



Η απόφαση *Weiss* ως αποτυχία του Γερμανικού Συνταγματισμού

Policy Brief

Καθηγητής Παύλος Ελευθεριάδης



Μάιος 2020

Policy Brief #116/2020

Copyright © 2020 ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΙΔΡΥΜΑ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΚΑΙ ΕΞΩΤΕΡΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ (ΕΛΙΑΜΕΠ)

Λεωφ. Βασιλίσσης Σοφίας 49, 10676, Αθήνα

Τηλ: (+30) 210 7257110-1, fax: (+30) 210 7257114, e-mail: eliamep@eliamep.gr, url: www.eliamep.gr

Με την επιφύλαξη παντός δικαιώματος

Καθηγ. Παύλος Ελευθεριάδης

Καθηγητής δημοσίου δικαίου στο Πανεπιστήμιο της Οξφόρδης

Περίληψη

Η απόφαση του Γερμανικού Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου στην υπόθεση *Weiss* της 5^{ης} Μαΐου 2020 σχετικά με το πρόγραμμα αγοράς ομολόγων της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας είναι μια χωρίς προηγούμενο εκδήλωση απόρριψης του δίκαιου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το δικαστήριο εγκατέλειψε την προηγούμενη νομολογία του στις υποθέσεις της *Συνθήκης της Λισαβόνας* (2009) και της υπόθεσης *Honeywell* (2010) οι οποίες είχαν σημάνει την θετική αποδοχή του Ευρωπαϊκού Δικαίου στην Γερμανία. Τα επιχειρήματα του Συνταγματικού Δικαστηρίου φαίνεται ότι υποβιβάζουν την σημασία της διάταξης του Άρθρου 23 του Γερμανικού Θεμελιώδους Νόμου, που υποχρεώνει όλες τις Γερμανικές αρχές να ακολουθούν το δίκαιο της ΕΕ, εκτός εάν υπάρχουν πολύ σοβαροί συνταγματικοί λόγοι. Αντίθετα, το Δικαστήριο βασίζεται στο συμπέρασμά του σε μια ιδιόμορφη θεωρία της «συνταγματικής ταυτότητας» της Γερμανίας, η οποία δεν βασίζεται μόνο στο κείμενο του Συντάγματος αλλά σε μια κατασκευή της βαθύτερη «λαϊκής κυριαρχίας» του Γερμανικού Λαού η οποία εκφράζεται μόνο από την εκάστοτε ομοσπονδιακή Βουλή (Bundestag) και η οποία δεν μπορεί να εξουσιοδοτηθεί, μοιραστεί ή να ασκηθεί από κοινού με άλλα έθνη, ιδίως όταν αγγίζει θέματα του προϋπολογισμού. Αυτές οι ιδιόμορφες εθνοκεντρικές θεωρίες του Γερμανικού Δικαστηρίου τοποθετούν όμως εκτός της γενικά παραδεδομένης Ευρωπαϊκής αντίληψης του Συντάγματος. Φέρνουν μάλιστα κοντύτερα την πιθανότητα συνταγματικής κρίσης στη Γερμανία, αφού οι νέες και παράδοξες αυτές θεωρίες δεν στηρίζονται στο κείμενο του Συντάγματος και φέρνουν σημαντικά εμπόδια στην δημοκρατικά εκλεγμένη ομοσπονδιακή κυβέρνηση, η οποία έχει την δημοκρατική εντολή να παραμείνει ένα αξιόπιστο μέλος της Ευρωζώνης.

Το ΕΛΙΑΜΕΠ δεν υιοθετεί ως ίδρυμα πολιτικές θέσεις. Καταβάλλει μάλιστα προσπάθεια να παρουσιάζονται στα πλαίσια των εκδηλώσεών του και στο μέτρο του δυνατού όλες οι υπάρχουσες απόψεις. Υπό το πρίσμα αυτό, οι αναλύσεις και οι γνώμες που δημοσιεύονται στις σειρές του θα πρέπει να αποδίδονται αποκλειστικά στους συγγραφείς και να μην θεωρείται ότι αντιπροσωπεύουν απαραίτητα τις απόψεις του Ιδρύματος.

Η απόφαση Weiss ως Αποτυχία του Γερμανικού Συνταγματισμού

Η απόφαση του Γερμανικού Συνταγματικού Δικαστηρίου [Weiss](#), 2 BvR 859/15 et al., της 5ης Μαΐου 2020, είναι μια απόφαση χωρίς προηγούμενο. Συμπεραίνει ότι η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και το Δικαστήριο της ΕΕ έχουν παραβιάσει την νομοθεσία της ΕΕ αφού απέτυχαν να ακολουθήσουν σωστά την αρχή της αναλογικότητας. Κρίνει την απόφαση της ΕΚΤ παράνομη και πρακτικά μη-υπάρχουσα στην Γερμανία. Απομακρύνεται από το δίκαιο της ΕΕ εφόσον δεν δέχεται να ακολουθήσει την Απόφαση του Δικαστηρίου της ΕΕ [C-493/17 Weiss](#) της 11ης Δεκεμβρίου 2018, που ήταν μια απάντηση στην προδικαστική απόφαση του Γερμανικού Δικαστηρίου στο πλαίσιο του Άρθρου 267 ΣΛΕΕ. Τέλος, το Δικαστήριο απαιτεί από την ΕΚΤ να επανεκδώσει την απόφαση με πιο τεκμηριωμένη αιτιολογία, μολονότι η ΕΚΤ δεν ήταν (και δεν μπορούσε να είναι) διάδικος. Η απόφαση είναι επίσης γραμμένη σε έναν αιχμηρό τόνο, που σπάνια έχουμε δει σε δικαστικές αποφάσεις τέτοιας σπουδαιότητας. Πως συνέβη κάτι τέτοιο;

Η απόφαση

Η υπόθεση αφορά το Πρόγραμμα Αγοράς (ομολόγων) του Δημοσίου Τομέα (ΠΑΔΤ) (Public Sector Purchase Programme ή PSPP) το οποίο λειτουργεί με διάφορους τρόπους από το 2015. Το πρόγραμμα αυτό είναι μέρος ενός ευρύτερου προγράμματος αγοράς περιουσιακών στοιχείων από την ΕΚΤ που ονομάζεται “Expanded Asset Purchase Programme” (EAPP), το οποίο έχει σκοπό να αυξήσει την ρευστότητα της Κεντρικής Τράπεζας, έτσι ώστε να διευκολύνει την πρόσβαση στις πιστώσεις στην Ευρωζώνη να ενθαρρύνει την ανάπτυξη και να οδηγήσει στην αύξηση του πληθωρισμού στον νόμιμο στόχο του 2%. Με αυτό το πρόγραμμα, η ΕΚΤ και οι Εθνικές Κεντρικές Τράπεζες αγοράζουν κυβερνητικά ομόλογα και παρόμοια χρηματοπιστωτικά εργαλεία που εκδίδουν οι κυβερνήσεις των κρατών μελών, διεθνείς οργανισμοί και πολυμερείς τράπεζες ανάπτυξης. Έχει δημοσιευθεί ότι μέχρι το τέλος του 2019 το Ευρωπαϊκό Σύστημα Κεντρικών Τραπεζών είχε αγοράσει ομόλογα αξίας σχεδόν 2,5 τρισ. ευρώ μέσω του προγράμματος αγοράς περιουσιακών στοιχείων, από τα οποία παραπάνω από 2 τρισ. ήταν μέρος του Προγράμματος Αγοράς Κρατικών Ομολόγων.

“...η απόφαση συμπεραίνει πως αν και δεν είναι νομισματική χρηματοδότηση, η απόφαση της ΕΚΤ να προχωρήσει στην έναρξη του Προγράμματος Αγοράς Δημοσίου Τομέα ήταν νομικά εσφαλμένη επειδή δεν έλαβε υπόψη τις «οικονομικές επιπτώσεις» του προγράμματος”

Η υπόθεση συνδυάζει τέσσερις διαφορετικές προσφυγές στο Γερμανικό Συνταγματικό Δικαστήριο από ευρωσκεπτικιστές πολιτικούς, συμπεριλαμβανομένου του πρώην προέδρου του κόμματος *Εναλλακτική για τη Γερμανία* (AfD). Επιχειρηματολόγησαν πως το ΠΑΔΤ παραβιάζει τα ατομικά δικαιώματα που προβλέπει το Σύνταγμα, διότι βρίσκεται σε αντίθεση με την απαγόρευση της νομισματικής χρηματοδότησης του δημόσιου τομέα, που προβλέπεται από το άρθρο 123 ΣΛΕΕ και επίσης σε αντίθεση με την αρχή της δοτής αρμοδιότητας που προβλέπεται από το άρθρο 5(1) ΣΕΕ καθώς και με την αρχή της αναλογικότητας. Το Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο ανέστειλε την εκδίκαση της υπόθεσης και την παρέπεμψε στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης για προδικαστική απόφαση. Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο στην απόφασή του, υπόθεση [C-493/17 Weiss](#), συμφώνησε με την προγενέστερη γνώμη του Γενικού Εισαγγελέα και εξέφρασε το συμπέρασμα πως το Πρόγραμμα Αγοράς Δημοσίου Τομέα δεν υπερβαίνει την εντολή της ΕΚΤ, δεν παραβιάζει την απαγόρευση της νομισματικής χρηματοδότησης του δημόσιου τομέα ούτε και τα όρια της αρμοδιότητάς της. Το Δικαστήριο επίσης γνωμοδότησε πως οι αποφάσεις της ΕΚΤ πληρούν την αρχή της αναλογικότητας.

Η απόφαση της 5ης Μαΐου ήταν η απάντηση του Γερμανικού Δικαστηρίου στην απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου. Αριθμώντας περισσότερες από εκατό σελίδες, η απόφαση συμπεραίνει πως αν και δεν είναι νομισματική χρηματοδότηση, η απόφαση της ΕΚΤ να προχωρήσει στην έναρξη του Προγράμματος Αγοράς Δημοσίου Τομέα ήταν νομικά

εσφαλμένη επειδή δεν έλαβε υπόψη τις «οικονομικές επιπτώσεις» του προγράμματος. Το Γερμανικό Συνταγματικό Δικαστήριο πρόσθεσε πως τα ίδια νομικά σφάλματα επαναλήφθηκαν από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο, το οποίο επίσης απέτυχε να εφαρμόσει την αρχή της αναλογικότητας με ορθό τρόπο στην δική του απόφαση. Τέλος αποφάνθηκε πως το Πρόγραμμα Αγοράς Δημοσίου Τομέα υπερβαίνει την εντολή της ΕΚΤ να εφαρμόζει νομισματική πολιτική, εκτός και εάν μια νέα εκτίμηση αναλογικότητας της ΕΚΤ θα μπορούσε να αποδείξει πως τα οικονομικά αποτελέσματα θα είναι ανάλογα με τους επιδιωκόμενους νομισματικούς στόχους, σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας.

Το Γερμανικό Δικαστήριο έδωσε έτσι τρεις μήνες στην ΕΚΤ να διορθώσει το λάθος της, αν αυτό είναι εφικτό. Αν αυτό δεν γίνει τότε τα Γερμανικά όργανα θα υποχρεωθούν να σταματήσουν να συμμετέχουν στο πρόγραμμα αυτό της ΕΚΤ. Είναι προφανές ότι αντίστοιχες συνέπειες ενδέχεται να ακολουθήσουν στην Γερμανία και για όλα τα άλλα προγράμματα αγοράς ομολόγων της ΕΚΤ.

Το ζήτημα της αναλογικότητας

Το αποτέλεσμα τελικά βασίστηκε στην εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας σε σχέση με τις αρμοδιότητες που παρέχονται στην ΕΚΤ, σύμφωνα με το Άρθρο 127(1) ΣΛΕΕ. Το άρθρο αυτό δεν είναι εύκολο να ερμηνευθεί, αφού συμπεριλαμβάνει την ακόλουθη ευρεία διάταξη, που επιτρέπει μεταξύ άλλων και την «στήριξη» των γενικών οικονομικών πολιτικών από τις κεντρικές τράπεζες: *“Με την επιφύλαξη του στόχου της σταθερότητας των τιμών, το ΕΣΚΤ στηρίζει τις γενικές οικονομικές πολιτικές στην Ένωση, προκειμένου να συμβάλει στην υλοποίηση των στόχων της Ένωσης, που ορίζονται στο άρθρο 3 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση.”* Δεν είναι σαφές με ποιόν τρόπο θα μπορούσε να εφαρμοστεί εδώ η αρχή της αναλογικότητας.

Γενικά μιλώντας η αρχή της αναλογικότητας αφορά περιορισμούς που μπαίνουν σε κάποιο σημαντικό δικαίωμα, για παράδειγμα ένα ανθρώπινο δικαίωμα ή μια από τις τέσσερις θεμελιώδεις ελευθερίες της ΕΕ που κατοχυρώνονται στη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Σε αυτήν την περίπτωση, υπάρχει ένα νομικό τεκμήριο υπέρ της ελευθερίας και η αναλογικότητα οργανώνει τον περιορισμό της. Εδώ, τα διάφορα οικονομικά ζητήματα δεν φαίνεται να έχουν τον ίδιο ρόλο. Δεν υπάρχει ένα ξεκάθαρο νομικό τεκμήριο υπέρ ή κατά κάποιου στόχου, ανάλογου με αυτόν της προστασίας της ελευθερίας. Η Συνθήκη απλά απαιτεί την προώθηση νομισματικής και όχι οικονομικής πολιτικής. Ως αποτέλεσμα, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο εφάρμοσε εδώ την αναλογικότητα με τρόπο που πρακτικά συγκλίνει με αυτό που στο αγγλικό δίκαιο ονομάζουμε εξέταση της «λογικής ορθότητας» ή «εύλογης κρίσης» (*Wednesbury reasonableness* ή *rationality*), που επιτρέπει σε ένα φορέα εκτελεστικής εξουσίας να κινηθεί με ευρεία διακριτική ευχέρεια.

Το Δικαστήριο της ΕΕ έτσι επισήμανε πως το Πρόγραμμα Αγοράς Δημοσίου Τομέα *“αποσκοπούσε στη χαλάρωση των νομισματικών και χρηματοδοτικών συνθηκών, μεταξύ άλλων και ως προς τον δανεισμό των νοικοκυριών και των μη χρηματοπιστωτικών εταιρειών, προς στήριξη της συνολικής κατανάλωσης και της επενδυτικής δαπάνης στη ζώνη του ευρώ, ώστε να καταστεί, εν τέλει, δυνατή η μεσοπρόθεσμη επάνοδος στους επιδιωκόμενους ρυθμούς πληθωρισμού,”* (παρ. 76.). Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο έτσι κατέληξε στο συμπέρασμα ότι το Πρόγραμμα τηρεί την αρχή της αναλογικότητας και δεν *“βαρύνεται με πρόδηλη πλάνη εκτιμήσεως.”* (παρ. 78)

Το Γερμανικό Συνταγματικό Δικαστήριο διαφώνησε τόσο με το συμπέρασμα όσο και με την ανάλυση. Θεώρησε πως το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο θα έπρεπε να λάβει υπ’ όψη του μια πιο πλήρη και πιο αυστηρή εξισορρόπηση των οικονομικών επιχειρημάτων. Αξίζει να

“...το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο έτσι κατέληξε στο συμπέρασμα ότι το Πρόγραμμα τηρεί την αρχή της αναλογικότητας και δεν “βαρύνεται με πρόδηλη πλάνη εκτιμήσεως.”

“το Γερμανικό Συνταγματικό Δικαστήριο, αντί να αποδεχθεί πως η προσέγγιση του Λουξεμβούργου θα είναι διαφορετική, απαίτησε αντίθετα το ΔΕΕ - και κατ’ επέκταση όλες οι άλλες εθνικές δικαιοδοσίες της ΕΕ - να υιοθετήσουν τον Γερμανικό ορισμό ως τον μόνο «μεθοδολογικά» αποδεκτό. Αυτό από μόνο του δείχνει πως το Γερμανικό Δικαστήριο δεν ήταν διατεθειμένο να ανεχτεί καμία παρέκκλιση από το Γερμανικό δίκαιο.”

σημειωθεί πως το Γερμανικό Δικαστήριο παρουσίασε λεπτομερώς τις διαφορές ανάμεσα στην Γερμανική και Ευρωπαϊκή ερμηνεία της αναλογικότητας. Στην εξαιρετικά λεπτομερή ανάλυσή του το Γερμανικό Δικαστήριο παρέθεσε τριάντα έξι διαφορετικές αποφάσεις του ΔΕΕ, οι οποίες με διάφορους τρόπους επιβεβαιώνουν τις διαφορετικές προσεγγίσεις μεταξύ Γερμανίας και ΕΕ. (παρ. 126).

Παρ’ όλα αυτά, το Γερμανικό Συνταγματικό Δικαστήριο, αντί να αποδεχθεί πως η προσέγγιση του Λουξεμβούργου θα είναι διαφορετική, απαίτησε αντίθετα το ΔΕΕ - και κατ’ επέκταση όλες οι άλλες εθνικές δικαιοδοσίες της ΕΕ - να υιοθετήσουν τον Γερμανικό ορισμό ως τον μόνο «μεθοδολογικά» αποδεκτό.

Αυτό από μόνο του δείχνει πως το Γερμανικό Δικαστήριο δεν ήταν διατεθειμένο να ανεχτεί καμία παρέκκλιση από το Γερμανικό δίκαιο.

Το παράδοξο δόγμα της “δημοσιονομικής αυτονομίας”

Ο λόγος για τον οποίον το Γερμανικό Δικαστήριο δεν ανέχτηκε αυτήν την παρέκκλιση δεν έχει όμως μόνο να κάνει μόνο με την αρχή της αναλογικότητας και την «μεθοδολογία» της. Ο κύριος λόγος κατά την γνώμη μου βρίσκεται κάπου αλλού: στην έμφαση που επίσης έδωσε το δικαστήριο σε μια άλλη, εντελώς νέα και κατά την γνώμη μου παράδοξη, «συνταγματική» αρχή που υιοθετεί το Γερμανικό Συνταγματικό Δικαστήριο τα τελευταία χρόνια αν και δεν βρίσκεται πουθενά στο κείμενο του Συντάγματος, το δόγμα της «δημοσιονομικής αυτονομίας». Αυτό ορίζει πως το Γερμανικό Ομοσπονδιακό Κοινοβούλιο πρέπει να έχει απόλυτο έλεγχο πάνω σε όλα τα οικονομικά θέματα που αφορούν το ομοσπονδιακό κράτος. Η αρχή αυτή, την οποία δεν βρίσκουμε στην νομολογία κανενός άλλου εθνικού δικαστηρίου στην ΕΕ καθόσον γνωρίζω, απαγορεύει τον επιμερισμό της εξουσίας λήψεως αποφάσεων καθώς και τον επιμερισμό των οικονομικών κινδύνων με άλλα κράτη, ώστε οι αποφάσεις ξένων κυβερνήσεων να μην μπορούν να επηρεάσουν τον προϋπολογισμό της Γερμανίας και τα οικονομικά βάρη των φορολογουμένων.

Το δόγμα αυτό διατυπώνεται στην υπόθεση *Weiss* ως εξής:

“Τα Άρθρα. 38(1) πρώτη πρόταση, 20(1) και 79(3) του Βασικού Νόμου (δηλαδή του Συντάγματος) προστατεύουν, ιδιαίτερα, τις δημοσιονομικές εξουσίες του Ομοσπονδιακού Κοινοβουλίου... και την συνολική του δημοσιονομική ευθύνη ως απαραίτητα στοιχεία της συνταγματικής αρχής της δημοκρατίας... Το Ομοσπονδιακό Κοινοβούλιο, ως ο θεσμός που λογοδοτεί απευθείας στους πολίτες, λαμβάνει όλες τις απαραίτητες αποφάσεις σχετικά με τα έσοδα και τις δαπάνες («alle wesentlichen Einnahmen und Ausgaben Entscheidet»). Αυτό το προνόμιο αποτελεί μέρος του πυρήνα του Άρθρου 20(1) και (2) του Βασικού Νόμου, το οποίο είναι εκτός του πλαισίου συνταγματικής αναθεώρησης.” (παρ. 104, η υπογράμμιση δική μου)

Κατά την γνώμη μου, αυτό είναι το πιο παράξενο κομμάτι της απόφασης *Weiss*, επειδή έρχεται σε ευθεία αντιπαράθεση με οποιαδήποτε μορφή συμμετοχής της Γερμανίας στην Ευρωζώνη.

Όπως είναι ευρέως γνωστό, η κεντρική αρχή της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι πως τα κράτη μέλη λαμβάνουν οικονομικές αποφάσεις από κοινού. Αυτό γίνεται είτε μέσω των Συνθηκών της ΕΕ, και των ελευθεριών που ορίζονται εκεί, είτε μέσω του δευτερογενούς δικαίου. Σε αυτό βασίζεται η ενιαία αγορά. Για παράδειγμα, η ελεύθερη κυκλοφορία αγαθών, υπηρεσιών, κεφαλαίων και προσώπων στην ενιαία εσωτερική αγορά της ΕΕ

εκθέτει όλα τα κράτη μέλη στους οικονομικούς κινδύνους που δημιουργούνται από την ελεύθερη και χωρίς όρους κυκλοφορία αγαθών, προσώπων και κεφαλαίων. Κανείς δεν ξέρει ακριβώς πόσοι εργαζόμενοι θα έλθουν ή θα φύγουν, ή πόσες επιχειρήσεις θα κερδίσουν ή θα χάσουν από τον ελεύθερο ανταγωνισμό. Η Ένωση βασίζεται σε αυτούς τους κοινούς κινδύνους και τις ανάλογες μεταφορές πλούτου από την μία χώρα στην άλλη. Ενώ όλοι κερδίζουν μακροπρόθεσμα, κανείς δεν μπορεί να γνωρίζει ποιος ακριβώς θα χάσει βραχυπρόθεσμα ή πότε. Τα κράτη μέλη εντάχθηκαν στην ΕΕ πρόθυμα, δυνάμει της Συνθήκης, έχοντας κρίνει πως τα οφέλη της ενιαίας αγοράς - οικονομικά, πολιτικά και ηθικά - είναι πιο σημαντικά από το όποιο κόστος.

Αυτό είναι ακόμα πιο σαφές στην περίπτωση της ONE, όπου τα μέλη της Ευρωζώνης έχουν αποφασίσει να παραχωρήσουν κάτι εξαιρετικά πολύτιμο για αυτά, συγκεκριμένα τις νομισματικές και συναλλαγματικές πολιτικές τους. Όλα τα κράτη μέλη είναι τώρα κατά κάποιον τρόπο εξαρτημένα και ευάλωτα στις αποφάσεις της ΕΚΤ, τις οποίες δεν μπορούν να ελέγξουν απόλυτα, παρότι εκπροσωπούνται στο Διοικητικό Συμβούλιο της. Τα κράτη μέλη πήραν μια δημοκρατική απόφαση να μοιραστούν οικονομικές και νομισματικές εξουσίες και να αναλάβουν τους αντίστοιχους κινδύνους. Αυτό είναι το νόημα της Ευρωπαϊκής Νομισματικής Ένωσης. Πως μπορεί λοιπόν ένα κράτος μέλος να απολαμβάνει «δημοσιονομική αυτονομία», όπως ισχυρίζεται το Γερμανικό Δικαστήριο, όταν ο προϋπολογισμός του συντάσσεται σε ένα νόμισμα που το ίδιο δεν ελέγχει;

Πώς λοιπόν η Γερμανία εντάχθηκε στην ενιαία αγορά και την ONE; Η απάντηση είναι πως το δόγμα αυτό της «δημοσιονομικής αυτονομίας» τότε δεν υπήρχε στον ορίζοντα του Δικαστηρίου. Η απόφαση Weiss παραθέτει μόνο την απόφαση της [Λισαβόνας](#) του 2009 ως το πρώτο προηγούμενο της διατύπωσης του δόγματος αυτού, αλλά η αρχή που παρουσιάζεται εκεί είναι τελείως διαφορετική.

Στην [Λισαβόνα](#) (BVerfGE 123, παρ. 256) το Δικαστήριο έκρινε πως το Ομοσπονδιακό Κοινοβούλιο χρειάζεται να έχει “συνολική ευθύνη”. Το Δικαστήριο ανέφερε:

Η ανοικτή υποδοχή της νομικής και κοινωνικής τάξης και της Ευρωπαϊκής ενοποίησης, την οποία προβλέπει ο Γερμανικός Βασιλικός Νόμος, συμπεριλαμβάνει την προσαρμογή των παραμέτρων που ήδη υπάρχουν και των σχετικών δεσμεύσεων, κάτι το οποίο πρέπει η αρμόδια νομοθετική εξουσία που εγκρίνει τον προϋπολογισμό να συμπεριλάβει στον σχεδιασμό της, ως παράγοντες που αδυνατεί άμεσα να ελέγξει («die der Haushaltsgesetzgeber als nicht unmittelbar beeinflussbare Faktoren in die eigene Planung einstellen muss»). Ωστόσο, αυτό που είναι καθοριστικό είναι η συνολική ευθύνη («Gesamtverantwortung»), η οποία με επαρκή πολιτική ευχέρεια («mit ausreichenden politischen Freiräumen») σχετικά με τα έσοδα και τις δαπάνες, παραμένει με το Ομοσπονδιακό Κοινοβούλιο” (Απόφαση Λισαβόνας, par. 256, η υπογράμμιση δική μου)

Αυτή όμως ήταν η απόφαση του 2009, σε μια περίοδο δεκτικότητας προς την ΕΕ. Το σημερινό Δικαστήριο έκρινε, όπως είδαμε, διαφορετικά. Η έμφαση σήμερα είναι στην ιδέα της «δημοσιονομικής αυτονομίας».

Γι’ αυτό ο κύριος λόγος για τον οποίο η εξέταση της αρχής της αναλογικότητας από το ΔΕΕ κρίθηκε ανεπαρκής ήταν η έλλειψη υπολογισμού από το ΔΕΕ του κόστους ή των πιθανών «ζημιών» που θα προέκυπταν ως αποτέλεσμα του Προγράμματος Αγοράς Δημοσίου Τομέα, ειδικά από την οπτική γωνία της επιδιωκόμενης τώρα «δημοσιονομικής αυτονομίας» της Γερμανίας. Μια από τις πιθανές «ζημιές» που το ΔΕΕ δεν εξέτασε επαρκώς είναι ακριβώς η υποτιθέμενη υπονόμηση της «δημοσιονομικής αυτονομίας» του κάθε κράτους μέλους, όπως εξηγεί το Δικαστήριο στην Weiss:

“Είναι προφανές ότι η ιδέα της «δημοσιονομικής αυτονομίας», όσο παράδοξη και αν είναι, βρίσκεται στο επίκεντρο της απόφασης του Γερμανικού Ομοσπονδιακού Δικαστηρίου για το θέμα της αναλογικότητας.”

“Τα κράτη μέλη κανονικά δέχονται την πρωτοκαθεδρία του Ευρωπαϊκού νόμου επειδή κατανοούν τον απαραίτητο καταμερισμό εργασίας ανάμεσα στα δικαστήρια και μέσω μιας αρχής της “θεσμικής ανεκτικότητας”

“Συναφώς, το ΔΕΕ δεν καθιστά σαφές ποιά αντικρουόμενα συμφέροντα εξυπηρετούν οι όροι εφαρμογής της απόφασης της ΕΚΤ. Πρακτικά, μπορεί να θεωρηθεί πως εξυπηρετούν την δημοσιονομική αυτονομία («*Budgetautonomie*») του κάθε κράτους μέλους και συνεπώς προωθούν τα συμφέροντα της δημοσιονομικής πολιτικής («*Fiskalpolitik*»), που δεν αποτελούν μέρος της νομισματικής πολιτικής («*Währungs politik*»), όπως προκύπτει από το Άρθρο 126 ΣΛΕΕ. Εντούτοις, προκύπτει πως τα αντικρουόμενα αυτά συμφέροντα δεν έχουν ξεταστεί επαρκώς” (παρ. 132, η υπογράμμιση δική μου).

Είναι προφανές ότι η ιδέα της «δημοσιονομικής αυτονομίας», όσο παράδοξη και αν είναι, βρίσκεται στο επίκεντρο της απόφασης του Γερμανικού Ομοσπονδιακού Δικαστηρίου για το θέμα της αναλογικότητας.

Το Γερμανικό Δικαστήριο έχει εγκαταλείψει την Ευρωπαϊκή Συνταγματική Συναίνεση

Αυτή η εξαιρετικά σύντομη περιγραφή της πολύπλοκης αυτής απόφασης πιστεύω ότι δείχνει ότι το Γερμανικό Συνταγματικό Δικαστήριο έχει εγκαταλείψει τον καθιερωμένο τρόπο με τον οποίο τα περισσότερα Ευρωπαϊκά δικαστήρια δέχονται την πρωτοκαθεδρία του Ευρωπαϊκού δικαίου. Τα κράτη μέλη κανονικά δέχονται την πρωτοκαθεδρία του Ευρωπαϊκού νόμου επειδή κατανοούν τον απαραίτητο καταμερισμό εργασίας ανάμεσα στα δικαστήρια και μέσω μιας αρχής της «θεσμικής ανεκτικότητας» (όπως εξηγώ λεπτομερώς στο κεφάλαιο 4 του πρόσφατου βιβλίου μου “[A Union of Peoples](#)”). Δέχονται πως πρέπει να αναγνωρίζουν κατά κανόνα την πρωτοκαθεδρία του Ευρωπαϊκού δικαίου, εκτός αν σε κάποια εξαιρετική περίπτωση παραβιάζεται μια σημαντική συνταγματική αξία ή αρχή.

Αυτό συνεπάγεται πως το δίκαιο της ΕΕ έχει κατά μια έννοια την *ίδια ισχύ* με το εθνικό σύνταγμα και πρέπει να εφαρμόζεται παράλληλα και όσο γίνεται εναρμονισμένα με αυτό. Ακριβώς αυτό αναγνωρίζεται από το Γερμανικό Σύνταγμα στο Άρθρο 23(1). Μέχρι πρόσφατα, αυτό αναγνωριζόταν από το Γερμανικό Ομοσπονδιακό Δικαστήριο, το οποίο σύμφωνα με την απόφαση [Honeywell](#) του 2010, επιφύλασσε την αξιολόγηση για την εκτός ορίων («*ultra vires*») άσκηση των αρμοδιοτήτων της ΕΕ μόνο για αυτό που θα μπορούσαμε να αποκαλέσουμε θεμελιώδεις συνταγματικές αρχές. Παραδόξως, το Γερμανικό Συνταγματικό Δικαστήριο γύρισε τώρα την πλάτη του στην απόφασή αυτή.

Το Δικαστήριο τώρα υποβίβασε τις νομικές υποχρεώσεις της Γερμανίας προς την ΕΕ σε δεύτερο πλάνο, και συγκέντρωσε αντίθετα την προσοχή του σε μια παράδοξη κατασκευή μιας δήθεν υπέρτερης «συνταγματικής ταυτότητας» της Γερμανίας, η οποία δεν στηρίζεται στο κείμενο του Συντάγματος και τις πρακτικές εφαρμογές του αλλά σε μια ξεχωριστή και απόλυτα συγκεκριμένη ιδέα της «λαϊκής κυριαρχίας» (και η οποία στην σύλληψή της πιστεύω πηγάζει από τις μυστηριώδεις θεωρίες του Carl Schmitt περί κυριαρχίας).

Η απόφαση Weiss κρίνει πως:

“Η δημοκρατική νομιμοποίηση της δημόσιας εξουσίας στην Γερμανία ανήκει στα ουσιώδη περιεχόμενα της αρχής της λαϊκής κυριαρχίας («wesentlicher Inhalt des Grundsatzes der Volkssouveränität») και συνεπώς είναι κομμάτι της συνταγματικής ταυτότητας του Βασικού Νόμου («Verfassungsidentität des Grundgesetzes») που προστατεύεται από το Άρθρο 79(3) του Βασικού Νόμου και αντιστέκεται στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης («auch integrationsfesten»), σύμφωνα με το Άρθρο 23(1) τρίτη πρόταση σε συνδυασμό με το Άρθρο 79(3) του Βασικού Νόμου. (παρ. 101).

Αυτή μου φαίνεται μια προφανώς παράδοξη και λανθασμένη συνταγματική ερμηνεία. Γιατί η συνταγματική «ταυτότητα» της Γερμανίας συγκεντρώνεται στο απροσδιόριστο αντικείμενο του «λαού» ή της «λαϊκής κυριαρχίας»; Γιατί δεν είναι η «συνταγματική ταυτότητα» αποκλειστικά αποτυπωμένη στο κείμενο του Συντάγματος; Γιατί αποκλείει η «συνταγματική ταυτότητα» της Γερμανίας την δημοκρατικά εγκεκριμένη διεθνή συνεργασία με τα υπόλοιπα κράτη μέλη στη βάση υπερεθνικών θεσμών και στην βάση της αμοιβαιότητας με γνώμονα τους όρους του Ευρωπαϊκού δικαίου, όπως ακριβώς προβλέπεται ρητά στο κείμενο του Γερμανικού Συντάγματος, στο Άρθρο 23(1); Τι νόημα τελικά έχει η θεωρία ότι μια συνταγματική αρχή «αντιστέκεται» σε μια ρητή διάταξη του Συντάγματος;

Συμπέρασμα

Αν η ανάλυση αυτή είναι σωστή τότε η απόφαση Weiss σηματοδοτεί μια σοβαρή παρέκκλιση του Γερμανικού Συνταγματικού Δικαστηρίου από την προηγούμενη νομολογία του, αλλά και από την συνταγματική συναίνεση στην Ευρώπη με επιχειρήματα που αποκλίνουν από το κείμενο του Γερμανικού Συντάγματος. Συνεπώς τα υπόλοιπα κράτη μέλη δεν νομίζω ότι πρέπει να θεωρήσουν πως το πρόβλημα απλά κάποια στιγμή θα εξαφανιστεί. Δεν θα εξαφανιστεί μέχρι το Γερμανικό Δικαστήριο να δεχτεί πως ο επιμερισμός εξουσιών και κινδύνων με τους διακρατικούς θεσμούς της ΕΕ δεν απειλεί την εθνική κυριαρχία, την δημοκρατία ή την «συνταγματική ταυτότητα».

Κατά την γνώμη μου δεν υπάρχει άλλη εναλλακτική λύση από την έναρξη δικαστικής προσφυγής από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή εναντίον της Γερμανίας ενώπιον του ΔΕΕ. Αυτό δεν θα λύσει από μόνο του το πρόβλημα, αλλά θα δώσει την ευκαιρία στην Γερμανική νομική κοινότητα να αναλογιστεί την παραδοξότητα των επιχειρημάτων του Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου, αλλά και την απομόνωσή του. Η ερμηνεία του Συντάγματος οφείλει να ξεκινά από το κείμενό του, όχι από τις οικονομικές ή πολιτικές προτιμήσεις των δικαστών. Η αιτία της κρίσης αυτής δυστυχώς βρίσκεται αποκλειστικά στις παράξενες και λανθασμένες δογματικές κατασκευές του Γερμανικού δικαστηρίου.

“... η απόφαση Weiss σηματοδοτεί μια σοβαρή παρέκκλιση του Γερμανικού Συνταγματικού Δικαστηρίου από την προηγούμενη νομολογία του, αλλά και από την συνταγματική συναίνεση στην Ευρώπη με επιχειρήματα που αποκλίνουν από το κείμενο του Γερμανικού Συντάγματος.”