

**ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ:
ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ
ΚΑΙ ΣΕΒΑΣΜΟΥ ΤΩΝ ΘΕΜΕΛΙΩΔΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ***

*Μ. Δ. Χρυσομάλλης
Αναπληρωτής Καθηγητής, Νομικής Σχολής ΑΠΘ*

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η εγκαθίδρυση της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης (ΟΝΕ) με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ (1992) χαρακτηρίστηκε από μια σοβαρή «δομική ασυμμετρία»¹. Συγκεκριμένα, ενώ προβλέφθηκε η παραχώρηση κρατικών αρμοδιοτήτων και η δημιουργία αποκλειστικής αρμοδιότητας της Ένωσης στον τομέα της Νομισματικής Πολιτικής για τα Κράτη-μέλη με νόμισμα το Ευρώ², η Οικονομική και η Δημοσιονομική Πολιτική, που αποτέλεσε την άλλη συνιστώσα της ΟΝΕ, διατηρήθηκε στις κρατικές αρμοδιότητες. Έτσι, το Ευρώ ήταν εξ αρχής ένα «ασυνήθιστο» νόμισμα, αφού αντικατέστησε τα νομίσματα των, κατά τα άλλα, κυριάρχων Κρατών, τα οποία, όμως, παρέμειναν αρμόδια για τη λήψη σε εθνικό επίπεδο όλων των αποφάσεων σε οικονομικά και δημοσιονομικά θέματα, που, ως τέτοια, αναμφίβολα επηρεάζουν τη σταθερότητα του κοινού νομίσματος³.

Ωστόσο, τα Κράτη-μέλη, αναγνωρίζοντας σύμφωνα με το άρθρο 121 ΣΛΕΕ ότι οι οικονομικές τους πολιτικές είναι «θέμα κοινού ενδιαφέροντος», προέβλεψαν

*Η παρούσα μελέτη αποτελεί προδημοσίευση συμβολής στον Τιμητικό Τόμο του Καθηγητή Παναγιώτη Κανελλόπουλου, η οποία κατατέθηκε στην συντακτική επιτροπή του τον Φεβρουάριο 2015.

1 Αγγ. Κόττιος, Γ. Γαλανός, Σπυρ. Ρουκανάς, Η ελληνική κρίση και η κρίση του συστήματος διακυβέρνησης της Ευρωζώνης, *Σειρά Ερευνητικών Εργασιών*, 18(1): 1-26, Πανεπιστήμιο Πειραιώς – Τμήμα Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σπουδών, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: http://www.prd.uth.gr/uploads/discussion_papers/2012/uth-prd-dp-2012-01_gr.pdf, σελ. 4 - 5. Iain Begg, Hard and soft economic policy coordination under EMU: Problems, paradoxes and prospects. Minda de Gunzburg Center for European Studies, Harvard University, Working Paper 103/2003, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <http://aei.pitt.edu/9049/>. R. Chemain, L'Union économique et monétaire : aspects juridiques et institutionnels, A. Pédone, Paris 1996, coll. Études Internationales. F. Dehousse, « La politique économique et monétaire », στο *Traité sur l'Union européenne*: signé à Maastricht le 7 février 1992, υπό τη διεύθυνση των V. Constantinesco, R. Kovar, D. Simon (préface A. Lamassoure), Économica, Paris 1995, σελ. 243 επ. J.-Cl. Piris, It is Time for the Euro Area to Develop Further Closer Cooperation Among its Members, NYU School of Law, Jean Monnet Working Paper 05/11, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/papers/11/110501.pdf>

2 Άρθρο 3 παρ. 1 εδάφιο γ ΣΛΕΕ

3 Βλ. σχ. ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ: Σχέδιο στρατηγικής για μια βαθιά και ουσιαστική οικονομική και νομισματική ένωση, Έναρξη συζήτησης σε ευρωπαϊκό επίπεδο, COM/2012/0777 final/2 – 2012.

αφενός ότι αυτές θα πρέπει να ασκούνται «με σκοπό να συμβάλλουν στην υλοποίηση των στόχων της Ένωσης» και αφετέρου ότι αυτές αποτελούν «αντικείμενο συντονισμού» στο πλαίσιο των θεσμικών οργάνων της Ένωσης και κυρίως του Συμβουλίου (Πολυμερής Εποπτεία). Το σύστημα των κανόνων, που θεσπίστηκαν σταδιακά από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ μέχρι σήμερα για την εποπτεία και το συντονισμό των Οικονομικών Πολιτικών των Κρατών-μελών της ΕΕ, αναφέρεται ως Ευρωπαϊκή Οικονομική Διακυβέρνηση (στο εξής ΕΟΔ)⁴ και αποτέλεσε τον πρόδρομο της Ανοικτής Μεθόδου Συντονισμού⁵, που μετά το 2000 αποτέλεσε τον « *τρίτο δρόμο* » στην επίτευξη των στόχων της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης⁶. Λόγω της ανωτέρω ασυμμετρίας ο συντονισμός των Οικονομικών Πολιτικών των Κρατών-μελών παρουσίασε σοβαρές ανεπάρκειες, οι οποίες εκδηλώθηκαν ανάγλυφα κατά την πρόσφατη κρίση χρέους Κρατών-μελών της Ευρωζώνης (2010 – 2013)⁷. Σκοπός της παρούσας μελέτης είναι να αναδείξει τα ζητήματα Δημοκρατίας και σεβασμού των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, που θέτουν οι κανόνες της ΕΟΔ, όπως αυτοί δομήθηκαν από τα Κράτη-μέλη και τα όργανα της Ένωσης, ειδικά κατά την περίοδο διαχείρισης της κρίσης χρέους. Μετά από αυτή τη σύντομη Εισαγωγή (1), αρχικά, παρουσιάζεται συνοπτικά το σύγχρονο νομικό πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Διακυβέρνησης, ιδιαίτερα μετά την

4 Ενδ. *I. Begg*, Economic Governance in an enlarged euro area, European Economy. European Commission, Economic Papers, 311/2008, σελ. 5. Αν και οι βασικοί κανόνες της ΕΟΔ υιοθετήθηκαν με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, ο όρος «*Ευρωπαϊκή Οικονομική Διακυβέρνηση*» άρχισε να εμφανίζεται στο κοινοτικό τότε λεξιλόγιο μετά το 2005 ως αποτέλεσμα συμβιβασμού μεταξύ Γαλλίας και Γερμανίας. Η Γαλλία, που τον προωθούσε, μέσα από την χρήση του έβλεπε μεταξύ άλλων τον περιορισμό της ανεξαρτησίας της ΕΚΤ στη χάραξη της Νομισματικής Πολιτικής, κάτι στο οποίο η Γερμανία ήταν αντίθετη. Βλ. σχ. *D. J. Howarth*, Making and Breaking the Rules: French policy on EU 'gouvernement économique' and the Stability and Growth Pact, 2007, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <http://aei.pitt.edu/7909/>

5 *V. Hatzopoulos*, Why the open method of coordination is bad for you: a letter to the EU, ELJ 2006, σελ. 309 – 342· *D. Hodson, I. Maher*, The Open Method as a New Mode of Governance: The Case of Soft Economic Policy Co-Ordination, JCMS 2001, σελ. 719-746.

6 *M. Blanquet*, Le système communautaire à l'épreuve de la 'gouvernance européenne': Pour une 'nouvelle gouvernance raisonnée', στο *Mélanges en hommage à G. Isaac*, Presses de l' Université de Toulouse 2004, vol. 1, σελ. 239-269· *Sus. Borrás, Cl. M. Radaelli*, Recalibrating the Open Method of Coordination: Towards Diverse and More Effective Usages, SIEPS Report 7/2010, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <http://www.sieps.se/en/publikationer/recalibrating-the-open-method-of-coordination-towards-diverse-and-more-effective-usages-20107>· *D. M. Trubek, L. Trubek*, Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe: The Role of the Open Method of Coordination. ELJ 2005, σελ. 343-364

7 *P. De Grauwe*, Design Failures in the Eurozone - can they be fixed?, European Economy, Economic Papers 491, April 2013, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2013/ecp491_en.htm· *St. Verhelst*, The reform of European Economic Governance: Towards a sustainable Monetary Union, Egmont Papers 47: <http://www.egmontinstitute.be/papereg/sum/ep47.html>, σελ. 29 επ.

πρόσφατη ενίσχυσή του (2), ακολούθως, παρουσιάζονται οι κύριες πτυχές του σε συνδυασμό με τα ζητήματα τριβής, που προκαλούν σε σχέση με τις αρχές της Δημοκρατίας και του σεβασμού των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (3). Κατόπιν, σκιαγραφούνται οι κύριες συνιστώσες της συζήτησης, που διεξάγεται για την συρρίκνωση του δημοκρατικού ελλείμματος της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Διακυβέρνησης (4). Ακολουθούν οι Συμπερασματικές Παρατηρήσεις (5).

2. ΕΥΡΩΠΑΙΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ: ΠΡΟΣΦΑΤΕΣ ΕΞΕΛΙΞΕΙΣ

Όπως προαναφέρθηκε η υιοθέτηση των κανόνων για την Ευρωπαϊκή Οικονομική Διακυβέρνηση έγινε σταδιακά αλλά εντάθηκε την περίοδο 2010 - 2013, όταν η Ένωση κλήθηκε αφενός να αντιμετωπίσει το επείγον ζήτημα της κρίσης χρέους πολλών Κρατών-μελών της Ευρωζώνης και αφετέρου να επανεξετάσει κανόνες, μηχανισμούς και διαδικασίες, που αποδείχθηκαν ανεπαρκείς για να προλάβουν και να αντιμετωπίσουν την κρίση. Οι σχετικές αποφάσεις αρθρώθηκαν σε τέσσερις κύκλους:

(α) Στην υιοθέτηση το Φθινόπωρο του 2011 της «δέσμης των έξι νομοθετικών μέτρων» ή «εξάπτυχου» (*six-pack*), με τα οποία επιχειρήθηκε η, σε πρώτη φάση, εμβάθυνση των κανόνων της οικονομικής διακυβέρνησης και η ενίσχυση του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης, κυρίως, μέσω της αντιμετώπισης πολλών από τις εγγενείς ανεπάρκειες του συστήματος⁸. Βασικά χαρακτηριστικά των νέων νομοθετικών ρυθμίσεων, που ενσωματώθηκαν σε πέντε (5) Κανονισμούς και μία (1) Οδηγία και αφορούν το σύνολό των Κρατών-μελών της Ένωσης, ήταν: η καθιέρωση του «*Ευρωπαϊκού Εξαμήνου*»⁹, η διεύρυνση του πεδίου εποπτείας των οικονομικών πολιτικών των Κρατών-μελών πέραν του χρέους και του ελλείμματος, η ενίσχυση του υρωτικού μηχανισμού¹⁰ και των εξουσιών της Επιτροπής ως μηχανισμού ελέγχου της τήρησης των κανόνων για δημοσιονομικής πειθαρχίας¹¹.

8 Βλ. ενδ. *Chris. Degryse*, *The new European Economic Governance*, Working Paper 14/2012, European Trade Union Institute, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <http://www.etui.org/Publications2/Working-Papers/The-new-European-economic-governance>, σελ. 28 επ' *Arg. Pessoa*, *The Euro Area sovereign debt crisis: Some implications of its systemic dimension*, MPRA paper No 35328, 2011, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <http://mpira.ub.uni-muenchen.de/35328>, σελ 5 – 6.

9 Κανονισμός (ΕΕ) 1075/2011, της 16/11/2011, που τροποποιεί τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1466/97 του Συμβουλίου για την ενίσχυση της εποπτείας της δημοσιονομικής κατάστασης και την εποπτεία και τον συντονισμό των οικονομικών πολιτικών, Επίσημη Εφημερίδα L 306 της 23/11/2011 σελ. 12

10 Κανονισμός (ΕΕ) 1073/2011, της 16/11/2011, για την αποτελεσματική επιβολή της δημοσιονομικής εποπτείας στη ζώνη του Ευρώ, Επίσημη Εφημερίδα L 306 της 23/11/2011 σελ. 1

11 Κανονισμός (ΕΕ) 1076/2011, της 16/11/2011, σχετικά με την πρόληψη και τη διόρθωση των υπερβολικών μακροοικονομικών ανισορροπιών, Επίσημη Εφημερίδα L 306 της 23/11/2011 σελ. 25

(β) Στην ίδρυση, με σκοπό τη διασφάλιση της σταθερότητας της Ευρωζώνης στο σύνολο της, του *Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας (ΕΜΣ)* για την παροχή χρηματοδοτικής συνδρομής σε Κράτη-μέλη της, «που θα υπόκειται σε αυστηρούς όρους οικονομικής πολιτικής»¹². Για την ίδρυση του ΕΜΣ, στον οποίο προσδόθηκε *διακυβερνητικός χαρακτήρας*, που τον έθεσε εκτός του ενωσιακού νομικού και θεσμικού πλαισίου, απαιτήθηκε η με απλοποιημένο τρόπο, κατά το άρθρο 48 παρ. 6 ΣΕΕ¹³, τροποποίηση του άρθρου 136 ΣΛΕΕ, στο οποίο προστέθηκε μια τρίτη παράγραφος¹⁴. Σύμφωνα με τη νέα διάταξη « Τα κράτη μέλη με νόμισμα το Ευρώ μπορούν να θεσπίζουν μηχανισμό σταθερότητας ο οποίος θα ενεργοποιείται εφόσον κρίνεται απαραίτητο προκειμένου να διασφαλίζεται η σταθερότητα της Ζώνης του Ευρώ στο σύνολό της. Η παροχή τυχόν απαιτούμενης χρηματοοικονομικής συνδρομής δυνάμει του μηχανισμού θα υπόκειται σε αυστηρούς όρους». Με τον τρόπο αυτό τα Κράτη-μέλη επιχείρησαν να δημιουργήσουν την αναγκαία νομική βάση στη Συνθήκη για την ίδρυση ενός μόνιμου μηχανισμού χρηματοδοτικής συνδρομής των Κρατών-μελών της Ευρωζώνης, που να είναι συμβατή με τη «ρήτρα μη διάσωσης» (*non bail – out clause*) του άρθρου 125 ΣΛΕΕ¹⁵, η οποία διατηρήθηκε.

(γ) Στη σύναψη το Μάρτιο του 2012 του *Συμφώνου για τη Σταθερότητα, το Συντονισμό και τη Διακυβέρνηση στην ΟΝΕ ή Δημοσιονομικού Συμφώνου*, με τη μορφή *inter se* διεθνούς συμφωνίας μεταξύ των 17 τότε Κρατών-μελών της Ζώ-

και Κανονισμός (ΕΕ) 1074/2011, της 16/11/2011, *σχετικά με κατασταλτικά μέτρα για τη διόρθωση των υπερβολικών μακροοικονομικών ανισορροπιών στην Ευρωζώνη*, Επίσημη Εφημερίδα L 306 της 23/11/2011 σελ. 8

12 *Alb. de Gregorio Merino*, Legal Developments in the Economic and Monetary Union during the Debt Crisis: The Mechanisms of Financial Assistance, (49) CMLR 2012, σελ. 1613–1646· *Kaarlo Tuori*, The European financial crisis - constitutional aspects and Implications, EUI Law Working Paper 28/2012, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/24301/LAW_2012_28_Tuori.pdf?sequence=1· *S. Micossi, P. Peirce, J. Carmassi*, On the Tasks of the European Stability Mechanism, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <http://www.voxeu.org/article/tasks-european-stability-mechanism>.

13 Για τις διαδικασίες απλοποιημένης τροποποίησης των Συνθηκών βλ. *Μιχ. Δ. Χρυσομάλλη*, Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Στοιχεία Συνθήκης της Λισαβόνας, εκδόσεις Β. Κατσαρού, Αθήνα 2010, σελ. 100 – 102. Ειδικά για τη χρήση της απλοποιημένης διαδικασίας για την ίδρυση του ΕΜΣ βλ. *J-V. Louis*, The Unexpected Revision of the Lisbon Treaty and the Establishment of a European Stability Mechanism”, στο *D. Ashiagbor, N. Countouris, I. Lianos (editors)*, The European Union after the Treaty of Lisbon, Cambridge University Press 2012, σελ. 284 -320

14 *Br. De Witte*, The European Treaty Amendment for the Creation of a Financial Stability Mechanism, Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS), European Policy Analysis 2011, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <http://www.eui.eu/Projects/EUDO-Institutions/Documents/SIEPS20116epa.pdf>

15 *J.-V. Louis*, The No-Bailout Clause and Rescue Packages, (Guest Editorial) CMLRev 2010, σελ. 971 - 986.

νης του Ευρώ με τη συμμετοχή και έξι Κρατών εκτός Ζώνης. Με το Δημοσιονομικό Σύμφωνο, που προτάθηκε και κατ' άλλους επιβλήθηκε από τη Γερμανία σε συμφωνία με τη Γαλλία¹⁶, με προεξάρχουσα πολιτική σημασία και πτωχή προστιθέμενη νομική αξία στο ήδη υπάρχον νομικό πλαίσιο της ΕΟΔ¹⁷, επιχειρήθηκε η εμβάθυνση της διακυβέρνησης της Ευρωζώνης, με τα συμβαλλόμενα μέρη να παρουσιάζονται ως μια *διακυβερνητική avant garde*, στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης¹⁸. Η σημαντικότερη υποχρέωση που αναλαμβάνουν τα συμβαλλόμενα Κράτη είναι η τήρηση του κανόνα της ισοσκελισμένης ή πλεονασματικής δημοσιονομικής διαχείρισης (*χρυσός κανόνας* ή *κανόνας ισοσκελισμού του προϋπολογισμού*)¹⁹. Αυτά, εξάλλου, δεσμεύονται να ενσωματώσουν τον κανόνα αυτό στις εθνικές έννομες τάξεις και, αν αυτό είναι δυνατό, στην ανώτερη βαθμίδα της εθνικής τους δικαιοταξίας (σύνταγμα), ενώ η τήρηση της υποχρέωσης αυτής ελέγχεται από το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στο εξής ΔΕΕ ή Δικαστήριο).

(δ) Στην υιοθέτηση την Άνοιξη του 2013 της «*δέσμης των δύο νομοθετικών μέτρων*» ή «*δίπτυχου*» (*two pack*). Με τα μέτρα αυτά, που ισχύουν μόνο για τα Κράτη-μέλη της Ευρωζώνης, επιχειρήθηκε, με την αξιοποίηση της εμπειρίας, που αποκτήθηκε από την κρίση του 2010, η συμπλήρωση των ρυθμίσεων «*της δέσμης των έξι νομοθετικών μέτρων*», που γρήγορα κρίθηκαν ανεπαρκείς²⁰. Σκοπός των νέων νομοθετικών μέτρων υπήρξε η εμβάθυνση του συντονισμού και η ενίσχυση της εποπτείας των δημοσιονομικών πολιτικών των μελών της Ευρωζώνης, ιδιαίτερα αυτών που λαμβάνουν χρηματοδοτική συνδρομή. Πίσω από

16 *Br. De Witte*, Using International Law in the Euro Crisis: Causes and Consequences, ARENA Working Paper 4/2013, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2013/wp4-13.pdf>.

17 *J. Ziller*, The Reform of the Political and Economic Architecture of the Eurozone's Governance. A Legal perspective, στο *Fr. Allen, El. Carletti, Sav. Simonelli (edit.)*, Governance for the Eurozone: Integration or Disintegration?, EUI, Florence, 2012, pp.115-138 και ειδικά 138, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <http://apps.eui.eu/Personal/Carletti/goveuro.pdf> *Br. De Witte*, Treaty Games - Law as Instrument and as Constraint in the Euro Crisis Policy, στο *Fr. Allen, El. Carletti, Sav. Simonelli (editors)*, Governance for the Eurozone: Integration or Disintegration?, EUI, Florence, 2012, pp.139-160 και ειδικά 160, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <http://apps.eui.eu/Personal/Carletti/goveuro.pdf>

18 *J. A. Emmanouilidis*, Which lessons to draw from the past and current use of differentiated integration?, στο *European Parliament*, Challenges of multi-tier governance in the European Union, Effectiveness, efficiency and legitimacy (Compendium of Notes), Μάρτιος 2013, σελ. 62 – 77 και ειδικά σελ. 68, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies.do?language=EN>

19 Άρθρο 3 Δημοσιονομικού Συμφώνου

20 *S. De la Parra*, The two pack on economic governance: an initial analysis, ETUI, Brussels 2013, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο:

<http://www.etui.org/content/download/12195/100969/file/13%2BBBackground%2Banalys%2B2013%2B03>

τη νέα νομοθετική παρέμβαση βρίσκονταν η διαπίστωση ότι οι οικονομικές και δημοσιονομικές πολιτικές, που εφαρμόζονται από τα Κράτη-μέλη της Ζώνης του Ευρώ, έχουν ή μπορούν να έχουν προφανείς δευτερογενείς επιπτώσεις σε άλλα Κράτη-μέλη της κοινής νομισματικής Ζώνης²¹. Εξάλλου, με τις ρυθμίσεις του *δίπτυχου*» ενσωματώθηκαν στην έννομη τάξη της Ένωσης ορισμένες από τις διακυβερνητικού χαρακτήρα ρυθμίσεις του *Δημοσιονομικού Συμφώνου* και της *Συνθήκης ΕΜΣ*, που δεν δημιουργούσαν προβλήματα συμβατότητας με τη ΣΛΕΕ. Βασικά χαρακτηριστικά των νέων νομοθετικών ρυθμίσεων, που ενσωματώθηκαν σε δύο (2) Κανονισμούς, ήταν: η συμπλήρωση του *ευρωπαϊκού εξαμήνου*, με την πρόβλεψη της εξουσίας της Επιτροπής και του Συμβουλίου να εξετάζουν τα σχέδια των προϋπολογισμών των Κρατών-μελών πριν από την ψήφισή τους από τα εθνικά κοινοβούλια²² καθώς και η δημιουργία μιας νέας διαδικασίας «ενισχυμένης εποπτείας» των οικονομικών πολιτικών των Κρατών-μελών, που αντιμετωπίζουν δυσκολίες και προσφεύγουν για την αντιμετώπισή τους ευρωπαϊκούς μηχανισμούς χρηματοδοτικής συνδρομής, κλιμακούμενης ανάλογα με τη σοβαρότητα των δυσχερειών που ανέκυψαν²³.

Σε σχέση με τα μέτρα που υιοθετήθηκαν στη τριετία 2011 – 2013 θα πρέπει να σημειώσουμε τα εξής:

Πρώτον, η εμφάνιση των κανόνων της ΕΟΔ βασίστηκε στο μοντέλο που υιοθετήθηκε με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, το οποίο διατηρείται σχετικά αναλλοίωτο²⁴. Έτσι, τα Κράτη-μέλη μεταξύ δύο ακραίων επιλογών, δηλαδή, είτε να αποκαταστήσουν την ασυμμετρία της ΟΝΕ με τη δημιουργία μιας πραγματικής κοινής Οικονομικής Πολιτικής, ως ένα αποφασιστικό βήμα προς την Πολιτική Ένωση είτε να τη διαλύσουν επιστρέφοντας στα εθνικά τους νομίματα, επέλεξαν τη μέση οδό. Δηλαδή, επέμεναν στην αρχική επιλογή για την ΟΝΕ, όπως

21 *Ευρωπαϊκή Επιτροπή*, Ενημερωτικό Σημείωμα (Press Releases) Memo 13/457 της 27/5/2013, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-457_el.htm

22 Κανονισμός (ΕΕ) 472/2013, της 21/5/2013, *σχετικά με κοινές διατάξεις για την παρακολούθηση και την εκτίμηση των σχεδίων δημοσιονομικών προγραμμάτων και τη διασφάλιση της διόρθωσης του υπερβολικού ελλείμματος των κρατών μελών στη ζώνη του Ευρώ*, Επίσημη Εφημερίδα L 140 της 27/5/2013, σελ. 1

23 Κανονισμός (ΕΕ) 473/2013, της 21/5/2013, *σχετικά με κοινές διατάξεις για την παρακολούθηση και την εκτίμηση των σχεδίων δημοσιονομικών προγραμμάτων και τη διασφάλιση της διόρθωσης του υπερβολικού ελλείμματος των κρατών μελών στη ζώνη του Ευρώ*, Επίσημη Εφημερίδα L 140 της 27/5/2013, σελ. 11

24 *K. Featherstone*, *Le choc de la nouvelle? Maastricht, déjà vu and EMU reform*, LEQS Paper No. 52/2012, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο:

<http://www2.lse.ac.uk/europeanInstitute/LEQS/LEQSPaper52.pdf>

αυτή εκφράστηκε με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ²⁵. Την επιλογή τους αυτή, όμως, επιχείρησαν να ενισχύσουν, εμβαθύνοντας το συντονισμό και την εποπτεία των εθνικών Οικονομικών Πολιτικών και αντιμετωπίζοντας αρκετές από τις ανεπάρκειές της. Στην ουσία πρόκειται για μια εκ νέου εφαρμογή της δοκιμασμένης λύσης «της πολιτικής των μικρών βημάτων», στην οποία παραδοσιακά καταφεύγουν τα Κράτη-μέλη της Ένωσης στο πλαίσιο της διαδικασίας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, όταν λείπει η πολιτική βούληση για μια περισσότερο προωθημένη και αποτελεσματικότερη λύση²⁶.

Δεύτερον, παρά τη διατήρηση του αρχικού μοντέλου οικοδόμησης της ONE στις πρόσφατες προσπάθειες ενίσχυσης των κανόνων της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Διακυβέρνησης διακρίνει κανείς εξ αρχής τρεις διαδικασίες ή τάσεις αναθεώρησής του, που εξελίσσονται παράλληλα. Η πρώτη σχετίζεται με την ενίσχυση των διακυβερνητικών στοιχείων στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, ακόμη και σε περιπτώσεις που το ενωσιακό νομικό πλαίσιο παρέχει τις αναγκαίες νομικές βάσεις για την ανάπτυξη εργαλείων και μηχανισμών εντός της ενωσιακής έννομης τάξης (Δημοσιονομικό Σύμφωνο, ΕΜΣ). Στο πλαίσιο της δεύτερης διαδικασίας παρατηρείται μια τάση νομικής και θεσμικής αυτονόμησης της Ευρωζώνης, που ως τέτοια εγκυμονεί τον κίνδυνο της διάσπασης της ενότητας της ενωσιακής έννομης τάξης. Τέλος, η τρίτη σε εξέλιξη διαδικασία συνίσταται στη μετατροπή της ONE από μια «κοινότητα των κερδών» (*community of benefits*) σε μια «κοινότητα των κερδών και της κατανομής του κινδύνου» (*community of benefits and risk-sharing*), που κατατείνει σε σημαντική αναθεώρηση του μοντέλου οικοδόμησης της ONE και προδιαγράφει, ενδεχομένως, τον ομοσπονδιακό μετασχηματισμό της στο μέλλον²⁷.

3. ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΗΣ ΚΡΙΣΗΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ

3.1 Εισαγωγικές Παρατηρήσεις

Από καταβολής του κοινοτικού φαινομένου υπήρξε μια εξαιρετικά πλούσια θεωρητική συζήτηση, που αφορούσε τη δημοκρατία στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες και τη δημοκρατική νομιμοποίηση των ευρωπαϊκών θεσμών, που καλούνταν να ασκήσουν την παραχωρημένη από τα Κράτη-μέλη δημόσια εξουσία. Βασική κατακλείδα όλων αυτών των θεωρητικών προσεγγίσεων, ανεξάρτητα από το σημείο εκκίνησης της κάθε μιας, ήταν ότι οι Κοινότητες, τουλάχιστον στην αρχική τους

25 P. De Grauwe, *The Governance of a Fragile Eurozone*, CEPS Working Document No. 346/2001, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <http://www.ceps.eu/book/governance-fragile-eurozone>

26 Arg. Pessoa, *The Euro Area sovereign debt crisis: Some implications of its systemic dimension*, όπ. παρ., σελ. 14 - 15

27 Ed. Chiti, P.- G. Teixeira, *The constitutional implications of the European responses to the financial and public debt crisis*, CMLRev 2013, σελ. 683-708

μορφή, χαρακτηρίζονταν από έντονο δημοκρατικό έλλειμμα (*democratic deficit*)²⁸. Η συζήτηση αυτή εντάθηκε στα μέσα της δεκαετίας του '80, από την αρχή, δηλαδή, της μακρόσυρτης διαδικασίας τροποποίησης των Ιδρυτικών Συνθηκών, που ξεκίνησε με την ΕΕΠ το 1987 και έφτασε στις μέρες μας με την θέση σε ισχύ της Συνθήκης της Λισαβόνας στο τέλος του 2009. Έτσι, η συρρίκνωση του ελλείμματος δημοκρατίας, η ενίσχυση των δημοκρατικών θεσμών των Κοινοτήτων και της Ένωσης, κυρίως του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, αποτέλεσαν βασικό στόχο όλων των Διακυβερνητικών Διασκέψεων, που κλήθηκαν να διαπραγματευθούν τις αναγκαίες τροποποιήσεις των Συνθηκών. Στο πλαίσιο αυτό, όμως, εξαιρετικά μικρή σημασία δόθηκε στα ζητήματα δημοκρατίας που σχετίζονταν με την ONE, την Ευρωζώνη και το Ευρώ, παρά το γεγονός ότι συνιστούσαν, ιδιαίτερα το Ευρώ, μια νέα σημαντικότερη συρρίκνωση της εθνικής κυριαρχίας. Οι λόγοι αυτού του μικρού ενδιαφέροντος προφανείς: η Νομισματική Ένωση θεωρήθηκε εξ αρχής ένα εξειδικευμένο τεχνικό ζήτημα ενώ, εξάλλου, κρίθηκε αρκετή η διασφάλιση από τον «*ενωσιακό συνταγματικό νομοθέτη*» της ανεξαρτησίας της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας (ΕΚΤ) από τα πολιτικά όργανά της Ένωσης και από τις κυβερνήσεις των Κρατών-μελών. Η τάση αυτή αποτυπώθηκε και στη Συνθήκη της Λισαβόνας, που, αν και έκανε σημαντικότερα βήματα προς την κατεύθυνση της ενίσχυσης των δημοκρατικών θεσμών της Ένωσης, δεν άγγιξε την ONE, παρουσιαζόμενη, έτσι, και με βάση τις εξελίξεις, που άρχισαν να εκδηλώνονται λίγους μήνες μετά από τη θέση της σε ισχύ, τον Δεκέμβριο του 2009, ως μια χαμένη ευκαιρία²⁹. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρει ο Παναγιώτης Ι. Κανελλόπουλος «*Το γνωστό λοιπόν «έλλειμμα δημοκρατίας», το οποίο χαρακτηρίζει σε σημαντικό βαθμό μερικά από τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, απαντάται και στο θεσμικό πλαίσιο της ONE και μάλιστα στον ύψιστο βαθμό. Με τον τρόπο αυτό, ένα σημαντικό και κρίσιμο τμήμα της λαϊκής κυριαρχίας των λαών της Ευρώπης εκφεύγει σχεδόν απόλυτα από τον έλεγχο των εκλεγμένων οργάνων τους και ασκείται από «διορισμένους» τεχνοκράτες*»³⁰

Οι λύσεις, που επιλέχθηκαν για την διαχείριση της κρίσης, αντιμετωπίστηκαν σχεδόν ομόφωνα με προβληματισμό από τη θεωρία, που διέκρινε έντονο δημοκρατικό έλλειμμα, απουσία δημοκρατικής νομιμοποίησης, διαφάνειας, ελέγχου

28 Για μια αναλυτική παρουσίαση του ζητήματος της ύπαρξης δημοκρατικού ελλείμματος των ευρωπαϊκών θεσμών βλ. *Μιχ. Α. Χρυσομάλλη*, Η Συνθήκη της Λισαβόνας και η βελτίωση της δημοκρατίας και της αποτελεσματικότητας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, σελ. 3 επ., εκδ. Βασ. Ν. Κατσαρού, Αθήνα 2010, όπου και πλούσια βιβλιογραφία.

29 *M. Ruffert*, The European Debt Crisis and European Union Law, CMLRev 2011, σελ. 1777 – 1806 και ειδικά 1778

30 *Παν. Κανελλόπουλος*, Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Συνθήκη της Λισαβόνας), εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2010, σελ. 210

και λογοδοσίας του συστήματος της ΕΟΔ και ιδιαίτερα της Ευρωζώνης καθώς και ζητήματα τριβής με την αρχή του Κράτους Δικαίου, που μαζί με την αρχή της Δημοκρατίας και του σεβασμού των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου αποτελούν αξίες πλέον της Ένωσης στο σύνολό της κατά το άρθρο 2 ΣΕΕ³¹. Τα βασικά χα-

31 Βλ ενδ. *R. Baratta*, Legal Issues of the “Fiscal Compact”. Searching for the Mature Democratic Governance of the EURO, στο *Al. Katsanidou (edit.)*, The Euro Crisis and the new Dimension of Contestation in National Politics, Contributions from the 2012 EUDO Dissemination Conference, EUI (e-book) 2103, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: http://www.academia.edu/3706165/The_Euro_Crisis_and_the_new_Dimension_of_Contestation_in_National_Politics, σελ. 32 - 63· *R. Bellamy, U. Staiger (edit.)*, The Eurozone Crisis and the Democratic Deficit, UCL European Institute, London 2013, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <http://www.ucl.ac.uk/european-institute/analysis-publications/publications/eurozone-crisis>· *T. Beukers*, The Eurozone Crisis and the Legitimacy of Differentiated Integration, στο *Al. Katsanidou (edit.)*, The Euro Crisis and the new Dimension of Contestation in National Politics, σπ. παρ., σελ. 7 - 30· *M. Dawson, F. de Witte*, Constitutional Balance in the EU after the Euro-Crisis, MLRev 2013, σελ. 817 επ.· *Pav. Eleftheriadis*, Democracy in the Eurozone, στο *WG Ringe, P Huber (edit.)*, Legal Challenges Arising out of the Global Financial Crisis: Bail-outs, the Euro, and Regulation, Hart Publishing, Oxford 2013, σελ. 27 - 52 και στο University of Oxford, Legal Research Paper Series, Paper No 49/2013, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2265379· *Cl. Hefflter, W. Wessels*, The Democratic Legitimacy of the EU’s Economic Governance and National Parliaments, IAI Working

Papers 13/2013, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <http://www.iai.it/pdf/DocIAI/iaiw1313.pdf>· *M. Kumm*, Democratic Challenges Arising from the Eurocrisis: What kind of a constitutional crisis is Europe in and what should be done about it?, στο *European Parliament*, Challenges of multi-tier governance in the European Union, Effectiveness, efficiency and legitimacy (Compendium of Notes), Μάρτιος 2013, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies.do?language=EN>, σελ. 124 - 137· *Mig. P. Maduro*, A new governance for the European Union and the Euro: Democracy and Justice, RSCAS Policy Papers 2012/11, σελ. 1 - 23· *Andr. Maurer*, From EMU to DEMU: The Democratic Legitimacy of the EU and the European Parliament, in *IAI Working Papers*, No. 1311/2013, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <http://www.iai.it/content.asp?langid=2&contentid=892>· *Ing. Pernice*, What future(s) of democratic governance in Europe: learning from the crisis, στο *European Parliament*, Challenges of multi-tier governance in the European Union, Effectiveness, efficiency and legitimacy (Compendium of Notes), σπ. παρ., σελ. 4 - 26· *Cél. Romainville*, Austérité européenne, déséquilibres constitutionnels et droits fondamentaux, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <http://www.jus.uio.no/english/research/news-and-events/events/conferences/2014/wccl-cmdc/wccl/papers/ws12/w12-romainville.pdf>· *M. Ruffert*, The European Debt Crisis and European Union Law, σπ. παρ., σελ. 1793 επ.· *F. W. Scharpf*, Monetary Union, Fiscal Crisis and the Pre-emption of Democracy, MPIfG Discussion Paper 11/2011, σπ. παρ., σελ. 34 - 37· *του ιδίου*, Legitimacy Intermediation in the Multilevel European Polity and Its Collapse in the Euro Crisis, MPIfG Discussion Paper 12/6, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: http://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp12-6.pdf· *Viv. Schmidt*, Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Output, Input and Throughput, KFG Working Paper Series, No. 21/2010, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: www.transformeurope.eu· *J. Tomkin*, Contradiction, Circumvention and Conceptual Gymnastics: the Impact of the Adoption of the ESM Treaty on the State of European Democracy στο *Al. Katsanidou (edit.)*, The Euro Crisis and the new Dimension of Contestation in National Politics, σπ. παρ., σελ. 64 - 81· *K. Tuori*, The Eurozone Crisis. A Constitutional Analysis, Cambridge, Cambridge University Press, 2014· *J. H. H. Weiler*,

ρακτηριστικά των μέτρων και τα κυριότερα ζητήματα τριβής με τη Δημοκρατία και το Κράτος Δικαίου, που εγείρουν, είναι τα εξής:

3.2 Η ροπή προς την διακυβερνητικότητα

Η έντονη και επίμονη χρήση διακυβερνητικών εργαλείων και μέσων τόσο για την ενίσχυση της διακυβέρνησης της Ζώνης του Ευρώ (Δημοσιονομικό Σύμφωνο) όσο και της αντιμετώπισης της κρίσης χρέους μελών της (ΕΜΣ) χαρακτηρίζει τις πρόσφατες εξελίξεις³². Οι διακυβερνητικές αυτές λύσεις πέραν της αμφισβήτησης της «κοινοτικής μεθόδου» ως κυρίαρχου εργαλείου της ευρωπαϊκής ενοποίησης³³ και της διάσπασης της ενότητας της έννομης τάξης της Ένωσης, θέτουν και ζήτημα δημοκρατίας, αφού κατά γενική ομολογία η υπερεθνική μέθοδος στην εξέλιξη της διαδικασίας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, συγκρινόμενη με τη διακυβερνητικότητα, πέραν της αποτελεσματικότητάς της παρουσιάζει έντονα στοιχεία δημοκρατίας, πρωτόγνωρα για ένα διεθνή σχηματισμό, όπως είναι η Ένωση³⁴.

3.3 Η πολυπλοκότητα, η μείωση της διαφάνειας και της αναγνωσιμότητας του ενωσιακού νομικού πλαισίου

Η ένταση της νομικής και θεσμικής διαφοροποίησης στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, όπου η Ευρωζώνη τείνει να εξελιχθεί σ' ένα διακριτό νομικό και θεσμικό υποσύστημα, αυξάνει την πολυπλοκότητα της Ένωσης, μειώνει την

Democracy without the People: The Crisis of European Legitimacy “own resources”, στο *European Parliament*, Challenges of multi-tier governance in the European Union, Effectiveness, efficiency and legitimacy (Compendium of Notes), οπ. παρ., σελ. 111 – 123· *W. Wessels*, National Parliaments and the EP in Multi-tier Governance: In Search for an Optimal Multi-level Parliamentary Architecture (Analysis, Assessment Advice), στο *European Parliament*, Challenges of multi-tier governance in the European Union, Effectiveness, efficiency and legitimacy (Compendium of Notes), οπ. παρ., σελ. 95 - 110

32 Βλ. μεταξύ άλλων *J.-V. Louis*, Institutional Dilemmas of the Economic and Monetary Union, στο *European Parliament*, Challenges of multi-tier governance in the European Union, Effectiveness, efficiency and legitimacy (Compendium of Notes), Μάρτιος 2013, οπ. παρ., σελ. 51 – 61 και ειδικά σελ 55· *Viv. A. Schmidt*, EU Differentiated Integration and the Role of the EU Political Economy, οπ. παρ., σελ. 167. επ.

33 *Ren. Dehousse.*, Is the ‘Community Method’ still relevant?, στο *European Parliament*, Challenges of multi-tier governance in the European Union, Effectiveness, efficiency and legitimacy (Compendium of Notes), οπ. παρ., σελ. 85 – 94· *Chr. Joerges, M. Weimer*, A Crisis of Executive Managerialism in the EU: No Alternative?, Maastricht Faculty of Law Working Papers 2/2012, σελ. 18 επ., διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2190362##.

34 Βλ. *σχ. Μιχ. Χρυσομάλλη*, Η Συνθήκη της Λισαβόνας και η βελτίωση της δημοκρατίας και της αποτελεσματικότητας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, οπ. παρ., σελ. 49 επ.,

αναγνωσιμότητα του νομικού της πλαισίου και την κατανόηση των θεσμικών λειτουργιών της από τους πολίτες. Αυτή η κατάσταση, όμως, που χαρακτηρίζεται και ως *cloud constitutionalism* της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Διακυβέρνησης³⁵, στερεί την αναγκαία διαφάνεια από τους ευρωπαϊκούς θεσμούς και δημιουργεί ζητήματα δημοκρατικής νομιμοποίησης. Η νομική και θεσμική πολυπλοκότητα αυτή περιγράφεται χαρακτηριστικά από τον *Paul Craig*, ο οποίος προσεγγίζοντας το Δημοσιονομικό Σύμφωνο τονίζει ότι αυτό «θα επιδεινώσει τα προβλήματα της διαφάνειας και της πολυπλοκότητας, που ήδη βασανίζουν τον τομέα αυτόν, ακόμη και για εκείνους που είναι εξοικειωμένοι με το συγκεκριμένο χώρο. Πριν από το Δημοσιονομικό Σύμφωνο υπήρχαν τρία στρώματα κανόνων σχετικά με τον έλεγχο της εθνικής οικονομικής πολιτικής: οι διατάξεις της Συνθήκης της Λισαβόνας, η νομοθεσία της ΕΕ και οι Γενικοί Προσανατολισμοί των Οικονομικών Πολιτικών των Κρατών-μελών. Οι κανόνες αυτοί ήταν πολύπλοκοι και δημιουργούσαν δυσκολίες όσον αφορά τη διαφάνεια, επειδή εξαπλώνονται από τις διατάξεις της Συνθήκης και ένα πολύπλοκο σύστημα κανόνων του παραγώγου δικαίου μέχρι και ένα σύνολο κανόνων *soft law* υψηλού επιπέδου. Το Δημοσιονομικό Σύμφωνο προσθέτει ένα τέταρτο στρώμα στο υπάρχον σχήμα, εντείνοντας περαιτέρω τα προβλήματα της πολυπλοκότητας και της διαφάνειας, ειδικά επειδή... υπάρχει μια πολύ μεγάλη επικάλυψη μεταξύ των λεπτομερών υποχρεώσεων των Κρατών-μελών, που προβλέπει «το πακέτο των έξι νομοθετικών μέτρων» και των υποχρεώσεών τους, που αναλαμβάνουν στο πλαίσιο του Συμφώνου»³⁶. Από την πλευρά του ο *Jean-Victor Louis* χαρακτηρίζει την κατάσταση αυτή ως «αναρχική διαφοροποίηση», που δεν μπορεί να υπηρετήσει τους στόχους της ΕΟΔ, αφού «ο κατακερματισμός της διακυβέρνησης ισοδυναμεί με έλλειψη διακυβέρνησης»³⁷, ενώ οι *Jean Pisani-Ferry*, *André Sapir* και *Guntram B. Wolff* υποστηρίζουν ότι, έτσι, επιχειρείται μια «ακατάστατη (*messy*) ανοικοδόμηση της Ευρώπης»³⁸.

3.4 Ο παραμερισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και των λοιπών υπερεθνικών οργάνων της Ένωσης

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (στο εξής Ευρ.Κοινβ) στο ισχύον ενωσιακό θεσμικό

35 *Fr. Allemand and Franc. Martucci*, La nouvelle gouvernance économique européenne (I) και (II), *CDE 2012*, σελ. 17-99 (Vol. 1) και 407-456 (Vol. 2) και ειδικά σελ. 85

36 *P. Craig*, The Stability, Coordination and Governance Treaty: Principle, Politics and Pragmatism, *ELRev 2012*, σελ. 231 επ. και ειδικά 247

37 *J.-V. Louis*, Institutional Dilemmas of the Economic and Monetary Union, στο *European Parliament*, Challenges of multi-tier governance in the European Union, Effectiveness, efficiency and legitimacy (Compendium of Notes), Μάρτιος 2013, οπ. παρ, σελ. 51 – 61 και ειδικά σελ 55

38 *J. Pisani-Ferry, A. Sapir, G.B Wolff*, The messy rebuilding of Europe, Bruegel Policy Brief, 01/2012, Bruegel, Brussels, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <http://www.bruegel.org/download/parent/719-the-messy-rebuilding-of-europe/file/1566-the-messy-rebuilding-of-europe/>

πλαίσιο αποτελεί το συν-νομοθέτη και τον βασικό θεσμό δημοκρατικού ελέγχου και λογοδοσίας στο επίπεδο της Ένωσης³⁹. Εντούτοις, στο όργανο έκφρασης των ευρωπαϊκών λαών κατά την διαχείριση της κρίσης επιφυλάχθηκε, με ευθύνη των Κρατών-μελών και του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, το καθεστώς του «παθητικού παρατηρητή», που πληροφορούνταν εκ των υστέρων τις αποφάσεις που υιοθετήθηκαν⁴⁰. Η στάση αυτή απέναντι στο Ευρ.Κοινβ, που σημειωτέον κινείται στην αντίθετη κατεύθυνση από αυτή που αποτυπώθηκε στη Συνθήκη της Λισαβόνας με την οποία ενισχύθηκε σημαντικά ο ρόλος του, γεννά θεμελιώδη ζητήματα δημοκρατικής νομιμοποίησης των λύσεων που επιλέχθηκαν κατά τη διαχείριση της κρίσης. Το κενό στην δημοκρατική λογοδοσία, που δημιουργείται δεν καλύπτεται, εξάλλου, από την έντονη δραστηριοποίηση των εθνικών Κοινοβουλίων, που είναι απότοκη της χρήσης διακυβερνητικών εργαλείων. Αυτά περισσότερο ελέγχουν την περιφρούρηση των εθνικών συμφερόντων κατά τους χειρισμούς εκ μέρους των εθνικών κυβερνήσεων, παρά διασφαλίζουν τη συνολική έκφραση των ευρωπαϊκών λαών στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Επιπρόσθετα και αυτά μέσω του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου, που ως διαδικασία είναι ελάχιστα δημοκρατικά νομιμοποιημένη και διαφανής σε ευρωπαϊκό επίπεδο, βλέπουν τις παραδοσιακές εξουσίες τους επί του εθνικού προϋπολογισμού να αμφισβητούνται⁴¹.

3.5 Η ανατροπή της θεσμικής ισορροπίας της Ένωσης υπέρ των διακυβερνητικών οργάνων

Με την εμφάνιση και υπέρ-δραστηριοποίηση οργάνων διακυβερνητικής συνθέσεως, όπως το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το *Euro Summit*, το *Eurogroup*, το *Euro - working Group* ανετράπη η θεσμική ισορροπία της Ένωσης υπέρ των διακυβερνητικών οργάνων⁴². Τα όργανα αυτά και ιδιαίτερα το πρώτο δεν περιορίστηκαν στην «παροχή της αναγκαίας ώθησης στην Ένωση για την ανάπτυξή της και στον καθορισμό των γενικών πολιτικών προσανατολισμών και προτεραιοτήτων της», όπως προβλέπει το άρθρο 15 παρ. 1 ΣΕΕ αλλά αποτέλεσαν, μέσω της εμφάνι-

39 Βλ. ενδ. *Αστ. Πλιάκος*, Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2012, σελ. 200.

40 *A. Maurer*, From EMU to DEMU: The Democratic Legitimacy of the EU and the European Parliament, *οπ. παρ.*, σελ. 2 -3

41 *W. Wessels*, National Parliaments and the EP in Multi-tier Governance: In Search for an Optimal Multi-level Parliamentary Architecture (Analysis, Assessment Advice), *οπ. παρ.*, σελ. 100 - 101

42 *M. Dawson, F. de Witte*, Constitutional Balance in the EU after the Euro-Crisis, *The MLRev* 2013, σελ. 817 επ. *Kunstein Tob., Wolfg. Wessels*, The New Governance of the Economic and Monetary Union: Adapted Institutions and Innovative Instruments, IAI Working Papers 13/ 2013, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <http://www.iai.it/pdf/DocIAI/iaiw1302.pdf>, σελ. 5 επ.

σης ενός φαινομένου που χαρακτηρίζεται ως *executive managerialism*⁴³ ή *executive federalism*⁴⁴ ή *post democratic executive federalism*⁴⁵ ή ακόμη και *executive oligarchy*⁴⁶, τους θεσμούς τόσο ανάληψης πρωτοβουλιών όσο και επεξεργασίας λύσεων, δηλαδή της διαχείρισης της κρίσης, χωρίς τη στοιχειώδη τήρηση των ενωσιακών διαδικασιών λήψης αποφάσεων και ελέγχου.

Δεν είναι μόνο το Ευρ.Κοινβ που παραμερίστηκε αλλά και η Επιτροπή, που, αν και εκ πρώτης όψεως φαίνεται ενισχυμένη από τις ρυθμίσεις των δύο νομοθετικών δεσμών, απώλεσε μεγάλος μέρος της παραδοσιακής και προνομιακά ασκούμενης πρωτοβουλίας της να επεξεργάζεται και να εισηγείται προτάσεις για την προώθηση και την κατεύθυνση που θα λάβει η ευρωπαϊκή ενοποιητική διαδικασία με γνώμονα το κοινό συμφέρον⁴⁷. Στο πλαίσιο τουλάχιστον της Ευρωζώνης η πρωτοβουλία φαίνεται να ανήκει στις Κυβερνήσεις των Κρατών-μελών ή σε ορισμένες μόνο από αυτές (βλ *πρωτοβουλία Merkel – Sarkozy*, που επέβαλλαν το Δημοσιονομικό Σύμφωνο) «με την Επιτροπή να λειτουργεί περισσότερο ως εκτελεστικό όργανο ή ως γραμματεία του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, δηλαδή να παίζει ένα ρόλο που παραδοσιακά με περηφάνια αρνιόνταν»⁴⁸. Μια τέτοια όμως θεσμική συγκρότηση και λειτουργία της Ευρωζώνης της αποστερεί την αναγκαία δημοκρατική νομιμοποίηση σε ευρωπαϊκό επίπεδο ενώ η εικόνα των αρχηγών Κρατών και Κυβερνήσεων να αναγγέλλουν, κατάκοποι κατά κανόνα τα χαράματα μετά από πολυώρες διαπραγματεύσεις και πίσω από κλειστές πόρτες, λύσεις για το υπέρβαση της κρίσης, που γρήγορα αποδεικνύονται ανεπαρκείς, στερεί από την Ένωση την διαφάνεια, που αποτελεί δομικό στοιχείο της δημοκρατικής της νομιμοποίησης αλλά και νομική επιταγή της Συνθήκης, που στο άρθρο 10 παρ. 3 ΣΕΕ ορίζει, μεταξύ άλλων, ότι «οι αποφάσεις λαμβάνονται όσο το δυνατόν πιο ανοιχτά και εγγύτερα στους πολίτες». Όπως σημειώνει ο *Miguel Poiarés Maduro* «οι πολίτες δεν γνωρίζουν σε ποιον να επιρρίψουν τις ευθύνες για την κρίση και τις αστοχίες στην αντιμετώπισή της. Ποιος ακριβώς είναι υπεύθυνος; Οι αγορές ή τα Κράτη-μέλη; Πως κατανέμονται οι ευθύνες μεταξύ τους; Και στο επίπεδο της

43 Βλ. *Chr. Joerges, M. Weimer*, A Crisis of Executive Managerialism in the EU: No Alternative?, οπ. παρ., σελ. 18 επ.,.

44 *A. Manzella*, Is the EP legitimate as a parliamentary body in EU multi-tier governance, στο *European Parliament*, Challenges of multi-tier governance in the European Union, Effectiveness, efficiency and legitimacy (Compendium of Notes), οπ. παρ., σελ. 142

45 *Cl. Heffler, Wolfg. Wessels*, The Democratic Legitimacy of the EU's Economic Governance and National Parliaments, οπ. παρ., σελ. 6

46 *Andr. Maurer*, From EMU to DEMU: The Democratic Legitimacy of the EU and the European Parliament, οπ. παρ., σελ. 4

47 Βλ. ενδ. *Παν. Κανελλόπουλος*, Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Συνθήκη της Λισσαβόνας), οπ. παρ., σελ. 177 - 179

48 *J. H. H. Weiler*, Democracy without the People: The Crisis of European Legitimacy “own resources”, οπ. παρ., σελ. 117

Ένωσης ποιος ευθύνεται για την αποτυχία των μηχανισμών του Μάαστριχτ για την παρακολούθηση και το συντονισμό των εθνικών δημοσιονομικών πολιτικών;»⁴⁹

3.6 Η επικράτηση ενός «τεχνοκρατικού αυτοματισμού» στο συντονισμό και την εποπτεία των Οικονομικών Πολιτικών των Κρατών-μελών

Η συντριπτική πλειονότητα των βημάτων, που έχουν γίνει μέχρι σήμερα όσον αφορά την ενίσχυση της ΕΟΔ και της διακυβέρνησης της Ζώνης του Ευρώ, ακολούθησαν την προσέγγιση ότι αυτό που απέτυχε στην οικοδόμηση του ευρώ ήταν η έλλειψη της κατάλληλης και αποτελεσματικής εποπτείας των δημοσιονομικών πολιτικών των Κρατών-μελών. Εάν η Ένωση ήταν σε θέση να εγγυηθεί την αποτελεσματική συμμόρφωση των Κρατών-μελών στους κανόνες της δημοσιονομικής πειθαρχίας, η εμπιστοσύνη των αγορών θα είχε αποκατασταθεί, η κρίση, τελικά, θα είχε ξεπεραστεί και η αξιοπιστία του ευρώ θα είχε ενισχυθεί. Η «δέσμη των έξι νομοθετικών πράξεων» αλλά και το *Δημοσιονομικό Σύμφωνο* ενσαρκώνουν αυτήν την προσέγγιση, δηλαδή, περισσότεροι κανόνες, ενίσχυση της εποπτείας, κυρώσεις, περισσότερες κυρώσεις, ασφυκτικός έλεγχος της κατάρτισης και της εκτέλεσης των εθνικών προϋπολογισμών. Για να υποστηριχθεί η προσέγγιση αυτή τα Κράτη-μέλη επέλεξαν αφενός τη χρησιμοποίηση διακυβερνητικών εργαλείων και αφετέρου τη σημαντική ενίσχυση του τεχνοκρατικού μηχανισμού της Ένωσης (Επιτροπή), ο οποίος καλείται να κάνει χρήση των εξουσιών του με «τεχνοκρατικό αυτοματισμό»⁵⁰, σ' ένα διαρκές κινήγι αριθμητικών στόχων και της αντίληψης *one-size-fits-all*⁵¹. Έτσι, όμως, παραμερίζεται εντελώς ο πολιτικός διάλογος και η σύγκρουση των πολιτικών ιδεών σχετικά με την οικοδόμηση της ευρωπαϊκής ενοποίησης αλλά και την επεξεργασία και εφαρμογή των πολιτικών της Ένωσης. Η έλλειψη του πολιτικού διαλόγου στις διαδικασίες παραγωγής πολιτικής της Ένωσης δεν επιτρέπει, εξάλλου, την παραγωγή εναλλακτικών λύσεων μεταξύ των οποίων οι ευρωπαίοι πολίτες μπορούν να επιλέξουν ενώ, παράλληλα, αυτοί στερούνται του δημοκρατικού δικαιώματος σε ευρωπαϊκό επίπεδο να αποπέμψουν τους υπεύθυνους για την αποτυχία των πολιτικών που αυτοί επέλεξαν.

49 *Mig. P. Maduro*, A new governance for the European Union and the Euro: democracy and justice, οπ. παρ., σελ. 35

50 *Viv. A. Schmidt*, EU Differentiated Integration and the Role of the EU Political Economy, οπ. παρ., σελ. 167 - 169

51 *G. Majone*, Rethinking European Integration after the Debt Crisis, UCL Working Paper 3/2012, σελ. 7 επ., διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <http://www.ucl.ac.uk/european-institute/analysis-publications/publications/WP3.pdf>, όπου διερευνά την έννοια, την εφαρμογή και τα όρια της φιλοσοφίας *one - size - fits - all* στην διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης γενικότερα και της ΟΝΕ ειδικότερα. Κατά τον *Majone* η αντίληψη αυτή έχει την έννοια ότι τα Κράτη-μέλη της ΟΝΕ θα πρέπει να αποδεχτούν τη συνολική ή απόλυτη εναρμόνιση των εθνικών νομισματικών πολιτικών ως προϋπόθεση για την πολιτική ένωση.

Δημοκρατία, όμως, χωρίς πολιτική είναι ένα σχήμα οξύμωρο⁵². Το αποτέλεσμα αυτής της τεχνοκρατικής αντίληψης στη διακυβέρνηση της ΟΝΕ είναι να καταγράφεται ένα διαρκώς μειούμενο ενδιαφέρον των ευρωπαϊών πολιτών για την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και η αδυναμία κινητοποίησης ευρύτερων κοινωνικών δυνάμεων, που να λειτουργήσει ως φραγμός στον ευρωσκεπτικισμό⁵³.

Υποστηρίζεται, ωστόσο, ότι η προσέγγιση αυτή συμβιβάζεται με την δημοκρατία, αφού η Ένωση ακολουθεί με παρόμοιο τρόπο αυτό που συμβαίνει στην έννομη τάξη αρκετών Κρατών-μελών, η δημοκρατικότητα των οποίων δεν αμφισβητείται. Εξάλλου, τα Κράτη-μέλη έχουν δημοκρατικά δεσμευθεί στους κανόνες της δημοσιονομικής πειθαρχίας και στην Ένωση, απλώς, ανατίθεται η διασφάλιση της εφαρμογής τους, εμποδίζοντας ορισμένα Κράτη-μέλη να παρασιτιζονται σε βάρος των υπολοίπων. Η θέση όμως, αυτή, κατά τη γνώμη μας είναι η μισή αλήθεια, αφού υποτιμά την έκταση των δημοκρατικών προκλήσεων που αντιμετωπίζει η Ένωση και των συνεπειών στη δημοκρατία από τις εξουσίες που μεταβιβάζονται στην Ένωση. Μια Ένωση μόνο των κανόνων, της πειθαρχίας και με τιμωρητικό πρόσωπο μπορεί να αποδειχθεί και δημοκρατικά απαράδεκτη. Τα δημοσιονομικά και φορολογικά θέματα ήταν για αιώνες στο επίκεντρο των δημοκρατικών πολιτικών αντιπαραθέσεων. Είναι γεγονός ότι σε ορισμένα Κράτη-μέλη τα ζητήματα αυτά έχουν εν μέρει απομονωθεί από την πολιτική αντιπαραθεση και έχουν αποτελέσει αντικείμενο συνταγματικών ρυθμίσεων (constitutionalized). Στις περιπτώσεις αυτές, όμως, οι ρυθμίσεις αποτέλεσαν αντικείμενο ενός ευρύτερου πολιτικού και κοινωνικού συμβολαίου και υποστηρίχθηκαν από θεσμούς και διαδικασίες με δημοκρατική προέλευση. Η Ένωση, όμως, δεν μπορεί ακόμη να προσφέρει κάτι τέτοιο, στερούμενη ενός πολιτικού χώρου και της συνακόλουθης δημοκρατικής νομιμοποίησης. Έτσι, ένα καθεστώς που στηρίζεται αποκλειστικά και μόνο στη δημοσιονομική πειθαρχία, που πρέπει να επιβληθεί από την Ένωση θα υπονομεύσει την ήδη περιορισμένη πολιτική και κοινωνική νομιμοποίησή της ενώ και η ίδια η δημοκρατία θα τεθεί σε αμφισβήτηση, αν η πειθάρχηση των εθνικών πολιτικών διαδικασιών επιβληθεί από ένα μη - πολιτικό αλλά τεχνοκρατικό χώρο, όπως σήμερα τείνει να εξελιχθεί η Ένωση.

3.7 Ο διακυβερνητικός χαρακτήρας του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας

52 J. H. H. Weiler, Democracy without the People: The Crisis of European Legitimacy “own resources”, *οπ. παρ.*, σελ. 117

53 M. Kumm, Democratic Challenges Arising from the Eurocrisis: What kind of a constitutional crisis is Europe in and what should be done about it?, *οπ. παρ.*, σελ. 136

Η λειτουργία του ΕΜΣ ως μόνιμου διακυβερνητικού οργανισμού χρηματοδοτικής συνδρομής στα Κράτη-μέλη της Ευρωζώνης, που η παροχή της εξαρτάται από την επιβολή «σκληρών όρων πολιτικής» (conditionality), μέσω των προγραμμάτων δημοσιονομικής προσαρμογής και η ίδρυσή του από τα Κράτη-μέλη της Ευρωζώνης και όχι από την Ένωση, συγκεντρώνει μεγάλο μέρος της κριτικής της οποίας, μάλλον, αποτελεί το επίκεντρο. Η μη τήρηση των στοιχειωδών standards δημοκρατικής λειτουργίας των ενωσιακών θεσμών, που διακρίνει κανείς εύκολα στη λειτουργία του, αποστερεί από τον ΕΜΣ τη δημοκρατική νομιμοποίηση, που είναι απολύτως αναγκαία ιδιαίτερα όταν πρόκειται για τη λήψη σκληρών μέτρων οικονομικής και δημοσιονομικής πολιτικής είτε από κυβερνήσεις είτε από διεθνείς θεσμούς. Όπως σημειώνεται «η νομιμοποίηση είναι ένα πολιτικό περιουσιακό στοιχείο ιδιαίτερα κρίσιμο σε περιόδους κρίσης, στο βαθμό που δίνει τη δυνατότητα στις κυβερνήσεις να λάβουν δύσκολες και αντιλαϊκές αποφάσεις βασιζόμενες στα αποθέματα νομιμοποίησης που διαθέτουν. Εξ αιτίας, όμως, μιας ατυχούς συρροής περιστάσεων οι πρωτογενείς πηγές νομιμοποίησης της Ένωσης έχουν εξατμιστεί περισσότερο ή λιγότερο»⁵⁴. Το πρόβλημα δεν είναι μόνο πολιτικό αλλά και νομικό, αφού η λήψη εξαιρετικά σκληρών μέτρων, που επηρεάζουν τη ζωή εκατομμυρίων ευρωπαίων πολιτών, θέτουν σε αμφιβολία την ευημερία αρκετών των λαών της Ένωσης, που κατά το άρθρο 3 ΣΕΕ αυτή οφείλει να διασφαλίζει⁵⁵. Τίθεται, βέβαια, το ερώτημα: γιατί επιλέχθηκε να εξουσιοδοτηθούν τα Κράτη-μέλη για να αναλάβουν δράση και όχι η ίδια η Ένωση και τα θεσμικά της όργανα με αποτέλεσμα να παρεμβάλλεται στους μηχανισμούς της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Διακυβέρνησης ένας διακυβερνητικός οργανισμός;

Σε απάντηση του παραπάνω ερωτήματος έχουν υποστηριχθεί διάφορες απόψεις, όπως αυτή της ανάγκης να έχει ο ΕΜΣ, ως διάδοχος του EFSF, την ίδια νομική φύση μ' αυτόν ή η αδυναμία του ενωσιακού προϋπολογισμού να αντιμετωπίσει το βάρος των κεφαλαίων που απαιτούνταν, σε συνδυασμό με την απροθυμία Κρατών-μελών εκτός της Ευρωζώνης να συνδράμουν, αναλαμβάνοντας μέρος του κόστους και του κινδύνου της χρηματοδότησης των χωρών, που είχαν βρεθεί στο επίκεντρο της κρίσης. Ανεξάρτητα από τη βασιμότητα των παραπάνω λόγων, για την οποία διατηρούμε σοβαρές επιφυλάξεις, η δημιουργία ενός μόνιμου ενωσιακού μηχανισμού χρηματοδοτικής στήριξης ήταν, κατά τη γνώμη μας, και νομικά αδύνατη, αφού λόγω του κατεπείγοντος τα Κράτη-μέλη ήταν υποχρεωμένα να επιλέξουν την απλοποιημένη διαδικασία τροποποίησης της Συνθήκης, προφανώς. Ως γνωστόν, το άρθρο 48 παρ. 6 ΣΕΕ αποκλείει τη χρήση της απλοποιημέ-

54 J. H. H. Weiler, Democracy without the People: The Crisis of European Legitimacy "own resources", οπ. παρ., σελ. 113

55 M. Ruffert, The European Debt Crisis and European Union Law, οπ. παρ., σελ. 1778

νης διαδικασίας, όταν το αποτέλεσμα της τροποποιητικής απόφασης του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου οδηγεί στην αύξηση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης. Ωστόσο, η λύση αυτή «βόλευε» και τα Κράτη-μέλη, που επιθυμούσαν να διατηρήσουν τον απόλυτο έλεγχο του ΕΜΣ αποφεύγοντας τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων, καθώς και αυτές του πολιτικού και δικαστικού ελέγχου της Ένωσης, παρά τη στενή διασύνδεση του Μηχανισμού με τους κανόνες της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Διακυβέρνησης⁵⁶. Έτσι, όμως, το θεσμικό σύστημα του ΕΜΣ αποτελεί ένα «περίεργο υβρίδιο», στο πλαίσιο του οποίου «όλες οι αποφάσεις λαμβάνονται από τους εκπροσώπους των κυβερνήσεων των συμβαλλομένων κρατών (Συμβούλιο Διοικητών και Συμβούλιο Διευθυντών), που ταυτόχρονα είναι τα ίδια πρόσωπα που συγκροτούν και τα άτυπα όργανα της Ευρωζώνης Eurogroup και Euro – Working Group, ενώ η προετοιμασία και η εφαρμογή των αποφάσεων αυτών ανατίθεται στην Επιτροπή και την ΕΚΤ, δηλαδή σε υπερεθνικά όργανα της Ένωσης», που ο ΕΜΣ κατά κάποιο τρόπο «δανείζεται»⁵⁷. Με τον τρόπο, όμως, αυτό το έλλειμμα δημοκρατίας και νομιμοποίησης των μηχανισμών της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Διακυβέρνησης αυξάνει, όταν μάλιστα, λόγω των προϋποθέσεων που τίθενται για τη χρηματοδότηση από τον ΕΜΣ, οι κοινωνικές και πολιτικές συνέπειες είναι εξαιρετικά σοβαρές⁵⁸.

3.8 Η στενή σχέση του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας με το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο

Η επιλογή των Κρατών-μελών να δημιουργήσουν ένα μόνιμο μηχανισμό διαχείρισης κρίσεων, ως ένα «ευρωπαϊκό είδωλο» ή «περιφερειακό αντίγραφο» του ΔΝΤ, επιδέχεται επίσης αρκετή κριτική. Οι λόγοι αυτής της κριτικής σχετίζονται με το διακυβερνητικό χαρακτήρα του ΕΜΣ, με το κίνδυνο διάσπασης της έννομης τάξης της Ένωσης, με την απότοκη πολυπλοκότητα στο σχεδιασμό της διαδικασίας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης αντί της διαρκούς αναζήτησης διαφάνειας και λογοδοσίας και με τη διολίσθηση από τις θεμελιώδεις αξίες και αρχές της Ένωσης, όπως αυτές διατυπώνονται στα άρθρα 2 και 10 παρ. 1 και 2 ΣΕΕ. Εξάλλου, όπως

56 Βλ. G. Bianco, The New Financial Stability Mechanisms and Their (Poor) Consistency with EU Law, EU Working Papers, RSCAS 2012/44, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/23428/RSCAS_2012_44.pdf?sequence=1

57 Br. De Witte, Using International Law in the Euro Crisis: Causes and Consequences, όπ. παρ., σελ. 7 - 8

58 Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Ψήφισμά της 23^{ης} Μαρτίου 2011 για το σχέδιο απόφασης του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου για την τροποποίηση του άρθρου 136 ΣΛΕΕ σχετικά με την ίδρυση ενός Μηχανισμού Σταθερότητας για τα Κράτη-μέλη με νόμισμα το ευρώ στην, EUR. PARL. DOC. P7_TA(2011)0103, παρ. 9· ΕΚΤ, Γνώμη της 17^{ης} Μαρτίου 2011 για το σχέδιο απόφασης του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου για την τροποποίηση του άρθρου 136 ΣΛΕΕ σχετικά με την ίδρυση ενός Μηχανισμού Σταθερότητας για τα Κράτη-μέλη με νόμισμα το ευρώ, παρ. 8, Επίσημη Εφημερίδα, C-140, σελ. 8

χαρακτηριστικά σημειώνεται, «στην Ευρώπη το επίπεδο της ολοκλήρωσης είναι σημαντικά ανώτερο απ' ό τι σε παγκόσμιο επίπεδο, με ό τι αυτό συνεπάγεται ως προς την δημοκρατική λογοδοσία. Έτσι, είναι τουλάχιστον αναχρονιστικό να σχεδιάζεται ένας ευρωπαϊκός θεσμός κατά τα πρότυπα του ΔΝΤ»⁵⁹. Τα Κράτη-μέλη, όμως, δεν περιορίστηκαν στο να αντιγράψουν το ΔΝΤ ούτε μόνο να δανεισθούν «τεχνογνωσία» αλλά καθιέρωσαν μια στενή και πολύ επίπεδη συνεργασία μαζί του, αφού αυτό συμπράττει ενεργά τόσο σε τεχνικό όσο και σε οικονομικό επίπεδο κατά την παροχή της χρηματοδοτικής συνδρομής και γενικότερα κατά την εκπλήρωση της αποστολής του ΕΜΣ. Έτσι, το ΔΝΤ συμμετείχε σχεδόν σε όλες τις επιχειρήσεις χρηματοδοτικής συνδρομής στο πλαίσιο της Ευρωζώνης πριν και μετά την ίδρυση του ΕΜΣ (Ελλάδα, Ιρλανδία, Πορτογαλία και Κύπρος) με δικούς του πόρους, καθώς και στο μηχανισμό παρακολούθησης των προγραμμάτων (τρόικα), γεγονός που θεωρούνταν αδιανόητο μέχρι τη στιγμή της αντιμετώπισης της ελληνικής κρίσης χρέους (Μάιος 2010)⁶⁰. Οι λόγοι αυτής της επιλογής των Κρατών-μελών της Ευρωζώνης θα πρέπει να αναζητηθούν στα εξής:

Πρώτον, κατά την οικοδόμηση εκ του μηδενός των μηχανισμού χρηματοδοτικής συνδρομής της Ευρωζώνης αυτή παρουσιάζονταν σχεδόν υποχρεωμένη να βρίσκεται σε συνοχή και να μη διασπά την ενότητα του παγκόσμιου συστήματος διαχείρισης κρίσεων, στο οποίο την κεντρική θέση κατείχε το ΔΝΤ.

Δεύτερον, το σύνολο των Κρατών-μελών της Ευρωζώνης ήταν και μέλη του ΔΝΤ, πολύ πριν από την ίδρυσή της, και διατηρούσαν το δικαίωμα να στραφούν σε αυτό για την αναζήτηση χρηματοδοτικής συνδρομής, ιδιαίτερα λόγω του σχετικού ευρωπαϊκού κενού. Άλλωστε, το ΔΝΤ είτε είχε ολοκληρώσει είτε εφάρμοζε ακόμη προγράμματα σε Κράτη-μέλη της Ένωσης⁶¹.

59 *M Ruffert*, *The European Debt Crisis and European Union Law*, όπ. παρ., σελ. 1788 - 1790.

60 *ν.Α. Τσούκαλης*, *Διεθνείς φούσκες, ευρωπαϊκή νομισματική ένωση και εθνικές αποτυχίες: η περίπτωση της Ελλάδας και η κρίση του ευρώ*, στο *Α. Τριανταφυλλίδου, Ρ. Γρώπα, Χ. Κούκη (επιμέλεια)*, *Ελληνική κρίση και Ευρωπαϊκή νεωτερικότητα*, εκδ. Κριτική, Αθήνα 2013, σελ. 51 – 77 και ειδικά σελ. 61

61 Λετονία (2008), Ουγγαρία (2009), Ρουμανία (2009)

Τρίτον, οι φόβοι, ότι δεν θα επαρκούσαν για το μέγεθος του προβλήματος τα διαθέσιμα ευρωπαϊκά κεφάλαια, ωθούσαν στη λύση της συνεργασίας με το ΔΝΤ, που θα κάλυπτε κατά ένα μέρος τις χρηματοδοτικές ανάγκες των Κρατών-μελών της Ευρωζώνης. Στην περίπτωση, όμως, αυτή ο ευρωπαϊκός μηχανισμός θα έπρεπε να βρίσκεται σε συνοχή (in line) με όσα απαιτούσε το ΔΝΤ⁶².

Τέταρτον, η διάχυτη δυσπιστία προς τους ευρωπαϊκούς θεσμούς και διαδικασίες, που αποδείχθηκαν ανεπαρκείς για να προλάβουν την κρίση, σε συνδυασμό με τη διάθεση απομάκρυνσης από την ενωσιακή αρχή της αλληλεγγύης, η οποία θα έπρεπε να εξαντληθεί στην αποφυγή της χρεοκοπίας Κράτους-μέλους, ωθούσαν στη συνεργασία με το ΔΝΤ⁶³.

Πέμπτον, κατά το πρώτο στάδιο της οικοδόμησης των ευρωπαϊκών μηχανισμών χρηματοδοτικής συνδρομής διέκρινε κανείς μια «τιμωρητική διάθεση» απέναντι στα Κράτη-μέλη που ενεπλάκησαν στην κρίση, που ίσως μόνο το ΔΝΤ με τους «σκληρούς όρους πολιτικής», που επιβάλλει, θα μπορούσε να υποστηρίξει⁶⁴.

Ωστόσο, ο «εναγκαλισμός» με το ΔΝΤ συναντά ισχυρό αντίλογο, που επικεντρώνεται στο ότι με την εμπλοκή του ΔΝΤ στις ευρωπαϊκές υποθέσεις η Ένωση και η Ευρωζώνη υποδηλώνουν την αδυναμία τους να διαχειριστούν αποτελεσματικά τα του οίκου τους, με αποτέλεσμα ο σχεδιασμός των προγραμμάτων και η διαχείριση της κρίσης να ανατίθενται κατ' ουσία σ' ένα «Ουάσιγκτον – κεντρικό» οργανισμό, γεγονός που καθιστά την ευρωπαϊκή συνδρομή λιγότερο ευέλικτη και αυτόνομη⁶⁵. Το επιχείρημα αυτό ενισχύονταν από την κακή φήμη και την αναποτελεσματικότητα των παρεμβάσεων του ΔΝΤ, ιδιαίτερα στην Λατινική Αμερική, από την διολίσθηση προς την διακυβερνητικότητα και, τέλος, από τη σκληρότητα των προϋποθέσεων χρηματοδοτικής συνδρομής που επιβάλλει το ΔΝΤ και δημιουργούν σημεία τριβής με το ευρωπαϊκό πολιτικό και νομικό κεκτημένο.

62 Βλ. *σχ. St. Verhelst*, The reform of European Economic Governance: Towards a sustainable Monetary Union, *οπ. παρ.*, σελ. 56

63 *Ang. Dimopoulos*, The Euro Crisis and the use of "Extra –EU" institutions, ESIL International Economic Law Interest Group, Workshop: International Economic Law, Sovereign Debt and Bilateralism, Valencia September 13 – 15/9/2012, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: http://ejie2.ugr.es/esil-sedi-iel/images/documents/IG_Valencia_Dimopoulos_EMU.pdf, σελ 24

64 Βλ. *P. De Grauwe*, A less punishing, more forgiving approach to the debt crisis in the eurozone, CEPS Policy Brief No. 230/2011, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <http://www.ceps.eu/book/less-punishing-more-forgiving-approach-debt-crisis-eurozone>

65 Βλ. *σχ. Aless. Leibold*, Making the European Stability Mechanism Work, The Lisbon Council, Policy Brief 2012, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: www.lisboncouncil.net, σελ. 2 και 7

3.9 Η διαχείριση της κρίσης και ο σεβασμός των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου

Το κυριότερο από αυτά τα ζητήματα τριβής δεν είναι άλλο από το σεβασμό των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου κατά τη εκτέλεση της αποστολής του ΕΜΣ, ως μηχανισμού χρηματοδοτικής στήριξης των Κρατών-μελών της Ευρωζώνης. Τρία μόλις χρόνια μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας και τους πανηγυρισμούς που συνόδευσαν την αναγνώριση της νομικής δεσμευτικότητας του Ευρωπαϊκού Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και την πρόβλεψη της αναγκαίας νομική βάσης στη Συνθήκη για την προσχώρηση της Ένωσης στην ΕΣΔΑ⁶⁶, η κατάσταση παρουσιάζεται εντελώς αρνητική. Το ζήτημα τέθηκε στο Δικαστήριο στην υπόθεση C-370/2012, *Pringle*⁶⁷, όταν αυτό, κατόπιν προδικαστικής παραπομπής του Ανωτάτου Ιρλανδικού Δικαστηρίου, κλήθηκε να αποφασίσει για την νομιμότητα της ίδρυσης του ΕΜΣ⁶⁸. Το Δικαστήριο, απαντώντας στο ερώτημα για το κατά πόσο η σύσταση του ΕΜΣ εκτός της έννομης τάξης της Ένωσης ενέχει τον κίνδυνο της εξαίρεσής του από το πεδίο εφαρμογής του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τόνισε «ότι, σύμφωνα με το άρθρο 51, παρ. 1, του

66 Άρθρο 6 ΣΕΕ

67 ΔΕΕ, απόφαση της 27 Νοεμβρίου 2012, υπόθεση C-370/2012, *Thomas Pringle κατά της Ιρλανδικής Κυβέρνησης, της Ιρλανδίας και του Γενικού Εισαγγελέα* (προδικαστική), ECLI:EU:C:2012:756, διαθέσιμη στο διαδικτυακό τόπο: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=130381&pageIndex=0&doclang=EL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1318765>

68 Για το σύνολο των ζητημάτων που τέθηκαν ενώπιον του ΔΕΕ στην υπόθεση *Pringle* βλ. από το μεγάλο αριθμό σχολίων ενδ. *V. Borger*, *The ESM and the European Court's Predicament in Pringle*, *German Law Journal*, 2013, σελ. 113 – 139, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: http://www.germanlawjournal.com/pdfs/TOC/PDF_Vol_14_No_08_Table_of_Contents.pdf *P. Craig*, *Pringle: Legal Reasoning, Text, Purpose and Teleology*, *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 2013, σελ. 3, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: http://www.maastrichtjournal.eu/pdf_file/ITS/MJ_20_01_0003.pdf *El. Fahey, S. Bardutzky*, *Judicial Review of Eurozone Law: The Adjudication of Postnational Norms in EU Courts, Plural - A Case study of the European Stability Mechanism*, *οπ. παρ.*, σελ. 101 - 111 *A. Hinarejos*, *The Court of Justice of the EU and the Legality of the European Stability Mechanism*, *The Cambridge Law Journal* 2013, σελ. 237 – 240 *P.-A. van Malleghem*, *Pringle: A Paradigm Shift in the European Unions Monetary Constitution*, *German Law Journal*, 2013 Vol. 14, No. 01, σελ. 141 – 168, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <http://www.germanlawjournal.com/index.php?pageID=11&artID=1499> *Fr. Martucci*, *La Cour de Justice face à la politique économique et monétaire: du droit avant toute chose, du droit pour seule chose. Commentaire de l'arrêt CJUE, 27 nov. 2012*, *Pringle*, *RTDE* 2013, σελ. 239 *Fr. J. M. Parras*, *The European Stability Mechanism through the legal meanderings of Union's constitutionalism: Comment on Pringle*, *ELRev* 2013, σελ. 848-865 *D. Thym, M. Wendel*, *Préserver le respect du droit dans la crise: la Cour de justice, le MES et le mythe du déclin de la Communauté de droit* (arrêt *Pringle*), *CDE* 2012, σελ. 733 *J. Tomkin*, *Contradiction, Circumvention and Conceptual Gymnastics: The Impact of the Adoption of the ESM Treaty on the State of European Democracy*, *German Law Journal* 2013, σελ. 169 – 190, και ειδικά σελ. 184 *Br. de Witte, Th. Beukers*, *Case C-370/12, Thomas Pringle v. Government of Ireland, Ireland, The Attorney General, Judgment of the Court of Justice (Full Court) of 27 November 2012*, (2013) 50 *CMLRev* 2013, σελ. 805–848

Χάρτη, οι διατάξεις του εν λόγω Χάρτη απευθύνονται στα κράτη μέλη, μόνον όταν αυτά εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης», για να συμπληρώσει «ότι τα κράτη μέλη δεν εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης, κατά την έννοια του άρθρου 51, παρ. 1, του Χάρτη, στην περίπτωση που θεσπίζουν μηχανισμό σταθερότητας όπως ο ΕΜΣ»⁶⁹.

Είναι φανερό ότι το Δικαστήριο κλήθηκε να πάρει θέση στο γενικότερο ζήτημα της νομιμότητας της ίδρυσης του ΕΜΣ αλλά και στο ειδικότερο ζήτημα του σεβασμού των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου υπό καθεστώς κρίσης, πίεσης και κατεπειγόντως (άλλωστε για αυτό εφάρμοσε την ταχεία διαδικασία προδικαστικής παραπομπής). Με τη «*νομική διάσωση του ΕΜΣ*» ενσωμάτωσε στην έννομη της Ένωσης την έννοια των «*αυστηρών όρων πολιτικής*», γνωστών από τη λειτουργία του ΔΝΤ ως *conditionality*, αφού έκανε δεκτό ότι αυτοί αποτελούν αναγκαία προϋπόθεση για να είναι συμβατή με το δίκαιο της Ένωσης η χρηματοδότηση από τον ΕΜΣ. Η ενσωμάτωση αυτή, όμως, έγινε σχεδόν μηχανιστικά, χωρίς δηλαδή, περαιτέρω διερεύνηση των επιπτώσεων στις θεμελιώδεις αρχές και αξίες της έννομης τάξης της Ένωσης, όπως αυτές του Κράτους Δικαίου, της Δημοκρατίας και της προστασίας των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου⁷⁰. Το Δικαστήριο με την προαναφερθείσα θέση του στο ζήτημα του σεβασμού του Ευρωπαϊκού Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων κατά τη λειτουργία του ΕΜΣ επιχείρησε να παρακάμψει το ζήτημα. Η θέση, όμως, αυτή μπορεί να οδηγήσει στη διαπίστωση ότι τα Κράτη-μέλη, βοηθώντας του άρθρου 51 παρ. 1 του Χάρτη και επιλέγοντας να ενεργήσουν εκτός του νομικού και θεσμικού πλαισίου της Ένωσης, μπορούν να παρακάμπτουν απαγορεύσεις (ρήτρα μη διάσωσης) αλλά και την εφαρμογή θεμελιωδών αξιών, που είναι συνυφασμένες με τον ευρωπαϊκό νομικό πολιτισμό κατά πάγια νομολογία του ΔΕΕ⁷¹, ενώ ο σεβασμός τους αποτελεί κατά το άρθρο 49 ΣΕΕ προϋπόθεση συμμετοχής με την ιδιότητα του Κράτους-μέλους στην Ένωση⁷². Η συγκεκριμένη επιλογή του Δικαστηρίου κατηγορήθηκε από ορισμένους ως άτολμη ή ακόμη και ως «*δείγμα υπαγωγής του δικαίου στην πολιτική σε συνθήκες κρίσης*»⁷³.

Εξάλλου, η θέση αυτή του Δικαστηρίου αποκλίνει από τη πάγια νομολογία του ΕΔΔΑ, σε μια περίοδο σύγκλισης της νομολογίας των δύο δικαστικών οργά-

69 Pringle, Σκέψεις 179 και 180

70 P. - A. van Malleghem, Pringle: A Paradigm Shift in the European Unions Monetary Constitution, οπ. παρ., σελ. 166

71 Βλ. ενδ. ΔΕΚ, απόφαση της 23^{ης} Απριλίου 1986, υπόθεση 294/83, *Κόμμα Οικολόγων Οι Πράσινοι κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου*, Συλλ. 1986, σελ. 1339 ΔΕΚ, απόφαση της 3^{ης} Σεπτεμβρίου 2008, υποθέσεις C-402/05 P and C-415/05 P, *Kadi, Al Barakaat International Foundation κατά Συμβουλίου και Επιτροπής*, Συλλ. 2008, σελ. I-6351

72 J. Tomkin, Contradiction, Circumvention and Conceptual Gymnastics: The Impact of the Adoption of the ESM Treaty on the State of European Democracy, οπ. παρ., σελ. 175 – 176 και 187
73 M Ruffert, The European Debt Crisis and European Union Law, οπ. παρ., σελ. 1786

νων, αφού το Δικαστήριο του Στρασβούργου έχει επανειλημμένως τονίσει ότι τα συμβαλλόμενα μέρη στην ΕΣΔΑ δεν μπορούν να απαλλαγούν της υποχρέωσης σεβασμού των δικαιωμάτων, που εγγυάται η Σύμβαση, «όταν ιδρύουν διεθνείς οργανισμούς για να συνεργαστούν σε ορισμένους τομείς δραστηριοτήτων ή για να ενισχύσουν τη συνεργασία τους, και μεταφέρουν αρμοδιότητες σε αυτούς τους οργανισμούς παρέχοντάς τους ασυλία»⁷⁴. Αυτό «θα ήταν αντίθετο με το σκοπό και το αντικείμενο της Σύμβασης» αφού, έτσι, «οι εγγυήσεις που προβλέπονται από τη Σύμβαση θα μπορούσαν να περιοριστούν ή να αποκλειστούν και με αυτόν τον τρόπο αυτές να στερηθούν τον δεσμευτικό τους χαρακτήρα και την πρακτική και αποτελεσματικότητα τους»⁷⁵. Από την άλλη πλευρά η θέση του ΔΕΕ καταδεικνύει ότι η προστασία που προσφέρει ο Χάρτης είναι, λόγω των περιορισμών που έθεσαν τα Κράτη-μέλη κατά τη διαπραγμάτευσή του, σαφώς πιο περιορισμένη από την αυτήν που εγγυάται η ΕΣΔΑ. Τους περιορισμούς αυτούς το Δικαστήριο δεν μπορούσε ή δεν ήθελε να υπερβεί στην παρούσα φάση.

Το Δικαστήριο, πάντως, παρά την κριτική που δέχθηκε επέμενε στη θέση του στις υποθέσεις C-128/12, *Sindicato dos Bancários do Norte*⁷⁶ και C-264/12, *Sindicato Nacional dos Profissionais de Seguros e Afins*⁷⁷. Στις υποθέσεις αυτές, κατόπιν προδικαστικών παραπομπών εκ μέρους πορτογαλικών δικαστηρίων, ετέθη το ζήτημα της νομιμότητας σε σχέση με το Χάρτη των μέτρων δημοσιονομικής προσαρμογής, που υιοθέτησε το πορτογαλικό κοινοβούλιο κατ' εφαρμογή του Μνημονίου Κατανόησης, η σύναψη του οποίου αποτέλεσε προϋπόθεση για τη χρηματοδότηση της Πορτογαλίας από τον ΕΜΣ. Το ΔΕΕ με τις Διατάξεις του της 7^{ης} Μαρτίου 2013 και 25^{ης} Ιουνίου 2014 αντίστοιχα έκρινε «εαυτό προδήλως αναρμόδιο» για να αποφανθεί επί των τεθέντων ερωτημάτων. Αφού υπενθύμισε ότι «στο πλαίσιο υποβολής προδικαστικού ερωτήματος βάσει του άρ-

74 Βλ. σχ. *Cél. Romainville*, *Austérité européenne, déséquilibres constitutionnels et droits fondamentaux*, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <http://www.jus.uio.no/english/research/news-and-events/events/conferences/2014/wccl-cmde/wccl/papers/ws12/w12-romainville.pdf>, σελ. 12 - 13.

75 ΕΔΔΑ, *Waite και Kennedy κατά Γερμανίας*, 18 février 1999, αριθμός προσφυγής 26083/94, σκέψη 67 ΕΔΔΑ, *Matthews κατά ΗΒ*, 18 février 1999, αριθμός προσφυγής 24833/94, σκέψη 32, ΕΔΔΑ, *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi κατά Ιρλανδίας*, 30/6/2005, αριθμός προσφυγής 45036/98, σκέψεις 154 - 156

76 ΔΕΕ, Διάταξη της 7^{ης} Μαρτίου 2013, υπόθεση C-128/12, *Sindicato dos Bancários do Norte και λοιποί κατά BPN - Banco Português de Negócios SA*, ECLI:EU:C:2013:149, αδημοσίευτη. Διαθέσιμη στο διαδικτυακό τόπο: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=el&jur=C,T,F&num=C-128/12&td=ALL>

77 ΔΕΕ, Διάταξη της 26^{ης} Ιουνίου 2014, υπόθεση C-264/12, *Sindicato Nacional dos Profissionais de Seguros e Afins κατά Fidelidade Mundial — Companhia de Seguros SA*, ECLI:EU:C:2014:2036, αδημοσίευτη. Διαθέσιμη στο διαδικτυακό τόπο: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=el&jur=C,T,F&num=C-264/12&td=ALL>

θρου 267 ΣΛΕΕ, το Δικαστήριο μπορεί μόνον να ερμηνεύσει το δίκαιο της Ένωσης εντός των ορίων των αρμοδιοτήτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης» διαπίστωσε ότι τα νομοθετικά μέτρα που ελήφθησαν από τις πορτογαλικές αρχές «δεν σκοπούσαν στην εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης». Συνεπώς, το μεν Δικαστήριο καθίσταται αναρμόδιο να κρίνει τη νομιμότητα των μέτρων σε σχέση με το Χάρτη, οι δε πορτογαλικές αρχές κατά το άρθρο 51 παρ. 1 του Χάρτη αποφεύγουν τον έλεγχο της τήρησής του, αφού οι διατάξεις του «απευθύνονται...στα κράτη μέλη, μόνον όταν εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης».

Το ζήτημα αυτό είναι, κατά τη γνώμη μας, ανοικτό και θα πρέπει να διερευνηθεί περαιτέρω, αφού έχει σοβαρές νομικές, θεσμικές άλλα και πολιτικές διαστάσεις. Άλλωστε, στην ίδια την απόφαση του ΔΕΕ εντοπίζει κανείς μια αντίφαση, αφού το Δικαστήριο αφενός αναγνώρισε ότι τα Κράτη-μέλη της Ευρωζώνης, ασκώντας τις αρμοδιότητές τους με την ίδρυση του ΕΜΣ με μια *inter se* συμφωνία, «δεν μπορούν να απαλλαγούν από την υποχρέωση τήρησης του δικαίου της Ένωσης»⁷⁸ και αφετέρου δέχτηκε ότι τα ίδια «κράτη μέλη δεν εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης, κατά την έννοια του άρθρου 51, παρ. 1, του Χάρτη, στην περίπτωση που θεσπίζουν μηχανισμό σταθερότητας όπως ο ΕΜΣ»⁷⁹ και συνεπώς απαλλάσσονται από την υποχρέωση σεβασμού του⁸⁰. Εξάλλου, οι νομοθετικές εξελίξεις του Μαΐου 2013 με τη ψήφιση του «δίπτυχου» φαίνεται να διαφοροποιούν το νομικό περιβάλλον μέσα στο οποίο εκδόθηκαν οι προαναφερθείσες αποφάσεις του Δικαστηρίου. Ειδικότερα με το άρθρο 7 του Κανονισμού (ΕΕ) 472/2013 ενσωματώνονται στην έννομη τάξη της Ένωσης οι προβλέψεις των άρθρων 13 – 16 Συνθήκης ΕΜΣ, που αφορούν τη δέσμευση των Κρατών-μελών, που λαμβάνουν χρηματοδοτική συνδρομή από τον ΕΜΣ, να εφαρμόσουν Πρόγραμμα Δημοσιονομικής Προσαρμογής. Η εν λόγω διάταξη του Κανονισμού προδιαγράφει το περιεχόμενο του Προγράμματος, καθορίζει τη διαδικασία κατάρτισής ενώ προβλέπει την εφαρμογή του μετά την έγκρισή του από το Συμβούλιο. Έτσι, όμως, η εφαρμογή Προγράμματος Δημοσιονομικής Προσαρμογής, που κατά κανόνα δημιουργεί ζητήματα τριβής με τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, αποτελεί πλέον υποχρέωση ενωσιακού δικαίου και κατ' επέκταση εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων κατά το άρθρο 51 παρ. 1⁸¹.

78 Pringle, Σκέψη 69

79 Pringle, Σκέψη 180

80 P. - A. van Malleghem, Pringle: A Paradigm Shift in the European Unions Monetary Constitution, οπ. παρ., σελ. 158

81 Το άρθρο 7 παρ. 1 Κανονισμού 472/2013 προβλέπει την υποχρέωση σεβασμού του άρθρου 152 ΣΛΕΕ (ρόλος κοινωνικών εταίρων) και του άρθρου 28 Χάρτη (Δικαίωμα διαπραγματεύσεως και συλλογικών δράσεων). Η εν λόγω διάταξη του Χάρτη ορίζει ότι «Οι εργαζόμενοι και οι εργοδότες, ή οι αντίστοιχες οργανώσεις τους, έχουν, σύμφωνα με το δίκαιο της Ένωσης και τις εθνικές νομοθεσίες και πρακτικές, δικαίωμα να διαπραγματεύονται και να συνάπτουν συλλογικές συμβάσεις

Μέχρι, πάντως, να αντιμετωπιστεί το ζήτημα με τη λύση που δεν είναι άλλη από την ενσωμάτωση του ΕΜΣ στην ενωσιακή έννομη τάξη, λύση που και το Δικαστήριο φαίνεται να κάνει δεκτή μέσω μιας εξαιρετικά προωθημένης ανάγνωσης της «ρήτρας μη διάσωσης» του άρθρου 125 ΣΛΕΕ στην απόφαση *Pringle*⁸², οι ευρωπαίοι πολίτες, ιδιαίτερα αυτοί στις χώρες των οποίων εφαρμόζονται προγράμματα δημοσιονομικής προσαρμογής στο πλαίσιο της χρηματοδοτικής συνδρομής που έλαβαν από τον ΕΜΣ, αποστερούνται τόσο της ενωσιακής προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων τους, που κατοχυρώνονται στον Χάρτη, αφού στο πεδίο εφαρμογής του δεν εντάσσεται η λειτουργία του ΕΜΣ, όσο και της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας, αφού αυτός κατά τη Συνθήκη ίδρυσης του απολαμβάνει «δικαστικής ασυλίας»⁸³. Η προστασία, όμως, των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και η αρχή της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας συγκροτούν τον πυρήνα της αρχής του Κράτους Δικαίου, που από την περίφημη απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση των *Πρασίνων*⁸⁴ εντάχθηκε την κοινοτική έννομη τάξη και με τη Συνθήκη της Λισαβόνας αναγορεύτηκε σε αξία της Ένωσης⁸⁵. Έτσι, όμως, κατά τη διαχείριση της κρίσης δεν παραγνωρίστηκε μόνο η ανάγκη ισχυρής δημοκρατικής νομιμοποίησης αλλά και το δίκαιο, που χαρακτηρίζει την ευρωπαϊκή ενοποιητική διαδικασία ως «*δια του δικαίου ολοκλήρωση*»⁸⁶.

στα ενδεδειγμένα επίπεδα καθώς και να προσφεύγουν, σε περίπτωση σύγκρουσης συμφερόντων, σε συλλογικές δράσεις για την υπεράσπιση των συμφερόντων τους, συμπεριλαμβανομένης της απεργίας». Προς την ίδια κατεύθυνση κινείται και ο Κ. Γιαννακόπουλος, ο οποίος υποστηρίζει ότι στο βαθμό που το Μνημόνιο και το Πρόγραμμα Δημοσιονομικής Προσαρμογής εγκρίνονται ή ενσωματώνονται σε απόφαση του Συμβουλίου τα Κράτη-μέλη κατά την εφαρμογή τους συμμορφώνονται σε υποχρεώσεις «που πηγάζουν από το ευρωπαϊκό δίκαιο». Βλ. σχ. Κ. Γιαννακόπουλου, *Μεταξύ εθνικής και ενωσιακής έννομης τάξης: Το «Μνημόνιο» ως αναπαραγωγή της κρίσης του κράτους δικαίου*, σελ. 6, 30/1/2011, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <http://constitutionalism.gr/site/wp-content/mgdata/pdf/giannakopoulos.pdf>.

82 *Pringle*, Σκέψεις 131 έως 147

83 Άρθρο 32 παρ. 3 Συνθήκης ΕΜΣ. Βλ. *J. Tomkin*, *Contradiction, Circumvention and Conceptual Gymnastics: The Impact of the Adoption of the ESM Treaty on the State of European Democracy*, οπ. παρ., σελ. 186 - 187

84 ΔΕΚ, απόφαση της 23^{ης} Απριλίου 1986, υπόθεση 294/83, *Κόμμα Οικολόγων «Οι Πράσινοι» κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου*, Συλλ. 1986, σελ. 1339, σκ. 23

85 Βλ. *Μιχ. Δ. Χρυσομάλλη*, Η αρχή του Κράτους Δικαίου στην κοινοτική και ενωσιακή έννομη τάξη, στο Στ. Περγάκης (επιμέλεια), «*Η Διεθνής Συνεργασία σε Οικουμενικό και Περιφερειακό Επίπεδο. Οι Διεθνείς Θεσμοί σε κίνηση*», πρακτικά του ομότιτλου Συνεδρίου της Ελληνικής Εταιρίας Διεθνούς Δικαίου και Διεθνών Σχέσεων, Αθήνα, Δεκέμβριος 2009, εκδόσεις Ι. Σιδέρη, σελ. 655 - 672

86 *M. Ruffert*, *The European Debt Crisis and European Union Law*, οπ. παρ., σελ. 1804

4. Ο ΕΚΔΗΜΟΚΡΑΤΙΣΜΟΣ ΤΗΣ ONE ΚΑΙ ΤΗΣ ΕΥΡΩΖΩΝΗΣ: ΕΝΑΛΛΑΚΤΙΚΑ ΣΕΝΑΡΙΑ

Τα παραπάνω ζητήματα σήμερα δεν απασχολούν μόνο τη θεωρία αλλά αποτέλεσαν και αντικείμενο δικαστικού ελέγχου τόσο από το ΔΕΕ όσο και αρκετά εθνικά δικαστήρια, όταν αυτά κλήθηκαν να κρίνουν τη νομιμότητα των μέτρων, που έπρεπε να ληφθούν για τη διαχείριση της κρίσης στην Ευρωζώνη. Στην ουσία «η κρίση μας ανάγκασε να κοιτάζουμε εκ νέου τη σχέση δημοκρατίας και νομισματικής ένωσης»⁸⁷. Αυτό, άλλωστε, υποδηλώνει και η Έκθεση «Προς μία ουσιαστική Οικονομική και Νομισματική Ένωση»⁸⁸, την οποία εκπόνησε ο Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου *Herman Van Rompuy* σε συνεργασία με τους Προέδρους της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, της ΕΚΤ και της Ευρωμάδας (*Έκθεση των τεσσάρων Προέδρων*) και αποτέλεσε τη βάση του «*Χάρτη Πορείας για την ολοκλήρωση της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης*», που υιοθέτησε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, στις 13 – 14 Δεκεμβρίου 2014⁸⁹. Συγκεκριμένα στην Έκθεση τονίζονται μεταξύ άλλων τα εξής: «η δημιουργία μιας νέας δημοσιονομικής ικανότητας για την ONE θα πρέπει να οδηγήσει σε κατάλληλες ρυθμίσεις που θα διασφαλίζουν την πλήρη δημοκρατική νομιμότητα και λογοδοσία. Οι λεπτομέρειες των ρυθμίσεων αυτών θα βασίζονται σε μεγάλο βαθμό στα επιμέρους χαρακτηριστικά τους, περιλαμβανομένων και των πηγών χρηματοδότησης τους, των διαδικασιών λήψης αποφάσεων και του πεδίου εφαρμογής των δραστηριοτήτων τους... οι ριζικές αλλαγές που αναλαμβάνει η Ευρωπαϊκή Ένωση εν γένει και η Οικονομική και Νομισματική Ένωση ειδικότερα, απαιτούν κοινή αίσθηση στόχου μεταξύ των κρατών μελών, υψηλό βαθμό κοινωνικής συνοχής, ενισχυμένη συμμετοχή του Ευρωπαϊκού και των εθνικών κοινοβουλίων και ανανεωμένο διάλογο με τους κοινωνικούς εταίρους. Ο ανοιχτός χαρακτήρας και η διαφάνεια της διαδικασίας καθώς και το αποτέλεσμα είναι ζωτικής σημασίας για την πρόοδο την εφαρμογή μιας ουσιαστικής Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης». Εξάλλου, η Έκθεση παίρνει θέση και στο ζήτημα των διακυβερνητικών μηχανισμών, τονίζοντας ότι «δημιουργήθηκαν ορισμένες διακυβερνητικές ρυθμίσεις ως αποτέλεσμα των ελλείψεων του προηγούμενου οικοδομήματος, αλλά εν τέλει θα πρέπει αυτές να ενσωματωθούν στο νομικό πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Αυτό προβλέπεται

87 *Pav. Eleftheriadis*, Democracy in the Eurozone, οπ. παρ., σελ. 3

88 *Herman Van Rompuy*, Προς μια ουσιαστική Οικονομική και Νομισματική Ένωση (τελική έκθεση) διαθέσιμη στο διαδικτυακό τόπο: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/el/ec/134188.pdf

89 *Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου* της 13 – 14/12/2012, EUCO 205/12, της 14^{ης} /12/2012, σελ. 1 επ., διαθέσιμα στο διαδικτυακό τόπο: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/el/ec/134365.pdf

ήδη από τη Συνθήκη για τη Σταθερότητα, το Συντονισμό και τη Διακυβέρνηση και μπορεί να προβλεφθεί και σε άλλες περιπτώσεις» (οι υπογραμμίσεις δικές μας) .

Είναι φανερό ότι η *δημοκρατική νομιμότητα και η λογοδοσία, η ενισχυμένη συμμετοχή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και των εθνικών Κοινοβουλίων, ο ανοιχτός χαρακτήρας, η διαφάνεια σε συνδυασμό με την αποτελεσματικότητα (in – put και out – put νομιμοποίηση)* καθώς και η *ενσωμάτωση των διακυβερνητικών μηχανισμών στην έννομη τάξη της Ένωσης* είναι πλέον στην ημερήσια διάταξη της Ένωσης παράλληλα με την δημοσιονομική πειθαρχία και την αλληλεγγύη. Η Έκθεση δεν δίνει απαντήσεις, θέτει το πλαίσιο, και εγείρει ταυτόχρονα πληθώρα ερωτημάτων για τον τρόπο αντιμετώπισης του δημοκρατικού ελλείμματος στην Ευρωπαϊκή Οικονομική Διακυβέρνηση σε συνδυασμό με τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της, που συγκροτούν ένα διαφοροποιημένο και πολύ – επίπεδο σύστημα. Η θεωρία από την πλευρά της σε αναζήτηση της αναγκαίας δημοκρατικής νομιμοποίησης στο πλαίσιο της ONE ανέλαβε να επεξεργασθεί και να προτείνει λύσεις. Η εξαντλητική συζήτηση των εναλλακτικών σεναρίων, που έχουν προταθεί, ξεφεύγει από τα όρια αυτής μελέτης. Εξάλλου, θα πρέπει να σημειώσουμε ότι για κάποια από αυτά απαιτείται τροποποίηση των Συνθηκών, κάτι εξαιρετικά δύσκολο και αβέβαιο υπό τις παρούσες συνθήκες ενώ κάποια άλλα θα μπορούσαν, αν επιδειχθεί η αναγκαία πολιτική βούληση, να βασισθούν στο ισχύον νομικό πλαίσιο (Συνθήκη, παράγωγο δίκαιο με την κατάλληλη τροποποίησή του ή διοργανικές συμφωνίες). Οι εναλλακτικές λύσεις για την συρρίκνωση του δημοκρατικού ελλείμματος της ONE είναι συνοπτικά οι εξής:

4.1 Η ενίσχυση του ρόλου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου

Αποτελεί μια κλασσική και παραδοσιακή προσέγγιση, αφού εξ αρχής η συρρίκνωση του κοινοτικού δημοκρατικού ελλείμματος συνδέθηκε με την αύξηση των αρμοδιοτήτων του Ευρ.Κοινβ. Η εμβάθυνση της δημοκρατίας στο πλαίσιο της ONE δεν μπορεί παρά να αφορά άμεσα την ενίσχυση των αρμοδιοτήτων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου τόσο στην λήψη των αποφάσεων όσο και στον έλεγχο των ενισχυμένων εξουσιών της Επιτροπής και του Συμβουλίου⁹⁰. Η αναζήτηση άλλων λύσεων αλλά και διατήρηση της υπάρχουσας κατάστασης, που

90 Κατά το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο «η ουσιαστική βελτίωση της δημοκρατικής νομιμοποίησης και λογοδοσίας της διακυβέρνησης της ONE σε επίπεδο Ένωσης μέσω του ενισχυμένου ρόλου του Κοινοβουλίου συνιστά αναγκαία προϋπόθεση για τη λήψη οιαδήποτε περαιτέρω μέτρων με στόχο την εγκαθίδρυση τραπεζικής ένωσης, δημοσιονομικής ένωσης και οικονομικής ένωσης». Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 20ής Νοεμβρίου 2012 «Προς μια ουσιαστική Οικονομική και Νομισματική Ένωση» (P7_TA(2012)0430), οπ. παρ., σημείο 9

χαρακτηρίζεται από μια έντονη θεσμική ανισορροπία, θα ήταν αντίθετη με το πνεύμα της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, που ορίζει ότι Ένωση βασίζεται, μεταξύ άλλων, στην *αξία της δημοκρατίας* (άρθρο 2 ΣΕΕ), η λειτουργία της «*βασίζεται στην αντιπροσωπευτική δημοκρατία*» και ότι «*οι πολίτες εκπροσωπούνται άμεσα στο επίπεδο της Ένωσης στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο*» (άρθρο 10 παρ. 1 και 2 ΣΕΕ). Στο πλαίσιο αυτό ένα πρώτο βραχυπρόθεσμο βήμα θα μπορούσε να είναι η ενεργός συμμετοχή του Ευρ.Κοινβ στον κύκλο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου. Έτσι προτείνεται η σύμπραξη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, μέσω μιας διοργανικής συμφωνίας, στις συζητήσεις σχετικά με την έκθεση της Επιτροπής για την «*Ετήσια Επισκόπηση της Ανάπτυξης*», με την οποία «*ανοίγει*» κατ' ουσία το ευρωπαϊκό εξάμηνο και, ειδικότερα, η διεξαγωγή δύο συζητήσεων του Ευρ. Κοινβ σε κρίσιμες στιγμές του ευρωπαϊκού εξαμήνου. Τέτοιες είναι: πριν από την εξέταση εκ μέρους του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της παραπάνω έκθεσης της Επιτροπής και πριν από την έγκριση, από το Συμβούλιο, των Ειδικών ανά Χώρα Συστάσεων. Εξάλλου, θα μπορούσε να ενισχυθεί στην πράξη η εφαρμογή της «*αρχής συμμόρφωσης ή εξήγησης*», σύμφωνα με την οποία το Συμβούλιο λογοδοτεί δημοσίως, κυρίως στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, για τυχόν τροποποιήσεις που υιοθετεί στις προτάσεις οικονομικής εποπτείας που εισηγείται η Επιτροπή⁹¹.

Θετικό δείγμα της αντιμετώπισης ζητημάτων δημοκρατικής νομιμοποίησης και λογοδοσίας, χωρίς κατ' ανάγκη τροποποίηση της Συνθήκης, στο πλαίσιο της Τραπεζικής Ένωσης⁹² αποτελεί η Διοργανική Συμφωνία (ΔΣ) μεταξύ του Ευρ. Κοινβ και της ΕΚΤ σχετικά με την ενίσχυση της διαφάνειας και της λογοδοσίας στο πλαίσιο της λειτουργίας του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού⁹³, που υιοθετήθηκε τον Οκτώβριο του 2013. Η ΔΣ εδράζεται στις διατάξεις του Κανονισμού (ΕΕ) 1024/2013⁹⁴, για την ανάθεση ειδικών καθηκόντων στην Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα σχετικά με τις πολιτικές που αφορούν την προληπτική εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων, που καθορίζει υψηλά standards δημοκρατικής λογοδοσίας.

91 *ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ*: Σχέδιο στρατηγικής για μια βαθιά και ουσιαστική οικονομική και νομισματική ένωση, Έναρξη συζήτησης σε ευρωπαϊκό επίπεδο, οπ. παρ., σημείο 4.2

92 Για τις εξελίξεις που σχετίζονται με την Τραπεζική Ένωση βλ. *Χρ. Βλ. Γκόρτσου*, Η πορεία προς την «Ευρωπαϊκή Τραπεζική Ένωση»: θεσμικές και κανονιστικές διαστάσεις και οι επιπτώσεις στην ανταγωνιστικότητα του ελληνικού τραπεζικού συστήματος, (2014), διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <http://62.1.43.74/5Ekdosis/UplPDFs//sylltomos14/21-44%20Gortsos%202014.pdf> (το άρθρο έχει συγγραφεί για τον Τιμητικό Τόμο σε μνήμη Αργύρη Φατούρου)

93 *Διοργανική συμφωνία μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της ΕΚΤ σχετικά με τη συνεργασία επί διαδικασιών που αφορούν τον ενιαίο εποπτικό μηχανισμό*, διαθέσιμη στο διαδικτυακό τόπο: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2013-0404&language=EL>

94 Επίσημη Εφημερίδα, L 287, της 29/10/2013, σελ. 63

4.2 Η ενίσχυση του ρόλου των εθνικών Κοινοβουλίων

Ως εναλλακτική λύση αναδείχθηκε κατά τη λήψη των αποφάσεων, που συνδέθηκαν με την διαχείριση της κρίσης χρέους. Η λύση αυτή μπορεί να λειτουργήσει είτε από μόνη της είτε σε συνδυασμό με την ενίσχυση του ρόλου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, ανάλογα με το επίπεδο λήψης των αποφάσεων.

Η εκτεταμένη χρήση διακυβερνητικών εργαλείων για την αντιμετώπιση της κρίσης (ΕΜΣ) ή για την πρόληψη παρόμοιων κρίσεων στο μέλλον (Δημοσιονομικό Σύμφωνο) έφεραν τα εθνικά Κοινοβούλια στο προσκήνιο μέσω των αναγκαίων διαδικασιών επικύρωσης των σχετικών Συμφωνιών. Αυτό μπορεί να διαβασθεί σε ορισμένες περιπτώσεις (Γερμανία) και αντίστροφα. Δηλαδή, για να διασφαλισθούν οι παραδοσιακές εξουσίες των εθνικών Κοινοβουλίων επί των κρατικών προϋπολογισμών, στο βαθμό που χρησιμοποιήθηκε για τη στήριξη κρατικό χρήμα, επιλέχθηκαν διακυβερνητικά εργαλεία και όχι οι ενωσιακοί μηχανισμοί. Οι περιορισμοί και οι απαιτήσεις που έθεσε η Bundestag στην γερμανική κυβέρνηση σχετικά με τη λειτουργία του ΕΜΣ για να συναινέσει στην επικύρωση της Συνθήκης ΕΜΣ⁹⁵, ενισχυμένη από τις πρόσφατες αποφάσεις του *Bundesverfassungsgericht*⁹⁶, μπορεί να εκληφθούν ως δηλωτικοί των προθέσεων των εθνικών Κοινοβουλίων για αποφασιστικότερη εμπλοκή στις διαδικασίες της Ευρωζώνης. Εξάλλου, τα εθνικά Κοινοβούλια των Κρατών-μελών, που έλαβαν χρηματοδοτική στήριξη (Ελλάδα, Πορτογαλία, Ιρλανδία και Κύπρος), κλήθηκαν να λάβουν αποφάσεις, που σχετίζονται άμεσα με τον πολιτικό κύκλο της Ευρωζώνης. Εξάλλου, η υπέρ - δραστηριοποίηση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και το Euro Summit αλλά και υιοθέτηση του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου αποτελούν σημαντικές προκλήσεις για τα εθνικά Κοινοβούλια, στο βαθμό που άπτονται των παραδοσιακών εξουσιών τους στον πολιτικό έλεγχο και στον προϋπολογισμό⁹⁷. Σε αναζήτηση τρόπων άμεσης συμμετοχής των εθνικών Κοινοβουλίων στην αρχιτεκτονική της ΟΝΕ και της Ευρωζώνης προτάθηκαν, μεταξύ άλλων τα εξής: το μοντέλο «της διαδικασίας της επικουρικότητας»⁹⁸ και η ίδρυση ενός δεύτερου ευρωπαϊ-

95 *Bundestag*, Gesetz zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM-Finanzierungsgesetz – ESMFinG) της 29^{ης} Ιουνίου 2012. Βλ. Απόδοσή της στην αγγλική {Act on Financial Participation in the European Stability Mechanism (ESM Financing Act)}, διαθέσιμη στο διαδικτυακό τόπο: http://www.bundestag.de/htdocs_e/bundestag/europe/ipex/ESMFinG_EN_2012.pdf

96 *Bundesverfassungsgericht*, απόφαση της 12^{ης} Σεπτεμβρίου 2012, 2 BvR 1390/12, 2 BvR 1421/12, 2 BvR 1438/12, 2 BvR 1439/12, 2 BvR 1440/12, 2 BvE 6/12, διαθέσιμη στο διαδικτυακό τόπο: http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20120912_2bvr139012en.html

97 *Cl. Heffler, W. Wessels*, The Democratic Legitimacy of the EU's Economic Governance and National Parliaments, οπ. παρ., σελ. 2

98 Σύμφωνα με το Πρωτόκολλο 2 σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας.

κού κοινοβουλευτικού σώματος, στο οποίο θα εκπροσωπούνται δια των μελών τους τα εθνικά και περιφερειακά Κοινοβούλια⁹⁹. Η ιδέα αυτή υποστηρίχθηκε το 2000 από τον τότε Υπουργό Εξωτερικών της Γερμανίας *Joschka Fischer*¹⁰⁰ σε ομιλία του στο Πανεπιστήμιο Humboldt του Βερολίνου με τίτλο «*Από τη Συνομοσπονδία στην Ομοσπονδία: Σκέψεις για την ολοκλήρωση της ευρωπαϊκής ενοποίησης*»¹⁰¹ αλλά ουδέποτε ετέθη προς συζήτηση στην ευρωπαϊκή agenda.

4.3 Η ενίσχυση της διακοινοβουλευτικής συνεργασίας Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και εθνικών Κοινοβουλίων

Η εναλλακτική αυτή λύση προβάλλεται ως ο «*τρίτος δρόμος*» με σημείο αναφοράς τη Συνθήκη της Λισαβόνας, που στο Πρωτόκολλο 1 *σχετικά με το ρόλο των εθνικών Κοινοβουλίων στη Ευρωπαϊκή Ένωση* προβλέπει ότι «*Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και τα εθνικά κοινοβούλια καθορίζουν από κοινού την οργάνωση και την προώθηση αποτελεσματικής και τακτικής διακοινοβουλευτικής συνεργασίας στο εσωτερικό της Ένωσης*»¹⁰² ενώ προωθείται ως λύση στο πλαίσιο της ενίσχυσης των κανόνων της διακυβέρνησης της Ευρωζώνης από το Δημοσιονομικό Σύμφωνο¹⁰³. Ως διακοινοβουλευτική συνεργασία νοείται «*η από κοινού και ολοκληρωμένη συμμετοχή των Κοινοβουλίων των δύο επιπέδων (σς ενωσιακού και εθνικού), μέσα από μια συντονισμένη κατανομή της εργασίας, τόσο στην προετοιμασία των αποφάσεων (ex ante) όσο και στον και εκ των υστέρων πολιτικό έλεγχο (ex post)*»¹⁰⁴. Ως επιλογή βασίζεται στην ιδέα της εγκαθίδρυσης μιας πολύ – επίπεδης συμμαχίας ή συνασπισμού των Κοινοβουλίων απέναντι στην ισχυροποίηση της εκτελεστικής εξουσίας από τη λειτουργία του Ευρωπαϊκού Συμ-

99 *Wolfg. Wessels, Ol. Rozenberg., M. van den Berge, Cl. Heffler, Val. Kreiling, L. Ventura*, Democratic Control in the Member States of the European Council and the Euro Zone Summits, οπ. παρ., σελ. 26 - 27

100 Η ιδέα προβλήθηκε για πρώτη φορά το 1989 κατά την πρώτη συνεδρίαση της COSAC και έκτοτε αρκετές φορές μέχρι να την υιοθετήσει το 2000 ο *Joschka Fischer*. Βλ *σχ. Al. Delcamp*, Une seconde chambre européenne est-elle possible ?, Παρέμβαση στην Assemblée générale de l'Association européenne des anciens Parlementaires, 26. 2. 2010, σελ. 1 – 3, διαθέσιμη στο διαδικτυακό τόπο: http://www.fp-ap.org/fp_ap_media/medialist/Bureau/Documents+imported/Senat_Paris_2010_Delcamp_26_02_2010_fr.pdf

101 *Jos. Fischer*, Vom Staatenverbund zur Föderation - Gedanken über die Finalität der europäischen Integration, διάλεξη στο Πανεπιστήμιο Humboldt του Βερολίνου στις 12 Μαΐου 2000, διαθέσιμη στο διαδικτυακό τόπο: <http://www.hu-berlin.de/pr/medien/aktuell/reden>

102 Άρθρο 9 του Πρωτοκόλλου 1 σχετικά με το ρόλο των εθνικών Κοινοβουλίων στη Ευρωπαϊκή Ένωση

103 Άρθρο 13 Συνθήκης για τη Σταθερότητα, τον Συντονισμό και τη Διακυβέρνηση της ΟΝΕ (Δημοσιονομικό Σύμφωνο)

104 *Wolfg. Wessels*, National Parliaments and the EP in Multi-tier Governance: In Search for an Optimal Multi-level Parliamentary Architecture (Analysis, Assessment Advice), οπ. παρ., σελ. 106

βουλίου. Κατ' αυτό τον τρόπο «η στρατηγική θέση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, ως βασικού «παίκτη» και στα δύο επίπεδα θα μπορούσε να εξισορροπηθεί από μια πολύ – επίπεδη οργάνωση των κοινοβουλίων, που θα βασίζεται σε μια διττή ευρωπαϊκή και εθνική νομιμοποίηση»¹⁰⁵. Στο πλαίσιο αυτό προβάλλονται δύο μοντέλα: εκείνο της COSAC (*Conférence des Organes Parlementaires Spécialisés dans les Affaires de l'Union des Parlements de l'Union Européenne*) και αυτό της δημιουργίας ενός μεικτού κοινοβουλευτικού σώματος, αποτελούμενο από μέλη των εθνικών Κοινοβουλίων και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

Στην ουσία οι παραπάνω εναλλακτικές προσεγγίσεις υπηρετούν την άποψη ότι «η επανακοινοβουλευτικοποίηση της διαδικασίας λήψης αποφάσεων της ONE, διαμέσου της ενίσχυσης του ρόλου του Ευρ.Κοινβ και των εθνικών Κοινοβουλίων αποτελεί ένα απαραίτητο εργαλείο για οικοδόμηση μιας νομιμοποιημένης ευρωπαϊκής έννομης τάξης»¹⁰⁶.

4.4 Η οικοδόμηση ενός Ευρωπαϊκού Πολιτικού Χώρου

Από σημαντική μερίδα της θεωρίας υποστηρίζεται ότι η αντιμετώπιση του ελλείμματος δημοκρατίας της Ένωσης γενικότερα και της ΕΟΔ της Ευρωζώνης ειδικότερα απαιτεί την οικοδόμηση ενός «ευρωπαϊκού πολιτικού χώρου» (*European political space*), η έλλειψη του οποίου παρουσιάστηκε ανάγλυφα κατά τη διάρκεια της διαχείρισης της κρίσης, όταν κυριάρχησαν οι διακυβερνητικού χαρακτήρα διαδικασίες λήψης αποφάσεων σε συνδυασμό με μια φανερή ενίσχυση της ενωσιακής τεχνοκρατίας¹⁰⁷. Για τους υποστηρικτές αυτής της θέσης στην καρδιά του δημοκρατικού ελλείμματος της ΕΟΔ βρίσκεται ένα έντονο πολιτικό έλλειμμα. Ο Χώρος αυτός θα αποτελέσει το σημείο εκκίνησης για την εγκαθίδρυση της Πολιτικής Ένωσης, που είναι η μόνη λύση, που μπορεί να διασφαλίσει πραγματική δημοκρατική νομιμοποίηση και λογοδοσία. Ο Πολιτικός Χώρος αποτελεί την αναγκαία προϋπόθεση για τη νομιμοποιημένη και αποτελεσματική άσκηση των εξουσιών που ανατίθενται στα όργανα της Ένωσης και ιδιαίτερα στην Επιτροπή σχετικά με τον έλεγχο των εθνικών οικονομικών πολιτικών. Η

105 *Wolfg. Wessels, Ol. Rozenberg, M. van den Berge, Cl. Heffler, Val. Kreiling, L. Ventura*, Democratic Control in the Member States of the European Council and the Euro Zone Summits, οπ. παρ., σελ. 27

106 *A. Maurer*, From EMU to DEMU: The Democratic Legitimacy of the EU and the European Parliament, οπ. παρ., σελ. 4

107 Βλ. *M. Kumm*, Democratic Challenges Arising from the Eurocrisis: What kind of a constitutional crisis is Europe in and what should be done about it?, οπ. παρ., σελ. 135 – 137 *M. P. Maduro*, A new governance for the European Union and the Euro: Democracy and Justice, οπ. παρ., σελ. 34 - 35 *Viv. A. Schmidt*, EU Differentiated Integration and the Role of the EU Political Economy, οπ. παρ., σελ. 167 - 169 *J. H. H. Weiler*, Democracy without the People: The Crisis of European Legitimacy “own resources”, οπ. παρ., σελ. 115 - 122

αναγκαία, για την ενίσχυση της δημοκρατικής νομιμοποίησης της Ένωσης, δημιουργία ενός Ευρωπαϊκού Πολιτικού Χώρου περνά μέσα από την μετατροπή των εκλογών για την ανάδειξη των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σε εκλογές για την ανάδειξη της «κυβέρνησης της Ένωσης». Η υλοποίηση του στόχου αυτού απαιτεί τα εξής:

Κάθε ευρωπαϊκή πολιτική ομάδα (κόμμα), που συμμετέχει στις εκλογές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, επιλέγει και προτείνει τον υποψήφιο του για την κατάληψη της θέσης του Προέδρου της Επιτροπής σε περίπτωση νίκης στις εκλογές. Παράλληλα, επεξεργάζεται και προβάλλει την πολιτική – κυβερνητική του πλατφόρμα (πρόγραμμα), που ο υποψήφιος του θα εφαρμόσει. Κατ' αυτόν τον τρόπο οι ευρωπαίοι πολίτες θα έχουν να κάνουν μια πραγματική πολιτική επιλογή στις εκλογές μεταξύ των πολλών που θα παρουσιασθούν.

Σε κάθε Κράτος-μέλος τα πολιτικά κόμματα, που συμμετέχουν στις εκλογές για την ανάδειξη των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, θα πρέπει να παρουσιάσουν τον υποψήφιο, που συγκεντρώνει την προτίμησή τους για την κατάληψη της θέσης του μέλους της Επιτροπής. Οι κυβερνήσεις των Κρατών-μελών θα πρέπει να προτείνουν ως μέλη της Επιτροπής κατά το άρθρο 17 παρ. 7 εδαφ. β ΣΕΕ τους υποδειχθέντες υποψήφιους των κομμάτων που νίκησαν στις εκλογές. Η διαδικασία αυτή θα αυξήσει τη διαφάνεια, θα επιτρέψει στους εκλογείς επιλογή προσώπων και προγραμμάτων, θα ενισχύσει τη νομιμοποίηση και θα επιβάλλει τη λογοδοσία στις επόμενες εκλογές¹⁰⁸.

Ο δημιουργία του Ευρωπαϊκού Πολιτικού Χώρου, εξάλλου, λειτουργεί προσθετικά στα προαναφερθέντα σενάρια, που διαπνέονται από την αντίληψη της ενίσχυσης των κοινοβουλευτικών θεσμών και διαδικασιών και δεν αντιβαίνει σε αυτά. Αντίθετα, τα ενισχύει. Αναμφίβολα η εγκαθίδρυση της Πολιτικής Ένωσης απαιτεί την τροποποίηση των Συνθηκών, ωστόσο αξίζει να σημειωθεί ότι η οι υποστηρικτές της δημιουργία ενός Ευρωπαϊκού Πολιτικού Χώρου, όπως αυτός σκιαγραφήθηκε παραπάνω, που θα αποτελέσει σημείο εκκίνησης της πορείας προς την Πολιτική Ένωση και θα επιχειρήσει να συνδέσει την διακυβέρνηση με την πολιτική, τονίζουν ότι ο Χώρος αυτός έχει ως προαπαιτούμενο περισσότερο την «αλλαγή της πολιτικής κουλτούρας της Ευρώπης» και λιγότερο την τροποποίηση των Συνθηκών¹⁰⁹. Συγκεκριμένα, υποστηρίζουν ότι οι διατάξεις του άρθρου

108 Για μια σύνθεση των επιμέρους απόψεων σχετικά με το περιεχόμενο και τον τρόπο εγκαθίδρυσης του Ευρωπαϊκού Πολιτικού Χώρου βλ. *Ing. Pernice, What future(s) of democratic governance in Europe: learning from the crisis, στο European Parliament, Challenges of multi-tier governance in the European Union, Effectiveness, efficiency and legitimacy (Compendium of Notes), σπ. παρ., σελ. 22 – 24*

109 *M. P. Maduro, A new governance for the European Union and the Euro: Democracy and Justice, σπ. παρ., σελ. 34 - 35*

17 ΣΕΕ μπορούν σε μεγάλο βαθμό να υποστηρίξουν τη δημιουργία του Ευρωπαϊκού Πολιτικού Χώρου, αν υπάρξει η σχετική πολιτική βούληση προς τούτο. Η συγκρότηση, όμως, ενός Ευρωπαϊκού Πολιτικού Χώρου με υψηλά standards δημοκρατικής λειτουργίας απαιτεί πρώτα απ' όλα την αποκατάσταση της αμοιβαίας εμπιστοσύνης μεταξύ των ευρωπαϊκών λαών, που έχει τρωθεί κατά τη διαχείριση της κρίσης.

Απέναντι στις παραπάνω προτάσεις υποστηρίζεται η θέση ότι δεν απαιτείται η αναζήτηση κάποιας εναλλακτικής λύσης και κατ' επέκταση η ιδιαίτερη ενίσχυση της δημοκρατικής νομιμοποίησης, διαφάνειας και λογοδοσίας στο πλαίσιο της ΟΝΕ μέσω της μεγέθυνσης του ρόλου του Ευρωπαϊκού και των εθνικών Κοινοβουλίων¹¹⁰. Σημείο εκκίνησης της θέσης αυτής είναι ότι η χάραξη της πολιτικής, ιδιαίτερα σε ένα πολύ – επίπεδο σύστημα διακυβέρνησης, αποτελούσε πάντοτε προνόμιο της εκτελεστικής εξουσίας, η οποία προς το σκοπό αυτό πρέπει να διαθέτει ευρύτερα περιθώρια διακριτικής ευχέρειας. Κατά τη χρήση αυτής της διακριτικής ευχέρειας το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο, που αποτελούν το θεσμικό επίκεντρο, έχουν επαρκή δημοκρατική νομιμοποίηση, αφού οι αρχηγοί των Κυβερνήσεων και οι υπουργοί κατά το άρθρο 10 παρ. 2 ΣΕΕ «είναι δημοκρατικά υπεύθυνοι είτε έναντι των εθνικών τους κοινοβουλίων, είτε έναντι των πολιτών τους»¹¹¹. Κατόπιν τούτου δεν χρειάζονται ειδικές διαδικασίες ελέγχου, πέραν των ήδη προβλεπόμενων, εκ μέρους των εθνικών Κοινοβουλίων και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Η θέση αυτή βασίζεται, εξάλλου, και στην ανάγκη αποτελεσματικότητας των διαδικασιών λήψης αποφάσεων, που για να διασφαλισθεί απαιτεί σε κρίσιμες αποφάσεις, όπως αυτές στον τομέα της εξωτερικής πολιτικής αλλά και της διαχείρισης χρηματοοικονομικών κρίσεων, διακριτικότητα¹¹². Μια τέτοια διακριτικότητα δεν διασφαλίζεται στο πλαίσιο ενός ανοικτού δημόσιου διαλόγου, όπως αυτός διεξάγεται στο πλαίσιο των ενωσιακών διαδικασιών λήψης αποφάσεων. Όταν οι Αρχηγοί των Κυβερνήσεων και των Κρατών-μελών καλούνται να διαχειρισθούν κρίσεις, όπως αυτή της Ευρωζώνης, το κάνουν ως

110 Βλ. αναλυτική παρουσίαση της θέσης αυτής *W. Wessels, National Parliaments and the EP in Multi-tier Governance: In Search for an Optimal Multi-level Parliamentary Architecture (Analysis, Assessment Advice)*, οπ. παρ., σελ. 102 - 103

111 Την άποψη ότι κατά την εκπλήρωση της αποστολής του ο ΕΜΣ διαθέτει επαρκή δημοκρατική νομιμοποίηση, στο βαθμό που οι αποφάσεις του λαμβάνονται από δημοκρατικά εκλεγμένες κυβερνήσεις υποστήριξε και ο Διευθύνων Σύμβουλος του ΕΜΣ ενώπιον του Ευρ.Κοινβ. Βλ. *Klaus Regling, Hearing with Members of the Economic and Monetary Affairs Committee (ECON) of the European Parliament on the work of the Troika, Στρασβούργο, 15 Ιανουαρίου 2014, σελ. 3, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <http://www.esm.europa.eu/>*

112 Την θέση αυτή περί διακριτικότητας των εργασιών του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου απηχεί το άρθρο 11 του Εσωτερικού Κανονισμού του (Απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, της 1ης Δεκεμβρίου 2009, για τη θέσπιση του εσωτερικού του κανονισμού, *Επίσημη Εφημερίδα L 315 της 2.12.2009, σελ. 51 – 55*)

ανώτατοι αντιπρόσωποι των κυρίαρχων Κρατών-μελών, που είναι «*κύρια των συνθηκών*», όντας υπόλογοι μόνο έναντι των πολιτών τους¹¹³. Η αποτελεσματικότητα, όμως, της λήψης των αποφάσεων, παρά την έλλειψη μηχανισμών και διαδικασιών δημοκρατικής νομιμοποίησης (in – put legitimacy), προσδίδουν στο σύστημα διακυβέρνησης νομιμοποίηση εκ του αποτελέσματος (out – put legitimacy). Όπως σημειώνει ο *Wolfgang Wessels* για τους υποστηρικτές της θέσης αυτής «*τα κοινοβούλια θεωρούνται ένα εμπόδιο για την αποτελεσματικότητα των διαδικασιών λήψης αποφάσεων*»¹¹⁴.

Η παραπάνω θέση, που αρνείται την ανάγκη μιας κοινοβουλευτικής υποστήριξης και νομιμοποίησης και κατ' ουσία ενός ευρύτερου διαλόγου για τα ζητήματα της ONE, δεν μας βρίσκει σύμφωνους για τους εξής, μεταξύ άλλων, λόγους:

Πρώτον, ως θέση είναι εξαιρετικά παρωχημένη, αφού απηχεί τις απόψεις που επικράτησαν κατά το αρχικό στάδιο της ευρωπαϊκής θεσμογέννησης και δικαιολόγησαν τον ισχύο ρόλο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (Συνέλευση τότε) στο θεσμικό σύστημα των Κοινοτήτων. Η θέση ότι η δημοκρατική διαδικασία αφαιρεί την αναγκαία αποτελεσματικότητα από τους ευρωπαϊκούς θεσμούς εγκαταλείφθηκε από τα μέσα της δεκαετίας του '80, όταν και άρχισε η σταδιακή ενίσχυση των αρμοδιοτήτων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στην πορεία προς «*μια διαρκώς στενότερη ένωση των ευρωπαϊκών λαών*»¹¹⁵. Σήμερα δεν φαίνεται να υπάρχει υποστηρικτής της θέσης ότι η ενδυνάμωση της θέσης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και η αποκατάσταση μιας σχέσης ισοτιμίας με το Συμβούλιο, στο πλαίσιο της αρχής της «*διπλής νομιμοποίησης*» των ενωσιακών αποφάσεων¹¹⁶, αφαίρεσε την αποτελεσματικότητα των διαδικασιών λήψης αποφάσεων.

Δεύτερον, δομικό στοιχείο της παραπάνω θέσης αποτελεί η αποτελεσματικότητα των διαδικασιών που προσδίδει στις αποφάσεις, που ελήφθησαν κατά τη διαχείριση της κρίσης με τρόπο ελάχιστα διαφανή και δημοκρατικά νομιμοποιημένο, νομιμοποίηση εκ του αποτελέσματος (out - put legitimacy). Ωστόσο, οι ανεπάρκειες της ONE και του Ευρώ, η αδυναμία πρόληψης της κρίσης και τα προβλήματα που εντοπίστηκαν στο στάδιο της διαχείρισής της φαίνεται να έχουν εξαντλήσει και τα τελευταία αποθέματα νομιμοποίησης εκ του αποτελέσματος,

113 *Bundesverfassungsgericht*, απόφαση της 30.6.2009, 2 BvE 2/08 κα, Σκέψη 298, διαθέσιμη στο διαδικτυακό τόπο: https://www.bundesverfassungsgericht.de/en/decisions/es20090630_2bve000208en.html

114 *W. Wessels*, National Parliaments and the EP in Multi-tier Governance: In Search for an Optimal Multi-level Parliamentary Architecture (Analysis, Assessment Advice), οπ. παρ., σελ. 103

115 Βλ. σχ. *Μιχ. Δ. Χρυσομάλλης*, Η Συνθήκη της Λισαβόνας και η βελτίωση της δημοκρατίας και της αποτελεσματικότητας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, οπ. παρ., σελ. 8 – 9, όπου και σχετική βιβλιογραφία.

116 Για την εννοιολογική προσέγγιση του όρου βλ. *Δ. Τσάτσου*, Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία, εκδ. Λιβάνη, Αθήνα 2007, σελ. 347 επ

που παραδοσιακά έχαιραν οι ευρωπαϊκοί θεσμοί λόγω των επιτευγμάτων της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Ενδεικτικές είναι οι πρόσφατες μετρήσεις του Ευρωβαρόμετρου που δείχνουν αύξηση του ευρωσκεπτικισμού. Έτσι, «η κρίση του Ευρώ κρύβει μια βαθύτερη κρίση, μια πραγματική κρίση νομιμοποίησης της Ευρώπης και των θεσμών της»¹¹⁷.

Τρίτον, η παραπάνω θέση κινείται εντελώς αντίθετα με όσα τα ίδια τα όργανα της Ένωσης και ιδιαίτερα το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, που καλείται να αποφασίσει για τα επόμενα βήματα της ONE, πιστεύουν. Είναι χαρακτηριστικό το απόσπασμα των Συμπερασμάτων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, που συνήλθε στις 14 Δεκεμβρίου 2012, για να αποφασίσει επί ενός Χάρτη πορείας για την ολοκλήρωσή της ONE με βάση την Έκθεση των τεσσάρων Προέδρων «Προς μία ουσιαστική Οικονομική και Νομισματική Ένωση» (Βλ αναλυτικά παραπάνω): «Σε ολόκληρη τη διαδικασία, γενικός στόχος θα παραμείνει η διασφάλιση της δημοκρατικής νομιμότητας και λογοδοσίας στο επίπεδο όπου λαμβάνονται και υλοποιούνται οι αποφάσεις. Τυχόν νέα βήματα προς την ενίσχυση της οικονομικής διακυβέρνησης θα πρέπει να συνοδεύονται από περαιτέρω βήματα προς ισχυρότερη νομιμότητα και λογοδοσία»

5. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

(α) Αν και η Ευρωπαϊκή Ένωση με τη Συνθήκη της Λισαβόνας έκανε σημαντικά βήματα για να συναντήσει τα υψηλότερα standards δημοκρατίας ενός διεθνούς σχηματισμού τόσο στο επίπεδο των διαδικαστικών στοιχείων της έννοιας όσο και των ουσιαστικών προϋποθέσεων, η ONE και η Ευρωζώνη ειδικότερα παρέμεινε κινούμενη προς την αντίθετη κατεύθυνση, διατηρώντας και διευρύνοντας κατά τη διαχείριση της κρίσης χρέους το έλλειμμα δημοκρατίας, που τη χαρακτήριζε από την εγκαθίδρυσή της. Η κατάσταση αυτή με δυσκολία μπορεί να δικαιολογηθεί από τις έκτακτες περιστάσεις που η κρίση δημιούργησε. Αντίθετα, θα πρέπει να γίνει δεκτό ότι όταν πρόκειται για τη λήψη επώδυνων αποφάσεων για την ευημερία εκατομμυρίων ευρωπαίων πολιτών, που η ίδια η Ένωση εγγυάται με τη Συνθήκη της, η ευρεία δημοκρατική νομιμοποίηση είναι απολύτως αναγκαία.

(β) Μια από τις βασικές αιτίες του ελλείμματος δημοκρατίας της Ευρωζώνης είναι η εκτεταμένη χρήση διακυβερνητικών εργαλείων και διαδικασιών σε συνδυασμό με ένα τεχνοκρατικό αυτοματισμό κατά την εφαρμογή των αποφάσεων, που χαρακτηρίζονται από έλλειψη διαφάνειας, ευρωπαϊκής λογοδοσίας, πολιτι-

117 Βλ. *J. H. H. Weiler*, Democracy without the People: The Crisis of European Legitimacy “own resources”, οπ. παρ., σελ. 113. Βλ. εξάλλου, *F. W. Scharpf*, Monetary Union, Fiscal Crisis and the Pre-emption of Democracy, MPIfG Discussion Paper 11/2011, οπ. παρ., σελ. 36 - 38

κού διαλόγου, επεξεργασίας και παρουσίασης στους ευρωπαίους πολίτες εναλλακτικών επιλογών. Οι λύσεις αυτές μπορεί να είναι αναγκαίες, στην παρούσα φάση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, για να διασφαλίσουν την εσωτερική νομιμότητα των πολιτικών επιλογών για ορισμένα Κράτη-μέλη και ιδιαίτερα τη Γερμανία αλλά φαλκιδεύουν την ευρωπαϊκή ιδέα και στην ουσία βάζουν κατά της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και της βασικής της συνιστώσας, που είναι η αμοιβαία εμπιστοσύνη μεταξύ των ευρωπαϊκών λαών.

(γ) Η χρήση διακυβερνητικών μεθόδων με την ίδρυση του ΕΜΣ φαίνεται να φτάνει στα όριά της με αποτέλεσμα να απαιτείται η άμεση ενσωμάτωση του μόνιμου μηχανισμού διαχείρισης κρίσεων της Ευρωζώνης στην ενωσιακή έννομη τάξη, κάτι που θα καλύψει μεγάλος μέρος του ελλείμματος δημοκρατίας που χαρακτηρίζει την Ευρωζώνη. Τα νομικά προβλήματα αυτής της ενσωμάτωσης σε μεγάλο βαθμό έχουν λυθεί με την απόφαση του Δικαστηρίου στην απόφαση *Pringle*, ωστόσο παραμένουν άλυτα και υπό συζήτηση τα πολιτικά – οικονομικά ζητήματα αυτής της ενσωμάτωσης, που αναφέρονται στην εξεύρεση των αναγκαίων πόρων της χρηματοδότησης της δημοσιονομικής ικανότητας της Ένωσης για τη διαχείριση κρίσεων.

(δ) Η ιστορία της ολοκλήρωσης διδάσκει, βέβαια, ότι διακυβερνητικές επιλογές και λύσεις, που βαθαίνουν το δημοκρατικό έλλειμμα της Ένωσης, αργά ή γρήγορα ενσωματώνονται στην ενωσιακή έννομη τάξη. Ωστόσο, οι νέες εξουσίες που ανατίθενται στα όργανα της Ένωσης και, κυρίως, στην Επιτροπή, ιδιαίτερα αυτές που αφορούν τους εθνικούς προϋπολογισμούς, απαιτούν ενισχυμένη δημοκρατική νομιμοποίηση και λογοδοσία. Οι λύσεις που θα επιλεγούν προς την κατεύθυνση αυτή δεν θα πρέπει να αποτελούν απλή αντιγραφή εθνικών θεσμών και διαδικασιών, που κατά κανόνα μεταφερόμενες αυτούσιες στο επίπεδο της Ένωσης χάνουν τη λειτουργικότητά τους, αυξάνουν την πολυπλοκότητά της και φαλκιδεύουν την αποτελεσματικότητα των θεσμών της. Η Ένωση, στην παρούσα φάση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, μπορεί να γίνει δημοκρατικότερη, χωρίς να επιδιώκει να γίνει δημοκρατία κατά τα πρότυπα των Κρατών-μελλών της¹¹⁸.

(ε) Η μη εφαρμογή του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων τόσο από τα όργανα του ΕΜΣ όσο και από τα Κράτη-μέλη, όταν εφαρμόζουν τη Συνθήκη ΕΜΣ και τις πράξεις των οργάνων του, καθώς και η απουσία αποτελεσματικού δικαστικού ελέγχου δημιουργούν μια «γκρίζα ζώνη» στην εφαρμογή της Αρχής του Κράτους Δικαίου, που έχει αναγορευθεί με το άρθρο 2 ΣΕΕ σε αξία της Ένωσης¹¹⁹.

118 Pav. Eleftheriadis, *Democracy in the Eurozone*, οπ. παρ. σελ. 34

119 Σχ. βλ. Μιχ. Δ. Χρυσομάλλη, Η Αρχή του Κράτους Δικαίου στην κοινοτικά και ενωσιακή έννομη τάξη, στο Στ. Περράκη (επιμέλεια), *Η Διεθνής Συνεργασία σε Οικουμενικό και Περιφερειακό Επίπεδο*. Οι Διεθνείς Θεσμοί σε Κίνηση, εκδόσεις *I. Σιδέρη*, Αθήνα 2012, σελ. 655 - 672

(στ) Η συρρίκνωση του δημοκρατικού ελλείμματος της ΟΝΕ και της Ευρωζώνης μέσα από την επιλογή διαδικασιών που θα αυξήσουν τη δημοκρατική νομιμοποίηση και λογοδοσία των θεσμών της απαιτεί την αλλαγή της πολιτικής κουλτούρας, που διέπει την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση στην παρούσα φάση, ως απαρχή της πορείας προς την πολιτική Ένωση, που θα εξασφαλίσει οριστικά δημοκρατία και αποτελεσματικότητα. Η πορεία αυτή, όμως, «απαιτεί σε κάθε περίπτωση ένα σοβαρό πολιτικό διάλογο και αποφάσεις από εκλεγμένα όργανα. Στην παρούσα οικονομική και κοινωνική κατάσταση, που απαιτεί μείζονες και δύσκολες αλλαγές σε όλα τα Κράτη-μέλη, κανένα μέτρο, ανεξάρτητα από τον τεχνοκρατικό ή μη χαρακτήρα του, δεν μπορεί να δικαιολογηθεί απλά ως «απαίτηση των Βρυξελλών» (ή της Φραγκφούρτης)»¹²⁰. Ένας τέτοιος διάλογος, σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο, κατά την περίοδο της κρίσης και κατά τη σύγχρονη φάση της οικοδόμησης των θεσμών της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Διακυβέρνησης δεν υπήρξε.

120 *Rol. Bieber*, Observer - Policeman - Pilot? On Lacunae of Legitimacy and the Contradictions of Financial Crisis Management in the European Union, σπ. παρ., σελ. 9