

Uprawnienia Bundestagu w świetle Traktatu o Unii Europejskiej. Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w sprawie ustawy ratyfikującej Traktat z Maastricht

Materiał stanowi fragment tłumaczenia informacji służb naukowych Bundestagu, dotyczące rozstrzygnięcia Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w sprawie ustawy ratyfikującej Traktat o Unii Europejskiej. Została ona opublikowana w: "*Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages*" nr 9/93 z 22.10.1993 r.

I. TŁO ROZSTRZYGNIECIA

12 października 1993 Drugi Senat Federalnego Trybunału Konstytucyjnego wydał długo oczekiwany wyrok w sprawie Traktatu z Maastricht. **Przedmiotem postępowania** była przede wszystkim ustawa z 28 grudnia 1992 "O traktacie z 7 lutego 1992 dotyczącym Unii Europejskiej" (BGBl. II, s. 1251). Owa tzw. **ustawa ratyfikująca lub dopuszczająca** została uchwalona przez Bundestag 2 grudnia 1992 przeważającą większością głosów (543 wobec 17 [przeciwnych] przy 8 głosach wstrzymujących się). Bundesrat zaakceptował ją 18 grudnia 1992 głosami wszystkich krajów związkowych. Ustawa ta stanowi warunek podpisania niemieckiego dokumentu ratyfikacyjnego przez prezydenta federalnego.

Już w grudniu 1992 do Karlsruhe nadeszło wiele skarg konstytucyjnych przeciwko ustawie ratyfikującej. Niektóre ze skarg konstytucyjnych połączone były z wnioskiem o wydanie przez Federalny Trybunał Konstytucyjny tymczasowego zarządzenia i miały na celu przeszkodzenie w podpisaniu dokumentu ratyfikacyjnego przez prezydenta federalnego. Do wydania tymczasowego zarządzenia nie doszło, ponieważ prezydent federalny wyjaśnił Federalnemu Trybunałowi Konstytucyjnemu, że dokument ratyfikacyjny podpisze tylko wtedy, gdy Federalny Trybunał Konstytucyjny nie przychyli się do skarg konstytucyjnych. [...]

II. TREŚĆ ROZSTRZYGNIECIA

...Z pięciu skarg, do których odnosi się rozstrzygnięcie, cztery zatrzymały się na przeszkodzie dopuszczalności: zostały "odrzucone". Chodzi tu o skargi czterech deputowanych do Parlamentu Europejskiego z partii Zielonych. Jedynie skarga Manfreda Brunnera, byłego szefa gabinetu komisarza WE Bangemanna została rozpatrzona w jednym punkcie jako dopuszczalna, jednak z powodu braku zasadności została "odesłana". [...]

1. Dopuszczalność skarg

Skarga konstytucyjna jest dopuszczalna, jeśli osoba składająca skargę twierdzi, iż zaskarżany akt prawny narusza jej prawa bezpośrednio i teraz (art. 93 ust. 1 pkt 4a Ust. Zas., § 90 Ust. o Fed. Tryb. Konst.). Osoba składająca skargę musi wykazać i w sposób wyczerpujący uzasadnić, że takie naruszenie jest możliwe. [...]

Za dopuszczalny Federalny Trybunał Konstytucyjny uznał jedynie zarzut, że ustawa ratyfikująca naruszy prawo art. 38 ust. 1 Ustawy Zasadniczej. Przepis ten gwarantuje obywatelowi nie tylko prawo wybierania przedstawicieli do Bundestagu i przestrzeganie zasad konstytucyjno-prawnych przy wyborach. Gwarancja obejmuje także treść tego prawa, stanowiącą podstawę demokratyczną: Niemcom uprawnionym do głosowania gwarantuje się **subiektywne prawo do współdziałania w zakresie nadawania legitymacji władzy państwowej na szczeblu federalnym i wywierania wpływu na jej wykonywanie poprzez udział w wyborach do Bundestagu.**

Poprzez przeniesienie suwerennych uprawnień Bundestagu na Unię Europejską naruszony zostaje zakres rzeczowy, do którego odnosi się demokratyczna treść art. 38 Ustawy Zasadniczej. Treść gwarancji prawa stworzonego przez art. 38 Ustawy Zasadniczej w przypadku przeniesienia władzy zwierzchniej na Unię Europejską jest określana przez specjalnie w tym celu wprowadzony art. 23 Ustawy Zasadniczej. Art. 23 ust. 1 zdanie 3 Ustawy Zasadniczej odsyła do "gwarancji wieczności" art. 79 ust. 3 Ustawy Zasadniczej i wyjaśnia tym samym, że powstanie Unii Europejskiej nie może prowadzić do rezygnacji z minimalnych wymagań demokratycznej legitymacji uznanych przez Ustawę Zasadniczą za niezbywalne. Art. 38 Ustawy Zasadniczej wyklucza zatem - według Trybunału - w zakresie zastosowania art. 23 Ustawy Zasadniczej, że legitymacja władzy państwowej wypływająca z wyboru i wywieranie wpływu na jej wykonywanie w wyniku przeniesienia zadań i uprawnień Bundestagu zostanie tak pozbawione treści, że naruszy to demokratyczną zasadę, o ile art. 79 ust. 3 w powiązaniu z art. 20 ust. 1 i 2 Ustawy Zasadniczej uznaje ją za nienaruszalną.

Tym samym w przyszłości każde dalsze przeniesienie władzy suwerennej na Unię Europejską może zostać zaskarżone na podstawie stwierdzenia, że utrata kompetencji Bundestagu narusza prawo przysługujące każdemu obywatelowi uprawnionemu do głosowania, a wynikające z art. 38 Ustawy Zasadniczej.

2. Zasadność skargi

Kiedy Federalny Trybunał Konstytucyjny za dopuszczalny uznał jedynie zarzut naruszenia art. 38 Ustawy Zasadniczej, zgodność z konstytucją mógł zbadać jedynie w oparciu o treść tego przepisu dotyczącą gwarancji. Jak już wspomniano, nie stwierdził on wykroczenia przeciw treści zasady demokracji, nienaruszalnej na mocy art. 79 ust. 3 Ustawy Zasadniczej.

Do tej nienaruszalnej treści należy - według Trybunału - że prowadzenie spraw państwowych i realizacja państwowych kompetencji tłumaczy się istnieniem państw narodowych i zasadniczo władze państwa odpowiedzialne są przed własnym narodem.

Ten niezbędny związek przypisania można oczywiście stworzyć w różny sposób, nie tylko w jednej określonej formie. Decydujące jest w tym przypadku osiągnięcie wystarczająco skutecznej treści legitymacji demokratycznej, czyli **określony poziom legitymacji.**

W przypadku przenoszenia władzy suwerennej oznacza to, że:

- a) zasada demokracji nie może przeszkadzać Republice Federalnej Niemiec być członkiem międzypaństwowej społeczności o organizacji ponadnarodowej,
- b) w obrębie takiej społeczności muszą być zapewnione legitymacja i wywieranie wpływu pochodzące oczywiście od narodu,
- c) naród musi mieć możliwość decydowania o członkostwie w międzypaństwowej wspólnocie oraz o jej dalszym istnieniu i rozwoju.

a) Federalny Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił najpierw, że w ramach przynależności Republiki Federalnej Niemiec do jakiejś wspólnoty państw upoważnionej do własnych suwerennych działań, demokratyczna legitymacja nie może być stworzona w taki sam sposób, jak ma to miejsce w przypadku ustroju państwowego uregulowanego konstytucją państwową w sposób jednolity i ostateczny. Przeniesienie kompetencji suwerenności pociąga za sobą to, że ich wypełnianie nie jest zależne jedynie od woli jednego państwa członkowskiego. Widzenie w tym naruszenia konstytucyjnej zasady demokracji zaprzeczałoby nie tylko integrującej otwartości Ustawy Zasadniczej, której pragnął konstytucjodawca roku 1949 i której dał wyraz; stwarzałoby to także obraz demokracji, która każde demokratyczne państwo czyni niezdolnym do integracji przy wykluczeniu zasady jednomyślności. **Demokratyczna legitymacja** zarówno istnienia samej wspólnoty państw jak też kompetencji do podejmowania decyzji większościowych wiążących państwa członkowskie bazuje na **ustawie przyzwalającej** na przystąpienie do wspólnoty państw.

Federalny Trybunał Konstytucyjny wykazuje w związku z tym, że obowiązywanie i stosowanie prawa europejskiego w Niemczech także po [zawarciu Traktatu z] Maastricht zależy od obowiązku stosowania prawa zawartego w ustawie przyzwalającej. Traktat o Unii stworzył "**związek państw**", a nie państwo oparte na europejskim narodzie państwa. W ramach traktatu niezależne i suwerenne państwa dobrowolnie postanowiły wspólnie realizować niektóre ze swych kompetencji zgodnie z istniejącymi traktatami Wspólnoty. Traktat o Unii zwraca uwagę na niezależność i suwerenność państw członkowskich zobowiązując Unię do poszanowania narodowej tożsamości państw członkowskich. Kompetencje i uprawnienia przyznane Unii Europejskiej i przynależnym Wspólnotom pozostaną w istocie działalnością wspólnoty gospodarczej, jeśli będą realizowane przez wykonywanie władzy suwerennej. Współpraca poza Wspólnotami Europejskimi pozostanie współpracą międzyrządową.

Niemcy w dalszym ciągu pozostaną "panami traktatu". Przynależność do Unii Europejskiej może ostatecznie zostać anulowana jedynie aktem przeciwbieżnym. (Podobnie wypowiedziała się Rada Państwowa w Luksemburgu, ponieważ przeniesienie praw suwerennych dopuszczalne jest jedynie na okres przejściowy.) Dokąd ostatecznie może prowadzić europejski proces integracji po dalszych zmianach Traktatu, może w szyfrze "Unii Europejskiej" zostać zasugerowane jako dalsza integracja, ostatecznie jednak jest to problem otwarty. Republika Federalna Niemiec zatem po wejściu w życie Traktatu o Unii będzie członkiem związku państw, w którym władza wspólnoty pochodzi od państw członkowskich, a na niemieckim terytorium suwerennym może wiążąco obowiązywać jedynie na mocy niemieckiego nakazu stosowania prawa.

b) Zasada demokracji wymaga ponadto - w koncepcji Federalnego Trybunału Konstytucyjnego - aby zapewniona była **legitymacja pochodząca od narodu** oraz **możliwość wywierania wpływu także w obrębie związku państw**. Przy tym narody państw członkowskich winny **jako pierwsze** poprzez narodowe parlamenty nadać demokratyczną legitymację na wykonywanie suwerennych kompetencji związku państw. Wraz z rozbudową zadań i kompetencji Wspólnoty stanie się oczywiście coraz bardziej konieczne, aby reprezentacja państw narodowych mogła wywierać wpływ poprzez Parlament Europejski, umożliwiając przekazanie demokratycznej legitymacji przez parlamenty narodowe i zapewnić "uzupełniające" demokratyczne wsparcie polityki Unii Europejskiej. Zakłada się przy tym oczywiście, że proces decyzyjny organów sprawujących władzę suwerenną i cele, do osiągnięcia których aktualnie się dąży, będą widoczne i zrozumiałe, oraz że uprawniony do głosowania obywatel będzie się mógł komunikować w swoim języku z władzą suwerenną, której podlega. Tego rodzaju istotne warunki mogą - o ile już nie istnieją - powstać z upływem czasu w ramach instytucjonalnych Unii Europejskiej.

Jest to wyraźne ostrzeżenie, aby starać się o **większą otwartość i przejrzystość procesu decyzyjnego** na płaszczyźnie Wspólnoty. Wyjaśnienia Trybunału są dlatego istotne, że w przeszłości często bez uwzględnienia istotnych różnic nawoływano do wzmocnienia Parlamentu Europejskiego. Teraz jest już jasne, że w związku państw Unii Europejskiej demokratyczna legitymacja wynika w pierwszym rzędzie z wzajemnego powiązania działalności organów europejskich z parlamentami państw członkowskich. Demokratyczna legitymacja w obrębie struktury instytucjonalnej Unii Europejskiej reprezentowana za pośrednictwem Parlamentu Europejskiego wybranego bezpośrednio przez obywateli państw członkowskich za ledwie do tego się dołącza i - jeśli ma być rozszerzana kosztem parlamentów narodowych - zakłada dalszy postęp w zrastaniu się narodów Europy.

Zdaniem Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, dopóki parlamenty narodowe pośredniczą w nadawaniu demokratycznej legitymacji, istnieje bariera dla rozszerzania zadań i kompetencji Wspólnot Europejskich przeciwnego zasadom demokracji. Państwa potrzebują znaczących, własnych zakresów zadań, w których dany naród państwowy może się rozwijać i artykułować w uprawomocnionym przez siebie i przez siebie sterowanym procesie politycznego tworzenia woli. Wynika z tego, że **zadania i kompetencje "wagi zasadniczej"** muszą pozostać w gestii **Bundestagu**.

W związku z tym Trybunał wyjaśnia, że **art. 23 Ustawy Zasadniczej gwarantuje niezbędny wpływ Bundestagu**. Ponadto Bundestag wywiera wpływ na europejską politykę rządu poprzez jego parlamentarną odpowiedzialność.

Także przyznanie zadań i kompetencji organom europejskim, przewidziane w Traktacie z Maastricht pozostawia Bundestagowi wystarczająco dużo zadań i kompetencji o podstawowym politycznym znaczeniu. Zadania i kompetencje Unii Europejskiej i przynależnych do niej Wspólnot zachowują **zasadę ograniczonego upoważnienia ponadnarodowego**. W odniesieniu do często krytykowanego w przeszłości rozszerzania kompetencji Wspólnot przez szeroką interpretację istniejącego upoważnienia, a w szczególności w ramach **art. 235 traktatu EWG**, Federalny Trybunał Konstytucyjny wyjaśnia nie tylko pod adresem **Trybunału Europejskiego**: traktaty założycielskie dały Wspólnotom Europejskim z jednej strony prawa suwerenne w ograniczonym zakresie, z drugiej zaś strony regulują one zmianę traktatów w postępowaniu zwykłym i postępowaniu uproszczonym. Różnica ta ma znaczenie także dla przyszłego

rozszerzenia kompetencji ponadnarodowych. Wykładnia Traktatu o Unii nie może być w rezultacie równoważna rozszerzeniu traktatu. Dla Niemiec taka wykładnia norm kompetencyjnych nie ma skutku wiążącego.

Do zachowania tożsamości narodowej państw członkowskich i tym samym zadań i kompetencji ich parlamentów wobec nadmiaru regulacji europejskich przyczyniają się, zdaniem Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, **zasada subsydiarności i zasada proporcjonalności**. Jak dalece zasada subsydiarności będzie przeciwdziałać erozji kompetencji przysługujących państwom członkowskim, a tym samym odpływowi zadań i kompetencji od Bundestagu, zależy nie tylko od orzecznictwa Trybunału Europejskiego, lecz także od praktyki Rady Ministrów UE. Rząd Federalny może tu zrobić użytek ze swego wpływu na rzecz stosowania zasady subsydiarności i tym samym wypełnić konstytucyjny obowiązek nałożony nań przez art. 23 ust. 1 zd. 1 Ustawy Zasadniczej.

c) Ponieważ obywatel niemiecki, uprawniony do głosowania, swoje prawo do uczestnictwa w demokratycznej legitymacji instytucji i organów Unii Europejskiej, którym powierzono sprawowanie władzy suwerennej, realizuje poprzez wybór Bundestagu, **Bundestag** - zdaniem Federalnego Trybunału Konstytucyjnego - musi **decydować także o członkostwie Niemiec w Unii, jego trwaniu i rozwoju**. Zakłada to dostateczną definiowalność planowanego programu integracyjnego. Jeśli nie jest określone, w jakim zakresie i wymiarze ustawodawca niemiecki zezwolił na przeniesienie wykonywania praw suwerennych, możliwe jest korzystanie przez Wspólnoty Europejskie z niewymienionych zadań i kompetencji. Byłoby to równoznaczne z upoważnieniem ogólnym i jako takie byłoby wyzbyciem się [praw], przed czym broni art. 38 Ustawy Zasadniczej.

Uzasadnienie tego, że Traktat z Maastricht odpowiada wspomnianym wymaganiom dokładności, ponieważ normuje przyszły przebieg realizacji integracji w sposób dostatecznie przewidywalny, zajmuje największą część rozstrzygnięcia. Trybunał zajmuje się tu zwłaszcza artykułem F ust. 3 Traktatu o Unii, o którym twierdzono, że stwarza podstawy kompetencji Unii, oraz unią walutową.

(a) **Art. F ust. 3** stanowi dla Trybunału za ledwie oznajmienie zamiaru polityczno-programowego, że państwa członkowskie chcą wyposażyć Unię w wystarczające środki w drodze wymaganego procesu.

(b) Co do rozwoju unii walutowej, Republika Federalna nie podda się nieprzewidywalnemu "automatyzmowi", którym nie da się sterować.

Bundestag zastrzegł sobie **własną ocenę przejścia na trzeci poziom unii gospodarczej i walutowej** i tym samym będzie mógł się sprzeciwić złagodzeniu kryteriów konwergencji, których spełnienie jest w Traktacie o Unii wymagane przed przejściem na trzeci poziom. Data przewidziana w Traktacie dla przejścia na trzeci poziom unii gospodarczej i walutowej nie oznacza, że unia musi w każdym razie zostać zrealizowana zgodnie z terminem. Unia walutowa uzgodniona w Traktacie zakłada rozwijanie się do unii gospodarczej, co będzie możliwe do realizacji jedynie przy stałej rzeczywistej gotowości do współpracy ze strony państw członkowskich. W ramach tego ograniczenia treści Traktatu i przewidywanych konwergencji,

moment wejścia na trzeci poziom unii gospodarczej i walutowej należy rozumieć **raczej jako cel niż jako datę, którą trzeba prawnie egzekwować.**

Także po wejściu na trzeci poziom, rozwój unii walutowej należy unormować w sposób przewidywalny i przy odpowiedzialności parlamentarnej. Traktat zakłada długoterminowe ustępstwa, czyniące stabilność miarą unii walutowej, które poprzez instytucjonalne zarządzenia będą próbowały zapewnić realizację tego celu i w końcu - jako *ultima ratio* - w przypadku niepowodzenia wspólnotowej stabilizacji nie będą się sprzeciwiać wystąpieniu ze Wspólnoty.

* * *

Interpretacja Traktatu o Unii przyjęta przez **Federalny Trybunał Konstytucyjny** w związku z wystarczającą definiowalnością i przewidywalnością programu integracyjnego tworzy - co Trybunał podkreśla w kilku miejscach - **podstawę i przedmiot niemieckiej ustawy dopuszczającej**. Jeśliby rozwój na płaszczyźnie europejskiej miał odejść od owej interpretacji przyjętej przez Federalny Trybunał Konstytucyjny, działanie takie nie miałyby pokrycia w ustawie dopuszczającej i jako takie na terenie Niemiec jako państwa członkowskiego byłoby prawnie niewiążące.

III. PERSPEKTYWY

Swoim rozstrzygnięciem Federalny Trybunał Konstytucyjny w sporze wynikającym z różnicy poglądów na temat stosunku prawa wspólnotowego do prawa narodowego zajął wyraźne stanowisko: pierwszeństwo prawa wspólnotowego sięga tak daleko, jak dopuszcza to upoważnienie wynikające z Ustawy Zasadniczej (art. 23 UZ). Tym samym **spór kompetencyjny**, przede wszystkim z **Trybunałem Europejskim**, który rościł sobie prawo do wiążącej interpretacji prawa wspólnotowego wobec wszystkich państw członkowskich w sposób zapewniający mu pierwszeństwo przed prawem narodowym, został - przynajmniej teoretycznie - wstępnie zapowiedziany. Czy istotnie dojdzie do takiego sporu, zależy będzie od tego, jak dalece Federalny Trybunał Konstytucyjny utrzyma w praktyce swoją dogmatyczną koncepcję.

Federalny Trybunał Konstytucyjny w czasie podejmowania swojej decyzji znajdował się pod wielką presją polityczną. Często wskazywano na szkody pozapolityczne, które w Republice Federalnej miał spowodować wyrok uznający Traktat z Maastricht (a dokładniej: ustawę ratyfikującą) za niezgodny z konstytucją. Rozstrzygnięcie z Karlsruhe dotyczy właściwie nie tylko Republiki Federalnej Niemiec, lecz ma także bezpośrednie następstwa w jedenastu pozostałych państwach członkowskich Unii Europejskiej.

Nie da się tego wykluczyć w przypadku umów międzypaństwowych, które muszą być ratyfikowane przez państwa, które podpisały Traktat, zgodnie z ich wewnętrznymi przepisami (konstytucyjnymi). Rozważyć należałoby oczywiście, czy w tego rodzaju przypadkach nie należałoby **możliwie wcześnie** przedsięwziąć **kontroli ze strony Trybunału Konstytucyjnego**. W takim stadium, gdy wszystkie strony umowy są w trakcie postępowania ratyfikacyjnego, prościej będzie wydawać wyrok niż po zakończeniu procesu ratyfikacyjnego w kilku - lub jak to było w przypadku Traktatu z Maastricht wręcz wszystkich państwach-stronach układu.

We Francji i Hiszpanii rząd i określone organy parlamentu przed rozpoczęciem parlamentarnego procesu ratyfikacyjnego mają możliwość przedstawienia swojego stanowiska dotyczącego zgodności umów międzynarodowych z konstytucją. Podobną **kompetencję eksperta** posiada Trybunał Europejski w przypadku umów Wspólnoty z innymi państwami lub organizacjami międzynarodowymi. Stanowisko sądowe może (i musi) zostać potem rozpatrzone w procesie parlamentarnym.

Od 1951 do 1956 Bundestag, Bundesrat, rząd federalny i prezydent federalny mogli prosić Federalny Trybunał Konstytucyjny o sporządzenie ekspertyzy prawnej odnośnie do określonego zagadnienia konstytucyjno-prawnego. Kompetencję eksperta zlikwidowano w 1956 uzasadniając to tym, że właściwe zadanie sądownictwa polega na wydawaniu rozstrzygnięć w sprawach spornych, a nie na sporządzaniu niewiążących ekspertyz. Przykłady trybunałów konstytucyjnych we Francji i Hiszpanii oraz Trybunału Europejskiego pokazują jednak, że także zajęcie stanowiska poprzez ekspertyzę może mieć wiążącą moc: jeśli sądy stwierdzą niezgodność umowy międzynarodowej z konstytucją lub prawem wspólnotowym, konstytucja lub traktaty stowarzyszeniowe muszą zostać zmienione przed ratyfikacją. W innym przypadku kompetencja eksperta mogłaby - podobnie jak w przytoczonych powyżej przykładach - zostać ograniczona do szczególnego przypadku zawierania umów międzynarodowych. Istnieje tu ta osobliwość, że rozstrzygnięcie konstytucyjno-prawne dotyczy innych państw, tak więc prawne wyjaśnienie winno ukazywać się możliwie wcześnie.

Z jęz. niemieckiego tłumaczyła Ewa Misior (BSE)