

ΜΕΛΕΤΕΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

Διεύθυνση σειράς: Βασίλειος Α. Χριστιανός

Ρεβέκκα-Εμμανουέλα Γ. Παπαδοπούλου

Επίκουρη Καθηγήτρια Νομικής Σχολής ΕΚΠΑ

Ο συντονισμός των οικονομικών πολιτικών στην Ευρωπαϊκή Ένωση και η οικονομική κρίση

Ανατροπές και μετατοπίσεις
στη θεσμική αρχιτεκτονική της ΟΝΕ

Πρόλογος: Β. Χριστιανός



ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ

**Ο συντονισμός των οικονομικών πολιτικών στην Ευρωπαϊκή Ένωση
και η οικονομική κρίση**

Ανατροπές και μεταποτίσεις στη θεσμική αρχιτεκτονική της ΟΝΕ

Ρεβέκκα-Εμμανουέλα Γ. Παπαδοπούλου

Επίκουρη Καθηγήτρια Νομικής Σχολής ΕΚΠΑ

ISBN 978-960-622-345-7

Σύμφωνα με το Ν. 2121/93 για την Πνευματική Ιδιοκτησία απαγορεύεται η αναδημοσίευση και γενικά η αναπαραγωγή του παρόντος έργου, η αποθήκευσή του σε βάση δεδομένων, η αναμετάδοσή του σε ηλεκτρονική ή οποιαδήποτε άλλη μορφή και η φωτοανατύπωσή του με οποιονδήποτε τρόπο, χωρίς γραπτή άδεια του εκδότη.

ΔΗΛΩΣΗ ΕΚΔΟΤΙΚΟΥ ΟΙΚΟΥ

Το περιεχόμενο του παρόντος έργου έχει τύχει επιμελούς και αναλυτικής επιστημονικής επεξεργασίας. Ο εκδοτικός οίκος και οι συντάκτες δεν παρέχουν διά του παρόντος νομικές συμβουλές ή παρεμφερείς συμβουλευτικές υπηρεσίες, ουδεμία δε ευθύνη φέρουν για τυχόν ζημία τρίτου λόγω ενέργειας ή παράλειψης που βασίστηκε εν όλω ή εν μέρει στο περιεχόμενο του παρόντος έργου.

Art Director:	Νεκταρία Καπογιάννη
Υπεύθυνος Παραγωγής:	Ανδρέας Μενούνος
Φωτοστοιχειοθεσία:	Έλενα Ματθαίου
Παραγωγή:	NB Production AM311017M23



ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ

Μαυρομιάλη 23, 106 80 Αθήνα
Τηλ.: 210 3678 800 • Fax: 210 3678 819
<http://www.nb.org> • e-mail: info@nb.org

Αθήνα: Μαυρομιάλη 2, 106 79 • Τηλ.: 210 3607 521
Πειραιάς: Φιλωνος 107-109, 185 36 • Τηλ: 210 4184 212
Πάτρα: Κανάρη 15, 262 22 • Τηλ.: 2610 361 600
Θεσ/νίκη: Φράγκων 1, 546 26 • Τηλ.: 2310 532 134



member of Europe's 500
dynamic enterprises



Committed to excellence

ΜΕΛΕΤΕΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

Διεύθυνση σειράς: **Βασίλειος Α. Χριστιανός**, Ομότιμος Καθηγητής Νομικής Σχολής
Πανεπιστημίου Αθηνών - Διευθυντής ΚΔΕΟΔ

Ο συντονισμός των οικονομικών πολιτικών στην Ευρωπαϊκή Ένωση και η οικονομική κρίση

Ανατροπές και μετατοπίσεις
στη θεσμική αρχιτεκτονική της ΟΝΕ

Ρεβέκκα-Εμμανουέλα Γ. Παπαδοπούλου

Επίκουρη Καθηγήτρια Νομικής Σχολής ΕΚΠΑ

Πρόλογος: **Β. Χριστιανός**



ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ

Coordination of economic policies in the EU and the financial crisis.

Twists and shifts in the institutional architecture of the EMU

Rebecca-Emmanuela G. Papadopoulou

Assistant Professor, Faculty of Law, NKUA

ABSTRACT

The purpose of this study is to investigate whether the responses to the current financial crisis, as set up by the EU and its Member States, have impacted –and, if so, to what extent– on the institutional architecture of the EMU, and more specifically on the mechanism of coordination of national economic policies. The study explores the initiatives undertaken outside the EU framework (bilateral agreements, EFSF, ESM, Fiscal Compact, and the ECB initiative on OMT) as well as those set up within this framework (EFSM, reform of the SGP through the “Six-Pack” and “Two-Pack” measures). It concludes that all these solutions have shaped a new coordination scheme, which is expected to be more coherent and effective than the initial one, as it is based on two complementary and interdependent pillars: prevention through enhanced surveillance coupled with sanctions, and assistance against strict conditionality.

ISBN 978-960-622-345-7

COPYRIGHT

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, without the prior permission of NOMIKI BIBLIOTHIKI S.A., or as expressly permitted by law or under the terms agreed with the appropriate reprographic rights organisation. Enquiries concerning reproduction which may not be covered by the above should be addressed to NOMIKI BIBLIOTHIKI S.A. at the address below.

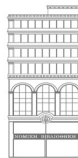
DISCLAIMER

The content of this work is intended for information purposes only and should not be treated as legal advice. The publication is necessarily of a general nature; NOMIKI BIBLIOTHIKI S.A. makes no claim as to the comprehensiveness or accuracy of the information provided; Information is not offered for the purpose of providing individualized legal advice. Professional advice should therefore be sought before any action is undertaken based on this publication. Use of this work does not create an attorney-client or any other relationship between the user and NOMIKI BIBLIOTHIKI S.A. or the legal professionals contributing to this publication.



NOMIKI BIBLIOTHIKI

23, Mavromichali Str., 106 80 Athens Greece
Tel.: +30 210 3678 800 • Fax: +30 210 3678 819
<http://www.nb.org> • e-mail: info@nb.org



© 2017, NOMIKI BIBLIOTHIKI S.A.

Στους φοιτητές και στις φοιτήτριές μου

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Το βιβλίο της Ρ.-Ε. Παπαδοπούλου, που έχω τη χαρά να φιλοξενώ στη σειρά Μελέτες Ευρωπαϊκού Δικαίου, καταδεικνύει την χαρακτηριστική άνεση με την οποία η συγγραφέας κινείται στο χώρο του συντονισμού των οικονομικών πολιτικών στο πλαίσιο της ΟΝΕ. Το εγχείρημα δεν ήταν εύκολο, αλλά το αποτέλεσμα υπήρξε επιτυχές.

Το βιβλίο δεν αποτελεί ακόμη μία μελέτη που προστίθεται στο οικοδόμημα των μελετών που μας έχουν συνηθίσει να σχολιάζουν —χωρίς πάντοτε επιστημονική πρωτοτυπία, αλλά περιγραφικά— το περιεχόμενο των κανόνων λειτουργίας της Οικονομικής Ένωσης. Η προστιθεμένη αξία του βιβλίου συνίσταται στο ότι εμβαθύνει με μία πραγματιστική νομική προσέγγιση στο σύνθετο θεσμικό μηχανισμό και τα θεσμικά χαρακτηριστικά των παρεμβάσεων των ενωσιακών οργάνων που διέπουν το συντονισμό των οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών στο πλαίσιο της ΟΝΕ. Το ζήτημα αυτό εξετάζεται από τη συγγραφέα επ' αφορμή και στο πλαίσιο της οικονομικής κρίσης.

Μετά από μία σύντομη και ιδιαίτερος κατατοπιστική εισαγωγή που αναφέρεται στην «προϊστορία» της ΟΝΕ, η Ρ.-Ε. Παπαδοπούλου επιχειρεί να απαντήσει στο ερώτημα αν, με δεδομένες την ως σήμερα θεσμική δομή και λειτουργία του, ο συντονισμός των οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών της Ένωσης αποτελεί ένα ολοκληρωμένο σύστημα κανόνων με εσωτερική συνοχή.

Για να απαντήσει στο κρίσιμο αυτό ερώτημα που έθεσε, η συγγραφέας αξιοποιεί με δεξιότητα όλες τις διαθέσιμες ενωσιακές πηγές καθώς και τις δυνατότητες του Δημοσίου Διεθνούς Δικαίου, οι οποίες, ειδικώς, λόγω της αδυναμίας της Ένωσης να προβλέψει έγκαιρα και να διαχειριστεί αποτελεσματικά από την αρχή την οικονομική κρίση και τις συνέπειές της, χρησιμοποιήθηκαν αρχικώς ως «δεκανίκια» για να στηρίξουν τις ατελείς λύσεις που πρότεινε σ' ένα πρώτο στάδιο η γραφειοκρατία των Βρυξελλών. Εξετάζει έτσι η συγγραφέας τη διαχείριση της οικονομικής κρίσης από τα ενωσιακά όργανα τόσο εκτός —η συγγραφέας αναφέρεται κομψά «στην αντιμετώπιση της οικονομικής κρίσης στο περιθώριο του συντονισμού»— (βάσει του Δημοσίου Διεθνούς Δικαίου-ΕSM ή του δικαίου ενός κράτους μέλους-ΕFSF) όσο και εντός του θεσμικού πλαισίου της ΕΕ (βάσει του ενωσιακού δικαίου).

Από το βιβλίο αναδύεται η ιδέα ότι η οικονομική κρίση δεν γεννά μόνο νέες οικονομικές λύσεις, αλλά και αναπροσανατολισμό του θεσμικού πλαισίου της Ένωσης.

Στο ερώτημα που έθεσε η Ρ.-Ε. Παπαδοπούλου, απαντά ναι μεν καταφατικά, όμως υπό την επιφύλαξη ότι, επειδή η φύση του συντονισμού αποτελεί τομέα εθνικής αρμοδιότητας, θα πρέπει τελικώς να υπάρχει διασφάλιση πρωτίστως μέσω των μηχανισμών της ενωσιακής έννομης τάξης.

Η συγγραφέας έχει μέσα από τη μελέτη της θέσει, αφενός, το ερώτημα της νομιμοποίησης της μέχρι τώρα χρήσης των πολλαπλών κανόνων για την αντιμετώπιση της οικονομικής κρίσης και, αφετέρου, εκείνο του επιλεκτικού χαρακτήρα της εφαρμογής τους. Οι απαντήσεις στα ερωτήματα αυτά παραμένουν σε εκκρεμότητα.

Σε τελική ανάλυση, όπως δείχνει το συμπέρασμα της συγγραφέως, η ΟΝΕ παραμένει ακόμη θεσμικά ατελής και αναδεικνύεται έτσι ένα περαιτέρω ερώτημα: Πρέπει απλώς να συμπληρωθεί ή απαιτείται να επανεξετασθεί εξ ολοκλήρου και από την αρχή η Οικονομική Ένωση με στόχο μία στενότερη ένωση των λαών της Ευρώπης;

Αθήνα, Οκτώβριος 2017

Βασίλειος Α. Χριστιανός

Ομότιμος Καθηγητής Νομικής Σχολής Πανεπιστημίου Αθηνών,
Διευθυντής ΚΔΕΟΔ

ΣΗΜΕΙΩΜΑ ΤΗΣ ΣΥΓΓΡΑΦΕΩΣ

Η ιδέα για την εκπόνηση της μελέτης αυτής γεννήθηκε εν μέσω της οικονομικής κρίσης και κατά τη διαδικασία συγγραφής της έγινε φανερό ότι το εγχείρημα της αντιμετώπισης της κρίσης αυτής στο επίπεδο της Ευρωπαϊκής Ένωσης υπήρξε ιδιαίτερα δύσκολο και επίπονο. Η μελέτη επιχειρεί να αποτυπώσει το θεσμικό «ίχνος» που έχουν αφήσει στην ενωσιακή έννομη τάξη οι πολλές και διαφορετικές λύσεις στις οποίες κατέφυγαν τα κράτη μέλη και τα ενωσιακά όργανα, αντλώντας μηχανισμούς και εργαλεία από το διεθνές δίκαιο, από την αγορά, αλλά και από το ίδιο το ενωσιακό σύστημα. Στόχος της είναι να ερευνήσει εάν το πλαίσιο του συντονισμού των οικονομικών πολιτικών στην Ένωση έχει σήμερα, μετά από όλες αυτές τις παρεμβάσεις, παραμείνει το ίδιο με εκείνο που είχε αρχικά σχεδιαστεί –και το οποίο παρούσαζε σημαντικές θεσμικές αδυναμίες– ή εάν, αντίθετα, έχει πλέον αναμορφωθεί προς την κατεύθυνση ενός πιο συνεκτικού συστήματος κανόνων.

Θα ήθελα να ευχαριστήσω τον Ομότιμο Καθηγητή κ. Βασίλειο Χριστιανό, που καλοδέχθηκε το βιβλίο αυτό στην επιτυχημένη επιστημονική σειρά «Μελέτες Ευρωπαϊκού Δικαίου» και συνέγραψε τον πρόλογό του, καθώς και τον εκδοτικό οίκο Νομική Βιβλιοθήκη, που αντιμετώπισε την έκδοση με συνέπεια και επαγγελματισμό.

Τέλος, θέλω να ευχαριστήσω το σύζυγό μου, Νίκο Δέρκα, χωρίς την κατανόηση και τη στήριξη του οποίου η μελέτη αυτή δεν θα είχε ολοκληρωθεί.

Αθήνα, Οκτώβριος 2017

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΠΡΟΛΟΓΟΣ	VI
ΣΗΜΕΙΩΜΑ ΤΗΣ ΣΥΓΓΡΑΦΕΩΣ	IX
ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ	XV

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

I. Ο ρόλος της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης στην ενωσιακή έννομη τάξη	1
II. Η θεσμική ασυμμετρία μεταξύ της οικονομικής και της νομισματικής πτυχής της ΟΝΕ	6
III. Αντικείμενο και Δομή της μελέτης.....	10

ΠΡΩΤΟ ΜΕΡΟΣ

Η ΘΕΣΜΙΚΗ ΤΑΥΤΟΤΗΤΑ ΤΟΥ ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΥ ΤΩΝ ΕΘΝΙΚΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ

I. Ο συντονισμός των οικονομικών πολιτικών ως μια ιδιόμορφη ενωσιακή αρμοδιότητα	17
II. Ο συντονισμός των οικονομικών πολιτικών ως ένας ιδιόμορφος θεσμικός μηχανισμός	23
Κεφάλαιο 1. Πολυμερής εποπτεία: η προληπτική πτυχή του συντονισμού	25
<i>a. Η διακήρυξη των στόχων: Οι γενικοί προσανατολισμοί των οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών</i>	<i>27</i>
<i>b. Η αξιολόγηση των οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών.....</i>	<i>30</i>
(i) Το πρωτογενές δίκαιο.....	30
(ii) Το παράγωγο δίκαιο: η πολυμερής εποπτεία στον κανονισμό 1466/97.....	33
Κεφάλαιο 2. Δημοσιονομική πειθαρχία: η διορθωτική πτυχή του συντονισμού	37
<i>a. Τα θεσμικά χαρακτηριστικά της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος.....</i>	<i>38</i>

<i>β. Τα στάδια του κυρωτικού μηχανισμού της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος</i>	42
(i) Το πρωτογενές δίκαιο.....	42
(ii) Το παράγωγο δίκαιο: ο κανονισμός 1467/97	47
Κεφάλαιο 3. Αντιμετώπιση οικονομικών δυσχερειών και εκτροχιασμών στα κράτη μέλη: Η «πειθαρχική» πτυχή του συντονισμού	54
<i>α. Η ρήτρα μη-διάσωσης</i>	55
<i>β. Η υπό όρους χορήγηση χρηματοδοτικής ενίσχυσης από την Ένωση</i>	61
Συμπεράσματα Πρώτου Μέρους	65

**ΔΕΥΤΕΡΟ ΜΕΡΟΣ
ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΡΙΣΗΣ ΣΤΟ ΠΕΡΙΘΩΡΙΟ
ΤΟΥ ΘΕΣΜΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ ΤΟΥ ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΥ**

I. Η οργάνωση ad hoc μηχανισμών στήριξης	73
Κεφάλαιο 1. Η προσφυγή στο διεθνές δίκαιο: <i>Η περίπτωση της Ελλάδας</i>	73
Κεφάλαιο 2. Η αξιοποίηση διατάξεων του δικαίου ενός κράτους μέλους: Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (ΕΤΧΣ, EFSF)	81
II. Η δημιουργία μόνιμων μηχανισμών διαχείρισης κρίσεων	87
Κεφάλαιο 1. Η ίδρυση του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας (ΕΜΣ, ESM)	89
<i>α. Η γένεση του ESM ως μια αλληλουχία διεθνών και ενωσιακών στοιχείων</i>	89
<i>β. Ο ESM ως ένα διεθνές εργαλείο στην υπηρεσία ενός ενωσιακού στόχου</i>	92
<i>γ. Ο έλεγχος της «συνταγματικότητας» του ESM</i>	98
Κεφάλαιο 2. Η υιοθέτηση του Δημοσιονομικού Συμφώνου	105
<i>α. Η (επανα)βεβαίωση των ενωσιακών υποχρεώσεων των κρατών μέσω μιας διεθνούς συνθήκης</i>	107
<i>β. Το περιεχόμενο της Συνθήκης</i>	113
<i>γ. Οι θεσμικές διαρρυθμίσεις της Συνθήκης</i>	119

III. Μια sui generis πρωτοβουλία της ΕΚΤ στις παρυφές του συντονισμού: Η απόφαση για παρέμβαση στις δευτερογενείς αγορές ομολόγων	124
Κεφάλαιο 1. Το περιεχόμενο και τα μέσα της παρέμβασης της ΕΚΤ: Οι οριστικές νομισματικές συναλλαγές (ΟΜΤ)	124
Κεφάλαιο 2. Ο έλεγχος της «συνταγματικότητας» του προγράμματος ΟΜΤ από το ΔΕΕ.....	128
Συμπεράσματα Δεύτερου Μέρους	135

ΤΡΙΤΟ ΜΕΡΟΣ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΡΙΣΗΣ ΕΝΤΟΣ ΤΟΥ ΘΕΣΜΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ ΤΟΥ ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΥ

I. Η αξιοποίηση ρητρών του ενωσιακού δικαίου: Η δημιουργία του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Χρηματοοικονομικής Σταθερότητας (ΕΜΧΣ, ΕFSM)	141
Κεφάλαιο 1. Η νομική βάση του ΕFSM κατά το πρωτογενές δίκαιο	141
Κεφάλαιο 2. Η λειτουργία του ΕFSM κατά το παράγωγο δίκαιο	144
II. Η ανασύνταξη του θεσμικού πλαισίου του συντονισμού των οικονομικών πολιτικών	152
Κεφάλαιο 1. Η αναμόρφωση των διαδικασιών του συντονισμού.....	155
<i>α. Ενίσχυση και διεύρυνση του προληπτικού σκέλους: επανακαθορισμός του ρόλου της πολυμερούς εποπτείας</i>	156
(i) Το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο: ένας κύκλος διαρκούς και γενικευμένης εποπτείας.....	156
(ii) Ο νέος θεσμικός μηχανισμός της πολυμερούς εποπτείας.....	161
(iii) Η νέα διάσταση της εποπτείας: παρακολούθηση των μακροοικονομικών ανισορροπιών	173
<i>β. Εμβάθυνση και εμπλουτισμός του διορθωτικού σκέλους: αυστηροποίηση της δημοσιονομικής πειθαρχίας</i>	173
(i) Η θεσμική αναβάθμιση της διαδικασίας του υπερβολικού ελλείμματος	174
(ii) Τα εθνικά δημοσιονομικά πλαίσια ως εργαλείο δημοσιονομικής πειθαρχίας	180
Κεφάλαιο 2. Η αναγωγή της κύρωσης σε κεντρικό εργαλείο του συντονισμού	183
<i>α. Ο κυρωτικός μηχανισμός στην υπηρεσία της δημοσιονομικής εποπτείας</i>	184

(i) Η κύρωση ως οριζόντιο εργαλείο για τα δύο σκέλη του συντονισμού.....	184
(ii) Η κύρωση ως συνέπεια της παραποίησης στατιστικών στοιχείων.....	190
<i>Β. Ο κυρωτικός μηχανισμός ως εργαλείο αντιμετώπισης των υπερβολικών μακροοικονομικών ανισορροπιών.....</i>	194
Συμπεράσματα Τρίτου Μέρους.....	197
Γενικό Συμπέρασμα.....	199
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	203
ΕΥΡΕΤΗΡΙΟ ΟΡΩΝ.....	211

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

Ελληνικές

ΓΔΕΕ	Γενικό Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΔΕΕ	Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΔΕΚ	Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (προ της Συνθήκης της Λισαβόνας)
ΔτΑ	Δικαιώματα του Ανθρώπου
ΕΕ C	Επίσημη Εφημερίδα Ευρωπαϊκής Ένωσης, σειρά C
ΕΕ L	Επίσημη Εφημερίδα Ευρωπαϊκής Ένωσης, σειρά L
ΕΚ	Ευρωπαϊκή Κοινότητα
ΕΚΤ	Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα
ΕΜΣ	Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας
ΕΜΧΣ	Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Χρηματοοικονομικής Σταθερότητας
ΕΣΔΑ	Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕΣΚΤ	Ευρωπαϊκό Σύστημα Κεντρικών Τραπεζών
ΕΤΧΣ	Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας
ΕυΡολ	Ευρωπαίων Πολιτεία
ΕφΔΔ	Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου
ΚΕΠΠΑ	Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας
ΝοΒ	Νομικό Βήμα
ΟΝΕ	Οικονομική και Νομισματική Ένωση
ΣΕΕ	Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση
ΣΛΕΕ	Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΣΣΑ	Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης
ΣΣΣΔ	Σύμφωνο για τη Σταθερότητα, το Συντονισμό και τη Διακυβέρνηση στην ΟΝΕ
ΤοΣ	Το Σύνταγμα
ΧΘΔ	Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Ξένες

AFDI	Annuaire Français de Droit International
CDE	Cahiers de Droit Européen
ColJEurL	Columbia Journal of European Law
CMLR	Common Market Law Review
ECB	European Central Bank

EurCFLRev	European Company and Financial Law Review
EurConstLRev	European Constitutional Law Review
EFSF	European Financial Stability Facility
EFSM	European Financial Stability Mechanism
EJIL	European Journal of International Law
ELJ	European Law Journal
ELR	European Law Review
ESM	European Stability Mechanism
EUI WP	European University Institute Working Paper
GLJ	German Law Journal
JCMS	Journal of Common Market Studies
JEPP	Journal of European Public Policy
JLS	Journal of Law and Society
JMWP	Jean Monnet Working Paper
LIEI	Legal Issues of European Integration
MWP	Max Weber Programme
OMT	Outright Monetary Transactions
RDUE	Revue du Droit de l'Union Européenne
RMCUE	Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne
RMUE	Revue du Marché Unique Européen
RTDE	Revue Trimestrielle de Droit Européen
WEP	Western European Politics

I. Ο συντονισμός των οικονομικών πολιτικών ως μια ιδιόμορφη ενωσιακή αρμοδιότητα

Ο Τίτλος I της ΣΛΕΕ, που καλείται «Κατηγορίες και τομείς αρμοδιοτήτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης» (άρθρα 2-6 ΣΛΕΕ, όπως προέκυψαν με την αναθεώρηση της Συνθήκης της Λισαβόνας), καταγράφει, συστηματοποιεί και οριοθετεί για πρώτη φορά τις αρμοδιότητες της Ένωσης. Υπό το παλαιότερο καθεστώς η Συνθήκη δεν περιείχε γραπτό κατάλογο των ενωσιακών αρμοδιοτήτων, και έτσι η ύπαρξη και η φύση της ενωσιακής αρμοδιότητας σε ένα θεματικό τομέα συναγόταν από τις επιμέρους διατάξεις που ρύθμιζαν την αντίστοιχη πολιτική της Ένωσης και από τη σχετική νομολογία του Δικαστηρίου⁴⁴.

Η ρητή απαρίθμηση των ενωσιακών αρμοδιοτήτων έχει ιδιαίτερη σημασία: ως οργανισμός που έχει ιδρυθεί με διεθνή συνθήκη η οποία έχει συναφθεί μεταξύ κυρίαρχων κρατών, η Ένωση διέπεται από την αρχή της δοτής αρμοδιότητας, η οποία σημαίνει ότι έχει μόνο τις αρμοδιότητες που της έχουν εκχωρηθεί. Η αρχή αυτή λειτουργεί ως «δικλείδα ασφαλείας» για την ίδια αλλά και για τα κράτη μέλη της, και διατυπώνεται τόσο καταφατικά (άρθρο 5 παρ. 1 και 2 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, ΣΕΕ)⁴⁵ όσο και αποφατικά (άρθρο 4 παρ. 1 ΣΕΕ)⁴⁶. Στο πλαίσιο αυτό, η Συνθήκη ορίζει την έννοια και το περιεχόμενο

44. Βλ. την πολύ ενδιαφέρουσα μελέτη του Κ. BOSKOVITS, *Le juge communautaire et l'articulation des compétences normatives entre la Communauté et ses Etats membres*, Sakoulas/Bruylant, 1999, όπου εξετάζονταν οι κατηγορίες και η ένταση των ενωσιακών αρμοδιοτήτων με βάση τη νομολογία του Δικαστηρίου.

45. Σύμφωνα με την παράγραφο 1 του άρθρου 5 ΣΕΕ, «η οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης διέπεται από την αρχή της δοτής αρμοδιότητας», ενώ η παράγραφος 2 ορίζει ότι «η Ένωση ενεργεί μόνον εντός των ορίων των αρμοδιοτήτων που της απονέμουν τα κράτη μέλη με τις Συνθήκες, για την επίτευξη των στόχων που οι Συνθήκες αυτές ορίζουν».

46. «Κάθε αρμοδιότητα η οποία δεν απονέμεται στην Ένωση με τις Συνθήκες ανήκει στα κράτη μέλη». Την ίδια διατύπωση συναντάμε και στο άρθρο 5 παρ. 2 ΣΕΕ. Η επανάληψη της φράσης αυτής καταδεικνύει τη σπουδή των κρατών μελών να προστατεύσουν το ζωτικό τους χώρο έναντι του «κινδύνου εξάπλωσης» της δράσης της Ένωσης, ιδίως μετά την ποιοτική διαφοροποίηση που επέφερε στις αρμοδιότητές της η Συνθήκη του Μάαστριχτ. Δεν θα πρέπει πάντως να παραβλέπεται ότι η Συνθήκη περιείχε ανέκαθεν μια γενική εξουσιοδοτική διάταξη, το νυν άρθρο 352 ΣΛΕΕ (πρώην 308 ΕΚ και παλαιότερα 235 ΣυνθΕΟΚ), η οποία αναγνωρίζει τη δυνατότητα της Ένωσης να δρα ακόμα και ελλείψει ρητής διάταξης, εφόσον η δράση της εντάσσεται στους στόχους των Συνθηκών. Η διάταξη αυτή έχει παράσχει στο παρελθόν την απαραίτητη ευελιξία ώστε η Ένωση να αναλάβει δράσεις σε

των βασικών κατηγοριών αρμοδιοτήτων, οι οποίες ορίζουν ποιος δύναται και πρέπει να αναλαμβάνει δράση κάθε φορά και υπό ποιους όρους. Έτσι, οι τρεις βασικές κατηγορίες των ενωσιακών αρμοδιοτήτων είναι

- οι αποκλειστικές, τις οποίες έχουν παραχωρήσει στην Ένωση τα κράτη μέλη απεκδυόμενα της δυνατότητας δράσης στους οικείους τομείς,
- οι συντρέχουσες, τις οποίες μπορεί να ασκήσει τόσο η Ένωση όσο και τα κράτη μέλη με μοχλό την αρχή της επικουρικότητας⁴⁷
- και οι συμπληρωματικές ή υποστηρικτικές, τις οποίες ασκεί η Ένωση για τη συμπλήρωση της δράσης των κρατών, στους τομείς όπου αυτά έχουν διατηρήσει την αρμοδιότητά τους⁴⁸.

Οι αποκλειστικές ενωσιακές αρμοδιότητες είναι περιορισμένες και ανάγονται σε τομείς ζωτικής σημασίας για την ύπαρξη της Ένωσης ως ενός ενοποιημένου χώρου, όπου δεν είναι νοητή η δυνατότητα διακριτής ή/και παράλληλης δράσης των κρατών μελών. Χαρακτηριστικά παραδείγματα είναι η τελωνειακή ένωση και η κοινή εμπορική πολιτική, οι οποίες καθορίζουν την ύπαρξη και την παρουσία της Ένωσης ως ενιαίου οργανισμού στο διεθνές οικονομικό περιβάλλον και δεν θα μπορούσαν να καταλείπουν περιθώρια για ανεξάρτητη δράση των κρατών, γιατί μια τέτοια δράση θα δυναμίτιζε την ίδια την αποστολή της Ένωσης⁴⁹. Από την άλλη πλευρά, οι υποστηρικτικές ή συμπληρωματι-

σημαντικούς τομείς όπως το περιβάλλον, πριν αυτό να προστεθεί στους τομείς ενωσιακής πολιτικής με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, βλ. A. DASHWOOD, Article 308 EC as the outer limit of expressly conferred Community competences, in C. Barnard/O. Odudu (eds), *The outer Limits of EU Law*, Hart Publishing, 2009 σελ. 35 επ., Ρ.-Ε. ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ, Άρθρο 352 ΣΛΕΕ, in B. ΧΡΙΣΤΙΑΝΟΥ (επιμ.), *Συνθήκη ΕΕ & ΣΛΕΕ, Κατ'άρθρον ερμηνεία, Νομική Βιβλιοθήκη*, 2012, σελ 1368 επ.

47. Σύμφωνα με την αρχή αυτή, «*στους τομείς που δεν υπάγονται στην αποκλειστική της αρμοδιότητα, η Ένωση παρεμβαίνει μόνο εφόσον και κατά το βαθμό που οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσης δεν μπορούν να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη μέλη, τόσο σε κεντρικό όσο και σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, μπορούν όμως, λόγω της κλίμακας ή των αποτελεσμάτων της προβλεπόμενης δράσης, να επιτευχθούν καλύτερα στο επίπεδο της Ένωσης*» (άρθρο 5 παρ. 3 ΣΕΕ). Βλ. και το Πρωτόκολλο 2 σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, που προσαρτήθηκε στη Συνθήκη της Λισαβόνας. Σήμερα, τα εθνικά κοινοβούλια έχουν σημαντικό ρόλο στον προληπτικό έλεγχο τήρησης της αρχής αυτής, βλ. ενδεικτικά Ρ.-Ε. ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ, Τα εθνικά κοινοβούλια στο θεσμικό σύστημα της Ένωσης μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας, *ΕυρΠολ* 1/2008, σελ. 137 επ.

48. Για τις αρμοδιότητες αυτές βλ. τη μελέτη της Μ. ΚΟΥΣΚΟΥΝΑ, *Αρμοδιότητα της Ευρωπαϊκής Ένωσης για δράσεις υποστήριξης, συντονισμού και συμπλήρωσης της δράσης των κρατών μελών*, Νομική Βιβλιοθήκη, 2012.

49. Η ύπαρξη μιας τελωνειακής ένωσης έχει την έννοια της κατάργησης των δασμών και ισοδύναμων φορολογικών επιβαρύνσεων μεταξύ των κρατών που την απαρτίζουν (εσωτε-

κές ενωσιακές αρμοδιότητες εκτείνονται σε τομείς που δεν έχουν οικονομική διάσταση –ή η οικονομική διάσταση των οποίων είναι δευτερεύουσας σημασίας– και ανάγονται στις κοινωνικές, γεωγραφικές κ.λπ. ιδιαιτερότητες κάθε κράτους: παιδεία, πολιτισμός, τουρισμός κ.λπ.⁵⁰. Τέλος, η Συνθήκη εισάγει τη συντρέχουσα αρμοδιότητα της Ένωσης ως «τεκμήριο», καθώς προβλέπει ότι στην κατηγορία αυτή υπάγονται οι αρμοδιότητες που δεν είναι ούτε αποκλειστικές ούτε συμπληρωματικές (βλ. άρθρο 4 παρ. 1 ΣΛΕΕ). Πρόκειται για την πιο εκτεταμένη κατηγορία ενωσιακής αρμοδιότητας, η οποία περιλαμβάνει τομείς με σημαντική συμβολή στην οικονομική ενοποίηση. Ενδεικτικά αναφέρουμε την εσωτερική αγορά, το περιβάλλον, την προστασία των καταναλωτών κ.λπ. (άρθρο 4 παρ. 2 ΣΛΕΕ)⁵¹.

Στο σχήμα που περιγράφηκε, ο συντονισμός των οικονομικών πολιτικών εμφανίζεται ως μια διακριτή αρμοδιότητα, η οποία μάλιστα περιγράφεται με ιδιαίζοντα τρόπο. Ειδικότερα:

Αρχικά θα πρέπει να παρατηρηθεί ότι η σειρά απαρίθμησης των κατηγοριών αρμοδιοτήτων της Ένωσης στο άρθρο 2 ΣΛΕΕ δεν είναι τυχαία, και θα μπορούσε μάλιστα να ειπωθεί ότι ακολουθεί τη φθίνουσα ένταση των αρμοδιοτήτων αυτών εκκινώντας από τις αποκλειστικές (παρ. 1) και προχωρώντας στις συντρέχουσες (παρ. 2). Ο συντονισμός των οικονομικών πολιτικών (όπως και των πολιτικών απασχόλησης) αναφέρεται τρίτος στη σειρά (παρ. 3), πριν από την Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφαλείας (ΚΕΠΠΑ) (παρ. 4) και τις συμπληρωματικές αρμοδιότητες (παρ. 5). Συνάγεται έτσι η βαρύτητα που αποδίδεται στο συντονισμό καθώς και στη συμβολή του στην πορεία της ενοποίησης και στην επίτευξη των στόχων της Ένωσης. Παρατηρούμε όμως, παράλληλα, μια σημαντική διαφοροποίηση ως προς τη διατύπωση των επιμέρους διατάξεων: όλες οι άλλες παράγραφοι, συμπεριλαμβανομένης και της παραγράφου 4 περί ΚΕΠΠΑ η οποία, ως γνωστόν, έχει διαχρονικά έντονα

ρική πτυχή), και παράλληλα της εφαρμογής ενός κοινού δασμολογίου έναντι των προϊόντων που εισάγονται από τρίτα κράτη (εξωτερική πτυχή) (βλ. άρθρο 28 παρ. 1 ΣΛΕΕ). Εάν κάθε κράτος μέλος είχε τη δυνατότητα να εφαρμόζει διαφορετικούς δασμούς σε εμπορεύματα τρίτων χωρών, η ύπαρξη της τελωνειακής ένωσης θα ματαιωνόταν εν τοις πράγμασι και αυτή θα μετατρέποταν σε μια ζώνη ελεύθερων συναλλαγών.

50. Η Μ. ΚΟΥΣΚΟΥΝΑ, Αρμοδιότητα της Ευρωπαϊκής Ένωσης για δράσεις υποστήριξης, συντονισμού και συμπλήρωσης της δράσης των κρατών μελών, όπ. παρ., σελ. 14, κάνει λόγο για «πολιτικές και δράσεις [με] ευρύτερες κοινωνικές προεκτάσεις».

51. Η Συνθήκη προβλέπει ότι η συντρέχουσα αρμοδιότητα της Ένωσης μετατρέπεται σε αποκλειστική όταν ασκηθεί, άρθρο 2 παρ. 2 ΣΛΕΕ.

διακυβερνητικό χαρακτήρα⁵², αναφέρονται στην αρμοδιότητα της Ένωσης. Αντίθετα, η παράγραφος 3 ορίζει ότι «τα κράτη μέλη⁵³ συντονίζουν τις οικονομικές τους πολιτικές και τις πολιτικές τους στον τομέα της απασχόλησης σύμφωνα με τις ρυθμίσεις της παρούσας Συνθήκης, για τον καθορισμό των οποίων αρμόδια είναι η Ένωση». Η φράση αυτή δεν αποσαφηνίζει ποιο είναι ακριβώς το έργο που ανατίθεται στην Ένωση: είναι βέβαιο ότι η αρμοδιότητά της δεν εκτείνεται στον καθορισμό των ίδιων των οικονομικών πολιτικών όπως φαίνεται να προκύπτει από την μάλλον ατυχή διατύπωσή της. Άλλωστε, αυτό επιβεβαιώνεται και από τις υπόλοιπες διατάξεις των Συνθηκών που αναφέρονται στο συντονισμό. Για παράδειγμα, στην παράγραφο 1 του άρθρου 5 ΣΛΕΕ ορίζεται ότι το Συμβούλιο θεσπίζει μέτρα, ιδίως τους γενικούς προσανατολισμούς των πολιτικών αυτών, τις οποίες τα κράτη καλούνται να συντονίσουν «στο πλαίσιο της Ένωσης». Συνεπώς, η Ένωση διαμορφώνει το πλαίσιο του συντονισμού, ορίζοντας στόχους και αρχές αλλά και οργανώνοντας τους απαραίτητους μηχανισμούς και τις διαδικασίες, σύμφωνα με τις οποίες τα κράτη μέλη θα συντονίζουν τις πολιτικές τους στον τομέα αυτό.

Η διάταξη του άρθρου 5 ΣΛΕΕ, που αναφέρεται ειδικώς στη δράση του συντονισμού, δίνει έμφαση στο ρόλο των κρατών μελών. Είναι μάλιστα χαρακτηριστική, στο άρθρο αυτό, η περαιτέρω διαφοροποίηση μεταξύ, αφενός, του τομέα της οικονομικής πολιτικής και, αφετέρου, των τομέων της απασχόλησης και της κοινωνικής πολιτικής, για τους οποίους προβλέπεται επίσης η συντονιστική ενωσιακή αρμοδιότητα: για την απασχόληση και την κοινωνική πολιτική η Συνθήκη προβλέπει, αντίστοιχα, ότι «η Ένωση θεσπίζει μέτρα» (παρ. 2) και «μπορεί να λαμβάνει πρωτοβουλίες» (παρ. 3) για να διασφαλίζει το συντονισμό των εθνικών πολιτικών. Αντίθετα, για τις οικονομικές πολιτικές ορίζεται ότι συντονίζονται από τα κράτη μέλη και διευκρινίζεται ότι το Συμβούλιο θεσπίζει μέτρα για το σκοπό αυτό (παρ. 1). Αλλά και οι ειδικές διατάξεις όπου αναλύονται οι όροι του συντονισμού αναγνωρίζουν προεξάρχοντα ρόλο στα ίδια τα κράτη μέλη, τα οποία «θεωρούν τις οικονομικές τους πολιτικές θέμα

52. Υπό την έννοια ότι παραμένει στην εθνική αρμοδιότητα και τελεί υπό τον έλεγχο των κρατών. Για τη φύση της ΚΕΠΠΑ ως πεδίου διακυβερνητικής συνεργασίας βλ. ενδεικτικά T. DE WILDE D'ESTMAEL, La réforme de la Politique Etrangère et de Sécurité Commune, in Le Traité d'Amsterdam. Espoirs et déceptions (dir. Y. Lejeune), Bruxelles, Bruylant, 1998, σελ. 365, F. DEHOUSSE, After Amsterdam: A report on the Common Foreign and Security Policy of the EU, EJIL 1998, σελ. 525 επ. Είναι άλλωστε ενδεικτικό το γεγονός ότι, ακόμα και μετά από την πρόσφατη αναθεώρηση της Συνθήκης της Λισαβόνας, που κατάργησε τους τρεις πυλώνες και «μετέφερε» όλες τις διαφορετικές ενωσιακές αρμοδιότητες εντός του ενιαίου θεσμικού πλαισίου της ΣΛΕΕ, η ΚΕΠΠΑ παραμένει διακριτή και είναι ενταγμένη στη ΣΕΕ, η οποία διακηρύσσει τις αρχές και τη θεσμική δομή της Ένωσης.

53. Η υπογράμμιση είναι δική μου.

κοινού ενδιαφέροντος και τις συντονίζουν στα πλαίσια του Συμβουλίου» (άρθρο 121 παρ. 1 ΣΛΕΕ)⁵⁴.

Η διατύπωση που χρησιμοποιείται στο πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο δεν είναι τυχαία. Ως «υποκείμενα» του συντονισμού υποδεικνύονται τα κράτη μέλη και αυτή η επιλογή του συντακτικού νομοθέτη δίνει το στίγμα μιας ιδιόμορφης ενωσιακής αρμοδιότητας, η οποία διαφοροποιείται από όλες τις άλλες και εντάσσεται σε ένα πλαίσιο –όχι απλής συνύπαρξης, αλλά– «διάδρασης» με την αρμοδιότητα των κρατών μελών⁵⁵. Με άλλα λόγια, η αρμοδιότητα αυτή δεν ασκείται ως «αυτόνομη», αλλά αποκτά περιεχόμενο μόνο στο βαθμό που οδηγεί –και καθοδηγεί– τα κράτη μέλη προκειμένου αυτά να συντονίζουν τις οικονομικές πολιτικές τους. Ακόμα, όμως, και αυτή η *sui generis* αρμοδιότητα, που εκκινεί από το καθοριστικό στάδιο της θέσπισης των γενικών οικονομικών προσανατολισμών, ανατίθεται στο Συμβούλιο, δηλαδή σε ένα θεσμικό όργανο που έχει εθνικές καταβολές και διακυβερνητικά αντανakλαστικά⁵⁶. Εξάλλου, στη διαδικασία εμπλέκεται και το κατεξοχήν πολιτικό και διακυβερνητικό όργανο της Ένωσης, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (άρθρο 121 παρ. 2 εδ. 2 ΣΛΕΕ)⁵⁷.

Συνοψίζοντας, ο Τίτλος «Κατηγορίες και τομείς αρμοδιοτήτων της Ένωσης» περιλαμβάνει την αρμοδιότητα των κρατών μελών να συντονίζουν τις οικονομικές πολιτικές τους, τις οποίες καθορίζει σε γενικό επίπεδο η Ένωση μέσω των γενικών προσανατολισμών που θεσπίζει το Συμβούλιο, δηλαδή οι εκπρόσωποι των κρατών μελών σε υπουργικό επίπεδο (άρθρο 16 παρ. 2 ΣΕΕ). Είναι προφανής η ιδιαιτερότητα της αρμοδιότητας αυτής, την οποία τα κράτη μέλη επέλεξαν να παραχωρήσουν στην Ένωση, προκειμένου αυτή να διευκολύνει

54. Βλ. αναλυτικά κατωτέρω, II.

55. Σε παλαιότερη μελέτη μου, που αφορούσε στους τύπους της συνεργασίας μεταξύ των κρατών στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σκιαγράφησα το συντονισμό ως ένα πρότυπο «διαδραστικής συνεργασίας» των κρατών η οποία υλοποιείται μέσω της ενωσιακής παρέμβασης, Ρ.-Ε. ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ, Η Συνεργασία στο Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπ. παρ., σελ. 182.

56. Βλ. την ενδιαφέρουσα μελέτη της Η. WALLACE, *The Council: An institutional Chameleon, Governance 2002*, σελ. 325 επ., που αναδεικνύει τις πολλές διαφορετικές «εικόνες» που προβάλλει το όργανο αυτό: «συνομιλητής» της Επιτροπής, «κλειστή λέσχη κυβερνήσεων», «χώρος ανταγωνισμού μεταξύ των κυβερνήσεων», «μέρος ενός δικτύου διακυβέρνησης», αλλά και «χώρος εντατικής διακυβέρνησης».

57. Βλ. Ν. ΣΚΑΝΔΑΜΗ, *Ευρωπαϊκό Δίκαιο, I, Θεσμοί της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, (4) Οργανική υπόσταση της ΕΕ, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2003, σελ. 28-29, ο οποίος τονίζει ότι το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο διαθέτουν «διεθνή νομιμοποίηση», δηλαδή «αντλούν την ισχύ τους από την εθνική κυριαρχία όπως την αναγνωρίζει και οργανώνει το διεθνές δίκαιο στη βάση της ισότητας των κρατών».

την εκπλήρωση της δικής τους υποχρέωσης περί συντονισμού των οικονομικών πολιτικών τους. Η ιδιαιτερότητα αυτή αντανακλάται και αποτυπώνεται στους ιδιόμορφους θεσμικούς μηχανισμούς με τους οποίους λειτουργεί ο συντονισμός, όπως αυτοί ορίζονται στις Συνθήκες και στο παράγωγο δίκαιο. Θα μπορούσε να ειπωθεί ότι ο συντονισμός είναι μια αρμοδιότητα που «κατανέμεται» μεταξύ της Ένωσης και των κρατών: η Ένωση οργανώνει το θεσμικό μηχανισμό εντός του οποίου τα κράτη μέλη θα συντονίσουν τις πολιτικές τους, και στη συνέχεια παρακολουθεί και αξιολογεί τα αποτελέσματα των επιμέρους οικονομικών επιδόσεων ώστε να αναπροσαρμόζει το πλαίσιο του συντονισμού⁵⁸. Δεν θα πρέπει να παραγνωρίζεται, πάντως, ότι τόσο η δράση της Ένωσης όσο και των κρατών μελών οριοθετούνται ούτως ή άλλως από το συντακτικό οικονομικό πρότυπο του άρθρου 120 ΣΛΕΕ, που είναι δεσμευτικό έναντι όλων. Ήδη, δηλαδή, οι στόχοι που διακηρύσσονται στις διατάξεις των άρθρων 119 και 120 ΣΛΕΕ διαμορφώνουν το γενικό δεσμευτικό πλαίσιο εντός του οποίου καλείται να λειτουργήσει ο θεσμικός μηχανισμός του συντονισμού των εθνικών οικονομικών πολιτικών. Λόγω όμως του μη επαρκώς εξειδικευμένου χαρακτήρα τους, οι στόχοι αυτοί χρήζουν συγκεκριμενοποίησης ώστε να αντανακλούν τις προτεραιότητες της Ένωσης και την ανάγκη προσαρμογής τους στην εκάστοτε διεθνή οικονομική συγκυρία. Αυτή η διαδικασία συγκεκριμενοποίησης και προσαρμογής των στόχων βρίσκεται στον πυρήνα του συντονισμού, καθώς προϋποθέτει τη συνεχή παρακολούθηση, αξιολόγηση και διόρθωση των οικονομικών μεγεθών των κρατών μελών, που υλοποιείται μέσω ενός ιδιόμορφου θεσμικού μηχανισμού.

58. Ο B. DE WITTE αναφέρει ότι η οικονομική πολιτική είναι ένας τομέας «shared competence», όπου τα κράτη μέλη διατηρούν το δικαίωμα να αναπτύξουν τις πολιτικές τους. Ο όρος αυτός αποδίδεται στα ελληνικά ως «συντρέχουσα αρμοδιότητα», θεωρώ όμως ότι ο συγγραφέας αναφέρεται ακριβώς στην ιδιάζουσα αυτή «κατανομή» των ρόλων που οργανώνουν οι περί συντονισμού διατάξεις, βλ. B. DE WITTE, *European Stability Mechanism and Treaty on Stability, Coordination and Governance: role of EU institutions and consistency with the EU legal order, Challenges of Multi-tier Governance in the EU*, European Parliament AFCO Workshop, Οκτώβριος 2012, σελ. 15.

I. Η αξιοποίηση ρητρών του ενωσιακού δικαίου: Η δημιουργία του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Χρηματοοικονομικής Σταθερότητας (ΕΜΧΣ, ΕFSM)³⁸³

Παράλληλα προς τις πρωτοβουλίες που αναλήφθηκαν από τα κράτη, η ίδια η Ένωση επιχείρησε να οργανώσει ένα μηχανισμό χορήγησης ενίσχυσης, ενεργοποιώντας τις δυνατότητες που παρέχει το πρωτογενές δίκαιο (Κεφάλαιο 1). Ο μηχανισμός αυτός, που είναι γνωστός ως ΕFSM, δημιουργήθηκε με πράξη του παράγωγου δικαίου και, αντίθετα από ό,τι ισχύει για τους άλλους μηχανισμούς στήριξης, τα χαρακτηριστικά του εντάσσονται στην ενωσιακή θεσμική λειτουργία (Κεφάλαιο 2).

Κεφάλαιο 1

Η νομική βάση του ΕFSM κατά το πρωτογενές δίκαιο

Στο Πρώτο Μέρος της μελέτης έγινε αναφορά σε μια διάταξη της ΣΛΕΕ, η οποία προβλέπει τη χορήγηση χρηματοδοτικής ενίσχυσης από την Ένωση προς ένα κράτος μέλος της ζώνης του Ευρώ, όταν αυτό αντιμετωπίζει ή κινδυνεύει να αντιμετωπίσει σοβαρές δυσκολίες, οι οποίες οφείλονται σε φυσικές καταστροφές ή έκτακτες περιστάσεις που εκφεύγουν από τον έλεγχό του. Πρόκειται για το άρθρο 122 παρ. 2 ΣΛΕΕ, το οποίο από συστηματικής απόψεως είναι ενταγμένο στις περί συντονισμού διατάξεις. Ειδικότερα, η διάταξη αυτή βρίσκεται ανάμεσα στο άρθρο 121, που περιγράφει τη διαδικασία της προληπτικής εποπτείας, και στο άρθρο 126, που οργανώνει την πτυχή της δημοσιονομικής πειθαρχίας. Σημειώνεται ακόμα ότι το άρθρο 122 προηγείται της ρήτρας μη διάσωσης του άρθρου 125 και δεν μπορεί να θεωρηθεί ως μια παρέκκλιση από τη ρήτρα αυτή. Αυτό έκρινε άλλωστε και το ΔΕΕ στην

383. Ο Κ. ARMSTRONG, *The new governance of EU fiscal discipline*, όπ. παρ., σελ. 9, εντάσσει τον ΕFSM στις «εξω-ενωσιακές» (extra-EU) πρωτοβουλίες έναντι της κρίσης. Όμως, η ίδια η ύπαρξη ρητής νομικής βάσης στη ΣΛΕΕ αλλά και η εξειδίκευσή της μέσω ενός ενωσιακού κανονισμού, καταδεικνύουν πέραν πάσης αμφιβολίας ότι η πρωτοβουλία αυτή κινείται αποκλειστικά εντός του ενωσιακού θεσμικού πλαισίου.

απόφαση Pringle (σκέψη 131). Πράγματι, το άρθρο 122 έρχεται να ρυθμίσει την περίπτωση ενός κράτους μέλους που αντιμετωπίζει έκτακτες δυσκολίες ή/και καταστάσεις τις οποίες δεν μπορεί να ελέγξει. Αυτό προκύπτει και από την αναφορά της διάταξης σε «φυσικές καταστροφές», δηλαδή την κατεξοχήν περίπτωση που δεν μπορεί να ελεγχθεί. Έτσι, η χρηματοδοτική ενίσχυση εμφανίζεται ως μια εκδήλωση αλληλεγγύης προς το κράτος³⁸⁴, χωρίς όμως να έχει χαριστικό χαρακτήρα: η διάταξη ορίζει ότι η ενίσχυση δίδεται «*υπό ορισμένους όρους*». Η διατύπωση αυτή παραπέμπει στην ιδέα ενός αντισταθμίσιματος που ζητείται από το ενδιαφερόμενο κράτος³⁸⁵, χωρίς πάντως να δίνονται περαιτέρω διευκρινίσεις σχετικά με το είδος ή την ένταση του αντισταθμίσιματος αυτού. Μάλιστα δε, η φράση αυτή διαφέρει σημαντικά από την αντίστοιχη του άρθρου 136 παρ. 3 ΣΛΕΕ σχετικά με τη δημιουργία του μόνιμου μηχανισμού στήριξης, όπου ορίζεται ότι «*η παροχή τυχόν απαιτούμενης χρηματοοικονομικής συνδρομής δυνάμει του μηχανισμού θα υπόκειται σε αυστηρούς όρους*»³⁸⁶. Από αυτή τη γενικότερη –και χαλαρότερη– διατύπωση του άρθρου 122 παρ. 2 προκύπτει ότι η ενίσχυση που χορηγείται στο πλαίσιο αυτής της διάταξης είναι μάλλον περιορισμένη σε έκταση και σε χρόνο: η αντιμετώπιση μιας φυσικής καταστροφής ή μιας έκτακτης περιστασης έχει εξ ορισμού εξαιρετικό και προσωρινό χαρακτήρα, καθώς λειτουργεί *ad hoc* και ενώπιον επείγουσας κατάστασης, και δεν θα μπορούσε να αξιοποιηθεί για τη δημιουργία ενός μόνιμου μηχανισμού στήριξης όπως είναι σήμερα ο ESM.

Εξάλλου, το άρθρο 122 παρ. 2 ΣΛΕΕ αναφέρεται ρητώς σε ενίσχυση που χορηγείται από την ίδια την Ένωση (και όχι από τα κράτη μέλη) και αποφασίζεται από το Συμβούλιο μετά από πρόταση της Επιτροπής. Είναι έτσι σαφές ότι πρόκειται για ένα μηχανισμό που ενεργοποιείται εντός του ενωσιακού θεσμικού πλαισίου. Σημειώνεται πάντως ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δεν μετέχει στη λήψη των σχετικών αποφάσεων, αλλά ενημερώνεται εκ των υστέρων και συνεπώς δεν ακολουθείται η συνήθης νομοθετική διαδικασία. Άλλωστε η

384. Είναι χαρακτηριστικό ότι και η πρώτη παράγραφος του άρθρου 122 κάνει λόγο για μέτρα που θεσπίζει το Συμβούλιο «*σε πνεύμα αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών μελών*» για την αντιμετώπιση δυσχερών οικονομικών καταστάσεων. Σημειώνουμε πάντως ότι η πρώτη παράγραφος είναι ειδικότερη της δεύτερης, καθώς εστιάζει ιδίως σε «*δυσκολίες στον εφοδισμό με ορισμένα προϊόντα, ιδίως στον τομέα της ενέργειας*», έτσι και Β. ΑΓΡΑΠΙΔΗ, σε Β. ΧΡΙΣΤΙΑΝΟΥ (επιμ.), Κατ' άρθρον ερμηνεία ΣΕΕ & ΣΛΕΕ, όπ. παρ., Άρθρο 122 ΣΛΕΕ, σελ. 667.

385. Η επιβολή όρων έναντι της χορήγησης ενίσχυσης δεν είναι νοητή σε περίπτωση που το κράτος έχει πληγεί από μια φυσική καταστροφή, π.χ. ένα σεισμό ή μια πλημμύρα, αλλά όταν πρόκειται για άλλου είδους έκτακτες περιστάσεις.

386. Η υπογράμμιση είναι δική μου.

διαδικασία αυτή είναι χρονοβόρα και δεν θα μπορούσε να ικανοποιήσει εγκαίρως τις ανάγκες του κράτους που βρίσκεται αντιμέτωπο με έκτακτη κατάσταση. Τέλος, είναι σημαντικό να προσδιορισθεί η ίδια η έννοια των «έκτακτων περιστάσεων που εκφεύγουν του ελέγχου του ενδιαφερόμενου κράτους μέλους», καθώς πρόκειται για έναν όρο που επιδέχεται πολλές ερμηνείες. Όπως έχω ήδη αναφέρει³⁸⁷, γίνεται δεκτό ότι ο όρος «έκτακτες περιστάσεις» εμπεριέχει και τις περιπτώσεις οικονομικών κρίσεων³⁸⁸, αφού άλλωστε ο όρος αυτός χρησιμοποιείται εναλλακτικά προς τις φυσικές καταστροφές και συνεπώς διαφοροποιείται ρητώς από τις τελευταίες. Πράγματι, η εξαίρεση της οικονομικής κρίσης από το πεδίο των «έκτακτων περιστάσεων» θα καθιστούσε πρακτικά την έννοια αυτή κενή περιεχομένου. Αντίθετα, προβληματισμό δημιουργεί η αναφορά σε περιστάσεις που «εκφεύγουν του ελέγχου» του κράτους, καθώς η απαίτηση αυτή φαίνεται να παραπέμπει στην έννοια της ανωτέρας βίας, χωρίς όμως να προσδιορίζει το χρονικό σημείο αναφοράς για την υπαγωγή στην έννοια αυτή. Έτσι, μέρος της θεωρίας υποστηρίζει ότι το άρθρο 122 παρ. 2 δεν καλύπτει τις περιπτώσεις όπου υφίσταται «συντρέχον πταίσμα» του κράτους, όταν δηλαδή το ίδιο το κράτος έχει συμβάλει με τη συμπεριφορά του στη δημιουργία των έκτακτων περιστάσεων³⁸⁹. Σύμφωνα με τη λογική αυτή, η ανωτέρα βία ανάγεται στο χρονικό σημείο κατά το οποίο προέκυψαν οι έκτακτες περιστάσεις και, συνεπώς, όταν το κράτος έχει επιδείξει ασύνετη δημοσιονομική συμπεριφορά ή έχει καταφύγει σε παραποίηση στατιστικών στοιχείων³⁹⁰, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι οι περιστάσεις αυτές εξέφευγαν του ελέγχου του. Όμως, κατά άλλη άποψη, η κρίση περί του εάν μια έκτακτη περίπτωση εκφεύγει του ελέγχου του κράτους εστιάζει στο χρονικό

387. Πρώτο Μέρος, ΙΙ, Κεφάλαιο 3B.

388. Ο Κ. TUORI, *The European financial crisis: Constitutional aspects and implications*, όπ. παρ., σελ. 26, επισημαίνει σχετικά ότι η διάταξη του άρθρου 122 παρ. 2 ΣΛΕΕ εντάσσεται στο πλαίσιο ενός συμβιβασμού ανάμεσα στην Επιτροπή και τα οικονομικά ασθενέστερα κράτη, που επιθυμούσαν να προβλέπεται δυνατότητα ενίσχυσης των κρατών της ζώνης του Ευρώ σε ορισμένες περιπτώσεις, και της Γερμανίας, η οποία ζητούσε την εξάλειψη αυτής της δυνατότητας και την υιοθέτηση μιας ρήτρας μη διάσωσης, που αποτέλεσε το άρθρο 125 παρ. 1 ΣΛΕΕ.

389. Για τη σχετική θεωρητική συζήτηση και διχογνωμία βλ. D. ADAMSKI, *National power games and structural failures in the European macroeconomic governance*, όπ. παρ., σελ. 1330.

390. Η συζήτηση αυτή ενείχε έμμεσες αναφορές στη δυσχερή κατάσταση στην οποία περιήλθε η Ελλάδα, η οποία, πάντως, μέχρι πρόσφατα δεν είχε λάβει ενίσχυση βάσει του άρθρου 122 παρ. 2 ΣΛΕΕ, αλλά μέσω άλλων διαύλων. Η ενίσχυση που έλαβε η Ελλάδα το 2015 στο πλαίσιο του άρθρου 122 παρ. 2 μέσω του EFSM είχε ως στόχο την κάλυψη του μεσοδιαστήματος μέχρι την έγκριση της χορήγησης στήριξης από τον ESM, βλ. αμέσως παρακάτω, Κεφ. 2.

σημείο κατά το οποίο εξετάζεται η χορήγηση της ενίσχυσης και δεν λαμβάνεται υπόψη αν και σε ποιο βαθμό το κράτος έχει συμβάλει στη δημιουργία της με προηγούμενες συμπεριφορές του³⁹¹. Η δεύτερη αυτή ερμηνεία φαίνεται ότι ανταποκρίνεται περισσότερο στο πνεύμα και στο σκοπό του άρθρου 122 παρ. 2 ΣΛΕΕ, καθώς προκρίνει την αρχή της αλληλεγγύης έναντι μιας «τιμωρητικής» πειθαρχικής στάσης της Ένωσης κατά του κράτους³⁹². Άλλωστε, δεν θα πρέπει να παραγνωρίζεται ότι η συνδρομή τέτοιων έκτακτων περιστάσεων, ακόμα και αν αρχικά εστιάζεται σε ένα κράτος, ενέχει υψηλό κίνδυνο «μετάδοσης» λόγω της έντονης αλληλεξάρτησης μεταξύ των κρατών, και συνεπώς κινδυνεύει να πλήξει τη σταθερότητα της ζώνης του Ευρώ στο σύνολό της. Αυτή την ερμηνεία έχουν προκρίνει και τα ενωσιακά όργανα, όπως προκύπτει από το περιεχόμενο του κανονισμού 407/2010, ο οποίος υιοθετήθηκε με νομική βάση το άρθρο 122 παρ. 2 και εξειδίκευσε τη λειτουργία αυτού του ενωσιακού μηχανισμού στήριξης.

Κεφάλαιο 2

Η λειτουργία του EFSM κατά το παράγωγο δίκαιο

Στις 11.05.2010 υιοθετήθηκε ο κανονισμός 407/2010 του Συμβουλίου «για τη θέσπιση ευρωπαϊκού μηχανισμού χρηματοοικονομικής σταθερότητας»³⁹³, με νομική βάση το άρθρο 122 παρ. 2 ΣΛΕΕ. Ήδη από τον τίτλο του κανονισμού προκύπτει ότι υπερβαίνει τα όρια μιας απλής χρηματοδοτικής στήριξης προς ένα μεμονωμένο κράτος και στοχεύει στη διασφάλιση της σταθερότητας της ζώνης του Ευρώ. Πρόκειται δηλαδή για ένα αμιγώς ενωσιακό εργαλείο, που ενεργοποιείται για την επίτευξη ενός στόχου της Ένωσης. Αυτό άλλωστε

391. Για τις δύο αυτές θέσεις βλ. αναλυτικά Κ. ΤΥΟΡΙ, *The European financial crisis: Constitutional aspects and implications*, όπ. παρ., σελ. 16.

392. Η αυστηρή θέση θα μπορούσε να σημαίνει ακόμα και ότι ένα κράτος που επλήγη από πλημμύρες δεν θα δικαιούτο ενίσχυση, εφόσον το Συμβούλιο θα έκρινε ότι, παρά τις μετεωρολογικές προβλέψεις, το κράτος αυτό δεν έλαβε αρκετά αποτελεσματικά μέτρα ώστε να αποτρέψει ή να μετριάσει τις συνέπειες των πλημμυρών. Μια τέτοια λύση θα ήταν εξαιρετικά ανεπιεικής και αντίθετη προς τη θεμελιώδη αρχή της αλληλεγγύης, θα αντιστρατευόταν δε τον ίδιο το σκοπό της διάταξης του άρθρου 122 παρ. 2 ΣΛΕΕ.

393. ΕΕ L 118 της 12.05.2010, σελ. 1. Παρατηρούμε ότι ο EFSM θεσπίσθηκε την ίδια χρονική στιγμή με την ενεργοποίηση της πρώτης κατά σειρά ενίσχυσης προς την Ελλάδα, αλλά και με την απόφαση του Συμβουλίου περί δημιουργίας του EFSF. Η ταυτόχρονη ανάληψη πρωτοβουλιών σε πολλά διαφορετικά επίπεδα καταδεικνύει την αποφασιστικότητα τόσο της Ένωσης όσο και των κρατών μελών, να αντιμετωπίσουν πολλαπλώς τις συνέπειες της κρίσης.

καθίσταται σαφές από τις ίδιες τις αιτιολογικές σκέψεις του, οι οποίες περιγράφουν αναλυτικά τις περιστάσεις που οδήγησαν στη θέσπισή του. Καταρχάς, διευκρινίζεται ότι οι «έκτακτες περιστάσεις» του άρθρου 122 παρ. 2 ΣΛΕΕ «μπορεί να οφείλονται σε σοβαρή επιδείνωση του διεθνούς οικονομικού και χρηματοπιστωτικού περιβάλλοντος» (αιτιολ. σκέψη 2). Περιγράφεται δε με τα πλέον μελανά χρώματα «η άνευ προηγουμένου παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση και η οικονομική κάμψη που ενέσκηψαν παγκοσμίως την τελευταία διετία, ... [οι οποίες] έπληξαν σοβαρά την οικονομική ανάπτυξη και τη χρηματοοικονομική σταθερότητα και προκάλεσαν ισχυρή επιδείνωση του ελλείμματος και του χρέους των κρατών μελών» (αιτιολ. σκέψη 3). Τονίζεται επίσης ότι η επιδείνωση της κρίσης «οδήγησε σε σοβαρή χειροτέρευση των όρων δανεισμού διαφόρων κρατών μελών της ζώνης του Ευρώ στο σύνολό της», η σταθερότητα, η ενότητα και η ακεραιότητα της οποίας απειλείται σοβαρά (αιτιολ. σκέψη 4).

Όλα τα παραπάνω οδηγούν στις εξής διαπιστώσεις: καταρχάς, η προσέγγιση αυτή εξειδικεύει το άρθρο 122 παρ. 2 ΣΛΕΕ εισάγοντας σε αυτό μια σφαιρική λογική. Ενώ η διάταξη του πρωτογενούς δικαίου αναφέρεται σε συγκεκριμένα κράτη που αντιμετωπίζουν έκτακτες περιστάσεις, ο κανονισμός επικαλείται τη γενική κατάσταση που επικρατεί στη ζώνη του Ευρώ³⁹⁴. Αυτό επιβεβαιώνεται στο άρθρο 1, το οποίο προβλέπει ότι οι όροι και η διαδικασία χορήγησης της ενίσχυσης θεσπίζονται «για τη διασφάλιση της χρηματοοικονομικής σταθερότητας της ΕΕ». Επίσης, το Συμβούλιο αρκέστηκε στη διαπίστωση της δυσχερούς οικονομικής κατάστασης, την οποία απέδωσε στην πρωτοφανή παγκόσμια κρίση, χωρίς να αναζητήσει τυχόν «συντρέχον πταίσμα» των κρατών που επλήγησαν. Έτσι, δέχθηκε εμμέσως ότι για την ενεργοποίηση της ρήτρας αυτής αρκεί το αντικειμενικό γεγονός της συνδρομής των έκτακτων περιστάσεων και της αδυναμίας του ενδιαφερόμενου κράτους να τις ελέγξει, χωρίς να απαιτείται περαιτέρω η αξιολόγηση της συμπεριφοράς του κράτους αυτού. Με άλλα λόγια, ο εν λόγω μηχανισμός δεν εμπλέκεται σε μια πειθαρχική λογική, καθώς στοχεύει στην επίλυση ενός αντικειμενικού προβλήματος και όχι στην επαναφορά του κράτους στη δημοσιονομική τάξη. Από την άλλη πλευρά, στον κανονισμό υπογραμμίζεται (αιτιολ. σκέψη 7) ότι η ενεργοποίηση του μηχανισμού πρέπει να συνοδεύεται από την επιβολή «αυστηρών όρων οικονομικής πολιτικής». Η διατύπωση αυτή είναι σαφώς εντονότερη από

394. Βέβαια, όπως ορθά υπογραμμίζει ο Κ. TUORI, *The European financial crisis: Constitutional aspects and implications*, όπ. παρ., σελ. 27, το γεγονός αυτό δεν θέτει νομικό ζήτημα, επειδή ο κανονισμός 407/2010 δεν εξαντλεί τις δυνατότητες ενεργοποίησης του άρθρου 122 παρ. 2. Θα ήταν έτσι δυνατόν η διάταξη αυτή να χρησιμεύσει ως νομική βάση και για *ad hoc* μηχανισμούς, οι οποίοι θα εστίαζαν σε συγκεκριμένα κράτη.

εκείνη του άρθρου 122 παρ. 2, που αναφέρεται σε χορήγηση ενίσχυσης «υπό ορισμένους όρους», και ταυτίζεται με τη διατύπωση του άρθρου 136 παρ. 3 ΣΛΕΕ, το οποίο αφορά τη δημιουργία του μόνιμου μηχανισμού στήριξης. Μπορεί να λεχθεί ότι ο κανονισμός «ευθυγραμμίζει» τη λειτουργία του μηχανισμού EFSM με τις υπόλοιπες πρωτοβουλίες στήριξης που έχουν αναληφθεί, καθώς επαναφέρει τη βασική αρχή που διατρέχει όλες τις λύσεις που εφαρμόστηκαν μέχρι σήμερα, ανεξάρτητα από το νομικό περιβάλλον στο οποίο αυτές έχουν ενταχθεί: η χορήγηση ενίσχυσης προς ένα κράτος μέλος πρέπει να συνοδεύεται από την επιβολή συγκεκριμένων υποχρεώσεων. Στον κανονισμό υπογραμμίζεται (αιτιολ. σκέψη 7) ότι η επιβολή αυτών των αυστηρών υποχρεώσεων στοχεύει στη *«διασφάλιση της βιωσιμότητας των δημοσίων οικονομικών του δικαιούχου κράτους και την αποκατάσταση της ικανότητάς του να χρηματοδοτείται από τις χρηματοπιστωτικές αγορές»* και, συνεπώς, δεν θα πρέπει να εκλαμβάνεται ως ένα είδος «ποινής» προς το κράτος αυτό.

Ο κανονισμός 407/2010 δεν ιδρύει ένα νέο οργανισμό ή νομικό πρόσωπο, όπως συνέβη στην περίπτωση του ESM και του EFSF. Αντίθετα, με δεδομένη την ύπαρξη ειδικής νομικής βάσης στο πρωτογενές δίκαιο, οργανώνει τις μορφές και τις διαδικαστικές και ουσιαστικές προϋποθέσεις για τη χορήγηση της ενίσχυσης από την Ένωση προς τα κράτη μέλη. Εδώ, βέβαια, δεν τίθεται ζήτημα ενεργοποίησης άλλων κανόνων και οργάνων, πλην των ενωσιακών³⁹⁵. Ειδικότερα:

Η διαχείριση του εν λόγω μηχανισμού ανατίθεται στο Συμβούλιο και στην Επιτροπή, ενώ η ΕΚΤ αναλαμβάνει συμβουλευτικό ρόλο. Το κράτος που ζητεί χρηματοδοτική ενίσχυση «διαβουλεύεται με την Επιτροπή σε συνεργασία με την ΕΚΤ» και «υποβάλλει σχέδιο προγράμματος οικονομικής και δημοσιονομικής προσαρμογής». Η χορήγηση της ενίσχυσης αποφασίζεται από το Συμβούλιο μετά από πρόταση της Επιτροπής (άρθρο 3 παρ. 1 και 2). Στη συνέχεια, η Επιτροπή παρακολουθεί την κατάσταση στο ενδιαφερόμενο κράτος και μπορεί να προτείνει τυχόν αναγκαίες τροποποιήσεις, τις οποίες αποφασίζει το Συμβούλιο (βλ. άρθρο 3 παρ. 6, 7), ενώ επίσης αξιολογεί την οικονομική πολιτική του κράτους (άρθρο 5 παρ. 2). Είναι λοιπόν σαφές ότι κομβικό σημείο για τη λειτουργία του EFSM είναι η ανάληψη συγκεκριμένων δεσμεύσεων εκ μέρους του κράτους, οι οποίες μάλιστα αποτυπώνονται σε «μνημόνιο συμφωνίας» μεταξύ του τελευταίου και της Επιτροπής (άρθρο 3

395. Πάντως, τόσο η αιτιολ. σκέψη 5 όσο και το άρθρο 3 παρ. 8 του κανονισμού, αντιμετωπίζουν τη δυνατότητα συμμετοχής του ΔΝΤ στο μηχανισμό, αναγνωρίζοντας εν τούτοις πράγματι το μοντέλο που διαμορφώθηκε το πρώτον με το μηχανισμό στήριξης της Ελλάδας, μοντέλο που επαναλήφθηκε και στους μεταγενέστερους μηχανισμούς.

παρ. 5)³⁹⁶. Στον έλεγχο διαχείρισης της ενίσχυσης μπορεί επίσης να συμμετέχει το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο και η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης. Ενδιαφέρουσα είναι εξάλλου η αναγνώριση της σύνδεσης ανάμεσα στους όρους οικονομικής πολιτικής που αναλαμβάνει το κράτος στο πλαίσιο του EFSM και στις δεσμεύσεις που έχει τυχόν αναλάβει στο πλαίσιο της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος βάσει του άρθρου 126 ΣΛΕΕ, αλλά και στο πλαίσιο του ESM βάσει του άρθρου 136 ΣΛΕΕ. Η αναγνώριση αυτή έχει την έννοια ότι αυτές οι διαδικασίες είναι δυνατόν να εφαρμόζονται παράλληλα, υπό την επιφύλαξη της εναρμόνισης των όρων οικονομικής πολιτικής που ισχύουν σε αυτές. Υπενθυμίζεται ότι η επιφύλαξη της συμβατότητας προς τη διαδικασία του άρθρου 126 ετέθη στην περίπτωση του *ad hoc* μηχανισμού στήριξης της Ελλάδας³⁹⁷, στο άρθρο 3 παρ. 1 της Σύμβασης Πλαίσιο για το EFSF³⁹⁸, στο άρθρο 13 παρ. 3 της συμφωνίας για την ίδρυση του ESM³⁹⁹, και, τέλος, στο άρθρο 3 του Δημοσιονομικού Συμφώνου⁴⁰⁰. Έτσι, ως κοινή συνισταμένη όλων των μηχανισμών στήριξης εμφανίζεται ο σεβασμός της ενωσιακής διαδικασίας περί υπερβολικού ελλείμματος στο πλαίσιο του συντονισμού των οικονομικών πολιτικών. Από το γεγονός αυτό μπορεί να συναχθεί ότι οι μηχανισμοί είναι προορισμένοι να λειτουργήσουν συμπληρωματικά προς το διορθωτικό σκέλος του συντονισμού, να καλύψουν δηλαδή τα κενά που παρουσιάζει το σύστημα αυτό.

Η χρηματοδοτική ενίσχυση στο πλαίσιο του EFSM μπορεί να λάβει τη μορφή δανείου ή πίστωσης προς το ενδιαφερόμενο κράτος (βλ. άρθρο 2 του κανονισμού)⁴⁰¹. Ο EFSM έχει περιορισμένη εμβέλεια, καθώς το κεφάλαιο που είναι σε θέση να ενεργοποιήσει υπέρ του κράτους φθάνει τα 60 δις Ευρώ, όταν οι συνολικοί διαθέσιμοι πόροι του EFSF και του ESM ανέρχονται σε 780 και σε 700 δις Ευρώ, αντίστοιχα.

396. Το μνημόνιο αυτό κοινοποιείται στο Συμβούλιο και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Αυτή η εκ των υστέρων ενημέρωση είναι και η μόνη εμπλοκή του Κοινοβουλίου στη διαδικασία, και είναι πολύ πιθανό ότι θα παραλείπονταν εάν δεν υπήρχε σχετική πρόβλεψη στο άρθρο 122 παρ. 2 ΣΛΕΕ.

397. Βλ. ανωτέρω, Δεύτερο Μέρος, I, Κεφάλαιο 1.

398. *Ibid.*, I, Κεφάλαιο 2.

399. *Ibid.*, II, Κεφάλαιο 1(β).

400. *Ibid.*, II, Κεφάλαιο 2.

401. Για τη χορήγηση του δανείου, το Συμβούλιο εξουσιοδοτεί την Επιτροπή να δανείζεται η ίδια, για λογαριασμό της Ένωσης, στις κεφαλαιαγορές ή από πιστωτικά ιδρύματα, και συνεπώς να λειτουργεί ως ενδιάμεσος έναντι του κράτους. Ως πίστωση νοείται η εξουσιοδότηση που δίνεται στο κράτος να αντλήσει κεφάλαια μέχρι ένα ορισμένο ανώτατο όριο κατά τη διάρκεια μιας καθορισμένης περιόδου.

Από τα παραπάνω είναι φανερό ότι ο EFSM είναι ένας αμιγώς ενωσιακός μηχανισμός, που ενεργοποιείται εντός του ενωσιακού πλαισίου του συντονισμού και μπορεί να θεωρηθεί ως συμπληρωματικό «εργαλείο» στο σχήμα αυτό. Τίθενται έτσι δύο ζητήματα από θεσμικής απόψεως: με δεδομένο ότι οι όροι λειτουργίας του εισάγονται με έναν ενωσιακό κανονισμό, δηλαδή με μια πράξη «σκληρού δικαίου», νομική βάση της οποίας είναι μια διάταξη της Συνθήκης, η τήρηση των κανόνων του, τόσο από τα ενωσιακά όργανα όσο και από τα κράτη μέλη, θα πρέπει καταρχήν να υπόκειται σε δικαιοδοτικό έλεγχο. Θα ήταν, για παράδειγμα, δυνατόν να αμφισβητηθεί το κύρος του κανονισμού, είτε με αίτηση ακυρώσεως κατ' άρθρον 263 ΣΛΕΕ εντός της προβλεπόμενης δίμηνης προθεσμίας⁴⁰² είτε μέσω της διαδικασίας της προδικαστικής παραπομπής του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, ή ακόμα παρεμπιπτόντως, μέσω του ελέγχου του κύρους των αποφάσεων που θα εκδώσει το Συμβούλιο κατ' εφαρμογή των διατάξεών του. Εξάλλου, στην ίδια λογική θα ήταν δυνατή η άσκηση προσφυγής παραβάσεως κατά ενός κράτους μέλους, το οποίο δεν τηρεί τις υποχρεώσεις που του έχουν επιβληθεί με την απόφαση του Συμβουλίου περί χορήγησης της ενίσχυσης. Υπενθυμίζεται εδώ ότι η άσκηση προσφυγής λόγω παραβάσεως αποκλείεται ρητώς για όλα σχεδόν τα στάδια της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος στο πλαίσιο της πτυχής της δημοσιονομικής πειθαρχίας, πλην του τελευταίου σταδίου το οποίο επιβάλλει στο κράτος μέλος κυρώσεις σκληρού τύπου⁴⁰³. Εμφανίζεται έτσι δυσαρμονία σε ό,τι αφορά στην ύπαρξη δυνατότητας δικαιοδοτικού ελέγχου, ανάλογα εάν πρόκειται για όρους οικονομικής πολιτικής που επιβάλλονται με βάση το άρθρο 126 ή τον κανονισμό 407/2010, αφού στην πρώτη περίπτωση το κράτος δεν θα μπορεί να ελέγχεται για τη συμμόρφωσή του προς τους όρους αυτούς, ενώ στη δεύτερη ο έλεγχος θα είναι δυνατός. Η διαφοροποίηση αυτή είναι πάντως αποδεκτή, αν ληφθεί υπόψη ότι οι υποχρεώσεις που επιβάλλονται στο πλαίσιο του EFSM είναι το αντιστάθμισμα για την παροχή της χρηματοδοτικής ενίσχυσης υπό τη μορφή δανείου ή πίστωσης.

Ένα δεύτερο ζήτημα αφορά τα επίπεδα νομοθετικής δράσης που συνεπάγεται η χορήγηση της ενίσχυσης προς τα κράτη. Ενώ το άρθρο 122 παρ. 2 παρέχει απευθείας εξουσιοδότηση προς το Συμβούλιο να χορηγεί την ενίσχυση προτάσει της Επιτροπής, ο κανονισμός προσθέτει άλλο ένα επίπεδο, προβλέποντας

402. Πράγματι, κατά του κανονισμού ασκήθηκε προσφυγή ακυρώσεως από φυσικό πρόσωπο, η οποία όμως απορρίφθηκε από το Γενικό Δικαστήριο της ΕΕ ως απαράδεκτη, καθώς κρίθηκε ότι ο κανονισμός δεν αφορούσε άμεσα τον προσφεύγοντα, Διάταξη του ΓΔ της 15.06.2011, Α κατά Συμβουλίου, T-259/10, ECLI:EU:T:2011:274.

403. Βλ. άρθρο 126 παρ. 10 ΣΛΕΕ, αναλυτικά ανωτέρω, Πρώτο Μέρος, ΙΙ, Κεφάλαιο 2Β.

στο άρθρο 3 παρ. 2 ότι «η χρηματοδοτική ενίσχυση της Ένωσης χορηγείται με απόφαση εκδιδόμενη από το Συμβούλιο, το οποίο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία βάσει προτάσεως της Επιτροπής». Στην ουσία, το πρωτογενές δίκαιο έχει προβλέψει την *ad hoc* χορήγηση της ενίσχυσης προς το ενδιαφερόμενο κράτος, ενώ ο κανονισμός οργανώνει τον EFSM ως έναν μηχανισμό που λειτουργεί σε γενικό και αφηρημένο επίπεδο και ο οποίος ενεργοποιείται και εξειδικεύεται κάθε φορά που αυτό καθίσταται αναγκαίο. Για το λόγο αυτό, μέρος της θεωρίας έχει εκφράσει επιφυλάξεις, οι οποίες είναι ως ένα βαθμό δικαιολογημένες, σχετικά με το εάν το άρθρο 122 παρ. 2 ΣΛΕΕ παρέχει επαρκή νομική βάση για την οργάνωση ενός τέτοιου μηχανισμού, καθώς και με τη σκοπιμότητα αξιοποίησης ως νομικής βάσης, μαζί με το άρθρο 122 παρ. 2, της γενικής εξουσιοδοτικής διάταξης του άρθρου 352 ΣΛΕΕ⁴⁰⁴.

Το ζήτημα αυτό συνδέεται ως ένα βαθμό με το ερώτημα της φύσης του EFSM. Ο μηχανισμός αυτός ήταν «προσωρινός» και προορισμένος να «σβήσει» προοδευτικά⁴⁰⁵ και να αντικατασταθεί από το μόνιμο μηχανισμό του άρθρου 136 παρ. 3 ΣΛΕΕ, δηλαδή τον ESM⁴⁰⁶; Θεωρώ ότι στο ερώτημα αυτό πρέπει να δοθεί αρνητική απάντηση. Αντίθετα από το EFSF, ο οποίος δημιουργήθηκε εξαρχής ως έκτακτος και περιορισμένης χρονικής διάρκειας μηχανισμός⁴⁰⁷ και έδωσε τη θέση του στον ESM, ο EFSM δεν μπορεί να νοηθεί ως προσωρινός, καθώς στην πραγματικότητα δεν είναι ένας ανεξάρτητος ούτε διακριτός οργανισμός, αλλά μια διαδικασία που αντλεί την ύπαρξή της από το ίδιο το ενωσιακό δίκαιο. Η «μη-μονιμότητά» του έχει περισσότερο την έννοια ότι μπορεί να ενεργοποιείται κάθε φορά που συντρέχουν οι προϋποθέσεις της διάταξης του άρθρου 122 παρ. 2 ΣΛΕΕ, όπως αυτές έχουν εξειδικευθεί με τον κανονισμό 407/2010. Η μέχρι σήμερα ιστορία του EFSM επιβεβαιώνει την εκδοχή αυτή: ο μηχανισμός ενεργοποιήθηκε το 2011 για τη χορήγηση συνδρομής στην

404. Βλ. TUORI, *The European financial crisis: Constitutional aspects and implications*, όπ. παρ., σελ. 13, όπου και παραπομπή σε περαιτέρω βιβλιογραφία.

405. «To phase out», σύμφωνα με την έκφραση του D. ADAMSKI, *National power games and structural failures in the European macroeconomic governance*, όπ. παρ., σελ. 1331.

406. Σε εκλαϊκευμένο κείμενό της, με τίτλο «Η οικονομική και νομισματική ένωση και το Ευρώ», που δημοσιεύθηκε στη σειρά «Η Ευρωπαϊκή Ένωση με απλά λόγια», η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αναφέρει ότι ο EFSM (όπως και ο EFSF) δημιουργήθηκε ως προσωρινό μέτρο που «έχει πλέον αντικατασταθεί από τον ESM», σελ. 19.

407. Υπενθυμίζεται ότι η σχετική Σύμβαση Πλαίσιο προέβλεπε, στο άρθρο 11, την 30^η.06.2013 ως απώτατη ημερομηνία για τις χρηματοδοτικές δράσεις του EFSF και ως έναρξη της φάσης εκκαθάρισής του, βλ. ανωτέρω, Δεύτερο Μέρος, Ι, Κεφάλαιο 2.

Ιρλανδία⁴⁰⁸ και στην Πορτογαλία⁴⁰⁹, και έκτοτε ενεργοποιήθηκε ξανά για τη χορήγηση βραχυπρόθεσμης συνδρομής προς την Ελλάδα τον Ιούλιο 2015 ως ενδιάμεση στήριξη εν αναμονή της σύναψης συμφωνίας της χώρας με τον ESM στο πλαίσιο του τρίτου προγράμματος στήριξής της⁴¹⁰. Εάν ο EFSM είχε πράγματι αντικατασταθεί από τον ESM, οι δράσεις αυτές δεν θα ήταν δυνατές.

Τέλος, είναι ενδιαφέρον να παρατηρηθεί ότι ο EFSM είναι ένας μηχανισμός που, αν και προορίζεται να ενισχύει κράτη μέλη της ζώνης του Ευρώ⁴¹¹, εντούτοις εμπλέκει το σύνολο των κρατών μελών της Ένωσης. Πράγματι, ενώ οι διεθνείς συμβάσεις σχετικά με την ίδρυση του EFSF και του ESM, αλλά και η ΣΣΣΔ, συνήφθησαν από τα κράτη μέλη της ζώνης του Ευρώ, η διάταξη του άρθρου 122 παρ. 2 προβλέπει τη λήψη απόφασης «από το Συμβούλιο», το οποίο αποτελείται από εκπροσώπους όλων ανεξαιρέτως των κρατών μελών. Δεν θα μπορούσε άλλωστε να ισχύει κάτι διαφορετικό, αφού το εργαλείο που ενεργοποιείται δεν κείται στο περιθώριο του ενωσιακού θεσμικού πλαισίου, αλλά είναι αναπόσπαστο τμήμα του. Με τον τρόπο αυτό, τα κράτη μέλη με παρέκκλιση συμμετέχουν σε μια διαδικασία που έχει τεθεί για την αντιμετώπιση δυσχερειών που ενδέχεται να πλήξουν τη σταθερότητα της ζώνης του Ευρώ και εκτίθενται στον κίνδυνο της μη τήρησης, εκ μέρους του ενδιαφερόμενου κράτους μέλους, των «αυστηρών όρων» που συνοδεύουν τη χορήγηση της συνδρομής στο πλαίσιο του EFSM. Για την αντιμετώπιση του κινδύνου αυτού, προστέθηκε πρόσφατα στον κανονισμό 407/2010 διάταξη που προβλέπει τα εξής: *«Όταν το δικαιούχο κράτος μέλος είναι κράτος με νόμισμα το ευρώ, η χορήγηση ενωσιακής χρηματοδοτικής συνδρομής εξαρτάται από την εφαρμογή νομικά δεσμευτικών διατάξεων, με ειδική ρύθμιση για το σκοπό αυτό που*

408. Εκτελεστική Απόφαση του Συμβουλίου 2011/77 της 07.12.2010 σχετικά με την παροχή ενωσιακής χρηματοδοτικής συνδρομής στην Ιρλανδία, ΕΕ L 30 της 04.02.2011, σελ. 34, η οποία τροποποιήθηκε για τελευταία φορά το 2013 με την Εκτελεστική Απόφαση 2013/525 της 22.10.2013, ΕΕ L 282 της 24.10.2013, σελ. 43.

409. Εκτελεστική Απόφαση του Συμβουλίου 2011/344 της 30.05.2011 σχετικά με την παροχή ενωσιακής χρηματοδοτικής συνδρομής στην Πορτογαλία, ΕΕ L 159 της 17.06.2011, σελ. 88, όπως τροποποιήθηκε για τελευταία φορά το 2014 με την Εκτελεστική Απόφαση 2014/197 της 18.02.2014, ΕΕ L 107 της 10.04.2014, σελ. 61.

410. Βλ. την Εκτελεστική Απόφαση του Συμβουλίου 2015/1181 της 17.07.2015 για τη χορήγηση βραχυπρόθεσμης ενωσιακής χρηματοδοτικής συνδρομής στην Ελλάδα, ΕΕ L 192 της 18.07.2015, σελ. 15. Με την πράξη αυτή, το Συμβούλιο αποφάσισε τη χορήγηση συνδρομής ύψους μέχρι 7,16 δις Ευρώ για χρονικό διάστημα μέχρι 3 μήνες, ενώ παράλληλα όρισε τα μέτρα που όφειλε να λάβει η ελληνική κυβέρνηση, όπως προβλέπει το άρθρο 3 παρ. 2 του κανονισμού 407/2010.

411. Για τα «κράτη με παρέκκλιση» υπάρχει η διάταξη του άρθρου 143 ΣΛΕΕ, βλ. ανωτέρω, Πρώτο Μέρος, ΙΙ, Κεφάλαιο 3 (β).

θα έχει θεσπιστεί πριν την εκταμίευση, που εγγυώνται ότι τα κράτη μέλη των οποίων το νόμισμα δεν είναι το ευρώ, αποζημιώνονται άμεσα και πλήρως για οποιαδήποτε επιβάρυνση μπορεί να υποστούν ως αποτέλεσμα της μη αποπληρωμής από το δικαιούχο κράτος μέλος της χρηματοδοτικής συνδρομής σύμφωνα με τους όρους που τη διέπουν».⁴¹² Η προσθήκη της διάταξης αυτής καταδεικνύει ότι ο EFSM, ως ενωσιακό εργαλείο αντιμετώπισης των κρίσεων, εξακολουθεί να υφίσταται και ότι είναι δυνατή ανά πάσα στιγμή η ενεργοποίησή του. Άλλο το ζήτημα ότι το ύψος της συνδρομής που μπορεί να χορηγηθεί στο πλαίσιο αυτό είναι αρκετά περιορισμένο.

Από όλα τα παραπάνω προκύπτει ότι η δημιουργία του EFSM είναι το αποτέλεσμα της αξιοποίησης μιας θεσμικής επιλογής που παρέχει το ίδιο το πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο και παρέχει στα κράτη μέλη ένα «δίκτυ ασφαλείας» μέσα από τους μηχανισμούς και τις διαδικασίες της ίδιας της Ένωσης. Ταυτόχρονα όμως, το ενωσιακό δίκαιο θέτει ένα αυστηρό πλαίσιο εντός του οποίου καλείται να λειτουργήσει ο μηχανισμός αυτός. Αντίθετα από ό,τι συμβαίνει στο διεθνές δίκαιο, όπου τα κράτη έχουν τη δυνατότητα να δρουν εφευρίσκοντας νέα εργαλεία για την επίτευξη των στόχων τους, η ενωσιακή έννομη τάξη δεν καταλείπει ευρέα περιθώρια για λύσεις που θα εξέφευγαν του πλαισίου που ορίζει το πρωτογενές και το παράγωγο ενωσιακό δίκαιο. Έτσι, το εγχείρημα του EFSM, όπως εξειδικεύθηκε με τον κανονισμό 407/2010 βάσει του άρθρου 122 παρ. 2 ΣΛΕΕ, εξάντλησε τις περιορισμένες δυνατότητες που παρέχει το θεσμικό πλαίσιο του συντονισμού και είναι βέβαιο ότι δεν είναι σε θέση να υπερβεί τις εγγενείς αδυναμίες του.

Για τους λόγους αυτούς, παράλληλα προς τις άλλες πρωτοβουλίες που αναλήφθηκαν για την αντιμετώπιση των συνεπειών της κρίσης, επιχειρήθηκε πρόσφατα μια εκ βάθρων αναμόρφωση του θεσμικού πλαισίου του συντονισμού με στόχο την πρόληψη παρόμοιων καταστάσεων στο μέλλον.

412. Πρόκειται για το νέο άρθρο 3 παρ. 2^α, που προστέθηκε με τον κανονισμό 2015/1360 της 04.08.2015, ΕΕ L 210 της 07.08.2015, σελ. 1. Στη διάταξη αυτή προβλέπεται πάντως και ότι «θεσπίζονται κατάλληλες ρυθμίσεις, έτσι ώστε να αποφεύγεται η υπεραντιστάθμιση από τα κράτη μέλη των οποίων το νόμισμα δεν είναι το ευρώ, όταν ενεργοποιούνται μέσα προστασίας του γενικού προϋπολογισμού της Ένωσης, συμπεριλαμβανομένης της είσπραξης της οφειλής, εφόσον είναι απαραίτητο, με συμψηφισμό των εισπρακτέων και των πληρωτέων ποσών σε βάθος χρόνου».

ISBN 978-960-622-345-7



16177