

Spolkový ústavní soud – Tiskové středisko – Tisková zpráva č. 72/2009 ze dne 30. června 2009

Rozsudek ze dne 30. června 2009 – 2 BvE 2/08, 2 BvE 5/08, 2 BvR 1010/08, 2 BvR 1022/08, 2 BvR 1259/08 und 2 BvR 182/09 –

Ratifikační zákon k Lisabonské smlouvě je slučitelný se Základním zákonem; doprovodný zákon je protiústavní v tom, že zákonodárným orgánům nebyla přiznána dostatečná práva účasti na rozhodování

Druhý senát Spolkového ústavního soudu dnes rozhodl, že ratifikační zákon k Lisabonské smlouvě (*Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Lissabon*) je slučitelný se Základním zákonem (*Grundgesetz*). Naproti tomu zákon o rozšíření a posílení práv Spolkového sněmu a Spolkové rady v záležitostech Evropské unie (*Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union*) je v rozporu s čl. 38 odst. 1 ve spojení s čl. 23 odst. 1 ZZ, neboť Spolkovému sněmu a Spolkové radě nebyla přiznána dostatečná práva v rámci jejich účasti na evropském legislativním procesu a procesu změny smluv. Ratifikační listina Spolkové republiky Německo k Lisabonské smlouvě nesmí být deponována, dokud nenabude účinnosti úprava parlamentních práv účasti na rozhodování v takové podobě, kterou požaduje ústava. Rozhodnutí je ve výsledku jednomyslné; odůvodnění bylo přijato poměrem hlasů 7:1 (ke skutkovému stavu srov. tiskové zprávy č. 2/2009 ze dne 16. ledna 2009 a č. 9/2009 ze dne 29. ledna 2009).

Základem rozhodnutí jsou v podstatě následující úvahy:

1. Přehled ústředních aspektů rozsudku

Rozsudek se soustředí na vzájemný vztah demokratického systému předepsaného Základním zákonem na úrovni Spolku a dosažené úrovně samostatného výkonu vládní moci na úrovni evropské. Do středu pozornosti ústavního přezkumu je postaven problém struktury Evropské unie: rozsah možností Unie utvářet politiku nepřetržitě a významně rostl – v neposlední řadě i v důsledku Lisabonské smlouvy – tak, že v některých oblastech politiky má dnes Evropské unie podobu odpovídající spolkovému státu (analogickému státu). Naproti tomu vnitřní procesy rozhodování a ustanovování převážně zůstávají věrny vzoru mezinárodní organizace (jsou analogické mezinárodnímu právu); Evropská unie je i nadále vybudována v podstatě podle zásady rovnosti států.

Dokud nebude moci jednotný evropský národ jako subjekt legitimizace politicky účinným způsobem v souladu se zásadou rovnosti projevit svou většinovou vůli při zakládání evropského spolkového státu (*Bundesstaat*), zůstávají rozhodujícími nositeli veřejné moci, včetně moci Unie, národy Evropské unie ustavené v členských státech. Přistoupení k evropskému spolkovému státu by v Německu vyžadovalo vytvořit novou ústavu, která by byla doprovázena zjevným zřeknutím se suverénní státnosti chráněné Základním zákonem. Takový akt zde není. Evropská unie i nadále představuje spolek s vládní mocí (*Herrschaftsverband*) založený na mezinárodním právu, jenž je trvale nesen smluvně projevenou vůlí států, které zůstávají suverénními. Primární odpovědnost za integraci spočívá v rukou ústavních orgánů, jednajících za jednotlivé národy. Je zapotřebí, aby s růstem kompetencí a dalším osamostatňováním unijních orgánů držely krok pojistky chránící nosný princip členskými státy kontrolovaného svěření vymezených pravomocí. Při pokračující

integraci je též nutno zachovat oblasti působnosti členských států, které jsou zásadní pro rozvoj demokratické tvorby vůle. Obzvláště je nutno zajistit, aby se státní zastupitelské orgány mohly ujmout odpovědnosti za integraci.

Dalším rozvíjením kompetencí Evropského parlamentu může být mezera mezi objemem rozhodovací moci unijních orgánů a demokratickou mocí občanů v členských státech zmenšena, ale ne vyplněna. Evropský parlament není ani svým složením, ani svým postavením ve skladbě evropských kompetencí dostatečně vybaven k tomu, aby přijímal reprezentativní a přičitatelná rozhodnutí většiny jako jednotná rozhodnutí určující politické směřování. Posuzováno podle požadavků kladených na státní demokracii není Evropský parlament volen na základě rovného volebního práva a v rámci supranacionálního vyrovnávání zájmů mezi státy není povolán k zásadním politickým rozhodnutím. Proto také nemůže nést parlamentní vládu a nemůže se stranickopoliticky organizovat podle schématu vlády a opozice, aby se směr určený evropskými voliči stal politicky rozhodujícím. Vzhledem k tomuto strukturálnímu, ve svazku států (*Staatenverbund*) neřešitelnému demokratickému deficitu nesmí další postup integrace, který by zacházel za dosavadní stav, podkopat způsobilost států utvářet politiku ani vyprázdnit princip svěřených pravomocí.

Nositeli moci ustavující jsou národy členských států. Základní zákon nedovoluje zvláštním orgánům moci zákonodárné, výkonné a soudní disponovat podstatnými částmi ústavy, tedy ústavní identitou (čl. 23 odst. 1 věta třetí, čl. 79 odst. 3 ZZ). Ústavní identita je nezadatelnou součástí demokratického sebeurčení národa. K ochraně účinnosti volebního práva a k zachování demokratického sebeurčení je třeba, aby Spolkový ústavní soud v rámci své kompetence bděl nad tím, zda komunitární nebo unijní moc svými výsostnými akty neporušuje ústavní identitu a zda zjevně nepřekračuje kompetence, které jí byly uděleny. Lisabonskou smlouvou znovu posílený přenos kompetencí a osamostatnění procesu rozhodování proto předpokládá účinnou kontrolu právních aktů evropského původu použitelných ve Spolkové republice Německo z hlediska jednání *ultra vires* a zachování ústavní identity.

2. K měřítku přezkumu

a) Ratifikační zákon k Lisabonské smlouvě je soudem posuzován podle měřítek volebního práva (práva volit). Porušení volebního práva, jakožto práva postaveného naroveň základním právům, je možné vytýkat v ústavní stížnosti (čl. 38 odst. 1 věta první ve spojení s čl. 93 odst. 1 bodem 4a ZZ). Volební právo konkretizuje nárok na demokratické sebeurčení, na svobodný a rovný podíl na státní moci vykonávané v Německu, jakož i na dodržení příkazu demokracie, včetně respektování ustavující moci náležející lidu. Přezkum porušení volebního práva tak zahrnuje i zásahy do principů, které jsou sepsány v čl. 79 odst. 3 ZZ jako identita ústavy. Právo občanů ve svobodě a rovnosti volbami a hlasováním určit věcný obsah a personální složení veřejné moci, která se jich dotýká, je zakotveno v lidské důstojnosti a je elementární součástí principu demokracie. Princip demokracie nemůže být poměřován s jinými hodnotami. Změna Základního zákona, která by se dotýkala zásad vyjádřených v jeho čl. 1 a čl. 20, je nepřijatelná (čl. 79 odst. 3 ZZ). Takzvanou zárukou věčnosti (*Ewigkeitsgarantie*) je disponování identitou svobodného ústavního řádu odňato i zákonodárci měnícímu ústavu. Moc ustavující neudělila zástupcům a orgánům lidu mandát ke změně těch ústavních principů, které jsou podle čl. 79 odst. 3 ZZ považovány za zásadní.

b) Ústavní úprava principu demokracie je zároveň otevřena cíli začlenit Německo do mezinárodního a evropského mírového pořádku. Německá ústava je zaměřena na otevření

systemu vlády ve státě mírové spolupráci národů a evropské integraci. Rovnoprávná integrace v Evropské unii ani zapojení do mírových uskupení, jako je Organizace spojených národů, přitom nevyhnutelně nevedou k proměně systému výkonu veřejné moci ve Spolkové republice Německo. Jedná se spíše o dobrovolnou, vzájemnou a rovnoprávnou vazbu, která zaručuje mír a posiluje možnosti utváření politiky prostřednictvím společného koordinovaného jednání. Ústavní příkaz uskutečnit spojenou Evropu, vyplývající z čl. 23 odst. 1 a z preambule Základního zákona, znamená pro německé ústavní orgány, že účast v evropské integraci není ponechána na jejich politické vůli. Základní zákon si přeje mezinárodní mírový řád a evropskou integraci: Proto platí nejen princip otevřenosti k mezinárodnímu právu (*Völkerrechtsfreundlichkeit*), ale i princip otevřenosti k evropskému právu (*Europarechtsfreundlichkeit*).

c) Oprávnění k přenosu výsostných práv na Evropskou unii podle čl. 23 odst. 1 ZZ je ovšem podmíněno tím, že na základě zodpovědného programu integrace podle principu svěřeni pravomocí a při respektování ústavněprávní identity členského státu zůstane zachována suverénní ústavní státnost a Spolková republika Německo neztratí svou způsobilost na vlastní odpovědnost politicky a sociálně utvářet své životní poměry. Čl. 23 odst. 1 a preambule Základního zákona nevypovídají nic o konečném charakteru politického uspořádání Evropy. Základní zákon zmocňuje ve svém čl. 23 k účasti a rozvíjení Evropské unie koncipované jako svazek států (*Staatenverbund*). Pojem svazku zahrnuje úzké, na trvalo založené spojení států, jež zůstávají suverénními, které na smluvním základě vykonává veřejnou moc, avšak jeho základní řád sám podléhá dispozici členských států a subjekty demokratické legitimizace v něm zůstávají národy členských států, to jest občané těchto států. Evropská unie musí vyhovovat demokratickým zásadám (čl. 23 odst. 1, čl. 20 odst. 1 a odst. 2 ve spojení s čl. 79 odst. 3 ZZ) jak svou povahou a rozsahem, tak i svou organizační a procesněprávní úpravou. To předně znamená, že evropská integrace nesmí vést k vyprázdnění systému demokratické vlády v Německu. Neznamená to, že určitý souhrn nebo určité druhy výsostných práv musí zůstat v rukou státu. Sjednocení Evropy na základě smluvní unie suverénních států však nesmí být uskutečněno takovým způsobem, že v členských státech již nezůstane dostatečný prostor pro politické utváření hospodářských, kulturních a sociálních životních podmínek. To platí obzvláště pro oblasti, které formují životní poměry občanů, především jejich soukromou sféru vlastní odpovědnosti, osobní bezpečnost a sociální jistotu, chráněné základními právy, a rovněž pro taková politická rozhodnutí, která jsou zvláštním způsobem odkázána na kulturní, historické a jazykové předporozumění a která se diskursivně rozvíjejí ve stranickopoliticky a parlamentně organizovaném prostoru politické veřejnosti. Pokud je v těchto pro demokracii zvláště významných oblastech vůbec umožněn přenos výsostných práv, je třeba restriktivního výkladu. To se týká obzvláště úpravy trestního práva, policejního a vojenského disponování monopolem násilí, základních fiskálních rozhodnutí o příjmech a výdajích, sociálně politického utváření životních poměrů, jakož i rozhodnutí významných z kulturního hlediska, jako je výchova, vzdělání, režim médií a postoj k náboženským společnostem.

d) Základní zákon neopravňuje německé státní orgány k takovému přenosu kompetencí, při němž může výkon těchto přenesených kompetencí samostatně zakládat kompetence další. Zakazuje přenesení kompetenční kompetence. Princip svěřeni pravomocí proto není jen zásadou evropského práva (čl. 5 odst. 1 SES; čl. 5 odst. 1 věta první a odst. 2 Smlouvy o Evropské unii ve znění Lisabonské smlouvy), nýbrž zachycuje – stejně jako povinnost Evropské unie dbát národní identity členských států (čl. 6 odst. 3 SEU; čl. 4 odst. 2 věta první SEU-Lisabon) – i ústavní principy členských států. Program integrace Evropské unie proto musí být dostatečně určitý. Pokud členské státy utvářejí smluvní právo tak, že při zásadním zachování platnosti principu svěřeni pravomocí je možné vyvolat změnu smluvního práva bez

ratifikačního procesu, náleží kromě spolkové vlády i zákonodárným sborům v rámci součinnosti zvláštní odpovědnost, která musí v Německu vnitrostátně dostát požadavkům čl. 23 odst. 1 ZZ (odpovědnost za integraci; *Integrationsverantwortung*). Zákon k novele evropských smluv a doprovodné vnitrostátní zákonodárství musí mít takovou podobu, aby evropská integrace dále probíhala podle principu svěřené pravomoci, aniž by Evropské unii vznikla možnost zmocnit se kompetenční kompetence nebo porušit ústavní identitu členských států, která je uzavřena integrací – zde Základní zákon. Pro hraniční případy ještě ústavněprávně přípustného musí německý zákonodárce ve svých zákonech doprovázejících ratifikaci učinit taková opatření, aby se mohla dostatečně rozvinout odpovědnost zákonodárných orgánů za integraci.

e) Spolkový ústavní soud přezkoumává, zda se právní akty evropských orgánů a institucí drží při zachování komunitárního a unijního principu subsidiarity (čl. 5 odst. 2 SES; čl. 5 odst. 1 věta druhá a odst. 3 SEU-Lisabon) v mezích výsostných práv, která jim byla poskytnuta svěřením pravomocí (kontrola jednání *ultra vires*; *Ultra-vires-Kontrolle*). Nadto Spolkový ústavní soud přezkoumává, zda je zachováno nedotknutelné jádro ústavní identity Základního zákona podle čl. 23 odst. 1 věty třetí ve spojení s čl. 79 odst. 3 ZZ (kontrola zachování ústavní identity; *Identitätskontrolle*). Výkon těchto přezkumných kompetencí, požadovaných ústavním právem, chrání základní politické a ústavní struktury, uznané čl. 4 odst. 2 větou první SEU-Lisabon, i při pokračující integraci. Jejich výkon v konkrétních případech se řídí zásadou otevřenosti Základního zákona k evropskému právu.

3. K subsumpci

a) Proti ratifikačnímu zákonu k Lisabonské smlouvě nejsou zásadní ústavněprávní námitky

aa) Ani vstupem Lisabonské smlouvy v platnost nedosáhne Evropská unie takové podoby, která by byla analogická státu a vyžadovala by tedy úroveň legitimizace odpovídající demokracii ustavené ve státě. Není spolkovým státem, nýbrž zůstává svazkem suverénních států, v němž platí princip svěřené pravomoci. Evropský parlament není orgánem reprezentace svrchovaného evropského národa, nýbrž supranacionálním zastupitelským orgánem národů členských států, takže se na něj nevztahuje zásada rovnosti volebního práva, která je společná všem evropským státům. Další ustanovení Lisabonské smlouvy, jako je dvojí kvalifikovaná většina v Radě (čl. 16 odst. 4 SEU-Lisabon, čl. 238 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie), prvky participační, asociativní a přímé demokracie (čl. 11 SEU-Lisabon) nebo institucionální uznání národních parlamentů (čl. 12 SEU-Lisabon), nemohou vyrovnat stávající deficit – poměřováno požadavky státní demokracie – evropské veřejné moci, ale přesto zvyšují úroveň legitimizace svazku států.

bb) Spolková republika Německo zůstane vstupem Lisabonské smlouvy v platnost suverénním státem. Zejména zůstává ve své substanci chráněna německá státní moc. Rozdělení a ohraničení kompetencí Evropské unie a členských států se děje podle principu svěřené pravomoci a dalších hmotněprávních ochranných mechanismů, zejména pravidel výkonu pravomocí. Takto kontrolované a zodpovědné přenesení výsostných práv na Evropskou unii není jednotlivými ustanoveními Lisabonské smlouvy zpochybněno. To platí předně pro zjednodušený proces změny smluv (srov. zejména čl. 48 odst. 6 SEU-Lisabon). „Souhlas“ Spolkové republiky Německo v procesu zjednodušené změny smluv vyžaduje přijetí zákona ve smyslu čl. 23 odst. 1 věty druhé ZZ jako *lex specialis* k čl. 59 odst. 2 ZZ.

cc) Pokud obecná přechodová klauzule čl. 48 odst. 7 SEU-Lisabon umožňuje pro rozhodování Rady přechod od principu jednomyslnosti k principu kvalifikované většiny nebo nahrazení zvláštního legislativního postupu řádným legislativním postupem, jedná se rovněž o změnu smlouvy, kterou je třeba posuzovat podle čl. 23 odst. 1 věty druhé ZZ. Právo národních parlamentů takovou změnu odmítnout (čl. 48 odst. 7 pododst. 3 SEU-Lisabon) není rovnocennou náhradou výhrady ratifikace. Proto smí zástupce německé vlády v Radě vyslovit souhlas se změnou smlouvy za použití obecné přechodové klauzule jen tehdy, když Spolkový sněm a Spolková rada ve lhůtě, kterou je ještě nutno určit a která se bude opírat o účel ustanovení čl. 48 odst. 7 pododst. 3 SEU-Lisabon, přijaly zákon podle čl. 23 odst. 1 věty druhé ZZ. To platí rovněž i pro případ použití dílčí přechodové klauzule podle čl. 81 odst. 3 pododst. 2 SFEU).

dd) Zákona ve smyslu čl. 23 odst. 1 věty druhé ZZ není třeba, pokud se dílčí přechodové klauzule omezují na oblasti, které jsou již dostatečně určeny Lisabonskou smlouvou a předem nestanoví právo národních parlamentů tyto změny odmítnout. I v těchto případech je ovšem povinností Spolkového sněmu, a pokud jsou dotčena zákonodárná oprávnění zemí, i Spolkové rady jiným přiměřeným způsobem dbát odpovědnosti za integraci. Bez zapojení příslušných zákonodárných orgánů se nelze vzdát práva veta v Radě ani v záležitostech, které jsou ve smlouvách již věcně určeny. Proto smí zástupce německé vlády v Evropské radě nebo Radě vyslovit souhlas se změnou primárního práva za použití dílčí přechodové klauzule jen tehdy, když německý Spolkový sněm, a pokud to vyžadují ustanovení o zákonodárství, i Spolková rada ve lhůtě, kterou je ještě nutno určit a která se bude opírat o účel ustanovení čl. 48 odst. 7 pododst. 3 SEU-Lisabon, udělily k takovému rozhodnutí souhlas.

ee) Také doložka flexibility podle čl. 352 SFEU může být vykládána tak, aby byl program integrace předpokládáný smluvními ustanoveními pro německé zákonodárné orgány nadále předvídatelný a byl jimi určován. Vzhledem k neurčitosti možných případů jejího uplatnění vyžaduje použití doložky flexibility z ústavního hlediska ratifikaci Spolkovým sněmem a Spolkovou radou na základě čl. 23 odst. 1 věty druhé ZZ.

ff) Ústavněprávně vyžadovaná kontrolní kompetence Spolkového ústavního soudu není dotčena Prohlášením č. 17 o přednosti práva, které bylo Závěrečným aktem připojeno k Lisabonské smlouvě. Základem a mezí platnosti práva Evropské unie ve Spolkové republice Německo je příkaz k aplikaci tohoto práva obsažený v ratifikačním zákoně. Tento příkaz může být dán jen v mezích platného ústavního řádu. V tomto ohledu nemá velký význam, zda je aplikační přednost unijního práva, kterou Spolkový ústavní soud v zásadě již přiznal právu komunitárnímu, upravena ve smlouvách samých nebo v Prohlášení č. 17, připojeném Závěrečným aktem k Lisabonské smlouvě.

gg) Kompetence v oblasti justiční spolupráce v trestních a civilních věcech, vnějších ekonomických vztahů, společné obrany a v sociálních záležitostech, které Lisabonská smlouva nově zakládá nebo prohlubuje, mohou být orgány Evropské unie vykonávány podle výkladu smlouvy vyhovujícího jejímu účelu a musí být k zabránění hrozící protiústavnosti vykonávány tak, aby na úrovni členských států ještě zůstaly úkoly, které jsou svým objemem i podstatou dostatečně významné a jsou právními i praktickými předpoklady živoucí demokracie. Přitom je třeba dbát zejména následujícího:

- Vzhledem k tomu, že demokratické sebeurčení je obzvláště citelně dotčeno normami trestního práva hmotného a procesního, je nutno vykládat příslušné smluvní základy těchto kompetencí striktně – v žádném případě extenzivně – a jejich použití vyžaduje zvláštní ospravedlnění.

- Použití dynamického blanketového zmocnění podle čl. 83 odst. 1 pododst. 3 SFEU umožňujícího „na základě vývoje kriminality“ určit další oblasti mimořádně závažné trestné činnosti s přeshraničním rozměrem fakticky znamená rozšíření kompetencí Evropské unie, a proto podléhá výhradě zákona podle čl. 23 odst. 1 věty druhé ZZ.
- V oblasti justiční spolupráce v trestních věcech je třeba doplňkově stanovit zvláštní požadavky na ustanovení, která přiznávají členskému státu zvláštní práva v legislativním procesu (čl. 82 odst. 3, čl. 83 odst. 3 SFEU, takzvaný mechanismus záchranné brzdy). Ze zorného úhlu německého ústavního práva je možné zajistit nezbytnou míru demokratické legitimizace prostřednictvím národních parlamentů jen tím, že německý zástupce v Radě bude vykonávat práva členského státu uvedená v čl. 82 odst. 3 a čl. 83 odst. 3 SFEU jen podle pokynů Spolkového sněmu, a pokud to vyžadují ustanovení o zákonodárství, i Spolkové rady.
- I po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost bude pro nasazení ozbrojených sil v zahraničí platit podmínka souhlasu parlamentu. Lisabonská smlouva nepřenáší na Evropskou unii žádnou kompetenci disponovat ozbrojenými silami členského státu bez jeho souhlasu nebo bez souhlasu jeho parlamentu. Ani možnosti německého Spolkového sněmu k utváření sociální politiky neomezuje Lisabonská smlouva v takovém rozsahu, že by tím byl ústavněprávně povážlivým způsobem narušován princip sociálního státu (čl. 23 odst. 1 věta třetí ve spojení s čl. 79 odst. 3 ZZ) a v tomto ohledu by byly nepřijatelně zmenšeny nezbytné volné prostory pro demokratické rozhodování.

b) Ani proti zákonu, kterým se mění Základní zákon (čl. 23, 45 a 93) (*Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes*) nejsou žádné zásadní ústavněprávní námitky. Porušením demokratických principů podle čl. 79 odst. 3 ZZ není ani čl. 23 odst. 1a ZZ v novém znění, který zakotvuje právo vznést žalobu na porušení principu subsidiarity jako právo parlamentní menšiny a stanoví pro něj kvorum jedné čtvrtiny členů Spolkového sněmu, ani čl. 45 věta třetí ZZ v novém znění.

c) Naproti tomu zákon o rozšíření a posílení práv Spolkového sněmu a Spolkové rady v záležitostech Evropské unie je v rozporu s čl. 38 odst. 1 ve spojení s čl. 23 odst. 1 ZZ, neboť práva účasti německého Spolkového sněmu a Spolkové rady na rozhodování nebyla upravena v rozsahu nezbytném podle ústavy. Vytvářejí-li členské státy na základě principu svěřeni pravomocí evropské smluvní právo takovým způsobem, že může dojít ke změně tohoto práva již bez ratifikačního procesu, pouze nebo převážně prostřednictvím orgánů Evropské unie – třebaže pod podmínkou jednomyslnosti v Radě –, mají národní ústavní orgány zvláštní odpovědnost při svém spolupůsobení. Tato odpovědnost za integraci musí v Německu z vnitrostátního hlediska dostát požadavkům kladeným ústavním právem, obzvláště těm, které stanoví čl. 23 odst. 1 ZZ.