

Το (δημοσιονομικό) χρέος των κρατών και το (πολιτικό) χρέος της Ένωσης

της Λίνας Παπαδοπούλου
Επ Καθηγήτριας Συνταγματικού Δικαίου,
Νομική Σχολή ΑΠΘ

I. Η κεντρική θέση

Η κρίση του ευρώ μετράει ήδη πέντε χρόνια και η ευρωζώνη παραμένει ακόμη μια ανολοκλήρωτη νομισματική ένωση. Τα μέτρα επείγοντος που λήφθηκαν σταμάτησαν μεν την ελεύθερη πτώση της: οι χρηματοοικονομικές αγορές ηρέμησαν κάπως και ο κίνδυνος 'επιμόλυνσης' και άλλων οικονομιών έχει μειωθεί αισθητά· δεν απέκλεισαν όμως δια παντός τον κίνδυνο σταδιακής διάλυσής της ούτε απέτρεψαν οριστικά την πιθανότητα χρεωκοπίας της Ελλάδας. Η μη έγκαιρη και αποτελεσματική αντιμετώπιση της κρίσης την μετατρέπει και σε μια κρίση των ευρωπαϊκών θεσμών και συνταγματικών αρχών, της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου. από νομισματική και δημοσιονομική, η κρίση μετασχηματίζεται σε οικονομική αλλά και σε πολιτική, ιδεολογική και αξιακή, καθώς δίνει χώρο σε κατηγορίες για μετατροπή της Ένωσης σε γερμανικό προτεκτοράτο και ενισχύει αντιευρωπαϊκές, εθνικιστικές και λαϊκιστικές πολιτικές δυνάμεις στο εσωτερικό των κρατών μελών. Η δημοσιονομική κρίση μετασχηματίζεται έτσι σε κρίση δημοκρατίας και κρίση του αξιακού συστήματος της Ένωσης που περιλαμβάνει τη θεσμική ισοτιμία των μελών της¹ και την αρχή της αλληλεγγύης (άρθρο 3 παρ 3 ΣΕΕ²). Εκτός όμως της δημοκρατικής αρχής (δηλαδή της

¹ Βλ Γ Παπαδημητρίου, *Η αργόσυρτη πορεία προς την Ευρωπαϊκή ομοσπονδία*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ Σάκκουλα 1997, 51επ.

² «Η Ένωση προάγει την οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή και την αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών μελών.»

συλλογικής αυτονομίας των εθνικών κοινοτήτων, αλλά και της ευρωπαϊκής Συμπολιτείας³), σε αμφισβήτηση τίθεται και η κοινωνική αρχή⁴ και η διανεμητική δικαιοσύνη.

Έτσι, με δεδομένα τη μέχρι σήμερα επιτελεσθείσα ενοποίηση και τη σοβούσα κρίση χρέους, η Ευρωπαϊκή Ένωση βρίσκεται σήμερα μπροστά σε τρίστρατο: Ο παραδοσιακός δρόμος είναι να εξακολουθήσει να πορεύεται με τη γνωστή μέθοδο του Jean Monnet, τη βήμα-βήμα ολοκλήρωση με αντιμετώπιση των κρίσεων, όταν αυτές προκύπτουν. Ο δεύτερος δρόμος είναι να υποκύψει σε εθνικά συμφέροντα και φωνές που επιμένουν ότι η λύση είναι η επανεθνικοποίηση πολιτικών και η εναπόθεση της εμπιστοσύνης αποκλειστικά στα εθνικά πολιτικά σώματα και τις εθνικές πολιτικές ελίτ. Στο άλλο άκρο του φάσματος, οι φεντεραλιστές οραματίζονται μια ολοένα και στενότερη ένωση, την οικοδόμηση ισχυρών ενοποιημένων οικονομικών δομών, πέρα του κοινού νομίσματος, με αλληλεγγύη αποδεικνυόμενη στην πράξη. Ωστόσο, ο πρώτος και ο τρίτος δρόμος ίσως και να συγκλίνουν πλέον: η σταδιακή ενοποίηση ίσως έχει φτάσει σε ένα τέτοιο σημείο ποσοτικής μεγέθυνσης που να συνεπάγεται σχεδόν αναγκαστικά μια ποιοτική αλλαγή. Εξάλλου, σύμφωνα με τη ρήση του Jean Monnet, η Ευρώπη θα προχωρήσει μέσα από τις κρίσεις και θα είναι το σύνολο των λύσεων που θα υιοθετηθούν ως απάντηση στις κρίσεις αυτές. Με αντίστοιχη διορατικότητα ο Γιώργος Παπαδημητρίου είχε προβλέψει το ενδεχόμενο, που ο ίδιος βέβαια απευχόταν, να υπάρξει μια παρατεινόμενη παγκόσμια ύφεση, που δεν θα ήταν δυνατό να αντιμετωπιστεί με τους υπάρχοντες θεσμικούς μηχανισμούς, και η οποία θα ωθούσε προς την κατεύθυνση της εμβάθυνσης της ενοποίησης και της συνταγματοποίησης της Ένωσης.⁵ Μπορεί λοιπόν, η κρίση να είναι η ευκαιρία για ενδυνάμωση των εξουσιών, άρα της αποτελεσματικότητας, αλλά και της δημοκρατικής νομιμοποίησης της Ένωσης. Αυτή είναι και η κεντρική θέση της παρούσας εισήγησης: το όραμα της πολιτικής ενοποίησης -παρότι δείχνει να ξεθωριάζει και να ελκύει ολοένα και λιγότερο τις εθνικές ελίτ και τους ευρωπαίους πολίτες- είναι το μόνο που μπορεί να εγγυηθεί, μέσα από την

³ Δ Τσάτσου, *Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία, Για μια Ευρωπαϊκή Ένωση των Κρατών, των Λαών των Πολιτών και του Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Πολιτισμού*, Αθήνα: Λιβάνης 2007.

⁴ Βλ Παπαδημητρίου, *Η αργόσυρτη πορεία προς την Ευρωπαϊκή ομοσπονδία*, 29επ.

⁵ Γ Παπαδημητρίου, *Η συνταγματοποίηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Αθήνα: Παπαζήσης 2002, 25.

προσεκτική υλοποίησή του, την επιβίωση του ευρωπαϊκού μοντέλου, έστω και στο ελάχιστο, στη σημερινή φάση της παγκοσμιοποίησης.⁶ Τα ευρωπαϊκά κράτη είναι εξαρτημένα το ένα από το άλλο σε τόσο μεγάλο βαθμό, τόσο οικονομικά όσο και κοινωνικά, που αν δε θέλουμε να οπισθοδρομήσουμε σε εποχές και καταστάσεις, στις οποίες ο πόλεμος και ο ολοκληρωτισμός δεν αποκλειόταν, αν θέλουμε να περιφρουρήσουμε τα σημαντικότερα από τα κεκτημένα του δεύτερου μισού του 20^{ου} αιώνα, πρέπει να προχωρήσουμε τολμηρά σε αυτό που οι Daniel Cohn-Bendit και Guy Verhofstadt έχουν ονομάσει “μετα-εθνική επανάσταση”.⁷ Στο σχήμα αυτό η αποτελεσματική και δημοκρατική διακυβέρνηση της Ευρώπης προϋποθέτει τη συγκρότηση μιας ‘Συμπολιτείας’, η οποία θα στηρίζεται σε έναν ενιαίο ευρωπαϊκό δημόσιο χώρο⁸ και θα διαπνέεται από τις θεμελιώδεις αρχές του ευρωπαϊκού συνταγματισμού, τις αρχές της συλλογικής ελευθερίας με πολιτική ισότητα (δημοκρατία), της ατομικής ελευθερίας (κράτος δικαίου) και της αλληλεγγύης μεταξύ κρατών και πολιτών (κοινωνική αρχή). Μόνο με σεβασμό των τριών αυτών θεμελιωδών αρχών του κοινού συνταγματικού πολιτισμού μπορεί να νομιμοποιηθεί το ευρωπαϊκό εγχείρημα και να παραμείνει νομιμοποιημένο στα μάτια των ευρωπαίων πολιτών, αλλά παράλληλα να καταστεί πολιτικά ισχυρό και ως τέτοιο πειστικό στα μάτια των παγκόσμιων, αρρύθμιστων προς το παρόν, αγορών.

Οι αρχές αυτές είναι αλληλένδετες: η δημοκρατική διαδικασία πρέπει να συμπλέκει τα αντιπροσωπευτικά, διαβουλευτικά και συμμετοχικά στοιχεία, όπως εξάλλου ήδη προβλέπει η Συνθήκη της Λισαβόνας (άρθρα 10-12 ΣΕΕ), και να δομείται με τρόπο διαφανή, καθιστώντας ορατά τόσο τα πλεονεκτήματα και δικαιώματα που συνεπάγεται η ευρωπαϊκή ενοποίηση όσο και τις υποχρεώσεις έναντι των ‘άλλων’ ευρωπαίων πολιτών. Με άλλα λόγια, η ευρωπαϊκή δημοκρατία στη βάση της

⁶ Ο Γ Παπαδημητρίου είχε συμπεριλάβει την παγκοσμιοποίηση ως έναν από τους παράγοντες που επηρεάζουν τη διαδικασία συνταγματοποίησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, βλ *Η συνταγματοποίηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, όπ.π., 22.

⁷ D Cohn-Bendit και G Verhofstadt, *For Europe! Manifesto for a postnational revolution in Europe*, Μόναχο 2012.

⁸ P. Häberle, *Europäische Verfassungslehre*, Baden-Baden: Nomos ³2005, 165 επ. και του ίδιου, *Υπάρχει ένας Ευρωπαϊκός Δημόσιος Χώρος*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Σάκκουλας 1999.

συναρχίας⁹ των κρατών μελών ερείδεται -αυτό πρέπει να είναι σαφές- στην κοινή ευρωπαϊκή πολιτότητα (citizenship) και στην πίστη και εμπιστοσύνη μεταξύ των κρατών μελών, δηλαδή δεσμούς δικαιωμάτων αλλά και υποχρεώσεων τόσο για τα κράτη όσο και για τους πολίτες τους. Η προώθηση της ενοποίησης και δημοκρατικής νομιμοποίησης της Ευρώπης προϋποθέτει την περιστολή του πολιτικού της ελλείμματος. Προς την κατεύθυνση αυτή χρειάζεται μια ευρεία συζήτηση, συμπεριληπτική ατομικών και συλλογικών υποκειμένων, σχετικά με το κοινό ευρωπαϊκό μέλλον. Μόνο αν μια ισχυρή πολιτική βούληση για συμπόρευση στη βάση θεσμικών αρχών και αξιών¹⁰ εκπορευτεί μέσα από μια τέτοια αποκεντρωμένη δημοκρατική διαδικασία μπορεί να ανακτηθεί η αξιοπιστία της Ένωσης και να επιχειρηθεί πολιτική επικυριαρχία επί των αγορών, προκειμένου να περιοριστούν οι τελευταίες στην προσπάθειά τους να 'παίξουν' τη μοίρα κρατών μέσω της διαχείρισης των χρεών τους.¹¹

II. Η κρίση δημοσιονομικού χρέους

A. Η ελληνική κρίση

Τον Οκτώβρη του 2009, με την αλλαγή της κυβέρνησης στην Ελλάδα, οι ελληνικές αρχές ενημέρωσαν την Eurostat ότι το υπολογιζόμενο έλλειμμα του 2009 δεν ήταν 3,7% του ακαθάριστου εθνικού προϊόντος, όπως είχε ανακοινωθεί την άνοιξη του ίδιου έτους, αλλά 12,5%.¹² Η αναγνώριση εκ μέρους των ελληνικών αρχών ότι είχαν δώσει ανακριβή στοιχεία πυροδότησε μια τεράστια δυσπιστία στις αγορές για τη βιωσιμότητα των δημόσιων οικονομικών της Ελλάδας: κατά τους πρώτους μήνες του 2010 τα επιτόκια των ελληνικών ομολόγων ανέβηκαν σε επίπεδο συγκρίσιμα με εκείνα αναδυόμενων

⁹ Βλ Δ Χρυσόχοου, *Δοκίμιο για τη Διεθνή Θεωρία, Νέες Μορφές Κυριαρχίας και Συναρχίας*, Αθήνα: Παπαζήση 2006, 243 επ. ο οποίος ορίζει (*ibid*, 244) τη 'συναρχία' ως τη «θεσμοθετημένη συνάσκηση μιας κοινής κυριαρχίας, συγκροτούμενης στη βάση αμοιβαίως αποδεκτών εγγυήσεων» του ίδιου, *Στον Αστερισμό της Συναρχίας: Μια Μετακρατική Ανάγνωση*, ΕΚΕΜ Κείμενο Εργασίας 7, Ιανουάριος 2007.

¹⁰ Για το αξιακό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, βλ Τσάτσου, *Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία*, 467επ· Ν Κανελλοπούλου-Μαλούχου, *Η χειραφέτηση της Ευρώπης*, Αθήνα: Παπαζήσης 2012, 266επ.

¹¹ J Habermas, *Bringing the Integration of Citizens into Line with the Integration of States*, *ELJ* 2012 485επ (486).

¹² Βλ Έκθεση της Επιτροπής της 08.01.2010 για τα στατιστικά σχετικά με το ελληνικό κρατικό έλλειμμα και χρέος, COM(2010)1final (διαθέσιμο σε: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/COM_2010_REPORT_GREEK/EN/COM_2010_REPORT_GREEK-EN.PDF).

οικονομιών, όπως η Ινδία, το Εκουαδόρ ή οι Φιλιππίνες.¹³ Όπως ήταν αναμενόμενο, η κρίση χρέους της Ελλάδας έθεσε σε κίνδυνο τη σταθερότητα ολόκληρης της ευρωζώνης. Στο περιθώριο της άτυπης συνάντησης των αρχηγών κρατών ή κυβερνήσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης στις 11 Φεβρουαρίου 2010, τα κράτη μέλη της Ευρωζώνης διακήρυξαν τη βούλησή τους να αναλάβουν συντονισμένη δράση, αν χρειαστεί, για να στηρίξουν την οικονομική σταθερότητα στην ευρωζώνη.¹⁴ Στις 3 Μαρτίου του ίδιου έτους η ελληνική Κυβέρνηση πήρε πρόσθετα μέτρα για να καταστήσει βιώσιμο τον προϋπολογισμό. Λίγο αργότερα (25 Μαρτίου 2010) οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων της Ευρωζώνης ξανασυναντήθηκαν και συμφώνησαν τα βασικά χαρακτηριστικά ενός μηχανισμού βοήθειας προς την Ελλάδα, σε περίπτωση που η τελευταία αποφάσιζε να τη ζητήσει. Η συνδρομή θα γινόταν μέσω συντονισμένων διμερών δανείων, σε συνδυασμό με τη βοήθεια από το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ) και πάντως υπό αυστηρές προϋποθέσεις (strict conditionality),¹⁵ σε αντίθεση με τις κοινοτικές εισροές των προηγούμενων δεκαετιών. Το συνολικό ύψος του δανείου ήταν 80 δις, ενώ αργότερα σε αυτά προστέθηκαν και άλλα 30 δις του ΔΝΤ. Η Ελλάδα ζήτησε επισήμως βοήθεια στις 23 Απριλίου 2010. Στις 27 Απριλίου 2010 ο οίκος αξιολόγησης Standard & Poors υποβάθμισε τα μακροπρόθεσμα ομόλογα του ελληνικού δημοσίου σε BB+, δηλαδή σε μη επενδυτική βαθμίδα ('σκουπίδια').

Το Μάιο του 2010 υπογράφηκαν δύο δανειακές συμφωνίες.¹⁶ Προέβλεπαν ότι η απελευθέρωση και χορήγηση των δανειακών δόσεων θα γινόταν υπό αυστηρές προϋποθέσεις, οι οποίες καταγράφηκαν σε 'Μνημόνιο Συνεννόησης' και περιλάμβαναν

¹³ Για παράδειγμα τα επιτόκια για τα ομόλογα δύο χρόνων ήταν στο 15%, και 5 χρόνων στο 10,6%.

¹⁴ Βλ κείμενο της Δήλωσης σε

www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/112856.pdf

¹⁵ Βλ το κείμενο της Δήλωσης των Αρχηγών Κρατών ή Κυβερνήσεων της Ευρωζώνης στις 25.03.2010 σε: www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/113563.pdf. Η Σλοβακία αποφάσισε εκ των υστέρων να μη χορηγήσει δάνειο στην Ελλάδα.

¹⁶ Βλ κείμενο της Σύμβαση Δανειακής Διευκόλυνσης μεταξύ των Κρατών Μελών της Ευρωζώνης και της Ελλάδας και Μνημόνιο Συνεννόησης μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της Ελλάδας σε: <http://crisisobs.gr/wp-content/uploads/2010/05/MNHMONIO-20101.pdf>. Εκ μέρους της Γερμανίας συμβλήθηκε το ίδρυμα 'Kreditanstalt für Wiederaufbau' (KfW), που είναι δημοσίου δικαίου πιστωτικό ίδρυμα, που δημιουργήθηκε το 1948 και το κεφάλαιό του το εγγυώνται από κοινού η Ομοσπονδία και τα ομόσπονδα κρατίδια.

σειρά μέτρων οικονομικής πολιτικής με σκοπό τη δημοσιονομική πειθαρχία.¹⁷ Παρά τα δάνεια, σύντομα έγινε σαφές ότι το ελληνικό χρέος παρέμενε μη βιώσιμο. Για την αναδιάρθρωσή του κρίθηκε απαραίτητη και η συμμετοχή των ιδιωτών, η οποία, ωστόσο, σχεδιάστηκε σε εθελοντική βάση, προκειμένου να μην εκληφθεί από τους οίκους αξιολόγησης ως πιστωτικό γεγονός ή / και πτώχευση. Η σχετική απόφαση λήφθηκε στη Σύνοδο Κορυφής των Αρχηγών Κρατών ή Κυβερνήσεων στις 21 Ιουλίου 2011¹⁸ και ολοκληρώθηκε με επιτυχία το Μάρτιο του 2012 με ‘κούρεμα’ της τάξης περίπου του 53,5% από την ονομαστική αξία των ελληνικών ομολόγων. Η Ελλάδα κέρδισε έτσι χρόνο προσαρμογής για να αποτρέψει τη χρεοκοπία· η τελευταία παραμένει, βέβαια, μία πιθανότητα σε περίπτωση που η οικονομία δεν ανακάμψει με ανάπτυξη και πλεόνασμα στο ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών.

B. Η θέσπιση των μηχανισμών σταθερότητας

1. Από τους προσωρινούς στο μόνιμο μηχανισμό

Κατά τη διάρκεια του 2010 κατέστη σαφές ότι η κρίση δημοσίου χρέους δεν περιοριζόταν στην Ελλάδα, αλλά επεκτεινόταν και άλλες χώρες, όπως η Ιρλανδία και η Πορτογαλία, εν μέρει η Ισπανία και η Ιταλία. Στην έκτακτη Σύνοδό τους στις 7.05.2010, οι αρχηγοί κρατών ή κυβερνήσεων της Ευρωζώνης δήλωσαν ότι η Επιτροπή θα προτείνει ένα ευρωπαϊκό μηχανισμό σταθεροποίησης για να προστατεύσει τη δημοσιονομική σταθερότητα στην Ευρώπη, τον οποίο και συμφώνησε το ECOFIN σε έκτακτη σύνοδό του, μόλις δύο μέρες αργότερα. Έτσι, θεσπίστηκε ο ‘Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Χρηματοοικονομικής Σταθεροποίησης’ (European Financial Stabilisation Mechanism -EFSM), στο πλαίσιο του ενωσιακού δικαίου, με τον Κανονισμό 407/2010¹⁹

¹⁷ Το ‘Μνημόνιο Συνεννόησης’ (Memorandum of Understanding) υπογράφηκε στις 3.5.2010 αφ’ ενός από τον Υπουργό Οικονομικών και το Διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδος, ως εκπροσώπους της Ελληνικής Δημοκρατίας, και αφ’ ετέρου από τον Επίτροπο Οικονομικών και Νομισματικών Υποθέσεων, ως εκπρόσωπο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, ενεργούσης για λογαριασμό των κρατών – μελών της Ευρωζώνης.

¹⁸ Η Δήλωση των Αρχηγών Κρατών ή Κυβερνήσεων της Ευρωζώνης είναι διαθέσιμη σε: www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/123978.pdf.

¹⁹ ΕπΕφΕΕ 2010, L189/1, της 11.5.2010.

στη νομική βάση του άρθρου 122 παρ 2 ΣΛΕΕ.²⁰ Ο μηχανισμός αυτός παρέχει χρηματοδοτική ενίσχυση, υπό τη μορφή δανείου ή πίστωσης, στα κράτη μέλη που αντιμετωπίζουν δυσκολίες στο χρηματοοικονομικό τομέα, μετά από πρόταση της Επιτροπής και απόφαση του Συμβουλίου. Ενόψει του ενωσιακού του χαρακτήρα, η συνολική οικονομική δύναμη του μηχανισμού δεν μπορεί να ξεπερνάει το σύνολο του ενωσιακού προϋπολογισμού (τη στιγμή της υιοθέτησης γύρω στα 60 δις), ποσό ιδιαίτερος μικρό για να είναι πειστικό για τις αγορές.²¹

Στον εγγενή αυτό περιορισμό (ή και σε αυτόν) φαίνεται να οφείλεται η απόφαση των κρατών μελών της Ευρωζώνης, στο πλαίσιο της Συνόδου του ECOFIN στις 9.05.2010, να δράσουν εκτός των Συνθηκών και να δημιουργήσουν έναν διακυβερνητικό μηχανισμό, το 'Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας' (European Financial Stability Facility – EFSF). Πρόκειται για εταιρεία υπό το δίκαιο του Λουξεμβούργου, με μετόχους τα κράτη της ευρωζώνης, που μπορεί να δώσει βοήθεια μέχρι 440 δις ευρώ.²² Στόχος του Ταμείου είναι να προστατεύσει τη χρηματοοικονομική σταθερότητα παρέχοντας βοήθεια σε κράτη μέλη σε συνδυασμό με ένα πρόγραμμα μακρο-οικονομικής προσαρμογής. Προς την κατεύθυνση αυτή ο EFSF μπορεί να εκδίδει ομόλογα ή άλλα παρόμοια εργαλεία, τα οποία και διαθέτει στις αγορές, και μέσω αυτών δανείζει χρήματα σε μια χώρα, ενώ -με μεταγενέστερη απόφαση- απέκτησε και τη δυνατότητα να παρεμβαίνει στις αγορές και να χρηματοδοτεί την ανακεφαλαιοποίηση χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων, μέσω δανείων στα κράτη.²³

²⁰ Άρθρο 122(2) ΣΛΕΕ: «Όταν ένα κράτος μέλος αντιμετωπίζει δυσκολίες ή διατρέχει μεγάλο κίνδυνο να αντιμετωπίσει σοβαρές δυσκολίες, οφειλόμενες σε φυσικές καταστροφές ή έκτακτες περιστάσεις που εκφεύγουν από τον έλεγχό του, το Συμβούλιο, προτάσει της Επιτροπής, μπορεί να αποφασίσει να του χορηγήσει, υπό ορισμένους όρους, χρηματοδοτική ενίσχυση της Ένωσης. Ο πρόεδρος του Συμβουλίου ενημερώνει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για τη ληφθείσα απόφαση».

²¹ A De Gregorio Merino, Legal developments in the Economic and Monetary Union during the debt crisis: the mechanisms of financial assistance. CML Rev 2012, 1613επ (1619).

²² Αργότερα, στις 11.03.2011 το ποσό αυξήθηκε στα 780 δις ευρώ, βλ Συμπεράσματα των Αρχηγών Κρατών ή Κυβερνήσεων της Ευρωζώνης, της 11.03.2011, σε: www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/119809.pdf

²³ Αργότερα, στις 29.06.2012 λήφθηκε η απόφαση να μπορεί στο μέλλον, αφού δημιουργηθεί ένας ενιαίος μηχανισμός εποπτείας, με εμπλοκή και της ΕΚΤ, ο ΕΜΣ να έχει τη δυνατότητα να ανακεφαλαιοποιεί τράπεζες άμεσα και όχι μέσω δανεισμού του ενδιαφερόμενου κράτους, βλ τη Δήλωση της Συνόδου Κορυφής των χωρών της Ευρωζώνης, βλ κείμενο απόφασης σε: www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/131359.pdf.

Δεδομένου ότι ο EFSF δημιουργήθηκε ως προσωρινός μηχανισμός διάσωσης (με εκπνοή τον Ιούνιο 2013), το φθινόπωρο του 2010 αποφασίστηκε να αντικατασταθεί από έναν μόνιμο μηχανισμό, διακυβερνητικό και αυτόν, τον 'Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας' (European Stability Mechanism (ESM)).²⁴ Ο τρόπος λειτουργίας του τελευταίου εξειδικεύτηκε λίγο αργότερα, οπότε και αποφασίστηκε²⁵ η προσθήκη, μέσω της απλοποιημένης διαδικασίας τροποποίησης των Συνθηκών,²⁶ διάταξης στη ΣΛΕΕ (το άρθρο 136 παρ 3²⁷) που προβλέπει την αρμοδιότητα των καρτών μελών της Ευρωζώνης να θεσπίσουν τέτοιο μόνιμο μηχανισμό.²⁸ Ως προς το νομικό ερώτημα εάν το άρθρο 136 παρ 3 ΣΛΕΕ προϋποτίθετο για τη θέσπιση ενός μηχανισμού σταθερότητας, ο οποίος στην πράξη προηγήθηκε της θέσπισης της συγκεκριμένης διάταξης, υποστηρίζεται²⁹ ότι το 136(3) ΣΛΕΕ έχει διακηρυκτική, ερμηνευτική διάσταση και επιβεβαιωτική έννοια, και αποτελεί, κατά κάποιο τρόπο, αυθεντική ερμηνεία του ά 125 ΣΛΕΕ, χωρίς να τροποποιεί το τελευταίο, αλλά επιβεβαιώνοντας ότι δεν αποκλείει τη δανειοδότηση κρατών μελών της ευρωζώνης, εφόσον αυτό γίνεται υπό όρους που διασφαλίζουν το σκοπό του, δηλαδή τη σταθερότητα του ευρώ και της ευρωζώνης συνολικά, και άρα μηχανισμοί όπως ο ΕΜΣ δεν παραβιάζουν τη ρήτρα μη διάσωσης (no-bail out). Σύμφωνα με την ερμηνεία αυτή, τα δύο άρθρα συνδέουν αναπόσπαστα τη νομισματική σταθερότητα με εκείνη της ευρωζώνης. Η επιλογή αυτή πάντως επικυρώθηκε από το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.³⁰

²⁴ Βλ τα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 30.11.2010, EUCO25/1/10 REV1, σε: www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/117496.pdf.

²⁵ Απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 25.03.2011 για αναθεώρηση του άρθρου 136 ΣΛΕΕ αναφορικά με ένα μηχανισμό σταθερότητας για τα κράτη μέλη με νόμισμα το ευρώ, ΕΠΕΦΕΕ 2011, L91/1.

²⁶ Ά 48 παρ 6 ΣΕΕ, σύμφωνα με το οποίο το τρίτο μέρος της ΣΛΕΕ (Εσωτερικές πολιτικές και δράσεις της Ένωσης) μπορεί να αναθεωρηθεί με απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου χωρίς να χρειάζεται να συγκληθεί η Συνέλευση και η Διακυβερνητική Διάσκεψη.

²⁷ Ά 136 παρ 3: «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.»

²⁸ Στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της 16-17.12.2010, βλ Παράρτημα ΙΙ στα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 16-17.12.2010, EUCO 30/1/10, REV 1, www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/118578.pdf.

²⁹ Merino, Legal developments in the Economic and Monetary Union during the debt crisis, 1629.

³⁰ C-370/12, Απόφαση του Δικαστηρίου (ολομέλεια), Thomas Pringle κατά Government of Ireland, Ireland και The Attorney General, της 27ης Νοεμβρίου 2012.

2. Η διακυβερνητική μέθοδος στο παράδειγμα του ΕΜΣ

Ο ΕΜΣ σχεδιάστηκε και υλοποιήθηκε ως ένας διακυβερνητικός μηχανισμός, ακολουθώντας το παράδειγμα της δανειακής συμφωνίας με την Ελλάδα (loan facility agreement) και του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Οικονομικής Σταθεροποίησης· το ίδιο ισχύει και για τα μεταγενέστερα εργαλεία αντιμετώπισης της κρίσης, το 'Σύμφωνο του Ευρώ+' (Euro plus pact)³¹ και τη Συνθήκη για τη Σταθερότητα, Συντονισμό και Διακυβέρνηση.³² Αποτέλεσε αντικείμενο διαπραγματεύσεων για σχεδόν ένα χρόνο, μέχρι να υπογραφεί από τους Υπουργούς των Οικονομικών των κρατών μελών της Ευρωζώνης,³³ ως συνθήκη του διεθνούς δικαίου, για να ξαναοίξει αμέσως μετά προκειμένου να συμπληρωθεί και με νέα εργαλεία.³⁴ η σχετική διακυβερνητική συνθήκη υπογράφηκε στις 2.2.2012 και τέθηκε σε ισχύ στις 8 Οκτωβρίου 2012. Ο μόνιμος αυτός μηχανισμός κατέστη το κύριο εργαλείο χρηματοδότησης νέων προγραμμάτων, ενώ το Ταμείο συνέχισε με τα παλιά προγράμματα που είχε ήδη αρχίσει με την Ελλάδα, την Πορτογαλία και την Ιρλανδία.³⁵

Παρότι τα εργαλεία που διαθέτει και ο τρόπος λειτουργίας του μοιάζουν με εκείνα του ΕFSF, υπάρχουν και κάποιες διαφορές: Ο ΕΜΣ, πέραν του μόνιμου χαρακτήρα του, δεν είναι απλώς εταιρεία αλλά ένας διεθνής οργανισμός, υπό το δημόσιο διεθνές δίκαιο, με

³¹ Με το 'Euro Plus Pact', που υποστηρίχθηκε από τη γερμανική και τη γαλλική κυβέρνηση και υιοθετήθηκε με βάση την ανοικτή μέθοδο συντονισμού, μερικά κράτη μέλη της ΕΕ ανέλαβαν συγκεκριμένες δεσμεύσεις αποσκοπώντας στην επίτευξη τεσσάρων στρατηγικών στόχων και συγκεκριμένα με σκοπό, α) την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας, β) την προώθηση της απασχόλησης, γ) τη συμβολή στη βιωσιμότητα των δημόσιων οικονομικών και δ) την ενίσχυση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας, ενώ ένας επιπλέον στόχος αφορά το συντονισμό της φορολογικής πολιτικής, βλ σχετικά Ν Μούση, σε: <http://www.europedia.moussis.eu/discus/discus-1241513297-448911-32221.tkl?lang=gr> και Ρ Κοζεντίνου, Euro Plus Pact, σε: http://www.economia.gr/index.php?dispatch=pages.view&page_id=1482. Η ομώνυμη συνθήκη υπογράφηκε από τα κράτη μέλη της Ευρωζώνης και τη Βουλγαρία, Δανία, Λετονία, Λιθουανία, Πολωνία και Ρουμανία. Αποτελεί τη μετεξέλιξη, κατά κάποιο τρόπο, του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης, που δεν είχε εφαρμοστεί όπως το ίδιο προέβλεπε. Βλ το κείμενο ως παράρτημα Ι στα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 24-25/03/2011 Eucro 10/1/11, Rev 1. Από την πρώτη στιγμή έγινε αντικείμενο κριτικής, ακόμη και από τον Πρόεδρο του Eurogroup, Ζαν-Κλοντ Γιούνκερ.

³² Υπογράφηκε στις 2.3.2012 στο περιθώριο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, από όλα τα Κ-Μ εκτός από την Τσεχία και τη Μεγάλη Βρετανία.

³³ Η απόφαση που οδήγησε στη δημιουργία του ΕΜΣ λήφθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο το Δεκέμβριο του 2010.

³⁴ Merino, Legal developments in the Economic and Monetary Union during the debt crisis, όπ.π., 1621.

³⁵ Βλ ειδικότερα, Gregorio Merino, Legal developments in the Economic and Monetary Union during the debt crisis: The mechanisms of financial assistance, 49 CML Rev 2012, 1613

έδρα το Λουξεμβούργο, και συγκεκριμένα συνιστά διεθνές χρηματοοικονομικό ίδρυμα και διαθέτει όργανο διοίκησης με την εξουσία να λαμβάνει νομικά δεσμευτικές αποφάσεις.³⁶ Ενισχύθηκε με 700 δις ευρώ, εκ των οποίων τα 80 δις ευρώ καλύπτονται με πληρωμένες μετοχές, ενώ το υπόλοιπο ποσό από μη καταβληθείσες μετοχές το αντίτιμο των οποίων θα καταβληθεί μεταγενέστερα (callable shares). Ωστόσο, ακόμη και το κεφάλαιο των 700 δις που είναι το κεφάλαιο του ΕΜΣ δεν θα είναι αρκετά για να καθυσυχάσουν τις αγορές, σε περίπτωση που χρειαστεί βοήθεια ένα μεγάλο κράτος-μέλος, όπως φάνηκε και στην περίπτωση της άμεσης ανακεφαλαιοποίησης των ισπανικών τραπεζών.³⁷

Το σημαντικότερο όργανο με ευρείες εξουσίες είναι το 'Συμβούλιο των Διοικητών' (Board of Governors) αποτελούμενο από τους Υπουργούς των Οικονομικών κάθε κράτους μέλους.³⁸ Η αποτελεσματικότητα και ευελιξία του Μηχανισμού διασφαλίζονται σχετικά, καθώς η Συνθήκη αναγνωρίζει στο Συμβούλιο των Διοικητών ακόμη και τη δυνατότητα «να επανεξετάσει τον κατάλογο των μέσων χρηματοπιστωτικής συνδρομής που προβλέπονται στα άρθρα 14 έως 18 και να αποφασίσει να επιφέρει αλλαγές»,³⁹ αυτό, ωστόσο, γίνεται σε βάρος του δημοκρατικού ελέγχου. Καθώς πρόκειται για διεθνές δίκαιο εκτός ενωσιακού πλαισίου, Τα εθνικά Κοινοβούλια πάντως συνέπραξαν κατά τη δημιουργία του Μηχανισμού και την κύρωση της Συνθήκης, οι αποφάσεις, ωστόσο, λαμβάνονται από το 'Συμβούλιο των Διοικητών' σε πολλές περιπτώσεις χωρίς ανάγκη τροποποίησης της Συνθήκης, και άρα χωρίς δυνατότητα ελέγχου από αντιπροσωπευτικά σώματα. Στο πλαίσιο αυτό και δεδομένης της θετικής οικονομικής συνεισφοράς της Γερμανίας στο Μηχανισμό είναι αξιοσημείωτη η ανησυχία

³⁶ Οι μέτοχοι του ΕΜΣ είναι τα 17 κράτη μέλη της Ευρωζώνης. Ο ΕΜΣ έχει ένα Συμβούλιο των Διοικητών (Board of Governors), όπου αντιπροσωπεύονται οι Υπουργοί Οικονομικών των Κρατών Μελών, το οποίο και λαμβάνει τις σημαντικές αποφάσεις, όπως για παροχή βοήθειας, και ένα Συμβούλιο Διευθυντών (Board of Directors), που ασκούν την τρέχουσα διαχείριση, με έναν επικεφαλής (Managing Director), ο οποίος διορίζεται από το Συμβούλιο των Διοικητών για 5ετή θητεία, καθώς και περαιτέρω υποστηρικτικό προσωπικό.

³⁷ Βλ τη δήλωση του Συμβουλίου της Ευρωζώνης της 29.06.2012, διαθέσιμο σε: www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/131359.pdf

³⁸ Βλ άρθρο 5 της Συνθήκης ΕΜΣ (διαθέσιμη σε: <http://www.european-council.europa.eu/media/582879/04-tesm2.el12.pdf>).

³⁹ Άρθρο 19 ΣυνθΕΜΣ.

που εξέφρασε⁴⁰ το γερμανικό Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο ότι θα πρέπει να διασφαλίζεται η αρμοδιότητα της γερμανικής ομοσπονδιακής Βουλής (Bundestag) αναφορικά με την κατάρτιση του προϋπολογισμού του γερμανικού κράτους. Η απόφαση αυτή σύμφωνα με προγενέστερη απόφαση του ίδιου Δικαστηρίου δεν επιτρέπεται να μεταφερθεί σε άλλα όργανα με τρόπο που «μπορεί να οδηγήσει σε απροσδιόριστου ύψους επιβάρυνση στον προϋπολογισμό».⁴¹ Με την απόφαση αυτή διασφαλίστηκε η εμπλοκή του γερμανικού Κοινοβουλίου –και δι αυτού του γερμανικού λαού- σε κάθε απόφαση για παροχή βοήθειας, προκειμένου να αποτραπεί η μετατροπή του μηχανισμού σε μόνιμο υπό το διεθνές δίκαιο, κάτι που θα ισοδυναμούσε με την αποδοχή της ευθύνης για αποφάσεις που θα είχαν ληφθεί από άλλα κράτη.⁴² Τελείως αποκλεισμένο, ωστόσο, παραμένει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, ως αντιπρόσωπος των πολιτών της Ένωσης που έχουν καταστεί δεύτερο, ισότιμο προς τα κράτη, βάθρο για τη νομιμοποίηση της Ένωσης (ά 10 ΣΕΕ).⁴³

Το μεγαλύτερο όμως μειονέκτημα του ΕΜΣ δεν είναι αυτή η στάθμιση μεταξύ δημοκρατικής νομιμοποίησης και ελέγχου από τη μια και αποτελεσματικότητας και ευελιξίας από την άλλη. Μεγαλύτερο μειονέκτημα παραμένει το γεγονός ότι δεδομένης της απαίτησης ομοφωνίας προκειμένου να ληφθούν αποφάσεις για χορήγηση βοήθειας και απουσίας ενός οργάνου ουδέτερου απέναντι στα εμπλεκόμενα μέρη ή μιας ‘ανώτατης αρχής’, θα συνεχίζει να υπερισχύει η λογική και να εφαρμόζεται το μοντέλο της διμερούς διαπραγμάτευσης που ισχύει στα δάνεια. Παρά το γεγονός ότι τα κράτη μέλη είναι τυπικά μέτοχοι σε ένα κοινό σχέδιο, τα κράτη είναι πιο πιθανό ότι θα συνεχίσουν να λειτουργούν ως δανειστές και δανειολήπτες, με αντικρουόμενα συμφέροντα σε ό,τι αφορά τις εγγυήσεις και το επιτόκιο. Συνεπώς, όποιος φοβάται

⁴⁰ Στην ενδιάμεση απόφασή του, BVerfGE, 2BvR 1390/12, 2 BvR 1824/12 κα, της 12.09.2012, διαθέσιμη σε: www.bverfg.de/entscheidungen/rs20120912en.html σχετικά με την κύρωση της Συνθήκης του ΕΜΣ και του Δημοσιονομικού Συμφώνου (Συνθήκη για τη σταθερότητα, το συντονισμό και τη διακυβέρνηση (ΣΣΣΔ) στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση (υπογράφηκε στις 02.03.2012) (βλ το κείμενο της Συνθήκης σε: http://european-council.europa.eu/media/639238/06_-tscg.el.12.pdf). Η Συνθήκη τέθηκε σε ισχύ την 01.01.2013 για τα 16 κράτη που την είχαν κυρώσει μέχρι εκείνο το χρονικό σημείο.

⁴¹ BVerfGE, 2 BvR 987/10 κ.α., 07.09.2011, παρ 125 (Euro-Rettung) (διαθέσιμο σε: http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rs20110907_2bvr098710.html). βλ P Eleftheriadis, *The Euro and the German Courts*, LQR 2012, 216επ.

⁴² BVerfGE, 2BvR 987/10, 2 BvR 1485/10 και 2 BvR 1099/10, της 07.09.2011, παρ 128.

⁴³ Γ Παπαδημητρίου, *Η δημοκρατία σε δοκιμασία*, Αθήνα: Πόλις 2008, 100.

περισσότερο την πτώχευση, σε περίπτωση που δεν επιτευχθεί μια συμφωνία, είναι αυτός που θα αναγκάζεται κάθε φορά να υποχωρήσει.⁴⁴

Γ. Η αξιολόγηση των στάσεων απέναντι στην κρίση

Η παραπάνω καταγραφή δείχνει ότι η Ευρώπη κινήθηκε για την αντιμετώπιση της κρίσης χρέους των πιο αδύναμων κρίκων της, η αντίδρασή της, όμως, ήταν μάλλον βραδυφλεγής και σίγουρα άτολμη. Τοποθετήθηκε δε εκτός του ενωσιακού πλαισίου, το οποίο τα Κράτη-Μέλη δεν αποφάσισαν να οπλίσουν με μεγαλύτερη οικονομική και πολιτική δύναμη. Ταυτόχρονα, πρυτάνευσε μια απλουστευτική λογική καταπολέμησης δήθεν αμιγώς εξατομικευμένων παρεκκλίσεων κάποιων ‘παραβατικών’ κρατών μελών, παρεκκλίσεις που θα πρέπει, μονοδιάστατα, να εξαλειφθούν, κατά κύριο λόγο μέσω της λήψης μέτρων δημοσιονομικής πειθαρχίας και λιτότητας.⁴⁵ Η στάση αυτή της Ένωσης, στην πραγματικότητα των κυρίαρχων στο εσωτερικό της κρατών μελών, πυροδότησε μια αντίστοιχη στάση στις δανειοδοτούμενες χώρες, και ιδιαιτέρως εμφατικά στην Ελλάδα: την άρνηση οποιασδήποτε ευθύνης και την απόδοση κακής προαίρεσης στους ευρωπαίους εταίρους, με κατηγορίες από διαφορετικά και καταρχήν αντιμαχόμενα πολιτικά στρατόπεδα, δεξιά και αριστερά, εναντίον των ευρωπαϊών εταίρων και ιδίως των Γερμανών, με όρους μάλλον εθνικιστικούς⁴⁶ παρά οικονομικούς ή πολιτικούς.

1. Η μία ‘ανάγνωση’: τα ‘τζιτζίκια του νότου’

Σύμφωνα με την πρώτη ανάγνωση, την ευθύνη για την κρίση φέρουν τα καταχρεωμένα κράτη και οι ανεύθυνες δημοσιονομικές τους πολιτικές, η χαμηλή ανταγωνιστικότητά τους, με αποτέλεσμα τη φυγή από αυτές των κεφαλαίων. Από αυτή την οπτική γωνία, η διακινδύνευση του ευρώ οφείλεται στην έλλειψη επαρκούς επιτήρησης των δημοσιονομικών πολιτικών των κρατών μελών και μόνο. Αν αντίθετα η Ένωση μπορούσε να περιφρουρήσει επαρκώς και αποτελεσματικά τη δημοσιονομική πειθαρχία των κρατών, θα ανακτούσε την εμπιστοσύνη των αγορών και το ευρώ θα

⁴⁴ Editorial Comments, *CM LRev* 2012, 49, 1833επ (1836).

⁴⁵ Α Μεταξά, Ο “επαπειλούμενος” δικανικός και κοινοβουλευτικός λόγος - Σκέψεις για την ανάγκη συγκρότησης μιας ευρωπαϊκής “συνταγματικής ταυτότητας”, *ΤοΣ* 2012, 293επ (298).

⁴⁶ Βλ την εξαιρετική και τεκμηριωμένη ανάλυση της Α Φραγκουδάκη, 198επ.

ενισχυόταν. Η ένταξη των χωρών αυτών στο ευρώ και η συνεπαγόμενη ζημία για ολόκληρη την ευρωζώνη από τυχόν χρεοκοπία μίας ή περισσότερων χωρών 'αναγκάζουν' τις υπόλοιπες να λάβουν τα απαραίτητα μέτρα αποτροπής ενός τέτοιου ενδεχόμενου.

Στο πλαίσιο αυτό, η κρίση αντιμετωπίζεται ως δημοσιονομική και μόνο. Το «Σύμφωνο Σταθερότητας» και το αναθεωρημένο νομικό πλαίσιο για τα υπερβολικά ελλείμματα και τις μακρο-οικονομικές ανισορροπίες εντάσσονται σε αυτή τη θεώρηση, όπως και η πρόταση για δημιουργία θέσης ευρωπαϊού Υπουργού Προϋπολογισμού και αύξησης των εξουσιών του Δικαστηρίου της Ένωσης. Το ίδιο και η θέσπιση ενός 'χρυσού κανόνα'⁴⁷ που επιβάλλει νομικά ισοσκελισμένους προϋπολογισμούς και οδηγεί στην συνταγματοποίηση της δημοσιονομικής πειθαρχίας, όπως εξάλλου ήδη συμβαίνει σε κάποια κράτη μέλη. Η τακτική αυτή αντιμετώπισης της κρίσης εμφανίζεται απλή διασφάλιση της εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου στην ευρωζώνη, το οποίο έχουν επικυρώσει σύμφωνα με τους συνταγματικούς τους κανόνες τα κράτη μέλη. Στην πραγματικότητα, εθελοτυφλεί απέναντι στο γεγονός ότι η δημοσιονομική κατάσταση μιας χώρας βρίσκεται σε άμεση συνάρτηση με τη γενικότερη διακυβέρνησή της, με συνέπεια να αποδεικνύεται ανεπαρκής, τόσο από οικονομική όσο και από πολιτική άποψη.

Από οικονομική άποψη, η δημοσιονομική πειθαρχία των υπερχρεωμένων κρατών είναι μεν αναγκαία για την επανάκτηση της εμπιστοσύνης τόσο των αγορών όσο και μεταξύ των κρατών μελών, δεν είναι όμως αρκετή. Αρκεί να σκεφτεί κανείς ότι κάποια από τα κράτη που υφίστανται σήμερα δημοσιονομική κρίση ακολουθούσαν πιστά τους δημοσιονομικούς κανόνες της Ένωσης. Και αντίστροφα ότι μόνο τρία από τα κράτη μέλη (Φινλανδία, Εσθονία και Λουξεμβούργο) δεν παραβιάζουν τα ποσοτικά όρια χρέους και ελλείμματος που επιβάλλουν οι Συνθήκες. Συνεπώς, το θεσμικό οπλοστάσιο την νομισματικής ένωσης, ακόμη και αν χρησιμοποιηθεί επαρκώς -σε αντίθεση με ό,τι έγινε στην Ελλάδα το 2007 με ευθύνη τόσο της ελληνικής Κυβέρνησης όσο και της

⁴⁷ Βλ σχετικά Π Μαντζούφα, Ο «χρυσός» δημοσιονομικός κανόνας στο Σύνταγμα: Λύση του προβλήματος ή ένα ακόμα εμπόδιο στην οικονομική προσαρμογή και στην προστασία των δικαιωμάτων;, σε: Χ Ακριβοπούλου / Ν Παπαχρήστος (επιμ), *Η πρόκληση της Αναθεώρησης του Συντάγματος*, Συνέδριο ΙΣΤΑΜΕ, 25-26 Φεβρουαρίου 2013, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας 2013, 123επ.

Ευρωπαϊκής Επιτροπής- δεν επαρκεί για την εξασφάλιση θετικού ισοζυγίου συναλλαγών που προϋποθέτει παραγωγή και ανταγωνιστικότητα.

Από πολιτική άποψη, η πρώτη αυτή ανάγνωση αναγνωρίζει ως μόνο πρόβλημα στη δημοκρατική διαδικασία ότι οι πολίτες και πολιτικές ηγεσίες των υπερχρεωμένων και διασωζόμενων κρατών δεν λαμβάνουν υπόψη του την εμπλοκή των πολιτών από χώρες δανειστές και τα δικά τους συμφέροντα.⁴⁸ Αυτό συνιστά όντως ένα έλλειμμα στη δημοκρατική διαδικασία λήψης αποφάσεων, δεν είναι όμως το μόνο. Το να υπολαμβάνεται ως το μόνο ή το κυρίαρχο υποτιμά τις δημοκρατικές προκλήσεις που αντιμετωπίζουν σήμερα οι χώρες της Ευρώπης, εξαιτίας της μεταφοράς της πολιτικής εξουσίας στην Ένωση, χωρίς παράλληλη άμεση δημοκρατική της νομιμοποίηση. Ακριβώς, επειδή η λήψη υπόψη των συμφερόντων των 'άλλων' θα προϋπέθετε και θα συνεπαγόταν μια βαθύτερη πολιτική ενοποίηση.

3. *Η άλλη όψη του ίδιου νομίσματος: το ανεύθυνο των υπερχρεωμένων*

Σύμφωνα με τη δεύτερη ανάγνωση κύριος παίκτης και φταίχτης της οικονομικής κρίσης είναι οι αγορές, στο μάτι των οποίων βρέθηκε η Ελλάδα, χωρίς υπαιτιότητά της. Η κρίση είναι το παραγόμενο μιας χωρίς περιορισμούς και έλεγχο κίνησης κεφαλαίων πάνω από σύνορα, για παράδειγμα από τις τράπεζες των βορείων χωρών προς τις χώρες του Νότου με σκοπό την αναζήτηση υπερκερδών, ή, κατά άλλη εκδοχή, πρόφαση για εκμετάλλευση του πλούτου των υπερχρεωμένων χωρών από τους ευρωπαίους εταίρους, και ιδίως τους Γερμανούς. Σύμφωνα με την αντίληψη αυτή, ήταν τα τεχνηέντως χαμηλά επιτόκια που δημιούργησαν τη φούσκα του υπερδανεισμού. Στην Ελλάδα η εικόνα συμπληρώνεται και παραμορφώνεται από τα υψηλά δημόσια έξοδα: κυρίως το κράτος υπερχρεωνόταν και προέβαινε σε σπατάλες, ωστόσο, ούτε οι Έλληνες πολίτες ούτε οι ελληνικές πολιτικές ελίτ ευθύνονται για την υπερχρέωση αυτή.

Σε αντίθεση με την πρώτη ανάγνωση της κρίσης, εδώ κράτη και πολίτες των υπερχρεωμένων χωρών παρουσιάζονται ως θύματα των αδηφάγων τραπεζών. Το σκηνικό της θυματοποίησης συμπληρώνεται από την αδυναμία των κρατών -λόγω του ευρώ- να υποτιμήσουν το νόμισμά τους ή να επαναθεσπίσουν ελέγχους εισροής

⁴⁸ Poiares Maduro, Democracy and Justice in the EU, ECLN Working Paper New York, p. 4.

συναλλάγματος. Με όρους δημοκρατίας, η ανάγνωση αυτή καταλήγει σε διαπιστώσεις περί «εξωτερικής κατοχής», «ιδιότυπης σκλαβιάς»,⁴⁹ εξαναγκασμού των βουλευτών «υπό την πίεση των δανειστών», λειτουργίας της Κυβέρνησης ως αντιπρόσωπου των κρατών-δανειστών, απώλειας της εθνικής κυριαρχίας και της αυτονομίας του Κοινοβουλίου και άλλων αποφάνσεων που παρότι ατεκμηρίωτες πλειοψηφούν στο δημόσιο και δη πολιτικό λόγο ιδίως των εκάστοτε αντιπολιτευόμενων, αλλά όχι μόνο, κομμάτων, δημοσιογράφων και πολιτών.

Αυτή η εθνοκεντρική, εν πολλοίς, ανάγνωση παραγνώνει ότι πηγή της διάβρωσης της 'εθνικής κυριαρχίας' δεν είναι το ευρώ, αλλά η εν τοις πράγμασι οικονομική ενοποίηση - ακόμη και αν αυτή δεν έχει την ένταση και τον αποκλειστικό χαρακτήρα της νομισματικής- και η αρρυθμιστή κυκλοφορία του κεφαλαίου τόσο σε ευρωπαϊκό όσο και σε παγκόσμιο επίπεδο. Συνεπώς, η έξοδος από το ευρώ δεν θα προστάτευε ούτε την εθνική κυριαρχία ούτε πολύ περισσότερο τη δημοκρατία, καθώς θα σήμαινε μια ακόμη περισσότερο ευάλωτη οικονομία.

4. Ενδιάμεσο συμπέρασμα: αμοιβαία έλλειψη εμπιστοσύνης

Οι δύο παραπάνω 'αναγνώσεις' είναι εν μέρει σωστές και εν μέρει λάθος. Οι αστοχίες των εθνικών πολιτικών και η μη έγκαιρη διάγνωση του κινδύνου άφησαν εκτεθειμένες εθνικές οικονομίες· από την άλλη, η έλλειψη ρύθμισης των αγορών και η ασυδοσία του διεθνούς χρηματοπιστωτικού κεφαλαίου καθιστούν εύκολα θηράματα χώρες με μικρής κλίμακας οικονομίες. Ταυτόχρονα, αντιστοιχούν σε πολιτικές και ψυχικές στάσεις εκ μέρους των πολιτών, τις οποίες προωθούν, ως αλληλοαποκλειόμενες, οι εθνικές πολιτικές ελίτ. Πρόκειται βεβαίως για εθνικιστικές αναγνώσεις, για τις δύο όψεις του ίδιου νομίσματος της εθνικής τυφλότητας και άρνησης ανάληψης των ευθυνών απέναντι στους 'άλλους'. Τα εθνικά κέντρα εξουσίας, από την πλευρά των δανειστών, δεν είναι σε θέση να κατανοήσουν πλήρως τόσο την αλληλεξάρτηση των οικονομικών του ευρώ όσο και την αναγκαιότητα κεντρικής λύσης στα προβλήματα των περιφερειακών κρατών μελών, καθώς αρνούνται ή αδυνατούν να τα κατανοήσουν ως

⁴⁹ Βλ Ν Τσόμσκι, Κάποιοι στη Γερμανία θέλουν την Ελλάδα σε σκλαβιά, Συνέντευξη στην Εφημερίδα Αυγή 09.12.2013, <http://www.avgi.gr/article/1458668/noam-tsomski-kapoiioi-sti-germania-theloun-tin-ellada-se-sklabia>.

«δικά τους»· εμμένουν αντιθέτως στην πεποίθηση ότι αφορούν 'άλλους'. Ταυτόχρονα όμως, και χωρίς το ένα να αναιρεί το άλλο, από την πλευρά των δανειοληπτών, -με προεξάρχουσα την Ελλάδα- με δυσκολία γίνεται δεκτό ότι η δημοσιονομική κρίση οφείλεται και στην αδυναμία τους, αν όχι την ανικανότητά τους, να διαχειριστούν δημοκρατικά και με διαφάνεια τις αυξημένες εισροές κεφαλαίου και στην πεποίθηση ότι είναι πάντως δυνατή η μεταφορά του βάρους σε 'άλλους', στα μυρμήγκια του βορά, οι οποίοι είναι υποχρεωμένοι να πληρώνουν επειδή είναι οι κερδισμένοι της κρίσης.

Κατ' αποτέλεσμα δημιουργείται μια διπλή και επικίνδυνη ψευδαίσθηση που επιτείνεται από έναν διαρκώς ενισχυόμενο λαϊκισμό: στα μεν κράτη-δανειστές οι πολίτες θεωρούν ότι επιφορτίζονται με τα οικονομικά και ηθικώς μεμπτά βάρη 'άλλων', των 'τζιτζικιών' του νότου, και είναι αντίθετοι στο να μοιραστούν το κόστος και τον κίνδυνο από δάνεια που δεν αποφάσισαν οι δικοί τους αντιπρόσωποι ούτε και απόλαυσαν, εφόσον οι ίδιοι τους με σκληρή δουλειά και αυστηρή δημοσιονομική πολιτική κατορθώνουν να διατηρούν την αξιοπιστία στις παγκόσμιες αγορές και να δανείζονται φθηνά. Στα δε κράτη-δανειολήπτες, οι πολίτες νιώθουν ότι χάνουν την εθνική τους ανεξαρτησία και την κυριαρχία τους ως μερίδιο κάθε πολίτη στην εθνική κυριαρχία, καθώς τους επιβάλλονται μέτρα που με βαριά καρδιά τις περισσότερες φορές υπερψήφισαν αντιπρόσωποί τους, βουλευτές, και αισθάνονται ότι βρίσκονται 'υπό κατοχή',⁵⁰ ότι το χρέος τους χρηματοδοτεί τα ταμεία των κρατών που ευημερούν, ιδίως της Γερμανίας, από όπου εκπορεύονται και οι αποφάσεις. Και οι μεν και οι δε νιώθουν απογοήτευση απέναντι στις πολιτικές τους ηγεσίες και ενώνουν τις φωνές τους, από διαφορετικές οπτικές γωνίες, κατά της βοήθειας μεταξύ χωρών της Ευρωζώνης, κατά του ευρώ ακόμη και της ίδιας της Ένωσης. Είναι προφανές ότι η δημοσιονομική κρίση μπορεί, υπό προϋποθέσεις, και εφόσον δεν αντιμετωπιστεί στη ρίζα της και όχι στις συνέπειές της, να μετασηματιστεί σε κρίση πολιτική και να απειλήσει ακόμη και την ίδια την ύπαρξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, την επιστροφή στο ζοφερό παρελθόν των αντιμαχιών και των πολέμων.

⁵⁰ Βλ. τη δήλωση του Συνταγματολόγου Γ. Κασμάτη, «Είμαστε κράτος υποτελής, βρισκόμαστε υπό κατοχή», η οποία αναμεταδόθηκε από πολλά blogs, π.χ. http://www.epikoinonia-arg.gr/~epikoino/index.php?option=com_content&view=article&id=30042:2011-06-10-20-44-20&catid=23:2010-06-28-15-23-54&Itemid=59.

III. Το πολιτικό χρέος της Ένωσης

Από την παραπάνω διαπίστωση απορρέει αυτό που σχηματικά αποκαλείται στην παρούσα εισήγηση 'το πολιτικό χρέος της Ένωσης' έναντι του δημοσιονομικού χρέους των κρατών· στην πραγματικότητα, βέβαια, δεν είναι παρά το πολιτικό χρέος των ίδιων των κρατών, δανειστών και δανειοληπτών, να παραιτηθούν από μια φαντασιακή 'κυριαρχία' και να προχωρήσουν με τόλμη στην πολιτική ένωση, προκειμένου να ανακτήσουν ένα ελάχιστο περιθώριο αυτονομίας της πολιτικής έναντι του κεφαλαίου. Και αν το χρέος του κάθε κράτους σχετίζεται άμεσα με τα δημοσιονομικά του ελλείμματα, το πολιτικό χρέος όλων μαζί, και άρα της Ένωσης, αφορά στην καταπολέμηση του τριπλού ελλείμματος: ευρωπαϊκού, πολιτικού και δημοκρατικού. Το ευρωπαϊκό έλλειμμα συνίσταται στην υπανάπτυξη ενωσιακών θεσμών αντιμετώπισης της κρίσης· το πολιτικό σημαίνει την ασυμμετρία μεταξύ της έκτασης των προβλημάτων και των αποτελεσματικών λύσεών τους, που είναι πανευρωπαϊκή, του πλαισίου συζήτησής τους, που παραμένει εθνικό, και του είδους των διαιρετικών τομών σε ευρωπαϊκό επίπεδο, που επιμένουν να είναι εθνικές και όχι πολιτικές, ενώ η πολιτική αντιπαράθεση συνεχίζει να λαμβάνει χώρα σε εθνικές επικράτειες ή/και μεταξύ εθνικών πολιτικών ελίτ. Τέλος, το δημοκρατικό έλλειμμα θα αναδυθεί αν και εφόσον καταπολεμηθούν τα δύο πρώτα, πρέπει όμως να διευθετηθεί εκ των προτέρων, ώστε η μεταφορά εξουσίας σε ενωσιακά όργανα και η διαμόρφωση του πολιτικού σε ευρωπαϊκό επίπεδο να μη στερούνται νομιμοποίησης και να μην εξαιρούνται του ελέγχου.

A. Το ευρωπαϊκό έλλειμμα

1. ...στην οικονομική πολιτική

Είναι πλέον κοινός τόπος ότι η ελλειμματική αρχιτεκτονική της Οικονομικής και Νομισματικής Ενοποίησης (ONE) και ειδικότερα του σκέλους της κοινής οικονομικής πολιτικής είναι ένας (ακόμη) βασικός παράγοντας που οδήγησε στην κρίση χρέους πολλών ευρωπαϊκών κρατών, ιδίως του νότου. Έτσι, ενώ η νομισματική πολιτική

ανατέθηκε στην Ένωση και την ΕΚΤ, η οικονομική και η δημοσιονομική πολιτική παρέμειναν εγκλωβισμένες σε εθνικές επικράτειες αλλά παράλληλα και φυλακισμένες σε αυστηρά ευρωπαϊκά πλαίσια, που όμως δεν μπόρεσαν να αποτρέψουν το ξέσπασμα της κρίσης. Η προφύλαξη της εθνικής δημοσιονομικής κυριαρχίας και πολιτικής ήταν ο σκοπός για την εξυπηρέτηση του οποίου επήλθε το χάσμα μεταξύ των δύο γραμμάτων της ΟΝΕ, μεταξύ της οικονομικής, που παρέμεινε ελλειμματική, και της νομισματικής, που υλοποιήθηκε, ένωσης. Ωστόσο, η λειτουργική αδυναμία μιας ευρωπαϊκής νομισματικής πολιτικής χωρίς το ευρωπαϊκό ισοδύναμο των οικονομικών πολιτικών φάνηκε σύντομα στην πράξη. Εξάλλου, συνήθως η πολιτική ένωση είναι αυτή που προηγείται της νομισματικής, ενώ στην περίπτωση της Ευρωζώνης επιχειρήθηκε το αντίστροφο.⁵¹

Στην έκθεση των μέτρων αντιμετώπισης της κρίσης που προηγήθηκε κατέστη φανερός ένας οικονομικός εθνικισμός⁵²: χρήση, κατά κύριο λόγο, της διακυβερνητικής μεθόδου και επικυριαρχία εθνικών ηγεσιών με παράλληλη σκιάδη εμπλοκή των ευρωπαϊκών θεσμών, αφενός, και νοηματοδότηση της κρίσης ως αποκλειστικά δημοσιονομικής, ως πρόβλημα συγκεκριμένων κρατών μελών και όχι της συνολικής Ευρωζώνης ή /και ΕΕ, αφετέρου. Στο σύστημα αυτό η εγγύηση που παρέχεται για το χρέος άλλων κρατών είναι περιορισμένη και εξετάζεται από περίπτωση σε περίπτωση μέσα από συνεχείς και αέναες διαπραγματεύσεις. Κατ' αποτέλεσμα η Ένωση ασχολείται συνεχώς αλλά περιπτωσιολογικά και οι κερδοσκόποι των αγορών έχουν όλο το πεδίο ελεύθερο για κερδοσκοπία. Και αυτό επειδή δεν αποπνέει πραγματική πολιτική βούληση στήριξης του νομίσματος εκ μέρων των κρατών της ευρωζώνης. Αυτή η τελευταία παρατήρηση εμπεριέχει και το σπέρμα της αμφισβήτησης της αποτελεσματικότητας και βιωσιμότητας μιας τέτοιας προσέγγισης. Συνεπώς, στη φάση που βρισκόμαστε, «[ε]ίτε τα κράτη μέλη θα προχωρήσουν με άλματα τη διαδικασία ενοποίησης μεταξύ τους είτε θα εκτεθούν στον κίνδυνο της διάλυσης του ενιαίου νομίσματος, με εξαιρετικά

⁵¹ Κ Χρυσόγονου, *Η καταστρατήγηση του Συντάγματος στην εποχή των μνημονίων*, Αθήνα: Λιβάνης 2013, σελ 191.

⁵² Βλ και Σ Λυγερού, Ευρωζώνη και οικονομικός εθνικισμός, εφημερίδα Καθημερινή 16-04-2010, διαθέσιμο σε: http://news.kathimerini.gr/4dcgi/_w_articles_columns_1_16/04/2010_397746.

οδυνηρές συνέπειες τουλάχιστον για το στάδιο της μετάβασης στα εθνικά τους νομίσματα».⁵³

2. ...και στην αντίληψη των πραγμάτων

Η αδράνεια, αργοπορία και ατολμία της Ένωσης, δηλαδή των κρατών στο σύνολό τους, αντιστοιχεί στην αδυναμία ή εθελουφλία των ίδιων να εσωτερικοποιήσουν τις συνέπειες της οικονομικής διασύνδεσης. Ενώ τα προβλήματα είναι ευρωπαϊκά (αν όχι παγκόσμια), και άρα οι λύσεις δεν μπορεί παρά να είναι ευρωπαϊκές (αν όχι παγκόσμιες), εντούτοις η πολιτική ασκείται ακόμη σε εθνικό επίπεδο και με εθνικά στάνταρντς, ακόμη και η ευρωπαϊκή ρύθμιση εξαρτάται από εθνικές πολιτικές. Το ευρωπαϊκό έλλειμμα είναι το τεράστιο χάσμα μεταξύ επιπέδου προβλημάτων και επιπέδου αναζήτησης λύσεων.⁵⁴

Η μη συνειδητοποίηση της άρρηκτης διασύνδεσης των ευρωπαϊκών κοινωνιών συνιστά μια εγκληματική εθελουφλία των εθνικών πολιτικών ελίτ, την οποία η ήπειρος μπορεί να κληθεί να πληρώσει πολύ ακριβά. Η διαπίστωση αυτή δεν αναφέρεται μόνο σε ζητήματα περιβάλλοντος και οικολογίας ή τήρησης των κανόνων της φαρμακοβιομηχανίας, περιπτώσεις στις οποίες είναι απολύτως προφανής η διασπορά του κινδύνου σε όλη την Ευρώπη από την εγκληματική αμέλεια μιας Κυβέρνησης ή μιας εθνικής διοίκησης· αναφέρεται και στην υπερχρέωση κρατών ως σύστοιχο της κερδοφορίας για άλλα και στη συνακόλουθη αναγκαιότητα ‘κουρέματος’ τους χρέους, το οποίο δεν επωμίζονται μόνο μεγάλα επενδυτικά κεφάλαια (funds) ή μόνο Έλληνες μικροεπενδυτές, αλλά και άλλοι Ευρωπαίοι (και μη) μικροεπενδυτές.

Είναι η αβεβαιότητα που αφήνει πεδίο στις αγορές για άκρατη κερδοσκοπία. Έτσι, ένα μοντέλο που θα έδινε ή θα αναγνώριζε στην ΕΕ πολιτική εξουσία και δημοκρατία εξ ολοκλήρου ή κατεξοχήν εξαρτώμενη από τα εθνικά κράτη είναι καταδικασμένο να αποτύχει. Και αυτό επειδή θα εξαρτάται από διαδικασίες σχηματισμού της πολιτικής

⁵³ Χρυσόγονου, Η καταστρατήγηση του Συντάγματος, 195.

⁵⁴ M Poiares Maduro / B De Witte / M Kumm, The Euro Crisis and the Democratic Governance of the Euro: Legal and Political Issues of a Fiscal Crisis, σε: The democratic governance of the Euro, RSCAS Policy Papers RSCAS PP 2012/08, 3επ, σε: διαθέσιμο σε: <http://cadmus.eui.eu>.

βούλησης σε κρατικό επίπεδο, στις οποίες δεν είναι δυνατό να ληφθεί υπόψη η αναπόδραστη αλληλεξάρτηση για την οποία έγινε λόγος παραπάνω. Όσο επίσης οι μηχανισμοί στήριξης βασίζονται σε μια συνεχή διαπραγμάτευση, σε ένα 'παζάρι' μεταξύ των κρατών-πιστωτών και των κρατών-οφειλετών σχετικά με το πόσα χρήματα θα δώσουν τα πρώτα και πόσες περικοπές θα κάνουν τα τελευταία, η ενεργοποίησή τους και λειτουργία τους παρά την όποια αποτελεσματικότητά τους θα υποσκάπτουν την ευρωπαϊκή ενοποίηση.

3. *Ενδυνάμωση της ενιαίας οικονομικής πολιτικής*

α. Η αναγκαιότητα

Σε ένα τέτοιο ευρωπαϊκό και παγκόσμιο περιβάλλον, η άσκηση πολιτικής σε εθνικό επίπεδο δεν μπορεί να υποδεχθεί, να αντιμετωπίσει τις πανευρωπαϊκές προκλήσεις. Η ρύθμιση των διεθνών χρηματοπιστωτικών αγορών ή έστω η αντίσταση στις πιέσεις τους, δεν μπορεί να προέλθει αποτελεσματικά από μοναχικά εθνικά κράτη, αλλά μόνο από μια ενδυναμωμένη Ευρωπαϊκή Ένωση σε συνεργασία με τις υπόλοιπες παγκόσμιες δυνάμεις (ΕΠΑ, Ινδία κλπ). Και για να υπάρχει μια ενδυναμωμένη Ευρώπη πρέπει να υπάρχει ένα ισχυρό ευρώ. Με άλλα λόγια, το τελευταίο δεν είναι η πηγή της διάβρωσης της εθνικής δημοκρατίας, αλλά αντιθέτως η υλική και οικονομική βάση για την πολιτική αυτονομία έναντι των αγορών και την όποια δυνατότητα διανεμητικής δικαιοσύνης μπορεί να έχει πλέον με το συγκεκριμένο καταμερισμό εργασίας η Ευρώπη. Συνεπώς, προϋποτίθεται, καταρχάς, η ενίσχυση της οικονομικής ενοποίησης, ώστε να εναρμονίζεται με τη νομισματική. Δεν αρκεί με άλλα λόγια ο συντονισμός των οικονομικών πολιτικών για να διατηρηθεί η νομισματική Ένωση· απαιτείται μια οικονομική πολιτική, αν μη τι άλλο, διόρθωση των ασυμμετριών που γεννά η νομισματική πολιτική.

Μια πραγματική οικονομική και νομισματική ένωση⁵⁵ θα σήμαινε αυξημένο ενωσιακό προϋπολογισμό, δημοσιονομικές μεταφορές και ευρωμόλογα,⁵⁶ κοινές εγγυήσεις,

⁵⁵ Βλ Έκθεση του Προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 26.06.2012, 'Towards a Genuine Economic and Monetary Union', EUCO 120/12, διαθέσιμη σε: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/131201.pdf και την

ταμείο τραπεζικής σταθερότητας. Η εξέλιξη αυτή θα προϋπέθετε παραίτηση των κρατών (και) από τη δημοσιονομική τους κυριαρχία, συνεπώς, για να είναι βιώσιμος και πειστικός πρέπει συνοδεύεται από μια πολιτική ένωση, δημοκρατικά νομιμοποιημένη.

β. Μέτρα οικονομικής διακυβέρνησης

Προς την κατεύθυνση αυτή αξίζει να επισημανθεί η ενδυνάμωση της οικονομικής διακυβέρνησης μέσω του 'πακέτου έξι μέτρων' ('Six Pack'), έξι δηλαδή νομικών πράξεων, που υιοθετήθηκαν το Νοέμβριο 2011 και αποσκοπούν στη βελτίωση του συντονισμού των οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών.⁵⁷ Ένα βήμα ακόμη έγινε με το «Πακέτο δύο μέτρων» ('Two-pack') που ήρθε να συμπληρώσει τα άλλα εργαλεία (πχ European Semester και Δημοσιονομικό Σύμφωνο) και να διασφαλίσει ότι η ευρωπαϊκή οικονομική και νομισματική ένωση είναι λιγότερο κατακερματισμένη και ότι τα κράτη μέλη της ευρωζώνης ασκούν δημοσιονομικά βιώσιμες πολιτικές. Με το 'πακέτο των δύο' εισήχθη ένας επιπρόσθετος συντονισμός και επιτήρηση των διαδικασιών θέσπισης προϋπολογισμού για όλα τα μέλη της Ευρωζώνης. Οι νέοι αυτοί κανονισμοί συμπληρώνουν τις απαιτήσεις του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης αναφορικά με την εποπτεία κάνοντας συχνότερους τους ελέγχους της πολιτικής των κρατών μελών, χωρίς, ωστόσο, να θέτουν επιπλέον απαιτήσεις στις ίδιες τις πολιτικές. Η συχνότητα αυξάνεται ανάλογα με την κατάσταση των οικονομικών κάθε χώρας και ο δεύτερος κανονισμός εφαρμόζεται μόνο αν ένα κράτος υπαχθεί στη διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος (Excessive Deficit Procedure - EDP ή Excessive Imbalance Procedure - EIP).

Μια ολοκληρωμένη οικονομική πολιτική θα προϋπέθετε, περαιτέρω, την ενιαία διαχείριση και της πολιτικής κατάρτισης του προϋπολογισμού κάθε κράτους μέλους. Η έκδοση ευρωομολόγων σημαίνει ανάληψη από κοινού εκ μέρους όλων των κρατών της

ακόλουθη Ενδιάμεση Έκθεση (Interim Report) της 12.10.2012 του ίδιου, διαθέσιμη σε: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/132809.pdf

⁵⁶ Πιθανώς η έκδοση ευρω-ομολόγων, που ευλόγως προτείνεται από πολλές πλευρές, θα συνεπαγόταν να καταστεί το χρέος αμοιβαίο, και αυτό ίσως νοούνταν ως παραβίαση του άρθρου 125 ΣΛΕΕ και προϋπέθετε αναθεώρησή του Συνθηκών, με την απλοποιημένη διαδικασία.

⁵⁷ Κανονισμός της ΕΕ Νο 1173/2011 του ΕΚ και του Συμβουλίου, της 16.11.2011 για την αποτελεσματική επιβολή της δημοσιονομικής εποπτείας στη ζώνη του ευρώ, ΕπΕφΕΕ 2011, L 306/1 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:306:0001:01:EL:html>. Και άλλοι πέντε κανονισμοί.

Ευρωζώνης δημοσίου χρέους, συνεπώς πρέπει να συνοδεύεται και από μεταφορά της αρμοδιότητας κατάρτισης του προϋπολογισμού σε ένα υπερεθνικό όργανο, και βέβαια ενοποίηση της δημοσιονομικής πολιτικής και όχι απλώς συντονισμό των οικονομικών πολιτικών, όπως ισχύει σήμερα (ά 2 παρ 3 και 5 παρ 1 ΣΛΕΕ). Μια τέτοια εξέλιξη θα καταστούσε περιττές τις εγγυήσεις δημοσιονομικής πειθαρχίας των άρθρων 123-125 ΣΛΕΕ και δυνατή τη διάσωση οικονομιών σε κίνδυνο, με τίμημα βεβαίως την απώλεια της δημοσιονομικής τους κυριαρχίας. Πάντως, σε συμβολικό επίπεδο, σε μια τέτοια περίπτωση δεν θα είναι κάποια κράτη μέλη της ευρωζώνης που θα επωμιστούν τα βάρη άλλων κρατών, ούτε αντίστροφα που θα χάσουν την κυριαρχία τους υπέρ άλλων κρατών· αντίθετα, θα πρόκειται για συνένωση οικονομικών δυνάμεων αλλά και συναπόφαση στο πλαίσιο μιας υπερεθνικής ευρωπαϊκής οικονομικής οντότητας, διακριτής και αυτόνομης από τα κράτη μέλη στο πλαίσιο της ΕΕ.

γ. Αύξηση του ενωσιακού προϋπολογισμού

Περαιτέρω προϋπόθεση μείωσης του 'ευρωπαϊκού ελλείμματος' σε οικονομικά κρίσιμες πολιτικές είναι η αύξηση του ενωσιακού προϋπολογισμού, που προς το παρόν ανέρχεται στο 1% του ενωσιακού ακαθάριστου εγχώριου προϊόντος (ΑΕΠ). Η Ολομέλεια του Ευρωκοινοβουλίου ενέκρινε το Νοέμβριο 2013 τόσο το Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο της ΕΕ για την περίοδο 2014-2020 όσο και κατά πλειοψηφία τον προϋπολογισμό της ΕΕ για το 2014, ύψους 135,5 δισεκ. Ευρώ με ψήφους 494 υπέρ και 158 κατά ύστερα από την πρόσθεση επιπλέον πληρωμών 500 εκατομμυρίων ευρώ. Οι ευρωβουλευτές διασφάλισαν ότι θα ληφθούν υπόψη στην κατάρτιση του προϋπολογισμού οι προτεραιότητες του Κοινοβουλίου για το 2014 σε τομείς όπως η απασχόληση, η έρευνα και η καινοτομία, η διαχείριση των συνόρων και η ανθρωπιστική βοήθεια. Το Συμβούλιο συμφώνησε τελικά να δοθούν περισσότερα χρήματα για την αντιμετώπιση της ανεργίας των νέων σε ολόκληρη την Ευρωπαϊκή Ένωση, όπως ζητούσαν οι ευρωβουλευτές. Θα αυξηθούν επίσης, σε σύγκριση με την αρχική πρόταση του Συμβουλίου, οι επενδύσεις σε τομείς πολιτικής που αναμένεται ότι θα τονώσουν την οικονομική ανάπτυξη, όπως η έρευνα (Ορίζοντας 2020), η ψηφιακή ατζέντα, οι μικρές και μικρομεσαίες επιχειρήσεις (COSME) και η εκπαίδευση (Erasmus).

Ωστόσο, μόνο μια γενναία αύξηση του ενωσιακού προϋπολογισμού που σημαίνει διπλασιασμό ή τριπλασιασμό των σημερινών μεγεθών (εξάλλου όταν δημιουργήθηκε το ευρώ προβλεπόταν ο προϋπολογισμός να ανέλθει στο 3% του ενωσιακού ΑΕΠ) μπορεί να επιτρέψει στην Ένωση να διαχειριστεί πιο δυναμικά και αποτελεσματικά την κρίση του ευρώ. Οι πολιτικές της Ένωσης, όπως εξάλλου υποστηρίζει και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, πρέπει να προσανατολιστούν περισσότερο στα μεγάλα προβλήματα, έστω και με δράσεις υποστηρικτικές, εφόσον μόνο τέτοια αρμοδιότητα προβλέπεται σε τομείς, όπως οι κοινωνικές υποθέσεις, η αντιμετώπιση της ανεργίας. Όμως κάτι τέτοιο προϋποθέτει όχι μόνο την πολιτική βούληση αλλά και τα οικονομικά μέσα. Μόνο με νέες, διεισδυτικές, πολιτικές και ικανότητα να τις επικοινωνήσει στους πολίτες της προκειμένου να τους πληροφορήσει για τις συστημικές μεταρρυθμίσεις που η ίδια προωθεί στα κράτη μέλη, σήμερα ιδίως και στην Ελλάδα, μπορεί η Ευρώπη να ανακτήσει μέρος έστω της χαμένης λάμψης της.

Ένας μεγεθυμένος προϋπολογισμός θα μπορούσε, επίσης, αν συμβάλει στην αντιμετώπιση των ασυμμετριών στην ενιαία αγορά, οι οποίες καταλήγουν σε μεγάλα πλεονάσματα στο βορά και μεγάλα ελλείμματα στο νότο. Με τη σειρά της η ψαλίδα αυτή υπονομεύει το ενιαίο νόμισμα. Επιπλέον, και σε ψυχολογικό και επικοινωνιακό επίπεδο, η χρήση του προϋπολογισμού της Ένωσης, και όχι κεφαλαίων από κράτη μέλη, όπως στο διακυβερνητικό ΕΜΣ, θα έσπαζε την ευθεία σχέση μεταξύ δανειοδοτών και δανειοληπτών, και θα βοηθούσε να αρθούν εθνικιστικά στερεότυπα για βόρειους πληρωτές που θέλουν να καθυποτάξουν τους απείθαρχους νότιους· με τον τρόπο αυτό, θα ενίσχυε την αίσθηση της συμμετοχής σε ένα κοινό σχέδιο και ένταξης στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα. Εξάλλου, αν τα πλεονάσματα της Γερμανίας, για παράδειγμα, μεγεθύνονται λόγω του κοινού νομίσματος, είναι πιο δίκαιο, μέρος αυτών να πηγαίνει στον κοινό προϋπολογισμό της Ένωσης, χάρη στην οποία και υπάρχουν, αντί να πηγαίνουν απευθείας σε άλλα κράτη οφειλέτες. Η Ένωση παράγει πλούτο, λόγω της ενιαίας αγοράς, και με αυτό τον πλούτο στηρίζει τα πιο αδύναμα κράτη της: η συνειδητοποίηση αυτής της οικονομικής πραγματικότητας και η επικοινωνία της στους πολίτες, που είναι εύαλωτοι στις εθνικιστικές σειρήνες, θα μπορούσε ίσως να βοηθήσει στην αντιμετώπιση της ανόδου του εθνικισμού και ευρωσκεπτικισμού σε όλη την Ένωση –

και στην Ελλάδα. Η επιβεβαίωση αυτής της αντίληψης είναι απαραίτητη για την νομιμοποίηση τη συνέχιση της ευρωπαϊκής ενοποίησης.

B. Το πολιτικό έλλειμμα

1. Η έλλειψη πανευρωπαϊκών πολιτικών διαιρετικών τομών

Μια οικονομική και πολιτική ένωση θα σήμαινε ότι κράτη με μη βιώσιμες δημοσιονομικές πολιτικές θα έπρεπε να αλλάξουν τις τελευταίες δραστικά, με βάση κοινά ευρωπαϊκά πρότυπα, και ίσως με παρέμβαση από έξω, ενώ κράτη που μέχρι σήμερα συγκαταλέγονται στους κερδισμένους της κρίσης θα αναγκάζονταν να μοιραστούν το βάρος, είτε αυτό γίνει με την έκδοση ευρωομολόγων είτε με κάποιο άλλο μέσο. Οι θυσίες αυτές –σε συμβολική κυριαρχία στην πρώτη περίπτωση και σε υλικές συνεισφορές στη δεύτερη- δεν θα είναι δυνατό να πραγματοποιηθούν χωρίς έντονες πολιτικές αντιπαραθέσεις και κοινωνικές αναταράξεις, χωρίς έναν μηχανισμό συλλογικής λήψης αποφάσεων σε ευρωπαϊκό επίπεδο που να εγγυάται τη δημοκρατική νομιμοποίηση των αποφάσεων αυτών στο πλαίσιο της ΟΝΕ.

Η θέσμιση του ευρώ και η υιοθέτηση της νομισματικής ενοποίησης αποτέλεσαν κρίσιμο βήμα στην πορεία της Ένωσης. Ωστόσο, η πραγματική σημασία τους δεν επεξηγήθηκε ποτέ αποτελεσματικά στους πολίτες, οι οποίοι αντιθέτως κλήθηκαν να αντιμετωπίσουν τη ραγδαία αύξηση τιμών εν μία νυκτί με παράλληλη καθήλωση των μισθών τους. Σε μερικές χώρες, όχι σε όλες, αλλά πάντως στην Ελλάδα, οι αυξήσεις αυτές εξισορροπήθηκαν από αντίστοιχες μισθολογικές αυξήσεις βασισμένες σε δάνεια, που δημιούργησαν τη φούσκα του παρασιτικού και εξωστρεφούς καταναλωτισμού, με αποτέλεσμα το άνοιγμα της ψαλίδας μεταξύ του ισοζυγίου εισαγωγών και εξαγωγών.⁵⁸ Ωστόσο, ποτέ όλη αυτή την περίοδο δε δόθηκε η δυνατότητα στους πολίτες της Ευρώπης, άρα και της Ελλάδας, να ενστερνιστούν σε βάθος και να εσωτερικεύσουν, με όρους πολιτικούς, την καλπάζουσα ενίοτε ευρωπαϊκή ενοποίηση, κατανοώντας τα πλεονεκτήματα της υιοθέτησης κοινού νομίσματος.

⁵⁸ Βλ. και Π Κονδύλη, *Η παρακμή του Αστικού Πολιτισμού - Από τη μοντέρνα στην μεταμοντέρνα εποχή και από τον φιλελευθερισμό στη μαζική δημοκρατία*, Αθήνα: Θεμέλιο 1991, 31-32.

Κατά τη συνήθη πορεία των ενωσιακών πραγμάτων, η διαχείριση της Ευρωζώνης ανατέθηκε σε κλειστούς τεχνοκρατικούς κύκλους και οι εθνικές οικονομίες έπρεπε απλώς να πειθαρχήσουν, όπως και στα κριτήρια του Μάαστριχτ. Καμιά πολιτική συζήτηση, καμιά διαβούλευση με τους πολίτες, το όλο εγχείρημα του ενιαίου νομίσματος επετεύχθη ερήμην των εθνικών δημοσίων σφαιρών και η συναίνεση των πολιτών 'εξαγοράστηκε', βάσει μιας λειτουργικής μόνο, και όχι διαδικαστικής, νομιμοποίησης. Η νομισματική πολιτική πέρασε στην αποκλειστική δικαιοδοσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ειδικότερα της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας, της οποίας την ανεξαρτησία έσπευσαν να διασφαλίσουν,⁵⁹ προκειμένου να της εξασφαλίσουν ασυλία από τις 'μολυσματικές ασθένειες' της πολιτικής εξουσίας και των λαϊκών και πολιτικών πιέσεων. Σε κάθε περίπτωση, η έλλειψη οποιασδήποτε δημοκρατικής νομιμοποίησής της σημαίνει ότι η ΕΚΤ πρέπει να μένει προσκολλημένη στο σκοπό της που είναι η διατήρηση της σταθερότητας των τιμών. Αυτή η περίπτωση αποτελεί ένα ακόμη παράδειγμα αυτού που ο Habermas έχει ονομάσει «ιδιόμορφο εκτελεστικό φεντεραλισμό» (Exekutivföderalismus) της Ευρωπαϊκής Ένωσης⁶⁰ στο πλαίσιο του οποίου οι ενωσιακές, αλλά και οι εθνικές κυβερνητικές και κοινοβουλευτικές δομές 'αποψιλώνονται' εκτελώντας απλώς αποφάσεις που λαμβάνονται με συνοπτικές διαδικασίες σε κλειστά fora και κέντρα αποφάσεων στις πρωτεύουσες κρατών που συναποτελούν ένα είδος ευρωπαϊκό διευθυντήριο.⁶¹

⁵⁹ Βλ άρθρο 130 (πρώην άρθρο 108 της ΣΕΚ) ΣΛΕΕ: «Κατά την άσκηση των εξουσιών και την εκτέλεση των καθηκόντων και υποχρεώσεων που τους ανατίθενται από τις Συνθήκες και το καταστατικό του ΕΣΚΤ (Ευρωπαϊκού Συστήματος Κεντρικών Τραπεζών) και της ΕΚΤ, ούτε η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, ούτε οι εθνικές κεντρικές τράπεζες, ούτε κανένα μέλος των οργάνων λήψης αποφάσεων των ιδρυμάτων αυτών, δεν ζητάει ούτε δέχεται υποδείξεις από τα θεσμικά ή λοιπά όργανα ή οργανισμούς, από την κυβέρνηση κράτους μέλους ή από άλλο οργανισμό. Τα θεσμικά και λοιπά όργανα ή οργανισμοί της Ένωσης, καθώς και οι κυβερνήσεις των κρατών μελών, αναλαμβάνουν την υποχρέωση να τηρούν την αρχή αυτή και να μην επιδιώκουν να επηρεάζουν τα μέλη των οργάνων λήψης αποφάσεων της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας ή των εθνικών κεντρικών τραπεζών, κατά την άσκηση των καθηκόντων τους». Πρβλ. και Κ Γώγου, Το Ευρωπαϊκό Σύστημα Κεντρικών Τραπεζών ως φορέας «παράπλευρης» κοινοτικής εξουσίας - Ζητήματα δημοκρατικής νομιμοποίησης υπό την οπτική γωνία του ελληνικού Συντάγματος, ΤοΣ 2003, 49επ.

⁶⁰ Γ Χάμπερμας, *Για ένα Σύνταγμα της Ευρώπης* (μτφρ. Σ. Τριανταφύλλου), Αθήνα: Πατάκη 2012, 63.

⁶¹ Α Μεταξά, Ο 'επαπειλούμενός' δικανικός και κοινοβουλευτικός λόγος - Σκέψεις Για την ανάγκη συγκρότησης μιας ευρωπαϊκής 'συνταγματικής ταυτότητας', 13, σε: <http://constitutionalism.gr/site/wp-content/mgdata/pdf/metaxas.pdf>.

2. *Ο διχασμός του πολιτικού λόγου*

Έτσι οι αποφάσεις για την Ευρώπη λαμβάνονται από εθνικές πολιτικές ηγεσίες που λογοδοτούν πολιτικά ενώπιον ενός και μόνο εθνικού εκλογικού σώματος – το οποίο δεν έχει ενσωματώσει τη σημασία και τις συνέπειες της αλληλεξάρτησης για την οποία έγινε ήδη λόγος. Γεγονότα που αφορούν τη μια οικονομία εξαρτώνται από την έκβαση εκλογικών διαδικασιών σε άλλη χώρα (π.χ. το κούρεμα του ελληνικού χρέους από τις γερμανικές εκλογές του φθινοπώρου του 2013). ωστόσο, ο λαός της μιας χώρας δεν έχει καθόλου λόγο στα πολιτικά πράγματα της δεύτερης, από τις εξελίξεις στην οποία και εξαρτάται. Αντίστοιχα, οι εθνικές πολιτικές ηγεσίες προχωρούν σε ένα είδος διπλού λόγου, προς τα μέσα, όπου και λογοδοτούν πολιτικά, και προς τα έξω, όπου και λογοδοτούν υπό την πίεση των οικονομικών και δημοσιονομικών δεδομένων. Αυτή η διπλή γλώσσα, ο διχασμός του λόγου, σε λόγο ‘εσωτερικού’ και λόγο ‘εξωτερικού’ και ο παραγώμενος ‘ακουστικός διαχωρισμός’, διατρέχουν τις πολιτικές παρατάξεις και τις εθνικές δημόσιες σφαίρες. Οι ίδιες λέξεις (πειθαρχία, αλληλεγγύη κλπ) ακούγονται διαφορετικά στα αυτιά των πολιτών των δανειοδοτών και των δανειοληπτών. Η σχιζοφρένεια μιας τέτοιας πολιτικής διαδικασίας αναδεικνύεται αρκεί να σκεφτεί κανείς πώς υποδέχονται διαφορετικά εθνικά ακροατήρια την ίδια απόφαση, π.χ την απόφαση για δανειοδότηση της Ελλάδας με 110 δισ. Μεγάλο μέρος της ελληνικής κοινής γνώμης το αντιμετώπισε ως επιβολή της άποψης της Γερμανίας, απώλεια ελληνικής εθνικής κυριαρχίας, εκμετάλλευσή μας από τους Γερμανούς που βγάζουν κέρδος σε βάρος μας· αντίστοιχα, αποπροσανατολισμένη η γερμανική κοινή γνώμη, αδυνατώντας και εκείνη να καταλάβει τη διασύνδεση των οικονομιών αλλά και των κοινωνιών, το αντιμετώπισε επίσης εχθρικά, μετρώντας το κατά κεφαλήν ποσό που χρεώνεται κάθε Γερμανός λόγω των σπάταλων Ελλήνων. Έτσι, οι ίδιες πολιτικές αποφάσεις ερμηνεύονται διαφορετικά από τα διακριτά εθνικά ακροατήρια. Αυτό δεν είναι κακό καθεαυτό: το έλλειμμα συνίσταται στην θεσμική ανυπαρξία μιας διαδικασίας ή ενός μηχανισμού που θα επέτρεπε την υπερεθνική συνάθροιση των διακριτών απόψεων ανεξαρτήτως εθνικής προέλευσης. Αντίθετα, αν οι αποφάσεις λαμβάνονταν από υπερεθνικά όργανα σε μια ενιαία ευρωπαϊκή σφαίρα πολιτικής, οι διαχωριστικές γραμμές θα διαγράφονταν με βάση το συνολικό σχέδιο.

3. *Η πολιτική κοινότητα ως προϋπόθεση αλληλεγγύης*

Η άρση του 'πολιτικού ελλείμματος' της Ένωσης θα ήταν το σύστοιχο της ανάδυσης μιας πολιτικής ευρωπαϊκής εξουσία, προϋπόθεση απαραίτητη για να στηριχθεί το εγχείρημα του ευρώ έναντι των αγορών, αφού κάθε πολιτικό κενό και αναποφασιστικότητα μπορεί να αξιοποιηθεί από αυτές για κερδοσκοπικές επιθέσεις και κάθε επίθεση που δεν αποκρούεται εγκαίρως και συντονισμένα μπορεί να σημαίνει απώλειες πολλών δισεκατομμυρίων ευρώ και να γεννάει νέες ανάγκες για δάνεια και στήριξη των αδύναμων κρίκων της ευρωζώνης. Η ενιαία πολιτική εξουσία είναι απαραίτητη προϋπόθεση καταπολέμησης της κυριότερης υπονόμησης της δημοκρατίας, την κυριαρχίας των αγορών. Μόνο μια εύρωστη ευρωπαϊκή πολιτική εξουσία μπορεί -συμμαχώντας εν ανάγκη και με τις ΕΠΑ- να τιθασει τις αγορές και να ρυθμίσει και να ελέγξει, έστω να φορολογήσει, τις ροές κεφαλαίων.

Η κατανόηση, εξάλλου, της αδιάρρηκτης αλληλεξάρτησης και των πλεονεκτημάτων της οικονομικής ένωσης θα είχε ως συνέπεια την ανάδυση μιας ενδυναμωμένης έννοιας κοινοτικής αλληλεγγύης. Η τελευταία δεν απαιτεί κάποιον οργανικό δήμο,⁶² υπό την έννοια της προϋπάρχουσας πολιτισμικής κοινότητας· προϋποθέτει όμως διαδικασίες επικοινωνίας και διαβούλευσης, τέτοιες που να επιτρέπουν τη συνειδητοποίηση των κοινών συμφερόντων και την συσσωμάτωση γύρω από πολιτικές, ανεξάρτητα από την εθνική τους προέλευση. Προϋποθέτει ακόμη το κοινό πλαίσιο των ευρωπαϊκών δικαιωμάτων αλλά και των κοινών υποχρεώσεων. Καταλυτικό ρόλο στη γέννηση και ενδυνάμωση μιας αίσθησης ευρωπαϊκής αλληλεγγύης και του αισθήματος του συνανήκειν θα έπαιζε και η σύνδεση του παραγόμενου λόγω της ενοποίησης πλούτου και της απαίτησης αυτός ακριβώς ο πλούτος να μοιραστεί δίκαια.

⁶² Πρβλ Α Παπαδοπούλου, Σκέψεις για το Δήμο και τη Δημοκρατία στην Ευρωπαϊκή Ένωση, σε: Α. Μανιτάκη (επιμ.), *Η Δημοκρατία μεταξύ Ουτοπίας και Πραγματικότητας, Μελέτες χαριστήριες στον Ζήση Παπαδημητρίου*, Αθήνα: Σαββάλα, 2011, 152επ

Γ. Το δημοκρατικό έλλειμμα

1. Πολιτική σημαίνει δημοκρατία

Όπως ήδη σημειώθηκε, ο κατακερματισμός της δημοκρατικής ευθύνης για τις δημοσιονομικές αποφάσεις και η κατανομή τους στις εθνικές κυβερνήσεις δύσκολα εναρμονίζεται με τη διασυνοριακή και υπερεθνική διάσταση τόσο των αιτιών όσο και της αντιμετώπισης της κρίσης.⁶³ Προϋπολογισμοί και δημοσιονομική πολιτική είναι κατεξοχήν πολιτικά ζητήματα. Ωστόσο η αυτονομία της εθνικής πολιτικής έχει αποδειχτεί ότι θέτει σε κίνδυνο την αποτελεσματικότητα των κανόνων. Η προτίμηση που δείχνει η ΕΕ στις διακυβερνητικές και τεχνοκρατικές διαδικασίες μία όψη του πολιτικού ελλείμματος και συνδέεται άρρηκτα με την ανυπαρξία δημοκρατικών διαδικασιών σε ενωσιακό επίπεδο. Από την άλλη το εδώ υποστηριζόμενο σενάριο της πραγματικής οικονομικής και πολιτικής ένωσης, με παραίτηση των κρατών από τη δημοσιονομική τους κυριαρχία, θα αναδείκνυε με τρόπο ιδιαίτερος δραματικό και επιτακτικό το 'δημοκρατικό έλλειμμα' της Ένωσης και των κρατών μελών της. Η υποταγή των εθνικών πολιτικών διαδικασιών σε έναν μη πολιτικό χώρο θα έθετε υπό αμφισβήτηση την δημοκρατία. Αν η οικονομική ενοποίηση προχωρούσε χωρίς δημοκρατική νομιμοποίησή της και επαφιόταν πάλι στα χέρια τεχνοκρατών, άρα εξοβελιζόταν από τη σφαίρα των πολιτικών και δημοκρατικά ειλημμένων αποφάσεων, αυτό θα συνιστούσε ακόμη μεγαλύτερη πρόκληση για τη δημοκρατία, από ό,τι συνιστά σήμερα το ευρωπαϊκό πολιτικό έλλειμμα, δηλαδή ο κατακερματισμός των πολιτικών αποφάσεων σε εθνικές δημόσιες σφαίρες, μη ελεγχόμενες από αυτούς στους οποίους αφορούν οι αποφάσεις τους. Μια ενισχυμένη ευρωπαϊκή πολιτική εξουσία δεν αρκεί να υπάρχει, εν είδει μιας νέας αυτοκρατορίας. Πρέπει να είναι μια εξουσία ελεγχόμενη δημοκρατικά και νομιμοποιούμενη από τους ευρωπαϊκούς λαούς και τους ευρωπαίους πολίτες.⁶⁴ Η αξιολογική αυτή κρίση καταλήγει στην αναγκαιότητα διαμόρφωσης εκείνων των θεσμικών προϋποθέσεων που θα επέτρεπαν ή / και θα προωθούσαν την

⁶³ Editorial Comments, *Common Market Law Review* 2012, 49, 1833-1840 (1833).

⁶⁴ Πρβλ Παπαδοπούλου, Σκέψεις για το Δήμο και τη Δημοκρατία στην Ευρωπαϊκή Ένωση, 171επ.

ανάδυση μιας ευρωπαϊκής δημόσιας σφαίρας⁶⁵ και ευρωπαϊκών πολιτικών σχηματισμών.

2. Πολυεπίπεδη δημοκρατία

Σήμερα, όπως προειπώθηκε, όπως η εξουσία έτσι και η νομιμοποίησή της είναι αποκεντρωμένη και διάχυτη. Πολλά εθνικά κέντρα εξουσία, πολλές και οι πηγές της νομιμοποίησης και οι αποδέκτες της λογοδοσίας της, με τα αποτελέσματα που αναφέρθηκαν παραπάνω. Παράλληλα, η διάχυση αυτή σημαίνει ότι η ευθύνη πολλές φορές χάνεται στις ρωγμές, καθώς οι εθνικές κυβερνήσεις ψέγουν η μία την άλλη για τις πολιτικές τους επιλογές. Η Ευρώπη ψέγεται για αποφάσεις που δεν έχει λάβει ή δεν μπορεί να λάβει· για αποφάσεις ξένων κυβερνήσεων, για την εκλογή των οποίων οι πλειοψηφία των ευρωπαίων πολιτών δεν έχει λόγο, με αποτέλεσμα την ενδυνάμωση των εθνικιστικών κραυγών. Η έλλειψη πολιτικού καταλογισμού οδηγεί στην έλλειψη ορθολογισμού και στον εθνικισμό.

Η αποτύπωση της θεσμικής ισορροπίας δείχνει αυτή τη στιγμή να είναι υπέρ του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, του οποίου ο Πρόεδρος δε λειτουργεί ως ηγέτης αλλά ως 'διευκολυντής' (facilitator). Σε κάθε περίπτωση η Επιτροπή δεν μπορεί να αναγνωριστεί πλέον ως η μόνη προωθητική δύναμη, όπως ήταν σε παλιότερες εποχές, από την άποψη του ελέγχου της υλοποίησης, καθώς το Συμβούλιο κερδίζει έδαφος και σε αυτό το πεδίο. Από αυτή την άποψη, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο -και άρα και οι Ευρωπαίοι εκλογείς που θα το εκλέξουν- είναι το μόνο όργανο που μπορεί να πιέσει το Συμβούλιο προς την κατεύθυνση επιλογής ενός Προέδρου της Επιτροπής που θα πάρει πιο σοβαρά το ρόλο του και θα θελήσει να εκφράσει αυτό το κοινό πανευρωπαϊκό συμφέρον όλων των ευρωπαίων πολιτών και της Ευρώπης συνολικά. Από την άλλη, ο αρμόζων ρόλος αναγνωρίζεται στα ευρωπαϊκά Κοινοβούλια, τα οποία μέχρι τώρα, ωστόσο, δε δείχνουν να παίρνουν πολύ σοβαρά το ρόλο τους, με την εξαίρεση ίσως του γερμανικού

⁶⁵ J. Habermas, *Why Europe needs a constitution*, σε: E Eriksen, J Fossum, A H Menéndez (επιμ), *Developing a Constitution For Europe*, London / New York: Routledge 2004, 19επ (28) (και σε *New Left Review* 2001, 5επ).

Κοινοβουλίου που αποτελεί ένα σοβαρό και μετρήσιμο παίκτη στο ευρωπαϊκό σύστημα διακυβέρνησης.

Προϋπόθεση αναγκαία αν και όχι ικανή για την πολιτική ευθύνη είναι η ύπαρξη πολιτικής εξουσίας. Η οικονομική και πολιτική ενοποίηση προϋποθέτει και συνεπάγεται μια μεταρρύθμιση των θεσμών ώστε να διευκολύνεται η διαδικασία συμμετοχής στη λήψη των αποφάσεων σε μια πολυεπίπεδη Συμπολιτεία. Πολυεπίπεδη δημοκρατία σημαίνει τόσο νομιμοποίηση της κεντρικής πολιτικής εξουσίας όσο και πιο σαφή κατανομή των αρμοδιοτήτων σε ένα ομοσπονδιακό πλαίσιο, άρα και ενίσχυση της δημοκρατίας σε κρατικό επίπεδο.

Η οικοδόμηση του ευρωπαϊκού πολιτικού συστήματος και της ευρωπαϊκής δημόσιας σφαίρας πρέπει, ωστόσο, να γίνει έτσι ώστε να αποτραπεί η ανάδυση σταθερών μειοψηφιών στο πολιτικό γήπεδο, δηλαδή χωρών που ως τέτοιες θα βρίσκονται πάντα από την πλευρά των χαμένων, αλλά αντίθετα οι διαχωριστικές γραμμές δηλ το πέρασμα από μία συναινετική συνομοσπονδία σε μία ευρωπαϊκή Συμπολιτεία δεν μπορεί να γίνει παρά στη βάση πολιτικών συμμαχιών σχετικά ευέλικτων στη βάση πολιτικών συμφωνιών και συμβιβασμών, ανοικτών σε αλλαγές και μετακινήσεις. Αυτή η δυνατότητα της μειοψηφίας να γίνει πλειοψηφία είναι εξάλλου αναφαίρετη προϋπόθεση κάθε δημοκρατικού καθεστώτος.

Παράλληλα, η διαμόρφωση εναλλακτικών προτάσεων αναφορικά με την οικονομική διακυβέρνηση της ΕΕ αποτελεί εκ των ων ουκ άνευ προϋπόθεση της δημοκρατικής της νομιμοποίησης. Το δίλημμα 'Ευρώπη ή χάος' που προτάσσεται συχνά από φιλοευρωπαϊκές -κατ' όνομα τουλάχιστον- πολιτικές δυνάμεις έχει πλέον χάσει τη δυναμική και την πειστικότητά του. Η ενοποίηση πρέπει να πολιτικοποιηθεί και η κατεύθυνση που θα πάρει να είναι επιλεγμένη μέσα από διαδικασίες διαβουλευτικές, συμμετοχικές και αντιπροσωπευτικές.

3. Προς την επίρρωση της κοινοβουλευτικής αρχής σε ενωσιακό επίπεδο

Προς την κατεύθυνση της ανάδυσης μιας ευρωπαϊκής δημόσιας σφαίρας μπορεί κανείς να χαιρετήσει θετικά την πρόταση - σύσταση της Επιτροπής προς τα ευρωπαϊκά

πολιτικά κόμματα,⁶⁶ σύμφωνα με την οποία τα τελευταία, και άρα τα εθνικά μέλη τους, είναι σκόπιμο να προτείνουν ήδη από την έναρξη της προεκλογικής περιόδου τον υποψήφιο που θα στηρίξουν για Πρόεδρο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Στο βαθμό που κάθε ευρωπαϊκό πολιτικό κόμμα επιλέξει έναν υποψήφιο για Πρόεδρο της Επιτροπής πρέπει να ενισχύσει το μέχρι σήμερα ισχύον πολιτικό του πρόγραμμα αναφορικά με θέματα της ευρωπαϊκής πολιτικής και σε αναζήτηση ενός κοινού ευρωπαϊκού συμφέροντος ανάλογα με την πολιτική ιδεολογία και όχι τις εθνικές διαχωριστικές γραμμές. Η διαμόρφωση πυκνότερων ευρωπαϊκών προγραμμάτων μπορεί να μετατοπίσει λιγότερο ή περισσότερο αισθητά την πολιτική αντιπαράθεση από τις εθνικές σε υπερεθνικές αντιθέσεις και να δώσει μια ώθηση στη δημιουργία του ενιαίου ευρωπαϊκού πολιτικού χώρου, μιας ευρωπαϊκής δημόσιας σφαίρας.

Με αυτό τον τρόπο, οι εκλογές ανάδειξης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου αποκτούν μία πιο πολιτική διάσταση και κερδίζουν σε σημασία καθώς καθορίζουν εν μέρει έστω τη φυσιογνωμία της αυριανής Επιτροπής, του εκτελεστικού δηλαδή βραχίονα της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης, που μπορεί να παρομοιαστεί με μία Κυβέρνηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης.⁶⁷ Εξάλλου, ήδη οι Συνθήκες προβλέπουν ότι ο Πρόεδρος της Επιτροπής προτείνεται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, αλλά πρέπει να εγκριθεί από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και η επιλογή του συνδέεται με το αποτέλεσμα των εκλογών. Αυτό μπορεί μεν να θέσει σε αμφισβήτηση τον τεχνοκρατικό σχεδόν χαρακτήρα της Επιτροπής, αλλά από την άλλη θα ενισχύσει την αίσθηση των ευρωπαίων πολιτών ότι η ψήφος τους δεν είναι τελείως αποσυνδεδεμένη από την πολιτική που η Επιτροπή και ιδίως ο Πρόεδρος, ως σύνδεσμος μεταξύ του υπερεθνικού αυτού οργάνου που προΐσταται και των κρατών μελών θα ακολουθήσει.⁶⁸

⁶⁶ Για τα ευρωπαϊκά πολιτικά κόμματα βλ. Δ. Θ. Τσάτσο, *Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία*, Αθήνα: Λιβάνη, 2007, 393επ. Λ Παπαδοπούλου, *Ευρωπαϊκά Πολιτικά Κόμματα: Υποκείμενα πολιτικής ενοποίησης ή γραφειοκρατικοί μηχανισμοί*, σε Δ. Τσάτσο / Ξ. Κοντιάδη (επιμ.), *Το μέλλον των πολιτικών κομμάτων*, Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου, Αθήνα: Παπαζήση, 2003, 373επ.

⁶⁷ Βλ S Hix, *What's Wrong With the European Union and How to Fix It*, Λονδίνο: Polity 2008, ο οποίος προτείνει το σταδιακό άνοιγμα της ΕΕ στον πολιτικό ανταγωνισμό.

⁶⁸ Έτσι και Roiares Maduro, / De Witte / Kumm, *The Euro Crisis and the Democratic Governance of the Euro*, ό.π., 5.

Από αυτή την άποψη, μια τέτοια κίνηση αποτελεί ένα μικρό βήμα προς την εμφάνιση και στην ΕΕ της κοινοβουλευτικής αρχής,⁶⁹ σύμφωνα με την οποία ο αρχηγός του κράτους (στην ΕΕ το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο) διορίζει Πρωθυπουργό τον αρχηγό του κόμματος που πλειοψήφησε, ο οποίος και καλείται να λάβει ψήφο εμπιστοσύνης από το Κοινοβούλιο. Ερώτημα παραμένει, ωστόσο, αν ο Πρόεδρος θα πρέπει να είναι ο προταθείς από το σχετικά πλειοψηφούν κόμμα ή μπορεί το Κοινοβούλιο να προχωρήσει σε πολιτικές συμφωνίες μεταξύ των πολιτικών κομμάτων, προκειμένου να προκριθεί ο κοινός υποψήφιος δύο ή περισσότερων εκλεκτός. Μια τέτοια εξέλιξη που δεν μπορεί να αποτραπεί ούτε όμως και να επιβεβαιωθεί εκ των προτέρων βρίσκεται στα χέρια των ευρωπαϊκών πολιτικών κομμάτων και της πολιτικής τους βούλησης αν θα πολιτικοποιήσουν και μέχρι ποιο βαθμό το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Στην περίπτωση μάλιστα που τυχόν συμμαχία στο Κοινοβούλιο και άρα ο εγκριθείς Πρόεδρος της Επιτροπής προέρχεται από πολιτικό χώρο διαφορετικό από την πλειοψηφία στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Κοινοβούλιο και ο Πρόεδρος θα έπαιζαν το ρόλο της αντιπολίτευσης ακόμη πιο έντονα από ό,τι που το Κοινοβούλιο επιχειρεί ενίοτε να το πράξει, σε ένα σύστημα που μέχρι σήμερα λειτουργεί κατεξοχήν συναινετικά. Κάτι τέτοιο θα δώσει μια ισχυρή ώθηση στην πολιτικοποίηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η επιλογή βεβαίως των Επιτρόπων από την ίδια πολιτική παράταξη με τον Πρόεδρο δεν μπορεί να αναμένεται σύντομα, καθώς δεν αποκλείεται μεν από τις Συνθήκες, αλλά είναι απίθανο οι Κυβερνήσεις να παραιτηθούν του προνομίου τους να επιλέγουν Επίτροπο από τη δική τους παράταξη. Ωστόσο, είναι εύλογο ένας Πρόεδρος της Επιτροπής που θα στηρίζεται στην πλειοψηφία του Κοινοβουλίου να έχει πολύ μεγαλύτερη διαπραγματευτική δύναμη απέναντι στα κράτη μέλη κατά την επιλογή των άλλων μελών της Επιτροπής (ά 17 παρ 7 εδ β'ΣΕΕ), με αποτέλεσμα την ενίσχυση της συνοχής της τελευταίας. Μια τέτοια εξέλιξη θα ενίσχυε τη νομιμοποίηση όσο και το πολιτικό κεφάλαιο της Επιτροπής και του Προέδρου της. Αυτό θα τον έφερνε σε σημαντικότερη θέση απέναντι σε Πρωθυπουργός μεγάλων κρατών και την Καγκελάριο

⁶⁹ Πρβλ Ι Καμτσίδου, Σχέσεις μεταξύ άμεσων οργάνων της Ε.Ε: Η χωλή διαρρύθμιση της κοινοβουλευτικής αρχής στην Ευρωπαϊκή Συνταγματική Συνθήκη, σε: ΚΔΕΟΔ, Π.Νάσκου- Περράκη (επιμ.) *Διοικητικό δίκαιο και συνταγματικό δίκαιο, Νεώτερες εξελίξεις στον ευρωπαϊκό χώρο*, 95επ (ιδίως 102επ).

της Γερμανίας, δίνοντάς του το κύρος και την πολιτική αυθεντία να διεκδικήσει αυθεντικά ευρωπαϊκές λύσεις βάσει του πολιτικού προγράμματος του κόμματος που τον υποστήριξε.

IV. Συμπερασματικά

Στην σύντομη παρουσίαση των θεσμικών εναλλακτικών που προηγήθηκε, υποστηρίχθηκε η άποψη ότι αν υπάρχει η έννοια της προόδου και της προοδευτικής διακυβέρνησης, αυτή ταυτίζεται με την ολοκλήρωση των πολιτειακών οντοτήτων, αργά αλλά σταθερά. Εντάσσεται δηλαδή σε εκείνες που υποστηρίζουν μια νέα θεσμική αρχιτεκτονική με ενίσχυση των ενωσιακών, υπερεθνικών στοιχείων της διακυβέρνησης, με θεσμούς που επιτρέπουν την ανάδειξη και λειτουργία μιας ευρωπαϊκής ηγεσίας, ικανής και υποχρεωμένης να λαμβάνει υπόψη το κοινό ευρωπαϊκό συμφέρον, έτσι όπως αυτό διαθλάται βεβαίως από επιμέρους πολιτικές προσεγγίσεις, αλλά πάντως υπεράνω των εθνικών διαχωριστικών γραμμών. Αντίθετα, οι εθνικές ηγεσίες δεν διαθέτουν ούτε τη δυνατότητα ούτε τη νομιμοποίηση να δουν σφαιρικά και να υπερβούν τα εθνικά συμφέροντα υπέρ ενός κοινού ευρωπαϊκού συμφέροντος. Αυτό όμως είναι που απαιτείται.

Χωρίς πραγματική πολιτική συναρχία δεν μπορεί να υπάρξει κοινή νομισματική πολιτική, και ίσως ήρθε η ώρα να ξεπεράσουμε το αρχικό δίπολο και την αντίθεση στον τρόπο προσέγγισης μεταξύ Μονέ και Σπινέλι. Ο πρώτος υποστήριζε ότι η ευρωπαϊκή ενοποίηση πρέπει να προχωράει βήμα βήμα και μέσα από τις κρίσεις της να ωριμάζει, ενώ ο δεύτερος υποστήριζε ότι θα έπρεπε να γίνει ένα επαναστατικό ποιοτικό άλμα προς την ευρωπαϊκή ομοσπονδία, παρόμοιο, θα έλεγε κανείς, με εκείνο που είχαν αποτολμήσει οι Ενωμένες Πολιτείες της Αμερικής όταν πέρασαν από τις Αρχές της Συνομοσπονδίας στο αμερικανικό Σύνταγμα. Σήμερα, 60 χρόνια μετά, δεν χρειάζεται να ενστερνιστούμε την προσέγγιση Σπινέλι: ακόμη και η μέθοδος της σταδιακής ενοποίησης του Ζαν Μονέ έχει οδηγήσει την Ένωση σε τόσες και τέτοιες μικρές αλλαγές που η ποσοτική αλλαγή είναι πολύ κοντά στο να μετατραπεί σε ποιοτική κατά το σχετικό νόμο της διαλεκτικής θεωρίας.

Η μετά-την-κρίση εποχή δεν μπορεί και δεν πρέπει να είναι ίδια με την προ-κρίσης εποχή. Η συναινετική δημοκρατία που λειτούργησε στην Ένωση για μισό αιώνα, αφήνοντας πάντοτε ανοικτό το ενδεχόμενο του ποιος τελικά αποφασίζει, δείχνει ότι έχει εξαντλήσει τη δυναμική της, καθώς οδηγεί στη συγκρότηση ενός ολιγαρχικού και διακυβερνητικού διευθυντηρίου, που δεν προνοεί για τα συμφέροντα της Ένωσης ως συνόλου. Αναγκαιότητα είναι σήμερα η ανάδειξη πολιτικής ηγεσίας της Ένωσης, που θα αναλάβει την άσκηση της ευρωπαϊκής συναρχίας, με αναφορά και δημοκρατική λογοδοσία προς το σύνολο των ευρωπαϊκών πολιτών.

Το ερώτημα ποια είναι η τελεολογία (*finalité*) της ευρωπαϊκής ενοποίησης, ανοικτό από την αρχή της διαδικασίας αυτής, όπως ανοικτή είναι κάθε ιστορική πορεία, επανέρχεται δραματικότερο σε εποχές κρίσης. Ιδίως τώρα, στην πιο αποφασιστική στροφή της μέχρι σήμερα πορείας της, το κοινό νόμισμα μπορεί να λειτουργήσει ως δίκωπο σπαθί και είτε να δώσει μια δυναμική ώθηση στην ενοποιητική διαδικασία είτε να δράσει ως καταλύτης για την επανεθνικοποίηση πολιτικών, χαλάρωση της αλληλεγγύης και ακόμη και διάλυση της Ένωσης. Έτσι, η «αγωνία για την αναζήτηση της πρόσφορης θεσμικής οργάνωσης που θα συνέβαλε στην προώθηση της ευρωπαϊκής ενοποίησης», που ένωθε ο Γιώργος Παπαδημητρίου το 2002,⁷⁰ επιτείνεται σήμερα ακόμη περισσότερο.

⁷⁰ Παπαδημητρίου, *Η συνταγματοποίηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, 17.