

Karolina Myszka

Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruniu

Niemiecka ustawa zasadnicza i orzecznictwo Federalnego Trybunału Konstytucyjnego wobec integracji europejskiej

DOI: <http://dx.doi.org/10.12775/SIT.2014.011>

1. Wprowadzenie

Republika Federalna Niemiec jest jednym z państw założycielskich Unii Europejskiej i konsekwentnie dąży do aktywnego uczestnictwa w integracji europejskiej od samego początku jej istnienia. Miała na to wpływ polityka państw okupujących RFN po II wojnie światowej, czyli Stanów Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii i Francji, a następnie ukierunkowywanie celów politycznych ku Europie przez kanclerza Konrada Adenauera. Jeśli porównalibyśmy daty uchwalenia ustawy zasadniczej (1949) i podpisania traktatów rzymskich (1951) można dojść do wniosku, że daty te są względem siebie bardzo zbliżone. W związku z tym zarówno prawodawstwo niemieckie, jak i europejskie niejako tworzone było równolegle. Poza tym nie można pominąć faktu, iż konstytucja od samego początku kładła nacisk na procesy zjednoczeniowe¹.

Konstytucja Niemiec posiada normy prawne, które bezpośrednio odnoszą się do Unii Europejskiej i aktywnego uczestnictwa RFN

¹ Zob. D. Janicka, *Ustawa zasadnicza w praktyce Republiki Federalnej Niemiec (1949–1989)*, Toruń 2009, s. 25–58.

w jej ramach oraz stawiają to dążenie jako cel dla samego państwa. Przedstawię i scharakteryzuję upoważnienia konstytucyjne, które umożliwiają udział oraz przenoszenie praw zwierzchnich na instytucje ponadpaństwowe, a także ich organy, zwłaszcza ciała organizacyjne Unii Europejskiej.

2. Wyjaśnienie pojęcia „integracja europejska”

Punktem wyjścia dla niniejszego tekstu jest integracja europejska. Pojęcie to może być wielorako interpretowane, dlatego wyjaśnię, na czym ono polega, tak by przybliżyć zakres całej problematyki.

W szerszym znaczeniu oznacza długotrwały rozwój gospodarczy, społeczny i polityczny państw członkowskich mający na celu integrację oraz ścisłą współpracę między nimi na równych płaszczyznach. W wąskim znaczeniu integracja europejska jest pojęciem odnoszącym się do idei, historii, instytucjonalnego stanu współczesnych struktur integracji oraz docelowego rezultatu podejmowanych obecnie działań. Jednakże moim zdaniem termin „integracja europejska” najlepiej opisuje Béla Balassa². Uważa on bowiem, że należy ją traktować równocześnie jako pewien stan rzeczy i jako proces, który pogłębiać miał się na przestrzeni lat. Wymienił on kolejno etapy, w jakich integracja miała następować:

- wolny handel i zniesienie barier celnych oraz innych ograniczeń w handlu wzajemnym,
- unia celna,
- wspólny rynek,
- unia gospodarcza,
- pełna integracja europejska, rozumiana jako unifikacja polityki gospodarczej, walutowej i prawodawstwa poszczególnych krajów oraz utworzenie ponadnarodowych struktur gospodarczych i rynku wewnętrznego w układzie transgranicznym.

² Por. B. Balassa, *The Theory of Economic Integration*, Londyn 1962, s. 173–184.

Zauważmy, że Balassa, tworząc swoją teorię ponad 50 lat temu, przewidział ziszczenie się owego cyklu. Porównując historię integracji europejskiej z założonymi przez niego etapami, widzimy wzajemne powielanie się. Każdy w tych etapów miał znaczący wpływ na kształtowanie się prawodawstwa niemieckiego ze względu na to, iż prawo unijne (niegdyś wspólnotowe) według hierarchii źródeł prawa ma pierwszeństwo przed prawem krajowym, a wszystkie wydawane akty prawodawcze przez organy uchwałodawcze państw członkowskich powinny być z nim zgodne. Dlatego też tak często dochodzi do kolizji pomiędzy tymi dwoma ustawodawstwami, a to powoduje wzmożoną działalność sądów konstytucyjnych ze względu na możliwość naruszeń materii zawartych w konstytucjach państw członkowskich. To także ogromna odpowiedzialność instytucji, które odpowiedzialne są za wyrażanie zgody na implementację prawa unijnego oraz jego wdrażania do krajowych porządków prawnych.

3. Preambuła niemieckiej ustawy zasadniczej i zawarty w niej cel europeizacji państwa niemieckiego

Ustawa zasadnicza została przyjęta 8 maja 1949 roku przez Komisję Główną w III czytaniu. Zdecydowana większość parlamentów krajowych (11) opowiedziało się za nową konstytucją, jedynie Bawaria sprzeciwiła się ratyfikacji, jednak w końcowym efekcie także ją przyjęła. Konstytucja została opublikowana 23 maja 1949 roku i dzień później weszła w życie.

Konstytucja kładła nacisk na procesy zjednoczeniowe Europy, zanim te zaczęły następować. Jak wynika z tradycji konstytucyjnych, posiadała preambułę, czyli uroczysty wstęp do mający określić okoliczności wydania aktu, oraz cele, które ma ona spełniać. W preambule niemieckiej ustawy zasadniczej występuje zwrot: „jako równoprawny członek zjednoczonej Europy służyć pokojowi na świecie”. Podniesienie w tejże części konstytucji zagadnienia dotyczącego uczestnictwa w integrowaniu się Europy stawia go za jeden z obligatoryjnych celów państwa.

Pokazuje nam to, że Niemcy po II wojnie światowej chciały umocnić swoją pozycję oraz odzyskać zaufanie społeczności międzynarodowej. Ponadto można wysunąć wniosek, że zjednoczenie Europy miałyby zapobiec wydarzeniom sprzed 10 lat. Właśnie koncepcja współpracy z państwami Europy miała przedstawić RFN jako państwo chcące uniknąć konfliktów w przyszłości, a przytoczona w preambule chęć zjednywania i integrowania się z państwami europejskimi miała owym sytuacjom konfliktowym zapobiec oraz przedstawić Niemcy jako godnego i pokojowo nastawionego sojusznika.

4. Wyrażenie tzw. zasady otwartej państwowości jako przyzwolenie na uczestnictwo w procesach integracji europejskiej

Zarówno niemiecka konstytucja, jak i prawodawstwo rozwijały się mniej więcej w tym samym czasie. Konstytuanta, tworząc ustawę zasadniczą, wzięła pod uwagę możliwość integrowania się Europy, dlatego też w niemieckiej konstytucji odnajdujemy przepisy umożliwiające podpisywanie umów z innymi państwami oraz przystępowanie do organizacji międzynarodowych, a co za tym idzie, zezwalające na otwarcie krajowego porządku prawnego na normy prawa międzynarodowego.

Niemiecka doktryna wskazuje tzw. *Europa-Artikel* powielając najczęściej art. 23 uz. Jest on względnie nowym przepisem, powstałym w 1992 roku. Odnosi się do bezpośrednich regulacji zawartych w konstytucji niemieckiej dotyczących Unii Europejskiej oraz uczestnictwa w procesach integracyjnych. Ze względu na to, iż jest on „normą nową” to art. 24–26 uz stanowiły podstawę do przenoszenia praw suwerennych na organizacje międzynarodowe, w tym oczywiście na Unię Europejską.

Postanowienia preambuły odnoszące się do zjednoczenia Europy znalazły swój wyraz w art. 24 ust. 1. Określany jest on mianem „zasady otwartej państwowości”. Stanowi konstytucyjne przyzwolenie na przenoszenie praw zwierzchnich na instytucje międzynarodowe.

Nie można go uznać *sensu stricte* za klauzule europejską, gdyż nie ma bezpośredniego odwołania się do Unii Europejskiej czy Wspólnot Europejskich. Poza tym, jak zaznacza Aleksandra Kustra³, był on wielokrotnie stosowany do przenoszenia praw zwierzchnich RFN na inne niż Unia instytucje międzypaństwowe. Artykuł 24 tworzy wraz z art. 26 konkretne przeniesienie zakotwiczonych celów integracyjnych państwa zawartych w preambule⁴.

Interpretując art. 24 ust. 1, możemy określić rodzaj otwarcia krajowego porządku prawnego na akty obcego prawodawstwa (prawa zwierzchnie), podmiot, który może przekazać owe prawa (Federacje), podmiot, na który zostają przekazane prawa zwierzchnie (organizacje, instytucje międzynarodowe), przedmiot przekazania (prawa zwierzchnie) oraz formę prawną (ustawa)⁵.

Dzięki temu przepisowi państwo może zawierać umowy międzynarodowe oraz dokonywać akcesji do organizacji międzynarodowych. Skoro przynależność do organizacji międzynarodowych wiąże się z wyższością prawa międzynarodowego nad prawem krajowym to równolegle musi istnieć przyzwolenie i określenie przekazywanych kompetencji wyrażonych w prawach zwierzchnich. Najlepiej definicję przekazywania kompetencji wyraża Christian Toumschat⁶ przywołany przez Krzysztofa Wojtyczka – jest to według niego utworzenie autonomicznego podmiotu władzy, otwarcie wewnętrznego obszaru kompetencji, rezygnację z wykonywania władzy państwowej w określonym zakresie, uznanie bezpośredniego skutku aktów prawnych wydawanych przez daną organizację międzynarodową. Autor tej definicji odniósł się ogólnie do całego systemu prawa, generalizując kooperacji prawo krajowe–prawo międzynarodowe. Jednak należy ją uznać za uniwersalną – dlaczego? Pomimo że system prawa unijnego jest czymś pomiędzy tymi dwoma systemami, ma charakter mieszany. Traktaty założycielskie są umowami

³ Por. A. Kustra, *Przepisy i normy integracyjne w konstytucjach wybranych państw członkowskich UE*, Toruń 2009, s. 102.

⁴ Por. H. Dreier, *Grundgesetz. Kommentar. 2 Auflage*, Mohr Siebeck 2006, s. 503.

⁵ K. Wojtyczek, *Zasada otwartej państwowości w Ustawie zasadniczej RFN*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 6 (95), s. 140.

⁶ Ibidem, s. 142.

międzynarodowymi i mogą regulować stosunki między państwami członkowskimi Unii, a tym samym Unią i państwami trzecimi. Adresatami prawa unijnego są nie tylko państwa członkowskie, ale także osoby fizyczne i prawne, które mogą bezpośrednio się na to prawo powoływać (zależy od rodzaju aktu), gdyż są bezpośrednio stosowane na terenach państw przynależących do UE⁷. Federalny Trybunał Konstytucyjny powołał się na wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie COSTA vs. Enel z 1964 roku⁸, gdzie Trybunał Europejski podniósł bardzo ważne kwestie dotyczące obowiązywania prawa unijnego na terenie państw członkowskich⁹. Była to zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego przed prawem krajowym oraz zasada bezpośredniego skutku¹⁰.

Wracając do przekazywania praw zwierzchnich, Unia Europejska „sama sobie” przyznała ograniczenie w tej kwestii. Chodzi tu o zasadę kompetencji powierzonych, w ramach której Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez państwa członkowskie w traktatach, dzięki czemu osiąga wspólnie określone cele. Te kompetencje, które nie zostały określone w traktatach, należą wyłącznie do państw członkowskich. Poza tym kompetencje pochodzą z nadania państw przynależących, więc świadomie przekazały instytucjom unijnym część własnych, rezygnując z ich samodzielnego wykonywania, oraz zobowiązały się do ich nienaruszania (art. 3, 4 i 6 TFUE). Właśnie przez kompetencje określone w traktatach możemy odnieść się do pojęcia „panów traktatów”, gdyż powstały one na mocy konsensusu wszystkich państw członkowskich reprezentowanych przez przedstawicieli wybranych przez naród¹¹.

⁷ Por. L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2011, s. 96.

⁸ Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z 15 lipca 1964 roku w sprawie 6/64 Flaminio Costa przeciwko E.N.E.L.

⁹ Por. R. Arnold, *Orzecznictwo Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, a proces integracji europejskiej*, w: „Studia Europejskie” 1999, nr 1, s. 98.

¹⁰ Zob. J. Justyńska, *Zasady prawa Unii Europejskiej*, w: *Podstawy prawa Unii Europejskiej z uwzględnieniem traktatu z Lizbony. Zarys wykładu*, red. J. Galster, Toruń 2006, s. 204–250.

¹¹ *Ibidem*, s. 288.

Artykuł 24 ust. 1 nie reguluje w tym przypadku zakresu kompetencji krajów związkowych. Nie określony został przypadek, w którym to Federacja, przekazując prawa zwierzchnie, wkracza w sfery kompetencyjne przyznane landom na mocy konstytucji. Dlatego w 1992 roku znowelizowano ustawę zasadniczą i dodano, iż kraje związkowe mogą przenosić właściwe im kompetencje państwowe czy powierzone im zadania państwowe na instytucje przygraniczne, ale tylko, gdy zgodę wyrazi Rząd Federalny¹².

Zastosowanie „zasady otwartej państwowości” znalazło swe potwierdzenie i upoważnienie do przekazywania praw zwierzchnich na rzecz Wspólnoty w wyroku FTK z 9 czerwca 1971 roku w sprawie Lutticke. Trybunał przyjął bowiem, że art. 24 ust. 1 uz pozwała na przeniesienie praw suwerennych, ale również dorozumianie zakłada, iż suwerenne akty instytucji wspólnotowych muszą być uważane za pochodzące od oryginalnej i suwerennej władzy.

Należy wspomnieć o pewnego rodzaju sporze, jaki toczy się w związku z zagadnieniem przeniesienia praw zwierzchnich wobec suwerenności państwowej¹³. Pierwszym przedmiotem sporu w kontekście integracji europejskiej jest interpretacja art. 24 ust. 1 uz równoległe z rozwojem i coraz większym zacieśnianiem współpracy przy jednoczesnym wzroście kompetencji instytucji unijnych. Z początku literatura niemiecka uznawała, że suwerenność to warunek *sine qua non* istnienia państwa, którego z natury i woli swojego istnienia nie może się w żaden sposób zrzec. Jednak wskazywano przy tym, że przeniesienie aktu władzy w określonych dziedzinach na instytucje międzypaństwowe nie powoduje realnego zrzeczenia się

¹² Jest to artykuł wprowadzony dopiero z ustawą z 21 grudnia 1992 roku. Spowodowane to było wprowadzeniem art. 23, przyznającego Bundesratowi i krajom związkowym konstytucyjnej możliwości brania udziału w polityce integracyjnej prowadzonej przez Rząd Federalny.

¹³ Suwerenność to „jedność wykonywania aspektów zewnętrznych i wewnętrznych i wyraża się w wykonywaniu bezpośrednio lub pośrednio przez suwerena lub w jego imieniu kompetencji niezbędnych do funkcjonowania państwa jako odrębnej jednostki”. K. Wójtowicz, *Prawo Wspólnot Europejskich a zasada suwerenności w prawie konstytucyjnym państw członkowskich*, w: *Wspólnoty Europejskie – wybrane problemy prawne*, cz.1, red. J. Kolasa, Wrocław 1998, s. 13.

jej. Jego konsekwencją jest obowiązek poszanowania i przestrzegania aktów prawnych wydawanych przez te instytucje¹⁴.

Wraz z coraz bardziej postępującą integracją oraz zwiększeniem podziału kompetencji nauka prawa starała się dostosować suwerenność państwową do sytuacji, w której część kompetencji organów zwierzchnich została przeniesiona rzecz organizacji ponadnarodowej na mocy art. 24 ust. 1. Owa instytucja, której przekazywane są prawa zwierzchnie zgodnie z art. 24 ust. 1, musi legitymizować się zarówno spełnianiem zasady podziału władzy, jak i poszanowaniem praw podstawowych, zasady federalizmu, demokracji, państwa socjalnego oraz rządów prawa (art. 79 ust. 3). Są to materie, które nie mogą być naruszane w jakikolwiek sposób, gdyż są one tożsamością konstytucyjną, którą nawet sam ustrojodawca nie może ich zmienić¹⁵, a tym bardziej organy będące częścią organizacji międzynarodowej, pomimo zasady pierwszeństwa stanowiących przez Unię Europejską bądź inną organizację ponadpaństwową aktów prawnych. Dlatego też zapewnienie strukturalnej zgodności sprowadza się do zgodności porządku aksjologicznego państwa członkowskiego i organizacji.

O ciągłej dynamice i dostosowywaniu się prawa konstytucyjnego Niemiec do tego, by zachowując swoje suwerenne przymioty, realizować cel, jakim jest integracja europejska, wskazuje wyrok FTK z 1974 roku w sprawie Solange I¹⁶. Trybunał przyznał sobie w nim uprawnienie, by w przypadku nieskutecznego przestrzegania praw podstawowych, w sytuacji, gdzie ochrona ta nie jest efektywnie unormowana, ani w aktach prawodawczych, ani w wyrokach Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, kontrolować prawo unijne (wtedy wspólnotowe) w kwestii możliwości naruszenia przez nie praw podstawowych. Jednak już 12 lat później, w 1986 roku, FTK zrezygnował z tej kompetencji¹⁷.

¹⁴ Por. A. Kustra, op.cit., s. 109.

¹⁵ Por. S. Witkowski, *Materie niezmiennalne w Ustawie zasadniczej RFN (art. 79 ust. 3) a integracja europejska*, „Zagadnienia Sądownictwa Konstytucyjnego” 2011, nr 2 (2), s. 149.

¹⁶ Orzeczenie Drugiego Senatu FTK, Solange I, BvL 52/71, s. 144.

¹⁷ Por. R. Arnold, op.cit., s. 99–101.

5. Geneza, interpretacja i funkcje *Europa-Artikel*, czyli art. 23 ust. 1 ustawy zasadniczej

Bezpośrednim przepisem odnoszącym się do Unii Europejskiej jest wymieniony art. 23 konstytucji Niemiec. Jest on względnie nowym przepisem. Powstał na mocy nowelizacji konstytucji w 1992 roku. Przyczyną powstania tego artykułu było ratyfikowanie traktatu z Maastricht w 1992 roku. Zastanawiano się, czy art. 24 ust. 1 uz jest wystarczającą podstawą konstytucyjno-prawną do podpisania traktatu i przekazania dość dużego zakresu praw zwierzchnich. Podstawową przesłanką było wskazanie celu, do którego powinno dążyć RFN, czyli współdziałanie w UE, przy jednoczesnym zastrzeżeniu, że cały proces przekazywania kompetencji musi spełniać, szanować i zagwarantować ochronę zasad konstytucyjnych zawartych w art. 23 ust. 1 uz. Chciano w ten sposób również zwiększyć legitymizację władzy należącej do organów unijnych¹⁸.

Dotychczasowo brzmienie tego artykułu pozwalało Federacji na swobodne administrowanie prawami zwierzchnimi należącymi do krajów związkowych, co naruszało zasadę federalizmu. Utworzenie Unii Europejskiej na mocy traktatu z Maastricht oraz zwiększenie kompetencji organów unijnych spowodowało sprzeciw przedstawicieli landów niemieckich, którzy zgodni byli co do tego, że należy zmienić albo uszczegółowić postanowienia art. 24. Podczas obrad Komisji Konstytucyjnej można było zauważyć dwa przeciwstawne obozy: rząd federalny i kraje związkowe. Rząd chciał zachować status, w którym nie musiał się liczyć z poszczególnymi krajami przy przekazaniu kompetencji. Natomiast kraje związkowe postulowały zagwarantowanie im skutecznego udziału przy tym procesie, zwłaszcza jeśli obejmowały sprawy należące bezpośrednio w gestii landów.

Poza tym Komisja Konstytucyjna uznała, że art. 23 będzie *lex specialis* wobec art. 24 i w ten sposób otrzyma funkcję „dźwigni

¹⁸ Por. S. Witkowski, *Zmiany ustawy zasadniczej w świetle członkostwa Niemiec w UE*, w: *Europeizacja konstytucji państw Unii Europejskiej*, red. K. Kubuj, J. Wawrzyniak, Warszawa 2011, s. 188.

integracyjnej” oraz samodzielność w jej wykonywaniu¹⁹. Nowo powstały artykuł uzyskał status klauzuli integracyjnej wyrażonej *expressis verbis*.

Artykuł 23 ust. 1 uz stanowi, że dla urzeczywistnienia zjednoczonej Europy Republika Federalna Niemiec współdziała w rozwoju Unii Europejskiej, która jest zobowiązana do przestrzegania zasad demokracji, państwa prawnego, socjalnego i federacyjnego oraz zasady subsydiarności i gwarantuje ochronę praw podstawowych w swej istocie porównywalną z ustawą zasadniczą. W tym celu Federacja w drodze ustawy wymagającej zgody Bundesratu może przekazywać prawa suwerenne. Dla ustanowienia Unii Europejskiej, jak również w celu zmiany jej podstaw traktatowych i analogicznych regulacji, przez które ustawa zasadnicza w swojej treści zostaje zmieniona, uzupełniona lub umożliwia takie zmiany i uzupełnienia, obowiązuje art. 79 ust. 2 i 3²⁰.

Interpretując pierwsze zdanie tegoż przepisu, możemy dojść do wniosku, że łączy się ono z odniesieniem do integracji europejskiej znajdującym się w preambule konstytucji. Uznaliśmy to za jeden z celów państwa niemieckiego. Śmiało możemy powiedzieć, że zdanie to stanowi normę programową statusu członkostwa Republiki Federalnej Niemiec w jednoczącej się Europie. Integracja ma być jedną z podstaw prowadzonej polityki nie tylko w gestii Federacji, ale także poszczególnych krajów związkowych.

Należy też podnieść fakt, że wzd. 1 art. 23 ust. 1 Niemcy niejako zobowiązują Unię do przestrzegania jej zasad konstytucyjnych, które zostały również przytoczone w tym przepisie. Są one tożsame z klauzulami wieczności zawartymi w art. 79 ust. 3. W tym kontekście bardzo ważne jest zaznaczenie, że materie mają być chronione przez Unię Europejską w sposób porównywalny z ich ochroną przez konstytucję (podobne stwierdzenie przyjął FTK w wyroku Solange II²¹, w przypadku ochrony praw podstawowych). Ten obowiązek można zinterpretować jako pewnego rodzaju groźbę ze strony niemieckiej,

¹⁹ Por. A. Kustra, op.cit., s. 127.

²⁰ Por. B. Banaszak, A. Malicka, *Konstytucja Niemiec*, Warszawa 2008, s. 48.

²¹ Wyrok FTK z 26 października 1986 roku, BverfGE 73.

gdyż w ten sposób dorozumianie przedstawia, że w wypadku nieprzestrzegania przez Unię owych zasad, Niemcy wyciągną odpowiednie konsekwencje wobec niej, nie stosując jej aktów prawnych na terenie RFN. Działalność zmierzająca do naruszenia ich i samo naruszanie przez UE spowodować może także podjęcie kroku ku wyjściu ze struktur europejskich. Zdanie 1 art. 23 uz nawiązuje także do uregulowań strukturalnych. Zadaniem Rüdiger Brauera²² omawiana regulacja adresowana jest tylko i wyłącznie do organów państwowych i może ona brać udział w aktach integracji europejskiej w momencie, gdy akty unijne nie naruszają wskazanych w zd. 1 zasad ustrojowych RFN. Jednakże nie można interpretować tego w taki sposób, że struktury muszą przedstawiać się w sposób identyczny. Należy to traktować jako zbiór zasad wspólnych dla wszystkich państw członkowskich Unii oraz tych, które gwarantują ich poszanowanie (art. 2 TUE).

Jak wynika z powyższego, zauważalne jest, że art. 23 ust. 1 boryka się z podobnymi kwestiami spornymi jak art. 24 ust. 1. Kustra zaznaczyła, że zd. 1 art. 23 przedstawia się jako kompromis pomiędzy „zasadą otwartej państwowości” niemieckiej ustawy zasadniczej na procesy integracyjne Unii Europejskiej a ochroną podstawowych zasad ustrojowych RFN i konstytucji. „Zasada otwartej państwowości” wyrażona w art. 24 ust. 1 nie była niczym hamowana oprócz badania zgodności przenoszenia praw zwierzchnich z art. 79 ust. 3. Teraz na podstawie zd. 1 ust. 1 art. 23 ograniczenia te są szczegółowo wymienione, a ponadto i tak w zd. 3 poparte art. 79 ust.3. Zgodnie ze zd. 2 RFN może uczestniczyć w procesie integracji i przekazywać na jej poczet prawa zwierzchnie. Jednak nie jest to niedookreślona instytucja jak w przypadku art. 24 ust. 1, który nie wymienia z nazwy Unii Europejskiej. Poza tym „zasada otwartej państwowości” skierowana była do wszelakiego rodzaju organizacji ponadnarodowych. Zdanie 3 art. 23 natomiast wskazuje, że to Federacja za zgodą Bundesratu może przekazywać prawa suwerenne na poczet UE, a nie jak wcześniej – bez jego zgody.

²² Por. R. Brauer, *Die Sackgasse des neuen Europaartikels (art. 33 GG)*, „Neue Zeitschrift für Verwaltungsgericht” 1994, Nr. 5, s. 422.

6. Materie niezmiennalne w ustawie zasadniczej Niemiec

Owo uregulowanie konstytucyjne bierze także pod uwagę wspomnianą zasadę kompetencji powierzonych oraz zasadę poszanowania tożsamości narodowej, ale też i wynikająca z niej bezpośrednio tożsamość konstytucyjną wyrażoną w art. 79 ust. 3 uz (materie niezmiennalne). Zasada tożsamości narodowej została zawarta w art. 4 ust. 2 TUE, w którym stwierdzono, że jest ona nierozzerwalnie związana z podstawowymi strukturami politycznym i konstytucyjnymi. W doktrynie oprócz języka, kultury czy religii przedstawia się jako zachowanie podstawowych funkcji warunkujących jego istnienie jako odrębnego bytu. Z drugą częścią doktryny łączy się właśnie tożsamość konstytucyjna, czyli wartości którym ustrojodawca nadał nienaruszalny charakter, którego nawet on sam nie może zmienić²³.

Są to bariery będące cechą charakterystyczną dla konstytucjonalizmu niemieckiego. Powodem tego była niewystarczająca ochrona ustroju państwowego i samej konstytucji zawarta w konstytucji weimarskiej, która umożliwiła przejęcie władzy przez Adolfa Hitlera.

Klauzula wieczności brzmi: „(3) Zmiana niniejszej Ustawy Zasadniczej, która naruszałaby podział Federacji na kraje związkowe, zasadnicze współdziałanie krajów w ustawodawstwie lub zasady określone w art. 1 i art. 20, jest niedopuszczalna”²⁴.

Ograniczenia te powodują, iż wszystkie akty ustawodawcze wydawane przez organy państwowe czy decyzje, w tym także zmiany i nowelizacje, powinny być zgodne z klauzulą wieczności, dlatego można uznać, że posiada pozycję znacznie wyższą niż pozostałe przepisy ustawy zasadniczej i pełni funkcję kontrolną wobec nich. Naruszenie materii zgromadzonych w klauzuli wieczności powoduje nieważność aktu bądź zmian wskutek orzeczenia przez FTK²⁵. Ponadto sam art. 79. ust. 3 objęty jest klauzulą wieczności, więc jest

²³ S. Witkowski, *Materie niezmiennalne*, s. 149.

²⁴ Por. B. Banaszak, A. Malicka, *op.cit.*, s. 72.

²⁵ Por. S. Witkowski, *Materie niezmiennalne*, s. 150.

nienaruszalny i niedopuszczalna jest jego modyfikacja²⁶. Przywołane wcześniej materie znalazły swoje odwzorowanie także w art. 23 ust. 1, co świadczy o randze jaką jest obdarzona.

Gwarancje wieczności zawarte w art. 79 ust. 3 przez spełniane przez siebie funkcje działają jak hamulce wobec integracji europejskiej i nie pozwalają jej wchodzić na „terytoria” fundamentalne konstytucji i narodu niemieckiego. W ten sposób przekazywanie praw zwierzchnich na rzecz Unii Europejskiej zostaje ograniczone i nie dojdzie do przekroczenia granicy w integrowaniu się z Europą, a zarazem zachowana zostaje odrębna państwowość, a przede wszystkim suwerenność.

7. Konstytucyjnie chronione materie

Pierwszym wyrokiem FTK konkretyzującym stanowisko tożsamości był wyrok *Lissboan-Case* odnośnie do ratyfikacji traktatu z Lizbony w 2009 roku. Nadał on obowiązek, a nawet jak zauważa Krzysztof Wójtowicz²⁷, wymiar konstytucyjny Unii Europejskiej, by uczyniła z tożsamości konstytucyjnej nienaruszalną wartość suwerenną i spoczywała nad jej przestrzeganiem, co ma wyraz w regulacji traktatowej. Jednak do tego czasu przez ponad 50 lat w swoich orzeczeniach FTK wyznaczał granice konstytucyjne wobec ingerencji Unii w niemiecki porządek prawny. Uznawał, że art. 24 ust. 1 uz nie otwiera możliwości do zmiany bądź innego naruszenia struktury konstytucji, której materię niezmienną stanowią zasady prawne wyrażające się w gwarancjach praw podstawowych. Artykuł 23 ust. 1, wymieniając te zasady, określa sfery, w które Unia nie powinna ingerować, przeciwnie – powinna respektować owe regulacje, a nawet uznać je za podstawowe zasady.

Prawa podstawowe zakotwiczone są w art. 1, będącym zapisem zasady o niezbywalnej godności ludzkiej. Najbardziej istotne z punktu widzenia omawianego tematu są znane orzeczenia So-

²⁶ Ibidem, s. 153.

²⁷ Por. K. Wójtowicz, *Otwarcie systemu konstytucyjnego Niemiec na sprawy jedności Europy*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 6(95), s. 133.

lange I²⁸ i Solange II. W pierwszym FTK uznał swoją właściwość kontroli prawa europejskiego pod kątem nienaruszania art. 1, gdyż zauważył, że WE nie posiadały wykształconego mechanizmu, który postulowałby ochronę godności ludzkiej w prawie unijnym wspólnotowym. W przypadku, gdy zaistniałoby naruszenie tej zasady, FTK mógłby sprzeciwić się owej normie, co wiązałoby się z odmową obowiązywania jej na terenie RFN. Jednakże zastrzegł także, że jego kontrola będzie trwała, dopóki Wspólnoty nie zapewnią przestrzegania praw podstawowych na poziomie konstytucji Niemiec. W wyroku Solange II FTK odwrócił postawioną tezę. Uznał, że dopóki Wspólnota zapewnia efektywną ochronę, dopóty on nie będzie kontrolował zgodności prawa wspólnotowego z materiałami niezmiennymi w niemieckiej konstytucji. Zauważmy, że owa teza, wynikająca z tych obydwu orzeczeń, znalazła swoje miejsce w art. 23 ust. 1²⁹. Również wyrok z 2000 roku w sprawie rynku bananów³⁰ opowiada się za tym, że wydana norma prawa wtórnego Unii może być poddana skardze lub pytaniu prawnemu tylko wtedy, gdy także w orzecznictwie ETS ochrona praw podstawowych obniży swoją efektywność od momentu wydania wyroku Solange II.

Kolejnym ważnym z punktu widzenia integracji i samej materii niezmiennalnej jest zasada demokracji. FTK w wyroku Maastricht³¹ orzekł, iż zasada ta nie stoi na przeszkodzie członkostwu RFN we wspólnocie międzynarodowej, a w obrębie takiej społeczności, po pierwsze, musi być zapewniona legitymacja, po drugie, naród musi mieć możliwość wpływania na decyzje dotyczące państwa. Oba elementy najwyraźniej odzwierciedlają się w wyborach. Jak zaznaczył Stanisław Witkowski³², Unia powinna w swoim działaniu opierać się na parlamentach krajowych oraz działać za sprawą Parlamentu Europejskiego i w ten sposób legitymizować swoją władzę. Instytucje te wybierane są w demokratycznych wyborach i właśnie przez swoich przedstawicieli naród podejmuje decyzje. Jednakże – jak

²⁸ Wyrok FTK z 9 czerwca 1974 roku, BVerfGE 37/271.

²⁹ Por. R. Arnold, op.cit., „Studia Europejskie” 1999, nr 1(9), s. 99–103.

³⁰ Wyrok FTK z 7 czerwca 2000 roku, FTK, 2 BvL 1/97.

³¹ Wyrok FTK z 12 października 1993 roku, FSK, 2 BvR 2134, 2159/92.

³² Por. S. Witkowski, *Materie niezmiennalne*, s. 158.

zaznaczono w wyroku Maastricht – gdyby pochodząca z wyboru legitymowana władza miała mieć ograniczony wpływ na sprawowanie władzy i ograniczone kompetencje w stopniu naruszającym zasadę demokracji na rzecz organizacji ponadnarodowej, to przeniesienie zadań i kompetencji Bundestagu zostałyby wstrzymane. Owa sytuacja spowodowałaby pozbawienie prawa wyborczego znaczenia, bo skoro naród będzie wybierał swoich przedstawicieli, to i tak nie będą mogli podejmować znaczących decyzji³³.

Poza tym na Bundestagu spoczywa odpowiedzialność kontrolna nad innymi organami państwowymi, dlatego opisana sytuacja byłaby praktycznie bądź prawnie niemożliwa. Także wyrok z 2010 roku odnośnie do finansów państwa niemieckiego wskazuje, że prawo budżetowe jest jednym z najważniejszych podstaw funkcjonowania demokratycznego państwa, dlatego też to Bundestag podejmuje decyzje związane z finansami państwa. Nie może on podejmować decyzji, które nadmiernie obciążąłyby budżet, a na znaczące wydatki w sferze unijnej czy międzynarodowej musi być każdorazowo wyrażana zgoda. Do niego należy ostatnie słowo, nie jest więc tylko organem wykonującym narzucone z zewnątrz prawo³⁴.

Także rola Bundesratu ma swój wyraz w tym, że prawa suwerenne mogą być przekazywane tylko za jego zgodą. Można to uznać za pewnego rodzaju kontrolę, ale także wyraz woli obywateli poszczególnych landów.

Również ze względu na dzieje Niemiec ustawa zasadnicza zabrania przystąpienia do państwa federalnego, gdyż wiązałoby się to z rezygnacją z prawa do samostanowienia narodu niemieckiego. W momencie, gdyby Unia chciałaby przybrać formę państwa federalnego, Niemcy prawdopodobnie opuściłyby ją, chyba że w wyniku referendum, zgodnie z art. 146 niemieckiej konstytucji, niemieccy obywatele powiedzieliby się przeciw takiej decyzji.

Państwo niemieckie posiada również konstytucyjną tożsamość i niepodzielną kompetencję w dziedzinach związanych z obywatelstwem, obronnością, prawem karnym czy rodzinnym oraz relacjami ze wspólnotami religijnymi i systemem kształcenia.

³³ Ibidem.

³⁴ Por. ibidem, s. 159.

Niemcy w chwili obecnej mają jeden z decydujących wpływów na politykę unijną, za sprawą liczby głosów w Radzie i Parlamencie Europejskim oraz dzięki wpływom finansowym, jakie wkładają do unijnego budżetu.

8. Podsumowanie

Możemy uznać, że ustawa zasadnicza jest prointegracyjna, dzięki klauzulom integracyjnym oraz zapisie w preambule, ale także poprzez materie niezmiennalne hamuje ją. Wynika to przede wszystkim z zakorzenionej wartości, jaką jest wola narodu wyrażana przez wybory, a także z silnego charakteru tożsamości obywateli i podstaw kreujących państwowość narodu niemieckiego. Także silne stanowisko Federalnego Trybunału Konstytucyjnego i jego orzecznictwo mają ogromny wpływ na przyjmowane akty prawne Unii Europejskiej obowiązujące na terenie Federacji. Trybunał zakłada też, że integracja europejska ma swoje granice tam, gdzie mamy do czynienia z tożsamością konstytucyjną.

Podsumowując, Republika Federalna Niemiec idzie na przód ku Europie, jednak w momentach przekraczania przez Unię powierzonych jej kompetencji oraz naruszania przez nią regulacji zawartych w art. 23 ust. 1 nie pozwoli na naruszanie swoich fundamentalnych praw będących podstawą istnienia narodu niemieckiego.

STRESZCZENIE

Niemiecka ustawa zasadnicza i orzecznictwo Federalnego Trybunału Konstytucyjnego wobec integracji europejskiej

Konstytucja Niemiec jako jedna z niewielu w Europie bezpośrednio odwołuje się do integracji europejskiej, a orzecznictwo FTK traktowane jest na arenie europejskiej jako jedno z najbardziej obiektywnych, kompetentnych i rzetelnych. Jego wyroki mają ogromny wpływ nie tylko na relację Niemcy–Unia Europejska, ale także na stosunki między Unią a innymi państwami członkowskimi. Bardzo często badacze prawa konstytucyjnego i prawa europejskiego odwołują się do orzecznictwa FTK, gdyż niektóre

jego wyroki są uznawane wręcz za priorytetowe i w konkretny sposób rozwiązują ważkie z punktu widzenia prawa konstytucyjnego i europejskiego problemy. Autorka artykułu bezpośrednio odwołuje się do przepisów i klauzul integracyjnych w niemieckiej ustawie zasadniczej, skupia się na ich interpretacji oraz zaznacza ważne z punktu widzenia implementacji prawa unijnego materie niezmiennalne znajdujące się w konstytucji, które bardzo często uznawane są za hamulec wobec integracji. Odnosząc się do orzecznictwa, autorka przedstawia stanowisko FTK wobec ochrony praw człowieka i obywatela w Unii oraz jego roli w tym zakresie, a także konflikty powstałe w wyniku ratyfikacji traktatu z Maastricht oraz traktatu z Lizbony. Na samym początku jest też mowa o historii powstania ustawy zasadniczej, gdyż jej dzieje i forma miały ogromny wpływ na status aktu nie tyle w samym prawie, ile w świadomości obywateli niemieckich.

Słowa kluczowe: Republika Federalna Niemiec, ustawa zasadnicza Niemiec, Federalny Trybunał Konstytucyjny, integracja europejska, Niemcy, Unia Europejska, zasady prawa unijnego, przepisy integracyjne, normy integracyjne, materie niezmiennalne, Solange, zasada federalizmu, zasada demokracji, Bundestag, Bundesrat, prawa suwerenne, prawa zwierzchnie, prawa podstawowe w ustawie zasadniczej, klauzula integracyjna.

SUMMARY

The German Basic Law and the jurisprudence of the Federal Constitutional Court against the European integration

The Constitution of Germany as one of the few in Europe directly link to European integration and FKC law is treated in the European arena as one of the most objective, competent and reliable. His sentences have a huge impact not only between Germany and European Union, but also the Member States and European Union. Very often, scholars of constitutional law and European law refers to the jurisprudence of FKC, as some of his sentences are simply regarded as a priority and have a real compelling solutions from the point of view of constitutional law and European law issues. In my paper I refer directly to the rules and integration clauses in Germany's constitution and focus on their interpretation and select the important from the point of view of the implementation of EU law unchangeable Materials contained in the Constitution, which very often are considered to be some brake on integration. Referring to the present case FKC position to protect human and civil rights in the EU and its

role in this area, as well as conflicts arising from the ratification of the Maastricht Treaty and the Treaty of Lisbon. At the beginning of a shift the origins of the Basic Law itself, as the story of its creation and the form has a huge impact on its content and not the status of the law, but in the minds of German citizens.

Keywords: The Federal Republic of Germany, the German Basic Law, the Federal Constitutional Court, European integration, Germany, the European Union, the principles of EU law, the provisions of integration, integration legal norms, materiemutablethe, Solange, the principle of federalism, the principle of democracy, the Bundestag, the Bundesrat, the rights of the sovereign, fundamental rights in the Basic Law, integration clause.

BIBLIOTEKA

- Arnold R., *Orzecznictwo Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, a proces integracji europejskiej*, „Studia Europejskie” 1999, nr 1.
- Banaszak B., Malicka A., *Konstytucja Niemiec*, Warszawa 2008.
- Brauer R., *Die Sackgasse des neuen Europaartikels (art. 33 GG)*, „Neue Zeitschrift für Verwaltungsgericht” 1994, Nr. 5.
- Chmaj M., Sokół W., *Mała encyklopedia wiedzy politycznej*, Toruń 2004.
- Dreier H., *Grundgesetz. Kommentar. 2 Auflage*, Mohr Siebeck 2006.
- Janicka D., *Ustawa zasadnicza w praktyce Republiki Federalnej Niemiec (1949–1989)*, Toruń 2009.
- Justyńska P., *Zasady prawa Unii Europejskiej*, w: *Podstawy prawa Unii Europejskiej. Zarys wykładu*, red. J. Galster, Toruń 2006.
- Kustra A., *Przepisy i normy integracyjne w wybranych państwach członkowskich UE*, Toruń 2006.
- Witkowski S., *Materie niezmiennalne w Ustawie zasadniczej RFN (art. 79 ust. 3) a integracja europejska*, „Zagadnienia Sądownictwa Konstytucyjnego” 2011, nr 2 (2).
- Witkowski S., *Zmiany ustawy zasadniczej w świetle członkostwa Niemiec w UE*, w: *Europeizacja konstytucji państw Unii Europejskiej*, red. K. Kubuj, J. Wawrzyniak, Warszawa 2011.
- Wojtyczek K., *Zasada otwartej państwowości w Ustawie zasadniczej RFN*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 6 (95).
- Wójtowicz K., *Otwarcie systemu konstytucyjnego Niemiec na sprawę jedności Europy*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 6(95).
- Wójtowicz K., *Prawo Wspólnot Europejskich a zasada suwerenności w prawie konstytucyjnym państw członkowskich*, w: *Wspólnoty Europejskie – wybrane problemy prawne*, cz. 1, red. J. Kolasa, Wrocław 1998.