

2013

Memorandum of understanding
between the Republic of Cyprus and the
Republic of Armenia regarding the
protection of the rights of the
minority in the Republic of Armenia
and the Republic of Cyprus.
The memorandum was signed in
Nicosia on 12 October 2013.
The memorandum is a joint
statement of intent between the
two governments to establish
a working relationship in the
field of human rights and
minority protection.

Manitakis, Antonis

© Antonis Manitakis 2013

<http://hdl.handle.net/11728/6748>

Downloaded from HEPHAESTUS Repository, Neapolis University institutional repository

ΑΝΤΩΝΗΣ ΜΑΝΙΤΑΚΗΣ

ΤΑ MEMORANDUM OF UNDERSTANDING
ΚΑΙ ΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΠΡΟΣΑΡΜΟΓΗΣ
ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΥΠΟ ΤΗΝ ΚΡΙΣΗ
ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗΣ ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗΣ
(Με αφορμή την απόφαση ΣτΕ Ολ. 668/2012 για το «Μνημόνιο»)

Ανάτυπο

Σύνταγμα, Δημοκρατία και
Πολιτειακοί Θεσμοί

ΜΝΗΜΗ
ΓΙΩΡΓΟΥ ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ

II



ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΣΑΚΚΟΥΛΑ
ΑΘΗΝΑ - ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗ

2013

**ΤΑ MEMORANDUM OF UNDERSTANDING
ΚΑΙ ΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΠΡΟΣΑΡΜΟΓΗΣ
ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΥΠΟ ΤΗΝ ΚΡΙΣΗ
ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗΣ ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗΣ
(Με αφορμή την απόφαση ΣτΕ Ολ. 668/2012 για το «Μνημόνιο»)**

Αντώνης Μανιτάκης
*Ομότιμος καθηγητής του Συνταγματικού Δικαίου
στο Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης*

Στη μνήμη του Γιώργου Παπαδημητρίου

Ο Γιώργος είχε διαισθανθεί από τα φοιτητικά του χρόνια τη σημασία που είχε για τη χώρα μας η έγκαιρη ένταξή της στο ευρωπαϊκό γίγνεσθαι και είχε από νωρίς ασχοληθεί με το ζήτημα της πολιτικής ενοποίησης της Ευρώπης. Γράφτηκε από τους πρώτους, ως φοιτητής, στην Ευρωπαϊκή Λέσχη, ένα σωματείο που είχε την έδρα του στη Θεσσαλονίκη, στο διοικητικό συμβούλιο του οποίου υπήρξε μέλος ο αείμνηστος Δημήτριος Ευρυγένης, και συμμετείχε ενεργά στις επιστημονικές εκδηλώσεις της. Το ενδιαφέρον του για τα διεθνή και ευρωπαϊκά θέματα το επιβεβαίωσε με τις μεταπτυχιακές και διδακτορικές του σπουδές στη Γερμανία καθώς και με τις πρώτες του επιστημονικές μελέτες. Η προσήλωσή του στο ιδεώδες της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης ήταν διαρκής και ακλόνητη. Το απέδειξε με την ενεργό και υπεύθυνη συμμετοχή του, ως νομικός σύμβουλος του Πρωθυπουργού Σημίτη, τόσο στις διαδικασίες σύνταξης της Χάρτας των θεμελιωδών δικαιωμάτων για την ΕΕ όσο και στη διαδικασία κατάρτισης ενός σχεδίου Συντάγματος για την Ευρώπη. Παρακινούμενος από μια απaráμιλλη διορατικότητα –ένα από τα κύρια χαρακτηριστικά της προσωπικότητάς του που τον συνόδευε άλλωστε σε όλες τις επιλογές του– διείδε από τους πρώτους ότι το πολιτικό μέλλον της Ελλάδος ήταν συνυφασμένο με την ενοποίηση της Ευρώπης. Αφιέρωσε σε αυτόν τον σκοπό όλες του τις δυνάμεις. Τον υπηρέτησε ως επιστήμονας και ως διαμορφωτής δημόσιων πολιτικών με πίστη, συνέπεια και ανιδιοτέλεια, αποδεικνύοντας στην πράξη αυτό που ήταν: ένας αυθεντικός ιδεολόγος της γενιάς του.

Συμμαθητές στο Γυμνάσιο, συμφοιτητές στο Πανεπιστήμιο, μαθητές του ίδιου δασκάλου, συνάδελφοι και ομότεχνοι, κουμπάροι και φίλοι αδελφικοί, μα πάνω από όλα συνεπαρμένοι από κοινά ιδεώδη, διαφωνήσαμε με αφορμή το ευρωσύνταγμα. Μια διαφωνία που αφορούσε το είδος της πολιτικής ενοποίησης της Ευρώπης και όχι την ανάγκη της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης ούτε βέβαια τη συμμετοχή της Ελλάδος σε αυτήν.

Οι απρόσμενες οικονομικές εξελίξεις στη χώρα μας την τελευταία τριετία δείχνουν πόσο δίκαιο είχε ο Γιώργος στη διορατική του εκείνη, νεανική, επιλογή του. Πενήντα χρόνια μετά την οριστική απάντηση –όπως πιστεύαμε– στο ερώτημα «μέσα ή έξω από την ΕΟΚ», ο ελληνικός λαός βρίσκεται και πάλι αντιμετώπος με το ίδιο υπαρξιακό για τη χώρα ερώτημα. Ποιος το περίμενε και ποιος μπορούσε να το φανταστεί; Εκείνος έφυγε νωρίς, λίγο πριν ξεσπάσει η κρίση, φιλικός και εγκάρδιος, καλόκαρδος και ανοιχτόκαρδος, δημιουργικός και αισιόδοξος για τη χώρα του. Ποιος το περίμενε και ποιος μπορούσε να φανταστεί τότε ότι η χώρα μας θα περνούσε τέτοια βαθεία κρίση του πολιτικού και οικονομικού της συστήματος.

Έχοντας το θλιβερό προνόμιο να ζήσω την πρωτοφανή οικονομική και πολιτική κρίση στην Ελλάδα και στη Ευρώπη και φέρνοντας διαρκώς στο μυαλό μου το χαμογελαστό πρόσωπο του Γιώργου μαζί με τις σκέψεις του και τα οράματά του για την Ευρώπη, έγραψα τη μελέτη αυτή συνεχίζοντας τον διάλογο που νωρίς αρχίσαμε μα πρόωρα διακόπηκε: έναν διάλογο ανοικτό, για την Ελλάδα μέσα στην Ευρώπη, αλλά για μια άλλη Ελλάδα και για μία άλλη Ευρώπη σε έναν κόσμο, που όταν συζητούσαμε, δεν είχαμε καταλάβει πόσο εξαιρετικά πολύπλοκος και απρόβλεπτος είχε γίνει.

Η σημασία της απόφασης 668/2012 του ΣτΕ

Η απόφαση 668/2012 της Ολομέλειας του Συμβουλίου Επικρατείας για το Μνημόνιο αποτελεί σίγουρα μια *hard case* για την ελληνική συνταγματική νομολογία. «Σκληρή», με την έννοια ότι τέμνει με μεγάλη πλειοψηφία μια μείζονα συνταγματική αμφισβήτηση γύρω από ένα εξαιρετικά κρίσιμο για τη χώρα πολιτικό και οικονομικό διακύβευμα. Απόφαση σημαντική, διότι αντιμετωπίζει και επιλύει ένα νέο, κρίσιμο νομικό ζήτημα, που σχετίζεται με το νομικό χαρακτηρισμό μιας άτυπης διεθνούς συμφωνίας, όπως είναι το καλούμενο Μνημόνιο, *Memorandum of Understanding*, ενταγμένο σε ένα πλέγμα πολλαπλών νομι-

κών πράξεων και πηγών δικαίου, όπως ενωσιακών πράξεων και αποφάσεων, διεθνών συμφωνιών ή συμβάσεων, αποφάσεων διεθνών οικονομικών οργανισμών κ.ά. Η δικαστική αξιολόγηση μιας άτυπης διεθνούς συμφωνίας, όπως είναι τα memorandum of understanding είτε από τη σκοπιά της εθνικής συνταγματικής τάξης (έλεγχος συνταγματικότητας) είτε από τη σκοπιά του διεθνούς δικαίου ή της ενωσιακής έννομης τάξης (έλεγχος συμβατότητας) είναι για την ελληνική νομολογία ένα novum.

Δύο ήταν τελικά οι βασικές ενστάσεις αντισυνταγματικότητας, που προβλήθηκαν από τους αιτούντες και στις οποίες κλήθηκε να απαντήσει το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο στην ακυρωτική διαφορά που ανέκυψε: η ένσταση της αντισυνταγματικότητας του Μνημονίου και η ένσταση της προσβολής των μισθών και συντάξεων, ως περιουσιακών αγαθών που προστατεύονται από την ΕΣΔΑ. Και στους δύο βασικούς αυτούς λόγους αντισυνταγματικότητας η απόφαση του δικαστηρίου υπήρξε κατηγορηματικά απορριπτική.

Θα σταθούμε σε τέσσερα σημεία της απόφασης, τα οποία θεωρούμε αξιοπρόσεκτα είτε για τις σχέσεις του εθνικού συντάγματος με το ευρωπαϊκό και διεθνές δίκαιο είτε για την ένταση και τα όρια του δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων ενόψει της δημοσιονομικής κρίσης στη χώρα.

Το πρώτο, σχετίζεται με το καινοφανές σύμπλεγμα διατάξεων, αποφάσεων και συμβάσεων του διεθνούς, ευρωπαϊκού και εθνικού δικαίου, που διαμορφώθηκε από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Στήριξης (ΕΜΣ) της ελληνικής οικονομίας. Αποτέλεσε ως κανονιστικό σύνολο τον «κανόνα αναφοράς ή ελέγχου» της συνταγματικότητας των νομοθετικών μέτρων δημοσιονομικής πολιτικής.

Το δεύτερο, αφορά τον νομικό χαρακτηρισμό των διεθνών συμφωνιών που αποκαλούνται memorandum of understanding και το ζήτημα της αντιμετώπισής τους ως πηγών δικαίου.

Το τρίτο, σχετίζεται με τα όρια και την ένταση του δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας των μέτρων δημοσιονομικής πολιτικής και ιδίως του τρόπου δικαστικού ελέγχου του νομοθετικού σκοπού που δικαιολογεί και νομιμοποιεί τη λήψη τους.

Το τέταρτο συνδέεται με την έκταση της εξουσίας που διαθέτει αλλά και της πολιτικής ευθύνης που αναλαμβάνει μια κοινοβουλευτική κυβέρνηση χώρας της Ευρωζώνης, όταν διαμορφώνει τη δημοσιονομική πολιτική σε περιόδους οξείας και παρατεταμένης δημοσιονομικής κρίσης.

l) Ο πολυφυής χαρακτήρας του δημοσιονομικού προγράμματος του Μνημονίου: πράξη εφαρμογής του ΕΜΣ, μέτρο συμμόρφωσης της Ελλάδος στον ευρω-κανόνα της δημοσιονομικής πειθαρχίας και, τέλος, όρος εκπλήρωσης διεθνούς, δανειακής, υποχρέωσής της απέναντι στα κράτη της Ευρωζώνης και στο Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ).

α) Ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Στήριξης της ελληνικής οικονομίας, ως ένα καινοφανές και ιδιότυπο σύμπλεγμα κανόνων αναφοράς του ενωσιακού, του διεθνούς και του εθνικού δικαίου

Θα αρχίσουμε από το πλέγμα των ευρωπαϊκών και διεθνών διατάξεων και πράξεων με βάση τις οποίες συγκροτήθηκε ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Στήριξης της ελληνικής οικονομίας. Το πλέγμα αυτό αποτέλεσε τη νομική βάση, το δικαιοκείμελιο των νομοθετικών μέτρων που υιοθετήθηκαν στην Ελλάδα. Το επικαλέστηκε το Δικαστήριο ως κανόνα αναφοράς στη σχολιαζόμενη απόφαση.

Ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Στήριξης της ελληνικής οικονομίας αποφασίστηκε από τους αρχηγούς κρατών και κυβερνήσεων της ευρωζώνης στις 25 Μαρτίου 2010 με Δήλωσή τους σε γενικό επίπεδο, αρχικά, και στη συνέχεια από τους Υπουργούς Οικονομικών των ιδίων χωρών τις 11 Απριλίου 2010. Οι τελευταίοι αποφάσισαν, εξειδικεύοντας την προηγούμενη απόφαση των αρχηγών κρατών, να χρηματοδοτήσουν την Ελλάδα σε συνεργασία με το ΔΝΤ για να μπορέσει η ίδια, αφού λάβει τα κατάλληλα μέτρα εξυγίανσης των δημοσιονομικών της, να ανακτήσει το αξιόχρεό της και να δανειστεί εκ νέου μόνη της από τις αγορές. Αποτελεί έναν *ad hoc* πρωτότυπο Μηχανισμό, που δεν προβλέπεται από τις ευρωπαϊκές συνθήκες και δημιουργήθηκε ειδικά για την περίπτωση και προς αντιμετώπιση κυρίως της έκτακτης δημοσιονομικής κατάστασης της Ελλάδος. Έχει κατά βάση διακυβερνητικό χαρακτήρα, παρόλο που γίνεται επίκληση των άρθρων 126 (9) και 136 της ΕΛΕΕ για να προσδοθεί στο Μηχανισμό ένα νομιμοποιητικό ενωσιακό έρεισμα. Στην ουσία, ωστόσο, ο Μηχανισμός υπερβαίνει τα όρια των σχετικών άρθρων στο όνομα του σεβασμού των σκοπών τους.

Το καινοφανές και αιρετικό μαζί για το ευρωπαϊκό δίκαιο εύρημα, που αποτέλεσε έκπληξη και πρόκληση για τη ενωσιακή νομιμότητα, υπήρξε η ανάμειξη στον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό του ΔΝΤ, ενός διεθνούς οικονομικού οργανισμού, που διαθέτει τη δική του έννομη τάξη.

Ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός είχε πάντως τότε προσωρινό χαρακτήρα και δεν εξοπλίστηκε με πάγιες θεσμικές αρμοδιότητες ούτε είχε μορφοποιηθεί θεσμικά, όπως συνέβη αργότερα με τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας (ESM), που αποφασίστηκε στη Σύνοδο Κορυφής της 25^{ης} Μαρτίου 2011. Ο τελευταίος είναι εξοπλισμένος με πάγιες χρηματοπιστωτικές αρμοδιότητες, που του έχουν εκχωρηθεί από τα κράτη μέλη, γι' αυτό και δεν ήταν δυνατόν παρά να δημιουργηθεί με τη σύναψη κλασικής διεθνούς συνθήκης και την κύρωσή της από τα κράτη-μέλη.

Ο ΕΜΣ στην περίπτωση της Ελλάδος ολοκληρώθηκε με την έκδοση της απόφασης του Συμβουλίου της 10ης Μαΐου 2010, την 2010/320/ΕΕ, που στην πράξη ενσωμάτωσε το περιεχόμενο του Μνημονίου που είχε εν τω μεταξύ υπογραφεί. Απαριθμεί και περιγράφει αναλυτικά τους δημοσιονομικούς στόχους που οφείλει, ως μέλος της ΕΕ και της ΟΝΕ, να επιτύχει η Ελλάδα διαμορφώνοντας ανάλογο πρόγραμμα δημοσιονομικής και οικονομικής πολιτικής και υιοθετώντας σύμφωνα με το εθνικό της δίκαιο όλα τα κατάλληλα προς τούτο μέτρα νομοθετικής ή άλλης φύσεως. Το περιεχόμενο της Απόφασης ταυτίζεται με τους στόχους και τις προγραμματικές προβλέψεις του Μνημονίου. Η πράξη αυτή του Συμβουλίου, που απευθύνεται ατομικά ως σύσταση ή μάλλον ως όχληση στην Ελλάδα, έχει επιτακτικό χαρακτήρα, ως μονομερής πράξη του ενωσιακού δικαίου, σε αντίθεση με το Μνημόνιο, που αποτελεί μian άτυπη διεθνή συμφωνία και έχει συμβατικό-διακρατικό χαρακτήρα, ως πράξη της διεθνούς έννομης τάξης.

Επομένως, τα μέτρα δημοσιονομικής πειθαρχίας μαζί με τις κατευθυντήριες γραμμές της οικονομικής πολιτικής που περιέχονται στο Μνημόνιο, έχουν διφυή, ευρωπαϊκό και διεθνή, χαρακτήρα. Σχεδιάστηκαν και επιβλήθηκαν τόσο ως μέτρα που στηρίζονται νομικά στις δημοσιονομικές διατάξεις της ΣΛΕΕ και υπάγονται στη δημοσιονομική πολιτική που έχουν χαράξει τα όργανα της ΕΕ και της Ευρωζώνης όσο και ως μέτρα που συνοδεύουν με τη μορφή συμβατικού όρου τη διακρατική σύμβαση δανείου, που έχει υπογράψει η Ελλάδα με τα κράτη μέλη της Ευρωζώνης.

Η ιδιότυπη ή υβριδική φύση όλων αυτών των μηχανισμών που κινούνται μεταξύ δικαίου και πολιτικής δείχνει πως η οικονομική και νομισματική σταθερότητα και κυρίως η πρωτοφανής οικονομική κρίση του καπιταλιστικού συστήματος στην κόσμο και στην Ευρώπη, δεν μπορεί να αντιμετωπιστεί με τα παλαιά και καθιερωμένα νομικά μέσα και πράξεις. Υπάρχει η ανάγκη παρακολούθησης ή ορθότερα έγκαιρης παρέμβασης ή πρόληψης και λήψης αποφά-

σεων από τα κράτη με τρόπο ταχύ, ευέλικτο και προσαρμοσμένο ή κατάλληλο στις περιστάσεις, ώστε να αντιμετωπιστούν οι επιθέσεις των αγορών. Οι απρόοπτες, ραγδαίες και πρωτοφανείς εξελίξεις στην Ευρωζώνη με την κρίση χρέους των κρατών να εντείνεται, την ύφεση να επιτείνεται σε εθνικό και παγκόσμιο επίπεδο και την ανάκαμψη να μην έρχεται, κυρίως όμως με τις αδηφάγες και ανεξέλεγκτες αγορές να επιτίθενται με σκοπό την οικονομική άλωση των κρατών, όλα αυτά τα απρόοπτα ανάγκασαν τα κράτη της Ευρωζώνης να επινοήσουν Μηχανισμούς άμεσης οικονομικής παρέμβασης, που χωρίς να αντιτίθενται ή να αρνούνται τη νομιμότητα του πρωτογενούς ευρωπαϊκού δικαίου, πήγαιναν πιο πέρα, λίγο πιο μπροστά. Προδίκαζαν ή προοιωνίζονταν την μελλοντική τροποποίηση των ευρωπαϊκών συνθηκών, στο όνομα της αντιμετώπισης σοβαρών δημοσιονομικών προβλημάτων, όπως και έγινε με το EFSF που μετεξελίχθηκε σε ESM.

Το Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (ESM), δημιουργήθηκε στην αρχή τον Ιούνιο του 2010 αμέσως μετά τη Συμφωνία Στήριξης της Ελλάδος με τη μορφή διακρατικής Συμφωνίας των μελών της Ευρωζώνης (Agreement), ως Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (EFSM) και ως Ευρωπαϊκό Ταμείο Σταθερότητας και Διευκόλυνσης EFSF, και στη συνέχεια μετεξελίχθηκε τον Μάρτιο και τον Ιούνιο του 2011 με προοπτική να αρχίσει να λειτουργεί από το 2013 ως μόνιμος Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας (ESM). Ο τελευταίος αποτελεί διεθνή οργανισμό που δημιουργήθηκε με διεθνή σύμβαση που κυρώθηκε με το νόμο 4021/2011 (ΦΕΚ Α' 218) «Ενισχυμένα μέτρα εποπτείας και εξυγίανσης των Πιστωτικών Ιδρυμάτων – Ρύθμιση θεμάτων χρηματοπιστωτικού χαρακτήρα – Κύρωση της Σύμβασης – Πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας και των τροποποιήσεών της και άλλες διατάξεις». Το άρθρο 48 του νόμου κυρώνει συμβάσεις που είχαν συναφθεί μεταξύ των κρατών μελών της Ευρωζώνης και Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας στις 16 Ιουνίου 2010, στις 30 Ιουνίου 2011 και στις 1 Σεπτεμβρίου 2011, αφενός και του ΕΤΧΣ (EFSF), αφετέρου. Το ιδιάζον στην προκειμένη περίπτωση είναι ότι κατ' εφαρμογήν της σύμβασης τροποποιούνται διατάξεις του νόμου 3864/2010 με βάση τον οποίο ιδρύθηκε στην Ελλάδα το Ελληνικό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας ως νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου.

Εκείνο πάντως που έκανε επιτακτική τη δημιουργία τέτοιων Μηχανισμών άμεσης παρέμβασης διακυβερνητικού χαρακτήρα είναι η απουσία θεσμών ή μηχανισμών οικονομικής και δημοσιονομικής διακυβέρνησης στην Ευρώπη και α-

ντιμετώπισης εξαιρετικών καταστάσεων ή κρίσεων. Το ζήτημα της συμβατότητας όλων αυτών των μηχανισμών στήριξης και των συμφώνων σταθερότητας με το πρωτογενές δίκαιο δεν μπορεί να κριθεί με κριτήρια που γεννήθηκαν για να εξυπηρετήσουν ένα άλλο πρότυπο οικονομικής πολιτικής και μια άλλη φάση της οικονομικής ολοκλήρωσης της Ευρώπης, και μέσα στα όρια μιας τυπολατρικής προσέγγισης, χωρίς να λαμβάνονται υπόψη οι εξαιρετικές περιστάσεις και οι θεμελιακοί υπαρξιακοί στόχοι της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Ευρωζώνης. Αυτό σημαίνει ότι η νομιμότητα των νεοπαγών αποφάσεων του Συμβουλίου κρίνεται βέβαια κατ' αρχήν ενόψει των ισχυουσών ρυθμίσεων του πρωτογενούς δικαίου της ΕΕ. Όμως το συμβατό και ειδικότερα το θεμιτό των εν λόγω ρυθμίσεων αξιολογείται όχι μόνον ενόψει της διαδικαστικής ή τυπικής νομιμότητας αλλά και με βάση την ουσιαστική ή λειτουργική ενωσιακή νομιμότητα, που ορίζεται από τους σκοπούς που η άσκηση των αρμοδιοτήτων επιδιώκει. Η θεσμική νομιμότητα της Ευρώπης διέπεται από τη δυναμική της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, την οποία διασφαλίζουν και εγγυώνται τα κράτη μέλη. Και η συναίνεση ή συμφωνία των κρατών μελών σε επίπεδο Συμβουλίου δεν αποτελεί μόνο στοιχείο νομιμότητας αλλά και νομιμοποίησης των αποφάσεων του Συμβουλίου. Δεν πρέπει να παραγνωρίζουμε ότι το Συμβούλιο, ως διακυβερνητικό όργανο, είναι ένα πολιτικό όργανο που εκπροσωπεί τη θέληση κυρίαρχων κρατών και αντλεί από αυτά τη θεσμική υπεροχή και νομιμοποίησή του.

Ο Μηχανισμός Στήριξης της Ελλάδος συγκροτήθηκε, άρα, με βάση ένα πλέγμα μονομερών πράξεων ή αποφάσεων καθώς και διεθνών συμφωνιών ή συμβάσεων, διεθνούς οικονομικού δικαίου και ενωσιακού δικαίου. Η πρώτη δανειακή συμφωνία της Ελλάδος, π.χ., με τα δέκα πέντε κράτη της Νομισματικής Ένωσης είχε ενωσιακό-διακυβερνητικό και ταυτόχρονα διακρατικό-διμερή και για το λόγο αυτό και δημόσιο διεθνή οικονομικό χαρακτήρα. Σε αυτόν τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό προβλέφτηκε ρητά η σύμπραξη του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου, ενός διεθνούς οικονομικού οργανισμού, που δεν είχε μέχρι τότε καμία διασύνδεση με την ΕΕ.

Η πρωτοτυπία του διεθνούς αυτού πλέγματος κανόνων έγκειται στο ότι συμπλέκει σε μια κανονιστική ενότητα διαφορετικές και αυτοτελείς έννομες τάξεις, της διεθνούς και της ευρωπαϊκής με την εθνική, διασφαλίζοντας την αρμονική κανονιστική **συνέργειά τους**. Τις συναρθώνει σε ένα πλέγμα διατάξεων και πράξεων, πέρα και ανεξάρτητα από οιαδήποτε τυπική ιεράρχησή τους.

Όλες μαζί παράγουν, από κοινού, έννομες συνέπειες και δεσμεύσεις, ενεργώντας πάνω σε ένα κοινό πεδίο εφαρμογής, που είναι η ελληνική οικονομία, η οποία αντιμετωπίζεται εδώ ως μια σχετικά αυτόνομη λειτουργική επικράτεια. Επιδίδουν, δε, έναν κοινό σκοπό: τη δημοσιονομική προσαρμογή της.

Μαρτυρούν εξάλλου τον σύνθετο και πλουραλιστικό χαρακτήρα της σημερινής διεθνούς κοινωνίας αλλά και την πολύπλοκη και πολυμερή διασύνδεση των εθνικών ενόμων τάξεων και κατ' επέκταση της κρατικής κυριαρχίας με τη διεθνή έννομη τάξη, μέσα από διεθνείς συμφωνίες, που συνάπτονται με διεθνείς οργανισμούς, υπερεθνικά όργανα και χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς. Οι πολύπλοκες αυτές διασυνδέσεις, που πληθαίνουν, δικαιώνουν όσους υποστηρίζουν ότι ο παγκόσμιος συνταγματισμός ευνοεί τη διαπλοκή πολλαπλών ενόμων τάξεων, εθνικών, ηπειρωτικών, διεθνών, σε μια λογικά συνεκτική συνάρθρωση, χωρίς ιεραρχική, τυπικά, μεταξύ τους δόμηση. Η διαδικασία της παγκοσμιοποίησης οδηγεί άρα σε συνύπαρξη και συνεργασία πολλαπλών ενόμων τάξεων, διαμορφώνει ένα δυναμικό και διαρκώς αναδιαρθρωνόμενο πλουραλισμό δικαιοκτών τάξεων, που είναι αδιάφορο αν είναι κρατικής ή ιδιωτικής υφής καθώς και αν οι κανόνες τους έχουν δημοσία ή ιδιωτική προέλευση.

β) Η δεσμευτική ιδιοτυπία των Μνημονίων Συνεννόησης (Memorandum of Understanding)

Το πλέγμα των κανόνων που απαρτίζουν τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Στήριξης αποτέλεσε ως σύνολο τους κανόνες αναφοράς της σχολιαζόμενης απόφασης. Η αναλυτική παράθεσή τους από το Δικαστήριο έγινε για να θεμελιωθεί η νομιμότητα και να δικαιολογηθεί με αναφορά στις διεθνείς δεσμεύσεις της Ελλάδος ο υποχρεωτικός και συνταγματικά θεμιτός χαρακτήρας των νομοθετικών μέτρων της βίαιης δημοσιονομικής προσαρμογής της ελληνικής οικονομίας.

Επίδικο αντικείμενο, ωστόσο, στη διοικητική διαφορά ακυρώσεως στο ΣΤΕ δεν ήταν, βέβαια, ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Στήριξης αλλά τα Μνημόνια Κατανόησης, που κατέγραφαν αναλυτικά τα επώδυνα και σκληρά μέτρα δημοσιονομικής πολιτικής που όφειλε να υιοθετήσει η Ελληνική Κυβέρνηση εις εκτέλεση του ΕΜΣ. Η πολιτική σημασία τους, δυσανάλογα μεγάλη σε σχέση με την νομική τους αξία, συμβόλιζε για την ελληνική κοινή γνώμη την αιτία της απότομης και τρομακτικής μείωσης του εισοδήματός τους και του επιπέδου της ζωής τους. Το απεχθές πολιτικά αυτό κείμενο συγκέντρωσε όλα τα πυρά και το μίσος των μισθωτών, των συνταξιούχων και των ελεύθερων επαγγελματιών

και βρέθηκε στο κέντρο της πολιτικής αντιπαράθεσης. Δικαιολογημένα ήταν και στο επίκεντρο της αντιδικίας, μόνο που η αμφίβολη νομική του φύση, το άφησε δικαστικά ανέγγιχτο. Τα νομικά και συνταγματικά ζητήματα που ανέκυψαν κάνουν την ενασχόληση με αυτό επιτακτική και ενδιαφέρουσα.

Η υπογραφή τους συντελέστηκε στις 5 Μαΐου 2010 στην Ελλάδα. Τα τρία «Μνημόνια Συνεννόησης» (Memorandum of Understanding) υπογράφηκαν από εκπρόσωπο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, που ενεργούσε για λογαριασμό των κρατών-μελών της Ευρωζώνης, και της Ελληνικής Δημοκρατίας εκπροσωπούμενης από τον Υπουργό Οικονομικών και τον Διοικητή της Τραπέζης της Ελλάδος. Σε αυτά περιελήφθησαν τα μέτρα και οι στόχοι του τριετούς προγράμματος που είχε καταρτισθεί από τις ελληνικές αρχές μετά από συνεννόηση με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο.

Τα τρία Μνημόνια Συνεννόησης προσαρτήθηκαν στο τέλος του νόμου 3845/2010 ως παράρτημά του. Και τα τρία, υπογράφηκαν με αφορμή και εξ αιτίας της Δανειακής Σύμβασης Διευκόλυνσης της Ελλάδος με τις χώρες της Ευρωζώνης, καθώς και σε συνάρτηση με τη «Συμφωνία» μεταξύ της Ελληνικής Δημοκρατίας και του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου (ΔΝΤ), με την οποία εγκρίθηκε στις 9 Μαΐου 2010 από το ΔΝΤ ο «Διακανονισμός Χρηματοδότησης» της Ελλάδος μετά από αίτημα της ίδιας. Αποτελούν «παραρτήματα» και ταυτόχρονα «όρο» εκπλήρωσης των δανειακών υποχρεώσεων της Ελλάδος προς τα κράτη μέλη της Ευρωζώνης και το ΔΝΤ.

Στην απόφαση 668/2012 της Ολομέλειας του ΣτΕ τονίζεται η ιδιότυπη νομικο-πολιτική φυσιογνωμία του Μνημονίου, ξεκινώντας από τον προγραμματικό χαρακτήρα του και καταλήγοντας στον σκοπό του. Τονίζεται ότι «αποτελεί το πρόγραμμα της Ελληνικής Κυβερνήσεως, με το οποίο καθορίζονται οι στόχοι της γενικότερης πολιτικής της και τα μέσα επιτεύξεώς τους για την επόμενη τριετία, καθώς και το χρονοδιάγραμμα για την θέσπιση των μέτρων αυτών, προς το σκοπό της αντιμετώπισής της, κατά την Κυβέρνηση, συντρεχούσης κατά τον χρόνο της εξαγγελίας του εν λόγω προγράμματος οξείας δημοσιονομικής κρίσεως και του κινδύνου χρεοκοπίας της χώρας με την ενεργοποίηση και του αποφασισθέντος, στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ενώσεως, ευρωπαϊκού μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας».

Διευκρινίζεται ακόμη ότι «με την προσάρτηση του Μνημονίου στο ν. 3845/2010 επιχειρείται απλώς η κατά πανηγυρικό τρόπο δημοσιοποίηση του πε-

ριεχομένου και του χρονοδιαγράμματος υλοποίησής του εν λόγω προγράμματος». Η προσάρτησή του στο νόμο δεν μπορεί να εξομοιωθεί, άρα με «κύρωσή» του ούτε μπορεί να καταστήσει το Μνημόνιο ουσιαστικό ή τυπικό νόμο και να του προσδώσει κανονιστικό περιεχόμενο, να το μεταμορφώσει, δηλαδή, σε πηγή δικαίου. Το Μνημόνιο προσαρμοσμένο στο νόμο παραμένει αυτό που ήταν: «πρόγραμμα δημοσιονομικής πολιτικής» και τίποτε άλλο.

Εξάλλου ο προγραμματικός και άρα μη κανονιστικός χαρακτήρας του Μνημονίου επιβεβαιώνεται και από τη διαπίστωση ότι «δεν αποτελεί το Μνημόνιο διεθνή συνθήκη, διότι με αυτό δεν αναλαμβάνονται αμοιβαίες δεσμεύσεις των μερών που υπέγραψαν το κείμενό του ούτε άλλωστε προβλέπονται νομικά μέσα για τον εξαναγκασμό των ελληνικών αρχών στην πιστή και απαρέγκλιτη εφαρμογή του ή άλλου είδους νομικής φύσεως κυρώσεις, ούτε προκύπτει ότι τα υπογράψαντα το ανωτέρω κείμενο μέρη θέλησαν να προσδώσουν, κατ' εξαίρεση, νομική δεσμευτικότητα στο κείμενο αυτό». Εξάλλου, «δεν αναγνωρίζει (το Μνημόνιο) αρμοδιότητες σε όργανα διεθνών οργανισμών ούτε θεσπίζει άλλους κανόνες δικαίου και δεν έχει άμεση εφαρμογή, αλλά, για να πραγματοποιηθούν οι εξαγγελόμενες με αυτό πολιτικές, πρέπει να εκδοθούν σχετικές πράξεις από τα αρμόδια, κατά το Σύνταγμα, όργανα του Ελληνικού Κράτους (νόμοι ή κανονιστικές διοικητικές πράξεις κατ' εξουσιοδότηση νόμου)».

Εφόσον το Μνημόνιο δεν αποτελεί διεθνή συνθήκη και δεν αναγνωρίζονται δι' αυτού αρμοδιότητες σε διεθνείς οργανισμούς «δεν συντρέχει περίπτωση εφαρμογής της παραγράφου 2 του άρθρου 28 του Συντάγματος ούτε λόγος παραβίασής του. Αλλά ούτε και στο άρθρο 28 παρ. 3 Συντ. μπορεί να θεωρηθεί ότι αντίκειται το Μνημόνιο, διότι δεν επάγεται «περιορισμούς στην άσκηση της εθνικής κυριαρχίας του κράτους αλλά ούτε και περιορισμούς ως προς την άσκηση αρμοδιοτήτων ανατιθεμένων από το Σύνταγμα σε προβλεπόμενα από αυτό όργανα του κράτους».

Αποτέλεσμα της προηγούμενης διαπίστωσης είναι ότι το Μνημόνιο δεν μπορούσε να γίνει αντικείμενο δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων, αφού κατά το άρθρο 93 παρ. 4 Συντ. και σύμφωνα με την πάγια νομολογιακή πρακτική, που ακολουθείται στην Ελλάδα ενάμισι αιώνα τώρα, αντικείμενο παρεμπόμπτος δικαστικού ελέγχου γίνονται μόνον οι «ουσιαστικοί νόμοι» του ελληνικού κράτους, δηλαδή μόνον πράξεις της ελληνικής Πολιτείας που περιέχουν κανόνες δικαίου. Δεν μπορεί να γίνουν αντικείμενο άρα παρεμπόμπτος δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητάς τους οι διεθνείς συμβάσεις ή συνθήκες.

Το μόνο που μπορεί να ελεγχθεί δικαστικά είναι η τήρηση των διαδικαστικών προϋποθέσεων «κύρωσής» τους κατά τους ορισμούς του άρθρου 28 παρ. 2 και 3 της Συντάγματος, όπως είναι οι απαιτούμενες πλειοψηφίες για την έγκυρη κύρωσή τους ή ακόμη το αν μια διεθνής συνθήκη είναι πράγματι συνθήκη, επειδή ο έλεγχος αυτός ανάγεται στους όρους εφαρμογής διατάξεων του Συντάγματος (και όχι στα *interna corporis* της Βουλής) και κατά συνέπεια αναφέρεται στην έγκυρη εισαγωγή στην ελληνική έννομη τάξη μιας διεθνούς συνθήκης.

Τα Μνημόνια Συνεννόησης είναι μεν γνωστά στο διεθνές δίκαιο και χρησιμοποιούνται ως παραρτήματα και κείμενα τεχνικού ή λεπτομερειακού χαρακτήρα, που συνοδεύουν διεθνείς συμβάσεις, απέκτησαν όμως στην περίπτωση της Ελλάδος μια τεράστια πολιτική και νομική σημασία, αφού καθόρισαν με μεγάλες λεπτομέρειες το πρόγραμμα δημοσιονομικής και οικονομικής προσαρμογής που όφειλε να ακολουθήσει η Ελλάδα. Χωρίς να διαθέτουν ίχνος κανονιστικού περιεχομένου, με προβλέψεις και εντολές προγραμματικού χαρακτήρα και στόχους οικονομικούς, εξανάγκαζαν έμμεσα –με εξω-μνημονιακό πολιτικό και οικονομικό καταναγκασμό– την ελληνική κυβέρνηση σε συμμόρφωση απαιτώντας απλώς την τήρηση των συμφωνηθέντων με βάση το αξιωμα *pacta sunt servanda*.

Από τη σκοπιά πάντως του δημοσίου διεθνούς δικαίου το Μνημόνιο αποτελεί και πρέπει να αντιμετωπίζεται ως άτυπη διεθνής συμφωνία, τύπου «διακανονισμού» (*arrangement*). Η Ελληνική Δημοκρατία οφείλει πάντως να τηρήσει τα συμφωνηθέντα στο Μνημόνιο και η συμμόρφωσή της συνιστά διεθνή υποχρέωσή της, που απορρέει από την διεθνή δέσμευση που ανέλαβε υπογράφοντας το Μνημόνιο, ως κυρίαρχο κράτος, απέναντι στους διεθνείς οργανισμούς, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ΔΝΤ και ΕΚΤ και τα κράτη-μέλη. Το Μνημόνιο αποτελεί εξάλλου *προϋπόθεση* εκτέλεσης της δανειακής σύμβασης διευκόλυνσης. Η υποχρέωση συμμόρφωσης της Ελλάδος στις προβλέψεις του Μνημονίου απορρέει άρα, ως όρος, από τη δανειακή χρηματοδοτική διευκόλυνσή της τόσο από τις χώρες του Ευρώ όσο και από το ΔΝΤ. Η μη συμμόρφωσή της θα έχει ως συνέπεια τη διακοπή της χρηματοδότησής της ή την αναστολή καταβολής δόσης του δανείου.

Το γεγονός ότι πρόκειται για άτυπη διεθνή συμφωνία και δεν φέρει τα χαρακτηριστικά διεθνούς συνθήκης και, άρα, ότι η τυχόν μη τήρηση των συμφωνηθέντων δεν συνεπάγεται νομικές κυρώσεις, δεν σημαίνει ότι το κείμενο αυτό στερείται κάθε είδους δεσμευτικότητας τόσο στη διεθνή όσο και στην εσωτε-

ρική έννομη τάξη και ότι η Ελληνική Δημοκρατία μπορεί χωρίς συνέπειες, πολιτικές ή οικονομικές, να μην τηρήσει τα συμφωνηθέντα και να μην σεβαστεί την υπογραφή της.

Τούτο, διότι η μη συμμόρφωση της Ελλάδος στις διεθνείς δεσμεύσεις, που έχει αναλάβει με τη θέλησή της, ως κυρίαρχο κράτος, οδηγεί την ίδια σε πολιτική ανυποληψία, την εκθέτει διεθνώς και έχει συνέπειες πολιτικές και οικονομικές εξαιρετικά σοβαρές στη διεθνή έννομη τάξη για την ίδια. Ο εξαναγκασμός αυτού του είδους είναι πιο αποτελεσματικός και πιο άμεσος από το νομικό καταναγκασμό. Η απειλή και μόνον από τους δανειστές της μη πληρωμής μιας δόσης του δανείου είναι χίλιες φορές πιο καταναγκαστική από οποιαδήποτε άλλη κλασική νομική κύρωση. Αλλά και ο αυτο-σεβασμός της υπογραφής ενός συμβαλλόμενου κράτους είναι εξίσου αποτελεσματικός ως προς την αξιοπιστία του και το αξιόχρεο στη διεθνή κοινωνία.

Το πλέον αξιοπρόσεκτο πάντως, νομικά, στην περίπτωση της Ελλάδος είναι ότι η υποχρέωση λήψης των μέτρων και εκπλήρωσης των δημοσιονομικών στόχων που πρόβλεπε το Μνημόνιο, δεν απέρρευε από το ίδιο, αλλά από τις διεθνείς και ευρωπαϊκές δεσμεύσεις της Ελληνικής Δημοκρατίας και κυρίως από την ένταξή της στην Ευρωζώνη.

Η νομική υποχρέωση λήψης των μέτρων για την Ελλάδα απέρρευε από την ίδια την Ευρωπαϊκή Συνθήκη «και ειδικά από τα άρθρα 126 παρ. 9 και 136 της Σ.Λ.Ε.Ε., καθώς και από την απόφαση 2010/320/ΕΕ του Συμβουλίου, με την οποία προσδιορίστηκαν τα μέτρα, τα οποία πρέπει να λάβει το Ελληνικό Κράτος, για να εκπληρώσει την υποχρέωση, που υπέχει, ως κράτος μέλος της Ευρωζώνης», να περιορίσει το υπερβολικό έλλειμμα, σύμφωνα με τα προβλεπόμενα από τη νομοθεσία της Ευρωπαϊκής Ενώσεως: *«Άλλωστε η νομική δέσμευση της Ελλάδος για την πραγματοποίηση των δημοσιονομικών στόχων του Μνημονίου προκύπτει από την απόφαση 2010/320/ΕΕ του Συμβουλίου, που εκδόθηκε, κατ' εφαρμογή των άρθρων 126 παρ. 9 και 136 της Σ.Λ.Ε.Ε., με την οποία προσδιορίστηκαν τα μέτρα, τα οποία πρέπει να λάβει το Ελληνικό Κράτος για να περιορίσει το υπερβολικό έλλειμμα και να εκπληρώσει την υποχρέωση που υπέχει ως κράτος μέλος της Ευρωζώνης. Ως προς το κύρος της Σύμβασης Δανειακής Διευκόλυνσης που προβλέπει ως όρο εκπλήρωσής της την τήρηση των προβλέψεων του Μνημονίου, αυτή δεν μπορεί να ελεγχθεί παρεμπιπτόντως στο πλαίσιο της παρούσας δίκης...»*.

Εξ άλλου, και οι δανειστές, κατά τη σύναψη της Σύμβασης Δανειακής Διευκόλυνσης, απέβλεψαν στην έκδοση αποφάσεως από το Συμβούλιο για τον

προσδιορισμό των μέτρων, που θα έπρεπε να ληφθούν από την Ελλάδα για την αντιμετώπιση της δημοσιονομικής κρίσεως, προκειμένου να παράσχουν χρηματοδοτική στήριξη στην Ελλάδα» («Οι δανειστές αποφάσισαν να χορηγήσουν τη στήριξή τους με την προϋπόθεση της τήρησης της παρούσας απόφασης από την Ελλάδα»). Και το Δικαστήριο καταλήγει ότι οι «οποιοσδήποτε υποχρεώσεις της Ελλάδος έναντι των άλλων κρατών μελών της Ευρωζώνης ως προς την λήψη μέτρων για την επίτευξη συγκεκριμένων στόχων, δεν απορρέουν πάντως από το ανωτέρω Μνημόνιο αυτό καθ' εαυτό, αλλά ενδεχομένως από την υπογραφήα Σύμβαση Δανειακής Διευκόλυνσης».

Πέρα όμως και ανεξάρτητα από τις προηγούμενες διαπιστώσεις τα κείμενα του Μνημονίου δεν είναι άμεσης εφαρμογής. Χρειάζονται για να πραγματώσουν το περιεχόμενο των προγραμματικών τους προβλέψεων τη μεσολάβηση νομικών πράξεων, τη μετουσίωσή τους σε κανόνες δικαίου και, στην περίπτωση της Ελλάδος, την υιοθέτηση πράξεων νομοθετικού χαρακτήρα.

γ) Τα όρια και η έκταση του δικαστού ελέγχου των νομοθετικών μέτρων που λήφθηκαν ως αποτέλεσμα της πολιτικής δέσμευσης της Ελληνικής Κυβέρνησης απέναντι στην «Τρόικα»

Και εδώ ανακύπτει ένα παράδοξο αποτέλεσμα: ενώ το Μνημόνιο ως άτυπη διεθνής συμφωνία δεν μπορεί να γίνει αντικείμενο δικαστικού ελέγχου, τα νομοθετικά όμως μέτρα που προβλέπει το ίδιο και υποχρεούται να λάβει η ελληνική κυβέρνηση, ως μέτρα του εθνικού δικαίου, μπορούν να υποστούν, βεβαίως, το δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητάς τους.

Επομένως, τα νομοθετικά μέτρα που επιβάλλονται δυνάμει και εις εκτέλεση της μνημονιακής συμφωνίας μπορούν να γίνουν αντικείμενο αυτοτελούς δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητάς τους ως προς το περιεχόμενό τους. Μόνο που το συνταγματικά θεμιτό και δικαιολογημένο ή μη της θέσπισής τους κρίνεται, τελικά, από το συνταγματικά νόμιμο και θεμιτό του σκοπού εν όψει του οποίου επιβλήθηκαν. Ως σκοπός, και αιτιολογία ή ακριβέστερα ως δικαιολογία του νόμου 3845/2010, λειτουργεί το πρόγραμμα ή οι στόχοι δημοσιονομικής προσαρμογής της Ελλάδος, όπως αναφέρονται και εξειδικεύονται στο Μνημόνιο. Οι ίδιοι συμπίπτουν με τους στόχους της δημοσιονομικής πολιτικής της Ευρωζώνης.

Ο δικαστής της συνταγματικότητας ήχθη, έμμεσα, αναγκαστικά, στην επίδικη περίπτωση, στον έλεγχο της συνταγματικότητας του νόμου, ερευνώντας

το συνταγματικά θεμιτό του επιδιωκόμενου σκοπού, και πιο συγκεκριμένα στον έλεγχο των κινήτρων του νομοθέτη (*des motifs de la loi*). Η εξέταση και δικαστική αξιολόγηση των «κινήτρων» τον οδηγεί στον δικαστικό έλεγχο της διαπίστωσης αρχικά της *πραγματικής και στη συνέχεια της θεμιτής συνδρομής* λόγων δημοσίου συμφέροντος που τον αιτιολογούν.

Συνεπώς, οι στόχοι του Μνημονίου, ως στόχοι δημοσιονομικοί, που προβλέπονται και από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Στήριξης και έχουν γίνει αποδεκτοί και από την Ελληνική Κυβέρνηση, μπορούν να γίνουν αντικείμενο δικαστικής αξιολόγησης, *ως προς την πραγματική συνδρομή τους καθώς και ως προς το σύννομο και συνταγματικά θεμιτό (legitime) της χρησιμοποίησης του στη συγκεκριμένη περίπτωση.*

Το δικαιολογημένο ή αδικαιολόγητο ενός περιορισμού των ατομικών ή συλλογικών ελευθεριών ή της προσβολής κοινωνικών δικαιωμάτων κρίνεται, με βάση την πάγια συνταγματική νομολογία στην Ελλάδα, πρώτον από το αν οι σκοποί γενικότερου δημοσίου συμφέροντος που συντρέχουν στη συγκεκριμένη περίπτωση καλύπτονται από ένα συνταγματικά προστατευόμενο δημόσιο συμφέρον ή συλλογικό αγαθό και δεύτερον από το αν η έκταση και η ένταση της προσβολής ή του περιορισμού δεν είναι δυσανάλογα μεγάλη σε σχέση με τη ανάγκη προστασίας του επιδιωκόμενου σκοπού δημοσίου συμφέροντος.

Το Δικαστήριο ακολουθώντας την νομολογία του έκρινε στη συγκεκριμένη περίπτωση ότι αφού οι στόχοι δημοσιονομικής πειθαρχίας και μειωμένου ελλείμματος συνιστούν, ούτως ή άλλως, σκοπούς της ΣΛΕΕ και του Συμφώνου Σταθερότητας και ότι εφόσον η Ελλάδα έχει υπαχθεί με τη θέλησή της στον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Στήριξης, τότε το δημοσιονομικό πρόγραμμα του Μνημονίου *μπορεί πράγματι να θεωρηθεί ως συνταγματικά θεμιτός σκοπός δημοσίου συμφέροντος που δικαιολογεί περιορισμούς στην εθνική κυριαρχία, στις ατομικές ελευθερίες και στα κοινωνικά δικαιώματα, υπό την προϋπόθεση βέβαια ότι τα μέτρα συνάπτονται με τον σκοπό και δεν επιφέρουν δυσανάλογες εν όψει του επιδιωκόμενου σκοπού προσβολές σε συνταγματικά δικαιώματα ή αγαθά.*

Στο θέμα αυτό το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο της χώρας ασκώντας παρεμπόδιον έλεγχο της συνταγματικότητας του ίδιου του Μνημονίου και των κανονιστικών πράξεων, που στηρίζουν τη μείωση συντάξεων και μισθών έμεινε συνεπές στην πάγια νομολογία του τόσο ως προς τα όρια του δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων, όσο και ως προς τη νομική εκτίμηση της πραγματικής συνδρομής αλλά και της μη υπέρμετρης ενόψει του

σκοπού δημοσίου συμφέροντος προσβολής συνταγματικά προστατευόμενων δημόσιων αγαθών ή δικαιωμάτων.

Με τα δεδομένα αυτά, σύμφωνα με τη δικαστική απόφαση η «θεσπισθείσα με τους νόμους 3833/2010 και 3845/2010 περικοπή αποδοχών και επιδομάτων εργαζομένων στο Δημόσιο και τον ευρύτερο δημόσιο τομέα και συνταξιοδοτικών παροχών αποτελεί τμήμα ενός ευρύτερου προγράμματος δημοσιονομικής προσαρμογής και προωθήσεως διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων της ελληνικής οικονομίας, το οποίο, συνολικώς εφαρμοζόμενο, αποσκοπεί τόσο στην αντιμετώπιση της, κατά την εκτίμηση του νομοθέτη, άμεσης ανάγκης καλύψεως οικονομικών αναγκών της χώρας όσο και στη βελτίωση της μελλοντικής δημοσιονομικής και οικονομικής της καταστάσεως, δηλαδή στην εξυπηρέτηση σκοπών, που συνιστούν κατ' αρχήν σοβαρούς λόγους δημοσίου συμφέροντος και αποτελούν, ταυτοχρόνως, και σκοπούς κοινού ενδιαφέροντος των κρατών μελών της Ευρωζώνης, εν όψει της καθιερωμένης από τη νομοθεσία της Ευρωπαϊκής Ενώσεως υποχρεώσεως δημοσιονομικής πειθαρχίας και διασφαλίσεως της σταθερότητας της ζώνης του ευρώ στο σύνολό της. Τα μέτρα δε αυτά, λόγω της φύσεώς τους, συμβάλλουν αμέσως στην περιστολή των δημοσίων δαπανών. Εν όψει τούτων, με τα δεδομένα, που, κατά τον νομοθέτη, συνέτρεχαν κατά τον χρόνο θεσπίσεως των επιμάχων μέτρων, τα μέτρα αυτά δεν παρίστανται, κατ' αρχήν, απρόσφορα, και μάλιστα προδήλως, για την επίτευξη των επιδιωκόμενων με αυτά σκοπών, ούτε μπορεί να θεωρηθούν ότι δεν ήταν αναγκαία, λαμβανομένου, άλλωστε, υπόψη ότι η εκτίμηση του νομοθέτη ως προς τα ληπτέα μέτρα για την αντιμετώπιση της υπ' αυτού διαπιστωθείσας κρίσιμης δημοσιονομικής καταστάσεως υπόκειται σε οριακό μόνον δικαστικό έλεγχο.

Και συνεχίζει η απόφαση προβαίνοντας σε απόρριψη και του λόγου αντισυνταγματικότητας βασιζόμενου στην παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας, εξετάζοντας και αντικρούοντας αναλυτικά τα διάφορα τεστ της αναλογικότητας, αρχίζοντας από την εξέταση «του ενδεχόμενου υιοθετήσεως ηπιότερων μέτρων». Πιστεύω ότι και εδώ η απόφαση ακολούθησε την πάγια νομολογία ως προς την δικανική χρήση του **γνώμονα της αναλογικότητας**.

«Περαιτέρω, οι προβαλλόμενοι με την κρινόμενη αίτηση ισχυρισμοί περί παραβάσεως της αρχής της αναλογικότητας είναι απορριπτέοι. Ειδικότερα, αβασίμως προβάλλεται ότι ο νομοθέτης παρέλειψε να εξετάσει προ της λήψεως των συγκεκριμένων μέτρων, το ενδεχόμενο υιοθετήσεως εναλλακτικών λύσεων, ηπιότερων, δηλαδή, μέτρων δημοσιονομικής προσαρμογής και αντιμετώπισεως της, κατά την εκτίμηση του νομοθέτη, δυσμενούς οικονομικής καταστάσεως της Χώρας. Και τού-

το διότι, όπως προκύπτει από τα ανωτέρω εκτεθέντα, η αντιμετώπιση της δυσμενούς οικονομικής καταστάσεως της Χώρας και, περαιτέρω, η δημοσιονομική εξυγίανση αυτής δεν στηρίζεται μόνον στην μείωση των δαπανών μισθοδοσίας των εργαζομένων στο Δημόσιο και τον ευρύτερο δημόσιο τομέα και των δαπανών των κοινωνικοασφαλιστικών οργανισμών, αλλά στη λήψη και άλλων μέτρων, οικονομικών, δημοσιονομικών και διαρθρωτικών, η συνολική και συντονισμένη εφαρμογή των οποίων εκτιμάται από το νομοθέτη ότι θα συμβάλει στην έξοδο της Χώρας από την κρίση και στη βελτίωση των δημοσιονομικών της μεγεθών, κατά τρόπο δυνατό να διατηρηθεί και στο μέλλον, δηλαδή μετά την πάροδο της τριετίας, στην οποία, κατ' αρχήν αποβλέπει το περιλαμβανόμενο στο Μνημόνιο πρόγραμμα».

Η ΣτΕ Ολ. 668/2012 διαμόρφωσε ένα νομολογιακό προηγούμενο δύσκολα ανατρέψιμο. Χωρίς να διακόπτει ή να ανατρέπει την πορεία μιας πάγιας νομολογίας, εισάγει ωστόσο μια ασυνέχεια στη νομολογιακή συνέχεια. Παραμένοντας συνεπής σε μια πολύχρονη νομολογιακή πρακτική, η οποία είχε αναγάγει τον σκοπό δημοσίου συμφέροντος σε κριτήριο και σε ορισμένες περιπτώσεις σε «τεκμήριο» της συνταγματικότητας του νόμου –μια πρακτική που ξεκίνησε το μεσοπόλεμο με τις πρώτες αποφάσεις του ΣτΕ– η σχολιαζόμενη απόφαση προχώρησε σε ενδελεχή και εξονυχιστικό δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας του νομοθετικού σκοπού (ή των κινήτρων, motifs του νομοθέτη), χωρίς ωστόσο να αμφισβητήσει τη συνταγματικότητα των σκληρών δημοσιονομικών επιλογών του. Κάτι που αποδεικνύει ότι ο ενδελεχής ή εξονυχιστικός δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας και ιδίως του νομοθετικού σκοπού μέσω του γνώμονα της αναλογικότητας δεν συνεπάγεται αναγκαστικά «κράτος των δικαστών» ούτε υπεισέρχεται, άνευ ετέρου, σε πεδία εξωδικαστικά, ελέγχου δηλαδή της «σκοπιμότητας» και αμφισβήτησης των επιλογών της κυβερνητικής πολιτικής.

Οι παραδοσιακές σχέσεις ισορροπίας νομοθετικής και δικαστικής εξουσίας δεν διαταράχτηκαν. Όπως και τη δεκαετία του '80, την εποχή της Μακρόπνοης Πολιτικής του κρατικού παρεμβατισμού και των «σοσιαλιστικών μεταρρυθμίσεων», έτσι και τώρα, είκοσι χρόνια μετά την εποχή της Μεγάλης οικονομικής κρίσης και της παγκοσμιοποίησης, το Συμβούλιο της Επικρατείας δεν αμφισβητεί την εξουσία του νομοθέτη και της κυβερνώσας κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας να διαμορφώνει και να αποφασίζει τις δημόσιες πολιτικές, κρίνοντας αυτή κατά πρώτο και κύριο λόγο, ποια πολιτική εξυπηρετεί καλλίτερα το δημόσιο συμφέρον. Δηλώνοντας ρητά ότι ασκεί «οριακό έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων», άσκησε στην πραγματικότητα, έλεγχο εξονυχιστικό της νομιμότη-

τας του σκοπού μέσω της σταθμιστικής μεθόδου και με γνώμονα το κριτήριο της αναλογικότητας. Παρέμεινε εντός των καθιερωμένων δικανικών ορίων του ελέγχου της «νομιμότητας» χωρίς να εισχωρήσει στα ανεπίτρεπτα πεδία του ελέγχου «σκοπιμότητας».

Έτσι δεν χρειάστηκε να καταφύγει στη θεωρία των «εξαιρετικών περιπτώσεων» ούτε να επικαλεστεί λόγους υπέρτατου δημοσίου συμφέροντος, όπως έκανε σε ορισμένες περιπτώσεις λιγότερο κρίσιμες, για να δικαιολογήσει τα έκτακτα νομοθετικά μέτρα. Ούτε, βέβαια, κρίθηκε αναγκαίο να επικαλεστεί λόγους «σωτηρίας της πατρίδας».

δ) Η εξουσία και η αντίστοιχη πολιτική και κοινοβουλευτική ευθύνη διαμόρφωσης της δημοσιονομικής πολιτικής της χώρας ενόψει του Μνημονίου και ο ευρωπαϊκός κανόνας της δημοσιονομικής πειθαρχίας

Μπορεί το Μνημόνιο να είναι ένα πρόγραμμα δημοσιονομικής πολιτικής, που υπαγορεύτηκε στην Ελληνική Κυβέρνηση από την Τρόικα, δηλαδή από τους θεσμικούς δανειστές της λόγω του υπέρογκου δημόσιου χρέους της Ελλάδος και του υπερβολικού ελλείμματος που είχε. Είναι όμως, από την άλλη, εξίσου σίγουρο ότι όλοι αυτοί οι περιορισμοί στην άσκηση της δημοσιονομικής της εξουσίας που συνεπάγεται ο ΕΜΣ βρίσκουν αρχικό, νομικό έρεισμα στην υποχρέωση συμμόρφωσης της Ελλάδος στις νομικές δεσμεύσεις που ανέλαβε βάσει των ευρωπαϊκών συνθηκών ως μέλος της ΟΝΕ, δηλαδή όταν υπέγραφε, ως κυρίαρχο κράτος, τη συνθήκη του Μάαστριχτ και της Λισαβόνας καθώς και το Σύμφωνο Σταθερότητας. Με τα εφαρμοστικά μέτρα του Μνημονίου δεν επιβάλλονται επομένως νέοι, απρόβλεπτοι περιορισμοί στη δημοσιονομική «κυριαρχία» της Ελλάδος, πέρα από αυτούς που έχουν ήδη επιβληθεί από τις ευρωπαϊκές συνθήκες. Δεν θίχτηκε δηλαδή από το «Μνημόνιο» η δημοσιονομική εξουσία του ελληνικού κράτους περισσότερο, απ' ό,τι είχε ήδη θιγεί η εξουσία του να καθορίζει τη δημοσιονομική του πολιτική στο πλαίσιο των δημοσιονομικών στόχων της Ευρωζώνης και της δημοσιονομικής πειθαρχίας που επιβάλλουν οι σχετικές διατάξεις της ΣΛΕΕ.

Είναι ηλίου φαεινότερο ότι η εξουσία της κυβέρνησης να διαμορφώνει «κυριαρχικά και αυτόνομα» τη δημοσιονομική της πολιτική έχει, με τις ευρωπαϊκές συμφωνίες και αποφάσεις, στην πράξη εκμηδενιστεί. Το δραστικό όμως αυτό πλήγμα στη δημοσιονομική κυριαρχία είναι αποτέλεσμα πραγματικών και νομικών γεγονότων που προϋπήρχαν του Μνημονίου. Είναι για αυτό το λόγο

παραπλανητικό να αποδίδεται ο περιορισμός της δημοσιονομικής εξουσίας της Ελλάδος αποκλειστικά σε αυτό. Εξάλλου, το Μνημόνιο *συντάχθηκε από κοινού και πάντως με τη συνεργασία αλλά και τη συναίνεση και πολιτική ευθύνη της Ελληνικής Κυβέρνησης*. Οι φορολογικές και άλλες επιβαρύνσεις που συνεπάγονται τα μέτρα, θεσπίζονται και επιβάλλονται στην ελληνική έννομη τάξη με νόμο του Ελληνικού Κοινοβουλίου με βάση τις συνταγματικά προβλεπόμενες διαδικασίες νομοθέτησης.

Την πολιτική ευθύνη επομένως εφαρμογής των δημοσιονομικών στόχων του Μνημονίου την αναλαμβάνει ακέραια η Ελληνική Κυβέρνηση, η οποία και επωμίζεται το πολιτικό βάρος και τις πολιτικές συνέπειες της υλοποίησής τους, σύμφωνα με τα άρθρα 82 και 84 του Συντάγματος, που την ορίζουν ως υπεύθυνη να διαμορφώνει την κυβερνητική πολιτική της χώρας υπό την έγκριση του Κοινοβουλίου.

Δεν προκύπτει, εξάλλου, από πουθενά ότι με το Μνημόνιο ή με τη δανειακή σύμβαση θίχτηκε ή μειώθηκε η αφηρημένη δυνατότητα της Ελληνικής Δημοκρατίας να καθορίζει η ίδια μέσα από οικεία κρατικά όργανα την αρμοδιότητά της να διαμορφώνει την κυβερνητική πολιτική και να αποφασίζει αυτόνομα και με τη θέλησή της ως προς τη λήψη μέτρων οικονομικής ή άλλης πολιτικής. Η κυριαρχία της με την νομική του όρου έννοια δεν έχει αντισυνταγματικά θιγεί, αφού ό,τι και αν ανέλαβε να κάνει έγινε με τη θέλησή της. Το αν τα μέτρα εξαναγκάστηκε να τα πάρει, επειδή βρέθηκε σε κατάσταση ανάγκης και της επιβλήθηκαν από τους θεσμικούς δανειστές κάτω από την πίεση των αγορών, αυτό το πραγματικό γεγονός δεν έχει επιρροή στην νομική ακεραιότητα της κυριαρχίας, όπως δεν είχαν, ούτε ισχυρίστηκε κανείς ότι είχαν, τα ομολογιακά δάνεια και η υπερβολική δανειακή της εξάρτηση που την οδήγησε στα πρόθυρα της στάσης πληρωμών ή της χρεοκοπίας και στην ολοκληρωτική οικονομική υποταγή της στους εκβιασμούς και στην κερδοσκοπία των αγορών.

Εν πάση περιπτώσει, το Μνημόνιο μας αναγκάζει να ξαναδιαβάσουμε το άρθρο 82 του Συντάγματος, που ορίζει ότι η κυβέρνηση καθορίζει και κατευθύνει τη γενική πολιτική της χώρας σύμφωνα με τους ορισμούς του Συντάγματος και των νόμων. Η θεμελιώδης συνταγματική αυτή αρχή τηρείται και εφαρμόζεται, ακόμη και σήμερα, την εποχή του Μνημονίου. Μόνο που χρειάζεται μια ερμηνεία που να ενσωματώνει στην υπάρχουσα φράση «σύμφωνα με τους ορισμούς του Συντάγματος και των νόμων» και την ερμηνευτική δήλωση: «σύμφωνα με τις ισχύουσες ευρωπαϊκές δεσμεύσεις της χώρας και ειδικά σύμ-

φωνα με αυτές που απορρέουν από την ένταξή της στην Ευρωζώνη και με βάση την υποχρέωση που έχει αναλάβει να ακολουθεί κοινή ευρωπαϊκή δημοσιονομική πολιτική και να τηρεί τον κανόνα της δημοσιονομικής πειθαρχίας».

Ο ευρωπαϊκός κανόνας της δημοσιονομικής πειθαρχίας βαραίνει, πάντως, την ελληνική κυβέρνηση και όλες τις κυβερνήσεις του Ευρώ, *ως ατελής κοινοτική υποχρέωση* –αφού η παραβίασή του δεν συνεπάγεται νομικές κυρώσεις– και με αυτή την έννοια, βαραίνει, *τελικά, ως πολιτική υποχρέωση*. Ευτυχώς δεν ενσωματώθηκε –ακόμη– στο κανονιστικό περιεχόμενο του άρθρου 82 Συντ. και δεν επιβάλλεται στην κυβέρνηση ως συνταγματική επιταγή, αλλά ως κοινοτικός κανόνας, τον οποίο οφείλει να λάβει σοβαρά υπόψη της η πολιτική εξουσία που έχει την ευθύνη να διαμορφώνει με διακριτική ευχέρεια την δημοσιονομική της πολιτική. Το ότι είναι υποχρεωμένη δικαιοπολιτικά να ενεργήσει σεβόμενη τον κανόνα της δημοσιονομικής πειθαρχίας δεν χωρεί αμφιβολία. Δεν είναι ωστόσο συνταγματικά δεσμευμένη να ενεργήσει σύμφωνα με αυτόν, αφού δεν έχει εγχαραχθεί στο Σύνταγμα ως «χρυσός κανόνας», όπως λέγεται. Δεν έχει αποκτήσει συνταγματική ισχύ, απλώς επιβαρύνει την κυβερνητική πολιτική ως πολιτικός καταναγκασμός.

Η κυβερνητική, δημοσιονομική πολιτική οφείλει επομένως να διαμορφώνεται με σεβασμό στις ευρωπαϊκές δεσμεύσεις της χώρας, αρκεί βέβαια να μη θίγονται οι βάσεις του δημοκρατικού πολιτεύματος και τα δικαιώματα του ανθρώπου. Από τη στιγμή που η ελληνική Κυβέρνηση διατηρεί ακέραια την πολιτική εξουσία και ευθύνη να διαμορφώνει αυτή τελικά και να αναλαμβάνει την πολιτική ευθύνη απέναντι στο Κοινοβούλιο, δεν βλέπω κατά τι θίγεται ή αλλοιώνεται η δημοκρατική και κοινοβουλευτική βάση του συνταγματικού πολιτεύματός μας.

