

Jan Barcz

ORZECZNICTWO NIEMIECKIEGO FEDERALNEGO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO WOBEC REFORMY STREFY EURO

Studium prawno-porównawcze



**Orzecznictwo niemieckiego
Federalnego Trybunału Konstytucyjnego
wobec reformy strefy euro**

Studium prawno-porównawcze

Jan Barcz

**Orzecznictwo niemieckiego
Federalnego Trybunału Konstytucyjnego
wobec reformy strefy euro**

Studium prawnoporównawcze



WARSZAWA 2014

Projekt został dofinansowany ze środków Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego

Opracowanie redakcyjne: Hanna Januszewska

Korekta: zespół

Projekt okładki: Agnieszka Miłaszewicz

© Copyright by Jan Barcz and Dom Wydawniczy ELIPSA
Warszawa 2014

ISBN 978-83-8017-014-8



Dom Wydawniczy ELIPSA,
ul. Inflancka 15/198, 00-189 Warszawa
tel./fax 22 635 03 01, 22 635 17 85
e-mail: elipsa@elipsa.pl, www.elipsa.pl

Spis treści

Wykaz akronimów	9
Wstęp	11
1. Kontekst polityczno-prawny problemu	11
2. W sprawie tematu i charakteru książki	13
3. Orzecznictwo niemieckiego FTK wobec reformy strefy euro w świetle głównych trendów tego orzecznictwa w sprawach integracji europejskiej	14
4. Podstawowe postanowienia Ustawy Zasadniczej RFN najczęściej powoływane w książce	22
5. Struktura książki	23
Rozdział 1	
Działania na rzecz sanacji i konsolidacji strefy euro, będące przedmiotem orzecznictwa FTK	
1.1. Wprowadzenie	27
1.2. Mechanizm grecki	28
1.3. Pakt Euro Plus	31
1.4. Traktat ustanawiający Europejski Mechanizm Stabilności	34
1.5. Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej	37
1.6. Podsumowanie	40
Rozdział 2	
Wyrok FTK w sprawie konstytucyjności tzw. mechanizmu greckiego	
2.1. Wprowadzenie	43
2.2. Rozstrzygnięcie FTK	45
2.3. Kryteria oceny konstytucyjności	46
2.4. Zgodność z konstytucją poszczególnych ustaw	50
2.5. Podsumowanie	52

Rozdział 3

Wyroki FTK w sprawie konstytucyjności Paktu Euro Plus, Traktatu ustanawiającego EMS i Traktatu o unii fiskalnej

3.1. Wyrok FTK z 19 czerwca 2012 r.	55
3.1.1. Wprowadzenie	55
3.1.2. Środki międzyrządowe jako „sprawy Unii Europejskiej”	56
3.1.3. Sprecyzowanie prawa Bundestagu do informacji o „sprawach Unii Europejskiej”	59
3.1.4. Wnioski	62
3.2. Wyrok FTK z 12 września 2012 r.	63
3.2.1. Wprowadzenie	63
3.2.2. Kryteria oceny: kompetencja Bundestagu w sprawie budżetu (Haushaltsverantwortung) a członkostwo RFN w UE i zaciąganie innych zobowiązań międzynarodowych	65
3.2.2.1. Uwagi wstępne	65
3.2.2.2. Istota kompetencji budżetowych Bundestagu w świetle zobowiązań międzynarodowych RFN	66
3.2.2.3. Zakres obowiązku Rządu Federalnego do informowania Bundestagu	67
3.2.2.4. Ocena członkostwa RFN w Unii Gospodarczej i Walutowej w świetle kompetencji budżetowych Bundestagu	68
3.2.3. Konstytucyjność ustawy wyrażającej zgodę na „zatwierdzenie” decyzji Rady Europejskiej 2011/199/UE w sprawie uzupełnienia art. 136 TFUE	68
3.2.4. Członkostwo RFN w Europejskim Mechanizmie Stabilności	70
3.2.5. Związanie się przez RFN Traktatem o unii fiskalnej	72
3.2.6. Ustawy dotyczące Traktatu ustanawiającego Europejski Mechanizm Stabilności, Traktatu o unii fiskalnej i ustawa towarzysząca	74
3.2.7. Zagwarantowanie zastrzeżeń sformułowanych przez FTK w płaszczyźnie prawa międzynarodowego	76
3.2.8. Wnioski	78
3.3. Wyrok FTK z 18 marca 2014 r.: ostateczne stanowisko w sprawie konstytucyjności Traktatu ustanawiającego Europejski Mechanizm Stabilności i Traktatu o unii fiskalnej	80
3.3.1. Wprowadzenie	80
3.3.2. Punkt wyjścia: wyrok FTK z 12 września 2012 r.	83
3.3.3. Rozstrzygnięcie FTK	85
3.3.4. Kryteria oceny konstytucyjności Traktatu ustanawiającego Europejski Mechanizm Stabilności i Traktatu o unii fiskalnej	86
3.3.5. Zgodność z konstytucją poszczególnych ustaw	91
3.3.6. Wnioski	96
3.4. Podsumowanie	97

Rozdział 4

Środki międzyrządowe a reforma strefy euro. Granice konstytucyjne i wynikające z prawa UE w świetle wyroków FTK i Trybunału

Sprawiedliwości UE

4.1. Wprowadzenie	101
4.2. Wnioski wynikające ze stanowiska Trybunału Sprawiedliwości UE i FTK związanego z decyzją Rady Europejskiej 2011/199/UE	107
4.3. Wnioski wynikające ze stanowiska Trybunału Sprawiedliwości UE i FTK związanego z Traktatem ustanawiającym Europejski Mechanizm Stabilności	111
4.4. Wnioski wynikające ze stanowiska Trybunału Sprawiedliwości UE i FTK związanego z Traktatem o unii fiskalnej	115
4.5. Podsumowanie	116

Podsumowanie

Testy legalności środków międzyrządowych podejmowanych w celu konsolidacji strefy euro w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE i FTK	119
---	------------

Literatura	125
------------------	-----

Analizowane orzecznictwo niemieckiego Federalnego Trybunału

Konstytucyjnego	127
------------------------------	------------

WYKAZ AKRONIMÓW

BGBL.	<i>Bundesgesetzblatt (Dziennik Federalny, niemiecki organ promulgacyjny)</i>
BVerfG	<i>Bundesverfassungsgericht (Federalny Trybunał Konstytucyjny)</i>
BVerGE	<i>Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (zbiór orzecznictwa FTK)</i>
EBC	Europejska Bank Centralny
EFSF	<i>European Financial Stability Facility (Europejski Instrument Stabilności Finansowej)</i>
EFSM	<i>European Financial Stability Mechanism (Europejski Mechanizm Stabilizacji Finansowej)</i>
EMS	Europejski Mechanizm Stabilności
FTK	Federalny Trybunał Konstytucyjny (RFN)
GG	<i>Grundgesetz (Ustawa Zasadnicza RFN)</i>
KE	Komisja Europejska
MFW	Międzynarodowy Fundusz Walutowy
PSiW	Pakt Stabilności i Wzrostu UE
RFN	Republika Federalna Niemiec
TEMS	Traktat ustanawiający Europejski Mechanizm Stabilności
TEWEA	Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (Euratom)
TEWWiW	Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali
TFUE	Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
TK	Trybunał Konstytucyjny
TSUE	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (do 1 grudnia 2009 r. Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich), powoływany też jako Trybunał Sprawiedliwości
TUE	Traktat o Unii Europejskiej
TUF	Traktat o unii fiskalnej (Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej)
TWE	Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską
UE	Unia Europejska
UGiW	Unia Gospodarcza i Walutowa UE
UZ	Ustawa Zasadnicza (<i>Grundgesetz</i>), konstytucja RFN
WE	Wspólnota Europejska lub Wspólnoty Europejskie (w zależności od kontekstu)

Wstęp

1. Kontekst polityczno-prawny problemu

Głęboki kryzys finansowy, jaki dotknął niektóre państwa strefy euro, sprawił, że państwa członkowskie UE, w tym zwłaszcza najbardziej wydolne państwa strefy euro (na czele z Niemcami i Francją) zaczęły poszukiwać środków ratunkowych *ad hoc*, a następnie zagwarantowania stabilności finansowej tej strefy jako całości w wymiarze strategicznym. Zakres i tempo pogłębiania się kryzysu oraz rozbieżność stanowisk między państwami członkowskimi UE sprawiły, że od początku – ustanawiając tymczasowy tzw. mechanizm grecki – sięgnięto zarówno do regulacji unijnego prawa pochodnego, jak też do zawieranych paralelnie umów międzynarodowych (środków międzyrządowych).

Powyższy problem strukturalny procesu decyzyjnego w Unii Europejskiej zaczął się pogłębiać wraz z poszukiwaniem środków długofalowych, mających gwarantować wydolność strefy euro w przyszłości. Radykalna reforma Paktu Stabilności i Wzrostu (mającego gwarantować spełnienie kryteriów konwergencyjnych), ustanowienie trwałego „mechanizmu ratunkowego” (Europejskiego Mechanizmu Stabilności), ustanowienie unii bankowej oraz (niejasne) plany utworzenia unii politycznej (w ramach strefy euro) wymagają nie tylko sięgnięcia do aktów unijnego prawa pochodnego, lecz również ingerencji w materię prawa pierwotnego UE (rewizji Traktatów stanowiących podstawę UE), co zakłada przyzwolenie wszystkich państw członkowskich UE. Tymczasem strefa euro obejmuje tylko część państw członkowskich, a wśród pozostałych państw członkowskich wyłoniła się grupa (na czele z Wielką Brytanią), która mniej lub bardziej wstrzemięźliwie podchodzi do planów konsolidacji strefy euro, abstrahując od tego, że rewizja Traktatów jest procesem długotrwałym. W tym kontekście coraz śmielej zaczęto sięgać do środków międzyrządowych, ustalanych poza ramami instytucjonalno-prawnymi Unii Europejskiej.

Istotne znaczenie dla politycznego procesu decyzyjnego ma również reakcja społeczeństw – i to zarówno w państwach strefy euro ogarniętych kryzysem (w których sanacja finansów publicznych wymaga podejmowania radykal-

nych środków), jak i w państwach wnoszących wkład finansowy w programy ratunkowe (co spotyka się z coraz mniejszym zrozumieniem). W tym świetle z kolei szczególnie znaczenia nabiera – i tak już nabrzmiały – problem legitymacji demokratycznej Unii Europejskiej.

Rodzajem ustrojowego wspólnego mianownika, przenikającego wszystkie te problemy, jest kwestia zachowania spójności politycznej i prawnej Unii Europejskiej w toku reform strefy euro, która w coraz większym stopniu zaczyna wyodrębniać się w ramach Unii Europejskiej i w stosunku do niej. Dwutorowość podejścia do stosowanych środków, zapoczątkowana tzw. mechanizmem greckim, uległa bowiem wyraźnemu pogłębieniu na rzecz środków międzyrządowych, podejmowanych jedynie przez państwa strefy euro i skierowanych jedynie do tej grupy państw, a jedynie w pewnym zakresie i na zasadzie wyjątku „otwartych” również dla pozostałych państw członkowskich UE. Co prawda, należy docenić umocnienie Paktu Stabilności i Wzrostu w wyniku uchwalenia (podczas polskiej Prezydencji) w drugiej połowie 2011 r. tzw. sześciopaku (pakietu pięciu rozporządzeń i jednej dyrektywy) oraz umocnienie koordynacji współpracy gospodarczej na podstawie uchwalonego wiosną 2013 r. tzw. dwupaku (dwóch rozporządzeń)¹, niemniej istotne środki nakierowane na umocnienie dyscypliny budżetowej i podniesienie konkurencyjności oraz wprowadzające trwałe „mechanizm ratunkowy” ustanowione zostały na mocy umów międzynarodowych zawartych „poza” ramami prawnymi UE, względnie na mocy porozumień politycznych (jak Pakt Euro Plus). W szczególności zawarte zostały dwie umowy międzynarodowe: Traktat ustanawiający Europejski Mechanizm Stabilności (TEMS) (por. powiązana z nim decyzja Rady Europejskiej 2011/199/UE w sprawie uzupełnienia art. 136 TFUE) i Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej (Traktat o unii fiskalnej)².

Uzgodnienie wszystkich tych dokumentów poza ramami instytucjonalno-prawnymi Unii Europejskiej było wyrazem sięgnięcia na niespotykaną do tej pory skalę do tzw. metody szengeńskiej, oznaczającej regulowanie spraw ważnych dla procesu integracji europejskiej jedynie przez grupę państw członkowskich UE i poza ramami instytucjonalno-prawnymi Unii³. Sytuacja taka budziła uzasadnione wątpliwości, nie tylko co do zgodności z prawem UE przyjętych środków międzyrządowych⁴, zwłaszcza z zasadą lojalnej współpracy określoną w obecnym art. 4 ust. 3 TUE, lecz również wywołała kontrower-

¹ Podstawowe dokumenty nt. reformy strefy euro: *Reforma strefy euro Unii Europejskiej. Na drodze do sanacji i konsolidacji. Wybór dokumentów* (wybór, wstęp i opracowanie J. Barcz), Warszawa 2013.

² Teksty obu traktatów w: tamże, s. 171 i nast.

³ Na temat tego pojęcia patrz materiały zawarte w: *Konwencja z Prüm. Eksperyment prawotwórczy w Unii Europejskiej*, Kozłowski Law School Papers 2007, No. 3, s. 15.

⁴ Na przykład (jedna z pierwszych analiz): S. Peers, *Draft Agreement on Reinforced Economic Union*, statewatch Analysis, 21 December 2011.

sje konstytucyjno-prawne w szeregu państw członkowskich. Z tego punktu widzenia istotna stała się zwłaszcza kwestia – czy na mocy środków międzyrządowych nie następuje powierzenie Unii Europejskich kolejnych kompetencji przez państwa – strony tych środków (umów) i – jeżeli tak – to jak należy oceniać konstytucyjną legitymację dla takich działań, przy czym istota problemu – jak się okazało – dotyczyła umocnienia zakresu współudziału parlamentów narodowych w toku kreowania stanowiska danego państwa związanego z takimi środkami międzyrządowymi.

2. W sprawie tematu i charakteru książki

Autor niniejszej pracy zajmuje się orzecznictwem niemieckiego FTK w kontekście członkostwa RFN we Wspólnotach Europejskich a następnie w Unii Europejskiej od wielu lat⁵. Ostatnio, w szeregu artykułach, poddał on analizie orzeczenia FTK związane ze środkami unijnymi i międzyrządowymi, nakierowanymi na sanację i konsolidację strefy euro. Ponieważ artykuły te ułożyły się w zwarty cykl, a orzecznictwo niemieckiego FTK w tych sprawach stało się nie tylko ważnym etapem interpretacji klauzul integracyjnych niemieckiej Ustawy Zasadniczej (konstytucji), lecz również dało asumpt do działań w innych państwach członkowskich na rzecz umocnienia roli parlamentów narodowych w sprawach unijnych, naturalnym biegiem rzeczy powstała koncepcja przekształcenia tego cyklu w zwartą publikację.

Dodatkowym ważnym argumentem na rzecz takiego przedsięwzięcia stało się znaczenie orzeczeń niemieckiego FTK w powiązaniu z reformą strefy euro. Jak wskazano wyżej, przebieg tej reformy i podejmowane w związku z nią działania, wywołały szereg zasadniczych problemów, dotyczących ustroju Unii Europejskiej oraz zachowania przez Unię jej spójności ustrojowej. Ponownie realnych kształtów nabrała kwestia dyferencjacji Unii Europejskiej – wykształcenia się w jej ramach różnych „centrów decyzyjnych”, a nawet formalnej fragmentacji Unii i wyodrębnienia się z niej strefy euro. Są to problemy szczególnie istotne dla państw członkowskich UE pozostających poza tą strefą, w tym zwłaszcza dla Polski⁶.

Tym niemniej książka ta nie jest „zbiorem” opublikowanych już artykułów (przytoczone są one w przypisach rozdziałów dotyczących odpowiednich wyroków FTK). Zostały one bowiem zaktualizowane i rozszerzone, a ponadto książka zawiera istotne uzupełnienia, odnoszące się do orzeczeń FTK, które nie były uprzednio przedmiotem analizy autora. W książce podjęto również

⁵ Por. J. Barcz, *Między konstytucją a ponadnarodowością. Opcja integracyjna w konstytucji RFN*, Warszawa 1990.

⁶ Por. J. Barcz, *Spójność Unii Europejskiej a sanacja i konsolidacja strefy euro*, Sprawy Międzynarodowe 2013, nr 2.

próbę sformułowania wniosków dotyczących testów legalności środków międzyrządowych w świetle prawa unijnego i prawa konstytucyjnego, co możliwe było dopiero po analizie całego cyklu orzeczeń FTK dotyczących reformy strefy euro w powiązaniu z wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie C-370/12 Pringle.

3. Orzecznictwo niemieckiego FTK wobec reformy strefy euro w świetle głównych trendów tego orzecznictwa w sprawach integracji europejskiej

Orzecznictwo niemieckiego FTK odgrywa istotną rolę w kształtowaniu percepcji prawa wspólnotowego (a obecnie unijnego) w sferze wewnętrznej państw członkowskich. Miało ono znaczący wpływ na rozwój ochrony praw podstawowych jako zasad ogólnych prawa wspólnotowego (obecnie unijnego) w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości⁷. Zarazem, niemiecki FTK rozwijał wzorce konstytucyjne badania wspólnotowego (obecnie unijnego) prawa pochodnego oraz precyzował granice powierzenia przez RFN „praw zwierzchnich” na rzecz Wspólnot Europejskich (obecnie na rzecz Unii Europejskiej)⁸. Co najmniej od znanego wyroku z 12 października 1993 r.⁹ w sprawie Traktatu z Maastricht, FTK zaczął zwracać szczególną uwagę na kwestie demokratycznej legitymacji procesu integracji europejskiej, zwłaszcza poprzez zapewnienie stosownej roli parlamentu narodowego (*Bundestagu*) w kreowaniu stanowiska RFN reprezentowanego przez egzekutywę (Rząd Federalny) na ówczesnym szczeblu wspólnotowym.

Jak zobaczymy, przewodnim problemem jaki wystąpił w orzecznictwie FTK związanym z reformą strefy euro była zgodność podejmowanych środków w tym zakresie z zasadą demokracji, wyrażającą się w tym przypadku w zagwarantowaniu autonomii budżetowej *Bundestagu*, której nierespektowanie stanowiłoby zarazem naruszenie prawa wyborczego obywateli gwarantowanego w art. 38 ust. 1 UZ. Punktem wyjścia dla rozważań FTK było stanowisko wypracowane w tym zakresie we wspomnianym wyroku z sprawie Traktatu z Maastricht, które można sprowadzić do dwóch zasadniczych punktów¹⁰:

⁷ Por. J. Barcz, *Wkład niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w rozwój praw podstawowych w ramach UE* (w:) *Polska – Niemcy. Nadzieja i zaufanie. Księga Jubileuszowa na 80-lecie urodzin Profesora Mieczysława Tomali*, Warszawa 2002, s. 67 i nast.

⁸ Por. M. Bainczyk, *Wyrok niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 18.03.2014 r. w sprawie zgodności aktów prawnych, związanych ze stabilizacją strefy euro, z Ustawą Zasadniczą RFN*, Europejski Przegląd Sądowy 2014, nr 7, s. 37 i nast.

⁹ BVerfGE, t. 89, s. 155 i nast.

¹⁰ Na temat wyroku niemieckiego FTK z dnia 12 października 1993 r. w sprawie Traktatu z Maastricht w literaturze polskiej sumująco: K. Wójtowicz, *Sądy konstytucyjne wobec prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2012, zwłaszcza strony 106-108.

*Dalsza część książki dostępna w wersji
pełnej.*

