

**Constantinos Simitis**

**Από:** George Karipsiades [g.karipsiades@gmail.com]  
**Αποστολή:** Τρίτη, 3 Μαΐου 2011 3:06 μμ  
**Προς:** csimitis@otenet.gr  
**Θέμα:** Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Στήριξης κ.ά.  
**Συνημμένα:** Vienna\_timeline.pdf; What is the Paris Club.doc; efsf\_framework\_agreement\_en.pdf; Kav 407 2010.pdf; 120296.pdf

Κύριε Πρόεδρε,

σε συνέχεια της συζήτησης σας στέλνω τα βασικά κείμενα:

1. Τα Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, όπου έχουμε την πλέον πρόσφατη περιγραφή του τί θα είναι και πώς θα λειτουργεί το ESM (European Stability Mechanism) από το 2013 και μετά.
2. Τον Κανονισμό 407/2010 που ιδρύει το EFSM (European Financial Stabilisation Mechanism) με χρήματα από τον προϋπολογισμό της ΕΕ.
3. Τη διακυβερνητική Συμφωνία του EFSF (European Financial Stability Facility) με έδρα το Λουξεμβούργο που θα λειτουργεί έως το 2013.
4. Σημείωμα για το Club de Paris μεταξύ κρατών-πιστωτών (<http://www.clubdeparis.org>).
5. Χρονολόγιο για την Vienna Initiative μεταξύ τραπεζών πιστωτών.

Η ολοκλήρωση του μηχανισμού (τόσον του ισχύοντος EFSF όσο και του μελλοντικού ESM) μετά από αίτημα χώρας χρειάζεται ομοφωνία των χωρών Eurogroup.

Σε επιμέρους θέματα, στη διάθεσή σας,

Γιώργος Καριψιάδης

## Γιώργος Καριψιάδης

### *Οι αρμοδιότητες της Ένωσης, η οικονομική κρίση και η τροποποίηση της Συνθήκης της Λισαβόνας<sup>1</sup>*

#### Εισαγωγικά

Ως απάντηση στο μεταπολεμικό αίτημα για ειρήνη και ευημερία στην Ευρώπη, οι τρεις Κοινότητες στην αρχή, η Ευρωπαϊκή Κοινότητα κατόπιν, και η Ευρωπαϊκή Ένωση από την Συνθήκη της Λισαβόνας και μετά αποτελεί μοναδικό διεθνές μόρφωμα που ξεπερνά τις παραδοσιακές συντεταγμένες ενός διεθνούς οργανισμού και προσεγγίζει δομές και λειτουργίες κράτους, ομοσπονδιακής υφής, χωρίς ποτέ να εξομοιώνεται με αυτό. Πρόκειται για μια πρωτόγνωρη ενοποιητική διεργασία στην ιστορία της πολύπαθης ηπείρου, η οποία έχει αλλοιώσει την κυριαρχία των κρατών μελών της και έχει εισχωρήσει σε βάθος στο θεσμικό τους σύστημα.

Κατά την ίδρυσή της πριν εξήντα χρόνια, τα κράτη μέλη προικοδοτούν την Ένωση με αρμοδιότητες οι οποίες στην πορεία επεκτείνονται διαρκώς: τα κράτη μέλη αρχίζουν προοδευτικά να εμφανίζονται πιο εξεταστικά στη συνεχή αύξηση των εξουσιών της προσπαθώντας να διατηρήσουν την πρωταρχική εξουσία της κρατικής κυριαρχίας. Παρά τις διακυμάνσεις, ωστόσο, η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από τα κράτη μέλη προς την Ένωση συντελείται σε μια περίπου αναμενόμενη και ομαλή ροή εξυπηρετώντας με συνέπεια τον αρχικό σκοπό της ολοένα στενότερης ένωσης με στόχο την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση.

Σημαντικές εξελίξεις, όμως, την τελευταία δεκαετία φαίνεται να ποδηγετούν την ομαλή αυτή ροή και να θέτουν το ζήτημα της μεταβίβασης αρμοδιοτήτων σε νέα βάση. Αφενός, η αποτυχία του εγχειρήματος της *εμβάθυνσης* της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, όπως εκδηλώθηκε με την προσπάθεια και τις διαδικασίες υιοθέτησης Ευρωπαϊκού Συντάγματος, και αφετέρου η παράλληλη *διεύρυνση* της Ένωσης με τις χώρες της Ανατολικής

---

<sup>1</sup> Προς δημοσίευση στο Τεύχος 21 (Ιανουάριος-Μάρτιος 2011) της *Διεθνούς και Ευρωπαϊκής Πολιτικής* (Τριμηνιαία Πολιτική και Οικονομική Επιθεώρηση-εκδ.Παπαζήση)

Ευρώπης, η οποία κατ'ουσίαν συνεχίζεται με τις υποψηφιότητες της Τουρκίας, των χωρών της πρώην Γιουγκοσλαβίας και της Ισλανδίας.

Σε αυτά, και ενδεχομένως λόγω αυτών, ήρθε να προστεθεί η οικονομική κρίση που σοβεί την τελευταία περίοδο και κλονίζει σοβαρά τις πιο αδύναμες οικονομίες της Ευρωζώνης, παρασύροντας το σκάφος της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης σε αχαρτογράφητα νερά. Υπό την διαρκή πίεση των αγορών, μετά από έναν χρόνο πυκνών διαβουλεύσεων και αποσπασματικών θεσμικών μέτρων, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποφάσισε τελικά να τροποποιήσει τη Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ένωσης για να ανταπεξέλθει βραχυπρόθεσμα και μακροπρόθεσμα στην κρίση στη ζώνη του ευρώ, προσέχοντας όμως να μην δρομολογήσει νέα μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από τα κράτη μέλη στην Ένωση.

#### Οι αρμοδιότητες της Ένωσης: η διενέργεια της μεταβίβασης

Από πλευράς πρακτικής, η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων διενεργείται κατ'αρχάς με την υιοθέτηση του πρωτογενούς ενωσιακού δικαίου, δηλαδή με τη σύναψη της Συνθήκης της Ρώμης και με τις επιγενόμενες αναθεωρήσεις της μέχρι την τελευταία Συνθήκη της Λισαβόνας. Στο αρχικό απόθεμα κοινοτικής αρμοδιότητας που δημιουργήθηκε με τη Συνθήκη της Ρώμης, προστέθηκαν σταδιακά με τις επόμενες αναθεωρητικές Συνθήκες, εξουσίες σε θεματικά πεδία που ήσαν μεν εκτός του βασικού κύκλου της κοινής αγοράς αλλά βρίσκονταν στον περίγυρό της, όπως περιβάλλον, υγεία, πολιτισμός, προστασία καταναλωτή, απασχόληση. Ακολούθησε το αποφασιστικό -αν και ημιτελές- βήμα προς μια οικονομική και νομισματική ένωση (ONE) και η επέκταση κατόπιν σε περιοχές, με περισσότερο πολιτικό, όπως η δικαιοσύνη, οι εσωτερικές υποθέσεις και η ευρωπαϊκή ιθαγένεια, ή με καθαρά πολιτικό χαρακτήρα, όπως η κοινή εξωτερική πολιτική και η πολιτική ασφάλειας, παρά την παρακράτηση παραδοσιακών εθνικών εξουσιών στην τελευταία περίπτωση. Διαδικαστικά, η μετάβαση αυτή συνοδεύτηκε με το πέρασμα από την ομοφωνία στην ειδική πλειοψηφία κατά τη λήψη αποφάσεων στο Συμβούλιο και με την ολοένα πιο ενεργή συμμετοχή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου κατά την υιοθέτηση του παράγωγου δικαίου.

Τα κράτη μέλη εξέφρασαν την αρχική βούλησή τους να ιδρύσουν κοινή αγορά, ελευθερώνοντας την κυκλοφορία των συντελεστών της παραγωγής και ρυθμίζοντας την με παράπλευρους κανόνες, όπως η απαγόρευση των κρατικών ενισχύσεων και οι κανόνες ανταγωνισμού. Η εναρμόνιση νομοθεσίας επελέγη ως βασικό εργαλείο θετικής ολοκλήρωσης, ενώ η κατάργηση εμποδίων ως εργαλείο αρνητικής ολοκλήρωσης. Ως αναγκαίο αντιστάθμισμα στην εμβάθυνση της εσωτερικής αγοράς κρίθηκε η ενδυνάμωση της κοινωνικής πολιτικής: πρόνοια και ασφάλεια για τους εργαζόμενους, κοινωνικός διάλογος μεταξύ εργοδοτών και εργαζομένων, οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή.

Το επόμενο σημείο μεταβίβασης αρμοδιοτήτων από τα κράτη μέλη στην Ένωση είναι η υιοθέτηση του παραγώγου δικαίου. Προκειμένου οι διατάξεις των Συνθηκών να λάβουν σάρκα και οστά, τα κράτη μέλη ως μέλη πλέον του Συμβουλίου και αντιπροσωπευόμενα στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, συνεργούν στην εκπόνηση της παράγωγης νομοθεσίας. Η υιοθέτηση ολοένα και πιο λεπτομερών κανόνων, αναγκαίων για την περαιτέρω ενίσχυση της εσωτερικής αγοράς, περιορίζει εξ αντικειμένου την διακριτική ευχέρεια των κρατών μελών «ροκανίζοντας» προοδευτικά εθνικές αρμοδιότητες.

Σύμφωνα με την αρχή της δοτής αρμοδιότητας,<sup>1</sup> η Ένωση ενεργεί μόνον εντός των ορίων των αρμοδιοτήτων που της απονέμουν τα κράτη μέλη για την επίτευξη των στόχων που οι Συνθήκες ορίζουν· κάθε αρμοδιότητα η οποία δεν απονέμεται στην Ένωση με τις Συνθήκες εξακολουθεί να ανήκει στα κράτη μέλη. Στην πράξη, όμως, η αρχή της δοτής αρμοδιότητας ερμηνεύτηκε τελεολογικά και δεν στάθηκε εμπόδιο στην περαιτέρω μεταβίβαση, καθώς η επίτευξη ακριβώς των στόχων των Συνθηκών απαιτεί ολοένα και περισσότερο εξειδικευμένες αρμοδιότητες. Ούτε η αρχή της επικουρικότητας, παρά την εντεινόμενη υπόμνησή της,<sup>2</sup> ανέκοψε τη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων στην Ένωση.

Τέλος, μεταβίβαση αρμοδιοτήτων συντελείται κατά την εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου από τα όργανα και ιδίως από το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής

---

<sup>1</sup> άρθρο 5.2 της ΣΕΕ, πρώην άρθρο 5 ΣΕΚ.

<sup>2</sup> άρθρο 5.3 της ΣΕΕ και Πρωτόκολλο 2 της Λισαβόνας για την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας.

Ένωσης, όπου η συμμετοχή των κρατών μελών είναι έμμεση και αποδυναμωμένη.

Τα όργανα της Ένωσης, με την πρακτική και τις αποφάσεις τους, ερμηνεύουν, αναπτύσσουν και θέτουν προτεραιότητες κατά την άσκηση των ενωσιακών εξουσιών. Κυρίως η Επιτροπή έδρασε και δρα εισάγοντας προωθημένες προτάσεις ενωσιακής νομοθεσίας κατ' εκτέλεση διατάξεων των Συνθηκών, εκμεταλλευόμενη πολλές φορές τις διαφωνίες και τη βραδυπορία των κρατών μελών να αναλάβουν πρωτοβουλίες. Έτσι επεκτάθηκε συνειδητά η έννοια της εσωτερικής αγοράς σε περισσότερο κοινωνικά πεδία, όπως η προστασία του καταναλωτή και το περιβάλλον.

Το Δικαστήριο από τη δική του πλευρά αναδεικνύεται συν τω χρόνω σε πολύ σημαντικό παράγοντα εξάπλωσης και παγίωσης των αρμοδιοτήτων της Ένωσης, προασπιζόμενο την υπόθεση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και αναπληρώνοντας τα νομοθετικά κενά με νομολογία, στην οποία τα κράτη μέλη δεν έχουν παρά περιορισμένη δυνατότητα παρέμβασης.

Διακήρυξε νωρίς την αμοιβαία αναγνώριση ως βασικό άξονα κοινοτικής λειτουργίας στρώνοντας το έδαφος για μια ευρεία στρατηγική εναρμόνισης της Επιτροπής. Εμπεδώνοντας το ρόλο του ως κανονιστικού καταλύτη, όρισε ότι η έλλειψη νομοθέτησης παρά την εξουσιοδότηση των Συνθηκών δεν μπορεί να οδηγήσει σε ατροφία την εξουσιοδοτική διάταξη στην οποία πρέπει να αποδίδεται άμεσο αποτέλεσμα. Υποκατέστησε έτσι την αποφασιστική αρμοδιότητα των κρατών μελών με την κανονιστική λειτουργία της νομολογίας. Έκτοτε, η διαφωνία ή η κωλυσιεργία των κρατών μελών στο Συμβούλιο προς υιοθέτηση νομοθεσίας δεν εμποδίζει την πραγματοποίηση θεμελιωδών στόχων της Ένωσης.

Με πληθωρική νομολογιακή παραγωγή και με ρυμουλκό την τελεολογική ερμηνεία των διατάξεων της Συνθήκης, το Δικαστήριο διεύρυνε περαιτέρω τις αρμοδιότητες της Ένωσης περιστέλλοντας αντίστοιχα τον χώρο εξουσίας των κρατών μελών. Σημαντικά επεισόδια σε αυτήν την νομολογιακή τροχιά υπήρξαν η ευρεία ερμηνεία των απαγορευόμενων φορολογικών διακρίσεων και μέτρων ισοδυνάμου αποτελέσματος, ο ευρύς ορισμός της έννοιας και των δικαιωμάτων των εργαζομένων, η στενή ερμηνεία της δημόσιας τάξης, η στενή ερμηνεία στις εξαιρέσεις της ελεύθερης κυκλοφορίας και η αναλογική εφαρμογή της στις

άλλες ελευθερίες (εγκατάσταση, υπηρεσίες). Μέσω των ευθειών προσφυγών (που αρχίζουν και τελειώνουν ενώπιον του) και των προδικαστικών ερωτημάτων (που αρχίζουν και τελειώνουν στα εθνικά δικαστήρια) και ιδίως των τελευταίων, το Δικαστήριο ερμήνευσε διασταλτικά και κατά πολλούς δημιούργησε κοινοτικό δίκαιο στα όρια των ενωσιακών αρμοδιοτήτων συμπιέζοντας την εθνική αρμοδιότητα.

### Οι αρμοδιότητες της Ένωσης: η σημασία της μεταβίβασης

Αν τόσο αίμα χύθηκε στην Ευρώπη, τόσο πολιτικό κεφάλαιο ξοδεύτηκε μεταπολεμικά, δεν θεωρήθηκε θεμιτό να αφεθεί η τύχη της εσωτερικής αγοράς σε αμιγώς οικονομικούς κανόνες προσφοράς και ζήτησης χωρίς κοινωνική φροντίδα. Τούτο συνεπαγόταν την ανάπτυξη, πέραν της οικονομικής, και της κοινωνικής διάστασης της Ένωσης με μεταφορά νέων αρμοδιοτήτων. Η διόγκωση, ειδικά σε αυτήν την κατεύθυνση, των εξουσιών της Ένωσης ήγειρε πιεστικά το αίτημα της εσωτερικής νομιμοποίησης που συγκεφαλαιωνόταν υπό τον τίτλο «δημοκρατικό έλλειμμα».

Προκειμένου να θεραπευθεί, έπρεπε να δοθούν στην Ένωση εκείνα τα εχέγγυα δημοκρατικής νομιμοποίησης που προσιδιάζουν στα παραδοσιακά κράτη: ενίσχυση της θέσης του πολίτη στο ενωσιακό γίγνεσθαι, κατοχύρωση των θεμελιωδών δικαιωμάτων του, εξασφάλιση της συμμετοχής της κοινωνίας των πολιτών στη λήψη αποφάσεων, περαιτέρω αναβάθμιση του ρόλου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και των εθνικών κοινοβουλίων, ως θεσμών αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας. Με αυτόν τον τρόπο ο πολίτης και η δημοκρατική αρχή θα αποζημιώνονταν για την απώλεια της κρατικής κυριαρχίας και των εγγυήσεών της. Ιδού λοιπόν μια νέα περιοχή όπου η Ένωση αρχίζει να απορροφά –αναπότρεπτα σχεδόν- ρόλους και αρμοδιότητες που τα κράτη μέλη αισθάνονται σχεδόν υποχρεωμένα να παραχωρήσουν!

Συμπερασματικά, η μεταστροφή του ενδιαφέροντος και των επιλογών από τους καθαρούς κανόνες της αγοράς σε κοινωνικά πεδία, οδήγησε αναπόφευκτα σε επέκταση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης, η οποία έθεσε με τη σειρά της επί τάπητος ζήτημα δημοκρατικής νομιμοποίησης για τη λήψη των αποφάσεων σε ένα τόσο ευρύ φάσμα κανονιστικού χώρου. Προκειμένου να

καλυφθεί το δημοκρατικό έλλειμμα χρειάστηκε να διευρυνθούν εκ νέου οι αρμοδιότητες της Ένωσης. Τα κράτη μέλη, ακριβώς για να εξασφαλίσουν την συνέχιση της συνεργασίας και τη λειτουργία της Ένωσης, παραχωρούν ολοένα και περισσότερα τμήματα της κυριαρχίας τους, χωρίς ωστόσο να την χάνουν οριστικά: στην πραγματικότητα πρόκειται για μια μεταβαλλόμενη ισορροπία μεταξύ παρακρατημένης εθνικής αρμοδιότητας, μεταβιβαζόμενης αρμοδιότητας και συντρέχουσας αρμοδιότητας. Ενώ η πρώτη μειώνεται, οι άλλες αυξάνονται.

Έτσι μέχρι την τελευταία δεκαετία, η μεταφορά αρμοδιοτήτων, έστω και αν συνεπαγόταν την ανάλογη απομείωση της εθνικής τους κυριαρχίας, κρίθηκε προοπτικά συμφερότερη για τα κράτη μέλη της διότι η Ένωση προσφέρει και εγγυάται με μεγαλύτερη αξιοπιστία την Ευρώπη της ειρήνης, την Ευρώπη της οικονομικής ευημερίας, της τεχνοκρατικής εξέλιξης και του πλούτου και την Ευρώπη, τέλος, της δημοκρατίας. Η εξωτερική ισχύς και το διαπραγματευτικό εκτόπισμα της Ένωσης υπερακοντίζει εκείνο των μεμονωμένων κρατών μελών, ενώ τα έξοδα της εξωτερικής παράστασης ελαχιστοποιούνται. Για να λειτουργήσει εσωτερικά η Ένωση, η εθνική κυριαρχία των κρατών μελών αλλοιώνεται, τα κράτη μέλη δρουν και διαχειρίζονται τα εθνικά συμφέροντα σε ένα κανονιστικό πλαίσιο που οριοθετείται έξω από την απόλυτη εξουσία τους, στους θεσμούς και τα όργανα της Ένωσης, όπου συμμετέχουν και συναποφασίζουν με διαβαθμισμένο τρόπο.

#### Οι αρμοδιότητες της Ένωσης: η ανάσχεση της μεταβίβασης

Αυτές ακριβώς οι βασικές παραδοχές της διαδρομής της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης άρχισαν να τίθενται σε δοκιμασία την τελευταία δεκαετία όταν η διευρυνόμενη εδαφικά Ένωση απέτυχε να εμβαθύνει τη θεσμική της θεμελίωση και λειτουργία. Η δημοσιονομική και νομισματική περιπέτεια κατά την παρούσα περίοδο επιτείνει τη δοκιμασία φέρνοντας την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση σε κρίσιμο πλέον σημείο. Η διεύρυνση, η αποτυχία της εμβάθυνσης και η οικονομική κρίση αποτελούν, λοιπόν, γεγονότα καίριας σημασίας για την εξέλιξη της Ένωσης καθώς σηματοδοτούν αναδίπλωση στην ομαλή πορεία της μεταβίβασης αρμοδιοτήτων.

Η *διευρυνσιακή κόπωση*, η οποία οφείλεται εν μέρει στην προσπάθεια να προσαρμοστεί με τα ενωσιακά ήθη και έθιμα η «παλαιομοδίτικη» μορφή εθνικής κυριαρχίας που έφεραν τα νέα κράτη μέλη της ανατολικής Ευρώπης, ευθύνεται κατ'αρχάς για ένα πρώτο κύμα ανάσχεσης της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Η μεγάλη διεύρυνση της Ένωσης με δέκα συν δύο χώρες, προερχόμενες μάλιστα, πλην Μάλτας και Κύπρου, από την σφαίρα επικυριαρχίας της πρώην ΕΣΣΔ και την Γιουγκοσλαβία, δηλαδή από ολοκληρωτικά κομμουνιστικά καθεστώτα με ριζικά διαφορετική παράδοση, αποτέλεσε ισχυρή δοκιμασία για τις αντοχές της Ένωσης αμφισβητώντας τη λυσιτέλεια της περαιτέρω μεταβίβασης αρμοδιοτήτων. Η Ένωση έπαψε να είναι ο κύκλος των δώδεκα ισότιμων, αναγνωρίσιμων αστεριών και μεταλλάχθηκε σε έναν αστερισμό με μεγαλύτερους αυτόφωτους και μικρότερους ετερόφωτους πλανήτες και δορυφόρους.

Επιπρόσθετα, στην είσοδο του αστερισμού συνωθούνται μια πλειάδα ετερόκλιτων πάλι χωρών, από την Ισλανδία, την Κροατία και ιδίως την Τουρκία, ως τις υπόλοιπες μικρές δημοκρατίες των δυτικών Βαλκανίων. Τα διαφορετικά πολιτικά και πολιτισμικά δεδομένα των υποψηφίων άρχισαν να σκιάζουν, ήδη πριν την ένταξή τους, ακόμη περισσότερο την φυσιογνωμία της Ένωσης.

Από την άλλη πλευρά το εγχείρημα της εμβάθυνσης της Ένωσης με την υιοθέτηση Ευρωπαϊκού Συντάγματος σκόνταψε στα δημοψηφίσματα της Γαλλίας και της Ολλανδίας, δύο ιδρυτικών μελών, χωρίς καν να χρειαστεί η αποδομητική παρέμβαση του Ηνωμένου Βασιλείου. Το εγχείρημα κατέληξε μετά από αρκετό χρόνο και περιπέτειες, όπως το ιρλανδικό δημοψήφισμα, στη συγκρατημένη Συνθήκη της Λισαβόνας, δηλαδή σε δύο Συνθήκες, εκείνη για την Ένωση και εκείνη για την Λειτουργία της Ένωσης. Η αποτυχία της *συνταγματοποίησης* ήταν ακόμη ένα μήνυμα επιστροφής στην πρωταγωνιστική λογική των κρατών, τουλάχιστον σε επίπεδο συμβολισμών. Η τάση αυτή προς ανάκτηση του εδάφους της εθνικής αρμοδιότητας αποτυπώθηκε στη Συνθήκη της Λισαβόνας, ιδίως με την έκδηλη έγνοια της να οριοθετηθούν ρητά και διακηρυκτικά οι αρμοδιότητες της Ένωσης.<sup>3</sup> Έτσι φθάσαμε στην κατάρτιση καταλόγου και στην κατηγοριοποίηση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης σε

---

<sup>3</sup> αλλά και με την ενίσχυση του ελέγχου της επικουρικότητας από τα εθνικά κοινοβούλια, βλ. Πρωτόκολλο 2 της Λισαβόνας.



αποκλειστικές, συντρέχουσες και υποστηρικτικές. Με τον τρόπο αυτό επιχειρήθηκε να ελεγχθεί οριστικά η διαδικασία μεταφοράς αρμοδιοτήτων από τα κράτη μέλη στην Ένωση.

### Η οικονομική κρίση και η τροποποίηση της Λισαβόνας

Μετά από εντατικές διαβουλεύσεις στη διάρκεια του παρελθόντος φθινοπώρου, απότοκες της πίεσης των αγορών στις ασθενέστερες οικονομίες του ευρώ, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της 16<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 2010 αποφάσισε να προωθήσει μια περιορισμένη τροποποίηση της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ). Η τροποποίηση κρίθηκε αναγκαία προκειμένου να εφοδιασθεί η Συνθήκη με μια νέα νομική βάση η οποία θα δίνει τη δυνατότητα συλλογικής δράσης στα κράτη μέλη της Ευρωζώνης για την αντιμετώπιση της κρίσης χωρίς παράλληλα να διακινδυνεύεται παραβίαση άλλων συναφών διατάξεων της Συνθήκης, όπως η ρήτρα που απαγορεύει τη διάσωση ενός κράτους μέλους από άλλο ή από την Ένωση (διάσημη πλέον ως non-bail out clause).<sup>4</sup> Η έγνοια αυτή εκφράστηκε κυρίως από τη Γερμανία, η κυβέρνηση της οποίας επισείει τις ακυρωτικές δυνατότητες του ανώτατου συνταγματικού της δικαστηρίου και την συνεπακόλουθη αδυναμία της να βοηθήσει την Ελλάδα και τις άλλες κλυδωνιζόμενες οικονομίες. Μόνο με το νέο νομικό έρεισμα θα αποσοβείται το ενδεχόμενο να κριθεί η δημιουργία ενός νέου θεσμού, όπως ο επιδιωκόμενος μηχανισμός σταθερότητας, αντίθετος προς τη Συνθήκη.

Συγχρόνως για την τροποποίηση επελέγη η απλοποιημένη διαδικασία αναθεώρησης διότι αποτρέπει αφενός μια γενικευμένη αναδιαπραγμάτευση της Συνθήκης της Λισαβόνας, που με τόσο κόπο τέθηκε σε ισχύ μόλις πριν ένα χρόνο, αφετέρου τη μεταβίβαση νέων αρμοδιοτήτων στην Ένωση. Σύμφωνα με τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ)<sup>5</sup> υπάρχουν δύο διαδικασίες αναθεώρησης: η συνήθης και η απλοποιημένη.

Κατά τη *συνήθη διαδικασία*, η πρόταση αναθεώρησης μπορεί να αφορά οποιοδήποτε θέμα. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποφασίζει με απλή πλειοψηφία να εξετάσει την προτεινόμενη τροποποίηση και ο Πρόεδρος συγκαλεί τη

---

<sup>4</sup> άρθρο 125 ΣΛΕΕ

<sup>5</sup> άρθρο 48.6 ΣΕΕ

Συνέλευση, στην οποία συμμετέχουν εκπρόσωποι εθνικών κοινοβουλίων, κυβερνήσεων, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της Επιτροπής. Η Συνέλευση εξετάζει την πρόταση αναθεώρησης και εκδίδει τελική σύσταση προς τη Διακυβερνητική Διάσκεψη, η οποία συγκαλείται επίσης από τον Πρόεδρο, αποτελείται από τους εκπροσώπους των κυβερνήσεων των κρατών μελών και αποφασίζει με ομοφωνία («κοινή συμφωνία» ορίζει η Συνθήκη) τελικά για τις τροποποιήσεις που θα επέλθουν στις Συνθήκες. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο έχει, ωστόσο, τη διακριτική ευχέρεια, αν οι τροποποιήσεις είναι περιορισμένης έκτασης, να μην συγκαλέσει τη Συνέλευση και να πέμψει κατευθείαν το θέμα στη Διακυβερνητική Διάσκεψη. Σε κάθε περίπτωση, για να τεθούν σε ισχύ οι τροποποιήσεις πρέπει να κυρωθούν από όλα τα εθνικά κοινοβούλια, ή ακριβέστερο να επικυρωθούν σύμφωνα με τους συνταγματικούς κανόνες καθενός των κρατών μελών.

Η απλοποιημένη διαδικασία, από την άλλη πλευρά, καλείται προς εφαρμογή μόνο στις προτάσεις αναθεώρησης που εντοπίζονται στο Τρίτο Μέρος της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δηλαδή στις εσωτερικές πολιτικές και δράσεις της Ένωσης που αποτελούν και το κύριο σώμα της ενωσιακής ύλης. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο –εδώ κείται η διαφορά σε σύγκριση με τη συνήθη διαδικασία– εκδίδει το ίδιο κατευθείαν απόφαση αναθεώρησης, με ομοφωνία και μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την Επιτροπή, και κατά περίπτωση με την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα. Με άλλα λόγια, δεν ενεργοποιείται η Συνέλευση ούτε η Διακυβερνητική Διάσκεψη. Βασική προϋπόθεση για την απλοποιημένη διαδικασία είναι να μην αυξάνονται οι αρμοδιότητες της Ένωσης με την προτεινόμενη τροποποίηση. Και σε αυτήν περίπτωση, πάντως, για να τεθεί σε ισχύ η τροποποίηση πρέπει να επικυρωθεί σύμφωνα με τους συνταγματικούς κανόνες καθενός των κρατών μελών.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, λοιπόν, κατέληξε σε σχέδιο απόφασης το οποίο περιέχει το ακόλουθο σύντομο κείμενο που θα προστεθεί ως τρίτη παράγραφος στο νυν ισχύον άρθρο 136 της ΣΛΕΕ:

*«Τα κράτη μέλη με νόμισμα το ευρώ μπορούν να θεσπίσουν μηχανισμό σταθερότητας ο οποίος θα ενεργοποιείται εφόσον κρίνεται απαραίτητο προκειμένου να διασφαλίζεται η σταθερότητα της ζώνης του ευρώ στο σύνολό*

της. Η παροχή τυχόν απαιτούμενης χρηματοοικονομικής συνδρομής δυνάμει του μηχανισμού θα υπόκειται σε αυστηρούς όρους».

Αφού λάβει υπόψη τις γνώμες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, της Επιτροπής και της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας, το επόμενο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο θα υιοθετήσει την προτεινόμενη τροποποίηση, η οποία θα υποβληθεί κατόπιν στις εσωτερικές συνταγματικές διαδικασίες κάθε κράτους μέλους που συνήθως καταλήγουν σε έγκριση από τα εθνικά κοινοβούλια. Εφόσον ολοκληρωθεί και αυτή η διαδικασία, τότε θα τροποποιηθεί η ΣΛΕΕ με στόχο η νέα διάταξη να ισχύσει από 1<sup>ης</sup> Ιανουαρίου του 2013 και ο μηχανισμός να μπορεί να τεθεί σε λειτουργία από τον Ιούνιο του 2013.

Από την διατύπωση της προτεινόμενης παραγράφου προκύπτει η γένεση μιας νέας νομικής βάσης που θα επιτρέπει στα κράτη μέλη της Ευρωζώνης να θεσπίσουν έναν μηχανισμό διακυβερνητικής συνεργασίας, ο οποίος θα συσταθεί και θα λειτουργήσει εκτός της Ένωσης όταν τούτο κρίνεται αναγκαίο και υπό αυστηρούς όρους. Τα γενικά χαρακτηριστικά του προδιαγράφονται στα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 16<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου.

Ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας (ESM), όπως θα καλείται, θα συμπληρώνει σε διακυβερνητικό επίπεδο το νέο πλαίσιο ενισχυμένης οικονομικής διακυβέρνησης που προωθείται παράλληλα με παράγωγο δίκαιο της Ένωσης. Στόχος του είναι η αποτελεσματική και αυστηρή οικονομική εποπτεία, η οποία θα επικεντρώνεται στην πρόληψη και θα μειώσει σημαντικά την πιθανότητα εμφάνισης δημοσιονομικών κρίσεων στο μέλλον. Ο Μηχανισμός θα ενεργοποιείται με αμοιβαία συμφωνία των κρατών μελών της ευρωζώνης. Τα κράτη μέλη τα οποία δεν έχουν υιοθετήσει ως νόμισμα το ευρώ θα συμμετάσχουν, εφόσον το επιθυμούν, στην κατάρτισή του και αργότερα σε ad hoc βάση στις εργασίες του Μηχανισμού.

Η βασική του αποστολή θα είναι να χορηγεί πακέτα χρηματοοικονομικής στήριξης στα κράτη μέλη της ευρωζώνης υπό αυστηρές προϋποθέσεις ακολουθώντας τους κανόνες του υφιστάμενου σήμερα Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (EFSF), το οποίο θα καταργηθεί όταν λειτουργήσει ο νέος Μηχανισμός. Οι κανόνες αυτοί θα προσαρμοστούν ώστε να προβλέπουν κατά περίπτωση συμμετοχή πιστωτών του ιδιωτικού τομέα, σε πλήρη συμφωνία με τις πολιτικές του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου (ΔΝΤ).

Προκειμένου να προστατευθούν τα χρήματα των φορολογουμένων και να σταλεί σαφές μήνυμα στους ιδιώτες πιστωτές ότι οι αξιώσεις τους έχουν μειωμένη εξασφάλιση σε σχέση με τις απαιτήσεις του δημόσιου τομέα, τα δάνεια του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας θα απολαύουν καθεστώτος προτιμώμενου πιστωτή, υποδεέστερου μόνον του καθεστώτος των δανείων του ΔΝΤ.

Η βοήθεια που θα παρέχεται σε κράτος μέλος της ευρωζώνης θα βασίζεται σε αυστηρό πρόγραμμα οικονομικής και δημοσιονομικής προσαρμογής και σε λεπτομερή ανάλυση βιωσιμότητας του χρέους, η οποία θα πραγματοποιείται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το ΔΝΤ, σε συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ). Με αυτά τα δεδομένα, οι Υπουργοί της Ευρωζώνης (Eurogroup) θα λαμβάνουν ομόφωνα απόφαση για τη χορήγηση βοήθειας.

Δύο κατηγορίες χωρών θα μπορούν να προσφεύγουν στον Μηχανισμό: αυτές που έχουν πρόβλημα ρευστότητας (φερέγγυες-solvent) και αυτές που έχουν επιπλέον και πρόβλημα βιωσιμότητας (αφερέγγυες-insolvent). Για τις χώρες που θεωρούνται φερέγγυες, με βάση την ανάλυση χρέους που πραγματοποιείται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το ΔΝΤ και την ΕΚΤ, οι πιστωτές του ιδιωτικού τομέα θα ενθαρρύνονται να διατηρούν το πιστωτικό τους άνοιγμα σύμφωνα με τους διεθνείς κανόνες και τις πρακτικές του ΔΝΤ. Εάν, παρ'έλπιδα, μια χώρα αποδειχθεί αφερέγγυα, τότε πρέπει να διαπραγματευθεί συνεκτικό σχέδιο αναδιάρθρωσης με τους πιστωτές της από τον ιδιωτικό τομέα, σύμφωνα με τις πρακτικές του ΔΝΤ, προκειμένου να αποκατασταθεί η βιωσιμότητα του χρέους. Εάν μέσω αυτών των μέτρων μπορεί να επιτευχθεί η βιωσιμότητα του χρέους, ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας μπορεί να προσφέρει ενέσεις ρευστότητας.

### Επίλογος

Η θέση σε ισχύ της Συνθήκης της Λισαβόνας το Δεκέμβριο του 2009 επετεύχθη αφού ξεπεράστηκαν πολλά εμπόδια και μετά από αρκετό χρόνο. Μόλις δώδεκα μήνες μετά, το Δεκέμβριο του 2010 αποφασίστηκε η

τροποποίησή της. Η επιλεγείσα διαδικασία προϋποθέτει ότι δεν προστίθενται νέες αρμοδιότητες στην Ένωση.

Η οικονομική κρίση βρήκε πρόσφορο έδαφος στην πιο χαρακτηριστική περίπτωση δισταγμού κατά την πορεία της της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης: στην αρχική υιοθέτηση της ΟΝΕ, θεωρήθηκε πολύ προωθημένο βήμα η μετάβαση και σε ουσιαστική οικονομική-δημοσιονομική ενοποίηση μετά τη νομισματική του ευρώ. Δηλαδή σε νέα παραχώρηση αρμοδιοτήτων, στο σκληρό πυρήνα μάλιστα της κρατικής κυριαρχίας. Ως ενδιάμεση λύση επελέγη το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης, ένα θεσμικό εργαλείο μικρότερης εμβέλειας που αποδείχθηκε ανεπαρκές στην παρούσα δοκιμασία και γι' αυτό ακριβώς το λόγο ενισχύεται τώρα με μια ισχυρή δεσμίδα παράγωγου ενωσιακού δικαίου.<sup>6</sup> Έτσι, η κρίση φώτισε τις ελλείψεις της οικονομικής και νομισματικής ένωσης και ανέδειξε τα όρια των εργαλείων και των θεσμών της ευρωπαϊκής ενοποίησης, έτσι όπως είχαν μορφοποιηθεί και λειτουργήσει μέχρι τώρα.

Στο πολιτικό πεδίο, η κρίση προκάλεσε μια ανάδρομη -αμυντικής λογικής- κίνηση επιστροφής από τις Βρυξέλλες καθώς τα κρίσιμα τηλεφωνήματα ανταλλάσσονται μεταξύ των πρωτευσουσών και οι σημαντικές συναντήσεις λαμβάνουν χώρα σε επαρχιακές πόλεις της Γαλλίας και της Γερμανίας. Η Ένωση της καταστατικής ισότητας των κρατών μελών φαίνεται να δίνει τη θέση της σε μια Ευρώπη διαφορετικών ταχυτήτων όπου επικρατούν οι μεγάλες χώρες με προεξάρχουσα τη Γερμανία. Η συμπεριφορά της τελευταίας σημειώνει μια αξιοπρόσεκτη στροφή προς τον ευρωσκεπτικισμό καθώς μοιάζει να εγκαταλείπει τη θέση της στο πιλοτήριο της διαδικασίας ολοκλήρωσης και να προσχωρεί σε κρατοκεντρικές λογικές. Στην τάση αυτή μπορεί να δοθούν επιγραμματικά κάποιες πρώτες εξηγήσεις: στα πράγματα βρίσκονται νέες γενιές πολιτικών αμέτοχες του Β' Παγκοσμίου Πολέμου και του γερμανικού συμπλέγματος ενοχής, έχουν προτεραιότητα οι επιταγές της εσωτερικής πολιτικής σκηνής, ενώ η ρεαλπολιτική του χρήματος και οι αδυναμίες του ευρώ δείχνουν προς άλλες κατευθύνσεις πέραν της Ένωσης.

Την ίδια στιγμή τίθεται το ερώτημα αν είναι μόνο περιστασιακό το γεγονός ότι το πακέτο διάσωσης της Ελλάδος συμφωνήθηκε μεταξύ των κρατών της Ευρωζώνης σε διμερές διακυβερνητικό επίπεδο και όχι εντός της

---

<sup>6</sup> έξι νομοθετικές προτάσεις που επιδιώκεται να υιοθετηθούν μέχρι τον Ιούνιο του 2011.

Ένωσης· Και ότι το Ευρωπαϊκό Ταμείο Δημοσιονομικής Σταθερότητας (EFSF), που αποτελεί την κύρια δεξαμενή δανεισμού για τις χώρες σε κρίση μέχρι το 2013 και στο οποίο προσέφυγε η Ιρλανδία, δεν είναι ενωσιακό εργαλείο αλλά ανώνυμη εταιρία λουξεμβουργιανού δικαίου, μολονότι η ίδρυσή του αποφασίστηκε στο Ecofin· Και ότι ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας που σκοπείται να το αντικαταστήσει μετά το 2013, θα είναι επίσης διακυβερνητικός μηχανισμός.<sup>7</sup>

Θα αναπτυχθούν άραγε αυτά τα μορφώματα και θα μείνουν εκτός της Ένωσης ή θα απορροφηθούν μελλοντικά, όπως συνέβη παλαιότερα με το κεκτημένο Σέγκεν; Προδιαγράφεται μήπως οριστική στροφή προς μια μεταβλητή γεωμετρία στην Ένωση, προς μορφές ευέλικτης ολοκλήρωσης και μάλιστα με συμφωνίες διακυβερνητικής μορφής; Ή πρόκειται για μια οξεία μεν αλλά πρόσκαιρη κρίση, σε συνδυασμό με την προφανή υστέρηση ηγεσίας στην Ευρώπη ικανής να επαναθέσει το ευρωπαϊκό ιδεώδες και να δώσει το αναγκαίο λάκτισμα προς τα μπρος;

Είμαστε στο μέσον της κρίσης και είναι νωρίς για αποτιμήσεις. Ας διακινδυνεύσουμε ωστόσο την πρόβλεψη ότι τα θεσμικά εργαλεία που δημιουργούνται και προβάλλονται για να αντιμετωπίσουν την κρίση και που στην παρούσα φάση καταρτίζονται εκτός της Ένωσης σε διακυβερνητικό επίπεδο μεταξύ των κρατών της Ευρωζώνης, θα οδηγηθούν μακροπρόθεσμα εντός της Ένωσης, όπως έγινε στο παρελθόν με άλλες διακυβερνητικές συνεργασίες, κυρίως στην περιοχή του παλαιού τρίτου πυλώνα, της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων. Σε αυτό συνηγορεί το γεγονός ότι παρά τον διακυβερνητικό τους χαρακτήρα, τα θεσμικά αυτά μορφώματα λειτουργούν βασιζόμενα και δανειζόμενα ενωσιακούς θεσμούς, την Επιτροπή, την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, το Ecofin, και τις πρακτικές τους. Η ίδια η Ευρωζώνη άλλωστε δεν αποτελεί διακυβερνητική συνεργασία αλλά στενότερη συνεργασία ιδιάζουσας μορφής που αναγνωρίζεται ρητά από τις Συνθήκες και λειτουργεί εντός αυτών.

Η ευρωπαϊκή ενοποίηση γνώρισε αρκετές κρίσεις στο παρελθόν και τις υπερέκρασε πλέοντας στις γραμμές της κοινοτικής μεθόδου και μη

---

<sup>7</sup> σημειώνεται ότι δεν υπάρχει πρόβλεψη για αντικατάσταση του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας.

λοξοδρομώντας από την πορεία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Η κεντρομόλος δύναμη της κοινοτικής -ενωσιακής ~~ίσης~~ πλέον- μεθόδου, με μέσο την ανακατανομή αρμοδιοτήτων, κατάφερε μέχρι σήμερα να ελκύει προς την Ένωση το παραγόμενο κάθε φορά αποτέλεσμα. Παρά τις διαβεβαιώσεις περί του αντιθέτου που συνοδεύουν την τρέχουσα διαδικασία αναθεώρησης της Συνθήκης, θα υπάρξει και πάλι μεταβίβαση αρμοδιοτήτων, σημαντικότερη ίσως αυτή τη φορά, αν τα επιδιωκόμενα μέτρα ουσιαστικής οικονομικής πολιτικής απορροφηθούν αργά ή γρήγορα από την Ένωση, επιβεβαιώνοντας για ακόμη μια φορά ότι οι κρίσεις στην Ένωση αντιμετωπίζονται αποτελεσματικά μόνο με περισσότερη Ένωση.