



■ Czy RFN może współtworzyć państwo europejskie?

Magdalena Bainscyk

Wizja przyszłości UE jako europejskiego państwa związkowego, prezentowana, ale także urzeczywistniana do pewnego stopnia przez partie rządzące RFN, jest sprzeczna z niemiecką konstytucją w wykładni dokonywanej od prawie 30 lat przez niemiecki trybunał konstytucyjny. Na czym polega ta sprzeczność pomiędzy polityką a prawem? Która opcja w przyszłości przeważy?

Niemieckie kamienie milowe na drodze do państwa europejskiego

Jeszcze kilka lat temu wydawało się, że powyższe pytanie mogłoby być stawiane przez wyjątkowo dociekliwego egzaminatora z niemieckiego prawa publicznego lub prawa UE, choć już w 2000 r. minister spraw zagranicznych RFN J. Fischer deklarował przejście od „połączenia państw” (pojęcie zostanie wyjaśnione poniżej) do federacji europejskiej. Dzisiaj jednak sytuacja jest całkiem odmienna, gdyż proces centralizacji UE uległ gwałtownemu przyspieszeniu. W porządku chronologicznym należałoby wymienić swoiste „kamienie milowe” tego procesu z ostatnich trzech lat:

1. Powołanie i przeprowadzenie konferencji w sprawie przyszłości Europy. Działania w tym zakresie zostały zainicjowane przez kandydującą jeszcze wówczas na stanowisko przewodniczącej Komisji UE U. v. Leyen, która w swojej deklaracji politycznej „A Union that strives for more. My agenda for Europe” (06.2019) w sposób wyraźny opowiedziała się za organizacją konferencji, a także zarysowała kierunek reform UE – dalsze rozszerzenie kompetencji UE, a także umocnienie jej instytucji ponadnarodowych, tj. Parlamentu Europejskiego (dalej jako PE) i Komisji Europejskiej (dalej jako KE). Działania Komisji w tym zakresie były od początku popierane czy nawet inicjowane przez RFN

Redakcja:

Małgorzata Bukiel

Karol Janoś

(redaktor naczelny)

Piotr Kubiak

Krzysztof Malinowski

Korekta:

Hanna Różanek

Nr 21(503)/2022

20.09.22

ISSN 2450-5080

Biuletyny dostępne
także dzięki:
NEWSLETTER IZ
FACEBOOK
SCRIBD
LINKEDIN
TWITTER

i Francję. W niemiecko-francuskim dokumencie z 11.2019 r. *Conference on the Future of Europe Franco-German non-paper on key questions and guidelines* zostały określone istotne cele, sposób procedowania i ramy czasowe konferencji. Przedsięwzięcie to, pomimo spowolnienia spowodowanego pandemią, zostało zrealizowane, choć na pewno nie przybrało oczekiwanych przez inicjatorów rozmiarów. Na platformie internetowej, która miała być centralnym elementem konferencji, zarejestrowało się jedynie 53 588 uczestników. Nie przeszkodziło to jednak na przekucie sformułowanych jeszcze przed konferencją postulatów prawno-ustrojowych, pod hasłami woli obywateli UE, w rezolucję PE, przyjętą 9.06.2022 r. PE wzywa do przeprowadzenia reform UE: rozszerzenia kompetencji UE i samego PE, ograniczenia roli Rady w procesie stanowienia prawa UE oraz wzmocnienia KE.

2. W związku z trudnościami gospodarczymi, spowodowanymi pandemią COVID-19, decyzją Rady nr 2020/2053 z dnia 14 grudnia 2020 r. utworzono Instrument Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy oraz upoważniono Komisję do zaciągnięcia w imieniu UE pożyczek na rynkach kapitałowych do wysokości 750 mld euro. Utworzenie Instrumentu Odbudowy, którego elementem jest polski Krajowy Plan Odbudowy, postrzegane jest jako „konstytucyjny, hamiltonowski moment” w procesie budowania suwerenności UE, który jednocześnie daleko wykracza poza traktatowe ramy jej funkcjonowania. Tytułem przykładu można wymienić tylko niektóre zastrzeżenia formułowane przez Federalny Trybunał Obrachunkowy (niem. *Bundesrechnungshof*): instrument tworzy system odpowiedzialności, w którym państwa odpowiadają wzajemnie za swoje zobowiązania; faktycznie dochodzi do uwspólnotowienia długów i odpowiedzialności za nie – co stanowi swoistą cenzurę w funkcjonowaniu UE. Natomiast niemiecki profesor prawa UE M. Herdegen zakwalifikował instrument finansowy jako poważne przesunięcie kompetencji pomiędzy państwami członkowskimi a UE, dokonane z naruszeniem przepisów traktatowych. Instrument narusza także dotychczasowe tabu prawa UE, a więc zakaz finansowania deficytu budżetowego państwa członkowskiego z budżetu UE. Zdaniem M. Herdegena tworzenie unii fiskalnej jest całkowicie niezgodne z zasadami będącymi podstawą funkcjonowania unii gospodarczej i walutowej, przyjętymi w traktacie z Maastricht na początku lat 90. XX w. Poważnym przesunięciem kompetencyjnym jest również przyznanie Komisji Europejskiej kompetencji w zakresie rozdziału środków pochodzących z pożyczki UE, zwłaszcza iż kryteria przyznawania tych środków nie są bezpośrednio związane z celem ich wydatkowania, *vide* zasada państwa prawnego. Istotne zastrzeżenia niezgodności Instrumentu Odbudowy zarówno z traktatami unijnymi, jak i z Ustawą Zasadniczą RFN (dalej jako UZ RFN) podniosło ponad 2200 osób w skargach konstytucyjnych (sygn. akt 2 BvR 547/21) wniesionych do niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (dalej jako FTK). Obecnie sprawa ta toczy się przed niemieckim trybunałem.

3. Zawarcie umowy koalicyjnej *SPD*, Zieloni, *FDP* (2021), w której pod znamienym tytułem VII. Odpowiedzialność Niemiec za Europę i świat i podtytułem Przyszłość Unii Europejskiej została przedstawiona wizja reformy UE: „Wykorzystamy konferencję w sprawie przyszłości Europy dla reform. Popieramy konieczne zmiany traktatów. Konferencja powinna przekształcić się w tworzący konstytucję konwent i prowadzić do dalszego rozwoju [UE – uwaga autorki] w federalne, europejskie państwo zwią-

kowe (niem. *föderaler europäischer Bundesstaat*), które na poziomie decentralnym będzie zorganizowane w oparciu o zasady pomocniczości i proporcjonalności, a którego podstawą będzie karta praw podstawowych” (Umowa koalicyjna, s. 131).

4. Przekazywanie kompetencji budżetowych na rzecz UE w RFN powiązane jest z szeregiem warunków konstytucyjnoprawnych, sformułowanych przez FTK, który wyraził wiele wątpliwości co do działań podejmowanych przez instytucje unijne jeszcze w związku z poprzednim kryzysem finansowym w południowych państwach strefy euro. W swoim wyroku z 5.05.2020 r. (sygn. akt 2 BvR 859/15) FTK po raz pierwszy wyraźnie powołał się na zasadę pierwszeństwa konstytucji RFN przed prawem UE, a także zakwestionował wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE (dalej jako TSUE). Spowodowało to podjęcie w 06.2021 r. przez KE postępowania o naruszenie prawa UE przez RFN. Powyższe fakty nie są „kamieniami milowymi” w procesie centralizacji UE, ale takim „kamieniem milowym” z punktu widzenia uczestnictwa w tym procesie Niemiec jest odpowiedź niemieckiego rządu federalnego z 12.2021 r. na zarzuty niestosowania prawa UE w związku ze wspomnianym powyżej wyrokiem FTK. W swoim piśmie rząd federalny stwierdził, iż uznaje autonomię, pierwszeństwo stosowania prawa UE przed prawem krajowym, a także wyłączną kompetencję TSUE do oceny ważności aktów prawa UE. Stanowisko to stoi wyraźnie w sprzeczności z doktryną orzeczniczą FTK. Po otrzymaniu oświadczenia rządu niemieckiego KE umorzyła postępowanie przeciwko Niemcom.

5. Co prawda, wystąpienie kanclerza Scholza 29.08.2022 r. na Uniwersytecie Karola w Pradze nie jest „kamieniem milowym”, ale konsekwentnie realizuje niemiecką wizję państwa europejskiego. Tym razem w przemówieniu nie pojawiło się pojęcie europejskiego państwa związkowego, natomiast kanclerz posługiwał się pojęciem suwerenności Europy, jednocześnie powtarzając postulaty zmian przepisów traktatowych, wyrażane już podczas konferencji w sprawie przyszłości Europy, a mające na celu dalszą centralizację władzy na poziomie europejskim.

Powyższe działania federalnych organów władzy wykonawczej i ustawodawczej świadczą o ich poparciu dla umocnienia i centralizacji władzy organów ponadnarodowych: KE, PE i TSUE w ramach UE, aż do utworzenia, jak to zadeklarowały SPD, Zieloni i FDP federalnego, europejskiego państwa związkowego. Te działania napotykały ograniczoną krytykę przedstawicieli nauki i opinii publicznej, ale także nie są zgodne z Ustawą Zasadniczą RFN (UZ RFN) w dotychczasowej wykładni FTK.

Czym jest UE z punktu widzenia niemieckiej konstytucji? Kamienie milowe orzecznictwa FTK – 1993, 2009, 2020

FTK od początku lat 70. XX w. (orzeczenie Solange I z 1974 r., sygn. akt 2 BvL 52/71) rozwijał doktrynę orzeczniczą mającą na celu ochronę tożsamości konstytucyjnej RFN w procesie integracji europejskiej. Niemiecki trybunał konstytucyjny opierał się w tym zakresie na art. 79 ust. 3 UZ RFN – tzw. klauzuli wieczystej, która wobec niemieckich doświadczeń totalitarnych zawiera niezmiennie zasady niemieckiego ustroju. Momentem przełomowym dla rozwoju konstytucyjnoprawnych warunków uczest-

nictwa RFN w procesie integracji europejskiej było podpisanie traktatu z Maastricht (1992), na podstawie którego została utworzona UE. Nie dosyć, że zmieniono niemiecką konstytucję, tworząc nowy, bardzo obszerny przepis zawierający warunki członkostwa RFN w UE – art. 23 UZ RFN, to sam traktat stał się przedmiotem kontroli FTK, który wydał w jego sprawie historyczny wyrok (tzw. Maastricht-Urteil, 1993 r., sygn. akt 2 BvR 2134, 2159/92). Przedmiotowe orzeczenie nie traci na aktualności w zakresie kwalifikacji prawnej UE, ponieważ w ciągu ostatnich 30 lat nie doszło do spektakularnych zmian ani przepisów traktatowych – UE na podstawie traktatu z Lizbony otrzymała jedynie osobowość prawa międzynarodowego, ani samej UZ RFN. W wyroku Maastricht-Urteil FTK kilkakrotnie scharakteryzował UE z punktu widzenia niemieckiej konstytucji: „Zasada demokracji nie stanowi dla RFN przeszkody w członkostwie w ponadnarodowej wspólnotie międzyrządowej (niem. *supranational organisierte zwischenstaatliche Gemeinschaft*). Warunkiem członkostwa jest jednak zagwarantowanie legitymacji i wywierania wpływu przez naród na to połączenie państw (niem. *Staatenverbund*)”; „W przypadku gdy połączenie demokratycznych państw wypełnia zadania władcze i przy tym wykonuje kompetencje władcze, to przede wszystkim narody państw członkowskich poprzez parlamenty krajowe tworzą legitymację demokratyczną tego połączenia”; „Traktat unijny tworzy połączenie państw (niem. *Staatenverbund*) w celu urzeczywistniania coraz ściślejszej Unii pomiędzy narodami Europy, funkcjonującymi w ramach państw (art. A TUE), a nie państwo oparte na narodzie europejskim”; „Art. F ust. 3 TUE nie upoważnia Unii do pozyskiwania na własną rękę środków finansowych i innych środków umożliwiających działania, które uważa za konieczne do wypełniania jej celów”.

W 1993 r. FTK stwierdził, iż na podstawie TUE powstaje europejskie połączenie państw, opierające się na państwach członkowskich i chroniące ich tożsamość narodową, a więc traktat unijny tworzy podstawy członkostwa RFN w organizacji ponadnarodowej, a nie przynależności do państwa europejskiego. W doktrynie zwrócono uwagę na nowe pojęcie określające formę integracji europejskiej – „połączenie państw” (niem. *Staatenverbund*). Zastosowanie tego nowego pojęcia miało wskazywać na istotne różnice istniejące pomiędzy UE a konfederacją (niem. *Staatenbund*) i państwem związkowym (niem. *Bundesstaat*). Autorem pojęcia „połączenie państw” (niem. *Staatenverbund*) był sędzia FTK P. Kirchhof. W świetle jego doktryny połączenie państw oznacza wspólnotę narodów, której spoiwem jest prawo obowiązujące w określonych dziedzinach, wspólnotę podejmującą działania w celu zrealizowania ograniczonych zadań, rozwijającą się również jako wspólnota kulturowa. FTK w omawiany wyroku zauważył również, że uwzględniając otwartość pojęcia Unii Europejskiej, trudno określić na obecnym etapie efekt końcowy tego procesu. Jednakże obecnie celem TUE nie jest ustanowienie „Stanów Zjednoczonych Europy” i nie jest ten proces porównywalny z procesem powstawiania tego państwa federalnego.

UE została głęboko scentralizowana w traktacie z Lizbony, ale nie zmienił on w sposób rewolucyjny jej charakteru prawnego – UE, która stała się następczynią Wspólnoty Europejskiej, została przekształcona w organizację międzynarodową. I tym razem traktat zmieniający podstawy funkcjonowania UE został poddany kontroli FTK (wyrok z 2009 r., sygn. akt 2 BvE 2, 5/08, 2 BvR 1010, 1022, 1259/08, 182/09). FTK po 16 latach od wydania wyroku Maastricht-Urteil nie zmienił nic w swojej ocenie charakte-

ru prawnego UE po wejściu w życie traktatu z Lizbony: „UZ upoważnia w art. 23 do udziału i rozwoju UE jako połączenia państw (niem. *Staatenverbund*). Pojęcie połączenia (niem. *Verbund*) oznacza trwałe połączenie państw zachowujących suwerenność, które to połączenie na podstawie traktatów wykonuje władzę publiczną, ale którego ustrój jest przedmiotem decyzji państw członkowskich, i w którym to połączeniu narody państw członkowskich – to znaczy obywatele tychże państw – pozostają podmiotami legitymacji demokratycznej”.

W dniu 5.05.2020 r. FTK wydał kolejny istotny z punktu widzenia kierunku dalszego rozwoju integracji europejskiej wyrok (sygn. akt 2 BvR 859/15). W swoim orzeczeniu FTK uznał decyzje Rady Europejskiego Banku Centralnego, dotyczące programu zakupu obligacji państwowych na rynku wtórnym, który był elementem zwalczania kryzysu finansowego niektórych państw strefy euro, oraz wyrok TSUE (2018 r., sygn. akt C-493/17) za akty wydane z przekroczeniem kompetencji przekazanych UE. Jednocześnie FTK powołał się na zasadę nadrzędności niemieckiej konstytucji i zobowiązał niemieckie organy władzy państwowej, w tym Bundesbank, by kontrolowały przestrzeganie przez instytucje unijne programu integracyjnego zawartego w traktatach unijnych. Również i w tym wyroku FTK podtrzymał rozwijaną od 1993 r. doktrynę dotyczącą charakteru prawnego UE: „To, że w rzadkich przypadkach granicznych przekraczania kompetencji (...) przez instytucje unijne perspektywa konstytucyjnoprawna i unijnoprawna nie są w pełni zharmonizowane, jest wynikiem tego, że państwa członkowskie, także po wejściu w życie traktatu z Lizbony, pozostają panami traktatów (niem. *Herren der Verträge*), a granica powstawania państwa związkowego nie została przekroczona. Zasadniczo nieuniknione napięcia powstające w związku z taką konstrukcją [UE – uwaga autorki] należy zgodnie z ideą integracji europejskiej wspólnie zbalansować i złagodzić. Taki sposób postępowania charakteryzuje Unię Europejską, która jest połączeniem państw (niem. *Staatenverbund*), konstytucji (niem. *Verfassungsverbund*), administracji (niem. *Verwaltungsverbund*) i sądownictwa (niem. *Rechtssprechungsverbund*)”. FTK zanegował po raz kolejny utworzenie europejskiego państwa związkowego, a także zastosował pojęcie połączenia państw oraz doktrynę panów/władców traktatów. Ta ostatnia doktryna, rozwijana przez FTK od 1993 r., wskazuje, iż to państwa członkowskie są podmiotami decydującymi o celach, zakresie i kierunku procesów integracyjnych.

RFN nie może współtworzyć państwa europejskiego na podstawie Ustawy Zasadniczej RFN

FTK nie tylko podkreślał międzyrządowy charakter UE oraz istnienie państw członkowskich, a w ich ramach narodów europejskich, które są pierwotnymi źródłami demokratycznej legitymacji dla podejmowanych decyzji o kształcie UE i zakresie jej kompetencji, ale także dokonał analizy hipotetycznej możliwości przystąpienia RFN do państwa europejskiego. Analiza ta została powiązana z traktatem z Lizbony, który istotnie rozszerzał kompetencje UE i umacniał jej instytucje, niezależne od państw członkowskich – zwłaszcza PE i KE. W wyroku z 2009 r. niemiecki trybunał konstytucyjny jednoznacznie wykluczył możliwość przystąpienia RFN do UE: „Ustawa Zasadnicza nie upoważnia organów działających w imieniu Niemiec, by poprzez przystąpienie do państwa związkowego (niem. *Eintritt in einen Bundessta-*

at) wyzbyć się prawa do samostanowienia narodu niemieckiego w postaci prawnomiędzynarodowej suwerenności Niemiec. Krok ten, w związku z nieodwołalnym przeniesieniem suwerenności na nowy podmiot legitymujący, zastrzeżony jest wyłącznie dla narodu niemieckiego, który wyrazi swoją wolę bezpośrednio. Obowiązująca konstytucja wskazuje inną drogę: ma ona na celu włączenie równouprawnionych Niemiec w systemy państw zapewniających sobie wzajemnie bezpieczeństwo, takie jak Narody Zjednoczone, NATO i uczestnictwo w europejskim zjednoczeniu”.

FTK jeszcze mocniej niż miało to miejsce w przypadku wyroku w sprawie traktatu z Maastricht wyznaczył granicę integracji na podstawie obowiązującej UZ RFN z 1949 r. Tą granicą jest właśnie przekształcenie UE w europejskie państwo związkowe. Przystąpienie RFN do takiego państwa nie jest w świetle omawianych orzeczeń możliwe na podstawie obowiązującej konstytucji, choć FTK nie przesądza, iż w ogóle nie byłoby to możliwe. Wymagałoby to natomiast, zdaniem FTK, nadania na podstawie art. 146 UZ RFN nowej konstytucji.

Konkluzje

FTK przez dziesiątki lat konsekwentnie chronił niemiecką tożsamość konstytucyjną, tak istotną z punktu widzenia odbudowy państwa niemieckiego po II wojnie światowej. Co prawda, integracja europejska w połączeniu z zimną wojną pozwoliła na szybki powrót RFN na arenę międzynarodowej polityki, ale w świetle orzecznictwa niemieckiego trybunału konstytucyjnego udział Niemiec w tym procesie ma swoją nieprzekraczalną granicę. Jest nią utworzenie europejskiego państwa związkowego. Taki krok byłby zdaniem FTK niemożliwy na podstawie obowiązującej Ustawy Zasadniczej RFN, a mogłoby to nastąpić tylko poprzez przyjęcie nowej konstytucji dla Niemiec.

Powyższy stan prawny kontrastuje z prowadzoną przez rząd federalny w ostatnich latach polityką mającą na celu utworzenie takiego państwa. W tę politykę wpisuje się również ostatnie przemówienie kanclerza Scholza (29.08.2022) o przyszłości Europy. W związku z powyższym rysują się następujące scenariusze: Czy gdy dojdzie do zapowiadanej reformy UE, która na pewno stanie się przedmiotem kontroli ze strony niemieckiego trybunału konstytucyjnego, ten ostatni ugnie się pod presją rządu federalnego i zmieni swoją doktrynę? Czy też rzeczywiście dojdzie do uchwalenia nowej niemieckiej konstytucji – Ustawa Zasadnicza z 1949 r. miała być przecież swoistym prowizorium do momentu zjednoczenia Niemiec? Prognozą kierunku rozwoju zdarzeń na płaszczyźnie konstytucyjnoprawnej będzie niewątpliwie wydanie wyroku przez FTK w sprawie Instrumentu Odbudowy UE. Nastąpi to jednak dopiero w perspektywie kilkudziesięciu miesięcy, a trybunał niemiecki sygnalizował możliwość zadania pytania prawnego w tej sprawie TSUE. Możliwy jest także inny scenariusz. Uaktywnienie się zwolenników zachowania państwowości RFN, czy to ze względów gospodarczych, czy to ze względów ustrojowo-politycznych, i przynajmniej spowolnienie centralizmu unijnego w polityce RFN.



Tezy zawarte w tekście wyrażają jedynie opinie autorki.

Magdalena Balczyk - dr hab., dr nauk prawnych Uniwersytetu w Heidelbergu, profesor na Wydziale Prawa i Administracji Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, główny analityk Instytutu Zachodniego w zakresie niemieckiego prawa publicznego oraz prawa UE, ekspert Parlamentu Europejskiego.

Więcej informacji na temat konstytucyjnoprawnych warunków członkostwa RFN w UE można znaleźć w: [*M. Balczyk, Polski i niemiecki Trybunał Konstytucyjny wobec członkostwa państwa w UE*](#)