

Der SPIEGEL nr 28, 6.7.2009 r.

Thomas Darnstädt, Dietmar Hipp, René Pfister

Wściekłość i lzy

Po wyroku Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w Karlsruhe odnośnie Traktatu Lizbońskiego bawarska Unia Chrześcijańsko-Społeczna (CSU) dąży do wprowadzenia daleko idących zmian do konstytucji. Żądania i zastrzeżenia sędziów Trybunału stają się zagrożeniem nie tylko dla rządowego harmonogramu ratyfikacji, lecz także dla całej integracji europejskiej.

Na spotkaniu parlamentarnej grupy CSU w dniu 9 lipca w Berlinie deputowany Peter Gauweiler, autor jednej ze skarg do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (FTK), był traktowany jak bohater. „Uratowałeś nasz honor” mówił do niego jeden z jego partyjnych kolegów.

Wyrok FTK z 30 czerwca 2009 r. w dużej mierze przyznał rację Gauweilerowi. Zostało tym samym urzędowo stwierdzone, że przyzwolenie Bundestagu dla Traktatu Lizbońskiego było zbyt pochopne, ponieważ powodowało pozbycie się prawa do kontrolowania przez parlament działań unijnej biurokracji z Brukseli.

W czwartek posłowie CSU postanowili po tym sukcesie iść za ciosem. Chcą, aby zgoda na Traktat Lizboński była obwarowana zastrzeżeniem, że nowe prawo unijne będzie obowiązywało w Niemczech tylko po stwierdzeniu jego zgodności z wyrokiem FTK. Chcą przez to osiągnąć „konstytucyjno-polityczne maksimum”.

Grupa parlamentarna CSU zamierza na swoim spotkaniu w klasztorze Banz w połowie lipca uchwalić cały katalog żądań i oczekiwań. Chcą doprowadzić do większej ilości zmian w konstytucji. Zamierzają domagać się, by stanowisko Bundestagu odnośnie polityki europejskiej rządu federalnego było dla tego rządu wiążące. Uważają też, że w przyszłości zmiany w traktatach oprócz zgody Bundestagu i Bundesratu powinny być poddane ogólnokrajowym referendum.

Żądania te nie są realistyczne. Jednak mogą okazać się ładunkiem, który wysadzi w powietrze rządowe plany ratowania Traktatu Lizbońskiego. Partnerom koalicyjnym, którzy przed wakacjami spierali się o mniej istotne sprawy, nie będzie łatwo, szybko i bez zgiełku naprawić zakwestionowaną przez FTK ustawę „towarzyszącą”.

Problemy z ratyfikacją Traktatu w Niemczech mogą niekorzystnie odbić się na jego losach w pozostałych państwach, które nie podjęły jeszcze ostatecznej decyzji: Irlandii, Polsce i Republice Czeskiej. Zadanie domowe, które otrzymali posłowie do Bundestagu, może okazać się o wiele trudniejsze, niż to sobie wyobrażano.

Ta diagnoza też może okazać się zbyt ostrożna w obliczu przewidywań tego, co będzie się działo w związku z ratyfikacją Traktatu Lizbońskiego na wewnętrznej scenie politycznej. Okrzyki radości ze strony euroentuzjastów w Berlinie i Brukseli po usłyszeniu wyroku FTK były zdecydowanie przedwczesne. Dziś wydaje się raczej, że wyrok ten wywoła wściekłość i łzy.

Fragmenty wyroku trybunału dotyczące roli Niemiec w jednoczącej się Europie oznaczają koniec polityki zacieśniania integracji. Sędziowie trybunału stwierdzili, że przyszłością Niemiec nie jest „zjednoczona Europa”, lecz są nią Niemcy. Najpotężniejsze państwo członkowskie UE może w przyszłości być w Unii partnerem najtrudniejszym, nawet jeśli dojdzie ostatecznie do ratyfikacji Traktatu Lizbońskiego. FTK znalazł tym samym własny sposób, by wyhamować politykę europejską.

W przyszłości sędziowie z Karlsruhe „w przypadku wyraźnego przekroczenia przez UE wyznaczonych granic kompetencji” chcą zachować dla FTK „kompetencję kontroli”, aby „zachować nienaruszalne jądro tożsamości Ustawy Zasadniczej”. Jest to sformułowanie, o jakim krytycy Traktatu Lizbońskiego nawet nie śnili. Oznacza ono to, że sędziowie Trybunału przyznali sobie sami prawo określenia granic integracji europejskiej, zarówno ogólnie, jak i w szczegółach.

Znany prawnik niemiecki uważa to za „inteligentne wskazanie na zastrzeżenia wobec traktatu”. Jednocześnie Trybunał nakłada na siebie obowiązek sprawowania tej funkcji kontrolnej. Z jednej więc strony deputowani muszą wpisać do ustawy „towarzyszącej” daleko idące prawa parlamentu do kontroli w przypadkach, gdy w sposób przewidziany w Traktacie Lizbońskim dochodzi do poszerzenia kompetencji Brukseli. Z drugiej strony to FTK będzie dbał o to, aby to prawo do kontroli było wykorzystywane w należyty sposób.

Najważniejsze, zdaniem Lüdera Gerkena, szefa Centrum Polityki Europejskiej we Freiburgu, jest to, że zdaniem sędziów to państwa członkowskie pozostają „panami traktatów” i same muszą dbać o to, aby w UE nie powstała jakaś niekontrolowana dążność do centralizacji.

Wykonywanie tej „odpowiedzialności za integrację” jest, zgodnie z wyrokiem FTK, przede wszystkim zadaniem ustawodawcy, jednak ostateczną jego konsekwencją jest to, że jest to jedno z głównych zadań samego FTK. Mianuje się on tym samym najwyższą instancją w sporach pomiędzy Niemcami a UE i jest to pozycja wyraźnie wyższa niż Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS). Ten ostatni widzi swe zadanie w ostatecznym orzekaniu o obowiązywaniu i możliwościach stosowania prawa unijnego. Spór kompetencyjny między oboma sądami, który tlił się już od wielu lat, został przez sędziów z Karlsruhe autorytarnie rozstrzygnięty na własną korzyść.

Istnieje wprowadzić dodatkową deklarację do Traktatu Lizbońskiego, która podkreśla pierwszeństwo wyroków ETS, jednak sędziowie z Karlsruhe zrobili z nią to, co z licznymi innymi spornymi

punktami w tekście traktatu – zinterpretowali je tak, by były zgodne z ich wizją podziału władzy w Unii Europejskiej będącej związkiem niezależnych państw. Pierwszeństwo obowiązuje tylko w granicach wyznaczonych przez sędziów z Karlsruhe. Dzięki temu sposobowi odczytania Traktat Lizboński jest zgodny z Ustawą Zasadniczą.

W Traktacie Lizbońskim jest wyraźnie napisane, że Unia Europejska opiera się na demokracji przedstawicielskiej i że Parlament Europejski składa się z „przedstawicieli obywateli i obywateli Unii”. Sędziowie FTK stwierdzają na to, że „wbrew temu, co jest napisane w Traktacie, Parlament Europejski nie jest organem reprezentującym suwerenny naród europejski”.

Eurodeputowani nie są bowiem wybierani według zasady równości, lecz zgodnie z przyjętymi „kontyngentami” narodowymi. Przez to jeden eurodeputowany z Malty reprezentuje 67000 wyborców, szwedzki – 455000 wyborców, a niemiecki – 857000 wyborców. Stoi to w sprzeczności z jedną z podstawowych zasad Unii Europejskiej, zakazującą dyskryminacji ze względu na narodowość. Sprzeczność tę daje się, zdaniem FTK, wyjaśnić tylko tym, że Unia Europejska nie jest jednym państwem, a „związkiem suwerennych państw”, w związku z czym nie można mówić o jakimś suwerennym narodzie europejskim, ani o jego pełnoprawnym przedstawicielstwie w postaci parlamentu. W tej sytuacji Bundestag powinien mieć znacznie więcej praw.

Ten sposób odczytania Traktatu Lizbońskiego przez sędziów z Karlsruhe burzy europejską ideę zakładającą, że rozpoznane niedostatki demokracji w Unii Europejskiej znikną wraz ze wzrostem roli Parlamentu Europejskiego i brukselska demokracja wróci pewnego dnia do swych korzeni – do roli takiej, jaką pełnią parlamenty narodowe.

Parlament Europejski, jak stwierdzili sędziowie FTK, jest nieuleczalnie niedemokratyczny (mierząc to zasadami konstytucyjnymi demokracji przedstawicielskiej). To, co do tej pory określano jako „mały deficyt demokracji” zostało przez nich ujawnione jako „duży deficyt demokracji”.

Dalszą konsekwencją wyroku FTK będzie to, że w przyszłości Bruksela nie dostanie dodatkowych możliwości w ramach legislacji. Plan, aby Bruksela otrzymała dodatkowe kompetencje w dziedzinie prawa karnego, staje się nie do zrealizowania ze względu na zagrożenie „brakiem granic”. Kompetencje Brukseli w zakresie stanowienia prawa karnego mogłyby być do pogodzenia z ochroną niemieckich praw suwerennych pod warunkiem, że zostałyby bardzo precyzyjnie określone.

W tej sytuacji nieprecyzyjne upoważnienie zawarte w Traktacie Lizbońskim, zgodnie z którym Rada Unii Europejskiej „reagując na rozwój przestępczości” może rozszerzać katalog czynów karalnych, dla których Unia może wydawać przepisy w celu zwalczania przestępczości

transgranicznej, może dotyczyć „jedynie transgranicznego aspektu konkretnego czynu przestępczego”.

Przede wszystkim jednak sędziowie FTK po raz pierwszy określili pojęcie „przestrzeni politycznego kształtowania gospodarczych, kulturalnych i społecznych warunków życia”, która musi bezwarunkowo pozostać w gestii państw członkowskich UE. W tej krajowej przestrzeni ochronnej sędziowie widzą z jednej strony „obszary wpływające na warunki życia obywateli, przede wszystkim prywatną przestrzeń własnej odpowiedzialności oraz bezpieczeństwa osobistego i społecznego”, z drugiej zaś „decyzje polityczne, które dotyczą wspólnego dziedzictwa kulturowego, historycznego i językowego, ujawniające się w dyskusji publicznej w parlamencie i partiach politycznych”.

Do tych „ważnych obszarów demokratycznego kształtowania” sędziowie zaliczają „obywatelstwo, monopol władzy cywilnej i wojskowej, wpływy i wydatki z kasy państwowej włącznie z zaciąganiem zobowiązań kredytowych oraz możliwość ingerencji w prawa podstawowe obywateli, takie jak: pozbawienie wolności czy przymusowe umieszczenie w zakładzie psychiatrycznym.” Są to również: „kwestie kulturowe, takie jak korzystanie z języka, kształtowanie stosunków w rodzinie, decyzje dotyczące edukacji, wolność przekonań, prasy i zgromadzeń, a także stosunek do religii i światopoglądu”.

Są to granice, które Niemcy chcą narzucić integracji europejskiej. Bruksela nie może naruszyć „tożsamości” niemieckiego porządku konstytucyjnego. Tożsamość ta ma pierwszeństwo przed integracją.

„Europejski pociąg nie jedzie tak daleko jak chce bez przystanków” stwierdza były sędzia FTK, Paul Kirchhof. Tym wyrokiem Trybunał wskazał Traktat Lizboński jako punkt końcowy integracji. „W warunkach określonych przez obecną Ustawę Zasadniczą nie będzie państwa Europa”. Unia Europejska jest opartym na traktatach związkiem suwerennych państw i jako taka – tworem im podporządkowanym.

W Niemczech obowiązywać będą w przyszłości surowe zwyczaje. To, co zostanie uzgodnione na posiedzeniu Rady UE w Brukseli przez przedstawicieli niemieckiego rządu, będzie mogło być skontrolowane na trzy sposoby. Po pierwsze – sąd będzie mógł sprawdzić, czy Unia nie przekroczyła swych kompetencji określonych w traktatach. Po drugie – zachowanie umocowanej w prawie unijnym zasady pomocniczości, zakazującej Unii wkraczania na obszary, na których państwo członkowskie samo z powodzeniem może rozwiązać dany problem. Po trzecie – FTK żąda dla siebie „kontroli tożsamości”, polegającej na sprawdzeniu przez Trybunał, czy nowe przepisy

unijne pozostawiają Republice Federalnej zadania, które FTK określił jako należące do kompetencji państwa członkowskiego.

FTK życzy sobie także, aby Bundestag dokonał zmiany prawa procesowego. Powinno ono umożliwić każdemu obywatelowi Niemiec złożenie w FTK specjalnej skargi o naruszenie jego praw przez przepisy unijne. Rozwiązanie nigdzie nie spotykane.

Tego typu postępowanie mogłoby w obliczu nowej siły decyzyjnej FTK doprowadzić do paraliżu prowadzonej przez Niemcy polityki europejskiej. To, na co zgodzą się w toku negocjacji w Brukseli przedstawiciele niemieckiego rządu, może zostać zniwelowane jednym telefonem z Karlsruhe, ponieważ jakiś sprytny prawnik, jak np. Peter Gauweiler, poskarży się w Trybunale na dany przepis prawny. Jak zostałyby to odebrane przez pozostałych 26 ministrów przy stole obrad?

Jednocześnie poprzez silniejsze związanie niemieckich urzędników w Brukseli zostałyby ograniczona samowola rządu, któremu zdarza się przeprowadzać poza plecami Bundestagu, a nawet wbrew jego woli, pewne polityczne rozwiązania, które w kraju byłyby nie do przeforsowania. Tak stało się np. w roku 2005, kiedy to minister gospodarki Wolfgang Clement głosował w Brukseli za przyjęciem unijnej dyrektywy regulującej prawa związane z patentami na oprogramowanie komputerowe wbrew jednoznacznej decyzji większości w Bundestagu. Minister twierdził wtedy, że „wola niemieckiego parlamentu była nie do zaakceptowania w układzie międzynarodowym”. Również niedawno rząd przeprowadził przez Brukselę, wbrew woli parlamentu, kontrowersyjne przepisy dotyczące przechowywania danych telekomunikacyjnych, naruszające, zdaniem wielu deputowanych, swobody obywatelskie.

Unijna dyrektywa, nakazująca wszystkim państwom członkowskim UE przechowywanie przez operatorów telekomunikacyjnych danych o połączeniach klientów, stanie się zapewne pierwszym sprawdzianem nowych zasad współdziałania parlamentu i rządu niemieckiego w formie określonej przez Trybunał w Karlsruhe. Przestrzeń prywatna chroniona przez konstytucję zaliczona została przez Trybunał do zastrzeżonych dla tożsamości narodowej. Skarga do FTK przeciwko tej dyrektywie nie wymaga stosowania planowanej procedury skargi od obywatela – już dziś wpłynęło do Trybunału sporo skarg na tę dyrektywę.

Nigdy dotąd sędziowie nie wypowiedzieli się otwarcie przeciwko dyrektywie z Brukseli. Jednak zawsze kiedyś przychodzi ten pierwszy raz.