

## GŁOSA

BARTOSZ SKWARA

Wyższa Szkoła Menedżerska w Legnicy

### WYROK DRUGIEGO SENATU FEDERALNEGO SĄDU KONSTYTUCYJNEGO RFN Z DNIA 30 CZERWCA 2009 ROKU (KONSTYTUCYJNOŚĆ TRAKTATU Z LIZBONY)<sup>1</sup>

1. Bundesverfassungsgericht (niemiecki Federalny Sąd Konstytucyjny) zdecydował, że ustawa o rozszerzeniu i wzmocnieniu praw Bundestagu i Bundesratu w sprawach Unii Europejskiej narusza art. 38 ust. 1 w zw. z art. 23 ust. 1 Ustawy Zasadniczej RFN w zakresie, w którym udział niemieckiego Bundestagu i Bundesratu w kształtowaniu spraw Unii Europejskiej nie spełnia zasad wskazanych przez Federalny Sąd Konstytucyjny w uzasadnieniu analizowanego wyroku. Przed wejściem w życie ustawy kształtującej udział niemieckiego parlamentu w obszarze Unii Europejskiej, odpowiadający wskazanym przez FSK standardom, Prezydent RFN nie mógł, zdaniem FSK, dokonać ratyfikacji Traktatu.

Bundesverfassungsgericht stwierdził zasadniczą zgodność Traktatu z Lizbony<sup>2</sup> z Konstytucją RFN. Wprawdzie Trybunał z Karlsruhe nie wypowiedział się na ten temat wprost, nie skonstatował, iż Traktat jest zgodny z konstytucją, niemniej nie stwierdził jednak braku takiej zgodności, a standardy, wskazane w części C.II.3 uzasadnienia, którym winna odpowiadać ustawa kształtująca

---

<sup>1</sup> BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz — Nr (1–421), [http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630\\_2bve000208.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208.html). Niniejsza glosa w oparciu o artykuł: B. Skwara, *Analiza wyroku Federalnego Sądu Konstytucyjnego RFN dotyczącego konstytucyjności Traktatu z Lizbony*, „Przeгляд Prawa Publicznego” 6, 2010, s. 6–14.

<sup>2</sup> Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólną Europejską podpisany w Lizbonie 13 grudnia 2007 r., Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej z dnia 17 grudnia 2007 r., t. 50, zawiadomienie nr 2007/C 306/01. Por. szerzej J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie z Lizbony. Traktaty stanowiące Unię Europejską. Stan obecny oraz teksty skonsolidowane w brzmieniu Traktatu z Lizbony*, Warszawa 2008.

udział niemieckiego parlamentu w obszarze integracji europejskiej, są — w myśl argumentacji Federalnego Sądu Konstytucyjnego — niezbędnym warunkiem jednoczesnego funkcjonowania obecnej Ustawy Zasadniczej i Traktatu z Lizbony<sup>3</sup>.

Rozstrzygnięcie stwierdzające konstytucyjność Traktatu z Lizbony było wyrokiem Federalnego Sądu Konstytucyjnego RFN komentowanym natychmiast po jego ogłoszeniu<sup>4</sup>. Sprzeciw niemieckiego Sądu Konstytucyjnego przekreśliły kolejną próbę dokonania reformy europejskiej struktury integracyjnej<sup>5</sup>, zwłaszcza iż Prezydent RFN postanowił zaczekać z ratyfikacją Traktatu do momentu rozstrzygnięcia sprawy jego konstytucyjności. Pozytywne dla Traktatu lizbońskiego rozstrzygnięcie Trybunału z Karlsruhe stało się przykładem dla innych europejskich sądów konstytucyjnych<sup>6</sup>, dotychczas na bieżąco śledzących orzecznictwo Bundesverfassungsgericht, zwłaszcza często przytaczających w uzasadnieniach swych orzeczeń jego wyroki dotyczące relacji prawa wspólnotowego względem wewnętrznego porządku prawnego państwa członkowskiego<sup>7</sup>. 3 listopada 2009 r. konstytucyjność Traktatu z Lizbony stwierdził czeski Trybunał Konstytucyjny. Niemal dokładnie rok później, 10 listopada 2010 r., konstytucyjność Traktatu z Lizbony stwierdził także polski Trybunał Konstytucyjny. W chwili gdy powstaje niniejsza glosa, nie znamy wprawdzie pełnego brzmienia uzasadnienia do przedmiotowego wyroku (sygn. K 32/09), niemniej z komunikatu prasowego zamieszczonego na stronie internetowej polskiego TK można odczytać intencje zbieżne z prezentowaną poniżej linią orzecniczą Federalnego Sądu Konstytucyjnego RFN. Wyprzedzając nieco analizę samego wyroku Federalnego

<sup>3</sup> Por. B. Skwara, *Analiza...*, s. 6, 7.

<sup>4</sup> Zob. na przykład K. Działocha, B. Skwara, *Współczesne dylematy prawotwórstwa egzekutywy w RFN*, „Przegląd Sejmowy” 95, 2009, nr 6, s. 99. Por. także B. Skwara, *Analiza...*, s. 6–14; H. Scholler, *Traktat z Lizbony i wyrok Federalnego Sądu Konstytucyjnego RFN*, [w:] „*Ius est ars boni et aequi*”. *Księga jubileuszowa z okazji 5-lecia Wydziału Prawa Wyższej Szkoły Menedżerskiej w Legnicy*, red. N. Szczęch, Legnica 2010, s. 571 n.; J. Barcz, *Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 czerwca 2009 r. w sprawie ratyfikacji Traktatu z Lizbony*, „Przegląd Sejmowy” nr 6(95)/2009, s. 255–261.

<sup>5</sup> „Traktat z Lizbony jest drugą, po tzw. wschodnim rozszerzeniu Wspólnot Europejskich, próbą dokonania zasadniczej reformy ustrojowej europejskiej struktury integracyjnej, zmierzającą w pierwszej kolejności do nadania Unii Europejskiej podmiotowości prawnomiędzynarodowej i osobowości prawnej, jak również do zastąpienia jednolitą Unią Europejską dotychczasowych rozczłonkowanych struktur integracyjnych”. Por. szerzej B. Skwara, *Analiza...*, s. 10–11.

<sup>6</sup> Dnia 3 listopada konstytucyjność Traktatu z Lizbony stwierdził czeski Trybunał Konstytucyjny, w następstwie czego podpis pod Traktatem — jako ostatni przywódca państwa członkowskiego Unii Europejskiej — złożył prezydent Václav Klaus — por. *Traktat zgodny z konstytucją*, <http://www.rp.pl/artyku/386822.html>. Por. szerzej H. Scholler, *Traktat z Lizbony...*, s. 571, 572.

<sup>7</sup> Por. wyroki FSK: z 29 maja 1974 r., „Solange I” (BVerfGE 37, 271 ff.) oraz z 22 października 1986 r., „Solange II” (2 BvR 197/83) i przykładowo odwołanie do treści tych orzeczeń w uzasadnieniu wyroku polskiego Trybunału Konstytucyjnego w sprawie Europejskiego Nakazu Aresztowania (wyrok z dnia 27 kwietnia 2005 r., sygn. P 1/05). Na temat etapów ewolucji niemieckiego orzecznictwa konstytucyjnego poświęconego integracji europejskiej zob. J. Barcz, *Wyrok...*, s. 258.

Sądu Konstytucyjnego, już w tym miejscu wskazać można, iż podobnie jak *Bundesverfassungsgericht*, polski Trybunał Konstytucyjny uznał, że niekonstytucyjność Traktatu lizbońskiego może zostać stwierdzona tylko wtedy, gdy okaże się, że nie istnieje taka interpretacja Traktatu i taka interpretacja Konstytucji, które pozwalają stwierdzić zgodność postanowień traktatowych z Ustawą Zasadniczą. Podobnie jak FSK, TK orzekł, że przekazanie kompetencji na rzecz Unii wymaga zgody stosownie do art. 90 Konstytucji, niezależnie od tego, czy następuje w drodze umowy międzynarodowej, czy też na skutek zastosowania uproszczonej procedury zmiany. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego art. 90 Konstytucji, stanowiący „normatywną kotwicę suwerenności”, wyznacza granicę przekazania kompetencji na rzecz Unii. „Granice tę stanowią czynniki określające tożsamość konstytucyjną Rzeczypospolitej: poszanowanie zasad polskiej państwowości, demokracji, zasady państwa prawnego, zasady sprawiedliwości społecznej, zasad określających podstawy ustroju gospodarczego, zapewnienie ochrony godności człowieka i praw oraz wolności konstytucyjnych. Przekazanie kompetencji jest więc dopuszczalne jako niezagrażające tożsamości narodu i suwerenności tylko w takim zakresie, w jakim nie narusza konstytucyjnych podstaw państwa. Regułę tę uznaje co do zasady prawo pierwotne UE. Ocenę i kontrolę poszanowania tej reguły zapewnia kontrola konstytucyjności przekazania, dokonywana poprzez kontrolę konstytucyjności aktów decydujących o przekazaniu. Także poprzez ocenę mechanizmu zapewniającego (również w prawie wewnętrznym) udział polskiej demokratycznej reprezentacji i organów polskiego państwa we wpływaniu na treść prawa unijnego, jego uchwalenie oraz osiągnięcie skuteczności w Polsce”<sup>8</sup>. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że koncepcja Unii Europejskiej, która znalazła wyraz w Traktacie z Lizbony, ma na celu respektowanie zasady zachowania suwerenności w procesie integracji, jak też poszanowanie zasady przychylności wobec procesu integracji europejskiej i współpracy między państwami. „Znajduje to potwierdzenie w pełnej tożsamości wartości i celów Unii określonych w Traktacie z Lizbony oraz wartości i celów Rzeczypospolitej określonych w Konstytucji RP, a także w sprecyzowaniu zasad podziału kompetencji między Unią a jej państwami członkowskimi. Rzeczpospolita jest członkiem Unii Europejskiej, która szanuje suwerenność i tożsamość narodową państw członkowskich oraz gwarantuje wolności i prawa człowieka”<sup>9</sup>. Tezy polskiego Trybunału Konstytucyjnego są w zasadzie realizacją tej samej koncepcji, której obecność wynika z poniżej analizowanego – wcześniejszego od rozstrzygnięcia polskiego TK – wyroku *Bundesverfassungsgericht*. Jedną z przyczyn dominacji Trybunału z Karlsruhe i jego wpływu na orzecznictwo innych europejskich sądów

<sup>8</sup> Por. komunikat prasowy na stronie internetowej Trybunału Konstytucyjnego, [www.trybunal.gov.pl](http://www.trybunal.gov.pl).

<sup>9</sup> *Ibidem*.

konstytucyjnych, w tym na orzecznictwo polkiego Trybunału Konstytucyjnego, jest to, że niemiecki Federalny Sąd Konstytucyjny jest w praktyce jednym z najszerszej umocowanych sądów konstytucyjnych w Europie.

2. Wracając do analizowanego wyroku Federalnego Sądu Konstytucyjnego, zważyć należy, że w piśmiennictwie podniesiono, iż „stwierdzeniu zasadniczej konstytucyjności Traktatu z Lizbony towarzyszy jednak szereg warunków sprecyzowanych w obszernym uzasadnieniu orzeczenia. FSK wskazał, że integracja europejska nie może skutkować dalszym osłabieniem funkcji prawotwórczej parlamentów państw członkowskich, głównie dlatego iż z niemiecką konstytucją można pogodzić tylko taką koncepcję integracji europejskiej, w ramach której najważniejszą rolę w procesie podejmowania decyzji ustrojowych dotyczących Unii Europejskiej odgrywają narody państw członkowskich. Zdaniem FSK Ustawa Zasadnicza upoważnia w art. 23 do udziału RFN w Unii Europejskiej mieszczącej się w koncepcji związku państw, rozumianego jako ściśle powiązanie suwerennie istniejących państw, nastawione na trwałość, wykonujące władzę publiczną na podstawie traktatowej, którego ustrój podlega dyspozycji państw członkowskich i w którym podmiotem legitymacji demokratycznej pozostają narody państw członkowskich, pojmowane w ujęciu politycznym, tj. jako obywatele objęci przynależnością państwową. FSK podkreślił, iż europejskie zjednoczenie dokonane w ramach, opartej na traktatach międzynarodowych, unii suwerennych państw nie może być tak realizowane, iż w państwach członkowskich nie zostanie dostateczna przestrzeń dla politycznego kształtowania gospodarczych, kulturalnych i społecznych stosunków życiowych<sup>10</sup>. Zasada ta powinna być szczególnie chroniona w tej sferze aktywności władzy publicznej, która wywiera największe oddziaływanie na okoliczności życia obywateli, przede wszystkim na chronione przez prawa podstawowe prywatne ramy własnej odpowiedzialności człowieka, osobiste oraz społeczne bezpieczeństwo, jak również w zakresie takich decyzji politycznych, które są w szczególności sposób uwarunkowane kulturalnymi, historycznymi czy językowymi wskazówkami i kształtują się w partyjnie i parlamentarnie zorganizowanych ramach dyskusyjnego procesu politycznej opinii publicznej<sup>11</sup>.

3. Powyższe założenia skutkują, zdaniem Trybunału z Karlsruhe dwiema zasadniczymi konsekwencjami:

1) W ramach tak sprecyzowanej koncepcji integracji europejskiej, również pod rządami Traktatu z Lizbony, Bundesverfassungsgericht zachowuje swą kompetencję do kontrolowania tego, czy akty prawne organów Unii Europejskiej są zgodne z zasadą subsydiarności; zgodnie z ukształtowaną już linią orzeczniczą FSK organy europejskiej organizacji integracyjnej (po wejściu w życie

<sup>10</sup> B. Skwara, *Analiza...*, s. 9.

<sup>11</sup> Por. szerzej H. Scholler, *Traktat...*, s. 589 n.; B. Skwara, *Analiza...*, s. 8.

Traktatu z Lizbony — organy Unii Europejskiej) mogą działać tylko wtedy, gdy państwa członkowskie — w trybie tzw. ograniczonego upoważnienia szczególnego — przyznały Unii Europejskiej prawo sprawowania określonego odcinka ich władzy suwerennej<sup>12</sup>. W uzasadnieniu wyroku czytamy ponadto, iż FSK ma także w dalszym ciągu kompetencję do stania na straży nienaruszalnego jądra niemieckiej treści konstytucyjnej (art. 23 ust. 1 zd. 3 w zw. z art. 79 ust. 3 Ustawy Zasadniczej RFN). Nie może ona zostać wypaczona przez udział RFN w integracji europejskiej<sup>13</sup>. Kompetencje te nie są zdaniem FSK zaprzeczeniem konstytucyjnej zasady przychyłności procesowi integracji europejskiej oraz europejskiej zasady lojalnej współpracy (art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej w brzmieniu nadanym Traktatem z Lizbony). „Przeciwnie, wskazany obszar właściwości Sądu Konstytucyjnego w sprawach »kontroli konstytucyjności« działań organów unijnych jest, zdaniem FSK, niezbędny w sytuacji, gdy Unia Europejska stanowi zrzeszenie państw suwerennych, cechujących się określonymi strukturami politycznymi, określonymi w poszczególnych konstytucjach narodowych. Tylko tak rozumiana — notabene ograniczona jednak, a w każdym razie niepojmowana bezwzględnie — zasada przychyłności procesowi integracji europejskiej, nieprzesłaniająca w szczególności zasady subsydiarności i zasady nienaruszalności jądra konstytucji państwa członkowskiego, może iść »ręka w rękę« z konstytucyjnymi gwarancjami tożsamości narodowej, od lat obecnymi przecież w europejskiej przestrzeni prawnej i będącymi, jak twierdzi Bundesverfassungsgericht, warunkiem *sine qua non* funkcjonowania Unii Europejskiej jako związku suwerennych państw w powyższym rozumieniu”<sup>14</sup>.

2) FSK zastrzegł, iż przed wejściem w życie nowej regulacji ustawowej, literalnie oddającej warunki współuczestnictwa niemieckiego parlamentu w sprawach europejskich, określonych we wskazanym fragmencie uzasadnienia wyroku, nie może dojść do aktu ratyfikacji Traktatu z Lizbony przez RFN.

Większość standardów wskazanych przez Trybunał w uzasadnieniu wyroku dotyczy udziału niemieckiego parlamentu w realizacji tzw. procedury mostowej, wprowadzonej do Traktatu o Unii Europejskiej (i w mniejszym zakresie także do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej — dawnego Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską) przez przepisy Traktatu z Lizbony. W przewidzianej w nowych rozwiązaniach traktatowych procedurze mostowej (głównie w art. 48 ust. 6 i 7 Traktatu o Unii Europejskiej po zmianach wprowadzonych Traktatem z Lizbony) chodzi o to, że w ściśle określonym zakresie Rada Europejska może dokonać stosownej zmiany traktatów; w tym zakresie nie musi zostać przeprowadzona zwykła procedura rewizji traktatów, prze-

<sup>12</sup> Por. wyroki FSK: BVerfGE 58,1 (30 n.); 75, 223 (235, 242); 89, 155 (188).

<sup>13</sup> Por. także wyrok FSK: BVerfGE 113, 273 (296).

<sup>14</sup> B. Skwara, *Analiza...*, s. 11.

widująca w szczególności ratyfikację traktatu zmieniającego przez wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej. Zmiana traktatów dokonana w takim uproszczonym trybie (w ramach procedury kładki) obejmuje zasadniczo trzy zakresy spraw: zmianę postanowień części III Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Wewnętrzne polityki i działania Unii Europejskiej), zmianę jednomyślności w Radzie Unii Europejskiej na podejmowanie decyzji większością kwalifikowaną, zmianę specjalnej procedury prawodawczej na zwykłą procedurę prawodawczą<sup>15</sup>. Dokonanie zmiany postanowień traktatów w ramach procedury mostowej będzie — w myśl rozwiązań wprowadzanych przez Traktat z Lizbony — tylko wtedy skuteczne, gdy w ciągu sześciu miesięcy od podjęcia uchwały Rady Europejskiej sprzeciwu nie zgłosi żaden z parlamentów narodowych poszczególnych państw członkowskich.

Zdaniem Trybunału z Karlsruhe przyznanie parlamentom narodowym prawa odrzucania zmian w ramach ogólnej procedury mostowej, jak również w ramach specjalnej klauzuli mostowej (art. 81 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej) nie jest wystarczającym ekwiwalentem zastępującym wymóg ratyfikacji do momentu wejścia w życie Traktatu z Lizbony, będącym warunkiem *sine qua non* dokonania jakiegokolwiek zmiany w traktatowych podstawach europejskiej organizacji integracyjnej. Dlatego właśnie zdaniem Trybunału z Karlsruhe w przypadku obydwu klauzul mostowych niezbędnym wymogiem wynikającym z Ustawy Zasadniczej jest wprowadzenie następującej regulacji ustawowej: przedstawiciel Rządu Federalnego RFN w Radzie Europejskiej może zgodzić się na propozycję uchwały tylko wtedy, gdy wcześniej został do tego upoważniony przez niemiecki Bundestag, i kiedy jest to wymagane także przez Bundesrat, w terminie opartym na art. 48 ust. 7 i 3 Traktatu o Unii Europejskiej, w brzmieniu nadanym Traktatem z Lizbony. Zgoda musi nastąpić w formie ustawy uchwalonej przez Bundestag i Bundesrat większością 2/3 głosów<sup>16</sup>.

Po drugie, Bundesverfassungsgericht twierdzi, że prawo Unii Europejskiej, stanowiące na podstawie tzw. specjalnych klauzul mostowych (między innymi art. 153 ust. 2 i 4, art. 192 ust. 2 akapit 2, art. 312 ust. 2 akapit 2, art. 333 ust. 1 i 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej), które nie przewidują dla parlamentów narodowych prawa odrzucania zmian (w trybie następczej notyfikacji sprzeciwu), „może stać się prawem wiążącym w RFN tylko wtedy, gdy niemiecki Bundestag, oraz gdy wymagają tego regulacje dotyczące ustawodawstwa także Bundesrat, uprzednio udzielił zgody na odpowiednią propozycję uchwały. Milczenie niemieckiego parlamentu nie może zostać przy tym potraktowane jako zgoda na tę propozycję”<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> Por. J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie z Lizbony...*, s. 69. Także B. Skwara, *Analiza...*, s. 10.

<sup>16</sup> Por. B. Skwara, *Analiza...*, s. 11; H. Scholler, *Traktat...*, s. 589–591.

<sup>17</sup> B. Skwara, *Analiza...*, s. 11.

Po trzecie FSK stwierdził, że w zakresie sądowej współpracy w sprawach karnych wykonanie art. 83 ust. 1 i 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>18</sup> wymaga wydania ustawy. Tak dalece, jak w ramach art. 82 ust. 2 akapit drugi lit. d i art. 83 ust. 1 akapit trzeci Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej powinno dojść do zastosowania ogólnej klauzuli mostowej, wymaga to uprzedniej zgody Bundestagu i gdy wymagają tego przepisy Ustawy Zasadniczej także Bundesratu, wydanej w formie ustawy.

„Ponadto w ramach standardów, wskazanych w części C.II.3 uzasadnienia, Bundesverfassungsgericht odniósł się także do dwóch kwestii wykraczających poza stosowanie procedury kładki. Po pierwsze więc zdaniem FSK, w zakresie, w którym powinna zostać zastosowana klauzula zmienności z art. 352 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>19</sup>, każdorazowo winna zostać wydana ustawa w rozumieniu art. 23 ust. 1 zd. 2 Ustawy Zasadniczej RFN.

---

<sup>18</sup> Art. 83 ust. 1: „Parlament Europejski i Rada, stanowiąc w drodze dyrektyw zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą, mogą ustanowić normy minimalne odnoszące się do określania przestępstw oraz kar w dziedzinach szczególnie poważnej przestępczości o wymiarze transgranicznym, wynikające z rodzaju lub skutków tych przestępstw lub ze szczególnej potrzeby wspólnego ich zwalczania. Powyższe dziedziny przestępczości są następujące: terroryzm, handel ludźmi oraz seksualne wykorzystywanie kobiet i dzieci, nielegalny handel narkotykami, nielegalny handel bronią, pranie pieniędzy, korupcja, fałszowanie środków płatniczych, przestępczość komputerowa i przestępczość zorganizowana. W zależności od rozwoju przestępczości Rada [Unii Europejskiej — B.S.] może przyjąć decyzję określającą inne dziedziny przestępczości spełniające kryteria, o których mowa w niniejszym ustępie. Rada [Unii Europejskiej — B.S.] stanowi jednomyślnie po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego” — *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, [w:] J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie z Lizbony...*, s. 332; Art. 83 ust. 3: „Jeżeli członek Rady [Unii Europejskiej — B.S.] uzna, że projekt dyrektywy, o której mowa w ust. 1 lub 2, mógłby naruszać podstawowe aspekty jego systemu wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych, może zażądać przedłożenia tej kwestii Radzie Europejskiej. W takich przypadkach zwykła procedura prawodawcza zostaje zawieszona. Po przeprowadzeniu dyskusji i w przypadku konsensusu Rada Europejska, w terminie czterech miesięcy od takiego zawieszenia, odsyła projekt do Rady [Unii Europejskiej — B.S.], co oznacza zakończenie zawieszenia zwykłej procedury prawodawczej. W takim samym terminie, w przypadku braku porozumienia i w sytuacji, gdy co najmniej dziewięć Państw Członkowskich pragnie ustanowić wzmocnioną współpracę na podstawie danego projektu dyrektywy, informują one o tym Parlament Europejski, Radę i Komisję. W takim przypadku uznaje się, że upoważnienie do podjęcia wzmocnionej współpracy, o którym mowa w art. 20 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej [w brzmieniu nadanym Traktatem z Lizbony — B.S.] i w art. 329 ust. 1 niniejszego Traktatu, zostało udzielone i stosuje się postanowienia dotyczące wzmocnionej współpracy” — *ibidem*, s. 333.

<sup>19</sup> „Jeżeli działanie Unii okaże się niezbędne do osiągnięcia, w ramach polityk określonych w Traktatach, jednego z celów, o których mowa w Traktatach, a Traktat nie przewidział uprawnień do działania wymaganego w tym celu, Rada [Unii Europejskiej — B.S.], stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, przyjmuje stosowne przepisy. Jeżeli przepisy te są przyjmowane przez Radę [Unii Europejskiej — B.S.] zgodnie ze specjalną procedurą prawodawczą, stanowi ona również jednomyślnie na wniosek Komisji i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego” — *ibidem*, s. 449.

Po drugie, FSK stwierdził, iż w ramach tzw. procedury »hamulca bezpieczeństwa« (art. 48 ust. 2 i art. 82 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej) Rząd Federalny może postępować na forum Rady Unii Europejskiej tylko zgodnie z odpowiednimi wskazówkami niemieckiego Bundestagu i o ile wymaga tego konstytucyjna regulacja ustawodawstwa — także Bundesratu. Chodzi o sytuacje, w których państwo członkowskie, chroniąc swe interesy sprecyzowane w przytoczonych artykułach, doprowadza do przekazania określonej sprawy pod obrady Rady Europejskiej, uniemożliwiając podjęcie stosownej uchwały przez Radę Unii Europejskiej. W zależności od regulacji szczegółowej i postawy Rady Europejskiej skutkuje to ponownym rozpatrzeniem sprawy przez Radę Unii Europejskiej lub ostatecznym odrzuceniem pierwotnego projektu w wyniku milczenia Rady Europejskiej. W przypadku sprecyzowanym w art. 82 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej — gdy przedłożenie sprawy Radzie Europejskiej następuje z powodu przekonania jednego z państw członkowskich, iż rozstrzygnięcie zawarte w kwestionowanej dyrektywie może naruszyć podstawowe aspekty jego wymiaru sprawiedliwości — w sytuacji gdy nie osiągnięto porozumienia, co najmniej dziesięć państw członkowskich może ustanowić wzmocnioną współpracę na podstawie zakwestionowanego projektu dyrektywy»<sup>20</sup>.

4. Jednym z zasadniczych celów Traktatu z Lizbony jest zmniejszenie deficytu legitymacji demokratycznej, cechującego dotychczasowe rozstrzygnięcia organów Unii Europejskiej. Realizacja tego celu może nastąpić w wyniku wzmocnienia roli parlamentów narodowych w procesie podejmowania decyzji przez instytucje europejskie<sup>21</sup>. Zwiększenie znaczenia parlamentów narodowych w ramach integracji europejskiej wynika z poszczególnych zmian podstaw traktatowych integracji europejskiej, wprowadzanych Traktatem z Lizbony. „Z tak wskazaną funkcją analizowanej reformy integracji europejskiej współgra sedno wyroku Federalnego Sądu Konstytucyjnego z Karlsruhe, który opowiedział się przeciw za koniecznością ustawowego zagwarantowania udziału niemieckiego parlamentu w podejmowaniu decyzji przez instytucje Unii Europejskiej. Niemiecka konstytucja wymaga, zdaniem FSK, po pierwsze sprecyzowania ustawowej regulacji procedury, według której niemiecki parlament winien wykonywać uprawnienia wprost wynikające dla parlamentów narodowych z Traktatu lizbońskiego; po drugie — także wprowadzenia takiej regulacji ustawowej, która — w ramach możliwych do pogodzenia z brzmieniem przepisów traktatów konstytuujących Unię Europejską po zmianach wprowadzonych

<sup>20</sup> B. Skwara, *Analiza...*, s. 12.

<sup>21</sup> Na ten temat szerzej por. B. Skwara, *Änderungen der Gesetzgebungskompetenzen des Parlaments nach dem Beitritt Polens zur Europäischen Union*, „Deutsch — Polnische Juristen — Zeitschrift”, nr 3/2009, s. 21–29. Na temat wpływu wyroku FSK na kształtowanie udziału Sejmu i Senatu w sprawach Unii Europejskiej zob. J. Barcz, *Wyrok...*, s. 260–261.



Traktatem z Lizbony — zapewni niemieckiemu parlamentowi maksymalny wpływ na niemieckie stanowisko prezentowane na forum Rady Europejskiej”<sup>22</sup>. Notabene wymogi sprecyzowane pod adresem tej regulacji ustawowej przez Bundesverfassungsgericht zostały w pełni spełnione przez nową ustawę z dnia 22 września 2009 r. o rozszerzeniu i wzmocnieniu praw Bundestagu i Bundesratu w obszarze Unii Europejskiej, która uchylila i zastąpiła częściowo zakwestionowaną przez Federalny Sąd Konstytucyjny ustawę o tym samym tytule z dnia 17 listopada 2005 r.<sup>23</sup> Mniej istotne i szczegółowe warunki dokonania ratyfikacji Traktatu z Lizbony, sprecyzowane także przez Sąd Konstytucyjny w analizowanym wyroku, zostały spełnione ponadto w dwóch innych ustawach: ustawie z dnia 22 września 2009 r. o zmianie ustawy o współpracy Rządu Federalnego i niemieckiego Bundestagu w sprawach Unii Europejskiej oraz w ustawie z dnia 22 września 2009 r. o zmianie ustawy o współpracy Federacji i Landów w sprawach Unii Europejskiej<sup>24</sup>. W następstwie tego stanu rzeczy Prezydent RFN Horst Köhler dokonał ratyfikacji Traktatu z Lizbony w dniu 25 września 2009 r.

Wyrok Federalnego Sądu Konstytucyjnego w Karlsruhe z dnia 30 czerwca 2009 r. stanowi barierę dla ewolucji Unii Europejskiej w kierunku państwa federalnego i jednoznacznie odrzuca federalistyczną koncepcję integracji europejskiej. Wbrew obiegowym opiniom rozstrzygnięcie Trybunału z Karlsruhe nie jest wydarzeniem wieszczącym kryzys integracji europejskiej czy też oznaczającym jej „blokadę”. „Przeciwnie, po wejściu w życie Traktatu z Lizbony można oczekiwać dalszych reform Unii Europejskiej zmierzających do zwiększenia efektywności jej działań, usprawnienia funkcjonowania jej organów, unormowania nowych kwestii, wynikających z pierwszych lat doświadczeń funkcjonowania Unii Europejskiej jako pełnoprawnej organizacji międzynarodowej (co przecież stanowi istotę Traktatu z Lizbony). Natomiast wskutek między innymi analizowanego wyroku Federalnego Sądu Konstytucyjnego RFN jako mało prawdopodobne w najbliższym czasie uznać należy zmiany podstaw traktatowych Unii Europejskiej zmierzające do osiągnięcia pełnej integracji jej państw członkowskich”<sup>25</sup>. Konkluzja nie może być jednak w pełni optymistyczna, ponieważ, w rzeczy samej, Unia Europejska przypomina zagubionego w górach turystę słyszącego sprzeczne informacje o tym, w którą stronę powinien się kierować. Szczególnie jaskrawo jest to widoczne w zakresie, wprowadzonych przez niektóre państwa członkowskie, ograniczeń stosowania Karty Praw Podstawowych. Nie ma bowiem pewności, czy Unia Europejska „funkcjonuje w ramach jedno-

<sup>22</sup> B. Skwara, *Analiza...*, s. 13.

<sup>23</sup> BGBl. I, s. 3178.

<sup>24</sup> Trzy wymienione ustawy zostały opublikowane w jednym numerze „Bundesgesetzblatt” z 24 września 2009 r., nr 60, odpowiednio strony: 3022 n., 3026 n., 3031 n.

<sup>25</sup> Por. szersze rozważania B. Skwara, *Analiza...*, s. 12 n.

litego systemu wartości i jednolitego porządku prawnego”. Podzielam pogląd H. Schollera (niemieckiego profesora prawa z Monachium), iż „grozi to powstaniem Europy pozbawionej konsensusu w obszarze praw podstawowych, co musi wzbudzać wątpliwości, ponieważ rozwój demokratycznej Europy był dotychczas ściśle połączony z szacunkiem dla praw podstawowych”<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> H. Scholler, *Traktat...*, s. 590–591.