



KANCELARIA
SENATU

BIURO ANALIZ,
DOKUMENTACJI
I KORESPONDENCJI

Udział Bundestagu
i Bundesratu w procesie
decyzyjnym
w Unii Europejskiej
w oparciu o niemiecką
ustawę kooperacyjną
i praktykę jej stosowania

Opinie
i ekspertyzy
OE-313

WARSZAWA 2020

Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji zamawia opinie, analizy i ekspertyzy sporządzone przez specjalistów reprezentujących różne punkty widzenia. Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autorów. Korzystanie z opinii i ekspertyz zawartych w tym zbiorze bez zezwolenia Kancelarii Senatu dopuszczalne wyłącznie w ramach dozwolonego użytku w rozumieniu ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 880 ze zm.) i z zachowaniem wymogów tam przewidzianych. W pozostałym zakresie korzystanie z opinii i ekspertyz wymaga każdorazowego zezwolenia Kancelarii Senatu.

© Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2020

Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji
Dyrektor – Agata Karwowska-Sokolowska
tel. 22 694 94 32, fax 22 694 94 28,
e-mail: Agata.Karwowska-Sokolowska@senat.gov.pl

Wicedyrektor – Danuta Antoszkiewicz
tel. 22 694 93 21,
e-mail: Danuta.Antoszkiewicz@senat.gov.pl

Dział Analiz i Opracowań Tematycznych
tel. 22 694 95 33, fax 22 694 94 28
Redaktor prowadzący – Joanna Granowska

Opracowanie graficzno-techniczne
Centrum Informacyjne Senatu
Dział Wydawniczy

Kancelaria Senatu
październik 2020

prof. dr. hab. Robert Grzeszczak
Katedra Prawa Europejskiego, Wydział Prawa i Administracji,
Uniwersytetu Warszawskiego

Udział Bundestagu i Bundesratu w procesie decyzyjnym w Unii Europejskiej w oparciu o niemiecką ustawę kooperacyjną i praktykę jej stosowania

Przedmiot opinii

Przedmiotem niniejszej opinii („Opinia”) jest ocena prawna udziału parlamentu niemieckiego (Bundestagu i Bundesratu) w procesie decyzyjnym Unii Europejskiej.

Analiza przeprowadzona została na gruncie obowiązującego w Niemczech prawa (tj. prawa Unii Europejskiej i relewantnego prawa krajowego) w procedurze tworzenia i zmieniania unijnego prawa pochodnego i pierwotnego oraz wpływu na wewnętrzną (krajową) politykę integracyjną.

Plan opinii

Konkluzje opinii

- I. Proces decyzyjne w Unii Europejskiej i źródła jej prawa – wprowadzenie do podstawowych problemów
- II. Rola parlamentów narodowych w europejskich procesach integracyjnych – perspektywa historyczna
- III. Rola, funkcje i zadania parlamentów w odniesieniu do spraw europejskich
 - III.1. Uwagi wprowadzające
 - III.2. Rola parlamentu narodowego z perspektywy traktatów stanowiących Unię Europejską (TUE i TFUE)
- IV. Kontrola parlamentarna wobec rządu w prowadzeniu polityki integracyjnej – uwagi wprowadzające

- V. Udział Bundestagu i Bundesratu w sprawach Unii Europejskiej
- Bundestag
 - Bundesrat

Konkluzje opinii

I. Rola parlamentów narodowych w UE wynika z uwarunkowań historycznych, politycznych, socjologicznych, a wreszcie prawnych. **Miejsce parlamentów narodowych w procesach integracji europejskiej wyznaczają w pierwszym rzędzie przepisy prawa UE.** Obok tego są to także regulacje krajowe, które mogą wyposażyć parlament w kompetencje kontrolne nad rządem o różnym zakresie i efektywności.

II. **Skuteczność wykonywania przyznaných uprawnień zależy w dużej mierze od aktywności własnej parlamentów, ich świadomości i woli odgrywania roli aktywnej** (a nie biernego obserwatora) legitymizującej działania krajowej egzekutywy – która (co jest paradoksem) na poziomie Unii staje się władzą prawodawczą (jako Rada UE). Potrzeba wzmocnienia roli parlamentów narodowych wynika przede wszystkim z dominacji egzekutywy i postępującej deparlamentaryzacji w procesie integracji. **Przykładem ewolucji z parlamentu o przeciętnej roli i aktywności w sprawach unijnych do roli aktywnej i silnego usytuowania parlamentu w sprawach integracyjnych jest niemiecki Bundestag i Bundesrat.**

III. **Generalnie – parlamenty są obecne w UE poprzez kontrolę poszanowania zasady pomocniczości unijnych projektów aktów ustawodawczych, wyrażanie zgody na rewizje Traktatów założycielskich, kontrolę prac rządu w Radzie, implementację pochodnego prawa unijnego** (przede wszystkim dyrektyw), **zgodę na przystąpienie nowych państw do UE, wpływ na sprawy budżetowe, prawo dokonywania wyborów personalnych** lub współuczestniczenia w nich – na najważniejsze stanowiska w administracji unijnej. Realizując swoje zadania w sprawach europejskich, parlamenty narodowe mają równocześnie **reprezentować obywateli w procesie budowy Unii, legitymizować – poprzez swoją aktywność – legislację unijną, oraz – na płaszczyźnie norm krajowych – kontrolować rząd w pracach Rady.**

IV. **Nie można wskazać na jeden „wzorcowy” model rozwiązań właściwych dla pozycji parlamentów narodowych w procesach integracyjnych, zakresu i instrumentów wpływu na procesy decyzyjne, rodzaju kompetencji, zwłaszcza wobec rządu, który odgrywa czołową rolę w kreowaniu prawa i polityk unijnych.** Na aktywność i znaczenie parlamentów w sprawach integracyjnych wpływa wiele czynników jak

np. system polityczny i ogólna sytuacja polityczna i gospodarcza państwa, przyjęty system partyjny, wewnętrzna organizacja prac parlamentu oraz praktyka jego funkcjonowania, stosunek poszczególnych partii i zwłaszcza społeczeństwa do Unii Europejskiej. Niemniej **wiele z rozwiązań przyjętych w systemie parlamentarzystwa niemieckiego zasługuje na uwagę i przemyślenie w systemie polskim.**

V. Współpraca międzyparlamentarna w UE w ogóle, a zwłaszcza w Niemczech, w ostatnich latach znacznie zyskała na znaczeniu, zwłaszcza po kryzysie finansowym z 2008 roku, gdy podejmowano kroki dla demokratyzowania decyzji o pomocy dla sektora bankowego finansowanej m.in. z budżetu państwa.

VI. Cechą systemu niemieckiego jest synergia parlamentu i sądu konstytucyjnego (Federalnego Trybunału Konstytucyjnego – FTK), który w swoim orzecznictwie zapełniał luki w znaczeniu obu izb w sprawach integracyjnych. Zwłaszcza w związku z kryzysem zadłużeniowym w strefie euro, uprawnienia parlamentu niemieckiego zostały istotnie wzmocnione przez FTK, który podejmował działania kompensacyjne wobec „milczenia” ustawodawcy.

VII. Tendencją, w związku z rosnącą ilością prawodawstwa unijnego, jak i jego postępującej specjalizacji, jest wyodrębnianie się komisji parlamentarnych „jednoimiennych”, tj. dedykowanych sprawom integracyjnym. Efektywne wykonywanie procedury kontroli poszanowania zasady pomocniczości wobec propozycji aktów ustawodawczych UE wymaga od parlamentów coraz bardziej eksperckiego podejścia do spraw integracyjnych i systematycznej kontroli coraz większej ilości dokumentów, przesyłanych z instytucji UE i merytorycznego ich rozpatrywania.

VIII. Szczególna rola (np. w Bundestagu Komisji do spraw Unii Europejskiej) wyraża się już w samej nazwie komisji, która wskazuje szerokie spektrum zadań i właściwości tej komisji, a jej dynamiczny rozwój nastąpił zwłaszcza w ciągu ostatnich lat – dzięki umowie o współpracy między Bundestagiem a rządem federalnym, gwarantującej „solidne” prawo do informacji o prawie, decyzjach i dokumentach unijnych oraz udziału w pracach rządu na forum UE i możliwości przesłuchań ekspertów/członków rządu i najważniejszych urzędów państwowych na posiedzeniach ww. komisji.

IX. Na szczeblu krajowym w systemie niemieckim udało się określić procedury wewnątrzparlamentarne, jak również relacje między parlamentem narodowym i rządem, szczególnie w ramach etapu kontroli podejmowanych aktów ustawodawczych *ex post* i *ex ante*, zapewniających także efektywność procedury składania skargi do TSUE. Wskazanie ról, kompetencji i instrumentów ich realizacji znalazło się

w szeregu ustaw krajowych i w konstytucji (Ustawie Zasadniczej) o czym szeroko zob. punkty 30-31.

X. Generalnie, w wypadku parlamentów dwuizbowych, różnice w procesie kontroli zasady pomocniczości w propozycjach aktów ustawodawczych UE (zwłaszcza rozporządzeń, dyrektyw i decyzji) dotyczą zakresu i sposobu współpracy między izbami – **od braku takiej współpracy** (np. **Polska** czy **Włochy**), poprzez wzajemne informowanie się o podjętych lub planowanych działaniach (np. **Belgia** i **Czechy**) poprzez możliwość składania opinii i zastrzeżeń (**Belgia** i **Niemcy** na etapie *ex post*), aż po wspólne przyjmowanie uzasadnionych opinii (np. **Hiszpania** i **Irlandia**).

XI. W wielu parlamentach przyjęto pewne specyficzne rozwiązania, jak np. powiązanie kontroli na etapie *ex ante* z możliwością późniejszego przedłożenia wniosku o złożenie skargi do TSUE (Luksemburg), **prawo mniejszości do złożenia wniosku o skargę do TSUE (np. Bundestag)** czy procedura awaryjna dla sytuacji, gdy kończy się bieg terminu na przedłożenie uzasadnionej opinii czy skargi do TSUE (np. Luksemburg, także **Bundesrat**).

XII. **Bundestag i Bundesrat od kilku lat transformują z podmiotów tradycyjnie głównie kontrolujących rząd w sprawach unijnych w podmioty współuczestniczące z rządem w programowaniu i prowadzeniu polityki integracyjnej.** Deputowani Bundestagu i przedstawiciele landów w Bundesracie (zwłaszcza zasiadający w komisjach dot. spraw UE) mają świadomość znaczenia członkostwa państwa w UE, dobrą znajomość jej struktur i procedur decyzyjnych, a w efekcie są skłonni do wyższej, niż przeciętna, aktywności na różnych poziomach współpracy – od prac nad propozycjami aktów prawnych, poprzez nieformalne kontakty z urzędnikami KE i ekspertami. Można to skonstatować sformułowaniem, że widzą prawo unijne jako nasze prawo, które powstaje w Brukseli a nie jako prawo obce, z Brukseli. W efekcie polityka europejska Bundestagu i Bundesratu jest postrzegana jako mająca poważne znaczenie polityczne i prawne, innymi słowy – jest to **świadoma wewnętrzna polityka integracyjna.**

XIII. W każdym parlamencie można wyznaczyć linię podziału między „politykami europejskimi” a resztą składu parlamentu. Ważne jest aby podział ten nie prowadził do wyobcowania deputowanych zajmujących się sprawami integracyjnymi w ramach specjalnej komisji. Stąd **na uwagę zasługuje silne powiązanie komisji ds. UE w niemieckim parlamencie (w obu izbach) z pozostałymi komisjami branżowymi i silne kompetencje komisji ds. UE także w ramach np. prac komisji branżowych**, a odnoszących się do ich sektorowych dziedzin z tłem unijnym.

Zastrzeżenia

1. Opinia dotyczy tylko kwestii wskazanych powyżej w punkcie „Przedmiot opinii”.
2. Opinia odnosi się do stanu prawnego z dnia jej powstania.
3. Opinia dotyczy wyłącznie przepisów prawa UE i relewantnego krajowego prawa niemieckiego.

Treść opinii

I. Procesy decyzyjne w Unii Europejskiej i źródła jej prawa – wprowadzenie do podstawowych problemów

1. Unia Europejska przejęła wiele funkcji tradycyjnie wykonywanych przez państwa, stając się m.in. prawodawcą z traktatowo uregulowanymi procedurami legislacyjnymi. Unia, samodzielnie i poprzez organy państw członkowskich, podejmuje także działania w zakresie egzekucji jej prawa. Osobliwością Unii jest jej **oryginalny reżim decyzyjny UE**, w który zaangażowane są różne podmioty, często pozostające poza kontrolą państw członkowskich, a także odwołanie się do głosowania większościowego w Radzie (UE), kontrolowanej przez państwa.

2. Unia Europejska wykształciła swój **własny i autonomiczny system prawny i instytucjonalny**. System integracyjny – **to splot kompetencji organów unijnych, ale także organów władz państwowych**. Prawo jest tworzone w UE w szczególnej dynamice aksjologicznej i zależnie od posiadanej przez UE kompetencji (wyłącznej, dzielonej lub uzupełniającej) oraz w sytuacji wysoce fragmentyzowanych dziedzin prawa. System instytucjonalny UE tworzą organy pełniące funkcje ustawodawcze, wykonawcze i sędownicze. W tworzenie prawa (pochodnego) UE zaangażowane są najczęściej trzy instytucje: Rada, Parlament Europejski i Komisja Europejska. Sposoby regulacji – a innymi słowy: typy aktów prawnych oraz procedury tworzenia, umiejscowienia w hierarchicznej strukturze i wreszcie wprowadzenia ich w życie – zostały ramowo ujęte w traktatach stanowiących UE, tj. w Traktacie o Unii Europejskiej i w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (**TUE i TFUE**), w kształcie nadanym przez ostatnią rewizję prawa traktatowego, tj. Traktat z Lizbony (**TL**).

3. Źródła prawa Unii Europejskiej są podzielone na **prawo pierwotne i prawo pochodne** (wtórne). Formy aktów prawa pochodnego zostały wymienione w art. 288 TFUE i dzielą się na akty **wiążące i niewiążące**. Do aktów prawnie wiążących zalicza się **rozporządzenia, dyrektywy i decyzje**, natomiast do aktów prawnie niewiążących – **zalecenia i opinie**. Dodatkowo dzielą się one na dwie, hierarchicznie zróżnicowane kategorie (art. 289 TFUE), tj. **akty ustawodawcze i nieustawodawcze**¹. Na szczycie

1 Wprowadzony podział na akty ustawodawcze, delegowane i wykonawcze (art. 288, 290 i 291 TFUE) ma charakter czysto formalny, co oznacza, że dla adresata aktu nie ma znaczenia, czy jest on ustawodawczy, czy wykonawczy bądź delegowany. Zasady stosowania tych aktów i ich skutki prawne są takie same, inne są procedury legislacyjne.

hierarchii, w prawie pochodnym, znajdują się akty ustawodawcze, a niższy szczebel to akty nieustawodawcze, obejmujące akty delegowane (art. 290 TFUE) oraz akty wykonawcze (art. 291 TFUE). Zalecenia i opinie oraz niewiążące akty nienazwane tworzą tzw. unijne prawo miękkie (*soft law*). Oprócz aktów prawnych wskazanych w art. 288 TFUE znane są także inne akty prawnie wiążące, tam niewymienione. Są to np. umowy międzynarodowe (np. art. 207 ust. 3, art. 186, art. 191 i art. 218 TFUE), umowy prawa publicznego i umowy prawa prywatnego (art. 272, art. 340 TFUE), programy (art. 182 ust. 1) czy regulaminy wewnętrzne (art. 232, art. 240, art. 249 TFUE). **Całość dorobku prawnego Unii Europejskiej, łącznie z orzecznictwem TSUE, nosi nazwę *acquis*.**

4. Procedury tworzenia i zmiany prawa różnią się w zależności od ich formy. Traktaty wyróżniły dwie podstawowe procedury przyjmowania aktów ustawodawczych – **zwykłą oraz specjalną procedurę ustawodawczą**. **Zwykła procedura ustawodawcza** polega na przyjęciu zaproponowanego przez Komisję Europejską rozporządzenia, dyrektywy i decyzji wspólnie przez Parlament Europejski i Radę na wniosek Komisji (art. 289 ust. 1 TFUE). **Specjalna procedura ustawodawcza**, przewidziana w przypadkach szczególnych, zakłada przyjęcie aktu ustawodawczego przez Parlament Europejski z udziałem Rady bądź przez Radę z udziałem Parlamentu Europejskiego (art. 289 ust. 2 TFUE). W istocie mowa tu zatem, co do zasady, o wszelkich innych procedurach, przewidzianych w traktatach, niż zwykła procedura ustawodawcza. Co do zasady to Komisja Europejska (**KE**), jako instytucja, która wspiera ogólny interes Unii, ma pozycję dominującą do podjęcia inicjatywy ustawodawczej w UE.

5. Przebieg zwykłej procedury ustawodawczej, ujmując to generalnie – po zainicjowaniu procedury legislacyjnej (zazwyczaj przez KE) projekt aktu prawnego trafia do – zazwyczaj – Parlamentu Europejskiego (**PE**) i Rady, wówczas to te instytucje stają się „gospodarzami” procedury decyzyjnej, ale nie jedynymi. W różnych jej etapach, zakresach i na różne sposoby współuczestniczą w tej procedurze m.in. – **parlamenty narodowe państw członkowskich UE** (zwłaszcza kontrolując zasadę pomocniczości oraz wywierając wpływ na rządy w pracach na forum Rady, co jednak zależy od poszczególnych państw, na ile jest to wpływ efektywny), Komitet Regionów czy Komitet Ekonomiczno-Społeczny, itp. Procedura ustawodawcza obejmuje większość unijnego prawodawstwa i stosowana jest w tych dziedzinach, które mają podstawowe znaczenie dla przebiegu procesu integracji, zwłaszcza w obszarze rynku wewnętrznego (m.in. wspólnych polityk, swobód rynku wewnętrznego czy prawa konkurencji).

6. Stadia zwykłej procedury ustawodawczej podzielono na trzy czytania oraz procedurę pojednawczą. Pierwsze czytanie inicjuje *de facto* Komisja Europejska, gdyż to ona jest co do zasady inicjatorem legislacji. **KE przedstawia projekt aktu prawnego PE i Radzie (równocześnie), a także przekazuje go parlamentom narodowym państw członkowskich UE**, które co do zasady mają 8 tygodni na kontrolę wniosków KE co do zgodności z zasadą pomocniczości; **parlamenty narodowe stają się więc częścią wielopoziomowego systemu sprawowania rządów w Unii Europejskiej** (art. 12 TUE).

7. Formy wiążących źródeł prawa UE – to wspomniane (art. 288) rozporządzenia, dyrektywy i decyzje. Parlamenty narodowe (dalej też jako: **PN**) odgrywają istotną, aczkolwiek nieco „służebną” rolę w procesie wdrażania prawa unijnego. Uwaga ta dotyczy zwłaszcza dyrektyw, za których wdrożenie odpowiadają rządy, ale dokonują go właśnie PN. Służebność polega na tym, że wdrożenie jest obowiązkiem państw członkowskich (**p. czł.**), w efekcie PN są związane treścią aktów implementowanych i nie mogą tu dokonywać własnej odrębnej regulacji.

II. Rola parlamentów narodowych w europejskich procesach integracyjnych – perspektywa historyczna

8. Parlamenty narodowe były obecne w procesie integracji europejskiej od jej początków, tj. już w latach 50 XX wieku. Uczestniczyły w pierw pośrednio, jako część wewnętrznego porządku konstytucyjnego państw założycielskich – kontrolując rządy, które projektowały i budowały Wspólnoty, a potem Unię Europejską. Przez kolejne dekady **PN były bezpośrednio połączone z Parlamentem Europejskim**, w skład którego wchodziłi posłowie delegowani z grona deputowanych do poszczególnych PN. Te naturalne więzy ustały, wraz z wprowadzeniem powszechnych wyborów bezpośrednich do PE (w 1979 roku). Jednak wraz z krzepnięciem struktur wspólnotowych PN zyskiwały coraz silniejszą kontrolę nad działaniami egzekutyw w sprawach integracyjnych. Działo się tak w wyniku krajowych reform konstytucyjnych, a dodatkowo rozwoju orzecznictwa krajowych trybunałów konstytucyjnych i sądów stosujących prawo UE, decyzji samych rządów oraz inicjatyw własnych parlamentów – m.in. poprzez powoływanie specjalnych komisji parlamentarnych właściwych dla spraw integracyjnych (unijnych).

9. Przez długi okres parlamenty narodowe państw członkowskich Unii Europejskiej były podmiotem pomijanym w procesie decyzyjnym. Było to jednym z istotnych powodów narastania zjawiska nazwanego **deficytem demokracji**. Procesowi wzmacniania instytucji unijnych

i rozwojowi kompetencji przyznanych Unii odpowiadał proces deparlamentaryzacji, tj. ograniczania kompetencji i zdominowania ich przez krajową egzekutywę, z obowiązkiem jednostronnego wdrażania unijnej legislacji do porządku krajowego – bez możliwości wpływu na kształt tego prawa (dyrektyw). Wraz z pogłębianiem się integracji europejskiej, konieczne okazało się znalezienie miejsca dla parlamentów narodowych w procesie decyzyjnym UE. I rzeczywiście, wraz z rewizjami prawa UE **następowała adaptacja parlamentów narodowych**. Proces ten miał charakter wielostopniowy, a jego chronologia związana była ściśle ze zmianami dokonującymi się na poziomie unijnym. Jakościowa zmiana w statusie PN w procesach integracyjnych zaszła w latach 90 XX wieku. Wówczas rola parlamentów narodowych w Unii Europejskiej stała się bezpośrednio przedmiotem regulacji prawnych, ale o zróżnicowanej randze i mocy wiążącej. Pierwsze bezpośrednie odniesienia do PN znalazły się w dwóch deklaracjach, dołączonych do **Traktatu z Maastricht** (1992 rok), powołującego do życia Unię Europejską. Były to: **Deklaracja w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej** (nr 13) oraz **Deklaracja w sprawie Konferencji Parlamentów** (nr 14). Dokumenty te podkreślały rolę parlamentów w działaniach samej Unii Europejskiej, wprowadzając wymóg odpowiednio wczesnego informowania ich przez rządy o projektach unijnych aktów prawnych oraz kładąc fundamenty pod sformalizowane kontakty międzyinstytucjonalne między parlamentami i PE. Następnie, na mocy **Traktatu z Amsterdamu** (1997 rok) i dołączonego do niego **Protokołu nr 9 w sprawie roli parlamentów państw członkowskich Unii Europejskiej**, znalazły się w traktatach kolejne postanowienia dotyczące informowania parlamentów i umożliwiające im odgrywanie pewnej roli w badaniu projektów legislacyjnych co do zgodności z zasadą pomocniczości. Formalnie włączono wówczas do prawa traktatowego **Konferencję Komisji do Spraw Unijnych Parlamentów UE** (dalej COSAC – skrót z j. franc.: *Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires*), stanowiącą wspólną reprezentację parlamentarnych komisji ds. europejskich. W dołączonej do **Traktatu z Nicei** (2001 rok) **Deklaracji w sprawie przyszłości Unii** (nr 23) zapowiadano wolę dalszego wzmacniania roli PN w architekturze europejskiej po rozszerzeniu Unii o państwa Europy Wschodniej w 2004 roku. **Temat roli PN w UE stał się jednym z podstawowych podczas prac Konwentu Europejskiego**, przygotowującego Konstytucję dla Europy (2005).

10. Jakościową zmianę dla pozycji PN w UE przyniósł w 2009 roku **Traktat z Lizbony**, który rozszerzył i wzmocnił narzędzia

przyznawane PN dla realizacji funkcji europejskich. Po raz pierwszy **parlamenty zostały uwzględnione w tekście samych traktatów stanowiących UE, w art. 12 TUE**. Jest on symbolicznym przejawem dążenia do **umocnienia legitymacji demokratycznej** i minimalizowania deficytu demokratycznego w UE, poprzez **wzmocnienie statusu parlamentów państw członkowskich, zarówno w ich aktywności na poziomie UE, na poziomie krajowym, jak i w stosunkach wzajemnych**. W konstrukcji legitymacji demokratycznej Unii bardzo istotną rolę odgrywa ogólna reguła legitymizacyjna, którą wyraża **art. 10 TUE**. Zgodnie z nią – podstawą funkcjonowania UE jest demokracja przedstawicielska oraz demokratyczna legitymacja poszczególnych instytucji unijnych. W przypadku PE zapewniają ją bezpośrednio obywatele Unii, w przypadku Rady Europejskiej i Rady – parlamenty narodowe i obywatele państwa członkowskiego. Parlamenty narodowe państw członkowskich zostały umocowane do roli strażników przestrzegania zasady pomocniczości w Unii. W ten sposób parlamenty narodowe, poza funkcjami realizowanymi dotychczas na podstawie norm prawa krajowego, stały się także częścią struktury decyzyjnej Unii Europejskiej.

III. Rola, funkcje i zadania parlamentów w odniesieniu do spraw europejskich

III.1. Uwagi wprowadzające

11. Wskazuje się na **3 podstawowe funkcje parlamentów** w odniesieniu do spraw europejskich, tj.:

- **reprezentowania obywateli w procesie kształtowania Unii**
- **legitymizowania legislacji unijnej**
- **kontrolowania rządów krajowych** biorących udział w pracach instytucji UE.

Oczywiście każda z tych ww. funkcji jest realizowana przez PN danego państwa członkowskiego za pomocą podobnych, ale nie takich samych, instrumentów. **Rola parlamentów narodowych w Unii Europejskiej opiera się o uprawnienia wynikające wprost z prawa Unii Europejskiej** (zwłaszcza z art. 12 TUE) oraz z **prawa krajowego** (zwłaszcza z konstytucji państw członkowskich oraz ustaw dot. zasad kooperacji parlamentów z rządami w sprawach integracyjnych). W efekcie rozwiązania przyjęte w poszczególnych p. czł. różnią się między sobą, co wynika z różnych rozwiązań ustrojowych, historycznych czy społecznych.

12. Wraz ze zwiększającą się liczbą aktów prawnych na szczeblu unijnym, zwłaszcza po zakończeniu budowy rynku wewnętrznego UE w 1993 roku, sukcesywnie malało znaczenie prawodawcy krajowego. Jest to naturalną konsekwencją przyjęcia podstawowej zasady prawa Unii Europejskiej, tj. **pierwszeństwa prawa UE wobec krajowego**, a także **zasady bezpośredniego stosowania norm prawa unijnego i jego skutku bezpośredniego**. Normy podlegające bezpośredniemu stosowaniu stają się z chwilą wydania **automatycznie częścią corpus iuris państw członkowskich**. W związku z tym w tej części przepisów, które podlegają regule bezpośredniej stosowalności (rozporządzenia, traktaty stanowiące UE, tj. TUE i TFUE), w zasadzie bezpośredni wpływ PN jest niewielki.

13. **Członkostwo państwa w UE wpłynęło także na organizację prac i strukturę samych PN**, w których powstały **komisje ds. europejskich/Unii Europejskiej** (o zróżnicowanych nazwach, zakresie działania i znaczeniu w strukturze parlamentarnej poszczególnych państw). Podstawy powołania takich komisji w ramach parlamentów są zróżnicowane i *de facto* – ranga aktu powołującego niejako w naturalny sposób odzwierciedla zajmowaną przez komisję pozycję w danym parlamencie. Są to czasami ustawy zasadnicze (np. w Niemczech), bądź też ustawy krajowe lub rozporządzenia, a w pewnych przypadkach tylko regulaminy samych parlamentów. Na przestrzeni ostatnich trzech dekad komisje przeszły znaczącą ewolucję. W przeważającej mierze, w ramach podejmowanych działań z zakresu prawa UE, działają one jako ***sui generis* izby parlamentarne**. Komisja posiada wówczas skład odzwierciedlający układ sił politycznych samego parlamentu.

14. **Aktywność legislacyjna UE, realizowana głównie przez Radę (UE) i PE, sprowadza rolę parlamentów narodowych w unijnym procesie decyzyjnym do trzech zasadniczych zadań**. Należą do nich:

- **egzekwowanie odpowiedzialności ministrów** w zw. z ich działalnością na forum Rady (UE)
- **ratyfikowanie Traktatów akcesyjnych i traktatów rewidujących traktaty stanowiące UE, wyrażanie zgody na określone decyzje dot. spraw unijnych**
- **implementowanie prawa unijnego pochodnego**.

Wymóg uzyskania zgody PN na dane działanie/akt prawny w sumie nie jest szczególnie wpływową kompetencją, gdyż zbliżoną w skutkach do prawa weta. Trzeba mieć bowiem na uwadze, że w przypadkach gdy wymagana jest taka zgoda, to polega ona na wyrażeniu „nie” lub „tak”. Nie została więc przewidziana możliwość proponowania zmian w tekście propozycji decyzji/umowy/aktu.

III.2. Rola parlamentu narodowego z perspektywy traktatów stanowiących Unię Europejską (TUE i TFUE)

15. Jak była o tym mowa – regulacje dotyczące roli i kompetencji PN w procesach integracyjnych znajdują się w TUE, TFUE oraz w dwóch dołączonych do nich protokołach, tj. Protokole nr 1 w sprawie roli parlamentów narodowych w UE (Protokół 1) i Protokole nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności (Protokół 2). W traktatach unijnych są to odpowiednio:

- **art. 5 ust. 3 TUE** – stanowi, że parlamenty narodowe czuwają nad przestrzeganiem zasady pomocniczości zgodnie z procedurą przewidzianą w Protokole 2,
- **art. 10 ust. 2 TUE**, w którym została wyartykułowana demokratyczna odpowiedzialność rządów przed ich parlamentami narodowymi,
- **art. 12 TUE** – stwierdza, że parlamenty narodowe aktywnie przyczyniają się do dobrego funkcjonowania Unii.

16. W efekcie, **do podstawowych uprawnień PN w zakresie spraw integracyjnych**, w świetle ww. regulacji traktatowych, należą przede wszystkim:

- a. prawo do otrzymywania od KE i innych organów UE informacji,**
- b. kontrola przestrzegania zasady pomocniczości,**
- c. monitorowanie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości,**
- d. prawo weta wobec niektórych procedur decyzyjnych,**
- e. udział we współpracy międzyparlamentarnej ds. integracyjnych.**

17. **Ad. a. Informacje przekazywane bezpośrednio parlamentom narodowym.** Protokół 1 (tj. *W sprawie roli parlamentów narodowych w UE*) do dokumentów wysyłanych bezpośrednio parlamentom narodowym zalicza **projekty aktów ustawodawczych i zmienione projekty aktów ustawodawczych, rezolucje legislacyjne PE oraz stanowiska Rady, dokumenty konsultacyjne KE (zielone, białe księgi, komunikaty), roczny program prac legislacyjnych oraz inne dokumenty dotyczące planowania legislacyjnego lub strategii politycznej, porządki obrad i wyniki posiedzeń Rady, w tym protokoły posiedzeń Rady rozpatrującej projekty aktów ustawodawczych, sprawozdanie roczne Trybunału Obrachunkowego, sprawozdanie Komisji Europejskiej w sprawie stosowania art. 5 TUE. PN są informowane o wniosku państwa o przystąpienie do Unii (art. 49 w zw. z art. 12 lit. e TUE).** Jest to uniwersalny

standard, stosowany do każdej z izb parlamentarnych p.czl. (a zatem do Bundestagu, jak i do np. Senatu RP).

18. Ad. b. Parlamenty jako strażnicy zasady pomocniczości w UE. PN czuwają nad przestrzeganiem zasady pomocniczości zgodnie z procedurą przewidzianą w Protokole 2, co raz jeszcze należy podkreślić – **formalnie włączyło parlamenty narodowe w proces stanowienia prawa Unii Europejskiej.** Zasada pomocniczości, wprowadzona Traktatem z Maastricht (1992) oznacza, że UE w dziedzinach nie należących do jej wyłącznej kompetencji, podejmuje działania tylko wówczas i w takim zakresie, w jakim cele proponowanych działań nie mogą być osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, natomiast z uwagi na rozmiary lub skutki proponowanych działań możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii (**art. 5 TUE**). Po stronie państw członkowskich zasada pomocniczości obowiązuje na poziomie tak centralnym, jak również regionalnym i lokalnym, a do PN należy konsultowanie się z parlamentami regionalnymi mającymi kompetencje prawodawcze (art. 5 ust. 3 TUE, art. 6 Protokołu 2 – co ma swoje szczególne znaczenie w przypadku państw zregionalizowanych i zwłaszcza federalnych, a więc Niemiec, Austrii i Belgii). **Zasada pomocniczości ma w znacznej mierze charakter polityczny**, a to utrudnia wskazanie jasnych i uniwersalnych kryteriów w procesie jej kontroli. Choć jest zaliczana do podstawowych zasad UE, to jednak w odróżnieniu od pozostałych zasad – dotychczas nie została szerzej skonkretyzowana w orzecznictwie TSUE. Powoduje to problemy w jej stosowaniu, a przede wszystkim niejasności przy określaniu czy dana propozycja aktu jest (czy nie jest) z nią zgodna. W orzeczeniu C-84/94 Wielka Brytania p. Radzie z 1996 r. (EU:C:1996:431) Trybunał wskazał na różnice pomiędzy zasadą pomocniczości a zasadą proporcjonalności (art. 5 ust. 4 TUE), a w kolejnych orzeczeniach wyznaczał ramy i ogólne przesłanki jej zastosowania (zwłaszcza: C176/09 Luksemburg p. PE i Radzie z 2011 r., EU:C:2011:290; C-508/13 Estonia p. PE i Radzie z 2015 r., EU:C:2015:403). Generalnie – zasada pomocniczości określa czy UE powinna podjąć określone działania, podczas gdy zasada proporcjonalności służy do oceny, czy zastosowany środek był właściwy. Badanie przez PN zasady pomocniczości powinno obejmować skuteczność dotąd podjętych działań w państwach członkowskich i ewentualnie już podjętych unijnych. **Co do zasady** – ocena PN zgodności danego działania UE z zasadą pomocniczości zakłada zbadanie: **(1) czy cele zakładane przez akt mogą zostać osiągnięte przez państwo członkowskie**, zarówno na poziomie centralnym, lokalnym czy regionalnym; **(2) czy cele zakładanego działania mogłyby zostać lepiej osiągnięte na poziomie unijnym**, innymi słowy – czy można

w danym przypadku mówić o wartości dodanej działania podejmowanego przez UE.

19. **Kontrola *ex ante* i *ex post* przestrzegania zasady pomocniczości.** Kontrolę zasady pomocniczości *ex ante* wykonują PN poprzez mechanizm wczesnego ostrzegania (tzw. *Early Warning System*, dalej: **EWS**). Włącza on parlament (i każdą izbę parlamentarną w przypadku parlamentów dwuizbowych) bezpośrednio w proces tworzenia aktów ustawodawczych w UE. System ten polega na tym, że **organy UE** (przede wszystkim KE) **przesyłają projekty aktów ustawodawczych** (rozporządzeń, dyrektyw lub decyzji) **do PN, a te mają 8 tygodni na zbadanie dochowania zasady pomocniczości.** Jest to termin między przekazaniem parlamentom projektu w językach urzędowych Unii a datą jego wpisania do wstępnego porządku obrad Rady (UE). W ciągu tego okresu, z wyjątkiem pilnych przypadków, nie zawiera się żadnych porozumień w sprawie danego projektu. KE ma obowiązek przedstawiania uzasadnień do aktów pod względem zgodności z zasadą pomocniczości. Uzasadnienie to powinno być na tyle szczegółowe, aby możliwa była ocena zgodności z zasadą pomocniczości, a także ocena skutków finansowych regulacji (art. 5 Protokołu 2). EWS zmierza do zwrócenia uwagi wnioskodawcy (KE, ale może to być również grupa państw członkowskich, PE, TSUE, Europejski Bank Centralny, Europejski Bank Inwestycyjny) na ew. niezgodność aktu prawnego z zasadą pomocniczości (art. 6 i 7 Protokołu 2). PN może przesłać przewodniczącym PE, Rady i KE – we wskazanym terminie 8-tygodniowym – uzasadnioną opinię w sprawie jego niezgodności z zasadą pomocniczości. Każdemu parlamentowi przysługują 2 głosy (w przypadku parlamentów dwuizbowych każda izba ma jeden głos). Jeżeli uzasadnione opinie stanowią jedną trzecią, a w przypadku opinii na podstawie art. 76 TFUE (jest to inicjatywa prawodawcza dotycząca współpracy w zakresie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości) – jedną czwartą głosów przyznanych PN, wówczas projekt musi zostać poddany przez jego autora ponownej analizie (tzw. **żółta kartka**). **W efekcie projekt może zostać podtrzymany, zmieniony lub wycofany.** Tzw. **pomarańczowa kartka** może zostać przyznana tylko w ramach zwykłej procedury ustawodawczej i tylko w odniesieniu do projektów KE. Jeżeli uzasadnione opinie o niezgodności projektu aktu ustawodawczego z zasadą pomocniczości stanowią co najmniej zwykłą większość głosów przyznanych PN, **Komisja po ponownej analizie**, może podtrzymać, zmienić lub wycofać projekt. W razie podtrzymania projektu, KE przedstawia uzasadnioną opinię dotyczącą jego zgodności z zasadą pomocniczości. Jednak PE lub Rada mogą odrzucić ten projekt przed zakończeniem pierwszego czytania. Potrzeba w tym celu

większości głosów wynoszącej 55% członków Rady (nie jest wymagany test demograficzny) lub zwykłej większości głosów w PE. Oznacza to, że w aktualnym stanie prawnym PN nie są w stanie definitywnie zablokować projektu aktu ustawodawczego. **Konstrukcja tego uprawnienia ma raczej skłonić PN do włączenia się do dyskusji na temat prawa UE oraz do analizy projektów niż faktycznie wpłynąć na kształt unijnej legislacji.** Potwierdza to dotychczasowa praktyka stosowania kartek. PN osiągnęły progi niezbędne do uruchomienia procedury żółtej kartki w odniesieniu do zaledwie 3 projektów, a pomarańczowej jak dotąd ani razu². Dodatkowo KE zwraca uwagę PN, w ramach procedury kontroli stosowania zasady pomocniczości, na projekty, dla których podstawą jest art. 352 TFUE (**klauzula elastyczności**), który pozwala podejmować działania nieprzewidziane w traktatach, lecz niezbędne dla osiągnięcia określonych w nich celów. PN nie kontrolują aktów delegowanych i wykonawczych wydawanych przez KE, aktów wydawanych w WPZiB czy umów międzynarodowych zawieranych przez UE. Istnieje także możliwość badania zasady pomocniczości *ex post*. Polega ona na wniesieniu skargi do TSUE przez parlament narodowy, zazwyczaj za pośrednictwem własnego rządu, w sprawie aktu ustawodawczego naruszającego w opinii PN zasadę pomocniczości, co bywa nazywane czerwoną kartką (art. 8 Protokołu 2). Skutkiem tego zaangażowania PN (ich komisji a czasami całego plenum) jest także **proces europeizacji PN** – a więc poddawania pod dyskusję spraw integracyjnych i swoistą unijną edukację deputowanych i administracji parlamentarnej.

20. **Ad. c. Monitorowanie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (PWBIS).** PN uczestniczą w mechanizmach oceniających wykonanie polityk UE w dziedzinie PWBIS poprzez otrzymywanie informacji nt. ocen realizacji przez państwa członkowskie polityk w ramach tej przestrzeni (art. 70 TFUE). Są one informowane o pracach Stałego Komitetu Współpracy Operacyjnej w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego, ustanowionego w strukturze Rady, którego zadaniem jest wspieranie koordynacji działań operacyjnych podejmowanych przez organy państw członkowskich w dziedzinie bezpieczeństwa

2 Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 96/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 1996 r. dotyczącej delegowania pracowników w ramach świadczenia usług COM/2016/0128 wersja ostateczna; Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej COM(2013)534 wersja ostateczna; Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady w sprawie wykonywania prawa do podejmowania działań zbiorowych w kontekście swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług COM (2012) 130 wersja ostateczna.

wewnętrznego (art. 71 TFUE). Dodatkowo PN uczestniczą w politycznej kontroli *Europolu* i ocenie działalności *Eurojustu* (art. 88 i 85 TFUE).

21. **Ad. d. Prawo weta w procedurze zmiany traktatów.** W zwykłej procedurze są notyfikowane PN propozycje zmian traktatów, a przedstawiciele parlamentów wchodzi w skład Konwentu działającego w ramach konferencji międzyrządowej. Natomiast w procedurze uproszczonej PN są informowane o inicjatywach Rady Europejskiej dotyczących przejścia z procedury specjalnej na zwykłą oraz z jednomyślności na większość kwalifikowaną w ramach tzw. generalnej procedury pomostowej/kładki (art. 48 ust. 7 TUE). Sprzeciw jednego tylko parlamentu, w ciągu 6 miesięcy od otrzymania inicjatywy Rady Europejskiej, blokuje całą procedurę. Dodatkowo każdy parlament ma prawo zgłosić sprzeciw wobec wniosku KE określającego te aspekty prawa rodzinnego o skutkach transgranicznych, które mogą być przedmiotem aktów przyjmowanych – na zasadzie odstępowstwa – w drodze zwykłej zamiast specjalnej procedury ustawodawczej (art. 81 ust. 3 akapit 3 TFUE).

22. **Ad. e. Udział we współpracy międzyparlamentarnej.** PN pośrednio oddziałują na kształt prawa UE poprzez różne formy wzajemnej współpracy, która przybrała rozwinięte już ramy, o zróżnicowanym stopniu sformalizowania, intensywności prac i zakresu kompetencji. Art. 12 lit. f TUE stanowi, że PN przyczyniają się do prawidłowego funkcjonowania EU poprzez udział we współpracy z parlamentami narodowymi i PE. Z art. 9 Protokołu 1 wynika natomiast, że PE i PN określają sposób organizacji skutecznej i systematycznej współpracy międzyparlamentarnej. Są to: **Konferencja Przewodniczących Parlamentów UE** – forum współpracy najwyższego szczebla, ponosząca odpowiedzialność za nadzór i koordynację działalności międzyparlamentarnej UE, uczestniczą w niej przewodniczący PN i PE, a jako obserwatorzy uczestniczą przewodniczący parlamentów państw kandydujących; wspomniany już **COSAC** czyli **Konferencja Komisji ds. Unijnych Parlamentów Unii Europejskiej** – forum o zasadniczym tu znaczeniu, składa się z przedstawicieli komisji parlamentarnych ds. europejskich oraz Komisji Instytucjonalnej PE, wspiera wymianę informacji i najlepszych praktyk między PN a PE, może przedkładać uwagi, które uzna za właściwe, pod rozwagę PE, Rady i KE, stanowiska COSAC nie są jednak wiążące dla PN; **Międzyparlamentarna Konferencja ds. WPZiB oraz Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony; Wspólne Spotkania Parlamentarne** (Joint Parliamentary Meetings) **i Wspólne Spotkania Komisji** (Joint Committee Meetings) **czy spotkania przewodniczących komisji branżowych** PN, PE, jak i państw kandydujących. Proces wzmożonej aktywności każdego PN przypada

na okres prezydencji państwa w Radzie (tzw. parlamentarny wymiar prezydencji), a więc w chwili przygotowywania tej ekspertyzy są to właśnie Niemcy (od 1.07.2020 do 31.12.2020).

IV. Kontrola parlamentarna wobec rządu w prowadzeniu polityki integracyjnej – uwagi wprowadzające

23. **Wachlarz możliwości działań każdego PN jest w tym zakresie istotny**, jednak ich efektywność (skuteczność) w praktyce jest zróżnicowana w odniesieniu do poszczególnych parlamentów (a także ich izb). **Funkcja parlamentu w systemach państw demokratycznych połączona jest ściśle z egzekwowaniem politycznej odpowiedzialności rządu.** Kontrolę sprawuje bezpośrednio sam parlament lub też właściwa komisja parlamentarna. Zasadniczym elementem wykonywania tej funkcji pozostaje wywieranie nacisków na rząd krajowy lub jego poszczególnych członków zasiadających w Radzie (UE). Celem jest wypracowanie wspólnego z parlamentem (komisją PN) stanowiska, jakie rząd (minister) będzie następnie zajmował w negocjacjach, bądź generalnie w określonym obszarze polityki UE, bądź w konkretnej sprawie. **W niektórych państwach pojawiły się w stosunku do wybranych spraw instrukcje** (o różnym stopniu związania). Wskutek ich wydania, PN lub jego komisja zobowiązują rząd lub członka rządu, do zajęcia określonego stanowiska w danej sprawie. Rządy nie mogą więc prowadzić wówczas w pełni swobodnych negocjacji, prezentując wypracowane wcześniej stanowiska.

24. W odniesieniu do procedur współpracy i kontroli PN w stosunku do spraw unijnych istnieją w państwach członkowskich – co do zasady – dwa modelowe rozwiązania. W pierwszym członek rządu, biorący udział w pracach Rady jest poddawany **kontroli następczej**, tj. już po podjęciu (przy jego udziale) decyzji przez Radę. W drugim modelu to **PN wywiera wpływ na przebieg debaty i zajmowane tam stanowisko rządu** poprzez określone instrumenty współpracy (np. uchwalanie mandatów wiążących/stanowisk), ma on zatem charakter *ex ante*.

25. W praktyce funkcjonują trzy rodzaje stanowisk zajmowanych przez PN: **niewiążące**, które parlament przyjmuje, a rząd powinien wziąć pod uwagę z politycznego punktu widzenia (jeżeli jednak nie weźmie ich pod uwagę, to zasadniczo nic z tego faktu nie wynika); **względnie wiążące** przedstawiciela rządu w Radzie (można od nich odstąpić, o ile zachodzą przyczyny wynikające z natury polityki

integracyjnej, rząd musi to uzasadnić); a wreszcie **bezwzględnie wiążące**, spotykane szczególnie w sytuacji, w której projektowany akt unijny ingeruje w prawo konstytucyjne lub sfery wrażliwe społecznie, przedstawiciel rządu w Radzie musi się wówczas trzymać mandatu udzielonego przez parlament (izbę). Jednak bezpośrednią konsekwencją rozszerzania stosowania zasady głosowania większościowego w Radzie jest malejący wpływ narodowych zgromadzeń na politykę unijną rządów w związku z wystosowywaniem takich wiążących stanowisk.

V. Udział Bundestagu i Bundesratu w sprawach Unii Europejskiej

26. Oczywiście, jak w każdym parlamencie państw demokratycznych, aby zrozumieć procesy i skutki niemieckiej polityki europejskiej konieczne jest uwzględnienie i zrozumienie specyfiki różnych grup w Bundestagu. Ważny jest rozdział między politykami większości i opozycji parlamentarnej. W Bundestagu widoczny jest, jak ujmuje się to w literaturze przedmiotu – kod binarny, zgodnie z którym **politycy większości współpracują z rządem, podczas gdy frakcje mniejszościowe odgrywają swoją rolę w opozycji**, co jednak nie prowadzi do fundamentalnego sprzeciwu, a raczej do kultury wspólnej pracy zwłaszcza w komisjach. Dlatego w polityce europejskiej, podobnie jak w innych dziedzinach, konsensualne zachowanie podczas głosowania nie jest rzadkością³. Również poprzez integrację federalną poszczególne podmioty są zmuszone do kultury polityki konsensusu.

27. Niemcy są demokracją parlamentarną, a **organami konstytucyjnymi są Bundestag, Bundesrat, Prezydent Federalny, Rząd Federalny i Federalny Trybunał Konstytucyjny**. Jako państwo federacyjne, składają się z 16 landów, a każdy z nich ma własny parlament krajowy, wybierany w demokratycznych wyborach. Władzą ustawodawczą jest Bundestag i Bundesrat (w j. pol. Rada Federalna). Bundestag wybierany jest co cztery lata na podstawie powszechnych, równych, bezpośrednich, wolnych wyborów, w głosowaniu tajnym. Niemiecki Bundesrat jest izbą wyjątkową, stanowiąc forum przedstawicieli rządów krajów związkowych, które są zaangażowane w kształtowanie polityki państwa jako

3 Ch. Calliess T. Beichelt, Auf dem Weg zum Europäisierten Bundestag: Vom Zuschauer zum Akteur? Bertelsmann Stiftung, Berlin 2013, s. 4, https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Presse/imported/downloads/xcms_bst_dms_37438_37439_2.pdf

całości, uczestnicząc „w ustawodawstwie i administracji rządu federalnego oraz w sprawach Unii Europejskiej” (art. 50 Ustawy Zasadniczej). Poprzez Bundesrat kraje związkowe współuczestniczą w procesie ustawodawczym i sprawowaniu władzy administracyjnej państwa federalnego oraz w sprawach związanych z Unią Europejską. Bundesrat składa się z członków rządów krajów związkowych, które ich powołują i odwołują. Każdy land posiada co najmniej trzy głosy, a maksymalnie sześć głosów, co zależy od liczby mieszkańców danego landu (kraj) i każdy kraj związkowy może oddelegować do Bundesratu tylu członków, ile ma głosów.

28. Nigdy wcześniej rola niemieckiego Bundestagu i Bundesratu w integracji europejskiej nie była dyskutowana tak intensywnie, jak podczas europejskiego kryzysu finansowego i zadłużeniowego. Od 2006 roku nastąpiły poważne zmiany w zasadach i zakresie uczestniczenia niemieckiego parlamentu w polityce europejskiej. Spowodował je Traktat z Lizbony, ale także orzecznictwo Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, poczynając od wyroku w sprawie europejskiego nakazu aresztowania z 2005 r., wyroku w sprawie Traktatu z Lizbony z 2009 r., aż po orzeczenia w sprawie tzw. pakietów ratunkowych z 2011 i 2012 roku.

29. Uprawnienia parlamentarne Bundestagu, poza wskazywanymi już przepisami Ustawy Zasadniczej, zostały zawarte przede wszystkim w:

- **Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union**, BGBl I 2013, Nr. 36, S. 2170, ze zmianami (*Ustawa o współpracy między rządem federalnym i niemieckim Bundestagiem w sprawach związanych z UE*, tzw. ustawa o współpracy, dalej: UoW),
- **Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union** (Integrationsverantwortungsgesetz), 22.09.2009, BGBl I 2009, Nr. 60, S. 3022, ze zmianami z 1.12.2009, BGBl. I 2009, Nr 76, S. 3822 (*Ustawa o wykonywaniu przez Bundestag i Bundesrat ich obowiązków integracyjnych w sprawach związanych z UE*, dalej: UoO),
- **Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union**, 22.09.2009, BGBl. I S. 3022 (Nr. 60); (*Ustawa o rozszerzeniu i wzmocnieniu uprawnień Bundestagu i Bundesratu w sprawach Unii Europejskiej*),

- **Gesetz über die parlamentarische Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland**, 18.03.2005, BGBl. I S. 775, (*Ustawa o udziale parlamentu w podejmowaniu decyzji o rozmieszczeniu sił zbrojnych za granicą*),
- **Gesetz zur Umsetzung der Grundgesetzänderungen für die Ratifizierung des Vertrags von Lissabon vom 1. Dezember 2009**, BGBl. I 2009 S. 3822, (*Ustawa wprowadzająca zmiany do Ustawy Zasadniczej w celu ratyfikacji Traktatu z Lizbony z 1 grudnia 2009 r.*).
- Dodatkowo Bundestag korzysta ze swoich uprawnień partycypacyjnych i kontrolnych w kontekście działań stabilizujących euro na podstawie:
 - **Gesetz zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus**, 13.09.2012 BGBl. I S. 1918, (*Ustawa o partycypacji finansowej w Europejskim Mechanizmie Stabilności*, dalej: **ESMFinG**)

oraz

- **Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus**, 22.05.2010, BGBl. I S. 627, (*Ustawa o przejmowaniu gwarancji w ramach europejskiego mechanizmu stabilizacyjnego*, dalej **StabMechG**).

30. Stosunki federacji z landami w sprawach UE uregulowane są przede wszystkim (w ww. aktach dot. Bundestagu znajdują się także regulacje odnoszące się do Bundesratu) w: **Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBLG)** z 12.03.1993, ze zmianami z 5.09.2006, BGBl. I 2006, Nr. 42, S. 2098 ze zmianami (*Ustawa o współpracy między federacją a landami w sprawach UE*) oraz w **Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Länder zur Regelung weitere Einzelheiten der Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union**, 10.06.2010 r., (*Umowa między rządem federalnym a rządami krajów związkowych w sprawie szczegółów współpracy między federacją i landami w sprawach UE*).

31. Rola Bundestagu w sprawach integracyjnych, w porównaniu z parlamentami innych państw, wskazuje na **proces sukcesywnego wzmocnienia tego parlamentu**. W efekcie aktualnie jest on parlamentem z jednym z najsilniejszych praw partycypacyjnych wobec rządu. Uwaga ta dotyczy także Bundesratu (drugiej izby).

32. Z czysto prawnego punktu widzenia, tj. oceniając zakres uprawnień wynikających z relewantnych aktów prawnych, **niemiecki Bundestag ma zbliżoną pozycję do duńskiego Folketing'u oraz parlamentu austriackiego**. Jest tak ze względu na skuteczność posiadanych instrumentów umożliwiających oddziaływanie na unijne procesy decyzyjne. Trzeba mieć także na uwadze to, że ww. wpływ na rząd, który reprezentuje stanowiska parlamentu na forum Rady, ma *per saldo* znacznie silniejsze oddziaływanie w przypadku państw dużych (jak Niemcy) niż niewielkich (Danii czy Austrii), wiąże się to z siłą głosu (liczebności ludności) w Radzie. **Dodatkowo znaczenie Bundestagu i Bundesratu wynika, jak wspomniano już tu, z utrwalonego orzecznictwa FTK** (zwłaszcza w kwestiach finansów publicznych i budżetowych niemiecki parlament osiągnął wyjątkową pozycję).

33. **Bundestag i Bundesrat, uczestniczą w sprawach dotyczących Unii Europejskiej w oparciu o konstytucję i ustawy federalne** – tj. o art. 23 ust. 2 Ustawy Zasadniczej (Grund Gesetz, dalej: UZ). W efekcie deputowani do Bundestagu i przedstawiciele rządów krajów związkowych (landów) zebrani w Radzie Federalnej sprawują parlamentarną kontrolę nad polityką europejską (integracyjną) rządu federalnego, który powinien w swojej działalności w UE uwzględnić ich postulaty. **Art. 23 UZ wyznacza zakres i gwarancje udziału Bundestagu i Bundesratu w sprawach Unii**. Stanowi on, że w celu urzeczywistnienia zjednoczenia Europy władze federalne mogą przekazać na mocy ustawy wymagającej zatwierdzenia przez Bundesrat pewne prawa suwerenne. W decyzjach dotyczących spraw Unii Europejskiej współuczestniczy Bundestag i – poprzez Bundesrat – kraje związkowe. Rząd federalny ma obowiązek informowania Bundestagu i Bundesratu w sposób wyczerpujący oraz w możliwie jak najwcześniejszym terminie. W odniesieniu do ustanowienia Unii Europejskiej oraz zmian jej podstaw traktatowych (**traktatów stanowiących, tj. TUE i TFUE**) i porównywalnych regulacji prawnych, w wyniku których treść UZ zostaje zmieniona lub uzupełniona lub tego rodzaju zmiany i uzupełnienia stają się możliwe, wymagana jest zgoda dwóch trzecich posłów do Bundestagu i dwóch trzecich głosów członków Bundesratu.

34. **Badanie zasady pomocniczości wobec projektów aktów ustawodawczych UE** – w ramach badania przestrzegania zasady pomocniczości parlamenty mogą wystąpić z uzasadnioną opinią (procedura *ex ante*) bądź zainicjować wystąpienie ze skargą do Trybunału Sprawiedliwości UE (procedura *ex post*) – szerzej zob. pkt 18-19 ekspertyzy. W obu tych przypadkach istotną rolę odgrywają oczywiście podziały polityczne. Jeżeli rząd popiera przedłożony projekt regulacji UE, to jest

niewielka szansa na uzyskanie akceptacji większości parlamentarzystów dla przygotowanej opinii, która kwestionowałaby propozycję jako niezgodną z zasadą pomocniczości. Także w ramach procedury *ex post*, w przypadku gdy przedstawiciel egzekutywy wspierał przedłożony projekt aktu ustawodawczego UE, to w podjęciu ostatecznej decyzji górze biorą względy polityczne, mniej zaś merytoryczne. Jednak o ile w przypadku występowania z uzasadnioną opinią brak jest możliwości uniknięcia negatywnych następstw politycznego uzależnienia, o tyle z inną sytuacją mamy do czynienia w przypadku skargi do TSUE. Wzorcowym, z punktu widzenia rozwiązań funkcjonujących w 27 systemach prawnych państw członkowskich UE, rozwiązaniem jest mechanizm zastosowany w Bundestagu, gdzie grupa $\frac{1}{4}$ członków może zainicjować wniesienie skargi do TSUE, a gospodarzem skargi na jej kolejnych etapach pozostaje parlament, a nie rząd.

35. Regulamin Bundestagu (art. 93a ust. 1) wyznacza wiodącą rolę w przygotowaniu projektu uzasadnionej opinii dla komisji branżowej, jednak jeśli planowane jest przyjęcie takiego projektu, informowana jest o tym Komisja do spraw Unii Europejskiej, która może wyrazić swoją opinię. Komisja branżowa sporządza sprawozdanie dla parlamentarnego plenum, także w wypadku, gdy sama nie zgłosiła zastrzeżeń w zakresie poszanowania zasady pomocniczości, ale zastrzeżenia takie złożyła Komisja do spraw Unii Europejskiej. Decyzja o przyjęciu uzasadnionej opinii podejmowana jest przez plenum. Jednak, jak wspomniano już, art. 45 UZ oraz art. 93b regulaminu Bundestagu stwierdzają, że Komisja do spraw UE może zostać upoważniona do przyjęcia takiej decyzji (art. 93c regulaminu Bundestagu). Ponadto wniosek o przyjęcie przez plenum uzasadnionej opinii, na ogólnych warunkach przewidzianych w art. 88 regulaminu Bundestagu, może złożyć grupa polityczna lub 5% członków izby.

36. Zarówno Bundestag i Bundesrat, na zasadach określonych w Protokole 2 (TUE), mają prawo wniesienia skargi do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), w związku z zarzutem naruszenia zasady pomocniczości przez unijny akt ustawodawczy. Prawo to zagwarantowane zostało w UZ (art. 23 ust. 1a). Zgodnie z paragrafem 13 ust. 7 UoO oraz paragrafem 6 ust. 6 UoW – to rząd federalny informuje obie izby federalne tak szybko jak to tylko możliwe o zakończeniu procesu ustawodawczego, a także przedkłada własną ocenę, czy przyjęty akt ustawodawczy jest zgodny z zasadami pomocniczości i proporcjonalności. W paragrafie 12 UoO przewidziano, że odpowiedzialność za postępowanie przed TSUE spoczywa na izbie, która wnioskuje o wniesienie skargi. Podkreślenia wymaga to, że o ile w zdecydowanej

większości państw reprezentację przed TSUE zapewnia rząd, o tyle wyjątek stanowi niemiecki Bundestag. W niektórych wypadkach zastrzeżono obowiązki rządu względem parlamentu w zakresie informowania o przebiegu postępowania (m.in. Austria, Finlandia, Węgry), a także dopuszczono możliwość udziału w postępowaniu przedstawiciela izby (np. Dania, Niderlandy). Ponadto, jeśli jedna z izb postanowiła złożyć skargę do TSUE, druga może przedłożyć w tej sprawie opinię. Przebieg procedury w Bundestagu został uregulowany zarówno na poziomie UZ i ustawowym, jak i w regulaminie Bundestagu. Bundestag (art. 23 ust. 1a UZ) jest zobligowany do wniesienia takiej skargi na żądanie ¼ członków. W paragrafie 12 UoO przewidziano natomiast, że na żądanie ¼ członków Bundestagu, którzy nie popierają skargi do TSUE, ich stanowisko powinno być wskazane we wniosku. Zgodnie z art. 93d regulaminu Bundestagu, za postępowanie przed TSUE odpowiedzialna jest Komisja do spraw UE, która może zostać również upoważniona do złożenia wniosku o skargę do TSUE, jeśli termin na złożenie takiej skargi upływa poza okresem obrad Bundestagu (art. 93d ust. 4 regulaminu Bundestagu). W **Bundesracie** dotąd nie doprecyzowano w regulaminie postępowania w ww. sprawie. W efekcie, podobnie jak przy kontroli *ex ante*, wniosek o złożenie skargi do TSUE może złożyć komisja lub land, a decyzję w tej sprawie, na zasadach ogólnych, a więc większością głosów, podejmuje plenum lub, w stosownym przypadku, **Izba Europejska**. Co ciekawe, zgodnie z porozumieniem politycznym zawartym przez premierów landów, jeśli jeden z landów złoży wniosek o wniesienie skargi do TSUE, to pozostałe landy zapewnią uzyskanie potrzebnej do tego większości. Na akt UE, który odnosi się do kwestii będących w zakresie kompetencji legislacyjnych landów, a nie federacji – na wniosek Bundesratu – skargę do TSUE wnosi rząd federalny.

37. Jak zauważył **Federalny Trybunał Konstytucyjny (FTK) w wyroku z 30 czerwca 2009 roku**⁴, dotyczącym zgodności Traktatu z Lizbony z niemiecką UZ – zwiększony przez TL transfer kompetencji oraz usamodzielnianie się procedur decyzyjnych wymagają skutecznej kontroli *ultra vires* i kontroli tożsamości aktów prawnych powstałych na szczeblu europejskim i mających zastosowanie w Republice Federalnej Niemiec. W wyroku skoncentrowano się na związku istniejącym pomiędzy zawartym w UZ wymogiem demokratycznego systemu na płaszczyźnie federalnej a osiągniętym poziomem samodzielnego sprawowania

4 Bundeversassungsgerichtshof, ECLI:DE:BVerfG:2009:es20090630.2bve000208, BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juni 2009 - 2 BvE 2/08 -, Rn. 1-421.

władzy na płaszczyźnie europejskiej⁵. Niemiecki sąd konstytucyjny za-
uważył m.in., że UZ nie upoważnia niemieckich organów państwowych
do przekazywania suwerennych uprawnień w sposób, który pozwalałby
w drodze ich sprawowania na samodzielne tworzenie dalszych kompe-
tencji, zabrania ona przekazywania kompetencji do określania kompe-
tencji. Dlatego **Ustawa o wykonywaniu przez Bundestag i Bundesrat
w sprawach Unii Europejskiej odpowiedzialności integracyjnej (UoO)
z 2009 roku** została ukształtowana w taki sposób, który odpowiada ww.
wymogom z wyroku FTK.

38. Ponieważ UoO precyzuje, łącznie dla obu izb, zakres odpo-
wiedzialności za procesy integracji, jej postanowienia zostaną krótko
scharakteryzowane w tej części ekspertyzy, która dot. obu izb łącznie.
Ustawa, w związku ze zmianami w systemie instytucjonalnym UE
wnoszonymi w 2009 roku przez TL, wprowadziła odpowiadające im
określone prawa i gwarancje współudziału Bundesratu i Bundestagu
we wskazanych procedurach. Po pierwsze – **uproszczona procedura
zmiany traktatu** (tzw. procedura kładki) – akceptacja przez Niemcy
decyzji Rady Europejskiej w tej sprawie (zgodnie z **art. 48 ust. 6 pkt 2 i 3
TUE**) następuje w drodze ustawy, zgodnie z art. 23 ust. 1 UZ, tzn. za
zatwierdzeniem Bundesratu. Podobnie rzecz się ma przy: zatwierdze-
niu decyzji Rady, zgodnie z **art. 218 ust. 8 akapit 2 zd. 2 lub z art. 311
ust. 3 TFUE**, a także akceptacji przepisów przyjętych przez Radę zgo-
dnie z **art. 25 ust. 2, art. 223 ust. 1 akapit 2 i art. 262 TFUE**. W efekcie
przedstawiciel Niemiec w Radzie Europejskiej może bądź zaakceptować
projekt uchwały na podstawie art. 42 ust. 2 pkt 1 zd. 2 TUE lub też – po-
wstrzymać się od jej podjęcia – a to właśnie w związku ze stanowiskiem
Bundestagu. Rząd federalny może również złożyć wniosek o akcepta-
cję w Bundestagu, a bez uchwały Bundestagu, przedstawiciel w Radzie
Europejskiej musi odrzucić proponowaną rezolucję. Po podjęciu decyzji
przez Radę Europejską, zgodnie z art. 42 ust. 2 pkt 1 pkt 2 TUE, Repu-
blika Federalna Niemiec wyraża zgodę w drodze ustawy, zgodnie z art.
23 ust. 1 UZ. Zatem zgoda Niemiec w ramach uproszczonej procedury
rewizyjnej wymaga uchwalenia ustawy w rozumieniu art. 23 ust. 1 pkt 2
UZ jako *lex specialis* wobec art. 59 ust. 2 UZ. W efekcie przedstawiciel
niemieckiego rządu w Radzie Europejskiej lub w Radzie może zgodzić się
w imieniu Niemiec na rewizję prawa pierwotnego poprzez zastosowanie

5 Tłumaczenie na j. polski komunikatu prasowego FTK nr 72/2009 z dnia 30 czerwca
2009 r. w spr. wyroku FTK dotyczącego zgodności Traktatu z Lizbony z nie-
miecką Ustawą Zasadniczą, zob. Kancelaria Sejmu RP, [https://www.senat.gov.pl/
gfx/senat/pl/senatopracowania/80/plik/005.pdf](https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/80/plik/005.pdf)

jednej ze specjalnych klauzul pomostowych tylko wtedy, gdy Bundestag i – o ile wymagają tego regulacje dotyczące prawodawstwa – Bundesrat, wydadzą zgodę na taką decyzję. **Po drugie – klauzule pomostowe** – przedstawiciel Niemiec w Radzie Europejskiej może zaaprobować projekt decyzji, zgodnie z art. 48 ust. 7 akapit 1 TUE lub powstrzymać się od podjęcia decyzji po wydaniu ustawy zgodnie z art. 23 ust. 1 UZ. Sprawy te dotyczą odpowiednio sytuacji, w której TFUE lub tytuł V TUE przewiduje, że Rada stanowi jednomyślnie w danej dziedzinie lub w danym przypadku, a Rada Europejska może przyjąć decyzję upoważniającą Radę do stanowienia większością kwalifikowaną w tej dziedzinie lub w tym przypadku. Podobne rozwiązania zabezpieczające udział parlamentu dotyczą art. 81 ust. 3 pkt 2 TFUE, zgodnie z którym Rada, na wniosek Komisji, może przyjąć decyzję określającą te aspekty prawa rodzinnego mające skutki transgraniczne, które mogą być przedmiotem aktów przyjmowanych w drodze zwykłej procedury ustawodawczej. Ustawa odnosi się do procesu zatwierdzania przez Radę Europejską specjalnych klauzul pomostowych z art. 31 ust. 3 TUE (przejście z jednomyślności na rzecz większości kwalifikowanej w Radzie w sprawach dot. WPZiB) lub art. 312 ust. 2 akapit 2 TFUE (Rada Europejska może jednomyślnie przyjąć decyzję upoważniającą Radę do stanowienia większością kwalifikowaną przy przyjmowaniu rozporządzenia określającego wieloletnie ramy finansowe). Oprócz akceptacji Bundestagu, także Bundesrat musi wyrazić zgodę, jeśli dana sprawa dotyczy kompetencji krajów związkowych, tzn. w przypadkach, gdy rząd federalny nie ma kompetencji ustawodawczych lub dla których landy mają prawo stanowić prawo zgodnie z art. 72 ust. 2 UZ i w przypadku których kraje związkowe mogą przyjąć różne przepisy zgodnie z art. 72 ust. 3 lub art. 84 ust. 1 UZ. Zgoda parlamentu, na zasadach wyżej opisanych, wymagana jest także w odniesieniu do: **zatwierdzenia przez Radę specjalnych klauzul pomostowych** (art. 153 ust. 2 akapit 4, art. 192 ust. 2 akapit 2 lub art. 333 ust. 1 lub 2 TFUE); **klauzul dotyczących poszerzania kompetencji** (art. 83 ust. 1 pkt 3 lub art. 86 ust. 4 TFUE), **klauzuli elastyczności** z art. 352 TFUE, **mechanizmu hamulca awaryjnego** z art. 48 ust. 2 zdanie 1, art. 82 ust. 3 akapit 1 zdanie 1 i art. 83 ust. 3 akapit 1 zdanie 1 TFUE. Ustawa przewiduje także skargę izb do TSUE w związku z naruszeniem zasady pomocniczości lub proporcjonalności oraz zakres i procedury udzielania informacji izbom przez rząd federalny – te elementy (tj. skarga do TSUE oraz zakres informowania izb przez rząd federalny o sprawach integracyjnych) zostaną szerzej omówione w dalszej części opinii.

BUNDESTAG

39. Podstawowym prawem gwarantowanym dla Bundestagu jest **otrzymywanie od rządu federalnego określonych informacji – wyczerpująco**, jak najszybciej, w sposób ciągły i ogólnie na piśmie (art. 23 ust. 2 UZ w zw. z §3 UoW). Rząd, w związku z rozwiązaniami ustawowymi, jest obowiązany do informowania parlamentu w bardzo szerokim zakresie, który obejmuje w szczególności dokumenty, raporty i komunikaty organów Unii Europejskiej i Stałego Przedstawicielstwa Niemiec w sprawie posiedzeń i decyzji organów UE, decyzji podejmowanych na forach UE, przygotowania i przebiegu dyskusji w organach Unii Europejskiej, także w grupach roboczych i różnego rodzaju komitetach, komentarzy PE, Komisji Europejskiej i państw członkowskich, przebiegu pracy w nieformalnych spotkaniach ministrów i urzędników wyższego szczebla – są to w zasadzie liczne informacje o procesie decyzyjnym rządu federalnego oraz przygotowanie i przebieg obrad w organach UE, zwłaszcza na forach Rady (grup roboczych, CoRePer), pisemne i ustne sprawozdania z posiedzeń Rady Europejskiej i Rady w różnych jej konfiguracjach, szczytu euro, Eurogrupy.

40. Bundestag musi zostać poinformowany przez rząd federalny na tyle na wczesnym etapie, aby mógł sformułować opinię na temat posiedzeń i stanowiska rządu federalnego przed podjęciem decyzji na szczeblu UE oraz mógł wywrzeć wpływ na kierunek negocjacji i sposób głosowania rządu federalnego w Radzie. Ponadto rząd federalny jest obowiązany do stałego informowania Bundestagu o planach kolejnych działań na szczeblu europejskim.

41. W Niemczech zwyczajowo, przed ważnymi posiedzeniami Rady Europejskiej, kanclerz przedstawia na posiedzeniu Bundestagu przygotowane stanowisko rządu. Wystąpienie to staje się podstawą do dyskusji przedstawicieli poszczególnych frakcji. W efekcie zostaje przeprowadzane głosowanie nad stanowiskiem kanclerza, które może ulec modyfikacji lub zmianom w efekcie stanowiska Bundestagu. Prócz aspektu silnej legitymizacji demokratycznej działań, jakie kanclerz zamierza podjąć na szczycie europejskim (tj. na spotkaniu Rady Europejskiej), osiągnąć jest jeszcze i ten skutek, że jest to stanowisko szeroko upowszechniane w opinii społecznej.

42. Głównym instrumentem udziału Bundestagu w sprawach unijnych jest **prawo wyrażania opinii** (art. 23 ust. 2 i 3 UZ w związku z art. 8 UoW). W ten sposób parlament może wywierać polityczny wpływ na pozycję rządu federalnego w Radzie. **Jeśli Bundestag wyda opinię, rząd federalny musi oprzeć na niej swoje negocjacje na szczeblu**

europejskim i na bieżąco informuje Bundestag o postępach w negocjacjach, a w szczególności o rozpatrzeniu opinii. Jeżeli Bundestag zdecydował o wydaniu opinii w sprawie aktu prawnego UE (na przykład projektu dyrektywy lub rozporządzenia), rząd federalny musi wyjaśnić to innym państwom członkowskim UE zebranych w Radzie i, jeśli to możliwe, odroczyć podjęcie decyzji, jeśli podstawowe interesy opinii nie mogą być wyegzekwowane (jest to tzw. **zastrzeżenie parlamentarne**). Rząd musi o tym niezwłocznie poinformować Bundestag i przed podjęciem ostatecznej decyzji na forum Rady (UE) dokonać uzgodnień z Bundestagiem. Rząd federalny może jednak odstąpić od stanowiska Bundestagu z ważnych powodów związanych z polityką zagraniczną lub integracyjną i zaprezentować je w Radzie.

43. Co do zasady, w każdym parlamencie p. czł. zaangażowane są w sprawy integracyjne trzy podmioty: **komisje wyspecjalizowane ds. europejskich, komisje branżowe** oraz **PN jako taki** – na **posiedzeniach plenarnych**. Komisje wyspecjalizowane w sprawach europejskich funkcjonują we wszystkich izbach parlamentów narodowych p.czł. (w Belgii, Irlandii i Hiszpanii – są wspólne dla obu izb). W większości parlamentów skład komisji odzwierciedla proporcjonalny udział poszczególnych partii politycznych. Komisje te zajmują zazwyczaj centralną pozycję w rozpatrywaniu spraw UE, w pewnych wypadkach są upoważnione do wyrażania opinii w imieniu izb (np. polski Sejm i niemiecki Bundestag). Pytanie o optymalny model dla rozwiązań instytucjonalnych w PN w sprawach unijnych pozostaje, z natury rzeczy, bez jednoznacznej odpowiedzi. Poszczególne rozwiązania dobrze sprawdzają się w jednych państwach, ale już niekoniecznie w innych. Zazwyczaj należy szukać środkowych rozwiązań, pozwalających zapewnić warunki dla sprawnej i efektywnej kontroli, reprezentowalnej w tym sensie, że uwzględniającej stanowiska partii rządzącej jak i opozycji, uwzględniającej interesy państwa, a nie partii i celów wyborczych. W efekcie pozostawienie spraw UE wyłącznie w gestii komisji ds. UE może doprowadzić do wyłączenia tych spraw, które dotyczą tak wielu sfer życia gospodarczego i społecznego państwa, poza pracami pozostałych komisji. W efekcie dojść może do ich wyobcowania i spowolnić wspomniany i jakże ważny, jak pokazuje praktyka chociażby polska, aspekt europeizacji PN. Przekazanie natomiast spraw integracyjnych tylko komisjom branżowym niesie niebezpieczeństwo braku spojrzenia holistycznego, uwzględnienia interesów priorytetowych, ale niezamykających się w jednej branży/sektorze. W parlamentach najczęściej komisje branżowe przedkładają opinie na wniosek komisji wyspecjalizowanych w sprawach europejskich, zapewniając w ten

sposób pewnego rodzaju ekspercki wkład, co warto jest podkreślenia i warto taką tendencję utrzymywać i wzmacniać.

44. Szczególna rola parlamentarnej **Komisji do Spraw Unii Europejskiej** (*Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union*). Już sama nazwa wskazuje przekrojowość (szerokie spektrum) komisji i jej zadań. Jej dynamiczny rozwój nastąpił zwłaszcza w ciągu ostatnich czterech lat – dzięki umowie o współpracy między Bundestagiem a rządem federalnym. W 1994 r., tj. w trakcie 13. kadencji, Bundestag powołał **Komisję wyspecjalizowaną ds. wspólnotowych**, z wyjątkowo szerokimi uprawnieniami. Współcześnie komisja ta jest gremium przygotowawczym dla obrad plenum. Jest przede wszystkim odpowiedzialna za kwestie polityki UE, rozwój Unii, politykę rozszerzenia i projekty unijne. Oprócz 39 członków zwyczajnych, w jej skład wchodzi również 17 posłów do Parlamentu Europejskiego z Niemiec, którzy są uprawnieni do uczestnictwa w dyskusjach, ale bez prawa udziału w głosowaniach. Komisja wykazuje się dużą aktywnością, regularnie zaprasza przedstawicieli organów UE (komisarzy z Komisji Europejskiej, przedstawicieli innych państw członkowskich, posłów do Parlamentu Europejskiego, dyrektorów agencji UE i różnego rodzaju ekspertów) na swoje posiedzenia, w czym pomocne jest biuro łącznikowe Bundestagu w Brukseli (działa od 2007 roku). Zgodnie z art. 45 UZ komisja może zostać upoważniona przez zgromadzenie plenarne do wykonywania praw Bundestagu wobec rządu federalnego (np. składać rezolucje plenarne) lub instytucji UE. Ponadto za – pośrednictwem COSAC – Komisja do Spraw Unii Europejskiej współpracuje z podobnymi komisjami europejskimi parlamentów innych państw członkowskich UE w celu jak najwcześniejszej wymiany poglądów na tematy związane z polityką europejską. Ponieważ jednym z zasadniczych zadań parlamentu jest wdrażanie unijnych dyrektyw do systemu prawa krajowego – warto podkreślić, że tak jak w innych państwach członkowskich, tak i w Niemczech zadanie to realizują (a w zasadzie przygotowują) komisje branżowe. Co ciekawe – komisja ds. UE może jednak składać poprawki do zaleceń innych właściwych komisji, co jest jej wyjątkową kompetencją na tle pozostałych komisji parlamentarnych. Dodatkowo art. 45 zdanie 2 UZ przewiduje możliwość upoważnienia ww. komisji do wykonywania praw zgromadzenia plenarnego Bundestagu wobec rządu federalnego. W ten sposób udział Bundestagu może być bardziej efektywny i skuteczny – na wzór duński i austriacki. Potencjał art. 45 UZ nie został jeszcze wyczerpany w odniesieniu do zwykłego unijnego procesu legislacyjnego. Z jednej strony komisja ds. UE pełni zadania „komisji ds. integracji”, z drugiej jednak strony, w sprawach wykraczających poza stricte unijny

tylko poziom, kształtuje się jak „komisja przekrojowa”, koordynująca obrady w komisjach specjalistycznych w związku z „linkiem” do spraw integracyjnych w danej sprawie.

45. **Praktyka prac Komisji ds. Unii Europejskiej** – we wrześniu 2020 roku Komisja zajmowała się szerokim spektrum problemów, omówieniem dokumentów (w tym z **inicjatywy własnej członków Komisji**) – były to np.: Zrównoważony rozwój – wyjście z recesji w neutralną dla klimatu przyszłość; Fukushima ostrzega – przyspieszyć wycofywanie energii jądrowej; Zatrzymać eksport broni – zapobieganie nadużyciu idei pokoju w Europie (z inicjatywy własnej członków komisji); omówienie (z inicjatywy komisji ds. finansów) dokumentu KE dot. kompleksowej polityki Unii w zakresie zapobiegania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu i rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 10 lipca 2020 w sprawie kompleksowej polityki ds. zapobiegania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu (2020/2686 (RSP)); **w związku z powiadomieniem przez rząd federalny:** omówienie dokumentu strategicznego rządu federalnego – Wzmocnienie bezpieczeństwa i przemysłu obronności; Zintegrowany krajowy plan w zakresie energii i klimatu; **dokumenty przesłane przez instytucje unijne:** omówienie Komunikatu Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady pt. Dalsze wzmacnianie praworządności w Unii. Obecna sytuacja i możliwe dalsze kroki (COM(2019)163) oraz Komunikatu KE do PE, RE, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, pt. Wzmocnienie praworządności w Unii. Koncepcja postępowania (COM (2019) 343); Wniosek dotyczący decyzji Rady w sprawie stwierdzenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Węgry zasady praworządności; Wniosek dotyczący decyzji Rady w sprawie stwierdzenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasady praworządności COM (2017) 835; sprawa zawarcia umowy o wolnym handlu między UE a Wietnamem (rezolucja) – Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 lutego 2020 r. i projekt decyzji Rady w sprawie zawarcia umowy o wolnym handlu pomiędzy UE i Socjalistyczną Republiką Wietnamu (06050/2019 – C9-0023/2019 – 2018/0356M(NLE)); Umowa o ochronie inwestycji między UE a Wietnamem – rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 lutego 2020 r. – projekt decyzji Rady (05931/2019 – C9-0020/2019 – 2018 / 0358M (NLE)). Poza tym **na posiedzeniu komisji stawali członkowie rządu federalnego**, m.in. prowadzono dyskusję z ministrem ds. zdrowia nt. współpracy w Unii Europejskiej w zw. z pandemią i opieką zdrowotną; dyrektorem Zespołu ds. Relacji z Wielką Brytanią dot. stanu negocjacji między UE a W. Brytanią. **Komisja omawiała agendy posiedzeń**

Rady (UE), a zwłaszcza – Eurogrupy (z dnia 11.09.2020 i 05.10.2020 i ECOFIN (6.10.2020), Rady ds. Konkurencyjności (18.09.2020 i 29.09.2020), Rady Spraw Zagranicznych (21.09.2020), Rady ds. Ogólnych (22.09.2020), Rady ds. Rolnictwa i Rybołówstwa (21/22.09.2020), Rady ds. Transportu, Telekomunikacji i Energii (28.09.2020).

46. Prawa parlamentu w zakresie kontroli pomocniczości i proporcjonalności są jednymi z istotnych uprawnień każdej z izb parlamentarnych (o czym była mowa wcześniej). W Niemczech kontrola poszanowania zasady pomocniczości odbywa się w każdej z izb, co jest zrozumiałe, zważywszy na dwuizbowość (aczkolwiek swoistą) parlamentu (specyfika kontroli w Bundesracie zostanie przedstawiona w kolejnej części tej ekspertyzy, pt. Bundesrat). Na poziomie federalnym procedura została uregulowana w **Ustawie Zasadniczej** (art. 23, 45, 50, 52), a uszczegółowiona w **UoO** (paragrafy 11 i 12), a w zakresie obowiązków informacyjnych rządu w **UoW** (zwłaszcza paragraf 6). Rząd federalny przekazuje swoją ocenę projektu unijnego aktu ustawodawczego (zazwyczaj zatem rozporządzenia, dyrektywy, decyzji), która powinna zawierać m.in. ocenę w zakresie poszanowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, w ciągu 2 tygodni od skierowania dokumentu do komisji Bundestagu i nie później niż wraz z rozpoczęciem się dyskusji w Radzie. W sprawach dotyczących integracji to obie izby, w swoich regulaminach, samodzielnie mogą określić procedurę *ex ante* kontroli poszanowania zasady pomocniczości. Takie doprecyzowanie znalazło się w regulaminie Bundestagu w art. 93c i 93d, natomiast Bundesrat, jak dotąd, działa na podstawie ogólnych proceduralnych przepisów regulaminu (rozdział IVa). Zgodnie z art. 93a ust. 1 regulaminu Bundestagu podstawową rolę w przygotowaniu projektu uzasadnionej opinii odgrywają komisje branżowe. W przypadku jednak woli przyjęcia projektu opinii w danej komisji, ta musi poinformować o tym Komisję do spraw Unii Europejskiej, która odnosi się do tego poprzez własną opinię. Komisja branżowa, jako „gospodarz” postępowania, sporządza sprawozdanie dla plenum, nawet w wypadku, gdy sama nie zgłasza zastrzeżeń w zakresie poszanowania zasady pomocniczości, a zastrzeżenia takie składa Komisja do spraw Unii Europejskiej. Formalna decyzja o przyjęciu uzasadnionej opinii w zakresie zasady pomocniczości w danym projekcie aktu ustawodawczego podejmowana jest przez plenum. Jednak Komisja do spraw UE, zgodnie z art. 45 UZ oraz z art. 93b regulaminu Bundestagu, może zostać upoważniona do przyjęcia takiej decyzji samodzielnie. Dodatkowo wnioski o przyjęcie przez plenum uzasadnionej opinii może złożyć także grupa polityczna lub 5% członków izby (art. 88 regulaminu). Zgodnie z ust. 2 par. 11 UoO Przewodniczący Bundestagu

lub Przewodniczący Bundesratu przekazuje uzasadnioną opinię do właściwych organów Unii Europejskiej i informuje o tym rząd federalny.

47. **Skarga do TSUE** – zgodnie z paragrafem 13 ust. 7 UoO oraz z paragrafem 6 ust. 6 UoW – rząd federalny informuje Bundestag i Bundesrat, możliwie najwcześniej, o zakończeniu procedury ustawodawczej Unii Europejskiej. Powiadomienie to zawiera również ocenę, czy rząd federalny uważa akt prawny za zgodny z zasadami pomocniczości i proporcjonalności. Przebieg procedury w Bundestagu został uregulowany zarówno na poziomie konstytucyjnym, ustawowym jak i w regulaminie. Na wniosek 1/4 swoich członków Bundestag jest zobowiązany wnieść skargę na podstawie art. 8 Protokołu w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności. Rząd federalny niezwłocznie przekazuje skargę do TSUE w imieniu izby, która zdecydowała się ją wnieść zgodnie z ust. 1 lub 2. Co istotne – to ta izba, która zadecydowała o złożeniu skargi – prowadzi postępowanie przed Trybunałem (paragraf 12 ust. 4). Ponadto, jeśli jedna z izb postanowiła złożyć skargę do TSUE, druga może przedłożyć w tej sprawie opinię. **Rozwiązanie niemieckie jest o tyle interesujące, że pozbawia rząd**, który zazwyczaj był bezpośrednio zaangażowany w przyjęcie aktu ustawodawczego UE (rozporządzenia, dyrektywy czy decyzji), **wpływu na tok postępowania przed TSUE**, uniezależniając w tym zakresie daną izbę parlamentarną. Dodatkowo, zgodnie z art. 93d regulaminu Bundestagu, za postępowanie przed TSUE odpowiedzialna jest Komisja do spraw UE. Komisja ta może zostać również upoważniona do złożenia skargi do TSUE samodzielnie, jeżeli termin na jej złożenie upływa poza okresem obrad Bundestagu (art. 93d ust. 4 regulaminu).

48. **Inne formy wpływu wywierane przez komisje; komisje branżowe Bundestagu najczęściej decydują się na przedkładanie rządowi federalnemu zwykłych „opinii”, rządziej proponują przyjmowanie rezolucji (opinii) przez plenum parlamentu.** Stanowią one podsumowanie przebiegu dyskusji w komisji bez głosowania nad stanowiskiem większości. Takie nieformalne wyrażanie opinii nie ma takiej samej wagi politycznej, jak formalnie przyjęte zalecenia, ale ma służyć jako wskazówka dla rządu federalnego do dyskusji na szczeblu UE. Ponadto komisje i posłowie mogą w każdej chwili zwrócić się do rządu federalnego o ustne lub pisemne informacje na temat spraw UE lub statusu negocjacji na szczeblu UE. Często są też przedstawiciele instytucji unijnych, np. komisarze, zapraszani na posiedzenia komisji lub odwiedzający je z wizytami komisji do Brukseli. Wymiana administracyjna i polityczna z komisjami PN innych p. czł. odbywa się na posiedzeniach komisji międzyparlamentarnych, które odbywają się regularnie w PE

lub w parlamencie p. czł., które aktualnie sprawuje prezydencję w Radzie (UE).

49. **W PRAKTYCE:** w obecnej kadencji parlamentarnej (lata 2017-2021) do komisji branżowych Bundestagu skierowano już ponad 1000 propozycji aktów unijnych. Większość komisji omawia kwestie unijne obok zagadnień krajowych. Dla zobrazowania – Komisja Prawna i Komisja Budżetowa powołały również własne podkomisje, aby móc bardziej szczegółowo zajmować się kwestiami UE. Posłowie szczególnie omawiają główne projekty i często zapraszają do tego rząd federalny, ekspertów, a czasami także przedstawicieli instytucji UE. Odbywają się także regularne wysłuchania publiczne, czasami wideokonferencje, podczas których szczególnie omawia się niektóre projekty UE. Proces doradczy często kończy się z chwilą potwierdzenia przedłożenia, ale czasami także wtedy, gdy komitet wiodący zaleca przyjęcie rezolucji na plenum. W tym drugim przypadku sesja plenarna Bundestagu podejmuje decyzje zgodnie z art. 23 ust. 2 lub 3 UZ, które rząd federalny musi odtąd brać pod uwagę podczas negocjacji w Radzie. W obecnej kadencji Bundestag przyjął już około 40 opinii w sprawach unijnych.

50. W niektórych izbach parlamentarnych przyjęto także **rozwiązania awaryjne**, tzn. przewidziano możliwość przyjęcia uzasadnionej opinii przez organy inne niż komisja czy plenum, w wypadkach, gdy istnieje ryzyko niezachowania 8-tygodniowego terminu na zbadanie dochowania zasady pomocniczości, np. w **Bundesracie jest to Izba Europejska**. Analogicznie jak na etapie *ex ante*, w niemieckim Bundesracie przyjęto rozwiązania awaryjne, przewidujące możliwość przyjęcia wniosku o złożenie skargi do TSUE przez inne organy niż plenum – komisja do spraw UE może zostać upoważniona do złożenia wniosku o skargę do TSUE, jeśli termin na złożenie takiej skargi upływa poza okresem obrad Bundestagu.

51. Bundestag, w każdym czasie może również wyrazić swoje stanowisko w sprawach UE bezpośrednio do Komisji Europejskiej (jest to tzw. **dialog polityczny**) oraz wymienić poglądy z Parlamentem Europejskim i PN innych państw członkowskich. Związane z tym są szersze możliwości parlamentarnego udziału w sprawach UE, m.in. dyskusje między posłami do PE a komisarzami z KE lub innymi przedstawicielami organów UE w ramach posiedzeń komisji lub wyjazdów delegacji do Brukseli, pytania parlamentarne i debaty plenarne dotyczące polityki europejskiej i różne inne konsultacje i procesy rozpoznawcze o charakterze formalnym i nieformalnym (np. dyskusje ekspertów, przesłuchania i procesy koordynacji grup politycznych z ich rodzinami partyjnymi w PE). Bundestag wypracował efektywne kanały komunikacji z KE w związku

z przygotowywanymi przez nią projektami. Już na tym wczesnym etapie, poza formalnymi procedurami, a w oparciu o kontakty z KE (urzędników administracji oraz samych parlamentarzystów) parlament może przedstawiać swoje uwagi co do wszystkich aspektów planowanej inicjatywy legislacyjnej (wniosku), nie tylko pomocniczości, i w ten sposób wpływać na kształt przyszłego wniosku legislacyjnego.

BUNDESRAT

52. Co do zasady, uprawnienia Bundesratu nie różnią się w sposób zasadniczy w omawianych tu sprawach od kompetencji Bundestagu. Jednak zakres ich realizacji jest powiązany ze specyfiką Bundesratu, jako izby reprezentującej kraje związkowe. Ponieważ w skład Bundesratu wchodzi członkowie rządów landowych określa się go w literaturze jako „**izbę rządów krajów związkowych**”, a nie klasyczną (drugą) izbę parlamentu. W efekcie rząd federalny ma obowiązek kompleksowego i wczesnego informowania także Bundesratu, a informacje dotyczą tych projektów, które mogą być interesujące dla krajów związkowych i obejmują dokumenty, raporty i komunikaty organów Unii Europejskiej i Stałego Przedstawicielstwa Niemiec w sprawie posiedzeń i decyzji organów UE, a także dokumenty i informacje o inicjatywach i oświadczeniach rządu federalnego wystosowywanych do organów Unii Europejskiej. Bundesrat otrzymuje rocznie około 22 000 takich dokumentów, a około 150 do 200 z nich jest omawianych w komisjach i na plenum Bundesratu.

53. Oprócz udzielania informacji Bundesrat ma również aktywnie uczestniczyć w **określaniu niemieckiego stanowiska negocjacyjnego**, o ile ma to wpływ na interesy krajów związkowych. Zgodnie z UZ (art. 23) rząd zapewnia Bundesratowi możliwość współuczestnictwa w kształtowaniu stanowiska państwa na poziomie UE, jeżeli Bundesrat uczestniczyłby w odpowiednich działaniach wewnątrzpaństwowych, tzn. o ile leżałoby to w gestii krajów związkowych. Jeżeli w dziedzinie pozostającej w wyłącznej kompetencji władz federalnych poruszane są sprawy dotyczące interesu krajów związkowych bądź jeżeli poza tym władzom federalnym przysługują uprawnienia ustawodawcze, rząd federalny uwzględnia stanowisko Bundesratu. Jeżeli główny przedmiot działań legislacyjnych dotyczy uprawnień ustawodawczych krajów związkowych, powoływania ich władz lub ich postępowania administracyjnego, o tyle przy kształtowaniu stanowiska Federacji należy w sposób miarodajny uwzględnić stanowisko Bundesratu; należy przy tym mieć na uwadze odpowiedzialność władz federalnych za państwo jako całość. W sprawach mogących spowodować zwiększenie

wydatków lub zmniejszenie dochodów federacji, niezbędna jest zgoda rządu federalnego.

54. **W zakresie, w którym Bundesrat jest zaangażowany w ustawodawstwo federalne, jest także zaangażowany w sprawy europejskie**, o ile jest ono z prawem UE powiązane. Opinie Bundesratu mają jednak różną wagę, w zależności od tego, czy za odpowiednią regulację krajową odpowiadałby rząd federalny czy kraje związkowe. Jeżeli projekt wkracza w wyłączne lub konkurencyjne kompetencje ustawodawcze rządu federalnego, ale mimo to interesy krajów związkowych są naruszone, przy określaniu stanowiska negocjacyjnego rząd federalny uwzględnia opinię Bundesratu. Nie oznacza to nic innego, jak tylko to, że ma do czynienia z argumentami przedstawionymi przez Radę Federalną. Jeżeli projekt dotyczy kompetencji ustawodawczych krajów związkowych, to należy wziąć pod uwagę opinię Rady Federalnej. Oznacza to, że w przypadku wątpliwości jest ona decydującym czynnikiem przy określaniu niemieckiego stanowiska negocjacyjnego. Bundesrat może również przysyłać swoje opinie bezpośrednio do Komisji (jest to skala ok. 60 razy w roku, źródło: www.parleu2020.de).

55. Rząd federalny jest odpowiedzialny za negocjacje w Radzie, a także w niektórych innych organach, np. jednostkach doradczych Komisji Europejskiej. Na żądanie może on wezwać do negocjacji przedstawicieli rządów krajów związkowych, pod warunkiem, że zgodnie z podziałem kompetencji pomiędzy federacją a landami, to Bundesrat musiałby uczestniczyć w podjęciu środka krajowego. Jeżeli projekt koncentruje się na wyłącznej kompetencji ustawodawczej krajów związkowych w dziedzinie edukacji szkolnej, kultury lub radiofonii i telewizji, negocjacje deleguje się przedstawicielowi rządu kraju związkowego wyznaczonego przez Radę Federalną.

56. **Komisja do Spraw Unii Europejskiej w Bundesracie** (*Ausschuss für Fragen der Europäischen Union*) posiada długą tradycję. Już w grudniu 1957 r. Rada Federalna powołała specjalną komisję „Wspólny Rynek i Strefa Wolnego Handlu”, która w 1965 r. została przekształcona w stałą komisję do spraw Wspólnot Europejskich. Ciało to nosi obecną nazwę od wejścia w życie Traktatu z Maastricht w 1993 roku. Komisja odgrywa wiodącą rolę w doradzaniu w sprawie wszystkich dokumentów Rady i Komisji, które mają znaczenie dla tych krajów. Są to zarówno projekty aktów prawnych Unii Europejskiej, w szczególności rozporządzeń i dyrektyw, jak i komunikaty oraz zielone lub białe księgi, które Komisja często przedstawia przed podjęciem konkretnych działań legislacyjnych w celu określenia potrzeby i zakresu odpowiednich środków. Pod względem merytorycznym wzory obejmują wszystkie obszary, w których Unia

Europejska może działać zgodnie z przypisanymi kompetencjami zawartymi w umowach. **Spektrum obejmuje rolnictwo, usługi, transakcje kapitałowe i płatnicze, wize, azyl i imigrację, a także ruch drogowy i zasady konkurencji.** Komisja do spraw Unii Europejskiej zazwyczaj opiniuje wnioski na podstawie zaleceń wyspecjalizowanych komisji. Jej analiza opiera się zasadniczo na rozważaniach dotyczących polityki europejskiej i integracyjnej. Kontroluje również, czy projekt ma wystarczającą podstawę prawną w prawie europejskim oraz czy przestrzegane są zasady pomocniczości i proporcjonalności. Kolejnym kluczowym punktem przeglądu dla komisji jest kwestia, czy opinia Rady Federalnej powinna być brana pod uwagę przez rząd federalny. Jeżeli widzi potrzebę przekazania Komisji opinii Rady Federalnej, formułuje odpowiednie zalecenie na plenum Rady Federalnej. To samo dotyczy oświadczeń, które mają być wydawane w ramach europejskiego mechanizmu wczesnego ostrzegania w zakresie kontroli zasady pomocniczości. Komisja doradza również w zakresie wykonywania uprawnień Rady Federalnej wynikających z ustawy o odpowiedzialności za integrację, jak również w zakresie wykonywania uprawnień Bundesratu, a wynikających z UoO. Zgodnie z ust. 2 paragrafu 11 UoO w sprawach integracji przewodniczący Bundesratu przesyła uzasadnione opinie do instytucji UE oraz informuje w tym zakresie rząd federalny. Ostatnie posiedzenie komisji miało miejsce 16 września 2020 roku, podczas którego w agendzie znalazły się np. wniosek dotyczący dyrektywy PE i Rady zmieniającej dyrektywę 2014/65/UE w odniesieniu do wymogów informacyjnych, nadzoru produktów i limitów pozycji w celu wspierania naprawy gospodarczej po pandemii COVID-19, COM (2020) 280 final; wniosek dotyczący rozporządzenia PE i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) 2017/1129 w odniesieniu do unijnego prospektu dotyczącego odbudowy i ukierunkowanych dostosowań dla pośredników finansowych w celu wsparcia naprawy gospodarczej po pandemii COVID-19, COM (2020) 281 final; wniosek dotyczący rozporządzenia PE i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) 2017/2402 ustanawiające ogólne ramy dla sekurytyzacji i ustanawiające szczegółowe ramy dla prostej, przejrzystej i znormalizowanej sekurytyzacji w celu ułatwienia wychodzenia z pandemii COVID 19; COM (2020) 282 final, wniosek dotyczący rozporządzenia PE i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 575/2013 w celu wsparcia naprawy gospodarczej po pandemii COVID-19 poprzez dostosowanie ram sekurytyzacji, COM (2020) 283 final; sprawa zmian nazw przedstawicieli Bundesratu w organach doradczych UE, powołanie przedstawicieli Bundesratu w organach doradczych UE do grupy doradczej komisji ds. wyrobów budowlanych; powołanie przedstawicieli

Bundesratu w organach doradczych UE dla grupy ekspertów komisji ds. polityki tytoniowej oraz jej podgrup „składniki wyrobów tytoniowych” i „papierosy elektroniczne”.

57. Kontrola zasady pomocniczości – parlamenty landów nie uczestniczą bezpośrednio w ramach procedury, a tylko poprzez swoje rządy reprezentowane w Bundesracie, przy czym te ostatnie nie są związane opiniami legislatywy z krajów związkowych. W Bundesracie komisją wiodącą w procedurze kontroli zasady pomocniczości w projektach aktów ustawodawczych UE jest Komisja do spraw UE, która bada projekt aktu ustawodawczego, uwzględniając jednak zalecenia komisji branżowych. Komisje te mogą bowiem zarekomendować przyjęcie uzasadnionej opinii. Na ogólnych zasadach decyzję o przyjęciu uzasadnionej opinii, na wniosek komisji lub każdego landu, podejmuje plenum większością głosów (art 26-30 regulaminu Bundesratu). Kwestie uwzględnienia przez rząd landu (rząd krajowy) opinii parlamentu landu (kraju związkowego) regulowane są na poziomie landu. W zdecydowanej większości landów nie ustalono terminu na przedłożenie opinii przez parlament w zakresie poszanowania zasady pomocniczości, a wyjątek stanowią dwa landy, tj. Bawaria i Badenia-Wirtembergia.

58. Bundesrat posiada specyficzny organ – Izbę Europejską (*Europa Kammer des Bundesrates*). **Generalnie – decyzje Bundesratu, które wywołują skutki prawne, są podejmowane na posiedzeniu plenarnym**, zbierającym się publicznie zazwyczaj dwanaście razy w roku. W przypadkach, **gdy termin na badanie projektu upływa przed kolejnym posiedzeniem Bundesratu, decyzję o przyjęciu uzasadnionej opinii może podjąć Izba Europejska**, składająca się z przedstawicieli wszystkich landów, która podejmuje decyzję w imieniu Bundesratu właśnie w przypadkach pilnych (tj. gdy podjęcie decyzji nie może być odłożone do następnego posiedzenia Bundesratu) lub wymagających zachowania poufności (art. 52 ust. 3a UZ w zw. z art. 45d regulaminu Bundesratu). Każdy land wysyła członka lub zastępcę członka Bundesratu do Izby Europejskiej. Obrady mają charakter publiczny – z wyjątkiem przypadków wymagających zachowania poufności. W pracach Izby Europejskiej mogą również brać udział członkowie i przedstawiciele rządu federalnego, a także przedstawiciele rządów landowych. Czas przewidziany na podjęcie tu decyzji to jeden tydzień, można go jednak skrócić w zależności od pilności obrad. **Jest to wyraz pragmatycznego rozwiązania, wychodzącego naprzeciw kalendarzowi prac prawodawczych UE. Dla zobrazowania aktywności – podczas ostatniego posiedzenia (17-20.04.2020) Izba zajmowała się: wnioskiem dotyczącym rozporządzenia PE i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE)**

nr 1303/2013 i rozporządzenie (UE) nr 1301/2013 w odniesieniu do szczególnych środków wprowadzających nadzwyczajną elastyczność w korzystaniu z europejskiej struktury Funduszu inwestycyjnego w odpowiedzi na epidemię COVID-19 COM (2020) 138 final; wnioskiem dotyczącym rozporządzenia Rady ustanawiającego Europejski instrument udzielania tymczasowej pomocy w celu zmniejszenia ryzyka bezrobocia w kryzysie wywołanym epidemią COVID-19 (SURE), COM (2020) 139 final; wnioskiem dotyczącym rozporządzenia PE i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 223/2014 w zakresie wprowadzenia szczególnych środków zwalczania kryzysu związanego z COVID-19, COM (2020) 141 final; wnioskiem dotyczącym rozporządzenia PE i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 1379/2013 i rozporządzenie (UE) nr 508/2014 w odniesieniu do szczególnych środków łagodzenia skutków pandemii COVID-19 w rybołówstwie i sektorze akwakultury COM (2020) 142 final. Wcześniejsze posiedzenia (3-krotnie) miały miejsce w roku 2017.

59. **Skarga do TSUE:** jak była o tym mowa – każda z izb ma prawo złożenia skargi bezpośrednio do TSUE w zakresie zarzutu naruszenia przez akt ustawodawczy UE zasady pomocniczości i proporcjonalności. Rząd federalny informuje obie izby federalne, tak szybko jak to tylko możliwe, o zakończeniu procesu ustawodawczego w UE i przedkłada ocenę, czy przyjęty akt ustawodawczy jest zgodny z zasadami pomocniczości i proporcjonalności. Odpowiedzialność za postępowanie przed TSUE spoczywa jednak na izbie, która wnioskuje o wniesienie skargi, a nie na rządzie. Ponadto jeśli jedna z izb postanowiła złożyć skargę do TSUE, druga może przedłożyć w tej sprawie opinię. Zgodnie z art. 12 ust. 2 UoO, przebieg procedury na etapie *ex post* może zostać doprecyzowany w regulaminie izby, co jednak dotychczas nie nastąpiło. Dlatego podobnie jak ma to miejsce podczas kontroli na etapie *ex ante*, wniosek o złożenie skargi do TSUE może złożyć komisja lub land, a decyzję w tej sprawie, na zasadach ogólnych, a więc większością głosów, podejmuje na plenum Rada federalna lub Izba Europejska, o ile zaistnieją ww. warunki ku temu aby działała ta właśnie Izba. Co ciekawe – zgodnie z porozumieniem politycznym zawartym przez premierów szesnastu landów, w przypadku gdy jeden z landów złoży wniosek o wniesienie skargi do TSUE, pozostałe zapewnią uzyskanie większości w Bundesracie dla tej inicjatywy. Jednak zgodnie z ustawą o współpracy federacji z landami – na wniosek Bundesratu to rząd federalny wnosi skargę do TSUE na każdy akt UE, który odnosi się do kwestii będących w zakresie kompetencji legislacyjnych landów, a nie federacji.