



**ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΣΧΟΛΗ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ & ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΠΜΣ «ΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΙΣΤΗΜΗ»
ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ «ΕΘΝΙΚΗ ΚΑΙ ΕΝΩΣΙΑΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ»
ΑΚΑΔΗΜΑΪΚΟ ΕΤΟΣ 2018-2019**

**ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗ ΦΟΙΤΗΤΡΙΑ
ΒΑΣΙΛΙΚΗ Ι.ΦΛΙΓΚΟΥ
Α.Μ. 7118Μ059**

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

**Η ΕΠΙΚΥΡΙΑΡΧΙΑ ΤΟΥ «ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΥ» ΕΠΙ ΤΟΥ «ΘΕΣΜΙΚΟΥ» ΩΣ
ΠΡΟΣΚΟΜΜΑ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΟΠΟΙΗΣΗ**

**ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ
ΔΟΝΑΤΟΣ ΠΑΠΑΓΙΑΝΝΗΣ**

Τριμελής Εξεταστική Επιτροπή
Δονάτος Παπαγιάννης, Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου (Επιβλέπων)
Ηλίας Νικολόπουλος, Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου
Μάρκος Παπακωνσταντής, Επιστημονικός Συνεργάτης Παντείου Πανεπιστημίου



Copyright © Βασιλική Φλίγκου, Νοέμβριος 2019
All rights reserved. Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας εργασίας εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα. Ερωτήματα που αφορούν τη χρήση της διπλωματικής εργασίας για κερδοσκοπικό σκοπό πρέπει να απευθύνονται προς το συγγραφέα.

Η έγκριση της διπλωματικής εργασίας από το Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών δεν δηλώνει την αποδοχή των γνώμων του συγγραφέα.

Συντομογραφίες

- ΑΕΠ: Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν
ΓΠΟΠ: Γενικοί Προσανατολισμοί Οικονομικής Πολιτικής
ΓεΔ: Γενικό Δικαστήριο
ΔΕΕ: Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΔΕΚ: Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
ΔΝΤ: Διεθνές Νομισματικό Ταμείο
ΔΥΕ: Διαδικασία Υπερβολικού Ελλείμματος
ΕΕ: Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΚ: Ευρωπαϊκός Κανονισμός
ΕΚΤ: Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα
ΕΜΣ: Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας
ΕΜΧΣ: Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας
ΕΟΔ: Ευρωπαϊκή Οικονομική Διακυβέρνηση
ΕΟΚ: Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα
ΕΠΜ: Εθνικά Προγράμματα Μεταρρυθμίσεων
ΕΣΔΑ: Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕΤΧΣ: Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας
ΜΚ: Μνημόνιο Κατανόησης
ΟΝΕ: Οικονομική Νομισματική Ένωση
ΠΣΣ: Προγράμματα Σταθερότητας και Σύγκλισης
ΣΔΕΜΣ: Συμβούλιο Διοικητών του ΕΜΣ
ΣΕΕ: Συνθήκη για την ΕΕ
ΣΕΜΣ: Συνθήκη για τον ΕΜΣ
ΣΛΕΕ: Συνθήκη για τη λειτουργία της ΕΕ (Συνθήκη της Λισαβόνας)
ΣΣΑ: Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης
ΣΣΣΔ: Συνθήκη για το Συντονισμό τη Σταθερότητα και τη Διακυβέρνηση στην
ΟΝΕ
ΧΘΔ: Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων

Ευχαριστίες

Θα ήθελα να ευχαριστήσω ιδιαίτερος τον επιβλέποντα καθηγητή μου κ. Δονάτο Παπαγιάννη για την ευκαιρία που μου έδωσε να ασχοληθώ με ένα εξαιρετικά ενδιαφέρον θέμα, καθώς και για την ουσιαστική καθοδήγησή του κατά την εκπόνηση της παρούσας εργασίας.

Επιπλέον, δεδομένου ότι η συγγραφή και η παρουσίαση της διπλωματικής εργασίας αποτελεί την τελευταία δραστηριότητα στο πλαίσιο της φοίτησής μου στο Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών «Νομική και Διοικητική Επιστήμη-κατεύθυνση: Εθνική και Ενωσιακή Διοίκηση» αισθάνομαι την ανάγκη να ευχαριστήσω όλους τους καθηγητές του προγράμματος για τις πολύτιμες γνώσεις που μου προσέφεραν.

Περιεχόμενα

Περίληψη	7
Abstract	8
Πρόλογος	9
Α Μέρος: Ευρωπαϊκή Οικονομική Διακυβέρνηση(Ρόλος και Δράση της Ευρωομάδας)	11
Εισαγωγή	12
Κεφάλαιο πρώτο Α μέρους.....	14
Το κανονιστικό πλαίσιο των μηχανισμών εποπτείας και ελέγχου στο πλαίσιο της οικονομικής διακυβέρνησης της ΟΝΕ.....	14
1.1 Διατάξεις δημοσιονομικής πειθαρχίας του πρωτογενούς ενωσιακού δικαίου 14	
1.2 Διατάξεις δημοσιονομικής πειθαρχίας του παράγωγου δικαίου	16
1.2.1 Το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΣΣΑ).....	16
1.2.2 Το Εξάπτυχο (six pack)	21
1.2.3 Το Ευρωπαϊκό εξάμηνο.....	23
1.2.4 Το Δίπτυχο (two pack)	27
1.3 Διακρατικές συμφωνίες για την ενίσχυση του συντονισμού των οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών της ΕΕ	29
1.3.1 Η συνθήκη για τη σταθερότητα, το συντονισμό και τη διακυβέρνηση στην ΟΝΕ.....	29
1.3.2. Ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας (Ε.Μ.Σ).....	31
1.3.3 Το Σύμφωνο για το Ευρώ+.....	34
1.4 Οι ειδικές διατάξεις για τις οικονομίες των κρατών μελών της Ευρωζώνης.....	35
1.5 Αποτίμηση της θεσμικής εξελικτικής πορείας της ευρωπαϊκής οικονομικής διακυβέρνησης	36
Κεφάλαιο δεύτερο Α μέρους	38
Θεσμική συγκρότηση της ευρωπαϊκής οικονομικής διακυβέρνησης.....	38
2.1 Το Συμβούλιο Οικονομικών και Δημοσιονομικών Υποθέσεων (ECOFIN).....	38
2.2 Η Ευρωομάδα (Eurogroup)	40
2.2.1 Το θεσμικό πλαίσιο, η οργάνωση και λειτουργία της Ευρωομάδας.	40
2.2.2 Επίδραση της Ευρωομάδας στις οικονομίες κρατών μελών (περίπτωση Ελλάδας).....	43
2.2.3 Προσδιορισμός του ρόλου της Ευρωομάδας από το ΔΕΕ (υπόθεση Μαλλής).....	49

2.2.4 Συμφωνίες κρατών μελών με τον ΕΜΣ στο πλαίσιο της Ευρωομάδας.	52
΄Β Μέρος: Κράτος Δικαίου ΕΕ και Αντιπροσωπευτική Δημοκρατία (θεσμικό έλλειμμα της Ευρωομάδας)	59
Εισαγωγή	60
Κεφάλαιο πρώτο ΄Β μέρους.....	61
Το κράτος δικαίου της ΕΕ ως βασικός πυλώνας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης	61
1.1 Έννοια του κράτους δικαίου	61
1.2 Κατοχύρωση της αρχής του κράτους δικαίου στο πρωτογενές δίκαιο της ΕΕ	62
1.3 Επιπτώσεις της θεσμικής ανεπάρκειας της Ευρωομάδας στον πυρήνα του κράτους δικαίου της ΕΕ	64
1.3.1 Αδυναμία ελέγχου της νομιμότητας των πράξεων της Ευρωομάδας.....	64
1.3.2 Εξαίρεση της δράσης της Ευρωομάδας από έναν αποτελεσματικό δικαστικό έλεγχο.	66
Κεφάλαιο δεύτερο ΄Β μέρους	68
Η αντιπροσωπευτική δημοκρατία ως θεμέλιο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης	68
2.1 Θεσμική και πολιτική εξέλιξη της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας στην ΕΕ.	68
2.2 Το δημοκρατικό έλλειμμα της ΕΕ.....	70
2.3 Επίταση του δημοκρατικού ελλείμματος της ΕΕ από τη δράση της Ευρωομάδας	73
2.3.1 Έλλειψη διαφάνειας των δραστηριοτήτων της Ευρωομάδας.....	73
2.3.2 Έλλειψη νομιμοποίησης της Ευρωομάδας.....	75
Συμπεράσματα	79
Βιβλιογραφία – Πηγές	84
Ξενόγλωσση.....	85
Πηγές Διαδίκτυο	86
Πηγές Νομοθετήματα	88

Περίληψη

Η οικονομική κρίση, που ταλάνισε την Ευρώπη αμέσως μετά τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης της Λισαβόνας, φρέναρε την ενδυνάμωση του υπερεθνικού στοιχείου που αυτή κατάφερε να δρομολογήσει και λειτούργησε ως εφιαλτήριο για την εμβάθυνση της διακυβερνητικής συνεργασίας στην Ευρωζώνη. Για την άμεση αντιμετώπιση της κρίσης επιστρατεύτηκαν μέσα έντονου διακυβερνητικού χαρακτήρα, που κατέστησαν έκδηλη τη διάθεση των κρατών μελών του σκληρού πυρήνα της ζώνης του ευρώ να προστατεύσουν πρωτίτως το ενιαίο νόμισμα και τις εγχώριες οικονομίες τους, παρά να προάγουν την ευρωπαϊκή ενοποιητική διαδικασία. Πρόκειται για ένα σύνθημα αντανάκλαστικό των κρατών μελών να προτάσσουν το εθνικό συμφέρον και όχι το ενωσιακό, όταν καλούνται να διαχειριστούν καταστάσεις με υψηλό κόστος σε εθνικό επίπεδο είτε αυτό αποτιμάται πολιτικά είτε οικονομικά. Εν προκειμένω η υιοθέτηση διακυβερνητικών εργαλείων για την αντιμετώπιση της κρίσης χρέους στην Ευρωζώνη θα έπρεπε να χαρακτηρίζεται από προσωρινότητα, καθώς η παγίωση τους και το ενδεχόμενο επέκτασης τους κλυδωνίζει συθέμελα το ευρωπαϊκό οικοδόμημα και καθιστά την ιδέα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης γράμμα κενό περιεχομένου. Ενδεικτικό παράδειγμα αποτελεί η ανατροπή της θεσμικής ισορροπίας των οργάνων της Ένωσης υπέρ των διακυβερνητικών οργάνων. Καθ' όλη τη διάρκεια της κρίσης χρέους στην Ευρωζώνη εξέχοντα ρόλο κατέχει η Ευρωομάδα, η οποία όμως κινείται σ' ένα θεσμικό «ημίφως», με την έννοια της κανονιστικής ανεπάρκειας, ως προς τον καθορισμό της οργάνωσης, των αρμοδιοτήτων της και των εννόμων συνεπειών σε περίπτωση παράβασης εκ μέρους της του ενωσιακού κεκτημένου. Το θεσμικό έλλειμμα της Ευρωομάδας είναι δυσανάλογο του ρόλου που διαδραματίζει, καθώς εγκρίνει πολιτικά καίριες αποφάσεις, που επιδρούν καταλυτικά στις οικονομίες κρατών μελών, χωρίς να έχει την κατάλληλη νομιμοποίηση βάσει του ενωσιακού δικαίου. Η θεσμικά ανεπαρκής κατοχύρωση της Ευρωομάδας επιβαρύνει το έλλειμμα δημοκρατίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης και θέτει ένα εμπόδιο στην εξελικτική υπερεθνική της πορεία.

Λέξεις-κλειδιά: οικονομική διακυβέρνηση, δημοσιονομική πειθαρχία, Ευρωομάδα, κράτος δικαίου, δημοκρατική αρχή, ευρωπαϊκή ολοκλήρωση.

Abstract

The economic crisis that rocked Europe immediately after the entry into force of the Treaty of Lisbon, slowed down the strengthening of the supranational element that it achieved and served as a springboard for deepening governance in the Eurozone. Immediate response to the crisis was driven by strong intergovernmental cooperation in the Eurozone. Immediate response to the crisis has been fostered by strong intergovernmental instruments, which have made it clear to the euro area hard core member states to primarily protect their single currency and their domestic economies, rather than promote the European integration process. It is a common reflex of the member states to propose the national interest rather than the EU when they are called upon to handle high-cost situations at national level whether politically or economically valued. Thus the adoption of intergovernmental tools to deal with the debt crisis in the Eurozone is justified to the extent that it serves a transitional stage, an emergency. Their consolidation and the potential for expansion, however, are deeply shaking the European edifice and making the idea of European integration a void. An example of this is the overthrow of the institutional balance of the Union's institutions in favor of intergovernmental bodies. Throughout the Eurozone debt crisis, the Eurogroup plays a prominent role, but moves to an institutional “half-light”, in the sense of regulatory inadequacies in defining its organization, responsibilities and legal consequences, in the event of a breach by it of the Union *acquis*. The institutional deficit of the Eurogroup is disproportionate to the role it plays, as it adopts politically crucial decisions that have a catalytic effect on the economies of the member states, without proper legalization under EU law. The institutional inadequate consolidation of the Eurogroup aggravates the European Union's democracy deficit and poses an obstacle to its evolutionary supranational course.

Keywords: economic governance, budgetary discipline, Eurogroup, state of justice, democratic principle, European integration.

Πρόλογος

Σκοπός της Εργασίας

Με την παρούσα εργασία επιχειρείται μια σφαιρική αποτύπωση της οργάνωσης, λειτουργίας και δράσης της Ευρωομάδας, όπως αυτή εκδηλώνεται εντός του πλαισίου της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Διακυβέρνησης, καθ'όλη τη διάρκεια της κρίσης χρέους στην Ευρωζώνη, ώστε να διαφανεί κατά πόσο η θεσμοθετημένη δομή της προσκρούει στις απαιτήσεις της αρχής του κράτους δικαίου, η οποία αποτελεί μία από τις θεμελιώδεις βάσεις του ενωσιακού συστήματος. Επιπλέον η ελλιπής νομιμοποίηση της Ευρωομάδας θέτει επί τάπητος την αξιολόγηση του επιπέδου δημοκρατίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση και συνακόλουθα τις προοπτικές της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

Ερευνητικά Ερωτήματα

- 1) Ποιοι κίνδυνοι διαφαίνονται από την υιοθέτηση διακυβερνητικών εργαλείων για την αντιμετώπιση της κρίσης της Ευρωζώνης;
- 2) Πραγματώνεται επαρκώς η αρχή του κράτους δικαίου όταν υπάρχουν στο ευρωπαϊκό γίγνεσθαι θεσμικά ελλείμματα τύπου Ευρωομάδας;
- 3) Κατά πόσο η δράση της Ευρωομάδας επιτείνει το δημοκρατικό κενό της ΕΕ;
- 4) Η θεσμική ανεπάρκεια της Ευρωομάδας αποτελεί τροχοπέδη στην πορεία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης;

Μεθοδολογία Ανάπτυξης

Η μεθοδολογία ανάπτυξης που ακολουθήθηκε είναι η βιβλιογραφική έρευνα. Έγινε διεξοδική καταγραφή και αναλυτική κριτική αποτίμηση της επιστημονικής βιβλιογραφίας και έρευνας σχετικής με το υπό μελέτη θέμα. Ιδιαίτερα σημαντικές πληροφορίες αναζητήθηκαν τόσο σε βιβλιοθήκες όσο και στο διαδίκτυο. Μεγάλο μέρος της παρούσας εργασίας στηρίχτηκε στην ανάγνωση και την ερμηνεία τόσο του πρωτογενούς όσο και του παράγωγου ενωσιακού δικαίου καθώς και σε νομολογιακές παραδοχές του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου σε ιδιαίτερα κομβικές αποφάσεις στην ιστορία του ευρωπαϊκού εγχειρήματος.

Διάρθρωση Κεφαλαίων

Η εργασία διαρθρώνεται σε τρία μέρη:

- Πρόλογος: καταγράφονται η γενική περιγραφή του γνωστικού αντικειμένου, η επιλογή του θέματος, η καταγραφή των προβλημάτων, ο σκοπός, η δομή και η μέθοδος ανάπτυξης.
- Κυρίως θέμα: διαρθρώνεται σε δύο μέρη, όπου καταγράφονται αναλυτικά, στο πρώτο μέρος η εξελικτική πορεία της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Διακυβέρνησης από το Μάαστριχτ μέχρι σήμερα, οι λύσεις που δόθηκαν για την εξασφάλιση της δημοσιονομικής πειθαρχίας των κρατών μελών και ο καταλυτικός ρόλος της Ευρωομάδας στο όλο εγχείρημα. Επιπλέον, η επίδραση της Ευρωομάδας στην οικονομική πορεία κρατών μελών, όπως η Ελλάδα και η Κύπρος και ο προσδιορισμός του ρόλου της από το ΔΕΕ στην υπόθεση Μαλλής. Αξίζει να σημειωθεί ότι η εκτενής αναφορά στον ΕΜΣ, ειδικά στην τελευταία ενότητα του παρόντος, λαμβάνει χώρα λόγω των συμφωνιών που γίνονται με κράτη μέλη στο πλαίσιο της Ευρωομάδας, της οποίας η σύνθεση συμπίπτει με αυτή του αποφασίζοντος οργάνου του ΕΜΣ, ήτοι του Συμβουλίου των Διοικητών και δεν έχει ως στόχο την προσέγγιση του ΕΜΣ, ερευνητικά, ως αυτοτελές διακυβερνητικό εργαλείο που επιστρατεύτηκε για την αντιμετώπιση της κρίσης χρέους στην Ευρωζώνη. Στο δεύτερο μέρος αναλύεται η θεσμική ανεπάρκεια της Ευρωομάδας ως φαινόμενο τριβής με την αρχή του κράτους δικαίου της ΕΕ και διαπιστώνεται η συμβολή της στη διεύρυνση του δημοκρατικού ελλείμματος της Ένωσης. Περαιτέρω αναλύονται οι κίνδυνοι που ελλοχεύουν από την «υποκατάσταση» της κοινοβουλευτικής νομιμοποίησης της ΕΕ από μια μορφή τεχνοκρατικής νομιμοποίησης καθώς η δημοκρατική αρχή είναι σύμφυτη με την έννοια της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και η παραγκώνιση της αποτελεί ευθεία βολή στο ενοποιητικό εγχείρημα.
- Συμπεράσματα: καταγράφεται η συνοπτική ανακεφαλαίωση των βασικών πτυχών της εργασίας και επιχειρείται εξεύρεση λύσεων

**Ά Μέρος: Ευρωπαϊκή Οικονομική
Διακυβέρνηση(Ρόλος και Δράση της
Ευρωομάδας)**

Εισαγωγή

Σε όλες τις θεσμικές πρωτοβουλίες, οι οποίες λειτούργησαν προπαρασκευαστικά στην εγκαθίδρυση της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης (ΟΝΕ), εντοπίζεται, σε μικρότερο ή μεγαλύτερο βαθμό, η φιλοδοξία της δημιουργίας μιας ευρωπαϊκής οικονομικής διακυβέρνησης, εντός της οποίας ο συντονισμός και η εποπτεία θα οδηγούσε σταδιακά στην πλήρη ενοποίηση. Η Συνθήκη του Μάαστριχτ το 1992 ήταν το αποκορύφωμα διαβουλεύσεων που διήρκεσαν αρκετές δεκαετίες σχετικά με την ενίσχυση της οικονομικής συνεργασίας στην Ευρώπη και άνοιξε το δρόμο για τη δημιουργία μιας ενιαίας νομισματικής πολιτικής βασισμένης σε ένα ενιαίο νόμισμα, το οποίο θα διαχειρίζεται μια ενιαία και ανεξάρτητη κεντρική τράπεζα. Σύμφωνα με τη Συνθήκη, ως βασικός στόχος της ενιαίας νομισματικής και συναλλαγματικής πολιτικής ορίστηκε η διατήρηση της σταθερότητας των τιμών και υπό την επιφύλαξη του στόχου αυτού, η υποστήριξη των γενικών οικονομικών πολιτικών στην Ένωση, σύμφωνα με την αρχή της οικονομίας της ανοιχτής αγοράς με ελεύθερο ανταγωνισμό. Οι δράσεις των κρατών μελών και της ΕΕ θα έπρεπε να συμβαδίζουν με τις κατευθυντήριες γραμμές που έκαναν λόγο για σταθερές τιμές, υγιή δημόσια οικονομικά, υγιείς νομισματικές συνθήκες και σταθερό ισοζύγιο πληρωμών.¹

Αν και η δημιουργία της οικονομικής και νομισματικής ένωσης πρέπει να εκλαμβάνεται ως μια ενιαία διαδικασία, εντούτοις χωρίστηκε σε τρία στάδια. Το πρώτο στάδιο το οποίο άρχισε την 1^η Ιουλίου 1990 συγχρόνως με την εφαρμογή της οδηγίας για την πλήρη απελευθέρωση των συναλλαγών κεφαλαίου, σήμανε στην πραγματικότητα την εκκίνηση της όλης διαδικασίας. Προεχούσης σημασίας στην εν λόγω φάση αποτελούσε η επίτευξη μιας μεγαλύτερης σύγκλισης μεταξύ των οικονομικών πολιτικών και μιας αυξημένης συνεργασίας μεταξύ των κεντρικών τραπεζών στα πλαίσια του Ευρωπαϊκού Νομισματικού Συστήματος. Το δεύτερο στάδιο της οικονομικής και νομισματικής ένωσης άρχισε την 1^η Ιανουαρίου 1994 και διήρκεσε έως την 31^η Δεκεμβρίου 1998. Κατά το στάδιο αυτό τέθηκε ως προτεραιότητα τα κράτη μέλη να αποφεύγουν τα υπερβολικά δημοσιονομικά ελλείμματα και να θέσουν σε κίνηση τη διαδικασία για την ανεξαρτησία των κεντρικών τραπεζών, έτσι ώστε η μελλοντική νομισματική ένωση να συγκεντρώνει κράτη με υγιή δημοσιονομική διαχείριση.² Ενόψει του περάσματος προς το τρίτο στάδιο, η Συνθήκη απαιτούσε την επίτευξη υψηλού βαθμού σύγκλισης βάσει

¹ Άρθρο 119 παρ.3 ΣΛΕΕ

² Μούσης Ν., Ευρωπαϊκή Ένωση (Δίκαιο-Οικονομία-Πολιτική), εκδόσεις Παπαζήση, 2015, σελ.131

τεσσάρων κριτηρίων, ήτοι :α) ο πληθωρισμός να μην υπερβαίνει κατά 1,5% εκείνον των τριών κρατών μελών με τις καλύτερες επιδόσεις από άποψη σταθερότητας τιμών, β) το δημοσιονομικό έλλειμμα να μην ξεπερνάει το 3% του ΑΕΠ και το δημόσιο χρέος να μην είναι μεγαλύτερο από το 60% του ΑΕΠ, γ) το μέσο μακροπρόθεσμο επιτόκιο δε θα πρέπει να υπερβαίνει κατά 2% εκείνο των τριών κρατών μελών με τα χαμηλότερα ποσοστά πληθωρισμού και δ) το νόμισμα μιας χώρας θα πρέπει να κυμαίνεται (επί δύο έτη πριν την ενοποίηση) μέσα στη στενή ζώνη διακύμανσης του Μηχανισμού Συναλλαγματικών Ισοτιμιών χωρίς συναλλαγματική αστάθεια. Το τρίτο στάδιο της ΟΝΕ ξεκίνησε την 1^η Ιανουαρίου 1999 και βρίσκεται υπό εξέλιξη. Από την ημερομηνία αυτή τα συμμετέχοντα κράτη μέλη απέκτησαν ενιαία νομισματική πολιτική και ενιαίο νόμισμα, το ευρώ.

Αντιθέτως, η οικονομική πολιτική δεν κοινοτικοποιήθηκε,³ καθότι δεν εντάχθηκε ούτε στο άρ. 3 ΣΛΕΕ στις αποκλειστικές αρμοδιότητες της Ένωσης, ούτε στο άρ. 4 ΣΛΕΕ στις συντρέχουσες, αλλά παρέμεινε, δυνάμει των αρ. 5 και 121 ΣΛΕΕ, αντικείμενο συντονισμού, από τα θεσμικά όργανα της Ένωσης, ιδίως το Συμβούλιο, κυρίως μέσω κατευθυντήριων γραμμών προς τα κράτη μέλη, ενταγμένη στο πλαίσιο της πολυμερούς εποπτείας. Ωστόσο τα κράτη μέλη της ΕΕ παρότι διατηρούν την τελική ευθύνη της οικονομικής πολιτικής οφείλουν να δρουν σύμφωνα με την αρχή της οικονομίας της ανοιχτής αγοράς με ελεύθερο ανταγωνισμό, να θεωρούν τις οικονομικές τους πολιτικές θέμα κοινού ενδιαφέροντος και να τις ασκούν έτσι ώστε να συμβάλλουν στην υλοποίηση των στόχων της Ένωσης.⁴ Με τον τρόπο αυτό η κοινή οικονομική πολιτική συμπληρώνει την ενιαία νομισματική πολιτική.

Επιπρόσθετα η εύρυθμη λειτουργία της ΟΝΕ⁵ προϋπέθετε κανόνες δημοσιονομικής πειθαρχίας. Οι λόγοι που επέβαλλαν αυτούς τους κανόνες είναι καθαρά οικονομικοί αφού μια νομισματική ένωση δεν μπορεί να λειτουργήσει χωρίς τον περιορισμό της δημοσιονομικής πολιτικής. Αυτό συμβαίνει κυρίως διότι η δημοσιονομική πολιτική επηρεάζει το επιτόκιο και συνακόλουθα μπορεί να ακυρώσει την ενιαία εφαρμογή των αποφάσεων της νομισματικής πολιτικής. Επιπλέον επηρεάζει τη συναλλαγματική ισοτιμία και έτσι εμποδίζει τη συναλλαγματική

³ Γκόρτσος Χ., Εισαγωγή στο Δίκαιο της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2014, σελ.12

⁴ Άρθρα 119, 120 ΣΛΕΕ και 3 ΣΕΕ

⁵ Τα κράτη μέλη της ΟΝΕ σήμερα είναι 19: Αυστρία, Βέλγιο, Γαλλία, Γερμανία, Ελλάδα, Εσθονία, Ιρλανδία, Ισπανία, Ιταλία, Κάτω Χώρες, Κύπρος, Λετονία, Λιθουανία, Λουξεμβούργο, Μάλτα, Πορτογαλία, Σλοβακία, Σλοβενία, Φινλανδία.

πολιτική της ΕΚΤ. Τέλος η δημοσιονομική πολιτική δημιουργεί ελλείμματα, τα οποία πλήττουν την ανταγωνιστικότητα της οικονομίας, δημιουργώντας εμπόδια στην πραγματική σύγκλιση ενώ περαιτέρω μειώνεται η αξιοπιστία του νομίσματος με άμεση συνέπεια την αύξηση του κόστους δανεισμού και για τις υπόλοιπες χώρες μέλη της ΟΝΕ.⁶

Κεφάλαιο πρώτο Α μέρους

Το κανονιστικό πλαίσιο των μηχανισμών εποπτείας και ελέγχου στο πλαίσιο της οικονομικής διακυβέρνησης της ΟΝΕ

1.1 Διατάξεις δημοσιονομικής πειθαρχίας του πρωτογενούς ενωσιακού δικαίου

Αρχής γενομένης με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ οι δημοσιονομικές πολιτικές των κρατών μελών διέπονται από ορισμένους κανόνες. Στο πρωτογενές δίκαιο προβλέπονται τόσο εμμέσως όσο και ρητώς διατάξεις δημοσιονομικής πειθαρχίας των κρατών μελών. Συγκεκριμένα σύμφωνα με το άρθρο 123ΣΛΕΕ απαγορεύονται οι υπεραναλήψεις ή οποιουδήποτε άλλου είδους πιστωτικές διευκολύνσεις από την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ) ή από κεντρικές τράπεζες των κρατών μελών προς θεσμικά όργανα ή οργανισμούς της Ένωσης, κεντρικές κυβερνήσεις ή σε περιφερειακές, τοπικές ή άλλες δημόσιες αρχές, άλλους οργανισμούς δημοσίου δικαίου ή δημόσιες επιχειρήσεις των κρατών μελών. Επίσης κατά το άρθρο 124ΣΛΕΕ απαγορεύεται κάθε μέτρο που θεσπίζει προνομιακή πρόσβαση των θεσμικών και λοιπών οργάνων ή οργανισμών της Ένωσης, όπως και των κεντρικών κυβερνήσεων, των περιφερειακών, τοπικών ή άλλων δημοσίων αρχών και άλλων οργανισμών δημοσίου δικαίου ή των δημοσίων επιχειρήσεων των κρατών μελών στα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα. Τέλος με το άρθρο 125 ΣΛΕΕ θεσπίζεται η ρήτρα μη διάσωσης (no-bailout clause) κατά την οποία τόσο η Ευρωπαϊκή Ένωση όσο και τα κράτη μέλη δεν ευθύνονται για τις υποχρεώσεις που αναλαμβάνουν οι κεντρικές κυβερνήσεις, οι περιφερειακές, τοπικές ή άλλες δημόσιες αρχές, άλλοι οργανισμοί δημοσίου δικαίου ή οι δημόσιες επιχειρήσεις των κρατών μελών. Τα έμμεσα αυτά μέτρα δημοσιονομικής πειθαρχίας που προβλέπονται στη Συνθήκη εξυπηρετούν τη βασική λειτουργία της οικονομικής και νομισματικής Ένωσης ως προς τη διατήρηση υγιούς και χωρίς σημαντικές αποκλίσεις κατάστασης στα δημοσιονομικά μεγέθη των

⁶ Heipertz M & Verdum A, Rulling Europe: The politics of the Stability and Growth Pact, Cambridge University Press, Cambridge, UK, 2010, p.71-72

κρατών μελών, καθώς με την ικανοποίηση της προϋπόθεσης αυτής εξασφαλίζεται η προστασία του κοινού νομίσματος από πληθωριστικές πιέσεις.⁷

Ωστόσο στο άρθρο 126 ΣΛΕΕ προβλέπεται ρητά και άμεσα η εγκαθίδρυση της δημοσιονομικής πειθαρχίας στα κράτη μέλη της Ευρωζώνης καθώς τίθεται ο κανόνας ότι τα κράτη μέλη πρέπει να αποφεύγουν τα υπερβολικά δημοσιονομικά ελλείμματα. Ως εκ τούτου η Επιτροπή παρακολουθεί την εξέλιξη της δημοσιονομικής τους κατάστασης και το ύψος του δημόσιου χρέους τους για τον εντοπισμό μεγάλων αποκλίσεων. Ως κριτήριο για την αποτελεσματικότητα της κατάργησης του δημοσιονομικού ελλείμματος θεωρείται η τήρηση της δημοσιονομικής πειθαρχίας στα κράτη μέλη.⁸ Τα κριτήρια τήρησης της δημοσιονομικής πειθαρχίας είναι η μείωση του δημόσιου ελλείμματος και του δημόσιου χρέους της Γενικής Κυβέρνησης. Συγκεκριμένα το δημόσιο έλλειμμα και το δημόσιο χρέος δεν πρέπει να υπερβαίνουν μια τιμή αναφοράς που ορίζεται στο 3% και 60% αντίστοιχα του ΑΕΠ του κάθε κράτους μέλους.⁹ Πρέπει να σημειωθεί ωστόσο ότι η ίδια η διάταξη της Συνθήκης προβλέπει ότι μπορούν να παραβλεφθούν υπερβάσεις των ορίων αυτών όταν συντρέχουν ορισμένες προϋποθέσεις. Ειδικά σε σχέση με το δημόσιο έλλειμμα, η υπέρβαση του 3% είναι επιτρεπτή όταν η σχέση ελλείμματος και ΑΕΠ σημειώνει συνεχή πτώση και πλησιάζει την τιμή αυτή ή όταν η υπέρβαση του ορίου αφορά έκτακτη περίπτωση, γεγονός που περιγράφεται ως αναταράξεις του οικονομικού κύκλου.

Εν τω πράγματι, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είναι αρμόδια να εξετάζει την τήρηση της δημοσιονομικής πειθαρχίας, αναφορικά με το αν ικανοποιούνται τα δύο παραπάνω κριτήρια και να συντάσσει σχετική έκθεση. Κατά την αξιολόγηση η Επιτροπή δεν είναι αυστηρά προσκολλημένη μόνο στην τυπική διαπίστωση της μη ικανοποίησης των κριτηρίων δημοσιονομικής πειθαρχίας αλλά λαμβάνει υπόψη και άλλες παραμέτρους που δικαιολογούν τις ενδεχόμενες αποκλίσεις.¹⁰ Έτσι, συντάσσοντας την έκθεση της λαμβάνει υπόψη παράγοντες όπως τη σχέση του δημοσίου ελλείμματος με το ύψος των δημοσίων επενδύσεων ή την εφαρμογή πολιτικών στους τομείς της έρευνας και της καινοτομίας ή τη μεταρρύθμιση του ασφαλιστικού και συνταξιοδοτικού συστήματος. Εφόσον η Επιτροπή κρίνει με βάση

⁷ Μπάρμπας Ν., Στοιχεία δημοσιονομικού δικαίου, εκδόσεις Σάκκουλα, 2018, σελ.359

⁸ Άρθρο 126 παρ. 2 ΣΛΕΕ σε συνδ. με Πρωτόκολλο αρ.12

⁹ Άρθρο 126 ΣΛΕΕ σε συνδ. με το άρθρο 1 του Πρωτοκόλλου για τη διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος

¹⁰ Μπάρμπας Ν., Στοιχεία δημοσιονομικού δικαίου,ό.π., σελ.359

τον έλεγχο που διενεργεί ότι σε κάποιο κράτος μέλος υφίσταται ή μπορεί να εκδηλωθεί υπερβολικό έλλειμμα, απευθύνει σχετική γνώμη στο υπό εξέταση κράτος μέλος και ενημερώνει σχετικά το Συμβούλιο.

Το Συμβούλιο, το οποίο αποτελεί και το κατεξοχήν πολιτικό όργανο της Ένωσης, είναι το αρμόδιο όργανο για να αποφασίζει αν υπάρχει υπερβολικό δημοσιονομικό έλλειμμα. Ειδικότερα, από τη Συνθήκη προκύπτει ότι το Συμβούλιο μετά από πρόταση της Επιτροπής και αφού λάβει υπόψη τις παρατηρήσεις του εν λόγω κράτους μέλους, αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία για την ύπαρξη υπερβολικού δημοσιονομικού ελλείμματος στο υπό εξέταση κράτος μέλος.¹¹ Σε περίπτωση υπερβολικού ελλείμματος και εφόσον το κράτος μέλος δε συμμορφώνεται στις συστάσεις του Συμβουλίου δύναται να βρεθεί αντιμέτωπο με τα ακόλουθα μέτρα: α) δημοσίευση πρόσθετων πληροφοριών προτού εκδώσει ομολογίες και χρεόγραφα, β) αναθεώρηση της πολιτικής δανεισμού του από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων, γ) άτοκη κατάθεση στην Ένωση κατάλληλου ποσού, έως ότου κατά τη γνώμη του Συμβουλίου, διορθωθεί το υπερβολικό έλλειμμα, δ) επιβολή εύλογου προστίμου.¹² Αξιοσημείωτο είναι ότι κατά τη θέσπιση των ανωτέρω μέτρων το Συμβούλιο αποφασίζει χωρίς να λαμβάνει υπόψη την ψήφο του μέλους του Συμβουλίου που εκπροσωπεί το εν λόγω κράτος μέλος.¹³

1.2 Διατάξεις δημοσιονομικής πειθαρχίας του παράγωγου δικαίου

1.2.1 Το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΣΣΑ).

Με ψήφισμα της 16ης και 17ης Ιουνίου 1997 του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Άμστερνταμ, διατυπώνονται οι δεσμεύσεις των κρατών μελών, της Επιτροπής και του Συμβουλίου, ως προς την υλοποίηση του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης (εις το εξής ΣΣΑ). Στόχος του ΣΣΑ υπήρξε η επιδίωξη υγιών δημοσίων οικονομικών ως μέσου για την ενίσχυση των προϋποθέσεων για την εξασφάλιση σταθερότητας τιμών και την επίτευξη ισχυρής και βιώσιμης οικονομικής ανάπτυξης που δημιουργεί απασχόληση. Παράλληλα θα εξασφάλιζε τα κράτη μέλη που υιοθετούν το ευρώ από αδικαιολόγητες πιέσεις στις αγορές συναλλάγματος. Με τον Κανονισμό 1466/97 της 7^{ης} Ιουλίου 1997 εκδόθηκε το προληπτικό σκέλος του ΣΣΑ, το οποίο «Προβλέπει σταθερούς πολιτικούς προσανατολισμούς για τα κράτη μέλη, την Επιτροπή και το

¹¹ Άρθρο 126 παρ.6 ΣΛΕΕ

¹² Άρθρο 126 παρ.11 ΣΛΕΕ

¹³ Άρθρο 126 παρ.13 ΣΛΕΕ

Συμβούλιο ώστε να θέσουν σε εφαρμογή το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης».

Έτσι όσον αφορά τα κράτη μέλη δεσμεύονται: να τηρούν τον μεσοπρόθεσμο στόχο για μια ισοσκελισμένη ή πλεονασματική δημοσιονομική κατάσταση, που θα προβλέπεται στα εθνικά προγράμματα σταθερότητας και σύγκλισης, να διορθώνουν τα υπερβολικά ελλείμματα το ταχύτερο δυνατό μετά την εμφάνισή τους, να δημοσιεύουν οικειοθελώς τις συστάσεις που γίνονται σύμφωνα με το άρθρο 126ΣΛΕΕ και να μην επιδιώκουν τη δυνατότητα εξαίρεσης από τη διαδικασία του υπερβολικού ελλείμματος, εκτός εάν βρίσκονται σε σοβαρή ύφεση, χαρακτηριζόμενη από πτώση του πραγματικού ΑΕΠ κατά τουλάχιστον 0,75%.¹⁴

Όσον αφορά την Επιτροπή, αυτή ασκεί το δικαίωμα πρωτοβουλίας της βάσει της Συνθήκης, ώστε να διευκολύνει την αυστηρή, έγκαιρη και αποτελεσματική λειτουργία του ΣΣΑ και να υποβάλλει, χωρίς καθυστέρηση, τις αναγκαίες εκθέσεις, γνώμες και συστάσεις που θα επιτρέψουν στο Συμβούλιο να λάβει ταχέως τις αποφάσεις του. Επιπλέον δεσμεύεται να συντάσσει έκθεση οσάκις υπάρχει κίνδυνος υπερβολικού ελλείμματος ή όταν το προβλεπόμενο ή πραγματικό δημόσιο έλλειμμα υπερβαίνει την τιμή αναφοράς του 3% του ΑΕΠ. Επίσης όταν θεωρεί ότι ένα έλλειμμα άνω του 3% του ΑΕΠ δεν είναι υπερβολικό και η γνώμη αυτή διαφέρει από τη γνώμη της Οικονομικής και Δημοσιονομικής Επιτροπής, δεσμεύεται να αιτιολογεί γραπτώς τη θέση της προς το Συμβούλιο. Τέλος δεσμεύεται, μετά από αίτημα του Συμβουλίου, να διατυπώνει, κατά κανόνα, σύσταση για λήψη απόφασης από το Συμβούλιο σχετικά με το κατά πόσον υφίσταται υπερβολικό έλλειμμα.

Το Συμβούλιο δεσμεύεται να θεωρήσει τις προθεσμίες εφαρμογής της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος ως έσχατες διορίες, καλείται πάντοτε να επιβάλλει κυρώσεις εάν ένα συμμετέχον κράτος μέλος δεν λάβει τα αναγκαία μέτρα για να τερματίσει την κατάσταση υπερβολικού ελλείμματος καθώς και να εφαρμόσει αυστηρά όλη την κλίμακα των προβλεπόμενων κυρώσεων. Τέλος υποχρεούται πάντοτε να αιτιολογεί γραπτώς την απόφαση να μην αναλάβει δράση.

Παράλληλα θεσπίζεται ένα σύστημα εποπτείας στη βάση προγραμμάτων σταθερότητας και σύγκλισης. Στο πλαίσιο αυτό ξεκαθαρίζονται οι κανόνες που διέπουν το περιεχόμενο, την υποβολή, την εξέταση και την παρακολούθηση των προγραμμάτων σταθερότητας και σύγκλισης στο πλαίσιο της πολυμερούς εποπτείας

¹⁴ Μούσης Ν., Ευρωπαϊκή Ένωση (Δίκαιο-Οικονομία-Πολιτική), ό.π., σελ.134

εκ μέρους του Συμβουλίου ώστε να αποτρέπεται εγκαίρως η εμφάνιση υπερβολικών δημοσίων ελλειμμάτων και να ενισχύεται η εποπτεία και ο συντονισμός των οικονομικών πολιτικών.¹⁵ Κάθε κράτος μέλος της ΟΝΕ υποχρεούται να υποβάλλει πρόγραμμα σταθερότητας που θα περιλαμβάνει: α) το μεσοπρόθεσμο στόχο της σχεδόν ισοσκελισμένης ή πλεονασματικής δημοσιονομικής κατάστασης, καθώς και την πορεία προσαρμογής προς το στόχο αυτό όσον αφορά το δημόσιο πλεόνασμα/έλλειμμα και την αναμενόμενη εξέλιξη του λόγου του δημοσίου χρέους προς το ΑΕΠ, β) τις κυριότερες παραδοχές για τις αναμενόμενες οικονομικές εξελίξεις και τις σημαντικότερες οικονομικές μεταβλητές που σχετίζονται με την υλοποίηση του προγράμματος σταθερότητας, όπως είναι οι δαπάνες για δημόσιες επενδύσεις, η αύξηση του ΑΕΠ σε πραγματικούς όρους, η απασχόληση και ο πληθωρισμός, γ) περιγραφή των δημοσιονομικών και άλλων μέτρων οικονομικής πολιτικής που λαμβάνονται ή προτείνονται για την επίτευξη των στόχων του προγράμματος και στην περίπτωση των κύριων δημοσιονομικών μέτρων εκτίμηση των ποσοτικών τους επιπτώσεων στον προϋπολογισμό, δ) ανάλυση του κατά πόσον τυχόν μεταβολές των κύριων οικονομικών παραδοχών θα επηρέαζαν την κατάσταση των δημοσίων οικονομικών και το χρέος.

Τα προγράμματα σταθερότητας είναι ετήσια και το Συμβούλιο εξετάζει κατά πόσον ο μεσοπρόθεσμος δημοσιονομικός στόχος του προγράμματος σταθερότητας προνοεί για ένα περιθώριο ασφάλειας προκειμένου να αποφευχθεί η εμφάνιση υπερβολικού ελλείμματος, κατά πόσον το πρόγραμμα βασίζεται σε ρεαλιστικές οικονομικές παραδοχές και κατά πόσον τα μέτρα που λαμβάνονται και προτείνονται επαρκούν για την επίτευξη της προσαρμογής προς το μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό στόχο. Το Συμβούλιο εξετάζει περαιτέρω αν το περιεχόμενο των προγραμμάτων σταθερότητας διευκολύνει το στενότερο συντονισμό των οικονομικών πολιτικών και αν οι οικονομικές πολιτικές του συγκεκριμένου κράτους μέλους συμβιβάζονται με τους γενικούς προσανατολισμούς της οικονομικής πολιτικής.¹⁶

Εκτός από το προληπτικό σκέλος, το ΣΣΑ περιλαμβάνει και το διορθωτικό σκέλος με βάση τον Κανονισμό 1467/97 του Συμβουλίου της 7^{ης} Ιουλίου 1997 με στόχο την επιτάχυνση και τη διασαφήνιση της εφαρμογής της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος (ΔΥΕ). Η υπέρβαση της τιμής αναφοράς για το δημοσιονομικό έλλειμμα θεωρείται έκτακτη και προσωρινή, εάν οφείλεται σε

¹⁵ Μπάρμπας Ν., Στοιχεία δημοσιονομικού δικαίου,ό.π.,σελ.370

¹⁶ Άρθρο 5 ΕΚ 1466/97

ασυνήθεις περιστάσεις που εκφεύγουν του ελέγχου του συγκεκριμένου κράτους μέλους και έχουν σημαντική επίπτωση στη δημοσιονομική του κατάσταση ή εάν οφείλεται σε σοβαρή οικονομική ύφεση.¹⁷ Την περίπτωση αυτή λαμβάνει υπόψη του τόσο το Συμβούλιο όσο και η Επιτροπή.

Ως προς την επιτάχυνση της διαδικασίας του υπερβολικού ελλείμματος, εντός δύο εβδομάδων από την έγκριση της έκθεσης από την Επιτροπή, η οικονομική και δημοσιονομική Επιτροπή διατυπώνει γνώμη. Η Επιτροπή, λαμβάνοντας πλήρως υπόψη τη γνώμη της οικονομικής και δημοσιονομικής επιτροπής και εφόσον κρίνει ότι υφίσταται υπερβολικό έλλειμμα, απευθύνει στο Συμβούλιο γνώμη και σύσταση. Το Συμβούλιο αποφασίζει εάν υφίσταται υπερβολικό έλλειμμα εντός τριών μηνών από τις ημερομηνίες γνωστοποίησης. Εάν αποφασίσει ότι πράγματι υφίσταται υπερβολικό έλλειμμα, το Συμβούλιο απευθύνει ταυτόχρονα και συστάσεις στο συγκεκριμένο κράτος μέλος. Στις συστάσεις που απευθύνει το Συμβούλιο θέτει μέγιστη προθεσμία τεσσάρων μηνών προκειμένου το συγκεκριμένο κράτος μέλος να λάβει αποτελεσματικά μέτρα. Το Συμβούλιο θέτει επίσης προθεσμία για τη διόρθωση του υπερβολικού ελλείμματος, η οποία λήγει εντός του έτους που ακολουθεί εκείνο κατά το οποίο εντοπίστηκε το υπερβολικό έλλειμμα, εκτός εάν συντρέχουν ειδικές περιστάσεις. Η απόφαση του Συμβουλίου να ανακοινώσει δημόσια τις συστάσεις του, όταν διαπιστωθεί ότι δεν έχουν ληφθεί αποτελεσματικά μέτρα λαμβάνεται αμέσως μετά την παρέλευση τεσσάρων μηνών. Το Συμβούλιο προκειμένου να εκτιμήσει εάν έχουν ληφθεί αποτελεσματικά μέτρα, βασίζεται στις αποφάσεις που έχει εξαγγείλει δημοσίως η κυβέρνηση του συγκεκριμένου κράτους μέλους.¹⁸

Το τμήμα 4 του Κανονισμού προβλέπει και τις κυρώσεις σε περίπτωση υπερβολικού ελλείμματος. Πιο αναλυτικά, εάν το Συμβούλιο αποφασίσει να επιβάλλει κυρώσεις σε συμμετέχον κράτος μέλος, απαιτεί κατά κανόνα άτοκη κατάθεση. Το Συμβούλιο είναι δυνατόν να αποφασίσει τη συμπλήρωση αυτής της κατάθεσης με την επιβολή των μέτρων. Κάθε έτος μέχρις ότου καταργηθεί η απόφαση σχετικά με την ύπαρξη υπερβολικού ελλείμματος, το Συμβούλιο εκτιμά κατά πόσον το συγκεκριμένο συμμετέχον κράτος μέλος έχει λάβει αποτελεσματικά μέτρα ανταποκρινόμενο στην ειδοποίηση του Συμβουλίου. Κατά την ετήσια αυτή εκτίμηση, το Συμβούλιο αποφασίζει να επιτείνει τις κυρώσεις εκτός εάν το συγκεκριμένο συμμετέχον μέλος συμμορφώθηκε προς την ειδοποίηση του

¹⁷ Άρθρο 2 ΕΚ 1467/97

¹⁸ Άρθρο 3 ΕΚ 1467/97

Συμβουλίου. Το Συμβούλιο μετατρέπει κατά κανόνα την κατάθεση σε πρόστιμο εάν μετά την παρέλευση δύο ετών από την απόφαση με την οποία υποχρεώθηκε το συγκεκριμένο συμμετέχον κράτος μέλος να προβεί σε κατάθεση, κρίνει ότι το υπερβολικό έλλειμμα δεν έχει διορθωθεί.

Στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών (2005) αποφασίστηκε η τροποποίηση του ΣΣΑ, ώστε να συνεκτιμώνται καλύτερα οι εκάστοτε εθνικές περιστάσεις και να ενισχύεται η οικονομική λογική των κανόνων που πρέπει να τηρούνται.¹⁹ Έτσι η έκθεση της Επιτροπής «θα πρέπει να αντικατοπτρίζει κατάλληλα την εξέλιξη της μεσοπρόθεσμης οικονομικής κατάστασης και την εξέλιξη της μεσοπρόθεσμης δημοσιονομικής κατάστασης. Επιπλέον η Επιτροπή λαμβάνει δεόντως υπόψη οποιονδήποτε άλλο παράγοντα, ο οποίος κατά τη γνώμη του ενδιαφερόμενου κράτους μέλους, συμβάλλει στην ολοκληρωμένη ποιοτική αξιολόγηση της υπέρβασης της τιμής αναφοράς και τον οποίον το κράτος μέλος έχει υποβάλλει στην Επιτροπή και το Συμβούλιο. Στη συνάρτηση αυτή, δίνεται ιδιαίτερη προσοχή στις δημοσιονομικές προσπάθειες για την αύξηση ή τη διατήρηση, σε υψηλό επίπεδο, των οικονομικών συνεισφορών για την προαγωγή της διεθνούς αλληλεγγύης και την επίτευξη των στόχων της ευρωπαϊκής πολιτικής, κυρίως της ενοποίησης της Ευρώπης, εφόσον συνεπάγονται αρνητικές συνέπειες για την οικονομική μεγέθυνση και τη δημοσιονομική επιβάρυνση για ένα κράτος μέλος. Μια ισόρροπη συνολική αξιολόγηση περιλαμβάνει όλους αυτούς τους παράγοντες». Παράλληλα θα πρέπει να λαμβάνεται δεόντως υπόψη η εφαρμογή μεταρρυθμίσεων του συνταξιοδοτικού συστήματος.

Το ΣΣΑ εξειδίκευσε τις διατάξεις του πρωτογενούς δικαίου για την πολυμερή εποπτεία και τη διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος και ενισχύθηκε εκ των υστέρων από το «εξάπτυχο» και το «δίπτυχο». Όπως θα αναφερθεί και στη συνέχεια, οι μεταρρυθμίσεις που εισήχθησαν στο σύστημα οικονομικής διακυβέρνησης μέσω του «six pack» και του «two pack», έχουν προσανατολίσει το σύστημα διακυβέρνησης προς μια σημαντική ενίσχυση της εποπτείας των οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών. Αυτό επιτυγχάνεται μέσω της καθιέρωσης ενεργών προληπτικών και διορθωτικών δράσεων με κυρωτικά χαρακτηριστικά, τόσο στο τομέα της δημοσιονομικής όσο και στον τομέα της εν γένει μακροοικονομικής πολιτικής.

¹⁹ https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/stability_growth_pact.html?locale=el

1.2.2 Το Εξάπτυχο (six pack).

Το 2011 η Επιτροπή προώθησε μια δέσμη νομοθετικών μέτρων που συναπαρτίζεται από ένα «εξάπτυχο»(six pack) και αποτελεί την πλέον εκτεταμένη ενίσχυση της οικονομικής διακυβέρνησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση από την εποχή της καθιέρωσης της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης.²⁰ Το «εξάπτυχο» τέθηκε σε ισχύ στις 13 Δεκεμβρίου 2011, αποβλέποντας στην αναθεώρηση του ΣΣΑ με μια νέα σειρά κανόνων οικονομικής και δημοσιονομικής εποπτείας που ενισχύουν το προληπτικό σκέλος του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης, καθώς στοχεύουν στην μεσοπρόθεσμη εξισορρόπηση του συνόλου των εθνικών προϋπολογισμών και εισάγουν νέο σύστημα έγκαιρης προειδοποίησης για υπερβολικές ανισορροπίες. Επιπλέον στηρίζουν το διορθωτικό σκέλος του ΣΣΑ με την ενίσχυση και επέκταση της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος (ΔΥΕ). Αυτά τα νέα μέτρα περιλαμβάνονται σε πέντε κανονισμούς και μια οδηγία, ήτοι:

1. **Ο Κανονισμός 1175/2011** του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16^{ης} Νοεμβρίου 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. Εκδόθηκε βάσει του άρθρου 126 παρ. 6 ΣΛΕΕ και προβλέπει τους κανόνες που διέπουν το περιεχόμενο, την υποβολή, την εξέταση και την παρακολούθηση των προγραμμάτων σταθερότητας και των προγραμμάτων σύγκλισης (ΠΣΣ) στο πλαίσιο της πολυμερούς εποπτείας από το Συμβούλιο και την Επιτροπή, ώστε να αποτρέπεται εγκαίρως η εμφάνιση υπερβολικών δημόσιων ελλειμμάτων και να ενισχύεται η εποπτεία και ο συντονισμός των οικονομικών πολιτικών. Συγκεκριμένα «Τα κράτη μέλη λαμβάνουν δεόντως υπόψη την καθοδήγηση που παρέχεται κατά τη διαμόρφωση των πολιτικών τους στους τομείς της οικονομίας, της απασχόλησης και του προϋπολογισμού προτού λάβουν καίριες αποφάσεις για τους εθνικούς προϋπολογισμούς των επόμενων ετών».²¹ Έτσι επιτυγχάνεται μια πολυμερής εποπτεία, η οποία δεν εστιάζει πλέον αποκλειστικά στην εκπλήρωση των οικονομικών κριτηρίων αλλά στοχεύει στη συνολική αντιμετώπιση των ζητημάτων

²⁰ Μηλιώνης Ν., Ευρωπαϊκή Οικονομική Διακυβέρνηση και εθνικές πολιτικές: από τη δημοσιονομική «αυτοπειθαρχία» στην ενίσχυση της εποπτείας», εκδόσεις Σάκκουλα, 2016, σελ.275

²¹ Άρθρο 1 παρ.3 ΕΚ 1175/2011

που ανακύπτουν στα διάφορα κράτη μέλη στους ζωτικούς τομείς της οικονομίας και της απασχόλησης.²²

2. **Ο Κανονισμός 1177/2011** της 8^{ης} Νοεμβρίου 2011 του Συμβουλίου που τροποποιεί τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1467/97 για την επιτάχυνση και τη διασαφήνιση της εφαρμογής της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος (ΔΥΕ), εκδόθηκε δυνάμει του άρθρου 126 παρ. 14 ΣΛΕΕ και συνιστά το λεγόμενο «διορθωτικό σκέλος» του ΣΣΑ, που προβλέπει κυρώσεις για τη μη τήρηση των δημοσιονομικών δεσμεύσεων για το ύψος των ελλειμμάτων της γενικής κυβέρνησης και του δημοσίου χρέους.

3. **Ο Κανονισμός 1173/2011** του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16^{ης} Νοεμβρίου 2011 για την αποτελεσματική επιβολή της δημοσιονομικής εποπτείας στη ζώνη του ευρώ.

4. **Ο Κανονισμός 1174/2011** του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16^{ης} Νοεμβρίου 2011 σχετικά με κατασταλτικά μέτρα για τη διόρθωση των υπερβολικών μακροοικονομικών ανισορροπιών στην Ευρωζώνη, θέσπισε σύστημα κυρώσεων για την αποτελεσματική διόρθωση των υπερβολικών μακροοικονομικών ανισορροπιών. Στο άρθρο 5 προβλέπεται η επιβολή τοκοφόρου κατάθεσης και ετήσιου προστίμου στο κράτος μέλος που δεν έλαβε τα διορθωτικά μέτρα που αποφάσισε το Συμβούλιο έπειτα από σύσταση της Επιτροπής.

5. **Ο Κανονισμός 1176/2011** του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16^{ης} Νοεμβρίου 2011 σχετικά με την πρόληψη και τη διόρθωση των υπερβολικών μακροοικονομικών ανισορροπιών. Εν προκειμένω προβλέπεται ένα προληπτικό (μηχανισμός επαγρύπνησης ανισορροπιών), αλλά και ένα διορθωτικό σκέλος με στόχο τη διόρθωση των υπερβολικών ανισορροπιών των κρατών μελών με βάση τους οικονομικούς δείκτες. Με το ως άνω πλαίσιο προβλέπονται κυρώσεις για τα κράτη της Ευρωζώνης που δεν ακολουθούν τις συστάσεις για τη διόρθωση των υπερβολικών ανισορροπιών τους (ΔΥΑ).

6. **Η Οδηγία 2011/85/ΕΕ** του Συμβουλίου, της 8^{ης} Νοεμβρίου 2011 με τίτλο «σχετικά με τις απαιτήσεις για τα δημοσιονομικά πλαίσια των κρατών μελών», η οποία εκδόθηκε δυνάμει του άρθρου 126 παρ. 14 (3) της ΣΛΕΕ, προβλέπει στο άρθρο 9 την υποχρέωση των κρατών μελών να καταρτίζουν Μεσοπρόθεσμα Δημοσιονομικά

²² Παπαδοπούλου Ρ.Ε, Ο συντονισμός των οικονομικών πολιτικών στην ΕΕ και η οικονομική κρίση, Ανατροπές και μετατοπίσεις στη θεσμική αρχιτεκτονική της ΟΝΕ, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2017, σελ.158

Πλαίσια με πρόβλεψη δημοσιονομικού σχεδιασμού τριετούς διάρκειας, ούτως ώστε να διασφαλίζεται ότι ο εθνικός δημοσιονομικός σχεδιασμός εντάσσεται σε μια προοπτική πολυετούς δημοσιονομικού σχεδιασμού. Οι προβλέψεις εσόδων και δαπανών και οι προτεραιότητες που καθορίζονται στο μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό πλαίσιο αποτελούν τη βάση για την κατάρτιση του ετήσιου προϋπολογισμού, οι δε αποκλίσεις πρέπει να εξηγούνται ρητά.

1.2.3 Το Ευρωπαϊκό εξάμηνο.

Στην ανωτέρω δέσμη των «έξι μέτρων» είναι κωδικοποιημένο το «Ευρωπαϊκό Εξάμηνο»²³ (European Semester) το οποίο εισήχθη με τον Κανονισμό 1175/2011²⁴ και συστηματοποιεί το πλαίσιο συντονισμού και πολυμερούς εποπτείας των κρατών μελών. Η παρακολούθηση, αξιολόγηση και ευθυγράμμιση των επιδόσεων των κρατών μελών με τους στόχους της ΕΕ πραγματοποιείται μέσω συγκεκριμένων δεικτών. Το «ευρωπαϊκό εξάμηνο» είναι ένα εξάμηνο κάθε έτος κατά τη διάρκεια του οποίου η δημοσιονομική και διαρθρωτική πολιτική των κρατών μελών αναλύεται για να διαπιστωθεί που βρίσκεται η ΕΕ σχετικά με τους πέντε στόχους που τίθενται στη στρατηγική «Ευρώπη 2020» για την ανάπτυξη και την απασχόληση²⁵ καθώς και οποιεσδήποτε ασυνέπειες και εμφανιζόμενες δυσαρμονίες.

Κατά το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο τα κράτη μέλη ευθυγραμμίζουν τις δημοσιονομικές και οικονομικές τους πολιτικές προς τους στόχους και τους κανόνες που έχουν συμφωνηθεί σε ενωσιακό επίπεδο. Συγκεκριμένα το Εξάμηνο καλύπτει τρεις τομείς συντονισμού της οικονομικής πολιτικής:²⁶

- τις διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις, οι οποίες εστιάζουν στην προώθηση της ανάπτυξης και της απασχόλησης σύμφωνα με τη στρατηγική «Ευρώπη 2020»²⁷

²³ Μηλιώνης Ν., Ευρωπαϊκή Οικονομική Διακυβέρνηση και εθνικές πολιτικές: από τη δημοσιονομική «αυτοπειθαρχία» στην ενίσχυση της εποπτείας», ό.π, σελ.267

²⁴ Τροποποίησε τον κανονισμό 1466/97

²⁵ Άρθρο 148 παρ.2 ΣΛΕΕ

²⁶ <https://www.consilium.europa.eu/el/policies/european-semester/>

²⁷ Στόχοι «Ευρώπη 2020»: 1.Αύξηση του ποσοστού απασχόλησης του πληθυσμού 20-64 ετών από 69% το 2010 σε τουλάχιστον 75% το 2020, 2.Επένδυση 3% του ΑΕΠ της ΕΕ σε έρευνα και ανάπτυξη, 3.Επίτευξη των στόχων του «20/20/20» ως προς το κλίμα και την ενέργεια, δηλαδή μείωση των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου κατά 20% σε σχέση με τα επίπεδα του 1990, αύξηση κατά 20% του μεριδίου των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας στην τελική ενεργειακή κατανάλωση και αύξηση στο 20% της ενεργειακής απόδοσης, 4. Μείωση του ποσοστού πρόωρης εγκατάλειψης του σχολείου από το 15%το 2010 σε λιγότερο από 10% το 2020 και αύξηση από το 31% σε τουλάχιστον 40% του ποσοστού του πληθυσμού ηλικίας 30-34 ετών που ολοκληρώνει την τριτοβάθμια ή ισοδύναμη εκπαίδευση και 5.Μείωση κατά 25% του αριθμού των Ευρωπαίων που ζουν κάτω από τα εθνικά όρια της φτώχειας,βγάζοντας από την κατάσταση της φτώχειας πάνω από 20 εκατομμύρια πολίτες

- τις δημοσιονομικές πολιτικές, προκειμένου να διασφαλισθεί η βιωσιμότητα των δημοσίων οικονομικών κατά το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης
- την πρόληψη υπερβολικών μακροοικονομικών ανισορροπιών

Οι ενέργειες οι οποίες περιλαμβάνονται στο «Ευρωπαϊκό Εξάμηνο», αποτελούν προαπαιτούμενες δράσεις για την εκκίνηση συντονιστικών διαδικασιών, οι οποίες έχουν άμεσες επιπτώσεις στην οικονομική διακυβέρνηση των κρατών μελών. Περαιτέρω ξεπερνούν τον απλό μηχανισμό εποπτείας, εισάγοντας στο παλαιό σχήμα νέες παραμέτρους, που σηματοδοτούν την εμβάθυνση της πολυμερούς εποπτείας ως εργαλείο συντονισμού.²⁸ Το «Ευρωπαϊκό Εξάμηνο» έχει σαφές χρονοδιάγραμμα, σύμφωνα με το οποίο τα κράτη μέλη λαμβάνουν συμβουλές-κατευθύνσεις από την Ευρωπαϊκή Ένωση και στη συνέχεια υποβάλλουν σχέδια πολιτικής, που είναι γνωστά ως «εθνικά προγράμματα μεταρρυθμίσεων» και «προγράμματα σταθερότητας ή σύγκλισης»²⁹, προκειμένου να αξιολογηθούν σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης. Έπειτα από αξιολόγηση των σχεδίων αυτών, διατυπώνονται προς τα κράτη μέλη συγκεκριμένες συστάσεις κατά την κατάρτιση του προϋπολογισμού τους για το επόμενο έτος και κατά τη λήψη αποφάσεων σχετικά με τις εθνικές πολιτικές τους, που αφορούν την οικονομία, την παιδεία, την απασχόληση και άλλους τομείς.

Το «Ευρωπαϊκό Εξάμηνο» είναι μέρος ενός ετήσιου κύκλου κατά τον οποίο εφαρμόζονται οι ενωσιακοί δημοσιονομικοί κανόνες, στο πλαίσιο μιας εξορθολογισμένης εποπτείας και αποτελεί την πρώτη φάση του. Κατά τη δεύτερη φάση του δημοσιονομικού αυτού κύκλου, στο «Εθνικό Εξάμηνο», τα κράτη μέλη εφαρμόζουν τις πολιτικές που ήδη έχουν συμφωνήσει με το Συμβούλιο και την Επιτροπή.³⁰

Το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο διακρίνεται σε τρία στάδια, που υποδιαιρούνται σε επιμέρους φάσεις:

- Προπαρασκευαστικό στάδιο, κατά το οποίο γίνεται ανάλυση της κατάστασης και απολογισμός του προηγούμενου έτους.
 - ο Νοέμβριος και Δεκέμβριος: Η Επιτροπή δημοσιεύει ετήσια επισκόπηση της ανάπτυξης και έκθεση του μηχανισμού επαγρύπνησης

²⁸ Παπαδοπούλου Ρ.Ε., Ο συντονισμός των οικονομικών πολιτικών στην ΕΕ και η οικονομική κρίση, Ανατροπές και μετατοπίσεις στη θεσμική αρχιτεκτονική της ΟΝΕ, ό.π, σελ.158

²⁹ Κανονισμός 1466/97: Στα άρθρα 3-5 τα «Προγράμματα Σταθερότητας» αναφέρονται στα συμμετέχοντα κράτη, δηλαδή σε όσα έχουν υιοθετήσει το κοινό νόμισμα και στα άρθρα 7-10 τα «Προγράμματα Σύγκλισης» αναφέρονται στα μη συμμετέχοντα κράτη

³⁰ <https://www.consilium.europa.eu/el/policies/european-semester/>

για το επόμενο έτος. Στην ετήσια επισκόπηση της ανάπτυξης παρουσιάζεται η άποψη της Επιτροπής σχετικά με τις προτεραιότητες της ΕΕ για το επόμενο έτος. Τα κράτη μέλη καλούνται να λάβουν υπόψη τους αυτές τις προτεραιότητες κατά το σχεδιασμό των οικονομικών τους πολιτικών για το έτος αυτό. Στην έκθεση του μηχανισμού επαγρύπνησης εξετάζονται οι μακροοικονομικές εξελίξεις στα διάφορα κράτη μέλη της ΕΕ. Βάσει της έκθεσης του μηχανισμού επαγρύπνησης, η Επιτροπή μπορεί να αποφασίσει να διεξαγάγει εμπειριστατωμένη επισκόπηση της κατάστασης στις χώρες στις οποίες ο κίνδυνος ενδεχόμενων μακροοικονομικών ανισορροπιών κρίνεται υψηλός. Οι επισκοπήσεις αυτές βοηθούν στον προσδιορισμό δυνητικών μακροοικονομικών ανισορροπιών και στην εξακρίβωση της φύσης και του εύρους τους. Δίνουν επίσης τη δυνατότητα στην Επιτροπή να υποβάλλει στα κράτη μέλη συστάσεις πολιτικής.

- Κυρίως Στάδιο: πολιτικές κατευθύνσεις σε επίπεδο ΕΕ
 - Ιανουάριος και Φεβρουάριος: Το Συμβούλιο της ΕΕ εξετάζει την ετήσια επισκόπηση της ανάπτυξης, διατυπώνει γενικές κατευθύνσεις πολιτικής και εγκρίνει συμπεράσματα. Το Εξάμηνο έχει επιπτώσεις σε πολλές πολιτικές και γι' αυτό εξετάζεται σε διάφορες συνθέσεις του Συμβουλίου. Η ετήσια επισκόπηση της ανάπτυξης, συζητείται επίσης στο Κοινοβούλιο, το οποίο μπορεί να δημοσιεύει έκθεση με δική του πρωτοβουλία. Το Κοινοβούλιο εκδίδει γνώμη σχετικά με τις κατευθυντήριες γραμμές για την απασχόληση. Αξίζει να σημειωθεί στο σημείο αυτό ότι με το «εξάπτυχο» αναβαθμίστηκε ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και ενδυναμώθηκε η διαφάνεια και η λογοδοσία στη λήψη των αποφάσεων. Συγκεκριμένα το Κοινοβούλιο συμμετέχει στον οικονομικό διάλογο καθώς μπορεί να παρεμβαίνει με δική του πρωτοβουλία στη διαδικασία του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου σχεδόν σε όλα τα στάδια εξέλιξης αυτής.³¹ Επιπλέον μπορεί να προσκαλεί τον πρόεδρο του Συμβουλίου ή τον Πρόεδρο της Ευρωμάδας, για να συζητήσουν θέματα σχετικά με το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο όπως και τα κράτη μέλη σε ανταλλαγή απόψεων.

³¹ Millionis N., Le Semestre européen, GFP, no I-2016, p.129

- Μάρτιος: Η Επιτροπή δημοσιεύει εκθέσεις ανά χώρα για όλα τα κράτη μέλη που συμμετέχουν στο Ευρωπαϊκό Εξάμηνο. Οι εκθέσεις ανά χώρα περιέχουν εμπειριστατωμένες αναλύσεις μακροοικονομικών ανισορροπιών για εκείνα τα κράτη μέλη στα οποία ο σχετικός κίνδυνος έχει κριθεί υψηλός. Βάσει αυτών των αναλύσεων, η Επιτροπή μπορεί να διατυπώνει συστάσεις προς τα κράτη μέλη για τη διόρθωση των ανισορροπιών που έχουν διαπιστωθεί. Οι συστάσεις αυτές μπορούν να εκδίδονται ταυτόχρονα με την εμπειριστατωμένη ανάλυση ή αργότερα, μαζί με άλλες συστάσεις ανά χώρα. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο διατυπώνει πολιτικούς προσανατολισμούς που βασίζονται στην ετήσια επισκόπηση της ανάπτυξης και στην ανάλυση και τα συμπεράσματα του Συμβουλίου της ΕΕ. Τα κράτη μέλη καλούνται να λάβουν υπόψη αυτούς τους προσανατολισμούς και τα πορίσματα των εκθέσεων ανά χώρα κατά την κατάρτιση των εθνικών προγραμμάτων σταθερότητας ή σύγκλισης και των εθνικών προγραμμάτων μεταρρυθμίσεων. Στα προγράμματα αυτά περιγράφονται οι δημοσιονομικές πολιτικές των κρατών μελών και οι πολιτικές τους για την προώθηση της ανάπτυξης και της ανταγωνιστικότητας.
- Στάδιο εκτέλεσης: Στόχοι, πολιτικές και σχέδια ανά χώρα.
 - Απρίλιος: Τα κράτη μέλη υποβάλλουν τα σχέδια πολιτικής τους:
 - Προγράμματα σταθερότητας και σύγκλισης, στα οποία περιγράφεται η μεσοπρόθεσμη δημοσιονομική στρατηγική των κρατών μελών και
 - Εθνικά προγράμματα μεταρρυθμίσεων, στα οποία περιγράφονται τα σχέδια διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων των κρατών μελών, με έμφαση στην προώθηση της ανάπτυξης και της απασχόλησης.

Τα κράτη μέλη πρέπει να υποβάλλουν αυτά τα προγράμματα μέχρι τις 15 Απριλίου ή το αργότερο μέχρι τα τέλη Απριλίου.
 - Μάιος: Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αξιολογεί τα εθνικά σχέδια πολιτικής και υποβάλλει σχέδια συστάσεων ανά χώρα.
 - Ιούνιος: Το Συμβούλιο της ΕΕ εξετάζει τις προτεινόμενες συστάσεις ανά χώρα και καταλήγει στην τελική τους μορφή. Στη συνέχεια, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο προσυπογράφει τις τελικές συστάσεις.

- Ιούλιος: Το Συμβούλιο της ΕΕ εξετάζει τις προτεινόμενες συστάσεις ανά χώρα και τα κράτη μέλη καλούνται να τις εφαρμόσουν.
- Ιούλιος έως τέλος του έτους: Τους υπόλοιπους έξι μήνες του χρόνου, που αποκαλούνται μερικές φορές «εθνικό εξάμηνο», τα κράτη μέλη λαμβάνουν υπόψη τις συστάσεις κατά την κατάρτιση του εθνικού τους προϋπολογισμού για το επόμενο έτος. Τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ οφείλουν να υποβάλλουν τα σχέδια των προϋπολογισμών τους στην Επιτροπή και στην Ευρωομάδα το αργότερο στα μέσα Οκτωβρίου. Η Επιτροπή εξετάζει το σχέδιο του προϋπολογισμού και εκδίδει μια γνώμη το αργότερο μέχρι 30 Νοεμβρίου. Πρόκειται για μια καινοτομία που εισήχθη με το δίπτυχο. Αξίζει να σημειωθεί ότι οι γνώμες που εκδίδονται από την Επιτροπή και αφορούν τους εθνικούς προϋπολογισμούς των κρατών της Ευρωζώνης, έχουν ως στόχο να διευκολύνουν το διάλογο που διεξάγεται στους κόλπους της Ευρωομάδας.³² Τα κράτη μέλη εγκρίνουν τους εθνικούς προϋπολογισμούς τους στο τέλος του έτους.

1.2.4 Το Δίπτυχο (two pack).

Το εξάπτυχο συμπληρώθηκε τον Μάιο 2013 με δύο κανονισμούς που απαρτίζουν το «δίπτυχο»(two pack) και θεσπίζουν ειδικές και λεπτομερείς διατάξεις για τα κράτη μέλη που ανήκουν στην Ευρωζώνη. Επιπλέον εισάγει ένα σύστημα παρακολούθησης που συνυπάρχει με τις υποχρεώσεις που καθορίζονται στο Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης, τις οποίες και εμπλουτίζει.

α. Ο **Κανονισμός 472/2013** του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 21^{ης} Μαΐου 2013, «σχετικά με την ενίσχυση της οικονομικής και δημοσιονομικής εποπτείας των κρατών μελών στη ζώνη του ευρώ, τα οποία αντιμετωπίζουν ή απειλούνται με σοβαρές δυστοκίες αναφορικά με τη χρηματοοικονομική τους σταθερότητα» στηρίζεται στη νομική βάση του άρθρου 136 (σε συνδυασμό με το 121 παρ. 6) ΣΛΕΕ.

Όπως προκύπτει λοιπόν ο εν λόγω Κανονισμός αφορά κράτη που αντιμετωπίζουν ή απειλούνται με σοβαρές δυσκολίες αναφορικά με τη χρηματοοικονομική τους σταθερότητα ή τη βιωσιμότητα των δημόσιων οικονομικών τους, με ενδεχόμενες δυσμενείς δευτερογενείς επιπτώσεις και σε άλλα κράτη μέλη

³² Μπάρμπας Ν., Στοιχεία δημοσιονομικού δικαίου, ό.π., σελ.379

της ζώνης του ευρώ ή ζητούν ή λαμβάνουν χρηματοδοτική συνδρομή από ένα ή περισσότερα άλλα κράτη μέλη ή τρίτες χώρες, τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Στήριξης (ΕΜΣ) ή άλλο σχετικό διεθνή χρηματοπιστωτικό οργανισμό, όπως το ΔΝΤ.³³

Η υπαγωγή στην ενισχυμένη εποπτεία του Κανονισμού γίνεται μετά από απόφαση της Επιτροπής, η οποία μελετά τις συστάσεις/προειδοποιήσεις δυνάμει του Κανονισμού 1176/2011, καθώς και τους όρους δανεισμού, την πορεία του δημοσίου χρέους και τα δημοσιονομικά μεγέθη του κράτους μέλους. Στην πράξη η ενισχυμένη εποπτεία συνίσταται στην εντατική παρακολούθηση της λειτουργίας του χρηματοπιστωτικού τομέα (stress tests, προσομοιώσεις ακραίων καταστάσεων, αναλύσεις ευαισθησίας), τη διενέργεια αποστολών επιθεώρησης, την υποβολή συστάσεων από το Συμβούλιο, αλλά και την κατάρτιση προγράμματος μακροοικονομικής προσαρμογής, που περιλαμβάνει ετήσιους δημοσιονομικούς στόχους. Αξίζει να σημειωθεί η υποχρέωση των κρατών που υπάγονται στον εν λόγω Κανονισμό να διεξάγουν έλεγχο για τους λόγους που επέδρασαν στη διαμόρφωση του επιπέδου του δημοσίου χρέους τους, ενώ το πρόγραμμα μακροοικονομικής προσαρμογής πρέπει να βασίζεται σε εκτίμηση της βιωσιμότητας του δημόσιου χρέους και στις αναπτυξιακές προοπτικές του κράτους, χωρίς όμως να επηρεάζονται οι τομείς της εκπαίδευσης και περίθαλψης .

β. Ο Κανονισμός 473/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 27ης Μαΐου 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» υφίσταται επίσης με τη διπλή νομική βάση των άρθρων 121 παρ. 6 και 136 της ΣΛΕΕ.

Οι βασικές προσθήκες του εν λόγω Κανονισμού στο σύστημα του παράγωγου δικαίου της Ε.Ε. είναι επί της ουσίας δύο: η θέσπιση χρονοδιαγράμματος για το συντονισμό των δημοσιονομικών πολιτικών προς συμπλήρωση του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου³⁴ και η ενίσχυση της δημοσιονομικής εποπτείας των κρατών μελών της Ευρωζώνης από την Ευρωομάδα και την Επιτροπή.³⁵ Συγκεκριμένα, η ενίσχυση της εποπτείας αυτής πραγματοποιείται με την πρόβλεψη υποχρέωσης των κρατών μελών να καταρτίζουν ετήσια σχέδια δημοσιονομικών προγραμμάτων για τη διασφάλιση της

³³ Άρθρο 1 ΕΚ 472/2013

³⁴ Άρθρο 4 παρ.1-3 ΕΚ 473/2013

³⁵ Άρθρο 6 παρ.1 ΕΚ 473/2013

συμβατότητας των εθνικών προϋπολογισμών με «την καθοδήγηση οικονομικών πολιτικών που εκδίδονται στο πλαίσιο του ΣΣΑ και του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου».³⁶ Για τα δε κράτη με υπερβολικά ελλείμματα προβλέπεται η κατάρτιση προγραμμάτων οικονομικής εταιρικής σχέσης, στα οποία θα περιλαμβάνονται οι ειδικότερες μεταρρυθμίσεις για τη διόρθωση των ελλειμμάτων τους. Με τη δέσμη των δύο μέτρων και την πρόβλεψη ειδικού συστήματος ελέγχου των κρατών μελών που υπόκεινται στη διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος, επιχειρήθηκε η ενσωμάτωση στην ευρωπαϊκή έννομη τάξη των διατάξεων του Δημοσιονομικού Συμφώνου και της Συνθήκης ΕΜΣ, οι οποίες ως διακυβερνητικές συμφωνίες βρίσκονται εκτός της ενωσιακής νομοθεσίας.³⁷ Περαιτέρω η Ευρωομάδα αναβαθμίστηκε και απέκτησε, μέσω του παράγωγου δικαίου, ενεργό ρόλο στην οικονομική διακυβέρνηση εντός της Ευρωζώνης.³⁸

Η εφαρμογή της δέσμης των «δύο μέτρων» ενισχύει την ευρωστία των εθνικών δημοσιονομικών διαδικασιών, υποχρεώνοντας τα κράτη μέλη να στηρίζουν τα σχέδια των προϋπολογισμών τους σε ανεξάρτητες μακροοικονομικές προβλέψεις και να διασφαλίζουν ότι η συμμόρφωση τους με τους εθνικούς δημοσιονομικούς κανόνες θα γίνεται από ανεξάρτητους φορείς.³⁹

1.3 Διακρατικές συμφωνίες για την ενίσχυση του συντονισμού των οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών της ΕΕ

1.3.1 Η συνθήκη για τη σταθερότητα, το συντονισμό και τη διακυβέρνηση στην ΟΝΕ.

Η Συνθήκη για τη Σταθερότητα, τον Συντονισμό και τη Διακυβέρνηση στην ΟΝΕ, γνωστή και ως Δημοσιονομικό Σύμφωνο, υπογράφηκε στις 2 Μαρτίου 2012 και αποτελεί διακυβερνητική συμφωνία ανάμεσα σε 25 κράτη μέλη της ΕΕ⁴⁰ καθώς δεν προσχώρησαν σ' αυτήν η Μεγάλη Βρετανία και η Δημοκρατία της Τσεχίας. Τα κράτη μέλη δεσμεύονται από τις διατάξεις της Συνθήκης να θεσπίσουν κανόνες που να ιδρύουν ένα μηχανισμό αυτοδιόρθωσης των δημοσιονομικών ελλειμμάτων, καθοδηγούμενο από τη μηνιαία παρακολούθηση ενός ανεξάρτητου δημοσιονομικού

³⁶ Άρθρο 1 ΕΚ 473/2013

³⁷ Χρυσομάλλης Μ., Ευρωπαϊκή Οικονομική Διακυβέρνηση, Οικοδόμηση, Εμβάθυνση, Ζητήματα Δημοκρατίας και Κράτους Δικαίου, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2018, σελ. 162-165

³⁸ Άρθρα 6, 7 παρ.3 και 5, 8 παρ.1 και 15 παρ.1 Κανονισμού 473/2013

³⁹ Μηλιώνης Ν., Το «Ευρωπαϊκό Εξάμηνο» ως μέσο συντονισμού και εποπτείας των οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών της ΕΕ, εργασία δημοσιευμένη στο περιοδικό ΔτΑ Νο 72/2017, σελ.24

⁴⁰ Η Κροατία δεν είχε ενταχθεί ακόμα στα κράτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης

γνωμοδοτικού συμβουλίου, το οποίο θα εγγυάται ότι ο εθνικός προϋπολογισμός τους είναι σε ισορροπία ή πλεονασματικός κατά τον ορισμό της Συνθήκης. Οι εν λόγω κανόνες κρίνονται αναγκαίοι ώστε να εξασφαλίζεται η τήρηση των απαιτήσεων της οικονομικής και νομισματικής ένωσης από τις κυβερνήσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η αποφυγή των υπερβολικών ελλειμμάτων. Συγκεκριμένα οι κυβερνήσεις της ΕΕ πρέπει να διαθέτουν δημόσια λογιστικά συστήματα τα οποία να καλύπτουν συνολικά όλους τους τομείς των εσόδων και των δαπανών. Τα εν λόγω δημόσια συστήματα πρέπει να υπόκεινται σε εσωτερικό και ανεξάρτητο λογιστικό έλεγχο. Επιπλέον οι κυβερνήσεις θα πρέπει να δημοσιοποιούν τα δημοσιονομικά δεδομένα και να μεριμνούν ώστε ο δημοσιονομικός σχεδιασμός να βασίζεται σε ρεαλιστικές μακροοικονομικές και δημοσιονομικές προγνώσεις, χρησιμοποιώντας τα πλέον επίκαιρα δεδομένα. Επίσης τα κράτη μέλη υποχρεούνται να εφαρμόζουν ειδικούς φορολογικούς κανόνες με στόχο τη διασφάλιση της συμμόρφωσης του συνολικού κρατικού προϋπολογισμού με τους ευρωπαϊκούς κανόνες και εν τέλει να αποφεύγεται το υπερβολικό δημόσιο έλλειμμα ή χρέος. Επιπρόσθετα το Δημοσιονομικό Σύμφωνο όρισε τη σημαντική απόκλιση από το μεσοπρόθεσμο στόχο που η δημοσιονομική ισορροπία κάθε χώρας θα πρέπει να επιδιώκει να πετύχει. Το Δημοσιονομικό Σύμφωνο προβλέπει έναν «χρυσό κανόνα» (golden rule) του ισοσκελισμένου προϋπολογισμού, με χαμηλότερο περιθώριο του διαρθρωτικού ελλείμματος το 0,5% του ΑΕΠ ενώ εάν το δημόσιο χρέος είναι χαμηλότερο από το 60% του ΑΕΠ, αυτό το κατώτατο όριο ανέρχεται στο 1% του ΑΕΠ που προβλέπεται στο εθνικό δίκαιο. Ο κανόνας αυτός μάλιστα πρέπει να είναι αυξημένης(συνταγματικής)τυπικής ισχύος ώστε να εξασφαλίζεται ένα «φρένο στο χρέος». Σε περίπτωση που ο κανόνας αυτός δεν εφαρμόζεται ορθώς, τα κράτη μέλη έχουν τη δυνατότητα να προσφεύγουν εναντίον άλλων κρατών μελών ενώπιον του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στο σημείο αυτό αξίζει να αναφερθεί ότι η ενσωμάτωση του λεγόμενου «χρυσού κανόνα» στο ελληνικό δίκαιο προκάλεσε πλήθος ακαδημαϊκών και πολιτικών συζητήσεων με θέμα την αναγκαιότητα και την καταλληλότητα του Συντάγματος, ως νομικού τύπου υποδοχής του καθώς και τις επερχόμενες συνέπειες της υιοθέτησης του κανόνα στον τρόπο λειτουργίας του πολιτεύματος και στο επίπεδο προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων.⁴¹

⁴¹ Μπάρμπας Ν.,Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου, ό.π., σελ.389

Στις συμπληρωματικές διατάξεις της διακυβερνητικής Συνθήκης περιλαμβάνεται, μεταξύ άλλων, η αυτόματη ενεργοποίηση του διορθωτικού μηχανισμού και η επιβολή κανόνων για τις χώρες που υπόκεινται σε διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος. Επιπλέον, η οικονομική στήριξη από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας θα παρέχεται μόνο στα κράτη μέλη που έχουν υπογράψει το Δημοσιονομικό Σύμφωνο.⁴² Στην περίπτωση που ένα κράτος δεν πετυχαίνει τους στόχους του νέου Συμφώνου θα ενεργοποιούνται αυτομάτως διορθωτικά μέτρα, δηλαδή αυξήσεις φόρων και περικοπές δαπανών, τα οποία θα αποφασίζονται από το εν λόγω κράτος μέλος με βάση τις κατευθυντήριες γραμμές της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης θα μπορεί να διαπιστώνει τη μεταφορά του κανόνα περί ισοσκελισμένου προϋπολογισμού στο εθνικό δίκαιο κάθε κράτους μέλους. Δεδομένου ότι οι αποφάσεις του ΔΕΕ είναι δεσμευτικές, σε περίπτωση μη συμμόρφωσης με το Σύμφωνο θα μπορεί να επιβληθεί πρόστιμο ίσο με το 0,1% του ΑΕΠ στα μέλη της Ευρωζώνης. Παράλληλα, κράτη μέλη που δεν έχουν μεταφέρει το νέο Σύμφωνο στο εθνικό τους δίκαιο δεν θα δικαιούνται τη λήψη βοήθειας από τον μόνιμο Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας. Τέλος το Σύμφωνο προβλέπει τη σύγκλιση συνόδων κορυφής της Ευρωζώνης τουλάχιστον δύο φορές το χρόνο.

1.3.2. Ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας (Ε.Μ.Σ).

Στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του 2010 τα κράτη μέλη αποφάσισαν να θεσπίσουν ένα μόνιμο μηχανισμό σταθερότητας, ο οποίος θα αντικαθιστούσε και θα συμπλήρωνε τους δυο προηγούμενους προσωρινούς μηχανισμούς στήριξης, τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Χρηματοπιστωτικής Σταθεροποίησης (European Financial Stabilization Mechanism-EFSM) και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (European Financial Stability Facility-EFSF), που είχαν θεσπιστεί για την αντιμετώπιση της κρίσης και την άμεση ενίσχυση της ρευστότητας. Για τη θέσπιση ενός τέτοιου μηχανισμού, δηλαδή του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Στήριξης (European Stability Mechanism-ESM)(εις το εξής ΕΜΣ) έπρεπε να ξεπεραστούν κάποια νομικά κωλύματα που απαιτούσαν τροποποίηση της Συνθήκης. Έτσι κρίθηκε αναγκαία η αναθεώρηση του άρθρου 136 ΣΛΕΕ, προκειμένου να προστεθεί, μέσω της διαδικασίας του άρθρου 48 παρ.6 ΣΕΕ, η παράγραφος 3, που δίνει τη δυνατότητα στα κράτη μέλη της Ευρωζώνης να θεσπίσουν μηχανισμό σταθερότητας,

⁴² http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/el/FTU_2.6.6.pdf

ενεργοποιούμενο όποτε αυτό απαιτείται και με σκοπό την παροχή χρηματοδοτικής συνδρομής σε κράτη μέλη που αντιμετωπίζουν προβλήματα χρηματοδότησης.⁴³ Η εξουσιοδότηση για την δημιουργία του ΕΜΣ εντάσσεται στην οικονομική πολιτική και ως εκ τούτου ανάγεται στην αρμοδιότητα των κρατών μελών της ΕΕ.⁴⁴ Ο ΕΜΣ δημιουργήθηκε την 02.02.2012 από τα κράτη μέλη της Ευρωζώνης που σύναψαν μεταξύ τους διεθνή συμφωνία ιδρυτική του ΕΜΣ (ΣΕΜΣ) και η οποία τέθηκε σε ισχύ την 27.09.2012.

Ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας είναι ένας διεθνής χρηματοπιστωτικός οργανισμός με έδρα στο Λουξεμβούργο, διέπεται από το διεθνές δίκαιο και διαθέτει πλήρη νομική προσωπικότητα με δικαιοπρακτική ικανότητα και δυνατότητα σύναψης συμφωνιών. Οργανώθηκε ως «μόνιμος» και αμιγώς ευρωπαϊκός μηχανισμός σταθερότητας με αρχικό κεφάλαιο ύψους 700 δις ευρώ.⁴⁵ Διαθέτει Διευθύνοντα Σύμβουλο, Συμβούλιο Διοικητών, Συμβούλιο Διευθυντών και ενεργοποιείται με ομόφωνη γνώμη των κρατών μελών σε περίπτωση που απειλείται η χρηματοπιστωτική σταθερότητα της Ευρωζώνης. Το Συμβούλιο των Διοικητών που είναι και το αποφασίζον όργανο συγκροτείται από μέλη των κυβερνήσεων των συμβαλλόμενων κρατών με οικονομικές αρμοδιότητες, δηλαδή τους Υπουργούς Οικονομικών, ενώ ο πρόεδρος του είναι είτε ο πρόεδρος της Ευρωομάδας είτε κάποιος από τα μέλη του.⁴⁶ Οι αποφάσεις στο πλαίσιο του ΕΜΣ λαμβάνονται με ομοφωνία των κρατών μελών της Ευρωζώνης. Αναφορικά με την παροχή στήριξης σε κράτος μέλος, αυτή λαμβάνεται κατόπιν σχετικής αίτησης και παρέχεται με αυστηρούς όρους. Επιπλέον συνοδεύεται από προγράμματα μακροοικονομικής προσαρμογής και εμπειριστατωμένη ανάλυση για τη βιωσιμότητα του δημοσίου χρέους του κράτους μέλους. Αν αποφασισθεί η παροχή συνδρομής στο κράτος μέλος που την αιτήθηκε, ορίζεται μία ομάδα που αποτελείται από εκπροσώπους της Επιτροπής, της ΕΚΤ και του ΔΝΤ, η οποία διαπραγματεύεται με το κράτος μέλος τη σύναψη ενός «Μνημονίου Κατανόησης», όπου περιγράφονται οι όροι της στήριξης σταθερότητας που θα συνδέονται με την παροχή βοήθειας και πρέπει να συνάδουν με τα μέτρα συντονισμού των οικονομικών πολιτικών των άρθρων 121-126 ΣΛΕΕ. Η ίδια ομάδα

⁴³ Άρθρο 3 Συνθήκης για τον ΕΜΣ (ΣΕΜΣ)

⁴⁴ Παπαγιάννης Δον., Ευρωπαϊκό Δίκαιο, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2016,σελ.585

⁴⁵ Παυλόπουλος Πρ., Το Δημόσιο Δίκαιο στον Αστερισμό της οικονομικής κρίσης, εκδόσεις Λιβάνη, 2013,σελ.242

⁴⁶ Μπάρμπας Ν., Στοιχεία δημοσιονομικού δικαίου,ό.π, σελ.398

επιτηρεί την εφαρμογή των όρων του Μνημονίου, το οποίο υπογράφεται από το ενδιαφερόμενο κράτος και την Επιτροπή εξ ονόματος του ΕΜΣ.⁴⁷

Με τη δημιουργία του ΕΜΣ ανέκυψε το ζήτημα αν εθίγεται η συντονιστική αρμοδιότητα της Ένωσης στον τομέα της οικονομικής πολιτικής και αν υφίστατο περιορισμό των ούτως ή άλλως περιορισμένων αρμοδιοτήτων της στον τομέα αυτό. Επ' αυτού απεφάνθη το ΔΕΕ στην απόφαση Pringle ότι ο ΕΜΣ συνιστά ένα μηχανισμό χρηματοδότησης που δεν αντιβαίνει ούτε υποκαθιστά τις πρωτοβουλίες που λαμβάνονται εντός του θεσμικού πλαισίου της ΕΕ αλλά λειτουργεί σε αρμονία και προς ενίσχυση αυτών.⁴⁸ Επιπλέον, οι αυστηροί όροι από τους οποίους εξαρτάται η παροχή οποιασδήποτε συνδρομής σε κράτος μέλος και οι οποίοι μπορεί να έχουν τη μορφή προγράμματος μακροοικονομικής προσαρμογής δε συνιστούν μέσο συντονισμού των οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών, αλλά αποσκοπούν στη διασφάλιση της συμβατότητας των ενεργειών που αναλαμβάνονται στο πλαίσιο του ΕΜΣ και με τα μέτρα συντονισμού που θεσπίζει η Ένωση. Επίσης, η Συνθήκη για τον ΕΜΣ δε θίγει ούτε την αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης να απευθύνει συστάσεις σε κράτος μέλος που αντιμετωπίζει υπερβολικό έλλειμμα. Μάλιστα, οι αυστηροί όροι για τη χορήγηση βοήθειας από τον ΕΜΣ δεν αντικαθιστούν τους όρους που τυχόν τίθενται με βάση τη διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος, γιατί οι μεν πρώτοι είναι διορθωτικού χαρακτήρα, οι δε δεύτεροι προληπτικού. Συνεπώς, με τη δημιουργία του ΕΜΣ, δεν επηρεάζεται η δράση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον τομέα του συντονισμού των οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών, διότι εξυπηρετεί απλά τη συμπλήρωση του νέου κανονιστικού πλαισίου για την ενίσχυση της οικονομικής διακυβέρνησης της ΕΕ. Επιπλέον ο σκοπός του ΕΜΣ δεν εμπίπτει σε τομέα αποκλειστικής αρμοδιότητας της ΕΕ και τα καθήκοντα που ανατίθενται από την ιδρυτική του Συνθήκη σε θεσμικά όργανα της ΕΕ δεν αλλοιώνουν την κατανομή αρμοδιοτήτων κατά το ενωσιακό δίκαιο.⁴⁹

Ένα άλλο ζήτημα που τέθηκε και για το οποίο απεφάνθη το ΔΕΕ στο πλαίσιο της ίδιας υπόθεσης, είναι κατά πόσο η Συμφωνία ΕΜΣ περί παροχής χρηματοοικονομικής βοήθειας παραβιάζει την απαγόρευση που επιβάλλει η διάταξη του άρθρου 125 ΣΛΕΕ, δηλαδή τη ρήτρα μη διάσωσης (no-bailout clause). Σύμφωνα με αυτή η Ένωση ή κράτος μέλος δεν ευθύνεται για τις υποχρεώσεις που επιβαρύνουν

⁴⁷ Άρθρο 13 ΣΕΜΣ

⁴⁸ ΔΕΕ, C-370/12, υποθ. Pringle, σκ. 69

⁴⁹ ΔΕΕ, C-370/12, υποθ. Pringle, σκ. 163-165

άλλο κράτος μέλος και δεν τις αναλαμβάνει. Σκοπός, λοιπόν, της ρήτρας είναι να μην παρέχει η Ένωση ή ένα κράτος μέλος συνδρομή προς ένα άλλο για την αποπληρωμή δημοσίου χρέους του, και έχει ως απώτερο στόχο την ενθάρρυνση της ορθής και συνετής δημοσιονομικής πολιτικής. Το άρθρο 125 ΣΛΕΕ απαγορεύει κατ' ουσία την ευθεία αναδοχή ή την εγγύηση χρέους. Δε θα μπορούσε όμως να έχει ως σκοπό την απαγόρευση οποιασδήποτε μορφής οικονομικής βοήθειας.⁵⁰ Αν συνέβαινε κάτι τέτοιο, θα ερχόταν σε αντίθεση με το άρθρο 122 ΣΛΕΕ και θα κλόνιζε την αρχή αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών μελών. Ο ενωσιακός δικαστής, μάλιστα, προέβη και σε έλεγχο των μέσων παροχής χρηματοοικονομικής βοήθειας του ΕΜΣ με βάση τη «ρήτρα μη διάσωσης». Ειδικότερα, έκρινε ότι κανένα από τα μέσα παροχής χρηματοοικονομικής βοήθειας του ΕΜΣ, όπως προβλέπονται στην ιδρυτική του Συνθήκη, δεν οδηγεί σε ανάληψη του χρέους του κράτους μέλους – αποδέκτη της στήριξης, με την έννοια του άρθρου 125 ΣΛΕΕ. Τόσο στην περίπτωση εντόκου δανείου όσο και στην αγορά ομολόγων στην πρωτογενή και δευτερογενή αγορά, το κράτος-αποδέκτης της βοήθειας εξακολουθεί να ευθύνεται για το χρέος του απέναντι στους τρίτους. Συνεπώς η μορφή βοήθειας που παρέχει ο ΕΜΣ και συνοδεύεται από αυστηρούς όρους, ώστε το κράτος μέλος να τηρεί ένα πρόγραμμα δημοσιονομικής εξυγίανσης, στοχεύει στη διατήρηση της χρηματοοικονομικής σταθερότητας της Ευρωζώνης συνολικά και εντάσσεται εκτός του πεδίου της απαγόρευσης του άρθρου 125 ΣΛΕΕ .

1.3.3 Το Σύμφωνο για το Ευρώ+.

Το Σύμφωνο για το Ευρώ+ που υιοθετήθηκε το 2011 από 23 κράτη μέλη⁵¹ της ΕΕ εντάσσεται στο μηχανισμό ενισχυμένης συνεργασίας και περιλαμβάνει τον ευρωπαϊκό συντονισμό οικονομικών πολιτικών που ανήκουν στην εθνική αρμοδιότητα των κρατών μελών. Μέσω του Συμφώνου για το Ευρώ+ επιδιώκεται η ενίσχυση του οικονομικού πυλώνα της νομισματικής ένωσης, η βελτίωση της ποιότητας όσον αφορά το συντονισμό των οικονομικών πολιτικών στη ζώνη του ευρώ και η τόνωση της ανταγωνιστικότητας, ώστε να επιτευχθεί υψηλότερος βαθμός σύγκλισης. Οι στόχοι που τίθενται αφορούν την προώθηση της ανταγωνιστικότητας και της απασχόλησης, την ενίσχυση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας καθώς και

⁵⁰ ΔΕΕ, C-370/12, υπόθ. Pringle, σκ.131-132

⁵¹ Δεν το υπέγραψαν η Κροατία, το Ηνωμένο Βασίλειο, η Δημοκρατία της Τσεχίας, η Σουηδία και η Ουγγαρία

την περαιτέρω συμβολή στη διατηρησιμότητα των δημόσιων οικονομικών.⁵² Οι νέες αυτές δεσμεύσεις θα ενσωματώνονται εφεξής στα εθνικά προγράμματα μεταρρυθμίσεων και σταθερότητας και θα υπάγονται στο σύνηθες πλαίσιο εποπτείας, με την Επιτροπή να διαδραματίζει πρωταγωνιστικό ρόλο στην παρακολούθηση της εφαρμογής των δεσμεύσεων και με τη συμμετοχή όλων των σχετικών συνθέσεων του Συμβουλίου και της Ευρωομάδας.⁵³ Η πρόοδος προς την επίτευξη των ανωτέρω στόχων θα παρακολουθείται σε πολιτικό επίπεδο από τους αρχηγούς κρατών και κυβερνήσεων, βάσει σειράς δεικτών που θα καλύπτουν την ανταγωνιστικότητα, την απασχόληση, τη δημοσιονομική διατηρησιμότητα και τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα. Οι χώρες που αντιμετωπίζουν σοβαρές προκλήσεις σε οποιονδήποτε από τους τομείς αυτούς θα εντοπίζονται και θα πρέπει να δεσμεύονται για την αντιμετώπιση των συγκεκριμένων προκλήσεων εντός δεδομένου χρονοδιαγράμματος.

1.4 Οι ειδικές διατάξεις για τις οικονομίες των κρατών μελών της Ευρωζώνης

Το πλαίσιο των αρχών και των κανόνων της οικονομικής διακυβέρνησης της ΕΕ, αφορά το σύνολο των κρατών μελών. Ωστόσο, οι κανόνες που ρυθμίζουν την διακυβέρνηση των κρατών μελών της ΟΝΕ αναφέρονται σε ένα ευρύτερο πεδίο ρύθμισης, καθώς περιλαμβάνουν και την εκχωρημένη πλέον νομισματική πολιτική, αλλά και σ' ένα συστηματικό σύνολο κανόνων για την εποπτεία και το συντονισμό των σχετικών οικονομιών. Ως εκ τούτου, τίθεται το ζήτημα της διάκρισης της οικονομικής διακυβέρνησης των κρατών μελών της ΕΕ και των 19 κρατών μελών της ΟΝΕ. Μέσω του άρθρου 136 ΣΛΕΕ, επιχειρείται η χάραξη προσανατολισμών της οικονομικής πολιτικής των κρατών μελών της Ευρωζώνης και η περαιτέρω ενίσχυση του συντονισμού και της εποπτείας της δημοσιονομικής πειθαρχίας τους. Έτσι προκειμένου να συμβάλλει στην καλή λειτουργία της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης, το Συμβούλιο θεσπίζει, κατά τη διαδικασία των άρθρων 121 και 126, μέτρα για τα κράτη μέλη με νόμισμα το ευρώ. Το άρθρο 137 ΣΛΕΕ αποτελεί τη νομική βάση για τη θέσπιση της Ευρωομάδας και παραπέμπει στο Πρωτόκολλο 14 για το περιεχόμενο των ρυθμίσεων που αφορούν τις συνόδους της. Σύμφωνα με το άρθρο 138 ΣΛΕΕ για τη διασφάλιση της θέσης του ευρώ στο διεθνές νομισματικό σύστημα, το Συμβούλιο εκδίδει απόφαση που καθορίζει κοινές θέσεις σχετικά με ζητήματα που παρουσιάζουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον για την ΟΝΕ στο πλαίσιο των αρμοδίων διεθνών

⁵² Πλιάκος Α., Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης-Θεσμικό και Ουσιαστικό Δίκαιο, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2012, σελ.787

⁵³ https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/el/ec/119816.pdf

οικονομικών οργανισμών και διασκέψεων, όπως επίσης και μέτρα που ενδείκνυνται για την εξασφάλιση ενιαίας εκπροσώπησης. Η απόφαση του Συμβουλίου λαμβάνεται κατόπιν προτάσεως της Επιτροπής και διαβούλευσης με την ΕΚΤ.⁵⁴

Αξίζει να σημειωθεί ότι σύμφωνα με τις ανωτέρω διατάξεις, που αφορούν τα κράτη μέλη της Ευρωζώνης, για πολλά θέματα οι αποφάσεις λαμβάνονται μεν από το Συμβούλιο ECOFIN, αλλά δικαίωμα ψήφου έχουν μόνο τα κράτη μέλη με νόμισμα το Ευρώ, δηλαδή εν τέλει τα μέλη της Ευρωζώνης. Αυτό αποτελεί ένα σημαντικό βήμα ανάδειξης της Ευρωζώνης σε όργανο χάραξης πολιτικής, το οποίο επεξεργάζεται τις αποφάσεις, που την επόμενη μέρα απλά επικυρώνονται, χωρίς πολλά περιθώρια εμπλοκής, αφού το μόνο δικαίωμα που αναγνωρίζεται στα μέλη του ECOFIN εκτός Ευρωζώνης είναι να παρίστανται, να τοποθετούνται αλλά όχι να ψηφίζουν.⁵⁵

1.5 Αποτίμηση της θεσμικής εξελικτικής πορείας της ευρωπαϊκής οικονομικής διακυβέρνησης

Σε αντίθεση με το συμπαγές, δομημένο και υπερεθνικού χαρακτήρα σύστημα διακυβέρνησης της νομισματικής πολιτικής ο οικονομικός και δημοσιονομικός βραχίονας της ΟΝΕ ρέπει προς τη διακυβερνητικότητα, αφού η οργανωτική και διοικητική ευθύνη λειτουργίας τους ανήκουν στις Κυβερνήσεις των κρατών μελών. Εξέχοντα ρόλο διαδραματίζουν το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο, η εμπλοκή δε της Επιτροπής κρίνεται εξαιρετικά ασθενής ενώ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Δικαστηρίου σχεδόν ανύπαρκτη.⁵⁶ Με βάση τις Συνθήκες ο συντονισμός των οικονομικών πολιτικών εστιάζεται στις εθνικές πολιτικές, οι οποίες μπορούν ωστόσο να επηρεάσουν τη νομισματική και τη χρηματοοικονομική κατάσταση στο σύνολο της ζώνης του ευρώ, την ισοτιμία του ευρώ, την καλή λειτουργία της εσωτερικής αγοράς καθώς και τις επενδύσεις, την απασχόληση και την ανάπτυξη στην Ένωση.⁵⁷ Η έλλειψη οικονομικής ολοκλήρωσης και η αδυναμία επαρκούς συντονισμού των δημοσιονομικών πολιτικών των κρατών μελών μεταξύ τους αλλά και με τη νομισματική πολιτική της ΕΚΤ έχει ως αποτέλεσμα την παγίωση σημαντικών αποκλίσεων ανάμεσα στα κράτη μέλη σε όρους ανάπτυξης και απασχόλησης όσο και σε όρους δημοσιονομικών επιδόσεων. Το χαλαρό πλαίσιο

⁵⁴ Παπαγιάννης Δον., Ευρωπαϊκό Δίκαιο,ό.π ,σελ.590

⁵⁵ Χρυσομάλλης Μ., Ευρωπαϊκή Οικονομική Διακυβέρνηση, Οικοδόμηση, Εμβάθυνση, Ζητήματα Δημοκρατίας και Κράτους Δικαίου, ό.π, σελ.63

⁵⁶ Χρυσομάλλης Μ., Ευρωπαϊκή Οικονομική Διακυβέρνηση, Οικοδόμηση, Εμβάθυνση, Ζητήματα Δημοκρατίας και Κράτους Δικαίου, ό.π, σελ.45,46

⁵⁷ Μούσης Ν., Ευρωπαϊκή Ένωση (Δίκαιο-Οικονομία-Πολιτική), ό.π, σελ.139

συντονισμού των οικονομικών πολιτικών που υιοθετήθηκε με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ αποδείχτηκε αναποτελεσματικό ώστε να αποδώσει τις απαιτούμενες δημοσιονομικές επιδόσεις από τα κράτη μέλη της ΟΝΕ. Ένας από τους λόγους που το μοντέλο του «χαλαρού συντονισμού» κατέδειξε τα όρια του μετά την οικονομική κρίση είναι ότι βασιζόταν στο δεδομένο ότι οι χώρες διέθεταν επαρκή κίνητρα για να τηρούν τα οικονομικά τους σε τάξη. Αντιθέτως, όμως τα περισσότερα κράτη μέλη παρουσίασαν υπερβολικά ελλείμματα.⁵⁸ Σταδιακά διαπιστώθηκε η ανάγκη για βαθύτερη ενοποίηση της δημοσιονομικής, διαρθρωτικής και χρηματοπιστωτικής πολιτικής των κρατών μελών εξαιτίας της συστημικής διασύνδεσής τους και των αλληλεπιδράσεων που προκαλούνται μεταξύ του δημοσίου, του ιδιωτικού και του χρηματοπιστωτικού τομέα.⁵⁹ Έτσι έχουμε μια μετάβαση από ένα είδος δημοσιονομικής «αυτοπειθαρχίας» που χαρακτήριζε αρχικά το χαλαρό συντονισμό των δημοσιονομικών και των λοιπών οικονομικών πολιτικών, προς μια ενισχυμένη εποπτεία τους, που κατά τη ρήση του Jacques Delor «μπορεί να είναι η απαρχή μιας, έστω και μη συνειδητής, ομοσπονδίασης μέσω της ευρωπαϊκής οικονομικής διακυβέρνησης».⁶⁰

Ωστόσο γίνεται αντιληπτό ότι το καθεστώς της δημοσιονομικής διακυβέρνησης στην ΕΕ μοιάζει να είναι παγιωμένο. Το νέο πλαίσιο οικονομικής διακυβέρνησης ενισχύει τα ήδη υπάρχοντα χαρακτηριστικά του συντονισμού και της εποπτείας, καθώς και την εφαρμογή των κυρωτικών μηχανισμών, μέσω της ενίσχυσης της Διαδικασίας του Υπερβολικού Ελλείμματος (ΔΥΕ). Ως εκ τούτου, η δημοσιονομική κρίση επέφερε ενίσχυση των υπαρχουσών δομών διακυβέρνησης, ενώ δεν σηματοδότησε κάποια αλλαγή προσανατολισμού προς τη δημιουργία της δημοσιονομικής ένωσης ή την εναρμόνιση των οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών. Αν ανατρέξει κάποιος και στην έκθεση των πέντε Προέδρων⁶¹ για το μέλλον της ΟΝΕ, διαπιστώνει ότι δεν υφίσταται καμιά αναφορά σε νέες αρμοδιότητες δημοσιονομικού χαρακτήρα. Αντ' αυτού η έμφαση δίνεται στη δημιουργία θεσμών

⁵⁸ ex. Council Decisions 2009/414/EC, 2009/415/EC, 2009/416/EC, 2009/417/EC, 2009/587/EC, 2010/282/EU, 2010/283/EU, 2010/285/EU, 2010/286/EU
https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID2115576_code1680226.pdf?abstractid=2115576&mirid=1

⁵⁹ Μηλιώνης Ν., Ευρωπαϊκή Οικονομική Διακυβέρνηση και Εθνικές Πολιτικές, ό.π,σελ.273

⁶⁰ βλ. Jacques Delors, JCMS 50th Anniversary Lecture, Economic governance in the European Union: Past, Present and Future, Journal of Common Market Studies 2013, volume 51, number 2, p.169

⁶¹ Juncker J.-C. (2015), «Η ολοκλήρωση της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης της Ευρώπης». Έκθεση σε συνεργασία με τους Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi και Martin Schulz, 22 Ιουνίου 2015, Βρυξέλλες: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, [Online] Διαθέσιμο σε: Έκθεση των πέντε Προέδρων

για τη δημοσιονομική σταθεροποίηση με σκοπό την συμμόρφωση με τους υπάρχοντες δημοσιονομικούς κανόνες. Επιπλέον λαμβάνοντας υπόψη τα διακυβερνητικά εργαλεία που επιλέγησαν για την ενίσχυση της δημοσιονομικής πειθαρχίας κατά την αντιμετώπιση της κρίσης στην Ευρωζώνη, όπως είναι η δημιουργία του ΕΜΣ, το Δημοσιονομικό Συμφωνο⁶² και ο ενεργός και καταλυτικός ρόλος της Ευρωομάδας, η εναλλακτική επιλογή της δημοσιονομικής ενοποίησης εξασθενεί. Κατά συνέπεια, είναι σαφές ότι απέχουμε σημαντικά από τη διαμόρφωση των πολιτικών συσχετισμών που θα άνοιγαν το δρόμο για μια εναλλακτική οικονομική και κατ' επέκταση δημοσιονομική διακυβέρνηση στα πρότυπα που οραματίστηκαν οι «πατέρες» της Ευρωπαϊκής Κοινότητας.

Κεφάλαιο δεύτερο Α μέρους

Θεσμική συγκρότηση της ευρωπαϊκής οικονομικής διακυβέρνησης

2.1 Το Συμβούλιο Οικονομικών και Δημοσιονομικών Υποθέσεων (ECOFIN)

Το Συμβούλιο Οικονομικών και Δημοσιονομικών Υποθέσεων (εις το εξής ECOFIN) απαρτίζεται από τους υπουργούς Οικονομίας και Οικονομικών όλων των κρατών μελών της ΕΕ και είναι αρμόδιο για την οικονομική πολιτική, τα φορολογικά θέματα και τη ρύθμιση των χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών. Το ECOFIN συνέρχεται κατά κανόνα μία φορά τον μήνα, ωστόσο πραγματοποιούνται και ειδικές σύνοδοι στις οποίες συμμετέχουν οι αρμόδιοι για τους εθνικούς προϋπολογισμούς υπουργοί και ο Ευρωπαίος Επίτροπος που είναι υπεύθυνος για τον δημοσιονομικό προγραμματισμό και τον προϋπολογισμό, προκειμένου να καταρτιστεί ο ετήσιος προϋπολογισμός της ΕΕ.⁶³

Στο πλαίσιο της προοδευτικής σύγκλισης των οικονομικών επιδόσεων των κρατών μελών το Συμβούλιο οικονομικών και χρηματοοικονομικών υποθέσεων (ECOFIN), αποφασίζοντας με ειδική πλειοψηφία μετά από σύσταση της επιτροπής, συντάσσει κάθε χρόνο και συγκεκριμένα την άνοιξη, σχέδιο των γενικών προσανατολισμών των οικονομικών πολιτικών (ΓΠΟΠ) των κρατών μελών και της Ένωσης. Με βάση τα συμπεράσματα αυτά, η Επιτροπή προτείνει και το Συμβούλιο, αποφασίζοντας με ειδική πλειοψηφία, διατυπώνει σύσταση όπου εκτίθενται αυτοί οι

⁶² Ενσωματώθηκαν στην ελλ.ένομη τάξη με το Ν.4063/2012 (ΦΕΚ 71/α/30-03-2012) «Κύρωση της απόφασης του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου που τροποποιεί το άρθρο 136 ΣΛΕΕ, της Συνθήκης για τη θέσπιση του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας και της Συνθήκης για τη σταθερότητα, το συντονισμό και τη διακυβέρνηση στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση»

⁶³ <https://www.consilium.europa.eu/el/council-eu/configurations/ecofin/>

γενικοί προσανατολισμοί, δηλαδή οι κοινοί στόχοι για τον πληθωρισμό, τα δημόσια οικονομικά, τη σταθερότητα των συναλλαγματικών ισοτιμιών και την απασχόληση (άρθρο 121 ΣΛΕΕ). Οι ΓΠΟΠ αποτελούν τον άξονα του συντονισμού των οικονομικών πολιτικών στην Ευρωπαϊκή Ένωση.⁶⁴

Το ECOFIN βρίσκεται στο επίκεντρο του συντονισμού των οικονομικών πολιτικών και επιβλέπει στενά τις μακροοικονομικές εξελίξεις στα κράτη μέλη ώστε να εξασφαλιστεί η πρόοδος της σύγκλισης. Επιπλέον παρακολουθεί συνεχώς τις εξελίξεις των συναλλαγματικών ισοτιμιών του ευρώ και των άλλων νομισμάτων της ΕΕ, υπό το πρίσμα όλων των άλλων οικονομικών πολιτικών και επιβλέπει την εφαρμογή των δημοσιονομικών πολιτικών με βάση τη Συνθήκη και το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης. Είναι επίσης επιφορτισμένο να επιβλέπει τις εξελίξεις των ονομαστικών και πραγματικών μισθών σύμφωνα με τους γενικούς προσανατολισμούς των οικονομικών πολιτικών και να εξετάζει προσεχτικά τα εθνικά σχέδια για την απασχόληση, ιδιαίτερα όσα αφορούν την ενεργητική πολιτική απασχόλησης, σύμφωνα με τους προσανατολισμούς των οικονομικών πολιτικών. Τέλος επιβλέπει τις διαρθρωτικές πολιτικές των κρατών μελών ως προς τις αγορές εργασίας, προϊόντων και υπηρεσιών καθώς και των τάσεων του κόστους και των τιμών στο μέτρο που επηρεάζουν την επίτευξη διαρκούς μη πληθωριστικής αύξησης και δημιουργίας θέσεων εργασίας.⁶⁵

Αξίζει να σημειωθεί ότι το Συμβούλιο (ECOFIN) μπορεί με ομοφωνία να θεσπίσει τα κατάλληλα μέτρα για την αντιμετώπιση της οικονομικής κατάστασης, επιλύοντας δυσκολίες που ανακύπτουν στον εφοδιασμό προϊόντων, ιδίως στον τομέα της ενέργειας, ενώ μπορεί να χορηγήσει και ενωσιακή χρηματοδοτική ενίσχυση σε κράτος μέλος που αντιμετωπίζει σοβαρές δυσκολίες, οφειλόμενες σε έκτακτες καταστάσεις που εκφεύγουν από τον έλεγχό του.⁶⁶

Τις εργασίες του ECOFIN συνεπικουρεί ένα συμβουλευτικό όργανο, η Οικονομική και Δημοσιονομική Επιτροπή, ο ρόλος και η σύνθεση της οποίας περιγράφονται στο άρθρο 134 ΣΛΕΕ. Το όργανο αυτό έχει συσταθεί για την προώθηση του συντονισμού των πολιτικών των κρατών μελών που απαιτούνται για τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς. Συγκεκριμένα διατυπώνει γνώμες κατόπιν αίτησης του Συμβουλίου ή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ή με δική της πρωτοβουλία,

⁶⁴ Μούσης Ν., Ευρωπαϊκή Ένωση (Δίκαιο-Οικονομία-Πολιτική), ό.π ,σελ.138

⁶⁵ <https://www.consilium.europa.eu/el/council-eu/configurations/ecofin/>

⁶⁶ Άρθρο 122 ΣΛΕΕ

παρέχει το πλαίσιο για το διάλογο μεταξύ του Συμβουλίου και της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας, αξιολογεί την οικονομική και δημοσιονομική κατάσταση στα κράτη μέλη και συντάσσει τακτικά εκθέσεις προς το Συμβούλιο και την Επιτροπή. Επιπλέον παρέχει στοιχεία για το συντονισμό των οικονομικών και δημοσιονομικών πολιτικών, συμβάλλει σε ζητήματα χρηματοπιστωτικών αγορών, πολιτικών συναλλαγματικών ισοτιμιών και σχέσεων με τρίτες χώρες και διεθνείς οργανισμούς.⁶⁷

2.2 Η Ευρωομάδα (Eurogroup)

2.2.1 Το θεσμικό πλαίσιο, η οργάνωση και λειτουργία της Ευρωομάδας.

Κάποια στιγμή έγινε αντιληπτό ότι η ένταξη όλων των κρατών μελών της ΕΕ στην ΟΝΕ⁶⁸ δε θα πραγματοποιούνταν άμεσα και βάσει του αρχικού σχεδίου. Επιπλέον έγινε φανερό ότι το ECOFIN, προσανατολισμένο στη σύγκλιση των συμφερόντων μεταξύ των μελών και των μη μελών της ζώνης του Ευρώ, δεν μπορούσε να καλύψει αποτελεσματικά τις ανάγκες της Ευρωζώνης για μια ενισχυμένη οικονομική διακυβέρνηση, με αποτέλεσμα να παρουσιάζεται ένα θεσμικό κενό στην αντιστοίχιση μεταξύ του οικονομικού και του νομισματικού πυλώνα της ΟΝΕ.⁶⁹ Η κατάσταση αυτή γέννησε τη σκέψη ότι τα μέλη της Ευρωζώνης που επιθυμούσαν να εμβαθύνουν το συντονισμό των οικονομικών τους πολιτικών αλλά συναντούσαν την απροθυμία των μη μελών ή και τη σύγκρουση συμφερόντων μεταξύ τους, θα έπρεπε να εκπροσωπούνται από ένα όργανο που θα αναλάμβανε τον ενισχυμένο συντονισμό των οικονομικών πολιτικών των μελών της Ευρωζώνης και το διάλογο με την ΕΚΤ. Για τη δημιουργία ενός τέτοιου οργάνου θα έπρεπε πρώτα να καμφθούν κάποιες αντιδράσεις, όπως της Γερμανίας, που φοβήθηκε για προσπάθεια πολιτικού ελέγχου και περιορισμού της ανεξαρτησίας της ΕΚΤ και άλλων κρατών εκτός Ευρωζώνης που διέγινωσαν τον κίνδυνο με τον τρόπο αυτό η Ευρωζώνη να κυβερνά de facto την Ευρωπαϊκή Ένωση στο σύνολό της.⁷⁰ Η λύση βρέθηκε με την αναγνώριση του άτυπου χαρακτήρα της συνόδου των Υπουργών Οικονομικών των μελών της Ευρωζώνης, που θα λειτουργούσε, συνεργόχως την παραμονή της συνεδρίασης του ECOFIN, ως πολιτικό forum διαβουλεύσεων της ζώνης του ευρώ, στερούμενο ίδιας

⁶⁷ <https://www.consilium.europa.eu/el/council-eu/preparatory-bodies/economic-financial-committee/>

⁶⁸ πλην του Η.Βασιλείου και της Δανίας που εξ αρχής αποφάσισαν τη μη ένταξή τους

⁶⁹ Begg I, Economic Governance in an enlarged euro area, European Economy, 2008, p.11

⁷⁰ Χρυσομάλλης Μ, Ευρωπαϊκή Οικονομική Διακυβέρνηση, Οικοδόμηση, Εμβάθυνση, Ζητήματα Δημοκρατίας και Κράτους Δικαίου,ό.π ,σελ.59

εξουσίας λήψης αποφάσεων και ελέγχου της ΕΚΤ.⁷¹ Η θεσμοποίηση της Ευρωομάδας έλαβε χώρα το Δεκέμβριο του 1997 με απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, όπου συστάθηκε ένα forum για τον πολιτικό συντονισμό σε θέματα που άπτονται της Ευρωζώνης. Άρχισε να λειτουργεί άτυπα από τον Ιούνιο του 1998, αμέσως μετά την ίδρυσή της ΕΚΤ, μέχρι τη θέση σε εφαρμογή της Συνθήκης της Λισαβόνας.

Με το άρθρο 137 ΣΛΕΕ, το οποίο εισήχθη για πρώτη φορά με τη Συνθήκη της Λισαβόνας, θεσμοθετήθηκε η «Ευρωομάδα» (Eurogroup), δηλαδή το Συμβούλιο ECOFIN σε σύνθεση υπουργών των κρατών μελών με νόμισμα το ευρώ. Το άρθρο 137 ορίζει ότι οι ρυθμίσεις για τις συνεδριάσεις της Ευρωομάδας καθορίζονται στο υπ' αριθμ.14 Πρωτόκολλο, το οποίο είναι προσαρτημένο στις Συνθήκες και η υιοθέτηση του οποίου κρίθηκε σκόπιμη με επίγνωση της ανάγκης να προβλεφθούν ειδικές διατάξεις για έναν ενισχυμένο διάλογο μεταξύ των κρατών μελών τα οποία έχουν ως νόμισμα το ευρώ, εν αναμονή της υιοθέτησης του ευρώ από όλα τα κράτη μέλη της Ένωσης.⁷² Το Πρωτόκολλο εκτός του ότι προσδιορίζει την αποστολή της Ευρωομάδας επισημαίνει και επιβεβαιώνει ακόμα μια φορά τον άτυπο χαρακτήρα της.

Κύριο καθήκον της είναι να εξασφαλίζει το στενό συντονισμό των οικονομικών πολιτικών μεταξύ των κρατών μελών της Ευρωζώνης, που είναι ζωτικής σημασίας για τη διασφάλιση της σταθερότητας στο σύνολό της και να προωθεί συνθήκες για ισχυρότερη οικονομική ανάπτυξη. Συνεπώς οι συζητήσεις της Ευρωομάδας καλύπτουν συγκεκριμένα θέματα που σχετίζονται με το ευρώ, καθώς και ευρύτερα θέματα που έχουν αντίκτυπο στη δημοσιονομική, νομισματική και διαρθρωτική πολιτική των κρατών μελών της ζώνης του ευρώ. Κύριος στόχος της λοιπόν είναι να εντοπίσει κοινές προκλήσεις και να βρίσκει κοινές προσεγγίσεις για αυτές.⁷³

Συγκεκριμένα η Ευρωομάδα συζητά τακτικά την οικονομική κατάσταση, τις προοπτικές, τις δημοσιονομικές πολιτικές και τη μακροοικονομική κατάσταση των κρατών μελών της ζώνης του ευρώ, τις διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις που ενδέχεται να αυξήσουν την ανάπτυξη, διάφορα θέματα που σχετίζονται με τη διατήρηση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας της ευρωζώνης ενώ προβαίνει σε

⁷¹ Begg I, Hard and Soft economic policy coordination under EMU: Problems, paradoxes and prospects, No, 103, 2003, p.8

⁷² Γκόρτσος Χ., Εισαγωγή στο Δίκαιο της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης, ό.π, σελ.120

⁷³ Πρωτόκολλο 14, προσαρτημένο στη ΣΛΕΕ

προετοιμασίες για διεθνείς συναντήσεις και επιλαμβάνεται επί υποθέσεων που αφορούν τη διεύρυνση της. Συζητά επίσης τους όρους της οικονομικής βοήθειας για χώρες της ζώνης του ευρώ που αντιμετωπίζουν σοβαρές οικονομικές δυσκολίες. Επιπλέον η Ευρωομάδα είναι αρμόδια για την προετοιμασία των συνόδων κορυφής της Ευρωζώνης και για τις αναγκαίες επακόλουθες εργασίες. Συνεδριάζει συνήθως μια φορά το μήνα, την παραμονή της συνεδρίασης του Συμβουλίου Οικονομικών και Χρηματοδοτικών Υποθέσεων (ECOFIN) ενώ εάν είναι απαραίτητο, μπορούν να πραγματοποιηθούν επιπλέον συναντήσεις ή τηλεδιασκέψεις. Μάλιστα κατά τη διάρκεια της τρεχούσης συγκυρίας, αρχής γενομένης από το 2010 λόγω της δημοσιονομικής κρίσης στην Ευρωζώνη, η συχνότητα των συνεδριάσεων είναι πυκνότερη από ό,τι σε οποιαδήποτε άλλη περίοδο της (άτυπης ή τυπικής) λειτουργίας της.⁷⁴ Οι συναντήσεις είναι ανεπίσημες και οι συζητήσεις εμπιστευτικές.

Οι συνεδριάσεις της Ευρωομάδας είναι άτυπες και προετοιμάζονται από τους αντιπροσώπους των υπουργών μελών της και της Επιτροπής. Σε αυτές συμμετέχει *ex officio* η Επιτροπή και καλείται να συμμετέχει η ΕΚΤ. Εν τοις πράγμασι, στις συνεδριάσεις συμμετέχουν ο αρμόδιος Επίτροπος Οικονομικών και Νομισματικών Υποθέσεων, ο Πρόεδρος της ΕΚΤ, ο Πρόεδρος της «Ομάδας Εργασίας της Ευρωομάδας» (Eurogroup Working Group) και της Οικονομικής και Δημοσιονομικής Επιτροπής. Επιπρόσθετα καλείται να συμμετάσχει στις συναντήσεις ο διευθύνων σύμβουλος του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας (ESM) ενώ το ΔΝΤ καλείται να συμμετάσχει στις συζητήσεις για τα οικονομικά προγράμματα στα οποία συμμετέχει. Το αποτέλεσμα της συνάντησης παρουσιάζεται στο κοινό από τον πρόεδρο της Ευρωομάδας σε συνέντευξη Τύπου. Επιπλέον η Ευρωομάδα μπορεί να εκδίδει γραπτές δηλώσεις δηλώσεις ενώ ο πρόεδρος της ενημερώνει το Συμβούλιο ECOFIN.

Ο Πρόεδρος της εκλέγεται⁷⁵ από τους υπουργούς των κρατών μελών με νόμισμα το ευρώ, με απλή πλειοψηφία των εν λόγω κρατών μελών και για θητεία δύομισι ετών. Η θεσμική παρουσία του Προέδρου είναι σημαντική καθώς από το 2010 καλείται να συμμετέχει σε συνεδριάσεις της Επιτροπής Οικονομικών και Νομισματικών Υποθέσεων (ECON) του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Πρόεδρος της Ευρωομάδας ήταν διαρκώς από το 2005 μέχρι τις αρχές Ιανουαρίου 2013 ο Jean-Claude Juncker, Πρωθυπουργός του Λουξεμβούργου. Τον διαδέχτηκε ο Ολλανδός

⁷⁴ Γκόρτσος Χ., Εισαγωγή στο Δίκαιο της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης, ό.π, σελ.121

⁷⁵ Από το Σεπτέμβριο του 2004

Υπουργός Οικονομικών Jeroen Dijsselbloem, ο οποίος ανέλαβε τα καθήκοντά του στις 21 Ιανουαρίου 2013. Ο νυν Πρόεδρος είναι ο Mário Centeno, ο οποίος εξελέγη στις 4 Δεκεμβρίου 2017 και είναι ο Υπουργός Οικονομικών της Πορτογαλίας.⁷⁶

Η Ευρωομάδα υιοθετεί το πρόγραμμα εργασίας της κάθε έξι μήνες. Το πρόγραμμα καθορίζει τους κύριους τομείς εστίασης και θέτει προκαταρκτικές ημερήσιες διατάξεις για τις επερχόμενες συναντήσεις της. Επιπλέον η ημερήσια διάταξη και οι συζητήσεις για κάθε συνεδρίαση της Ευρωομάδας προετοιμάζονται από τον πρόεδρο της, με τη βοήθεια της ομάδας εργασίας της Ευρωομάδας (Euro Working Group), η οποία απαρτίζεται από τα μέλη της Οικονομικής και Δημοσιονομικής Επιτροπής της ζώνης του ευρώ, καθώς και από αντιπροσώπους της Επιτροπής και της ΕΚΤ.⁷⁷ Η πρώτη άτυπη συνεδρίαση των υπουργών οικονομικών των χωρών της Ευρωζώνης πραγματοποιήθηκε στις 4 Ιουνίου 1998 στο Château de Senningen στο Λουξεμβούργο.

Μέσα από την κρίση έγινε ξεκάθαρο ότι η Ευρωζώνη χρειάζεται το δικό της σύστημα διακυβέρνησης. Για ένα σεβαστό διάστημα το ρόλο αυτό είχε αναλάβει η Ευρωομάδα,⁷⁸ όπου έγινε επί της ουσίας το βήμα για τη λήψη αποφάσεων σχετικά με τις παραβιάσεις του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης. Η Επιτροπή μπορούσε επίσης να χρησιμοποιεί την Ευρωομάδα ως κανάλι για τη μετάδοση μηνυμάτων στα κράτη μέλη, ιδίως όσον αφορά τη δημοσιονομική πειθαρχία.⁷⁹ Υπό αυτές τις συνθήκες η Ευρωομάδα, βρέθηκε στην πρώτη γραμμή διαχείρισης της κρίσης ως ένα de facto όργανο παραγωγής πολιτικής και λήψης αποφάσεων τόσο ως προς την εμβάθυνση του συντονισμού των οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών της Ευρωζώνης όσο και της διαχείρισης της κρίσης χρέους των μελών της.⁸⁰

2.2.2 Επίδραση της Ευρωομάδας στις οικονομίες κρατών μελών (περίπτωση Ελλάδας).

Το 2001, όταν η Ελλάδα έγινε μέλος της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης και υιοθέτησε το ενιαίο νόμισμα γεννήθηκε η προσδοκία ότι η ένταξη της στο σκληρό πυρήνα των ευρωπαϊκών οικονομιών θα λειτουργούσε ως καταλύτης που θα επιτάχυνε την πραγματική σύγκλιση με τις προηγμένες ευρωπαϊκές χώρες σε

⁷⁶ <https://www.consilium.europa.eu/el/council-eu/eurogroup/>

⁷⁷ Puetter U., The European Council and the Council: New intergovernmentalism and institutional change, Oxford University Press, Oxford 2014, p.192-195

⁷⁸ Baldwin R.-Wyplosz Ch., Τα οικονομικά της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης, 5η έκδοση, 2017, σελ.733

⁷⁹ Begg I., Economic Governance in an enlarged euro area, European Economy, ό.π, p.11

⁸⁰ Χρυσομάλλης Μ., Ευρωπαϊκή Οικονομική Διακυβέρνηση, Οικοδόμηση, Εμβάθυνση, Ζητήματα Δημοκρατίας και Κράτους Δικαίου, ό.π, σελ.63

οικονομικό και κοινωνικό επίπεδο. Πράγματι μακροχρόνια η οικονομία αναπτύχθηκε αλλά όχι στη βάση ενός παραγωγικού προτύπου που θα μπορούσε να εξασφαλίσει διατηρήσιμη πρόοδο. Η κοινωνία έδειξε σαφή προτίμηση στην κατανάλωση έναντι της αποταμίευσης και της επένδυσης, ενώ αντέδρασε έντονα σε απόπειρες αλλαγής κατεστημένων δομών. Το πολιτικό σύστημα απέδωσε βαρύνουσα σημασία στο πολιτικό κόστος και δίστασε να αναλάβει αποφασιστικές μεταρρυθμιστικές πρωτοβουλίες. Η χώρα απόλαυσε τα οφέλη του ενιαίου νομίσματος, δεν προσπάθησε όμως να εκπληρώσει τις υποχρεώσεις που συνεπαγόταν η υιοθέτησή του. Η παραγωγική βάση δεν προσαρμόστηκε ανάλογα και η ανταγωνιστικότητα υποχώρησε ραγδαία, με αποτέλεσμα τη χειροτέρευση του ελλείμματος του ισοζυγίου εξωτερικών συναλλαγών. Το οικονομικό μοντέλο της εγχώριας ζήτησης που προτιμήθηκε σύντομα υποχρέωσε τη χώρα σε δανεισμό, δημόσιο και ιδιωτικό. Οι δημόσιες δαπάνες αυξάνονταν, ενώ τα έσοδα ήταν αδύνατον να τις παρακολουθήσουν, οδηγώντας σε μεγάλα δημόσια ελλείμματα και σε ιστορικά υψηλά επίπεδα το δημόσιο χρέος.⁸¹ Με την εκδήλωση της παγκόσμιας χρηματοπιστωτικής κρίσης το 2008, που ακολούθησε με την κατάρρευση της Lehman Brothers, το διεθνές περιβάλλον άλλαξε άρδην και στους μεγάλους πληγέντες υπήρξαν οι χώρες με μεγάλες διαρθρωτικές ανισορροπίες. Συγκεκριμένα η Ελλάδα ήρθε αντιμέτωπη με ένα εξαιρετικά διογκωμένο δημόσιο χρέος.⁸² Σταδιακά η χώρα βρέθηκε σε κατάσταση αδυναμίας χρηματοδότησης του δημόσιου ελλείμματος, αδυναμίας αναχρηματοδότησης του χρέους και πληρωμής των ελληνικών κρατικών ομολόγων που κατείχαν κατά ένα μέρος εγχώριες τράπεζες, συμπαρασύροντας και αυτές σε μια άνευ προηγουμένου χρηματοπιστωτική αστάθεια.⁸³ Συνεπεία αυτών ήταν η ενεργοποίηση, για πρώτη φορά στην ιστορία της Ένωσης, από το Συμβούλιο της διαδικασίας για την αντιμετώπιση υπερβολικού ελλείμματος κατά το άρθρο 126 παρ. 9 ΣΛΕΕ σε συνδυασμό με την εφαρμογή του άρθρου 121 παρ.4 ΣΛΕΕ ώστε να αποτραπεί ο κίνδυνος υπονόμευσης της εύρυθμης λειτουργίας της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης. Ακολούθως ήταν ορατός ο κίνδυνος η Ελλάδα να υποστεί τις

⁸¹ Μπάρμπας Ν., Στοιχεία δημοσιονομικού δικαίου, ό.π ,σελ.418

⁸² Baldwin R.-Wyplosz Ch., Τα οικονομικά της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, ό.π, σελ.704

⁸³ Στουρνάρας Γ., «Συνεπώς στην Ελλάδα η κρίση δεν ξεκίνησε από το τραπεζικό σύστημα, όπως συνέβη σε άλλες χώρες. Αντίθετα, το ελληνικό τραπεζικό σύστημα υπέστη τις συνέπειες μιας μεγάλης δημοσιονομικής κρίσης, η οποία επηρέασε το σύνολο της οικονομίας και απείλησε τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα». (Καθημερινή:Τα μνημόνια δεν προκάλεσαν την κρίση, απέτρεψαν την χρεοκοπία)<https://www.kathimerini.gr/853870/article/oikonomia/ellhnikh-oikonomia/g-stournaras-ta-mnhmonia-den-prokalesan-thn-krish-apetrepsan-tin-chreokopia>

εξοντωτικές κυρώσεις της παραγράφου 11 του άρθρου 126 ΣΛΕΕ και να φτάσει πτωχευμένη πλέον ως την έξοδό της από την Ευρωζώνη αλλά και από την Ευρωπαϊκή Ένωση. Η ελληνική κρίση χρέους έγινε αφορμή να τεθεί για πρώτη φορά εν αμφιβόλω και να δοκιμαστεί στην πράξη η βιωσιμότητα της Ευρωζώνης και του κοινού της νομίσματος.⁸⁴

Εναρμονισμένες στην εν λόγω κατάσταση οι αγορές, άρχισαν να κινούνται σ' ένα πλαίσιο επανεκτίμησης του πιστωτικού κινδύνου που δεν απέκλειε τη χρεοκοπία της χώρας, θέτοντας νέους, επαχθέστερους όρους δανεισμού, οι οποίοι σταδιακά έγιναν απαγορευτικοί. Έτσι κατέστη σαφές ότι δεν ήταν πλέον δυνατός ο δανεισμός με ιδιωτικοοικονομικά κριτήρια προκειμένου να καλυφθούν τα ελλείμματα. Για το λόγο αυτό η χώρα μας κατέφυγε στο διεθνή δημόσιο δανεισμό,⁸⁵ όπου οι όροι που θέτει είναι εξ ορισμού διαφορετικοί από αυτούς που θέτουν οι ιδιωτικές αγορές, καθώς για την παροχή στήριξης απαιτούνταν από την Ελλάδα η εφαρμογή ενός πολυετούς προγράμματος για τη μείωση του δημόσιου ελλείμματος και τον έλεγχο της δυναμικής του χρέους μέσω της πραγματοποίησης εκτεταμένων διαρθρωτικών αλλαγών. Ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Στήριξης της ελληνικής οικονομίας θεσμοθετήθηκε με δύο αποφάσεις της Ευρωομάδας. Η πρώτη ελήφθη στις 25 Μαρτίου 2010, είχε γενικό χαρακτήρα και προέβλεπε τη δυνατότητα θεσμοθέτησης ενός μηχανισμού για τη διασφάλιση της δημοσιονομικής σταθερότητας στην Ευρωζώνη συνολικά. Η δεύτερη απόφαση της Ευρωομάδας ελήφθη στις 11 Απριλίου 2010 και αφορούσε αποκλειστικά τον ευρωπαϊκό μηχανισμό στήριξης της ελληνικής οικονομίας, τον οποίο και συγκεκριμενοποίησε. Η ενεργοποίηση του μηχανισμού στήριξης πραγματοποιήθηκε με απόφαση που έλαβε η Ευρωομάδα στις 2 Μαΐου 2010, με την οποία διαπίστωσε ότι συνέτρεχαν οι λόγοι παροχής οικονομικής στήριξης στην Ελλάδα. Κατά συνέπεια το Μνημόνιο, που υπογράφηκε στις 3 Μαΐου 2010 από όλα τα κράτη μέλη της Ευρωομάδας, σε συνδυασμό με τις τρεις αποφάσεις της Ευρωομάδας της 25^{ης} Μαρτίου, της 11^{ης} Απριλίου και της 2^{ης} Μαΐου, συγκροτούν τον ενεργοποιημένο μηχανισμό στήριξης της ελληνικής οικονομίας, που πρόκειται για μια άτυπη, πλην όμως ολοκληρωμένη διεθνή συμφωνία, η οποία συνήφθη στο πλαίσιο της Ευρωομάδας από όλα τα μέρη αυτής, συμπεριλαμβανομένης και της

⁸⁴ Γκλαβίνης Π., Το Μνημόνιο της Ελλάδος στην ευρωπαϊκή, τη διεθνή και την εθνική έννομη τάξη, εκδόσεις Σάκκουλα, 2010, σελ.37

⁸⁵ Δανεισμός από το ΔΝΤ και τα κράτη μέλη της Ευρωζώνης, πλην της Σλοβακίας.

Ελλάδος.⁸⁶ Στις 8 Μαΐου 2010, υπογράφηκαν η "Σύμβαση Δανειακής Διευκόλυνσης" ("Loan Facility Agreement") με τις χώρες του ευρώ και "Διακανονισμός Χρηματοδότησης Αμέσου Ετοιμότητας" ("Stand-by Arrangement") με το ΔΝΤ, οι οποίες ουσιαστικά αποτελούν δυο εργαλεία υλοποίησης του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Στήριξης. Ακολούθησε και δεύτερο πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής για την Ελλάδα, που συνήθως αναφέρεται ως «δεύτερη δέσμη μέτρων διάσωσης» ή «δεύτερο μνημόνιο». Υπογράφηκε την 1η Μαρτίου 2012 και ήταν ένα μνημόνιο συνεννόησης σχετικά με την οικονομική βοήθεια προς την Ελλάδα για την αντιμετώπιση της κρίσης του ελληνικού δημοσίου χρέους αφ' ενός από την ελληνική κυβέρνηση και αφετέρου από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ) και το ΔΝΤ, υπό την έγκριση της Ευρωομάδας. Το τρίτο πρόγραμμα στήριξης έλαβε χώρα στις 14 Αυγούστου 2015, μετά την απόφαση του Ελληνικού Κοινοβουλίου. Αφού η Ευρωομάδα εξέφρασε την ικανοποίησή της για τη συμφωνία μεταξύ της Ελλάδας και των δανειστών της ξεκίνησε η έναρξη των εθνικών διαδικασιών που απαιτούνταν για την έγκριση του νέου προγράμματος χρηματοδοτικής στήριξης από τον ΕΜΣ.

Η εμπλοκή της Ευρωομάδας καθ'όλη την περίοδο της αντιμετώπισης της ελληνικής κρίσης είναι πέραν του δέοντος προφανής. Ενδεικτικό είναι το γεγονός ότι όλες οι εκταμιεύσεις από τους χρηματοδοτικούς μηχανισμούς, που δημιουργήθηκαν προς υλοποίηση της παροχής χρηματοδοτικής ενίσχυσης προς την Ελλάδα, λάμβαναν χώρα κάθε φορά ύστερα από «το πράσινο φως» της Ευρωομάδας.⁸⁷ Επιπλέον σε όλα τα προγράμματα χρηματοδοτικής συνδρομής, η χώρα δεσμεύθηκε συν τοις άλλοις και σε επίπεδο Ευρωομάδας, να προβεί στην υλοποίηση σειράς μεταρρυθμίσεων σε πεδία πολιτικής, όπως η κοινωνική ασφάλιση, η άσκηση δημοσιονομικής πολιτικής, η εθνική δημόσια διοίκηση, τα οποία ανήκουν στην εθνική αρμοδιότητα.

Δεδομένης της διάρκειας της κρίσης στην Ελλάδα και της μακράς περιόδου κατά την οποία η χώρα λαμβάνει χρηματοδοτική βοήθεια, καθώς και του ακόμη υψηλού χρέους της, κρίθηκε αναγκαία η στενή παρακολούθηση της οικονομικής κατάστασης και της εξέλιξης της οικονομίας και μετά τις 20 Αυγούστου 2018, οπότε και έληξε το πρόγραμμα στήριξης της σταθερότητας του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας (ΕΜΣ). Βασικό στόχο αποτελεί ο εντοπισμός των κινδύνων όταν

⁸⁶ Γκλαβίνης Π., Το Μνημόνιο της Ελλάδος στην ευρωπαϊκή, τη διεθνή και την εθνική έννομη τάξη, ό.π, σελ.64-67

⁸⁷ Χρυσομάλλης Μ, Ευρωπαϊκή Οικονομική Διακυβέρνηση, Οικοδόμηση, Εμβάθυνση, Ζητήματα Δημοκρατίας και Κράτους Δικαίου, ό.π, σελ.63

προκύπτουν και η διευκόλυνση για τη λήψη των κατάλληλων μέτρων παρακολούθησης για την ολοκλήρωση, τη συνέχεια και την υλοποίηση της εφαρμογής των μεταρρυθμίσεων σε όλους τους τομείς πολιτικής που καλύπτονται από το πρόγραμμα του ΕΜΣ. Έτσι στο πλαίσιο της συμφωνίας της Ευρωομάδας της 22ας Ιουνίου 2018 κρίθηκε ότι η ενισχυμένη εποπτεία αποτελεί την κατάλληλη προσέγγιση, στην περίπτωση της Ελλάδας, για να διευκολυνθεί η παροχή στήριξης για την υλοποίηση των συμφωνημένων μεταρρυθμίσεων κατά την περίοδο μετά τη λήξη του προγράμματος. Μάλιστα η επιτήρηση θα επικεντρώνεται σε έξι τομείς, στους οποίους περιλαμβάνονται η δημοσιονομική πολιτική και η δημοσιονομική διαρθρωτική πολιτική, η κοινωνική πρόνοια, η χρηματοπιστωτική σταθερότητα, οι αγορές εργασίας και προϊόντων και η δημόσια διοίκηση.

Επιπρόσθετα όπως προκύπτει από την απόφαση της Επιτροπής, με την οποία η χώρα τέθηκε σε καθεστώς ενισχυμένης εποπτείας, η πολιτική έγκριση της απόφασης της Επιτροπής, προήλθε από την Ευρωομάδα και όχι από το Συμβούλιο Υπουργών Οικονομικών (ECOFIN). Με άλλα λόγια, η Ευρωομάδα στις 22.06.2018 ενέκρινε σε πολιτικό επίπεδο την πρόθεση της Επιτροπής να ενεργοποιήσει για την Ελλάδα το μηχανισμό ενισχυμένης εποπτείας του άρθρου 2 του Κανονισμού 472/2013. Αξιολόγησε ότι οι τριμηνιαίες εκθέσεις της Επιτροπής θα επιτρέψουν τη στενότερη παρακολούθηση της οικονομικής, δημοσιονομικής και χρηματοπιστωτικής κατάστασης της χώρας στο πλαίσιο των δεσμεύσεων της και θα επιτρέψουν την ενεργοποίηση των μέτρων ελάφρυνσης του χρέους. Βάσει αυτού, την 11.07.2018, η Επιτροπή αποφάσισε την ενεργοποίηση του πλαισίου ενισχυμένης εποπτείας του άρθρου 2 του Κανονισμού 472/2013 και όχι την κανονική εποπτεία μετά το τέλος προγράμματος του άρθρου 14 του Κανονισμού 472/2013.⁸⁸ Το άρθρο 14 θα ενεργοποιηθεί για την Ελλάδα μόλις ολοκληρωθεί η διαδικασία ενισχυμένης εποπτείας και η χώρα θα παραμείνει στην επιτήρηση του άρθρου 14 έως ότου εξοφλήσει τουλάχιστον το 75% της χρηματοδοτικής συνδρομής που έχει λάβει.⁸⁹ Στο

⁸⁸ European Commission (2018d), Commission implementing decision of 11.7.2018 on the activation of enhanced surveillance for Greece, C(2018) 4495 final, 11 July, Brussels: European Commission, [Online] Διαθέσιμο σε: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-financial-assistance/which-eu-countries-have-received-assistance/financial-assistance-greece_en

⁸⁹ European Commission (2018e), Commission supports normalisation in Greece through activation of post-programme framework – Questions and Answers, MEMO/18/4382, Brussels: European Commission, [Online] Διαθέσιμο σε: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-financial-assistance/which-eu-countries-have-received-assistance/financial-assistance-greece_en

πλαίσιο της ενισχυμένης εποπτείας, η Ελλάδα θα παρακολουθείται μέσω πιο συχνών αποστολών αξιολόγησης από την Επιτροπή και τους άλλους θεσμούς. Η υποβολή εκθέσεων θα πραγματοποιείται σε τριμηνιαία βάση. Σκοπός είναι να συμπίπτει σε μεγάλο βαθμό η εν λόγω παρακολούθηση με αυτήν που πραγματοποιείται στο πλαίσιο της συνήθους διαδικασίας του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου, η οποία θα εφαρμόζεται πλέον στην Ελλάδα όπως και σε όλα τα άλλα κράτη μέλη. Οι συνέργειες μεταξύ των δύο διαδικασιών θα μεγιστοποιηθούν. Στο πλαίσιο της ενισχυμένης εποπτείας, οι ελληνικές αρχές θα πρέπει επίσης να παρέχουν λεπτομερέστερα στοιχεία από ό,τι θα συνέβαινε βάσει της κανονικής εποπτείας μετά τη λήξη προγράμματος.

Το ζήτημα της θεσμικής συμμετοχής της Ευρωομάδας στη λήψη ή επικύρωση αποφάσεων έχει απασχολήσει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το οποίο στο από 13.03.2014 ψήφισμά του σχετικά με τη διερευνητική έκθεση για τον ρόλο και τις εργασίες της Τρίκας (ΕΚΤ, Επιτροπή και ΔΝΤ) όσον αφορά στις χώρες της ζώνης του ευρώ που έχουν υπαχθεί σε πρόγραμμα προσαρμογής ανέφερε, μεταξύ άλλων, ότι «...σημειώνει τη δήλωση του προέδρου της Ευρωομάδας, σύμφωνα με την οποία η Ευρωομάδα αναθέτει εντολή στην Επιτροπή να διαπραγματευτεί εξ ονόματός της τις λεπτομέρειες των όρων που συνοδεύουν τη συνδρομή, λαμβάνοντας παράλληλα υπόψη τις απόψεις των κρατών μελών για τα βασικά στοιχεία των όρων και, βάσει των δικών τους χρηματοδοτικών περιορισμών, για το μέγεθος της χρηματοδοτικής συνδρομής. Επισημαίνει ότι η προαναφερθείσα διαδικασία με την οποία η Ευρωομάδα αναθέτει εντολή στην Επιτροπή δεν καθορίζεται στην ενωσιακή νομοθεσία, καθότι η Ευρωομάδα δεν αποτελεί επίσημο θεσμικό όργανο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Τονίζει ότι, παρ' όλο που η Επιτροπή δρα εξ ονόματος των κρατών μελών, την τελική πολιτική ευθύνη για τον σχεδιασμό και την έγκριση των προγραμμάτων μακροοικονομικής προσαρμογής φέρουν οι υπουργοί Οικονομικών της ΕΕ και οι κυβερνήσεις τους. Τέλος αποδοκιμάζει την απουσία δημοκρατικής νομιμότητας και λογοδοσίας της Ευρωομάδας σε επίπεδο ΕΕ, όταν αναλαμβάνει εκτελεστικές εξουσίες σε επίπεδο ΕΕ».⁹⁰

⁹⁰ Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (2014), Ψήφισμα της 13ης Μαρτίου σχετικά με τη διερευνητική έκθεση για τον ρόλο και τις εργασίες της Τρίκας (ΕΚΤ, Επιτροπή και ΔΝΤ) όσον αφορά τις χώρες της ζώνης του ευρώ που έχουν υπαχθεί σε πρόγραμμα προσαρμογής. P7_TA(2014)0239, [Online] Διαθέσιμο σε: europa1-Ψήφισμα-2014, σκ.50

2.2.3 Προσδιορισμός του ρόλου της Ευρωομάδας από το ΔΕΕ (υπόθεση Μαλλής).

Η διεθνής χρηματοπιστωτική κρίση του 2009 οδήγησε και την κυπριακή οικονομία σε ύφεση. Ο δυσανάλογα μεγάλος τραπεζικός τομέας της Κύπρου κλονίστηκε σημαντικά ενώ η μεγάλη έκθεση των κυπριακών τραπεζών σε ομόλογα του ελληνικού δημοσίου και η διαπίστωση κεφαλαιακών ελλείψεων χειροτέρευσαν την ήδη βεβαρημένη κατάσταση. Μετά τις υποβαθμίσεις των κυπριακών ομολόγων από τους οίκους αξιολόγησης υπήρξε αδυναμία δανεισμού από τις αγορές με αποτέλεσμα το πρόβλημα των κυπριακών τραπεζών να εξελιχθεί σε δημοσιονομικό πρόβλημα της Κύπρου, η οποία παράλληλα έπρεπε να φροντίσει για την ανακεφαλαιοποίηση των τραπεζών της.⁹¹ Στις αρχές του 2012, όταν διαπιστώθηκε η ανάγκη ανακεφαλαιοποίησης των δύο μεγάλων κυπριακών τραπεζών, της Λαϊκής και της Τράπεζας Κύπρου, η Κύπρος υπέβαλε στον ΕΜΣ και στην Ευρωομάδα επίσημο αίτημα χρηματοδοτικής συνδρομής υπό μορφή δανειακής διευκόλυνσης. Την 27^η Ιουνίου 2012 ξεκίνησαν οι διαπραγματεύσεις με την Επιτροπή, την ΕΚΤ και το ΔΝΤ για συμφωνία ενός προγράμματος δημοσιονομικής προσαρμογής. Την 25^η Μαρτίου 2013 η Ευρωομάδα με δήλωσή της⁹² ανακοίνωσε την επίτευξη συμφωνίας επί των ουσιαστικών στοιχείων του μελλοντικού προγράμματος δημοσιονομικής προσαρμογής μεταξύ των μερών και επικρότησε τα σχεδιαζόμενα μέτρα, ήτοι την εξυγίανση των δύο προβληματικών τραπεζών μέσω διάσπασης της Λαϊκής σε καλή και κακή τράπεζα, περιέλευση της καλής Λαϊκής στην Τράπεζα Κύπρου, αναδιάρθρωση της Τράπεζας Κύπρου με ίδια μέσα, δηλαδή με συμμετοχή και των καταθετών, εξασφάλιση των εγγυημένων καταθέσεων και κυρίως μη συμμετοχή των κεφαλαίων της στήριξης στην εξυγίανση των τραπεζών. Εν τέλει την 26^η Απριλίου υπεγράφη το Μνημόνιο Κατανόησης⁹³ αφενός μεν από τον Υπουργό Οικονομικών της Κύπρου αφετέρου δε από τον αντιπρόεδρο της Επιτροπής, για λογαριασμό της Επιτροπής κατ'εξουσιοδότηση του ΕΜΣ.

Ένεκα της περιουσιακής ζημιάς που υπέστησαν Κύπριοι ιδιώτες από το κούρεμα των ανασφάλιστων καταθέσεων στις δυο μεγάλες κυπριακές τράπεζες το Γενικό Δικαστήριο δέχτηκε σωρεία προσφυγών. Από αυτές εξαιρετικό ενδιαφέρον

⁹¹ Duve C. & Wimalasena Ph. Who decides whether bail-in is legal? What comes after Cyprus and Greece? *Law and Financial Markets Review*, 2015, 9:3, σελ.177-186

⁹² Διαθέσιμη σε <http://www.consilium.europa.eu/workarea/downloadAsset.aspx?id=19069>

⁹³ Το ΜΚ μεταξύ Κύπρου και ΕΜΣ, διαθέσιμο σε: http://www.mof.gov.cy/mof/mof.nsf/MoU_Final_approved_13913.pdf

παρουσιάζει η υπόθεση Μαλλής κλπ (ΓεΔ T-327/13), στην οποία οι αιτούντες άσκησαν προσφυγή ακύρωσης κατ'άρθρο 263 ΣΛΕΕ κατά της Επιτροπής και της ΕΚΤ, ζητώντας την ακύρωση της δήλωσης της Ευρωομάδας της 25ης Μαρτίου 2013 που μνημονεύει σε παράρτημα, μεταξύ άλλων, το μέτρο της αναδιάρθρωσης των κυπριακών τραπεζών με κούρεμα των ανασφάλιστων καταθέσεων. Στράφηκαν δηλαδή, για τη δανειακή υποστήριξη από τον ΕΜΣ, εναντίον δύο θεσμικών οργάνων της ΕΕ, αποδίδοντας σε αυτά την πράξη ενός άλλου άτυπου οργάνου της ΕΕ, δηλαδή της Ευρωομάδας, της οποίας η σύνθεση ταυτίζεται με το αποφασίζον όργανο του ΕΜΣ, ήτοι το Συμβούλιο των Διοικητών. Έτσι το Γενικό Δικαστήριο κλήθηκε να απαντήσει εάν μπορούν να ενταχθούν στο ενωσιακό δίκαιο και κατά συνέπεια αν έχει αρμοδιότητα να ακυρώσει κατ'άρθρο 263ΣΛΕΕ αντίθετες στο ενωσιακό δίκαιο πράξεις και ζημιολύουσες ενέργειες των θεσμικών οργάνων της ΕΕ στο πλαίσιο του ΕΜΣ. Επιπλέον εάν η προσβαλλόμενη δήλωση της Ευρωομάδας μπορεί να αποδοθεί μέσω του ΕΜΣ στα καθ'ων θεσμικά όργανα. Σύμφωνα λοιπόν με το Δικαστήριο η ανάθεση καθηκόντων στα θεσμικά όργανα της ΕΕ από τη ΣΕΜΣ δεν συνεπάγεται μεταβίβαση αρμοδιοτήτων ή σχέση εντολής με τον ΕΜΣ. Συνεπώς η προσβαλλόμενη δήλωση, ακόμα και αν μπορούσε να αποδοθεί στον ΕΜΣ, δεν μπορεί να αποδοθεί περαιτέρω δι' αυτού στα θεσμικά όργανα.⁹⁴

Επιπλέον το ΓεΔ βρέθηκε μπροστά στην πρόκληση να εξετάσει τη νομική φύση και τις έννομες συνέπειες των πράξεων της Ευρωομάδας,⁹⁵ ελλείψει προγενέστερης νομολογίας αναφορικά με το νόημα των διατάξεων του άρθρου 137 ΣΛΕΕ και του Πρωτοκόλλου 14. Το Γενικό Δικαστήριο απεφάνθη πως η Ευρωομάδα είναι άτυπη σύνοδος των Υπουργών Οικονομικών των κρατών μελών της Ευρωζώνης με ορισμένη οργανωτική δομή και σκοπό, ωστόσο δεν έχει αποφασιστικές αρμοδιότητες. Περαιτέρω έκρινε ότι η συμμετοχή θεσμικών οργάνων στις συνόδους της δεν την εντάσσει στην οργανωτική δομή των θεσμικών οργάνων ούτε την καθιστά εντολέα ή εντολοδόχο τους.⁹⁶ Σχετικά με την επίμαχη δήλωση της 25^{ης} Μαρτίου 2013 της Ευρωομάδας, το δικαστήριο διαπίστωσε ότι δεν μπορεί να αποδοθεί στα καθ'ων θεσμικά όργανα. Επιπροσθέτως και εν είδει επάλληλης αιτιολογίας, το Γενικό Δικαστήριο εξέτασε τη φύση της προσβαλλόμενης δήλωσης

⁹⁴ ΓεΔ T-327/13 Μαλλής και Μαλλή κατά Επιτροπής και ΕΚΤ, σκ.47-49

⁹⁵ Παρομοίως στις υποθέσεις :T-328/13 Ταμείο Πρόνοιας Προσωπικού Τραπεζής Κύπρου κατά Επιτροπής και ΕΚΤ, T-329/13 Χατζηθωμά κατά Επιτροπής και ΕΚΤ, T-330/13 Χατζηγιάννου κατά Επιτροπής και ΕΚΤ, 331/13 Νικολάου κατά Επιτροπής και ΕΚΤ, T-332/13 Χριστοδούλου-Σταυρινού κατά Επιτροπής και ΕΚΤ

⁹⁶ ΓεΔ, απόφαση T-327/13 Μαλλής κατά Επιτροπής και ΕΚΤ, σκ.41-44

υπό το πρίσμα της παραγωγής εννόμων συνεπειών. Έτσι κάνοντας τη συνδυαστική διαπίστωση ότι από τη διατύπωση της δήλωσης δεν προκύπτει οριστική συμφωνία ως προς τη χορήγηση συνδρομής καθώς και ότι η Ευρωομάδα δεν έχει αποφασιστικές αρμοδιότητες και αδυνατεί να εκδώσει νομικά δεσμευτικές πράξεις κατέληξε ότι η δήλωση δεν προορίζεται να παράγει έννομα αποτελέσματα και έχει αμιγώς πληροφοριακό χαρακτήρα.⁹⁷ Εν τέλει η προσφυγή ακύρωσης απορρίφθηκε ως απαράδεκτη λόγω της έλλειψης παθητικής νομιμοποίησης των καθ'ων θεσμικών οργάνων, στα οποία δεν μπορεί να αποδοθεί η προσβαλλόμενη πράξη, συν της αποδοχής ότι η φύση της προσβαλλόμενης δήλωσης της Ευρωομάδας δεν προορίζεται να παράγει έννομα αποτελέσματα.

Το ΔΕΕ κρίνοντας κατ'αναίρεση τις υποθέσεις⁹⁸ υπενθύμισε ότι η Ευρωομάδα είναι άτυπο forum συζητήσεων των υπουργών των κρατών μελών με νόμισμα το ευρώ και όχι όργανο που λαμβάνει αποφάσεις, ώστε να μπορεί μια Δήλωσή της να παράγει έννομα αποτελέσματα έναντι τρίτων. Επεσήμανε δηλαδή ότι η Ευρωομάδα πέραν του ότι χαρακτηρίζεται ως «άτυπη» στο υπ'αριθμ.14 πρωτόκολλο, δεν περιλαμβάνεται μεταξύ των διαφόρων συνθέσεων του Συμβουλίου, στις οποίες παραπέμπει το άρθρο 16 παρ.6 ΣΕΕ και ως εκ τούτου δεν είναι δυνατό ούτε να εξομοιωθεί με σύνθεση του Συμβουλίου ούτε να χαρακτηριστεί ως όργανο ή οργανισμός της Ένωσης κατά την έννοια του άρθρου 263 ΣΛΕΕ.⁹⁹ Επιπλέον η επίδικη Δήλωση της 25^{ης} Μαρτίου 2013 δεν περιέχει κανένα στοιχείο, το οποίο να συνιστά έκφραση απόφασης της Επιτροπής και της ΕΚΤ περί επιβολής στο οικείο κράτος μέλος της νομικής υποχρέωσης να εφαρμόσει τα μέτρα που η Δήλωση αυτή προβλέπει. Το ΔΕΕ συνεχίζει ότι η Δήλωση αυτή είχε αμιγώς πληροφοριακό χαρακτήρα και αποσκοπούσε στην ενημέρωση του κοινού για την ύπαρξη μιας πολιτικής συμφωνίας μεταξύ της Ευρωομάδας και των κυπριακών αρχών, η οποία εξέφραζε την κοινή βούληση περί διεξαγωγής διαπραγματεύσεων κατά τους όρους της εν λόγω Δήλωσης.

Ως προς την αναγνώριση της ιδιότητας του οργάνου στην Ευρωομάδα κατά το άρθρο 263 ΣΛΕΕ παρουσιάζει εξαιρετικό ενδιαφέρον η άποψη του Γενικού Εισαγγελέα Melchior Wathelet επί της αίτησης αναίρεσης, που ασκήθηκε κατά της απόφασης του Γενικού Δικαστηρίου, όπου ουσιαστικά την αρνείται με το επιχειρήμα

⁹⁷ ΓεΔ, απόφαση Τ-327/13 Μαλλής κατά Επιτροπής και ΕΚΤ, σκ.56-60

⁹⁸ ΔΕΕ C-105/15P έως C-109/15P, Μαλλής κλπ κατά Ευρωπαϊκής Επιτροπής και ΕΚΤ, 20/09/2016

⁹⁹ ΓεΔ, απόφαση Τ-327/13 Μαλλής κατά Επιτροπής και ΕΚΤ, σκ.61

ότι η Ευρωομάδα στερείται νομικής προσωπικότητας και οι περιπτώσεις προσφυγής ακύρωσης κατά οργάνου χωρίς νομική προσωπικότητα είναι ρητώς προβλεπόμενες στις Συνθήκες.¹⁰⁰

Η ανωτέρω θέση του Δικαστηρίου αφήνει εκτός δικαστικού ελέγχου τη δραστηριότητα της Ευρωομάδας στη διαχείριση της κρίσης και την τοποθετεί «σε μια γκρίζα ζώνη νομιμότητας».¹⁰¹ Είναι από τα σκεπτικά που αναδεικνύουν τις «λεπτές ισορροπίες», εντός των οποίων κινείται το ΔΕΕ κατά την άσκηση της δικαιοδοσίας του, μεταξύ της αδήριτης πραγματικότητας, η οποία δημιουργείται από την «δυναμική» του παγκοσμιοποιημένου και άνευ θεσμικώς επαρκούς νομιμοποιητικού ερείσματος και ελέγχου χρηματοπιστωτικού συστήματος και της έλλειψης κανόνων που θωρακίζουν την Ευρωζώνη κατά την άσκηση των, σύμφυτων με τον προορισμό της, αρμοδιοτήτων της, οι οποίες αφορούν ευθέως την συνοχή της.¹⁰²

2.2.4 Συμφωνίες κρατών μελών με τον ΕΜΣ στο πλαίσιο της Ευρωομάδας.

Όπως καθίσταται σαφές από τα ανωτέρω η λειτουργία της Ευρωομάδας αποδείχτηκε καθοριστική για την αντιμετώπιση της δημοσιονομικής κρίσης των τελευταίων ετών καθώς έλαβε κρισιμότερες αποφάσεις όχι μόνο για την τύχη συγκεκριμένων κρατών, όπως της Ελλάδας και της Κύπρου αλλά και για την ίδια την τύχη της Ένωσης και ιδίως την τύχη του ευρώ.¹⁰³ Μάλιστα το γεγονός ότι κάθε σημαντική οικονομική και νομισματική απόφαση που λαμβάνεται πρέπει, εν τοις πράγμασι, να φέρει την «σφραγίδα έγκρισης» της Ευρωομάδας την καθιστά πλέον de facto όργανο εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του σκληρού πυρήνα της, της Ευρωζώνης.¹⁰⁴

Ωστόσο λόγω του άτυπου χαρακτήρα της, οι αποφάσεις της εξωτερικεύονται στο κοινό με τη μορφή Δηλώσεων (Statements), έχοντας πληροφοριακό χαρακτήρα, ενώ οι αναγκαίες νομικές πράξεις λαμβάνονται από τα όργανα διοίκησης των χρηματοδοτικών μηχανισμών που δημιούργησαν τα μέλη της Ευρωζώνης, που όμως αποτελούνται από τους Υπουργούς Οικονομικών τους, δηλαδή τα μέλη της Ευρωομάδας. Στο πλαίσιο του ΕΜΣ δηλαδή η σύνθεση της Ευρωομάδας συμπίπτει

¹⁰⁰ ΔΕΕ C-105/15P- Μαλλής κατά Επιτροπής και ΕΚΤ, Προτάσεις Γεν.Εισαγγελέα Melchior Wathelet, σκ.63-67

¹⁰¹ Χρυσομάλλης Μ., Ευρωπαϊκή Οικονομική Διακυβέρνηση, Οικοδόμηση, Εμβάθυνση, Ζητήματα Δημοκρατίας και Κράτους Δικαίου, ό.π, σελ.66

¹⁰² Παυλόπουλος Πρ., Οι αρνητικές επιπτώσεις των ατελειών του ευρωπαϊκού κράτους δικαίου στην πορεία προς την ευρωπαϊκή ενοποίηση,Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου,2017,τ.10,σελ.729-735 (σελ.735)

¹⁰³ Παπαγιάννης Δον.,Ευρωπαϊκό Δίκαιο, ό.π, σελ.199

¹⁰⁴ Παυλόπουλος Πρ., Οι αρνητικές επιπτώσεις των ατελειών του ευρωπαϊκού κράτους δικαίου στην πορεία προς την ευρωπαϊκή ενοποίηση, Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου,ό.π ,σελ.734

με εκείνη του Συμβουλίου των Διοικητών. Πέραν όμως της αναπαραγωγής της Ευρωμάδας με διεθνές περίβλημα ως βασικό αποφασίζον όργανο του ΕΜΣ, αυτός χρησιμοποιεί θεσμικά όργανα της ΕΕ και σε λειτουργικό επίπεδο όπως την Επιτροπή και την ΕΚΤ, που συμμετέχουν στην αξιολόγηση και διαπραγμάτευση των όρων συνδρομής για το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος.¹⁰⁵ Μάλιστα οι όροι στήριξης σταθερότητας αποτυπώνονται σε Μνημόνιο Κατανόησης (ΜΚ), το οποίο υπογράφεται από το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος και την Επιτροπή εξ ονόματος του ΕΜΣ.

Σύμφωνα με μερίδα της θεωρίας η χρησιμοποίηση των θεσμικών οργάνων από διακυβερνητικούς οργανισμούς που ιδρύουν τα κράτη μέλη της ΕΕ, αποτελεί ανάθεση νέας αρμοδιότητας που πρέπει να προβλεφθεί στη Συνθήκη της Λισαβόνας μέσω αναθεώρησης, ώστε να μην παραβιάζεται η αρχή της δοτής αρμοδιότητας.¹⁰⁶ Περαιτέρω, η ανάθεση καθηκόντων εκτός δικαίου της ΕΕ στα θεσμικά όργανα παρακάμπει τις διαδικασίες λήψης απόφασης και διαβούλευσης με τους ενδιαφερόμενους φορείς, που κατοχυρώνει το ενωσιακό δίκαιο και ενδεχομένως δημιουργείται έλλειμμα διαφάνειας και λογοδοσίας κατά τη λήψη αποφάσεων οικονομικής διακυβέρνησης.¹⁰⁷

Ωστόσο στο παρόν σημείο θα ήταν χρήσιμο να αναφερθεί ως αντίλογος το εξής: Ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας ιδρύθηκε με διεθνή συνθήκη, βασικά ως διάδοχο σχήμα του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας, που ήταν συγκερασμός διεθνούς και ιδιωτικού δικαίου, οπότε εύλογα ακολουθήθηκε η πεπατημένη οδός του διεθνούς δικαίου για λόγους συνέχειας. Η ίδρυση του υπαγορεύθηκε κυρίως από λόγους αναγκαιότητας για την άμεση αντιμετώπιση της ελληνικής κρίσης χρέους, που επεκτάθηκε και αποτέλεσε εν τέλει κρίση της Ευρωζώνης και του ενιαίου νομίσματος. Επιλέχθηκε ως έσχατη λύση καθώς σύμφωνα με τη ρήτρα μη διάσωσης του άρθρου 125 ΣΛΕΕ (no-bailout clause) η Ελλάδα θα έπρεπε να αφεθεί στην τύχη της και να πτωχεύσει με ακαταλόγιστες επιπτώσεις και για το σύνολο της Ευρωζώνης. Επιπρόσθετα, τα κεφάλαια που απαιτούνταν για το εγχείρημα της δημιουργίας ενός μηχανισμού διάσωσης των κρατών μελών της Ευρωζώνης ήταν πολύ υψηλά για να καλυφθούν από τον

¹⁰⁵ Άρθρο 5 παρ.3 ΣΕΜΣ σε συνδ. με άρθρο 13 παρ.3 ΣΕΜΣ

¹⁰⁶ Craig P., Pringle and Use of EU Institutions outside the EU Legal Framework: Foundations, Procedure and Substance, *European Constitutional Law Review*, 9, 2013, p.263-284, (p. 272)

¹⁰⁷ Craig P., Pringle and Use of EU Institutions outside the EU Legal Framework: Foundations, Procedure and Substance, *European Constitutional Law Review*, 9, 2013, p. 263-284, (p. 277)

προϋπολογισμό της ΕΕ, εξ ου και προτιμήθηκε η δημιουργία διεθνούς χρηματοδοτικού οργανισμού. Σημαντικό επίσης να διευκρινιστεί είναι ότι η οδός της σύναψης διεθνούς συνθήκης παρέχει ευελιξία, υπό την έννοια ότι μπορεί να τεθεί σε ισχύ αναλόγως με την βούληση των συμβαλλομένων κρατών, χωρίς να είναι αναγκαίο να επικυρωθεί από όλα τα ενδιαφερόμενα κράτη.¹⁰⁸ Όσον αφορά τη συμμετοχή στον ΕΜΣ θεσμικών ενωσιακών οργάνων, όπως είναι η Επιτροπή και η ΕΚΤ επισημαίνεται ότι οι ενέργειες των θεσμικών αυτών οργάνων της ΕΕ στο πλαίσιο της ΣΕΜΣ δεσμεύει μόνο τον ΕΜΣ. Επιπλέον ο σκοπός του ΕΜΣ δεν εμπίπτει σε τομέα αποκλειστικής αρμοδιότητας της ΕΕ και τα ανατιθέμενα στα θεσμικά όργανα από τη ΣΕΜΣ καθήκοντα δεν αλλοιώνουν την κατανομή αρμοδιοτήτων κατά το ενωσιακό δίκαιο. Το ότι τα θεσμικά αυτά όργανα καλούνται να εκπληρώσουν μια αποστολή εκτός πεδίου εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου, δεν σημαίνει ότι καταργείται η λογοδοσία. Απλώς, διοχετεύεται σε άλλους φορείς, εκείνους που έχουν την αποφασιστική αρμοδιότητα, δηλαδή εν προκειμένω στον ΕΜΣ και, δευτερευόντως, στα κυρίαρχα συμβαλλόμενα κράτη μέλη και τις εθνικές κυβερνήσεις, που λαμβάνουν αποφάσεις ως μέλη του ΕΜΣ. Ο τελευταίος δεν έχει λιγότερη δημοκρατική νομιμοποίηση από οποιονδήποτε άλλον διεθνή οργανισμό, νομιμοποίηση που αντλεί από την συμμετοχή σε αυτόν μελών των δημοκρατικά εκλεγμένων εθνικών Κυβερνήσεων. Μάλιστα όσον αφορά την εθνική συνταγματική τάξη, υπενθυμίζεται ότι πέραν της επικύρωσης της διεθνούς συνθήκης προκειμένου να εκδηλωθεί η βούληση του κράτους να δεσμεύεται από αυτήν, απαιτείται κατ' άρθρο 36 παρ. 2 Σ κύρωση με τυπικό νόμο.

Όστοςο το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο υπογραμμίζει το γεγονός ότι η σύσταση του ΕΜΣ εκτός του πλαισίου των θεσμικών οργάνων της Ένωσης αποτελεί οπισθοδρόμηση στην εξέλιξη της Ένωσης, ιδίως εις βάρος του Κοινοβουλίου, του Ελεγκτικού Συνεδρίου και του Δικαστηρίου και έχει ζητήσει να ενσωματωθεί στο νομικό πλαίσιο της Ένωσης και να εξελιχθεί σε μηχανισμό ενωσιακής βάσης, όπως προβλέπει η Συνθήκη ΕΜΣ. Συγκεκριμένα: « Ζητεί να λογοδοτεί ο ΕΜΣ στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, μεταξύ άλλων σχετικά με αποφάσεις χορήγησης χρηματοδοτικής συνδρομής καθώς και αποφάσεις καταβολής νέων δόσεων δανείων. Τονίζει ότι, όσο τα κράτη μέλη συνεισφέρουν άμεσα από τον εθνικό προϋπολογισμό τους στον ΕΜΣ, θα πρέπει και να εγκρίνουν τη

¹⁰⁸ Σύμφωνα με το άρ. 48 ΣΕΜΣ, η συνθήκη αρχίζει να ισχύει από την ημερομηνία της επικύρωσης από αριθμό κρατών που συγκεντρώνουν το 90% των εισφερόμενων κεφαλαίων.

χρηματοδοτική συνδρομή. Ζητεί την περαιτέρω ανάπτυξη του ΕΜΣ με επαρκή ικανότητα δανειοδοσίας και δανειοληψίας, την καθιέρωση διαλόγου ανάμεσα στο διευθυντικό όργανο του ΕΜΣ και τους ευρωπαϊούς κοινωνικούς εταίρους και την ενσωμάτωση του ΕΜΣ στον προϋπολογισμό της ΕΕ. Ζητεί από το Συμβούλιο και την Ευρωομάδα να τηρήσουν τη δέσμευση του Προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου για διαπραγμάτευση μιας διοργανικής συμφωνίας με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με σκοπό τη θέσπιση κατάλληλου ενδιάμεσου μηχανισμού για την αύξηση της λογοδοσίας του ΕΜΣ. Επιπλέον ζητεί μεγαλύτερη διαφάνεια των συζητήσεων του διοικητικού συμβουλίου του ΕΜΣ και υπογραμμίζει ότι η απόφαση 'Pringle' του ΔΕΕ παρέχει τη δυνατότητα να ενταχθεί ο ΕΜΣ στο ενωσιακό πλαίσιο με σταθερή Συνθήκη βάσει του άρθρου 352 της ΣΛΕΕ».¹⁰⁹

Στο υπό εξέταση θέμα, που αφορά τις συμφωνίες κρατών μελών με τον ΕΜΣ στο πλαίσιο της Ευρωομάδας, θα ήταν εξαιρετικά χρήσιμο να υπογραμμιστεί ότι η ίδια σύνθεση ατόμων, δηλαδή η Ευρωομάδα, εκτός από το αποφασίζον όργανο του ΕΜΣ αποτελεί μέρος ενός θεσμικού ενωσιακού οργάνου (ECOFIN) αλλά συνεδριάζει και άτυπα την παραμονή των συνεδριάσεων του. Είναι προφανής η σύγχυση που δημιουργείται τόσο ως προς το ρόλο του οργάνου της Ευρωομάδας όσο και ως προς την «προσωπική υπερέκλυση» (Overlap) επί των ενωσιακών θεσμών (ECOFIN) ή των διακυβερνητικών οργάνων(ΣΔ ΕΜΣ).¹¹⁰

Η σύγχυση αυτή αποκτά ιδιαίτερο ενδιαφέρον ως προς την ουσιαστική απόδοση ευθυνών σε περιπτώσεις παραβίασης του ενωσιακού δικαίου κατά τη συμφωνία χρηματοδότησης κράτους μέλους από τον ΕΜΣ και στο πλαίσιο της Ευρωομάδας, καθώς με μια εξαντλητικά λεπτομερή διαμόρφωση πολιτικής στο πλαίσιο της συμφωνίας υπάρχει το ενδεχόμενο το κράτος μέρος που βρίσκεται υπό επιτήρηση να στερηθεί αρμοδιότητες σε πεδία πολιτικής, όπου διατηρεί αποκλειστική αρμοδιότητα. Με άλλα λόγια γεννάται ξανά ο προβληματισμός σχετικά με το εάν, σε καταστρατήγηση του κράτους δικαίου, παραβιάζεται η αρχή της δοτής αρμοδιότητας.¹¹¹

¹⁰⁹ Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (2014), Ψήφισμα της 13ης Μαρτίου σχετικά με τη διερευνητική έκθεση για τον ρόλο και τις εργασίες της Τρόικας (ΕΚΤ, Επιτροπή και ΔΝΤ) όσον αφορά τις χώρες της ζώνης του ευρώ που έχουν υπαχθεί σε πρόγραμμα προσαρμογής. P7_TA(2014)0239, [Online] Διαθέσιμο σε: europa1-Ψήφισμα-2014, σκ.104-108

¹¹⁰ Χρυσομάλλης Μ., Ευρωπαϊκή Οικονομική Διακυβέρνηση, Οικοδόμηση, Εμβάθυνση, Ζητήματα Δημοκρατίας και Κράτους Δικαίου, ό.π ,σελ.64

¹¹¹ Άρθρο 5 ΣΕΕ σε συνδ. με άρθρ. 2-6 ΣΛΕΕ

Η αρχή της δοτής αρμοδιότητας, η οποία ορίζεται στη Συνθήκη της Λισαβόνας, αποτελεί καθοριστικό στοιχείο για την προστασία των κυριαρχικών δικαιωμάτων των κρατών μελών. Στο πλαίσιο αυτό το άρθρο 5 ΣΕΕ προβλέπει ότι η Ένωση ενεργεί εντός των ορίων των αρμοδιοτήτων που της απονέμουν τα κράτη μέλη με τις Συνθήκες για την επίτευξη των στόχων που αυτές ορίζουν. Κάθε αρμοδιότητα, η οποία δεν απονέμεται στην Ένωση με τις Συνθήκες ανήκει στα κράτη μέλη. Υπό την έννοια αυτή τα κράτη μέλη αποκλειστικά μπορούν να μεταβιβάσουν στην Ένωση τμήματα των κυριαρχικών τους εξουσιών, εφόσον και όταν θεωρούν ότι τα συμφέροντα τους εξυπηρετούνται καλύτερα με κοινή δράση.¹¹² Αξίζει να σημειωθεί ότι η αρμοδιότητα ρύθμισης των ζητημάτων οικονομικής πολιτικής έχει παραμείνει, με βάση την αρχή της δοτής αρμοδιότητας της Ευρωπαϊκής Ένωσης και τις διατάξεις του άρθρου 4 και 5 ΣΕΕ, στα κράτη μέλη. Επιπλέον η εισοδηματική πολιτική, η κοινωνική πολιτική, η φορολογική πολιτική και η πολιτική για το ασφαλιστικό σύμφωνα με την αρχή της δοτής αρμοδιότητας σε συνδυασμό και με τα άρθρα 2-6 ΣΛΕΕ που καθορίζουν αναλυτικά τις αποκλειστικές, τις συντρέχουσες και τις υποστηρικτικές αρμοδιότητες ανήκουν στην αποκλειστική αρμοδιότητα των κρατών μελών. Συνεπώς μία συμφωνία με τον ΕΜΣ και στο πλαίσιο της Ευρωζώνης, μπορεί να επιβάλλει στο υπό επιτήρηση κράτος με λεπτομερή τρόπο την πολιτική που πρέπει να ακολουθήσει στους ανωτέρω τομείς, που ανήκουν στην αποκλειστική αρμοδιότητα του ως κράτος μέλος της ΕΕ;

Σύμφωνα με τη νομολογία του ΔΕΕ, στην περίπτωση σύναψης διμερών συμφωνιών στο πλαίσιο του ΕΜΣ, όπως τέθηκε στην υπόθεση Pringle (C-370/2012), τα κράτη μέλη δεν εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης. Τη θέση αυτή, ενίσχυσε το ΔΕΕ και με επόμενες αποφάσεις του.¹¹³ Ωστόσο, θα πρέπει να υπογραμμισθεί ότι στην ίδια απόφαση, το Δικαστήριο δέχθηκε ότι τα κράτη μέλη στην περίπτωση θέσπισης μηχανισμών, όπως ο ΕΜΣ, «δεν μπορούν να απαλλαγούν από την υποχρέωση τηρήσεως του δικαίου της Ένωσης»,¹¹⁴ στοιχείο που προβληματίζει, ως προς την εφαρμογή ή μη του ενωσιακού δικαίου στην περίπτωση κρατών που έχουν δεχθεί χρηματοδοτική συνδρομή και στο πλαίσιο της διμερούς συμφωνίας.

¹¹² Μούσης Ν., Ευρωπαϊκή Ένωση (Δίκαιο-Οικονομία-Πολιτική), ό.π, σελ.32

¹¹³ ΔΕΕ, Διάταξη της 7.03.2013, C-370/2012, υπόθεση Sindicato dos Bancários do Norte και λοιποί κατά BPN- Banco Português de Negócios SA, ECLI:EU:C:2013:149, σκ. 9-13, ΔΕΕ, Διάταξη της 26.06.2014, C-264/2012, Sindicato Nacional dos Profissionais de Seguros e Afins κατά Fidelidade Mundial Companhia de Seguros SA, ECLI:EU:C:2014:2036, σκ. 13, 18-20.

¹¹⁴ ΔΕΕ, C-370/12, υπόθεση Pringle, σκ.69

Υπό την ίδια λογική τίθεται το ζήτημα αν οι διμερείς συμφωνίες κρατών μελών με τον ΕΜΣ, θα πρέπει να είναι συμβατές και με την αρχή της αναλογικότητας, δηλαδή η δράση τους να τελεί σε σχέση αναλογίας, υπό όρους καταλληλότητας και αναγκαιότητας με τους στόχους τους.¹¹⁵ Κατά τη εν λόγω αρχή, κεντρικός άξονας είναι η προστασία των συμφερόντων, κυρίως, των κρατών μελών υπό την έννοια ότι τα συμφωνηθέντα μέτρα θα πρέπει να αφήνουν όσο το δυνατόν μεγαλύτερο πεδίο για εθνικές αποφάσεις, να σέβονται εδραιωμένες εθνικές πρακτικές καθώς και τη λειτουργία της έννομης τάξης των κρατών μελών. Σημειώνεται δε, ότι στο πεδίο της οικονομικής εποπτείας και ελέγχου, η αρχή της αναλογικότητας διακρίνεται από την αναγκαία ευελιξία, ώστε να μπορεί να εντάσσεται στο εκάστοτε πλαίσιο και να αξιολογεί, ανάλογα με το μεταβαλλόμενο οικονομικό περιβάλλον, την καταλληλότητα και την αναγκαιότητα των μέτρων που λαμβάνονται και εμπίπτουν στο πεδίο του οικονομικού δικαίου.

Στο πλαίσιο του γενικότερου προβληματισμού όμως θα πρέπει να διαφανούν όλες οι διαστάσεις του θέματος και κυρίως να γίνει μια υπενθύμιση για τη φύση και την αποστολή ενός χρηματοδοτικού οργανισμού, όπως είναι ο ΕΜΣ. Έτσι κατά πάγια αρχή των δημοσίων χρηματοδοτήσεων που χορηγούνται από κράτη ή διεθνείς οργανισμούς, οι δημόσιοι δανειστές οφείλουν να διασφαλίζουν τόσο τη δυνατότητα του δανειζόμενου να επιστρέψει τη χρηματοδότηση με τους όρους, τους οποίους θα έχει συμφωνηθεί η χορήγησή της, όσο και κυρίως την καταλληλότητα της χρηματοδότησης, ώστε να συμβάλει στο επιδιωκόμενο με την παροχή αποτέλεσμα, όταν πρόκειται για στήριξη διαρθρωτικού χαρακτήρα, όπως είναι η χρηματοδότηση ελλειμμάτων. Διότι ένα κράτος όταν καταλήγει στην προσφυγή ενός τέτοιου δανεισμού είναι κατά κόρον ένα αναξιόπιστο κράτος, ένα κράτος υπό πτώχευση που αδυνατεί να δανειστεί από τις αγορές με ιδιωτικοοικονομικά κριτήρια. Όταν διεθνείς οργανισμοί ή άλλα κράτη δανείζουν ένα κράτος το πράττουν για λόγους δημοσίου συμφέροντος, εθνικού, περιφερειακού ή παγκόσμιου, που εξυπηρετείται με την επιδίωξη συγκεκριμένων στόχων, οι οποίοι συγκαθορίζονται και συμφωνούνται μεταξύ δανειστών και δανειζόμενης χώρας. Οπότε ο τρόπος με τον οποίο ο δανειολήπτης αξιοποιεί τα δανειακά κεφάλαια που τίθενται στη διάθεσή του δεν αφορά μόνο τον ίδιο αλλά και τους δανειστές του. Έτσι το κράτος που δανείζει δε χορηγεί τη χρηματοδότηση χωρίς να διασφαλίσει ότι το κράτος που δανείζεται θα του

¹¹⁵ ΔΕΕ C -59/11 υπόθεση Association Kokopelli, EU:C:2012:447

την επιστρέψει με τους όρους που έχουν συμφωνηθεί και θα την αξιοποιήσει ωφέλιμα για το σκοπό για τον οποίο του την παρέχει. Το δάνειο στη συγκεκριμένη περίπτωση δεν αφορά μόνο την έννομη τάξη του δανειζόμενου κράτους αλλά και του κράτους που δανείζει, καθώς ο δανειστής, που είναι η κυβέρνηση ενός άλλου κράτους μέλους, εν προκειμένω οφείλει να απολογηθεί και στους δικούς του φορολογούμενους πολίτες.¹¹⁶ Υπό αυτές τις συνθήκες και προς εξασφάλιση του δανειστή είναι λογικό το υπό επιτήρηση κράτος μέλος να δεσμεύεται μέσω της συμφωνίας του ΕΜΣ και για πολιτικές που εντάσσονται στην αποκλειστική αρμοδιότητα του, όταν πρόκειται οι πολιτικές αυτές να χρηματοδοτηθούν με δανεικά άλλων κρατών μελών, τα οποία ξεκάθαρα απαιτούν αποτελεσματική και ορθολογική διαχείριση των δανειακών κεφαλαίων που διαθέτουν. Γιατί εν τέλει η εθνική πολιτική του υπό επιτήρηση κράτους από ένα σημείο και μετά δεν μπορεί να είναι άλλη από αυτή που στοχεύει στην εξυγίανση των δημοσιονομικών του.

Προδήλως εναρμονισμένο με τα ανωτέρω είναι και το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο, το οποίο αξιολόγησε ότι δεν τίθεται ζήτημα παραβίασης του ενωσιακού δικαίου στην περίπτωση έκδοσης αποφάσεων θεσμικών οργάνων που στοχεύουν στην ενίσχυση και την εμβάθυνση της δημοσιονομικής εποπτείας των κρατών μελών, όταν οι αποφάσεις αυτές είναι σύμφωνες με τα άρθρα 126 και 136 ΣΛΕΕ. Παράλληλα, κατέληξε ότι δεν μπορεί να τεθεί σύγκρουση με το ενωσιακό κεκτημένο, στην περίπτωση μέτρων, τα οποία ανταποκρίνονται σε σκοπούς γενικού συμφέροντος, ήτοι στη διασφάλιση της δημοσιονομικής εξυγίανσης, στη μείωση των δημόσιων δαπανών και στη στήριξη του συνταξιοδοτικού συστήματος ενός κράτους μέλους. Κατά συνέπεια, τα μέτρα αυτά ανταποκρίνονται επίσης σε σκοπούς γενικού συμφέροντος που επιδιώκει η Ένωση, ήτοι στη διασφάλιση της δημοσιονομικής πειθαρχίας των κρατών μελών που έχουν ως νόμισμα το ευρώ και στη διασφάλιση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας της ζώνης του ευρώ».¹¹⁷

¹¹⁶ Γκλαβίνης Π., Το Μνημόνιο της Ελλάδος στην ευρωπαϊκή, τη διεθνή και την εθνική έννομη τάξη, ό.π, σελ. 47-50

¹¹⁷ ΓεΔ Τ-531/14, υπόθεση Σωτηροπούλου κλπ κατά Συμβουλίου, σκ. 73,84,89

**Β Μέρος: Κράτος Δικαίου ΕΕ και
Αντιπροσωπευτική Δημοκρατία (θεσμικό
έλλειμμα της Ευρωζώνης)**

Εισαγωγή

Η παγκόσμια οικονομική κρίση ανέδειξε κάποια προβλήματα της ΟΝΕ, τα οποία είχαν υποτιμηθεί κατά τη θεμελίωση της και περαιτέρω κατέστησε επιτακτική την ανάγκη της ολοκλήρωσης της διαδικασίας της ευρωπαϊκής ενοποίησης, υπό την έννοια ότι η ΕΕ πρέπει να αποκτήσει εσωτερική συνοχή και ενότητα.¹¹⁸ Διότι εάν η πολιτική ενοποίηση δεν επιτευχθεί ελλοχεύει πάντα ο κίνδυνος διάλυσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αρχής γενομένης από τον σκληρό πυρήνα της, την Ευρωζώνη. Το ευρωπαϊκό οικοδόμημα δημιουργήθηκε από τους ιδρυτές του, μετά τις εφιαλτικές εμπειρίες του Β΄ Παγκόσμιου Πολέμου, για να φθάσει ως την τελική του ολοκλήρωση, δηλαδή την πλήρη ενοποίησή του με την μορφή ομοσπονδιακής διακυβέρνησης υπό θεσμικούς όρους αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας. Το εγχείρημα αυτό δεν εξασφαλίζει τόσο η οικονομική ανάπτυξη όσο η αντοχή των θεσμών της Ευρωπαϊκής Ένωσης οι οποίοι, από την φύση τους, είναι οι μόνοι που μπορούν να εγγυηθούν πέρα από την σταθερότητα και την ίδια την ευρωπαϊκή ενοποίηση, τόσο ως στόχο όσο και ως διαδικασία.¹¹⁹ Υπό αυτό το πρίσμα θα πρέπει να εξεταστούν οι επιπτώσεις της προσφυγής σε διακυβερνητικά εργαλεία και μεθόδους για την αντιμετώπιση των συνεπειών της οικονομικής κρίσης στον χώρο της Ευρωζώνης. Πολλοί επισημαίνουν πως το φαινόμενο αυτό σηματοδοτεί την ανάσχεση του υπερεθνικού στοιχείου στην ΕΕ και την ενίσχυση του διακυβερνητικού, διαταράσσοντας την ισορροπία δυνάμεων που εγκαθιδρύει η Συνθήκη της Λισαβόνας, ενισχύοντας την διαφοροποίηση μέσα στους κόλπους της ΕΕ και, εντέλει, υπονομεύοντας την ενότητα της ενωσιακής έννομης τάξης.¹²⁰ Περαιτέρω τίθεται ζήτημα δημοκρατίας, αφού ομολογουμένως η υπερεθνική μέθοδος στην εξέλιξη της διαδικασίας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, συγκρινόμενη με τη διακυβερνητικότητα, εκτός από την αποτελεσματικότητα της παρουσιάζει και έντονα στοιχεία δημοκρατίας, πρωτόγνωρα για ένα διεθνές μόρφωμα όπως είναι η Ευρωπαϊκή Ένωση.¹²¹ Αναντίρρητα, τα ποιοτικά χαρακτηριστικά του ευρωπαϊκού οικοδομήματος αλλοιώνονται όταν το επιλεγέν εργαλείο βρίσκεται εκτός του δικαίου

¹¹⁸ Κανελλόπουλος Π., Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης-Συνθήκη της Λισαβόνας, εκδόσεις Σάκκουλα, 2010, σελ.27

¹¹⁹ Παυλόπουλος Πρ., Οι αρνητικές επιπτώσεις των ατελειών του ευρωπαϊκού κράτους δικαίου στην πορεία προς την ευρωπαϊκή ενοποίηση, Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου, ό.π ,σελ.729

¹²⁰ Chiti E. and Gustavo Teixeira P., The constitutional implications of the European responses to the financial and public debt crisis, *Common Market Law Review*, Vol. 50, Ed. 3, June 2013, pages 683-708, 689-690 and 696-697.

¹²¹ Χρυσομάλλης Μ., Η Συνθήκη της Λισαβόνας και η βελτίωση της δημοκρατίας και της αποτελεσματικότητας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, εκδόσεις Βασ.Κατσαρός, 2010, σελ.49

της ΕΕ. Η διακυβερνητική λύση βέβαια παρέχει πολλές φορές αμεσότητα και κρίνεται αναγκαία στην αντιμετώπιση έκτακτων καταστάσεων. Δε θα πρέπει όμως να διαιωνίζεται και σταδιακά θα ήταν πρόσφορο να επανέρχεται η απολύτως δημοκρατικά νομιμοποιημένη διαδικασία, ως σταθερά και εχέγγυο της εκπλήρωσης του ευρωπαϊκού ιδεώδους. Κομβικό σημείο στο όλο εγχείρημα αποτελεί ο επαναπροσδιορισμός του ρόλου της Ευρωμάδας υπό όρους τήρησης της αρχής του κράτους δικαίου, ώστε η δράση της να συνάδει με την αποτελεσματική λειτουργία της ενωσιακής έννομης τάξης έτσι όπως αυτή δομήθηκε, εδραιώθηκε και αναπτύχθηκε, τηρώντας απαρέγκλιτα τις θεμελιώδεις αρχές που τη συγκροτούν, τη διέπουν και την κατευθύνουν.

Κεφάλαιο πρώτο Β μέρους

Το κράτος δικαίου της ΕΕ ως βασικός πυλώνας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης

1.1 Έννοια του κράτους δικαίου

Η αρχή του κράτους δικαίου έχει καθιερωθεί σε βάθος χρόνου ως το κυρίαρχο οργανωτικό πρότυπο του σύγχρονου συνταγματικού κράτους, καθώς και διεθνών οργανισμών, για τη ρύθμιση της άσκησης των δημόσιων εξουσιών.¹²² Γεννησιουργό αιτία της εν λόγω αρχής αποτελεί η αδήριτη ανάγκη προστασίας των πολιτών από την κρατική αυθαιρεσία. Το κράτος δικαίου ήρθε για να αντικαταστήσει το αστυνομικό κράτος, στο οποίο η κρατική εξουσία δεν υφίστατο κανένα περιορισμό και τα κρατικά όργανα μπορούσαν να δρουν ανεξέλεγκτα, αδιαφορώντας για την τήρηση του δικαίου. Εν αντιθέσει στο κράτος δικαίου κάθε κρατική ενέργεια πρέπει να είναι σύμφωνη με τους δημοκρατικά διαμορφωμένους κανόνες δικαίου. Στο πλαίσιο αυτό η κρατική οργανωτική δομή περιλαμβάνει τη διάκριση των κρατικών λειτουργιών, όπου η νομοθετική εξουσία ψηφίζει τους νόμους, τους οποίους εκτελεί η διοίκηση, μετουσιώνοντας έτσι την αρχή της νομιμότητας. Η δικαστική εξουσία ελέγχει αφενός τη συνταγματικότητα των νόμων αφετέρου τη νομιμότητα των διοικητικών πράξεων, ακυρώνοντας τις μη σύμφωνες με το Σύνταγμα και τους νόμους ενέργειες.¹²³ Η υπαγωγή της δημόσιας εξουσίας σε νομικούς περιορισμούς και η προστασία του ατόμου από κάθε αυθαίρετη και παράνομη δράση της δημόσιας αρχής βρίσκουν έρεισμα στις αρχές της νομιμότητας της διοικητικής δράσης, της ασφάλειας του δικαίου, της ανεξαρτησίας της δικαιοσύνης και της αποτελεσματικής δικαστικής

¹²² Παπαγιάννης Δον., Ευρωπαϊκό Δίκαιο, ό.π.,σελ.98

¹²³ Πλιάκος Α., Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης-Θεσμικό και Ουσιαστικό Δίκαιο, ό.π.,σελ.128

προστασίας του ατόμου. Εντούτοις η νομολογία του Δικαστηρίου της ΕΕ κατέδειξε ότι η πραγμάτωση της αρχής του κράτους δικαίου δεν επιτυγχάνεται μόνο με τη συμμόρφωση στις ανωτέρω τυπικές αρχές αλλά κυρίως με την εμπέδωση άλλων ουσιαστικών του εννοιολογικού περιεχομένου της αρχών, όπως είναι αυτές της ελευθερίας, της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, της αλληλεγγύης, της ισότητας, της αναλογικότητας, της διαφάνειας και πρωτίστως του σεβασμού και της προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.¹²⁴ Μάλιστα η αρχή του κράτους δικαίου και οι ειδικότερες εκφάνσεις της θα πρέπει πάντοτε να ερμηνεύονται υπό το πρίσμα της διασφάλισης της αποτελεσματικής προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Η καθιέρωση επομένως της αρχής του κράτους δικαίου ως αξίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι υψίστης σημασίας για τη διαμόρφωση της έννομης τάξης της. Πρόκειται για θεμελιώδη συνταγματική αρχή της Ένωσης, ισοδύναμης αξίας με τις αρχές της δημοκρατίας και της ελευθερίας, το σύνολο των οποίων συνιστά απαραίτητη προϋπόθεση για το σεβασμό της ανθρώπινης αξιοπρέπειας.¹²⁵

1.2 Κατοχύρωση της αρχής του κράτους δικαίου στο πρωτογενές δίκαιο της ΕΕ

Η αρχή του κράτους δικαίου εισήχθη στο πρωτογενές δίκαιο της ΕΕ με τη συνθήκη του Μάαστριχτ (1992), ωστόσο προϋπήρχε σαν κατοχυρωμένη «συνταγματική αρχή» από τη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το οποίο φρόντισε, επικαλούμενο τη διασφάλιση του κράτους δικαίου να εξασφαλίσει ένα επαρκές σύστημα δικαστικής προστασίας.¹²⁶

Ο σεβασμός του κράτους δικαίου καταγράφεται στο Προοίμιο της Συνθήκης για την ΕΕ, που ορίζει ότι τα συμβαλλόμενα μέρη επιβεβαιώνουν «την προσήλωσή τους στις αρχές της ελευθερίας, της δημοκρατίας και του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, των θεμελιωδών ελευθεριών καθώς και του κράτους δικαίου». Αρχικά το άρθρο 6 της ΣΕΕ όριζε ότι «Η Ένωση βασίζεται στις αρχές της ελευθερίας, της δημοκρατίας, του σεβασμού των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών, και του Κράτους Δικαίου, αρχές οι οποίες είναι κοινές στα Κράτη μέλη». Η Συνθήκη του Άμστερνταμ (1997) ενίσχυσε το περιεχόμενο της αρχής προσθέτοντας τα άρθρα 7 και 49ΣΕΕ, τα οποία προβλέπουν αντίστοιχα την εισαγωγή διαδικασίας επιβολής κυρώσεων σε περίπτωση παραβίασης του άρθρου 6 ΣΕΕ και

¹²⁴Χρυσομάλλης Μ., Η αρχή του κράτους δικαίου στην έννομη τάξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2018 σελ.35

¹²⁵Πλιάκος Α., Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης-Θεσμικό και Ουσιαστικό Δίκαιο, ό.π.,σελ.129

¹²⁶Tridimas T., The General Principles of EU Law, Oxford University Press, 2006, p.52

την ενσωμάτωση στις διατάξεις της Συνθήκης των πολιτικών «κριτηρίων της Κοπεγχάγης», που αναφερόταν στα υπό ένταξη κράτη μέλη και όριζε μεταξύ των προϋποθέσεων για την προσχώρηση τους στην ΕΕ και το σεβασμό των αρχών που ορίζονται στο άρθρο 6 παρ.1.¹²⁷ Στη συνθήκη της Νίκαιας συμπληρώθηκε το άρθρο 7 ΣΕΕ με τη συμμετοχή του Δικαστηρίου στη διαδικασία επιβολής κυρώσεων σε κράτη μέλη στις περιπτώσεις σοβαρής και διαρκούς παραβίασης των αρχών του άρθρου 6 παρ.1 ΣΕΕ. Με τη Συνθήκη της Λισαβόνας η αρχή του κράτους δικαίου αναγορεύτηκε σε αξία επισημαίνοντας το αξιακό πλαίσιο που αυτοπροσδιορίζει το ενωσιακό οικοδόμημα. Οι νομικές αρχές όταν λαμβάνουν αξιακή χροιά, έχουν ένα πιο καθορισμένο νοηματικό περίγραμμα, το οποίο σε συνδυασμό με το νομικά κατοχυρωμένο δεοντολογικό τους περιεχόμενο καθίστανται πιο κατάλληλες τόσο στο να επιτελέσουν μια γενικότερη κατευθυντήρια λειτουργία σε ένα πολυεπίπεδο δικαιοσύνη σύστημα όσο και στο να λειτουργήσουν ως ερμηνευτικές σταθερές στο πλαίσιο στάθμισης αντικρουόμενων αγαθών.¹²⁸ Συγκεκριμένα το άρθρο 6 παρ 1 ΣΕΕ, τροποποιήθηκε και πλέον ως άρθρο 2 της ΣΕΕ, ορίζει ότι: «Η Ένωση βασίζεται στις αξίες του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, της ελευθερίας, της δημοκρατίας, της ισότητας, του κράτους δικαίου, καθώς και του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, συμπεριλαμβανομένων των δικαιωμάτων των προσώπων που ανήκουν σε μειονότητες. Οι αξίες αυτές είναι κοινές στα κράτη μέλη εντός κοινωνίας που χαρακτηρίζεται από τον πλουραλισμό, την απαγόρευση των διακρίσεων, την ανοχή, τη δικαιοσύνη, την αλληλεγγύη και την ισότητα μεταξύ γυναικών και ανδρών». Οι παραπάνω αξίες περιχαράκωνουν το πλαίσιο και ταυτόχρονα αποτελούν τις βάσεις του ενωσιακού συστήματος, νομιμοποιώντας τη λειτουργία του. Αποτελούν το σκληρό πυρήνα των Συνθηκών, ένα είδος υπερσυντάγματος, «το θεμέλιο» της Ένωσης. Κράτη που δεν ενστερνίζονται τις εν λόγω αξίες δεν μπορούν να συμμετέχουν στο ενοποιητικό εγχείρημα.¹²⁹ Αξίζει να σημειωθεί ότι εξακολουθεί να μην υπάρχει εννοιολογικός προσδιορισμός της αρχής του κράτους δικαίου από τη Συνθήκη αλλά ευθεία παραπομπή στις συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών.

Επιπλέον, μετά την Συνθήκη της Λισαβόνας, ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποτελεί, κατά τις διατάξεις του άρθρου 6 της

¹²⁷ Χρυσομάλλης Μ., Η αρχή του κράτους δικαίου στην έννομη τάξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ό.π, σελ.27

¹²⁸ Καραγεώργου Β., Η αρχή της διαφάνειας στην ενωσιακή έννομη τάξη, εκδόσεις Σάκκουλα, 2013, σελ.35

¹²⁹ Παπαγιάννης Δον., Ευρωπαϊκό Δίκαιο, ό.π, σελ.91

ΣΕΕ, μέρος του πρωτογενούς ευρωπαϊκού δικαίου, έχοντας την ίδια νομική ισχύ με τις Συνθήκες. Μέσω της νομολογίας του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η έννοια του κράτους δικαίου, εντός της οποίας εσωκλείεται και ο ευρωπαϊκός πολιτισμός, συνδιαμορφώνεται, ως προς το περιεχόμενό της, και από τις διατάξεις του Χάρτη, συνδεδεμένη πλέον μαζί του με άρρηκτους δεσμούς.

1.3 Επιπτώσεις της θεσμικής ανεπάρκειας της Ευρωομάδας στον πυρήνα του κράτους δικαίου της ΕΕ

1.3.1 Αδυναμία ελέγχου της νομιμότητας των πράξεων της Ευρωομάδας.

Οι ιδρυτικές Συνθήκες της ΕΕ δημιούργησαν μια νέα ξεχωριστή έννομη τάξη, ανεξάρτητη εκείνης των κρατών μελών που τη συναποτελούν, η οποία είναι εξοπλισμένη με αποφασιστικές εξουσίες και αρμοδιότητες νομοπαραγωγικού και δικαιοδοτικού χαρακτήρα. Τα κράτη μέλη αποδεχόμενα τη δημιουργία της νέας έννομης τάξης, «παραιτήθηκαν» από την άσκηση συγκεκριμένων κυριαρχικών αρμοδιοτήτων υπέρ της αυτόνομης δικαιοκτικής οντότητας που δημιουργήθηκε. Η νέα τάξη οπλίστηκε με τις αναγκαίες εξουσίες ώστε να επιτελέσει το ανατεθέν έργο και κατέστη αυθύπαρκτη, αυτόνομη, αφού διαθέτει δικά της όργανα, ικανότητα δικαίου και γνήσια κυριαρχικά δικαιώματα.¹³⁰ Με τη νομολογία του Δικαστηρίου της ΕΕ διασφαλίστηκε, το πρώτο συνθετικό του κράτους δικαίου, ήτοι η τήρηση της αρχής της νομιμότητας με την έννοια της προηγούμενης θεσμοθέτησης κανόνων δικαίου που διέπουν την άσκηση των κάθε είδους αρμοδιοτήτων των οργάνων της. Περαιτέρω αναδείχτηκε η υποταγή της ενωσιακής διοίκησης αλλά και των κρατών μελών στους κανόνες δικαίου και ο έλεγχος νομιμότητας των πράξεών τους.¹³¹ Συγκεκριμένα, η ενωσιακή έννομη τάξη, σύμφωνα με την ιεραρχία των κανόνων που την συνθέτουν, επιβάλλει και την αρχή κατά την οποία όλα τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων, που αναγνωρίζει σε αυτά το ενωσιακό δίκαιο, οφείλουν να εφαρμόζουν το σύνολο των κανόνων του. Πρέπει μάλιστα να σημειωθεί ότι ο κανόνας τήρησης της αρχής της ευρωπαϊκής νομιμότητας αφορά όλο το φάσμα της ευρωπαϊκής έννομης τάξης. Και τούτο διότι καλύπτει, κατά λογική νομική ακολουθία, όπως αυτή συνάγεται από τα δεδομένα της νομολογίας του ΔΕΕ και την δράση των οργάνων των κρατών μελών της, βεβαίως κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους που διέπονται από το ευρωπαϊκό δίκαιο. Όπως χαρακτηριστικά αποφαινεται το ΔΕΕ στην απόφαση Andrea Francovich και

¹³⁰ Παπαγιάννης Δον., Ευρωπαϊκό Δίκαιο, ό.π., σελ.277

¹³¹ Παπαγιάννης Δον., Ευρωπαϊκό Δίκαιο, ό.π., σελ.99

Danila Bonifaci: ¹³² «εναπόκειται στα εθνικά δικαστήρια, τα οποία είναι επιφορτισμένα με την εφαρμογή, εντός του πλαισίου των αρμοδιοτήτων τους, των διατάξεων του κοινοτικού δικαίου, να διασφαλίζουν τα πλήρη αποτελέσματα των κανόνων αυτών και να προστατεύουν τα δικαιώματα που οι κανόνες αυτοί απονέμουν στους ιδιώτες». Συνακόλουθη είναι και η ευθύνη των κρατών μελών να αποκαθιστούν τη ζημιά που προκαλείται λόγω της παραβίασης του ενωσιακού δικαίου από τα κρατικά όργανα, στους ιδιώτες. Η νομολογία Francovich ενίσχυσε την αποτελεσματικότητα του ελέγχου των κρατών μελών σε εθνικό δικαιοδοτικό επίπεδο με την αναγνώριση μιας αξίωσης σε αποζημίωση, που αποτελεί μια επιπλέον δικονομική δυνατότητα των ιδιωτών, ιδιαίτερα όταν λόγω ελλείψεως αμέσου ισχύος μιας διατάξεως του ενωσιακού δικαίου, αδυνατούν να επιβάλουν την εφαρμογή της με άλλο τρόπο. Συνεπώς έχει θεσπιστεί ένα ολοκληρωμένο σύστημα δικαστικής προστασίας τόσο σε ενωσιακό όσο και σε εθνικό επίπεδο που μπορεί να εξετάζει τη νομιμότητα όλων των πράξεων των ενωσιακών οργάνων, καθώς στο πλαίσιο των Συνθηκών κατοχυρώνεται η δυνατότητα ενός τέτοιου εκτεταμένου ελέγχου.¹³³

Σε καιρό έντονης δημοσιονομικής κρίσης ανακύπτει το ερώτημα αν τα δυσχερή δημοσιονομικά ή οικονομικά δεδομένα ενός κράτους μέλους επιτρέπουν παρεκκλίσεις από την αρχή της νομιμότητας, όπως αυτή έχει παγιωθεί μέσω του ενωσιακού δικαίου. Τόσο σε ενωσιακό όσο και σε εθνικό επίπεδο κατά την πραγματική εφαρμογή των συμφωνιών με το Σύνταγμα, το ευρωπαϊκό και το διεθνές δίκαιο κανόνων δικαίου δεν πρέπει να γίνεται έκπτωση νομιμότητας υπό την αίρεση του οικονομικά εφικτού. Ομοίως η δυσχερής οικονομική κατάσταση ενός κράτους δεν μπορεί να επηρεάζει, συνταγματικά θεμιτά, το επίπεδο της πραγματικής προστασίας της δημοκρατίας και των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Η μη τήρηση της νομιμότητας από ενωσιακά θεσμικά όργανα λόγω δυσχερών οικονομικών δεδομένων αντίκειται ευθέως και αδικαιολόγητα στην δημοκρατική αρχή αλλά και στην αρχή του κράτους δικαίου. Τα όργανα της Ένωσης καλούνται να λειτουργήσουν ως εγγυητές της κοινότητας δικαίου εντός της οποίας εξελίσσεται η διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.¹³⁴ Επιπλέον ο σεβασμός του κράτους δικαίου είναι

¹³² ΔΕΚ στην απόφαση 19.11.1991, Andrea Francovich και Danila Bonifaci και λοιποί κατά Ιταλικής Δημοκρατίας, σκ. 32

¹³³ ΔΕΚ C-294/83, Υπόθεση Les Verts-Parti Ecologiste κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, σκ.23

¹³⁴ ΔΕΚ υπόθεση C-310/97P, Επιτροπή κατά Assidoman Kraft products, Προτάσεις Γενικού Εισαγγελέα Ruiz Jarabo Colomer, απόφαση 28ης Ιανουαρίου 1999, Συλλ.1999,σελ.Ι-05363, σκ.64.

ζωτικής σημασίας αφού αποτελεί νομιμοποιητικό στοιχείο της διαδικασίας λήψης αποφάσεων των ενωσιακών θεσμικών οργάνων.

Καθ'ολη τη διάρκεια της κρίσης χρέους στην Ευρωζώνη ελήφθησαν, στο πλαίσιο της Ευρωομάδας, εξαιρετικά κρίσιμες αποφάσεις για το μέλλον κρατών μελών με διαρθρωτικά προβλήματα. Η κρισιμότητα των συγκεκριμένων αποφάσεων θέτει αμέσως πρόβλημα δημοκρατικής νομιμοποίησης της Ευρωομάδας, αφού σε επίπεδο Ένωσης, οι εν λόγω αποφάσεις δε νομιμοποιούνται ειδικά.¹³⁵ Εφόσον, όπως ήδη εκτέθηκε, η πεμπτουσία του κράτους δικαίου έγκειται στην ύπαρξη κανόνων δικαίου, οι οποίοι οριοθετούν την οργάνωση, την λειτουργία και τις αρμοδιότητες των ευρωπαϊκών οργάνων, κατοχυρώνοντας περαιτέρω τις έννομες συνέπειες κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων αυτών, το ακόλουθο συμπέρασμα είναι κάτι παραπάνω από προφανές: Η αδυναμία ελέγχου της νομιμότητας των πράξεων της Ευρωομάδας κατά το θεσμοθετημένο πρότυπο του ενωσιακού δικαίου, αποτελεί απόκλιση από την αρχή του κράτους δικαίου της ΕΕ και πλήττει ευθέως τον πυρήνα της.¹³⁶

1.3.2 Εξαιρέση της δράσης της Ευρωομάδας από έναν αποτελεσματικό δικαστικό έλεγχο.

Η λειτουργία της αρχής του κράτους δικαίου στο πλαίσιο του ευρωπαϊκού οικοδομήματος κρίνεται ικανοποιητική ιδίως με την πρόβλεψη ανεξάρτητης και αμερόληπτης δικαστικής αρχής, στη δικαιοδοσία της οποίας υπάγεται το σύνολο του μηχανισμού. Η αυστηρή υπαγωγή όλων των αναφερόμενων διαφορών κατά τη λειτουργία του οργανισμού στην κρίση αμερόληπτου και αντικειμενικού δικαστηρίου, ανάγει την Ένωση σε Ένωση δικαίου, στο πλαίσιο της οποίας οι πράξεις και οι παραλείψεις των οργάνων της αλλά και των κρατών μελών που τη συναποτελούν, υπόκεινται σε έλεγχο νομιμότητας.¹³⁷ Η διάταξη του άρθρου 19 ΣΕΕ αποτελεί ίσως την πρώτη χαρακτηριστική εκδήλωση της αρχής του κράτους δικαίου στο πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο. Αναφέροντας ότι « Το δικαστήριο εξασφαλίζει την τήρηση του δικαίου κατά την ερμηνεία και εφαρμογή της παρούσας συνθήκης» εγκαθιδρύεται ένα σύστημα δικαστικού ελέγχου των πράξεων και των παραλείψεων των ενωσιακών οργάνων, στο οποίο μπορούν να απευθύνονται και ιδιώτες. Έτσι με τη νομολογία του Δικαστηρίου καθιερώνεται και το δεύτερο συνθετικό του κράτους

¹³⁵ Παπαγιάννης Δον., Ευρωπαϊκό Δίκαιο, ό.π, σελ.199

¹³⁶ Παυλόπουλος Πρ., Οι αρνητικές επιπτώσεις των ατελειών του ευρωπαϊκού κράτους δικαίου στην πορεία προς την ευρωπαϊκή ενοποίηση, Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου, ό.π ,σελ.735

¹³⁷ Παπαγιάννης Δον., Ευρωπαϊκό Δίκαιο, ό.π, σελ.231

δικαίου της ΕΕ, ήτοι η αρχή της θεσμοθέτησης δικαστικών κυρωτικών μηχανισμών, με σκοπό την αποτελεσματική τήρηση των κανόνων του ευρωπαϊκού δικαίου.

Η έλλειψη επαρκούς νομιμοποίησης της Ευρωομάδας γεννά το ερώτημα τι συμβαίνει στις περιπτώσεις που η δράση της παραβιάζει το ενωσιακό κεκτημένο, καθώς αυτή η ανεπάρκεια συνεπάγεται αδυναμία κυρώσεων της δράσης της κατά το σύστημα δικαστικής προστασίας της ΕΕ. Ως ενωσιακό κεκτημένο εκλαμβάνεται η κοινή δέσμη δικαιωμάτων και υποχρεώσεων στο σύνολο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Σύμφωνα με τις δεδηλωμένες αρχές της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το ενωσιακό κεκτημένο περιλαμβάνει το περιεχόμενο, τις αρχές και τους πολιτικούς στόχους των Συνθηκών της Ένωσης, τη νομοθεσία που έχει εκδοθεί κατ' εφαρμογήν των Συνθηκών και τη νομολογία του Δικαστηρίου. Επιπλέον εμπεριέχει τις δηλώσεις και τα ψηφίσματα που έχουν εκδοθεί στο πλαίσιο της Ένωσης, τις πράξεις που αφορούν την Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας, τις πράξεις που έχουν συναφθεί στο πλαίσιο της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων, καθώς και τις διεθνείς συμφωνίες που έχουν συναφθεί από την Ένωση, όπως επίσης και εκείνες που έχουν συναφθεί από τα κράτη μέλη μεταξύ τους στον τομέα των δραστηριοτήτων της Ένωσης. Τονίζεται ότι τα υπό ένταξη μέλη πρέπει να εναρμονίσουν πλήρως την εσωτερική τους έννομη τάξη με το ενωσιακό κεκτημένο, ενώ δεν επιτρέπονται παρά ελάχιστες παρεκκλίσεις, ιδιαίτερα περιορισμένης έκτασης. Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο έχει οριοθετήσει την έννοια της υπεροχής του ενωσιακού κεκτημένου έναντι της εθνικής νομοθεσίας σε σειρά σημαντικών αποφάσεών του, που αποτελούν σημείο αναφοράς στο ευρωπαϊκό δίκαιο.¹³⁸ Σημαντική θέση στην έννοια του ενωσιακού κεκτημένου αποτελεί ο σεβασμός της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, της ελευθερίας, της δημοκρατίας, της ισότητας, του κράτους δικαίου, καθώς και του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, συμπεριλαμβανομένων των δικαιωμάτων των προσώπων που ανήκουν σε μειονότητες. Όπως προκύπτει από τα ανωτέρω, μέρος του ενωσιακού κεκτημένου αποτελεί και το δίκαιο της ΟΝΕ, το οποίο ορίζεται ως το σύνολο των διατάξεων του ευρωπαϊκού θεσμικού και κανονιστικού πλαισίου που διέπει την οικονομική και νομισματική ένωση ενώ αποτελεί έναν από τους κλάδους του ευρωπαϊκού οικονομικού δικαίου. Οι πηγές του συναντώνται τόσο σε διατάξεις του

¹³⁸ Υποθέσεις Van Gend en Loos (1963), Costa v. ENEL (1965)

πρωτογενούς ευρωπαϊκού δικαίου όσο και σε νομικές πράξεις του παράγωγου ευρωπαϊκού δικαίου¹³⁹.

Σε μια έννομη τάξη με τόσο έντονη δικαιοπαραγωγική δραστηριότητα όσο αυτή της Ένωσης, το αποκορύφωμα της έννομης προστασίας δεν μπορεί παρά να συνδέεται με τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των θεσμικών οργάνων.¹⁴⁰ Άμεση συναγωγή αυτής της διαπίστωσης είναι η ύπαρξη ενός πλήρους συστήματος ενδίκων βοηθημάτων που επιτρέπουν τον έλεγχο κάθε πράξης που παράγει έννομες συνέπειες. Ως γνωστόν η Ευρωομάδα δεν ανήκει στα προβλεπόμενα θεσμικά όργανα του άρθρου 13 ΣΕΕ αλλά αποτελεί ένα άτυπο forum συναντήσεων των Υπουργών Οικονομικών των κρατών μελών της Ευρωζώνης την παραμονή της συνεδρίασης του ECOFIN. Επιπλέον η έλλειψη αποφασιστικών αρμοδιοτήτων της Ευρωομάδας και η αδυναμία έκδοσης νομικά δεσμευτικών πράξεων την απαλλάσσουν από ένα αποτελεσματικό δικαστικό έλεγχο.¹⁴¹ Η Ευρωομάδα δεν είναι δυνατό να εξομοιωθεί με σύνθεση του Συμβουλίου (ECOFIN) ούτε να χαρακτηριστεί ως όργανο ή οργανισμός της Ένωσης κατά την έννοια του άρθρου 263 ΣΛΕΕ,¹⁴² οπότε το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο κρίνει εαυτό αναρμόδιο να αποφανθεί σχετικά με τη δράση της, με αποτέλεσμα αυτή να μένει εκτός ελέγχου. Πρόκειται για ένα κενό πολλαπλών επιπτώσεων στη δημοκρατική λειτουργία του ενωσιακού οικοδομήματος, που θα πρέπει να καλυφθεί άμεσα για την ουσιαστική πραγμάτωση της τήρησης του κράτους δικαίου στην ΕΕ.

Κεφάλαιο δεύτερο Β μέρους

Η αντιπροσωπευτική δημοκρατία ως θεμέλιο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης

2.1 Θεσμική και πολιτική εξέλιξη της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας στην ΕΕ
Στην αρχική δόμηση της Κοινότητας η δημοκρατική αρχή απουσίαζε εντελώς, εντούτοις τα κράτη μέλη με διαρκείς τροποποιήσεις των Συνθηκών αποφάσισαν να την ενισχύσουν. Συγκεκριμένα στη Συνθήκη του Άμστερνταμ υπήρξε ρητή αναφορά, μεταξύ άλλων αρχών, στο σεβασμό προς την αρχή της δημοκρατίας, ως απαραίτητη προϋπόθεση ένταξης και παραμονής ενός κράτους μέλους στην Ένωση.¹⁴³ Με τη συνθήκη της Λισαβόνας η δημοκρατία κατοχυρώνεται πλέον ως θεμελιώδης

¹³⁹ Γκόρτσος Χ., Εισαγωγή στο Δίκαιο της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης, ό.π. σελ.13

¹⁴⁰ Σαχπεκίδου Ε., Ευρωπαϊκό Δίκαιο, εκδόσεις Σάκκουλα, 2013, σελ.563

¹⁴¹ ΓεΔ Τ-327/13, Μαλλής και Μαλλή κατά Επιτροπής και ΕΚΤ, σκ.53

¹⁴² ΔΕΕ C-105/15P, Μαλλής, προτάσεις Γεν.Εισαγγελέα Melchior Wathelet, σκ.55-65.

¹⁴³ Άρθρα 49 και 7 ΣΕΕ

πολιτευματική αρχή. Το άρθρο 10 ΣΕΕ ορίζει ότι «Η λειτουργία της Ένωσης θεμελιώνεται στην Αντιπροσωπευτική Δημοκρατία», θέτοντας έτσι τα βασικά θεμέλια της ΕΕ, σύμφωνα με τρεις αρχές, την αρχή της συμμετοχικής δημοκρατίας, την αρχή της δημοκρατικής ισότητας και την αρχή της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας. Κατά την αρχή της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας οι πολίτες εκπροσωπούνται άμεσα στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Η ανάδειξη αυτού του οργάνου γίνεται μέσω περιοδικών εκλογών. Αυτό σημαίνει ότι ο κάθε πολίτης μπορεί να συμμετέχει στις πολιτικές εξελίξεις της ΕΕ και ότι οι αποφάσεις λαμβάνονται όσο πιο ανοιχτά γίνεται προς όφελος των πολιτών.¹⁴⁴ Επιπλέον τα κράτη μέλη εκπροσωπούνται άμεσα σε επίπεδο Ένωσης στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο από τους αρχηγούς των κρατών και στο Συμβούλιο από τις κυβερνήσεις τους. Αποτυπώνεται έτσι ο ομοσπονδιακός χαρακτήρας της Ένωσης που απαιτεί διττή νομιμοποίηση.¹⁴⁵

Η δομή της διακυβέρνησης στην αντιπροσωπευτική δημοκρατία της ΕΕ είναι πολυεπίπεδη, λόγω της κατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ διαφορετικών επιπέδων, όπου υπάρχει πληθώρα αντιπροσωπευτικών οργάνων. Ο κάθε λαός έχει το δικό του εθνικό κοινοβούλιο, ενώ τα κράτη που είναι ομοσπονδιακά έχουν και εκλογή των κοινοβουλίων των ομόσπονδων κρατών σε υποκρατικό πεδίο. Συνεπώς, συστατικό στοιχείο της δημοκρατικής αρχής σε ενωσιακό επίπεδο αποτελεί η αρχή της επικουρικότητας, σύμφωνα με την οποία οι αποφάσεις πρέπει να λαμβάνονται όσο το δυνατόν εγγύτερα στον πολίτη. Η αντίληψη αυτή συνάδει και με την πλουραλιστική προσέγγιση της Ένωσης, ως συστήματος πολυεπίπεδης διακυβέρνησης με πολλαπλά και αλληλοελεγχόμενα κέντρα εξουσίας. Απόρροια της δημοκρατικής αρχής είναι η υποχρέωση των ενωσιακών οργάνων να δρουν κάτω από συνθήκες διαφάνειας, με την έννοια της διασφάλισης της γνώσης του ευρωπαϊού πολίτη, τόσο σε σχέση με τον τρόπο λήψης των αποφάσεων όσο και με το περιεχόμενό τους.¹⁴⁶

Μέσω του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου επιχειρείται η διαβούλευση των πολιτών της Ευρωπαϊκής Ένωσης για θέματα που εντάσσονται στη σφαίρα της, ώστε να διαμορφώνεται μια υπερεθνική αλληλεπίδραση μεταξύ των πολιτών της. Μ' αυτόν τον τρόπο οι πολίτες της Ευρώπης συζητούν επί κοινών ευρωπαϊκών ζητημάτων και προβλημάτων με τη δημόσια εξουσία, με σκοπό τη συναίνεση και την αποδοχή των αποφάσεων που ασκούνται από τα ευρωπαϊκά όργανα. Ένα άλλο στοιχείο που

¹⁴⁴ Άρθρο 14§2,3 ΣΕΕ

¹⁴⁵ Παπαγιάννης Δον., Ευρωπαϊκό Δίκαιο, ό.π, σελ.97

¹⁴⁶ Άρθρο 11 ΣΕΕ παρ.1-3

ενισχύει την αντιπροσωπευτική δημοκρατία στην ΕΕ είναι ότι τα θεσμικά όργανα βρίσκονται σε ανοιχτό, τακτικό, και διαφανή διάλογο με τους πολίτες. Επιπροσθέτως, με την άμεση συμμετοχή των πολιτών στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, χωρίς τη μεσολάβηση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, καθιερώνεται η συμμετοχική δημοκρατία. Έτσι βάσει του άρθρου 11 της ΣΕΕ οι πολίτες έχουν τη δυνατότητα εφόσον αριθμούν τουλάχιστον ένα εκατομμύριο, και είναι υπήκοοι εννέα τουλάχιστον κρατών μελών να υποβάλλουν προτάσεις στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή για ζητήματα που άπτονται νομικών θεμάτων, σχετικά με τους πολίτες της ΕΕ. Οι διατάξεις αυτές αποτελούν αναμφισβήτητα σημαντική πρόοδο προς την κατεύθυνση του ευρωπαϊκού δήμου, τη μήτρα για την πλήρη ανάπτυξη της δημοκρατικής αρχής και τη δημιουργία του ευρωπαϊκού δημόσιου χώρου.¹⁴⁷

Επιπλέον βασικό στοιχείο της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας, χωρίς το οποίο διακυβεύεται η ίδια η υπόστασή της, όπως καταδεικνύει η πορεία της θεσμικής και πολιτικής της εξέλιξης, είναι το κράτος δικαίου, με πυρήνα του την έννοια της δικαιοσύνης, σε όλες τις εκφάνσεις της. Κυρίως δε υπό την έκφραση της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων του ανθρώπου αλλά και των δικαιωμάτων που εγγυώνται την κοινωνική δικαιοσύνη και, επέκεινα, το κοινωνικό κράτος δικαίου.¹⁴⁸ Πρόκειται για τα θεμελιώδη κοινωνικά δικαιώματα, όπως ορίζονται από τον Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χάρτη που υπογράφηκε στο Τορίνο στις 18 Οκτωβρίου 1961 και τον Κοινοτικό Χάρτη των Θεμελιωδών Κοινωνικών Δικαιωμάτων των Εργαζομένων του 1989.

2.2 Το δημοκρατικό έλλειμμα της ΕΕ

Έχει αποτελέσει αντικείμενο ευρείας ανάλυσης και έρευνας το κατά πόσο η Ευρωπαϊκή Ένωση ανταποκρίνεται στο δημοκρατικό πρότυπο. Στο πλαίσιο αυτό, έχει ασκηθεί κριτική αναφορικά με την κατάσταση της δημοκρατίας στο επίπεδο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η οποία χαρακτηρίζεται από τον όρο «δημοκρατικό έλλειμμα» (democratic deficit). Η δημοκρατική παθογένεια αποτελεί εγγενές χαρακτηριστικό του ευρωπαϊκού εγχειρήματος και αυτό γιατί η έννοια της δημοκρατίας είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με το έθνος κράτος και για το λόγο αυτό η μεταβίβαση πολιτικών εξουσιών, σε μία σύνθετη πολιτεία, όπως η Ευρωπαϊκή Ένωση, συνοδεύεται από ελλιπή δημοκρατικό έλεγχο. Υπό το πρίσμα αυτό, το δημοκρατικό έλλειμμα ορίζεται

¹⁴⁷ Παπαγιάννης Δον., Ευρωπαϊκό Δίκαιο, ό.π, σελ.98

¹⁴⁸ Παυλόπουλος Πρ., Οι αρνητικές επιπτώσεις των ατελειών του ευρωπαϊκού κράτους δικαίου στην πορεία προς την ευρωπαϊκή ενοποίηση, Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου, σελ.730

ως «το χάσμα μεταξύ των εξουσιών που έχουν μεταβιβαστεί στο ενωσιακό επίπεδο και του ελέγχου αυτών των εξουσιών από τα εκλεγμένα κοινοβούλια».¹⁴⁹ Το δημοκρατικό έλλειμμα λαμβάνει διαφορετικές εκφάνσεις, όπως τη σύγκυση των λειτουργιών, συγκεκριμένα της νομοθετικής και της εκτελεστικής, τον ανεπαρκή δημοκρατικό έλεγχο των θεσμικών οργάνων και την αδιαφάνεια στη δράση των οργάνων της ΕΕ.

Ειδικότερα, στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν τηρείται η δημοκρατική αρχή της διάκρισης των λειτουργιών στον βαθμό που φορείς άσκησης της εκτελεστικής εξουσίας είναι τόσο η Επιτροπή, που έχει όμως και δικαίωμα νομοθετικής πρωτοβουλίας όσο και το Συμβούλιο, που είναι ταυτόχρονα και φορέας νομοθετικής εξουσίας. Οι θεσμικές μεταρρυθμίσεις, με αφετηρία τη δεκαετία του 1980, συνέβαλαν στην ανάπτυξη μίας τριγωνικής σχέσης μεταξύ της Επιτροπής, του Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, το οποίο από τη Συνθήκη του Άμστερνταμ και έπειτα καθίσταται ισότιμο απέναντι στο Συμβούλιο της ΕΕ, τηρουμένης της αρχής της διττής νομιμοποίησης. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο είναι το θεσμικό όργανο της ΕΕ που διαθέτει τον ισχυρότερο βαθμό δημοκρατικής νομιμοποίησης, καθώς τα μέλη του εκλέγονται άμεσα με εκλογές που διεξάγονται ταυτοχρόνως σε όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ. Ωστόσο δεν ασκεί μονοπωλιακά τη νομοθετική εξουσία στο πλαίσιο της θεσμικής λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Είναι οξύμωρο ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, που αντλεί την εξουσία του από τους πολίτες της ΕΕ, πραγματώνοντας επαρκώς στη λειτουργία του τη δημοκρατική αρχή, να μη διαθέτει καμία δυνατότητα σχεδίασης, κατάρτισης, πρότασης ενός ενωσιακού κανόνα δικαίου. Πρόκειται για μια πτυχή του δημοκρατικού ελλείμματος που μετριάστηκε βέβαια με τη Συνθήκη της Λισαβόνας, χωρίς όμως να εξαλειφθεί εντελώς, όταν ενδυναμώθηκε η θέση του Κοινοβουλίου, με την αναγόρευσή του ως συννομοθέτη μαζί με το Συμβούλιο.¹⁵⁰

Επιπλέον με τον όρο «δημοκρατικό έλλειμμα» στους ευρωπαϊκούς θεσμούς υπονοείται το γεγονός ότι οι πολίτες δεν συμμετέχουν στην ενωσιακή διαδικασία λήψης των αποφάσεων. Πρόκειται για μία έννοια που υποδηλώνει ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση και τα όργανά της στερούνται δημοκρατικότητας, εξαιτίας της περίπλοκης λειτουργίας τους και επιδιώκει να καταδείξει την ανεπαρκή νομιμοποίηση των

¹⁴⁹ Nentwich M. & Weale A., Political Theory and the European Union: Legitimacy, Constitutional Choice and Citizenship, Routledge, 2/09/2003, p.35

¹⁵⁰ Παπαγιάννης Δον., Ευρωπαϊκό Δίκαιο, ό.π., σελ.96

θεσμών. Παραμένει καίριο ερώτημα αν τελικώς τα θεσμικά όργανα της ΕΕ απολαμβάνουν δημοκρατικής νομιμοποίησης. Σε αυτό το σημείο θα ήταν χρήσιμο να διευκρινιστεί ότι νομιμοποίηση σημαίνει το εξής: τα πρόσωπα τα οποία υπόκεινται σε δεσμευτικούς κανόνες θα πρέπει, τουλάχιστον στη συντριπτική τους πλειοψηφία, να αποδέχονται το γεγονός ότι οι κανόνες δικαίου θεσπίζονται από τα αρμόδια για το σκοπό αυτό άτομα. Άρα, οι πολίτες μπορούν να αποδεχθούν τη θέσπιση κανόνων δικαίου, επειδή έχουν οι ίδιοι επιλέξει τους ιθύνοντες που με τη σειρά τους θεσπίζουν τους κανόνες, διαφορετικά παρατηρείται έλλειψη εκπροσώπησης του πολίτη που τροφοδοτεί το δημοκρατικό έλλειμμα. Εν προκειμένω γίνεται αντιληπτός ο λόγος που ο τεχνοκρατικός αυτοματισμός που επικρατεί στη διακυβέρνηση της Ευρωζώνης πυροδοτεί εκτεταμένες αντιδράσεις και θέτει ζήτημα επαναφοράς του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ως το κατεξοχήν νομιμοποιημένο όργανο που πρέπει να αποφασίζει και να εγκρίνει τις μεγάλες εξελίξεις στη ζώνη του ευρώ. Διότι μια τέτοια διακυβέρνηση έχει ως βασικά της χαρακτηριστικά την έλλειψη προσβασιμότητας του πολίτη στις διαδικασίες καθώς και την έλλειψη λογοδοσίας των οργάνων της ΕΕ, ενέργειες που διογκώνουν από κοινού το δημοκρατικό έλλειμμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και οδηγούν στην αποξένωση των πολιτών από τους ευρωπαϊκούς θεσμούς.

Μια άλλη παράμετρος που ενισχύει το δημοκρατικό έλλειμμα στην ΕΕ είναι αφενός μεν η μειωμένη συμμετοχή των ευρωπαίων πολιτών στις ενωσιακές διεργασίες και αφετέρου η ασκούμενη κριτική περί αδιαφάνειας της λειτουργίας των θεσμικών οργάνων της ΕΕ. Το έλλειμμα αυτό έχει κληθεί διαρθρωτικό δημοκρατικό έλλειμμα επειδή είναι συνυφασμένο με την οικοδόμηση της ΕΕ ως μιας υπερεθνικής ένωσης που δεν είναι ούτε καθαρά διακυβερνητικός οργανισμός αλλά και ούτε ένα αυθεντικό ομοσπονδιακό κράτος. Ως ενισχυτικός παράγοντας αυτής της διάστασης του δημοκρατικού ελλείματος προβάλλεται η ελλιπής πληροφόρηση των πολιτών των κρατών μελών της Ένωσης εξαιτίας της ανεπαρκούς επικοινωνιακής πολιτικής της. Παράλληλα, η περιορισμένη διαφάνεια στο πεδίο της εκτελεστικής και της νομοθετικής εξουσίας δυσχεραίνει τον δημοκρατικό έλεγχο. Ωστόσο οι νέες ρυθμίσεις, στο πλαίσιο της Μεταρρυθμιστικής Συνθήκης, για τις διαβουλεύσεις και τη διαφάνεια εγγυώνται περισσότερη νομιμότητα. Το άρθρο 16 §8 ΣΕΕ αντανάκλα την πρόοδο που έχει σημειωθεί στο πεδίο της διαφάνειας, καθώς ορίζει πως «το Συμβούλιο συνέρχεται δημοσίως όταν συσκέπτεται και ψηφίζει επί σχεδίου νομοθετικής πράξης». Παρόλο που η Συνθήκη της Λισαβόνας φέρνει πιο ανοιχτές διαδικασίες, οι δυσνόητες εσωτερικές δομές της ΕΕ εξακολουθούν να παρακωλύουν

την εμπλοκή των πολιτών στο ευρωπαϊκό γίνεσθαι. Στα παραπάνω, οφείλουμε να προσθέσουμε πως οι αντιλήψεις περί «δημοκρατικού ελλείμματος» τροφοδοτούνται και από την πολυπλοκότητα των ευρωπαϊκών θεσμών και οργάνων αλλά και από την άγνοια των πολιτών ως προς τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων. Η ενίσχυση της λογοδοσίας των οργάνων της ΕΕ έναντι των πολιτών στοχεύει στην επίτευξη μιας Ένωσης πιο κοντά στους πολίτες.¹⁵¹

2.3 Επίταση του δημοκρατικού ελλείμματος της ΕΕ από τη δράση της Ευρωομάδας

2.3.1 Έλλειψη διαφάνειας των δραστηριοτήτων της Ευρωομάδας.

Η δημοκρατική αρχή γίνεται αντιληπτή ως μια σειρά από κανόνες και αρχές που υπερβαίνουν τις εγκατεστημένες δημοκρατίες της εποχής μας από τα συντάγματα και μαζί συνθέτουν έναν ηθικό και νομικό καμβά των στάσεων που η κοινωνία και η πολιτεία πρέπει να προωθούν στη δημοκρατία. Αυτές περιλαμβάνουν τη διαφάνεια, τη λογοδοσία και την ανοιχτή πρόσβαση κατά την άσκηση δημόσιας εξουσίας.¹⁵² Μια ευρωπαϊκή διακυβέρνηση κατά το πρότυπο της συμμετοχικής δημοκρατίας δίνει έμφαση στη διαφάνεια, στον έλεγχο και τη συμμετοχή των πολιτών στις διοικητικές αποφάσεις, θεσμοθετώντας ένα δικαίωμα στη συμβουλευτική συμμετοχή.¹⁵³ Η σχέση της διαφάνειας με τη δημοκρατική αρχή έχει αναγνωριστεί ρητά από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο, το οποίο επεσήμανε ότι η διαφάνεια κατά τη διαδικασία λήψης αποφάσεων ενισχύει τη δημοκρατική λειτουργία των οργάνων καθώς και την εμπιστοσύνη των πολιτών στο διοικητικό μηχανισμό.¹⁵⁴

Η Συνθήκη της Λισαβόνας βελτιώνει τη διαφάνεια των εργασιών στην Ευρωπαϊκή Ένωση, επεκτείνει και στο Συμβούλιο την αρχή της δημοσιότητας των συζητήσεων, η οποία ισχύει ήδη στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και επιτρέπει στους πολίτες να ενημερώνονται καλύτερα ως προς το αντικείμενο των νομοθετικών συζητήσεων.¹⁵⁵ Ωστόσο η δράση της Ευρωομάδας δεν κινείται προς αυτή την κατεύθυνση και η μυστικότητα των συνεδριάσεων της επιφέρει μια οπισθοδρόμηση ως προς τον εκδημοκρατισμό των ενωσιακών θεσμών. Συγκεκριμένα από τις

¹⁵¹ Παπαγιάννης Δον., Ευρωπαϊκό Δίκαιο, ό.π, σελ.97

¹⁵² Φλογαίτης Σπ., Η εξέλιξη του δικαίου και του κράτους στην Ευρώπη: Επτά Μαθήματα-Σ.Χριστοφορίδου, 2015,σελ.139

¹⁵³ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Λευκό βιβλίο για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση, 25.07.2001(COM2001,428.10) Δημοσιευμένο στο <http://www.europarl.europa.eu>

¹⁵⁴ ΔΕΚ C-353/99, υπόθεση Heidi Hautula, συλλ.2001, I-9565, σκ.22

¹⁵⁵ EUR-Lex. (2018). Η εδραίωση της ευρωπαϊκής δημοκρατίας. Ανάκτηση από EUR-Lex Access to European Union Law: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=LEGISUM%3Aai0021>

διατάξεις του Πρωτοκόλλου 14 δε συνάγεται κάποια νομική υποχρέωση της Ευρωομάδας να ενημερώνει το κοινό ή άλλα θεσμικά όργανα για τις δραστηριότητες της, δεν υπάρχουν κανόνες διαφάνειας, όπως επίσης δεν υπάρχουν πρακτικά των συνεδριάσεών της.¹⁵⁶ Οι πολύωρες διαπραγματεύσεις πίσω από κλειστές πόρτες προς εξεύρεση λύσεων για την αντιμετώπιση της κρίσης στερούν από την Ευρωπαϊκή Ένωση τη διαφάνεια που αποτελεί δομικό στοιχείο της δημοκρατικής της νομιμοποίησης αλλά και νομική επιταγή της Συνθήκης όπου στο άρθρο 10 παρ.3 ΣΕΕ ορίζει ότι «οι αποφάσεις λαμβάνονται όσο το δυνατόν πιο ανοιχτά και εγγύτερα στους πολίτες». Όπως εύστοχα αναφέρει ο M.Maduro «Οι πολίτες δεν ξέρουν 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; Πώς κατανέμονται οι ευθύνες μεταξύ τους; Και στο επίπεδο της Ένωσης ποιος ευθύνεται για την αποτυχία των μηχανισμών του Μάαστριχτ για την παρακολούθηση και το συντονισμό των εθνικών δημοσιονομικών πολιτικών;»¹⁵⁷ Ως επί το πλείστον η έλλειψη διαφάνειας που γεννά η οργάνωση και λειτουργία της Ευρωομάδας δρα ως επιβαρυντικό στοιχείο στη διαπιστωμένη πολυπλοκότητα και δυσκολία αναγνωσιμότητας του πλαισίου της ΕΟΔ και δημιουργεί ζητήματα τριβής με την αρχή του κράτους δικαίου, στο σημείο που εντοπίζεται ταύτιση της εν λόγω αρχής με την αρχή της διαφάνειας.¹⁵⁸ Επιπλέον πλήττεται και η δημοκρατική αρχή καθώς η διαφάνεια αποτελεί προαπαιτούμενο και συνακόλουθα αναπόσπαστο εννοιολογικό της στοιχείο. Η λογοδοσία των ενωσιακών οργάνων επιτυγχάνεται μόνο στην περίπτωση που υπάρχει δημοσιοποίηση της δράσης και ενημέρωση σε σχέση με τα αποτελέσματα αυτής, νοούμενης ως παροχή εξηγήσεων και αιτιολόγηση των πολιτικών και δράσεων έναντι αυτών, που τους έχουν εκχωρήσει εξουσία με έμμεσο ή άμεσο τρόπο.¹⁵⁹ Περαιτέρω η δημοσιοποίηση των στόχων και του περιεχομένου των πολιτικών των ενωσιακών οργάνων συνιστά βασική προϋπόθεση για τη διαμόρφωση της πολιτικής βούλησης των ευρωπαίων πολιτών, τη συνακόλουθη συμμετοχή τους στο πολιτικό γίγνεσθαι και τη συμβολή τους στη δημιουργία μιας ευρωπαϊκής δημόσιας σφαίρας.¹⁶⁰ Στον αντίλογο θα πρέπει να αναφερθεί η επίκληση του επιχειρήματος ότι η λήψη αποφάσεων σε συνθήκες

¹⁵⁶ Mahony H., The rise of untransparent “Eurogroup”, EUobserver, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <https://euobserver.com/economic/128582>

¹⁵⁷ Maduro M.P, A new governance for the European Union: democracy and justice, 2012, p.35

¹⁵⁸ Χρυσομάλλης Μ., Η αρχή του κράτους δικαίου στην έννομη τάξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ό.π, σελ.174

¹⁵⁹ Καραγεώργου Β, Η αρχή της διαφάνειας στην ενωσιακή έννομη τάξη, ό.π, σελ.46

¹⁶⁰ Καραγεώργου Β, Η αρχή της διαφάνειας στην ενωσιακή έννομη τάξη, ό.π, σελ.47

μυστικότητας ενδείκνυται, ιδίως σε κάποιους τομείς, για λόγους αποτελεσματικότητας. Αναμφίβολα σε κάποιες περιπτώσεις η έλλειψη δημοσιότητας είναι προϋπόθεση για τη δημιουργία κλίματος εμπιστοσύνης που εν τέλει διευκολύνει την επίτευξη συμβιβαστικών λύσεων.

2.3.2 Έλλειψη νομιμοποίησης της Ευρωμάδας.

Η δημιουργία της Ευρωζώνης και ιδιαίτερα η καθιέρωση ενός ενιαίου νομίσματος συνιστούν ένα είδος συρρίκνωσης της εθνικής κυριαρχίας. Η Συνθήκη της Λισαβόνας ενώ συνέβαλε σημαντικά στην ενίσχυση των δημοκρατικών θεσμών της Ένωσης, δεν κινήθηκε προς την ίδια κατεύθυνση ως προς τον τρόπο άσκησης της ΟΝΕ, επαναφέροντας στο προσκήνιο το δημοκρατικό έλλειμμα της Ένωσης όσον αφορά το θεσμικό της πλαίσιο. Έτσι στους χειρισμούς της οικονομικής κρίσης εντοπίστηκαν ζητήματα τριβής με την αρχή του κράτους δικαίου εξαιτίας της απουσίας δημοκρατικής νομιμοποίησης, διαφάνειας, λογοδοσίας και ελέγχου του συστήματος της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Διακυβέρνησης και κυρίως της Ευρωζώνης. Συνεπώς το γνωστό «έλλειμμα δημοκρατίας», το οποίο χαρακτηρίζει σε σημαντικό βαθμό μερικά από τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, απαντάται και στο θεσμικό πλαίσιο της ΟΝΕ 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.¹⁶¹

Παρόλο που το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο διασφαλίζει τη συνολική έκφραση των ευρωπαϊκών λαών στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, αφού αποτελεί τον συννομοθέτη και τον βασικό θεσμό δημοκρατικού ελέγχου και λογοδοσίας στο επίπεδο της Ένωσης,¹⁶² ωστόσο η πληροφόρησή του εκ των υστέρων και η αποστασιοποίηση του από κρίσιμα θέματα κατά τη διαχείριση της κρίσης στην Ευρωζώνη γεννά θεμελιώδη ζητήματα δημοκρατικής νομιμοποίησης των λύσεων που επιλέχτηκαν. Θύμα της άμεσης αντιμετώπισης και διαχείρισης της κρίσης στην Ευρωζώνη υπήρξε και ένα ακόμα υπερεθνικό όργανο, η Επιτροπή, η οποία απώλεσε μεγάλο μέρος της παραδοσιακής και προνομιακά ασκούμενης πρωτοβουλίας της να επεξεργάζεται και να εισηγείται προτάσεις για την προώθηση και την κατεύθυνση που λαμβάνει η ευρωπαϊκή ενοποιητική διαδικασία με γνώμονα το κοινό

¹⁶¹ Κανελλόπουλος Π., Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης-Συνθήκη της Λισαβόνας, ό.π., σελ.210

¹⁶² Πλιάκος Α., Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης-Θεσμικό και Ουσιαστικό Δίκαιο, 2012, ό.π., σελ.200

συμφέρον.¹⁶³ Αντιθέτως το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο δεν αρκέστηκε στο ρόλο του κυρίαρχου οργάνου πολιτικής καθοδήγησης της Ένωσης σύμφωνα με το άρθρο 15παρ.1 της Συνθήκης αλλά μαζί με άλλα όργανα διακυβερνητικής συνθέσεως, όπως το Euro summit¹⁶⁴, την Ευρωομάδα και το Euro working-group υπήρξαν ιδιαίτερος ενεργά αναλαμβάνοντας πρωτοβουλίες και επεξεργαζόμενα λύσεις πέραν της στοιχειώδους τήρησης των ενωσιακών διαδικασιών λήψης αποφάσεων και ελέγχου.¹⁶⁵ Παρατηρείται λοιπόν η επικράτηση ενός «τεχνοκρατικού αυτοματισμού», που έχει ταχθεί στην επίτευξη αριθμητικών στόχων και πρεσβεύει το δόγμα “one size fits all”¹⁶⁶ παραμερίζοντας εντελώς τον πολιτικό διάλογο, τη σύγκρουση των πολιτικών ιδεών σχετικά με την οικοδόμηση της ευρωπαϊκής ενοποίησης, την επεξεργασία και εφαρμογή των πολιτικών της Ένωσης.

Σε αυτό το πλαίσιο η Ευρωομάδα, ως άτυπο forum διαβουλεύσεων μεταξύ των κρατών μελών της Ευρωζώνης «κινείται στη σκιά» και συμπληρωματικά του ECOFIN, το οποίο καλείται κάθε φορά να πάρει τις αποφάσεις, που έχουν προετοιμαστεί από την Ευρωομάδα, αφού αυτή στερείται εξουσίας λήψης αποφάσεων λόγω του άτυπου χαρακτήρα της.¹⁶⁷ Ωστόσο η πολιτική έγκριση ζωτικών, για τα συμφέροντα ευρωπαίων πολιτών, αποφάσεων που δίνεται από ένα μη θεσμοθετημένο όργανο, όπως είναι η Ευρωομάδα, πυροδοτεί τη συζήτηση ως προς τον εκδημοκρατισμό των ενωσιακών θεσμών. Γενικά παρατηρείται έντονα μια τάση υποκατάστασης της κοινοβουλευτικής νομιμοποίησης, που εξασφαλίζεται στην Ευρωπαϊκή Ένωση μέσω ενός διττού μηχανισμού νομιμοποίησης, που συνδυάζει ένα άμεσα εκλεγμένο κοινοβουλευτικό σώμα, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την εκπροσώπηση των κρατών μελών στο Συμβούλιο, από μία τεχνοκρατική νομιμοποίηση, κατά την οποία τα ενωσιακά όργανα νομιμοποιούνται, βάσει της ικανότητάς τους να χαράζουν κατά Pareto αποτελεσματικές οικονομικές πολιτικές. Η διακηρυκτική προσήλωση στην αρχή της δημοκρατίας δεν αρκεί για να αποτελέσει οργανωτική βάση του ευρωπαϊκού οικοδομήματος, αν από την όλη θεσμική

¹⁶³ Κανελλόπουλος Π., Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης-Συνθήκη της Λισσαβώνας, ό.π, σελ.177-179

¹⁶⁴ Σύνοδος των Αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων των μελών της Ευρωζώνης

¹⁶⁵ Χρυσομάλλης Μ., Η αρχή του κράτους δικαίου στην έννομη τάξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ό.π σελ.170

¹⁶⁶ Majone G. Rethinking European Integration after the Debt Crisis, UCL Working paper, 3/2012, p.7

¹⁶⁷ Puetter U., Governing informally: The role of the Eurogroup in EMU and the stability area Growth Pact, JEPP 2004, σ.854-870

οργάνωση δεν προκύπτει εφαρμογή της αρχής σε όλο το φάσμα των λειτουργιών του συστήματος και προπάντων στη λειτουργία των ενωσιακών οργάνων.¹⁶⁸

Επιπρόσθετα το φαινόμενο της συμμετοχής των κρατών μελών στην οικονομική διακυβέρνηση της Ευρωζώνης συναρτήσει της δημοσιονομικής τους θέσης καταδεικνύει ένα ευρύτερο ζήτημα δημοκρατικού ελλείμματος στη λήψη αποφάσεων οικονομικού και δημοσιονομικού χαρακτήρα. Συγκεκριμένα και όσον αφορά στην Ελλάδα, η λήψη των αποφάσεων που αφορούσαν στην οικονομική πορεία της χώρας, ελήφθησαν τα τελευταία χρόνια από διακυβερνητικά όργανα, στα οποία η χώρα δεν διαθέτει ισχυρή παρουσία και στα οποία δεν λαμβάνει χώρα δημοκρατικός έλεγχος. Είναι χαρακτηριστική η δήλωση του Επιτρόπου Μοσκοβισί, ο οποίος επέκρινε την Ευρώπη για έλλειψη δημοκρατικότητας στη λήψη των αποφάσεων που αφορούσαν στην Ελλάδα, εκφράζοντας ιδιαίτερος παραστατικά τον τρόπο της λήψης αποφάσεων που αφορούσαν την Ελλάδα. Επακριβώς ανέφερε ότι: «...οι θεσμοί πρότειναν τα εξειδικευμένα μέτρα, ωστόσο οι τελικές αποφάσεις λαμβάνονταν αποκλειστικά στο Eurogroup, χωρίς πραγματικό δημοκρατικό έλεγχο. Προσωπικά δεν αισθανόμουν καλά όταν πίσω από κλειστές πόρτες αποφασίζαμε για το μέλλον εκατομμυρίων Ελλήνων. Από δημοκρατική σκοπιά αυτό ήταν σκανδαλώδες διότι μόλις λίγοι υπουργοί ήταν επαρκώς ενημερωμένοι και είχαν συγκεκριμένη εντολή».¹⁶⁹

Προς την ίδια κατεύθυνση, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο «ζητεί επαναξιολόγηση της διαδικασίας λήψης αποφάσεων της Ευρωομάδας, ώστε να συμπεριληφθεί η υποχρέωση δέουσας δημοκρατικής λογοδοσίας τόσο σε εθνικό όσο και σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Επιπλέον προτείνει να είναι πρόεδρος της Ευρωομάδας ένας από τους αντιπροέδρους της Επιτροπής, ο οποίος να λογοδοτεί στο Κοινοβούλιο. Ζητεί για το άμεσο μέλλον την εγκαθίδρυση τακτικού διαλόγου ανάμεσα στην Τρόικα και το Κοινοβούλιο και καλεί την Ευρωομάδα, το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο να αναλάβουν πλήρη ευθύνη για τις δραστηριότητες της Τρόικας. Εκφράζει ιδιαίτερα τη θέλησή του να βελτιωθεί η λογοδοσία για τις αποφάσεις της Ευρωομάδας σε σχέση με τη χρηματοδοτική συνδρομή, δεδομένου ότι οι υπουργοί Οικονομικών φέρουν την τελική πολιτική ευθύνη για τα προγράμματα μακροοικονομικής προσαρμογής και την εφαρμογή τους, ενώ συχνά δεν λογοδοτούν

¹⁶⁸ Παπαγιάννης Δον., Ευρωπαϊκό Δίκαιο, ό.π, σελ.95

¹⁶⁹ Επίτροπος Μοσκοβισί: Καθημερινή, Το πρόγραμμα θα μπορούσε να είχε ολοκληρωθεί το 2014, [Online]3/08/2018, Διαθέσιμο σε: Μοσκοβισί-πρόγραμμα-Ελλάδα, www.kathimerini.gr

ούτε άμεσα στα εθνικά τους κοινοβούλια ούτε στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για τις συγκεκριμένες αποφάσεις τους. Θεωρεί ότι, προτού χορηγηθεί η χρηματοδοτική συνδρομή, ο Πρόεδρος της Ευρωομάδας πρέπει να εμφανίζεται ενώπιον του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και οι υπουργοί Οικονομικών της ΕΕ στο αντίστοιχο κοινοβούλιό τους. Τονίζει ότι τόσο ο Πρόεδρος της Ευρωομάδας όσο και οι υπουργοί Οικονομικών πρέπει να υπόκεινται σε υποχρέωση τακτικής αναφοράς προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και τα εθνικά κοινοβούλια».¹⁷⁰

Επίσης η ανάγκη διασφάλισης της δημοκρατικής νομιμότητας και λογοδοσίας τονίστηκε με έμφαση στην έκθεση των πέντε Προέδρων που παρουσιάστηκε στις 22 Ιουνίου 2015.¹⁷¹ «Στην κορύφωση της κρίσης αναγκαστήκαμε πολλές φορές να πάρουμε σημαντικότερες αποφάσεις, βιαστικά, μερικές φορές εν μια νυκτί. Σε αρκετές περιπτώσεις επελέγησαν διακυβερνητικές λύσεις για να επισπευσθεί η λήψη αποφάσεων ή να ξεπεραστούν οι αντιδράσεις. Ήρθε πλέον η ώρα να αναθεωρήσουμε και να σταθεροποιήσουμε το πολιτικό μας οικοδόμημα και να προχωρήσουμε στο επόμενο στάδιο της Οικονομικής και Νομισματικής μας Ένωσης» καταλήγοντας ότι «οι εν λόγω ρυθμίσεις θα πρέπει εν τέλει να ενσωματωθούν στο νομικό πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης». Πρόκειται για μια τοποθέτηση ενδεικτική της διάθεσης των επικεφαλής των ευρωπαϊκών θεσμών για την επιστροφή στην κανονικότητα του ευρωπαϊκού δικαίου, η οποία είναι αναγκαία για τη νομιμοποίηση της δράσης της Ένωσης και της Ευρωζώνης ειδικότερα. Η δυνατότητα γνώσης των «κανόνων του παιχνιδιού» μέσω της ύπαρξης ενός σαφούς νομοθετικού πλαισίου, στο οποίο είναι αναγκαίο να ενταχθεί και η δράση της Ευρωομάδας, συνιστά βασική προϋπόθεση όχι μόνο για την άσκηση των δικαιωμάτων των ευρωπαίων πολιτών αλλά και για τον έλεγχο των αποφάσεων των ευρωπαϊκών οργάνων από τους πολίτες.¹⁷²

¹⁷⁰ Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (2014), Ψήφισμα της 13ης Μαρτίου σχετικά με τη διερευνητική έκθεση για τον ρόλο και τις εργασίες της Τρόικας (ΕΚΤ, Επιτροπή και ΔΝΤ) όσον αφορά τις χώρες της ζώνης του ευρώ που έχουν υπαχθεί σε πρόγραμμα προσαρμογής. P7_TA(2014)0239, [Online] Διαθέσιμο σε: europa1-Ψήφισμα-2014, σκ.101-102

¹⁷¹ Juncker J.-C. (2015), «Η ολοκλήρωση της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης της Ευρώπης». Έκθεση σε συνεργασία με τους Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi και Martin Schulz, 22 Ιουνίου 2015, Βρυξέλλες: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, [Online] Διαθέσιμο σε: Έκθεση των πέντε Προέδρων.

¹⁷² Καραγεώργου Β., Η αρχή της διαφάνειας στην ενωσιακή έννομη τάξη, ό.π, σελ.56

Συμπεράσματα

Η οικονομική κρίση, όπως και τα μέτρα και οι πολιτικές που έχουν υιοθετηθεί έως σήμερα με στόχο τη διάσωση του ευρώ αποδείχτηκαν ικανά να υπονομεύσουν το δημοκρατικό ιδεώδες τόσο στο εσωτερικό των κρατών μελών όσο και σε επίπεδο ΕΕ. Τα κράτη μελη προκειμένου να διαχειριστούν την κρίση στην Ευρωζώνη, υιοθέτησαν λύσεις διακυβερνητικού τύπου, οι οποίες μάλιστα δε χαρακτηρίζονται από προσωρινότητα όπως θα όφειλαν, ώστε να μην υπάρχει απόκλιση από την αρχή του κράτους δικαίου.¹⁷³

Η φύση της Ένωσης, ως ένα πλουραλιστικό πολιτικό σύστημα που θεμελιώνεται σε μία θεσμικά πολυεπίπεδη και πολυκρατικά οργανωμένη συμβίωση, είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με τη δημοκρατική αρχή, η οποία πραγματώνεται μέσω της διττής νομιμοποίησης, των ευρωπαϊών πολιτών και των κρατών μελών. Ωστόσο επί του πρακτέου η δημοκρατία στην Ευρωπαϊκή Ένωση, είναι μια δημοκρατία «διακυβερνητική». Διότι το κατεξοχήν νομιμοποιημένο δημοκρατικά όργανο δεν είναι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αλλά το Συμβούλιο και τελικά το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, οι σύνοδοι των Αρχηγών Κρατών και Κυβερνήσεων, με αποτέλεσμα η δημοκρατία να διαθλάται μέσω του εθνικού συμφέροντος. Γιατί ναι μεν οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων είναι δημοκρατικά νομιμοποιημένοι, όμως, σε κάθε περίπτωση ο καθένας από αυτούς εκπροσωπεί ένα δημοκρατικό αντιπροσωπευτικό σύστημα διακυβέρνησης. Έχει μεν εθνική νομιμοποίηση, αλλά εκφράζει εθνικά συμφέροντα και δεν καταγράφεται ένας συσχετισμός δημοκρατικός με την έννοια του συσχετισμού, ιδεών και πολιτικών, αλλά ένας συσχετισμός πάγιων και συνήθως αμετακίνητων εθνικών συμφερόντων, τουλάχιστον στα μεγάλα θέματα, στις μεγάλες προτεραιότητες.¹⁷⁴ Στην Ευρωπαϊκή Ένωση ενώ παρατηρείται μια πλήρης κατοχύρωση στο επίπεδο προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων, η τήρηση των οποίων μάλιστα αποτελεί θέσφατο και προτεραιότητα στη λειτουργία του ενωσιακού οικοδομήματος, παρατηρείται εξίσου και το οξύμωρο, βάσει του ανωτέρω, κενό δημοκρατίας σε ένα κατά τα λοιπά πανίσχυρο κράτος δικαίου με εγγυήσεις, νομιμότητα και αποτελεσματικό δικαστικό έλεγχο.

¹⁷³ Χρυσομάλλης Μ., Η αρχή του κράτους δικαίου στην έννομη τάξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ό.π, σελ.38

¹⁷⁴ Βενιζέλος Ε., Η ευρωπαϊκή δημοκρατία σε αμφισβήτηση. Δημοσιευμένο στο: <https://www.evenizelos.gr/speeches/conferences-events/423-conferencespeech2018/5909-omilia-ev-venizelou-stin-ekdilosi-tou-kyklou-ideon-i-evropaiki-dimokratia-se-amfisvitsi>

Σε ένα τέτοιο κράτος δικαίου, εξέχοντα ρόλο στη διακυβέρνηση της Ευρωζώνης κατέχει η Ευρωομάδα, της οποίας η ισχρή κατοχύρωση της οργάνωσης και λειτουργίας της είναι δυσανάλογη της υπερδραστηριότητας που αναπτύσσει ουσιαστικά ως «πρωτεργάτης» σε θέματα οικονομικής διακυβέρνησης στην Ευρωζώνη. Ειδικά όταν εξαιτίας αυτής της θεσμικής αφάνειας τοποθετείται η δράση της στο απυρόβλητο και εξαιρείται από έναν αποτελεσματικό δικαστικό έλεγχο. Περαιτέρω η πολισχιδής δράση της Ευρωομάδας, ως άτυπο forum συζητήσεων, ως μέρος θεσμικού ενωσιακού οργάνου (ECOFIN) και ως αποφασίζον όργανο διακυβερνητικού οργανισμού (ΕΜΣ) επιτείνει το πρόβλημα διαφάνειας, που ευθύνεται για την αποξένωση των πολιτών από τους ενωσιακούς θεσμούς. Όπως εύλογα έχει επισημάνει ο Jean Pisani-Ferry «ο ΕΜΣ από οικονομικής απόψεως προσιδιάζει με έναν συνεταιρισμό αμοιβαίου δανεισμού, που συγκεντρώνει πόρους από τα κράτη μέλη του και τα θέτει στη διάθεση της Ευρωομάδας για να χορηγηθούν υπό όρους, ενώ από θεσμικής απόψεως βασίζεται σε νέες αρχές και διαδικασίες που τον καθιστούν το έμβρυο ενός εναλλακτικού συστήματος διακυβέρνησης».¹⁷⁵ Κατά το θεσμικό σύστημα του ΕΜΣ τα πρόσωπα που συγκροτούν το συμβούλιο των διοικητών ταυτίζονται με τα πρόσωπα που συγκροτούν την Ευρωομάδα, το συμβούλιο δε αυτό παρέχει εντολή προς την Επιτροπή να διαπραγματεύεται, σε συνεργασία με την ΕΚΤ, τους όρους οικονομικής πολιτικής που επισυνάπτονται σε κάθε χρηματοδοτική συνδρομή του ΕΜΣ.¹⁷⁶ Μια τέτοια όμως θεσμική συγκρότηση και λειτουργία της Ευρωζώνης τροφοδοτεί το δημοκρατικό έλλειμμα της ΕΕ καθώς η λήψη επαχθών οικονομικών και δημοσιονομικών μέτρων από κυβερνήσεις των κρατών μελών προϋποθέτει εχέγγυα δημοκρατικής νομιμοποίησης ώστε να συμβαδίζουν με το ενωσιακό κεκτημένο. Το πρόβλημα εκτός από πολιτικό είναι και νομικό αφού η λήψη εξαιρετικά σκληρών μέτρων θέτουν σε αμφιβολία την ευημερία λαών της Ένωσης που κατά το άρθρο 3 ΣΕΕ αυτή οφείλει να διασφαλίζει.¹⁷⁷ Έτσι ένα καθεστώς, που στηρίζεται αποκλειστικά και μόνο στη δημοσιονομική πειθαρχία, που πρέπει να υποβάλλεται από την Ένωση θα υπονομεύσει σταδιακά την ήδη περιορισμένη πολιτική και κοινωνική νομιμοποίησή της, ενώ και η ίδια η δημοκρατία θα τεθεί σε αμφισβήτηση, αν η πειθαρχηση των εθνικών πολιτικών διαδικασιών, επιβάλλεται από ένα μη πολιτικό αλλά τεχνοκρατικό χώρο, στον οποίο ξεκάθαρα

¹⁷⁵ Pisani-Ferry J, rebalancing the governance of the euro area. Document de travail No2015/02, Mai 2015, p.18

¹⁷⁶ Άρθρο 5 παρ.6 ΣΕΜΣ

¹⁷⁷ Ruffert M., The European Debt Crisis and European Union Law, 2011, p.1778

ανήκει η Ευρωομάδα.¹⁷⁸ Βάσει των ανωτέρω αποτελεί προτεραιότητα η επανεξέταση και ο επαναπροσδιορισμός του ρόλου αυτού του σημαντικού, πλην άτυπου, «οργάνου» της ΕΕ υπό όρους τήρησης της αρχής του κράτους δικαίου και προσήλωσης στο ιδεατό της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας.

Η θεσμικά ανεπαρκής κατοχύρωση της Ευρωομάδας καθώς και η πολυσχιδής δράση της επιβαρύνει το ήδη πολύπλοκο σύστημα διακυβέρνησης της Ευρωζώνης, καθώς απομακρύνεται αισθητά από κάθε έννοια διαφάνειας και λογοδοσίας που ενυπάρχει σε δημοκρατικά νομιμοποιημένους θεσμούς. Διότι από αυτές τις μεθόδους απουσιάζει ο πολιτικός διάλογος, οι ευρωπαίοι πολίτες παραμερίζονται, καθώς στερούνται του δημοκρατικού δικαιώματος να αποπέμψουν τους υπεύθυνους για την αποτυχία των πολιτικών που αυτοί επέλεξαν και σταδιακά μειώνεται το ενδιαφέρον τους για την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Επιπλέον η απουσία αποτελεσματικού δικαστικού ελέγχου ως προς τη δράση της Ευρωομάδας δημιουργεί μια «γκρίζα ζώνη» στην εφαρμογή της αρχής του κράτους δικαίου.¹⁷⁹ Συνεπώς, προς άρση μελλοντικών νομικών αμφισβητήσεων, ενδεχομένως να ήταν σκόπιμο να ανοίξει ο επιστημονικός και πολιτικός διάλογος για μια μελλοντική αναθεώρηση της Συνθήκης, όπου ενδεικτικά, η Ευρωομάδα είτε θα αποτελέσει σύνθεση του Συμβουλίου είτε θα αναφέρεται ρητά στα όργανα της Ένωσης.¹⁸⁰ Ωστόσο το γεγονός αυτό μπορεί να προκαλέσει μια τάση νομικής και θεσμικής αυτονόμησης της Ευρωζώνης και να αποτελέσει αιτία διάσπασης στην ενότητα της ενωσιακής έννομης τάξης.

Σε μία άλλη διάσταση του θέματος, το ακατανόητο σύστημα διακυβέρνησης της Ευρωζώνης, που θέτει εκτός συμμετοχής τους ευρωπαίους πολίτες, ευθύνεται εν πολλοίς και για την άνοδο του ευρωσκεπτικισμού. Πρόκειται για ένα φαινόμενο που φέρει την έννοια της αμφιβολίας και της δυσπιστίας ως προς το εγχείρημα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και το πολιτειακό μόρφωμα αυτό καθεαυτό. Τα τελευταία χρόνια τα ευρωσκεπτικιστικά κόμματα στο τιμόνι των κυβερνήσεων κρατών μελών πληθαίνουν ανησυχητικά, θέτοντας ένα διόλου αμελητέο πρόβλημα στην πορεία του ενοποιητικού εγχειρήματος.

Αναμφίβολα η κρίση του δημοσίου χρέους αποτελεί μια από τις μεγαλύτερες προκλήσεις στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ενοποίησης. Και τούτο διότι, πέρα από τη

¹⁷⁸ Χρυσομάλλης Μ., Ευρωπαϊκή Οικονομική Διακυβέρνηση: Ζητήματα Δημοκρατίας και σεβασμού των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, {on line} Διαθέσιμο σε www.digestaonline.gr, 2015, σελ.141

¹⁷⁹ Χρυσομάλλης Μ., Η αρχή του κράτους δικαίου στην έννομη τάξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ό.π, σελ.196

¹⁸⁰ Άρθρο 13 ΣΛΕΕ

δημοσιονομική και γενικότερα την οικονομική της διάσταση, η κρίση αυτή εξελίχθηκε και σε μια κρίση βαθύτατα πολιτική, τόσο στο επίπεδο διακυβέρνησης της Ευρωζώνης όσο και στο επίπεδο των κρατών μελών. Περαιτέρω εν μέσω παγκόσμιας ύφεσης, διεθνούς αστάθειας και ανασφάλειας, απειλήθηκε με διάβρωση το ίδιο το μοντέλο της μεταπολεμικής φιλελεύθερης αστικής δημοκρατίας στην Ευρώπη.¹⁸¹ Κατά τη διάρκεια όλων αυτών των ετών τέθηκαν εν αμφιβόλω παγιωμένες διαχρονικές αξίες και πολιτικά συστήματα διακυβέρνησης. Καταρχάς αποτέλεσε θέμα επαναδιαπραγμάτευσης ένα δόγμα πάνω στο οποίο οικοδομήθηκε η φιλελεύθερη δημοκρατία και απέκτησε στη συνέχεια οικουμενικά χαρακτηριστικά και αυτό δεν είναι άλλο από τη σύνδεση της δημοκρατίας με την ανάπτυξη. Στην παγκόσμια πρακτική αποδεικνύεται πλέον καθημερινά ότι η επίτευξη ανάπτυξης και ανταγωνιστικότητας αποσυνδέεται από την έννοια της δημοκρατίας. Η κινεζική αντίληψη, που έγινε ευρέως γνωστή με τον όρο “meritocracy” είναι μια κομφουκιανή, μη δημοκρατική αντίληψη, που εμφανίζεται πια επίσημα, ιδεολογικά ως αντίπαλο δέος στη φιλελεύθερη δημοκρατία. Πρόκειται για ένα άλλο μοντέλο, μια άλλη σύλληψη για το πως οργανώνονται πολιτικά οι κοινωνίες και διεκδικούν την ανταγωνιστικότητά τους, την ανάπτυξή τους, την κατίσχυσή τους και καταδεικνύει ότι έχει αποσυνδεθεί πλέον η προοπτική της ανάπτυξης, η ανταγωνιστικότητα, το διανοητικό κεφάλαιο και η καινοτομία από το δημοκρατικό πλαίσιο αναφοράς. Αυτή είναι μια πολύ μεγάλη αμφισβήτηση και της ευρωπαϊκής δημοκρατίας ως θεσμικής σύλληψης και ως αξίας, αλλά και της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης που βασίζεται στην έννοια της ευρωπαϊκής δημοκρατίας.¹⁸²

Η Ευρωπαϊκή Ένωση, ως μια ένωση δικαίου με έντονη πολιτική χροιά, έχει ανάγκη να ισορροπήσει μεταξύ των θεσμών της, που την αυτοπροσδιορίζουν και περιχαράκωνουν το αξιακό της πλαίσιο και μιας αδήριτης οικονομικής πραγματικότητας που θέτει μονομερώς τους όρους και τις πρακτικές που πρέπει να ακολουθήσει ώστε να βρίσκεται στους πρωταγωνιστές του παγκόσμιου στερεώματος. Αν η Ένωση απωλέσει την ταυτότητά της κινδυνεύει η ίδια η υπόστασή της, αφού η αντοχή των θεσμών της θα την οδηγήσει στο ενοποιητικό αποτέλεσμα για το οποίο είναι ταγμένη. Απαιτείται λοιπόν η χρυσή τομή ώστε το «οικονομικό» στοιχείο να

¹⁸¹ Βηλαράς Μ., Δικαστική προστασία στο πλαίσιο αντιμετώπισης της κρίσης χρέους, Αφιέρωμα δημοσιευμένο στο ΘΠΔΔ 8-9/2017, σελ.767-781 (767), www.nbonline.gr

¹⁸² Βενιζέλος Ε., Η ευρωπαϊκή δημοκρατία σε αμφισβήτηση. Δημοσιευμένο στο: <https://www.evenizelos.gr/speeches/conferences-events/423-conferencespeech2018/5909-omilia-ev-venizelou-stin-ekdilosi-tou-kyklou-ideon-i-evropaiki-dimokratia-se-amfisvitsi>

συμβαδίζει με το «θεσμικό» και να μην το υπερκαλύψει, με άμεση συνέπεια την οπισθοχώρηση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Δυστυχώς στην παρούσα φάση διαπιστώνεται μια άκαμπτη στάση από τα κράτη μέλη ως προς την πραγμάτωση ριζικών αλλαγών, που αφορούν θέματα διακυβέρνησης της ζώνης του ευρώ. Ιστορικά όμως παρατηρείται πως εν τέλει η Ευρωπαϊκή Ένωση καταφέρνει να ενσωματώσει διακυβερνητικά στοιχεία στο ενωσιακό θεσμικό της πλαίσιο και να προχωρήσει προς την υπερεθνική κατεύθυνση.

Βιβλιογραφία – Πηγές

Ελληνόγλωσση

1. Γκλαβίνης Π., Το Μνημόνιο της Ελλάδος στην ευρωπαϊκή, τη διεθνή και την εθνική έννομη τάξη, εκδόσεις Σάκκουλα, 2010
2. Γκόρτσος Χ., Εισαγωγή στο Δίκαιο της Οικονομικής & Νομισματικής Ένωσης, Γενικό μέρος, Ιστορική Διάσταση & Θεσμικές Διατάξεις, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2014
3. Κανελλόπουλος Π., Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης-Συνθήκη της Λισσαβώνας, εκδόσεις Σάκκουλα, 2010
4. Καραγεώργου Β., Η αρχή της διαφάνειας στην ενωσιακή έννομη τάξη, εκδόσεις Σάκκουλα, 2013
5. Μηλιώνης Ν., Το «Ευρωπαϊκό Εξάμηνο» ως μέσο συντονισμού και εποπτείας των οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών της ΕΕ, εργασία δημοσιευμένη στο περιοδικό ΔτΑ Νο 72/2017
6. Μηλιώνης Ν., Ευρωπαϊκή Οικονομική Διακυβέρνηση και εθνικές πολιτικές: από τη δημοσιονομική «αυτοπειθαρχία» στην ενίσχυση της εποπτείας», εκδόσεις Σάκκουλα, 2016
7. Μούσης Ν., Ευρωπαϊκή Ένωση (Δίκαιο-Οικονομία-Πολιτική), εκδόσεις Παπαζήση, 2015
8. Μπάρμπας Ν., Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου, εκδόσεις Σάκκουλα, 2018
9. Παπαγιάννης Δον., Ευρωπαϊκό Δίκαιο, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2016
10. Παπαδοπούλου Ρ.Ε., Ο συντονισμός των οικονομικών πολιτικών στην ΕΕ και η οικονομική κρίση, Ανατροπές και μετατοπίσεις στη θεσμική αρχιτεκτονική της ΟΝΕ, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2017
11. Παυλόπουλος Π., Οι αρνητικές επιπτώσεις των ατελειών του ευρωπαϊκού κράτους δικαίου στην πορεία προς την ευρωπαϊκή ενοποίηση, Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου, τ.10,σελ.729-735, 2017
12. Παυλόπουλος Π., Το δημόσιο δίκαιο στον Αστερισμό της οικονομικής κρίσης, εκδόσεις Λιβάνη, 2013
13. Πλιάκος Α., Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης-Θεσμικό και Ουσιαστικό Δίκαιο, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2012
14. Σαχπεκίδου Ε., Ευρωπαϊκό Δίκαιο, εκδόσεις Σάκκουλα, 2013

15. Φλογαΐτης Σ., Η εξελιξη του δικαίου και του κράτους στην Ευρώπη: Επτά Μαθήματα-Σ.Χριστοφορίδου, 2015
16. Χρυσομάλλης Μ., Ευρωπαϊκή Οικονομική Διακυβέρνηση, Οικοδόμηση, Εμβάθυνση, Ζητήματα Δημοκρατίας και Κράτους Δικαίου, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2018
17. Χρυσομάλλης Μ., Η αρχή του κράτους δικαίου στην έννομη τάξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2018
18. Χρυσομάλλης Μ, Η Συνθήκη της Λισαβόνας και η βελτίωση της δημοκρατίας και της αποτελεσματικότητας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, εκδόσεις Βασ.Κατσαρός, 2010

Ξενόγλωσση

1. Baldwin, R. & Wyplosz, C., Τα οικονομικά της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης. 5η έκδοση. Επιστ. Επιμ.: Καρφάλης Κ.Ι., Μετάφραση από τα αγγλικά Ψαθά Γ.Π., Θεσσαλονίκη: Τζιόλα, 2017
2. Begg I, Economic Governance in an enlarged euro area, European Economy,2008
3. Begg I, Hard and Soft economic policy coordination under EMU: Problems, paradoxes and prospects, No, 103, 2003
4. Chiti E and Teixeira P.G, The constitutional implications of the European responses to the financial and public debt crisis, Common Market Law Review, 2013
5. Craig P, Pringle and Use of EU Institutions outside the EU Legal Framework: Foundations, Procedure and Substance, European Constitutional Law Review, 9, 2013
6. Duve C& Wimalasena Ph, Who decides whether bail-in is legal?What comes after Cyprus and Greece?Law and Financial Markets Review, 9:3,2015
7. Maduro M.P, A new governance for the European Union: democracy and justice, 2012
8. Majone G. Rethinking European Integration after the Debt Crisis, UCL Working paper, 3/2012
9. Martin H &Verdum A, Rulling Europe: The politics of the Stability and Growth Pact, Cambridge University Press ,Cambridge,UK, 2010

10. Milins S, Unraveling the ties that bind: National Constitutions in the light of the Values, Principles and Objectives of the Constitution for Europe, στο Ziler(edit) *L'europeanisation des droits constitutionnels a la lumiere de la constitution pour l' Europe*, L'Harmattan, 2003
11. Millionis N, *Le Semestre européen*, GFP, no I-2016
12. Nentwich M. & Weale A., *Political Theory and the European Union: Legitimacy, Constitutional Choice and Citizenship*, Routledge, 2/09/2003
13. Pisani-Ferry J, rebalancing the governance of the euro area. Document de travail No2015/02, Mai 2015
14. Puetter U, *The European Council and the Council: New intergovernmentalism and institutional change*, Oxford University Press, Oxford 2014
15. Puetter U, *The Eurogroup (How a secretive circle of finance ministers shape European economic governance)*, September 2006
16. Puetter U, *Governing informally: The role of the Eurogroup in EMU and the stability area Growth Pact*, JEPP 2004
17. Ruffert M, *The European Debt Crisis and European Union Law*, 2011
18. Tridimas T, *The General Principles of EU Law*, Oxford University Press, 2006

Πηγές Διαδίκτυο

1. Council of the EU (2018d), Eurogroup report to Leaders on EMU deepening, 738/18 (OR. en) Press Release, 4 December, Brussels: Council of the EU, [Online] Διαθέσιμο σε: Eurogroup-EU-Deeping [Προσπελάστηκε 12 Οκτωβρίου 2019].
2. Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ολομέλεια) (2012), απόφαση της 27.11.2012, C-370/2012, Thomas Pringle κατά της Ιρλανδικής Κυβέρνησης, της Ιρλανδίας και του Γενικού Εισαγγελέα, ECLI:EU:C:2012:756, [Online] Διαθέσιμη σε: eur-lex.europa-Pringle [Προσπελάστηκε 13 Οκτωβρίου 2019].
3. Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2016), υπόθεση Κωνσταντίνος Μαλλής και λοιποί κατά Ευρωπαϊκής Επιτροπής και ΕΚΤ της 21.04.2016, C-105/15 P έως C-109/15 P, ECLI:EU:C:2016:294, [Online] Διαθέσιμο σε: curia-Μαλλής-κατά-Επιτροπής [Προσπελάστηκε 6 Οκτωβρίου 2019].
4. European Commission (2018d), Commission implementing decision of 11.7.2018 on the activation of enhanced surveillance for Greece, C(2018)

- 4495 final, 11 July, Brussels: European Commission, [Online] Διαθέσιμο σε: Commission-implementation-decision [Προσπελάστηκε 12 Οκτωβρίου 2019].
5. European Commission (2018e), Commission supports normalisation in Greece through activation of post-programme framework – Questions and Answers, MEMO/18/4382, Brussels: European Commission, [Online] Προσπελάστηκε 12 Οκτωβρίου 2019]
 6. Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2010), Ανακοίνωση «Ευρώπη 2020»- Στρατηγική για έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη, COM(2010)2020 τελικό, 1η Μαρτίου. Βρυξέλλες: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, [Online] Διαθέσιμο σε: Europe-2020 [Προσπελάστηκε 6 Οκτωβρίου 2019]
 7. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Λευκό βιβλίο για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση, 25.07.2001(COM2001,428.10)Δημοσιευμένο στο <http://www.europarl.europa.eu> [Προσπελάστηκε 6 Οκτωβρίου 2019]
 8. Ευρωπαϊκό Εξάμηνο [Online] Διαθέσιμο σε: consilium.europa.eu/EuropeanSemester/ [Προσπελάστηκε 6 Οκτωβρίου 2019].
 9. ECOFIN [Online] Διαθέσιμο σε: consilium.europa.eu/council-eu-ecofin/ [Προσπελάστηκε 15 Οκτωβρίου 2019]
 10. Eurogroup [Online] Διαθέσιμο σε: consilium.europa.eu/council-eu-eurogroup/ [Προσπελάστηκε 12 Οκτωβρίου 2019]
 11. European Stability Mechanism (2018a), Greece. Luxembourg: European Stability Mechanism, [Online] Διαθέσιμο σε: Esm_assistance_greece [Προσπελάστηκε 13 Οκτωβρίου 2019]
 12. Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (2014), Ψήφισμα της 13ης Μαρτίου σχετικά με τη διερευνητική έκθεση για τον ρόλο και τις εργασίες της Τρόικας (ΕΚΤ, Επιτροπή και ΔΝΤ) όσον αφορά τις χώρες της ζώνης του ευρώ που έχουν υπαχθεί σε πρόγραμμα προσαρμογής. P7_TA(2014)0239, [Online] Διαθέσιμο σε: europarl-Ψήφισμα-2014 [Προσπελάστηκε 17 Νοεμβρίου 2019]
 13. Juncker J.-C. (2015), «Η ολοκλήρωση της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης της Ευρώπης». Έκθεση σε συνεργασία με τους Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi και Martin Schulz, 22 Ιουνίου 2015, Βρυξέλλες: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, [Online] Διαθέσιμο σε: Έκθεση_των_πέντε_Προέδρων. [Προσπελάστηκε 22 Οκτωβρίου 2019]

14. Καθημερινή, Το πρόγραμμα θα μπορούσε να είχε ολοκληρωθεί το 2014, [Online] Διαθέσιμο σε: Μοσκοβισί-πρόγραμμα-Ελλάδα [Προσπελάστηκε 17 Νοεμβρίου 2019]
15. Καθημερινή (2013), Τα μνημόνια δεν προκάλεσαν την κρίση, απέτρεψαν την χρεοκοπία), [Online] Διαθέσιμο σε: ta-mnhmonia-den-prokalesan-thn-krish-aretreyan-th-xreokopia [Προσπελάστηκε 2 Οκτωβρίου 2019]
16. <https://curia.gr/me-poious-tropous-i-ee-periorise-to-dimokratiko-tis-elleimma-aro-to-1992-kai-meta/>[Προσπελάστηκε 6 Νοεμβρίου 2019]
17. Ε.Βενιζέλος, Η Ευρωπαϊκή Δημοκρατία σε αμφισβήτηση[Online] Διαθέσιμο σε www.evenizelos.gr [Προσπελάστηκε 6 Νοεμβρίου 2019]
18. Βηλαράς Μ., Δικαστική προστασία στο πλαίσιο αντιμετώπισης της κρίσης χρέους, Αφιέρωμα δημοσιευμένο στο ΘΠΔΔ 8-9/2017, σελ.767-781, www.nbonline.gr [Προσπελάστηκε 17 Νοεμβρίου 2019]
19. Χρυσομάλλης Μ., Ευρωπαϊκή Οικονομική Διακυβέρνηση:Ζητήματα Δημοκρατίας και σεβασμού των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, [Online] Διαθέσιμο σε www.digestaonline.gr , 2015, [Προσπελάστηκε 15 Νοεμβρίου 2019]

Πηγές Νομοθετήματα

1. Συνθήκη της Λισαβόνας για την τροποποίηση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, 2007/C 306/01, Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, C 306 της 17.12.2007, σ.0001-00229.
2. Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, 92/C 191 /01, Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, αριθ. ΕΕ C 191, της 29.7.1992, σ. 1-112.
3. Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αρ. OJ C 202, 7.6.2016, σ. 389–405.
4. Κανονισμός 1466/97 του Συμβουλίου της 7ης Ιουλίου 1997 για την ενίσχυση της εποπτείας της δημοσιονομικής κατάστασης και την εποπτεία και το συντονισμό των οικονομικών πολιτικών. Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, OJ L 209, 2.8.1997, p. 1–5.
5. Κανονισμός 1467/97 του Συμβουλίου της 7ης Ιουλίου 1997 για την επιτάχυνση και τη διασαφήνιση της εφαρμογής της διαδικασίας υπερβολικού

- ελλείμματος. Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, OJ L 209, 2.8.1997, p. 6–11.
6. Κανονισμός 1173/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Νοεμβρίου 2011, για την αποτελεσματική επιβολή της δημοσιονομικής εποπτείας στη ζώνη του ευρώ. Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, OJ L 306, 23.11.2011, p. 1–7.
 7. Κανονισμός 1174/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Νοεμβρίου 2011, σχετικά με κατασταλτικά μέτρα για τη διόρθωση των υπερβολικών μακροοικονομικών ανισορροπιών στην ευρωζώνη. Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, OJ L 306, 23.11.2011, p. 8–11.
 8. Κανονισμός 1175/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Νοεμβρίου 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 της Ευρωπαϊκής Ένωσης, OJ L 306, 23.11.2011, p. 12–24.
 9. Κανονισμός 1176/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Νοεμβρίου 2011, σχετικά με την πρόληψη και τη διόρθωση των υπερβολικών μακροοικονομικών ανισορροπιών. Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, OJ L 306, 23.11.2011, p. 25–32.
 10. Κανονισμός 1177/2011 του Συμβουλίου, της 8ης Νοεμβρίου 2011, που τροποποιεί τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1467/97 για την επιτάχυνση και τη διασαφήνιση της εφαρμογής της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος, Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, EE L 306 της 23.11.2011, σ.33 έως 40.
 11. Κανονισμός 472/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 2013, για την ενίσχυση της οικονομικής και δημοσιονομικής εποπτείας των κρατών μελών στη ζώνη του ευρώ τα οποία αντιμετωπίζουν ή απειλούνται με σοβαρές δυσκολίες αναφορικά με τη χρηματοοικονομική τους σταθερότητα. Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, EE L 140 της 27.5.2013, σ. 1 έως 10.
 12. Κανονισμός 473/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 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 της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ΕΕ L 140 της 27.5.2013, σ. 11 έως 23.