

Niemcy mogą ratyfikować EMS i pakt fiskalny

Kamil Frymark

Federalny Trybunał Konstytucyjny (FTK) w Karlsruhe 12 września odrzucił wnioski o tymczasowe wstrzymanie procesu ratyfikacji trzech ustaw. Były to ustawy o Europejskim Mechanizmie Stabilizacyjnym (EMS), o pakcie fiskalnym oraz ustawa zezwalająca na przyjęcie Decyzji Rady Europejskiej z dnia 25 marca 2011 roku, w sprawie zmiany art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) w odniesieniu do mechanizmu stabilności dla państw członkowskich, których walutą jest euro. Trybunał odrzucił wspomniane wnioski pod warunkiem prawnomiędzynarodowego zastrzeżenia ograniczenia niemieckich gwarancji kredytowych do poziomu ustalonego w ramach EMS na 190 mld euro oraz z zastrzeżeniem konieczności zgody Bundestagu na zwiększenie tej kwoty. Orzeczenie Trybunału nie jest ostateczną decyzją w sprawie niekonstytucyjności ustaw o EMS i pakcie fiskalnym oraz nowelizacji art. 136 TFUE, a jedynie zezwala prezydentowi na ratyfikację umów bez konieczności oczekiwania na wyrok w tej sprawie. Decyzja Trybunału oznacza, że zniknęła podstawowa przeszkoda do ratyfikacji EMS.

Kontekst polityczno-prawny

Wynegocjowanie paktu fiskalnego było jednym z kluczowych postulatów RFN w ramach poszukiwania rozwiązań problemów strefy euro. Przyjęty przez przywódców 25 państw UE 2 marca pakt ma gwarantować konsolidację budżetową oraz wymuszać przeprowadzanie reform strukturalnych w państwach członkowskich. Wejście w życie paktu będzie możliwe po ratyfikowaniu go przez 12 z 17 państw strefy euro. W przypadku wejścia w życie EMS konieczna jest wcześniejsza ratyfikacja przez państwa zapewniające łącznie 90% jego kapitału. Berlin gwarantuje największą część – 27,1%, tak więc bez udziału RFN mechanizm nie będzie obowiązywał. Niemcy są ostatnim państwem, które nie ratyfikowało EMS.

Do przyjęcia 29 czerwca umów o EMS i pakcie fiskalnym wymagana była większość 2/3 głosów w obu izbach niemieckiego parlamentu. Jej uzyskanie zagwarantowali z deputowani partii opozycyjnych SPD i Zielonych, otrzymując od kanclerz Angeli Merkel zapewnienie dążenia do wprowadzenia podatku od transakcji finansowych w UE oraz przejęcia przez rząd federalny ewentualnych kar wynikających ze zbyt wysokiego zadłużenia części krajów związkowych po wprowadzeniu paktu fiskalnego. Część posłów koalicyjnych CDU/CSU/FDP była przeciwna zaakceptowaniu przez Niemcy EMS oraz paktu fiskalnego i w trakcie głosowania opowiedziała się przeciwko tym zapisom.

Ratyfikowanie przez RFN ustaw wymagało podpisu prezydenta federalnego. Joachim Gauck wstrzymał się jednak z tą decyzją do orzeczenia FTK, biorąc pod uwagę wcześniejszy wyrok Trybunału z 19 czerwca wskazujący na konieczność większego informowania Bundestagu w kwestiach niemieckiej polityki europejskiej.

Orzeczenie Trybunału

Wyrok FTK jest tymczasowy i będzie obowiązywał do momentu wydania orzeczenia w postępowaniu głównym w sprawie niekonstytucyjności EMS i paktu fiskalnego oraz nowelizacji art. 136 TFUE w późniejszym terminie.

W uzasadnieniu sędziowie uznali, iż warunkiem koniecznym dla ratyfikowania tych ustaw oraz nowelizacji TFUE jest zagwarantowanie w wyniku prawnomiędzynarodowego zastrzeżenia rządu RFN nieprzekraczalności kwoty gwarancji kredytowych na ustalonym poziomie 190 mld euro. Trybunał zastrzegł również, że zmiana wkładu do EMS jest możliwa wyłącznie za zgodą niemieckiego przedstawiciela w gremiach EMS, który musi wcześniej uzyskać zgodę Bundestagu. Ponadto rząd niemiecki ma zagwarantować, iż obowiązek tajemnicy służbowej urzędników EMS nie będzie wpływał na prawo Bundestagu do informacji w zakresie działalności EMS.

Trybunał postanowił również, że RFN ma jasno wskazać, iż w przypadku gdy poczynione przez Berlin zastrzeżenia będą nieskuteczne, Niemcy zrezygnują z członkowską w EMS.

Sędziowie podkreślili, że orzeczenie nie dotyczy zasadności środków prawnych i finansowych wprowadzanych przez państwa w celu zwalczania zadłużenia i pobudzania gospodarki, a jedynie ich zgodności z konstytucją; wybór i kształtowanie metod walki z kryzysem pozostają nadal w zakresie mandatu polityków. Wyrok nie odnosi się również do decyzji Europejskiego Banku Centralnego (EBC) z 6 września o możliwości skupowania w nieograniczonych ilościach obligacji państwowych. Skargę w tym przedmiocie FTK rozpatrzy razem z pozostałymi wnioskami dotyczącymi postępowania głównego (zob. Aneks).

Znaczenie orzeczenia dla polityki europejskiej i wewnętrznej RFN

Wyrok pozwoli utrzymać dotychczasowy kurs rządu Angeli Merkel w kwestii reagowania na kryzys w strefie euro. Zarówno EMS, jak i pakt fiskalny są wyrazem niemieckiego podejścia do walki z kryzysem w strefie euro. Unormowania zapisane w obu dokumentach, gwarantujące przeprowadzanie reform strukturalnych oraz ustanowienie „hamulca budżetowego” w państwach strefy euro i trwałych mechanizmów kontrolnych odpowiadały niemieckim oczekiwaniom wobec sposobu ratowania eurogrupy. Również pominięcie instytucji unijnych w negocjacjach nad EMS i paktem fiskalnym świadczy o przeforsowaniu niemieckiej wizji relacji państw narodowych z Komisją i Parlamentem Europejskim.

W polityce niemieckiej wyrok Trybunału umożliwia kanclerz Merkel, przynajmniej tymczasowo, uspokojenie nastrojów we własnej partii. Część przeciwników EMS i paktu

fiskalnego z CDU i CSU przyjęła z zadowoleniem orzeczenie FTK, nakładające obowiązek nieprzekraczania gwarancji kredytowych bez zgody Bundestagu oraz zapewniające mu prawo do informacji. Dzięki temu ograniczeniu krytyczni wobec dotychczasowych planów koalicji postowie chrześcijańskiej demokracji będą mogli zaakceptować rozwiązania anty kryzysowe przyjęte przez rząd i złagodzą swoją krytykę w zbliżającej się kampanii wyborczej do Bundestagu w 2013 roku.

Przystąpienie przez Niemcy do EMS będzie oznaczało możliwość skoncentrowania się przez Angelę Merkel na przyszłorocznych wyborach do Bundestagu. Przewodnicząca CDU chciała uniknąć konieczności ponownego otwarcia negocjacji nad EMS w przypadku niewyrażenia zgody przez FTK na ratyfikację ustaw przez prezydenta, co wiązałoby się z koniecznością większego zaangażowania w politykę europejską kosztem wyborów parlamentarnych.

Mimo obecnej zgody na ratyfikację ustaw ostateczna decyzja Trybunału może jednak spowodować konieczność zmiany niemieckiej konstytucji, gdyby okazało się, że jej przepisy nie pozwalają na dalszą integrację europejską. O takiej potrzebie wspominał jeszcze przed orzeczeniem Trybunału m.in. Wolfgang Schäuble. W takiej sytuacji ostateczny wyrok mógłby wymóc ponowne negocjacje nad mechanizmem stabilizującym strefę euro, w ramach 17 państw posiadających wspólną walutę. Wówczas pozycja negocjacyjna RFN byłaby jednak słabsza niż obecnie ze względu na m.in. podjętą niedawno decyzję EBC dotyczącą skupowania obligacji na rynku wtórnym.

Aneks

Umotywowanie skarg do FTK

Podjęcie przez Bundestag i Bundesrat 29 czerwca 2012 roku decyzji o przystąpieniu RFN do EMS i paktu fiskalnego zaskarżyło jako pierwsze stowarzyszenie „Więcej Demokracji” – zbierając pod wnioskiem łącznie 37 000 podpisów, co czyni go największą skargą konstytucyjną w historii RFN. Kolejne skargi złożyli poszczególni deputowani opozycji, frakcja Lewicy, a także polityk Unii Chrześcijańsko-Społecznej (CSU) Peter Gauweiler. Skargę wnieśli również emerytowani profesorowie ekonomii reprezentowani przez prof. Karla Albrechta Schachtschneidera, którzy w swoim wniosku przedmiotem skargi uczynili również tzw. sześciopak.

Ze skarg wynikało, iż przyjęcie przez Niemcy obu umów osłabi zdolność Bundestagu do kształtowania i kontroli polityki fiskalnej RFN, w następstwie możliwości udzielania nieograniczonych gwarancji finansowych dla kredytów przekazywanych w ramach EMS państwom korzystającym z jego funduszy, zmniejszając tym samym autonomię Bundestagu w tym zakresie oraz kontrolę demokratyczną wyborców nad budżetem RFN. Ten element odnosił się przede wszystkim do nowelizacji art. 136 TFUE, który w nowym brzmieniu znosi *de facto* klauzulę *no bailout* (zakazującą finansowania zadłużenia państw UE przez inne państwa unijne) i stwarza w ten sposób podstawy prawne dla funkcjonowania EMS.

W odniesieniu do paktu fiskalnego ustanawiającego m.in. granice zadłużenia państw strefy euro, skarżący podnosili, iż jego ratyfikacja nie pozwoli na zmianę tej decyzji na gruncie prawa wewnętrznego. Wprowadzenie nowych regulacji w tym zakresie będzie możliwe jedynie z naruszeniem TFUE.

Fracja Lewicy zaskarżyła ponadto tryb uchwalenia ustawy o EMS i pakcie fiskalnym. Jej zdaniem wprowadzenie zmian było możliwe wyłącznie w wyniku przeprowadzenia ogólnoniemieckiego referendum (na podstawie art. 146 Ustawy Zasadniczej). Skarżący powoływali się również na złamanie konstytucji w art. 20 ust. 1 i 2, który na podstawie art. 79 ust. 3 nie może zostać zmieniony. Mówi o tym tzw. klauzula wieczności, która została potwierdzona przez FTK w licznych orzeczeniach (m.in. Solange I z 1974 roku oraz Solange II z 1986 roku). Wyklucza ona możliwość zmiany konstytucji w zakresie podstawowych reguł funkcjonowania państwa (m.in. demokracji, państwa socjalnego).

W piątek 7 września do FTK wpłynął dodatkowy wniosek Petera Gauweilera postulujący odroczenie ogłoszenia orzeczenia. Polityk wnioskował, że do czasu odwołania przez EBC decyzji o skupowaniu krajowych obligacji krótkoterminowych w nieograniczonych ilościach Trybunał nie powinien ogłaszać orzeczenia. Zdaniem Gauweilera decyzja EBC z 6 września jest niezgodna z niemiecką Ustawą Zasadniczą, gdyż narusza podstawowe zasady demokracji poprzez wykluczenie Bundestagu z procesu decyzyjnego oraz wykracza poza przewidziane w EMS gwarancje kredytowe Niemiec. FTK nie uwzględnił wniosku Gauweilera i wydał orzeczenie w zapowiadany wcześniej terminie.