

Jurisprudența Curții Constituționale a Germaniei în materia integrării europene (II)*

The German Federal Constitutional Court's Jurisprudence concerning European Integration (II)**

Dr. Dan-Adrian Căramidariu

Asistent cercetare

Facultatea de Drept

Universitatea de Vest din Timișoara

Abstract

The present paper discusses the consolidated jurisprudence of the German Constitutional Court regarding European integration, by putting it into a broader political and philosophical context and by referring to the German legal doctrine. The article analyses the important and well-known rulings Solange I, Solange II, Maastricht and Lisbon, but it also brings into discussion those less debated such as the ruling concerning the preventive data retention, the Mangold/Honeywell ruling or the very recent ruling concerning the European Mechanism of Financial Stability. Because of space limitations, the work is being published in two parts, the first one discussing the most important rulings of Germany's Federal Constitutional Court, and the second dealing with the other mentioned rulings. The conclusions are naturally to be found in the last part.

Key-words: European integration, Germany's Federal Constitutional Court

Rezumat

Prezenta lucrare tratează jurisprudența consolidată a Curții Constituționale a Germaniei în materia integrării europene, pe care încearcă să o încadreze în contextul politic și filosofic mai larg, prin referire la doctrina de drept germană. Lucrarea analizează deciziile importante și cunoscute ale Senatului al II-lea al

* În prima parte a acestui articol, publicată în Analele Universității de Vest din Timișoara, Seria Drept, nr. 1/2014, am analizat Deciziile Solange I, Solange II, Maastricht și Lisabona

** dan.caramidaru@e-uvt.ro

Curții de la Karlsruhe, respectiv Solange I, Solange II, Maastricht și Lisabona, dar analizează și altele mai puțin dezbătute, cum ar fi Decizia privind stocarea preventivă a unor date cu caracter personal, Decizia Mangold c. Honeywell, precum și pe cea mai recentă, care privește Mecanismul European de Stabilitate Financiară. Din considerente de spațiu, lucrarea este împărțită în două părți, în prima dezbătându-se deciziile importante, în cea de-a doua celelalte hotărâri. Concluziile se regăsesc, firesc, în partea finală.

Cuvinte-cheie: integrare europeană, Curtea Constituțională a Germaniei

V. Alte decizii ale Curții Constituționale a Germaniei în materie europeană

V.1. Stocarea preventivă a unor date cu caracter personal

În Decizia¹ din 2010, Senatul I al Curții Constituționale a Germaniei a statuat că:

1. Stocarea pe timp de șase luni, în scop preventiv, a datelor generate sau prelucrate în legătură cu serviciile de telecomunicații, de către furnizorii acestor servicii, așa cum este ea prevăzută în Directiva 2006/24/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 15 martie 2006 (...) nu este în contradicție cu art. 10 din Constituție; astfel încât nu se pune problema aplicării cu prioritate a acestei directive.

2. Principiul proporționalității impune ca punerea în aplicare a acestei stocări de date să țină cont în mod adecvat de ingerința în drepturile fundamentale ce rezultă dintr-o asemenea stocare. Se impun norme clare și previzibile în ceea ce privește securitatea datelor, utilizarea lor, transparența și protecția drepturilor (...).

3. Stocarea și utilizarea unor asemenea date sunt proporționale numai dacă au loc în scopul deosebit de important al apărării unor valori sociale. În domeniul urmăririi penale, trebuie să fie vorba despre suspiciuni bazate pe anumite indicii privind o faptă penală gravă. În caz de stare de necesitate sau pentru îndeplinirea obiectivelor serviciilor de informații, stocarea și utilizarea nu pot fi permise decât dacă există indicii temeinice cu privire la un pericol concret pentru integritatea fizică, viața sau libertatea unei persoane, pentru existența sau securitatea Republicii Federale Germania sau a unui land ori cu privire la un alt pericol comun (public).(...)

După Lisabona, doctrina germană a dreptului constituțional și european a așteptat cu deosebit interes următoarea decizie privind un act de drept derivat al Uniunii Europene.

Speța dedusă judecății magistraților de la Karlsruhe privea stocarea preventivă a unor date cu caracter personal, întrebarea fiind aceea dacă judecătorii germani vor prefera surmontarea conflictului cu CJUE, declarând directiva în cauză ca inaplicabilă în

¹ BVerfGE 125, 260 – Vorratsdatenspeicherung/Urteil des Ersten Senats vom 2. März 2010.

Germania². Speța se referea la problema constituționalității unei directive a Parlamentului și Consiliului conform căreia furnizorii de servicii de comunicații trebuie să stocheze datele generate sau prelucrate în legătură cu serviciile lor timp de șase luni, în scop preventiv. Sesizată de guvernul irlandez, și Curtea de Justiție a Uniunii Europene s-a preocupat de problemă, fără să verifice însă dacă Directiva 2006/24/CE respectă sau nu cerințele din art. 8 al Convenției Europene a Drepturilor Omului, ci alte aspecte, formal-procedurale, respingând acțiunea guvernului Irlandei.

Față de hotărârile anterioare, această decizie este caracterizată de un ton moderat, Senatul I ajungând la concluzia că, de fapt, nici nu dorește să cenzureze norma de drept european: *Efectivitatea directivei (...) și, de aici, aplicarea cu prioritate a dreptului comunitar în fața dreptului german, în special a drepturilor fundamentale, nu sunt chestiuni concludente pentru decizia de față. Conținutul directivei permite un larg spațiu de manevră (...) și se limitează la obligația de stocare. (...) Pornind de la standardele minime ale directivei, rămâne de datoria statelor membre să ia măsurile necesare pentru asigurarea securității datelor, transparenței și legalității. Cu un asemenea conținut, directiva poate fi transpusă fără a încălca drepturile fundamentale prevăzute de Constituție. Legea fundamentală nu interzice în mod absolut o asemenea stocare de date. (...) Controlul normelor atacate din perspectiva drepturilor fundamentale germane nu intră în coliziune cu Directiva 2006/24/CE, așa încât nu interesează efectivitatea și prioritatea acesteia*³.

Este ușor de observat schimbarea de viziune față de Decizia *Lisabona*, care a produs uimire în doctrina germană.

În primul rând, se observă că Decizia *Vorratsdatenspeicherung* se încadrează fără mari probleme în practica anterioară a Curții, fiindcă nici marile decizii de dinainte, *Maastricht* și *Lisabona*, nu au avut un rezultat efectiv antieuropean, tratatele și legile lor de ratificare fiind declarate constituționale, și fiindcă nici acum judecătorii constituționali germani nu declară inaplicabil actul de drept derivat în Germania. Cu alte cuvinte, deși a înțeles să reclame, în termeni neechivoci, un drept de veto pentru sine, Curtea Constituțională Federală a renunțat să lase să escaladeze confruntarea cu Curtea de Justiție a Uniunii Europene. În cazul de față, lucrurile se simplifică, pentru că discuția nu trebuie purtată în jurul normei europene, ci în jurul actului legiuitorului german. Curtea a apreciat că directiva lasă destul spațiu de manevră pentru a se crea o normă internă care să fie atât constituțională, cât și conformă cu dreptul european. Prin urmare, dacă există neajunsuri, corectarea lor revine *Bundestag*-ului, astfel că este de preferat evitarea unui conflict cu CJUE.

În al doilea rând, din considerentele deciziei reiese clar cine sunt destinatarii acesteia, anume Parlamentul, majoritatea parlamentară și Guvernul federal care se

² Este vorba despre Directiva 2006/24/CE a Parlamentului și Consiliului din 15 martie 2006 privind păstrarea datelor generate sau prelucrate în legătură cu furnizarea serviciilor de comunicații electronice accesibile publicului sau de rețele de comunicații publice și de modificare a Directivei 2002/58/CE.

³ Din considerentele Deciziei *Vorratsdatenspeicherung*. BVerfGE 125, 260, nr. marg. 186 f. A se vedea și pct. 1 din dispozitiv.

sprijină pe această majoritate. Din perspectiva conflictului instituțional dintre Curtea de la Karlsruhe și Guvernul federal, cu privire la limitele securității interne a statului, magistrații constituționali ar fi putut considera că Guvernul, prin legea privind stocarea datelor cu caracter personal, ignoră opiniile lor și se folosește de existența unui act de drept european, obligatoriu de transpus în legislația națională, pentru a îngreuna drepturile fundamentale ale cetățenilor germani și a da vina, generic, pe *Bruxelles*.

În cazul stocării preventive a unor date cu caracter personal, Guvernul federal indicase *Bundestag*-ului că *dacă ar exista spațiu de manevră, atunci transpunerea directivei la nivelul dreptului federal ar trebui să se orienteze în funcție de standardul minim prevăzut în aceasta*⁴. Curtea nu dorea să participe în mod direct la dezbaterile politice și din sânul opiniei publice, astfel încât nu îi rămânea decât să atragă atenția, în considerentele deciziei, cu privire la pericolul stocării preventive a datelor cu caracter personal. De aceea, magistrații utilizează termeni precum *sentimentul supravegherii continue, amenințare difuză*⁵, de natură să indice clar potențiala încălcare a drepturilor fundamentale. Curtea de la Karlsruhe îi arată astfel Guvernului unde a greșit, iritarea judecătorilor provenind în special din faptul că executivul încercase să acrediteze ideea că asemenea norme nu reprezintă decât *standardul minim* impus de Bruxelles.

Una dintre cauzele tonului moderat al Deciziei *Vorratsdatenspeicherung* este aceea că hotărârea cu pricina a fost adoptată de Senatul I, iar nu de Senatul al II-lea, în care fuseseră adoptate toate deciziile importante privind integrarea europeană. Acesta din urmă părea mai ancorat în tradiția dreptului constituțional german și a teoriilor despre stat, de care Senatul I nu se simțea legat, pentru că nu era captivul propriilor argumente și nu era, așadar, ținut să meargă pe drumul deja bătătorit al democrației naționale și suveranității de stat.

Pe de altă parte, doctrina⁶ a remarcat că judecătorii Senatului I erau mult mai înclinați spre problematica drepturilor fundamentale și a protecției acestora, astfel încât multe chestiuni ținând de integrarea europeană primesc alte conotații în optica acestor magistrați. Poziția Senatului I este *în întreaga istorie a Consiliului Europei fără exemplu*, pentru că Senatul I al Curții Constituționale a Germaniei este singura instanță din Europa care a practicat un război deschis cu Curtea Europeană a Drepturilor Omului. Acest fapt, însă, se va schimba cu siguranță întrucât, după Tratatul de la Lisabona, Curtea de la Luxemburg va judeca inclusiv în această materie, ceea ce ar reprezenta o nouă sursă de conflicte între cele trei instanțe: Curtea de la Strasbourg, cea de la Luxemburg și cea de la Karlsruhe. Cât de mult a pătruns CJUE deja în această materie, arată, printre altele, decizia sa privind discriminarea în forțele armate⁷, care a dus la o modificare a Constituției Germaniei.

⁴ *Idem*, nr. marg. 149.

⁵ *Idem*, nr. marg. 241 și 242.

⁶ K.-O. Sattler, *Die Macht der Richter*, în *Das Parlament*, 28-29/2005.

⁷ Răspunzând unei întrebări preliminare adresate de instanța de contencios administrativ din Hanovra în Cauza *Kreil c. Republicii Federale Germania*, Curtea de la Luxemburg a statuat în 11 ianuarie 2000 că și femeile trebuie să aibă dreptul de a servi sub arme în forțele militare germane (*Bundeswehr*). Printr-o lege din același an, art. 12a alin. (4) teza a II-a din Constituția Germaniei, conform căruia *în niciun caz, femeile nu pot servi sub arme*, a fost modificat în sensul că *în niciun caz, femeile nu pot fi obligate să servească sub arme*.

În orice caz, Senatul I privește Uniunea Europeană în termeni mai relaxați decât o face Senatul al II-lea. Un argument în sprijinul acestei afirmații este acela că în *Vorratsdatenspeicherung* se face referire expresă la *Solange II*, cea mai proeuropeană hotărâre a Senatului al II-lea: (...) *Curtea Constituțională nu își exercită în principiu jurisdicția cu privire la aplicabilitatea dreptului comunitar, acum european, și nici nu verifică dacă acest drept este compatibil cu nivelul de protecție al drepturilor omului din legea fundamentală, atâta vreme cât Comunitățile Europene, în special jurisprudența CJUE, asigură o protecție generală și efectivă a drepturilor omului, care trebuie înțeleasă și respectată ca fiind pe același nivel cu protecția garantată de Constituție, mai ales că reține același conținut esențial al acestor drepturi (a se compara cu BVerfGE 73, 339⁸ și 102, 147⁹). Acest principiu este valabil și în cazul unor norme interne care transpun prevederi obligatorii ale unei directive în dreptul german. De principiu, plângerile împotriva aplicării pe această cale a dreptului european obligatoriu sunt inadmisibile. (...)*¹⁰

IV.2. Decizia Mangold c. Honeywell

În Decizia¹¹ din 2010, Senatul al II-lea al Curții Constituționale a Germaniei a statuat că:

1.a. *Un control ultra vires al Curții Constituționale nu intră în discuție decât atunci când încălcarea propriilor competențe de către organele europene este suficient calificată. Aceasta presupune ca activitatea puterii Uniunii Europene, prin care s-a încălcat norma de competență, să fie evidentă și actul atacat să producă în tabloul competențelor o modificare structural-importantă în dauna statelor membre.*

1.b. *Înainte de a analiza un act ultra vires, Curții de Justiție a Uniunii Europene trebuie să i se dea posibilitatea, pe calea unei proceduri preliminare, conform art. 267 TFUE, de a interpreta tratatele și de a decide cu privire la validitatea și interpretarea actului atacat, în măsura în care nu a răspuns deja unei asemenea întrebări.*

2. *În vederea protecției bunei-credințe, un principiu constituțional, trebuie luată în calcul, în constelația dată de neaplicabilitatea ex tunc a unei legi, ca urmare a unei decizii a Curții de Justiție a Uniunii Europene, posibilitatea internă de a acorda o despăgubire pentru destinatarul normei care are încredere în aceasta și care acționează pe baza acestei încrederi.*

3. *Nu orice încălcare a obligației de drept comunitar privind sesizarea preliminară a CJUE reprezintă și o încălcare a art. 101 alin. (1) teza a II-a din legea fundamentală. Curtea Constituțională critică interpretarea și aplicarea normelor de competență numai atunci când, ținând cont de sensul pe care îl dă ideilor ce stau la baza Constituției, nu mai înțelege aceste norme care, în consecință, devin neaplicabile. Această măsură arbitrară se va aplica și atunci când este vorba despre încălcarea art. 267 alin. (3) TFUE.*

⁸ *Solange II*. A se vedea prima parte a acestui articol, publicată în Analele Universității de Vest din Timișoara, Seria Drept, 1/2014, Ed. Universul Juridic, București, 2014.

⁹ Decizia privind piața bananelor.

¹⁰ Din considerentele Deciziei *Vorratsdatenspeicherung*. BVerfGE 125, 260, nr. marg. 181.

¹¹ BVerfGE 2 BvR 2661/06 – Mangold/Honeywell/Beschluss des Zweiten Senats vom 6. Juli 2010.

În Cauza *Mangold c. Helm* din anul 2005, CJUE declarase ca incompatibilă cu dreptul comunitar o modificare a legii germane privind raporturile de muncă pe termen determinat și cu fracțiune de normă, realizată de către cabinetul Schröder în contextul reformelor pieței muncii.

Relaxarea regimului juridic al contractelor de muncă pe perioadă determinată, de natură a înlesni angajarea persoanelor în vârstă, a fost considerată de CJUE ca încălcând principiul interzicerii discriminării, regăsit în Directiva 2000/78/CE a Consiliului din 27 noiembrie 2000 de creare a unui cadru general în favoarea egalității de tratament în ceea ce privește încadrarea în muncă și ocuparea forței de muncă. La momentul în care se încheiase contractul de muncă dintre părțile acum litigante, termenul pentru transpunerea directivei în cauză nu expirase, iar Germania făcuse uz de o prevedere din directivă, care îi permitea prelungirea termenului cu 3 ani.

Instanța de la Luxemburg a trebuit să se fundamenteze pe principiile generale de drept, pe care le-a decelat prin metode comparative, postulând în consecință un principiu general de drept european potrivit căruia discriminarea pe criteriu de vârstă este interzisă, în virtutea tradițiilor constituționale comune ale statelor membre și a tratatelor internaționale. O asemenea argumentație este permisă în tratatele primare ale Comunităților, fiind adesea utilizată în jurisprudența CJCE (CJUE). Curtea Constituțională a Germaniei discutasese această problemă în *Solange I* și o receptase favorabil în *Solange II*.

Doctrina germană, inclusiv cea proeuropeană¹², a criticat hotărârea CJUE în Cauza *Mangold c. Helm*, pe motiv că instanța și-ar fi depășit competențele, hotărârea fiind catalogată drept un act care depășește limitele competenței organului de la care provine (*ausbrechender Rechtsakt*)¹³.

Într-un cauză asemănătoare, un angajat introdusese o acțiune în instanță, împotriva angajatorului său, compania Honeywell, atacând clauza privind durata determinată a contractului și solicitând reangajarea sa. Acțiunea i-a fost respinsă, atât de instanța de fond, judecătoria de dreptul muncii din Lübeck, cât și de instanța de apel, Tribunalul de dreptul muncii al *land*-ului Schleswig-Holstein. Curtea federală de dreptul muncii de la Erfurt a urmat, însă, jurisprudența CJUE, admitând acțiunea reclamantului. Împotriva acestei hotărâri, compania Honeywell a formulat o acțiune în fața Curții Constituționale, invocând încălcarea principiului libertății contractuale, încălcarea evidentă a propriei competențe de către Curtea de la Erfurt, apoi faptul că judecătorul curții federale ar fi creat drept, în loc să-l aplice, ar fi extins aplicabilitatea directivei citate mai sus dincolo de limitele acesteia, ar fi încălcat dreptul de acces la justiția națională al persoanei.

¹² A se vedea raportul experților Lüder Gerken (profesor universitar de economie), Volker Rieble (profesor universitar de dreptul muncii), Günther H. Roth (profesor universitar de drept comercial, societar și bancar), Torsten Stein (profesor universitar de drept european și drept public european) și Rudolf Streinz (profesor de drept european) – „*Mangold*” als *ausbrechender Rechtsakt*, Gutachten, München, 2009, precum și R. Herzog, L. Gerken, *Stoppt den Europäischen Gerichtshof. Die Kompetenzen der Mitgliedstaaten werden ausgehöhlt. Die immer fragwürdigeren Urteile aus Luxemburg verlangen nach einer gerichtlichen Kontrollinstanz*, Centrum für Europäische Politik, 2008, în *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, din 8 septembrie 2008.

¹³ Ausbrechen = a evada.

În ciuda faptului că își proclamase dreptul de a decide în ultimă instanță în Decizia *Lisabona*, Senatul al II-lea a refuzat să facă uz de acesta, deși a pus sub semnul îndoielii în repetate rânduri argumentația CJUE din *Mangold c. Helm*, arătând că ceea ce au spus magistrații de la Luxemburg în acea decizie poate fi acceptat strict din perspectiva *logicii interne a dreptului european*, astfel încât *nu este sigur că s-ar ajunge la același rezultat pe baza metodelor de interpretare acceptate în mod curent de știința dreptului*¹⁴.

Pe de o parte, prin Decizia *Honeywell*, judecătorii de la Karlsruhe încearcă să precizeze limitele controlului *ultra vires*, pe care îl proclamaseră în Decizia *Lisabona*, dar, pe de altă parte, prin această precizare nu fac altceva decât să relaxeze tonul, să slăbească exigențele dreptului lor de control, pe care și-l afirmaseră în termeni clari cu un an înainte.

Sigur că și acum magistrații Senatului al II-lea fac uz de frazeologia cu care destinarii hotărârilor lor erau deja obișnuțiți, exprimând din nou teoria suveranității, prin sintagme de tipul *stăpâniei tratatelor*¹⁵. Dar formula caracterului proeuropean al Constituției, care în *Lisabona* era utilizată pentru a camufla conceptul unei *Europe a patriilor, a națiunilor suverane*, este folosită acum, ca o ușă din dos, pentru o schimbare magistrală de viziune, păstrând însă o exprimare suficient de vagă, imprecisă, încât spațiul de manevră al Curții să rămână deschis și pentru viitor.

În legătură cu această problemă, doctrina¹⁶ a observat că utilizarea cu știință a unor termeni vagi, cu geometrie variabilă, a fost dintotdeauna o strategie de interpretare și decizie a Curții Constituționale. În deciziile pe care le-am analizat *supra* se vorbește des despre *ordinea valorilor (Wertordnung)*, *imaginea despre om a legii fundamentale (Menschenbild des Grundgesetzes)*, *loialitatea federală (Bundestreue)*, *cântărirea valorilor (Güterabwägung)*.

Revenind la hotărârea aflată în discuție, trebuie arătat că, dacă în *Maastricht* se vorbea despre relația de cooperare cu Curtea de Justiție a CE, iar în *Lisabona* nu se mai făcea nicio referire la această relație, acum judecătorii germani vorbesc despre ideea de *wechselseitige Rücksichtnahme*, care exprimă mai mult decât simplul *respect reciproc*, și anume un fel de luare în considerare a jurisprudenței celeilalte instanțe în propria practică, *desigur pentru a echilibra în mod cooperativ și a detensiona, în consonanță cu ideea europeană, conflictele inevitabile*¹⁷.

Mai mult decât atât. Nu numai că magistrații de la Karlsruhe vor să treacă cu vederea greșelile grave ale Curții de Justiție a Uniunii Europene, referindu-se, pur și simplu, la *dreptul de a greși*¹⁸ al judecătorilor de la Luxemburg, dar sunt dornici și să îi urmeze pe aceștia, atât în dispozitivul hotărârii lor, cât și în metodele de interpretare și argumentație din considerente. Făcând expres referire la cea mai importantă decizie a

¹⁴ Din considerentele Deciziei *Honeywell*. BVerfGE 2 BvR 2661/06, nr. marg. 68, 74, 78.

¹⁵ *Idem*, nr. marg. 57.

¹⁶ U. Kranenpohl, *Die Bedeutung von Interpretationsmethoden und Dogmatik*, în *Der Staat*, 3/2009, p. 387 și urm.; H. Ridder, „*Das Menschenbild des Grundgesetzes.*” *Zur Staatsreligion der Bundesrepublik Deutschland*, în *Demokratie und Recht*, 1979, p. 123-134.

¹⁷ Din considerentele Deciziei *Honeywell*. BVerfGE 2 BvR 2661/06, nr. marg. 57.

¹⁸ *Idem*, nr. marg. 66.

CJCE, din perspectiva problemei aplicării cu prioritate a dreptului comunitar/european, și anume Cauza *Costa c. ENEL*, Senatul al II-lea ajunge la concluzia că, pentru a se putea investi cu controlul normei comunitare, trebuie îndeplinite condițiile enunțate la pct. 1.a. din dispozitiv¹⁹.

Aceasta este și opinia Curții de Justiție a Uniunii Europene, care a făcut aceste afirmații în toate situațiile când a fost pusă în discuție aplicarea cu prioritate a dreptului comunitar și care se regăsește și în opinia minoritară a judecătorilor Rupp, Hirsch și Wand la *Solange I*.

Senatul al II-lea a opinat că declararea ca inaplicabilă a unei norme europene pe teritoriul Germaniei (*Kassation*) se va produce în situații-limită rare²⁰. Se poate da crezare acestei opinii fiindcă judecătorii nu numai că se referă expres la Cauza *Costa c. ENEL*, ci chiar apreciază favorabil jurisprudența CJUE, bazată pe principiile generale în materia drepturilor și libertăților fundamentale²¹. Totodată, se exprimă în repetate rânduri reticența în a controla actul de drept european²², acordându-i-se procedurii întrebării preliminare un rol central.

Că așa stau lucrurile în realitate, o confirmă și opinia minoritară a judecătorului Herbert Landau, care a criticat în termeni duri opinia majoritară a colegilor săi, reproșându-le că se îndeapărtează, *fără motive convingătoare*, de la Decizia *Lisabona*, abandonează *consensul* acesteia, proclamând dreptul de a decide în ultimă instanță, drept legitimat democratic și național, strict pe hârtie, pentru că, de fapt, *se tem de punerea lui efectivă în aplicare*²³.

Cu alte cuvinte, judecătorii de la Karlsruhe nu au vrut să lase conflictul dintre ei și CJUE să escaleze. Autolimitându-și dreptul de a cenzura norma europeană, Senatul al II-lea pare să fi procedat la o revizuire a Deciziei *Lisabona*, întorcându-se la *Solange II*²⁴. Astfel, greșelile magistraților de la Luxemburg ar trebui să fie mult prea mari, pentru ca instanța constituțională germană să intervină, constatând inaplicabilitatea normei europene.

Dacă această schimbare de optică a Senatului al II-lea a apărut ca urmare a criticii aspre la care a fost supusă *Lisabona* nu este foarte clar. S-au susținut păreri în acest sens, dar există și posibilitatea ca Decizia *Honeywell* să fi fost influențată și de jurisprudența Senatului I în materia stocării preventive a datelor cu caracter personal.

Trebuie, însă, observat și faptul că, printr-un istoric, deciziile Curții Constituționale germane în materia integrării europene se aseamănă cel puțin dintr-un punct de vedere: în mod constant, judecătorii de la Karlsruhe și-au formulat teoriile despre democrație, stat

¹⁹ Pentru aceste motive, așa cum rezultă din pct. 2 al dispozitivului, dar și din considerente (nr. marg. 67 și urm.), acțiunea reclamantului este inadmisibilă, dar Curtea, pentru a apăra buna-credință și a evita retroactivitatea normei juridice, lasă deschisă posibilitatea acordării unei despăgubiri celui prejudiciat.

²⁰ *Idem*.

²¹ Din considerentele Deciziei *Honeywell*. BVerfGE 2 BVR 2661/06, nr. marg. 63, cu referire directă la *Solange I*.

²² *Idem*, nr. marg. 58, 59 și 66.

²³ Din considerentele opiniei minoritare a judecătorului Landau la Decizia *Honeywell*. BVerfGE 2 BVR 2661/06, nr. marg. 95, 102 și 104.

²⁴ *Idem*, nr. 104.

și suveranitate în cuvinte foarte mari, dar au rămas în sfera teoriei, punându-le în practică arareori.

VI. Decizia privind Mecanismul European de Stabilitate Financiară²⁵

VI.1. Câteva precizări preliminare

Înainte de a analiza ultima decizie majoră a Curții de la Karlsruhe, cea referitoare la Mecanismul European de Stabilitate Financiară, se impun câteva precizări preliminare.

În primul rând, trebuie arătat că, în contextul crizei economice și financiare mondiale, în special al crizei datoriei publice, se accelerează o evoluție, care se caracterizează prin mai multe elemente²⁶, dintre care reținem patru: (i) deciziile politice majore depășesc cadrul strict național, urmând a fi adoptate în cadre supra- sau transnaționale; (ii) deciziile politice majore nu mai pot fi adoptate în mod autonom, ci numai între statele membre ale Uniunii Europene, fiind, nu de puține ori, rodul negocierii cu actorii privați; (iii) spațiul politic este supus presiunii crescânde a economicului, fiind, practic, *colonializat* de imperativele economice; (iv) executivul își consolidează supremația asupra legislativului, dobândind puteri care în mod tradițional nu îi reveneau sau de care putea face uz doar în mică măsură.

Elementele centrale ale statului de drept și ale constituționalismului sunt astfel golite de conținut și supuse unui pericol permanent, pentru că binele public nu se (mai) regăsește în asemenea decizii. În loc să fie formulată, în cadrul unui proces deschis și transparent, de către deținătorii unor demnități publice reprezentative, în contextul eforturilor de depășire a crizei economice, politica binelui public ajunge să se rezume la negocieri strategice, netransparente, între puterea executivă și actorii de pe piețe, care rămân greu de identificat. Statul cunoaște o evoluție prin care problemele centrale ale viitorului sunt dezbătute și rezolvate în cadre determinate strict economic, în afara spațiului în care în mod tradițional se construiesc politicile.

În al doilea rând, s-a observat că instituția care se opune cel mai mult golirii de conținut a spațiului politic așa cum este el înțeles în mod tradițional și a principiilor pe care este construit sistemul constituțional german este, firește, Curtea de la Karlsruhe.

Curtea Constituțională Federală nu acceptă ca politica bugetară să devină apanajul puterii executive, fie ea națională (Guvernul federal), sau supranațională (Comisia ori Consiliul European), arătând că deciziile de politică bugetară trebuie readuse în acel spațiu pe care Curtea îl consideră a fi cel mai democratic, și anume în Parlament. Astfel, magistrații germani consideră că măsurile de combatere a crizei financiare și economice

²⁵ Acest capitol a fost publicat, *in extenso*, sub titlul *Curtea Constituțională Federală a Germaniei și repolitizarea deciziilor privind combaterea crizei zonei euro*, în *Revista Română de Drept European* nr. 1/2013, Ed. Wolters Kluwer, București, 2013, p. 87-101.

²⁶ A se vedea D. Cărmădariu, *Gândire economică, programe de guvernare și intervenționism în România după 1989*, Ed. Solness, Timișoara, 2012, p. 311-313.

pot fi rediscutate în cadrul dezbaterii politice tradiționale, al mecanismelor democratice considerate tradiționale, reducându-se din importanța negocierilor netransparente dintre executiv și actori economici necontrolabili. Slăbirea dictatului economicului este scopul Deciziei *Griechenlandhilfe* (2011).

În aceeași linie se înscrie și Decizia *Sondergremium* din 2012, în care Curtea Constituțională a arătat că nu se poate trece, în principiu, peste dreptul Parlamentului de a controla deciziile de politică bugetară și monetară nici chiar atunci când urgența sau imperativul lipsei de publicitate ar impune-o, neputând fi transferat dreptul Parlamentului, în întregul său, de a dezbate măsurile rezultând din Mecanismul European de Stabilitate Financiară în sarcina unui grup restrâns de deputați, membri în comisia de buget a acestuia. Guvernul federal are, potrivit Curții, obligația de a informa întregul Parlament de îndată ce nu mai e necesară lipsa de publicitate a măsurilor avute în vedere pentru combaterea crizei financiare.

Față de criza economică și financiară, Curtea de la Karlsruhe a încercat prin *Griechenlandhilfe* și *Sondergremium* să *repolitizeze* deciziile privind criza economică, acestea rămânând altfel apanajul puterii executive orientate strict înspre negocierea cu actorii de pe piețe.

Deși a apreciat cele două hotărâri, care premerg celei privind Mecanismul European de Stabilitate Financiară, doctrina germană a atras atenția asupra efectelor, în unele cazuri nedorite, ale acestora. Pe de o parte, judecătorii de la Karlsruhe au avut în prea mică măsură în vedere faptul că hotărârile lor produc efecte pe piețele europene, inclusiv în ceea ce privește politica Băncii Centrale Europene, căreia îi revine de fapt rolul primordial în combaterea crizei zonei Euro. Pe de altă parte, repolitizarea deciziilor privind criza, prin încercarea de a le readuce în sfera decizională a reprezentanților aleși ai poporului, a născut solicitarea de a se organiza referendumuri pe aceste teme²⁷, într-o țară în care instituția consultării populare fusese complet dezavuată după 1945.

Doctrina majoritară a respins această idee, arătând că nu există niciun motiv pentru a crede că participanții la referendum și-ar putea exprima opțiunea în deplină cunoștință de cauză, totul depinzând de maniera în care este formulată întrebarea la care poporul este chemat să răspundă. Astfel, un referendum nu ar fi decât un act arbitrar al voinței populare.

Soluția ar fi aceea de a păstra cadrul instituțional reprezentativ, fără a apela la consultarea populară, dar rupând totodată hegemonia discursului economic al lipsei de alternativă. Cu alte cuvinte, nu ar fi suficientă reînțoarcerea deciziei în cadrul Parlamentului, fără a regândi relația dintre Guvernul federal și *Bundestag*. A combate criza înseamnă activitate administrativă funcțională, care trebuie să se regăsească în cadrul procedural existent între instituțiile participante, așa încât capacitatea de îndrumare a Curții Constituționale nu ar trebui supraestimată, fiindcă, în ultimă instanță, este vorba despre chestiuni de cultură politică. Acestea suferă din cauza presiunii de a (se) acționa cu celeritate, lipsei de informații, informațiilor greșite asupra efectelor unei măsuri sau alteia ș.a.

²⁷ Profesorii de drept public, administrativ german și european Wolfgang Kahl și Andreas Glaser, într-un articol comun, în *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, din 8 martie 2012 (*Nicht ohne uns*). A se vedea <http://www.faz.net/aktuell/politik/staat-und-recht/gastbeitrag-nicht-ohne-uns-11675748.html>.

VI.2. Decizia privind Mecanismul European de Stabilitate Financiară. Observații generale

În Decizia²⁸ din 2012, Senatul al II-lea al Curții Constituționale a Germaniei a statuat, pe calea procedurii de urgență, că:

Cererile privind emiterea unei ordonanțe de urgență se resping în măsură în care ratificarea Tratatului privind instituirea Mecanismului European de Stabilitate (...) va avea loc numai cu respectarea următoarelor:

1. *prevederea art. 8 alin. (5) teza I din Tratatul privind instituirea Mecanismului European de Stabilitate va limita toate obligațiile de plată ale Republicii Federale Germania la suma menționată în anexa 2 a Tratatului, în așa fel încât nicio normă din acest Tratat să nu poată fi interpretată în sensul că s-ar putea naște obligații de plată mai mari pentru Republica Federală Germania fără acordul reprezentantului german.*

2. *prevederile art. 32 alin. (5), art. 34 și art. 35 alin. (1) din Tratatul privind instituirea Mecanismului European de Stabilitate nu se opun informării exhaustive a Bundestag-ului și a Bundesrat-ului.*

Discutând despre această decizie, doctrina germană²⁹ s-a pus de acord asupra faptului că aceasta continuă argumentația din *Griechenlandhilfe* și *Sondergremium*.

Cei aproape 12.000 de reclamanți formulară mai multe plângeri în fața Curții privind constituționalitatea următoarelor acte normative: legea privind hotărârea Consiliului European din 25 martie 2011 pentru modificarea art. 136 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE) cu privire la un mecanism de stabilitate pentru statele membre a căror monedă este Euro, legea referitoare la Tratatul din 2 februarie 2012 privind instituirea Mecanismului European de Stabilitate, legea privind participarea financiară la Mecanismul European de Stabilitate și, în sfârșit, legea referitoare la Tratatul din 2 martie 2012 privind stabilitatea, coordonarea și guvernanța în Uniunea economică și monetară.

Reclamanții obțin un succes parțial, magistrații obligând Guvernul federal să asigure în cadrul procedurii de ratificare a Tratatului privind instituirea Mecanismului European de Stabilitate o anumită interpretare a unora dintre articolele acestuia. Mai mult, Curtea Constituțională se pronunță indirect cu privire la deciziile Băncii Centrale Europene de a achiziționa obligațiunile unor state din zona Euro și accentuează importanța deciziei politice – așa cum făcuse și în *Griechenlandhilfe* –, inclusiv din perspectivă intergenerațională, permițând, însă, autorităților germane să continue operațiunile de salvare a zonei Euro și de combatere a crizei economice și financiare, prin finalizarea procedurii de ratificare a tratatelor menționate.

²⁸ BVerfGE 2 BvR 1390/12, 1421/12, 1438/12, 1439/12, 1440/12, 2 BvE 6/12 – *Europäischer Stabilitätsmechanismus*/Urteil des Zweiten Senats vom 12 September 2012.

²⁹ F. Schorkopf, „Startet die Maschinen” – *Das ESM-Urteil des BVerfG vom 12.09.2012*, în *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 20/2012, C.H. Beck Verlag, München, p. 1273-1277, dar și Ch. Herrmann, *Die Bewältigung der Euro-Staatsschulden-Krise an den Grenzen des deutschen und des europäischen Währungsverfassungsrechts*, în *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 21/2012, C.H. Beck Verlag, München, p. 805-812.

Pronunțându-se de urgență asupra constituționalității tratatelor privind Mecanismul European de Stabilitate și privind stabilitatea, coordonarea și guvernanta în Uniunea economică și monetară (așa-zisul pact fiscal), Curtea Constituțională Federală n-a dezamăgit opinia publică, fiindcă a permis ratificarea tratatelor, ambele intrând în vigoare.

Decizia *ESM* trebuie înțeleasă prin prisma a două direcții de argumentare a Senatului al II-lea, și anume, pe de o parte, jurisprudența în materia integrării europene, iar, pe de altă parte, jurisprudența foarte recentă în materia crizei datoriilor suverane și a salvării monedei comune.

Pentru prima dată însă, judecătorii de la Karlsruhe obligă Guvernul federal să interpreteze într-un anumit fel o normă dintr-un tratat internațional și afirmă că urmează să se pronunțe și pe fondul chestiunii, fapt inedit pentru doctrină³⁰. Literatura germană considerase³¹, cu ocazia dezbaterilor orale din iulie 2012, că magistrații solicitaseră un timp prelungit pentru deliberare tocmai pentru a se pronunța direct pe fond și a oferi Guvernului federal securitatea juridică necesară.

Senatul al II-lea a ales, însă, varianta de a controla sumar, pe calea procedurii ordonanței de urgență, dacă motivele arătate de reclamanți în plângerile lor ar fi fost foarte probabil apte să ducă la declararea neconstituționalității legilor de ratificare a celor două tratate. În acest mod, judecătorii au putut concilia faptul că, potrivit art. 32 din legea de organizare și funcționare, ei nu se pot pronunța pe cale de urgență asupra fondului, cu faptul că decizia în fond ar fi survenit prea târziu sau că, la momentul acesteia, nu s-ar fi mai fi putut renunța la o obligație asumată internațional.

Acele referiri exprese la faptul că va urma să se pronunțe și în fond, răspunzând unor întrebări de substanță, au scopul de a menține Curtea Constituțională în arena dezbaterilor politice și juridice despre salvarea zonei Euro și de a atrage încă odată atenția asupra importanței interpretărilor pe care urmează să le facă.

VI.3. Legea de ratificare a modificării aduse Tratatului privind funcționarea UE

Analizăm în continuare principalele considerente ale Deciziei *ESM*, plecând de la motivele pe care reclamanții le-au avansat în susținerea acțiunilor lor de contestare a constituționalității legilor de ratificare. Curtea a trebuit să verifice în ce măsură aceste legi de ratificare încalcă drepturile prevăzute de art. 38 alin. (1), art. 20 alin. (1) și (2), raportate la art. 79 alin. (3) din Constituția germană, în esență fiind vorba despre încălcarea *autonomiei permanente și continue a Parlamentului german în materie bugetară*, prin aderarea Germaniei la Tratatul privind instituirea Mecanismului European de Stabilitate și la cel privind stabilitatea, coordonarea și guvernanta în Uniunea economică și monetară. La acestea se adaugă și obiecția grupului parlamentar DIE LINKE (socialist) din *Bundestag* cu privire la faptul că ratificând tratatele Parlamentul Germaniei renunță *de plano* la competența sa generală în materie bugetară, încălcând art. 38 alin. (1) teza a II-a din Constituția Germaniei, potrivit căruia deputații sunt reprezentanții întregului popor, nu sunt legați de niciun mandat sau ordin și se supun numai propriei conștiințe.

³⁰ Schorkopf, *op. cit.*, p. 1274.

³¹ Herrmann, *op. cit.*, p. 807.

Primele observații ale judecătorilor privesc legea de ratificare a modificării art. 136 TFUE³². Astfel, în textul art. 136 a fost introdus alin. (3), potrivit căruia *statele membre a căror monedă este euro pot institui un mecanism de stabilitate care urmează să fie activat în cazul în care este indispensabil, pentru a garanta stabilitatea zonei euro în ansamblu. Acordarea oricărei asistențe financiare necesare în temeiul mecanismului va face obiectul unei stricte condiționări*. Astfel, dreptul european a fost deschis în vederea instituirii unui mecanism de stabilitate pe baze interguvernamentale, în mod complementar față de dreptul primar.

Curtea de la Karlsruhe interpretează acest pas ca pe o modalitate de exercitare expresă a suveranității statelor membre, susținându-și încă o dată concepțiile despre suveranitate. Crearea unor legături/mechanisme interguvernamentale nu reprezintă o cedare/pierdere de suveranitate. Deciziei *Lisabona* se văd în fața aceleiași retorici: *Adoptând legea de ratificare a alin. (3) din art. 136 TFUE, Parlamentul german nu transferă competențe în materie bugetară asupra altor actori. Nu există pericolul ca Republica Federală Germania să se găsească expusă, fără aprobarea prealabilă a Bundestag-ului, unui mecanism financiar efectiv, care să ducă la obligații bugetare nedeterminate sau care să aibă ca scop asumarea răspunderii pentru deciziile suverane ale altor state. Art. 136 alin. (3) TFUE nu instituie un mecanism de stabilitate, ci deschide statelor membre posibilitatea de a institui, pe baze interguvernamentale, mecanisme adecvate. În niciun fel nu se transferă prin aceasta competențe asupra organelor Uniunii Europene; ci se preiau competențele statelor membre într-un cadru interguvernamental, punându-se în relație cu cadrul normativ în materie monetară al Uniunii. (...)*³³

VI.4. Legea de ratificare a Tratatului privind instituirea ESM

Partea cea mai consistentă a Deciziei *ESM* se referă la legea de ratificare a Tratatului din 2 februarie 2012 privind instituirea Mecanismului European de Stabilitate. Articolele acestuia sunt supuse unui control fundamentat pe regulile enunțate în *Griechenlandhilfe* (2011). În conformitate cu acestea, răspunderea generală a Parlamentului Germaniei în materie bugetară rămânea neatinsă pentru că angajamentele financiare ale statului german erau limitate în quantum și în timp. *Bundestag*-ul trebuia să aprobe fiecare ajutor financiar de volum mai mare în mod individual și avea dreptul să cenzureze condițiile impuse beneficiarului ajutorului³⁴.

Prevederile Tratatului privind instituirea Mecanismului European de Stabilitate în materia acordării de ajutoare financiare și a caracterului nepublic al informațiilor privind activitatea de pe piețele de capital îndeplinesc, în opinia Curții, aceste condiții numai dacă sunt interpretate în conformitate cu Constituția Germaniei. De aceea, Senatul al II-lea întelege *ad litteram* prevederile Tratatului, asumate de *Bundestag* și de Guvernul federal,

³² Legea privind Hotărârea Consiliului European din 25 martie 2011 referitoare la modificarea art. 136 din Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene cu privire la un mecanism de stabilitate pentru statele membre a căror monedă este Euro.

³³ Din considerentele Deciziei *ESM*. BVerfGE 2 BvR 1390/12 etc., nr. marg. 236.

³⁴ *Idem*, nr. marg. 241.

considerând că participarea Germaniei la capitalul de bază al Mecanismului European de Stabilitate se ridică la cel mult 190 de miliarde Euro, sumă înscrisă în anexa 2 a Tratatului și care trebuie să reprezinte limita superioară a obligațiilor de plată pe care și le poate asuma în cadrul acestui mecanism contribuabilul german. Dacă, însă, s-ar interpreta teleologic și sistematic art. 8 alin. (5) teza I, art. 9 alin. (2) și (3) teza I, raportate la art. 25 alin. (2) teza I, ar putea rezulta obligații de plată peste limita amintită în sarcina Germaniei, așa încât Curtea solicită ca o asemenea interpretare să fie exclusă pe calea unei înțelegeri interguvernamentale cu efect obligatoriu: *Republica Federală Germania trebuie să exprime în mod clar că nu se consideră legată de Tratatul ESM în întregul său dacă rezerva manifestată de ea s-ar dovedi inefectivă*³⁵.

Posibilitatea exprimării unei rezerve ca o condiție a ratificării fusese discutată în mediul politic german în perioada de dinainte de pronunțarea hotărârii Curții în 12 septembrie 2012. Ministrul federal al finanțelor, Wolfgang Schäuble, anunțase în chiar ziua pronunțării Curții Constituționale că Germania va comunica celorlalte părți la tratat poziția ei, ca urmare a hotărârii magistraților de la Karlsruhe, arătând că Germania nu va exprima vreo rezervă în sensul art. 19 și urm. din Convenția de la Viena privind tratatele³⁶.

La 26 septembrie 2012 părțile Tratatului privind instituirea Mecanismului European de Stabilitate au adoptat o declarație interpretativă³⁷ prin care au recunoscut ca validă interpretarea solicitată de Curtea Constituțională a Germaniei. Declarația în cauză este un instrument prevăzut de art. 31 alin. (2) lit. b) din Convenția de la Viena privind dreptul tratatelor, dar a cărei eficiență este mai redusă decât aceea a unei rezerve la tratat. Actorii chemați să pună în practică tratatul și să rezolve disputele³⁸ ce s-ar putea naște pe parcursul executării acestuia ar putea ajunge în ultimă instanță și la o altă interpretare decât cea solicitată de Curtea Constituțională germană. Tocmai de aceea s-a menționat în declarație că interpretarea cu pricina este *essential basis (wesentliche Grundlage)* pentru existența consensului cu privire la executarea tratatului, așa încât criteriul enunțat de magistrații germani este îndeplinit. În declarație se citează expres principiul *rebus sic stantibus*, regăsit în art. 62 alin. (1) lit. a) din Convenția de la Viena privind dreptul tratatelor, astfel că părțile recunosc dreptul de a denunța actul în caz de interpretare neconformă.

Declarația părților se referă și la art. 32 alin. (5), art. 34 și art. 35 alin. (1) din tratat, care au ca obiect confidențialitatea informațiilor și imunitatea personalului. Acestea trebuie interpretate în sensul de a nu se opune dreptului de a fi informat al *Bundestag*-ului, pe care

³⁵ Din considerentele Deciziei *ESM*. BVerfGE 2 BvR 1390/12 etc., nr. marg. 253. Ideea se desprinde și din textele nr. marg. 240-253, fiind reluată și la nr. marg. 259.

³⁶ După Schorkopf, *op. cit.*, p. 1274-1275.

³⁷ A se vedea <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2012/09/2012-09-25-PM57.html>. Părțile au stabilit și că Parlametele pot mări capitalul aflat la dispoziția Mecanismului European de Stabilitate și, deci, inclusiv cuantumul în care un stat ar răspunde pentru obligațiile altuia.

³⁸ În primă fază, rezolvarea conflictelor născute din aplicarea tratatului revine Consiliului Guvernantilor băncilor centrale, ulterior Curții de Justiție a Uniunii Europene.

Curtea Constituțională îl include în aria de protecție a art. 79 alin. (3) din Constituția Germaniei, potrivit căruia legea fundamentală nu poate fi modificată în ceea ce privește caracterul democratic, ordinea de drept, supunerea autorităților publice față de lege, exercitarea voinței populare de către autorități alese și reprezentative etc. Acesta este motivul pentru care instanța constituțională interpretează articolele tratatului în sensul că parlamentele naționale vor fi implicate în formarea voinței juridice în organele ESM-ului și le vor controla pe acestea. Textele cu pricina³⁹ nu sunt altceva decât o critică indirectă la maniera în care tratatul a luat naștere, și anume pe baza unor negocieri interguvernamentale, fără implicarea reprezentanților aleși ai statelor membre, adică a parlamentelor naționale.

Este interesant de remarcat că, spre deosebire de Tratatul privind instituirea Mecanismului European de Stabilitate, Tratatul privind stabilitatea, coordonarea și guvernarea în Uniunea economică și monetară face referire la parlamentele naționale și ține cont de acestea în art. 3 alin. (2) teza finală și în art. 13.

Curtea de la Karlsruhe analizează multe dintre criticile formulate de reclamanți și le dezbate rând pe rând, demontându-le pe baza interpretării tratatului în conformitate cu Constituția Germaniei, interpretare pe care o consideră de la sine înțeleasă. Această concepție este cel mai bine exemplificată atunci când instanța⁴⁰ respinge ideea că Mecanismul European de Stabilitate s-ar transforma într-un instrument, un vehicul de finanțare a statelor de către Banca Centrală Europeană (BCE): *Nu se poate critica tratatul ESM (...) în sensul că Mecanismul European de Stabilitate ar putea deveni vehiculul unei finanțări neconstituționale a statelor de către Banca Centrală Europeană. Interdicția finanțării bugetului public prin emisiune de monedă, ca element esențial al securizării pe calea normei europene a principiului democratic, a cerințelor sale de ordin constituțional, nu este atinsă. În dreptul primar în vigoare această interdicție a finanțării bugetului public pe calea emisiunii de monedă se regăsește în art. 123 TFUE. Acesta conține interdicția facilităților de descoperire sau a altor facilități de credit la Banca Centrală Europeană sau la băncile centrale ale statelor membre pentru organele, instituțiile sau alte autorități ale Uniunii, guvernele centrale, unitățile teritoriale regionale sau locale sau alte entități de drept public, de orice fel, întreprinderi publice ale statelor membre, precum și interdicția achiziției de obligațiuni emise de toate acestea de către Banca Centrală Europeană sau băncile centrale naționale. Rămâne de văzut dacă art. 21 alin. (1) din Tratatul ESM interzice creditarea Mecanismului European de Stabilitate de către Banca Centrală Europeană, care prevede numai accesarea de fonduri „de pe piețele de capital”. Ca o convenție internă a statelor membre ale Uniunii Europene, Tratatul ESM trebuie în orice caz interpretat în conformitate cu dreptul european (...). Pentru că accesarea de capitaluri de către Mecanismul European de Stabilitate la Banca Centrală Europeană, independent sau în relație cu depunerea unor obligațiuni de stat, nu este compatibilă cu dreptul european, Tratatul nu poate fi înțeles decât în sensul că nu permite asemenea operațiuni de împrumut.*

³⁹ Regăsite sub nr. marg. 255-259 din considerentele Deciziei ESM.

⁴⁰ Din considerentele Deciziei ESM. BVerfGE 2 BvR 1390/12 etc., nr. marg. 276-278.

Mecanismul European de Stabilitate se încadrează, ca o instituție financiară ce aparține sectorului public, în sensul art. 3 din Directiva 3603/93/CE a Consiliului din 13 decembrie 1993, în rândul acelor instituții menționate în art. 123 alin. (1) TFUE cărora nu le pot fi acordate credite. Ca urmare a obiectivelor sale, nu este exclus, potrivit art. 123 alin. (2) TFUE, nici de la interdicția finanțării bugetului public pe cale monetară. În conformitate cu această normă, prevederile art. 123 alin. (1) TFUE nu sunt valabile pentru instituțiile de credit aflate în proprietate publică. Nu se înscriu, însă, în dispozițiile art. 123 alin. (2) TFUE acele instituții ale căror fonduri servesc nemijlocit statelor membre ale Uniunii Europene, pentru că altfel s-ar încălca interdicția din art. 123 alin. (1). Acesta ar fi cazul Mecanismului European de Stabilitate. Potrivit art. 3 teza I din Tratatul ESM, Mecanismul European de Stabilitate se folosește în vederea punerii la dispoziția membrilor săi de ajutoare de stabilitate. El utilizează fondurile aflate la dispoziția sa pentru stabilizarea financiară directă a statelor membre, ceea ce, potrivit art. 123 alin. (1), îi este interzis Băncii Centrale Europene. (...)

Și garantarea creditelor acordate Mecanismului European de Stabilitate prin titluri de stat, depuse la Banca Centrală Europeană, ar încălca interdicția achiziției nemijlocite de titluri de credit emise de entități publice. În acest context, este fără relevanță dacă achiziția titlurilor de credit s-ar face direct de la emitentul public, pe piața primară, sau, ulterior achiziției lor de către Mecanismul European de Stabilitate, pe piața secundară, pentru că achiziția de obligațiuni de stat de pe piața secundară de către Banca Centrală Europeană, care ar avea ca scop finanțarea bugetelor statelor membre independent de piețele de capital, este, de asemenea, interzisă, fiindcă ar corespunde unei încălcări a interdicției finanțării bugetelor publice pe calea emisiunii de monedă. (...)

Este evident că premisa de la care judecătorii pleacă atunci când interpretează dreptul european echivalează cu însăși interpretarea pe care o fac. Curtea este convinsă de faptul că interpretarea pe care o impune nu poate fi pusă la îndoială. Această interpretare dobândește caracter constitutiv pentru participarea Republicii Federale Germania la Uniunea Europeană.

Se poate spune că dreptul Parlamentului Germaniei de a controla activitatea reprezentanților germani în Consiliul Guvernatorilor și în Directoratul ESM rezistă testului la care Curtea Constituțională l-a supus în cadrul procedurii ordonanței de urgență⁴¹.

VI.5. Legea de ratificare a pactului fiscal

În sfârșit, judecătorii Curții de la Karlsruhe se preocupă de constituționalitatea Tratatului privind stabilitatea, coordonarea și guvernarea în Uniunea economică și monetară (*pactul fiscal*).

Discutând despre art. 3 alin. (2) teza a II-a din Tratatul în cauză, instanța procedează în același mod ca până acum: interpretează textul într-un sens conform cu Constituția germană. Potrivit art. 3, pactul fiscal obligă părțile contractante să își bazeze politicile fiscale pe un set de principii comune, elaborat de Comisia Europeană. Referindu-se la

⁴¹ Din considerentele Deciziei ESM. BVerfGE 2 BvR 1390/12 etc., nr. marg. 280-299.

Decizia Consiliului Constituțional francez din 9 august 2012⁴², precum și la principiile publicate de Comisia Europeană în iunie 2012⁴³, Senatul al II-lea al Curții Constituționale germane indică singura posibilitate de înțelegere a normei: Comisia Europeană nu este înzestrată cu dreptul de a face recomandări concrete privind bugetele naționale⁴⁴. S-a arătat că instanța constituțională ar trebui să-și reevalueze această afirmație⁴⁵, fiindcă, potrivit regulilor privind deficitul bugetar permis, Comisia are dreptul să impună statelor membre ale zonei Euro condiții privind construcția bugetelor publice, iar pactul fiscal corespunde întrutotul ansamblului format din cinci regulamente și o directivă adoptate în 2011⁴⁶. Art. 3 alin. (2) teza a II-a din pactul fiscal s-ar putea legitima eventual prin argumentul formal că redă o normă de drept derivat existentă deja.

În al doilea rând, trebuie observat că textul Deciziei *ESM* se încheie⁴⁷ cu afirmația interesantă că Republica Federală Germania nu este legată în mod ireversibil de prevederile pactului fiscal, respectiv de un anumit gen de politică bugetară: „(...) *Indiferent dacă art. 3 alin. (2) teza I din pactul fiscal îl împiedică pe viitor pe legiitorul constituent să elimine din textul legii fundamentale limita de deficit bugetar [potrivit art. 109 alin. (3) art. 109a, art. 115 alin. (2) și art. 143d din Constituție], sau nu, obligarea ireversibilă a Republicii Federale Germania la respectarea acestor condiții nu intră în discuție, pentru că eliberarea de sub prevederile Tratatului privind stabilitatea, coordonarea și guvernanta în Uniunea economică și monetară este oricând posibilă. Într-adevăr, tratatul nu prevede pentru statele contractante un drept de retragere sau de denunțare. Rămâne, însă, de văzut dacă tratatul elimină pe termen lung un asemenea drept, indiferent de clauza de evaluare prevăzută de art. 16, potrivit căreia, pe baza experienței următorilor cinci ani, textul său ar trebui să fie încorporat în dreptul european, după cum rămâne de văzut dacă unor tratate care afectează în esența ei ordinea economică și socială a părților contractante nu le este cumva imanent un drept de denunțare (...) Dreptul internațional public recunoaște îndeobște că retragerea de comun acord dintr-un tratat este întotdeauna posibilă, iar cea unilaterală atunci când se schimbă în mod fundamental împrejurările care au fost esențiale la încheierea tratatului (...) În acest context, este de importanță deosebită faptul că Tratatul privind stabilitatea, coordonarea și guvernanta în Uniunea economică și monetară presupune calitatea părților sale de a fi membre ale Uniunii Europene (...) În cazul unei retrageri din Uniunea Europeană (...) ar dispărea fundamentul necesar participării în continuare la obligațiile reciproce ale statelor membre la Tratatul privind stabilitatea, coordonarea și guvernanta în Uniunea economică și monetară (a se vedea art. 1 din tratat). Și participarea continuă la moneda comună este fundament esențial pentru legarea Republicii Federale Germania de*

⁴² A se vedea <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/deutsch/entscheidungen/entscheidung-nr-2012-653-dc-vom-9-august-2012.115506.html>.

⁴³ A se vedea <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?mode=dbl&lng1=ro,de&lang=&lng2=&val=680409:cs>.

⁴⁴ Din considerentele Deciziei *ESM*. BVerfGE 2 BvR 1390/12 etc., nr. marg. 314-315.

⁴⁵ Herrmann, *op. cit.*, p. 811.

⁴⁶ A se vedea Cărămidariu, *op. cit.*, p. 334-335.

⁴⁷ Din considerentele Deciziei *ESM*. BVerfGE 2 BvR 1390/12 etc., nr. marg. 319.

angajamentele rezultate din art. 3 și urm. din Tratat, angajamente care ar dispărea în cazul unei retrageri din uniunea monetară.”

Referirea expresă la clauza *rebus sic stantibus* se înscrie pe deplin în linia jurisprudențială a Curții, reflectată în *Maastricht* și *Lisabona*, potrivit căreia o retragere ar fi chiar necesară dacă esența uniunii monetare, stabilitatea monetară, nu ar mai fi garantată.

Se impun câteva observații finale. Am putea afirma că decizia magistraților germani nu reprezintă decât un pas în încercarea de a depăși criza, care nu este numai una economică și financiară. Curtea de la Karlsruhe a înlăturat barierele pe care le ridicase cu ani înainte în calea integrării, pentru ca mecanismele imaginate de Guvernul german să poată deveni efective.

Sigur că nu va putea fi înlăturată criza prin cele două tratate, respectiv prin modificarea TFUE, dar decizia Curții Constituționale germane a oferit statelor europene timpul de care aveau neapărat nevoie, iar interpretarea pe care instanța a dat-o în special Tratatului privind instituirea Mecanismului European de Stabilitate va permite menținerea presiunii politice asupra statelor din sudul Europei, cel mai grav afectate de criză, în vederea continuării reformelor economice și a neabaterii lor de la principiile austerității bugetare, impuse de Guvernul german. Afirmațiile pe care Curtea le-a făcut cu privire la stabilitatea prețurilor și la interdicția finanțării publice pe calea emisiunii de monedă atrag din nou atenția asupra faptului că din perspectivă germană strategiile Băncii Centrale Europene de finanțare indirectă a unor state sunt la limita acceptabilului.

Pe de altă parte, este nerealist a crede că o curte constituțională, fie ea și cea germană, poate rezolva criza financiară europeană printr-o simplă decizie. O parte a doctrinei germane, dar și a clasei politice⁴⁸, s-a arătat mereu neîncredătoare față de opiniile Curții Constituționale, care, în ciuda teoriilor pe care le-a construit, a permis în ultimă instanță continuarea integrării europene, arătând că la Karlsruhe s-a născut un pol geo-juridic de putere care încearcă să-și extindă influența în Europa. Numai buna reputație de care se bucură instanța în rândul germanilor⁴⁹ o apără de încercarea clasei politice de a-i reconfigura competențele.

În acest context, este interesant de observat cu câtă tărie subliniază Senatul al II-lea importanța deciziei politice. În accepțiunea judecătorilor, procesul democratic trebuie să rămână deschis, pentru ca, pe baza unor alte majorități politice, să poată avea loc repoziționări de ordin normativ și să se prevină *prejudicierea normativă ireversibilă a generațiilor viitoare*⁵⁰. Această afirmație poate fi înțeleasă și în sensul că decizia politică este necesară pentru că într-o democrație există mecanisme de tragere la răspundere

⁴⁸ Herrmann, *op. cit.*, p. 807-808.

⁴⁹ A se vedea raportul Institutului de Cercetări Demoscopice Allensbach din august 2012 (accesat la http://www.ifd-allensbach.de/uploads/tx_reportsdocs/August12_Bundesverfassungsgericht_01.pdf), precum și articolul profesorului universitar Renate Köcher, redactat pe baza aceluși raport, *Das Bollwerk*, în *Frankfurter Allgemeine Zeitung* din 21 august 2012 (accesat la <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/bundesverfassungsgericht-das-bollwerk-11863396.html>).

⁵⁰ Ideea este exprimată în considerentele Deciziei *ESM*. BVerfGE 2 BvR 1390/12 etc., nr. marg. 228, dar și sub nr. marg. 222 și 319.

pentru o asemenea decizie. În mod expres, magistrații vorbesc despre relația de legitimitate dintre Parlament și Mecanismul European de Stabilitate, relație care nu trebuie întreruptă, Guvernul federal și Parlamentul având deopotrivă obligația să asigure participarea efectivă a reprezentanților aleși ai poporului german la formarea deciziilor în cadrul ESM, respectiv să se asigure că dreptul lor de vot nu este încălcat⁵¹.

Curtea Constituțională, alături de Banca federală a Germaniei, sunt singurele instituții care au cerut în repetate rânduri puterii legislative să se implice în combaterea crizei, respectiv să își asume răspunderea pentru măsurile de combatere a crizei luate la nivel european.

În opinia neexprimată direct a judecătorilor germani, criza economică și financiară nu poate folosi puterii executive pentru legitimarea procesului de transformare a spațiului politic dintr-unul dominat de dezbateră democratică între reprezentanții aleși ai poporului german în apanajul exclusiv al executivului influențat de actori economici necontrolabili.

VII. Concluzii

Scopul acestei lucrări a fost acela de a prezenta jurisprudența Curții Constituționale a Germaniei în materia integrării europene. Am discutat hotărâri care, timp de patru decenii, au influențat procesul integrării europene, au consolidat poziția acestei Curții în rândul instanțelor importante din Europa și i-au transformat, în ochii opiniei publice germane, pe magistrații de la Karlsruhe în cei mai buni apărători ai statului, ai suveranității de stat și a dreptului poporului german de a participa, prin reprezentanții săi aleși, la toate deciziile privind integrarea europeană.

Judecătorii Senatului al II-lea au folosit fiecare ocazie pentru a-și susține viziunea asupra integrării europene, chiar răspunzând la întrebări care nu le-au fost adresate, pe bază de idei și principii care nu se regăseau în legea fundamentală. Cu toate acestea, interpretând Constituția Germaniei, magistrații au acționat în vederea protejării cetățeanului german, fără a periclita cu adevărat construcția europeană sau a pune guvernul german în situația de a-și regândi politicile.

Curtea Constituțională a elaborat o teorie despre stat care pare antieuropeană. Deciziile Senatului al II-lea nu au fost, prin ele însele, împotriva ideii de integrare europeană, respectiv împotriva Europei. În calea integrării, ele nu au reprezentat piedici veritabile.

În Decizia *Solange I*, scepticismul judecătorilor germani față de evoluția Comunităților Europene este evident, dar în Decizia *Solange II* optica este alta, acceptându-se supremația dreptului comunitar față de dreptul constituțional german. Curtea menține o rezervă de suveranitate, dar refuză să cenzureze dreptul comunitar derivat pe baza standardului de protecție a drepturilor fundamentale înscris în *Grundgesetz*.

⁵¹ Din considerentele Deciziei ESM. BVerfGE 2 BvR 1390/12 etc., nr. marg. 270, dar și sub nr. marg. 257 și 266.

Decizia *Maastricht* nu a fost nici ea un impediment real în calea integrării europene. Judecătorii trag un semnal de alarmă cu privire la deficitul de democrație al Uniunii Europene, adresându-se direct Guvernului și Parlamentului Germaniei, însă rezultatul savantei analize pe care magistrații o fac cu această ocazie este declararea constituționalității legii de ratificare a Tratatului de la Maastricht.

În mod cert, analizele și teoriile pe care Curtea de la Karlsruhe le construiește în Deciziile *Maastricht* și *Lisabona* dau dovada unui rafinament intelectual deosebit, chiar dacă doctrina germană le-a criticat din multiple puncte de vedere. S-a spus despre judecătorii în cauză că ar fi captivi în teorii de secol XIX, nereușind să părăsească drumul pe care au fost învățați să meargă, acela al teoriilor clasice despre stat, suveranitate, democrație și popor. Insistând atât de mult pe aceste noțiuni și pe accepțiunile tradiționale ale termenilor cu pricina, judecătorii constituționali nu au făcut altceva decât să exprime teamă în fața unei construcții cu final incert, apărând, împotriva voinței Guvernului sau a Parlamentului, dreptul și obligația acestora de a nu ceda suveranitate decât în condiții extrem de bine enunțate, cunoscute și respectate.

Este drept că magistraților Curții de la Karlsruhe le rămâne străină natura postnațională, policentrică și pluralistă a ordinii juridice și a societății europene, concluzie pe care o impune inclusiv Decizia *Lisabona*, la prima vedere proeuropeană. Această decizie nu aduce neapărat ceva nou în jurisprudența în materia construcției europene a Curții de la Karlsruhe, modelul argumentativ utilizat fiind cel din *Maastricht*. Însă prin Decizia *Lisabona* judecătorii germani se erijează în mod concret, pe de o parte, în tutore al poporului, pe care îl apără chiar împotriva voinței sale de integrare europeană, iar, pe de altă parte, în opoziție extraparlamentară, ceea ce contribuie din plin la buna imagine a Curții în ochii opiniei publice germane. Prin *Lisabona*, judecătorii germani își arogă un drept de a decide în ultimă instanță în chestiuni legate de europeană, pe care nicio altă curte constituțională din Europa nu și-l arogase.

Totuși, lucrurile trebuie privite cu mai multă atenție. Curtea vorbește atât în 1993, cât și în 2009 despre relația dintre ea însăși și Curtea de la Luxemburg. În jocurile de putere dintre cei mai importanți membri ai Uniunii Europene se manifestă și curțile de justiție, instanța constituțională germană profilându-se în decursul deceniilor de integrare europeană ca una dintre cele mai puternice. În mod constant, judecătorii de la Karlsruhe și-au formulat teoriile despre democrație, stat, suveranitate în cuvinte mari, dar nu au părăsit sfera argumentației teoretice aproape niciodată. Doctrina a observat că, în Germania, rolul pe care în alte state l-a avut fie Parlamentul, fie poporul, care a putut să se pronunțe în mod direct asupra integrării europene, i-a revenit și îi revine în continuare Curții Constituționale Federale. Asumându-și acest rol, Curtea s-a văzut obligată să intervină nu neapărat ca o frână, ci ca mai degrabă ca un mecanism de alarmare a puterilor executivă și legislativă în fața unor procese care par să scape controlului efectiv al acestora și, deci, dreptului poporului german de a decide, prin reprezentanții săi aleși, în cunoștință de cauză.

Chiar dacă tonul, cuvintele sau unele argumente pe care instanța constituțională a înțeles să le folosească au fost uneori apreciate ca *arogante* față de Uniunea Europeană și instituțiile ei, inclusiv față de Curtea de Justiție, judecătorii germani au avut un țel care

trebuie apreciat și subliniat. Ei s-au opus cel mai mult golirii de conținut a spațiului politic, așa cum este el înțeles în mod tradițional, în virtutea principiilor pe baza cărora este construit sistemul constituțional german.

În contextul crizei economice și financiare, acest obiectiv, urmărit de Curte de-a lungul mai multor decenii, devine pe cât de evident, pe atât de laudabil. De ce? Neclaritatea, chiar confuzia, care domnește încă din 1992 cu privire la viitorul și esența integrării europene, are în contextul crizei datoriilor publice multiple dezavantaje. Este cert că Uniunea Europeană este în momentul de față mai mult decât o simplă comunitate de interese economice, dar nu este deloc clar care este scopul final, obiectivul de ultimă instanță al evoluției acestei comunități. Se pune în continuare întrebarea dacă la sfârșitul procesului de integrare se vor naște Statele Unite ale Europei sau dacă Uniunea va rămâne o simplă comunitate de interese ale statelor membre, care vor înțelege să rezolve împreună acele chestiuni care se pot rezolva mai bine împreună? Fără răspuns sunt, de asemenea, întrebările cu privire la apartenența la Europa, lărgirea Uniunii cu noi state membre, raportul dintre unitate și diversitate, dintre principiile economiei de piață și cele ale protecției și asistenței sociale.

Tratatele constitutive tac cu privire la aceste aspecte, utilizând formula incertă a *uniunii din ce în ce mai strânse a popoarelor Europei*. Cât de strânsă să fie această uniune, trebuie să se decidă la un moment dat, iar decizia trebuie să fie una politică. Factorul politic, supus presiunii tot mai puternice a economicului, refuză să răspundă în prezent la asemenea întrebări, amânând deciziile și argumentând că nu a sosit încă timpul pentru a fi găsite răspunsurile necesare. Aceasta nu împiedică, însă, clasa politică europeană să ia decizii, ale căror efecte potențial negative nu vor putea fi ocolite sau diminuate în viitor, în special în ceea ce privește economicul, și care pot prejudicia răspunsul la întrebarea privind finalitatea Uniunii Europene. Cel mai bun exemplu în acest sens este crearea Uniunii economice și monetare prin Tratatul de la Maastricht din 1992, a cărei naștere a fost practic forțată de clasa politică din statele membre ale zonei Euro.

Acesta este punctul în care Curtea Constituțională germană a înțeles să intervină. A făcut-o atât în 1993, cât și în 2009, cu ocazia ratificării Tratatului de la Lisabona, precum și în 2012, când a dezbătut într-o procedură de urgență Mecanismul European de Stabilitate Financiară, pactul fiscal și modificarea Tratatului privind Funcționarea Uniunii Europene.

Fidelă propriilor principii, Curtea Constituțională i-a solicitat, direct și indirect, Parlamentului german să se implice în combaterea crizei economice, respectiv să își asume răspunderea pentru decizii de politică bugetară care pot apăsa greu pe umerii generațiilor viitoare de contribuabili germani. Cu alte cuvinte, judecătorii germani au încercat să oprească puterea executivă și actorii economici în încercarea lor de a transforma ireversibil spațiul politic într-unul în care deciziile majore scapă controlului reprezentanților aleși ai națiunii, devenind apanaj exclusiv al executivului, supus influenței unor entități economice necontrolabile.

Pentru curajul acesta, Curtea Constituțională a Germaniei și-a câștigat respectul în afara granițelor Germaniei, dar și deosebită încredere de care se bucură în rândul opiniei publice naționale, în ciuda criticilor pe care le are de înfruntat din partea clasei politice, a unei părți a doctrinei de drept european și constituțional din Germania și a susținătorilor

integrării europene.

Este interesat de observat că în urma deciziilor privind măsurile de combatere a crizei economice și financiare, dezbateră centrată pe viitorul Europei a căpătat în Germania o nouă amploare. Ultimele luări de poziție notabile s-au petrecut în *Frankfurter Allgemeine Zeitung*. În acest ziar, ministrul de finanțe Wolfgang Schäuble a publicat un discurs⁵² pe care l-a ținut la Universitatea Heidelberg în ianuarie 2013 și în care a arătat că Europa are nevoie de decizii pragmatice, realizabile în prezent, chiar dacă ar fi *suboptimale*, pentru că ar putea să nu țină întotdeauna cont de principiile legitimității, democrației și suveranității de stat, așa cum sunt înțelese ele în mod tradițional, dar de care Uniunea Europeană are mare nevoie, date fiind provocările majore, politice, economice și sociale, ale începutului de secol. În lumea reală, argumentează Schäuble, asemenea pași, suboptimali, sunt de preferat stagnării, putând să pregătească pentru viitor soluții conforme tuturor principiilor construcției europene.

O asemenea logică a fost utilizată pe larg în contextul discuțiilor despre măsurile de combatere a crizei economice și financiare și viitorul Europei. Ministrului german de finanțe i-a răspuns fostul judecător al Senatului I al Curții Constituționale germane, Dieter Grimm. Într-un articol⁵³ intitulat *Principii în loc de pragmatism*, Grimm a susținut opinia conform căreia, în ipoteza în care Uniunea Europeană ar deveni un stat federal, o asemenea decizie nu trebuie sub nicio formă luată pe baze strict pragmatice. Pragmatismul de care vorbește Schäuble nu este altceva decât o *teamă de principii* (*Prinzipienscheue*), care nu rezolvă, ci agravează problema lipsei de legitimitate, punând națiunile Europei în fața unui fapt împlinit, asupra căruia nu își pot exprima voința, astfel încât vor avea sentimentul că acesta le-a fost pur și simplu impus.

Cu alte cuvinte, Grimm cere o orientare a politicii către principii și un efort mai susținut de dezbateră și explicare a consecințelor integrării europene. Dar dacă factorul politic se ferește de principii și renunță la dezbateri și explicații în favoarea *pragmatismului*, atunci îi revine Curții Constituționale sarcina de a atrage atenția asupra pericolelor unei politici axate pe termenul scurt, precum și asupra principiilor valabile pe termen lung, inclusiv în materia integrării europene. În această chestiune, însă, judecătorii germani nu s-au putut exprima niciodată într-o manieră proactivă, ci numai defensivă, pentru că legea fundamentală a Germaniei nu face referiri la construcția europeană și nici nu ar avea cum să le facă. Astfel, s-au văzut nevoiți să atragă atenția numai asupra condițiilor și regulilor care se regăsesc în textul constituțional și pe care clasa politică germană trebuie să le respecte atunci când, în procesul de integrare europeană, asumă obligații în numele statului german.

Din analiza jurisprudenței Curții de la Karlsruhe în materie europeană rezultă faptul că magistrații germani sunt conștienți că granița spre un stat federal european poate fi

⁵² Schäuble, Wolfgang, *Institutioneller Wandel und europäische Einigung*, Alfred-Weber-Lecture, Universitatea din Heidelberg, 11 ianuarie 2013, publicat în extras în *Frankfurter Allgemeine Zeitung* din 11 ianuarie 2013. A se vedea <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/rede-von-wolfgang-schaeuble-institutioneller-wandel-und-europaeische-einigung-12021794.html>.

⁵³ Grimm, Dieter, *Prinzipien statt Pragmatismus*, în *Frankfurter Allgemeine Zeitung* din 6 februarie 2013. A se vedea <http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/debatten/europas-zukunft/europas-zukunft-prinzipien-statt-pragmatismus-12052280.html>.

trecută printr-un singur pas mare, dar poate fi depășită și printr-o sumă de pași mici, al căror efect este până la urmă același. De aceea au insistat și continuă să insiste asupra menținerii acelor elemente din ordinea juridică a Uniunii Europene care o deosebesc de un stat. Decizia asupra ordinii politice și juridice a Uniunii Europene trebuie să aparțină statelor membre, adică, în viziunea Curții Constituționale germane, reprezentanților aleși ai popoarelor Europei, iar nu organelor Uniunii.

Am arătat că, în ciuda acestei retorici, niciun tratat european și niciun alt act de drept european nu a fost declarat ca neconstituțional în Germania. Curtea a ales să vorbească despre condițiile în care statul german se poate pronunța pentru sau împotriva modificării unui act constitutiv al Uniunii Europene, arătând că transferul de competențe de la statele membre la organele Uniunii, precum și orice alt pas pe calea integrării, cu efecte asemănătoare, trebuie aprobat de *Bundestag* cu majoritatea cerută pentru modificarea Constituției.

În prezent, însă, sistemul lui *da, dar...*, pe care Curtea l-a practicat atât în 1993, cât și în 2009, pare să se fi epuizat. Nu este foarte clar cum ar putea fi întărită în continuare participarea Parlamentului german la transferul de competențe. De asemenea, nu este foarte clar unde se găsește pragul după trecerea căruia legitimitatea organelor Uniunii Europene trebuie mărită pentru ca Germania să poată accepta noi transferuri de competențe și o nouă diminuare a suveranității. Nici la întrebarea cum poate fi întărită legitimitatea organelor Uniunii fără a-i crea acesteia fizionomia unui stat nu s-a găsit niciun răspuns. Cu alte cuvinte, când este atins acel punct în care competențele *Bundestag*-ului și, evident, ale oricărui parlament național din Uniunea Europeană, au fost într-atât de mult golite de conținut, încât alegerile naționale nu mai au sens?

Răspunsul la aceste întrebări nu poate fi vizionat. Curtea are de ales, în principiu, între două variante. Pe de o parte, ar putea să-și revizuiască jurisprudența, așa cum apare ea după Decizia *Mangold c. Honeywell*, în care a statuat că ar putea proclama inaplicabilitatea unei norme europene, chiar dacă organului care a edictat-o îi lipsește în mod evident competența să o facă, numai dacă norma în cauză ar produce un dezechilibru major în raporturile dintre Uniune și statele ei membre. Pe de altă parte, ar putea să reactiveze principiul enunțat în Decizia *Solange I*, la care a renunțat în 1986, când a constatat că protecția europeană a drepturilor fundamentale corespunde în principiu celei regăsite în Constituția Germaniei. Pe măsură ce integrarea avansează, divergențele în acest domeniu se accentuează. Este aproape unanim recunoscut faptul că Curtea de Justiție a Uniunii Europene cenzurează cu severitate normele naționale, dar apreciază cu oarecare lejeritate normele de drept european. În jurisprudența sa, CJUE acordă în mod tradițional o mai mare greutate libertăților economice decât altora, pe când Curtea de la Karlsruhe a procedat adesea invers. În lumina aderării Uniunii Europene la Convenția Europeană a Drepturilor Omului s-ar putea ca situația să se schimbe.

Până atunci însă, Curtea Constituțională a Germaniei rămâne să găsească mijloacele pentru a se putea achita, ca până în prezent, de o sarcină pe care nicio altă instanță constituțională din Europa nu și-a asumat-o în ultimele decenii.