki bezpieczeństwa i obrony niektórych państw członkowskich” (art. 42 ust. 7 akapit pierwszy zdanie drugie ToUE-Lizbona). Podobne stwierdzenie pojawia się również w innych miejscach Traktatu (zob. art. 42 ust. 2 akapit drugi zdanie pierwsze ToUE-Lizbona oraz wyjaśnienia nr 13 i 14 dotyczące wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, dołączone do Aktów Końcowych Traktatu Lizbońskiego) W przypadku zobowiązania do wsparcia państwa członkowskie dysponują umocowaną w prawie pierwotnym możliwością powołania się na zasadnicze zastrzeżenia merytoryczne (zob. Graf

von Kielmansegg, Die Verteidigungspolitik der Europäischen Union, 2005, S. 396 i nast.). Zastrzeżenie parlamentarne oparte na prawie konstytucyjnym może być skutecznym środkiem, wykorzystywanym w ramach zakresu stosowania powyżej przedstawionych zastrzeżeń.

387

(3) Zastrzeżenie parlamentarne oparte na prawie konstytucyjnym nie może być również omijane na podstawie obowiązków praw członkowskich, wynikających z prawa wtórnego. Traktat Lizboński upoważnia wprawdzie Radę do podejmowania decyzji w sprawie misji (art. 43 ust. 1 i 2 ToUE-Lizbona) „przy prowadzeniu których Unia może użyć środków cywilnych i wojskowych”, ale sformułowanie "środki cywilne i wojskowe" może również obejmować konkretne kontyngenty wojskowe państw członkowskich. Dotychczasowe działania państw członkowskich w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa przemawiają jednak przeciwko zastosowaniu tego rodzaju optyki. Zgodnie z tym podejściem interwencja wojskowa nigdy nie byłaby zgodna z prawem, ale co najwyżej "zawiniona" ze względów politycznych.

388

Nawet jeżeli dokonano by szerokiej wykładni art. 43 ust. 2 ToUE-Lizbona, to Rada musiałaby podjąć stosowną decyzję w sposób jednomyślny (zob. art. 31 ust.1 oraz ust. 4, art. 42 ust. 4 ToUE-Lizbona).

Przedstawiciel Niemiec w Radzie byłby w takim przypadku zobowiązany przez Konstytucję do wyrażenia sprzeciwu wobec każdego projektu decyzji, która naruszałaby lub zmierzałaby do ominięcia zastrzeżenia parlamentarnego opartego na prawie konstytucyjnym. Wymóg jednomyślności w Radzie nie może być w tym przypadku zmieniony decyzją Rady poprzez ustanowienie możliwości głosowania kwalifikowaną większością (zob. art. 31 ust. 2 oraz ust. 3 ToUE-Lizbona). Decyzje „mające wpływ na kwestie wojskowe lub polityczno-obronne” są wyłączone z zakresu stosowania klauzuli pomostowej zgodnie z art. 48 ust. 7 akapit pierwszy zdanie drugie ToUE-Lizbona oraz specjalnej klauzuli pomostowej zgodnie z art. 31 ust. 4 ToUE-Lizbona. Możliwe porozumienie polityczne państw członkowskich, dotyczące wspólnego zaangażowania sił zbrojnych, nie byłoby jednak wystarczające do ustanowienia obowiązku na płaszczyźnie prawnej, który miałoby w ten sposób pierwszeństwo przed konstytucyjnym zastrzeżeniem parlamentarnym zgodnie z art. 24 ust. 2 Ustawy Zasadniczej.

389

(4) Traktat Lizboński upoważnia państwa członkowskie do stopniowego określenia wspólnej polityki obrony. Tego rodzaju wspólna polityka, której realizację umożliwia już obecna wersja art. 17 ust. 1 TWE, prowadzi do stworzenia wspólnej obrony, "jeżeli Rada Europejska, stanowiąc jednomyślnie, tak zadecyduje" oraz państwa członkowskie „podejmą stosowną decyzję zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi” (art. 42 ust. 2 akapit drugi ToUE-Lizbona).

390

Zastrzeżenie dotyczące konieczności ratyfikacji wskazuje, iż Unia Europejska nie zmierza do ustanowienia systemu wzajemnego, wspólnego bezpieczeństwa, w drodze realizacji obecnie obowiązujących przepisów oraz poprzez stan prawny obowiązujący po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego. W przypadku, gdyby państwa członkowskie podjęły stosowną decyzję, wówczas obowiązek współpracy militarnej pomiędzy państwami członkowskimi istnieje wyłącznie na mocy prawa międzynarodowego. Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa, włącznie z polityką bezpieczeństwa i obrony, również po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego nie będzie podlegała prawu ponadnarodowemu (zob. art. 24 ust. 1., art. 40 ToUE-Lizbona; art. 2 ust. 4 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej wyjaśnienie nr 14 dotyczące wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, dołączone do Aktów Końcowych Traktatu Lizbońskiego).

391

Jeżeli Rada jednomyślnie zdecydowałaby o ustanowieniu wspólnej polityki obrony, wówczas obowiązujące w przypadku wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony zasada jednomyślności (zob. art. 31 ust. 1 oraz ust. 4; art. 42 ust. 4 ToUE-Lizbona) zagwarantowałaby, iż żadne państwo członkowskie wbrew swojej woli nie mogłoby zostać zobowiązane do udziału w operacjach wojskowych realizowanych przez Unię Europejską. Zastrzeżenie parlamentarne oparte na prawie konstytucyjnym nie mogłoby zostać omińnięte w takim przypadku również w drodze zwyczajnych zmian traktatowych (art. 48 ust. 2 -5 ToUE-Lizbona), które znoszą obowiązek jednomyślności na rzecz głosowania kwalifikowaną większością. Republika Federalna Niemiec, przez wzgląd na Konstytucję, nie mogłaby uczestniczyć w procedurze wprowadzenia tego rodzaju zmiany.

392

ee) Traktat Lizboński nie ogranicza możliwości tworzenia polityki społecznej przez niemiecki Bundestag w takim stopniu, który w kontekście prawa konstytucyjnego mógłby stanowić naruszenie zasady państwa socjalnego (art. 23 ust.1 zdanie trzecie w związku z art. 79 ust. 3 Ustawy Zasadniczej), prowadząc w konsekwencji w sposób niedopuszczalny do ograniczenia niezbędnej swobody decyzji zgodnie z zasadami demokracji.

393

Odnoszące się do V, twierdzenie wnoszących skargę, jakoby europejska polityka gospodarcza była wyłącznie polityką rynkową, bez odniesienia do spraw społecznych, w związku z czym, poprzez swoje funkcjonalne podejście, ogranicza możliwości legislacyjne państw członkowskich oraz możliwość uprawiania samodzielnej polityki społecznej, nie jest słuszne. Ani bowiem Unia Europejska nie jest pozbawiona kompetencji w zakresie polityki społecznej, ani też nie pozostaje w tym obszarze bezczynna. Jednocześnie państwa członkowskie dysponują wystarczającym zakresem kompetencji, umożliwiającym podejmowanie istotnych decyzji w zakresie polityki społecznej na własną odpowiedzialność.

394

Od początku procesu integracyjnego Unia Europejska musi odpierać zarzuty, jakoby zaniedbywany był społeczny wymiar tego procesu, a poprzez koncepcję integracji rynków

dokonywało się niedopuszczalne ograniczenie swobody państw członkowskich w zakresie kształtowania polityki społecznej. Teza o pominięciu spraw społecznych w katalogu celów procesu integracyjnego opierała się przy tym na niewyraźnym eksplicytnie porównaniu do ładu państwowego, choć integracja funkcjonalna, której celem jest stworzenie wspólnego rynku, nie musi wcale spełniać oczekiwań społeczeństwa wobec jedności państwowej (zob. *Coping with the Challenges of Diversity*, JCMS 2002, S. 645 i nast.). Już na etapie negocjacji w sprawie Traktat ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą kwestie społeczne były przedmiotem dyskusji i znalazły odzwierciedlenie w samej treści Traktatu (np. w przypadku organizacji rynku rolnego, czy też równego wynagrodzenia dla kobiet i mężczyzn, art. 141 TWE; art. 157 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej). Od tego czasu znaczenie problematyki społecznej wzrastało z każdą reformą podstaw prawnych integracji europejskiej, a jej pozycja uległa odpowiedniej poprawie na gruncie prawa pierwotnego (zob. europejskie prawo socjalne: Haverkate/Huster, *Europäisches Sozialrecht: eine Einführung*, 1999; Hanau/Steinmeyer/Wank, *Handbuch des europäischen Arbeits- und Sozialrechts*, 2002; Fuchs, *Europäisches Sozialrecht*, 4. Aufl. 2005; Marhold, *Das neue Sozialrecht der EU*, 2005; de Búrca, *EU Law and the Welfare State*, 2005; Eichenhofer, *Sozialrecht der Europäischen Union*, 3. Aufl. 2006).

395

Protokół w sprawie Polityki Społecznej, który, wobec braku konsensusu politycznego, istniał początkowo na zasadzie samodzielnego instrumentu prawa międzynarodowego jednocześnie z Traktatem z Maastricht, został włączony w roku 1997 do prawa wspólnotowego na mocy Traktatu Amsterdamskiego. Art. 136 -151 TWE określają kompetencje m.in. w dziedzinie prawa pracy, zabezpieczenia społecznego, kształcenia zawodowego i ustawicznego, współzarządzania, dialogu z partnerami społecznymi oraz warunków pracy (szczegóły zob. np. Kingreen, *Das Sozialstaatsprinzip im europäischen Verfassungsverbund*, 2003, S. 295 i nast.). Uzupełnieniem powyższych przepisów jest art. 13 TWE, który stanowi podstawę prawną dla dyrektyw o przeciwdziałaniu dyskryminacji, art. 39 TWE, określający zasady swobodnego przepływu pracowników, a także poprzez socjalne prawa podstawowe określone w Karcie Praw Podstawowych, którym został poświęcony cały Rozdział IV Karty, zatytułowany „Solidarność” (art. 27-38 KPP). W szczególności Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich od wielu lat postrzega obywatelstwo Unii jako centralny element solidarności europejskiej i rozwija tę koncepcję w swoim orzecznictwie w oparciu o art. 18 w związku z art. 12 TWE . Tego rodzaju linie orzecznictwa oznacza próbę budowania europejskiej tożsamości socjalnej, polegającą na wspieraniu udziału obywateli Unii w systemach socjalnych poszczególnych państw członkowskich (zob. artykuły w: Hatje/Huber, *Unionsbürgerschaft und soziale Rechte*, 2007, a także Kadelbach, *Unionsbürgerrechte*, w: Ehlers, *Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten*, 2. Aufl. 2005, S. 553 i nast.; Hailbronner, *Unionsbürgerschaft und Zugang zu den Sozialsystemen*, JZ 2005, s. 1138 i nast.)

396

Traktat Lizboński jest zgodny z tego rodzaju linią rozwoju. W motywie drugim preambuły Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej wyraża się zdecydowaną wolę zapewnienia „postępu gospodarczego i społecznego poprzez wspólne działanie:.. Cele Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej zostały zaktualizowane w taki sposób, iż Unia ma na celu stworzenie „społecznej gospodarki rynkowej o wysokiej konkurencyjności zmierzająca do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego (art. 3 ust. 3 akapit pierwszy ToUE-Lizbona). Jednocześnie w zakresie „swobodnej i niezakłóconej konkurencji” zostaje skreślony z

operacyjnej części Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i przeniesiony do Protokołu nr 27 w sprawie rynku wewnętrznego i konkurencji. Nowa klauzula horyzontalna (art. 9 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej) ma za zadanie zapewnić, że wspieranie wysokiego poziomu zatrudnienia, zagwarantowanie odpowiedniej ochrony socjalnej, zwalczaniem wyłączenia społecznego, a także z wysokim poziomem kształcenia, szkolenia oraz ochrony zdrowia ludzkiego, zostanie uwzględnione we wszystkich politykach i środkach realizowanych przez Unię (inne innowacje w zakresie prawa socjalnego wprowadza się w Traktacie Lizbońskim w drodze art. 5 ust. 3 (koordynacja polityki społecznej państw członkowskich), art. 21. ust. 3 (obywatelstwo Unii i bezpieczeństwo socjalne), art. 152 (rola partnerów społecznych) oraz art. 165 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (społeczna funkcja sportu); Protokół nr 29 określa związek pomiędzy istnieniem radiofonii i telewizji publicznej, a społecznymi potrzebami społeczeństwa.

397

Ramom prawnym dla podejmowania działań towarzyszą stosowne inicjatywy i programy polityczne, które realizują i konkretyzują przepisy prawne w tym zakresie. Rada Europejska w konkluzjach z posiedzenia z dnia 11 i 12 grudnia 2008r. w Brukseli wyraźnie uznała istotną rolę kwestii związanych z postępem społecznym oraz ochroną pracowników, usług publicznych, rozumianych jako istotny instrument społecznej i regionalnej, odpowiedzialności państw członkowskich za zapewnienie usług zdrowotnych i edukacyjnych, a także roli swobodnego uznania władz krajowych, regionalnych i lokalnych w kwestiach związanych ze świadczeniem usług publicznych (Biuletyn UE 12-2008, I-17 (Załącznik 1)).

398

Należy wreszcie uwzględnić orzecznictwo Trybunału, które wprawdzie w ostatnim czasie stało się przedmiotem krytyki skierowanej przeciwko "jednostronnej orientacji rynkowej" Unii Europejskiej, ale które jednocześnie wykazało cały szereg elementów potwierdzających społeczny aspekt funkcjonowania Unii Europejskiej. W swoim orzecznictwie Trybunał wypracował zasady, które przyczyniają się do wzmocnienia społecznego wymiaru Unii Europejskiej. Trybunał uznał zatem liczne, istotne kwestie społeczne, za niezbędny wymóg związany z dobrem ogółu, który może stanowić usprawiedliwienie dla wprowadzenia ograniczeń w wolności rynku, przewidzianej prawem wspólnotowym.

Kwestie te dotyczą na przykład ochrony pracowników (wyrok ETS z dnia 15 marca 2001r. w sprawie C-165/98, Rec. I s. 2189, pkt 27, finansowej równowagi systemu zabezpieczenia społecznego (wyrok ETS z dnia 13 maja 2003r. w sprawie C-385/99, Müller-Fauré, Rec. I s. 4509 pkt 73), wymogów obowiązujących w odniesieniu do systemu pomocy społecznej wyrok ETS z dnia 17 czerwca 1997r. w sprawie C-70/95, Sodemare, Rec. I, s. 3395 pkt 32) oraz społecznego porządku publicznego (wyrok ETS z dnia 21 października 1999r. w sprawie. C-67/98, Zenatti, Rec. I, s. 7289 pkt 31)

W decyzji z dnia 11 grudnia 2007r. Trybunał stwierdził nawet istnienie w UE podstawowego prawa do strajku (wyrok ETS w sprawie . C-438/05, Viking, Rec. I s. 10779 pkt 44; krytyka zob. Rebhahn, Grundfreiheit vor Arbeitskampf - der Fall Viking, ZESAR 2008, S. 109 i nast.; Joerges/Rödl, Informal Politics, Formalised Law and the "Social Deficit" of European Integration: Reflections after the Judgments of the ECJ in Viking and Laval, ELJ 2009, s. 1 i nast.; a także wystąpienia na sympozjum "Die Auswirkung der Rechtsprechung des

Europäischen Gerichtshofes auf das Arbeitsrecht der Mitgliedstaaten“ des Bundesministeriums für arbeit und soziales, dnia 26 czerwca 2008r. <http://www.bmas.de/>).

399

W kontekście przedstawionej powyżej sytuacji prawnej, obecnych tendencji oraz podstawowego kierunku polityki Unii Europejskiej należy stwierdzić, że szeroki zakres możliwości kształtowania polityki społecznej na płaszczyźnie europejskiej, z całą pewnością nie został przekroczony. Jest jednak inaczej, niż obawiają się wnoszący skargę do V, którzy twierdzą, że państwom członkowskim zostało odebrane prawo do realizacji praktycznych działań dotyczących systemów zabezpieczenia społecznego oraz innych środków w zakresie polityki społecznej lub polityki rynku pracy, a także podejmowania konceptualnych decyzji w obszarach, które zgodnie z zasadami demokracji i przepisami prawa pierwotnego zostały dla nich zarezerwowane.

400

Jeżeli nawet przepisy określone w art. 48 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej upoważniają Unię Europejską do podjęcia środków niezbędnych do ustanowienia swobodnego przepływu pracowników, to członkowie Rady w ramach procedury hamulca bezpieczeństwa dysponują możliwością zażądania przedłożenia danej kwestii Radzie Europejskiej, aby w ten sposób uzyskać zawieszenie zwykłej procedury prawodawczej (art. 48 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej). Podobnie, jak ma to miejsce w przypadku procedury hamulca bezpieczeństwa stosowanej w odniesieniu do wymiaru sprawiedliwości (art. 83 ust. 2 oraz art. 83 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej), przedstawiciel rządu Niemiec w Radzie może skorzystać z tego prawa wyłącznie na polecenia Bundestagu, a jeżeli wymagają tego przepisy legislacyjne, również Bundesratu.

401

2. Ustawa w sprawie zmiany Ustawy Zasadniczej (artykuł 23, 45 i 93) (Ustawa zmieniająca), która wprowadza zmiany w treści Konstytucji, nie budzi zastrzeżeń ani pod względem formalnym ani materialnym i jest w związku z tym zgodna z Konstytucją.

402

W przypadku ustawy wprowadzającej zmiany w Konstytucji Federalny Trybunał Konstytucyjny bada, czy spełnione są wymogi obowiązujące w odniesieniu do wszelkich zmian w treści Konstytucji, określone w art. 79 ust. 3 Ustawy Zasadniczej (zob. BVerfGE 30, 1 <24>; 94, 12 <33 f.>; 109, 279 <310>). Na podstawie treści normatywnej Ustawy zmieniającej trudno jest określić, w jaki sposób naruszone mogłyby zostać zasady określone w art. 1 oraz art. 20 Ustawy Zasadniczej.

403

a) Powyższe dotyczy w szczególności art.1 ust.1 Ustawy zmieniającej, który dodaje do treści Konstytucji prawo do wniesienia pozwu dot. subsydiarności (art. 23 ust.1a zdanie drugie

Ustawy zasadniczej w nowej wersji). Celem obowiązku wnoszenia pozwu przez niemiecki Bundestag jest umożliwienie zachowania przez mniejszość parlamentarną możliwości dochodzenia praw niemieckiego Bundestagu również wówczas, gdy Bundestag nie zamierza sam realizować swoich praw, w szczególności w stosunku do reprezentującego go Rządu Federalnego. W ten sposób frakcje opozycyjne czyli zorganizowana mniejszość parlamentarna, pełniąca funkcję przeciwwagi dla większości rządowej, uzyska możliwość wstąpienia na drogę prawną do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich, aby w sposób rzeczywisty dochodzić praw zastrzeżonych dla parlamentu w europejskiej strukturze integracji (spory dotyczące kompetencji organów zob. BVerfGE 90, 286 <344>; 117, 359 <367 i nast. , pozew dot. subsydiarności jako parlamentarne prawo mniejszości zon. również art. 88-6 § 3 Konstytucji Francji z dnia 4 października 1958r. w wersji z dnia 21 lipca 2008r.).

404

Również w kontekście wymaganego kworum, wynoszącego jedną czwartą członków niemieckiego Bundestagu, dodanie ust. 1a w art. 23 Ustawy Zasadniczej, nie budzi z punktu widzenia prawa konstytucyjnego żadnych zastrzeżeń. Wprawdzie zobowiązanie Bundestagu do wniesienia pozwu dot. subsydiarności już w momencie, gdy domaga się tego jedna czwarta jego członków (art. 23 ust.1a zdanie drugie Ustawy Zasadniczej w nowej wersji), stanowi odstępstwo od zasady większości, określonej w art. 42 ust. 2 Ustawy Zasadniczej, lecz nie może budzić zastrzeżeń już choćby dlatego, że nie chodzi w tym przypadku o decyzje ustanawiające przepisy prawa, ale o upoważnienie do wystąpienia na drogę sądową (zob. art. 93 ust. 1 punkt 2 Ustawy Zasadniczej).

405

b) Uprawnienie do przekazania kompetencji, przewidziane w art. 1 punkt 2 Ustawy zmieniającej zgodnie z art. 45 ust. 3 Ustawy Zasadniczej w nowej wersji nie narusza zasad demokratycznych w rozumieniu art. 79 ust. 3 Ustawy Zasadniczej. Bundestag tworzy Komisję ds. Unii Europejskiej. Bundestag może zatem upoważnić komisję do wykonywania praw Bundestagu zgodnie z art. 23 Ustawy Zasadniczej względem Rządu Federalnego. Może również upoważnić komisję do wykonywania praw, które Bundestag posiada na podstawie uzgodnień traktatowych Unii Europejskiej. Zastrzeżenia z punktu widzenia prawa konstytucyjnego mogą natomiast pojawić się w konkretnym przypadku nie w kontekście przyznania tych praw, ale ich realizacji.

406

3. Ustawa o rozszerzeniu i wzmocnieniu uprawnień Bundestagu i Bundesratu w sprawach związanych z Unią Europejską (Ustawa rozszerzająca) narusza zatem art. 38 ust.1 w związku z art. 23 ust.1 Ustawy Zasadniczej, ponieważ prawa współudziału niemieckiego Bundestagu i Bundesratu nie zostały zapewnione w niezbędnym zakresie.

407

a) Ustawa rozszerzająca, która nie została dotychczas jeszcze w pełni przygotowana przez Prezydenta Federalnego, ma na celu stworzenie na szczeblu krajowym ram prawnych, które umożliwią wykonywanie przez Bundestag - a w przypadku uznania za izbę parlamentu krajowego- również przez Bundesrat, praw przyznanych w Traktacie Lizbońskim (BTDrucks 16/8489, s. 7). Ustawa określa zasady wykonywania praw w ramach kontroli przestrzegania

zasady pomocniczości (art. 1 § 2 i § 3 Ustawy rozszerzającej) oraz wyraźnie przewidzianego w Traktacie Lizbońskim prawa odrzucenia w drodze procedury pomostowej zgodnie z art. 48 ust. 7 akapit trzeci ToUE-Lizbona oraz art. 81 ust. 3 akapit trzeci Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej aktów prawnych Unii Europejskiej mających na celu wprowadzenie zmian w treści Traktatu (art. 1 § 4 Ustawy rozszerzającej).

408

Ponadto ustawa umożliwia Bundestagowi upoważnienie utworzonej przez parlament zgodnie z art. 45 Ustawy zasadniczej, Komisji ds. Unii Europejskiej, do wykonywania praw Bundestagu wobec organów Unii Europejskiej (art. 1 § 5 Ustawy rozszerzającej). Powyższe może mieć miejsce wyłącznie przy uwzględnieniu ograniczeń wynikających z wymogów dotyczących procedury podejmowania decyzji, określonych w Ustawie rozszerzającej oraz praw do odrzucenia decyzji w ramach procedury pomostowej (zob. BTDrucks 16/8489, s. 8).

409

b) Jeżeli państwa członkowskie w oparciu o zasadę kompetencji powierzonych ukształtują europejskie prawo traktatowe w taki sposób, który umożliwi wprowadzenie zmian w treści Traktatu z pominięciem procedury ratyfikacyjnej lub też w dużym stopniu za pośrednictwem organów Unii Europejskiej (nawet przy zachowaniu wymogu jednomyślności w głosowaniach Rady), wówczas na krajowych organach konstytucyjnych spoczywać będzie szczególna odpowiedzialność w zakresie współdziałania w tym procesie. Odpowiedzialność za proces integracji musi spełniać w Niemczech krajowe wymogi w tym zakresie, ustanowione przepisami prawa konstytucyjnego, w szczególności art. 23 ust.1 Ustawy zasadniczej. Ustawa rozszerzająca nie spełnia natomiast tego rodzaju wymogów tak długo, jak niemiecki Bundestag oraz Bundesrat nie uzyskają wystarczających praw współdecydowania w procedurze wprowadzania zmian w treści Traktatu oraz w procedurze legislacyjnej.

410

aa) Ustawa rozszerzająca ma na celu przedstawić i skonkretyzować w prawie krajowym na poziomie zwykłej ustawy pożądaną współpracę organów prawodawczych w europejskim procesie integracyjnym. W tym kontekście zatem, Porozumienie z dnia 28 września 2006r. pomiędzy niemieckim Bundestagiem a Rządem Federalnym dotyczące współpracy w sprawach związanych z Unią Europejską (BGBl I s.2177), z uwagi na swój niejednoznaczny charakter (zob. Hoppe, Drum prüfe, wer sich niemals bindet - Die Vereinbarung zwischen Bundesregierung und Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union, DVBl 2007, s. 1540 <1540 i nast.>) oraz treść (zob. m.in. Rezolucja niemieckiego Bundestagu z dnia 24 kwietnia 2008r. dotycząca Traktatu z Lizbony (BTDrucks 16/8917, S. 6, BTPlenprot 16/157, s. 16482 B>) okazuje się niewystarczające. W związku z powyższym, Bundestag oraz Bundesrat muszą uzyskać możliwość ponownego zdecydowania o procedurze oraz formie swojego współdziałania w procesie decyzyjnym, zgodnie z motywami przedstawionymi w treści niniejszej decyzji.

411

bb) Przy podejmowaniu tego rodzaju ponownej decyzji prawodawczej Bundestag oraz Bundesrat powinny wziąć pod uwagę fakt, iż odpowiedzialność za proces integracji w wielu przypadkach musi uwzględniać dynamiczny rozwój przepisów Traktatu.

412

(1) Podczas, gdy zwykła procedura wprowadzania zmian w Traktacie (Art. 48 ust. 2 -5 ToUE-Lizbona) podlega klasycznemu zastrzeżeniu ratyfikacyjnemu obowiązującemu dla przepisów prawa międzynarodowego, to w przypadku zmian prawa pierwotnego w ramach zwykłej procedury (art. 48 ust. 6 ToUE-Lizbona), z uwagi na względy konstytucyjne, niezbędne jest wydanie aktu zatwierdzającego zgodnie z art. 23 ust.1 zdanie drugie oraz ew. zdanie trzecie Ustawy Zasadniczej. Taki sam wymóg obowiązuje w odniesieniu przepisów wprowadzających zmiany, odpowiadających art. 48 ust. 6 ToUE-Lizbona (art. 42 ust. akapit pierwszy ToUE-Lizbona; art. 25 ust. 2 , art. 218 ust. 8 akapit drugi zdanie drugie, art. 223 ust. 1 akapit drugi, art. 262 oraz art. 311 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej).

413

(2) W zakresie stosowania ogólnej procedury pomostowej zgodnie z art. 48 ust. 7 ToUE-Lizbona oraz specjalnej klauzuli pomostowej, prawodawca w drodze Ustawy rozszerzającej, może odstąpić od udzielenia lub też udzielić uprzednio, niejako "na zapas" swojej niezbędnej, konstytutywnej zgody na realizację inicjatywy Rady europejskiej lub Rady, dotyczącej odejścia od zasady jednomyślnego głosowania w Radzie na rzecz kwalifikowanej większości, bądź też odejścia od specjalnej, na rzecz zwykłej procedury prawodawczej. Poprzez wydanie zgody na wprowadzenie zmian w prawie pierwotnym Traktatów w zakresie stosowania ogólnej i specjalnej procedury pomostowej, Bundestag oraz Bundesrat określają zakres zobowiązań wynikających z umowy międzynarodowej i ponoszą odpowiedzialność polityczną wobec obywateli za powyższe zobowiązania (zob. BVerfGE 104, 151 <209>; 118, 244 <260>; 121, 135 <157>). Odpowiedzialność prawna i polityczna parlamentu nie kończy się - również w przypadku integracji europejskiej - na ustanowieniu jednorazowego aktu wydania zgody, ale dotyczy również dalszego wykonania postanowień Traktatu. Brak podjęcia działań ze strony Bundestagu i Bundesratu nie jest w związku z tym wystarczający do przejścia powyższej odpowiedzialności.

414

(a) Jeżeli nawet ogólna procedura pomostowa zgodnie z art. 48 ust. 7 akapit trzeci ToUE-Lizbona, a także specjalna procedura pomostowa zgodnie z art. 81 ust. 2 akapit 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej przyznają parlamentom krajowym prawo do odmowy podjęcia określonej decyzji, to przywilej ten nie jest równoznaczny z zastrzeżeniem ratyfikacyjnym. W związku z tym niezbędne jest, aby przedstawiciel rządu Niemiec w Radzie lub też sama Rada mogła zatwierdzić propozycję postanowienia tylko wówczas, jeżeli uprzednio przedstawiciel lub Rada, zostały do tego upoważnione przez niemiecki Bundestag i Bundesrat w wymagającym jeszcze ustalenia terminie odpowiadającym celom określonym w art. 48 ust. 7 akapit trzeci ToUE-Lizbona, w drodze ustawy, o której mowa w art. 23 ust.1 zdanie drugie Ustawy Zasadniczej.

415

Zatem art. 1 § 4 ust. 3 punkt 3 Ustawy rozszerzającej jest sprzeczny z funkcją prawa do odmowy podjęcia decyzji, które ma zadanie skutecznie chronić państwa członkowskie przez kolejnymi - nieprzewidywalnymi - zmianami w treści Traktatów. Klauzula ta przewiduje bowiem, że kompetencja decyzyjna w zakresie wykonywania prawa do odrzucenia decyzji przysługuje Bundestagowi w przypadku prawodawstwa konkurencyjnego tylko wówczas, gdy

sprzeciwu nie wyrazi Bundesrat. Zróznicowanie dotyczące wykonywania prawa do odmowy, dokonane w art. 1 § 4 ust. 3 punkt 3 Ustawy rozszerzającej, nie jest zgodne z ogólną zasadą odpowiedzialności niemieckiego Bundestagu za proces integracji. W związku z tym względy konstytucyjne przemawiają za rozwiązaniem polegającym na przyznaniu Bundestagowi w takich przypadkach kompetencji decyzyjnych w zakresie wykonywania prawa do odmowy, niezależnie od decyzji Bundesratu.

416

b) Na podstawie innych specjalnych procedur pomostowych określonych w art. 31 ust. 3 ToUE-Lizbona, art. 153 ust. 2 akapit 4, art. 192 ust. 2 akapit drugi, art. 312 ust. 2 akapit drugi oraz art. 333 ust. 1 oraz ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, które nie przewidują przyznania parlamentom krajowym prawa do odmowy, Unia Europejska może tylko wówczas stanowić na terytorium Republiki Federalnej Niemiec wiążące przepisy prawa, jeżeli niemiecki Bundestag - a jeżeli wymagają tego przepisy legislacyjne - również Bundesrat, w wymagającym jeszcze ustalenia terminie odpowiadającym celom określonym w art. 48 ust. 7 akapit trzeci ToUE-Lizbona, wyrażą zgodę na realizację określonej propozycji postanowienia, przy czym brak podjęcia działań w tym zakresie przez Bundestag lub Bundesrat nie może zostać uznane za udzielenie zgody.

417

(3) W przypadku zamiaru skorzystania z klauzuli elastyczności, określonej w art. 352 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, niezbędne jest wydanie ustawy w rozumieniu art. 23 ust.1 zdanie drugie Ustawy Zasadniczej.

418

(4) W ramach procedury hamulca bezpieczeństwa zgodnie z art. 48 ust. 2, art. 82 ust. 3 oraz art. 83 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej przedstawiciel rządu Niemiec w Radzie może podejmować działania wyłącznie na polecenie Bundestagu, a jeżeli wymagają tego przepisy legislacyjne, również Bundesratu.

419

(5) W przypadku współpracy sądowniczej w sprawach cywilnych korzystania z prawa określonych w art. 83 ust. 1 akapit trzeci wymaga wydania ustawy w rozumieniu art. 23 ust.1 zdanie drugie Ustawy Zasadniczej. W przypadku zamiaru stosowania ogólnej procedury pomostowej w ramach art. 82 ust. 2 akapit drugi lit. d) oraz art. 83 ust.1 akapit trzeci Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, podobnie jak w pozostałych przypadkach korzystania z ogólnej procedury pomostowej, niezbędne jest uprzednie uzyskanie zgody Bundestagu i Bundesratu w formie ustawy w rozumieniu art. 23 ust.1 zdanie drugie Ustawy Zasadniczej. W razie potrzeby powyższą zasadę stosuje się odpowiednio do przypadków określonych w art. 86 ust. 4 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (uprawnienia Prokuratury Europejskiej) oraz art. 308 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (statut Europejskiego Banku Inwestycyjnego).

D

420

Uwzględniając fakt, iż ustawa zatwierdzająca do Traktatu Lizbońskiego jest jedynie w świetle przytoczonych motywów niniejszej decyzji zgodna z Ustawą Zasadniczą, a ustawy towarzyszące są częściowo sprzeczne z konstytucją, wnoszącym skargę i wnioskodawcom przysługuje częściowy, proporcjonalny zwrot kosztów postępowania. W związku z powyższym wnoszący skargę w odniesieniu do III otrzymują zwrot połowy poniesionych kosztów, noszący skargę w odniesieniu do IV i VI – jedną czwartą, a noszący skargę w odniesieniu do V. i II. jedną trzecią kosztów poniesionych w związku z postępowaniem.

E.

421

Niniejsza decyzja została podjęta w efekcie jednomyślnie, w odniesieniu do motywów stosunek głosów wyniósł 7:1.

Voßkuhle
Di Fabio
Gerhardt

Broß
Mellinghoff

Osterloh
Lübbe-Wolff
Landau