

MARCIN KŁOS*, MAGDALENA WRZALIK**

*Doktorant na Wydziale Prawa i Administracji, Uniwersytet Łódzki,

**Asystent na Wydziale Filologiczno-Historycznym,

Uniwersytet im. J. Długosza w Częstochowie;

doktorantka na Wydziale Prawa i Administracji, Uniwersytet Łódzki

Konstytucjonalizacja kompetencji parlamentów narodowych związanych z członkostwem państwa w Unii Europejskiej

Wprowadzenie

Procesy integracyjne zachodzące w ramach Unii Europejskiej łączą się z przeniesieniem na rzecz instytucji unijnych zadań oraz funkcji uznawanych tradycyjnie za właściwe przede wszystkim państwom członkowskim i ich konstytucyjnym organom, głównie parlamentom. Przekazanie kompetencji Unii Europejskiej w każdym przypadku znacząco zmodyfikowało zakres i sposób wykonywania kompetencji przez organy władzy państwowej. Dotyczy to przede

wszystkim działalności parlamentów, która zmieniana jest o podejmowanie decyzji związanych z członkostwem danego państwa w Unii Europejskiej.

Uprawnienia parlamentów narodowych przewidziane w konstytucjach państw członkowskich, związane z członkostwem państwa w Unii Europejskiej, podzielić można na dwie grupy. Pierwszą stanowią kompetencje do współdziałania z rządem i innymi organami państwa, a ich podstawą są jedynie postanowienia prawa krajowego. Do tego kręgu zaliczyć trzeba także normy konstytucyjne przewidujące powoływanie specjalnych organów parlamentu wyspecjalizowanych w sprawach Unii Europejskiej. Druga grupa to uprawnienia parlamentów przyznane na mocy traktatów i innych aktów prawa unijnego, które są jedynie konstytucyjnie potwierdzane oraz uzupełniane przepisami umożliwiającymi korzystanie z nich w zgodzie z postanowieniami danej ustawy zasadniczej.

Konstytucja nie jest najczęstszym instrumentem prawnym normującym kompetencje parlamentów w sprawach europejskich. W głównej mierze funkcję tę pełnią ustawy. Określają one zazwyczaj dosyć szczegółowo współdziałanie organów władzy państwowej w działaniach podejmowanych w związku z członkostwem państwa w Unii Europejskiej. Obowiązek wydania takiej ustawy często przewidziany jest w mających bardziej ogólny zakres przepisach konstytucyjnych. Innym popularnym aktem wykorzystywanym w powyższym celu są regulaminy parlamentów mające różny status prawny w zależności od państwa.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie zagadnienia konstytucjonalizacji uprawnień parlamentów państw członkowskich związanych z uczestnictwem w Unii Europejskiej na przykładzie przepisów Konstytucji Francji i Ustawy Zasadniczej RFN, ponieważ są one najbardziej rozbudowane. Ze względu na ograniczoną objętość tekstu oraz dość szeroki zakres tematyczny zagadnienia w artykule zostanie omówiony jedynie skrótowo zakres przedmiotowej regulacji w konstytucjach irlandzkiej, czeskiej oraz chorwackiej.

1. Wpływ członkostwa państwa w Unii Europejskiej na parlamenty narodowe

Konstytucja Irlandii¹ przewiduje wprost uprawnienia parlamentu związane z członkostwem państwa w Unii Europejskiej w art. 29 ust. 4 pkt 7 i 8. Ograniczają się one tylko do wyrażania zgody przez obie izby parlamentu na wykonywanie pewnych uprawnień, o których mowa w art. 20 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE)², Protokole nr 19 i Protokole nr 21 dołączonych do TUE, oraz na podejmowanie decyzji, regulacji i innych aktów, które uprawniają Radę Unii Europejskiej do działania inaczej niż jednomyślnie, wprowadzenia zwyczajnej procedury prawodawczej lub odnoszących się do sfery wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości rozszerzonej współpracy. Artykuł 29 ust. 4 pkt 7 i 8 Konstytucji Irlandii stanowią zatem wyłączenie ogólnej właściwości rządu od prowadzenia polityki państwa w Unii Europejskiej³.

Konstytucja Republiki Czeskiej⁴ odnosi się do omawianej tematyki w art. 10b, dodanym nowelizacją z 2001 r. Przepis ten w ust. 1 zobowiązuje rząd do regularnego i z wyprzedzeniem informowania parlamentu o sprawach związanych ze zobowiązaniami wynikającymi z członkostwa Republiki Czeskiej w organizacji międzynarodowej lub instytucji, na którą przeniesiono niektóre kompetencje organów Republiki Czeskiej. Ustęp 2 daje izbom parlamentu możliwość wypowiedzania się

¹ W niniejszym opracowaniu korzystano z tłumaczenia Konstytucji Irlandii uchwalonej przez Naród dnia 1 lipca 1937 r. dokonanego przez S. Grabowską, [w:] W. Staśkiewicz (red.), *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 393–417. Aktualna wersja Konstytucji Irlandii dostępna jest w oryginalnej wersji językowej w języku angielskim na stronie: www.taoiseach.gov.ie [dostęp: 6.01.2019 r.].

² Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z dnia 7 czerwca 2016 r.).

³ P. Radziewicz, *Europeizacja Konstytucji Irlandii*, [w:] K. Kubuj, J. Wawrzyniak (red.), *Europeizacja konstytucji państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 148–149.

⁴ W niniejszym opracowaniu korzystano z tłumaczenia Konstytucji Republiki Czeskiej z dnia 16 grudnia 1992 r. dokonanego przez M. Kruk-Jarosz, [w:] W. Staśkiewicz (red.), *Konstytucje...*, s. 191–212. Aktualna wersja Konstytucji Republiki Czeskiej dostępna jest w języku angielskim na stronie Republiki Czeskiej: www.hrad.cz [dostęp: 6.01.2019 r.].

w sprawie rozstrzygnięć przygotowywanych przez taką organizację w trybie określonym w ich regulaminach. Ustęp 3 z kolei przewiduje, że obie izby mogą powyższe uprawnienia wykonywać za pomocą wspólnego organu, co musiałaby określić ustawa o zasadach obradowania i wzajemnych kontaktach obu izb, jak również o ich stosunkach zewnętrznych. Jak zauważa M. Kruk, zwłaszcza ostatni ustęp art. 10b „może otwierać bardzo praktyczne możliwości współpracy izb w kontekście uprawnień, jakie parlamentom narodowym przypisał Traktat z Lizbony, jakkolwiek wciąż brakuje przewidzianej w Konstytucji ustawy o kontaktach wzajemnych izb”⁵. Nawiązując do porównań między Konstytucją RP a Konstytucją Republiki Czeskiej, należy zwrócić uwagę, że Konstytucja Republiki Czeskiej zawiera szerszą regulację tej materii, gdyż odnosi się także do relacji między rządem i parlamentem oraz uprawnień „europejskich” tego drugiego w związku z przekazaniem niektórych uprawnień organów władzy państwowej organizacji międzynarodowej, przez którą w szczególności należy rozumieć Unię Europejską. Regulacja zawarta w Konstytucji Republiki Czeskiej jest zwięzła, ale stanowi swoistą dyrektywę konstytucyjną w tej materii, której brakuje w polskiej ustawie zasadniczej⁶.

Konstytucja Chorwacji⁷, w nowym rozdziale dotyczącym Unii Europejskiej, omawianej kwestii poświęca art. 144 ust. 2–4. Ustęp 2 tego przepisu stanowi, że „Chorwacki Parlament bierze udział w europejskim procesie prawodawczym zgodnie z traktatami założycielskimi Unii Europejskiej”. Z kolei ust. 3 zapewnia parlamentowi informowanie go przez rząd o projektach regulacji i decyzji, w przyjęciu których rząd uczestniczy w instytucjach Unii Europejskiej. W odniesieniu do nich parlament ma prawo przyjąć wnioski, które stanowią podstawę dla działania rządu w instytucjach Unii Europejskiej. Wreszcie ust. 4 w zakresie regulacji kontroli parlamentarnej

⁵ M. Kruk, *Zmiany Konstytucji Republiki Czeskiej a europeizacja jej zasad*, [w:] K. Kubuj, J. Wawrzyniak (red.), *Europeizacja konstytucji...*, s. 79.

⁶ *Ibidem*, s. 78–79.

⁷ W niniejszym opracowaniu korzystano z własnego tłumaczenia tekstu Konstytucji Chorwacji z dnia 22 grudnia 1990 r. zamieszczonego w języku angielskim na stronie internetowej Saboru: www.sabor.hr [dostęp: 6.01.2019 r.].

sprawowanej nad działaniami rządu w instytucjach Unii Europejskiej odsyła do przepisów ustawowych. Konstytucja Chorwacji zarówno odnosi się do współdziałania rządu i parlamentu w sprawach związanych z członkostwem państwa w Unii Europejskiej, jak i gwarantuje bezpośredni udział władzy prawodawczej w procedurach legislacyjnych Unii Europejskiej, tak jak przewidują to postanowienia Traktatu z Lizbony.

2. Konstytucyjne podstawy europejskiej działalności parlamentu na przykładzie postanowień Konstytucji Francji

Ustrojodawca francuski dostrzegł zjawisko wzmocnienia władzy wykonawczej kosztem władzy prawodawczej i podjął inicjatywę kompensacji utraconych przez parlament kompetencji. W 1992 r. wprowadzono do nowego, „europejskiego” rozdziału francuskiej ustawy zasadniczej także przepis odnoszący się do uprawnień parlamentu. Artykuł 88-4 Konstytucji Francji⁸ składał się z dwóch ustępów. Ustęp 1 nakazywał rządowi przedkładanie Zgromadzeniu Narodowemu i Senatowi projektów lub propozycji aktów wspólnotowych zawierających postanowienia o znaczeniu ustawowym. Z kolei ust. 2 art. 88-4 przyznawał każdej izbie prawo do uchwalania rezolucji w tej materii. Mogły to czynić zarówno w czasie sesji, jak i poza nią zgodnie z trybem określonym przez regulamin danej izby⁹. Po kilku latach uznano, że zakres przedmiotowy aktów, wobec których izby mogły uchylać rezolucje, jest zbyt wąski. Dlatego ustawą konstytucyjną z 25 stycznia

⁸ W niniejszym opracowaniu korzystano z tłumaczenia Konstytucji Republiki Francuskiej z dnia 4 października 1958 r. dokonanego przez: W. Skrzydło, [w:] W. Stańkiewicz (red.), *Konstytucje...*, s. 271–296. Aktualna wersja Konstytucji Republiki Francuskiej dostępna jest w języku oryginalnym na stronie Zgromadzenia Narodowego Francji: www.assemblee-nationale.fr [dostęp: 6.01.2019 r.].

⁹ K. Kubuj, *Implementacja prawa wspólnotowego na tle doświadczeń Francji*, Warszawa 2006, s. 169. Zobacz także szerzej na temat procedury i praktyki uchwalania rezolucji: *ibidem*, s. 170–172.

1999 r.¹⁰ zmodyfikowano treść art. 88-4. Od tej pory ust. 1 przewidywał, że rząd ma przedkładać parlamentowi nie tylko projekty lub propozycje aktów wspólnotowych, ale także aktów Unii Europejskiej zawierających przepisy o znaczeniu ustawowym. Egzekutywa mogła też przekazywać izbom projekty lub propozycje innych aktów oraz dokumentów pochodzących od instytucji Unii Europejskiej. Z kolei ust. 2 jedynie nieznacznie zmodyfikowano i nadal przewidywał on możliwość wydawania rezolucji dotyczących aktów określonych w ust. 1¹¹. Ostatnia zmiana art. 88-4 Konstytucji Francji nastąpiła mocą ustawy konstytucyjnej z 23 lipca 2008 r.¹², która wprowadzała przede wszystkim kompleksową modernizację instytucji V Republiki. W materii art. 88-4 zmodyfikowano treść ust. 1 i 2 oraz dodano ust. 3. Obecnie art. 88-1 stanowi w ust. 1, że „Rząd przedkłada Zgromadzeniu Narodowemu i Senatowi, niezwłocznie po ich przekazaniu do Rady Unii Europejskiej, projekty europejskich aktów prawnych oraz inne projekty lub propozycje aktów Unii Europejskiej”¹³. Z kolei ust. 2 brzmi:

¹⁰ Loi constitutionnelle n° 99-49 du 25 janvier 1999 modifiant les articles 88-2 et 88-4 de la Constitution, Journal Officiel de la Republique Francaise n° 21 du 26 janvier 1999.

¹¹ Ibidem, s. 173.

¹² Loi constitutionnelle n° 2008-103 du 4 février 2008 modifiant le titre XV de la Constitution, Journal Officiel de la Republique Francaise n° 0030 du 5 février 2008.

¹³ Tłumaczenie własne art. 88-4 ust. 1 na podstawie tekstu Konstytucji Francji w języku francuskim zamieszczonego na stronie internetowej Zgromadzenia Narodowego. Tłumaczenie art. 88-4 ust. 1 W. Skrzydły [w:] W. Staśkiewicz (red.), *Konstytucje...*, s. 292, wydaje się być nieprawidłowe, wskazując, że przedłożenie przez rząd Zgromadzeniu Narodowemu i Senatowi projektów europejskich aktów prawnych oraz innych projektów lub propozycji aktów Unii Europejskiej następuje „przed przedłożeniem ich Radzie Unii Europejskiej”. Artykuł 88-1 stanowi o obowiązku rządu przedkładania Zgromadzeniu Narodowemu i Senatowi stosownych dokumentów niezwłocznie po ich przekazaniu do Rady Unii Europejskiej (*dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne*). Tłumaczenie W. Skrzydły może prowadzić do niepoprawnego zrozumienia, że to rząd przekazuje te akty Radzie Unii Europejskiej, tymczasem czynią to uprawnione do tego zgodnie z prawem UE podmioty. W momencie kiedy przekażą one swoje projekty Radzie Unii Europejskiej, członkowie rządów państw członkowskich uzyskują o nich wiedzę i mogą o tym poinformować parlamenty narodowe. Przyjęta przez nas wersja tłumaczenia jest zbieżna z treścią artykułu autorstwa K. Wojtyczka, który chociaż nie dokonuje przekładu art. 88-4, to pisze, że „art. 88-4 [...] nakazuje rządowi przekazywanie Zgromadzeniu Narodowemu i Senatowi, niezwłocznie po ich przesłaniu Radzie

„Zgodnie z warunkami określonymi w regulaminie każdej z izb, rezolucje europejskie mogą być przyjmowane w razie potrzeby poza sesją na podstawie projektów lub propozycji wymienionych w ust. 1, a także na podstawie każdego dokumentu pochodzącego od instytucji Unii Europejskiej”¹⁴. Konstytucja nie wskazuje, czy takie uchwały są wiążące dla rządu, dlatego należy przyjąć, że nie mają one takiego charakteru. Co więcej, rząd nie musi nawet ustosunkowywać się do nich. W praktyce władza wykonawcza zazwyczaj uwzględnia stanowisko wyrażone przez izby¹⁵. Za K. Wojtyczkiem należy zauważyć, że uprawnienie do podejmowania uchwał przez parlament zawarte w art. 88-4 było kompetencją nową dla władzy prawodawczej. Wcześniej Konstytucja Francji z 1958 r. nie przewidywała takiej możliwości, uznawano zatem, że parlament nie ma prawa podejmowania uchwał wyrażających stanowisko w określonej sprawie¹⁶. Dodany w 2008 r. art. 88-4 ust. 3 przewiduje, że w każdej izbie parlamentu działa Komisja do Spraw Europejskich. Wcześniej funkcjonowały w nich delegacje do spraw Unii Europejskiej, które nie miały podstawy konstytucyjnej. Ponadto nie były ciałami tak samo ważnymi jak komisje parlamentarne, a ich głównym zadaniem było opiniowanie aktów prawnych Unii Europejskiej. Nie miały one charakteru wiążącego i zazwyczaj były przedstawiane na tyle późno, że nie odgrywały większej roli¹⁷.

Konstytucja Francji, oprócz suwerennego określenia w art. 88-4 uprawnień parlamentu w sprawach związanych z członkostwem w Unii Europejskiej, także gwarantuje i stanowi o sposobie realizacji kompetencji parlamentu przyznanych w prawie unijnym. Zmiana konstytucji w tym zakresie nastąpiła mocą ustawy konstytucyjnej z 4 lutego 2008 r. Dodano wówczas do Konstytucji Francji art. 88-6

Unii Europejskiej [...]” (K. Wojtyczek, *Europeizacja Konstytucji V Republiki Francuskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 6, s. 152.

¹⁴ Tłumaczenie W. Skrzydło [w:] W. Stańkiewicz (red.), *Konstytucje...*, s. 292.

¹⁵ K. Wojtyczek, op. cit., s. 152.

¹⁶ Ibidem, s. 152–153.

¹⁷ K. Kubuj, *Europeizacja konstytucji w świetle zmian Konstytucji V Republiki Francuskiej*, [w:] K. Kubuj, J. Wawrzyniak (red.), *Europeizacja konstytucji państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 102–103. Szerzej na temat roli dawnych delegacji patrz: K. Kubuj, *Implementacja prawa wspólnotowego...*, s. 166–168.

i 88-7. Nowelizacja była konieczna na skutek orzeczenia Rady Konstytucyjnej z 20 grudnia 2007 r. uznającego niekonstytucyjność Traktatu z Lizbony. Rada Konstytucyjna stwierdziła, że uprawnienia przyznane parlamentowi na mocy tego Traktatu wymagają określenia w ustawie zasadniczej. Artykuł 88-6 w ust. 1 odnosi się do możliwości przyjmowania przez obie izby parlamentu uzasadnionych opinii w sprawie zgodności projektu aktu prawodawczego Unii Europejskiej z zasadą subsydiarności. Przewodniczący danej izby przesyła je bezpośrednio Przewodniczącemu Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej, a także zawiadamia o tym rząd. W ust. 2 przepis ten nawiązuje również do kompetencji parlamentów narodowych w przedmiocie wnoszenia do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej skargi na naruszenie przez unijny akt prawny zasady pomocniczości. Skargę taką może wnieść do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej każda izba, ale czyni to za pośrednictwem rządu. Artykuł 88-6 ust. 3 precyzuje, że odpowiednia rezolucja może być przyjęta także, gdy parlament nie odbywa sesji. Ponadto, jeżeli wniosek o zaskarżenie, o którym mowa w ust. 2, poparło sześćdziesięciu deputowanych lub sześćdziesięciu senatorów, zaskarżenie dokonywane jest z mocy prawa. Z kolei art. 88-7 przyznaje Zgromadzeniu Narodowemu i Senatowi możliwość wyrażenia sprzeciwu wobec zmiany procedury przyjmowania niektórych aktów prawodawczych Unii Europejskiej. Sprzeciw ten wyrażany jest w formie uchwały podjętej przez obie izby w jednakowym brzmieniu¹⁸.

Dodatkowo, jako rozszerzenie kompetencji parlamentu w sprawach związanych z członkostwem Francji w Unii Europejskiej, uznaje się dodanie ust. 2 do art. 88-5. Stało się to w ramach nowelizacji z lipca 2008 r. Artykuł 88-5 ust. 2 wprowadza możliwość parlamentarnego wyrażenia zgody na ratyfikację traktatu dotyczącego przystąpienia państwa do Unii Europejskiej. Zgodnie z ust. 1 art. 88-5 projekt ustawy upoważniającej do takiej ratyfikacji musi być obligatoryjnie podany przez prezydenta pod referendum. Nowy przepis przewiduje w tym zakresie uprawnienia dla parlamentu, który w drodze wniosku przyjętego większością 3/5 głosów w identycznym brzmieniu

¹⁸ K. Kubuj, *Europeizacja konstytucji w świetle...*, s. 102.

przez każdą z izb może zdecydować, że ustawa upoważniająca do ratyfikacji może zostać uchwalona w trybie przewidzianym w art. 89 ust. 3, dotyczącym dokonywania zmian w konstytucji przez Parlament zwołany w charakterze Kongresu bez przeprowadzania referendum¹⁹.

Omawiając tematykę konstytucyjnego usankcjonowania roli parlamentu francuskiego w procesie integracji europejskiej, należy zwrócić uwagę na zagadnienie wpływu członkostwa Francji w Unii Europejskiej na model bikameralizmu nierównoprawnego przyjęty w tym państwie. Zakłada on przewagę roli odgrywanej przez Zgromadzenie Narodowe względem pozycji Senatu. Przejawia się to np. w możliwości (pod pewnymi warunkami) odrzucenia przez izbę niższą sprzeciwu izby wyższej wobec większości ustaw albo w fakcie, że rząd odpowiada politycznie tylko przed Zgromadzeniem Narodowym. Integracja w ramach Unii Europejskiej ingeruje nieco w ten model, wzmacniając pozycję Senatu. Ilustrują to następujące przykłady. Po pierwsze, każda zmiana traktatów pociąga za sobą konieczność znowelizowania konstytucji. Obie izby muszą w tym celu uchwalić stosowną ustawę, a Senat może taką procedurę zablokować. Po drugie, obie izby mają takie samo prawo uzyskiwania informacji i uchwalania rezolucji, o których mowa w art. 88-4 ust. 1 i 2. Po trzecie, izby zrównane są także w zakresie podejmowania opinii o zgodności projektu aktu Unii Europejskiej z zasadą pomocniczości i kierowania do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej skarg na niezgodność aktu z tą zasadą (art. 88-6). Po czwarte, każda izba ma identyczny wpływ na zgłoszenie sprzeciwu wobec wprowadzenia zmian traktatów w procedurach uproszczonych (art. 88-7). Wskazane przykłady ilustrują, że zachwianie zasady bikameralizmu nierównoprawnego po części wynika z prawa unijnego, które przyznaje równe prawa obu izbom parlamentów, ale również powodowane jest regulacjami przyjętymi samodzielnie przez państwo²⁰.

¹⁹ K. Wojtyczek, op. cit., s. 146. Jak zauważa jednak K. Kubuj, zmiana art. 88-5 nie była zasadniczo inspirowana poszerzeniem zakresu kompetencji parlamentu, ale obawą ówczesnego prezydenta Sarkozy'ego o wynik ewentualnego referendum w sprawie przystąpienia Turcji do Unii Europejskiej. Zob. K. Kubuj, *Europeizacja konstytucji w świetle...*, s. 109.

²⁰ K. Wojtyczek, op. cit., s. 151-152.

3. Przepisy Ustawy Zasadniczej RFN gwarantujące Bundestagowi i Bundesratowi udział w sprawach związanych z członkostwem w Unii Europejskiej

Przeniesienie praw suwerennych na Unię Europejską wyraźnie ograniczyło uprawnienia władzy prawodawczej Republiki Federalnej Niemiec, czyli Bundestagu i Bundesratu. Na podstawie art. 24 ust. 1 Ustawy Zasadniczej RFN (dalej: UZ)²¹ udział Bundestagu w polityce europejskiej był niewielki. W zgodzie z zasadami odpowiedzialności parlamentarnej rządu i jego członków przyjętymi w Niemczech Bundestag mógł sprawować kontrolę indywidualną i solidarną nad realizacją polityki integracyjnej. Bundestag i Bundesrat nie miały jednak innych zinstytucjonalizowanych narzędzi wpływania na rząd. Taki stan rzeczy spowodował, że jednym z celów Komisji Konstytucyjnej przygotowującej nowelizację art. 23 UZ było zwiększenie oddziaływania władzy prawodawczej na aktywność władzy wykonawczej w sprawach związanych z członkostwem w Unii Europejskiej²².

W nowym art. 23 UZ, oprócz omówionego już ust. 1, zawarto też sześć innych ustępów. Każdy z nich odnosi się do zagadnienia kompetencji parlamentu związanych z uczestnictwem w europejskich strukturach integracyjnych. Należy jednak podkreślić specyfikę niemieckiej regulacji tej materii. Ze względu na federalny ustrój państwa, UZ, stanowiąc o uczestnictwie państwa w Unii Europejskiej, musi brać pod uwagę również uprawnienia krajów związkowych zagwarantowane w tym akcie. Czyni to w przeważającej mierze za pomocą określenia europejskich kompetencji Bundesratu, będącego izbą, która reprezentuje kraje związkowe. Dlatego zawarte szczególnie w art. 23 ust. 4-7 UZ przepisy dotyczące uprawnień tej izby należy

²¹ W niniejszym opracowaniu korzystano z tłumaczenia Ustawy Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec z dnia 23 maja 1949 r. dokonanego przez B. Banaszak i A. Malicką [w:] W. Staśkiewicz (red.), *Konstytucje...*, s. 519-563. Aktualna wersja UZ dostępna jest w języku niemieckim na stronie Bundestagu: www.bundestag.de [dostęp: 8.01.2019 r.].

²² A. Kustra, *Przepisy i normy integracyjne w konstytucjach wybranych państw członkowskich UE*, Toruń 2009, s. 137.

generalnie odczytywać jako zapewnienie krajom związkowym praw w sprawowaniu polityki europejskiej państwa, które wykonywane są za pośrednictwem Bundesratu. UZ różnicuje zatem udział każdej z izb parlamentu w podejmowaniu decyzji w sprawach związanych z członkostwem państwa w Unii Europejskiej.

Artykuł 23 ust. 2 UZ stanowi: „W sprawach dotyczących Unii Europejskiej współdziała Bundestag i za pośrednictwem Bundesratu kraje związkowe. Rząd federalny powinien szczegółowo i możliwie najwcześniej informować Bundestag i Bundesrat”. Przepis ten stworzył konstytucyjną podstawę dla współuczestnictwa parlamentu w sprawowaniu tzw. polityki europejskiej, gdyż wskazany w nim obowiązek informacyjny rządu wobec Bundestagu i Bundesratu przewidziany był wcześniej tylko w ustawach²³. Obowiązek wyczerpującego i niezwłocznego informowania parlamentu w sprawach dotyczących Unii Europejskiej miał za zadanie wyrównać utratę kompetencji prawodawczych, a także stanowił odpowiedź na zarzuty deputowanych o nieodpowiednim i zbyt późnym informowaniu ich przez rząd. Artykuł 23 ust. 2 UZ wprowadza swego rodzaju odstępstwo od zasady, że tylko rząd federalny ma tzw. władzę integracyjną (prowadzenie polityki zagranicznej wobec Unii Europejskiej i państw członkowskich). Na jego mocy władza ta należy także do obu izb parlamentu, a za pośrednictwem Bundesratu również do landów²⁴.

Artykuł 23 ust. 3 UZ odnosi się już wyłącznie do europejskich uprawnień Bundestagu. Przepis ten stanowi, że „Rząd Federalny stwarza Bundestagowi możliwości przedstawienia stanowiska przed swoim współdziałaniem w stanowieniu prawa Unii Europejskiej. Rząd Federalny bierze pod uwagę stanowisko Bundestagu w trakcie negocjacji. Szczegóły regulowane są w drodze ustawy”. W literaturze wskazuje się, że obowiązek rządu brania pod uwagę stanowiska izby niższej ma charakter nie tylko polityczny (ewentualna odpowiedzialność parlamentarna rządu), ale i prawny. Nie oznacza to jednak, że w sensie

²³ Artykuł 2 ustawy z dnia 27 lipca 1957 r. wyrażającej zgodę na ratyfikowanie Traktatu o EWG oraz art. 2 ustawy z dnia 19 grudnia 1986 r. ratyfikującej Jednolity Akt Europejski. Zob. szerzej A. Kustra, op. cit., s. 138.

²⁴ A. Kustra, op. cit., s. 138.

normatywnym egzekutywa jest związana opinią Bundestagu. W celu doprecyzowania tego ogólnego upoważnienia izby niższej i określenia zakresu związania rządu stanowiskiem Bundestagu UZ przewiduje obowiązek wydania w tym celu ustawy zwykłej. Stosowny akt został uchwalony w 1993 r., a następnie zastąpiony nowym w roku 2009²⁵.

Z kolei art. 23 ust. 4–7 dotyczą udziału Bundesratu w polityce państwa w sprawach integracyjnych. Regulacja ta ma szczególny charakter, gdyż jej celem jest zagwarantowanie realizacji zasady federalnego ustroju Niemiec, także w stosunkach zewnętrznych z Unią Europejską. Do czasu nowelizacji UZ w 1992 r. akt ten nie przewidywał uprawnień dla Bundesratu w dziedzinie polityki europejskiej. Z tego względu prace nad nowelizacją art. 23 uznano za okazję do zmiany tego stanu rzeczy i konstytucyjnego włączenia izby wyższej do procedury kreowania decyzji w sprawach członkostwa w Unii Europejskiej. Znowelizowany art. 23 UZ bardzo szczegółowo reguluje tę materię²⁶. Zakres przedmiotowy udziału Bundesratu w tym procesie zasadniczo określono w art. 23 ust. 4 UZ. Przepis ten przewiduje uczestnictwo izby wyższej w kształtowaniu woli federacji pod warunkiem, że współdziałałaby ona w odpowiednim wewnątrzpaństwowym przedsięwzięciu lub kraje związkowe posiadają właściwość w danym zagadnieniu. Wówczas rząd federalny ma obowiązek brania pod uwagę także opinii Bundesratu. Z kolei ust. 5 wymienia sytuacje, w których rząd federalny „we wzmożonym stopniu” zobligowany jest respektować stanowisko Bundesratu. Ma to miejsce, kiedy projekt aktu unijnego dotyczy zagadnień objętych wyłącznym zakresem kompetencji federacji, ale porusza interesy krajów związkowych, lub w sytuacji, gdy w pozostałych sprawach Federacji przysługuje kompetencja ustawodawcza. Bezwzględny obowiązek uwzględnienia stanowiska Bundesratu przepis ten nakazuje, jeżeli porusza się najistotniejsze punkty uprawnień ustawodawczych krajów, jak tworzenie ich władz lub ich

²⁵ Pierwotnie była to ustawa z dnia 12 marca 1993 r. o współpracy pomiędzy rządem a Bundestagiem w sprawach dotyczących Unii Europejskiej. Aktualnie jest to ustawa z dnia 22 września 2009 r. o współpracy pomiędzy rządem a Bundestagiem w sprawach dotyczących Unii Europejskiej.

²⁶ A. Kustra, op. cit., s. 140.

postępowanie administracyjne. Jednakże zawsze, gdy podjęcie decyzji może spowodować wzrost wydatków lub zmniejszenie wpływów RFN, konieczna jest zgoda Rządu Federalnego. Ustęp 6 przyznaje Bundesratowi, a właściwie landom, jeszcze szersze prawo. Izba Krajowa może wybrać przedstawiciela krajów związkowych, na którego Rząd Federalny przeniesie realizację praw, jakie przysługują RFN jako członkowi Unii Europejskiej. Procedura ta znajduje zastosowanie, kiedy projekt aktu unijnego dotyka najistotniejszych wyłącznych kompetencji ustawodawczych landów w zakresie oświaty, kultury lub radia i telewizji. Bez względu na to, czy stanowisko państwa niemieckiego wyraża wybrany przez Bundesrat przedstawiciel krajów związkowych, czy czyni to sam Rząd Federalny, zobowiązany jednak uwzględnić zdanie Izby Krajowej, UZ przyjmuje, że zawsze ogólnopństwowa odpowiedzialność spoczywa na Federacji. Artykuł 23 ust. 7 przewiduje, że szczegóły dotyczące ust. 4–6 określi ustawa, dla której uchwalenia wymagana jest zgoda Bundesratu. W tym celu przyjęto ustawę z dnia 12 marca 1993 r. o współpracy Federacji i krajów związkowych w sprawach dotyczących Unii Europejskiej.

Zagadnienie uprawnień europejskich Bundestagu i Bundesratu znalazło swój wyraz nie tylko w nowym art. 23 UZ. Konstytucjonalizacji poddano także funkcjonowanie organów izb wyspecjalizowanych w sprawach Unii Europejskiej. Nowelizacja z 1992 r. dodała w tym zakresie nowy art. 45 oraz ust. 3a art. 52. Pierwszy z powołanych przepisów przewiduje powołanie w Bundestagu Komisji do spraw Unii Europejskiej. Izba niższa może upoważnić ten organ, aby wykonywał przewidziane w art. 23 prawa Bundestagu wobec rządu federalnego. Z kolei art. 52 ust. 3a daje Bundesratowi możliwość utworzenia Izby Europejskiej. Jej uchwały UZ nakazuje traktować tak jak uchwały całej izby wyższej. W związku z tym przy głosowaniu przez członków tego organu zastosowanie znajduje regulacja z art. 51 ust. 2, która określa, ile głosów przysługuje danym landom w Bundesracie. Stworzenie konstytucyjnych podstaw dla działalności organów parlamentu wyspecjalizowanych w sprawach Unii Europejskiej i przyznanie im prawa do podejmowania uchwał w imieniu całej izby było pierwszym tego typu zabiegiem dokonany przez państwo członkowskie. Ułatwia ono wypełnianie przez Bundestag i Bundesrat

ich funkcji europejskiej, dzięki możliwości szybszego, bo niewymagającego udziału całej izby, rozpatrywania przedstawianych przez rząd informacji i podejmowania ewentualnego stanowiska w sprawach członkostwa państwa w Unii Europejskiej.

W związku z rozwojem integracji europejskiej, w szczególności na skutek wejścia w życie Traktatu z Lizbony, ustrojodawca niemiecki postanowił również uwzględnić w ustawie zasadniczej kompetencje parlamentu przyznane mu na mocy prawa Unii Europejskiej. Stosowną nowelizację UZ wprowadzono ustawą z dnia 21 października 2008 r.²⁷ Przede wszystkim dodano wówczas nowy ust. 1a do art. 23, a także uzupełniono art. 45.

Pierwszy ze wskazanych przepisów potwierdza uprawnienie Bundestagu i Bundesratu do wnoszenia skargi do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z powodu naruszenia zasady pomocniczości przez akt prawodawczy Unii Europejskiej. UZ konkretyzuje to prawo, przewidując, że w przypadku izby niższej wystarczy w tym celu stosowny wniosek 1/4 ogólnej liczby deputowanych. Artykuł 23 ust. 1a przewiduje też uchwalenie za zgodą Bundesratu ustawy, która może przewidywać, że w odniesieniu do korzystania z praw przyznanych Bundestagowi i Bundesratowi w traktatowych podstawach Unii Europejskiej możliwe jest odstępianie od generalnej zasady, iż uchwały obu izb przyjmowane są większością głosów. Dyspozycję omawianego przepisu realizuje ustawa z dnia 22 września 2009 r. o dostrzeżeniu odpowiedzialności integracyjnej Bundestagu i Bundesratu w sprawach Unii Europejskiej²⁸. Drugi z przywołanych przepisów

²⁷ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 23, 45 und 93) Vom 8. Oktober 2008, Bundesgesetzblatt Jahrgang 2008 Teil I Nr. 45, ausgegeben zu Bonn am 16. Oktober 2008.

²⁸ Ustawa zacieśnia także współpracę z rządem federalnym oraz jego zależność od izb parlamentu w materii „europejskiej”. Przewiduje ona m.in., że rząd w pewnych sytuacjach musi dostać zgodę parlamentu, by móc poprzeć dany projekt albo wstrzymać się od głosu w trakcie procedury w Radzie Unii Europejskiej. W tym celu wymagane jest uchwalenie ustawy w trybie art. 23 ust. 1 lub podjęcie stosownej uchwały przez Bundestag albo Bundestag i Bundesrat. Zob. S. Witkowski, *Zmiany Ustawy Zasadniczej w świetle członkostwa Niemiec w UE*, [w:] K. Kubuj, J. Wawrzyniak (red.), *Europeizacja konstytucji...*, s. 194–195.

(art. 45) uzupełniono o postanowienie dające możliwość Bundestagowi upoważnienia Komisji do spraw Unii Europejskiej korzystania z praw przewidzianych dla Bundestagu i Bundesratu w Traktacie o Unii Europejskiej i Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Podsumowując rozważania dotyczące konstytucjonalizacji uprawnień Bundestagu i Bundesratu w sprawach związanych z członkostwem w Unii Europejskiej, należy podkreślić wyjątkowość tej regulacji. Z jednej strony ma ona za zadanie niejako zrekompensować parlamentowi utracone na skutek integracji europejskiej kompetencje, a z drugiej – zagwarantować landom wpływ na politykę europejską państwa za pośrednictwem Bundesratu, składającego się z ich przedstawicieli. W związku z tym nieco inne i w nieco innym zakresie kompetencje są przewidziane dla Bundestagu i dla Bundesratu. Regulacja konstytucyjna w tej materii jest dosyć rozbudowana, a dodatkowo odsyła do ustawodawstwa zwykłego, które niezwykle szczegółowo normuje omawiane zagadnienie.

Podsumowanie

Reasumując omówione zagadnienia konstytucjonalizacji uprawnień parlamentów państw członkowskich związanych z uczestnictwem w Unii Europejskiej na przykładzie przepisów konstytucji różnych państw, należy stwierdzić, że przekazanie kompetencji Unii Europejskiej w każdym przypadku znacząco zmodyfikowało zakres i sposób wykonywania kompetencji przez organy władzy państwowej – przede wszystkim działalności parlamentów, która rozszerzona została o podejmowanie decyzji związanych z członkostwem danego państwa w Unii Europejskiej. Procesy integracyjne zachodzące w ramach Unii Europejskiej łączą się z przeniesieniem na rzecz instytucji unijnych zadań oraz funkcji uznawanych tradycyjnie za właściwe przede wszystkim państwom członkowskim i ich konstytucyjnym organom, głównie parlamentom. Nie ulega jednak wątpliwości, że ustawy zasadnicze wszystkich państw zawierają odpowiednie przepisy umożliwiające im uczestnictwo w Unii Europejskiej, a poszczególne konstytucje różnią się przede wszystkim zakresem i sposobem regulacji.

Constitutionalization of competences of national parliaments related to the European Union membership

Summary

Integration processes within the European Union are connected with the transfer of tasks and functions to the EU institutions, traditionally considered to be primarily ascribed to Member States and their constitutional bodies, mainly parliaments. Transfer of the competences to the European Union in each case significantly modified the scope and manner of exercising competences by state authorities. This mainly applies to the activities of parliaments changed by making decisions related to the membership in the European Union. The authors want to analyze the issue of constitutionalization of the powers of the parliaments of member states related to their participation in the European Union, on the example of the provisions of the Constitution of France and the Basic Law of Germany, and briefly the scope of this regulation in the Irish, Czech and Croatian constitutions.