

*Rainer Arnold\**

## **Orzecznictwo niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego a proces integracji europejskiej**

1. Niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny (FTK) jest – tak jak podobne trybunały w innych państwach – stróżem krajowej konstytucji. Czuwa nad tym, aby organy państwowe postępowały zgodnie z konstytucją oraz aby ustawodawca – korzystając ze zróżnicowanego i rozbudowanego systemu konstytucyjnych środków zaskarżenia – przestrzegał zasady nadrzędności konstytucji. Przestrzeganiu tej zasady zagrażać mogą nie tylko krajowe, lecz także inne organy. Mam tu na myśli organy trzech Wspólnot Europejskich, działające na podstawie traktatów wspólnotowych, jak również, co należy podkreślić, na podstawie Traktatu o Unii Europejskiej. Te ponadnarodowe akty prawne są niezwykle liczne i mają szeroki zakres obowiązywania. Uzyskały one pierwszeństwo obowiązywania przed dużą częścią prawa krajowego i zastępują je często w istotnych dziedzinach życia prawnego. Dotyczy to nie tylko krajowego prawa gospodarczego w ścisłym sensie, ale też w zasadzie wszystkich innych materii prawa, które są poddane – częściowo bardzo intensywnie – wpływowi prawa ponadnarodowego. Z prawem tym prawo konstytucyjne często koliduje.

Powodem silnego oddziaływania ponadnarodowych aktów prawnych na prawo krajowe jest przede wszystkim fakt przelania praw suwerennych przez państwa członkowskie na Wspólnoty Europejskie. Akty te upoważniają Wspólnoty do ustanawiania wspólnego, jednolitego i obowiązującego w całej Europie prawa w dziedzinach uprzednio zarezerwowanych wyłącznie dla prawa krajowego. Przez przeniesienie praw suwerennych<sup>1</sup> dokonuje się, jak to formułuje niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny, „otwarcie” krajowego systemu prawnego. Oznacza ono rezygnację przez państwo z osłony ochronnej

---

\* Prof. **Rainer Arnold** – Wydział Prawa, Uniwersytet w Ragensburgu (Niemcy).

<sup>1</sup> W Niemczech następuje ono na podstawie art. 24 ust. 1 niemieckiej ustawy zasadniczej, a od niedawna, tj. od czasu powstania Unii Europejskiej w 1993 r., art. 23, ust. 1 ustawy zasadniczej.

z tą konsekwencją, że tylko prawo ponadnarodowe Wspólnoty/Unii Europejskiej wkracza bezpośrednio w wewnętrzny zakres prawa krajowego i jednocześnie ma ono pierwszeństwo przed często przeciwstawnym mu prawem krajowym. Obecne normy prawne mogą obowiązywać na terytorium jednego z państw członkowskich i, co jest konsekwencją tego „otwarcia”, państwo członkowskie rezygnuje po pierwsze ze stosowania wyłącznie własnych norm prawnych i po drugie z uznania, że jedynie własne normy prawne obowiązują na terytorium danego państwa.

Tego rodzaju przeniesienie praw suwerennych odbywa się na dwóch płaszczyznach:

- 1) na płaszczyźnie międzypaństwowej w drodze traktatu prawa międzynarodowego zawartego między państwami<sup>2</sup> oraz
- 2) w drodze ustawy krajowej ratyfikującej te traktaty.

O ile kompetencje określone zostają na płaszczyźnie międzynarodowej, następuje jednoczesne przeniesienie narodowych praw suwerennych, rozumianych jednak nie jako cesja kompetencji wynikających z prawa krajowego, lecz jako wyposażenie Wspólnoty w pewne uprawnienia, których zakres został zdeterminowany przez wyżej wymienione traktaty i które następnie „zlały się” w jednolite władztwo Wspólnot Europejskich.

Upoważnienia wynikające z konstytucji (tzw. normy integracyjne) oraz skonkretyzowane normy ustaw ratyfikacyjnych stanowią, według orzecznictwa Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, uzasadnienie dla istnienia władzy wspólnotowej. Normy te są integralną częścią konstytucji i w wypadku ich stosowania muszą być respektowane odpowiadające im ograniczenia konstytucyjne. Prawa suwerenne (jak również ich stosowanie przez organy WE i UE) mogły i mogą zostać przeniesione na Wspólnotę jedynie o tyle, o ile pozostaje to w zgodzie z granicami wyznaczonymi przez konstytucję. Władza państwa w zakresie integracji nie jest nieograniczona, lecz musi odpowiadać podstawowym wymogom określonym bardziej lub mniej szczegółowo przez konstytucje państw członkowskich. Stanowi to zaczątek funkcji kontrolnej konstytucji krajowych.

**2.** Opierając się na tych dogmatycznych założeniach Federalny Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wyrażał w wydawanych przez siebie orzeczeniach swoje zdanie na temat wymagań konstytucyjnych w procesie integracji europejskiej. Poprzez analizę tematyki orzeczeń FTK wyodrębnić można cztery rodzaje orzeczeń, które są jednak ze sobą częściowo powiązane:

- 1) Orzeczenia dotyczące zagadnień podstawowych, a zatem podstawowej charakterystyki prawa wspólnotowego: jego natury prawnej, skuteczności

---

<sup>2</sup> Np. poprzez traktaty ustanawiające trzy Wspólnoty Europejskie z 1951 i 1957 r. czy Traktat o Unii Europejskiej z 1992 r. (m.in. wprowadzający zmiany do Jednolitego Aktu Europejskiego z 1986 r.).

w wewnętrznym systemie prawnym państwa członkowskiego oraz stosunku do prawa krajowego itd.

2) Orzeczenia, które odnoszą się do najważniejszych punktów niemieckiego prawa konstytucyjnego, lecz w gruncie rzeczy związane są ściśle z orzeczeniami z grupy 1, a zatem przede wszystkim z problematyką ochrony praw zasadniczych (Grundrechtsschutz) w stosunku do wspólnotowych aktów prawnych, a zwłaszcza problemu, w jaki sposób ma zostać zapewniona ochrona tych praw – przez niemieckie prawo konstytucyjne, czy też przez ponadnarodowy porządek prawny? W tym drugim przypadku jest to możliwe jedynie pod warunkiem, że ochrona ta jest dopuszczalna bez wyjątków. Orzecznictwo i doktryna różnią się tutaj, gdyż orzecznictwo zajmowało się tą problematyką w państwie zorganizowanym federacyjnie jedynie marginalnie, aczkolwiek właśnie przez liczne przypadki wkraczania Unii Europejskiej w dziedziny prawa zarezerwowanego do tej pory dla kompetencji poszczególnych landów, zagadnienie to nabrało zupełnie nowego wymiaru.

3) Trzecia grupa orzeczeń FTK odnosi się do stanu obecnego oraz dalszych postępów integracji. Dynamiczny postęp procesów integracyjnych sprawił, iż stało się konieczne konstytucyjne nadzorowanie bieżącego stanu integracji oraz modalności i dalszego jej rozwoju. W orzeczeniu na temat Traktatu z Maastricht<sup>3</sup> FTK postawił w związku z tym kilka pytań: czy należy Unię traktować jak państwo, czy też jak organizację będącą dopiero na drodze do stania się nim? Czy Unia Europejska ma prawnie „nieograniczone możliwości” działania, czy też jest ściśle związana działalnością parlamentów krajowych? Czy wspólna waluta euro jest przedsięwzięciem gospodarczo i prawnie ryzykownym, z którego Niemcy powinny się wycofać (co mogą zrobić), gdyby okazało się, że stabilność nowej waluty jest zagrożona?

4) Czwarta i ostatnia grupa dotyczy proceduralnych problemów w prawie europejskim: Jak dalece są dopuszczalne nakazy konstytucyjne (*Verfassungsrechtsbefehle*) w stosunku do aktów prawnych WE? Jaka rolę spełnia Europejski Trybunał Sprawiedliwości (ETS) w stosunku do orzeczeń FTK? Jakie konsekwencje w krajowym prawie konstytucyjnym i prawie wspólnotowym ma fakt orzekania przez trybunały krajowe „poza ETS”, tzn. bez włączania w należyty sposób prawa wspólnotowego w krajowy proces rozstrzygania?

Jak widać, jest to cały szereg zagadnień, z którymi FTK miał do czynienia i które wyraźnie przyczyniły się do wyświetlenia wzajemnych stosunków pomiędzy Unią Europejską a państwami członkowskimi. Nie wszystkie te zagadnienia dadzą się tutaj szczegółowo opisać, jednak należy podjąć próbę ich zarysowania.

---

<sup>3</sup> BVerfGE 89, s. 155 i nast.

Podsumowując trzeba stwierdzić, że FTK zajmował w swym orzecznictwie wyważone stanowisko w stosunku do integracji europejskiej, będącej jednym z celów państwa w kształcie nadanym przez konstytucję.

**3.** Federalny Trybunał Konstytucyjny od samego początku akceptował podstawowe zasady prawa wspólnotowego. W praktyce jest to widoczne w bezpośrednim powoływaniu się FTK na orzecznictwo ETS, zwłaszcza na tak fundamentalne rozstrzygnięcia jak w sprawie *Costa/ENEL*<sup>4</sup> z 1964 r. Daje się tu zauważyć ogromny autorytet Trybunału Sprawiedliwości i szacunek, jakim sąd ten obdarzany jest przez FTK i np. jego włoski odpowiednik (Corte costituzionale) oraz – w późniejszym orzecznictwie – także przez hiszpański Trybunał Konstytucyjny (Tribunal Constitucional).

FTK akcentuje (inaczej aniżeli we wczesnym orzecznictwie włoskiego Corte costituzionale) samodzielny charakter prawa wspólnotowego i słusznie podkreśla, że nie jest ono ani prawem międzynarodowym w tradycyjnym rozumieniu, ani też w żadnym razie prawem państwowym.

ETS przyjął również drugą zasadniczą cechę prawa wspólnotowego, a mianowicie jego bezpośrednie obowiązywanie i stosowanie w wewnętrznym porządku państw członkowskich. Tym samym została zaakcentowana bezpośrednia i pełna skuteczność aktów prawnych WE<sup>5</sup> także w poszczególnych państwach członkowskich, bez konieczności wyrażenia przez państwo członkowskie aktu woli w momencie jego wejścia w życie na szczeblu wspólnotowym. Tak też postanowił FTK w stosunku do rozporządzeń, głównych aktów prawnych WE, mających właściwie charakter ustawy europejskiej w sensie funkcjonalnym. Federalny Trybunał Konstytucyjny rozciągnął to postanowienie na dyrektywy w bardzo spektakularnym przypadku, który 20 lat później trafił na jego wokandę.

Przypadek ten był dlatego tak spektakularny, bowiem Federalny Trybunał Finansowy (Bundesfinanzhof), najwyższy sąd niemiecki w sprawach podatkowych, wydał z pełną świadomością postanowienie sprzeczne z dotychczasowym orzecznictwem ETS. W postanowieniu tym stwierdził, że nie istnieje żadna bezpośrednia skuteczność dyrektyw wspólnotowych. Stają się one dopiero wtedy skuteczne i nadają się do zastosowania, gdy zostają przetransformowane do prawa krajowego przez państwo członkowskie. Dyrektywa „sama z siebie” nie staje się skuteczna i gdy państwo członkowskie zaniecha obowiązku transformacji lub też nie dokona jej w określonym czasie jest ona nieskuteczna. Nie można się również na nią powołać przed sądami międzynarodowymi, nawet jeżeli jest ona wystarczająco dokładna w swej treści. Federalny Trybunał Finansowy stwierdził dalej, że stwarzając instytucję „bezpośredniej skuteczności” w odniesieniu do dyrektywy, ETS postąpił niezgodnie z prawem. Albowiem

---

<sup>4</sup> EuGH, Slg. 1964, s. 1251.

<sup>5</sup> Nie tylko one, ale także duże części traktatów wspólnotowych (tzw. prawo pierwotne) charakteryzują się również bezpośrednią skutecznością.

postępowanie w takiej sytuacji reguluje ust. 3, art. 189 Traktatu WE, który nie mówi nic o bezpośredniej skuteczności.

Federalny Trybunał Konstytucyjny nie zgodził się z orzeczeniem Federalnego Trybunału Finansowego i potwierdził konstytucyjność orzecznictwa ETS i tym samym bezpośrednią skuteczność dyrektyw<sup>6</sup> pod warunkiem spełnienia określonych przesłanek. Zdaniem FTK, w kompetencji sądu leży, w tym przypadku Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, przeprowadzenie wykładni rozszerzającej art. 189, ust. 3 Traktatu WE. W ten sposób FTK podtrzymuje stanowisko reprezentowane w orzecznictwie ETS; tak zresztą jak i w orzecznictwie innych europejskich sądów konstytucyjnych. Chcę tu przypomnieć francuski Conseil d'Etat (najwyższy administracyjny sąd francuski), który mimo swych etatystycznych poglądów i sceptycyzmu w stosunku do idei integracji europejskiej, w jednym z niedawno wydanych przez siebie orzeczeń zaakceptował w pełni tę szczególną cechę dyrektywy.

Także trzecia zasadnicza cecha prawa wspólnotowego została w pełni przyjęta przez FTK, pomimo przyjętego później ograniczenia w odniesieniu do jakże ważnej dziedziny praw zasadniczych, a mianowicie pierwszeństwa prawa wspólnotowego przed prawem krajowym.

W przypadku konfliktu obu porządków prawnych pierwszeństwo ma zawsze prawo wspólnotowe. Pierwszeństwo to jest uwarunkowane względami funkcjonalnymi i koniecznością zachowania jednolitości wspólnego rynku. Jest ono realizowane w formie tzw. pierwszeństwa stosowania, tzn. w przypadku konfliktu obu porządków prawnych urząd lub sąd jest zobowiązany do zastosowania prawa wspólnotowego, a nie stojącego z nim w sprzeczności prawa krajowego. Nie jest zadaniem niemieckiego parlamentu dokonywanie zmiany w ustawodawstwie krajowym kolidującym z prawem wspólnotowym, lecz do obowiązków sądu, który został z problemem kolizji skonfrontowany, należy jego rozwiązanie. Tak stwierdził FTK w wydanym na początku lat 70. orzeczeniu, w którym jednocześnie podkreślono, że rozwiązanie takie nie jest sprzeczne z konstytucją.

4. Obowiązywanie zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego przed prawem krajowym, jednolite w orzecznictwie ETS i FTK, zostało w późniejszym czasie – tym razem wbrew orzecznictwu Trybunału Sprawiedliwości – ograniczone. O ile w orzeczeniu *Internationale Handelsgesellschaft* ETS przyjął stanowisko pierwszeństwa prawa wspólnotowego przed prawem konstytucyjnym państwa członkowskiego, to FTK przyjął tu odrębne stanowisko i zgłosił swoje zastrzeżenia. Już w znanym i klasycznym orzeczeniu *Solange I* z 1974 r. stwierdził mianowicie, że istnieją części prawa konstytucyjnego, które nie mogą zostać zrelatywizowane przez prawo wspólnotowe.<sup>7</sup> „Tożsamość” porządku

---

<sup>6</sup> BVerfGE 75, s. 223.

<sup>7</sup> *Solange I*, BVerfGE 37, s. 271.

konstytucyjnego nie może zostać zakwestionowana; jego „struktury podstawowe” nie mogą zostać naruszone.

To stanowisko utrzymał FTK także później w orzeczeniu *Solange II* z 1986 r. oraz we wspomnianym postanowieniu na temat Traktatu z Maastricht z 1993 r.<sup>8</sup> Ta „niezastąpiona esencja” porządku konstytucyjnego jest chroniona też przez art. 79, ust. 3 niemieckiej ustawy zasadniczej. Artykuł ten wyklucza możliwość formalnej zmiany konstytucji, gdy zmiana ta dotyczyć ma podstawowych zasad państwa (takich jak demokracja, rządy prawa, ustrój republiki, państwo socjalne). Gwarancja ta (zwana klauzulą wieczności: *Ewigkeitsklausel*) ogranicza możliwość dokonywania zmian konstytucyjnych nie tylko w sensie formalnym, ale musi być uwzględniana także przy tzw. materialnych zmianach konstytucji, jak np. przeniesienie praw zwierzchnich na Wspólnotę Europejską i Unię Europejską.

Widać zatem, że chociaż FTK do uzasadnienia swojej tezy o „niezastąpionej esencji” porządku konstytucyjnego nie powołuje się bezpośrednio na art. 79, ust. 3 ustawy zasadniczej, to i tak wynikające z orzeczeń *Solange* „trwałe” jego części pozostają w zasadzie takie same. Do nich również odwołuje się nowy art. 23, ust. 1 ustawy zasadniczej, określający wymogi członkostwa Niemiec w UE (ale też w WE), przy czym zasady dotyczące podstawowych zasad państwa (wzbogacone o zasadę subsydiarności) muszą zostać spełnione na płaszczyźnie unijnej i wspólnotowej.

Federalny Trybunał Konstytucyjny wcześniej wyznacza granice integracji, mające na celu ochronę podstawowych struktur konstytucyjnych, które po pierwsze chronią zasadnicze osiągnięcia rozwoju prawa (ochrona praw zasadniczych, państwo prawa, państwo socjalne), a po drugie mają za zadanie stać na straży tożsamości państwa niemieckiego, a przede wszystkim jego federalnej struktury organizacyjnej. Struktury te nie mogą zostać usunięte lub w „swojej istocie” w jakikolwiek sposób naruszone; ingerencja w „sfery marginalne” jest natomiast w pełni dopuszczalna.<sup>9</sup>

Wychodząc z tych założeń FTK rozwinął koncepcję, która z jednej strony wynika z idei integracji – występującej zresztą w ustawie zasadniczej jako jeden z celów państwa – z drugiej strony służy jednak ochronie dorobku prawnego, który nie może zostać wyeliminowany przez prawo Wspólnoty; koncepcję, że tak pozwolę sobie ją nazwać: „funkcjonalnej substytucji”. Jej głównym założeniem jest zabezpieczenie istotnych zasad strukturalnych praw zasadniczych: państwa prawa i państwa socjalnego. Zabezpieczenie to musi zostać utrzymane bez względu na to, jaki porządek prawny zostanie przyjęty: system niemiecki czy też wspólnotowy. Na przykładzie ochrony praw zasadniczych ETS rozwinął tę myśl dalej. Jeszcze w 1974 r. FTK stwierdził, że ochrona praw zasadniczych na poziomie

---

<sup>8</sup> *Solange II*, BVerfGE 73, s. 339.

<sup>9</sup> Tamże i nast.

wspólnotowym nie jest wystarczająca, albowiem nie istnieje żaden jednolity katalog praw zasadniczych na płaszczyźnie prawa Wspólnoty, porównywalny z tym z niemieckiej ustawy zasadniczej. Dopóki Wspólnota nie posiada takiego porównywalnego katalogu,<sup>10</sup> dopóty prawa zasadnicze w niemieckim ustawodawstwie muszą spełniać rolę pancerza ochronnego przed aktami prawnymi Wspólnoty Europejskiej.<sup>11</sup>

Dwanaście lat później FTK zajął się ponownie tym samym problemem. Tym razem jednak stwierdził, że aczkolwiek w dalszym ciągu nie istnieje żaden katalog praw zasadniczych w prawie wspólnotowym, to jednak rozwinięte zostały tu pewne standardy w formie niepisanych zasad prawnych. Tym samym ochrona krajowych praw zasadniczych przesunęła się na płaszczyznę prawa wspólnotowego – ponieważ te „nowe” europejskie prawa zasadnicze są identyczne z krajowymi, nie ma potrzeby, aby sądy niemieckie dalej zajmowały się ich ochroną. Przy czym nie jest istotne, że dalej w prawie wspólnotowym nie istnieje żaden jednolity katalog tychże praw; wystarcza w zupełności, że ich ochrona została zapewniona przez ogólne niepisane zasady prawne.

Federalny Trybunał Konstytucyjny widzi w tym substytucję funkcjonalną, zgodną, jego zdaniem, z ustawą zasadniczą. Jest to też zgodne z koncepcją, że substytucja ta utrzymuje się dopóty, dopóki<sup>12</sup> europejska wspólnotowa ochrona praw zasadniczych jest wystarczająco szeroka.<sup>13</sup> Ochrona praw zasadniczych na płaszczyźnie krajowej nie musi być identyczna z tą dokonywaną na płaszczyźnie wspólnotowej. Wystarcza tutaj jedynie istotne podobieństwo, istniejące w chwili zdarzenia prawnego i podlegającego ochronie przez art. F, ust. 2 Traktatu WE. Dlatego nie należy obawiać się w przyszłości jakościowo znaczącego obniżenia standardów ochrony praw zasadniczych. FTK zastrzegł sobie prawo rozstrzygnięcia o tym, czy prawa te są chronione w dalszym ciągu w wystarczającym stopniu czy nie. Aby można było ponownie sięgnąć do krajowego katalogu praw zasadniczych konieczne jest naruszenie natury ogólnej; naruszenie pojedyncze nie stanowi wystarczającej przesłanki (tzn. różnice w zakresie ochrony pojedynczych praw zasadniczych lub też naruszenie istoty treści tego prawa w pojedynczym, konkretnym przypadku).

Problematyka ochrony praw zasadniczych wydaje się być szczególnym wyznacznikiem stosunku Wspólnoty Europejskiej do jej państw członkowskich, a w tym konkretnym przypadku – do Niemiec. Zagadnienie to znajduje się stale na porządku dziennym. Niedawno wydane przez WE rozporządzenie o rynku bananów wywołało ponownie burzę. Trybunał Sprawiedliwości nie dopatrywał się w nim naruszenia wspólnotowych praw zasadniczych, w odróżnieniu od

---

<sup>10</sup> Czyli *solange* po niemiecku i stąd nazwa tego orzeczenia.

<sup>11</sup> BVerfGE 37, s. 271 i nast.

<sup>12</sup> Orzeczenie *Solange II*.

<sup>13</sup> BVerfGE 73, s. 339 i nast.

Trybunału Administracyjnego Hesji, który zajmował się nim wcześniej. Orzeczenie tego ostatniego sądu, zaskarżone przed FTK, zostało uznane za niezgodne z prawem. Federalny Trybunał Konstytucyjny uzasadnił to niewystarczająco dokładnym skontrolowaniem przesłanek jednego z praw zasadniczych, wynikających z art. 14 ustawy zasadniczej, a mianowicie prawa własności. Także sąd administracyjny we Frankfurcie, który zainicjował rozstrzygnięcie *Solange I*, chce najwyraźniej doprowadzić do rozstrzygnięcia *Solange III*. Zwrócił się bowiem do FTK o dokonanie kontroli – podobnie jak w przypadku *Solange I* w 1974 r. – rozporządzenia WE o rynku bananów i jego zgodności z niemieckimi prawami zasadniczymi. Orzeczenie FTK w tej sprawie jeszcze nie zapadło. Wielu ma nadzieję, że nie jest możliwe cofnięcie się do stanu sprzed rozstrzygnięcia *Solange II*, inni właśnie tego się obawiają. Czy rzeczywiście obawy te się potwierdzą, pokaże przyszłość.

W tym miejscu należy zaznaczyć, że teza o „funkcjonalnej substytucji”, rozwinięta przez FTK w orzeczeniach *Solange I* i *II* oraz potwierdzona w orzeczeniu na temat Traktatu z Maastricht, w porównaniu z orzecznictwem innych europejskich sądów konstytucyjnych wychodzi w największym stopniu naprzeciw idei integracji europejskiej. Trybunały konstytucyjne włoski i hiszpański – obydwie w równym stopniu jak FTK, aczkolwiek w różnym czasie – zaakceptowały podstawowe wartości prawa wspólnotowego w znaczeniu nadanym mu przez ETS. Oba przyjęły jednak silniejsze ograniczenia władzy integracyjnej, aniżeli uczynił to FTK. Tak zatem włoski Corte costituzionale stoi konsekwentnie na stanowisku, że prawo wspólnotowe nie może naruszać pewnych części włoskiego prawa konstytucyjnego (mianowicie *diritti umani* i *principi fondamentali* zawartych w konstytucji), jeżeli substytucja nie została dozwolona przez autonomiczne instrumenty prawa wspólnotowego, jak np. rozwinięta w prawie europejskim ochronę praw zasadniczych. Hiszpański Tribunal Constitucional idzie jeszcze dalej. Twierdzi bowiem, iż hiszpańskie organy państwowe są zawsze związane postanowieniami konstytucji, nawet jeśli stosują prawo wspólnotowe. Tym samym hiszpański Trybunał Konstytucyjny zaprzecza zasadzie prymatu prawa wspólnotowego nad konstytucją Hiszpanii.

5. Następnym zagadnieniem jest federalna struktura państwa niemieckiego. Jest ona jednym z centralnych zagadnień prawa konstytucyjnego Republiki Federalnej Niemiec i jest chroniona przez art. 79, ust. 3 ustawy zasadniczej przed ewentualnością wprowadzenia w niej zmian. W ostatnim czasie jednak doszło do pewnej erozji systemu federalnego państwa. Stało się tak po pierwsze dzięki przesunięciu kompetencji ustawodawczych na instancje federacji, a po drugie przez przelanie kolejnych uprawnień na Wspólnoty Europejskie. Na mocy Traktatu z Maastricht na Unię Europejską przeniesione zostały najistotniejsze kompetencje dotychczas pozostające w gestii landów, takie jak kultura i polityka oświatowa. Aczkolwiek kompetencje te nie zostały przeniesione na UE całkowicie



i przysługują jej jedynie subsydiarnie, pozycja landów została w ten sposób znacznie osłabiona.

Oceniając ogólnie przenoszenie kompetencji należy stwierdzić, że została już osiągnięta granica tego, co jest konstytucyjnie dopuszczalne. Niemiecka doktryna nazwała to „kompensacją”. Straty w przysługujących kompetencjach powinny zostać wyrównane przez proceduralne prawa landów do współdziałania w ramach podejmowania decyzji w Radzie Federalnej (Bundesrat) i przed Radą WE. Nowy art. 23, ust. 2-7 ustawy zasadniczej normuje w sposób szczegółowy system wpływania landów na kształtowanie się stanowiska całej federacji w sprawach integracji europejskiej oraz bezpośredni udział ministra landu w procesie podejmowania decyzji przez Unię Europejską. System ten pod pewnymi względami przewiduje nawet więcej niż np. – i tak już daleko idący – mechanizm przewidziany przez konstytucję austriacką i oferuje przynajmniej częściowo funkcjonalną rekompensatę w zamian za utratę kompetencji przez landy.

Federalny Trybunał Konstytucyjny miał jak do tej pory niewiele okazji do wygłoszenia swojej opinii na ten temat. Jedynie powołując się na uprzednio obowiązujący system współdziałania, przewidziany w ustawie ratyfikującej Jednolity Akt Europejski, ocenił on w orzeczeniu na temat dyrektywy o radiofonii stopień koniecznego udziału landów w procesie podejmowania decyzji przez UE i odpowiadające im obowiązki rządu federalnego. Mimo że jedynie częściowo możliwe jest zastosowanie tego orzeczenia do rozwiązywania obecnie zaistniałych problemów, to daje ono jednak pewne punkty zaczepienia.

Nie jest w żadnym razie wykluczone, że dojdzie, zwłaszcza w ramach sposobu rozwiązywania konfliktu pomiędzy landami uregulowanego w art. 93, ust. 1 punkt 3 ustawy zasadniczej, do kontrowersji natury prawnej pomiędzy rządem a Bundesratem, odpowiedzialnym za sprawy landów, co może prowadzić do powstania sporu, który będzie musiał rozstrzygać FTK. Z dotychczasowych doświadczeń wynika wprawdzie, że federacja i landy potrafią ze sobą harmonijnie współpracować w kwestiach europejskich i nie dochodziło pomiędzy nimi, jak do tej pory, do żadnych konfliktów. Nie jest jednak wykluczone, że FTK w przyszłości zostanie poproszony o zabranie głosu w tej kwestii.

**6.** Kolejne zagadnienie pojawiające się w orzecznictwie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego dotyczącym procesu integracji europejskiej znajdujemy

w orzeczeniu tegoż Trybunału z 1993 r. na temat Traktatu z Maastricht. FTK skontrolował w trybie skargi konstytucyjnej niemiecką ustawę ratyfikacyjną, a wraz z nią sam Traktat o Unii Europejskiej, pod względem ich zgodności z konstytucją Niemiec.<sup>14</sup> Po starannym dokonaniu tej kontroli potwierdził ich

---

<sup>14</sup> Por. tekst tego orzeczenia w: *Sybsydiarność*, red. D.Milczarek, wyd. drugie, Centrum

zgodność. Trybunał zajął przy tej okazji stanowisko także w wielu innych kwestiach, o których tutaj krótko wspomnę:

1) Unia Europejska została zakwalifikowana jako „związek państw” (nowy termin prawniczy!). W każdym razie nie jest ona państwem, albowiem nie posiada tzw. kompetencji kompetencji, czyli uprawnień do przeniesienia na siebie w dowolny sposób wszystkich kompetencji państw członkowskich; zaś państwa członkowskie są w dalszym ciągu „panami traktatów”. To stanowisko – które obowiązuje także Wspólnoty Europejskie – wydaje się słuszne. Z drugiej strony jest ono w gruncie rzeczy formalne, albowiem w jego uzasadnieniu nie zostało uwzględnione poczucie pełni władzy kumulujące się na płaszczyźnie ponadnarodowej.

2) Zasada suwerenności narodu, zdaniem FTK, nie została naruszona pomimo przeniesienia dodatkowych daleko idących kompetencji przez Traktat z Maastricht. Federalny Trybunał Konstytucyjny słusznie nie przyjął argumentacji składającego zażalenie, że już tak wiele kompetencji przeniesionych zostało na WE/UE, że wybory do niemieckiego Bundestagu – podstawowy środek oddziaływania narodu na państwo – tracą na znaczeniu. Wybory do parlamentu pozbawionego swoich funkcji nie są, jak argumentuje skarżący, już żadnym wyznacznikiem zasady suwerenności narodu. Za pośrednictwem Traktatu z Maastricht przeniesione zostały globalne i rzeczowo nieograniczone kompetencje na UE, co również ogranicza stosowanie powyższej zasady i prowadzi do korzystania z kompetencji przez Unię Europejską, jednak bez posiadania przez nią wystarczającej legitymacji.

Federalny Trybunał Konstytucyjny odpowiadając na zarzuty skarżącego oparł się na zasadzie ograniczonego, pojedynczego upoważnienia (nazywanego również „*compétence d'attribution*”), mającego absolutnie podstawowe znaczenie dla prawa wspólnotowego. Na jego podstawie przyjmuje się, że działanie organów UE i WE dopuszczalne jest tylko wtedy, gdy posiadają one pewne, skonkretyzowane upoważnienie. FTK stwierdził, że na UE i WE zostały przeniesione tylko jasno ograniczone uprawnienia, co dotyczy także wprowadzenia unii monetarnej. Parlamentom krajowym pozostawiono wystarczająco dużo możliwości, szczególnie na podstawie obowiązującej zasady subsydiarności.

Zresztą uzasadnienie takie potwierdza fakt, że UE (jak również WE) nie są żadnym państwem, gdyż w pierwszym rzędzie to parlamenty krajowe posiadają demokratyczną legitymację. Konsekwencją tego faktu jest uznanie, że Wspólnota posiada jedynie legitymację pośrednią. Zastąpienie tej pośredniej legitymacji przez bezpośrednią, reprezentowaną przez Parlament Europejski jest, zdaniem FTK, możliwe dopiero w jednolitym państwie europejskim. Argumentacja ta nie przekonuje jednak do końca, albowiem już obecnie możliwe jest przenoszenie

funkcji legislacyjnej z mającej charakter egzekutywy Rady Europejskiej na Parlament Europejski – co zresztą odbywa się w coraz większym stopniu i w coraz większej liczbie przypadków (jako przykład wystarczy przytoczyć rozszerzenie procedury współdecydowania przez Traktat Amsterdamski) – choć ta rosnąca bezpośrednia demokratyczna legitymacja Parlamentu Europejskiego wymaga istnienia jednolitego państwa europejskiego czy też w zasadzie powinna prowadzić do powstania takiego państwa, co jak wiadomo nie ma miejsca.

Federalny Trybunał Konstytucyjny odrzucił słusznie zarzut strony skarżącej twierdzącej, że organy WE posiadają, przynajmniej częściowo, nieograniczone kompetencje. Równocześnie FTK ostrzegł organy WE, aby przestrzegały granic swoich kompetencji i nie stosowały zbyt daleko idącej wykładni norm upoważniających *ultra vires*. Normy te bowiem są następnie kontrolowane przez Federalny Trybunał Konstytucyjny – aczkolwiek jego kompetencja do definiowania kompetencji wspólnotowych należy do kwestii spornych – który w takim wypadku stwierdza niemożność ich zastosowania na terytorium Republiki Federalnej Niemiec.

3) Federalny Trybunał Konstytucyjny zastanawiał się nad europejską unią monetarną, przy czym nie ocenił należyście automatyzmu nałożonego przez Traktat WE. Zdaniem FTK, Bundestag i Bundesrat dysponują, jak do tej pory, prawem wydawania postanowień wiążących niemieckie organy państwowe w kwestii „wejścia“ do unii monetarnej. Stanowi to najpewniejsze zabezpieczenie przed tym, aby konieczne do spełnienia przy wstąpieniu do unii kryteria konwergencji w stosunku do Niemiec (czy też innego państwa członkowskiego) oceniane były wystarczająco restrykcyjnie, a nie według kryteriów ich politycznej celowości. Postanowienie takie może jednak w każdym razie zostać ocenione jako postanowienie (konstytucyjnie niewiążące) Bundestagu oraz Bundesratu i jako takie powinno zostać uwzględnione przy podejmowaniu decyzji przez niemieckiego ministra finansów oraz przez kanclerza przy podejmowaniu decyzji w Radzie WE na temat przyjęcia do unii monetarnej. Nie da mu się też przypisać konstruktywnego oddziaływania w sensie jednostronnego uniemożliwienia przyjęcia Niemiec do unii monetarnej.

Zdaniem Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, Republika Federalna Niemiec może i musi wycofać się z unii monetarnej, gdy ta nie spełni postawionych przez nią kryteriów stabilności. Również tutaj FTK nie dostrzega faktu, że wystąpienie z unii monetarnej nie jest przewidziane przez Traktat WE i dlatego możliwe jest jedynie poprzez uprzednią jego zmianę, na którą wszyscy sygnatariusze Traktatu musieliby się zgodzić. W żadnym razie tego typu działanie nie mogłoby zostać przeprowadzone jednostronnie przez RFN lub też inne państwo członkowskie.

7. Na koniec chciałbym jeszcze krótko zająć się stroną proceduralną i poczynić tutaj dwie uwagi.

FTK wykazał się podczas swojej wieloletniej pracy dużą elastycznością, dopasowując przysługujące mu środki konstytucyjne do potrzeb, które zresztą okazywały się konieczne w celu ochrony przed niedopuszczalnymi działaniami ze strony Wspólnot Europejskich. FTK nie wzbierał się przy tym także przed wprowadzaniem zmian w utrwalonych już konstrukcjach. Tak zatem w orzeczeniu *Solange I* zmienił przesłanki konkretnej kontroli norm z art. 100, ust. 1 ustawy zasadniczej tak, aby zastosowanie rozporządzenia WE mogło być skontrolowane przez FTK. Inaczej niż uprzednio, dopuszczalne jest stawianie pytań prawnych w stosunku do rozporządzeń, czyli autonomicznych wspólnotowych aktów prawnych, a nie tylko niemieckich ustaw, w celu usuwania luk w prawie z zakresu ochrony praw zasadniczych.

Podobne tendencje dają się zauważyć w orzeczeniu na temat Traktatu z Maastricht. Skarga konstytucyjna była początkowo dopuszczalna jedynie przeciwko aktom prawnym naczelnym i centralnym organów państwa niemieckiego, obecnie jest ona także możliwa bezpośrednio przeciwko aktom prawnym Wspólnoty. Proceduralnie wydaje się być to powrotem do koncepcji procesowej z orzeczenia *Solange I* z 1974 r., albowiem ponownie będzie możliwe zadawanie pytań prawnych przez sędziego bezpośrednio w związku z aktami prawnymi WE. Przy czym należy zauważyć, że skarga konstytucyjna, inaczej aniżeli instytucja pytań prawnych z art. 100, ust. 1 ustawy zasadniczej, dopuszczalna jest jedynie w razie naruszenia praw zasadniczych. Z powodu opisanej wyżej koncepcji funkcjonalnego substytutu, nie jest ona dopuszczalna w chwili obecnej.

Widoczne jest tu dopasowywanie systemu prawa konstytucyjnego do potrzeb ochrony prawa wynikających z dalszego rozwoju prawa wspólnotowego. Ta tendencja powinna się utrzymać również w przyszłości.

Jeszcze jeden punkt jest godny podkreślenia. FTK nazywa swój stosunek do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości „*stosunkiem kooperacji*”.<sup>15</sup> Nad tym wieloznacznym terminem zastanawiano się wielokrotnie. Moim zdaniem bazuje on na koncepcji zawartej w orzeczeniu *Solange II*, czyli na koncepcji substytucji funkcjonalnej. Ochrona praw zasadniczych w stosunku do aktów wspólnotowych dokonuje się przede wszystkim na płaszczyźnie prawa Wspólnoty Europejskiej. W znaczeniu procesowym dokonuje tego ETS. Jedynie wówczas, gdy ochrona ta nie następuje z jakichś względów na płaszczyźnie wspólnotowej bądź w istotny sposób zostaje ograniczona, wkracza subsydiarnie Federalny Trybunał Konstytucyjny. Termin „kooperacja” odnosi się zatem do funkcji komplementarnej pomiędzy obydwoma trybunałami. Koncepcja ta rozciąga się także na zasady odnoszące się do państwa prawa i państwa socjalnego.

---

<sup>15</sup> BVerfGE 89, s. 155.

