

ΑΝΤΩΝΗΣ ΜΑΝΙΤΑΚΗΣ

ΤΑ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΑ ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΤΟΥ ΜΝΗΜΟΝΙΟΥ ΕΝΟΨΕΙ  
ΜΟΙΡΑΣΜΕΝΗΣ ΚΡΑΤΙΚΗΣ ΚΑΙ ΕΠΙΤΗΡΟΥΜΕΝΗΣ  
ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΥΡΙΑΡΧΙΑΣ

Ανάτυπο  
από τον Τιμητικό Τόμο για τον καθηγητή Νικόλαο Ι. Μπάρμπα  
«Δημόσια Οικονομικά και Δίκαιο»



ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΣΑΚΚΟΥΛΑ  
ΑΘΗΝΑ - ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗ  
2013



## ΤΑ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΑ ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΤΟΥ ΜΝΗΜΟΝΙΟΥ ΕΝΟΨΕΙ ΜΟΙΡΑΣΜΕΝΗΣ ΚΡΑΤΙΚΗΣ ΚΑΙ ΕΠΙΤΗΡΟΥΜΕΝΗΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΥΡΙΑΡΧΙΑΣ

Αντώνης Μανιτάκης  
Καθηγητής Συνταγματικού Δικαίου Α.Π.Θ.

### Α) Τα κειμενικά δεδομένα

Η νομική και συνταγματική μελέτη των ρυθμίσεων που επιβάλλει ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Στήριξης της ελληνικής οικονομίας (στο εξής ΕΜΣ) ή αυτό που σχηματικά, αλλά ανακριβώς, καθιερώθηκε να αποκαλούμε «Μνημόνιο», συνιστά, πιστεύω, ένα καλό παράδειγμα για να δοκιμάσουμε την αντοχή μερικών κλασσικών εργαλείων σκέψης του Συνταγματικού Δικαίου. Παράλληλα αποτελεί, το ίδιο, μια μοναδική ευκαιρία για να ψηλαφίσουμε μερικές από τις καταλυτικές αλλαγές που συντελούνται γύρω μας και τις επιπτώσεις που έχουν αυτές στη νομική και πολιτική σκέψη. Είναι καιρός να ανιχνεύσουμε την αλήθεια των αντιλήψεων που επικρατούν και ενστερνιζόμαστε για την κυριαρχία, το κοινωνικό κράτος και τις σχέσεις κράτους και οικονομίας, πολιτικής και συντάγματος. Στο παρόν άρθρο θα περιορίσω την ενασχόλησή μου στο πρώτο.

Το «Μνημόνιο Συνεννόησης» (Memorandum of Understanding) αποτελεί μια άτυπη διεθνή συμφωνία, που εντάσσεται και αποτελεί αναπόσπαστο –το πλέον ουσιαστικό- τμήμα ενός πλέγματος αποφάσεων, πράξεων, δηλώσεων, ψηφισμάτων ή ενεργειών του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, των αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων της Ευρωζώνης, του Συμβουλίου των Υπουργών του Eurogroup, του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας και των κρατών-μελών της Ευρωζώνης. Πρόκειται, άρα, για ένα πλέγμα μονομερών πράξεων ή αποφάσεων καθώς και διεθνών συμφωνιών ή συμβάσεων, διεθνούς οικονομικού δικαίου και ενωσιακού δικαίου. Η 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.

Το σύμπλεγμα αυτό πράξεων και αποφάσεων διεθνών οργανισμών συνθέτουν ένα σύνολο, που μαρτυρεί τον σύνθετο χαρακτήρα της σημερινής διεθνούς κοινωνίας αλλά και την πολύπλοκη και πολυμερή ενσωμάτωση ή διασύνδεση της εθνικής ή κρατικής κυριαρχίας με διεθνείς οργανισμούς, υπερεθνικά όργανα και χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς, που δικαιώνουν όσους υποστηρίζουν ότι ο παγκόσμιος συνταγματισμός ευνοεί τη διαπλοκή πολλαπλών εννόμων τάξεων, εθνικών, ηπειρω-

τικών, διεθνών, σε μια λογικά συνεκτική συνάρθρωση, χωρίς ιεραρχική, τυπικά, μεταξύ τους δόμηση<sup>1</sup>.

Το ίδιο σύνθετες και πρωτότυπες είναι και οι *μορφές της ρύθμισης* που υιοθετούνται, οι οποίες δεν κατατάσσονται στα παραδοσιακά και καθιερωμένα νομικά εργαλεία του διεθνούς και συνταγματικού δικαίου. Επειδή αφορούν σχέσεις πρωτότυπες και πρωτόγνωρες, ξεφεύγουν από καθιερωμένα νομικά πρότυπα. Πρόκειται για πρωτότυπες πηγές δικαίου και πάντως για μορφές ρύθμισης λιγότερο τυπικές, «εύπλαστες» ή «ήπιες», προσανατολισμένες στον σκοπό που επιδιώκουν και στην αποτελεσματικότητα της ρύθμισης.

Το ιδιότυπο αυτό πλέγμα νομικών ή και πολιτικών κειμένων συγκροτεί στην περίπτωση τουλάχιστον της Ελλάδος έναν πρωτότυπο και μη προβλεπόμενο από τις ευρωπαϊκές συνθήκες *ευρωπαϊκό σύμπλεγμα*<sup>2</sup>, που αποκαλείται Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Στήριξης. Βρίσκεται στις παρυφές, στα όρια της ενωσιακής νομιμότητας και αποκλίνει από τις σταθερές της διεθνούς νομιμότητας, διότι περιλαμβάνει πράξεις της ΕΕ και της Ευρωζώνης, διακυβερνητικού χαρακτήρα, του ΔΝΤ, διεθνείς συμφωνίες με διεθνείς ή υπερεθνικούς οργανισμούς και παράλληλα εγκαθιστά ευρωπαϊκούς χρηματοπιστωτικούς μηχανισμούς επιτήρησης και παρέμβασης στη δημοσιονομική πολιτική της Ελλάδος, με χαλαρό νομικό έρεισμα στη Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης στα άρθρα 126(9) και 136. Αποτελεί σίγουρα το ιστορικό πρόπλασμα μιας οικονομικής διακυβέρνησης της Ευρώπης που τελεί υπό διαμόρφωση και επίκειται η μορφοποίησή της.

Είναι χρήσιμο να υπενθυμίσουμε, εν συντομία, το πλέγμα αυτών των διεθνών

1. Για τη διαπλοκή του διεθνούς και διεθνικού με το παγκόσμιο και κυρίως για την «πολυμεροποίηση» και «θεσμοποίηση» του ίδιου του διεθνούς δικαίου μέσα από την σύγκλιση, αλληλεξάρτηση και αλληλεπίδραση των εθνικών οικονομιών, με κύριο αν όχι αποκλειστικό πρωταγωνιστή και ρυθμιστή της νέας τάξης, τα κράτη που ενεργούν όμως με εργαλείο τους υφιστάμενους διεθνείς θεσμούς και δικαιοπαραγωγικούς μηχανισμούς, τις αναλύσεις του Π. Γκλαβίνη, Η νομική διάσταση της παγκοσμιοποίησης. Από το διεθνές στο διεθνικό και ήδη στο παγκόσμιο, Εκδ. Σάκκουλα, 2002, ιδίως σ. 52 και 91 επ. Βλέπε για το ίδιο θέμα και τη μελέτη του Π. Στάγκου, Το διεθνές οικονομικό δίκαιο στην εποχή της παγκοσμιοποίησης, σε 'Το Δίκαιο μπροστά στην πρόκληση της παγκοσμιοποίησης', 2ο Συνέδριο των Ελληνικών Νομικών Σχολών, 2002, σ. 291-331.

Προδημοσίευση από τον Τιμητικό Τόμο, Νικολάου Μπάρμπα.

2. Ο Βαγγέλης Βενιζέλος, αναφερόμενος στις πολυσύνθετες σχέσεις Συντάγματος και Μνημονίου και στην ταυτόχρονη συνάρθρωση πράξεων και κανόνων εθνικών, διεθνών και κοινοτικών γράφει: «... Και όλα αυτά ψάχνει να τα βρείς μέσα στο πλέγμα των πράξεων και των κανόνων που δίνουν υπόσταση σ' αυτό που έχει επικρατήσει να λέγεται μνημόνιο. Πρόκειται για πράξεις και κανόνες κατά το καταστατικό του ΔΝΤ, για πράξεις και κανόνες κατά το καταστατικό της ΕΚΤ, για πράξεις και κανόνες κλασικής πολυμερούς διακρατικής θεμελίωσης. Και φυσικά για πράξεις και κανόνες κατά την εθνική έννομη τάξη», (ό.π., σ. 5) και λίγο πιο πάνω: «Υπάρχει ένα φαινόμενο υπερδιέγερσης στην Ευρωπαϊκή Ένωση που παράγει υβριδικές μορφές κανόνων δικαίου με πολλαπλές και επικαλυπτόμενες νομικές βάσεις, διακυβερνητικές και κοινοτικές. Μορφώματα νομικά τα οποία ακόμη δεν έχουν κριθεί ούτε από το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης ούτε από κάποιο άλλο δικαιοδοτικό όργανο. (Εθνικό Σύνταγμα και εθνική κυριαρχία υπό συνθήκες διεθνούς οικονομικής κρίσης-Το πρόβλημα ήταν και παραμένει πολιτικό και όχι συνταγματικό, ΕφημΔΔ 1/2011, σ. 4).

συμφωνιών και ευρωπαϊκών πράξεων προβαίνοντας σε μια αρχική, βασική, διάκριση: χρειάζεται να διακρίνουμε, κατ' αρχήν, τις δανειακές συμβάσεις (στην πραγματικότητα και κατά κυριολεξία υπήρξε μια δανειακή σύμβαση που συνήψε η Ελλάδα με τα 15 κράτη της Ευρωζώνης, ) από το «Μνημόνιο Συνεννόησης». Τις δύο αυτές κατηγορίες νομικών κειμένων πρέπει ακόμη να τις εντάξουμε σε ένα πλέγμα πράξεων και αποφάσεων, που προηγήθηκαν ή έπονται του Μνημονίου όσο και της δανειακής σύμβασης. Αναφέρονται άλλωστε ρητά οι πράξεις αυτές ή προϋποθέτουν τόσο τη δανειακή σύμβαση όσο και το Μνημόνιο<sup>3</sup>.

Πρόκειται, λοιπόν, για δύο διακριτές κατηγορίες νομικών κειμένων, που συνεπάγονται διαφορετικές ρυθμιστικές συνέπειες και φέρουν διακριτά χαρακτηριστικά γνωρίσματα.

Πρώτα έρχονται:

1) οι δύο «δανειακές» συμβάσεις, (στην ουσία μία, αφού η δεύτερη δεν παίρνει τη μορφή σύμβασης δημόσιου δανείου, όπως η πρώτη, αλλά τη μορφή ενός «εσωτερικού διμερούς» Διακανονισμού Χρηματοδότησης από το ΔΝΤ), ήτοι:

α) η «Σύμβαση Δανειακής Διευκόλυνσης» (ΣΔΔ) μεταξύ της Ελληνικής Δημοκρατίας και των κρατών-μελών της Ευρωζώνης της 8.5.2010, 80 δισεκατομμύρια € (πρόκειται για το ποσό που ανέλαβαν να καταβάλουν τα δεκαπέντε κράτη μέλη της Ευρωζώνης) με επτά Παραρτήματα και

β) η «Συμφωνία» (Συμφωνία Έγκρισης ΔΝΤ) μεταξύ Ελληνικής Δημοκρατίας και Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου (ΔΝΤ), με την οποία εγκρίνεται στις 9 Μαΐου 2010 από το ΔΝΤ ο «Διακανονισμός Χρηματοδότησης», 30.000.000.000 ευρώ από το ίδιο. Προηγουμένως η ελληνική κυβέρνηση είχε απευθύνει επιστολή στο ΔΝΤ ζητώντας, ως μέλος του, όπως προβλέπει ο κανονισμός του Ταμείου, τη χρηματοδότηση του οικονομικού της προγράμματος στο πλαίσιο ενός «Διακανονισμού Χρηματοδότησης Άμεσης Ετοιμότητας» (Stand – By Arrangement), συνολικού ύψους τριάντα δισεκατομμυρίων ευρώ. Ο Διακανονισμός Χρηματοδότησης μαζί με την επιστολή προθέσεων (letter of intent) του αιτούντος κράτους συνιστούν τη «συμφωνία δανεισμού».

Στην κυριολεξία δεν πρόκειται για δάνειο, διότι κατά τον κανονισμό του ΔΝΤ το τελευταίο παρέχει απλώς στο αιτούν κράτος συναλλαγματική διευκόλυνση, πουλώντας το συνάλλαγμα, επειδή δεν μπορεί να δανειστεί το ίδιο από τις αγορές. Πρόκειται για ειδική μορφή διακρατικής συμφωνίας, που είναι συνήθης στις οικονομικές συναλλαγές μεταξύ κρατών και διεθνο-πιστωτικών οργανισμών υπό την ονομασία «arrangement».

Ο Διακανονισμός αυτός δεν αποτελεί, πάντως, διεθνή συνθήκη, κατά την έννοια της Σύμβασης της Βιέννης περί του Δικαίου των Συνθηκών, η οποία κυρώθηκε με το

3. Για μια πλήρη και αναλυτική παρουσίαση όλων αυτών των κειμένων βλέπε Π. Γκλαβίνη, Το Μνημόνιο της Ελλάδας, στην ευρωπαϊκή, τη διεθνή, και την εθνική έννομη τάξη, Σάκκουλα, 2010, σ. 91. Βλέπε και την κριτική ανάλυση των Γ. Κασιμάτη, Οι Συμφωνίες Δανεισμού της Ελλάδας με την ΕΕ και το ΔΝΤ, Δικηγορικός Σύλλογος Αθηνών, 2010 (=www.constitutionalism.gr) και Επ. Μαριά, Η δανειακή σύμβαση Ελλάδας - κρατών Ευρωζώνης υπό το πρίσμα των θεσμών και του δικαίου της ΕΕ, ΝοΒ, 58/2010. 2204-2222.

άρθρο πρώτο του ν.δ/τος 402/1974 (Α' 141).

2) Μετά έρχονται τα τρία Μνημόνια, που συνοπτικά αποκαλούνται «*Μνημόνιο Συνεννόησης*»:

Στις 3 Μαΐου 2010 είχε υπογραφεί, πριν από την υπογραφή των δανειακών συμβάσεων, μεταξύ της 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, «*Μνημόνιο Συνεννόησης*» (Memorandum of Understanding), στο οποίο περιελήφθησαν τα μέτρα και 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. Το «*Μνημόνιο Συνεννόησης*» απαρτίζεται από τρία επιμέρους μνημόνια: α) το «*Μνημόνιο Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής*» (Memorandum of Economic and Financial Policies), με το οποίο καθορίζονται οι στρατηγικού χαρακτήρα στόχοι του προγράμματος και τα επιμέρους δημοσιονομικά, χρηματοπιστωτικά και διαρθρωτικά μέτρα, που πρέπει να ληφθούν για τη βελτίωση της δημοσιονομικής κατάστασης της χώρας και την ανάπτυξη της εθνικής οικονομίας, β) το «*Μνημόνιο για τις συγκεκριμένες προϋποθέσεις Οικονομικής Πολιτικής*» (Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality), στο οποίο γίνεται εξειδίκευση και λεπτομερής περιγραφή των ανωτέρω μέτρων και του χρονοδιαγράμματος θεσπίσεως και υλοποίησής τους μέχρι και το τέλος του 2012, και γ) το «*Τεχνικό Μνημόνιο Συνεννόησης*» (Technical Memorandum of Understanding), με το οποίο αποσαφηνίζεται η έννοια των χρησιμοποιούμενων όρων, καθορίζονται τα ποσοτικά κριτήρια απόδοσης και τα λοιπά κριτήρια αναφοράς, οι μέθοδοι αξιολόγησης του προγράμματος, καθώς και άλλες τεχνικού χαρακτήρα λεπτομέρειες για την παρακολούθηση της πορείας των επιχειρούμενων διαρθρωτικών αλλαγών.

Το Μνημόνιο Συνεννόησης προσαρτήθηκε στο τέλος του νόμου 3845/2010 ως παράρτημά του. Στο πρώτο άρθρο του ίδιου νόμου γίνεται ρητή μνεία στη Δήλωση των αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων των χωρών της Ευρωζώνης, της 25<sup>ης</sup> Μαρτίου 2010, με την οποία αποφασίστηκε η δημιουργία Μηχανισμού Στήριξης για την οικονομική και δημοσιονομική σταθερότητα των χωρών του Ευρώ. Με νεώτερη Δήλωσή τους, εκείνη της 11<sup>ης</sup> Απριλίου, οι Υπουργοί των Οικονομικών των ιδίων κρατών αποφάσισαν να *ενεργοποιήσουν* τον Μηχανισμό Στήριξης για την Ελλάδα με την κατάρτιση κοινού προγράμματος στήριξης με τη συμμετοχή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας και του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου σε συνεργασία με τις ελληνικές αρχές. Με την ίδια Δήλωσή τους αποφάσισαν την *εφαρμογή* του Μηχανισμού Στήριξης με την κατάρτιση από το Υπουργείο Οικονομικών με τη συμμετοχή και των τριών διεθνών οργανισμών «*σχεδίου προγράμματος*» οικονομικής σταθερότητας, δηλαδή ένα «*Μνημόνιο οικονομικής και χρηματοπιστωτικής πολιτικής*» και ένα «*Μνημόνιο Συνεννόησης για τις συγκεκριμένες προϋποθέσεις Οικονομικής Πολιτικής με σκοπό την στήριξη της ελληνικής οικονομίας*»<sup>4</sup>.

4. Όπως θα δούμε στη συνέχεια οι Αποφάσεις-Δηλώσεις της 25ης και 11ης Απριλίου αποτελούν

**Β) Το Μνημόνιο ως αιτιολογική έκθεση του ν. 3845/2010 και άτυπη διεθνής συμφωνία. Παράδειγμα «ήπιας», διεθνούς, δικαιικής ρύθμισης αλλά «άτεγκτης», πρακτικά, δημοσιονομικής επιτήρησης**

Με τη ρητή αναφορά που γίνεται στο «Μνημόνιο» από το νόμο 3845/2010 και με την προσάρτησή του στον ίδιο, ως παράρτημα, δεν αποκτά το κείμενο αυτό, όπως λέγεται, μορφή ή ισχύ τυπικού νόμου<sup>5</sup>. Διότι δεν κυρώνεται ούτε επικυρώνεται η άτυπη αυτή διεθνής συμφωνία από τον εν λόγω νόμο, στον οποίο απλώς προσαρτάται στο τέλος του, μετά τις νομοθετικές ρυθμίσεις που περιέχει. Ούτε βέβαια μπορεί να θεωρηθεί ότι έχει διεξαχθεί ειδική ή ξεχωριστή ψηφοφορία στη Βουλή για την έγκρισή του, όπως συμβαίνει π.χ. με τον Προϋπολογισμό ή για την κύρωσή του αν είχε τον χαρακτήρα διεθνούς σύμβασης. Ο νόμος άρα 3845/2010 δεν μπορεί να θεωρηθεί και δεν είναι νόμος κυρωτικός του Μνημονίου και λόγω του περιεχομένου του και λόγω της μορφής του.

Το Μνημόνιο Συνεννόησης προσαρτήθηκε στο νόμο, πρώτον για λόγους διαφάνειας και ενημέρωσης της Βουλής, ως προς το περιεχόμενό του, και δεύτερον για τη δικαιολόγηση των νομοθετικών μέτρων δημοσιονομικής και κοινωνικο- ασφαλιστικής πολιτικής που λαμβάνονται από τον ίδιο<sup>6</sup>. Τα μέτρα αυτά, νομοθετικού χαρακτήρα, λήφθηκαν προς υλοποίηση και εκτέλεση του προγράμματος της δημοσιονομικής εξυγίανσης της ελληνικής οικονομίας και αντιμετώπισης του υπερβολικού δημοσιονομικού ελλείμματος. Μετουσιώνονται σε εθνικές νομοθετικές διατάξεις με τις οποίες υλοποιούνται οι δημοσιονομικοί στόχοι που περιγράφονται και έχουν συμφωνηθεί από την Κυβέρνηση και την Τρόικα. Το περιεχόμενο του Μνημονίου αποτελεί άρα για την ελληνική Κυβέρνηση πρόγραμμα της δημοσιονομικής της πολιτικής, το οποίο έχει υιοθετήσει και ενστερνιστεί η ίδια ως μέρος της κυβερνητικής της πολιτικής. Παράλληλα βέβαια το Μνημόνιο παραμένει και κείμενο άτυπης διεθνούς συμφωνίας. Το γεγονός ότι το δημοσιονομικό πρόγραμμα της Κυβέρνησης έχει υπαγορευτεί στην ίδια από μια διεθνή συμφωνία, δείχνει μεν ότι το περιεχόμενο της εθνικής κυβερνητικής πολι-

πράξεις των κρατών μελών διακυβερνητικού χαρακτήρα, που εντάσσονται στο ενωσιακό δίκαιο και δεν αποτελούν διεθνείς συμφωνίες, ώστε να χρειάζονται 'κύρωση' από το Κοινοβούλιο, όπως υποστηρίχθηκε από τον *Επ. Μαρία*, ο.π., σ. 2213. Εξάλλου ο ΕΜΣ αποτελεί, πράγματι, υβρίδιο του Δικαίου της ΕΕ, ο οποίος όμως δεν ολοκληρώθηκε σε θεσμό κοινοτικό με πάγιες, δικές του θεσμοθετημένες αρμοδιότητες ούτε εκχωρήθηκαν σε αυτό αρμοδιότητες ώστε να χρειάζεται τροποποίηση των συνθηκών και κύρωση με νόμο, ενσωμάτωση δηλαδή στο εσωτερικό δίκαιο.

5. Το Μνημόνιο με την προσάρτησή του στο νόμο 3845/2010 δεν απέκτησε ισχύ ούτε τυπικού ούτε ουσιαστικού νόμου και τούτο διότι η φύση του δεν το επέτρεπε, αφού ως προγραμματικού χαρακτήρα, άτυπη, διεθνής συμφωνία (ή συμφωνία απλοποιημένης μορφής, όπως αποκαλείται από ορισμένους) δεν περιείχε κανόνες δικαίου, ενώ ως κείμενο με πολιτικο-ηθική και όχι νομική δεσμευτικότητα δεν επιδεχόταν πρόσκτηση τυπικής ισχύος νόμου, αλλά μόνον μορφή αιτιολογικής έκθεσης του νόμου στον οποίο προσαρτάτο. Αντίθετος, ο *Γ. Κατρούγκαλος*, *Memoranda sunt servanda*?. Η συνταγματικότητα του ν. 3548/2010 και του Μνημονίου για τα μέτρα εφαρμογής των συμφωνιών με το ΔΝΤ, την ΕΕ και την ΕΚΤ, ΕΔΔ 2/2020. 113 (= [www.constitutionalism.gr](http://www.constitutionalism.gr)).

6. Έτσι και *Κ. Χρυσόγονος*, Η χαμένη τιμή της Ελληνικής Δημοκρατίας. Ο μηχανισμός στήριξης της ελληνικής οικονομίας από την οπτική της εθνικής κυριαρχίας και της δημοκρατικής αρχής, ΝοΒ 2010. 1354-1365 (= [www.constitutionalism.gr](http://www.constitutionalism.gr))

τικής στον δημοσιονομικό τομέα διαμορφώνεται πλέον, λόγω της ένταξης μας στην Ευρωζώνη και της δανειακής μας εξάρτησης από τις χώρες του Ευρώ, από κοινού ή κατά πρώτο λόγο από διεθνείς οικονομικούς οργανισμούς και επιβάλλεται από αυτούς, αλλά εν πάση περιπτώσει με πολιτική ευθύνη και τελική απόφαση της ελληνικής Κυβέρνησης, σύμφωνα με το άρθρο 82 του Συντάγματος.

Παράλληλα το Μνημόνιο, ως προσαρτημένο στο νόμο 3845/2010 κείμενο, επέχει θέση αιτιολογικής έκθεσης των ουσιαστικών ρυθμίσεων του νόμου και λειτουργεί ως αιτιολογία του.

Με αυτήν την έννοια το Μνημόνιο δεν είναι δυνατόν μεν να γίνει το ίδιο, ως κείμενο προβλέψεων, αντικείμενο δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητάς του<sup>7</sup>, μπορεί όμως, κάλλιστα, να γίνει επίκληση των δημοσιονομικών προβλέψεών του κατά τον δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας των διατάξεων του νόμου 3845/2010, επειδή οι σκοποί του νόμου ταυτίζονται με τους δημοσιονομικούς σκοπούς του μνημονίου και έχουν αναχθεί σε σκοπούς δημοσίου συμφέροντος. Δεν αποκλείεται επομένως κατά τον δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας των νομοθετικών μέτρων, που επιβάλλονται δυνάμει της μνημονιακής συμφωνίας, να εξετασθεί το συνταγματικά θεμιτό ή μη της λήψης τους με αποφασιστικό κριτήριο τον σκοπό δημοσίου συμφέροντος που αυτά επιδιώκουν. Ως σκοπός και αιτιολογία του νόμου εδώ λειτουργεί το πρόγραμμα ή οι στόχοι δημοσιονομικής πολιτικής του Μνημονίου, που έχουν γίνει και πρόγραμμα της κυβερνητικής πολιτικής και συνιστούν νόμιμη αιτιολογία του νόμου<sup>8</sup>. Ο δικαστής της συνταγματικότητας θα αχθεί αναγκαστικά στον έλεγχο των

7 Ως κείμενα προγραμματικού και τεχνικού κατά βάση χαρακτήρα και πολιτικής κυρίως δεσμευτικότητας τα Μνημόνια στερούνται κανονιστικότητας και για τον λόγο αυτό δεν νοείται ούτε χωρεί έλεγχος της συνταγματικότητάς τους –δεν μπορούν δηλαδή να γίνουν αντικείμενο δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας, αφού μόνον κανόνες δικαίου ουσιαστικού νόμου μπορούν να ελεγχθούν δικαστικά ως προς τη συμφωνία τους με το Σύνταγμα. Σε αντίθετα συμπεράσματα καταλήγει, ωστόσο, αν και αποδέχεται τον άτυπο και μη κανονιστικό χαρακτήρα του Μνημονίου, ο Γ. Κατρούγκαλος, *Memoranda sunt servanda?*, Η συνταγματικότητα του ν. 3548/2010 και του Μνημονίου για τα μέτρα εφαρμογής των συμφωνιών με το ΔΝΤ, την ΕΕ και την ΕΚΤ, ΕφημΔΔ 2/2011. 113 (=www.constitutionalism.gr), γράφει: «Συνοψίζοντας, τα μνημόνια δεν αποτελούν διεθνή συνθήκη, ούτε περιλαμβάνουν κανόνες δικαίου. Αποτελούν κείμενα πολιτικής μόνον δεσμευτικότητας, στο βαθμό, βεβαίως, που είναι συμβατά με το Σύνταγμα και τους λοιπούς υπερνομοθετικής ισχύος κανόνες. Η ενσωμάτωσή τους, ως παραρτήματα, στο ν. 3845/10, τους προσδίδει μεν τυπική ισχύ νόμου (αν και όχι διεθνούς συνθήκης), δεν τα μετατρέπει όμως και σε ουσιαστικό νόμο, ακριβώς γιατί οι προβλέψεις τους δεν συνιστούν κανονιστικές ρυθμίσεις αλλά απλές προγραμματικές και κατευθυντήριες κατευθύνσεις». Γεννάται όμως η απορία πως μπορεί το Μνημόνιο να γίνει αντικείμενο ελέγχου της συνταγματικότητάς του όταν δεν αποτελεί συνθήκη αλλά ούτε και ουσιαστικό νόμο και στερείται κανονιστικότητας. Μόνον «κανόνες δικαίου», ουσιαστικοί νόμοι μπορούν να γίνουν αντικείμενο δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας και όχι βέβαια κείμενα προγραμματικού χαρακτήρα με πολιτική δεσμευτικότητα.

8. Στην αιτιολογική έκθεση τόσο του νόμου 3845/2010 όσο και του σχεδίου νόμου για την «Κύρωση της από Μαΐου 2010 Σύμβασης Δανειακής Διευκόλυνσης...», που ποτέ δεν κυρώθηκε, αναφέρεται ρητά ότι «Οι μεσοπρόθεσμοι δημοσιονομικοί στόχοι της Ελλάδας περιγράφονται στο Μνημόνιο Συνεννόησης, το οποίο συμφωνήθηκε στις 3 Μαΐου 2010 μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για λογαριασμό των κρατών μελών της Ευρωζώνης και της Ελληνικής Δημοκρατίας. Το Μνημόνιο απετέλεσε τη βάση



κινήτρων του νομοθέτη (*des motifs de la loi*), μέσα από τη διερεύνηση, κατά τον δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας των μέτρων, της *πραγματικής και θεμιτής συνδρομής* λόγων δημοσίου συμφέροντος που τα αιτιολογούν<sup>9</sup>.

Επομένως, 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 σύννομό τους, προκειμένου να εξεταστεί αν οι περιορισμοί που επέρχονται στα κοινωνικά δικαιώματα και ενδεχομένως στις ατομικές ή συλλογικές ελευθερίες, και ειδικά η ένταση και έκταση της προσβολής, είναι ή όχι συνταγματικά δικαιολογημένοι<sup>10</sup>. Αν μπορούν, δηλαδή, να θεωρηθούν λόγοι ή σκοποί γενικότερου δημοσίου, *συνταγματικά θεμιτοί*. Εφόσον γίνει δεκτό ότι οι στόχοι δημοσιονομικής πειθαρχίας και μειωμένου ελλείμματος συνιστούν, ούτως ή άλλως, σκοπούς της ΣΛΕΕ και του Συμφώνου Σταθερότητας και ότι 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<sup>11</sup>. Θα ελεγχθεί έτσι έμμεσα μέσα από τον έλεγχο του σκοπού του νόμου το συνταγματικά θεμιτό ή μη των στόχων του Μνημονίου<sup>12</sup>.

συμφωνίας για την ενεργοποίηση του Μηχανισμού Στήριξης από τα κράτη μέλη της Ευρωζώνης και του Μηχανισμού χρηματοδότησης άμεσης ετοιμότητας του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου».

9. Βλ. επ' αυτού και Γ. Γέροντα, Το Μνημόνιο και η δικαιοπαραγωγική διαδικασία, *Εφημερίδα* 5/2010, 720.

10. Ειδικά για τα κριτήρια συνταγματικής αξιολόγησης των επιλογών ή (προγνώσεων) του νομοθέτου ενόψει του σκοπού που επιδιώκουν τα νομοθετικά μέτρα του Μνημονίου με γνώμονα αξιολόγησης την αρχή της αναλογικότητας και τη στάθμιση αγαθών τις καίριες επισημάνσεις του, βλ. Γ. Γέροντα, *ό.π.*, σ. 721-727.

11. Σχετικά με τον έλεγχο του σκοπού δημοσίου συμφέροντος των κρατικών παρεμβάσεων στην οικονομία, βλ. *Βασίλη Ανδρουλάκη* Σκέψεις γύρω από τον δικαστικό έλεγχο της ρυθμιστικής παρέμβασης του κράτους στην οικονομία, [www.constitutionalism.gr](http://www.constitutionalism.gr), και *Ακρίτα Καϊδατζή*, Δικαστικός έλεγχος των μέτρων οικονομικής πολιτικής. Νομολογιακές τάσεις και προσαρμογές στο μεταβαλλόμενο οικονομικο-πολιτικό περιβάλλον, [www.constitutionalism.gr](http://www.constitutionalism.gr).

12. Τη δικονομική αυτή δυνατότητα έχει ήδη δεχτεί και εξετάσει υπό αυτό το πρίσμα η νομολογία σε μια προφητική απόφαση του Στ' Τμ. Του ΣτΕ, 1620/2011 στην οποία τονίζεται ότι η διασφάλιση της δημοσιονομικής ισορροπίας του κράτους αποτελεί αποχρώντα λόγο δημόσιου ή γενικού συμφέροντος και δεν πρέπει να ταυτίζεται με το απλό ταμειακό συμφέρον του Δημοσίου, «Εν προκειμένω, η δημοσιονομική ισορροπία του ελληνικού Κράτους, όπως είναι γνωστό, έχει ήδη σοβαρότατα κλονισθεί. Το δημόσιο έλλειμμα και το δημόσιο χρέος είναι τεράστια, ανερχόμενα σε πρωτοφανή, στην ιστορία των δημόσιων οικονομικών της Χώρας, επίπεδα. Ως εκ τούτου, η αντιμετώπισή τους, λόγω και της διεθνούς συγκυρίας καθώς και των διαρθρωτικών προβλημάτων της ελληνικής οικονομίας και διοίκησης, εκτιμάται ως εξαιρετικά δυσχερές. Τα πρώτα άμεσα μέτρα, για την εξοικονόμηση πόρων, με μείωση των δημόσιων δαπανών και αύξηση των φορολογικών εσόδων, έλαβε ο νομοθέτης με το ν. 3833/2010 «Προστασία της εθνικής οικονομίας-Επείγοντα μέτρα για την αντι-

Το Μνημόνιο Συνεννόησης με τα τρία συστατικά του μέρη αποτελεί, κατά συνέπεια, όπως έχει επισημάνει έγκαιρα και έγκυρα στην εισήγησή της στην υπόθεση του Μνημονίου η Σύμβουλος κ. Σάρπ, «ένα μεσοπρόθεσμο οικονομικό πρόγραμμα του ελληνικού κράτους, με το οποίο καθορίζονται οι στόχοι δημοσιονομικής προσαρμογής και τα μέσα επιτεύξεώς τους εντός της προβλεπόμενης τριετούς προγραμματικής περιόδου, με σκοπό την ενεργοποίηση του ευρωπαϊκού μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας. Το ίδιο το Μνημόνιο δεν περιέχει κανόνες δικαίου και, συνεπώς, δεν συνεπάγεται έννομες συνέπειες (για την ελληνική έννομη τάξη). Τέτοιες συνέπειες προκύπτουν το πρώτον με τη θέσπιση από την νομοθετική εξουσία ή την κανονιστικώς δρώσα Διοίκηση ρυθμίσεων, με τις οποίες πραγματοποιούνται οι εξαγγελόμενες στο Μνημόνιο δημοσιονομικές και οικονομικές πολιτικές»<sup>13</sup>.

Από τη σκοπιά του δημοσίου διεθνούς δικαίου το Μνημόνιο αποτελεί και πρέπει να αντιμετωπίζεται ως άτυπη διεθνής συμφωνία, τύπου «διακανονισμού» (arrangement) <sup>14</sup>. Η Ελληνική Δημοκρατία οφείλει να τηρήσει τα συμφωνηθέντα στο Μνημόνιο

μετώπιση της δημοσιονομικής κρίσης» (ΦΕΚ Α' 40/15.3.2010). Όπως αναφέρεται στην αιτιολογική έκθεση, τα μέτρα αυτά είναι ανάλογα προς την άμεση και επιτακτική ανάγκη να προστατευθεί το εθνικό συμφέρον και πρόσφορα, προκειμένου το κράτος να ανταποκριθεί στην ανάγκη μείωσης του υπερβολικού ελλείμματος, όπως ορίζει η Συνθήκη της ΛΕΕ, σύμφωνα και με τις συστάσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Πράγματι, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο με τις αποφάσεις του 2009/415/ΕΚ, 2010/291/ΕΕ, 2010/190/ΕΕ και 2010/182/ΕΕ διαπίστωσε την κατάσταση υπερβολικού ελλείμματος στην Ελλάδα και απηύθυνε σύσταση και προειδοποίηση για τη λήψη άμεσων μέτρων μείωσής του. Ήδη, όμως, από το 2004 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο είχε διαπιστώσει την ύπαρξη υπερβολικού ελλείμματος και είχε ειδοποιήσει να ληφθούν άμεσα μέτρα για την αντιμετώπιση της ανησυχητικής αυτής κατάστασης (αποφάσεις 2004/917/ΕΚ, 2005/334/ΕΚ, 2005/441/ΕΚ του Συμβουλίου). Με την ψήφισή του ν. 3845/2010 «Μέτρα για την εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας από τα κράτη μέλη της Ζώνης του ευρώ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο Α' 65/2010) εφαρμόζεται πρόγραμμα οικονομικής και χρηματοπιστωτικής πολιτικής, προκειμένου να επιτευχθεί η μείωση του ελλείμματος, να διασφαλισθεί η δυνατότητα εξυπηρέτησης του δημόσιου χρέους και η αποφυγή της παύσης των πληρωμών του Κράτους, δηλαδή η αποτροπή της οικονομικής κατάρρευσης, με μακροχρόνιες, άκρως δυσμενείς, όχι μόνον οικονομικές και κοινωνικές, αλλά ενδεχομένως και εθνικές επιπτώσεις (βλ. την αιτιολογική έκθεση του ν. 3845/2010 και τα προσαρτημένα στο νόμο αυτό Παραρτήματα). Η μείωση, συνεπώς, του δημοσίου χρέους δεν συνιστά έναν απλώς δημοσιονομικό στόχο, αλλά αποτελεί εθνικό διακύβευμα. Και τούτο διότι η δημοσιονομική κρίση έχει, εξαιτίας της πρωτοφανούς διάστασής της, χαρακτήρα εθνικής κρίσης». Βλέπε και τη σχετική μελέτη με τις εύστοχες επισημάνσεις του *Ιάκωβου Μαθιουδάκη*, Οι μετασχηματισμοί του ταμειακού συμφέροντος του δημοσίου σε περίοδο έντονης οικονομικής κρίσης <http://www.constitutionalism.gr/html/ent/146/ent.2146.asp>

13. Εισήγηση της Συμβούλου κ. Σάρπ στο ΣτΕ κατά την συζήτηση της υπόθεσης [www.constitutionalism.gr](http://www.constitutionalism.gr)

14. Για το ειδικό νομικό καθεστώς του Μνημονίου, τη νομική του φύση, τη σύνδεσή του με τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Στήριξης της ελληνικής οικονομίας, την εξάρτησή του από τη δανειακή σύμβαση, βλέπε αναλυτικά *Π. Γκλαβίνη*, ό.π., σ. 63 και 82/83: «... αναπτύχθηκαν στις διεθνείς οικονομικές σχέσεις πιο ευέλικτα εργαλεία παραγωγής διεθνών κανόνων δικαίου μπορεί να μη συνιστούν διεθνείς συνθήκες με την έννοια του ΔΔΔ γίνονται όμως σεβαστά στις σχέσεις των χωρών. Το πιο χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι το Arrangement (Διακανονισμός) που συνιστά συμφωνία κυρίων χωρίς τυπική δεσμευτικότητα με αδιαμφισβήτητη όμως λειτουργική ισχύ και αποτελεσματικότητα».

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<sup>15</sup>. Η διεθνής ισχύς μιας συνθήκης ή σύμβασης δεν πρέπει να συγχέεται με την εισαγωγή και ενσωμάτωση και τελικά ισχύ της συνθήκης αυτής και στην εθνική έννομη τάξη.

Το Μνημόνιο αποτελεί εξάλλου *προϋπόθεση* εκτέλεσης της δανειακής σύμβασης. Η συμμόρφωση της Ελλάδος προς 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 έχει ως συνέπεια τη διακοπή της χρηματοδότησής της ή την αναστολή καταβολής δόσης του Δανείου.

Άρα, η διεθνής αυτή συμβατική δέσμευση της Ελλάδος συναρτάται με την υποχρέωση της ίδιας να τηρήσει τις προβλέψεις του Μνημονίου και στην *εσωτερική έννομη τάξη*. Αυτό σημαίνει ότι «οι επιταγές του Μνημονίου υλοποιούνται στην εσωτερική έννομη τάξη δυνάμει υποχρέωσης που ανέλαβε η χώρα στη διεθνή έννομη τάξη, προκειμένου να μπορεί να αξιώσει στη συνέχεια την τμηματική καταβολή της χρηματοδότησης σύμφωνα με τα συμφωνημένα στη διεθνή έννομη τάξη»<sup>16</sup>.

Είναι αλήθεια ότι με το Μνημόνιο, που έχει υπογραφεί από την Επιτροπή, ως εκπρόσωπο των κρατών - μελών της ευρωζώνης, που δανειοδότησαν την Ελλάδα, «δεν αναλαμβάνονται αμοιβαίες δεσμεύσεις των μερών που συνέπραξαν στην κατάρτισή του, ούτε, άλλωστε, προβλέπονται νομικά μέσα για τον εξαναγκασμό των ελληνικών αρχών στην πιστή και απαρέγκλιτη εφαρμογή του ή άλλου είδους κυρώσεις, μέσω των οποίων θα επιτυγχανόταν εμμέσως ο ίδιος σκοπός»<sup>17</sup>. Το γεγονός όμως ότι πρόκειται για άτυπη διεθνή συμφωνία, όπως οι κανόνες του *soft law* (ήπιου δικαίου<sup>18</sup>), που δεν είναι νομικά εξαναγκαστή και ότι, άρα, η τυχόν μη τήρηση των συμφωνηθέντων δεν συνεπάγεται κλασικές νομικές κυρώσεις<sup>19</sup>, δεν σημαίνει ότι το κείμενο αυτό στερείται κάθε είδους δεσμευτικότητας τόσο στη διεθνή όσο και στην εσωτερική έννομη τάξη και ότι η Ελληνική Δημοκρατία μπορεί χωρίς συνέπειες, πολιτικές ή

15. Τούτο υπονοείται άλλωστε και από τη ρητή πρόβλεψη του νόμου 3847/2010 ότι οι «δανειακές συμβάσεις ισχύουν από την ημερομηνία υπογραφής τους», προκειμένου να καταστεί δυνατή η έγκαιρη εκταμίευση της πρώτης δόσης του δανείου. Αλλωστε η ίδια η Σύμβαση Διευκόλυνσης προβλέπει την έναρξη της ισχύος της από την ημερομηνία που η Επιτροπή λάβει Επιβεβαιώσεις Δέσμευσης από τα κράτη-Δανειστές και από τη λήψη της νομικής γνωμοδότησης του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους.

16. Π. Γκλαβίνης, ό.π., σ. 98.

17. Σάρπ, ό.π.

18. Βλέπε την ειδική μελέτη του Ιταλού συνταγματολόγου G. Zagrebelsky, *Il diritto mite*, Einaudi, Torino, 1992.

19. Για την αμφίβολη νομική φύση και δεσμευτικότητα γενικά των «Μνημονίων Συνεννόησης», βλέπε Εμμ. Ρούκουνα, *Διεθνές Δίκαιο*, 2004, σ. 155, όπου διαβάζουμε: «Ο όρος Memorandum of Understanding είναι σχετικά πρόσφατος. Ανταποκρίνεται και αυτός σε διμερείς ή πολυμερείς συμφωνίες που κατ' αρχήν δεν είναι νομικά δεσμευτικές και αφορούν σε ζητήματα τεχνικής φύσεως, αλλά δεν λείπουν περιπτώσεις όπου Memorandum καλύπτουν τομείς ουσιαστικής σημασίας για τις σχέσεις μεταξύ συμμετεχόντων κρατών». Η νομική δεσμευτικότητα πάντως των Memorandum ποικίλει και εξαρτάται από την περίπτωση και τη βούληση των μερών.

οικονομικές, να μην τηρήσει τα συμφωνηθέντα και να μη 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 στην 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.

**Γ) Ο πολυφυής χαρακτήρας του δημοσιονομικού προγράμματος του Μνημονίου: πράξη εφαρμογής του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Στήριξης, μέτρο συμμόρφωσης της Ελλάδος στον ευρω-κανόνα της δημοσιονομικής πειθαρχίας και, τέλος, όρος εκπλήρωσης διεθνούς, δανειακής, υποχρέωσής της απέναντι στα κράτη της Ευρωζώνης**

Το περιεχόμενο, πάντως, του Μνημονίου –και όχι το Μνημόνιο ως μορφή κειμένου– δηλαδή οι δημοσιονομικοί στόχοι του έχουν αποκτήσει, εκτός από διεθνή και ενωσιακό δεσμευτικό χαρακτήρα με την υπαγωγή τους στο Δίκαιο της ΕΕ και στην έννομη δικαιοδοσία της, δηλαδή με την νομική θεμελίωσή τους στα άρθρα 126(9) και 136 ΣΛΕΕ. Το Μνημόνιο αποτελεί κατ' αρχήν πράξη εφαρμογής του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Στήριξης, ο οποίος 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. Απώτερος σκοπός του Μηχανισμού είναι η άμεση αντιμετώπιση των συνεπειών από την αδυναμία πληρωμής των ομολογιακών δανείων του Ελληνικού δημοσίου και άρα η αποφυγή της στάσης πληρωμών, η αντιμετώπιση του υπερβολικού ελλείμματος της Ελλάδος και η αποκατάσταση της χρηματοπιστωτικής πειθαρχίας στα δημοσιονομικά της χώρας.

Ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Στήριξης 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 σαφώς διακυβερνητικό χαρακτήρα και βρίσκεται συνδυασμένο νόμιμο, αν και χαλαρό, είναι αλήθεια, έρεισμα τόσο στο άρθρο 126 (9) της ΣΛΕΕ, που προβλέπει διαδικασίες αντιμετώπισης του υπερβολικού ελλείμματος για όλες τις χώρες της ΕΕ, όσο και στο άρθρο 136 της ΣΛΕΕ, που αποσκοπεί στον συντονισμό της οικονομικής πολιτικής και στην επιτήρηση της δημοσιονομικής πειθαρχίας των χωρών της Ευρωζώνης. Δεν είναι ωστόσο εξοπλισμένος ο μηχανισμός με πάγιες θε-

σμικές αρμοδιότητες ούτε έχει μορφοποιηθεί θεσμικά, όπως πρόκειται να συμβεί με το Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας (ESM), που αποφασίστηκε στη Σύνοδο Κορυφής της 25<sup>ης</sup> Μαρτίου 2011 και ο οποίος, εφ' όσον θα είναι εξοπλισμένος με πάγιες χρηματοπιστωτικές αρμοδιότητες, που θα του εκχωρηθούν από τα κράτη μέλη, δεν είναι δυνατόν παρά να δημιουργηθεί με τη σύναψη κλασικής διεθνούς συνθήκης και την κύρωσή της από τα κράτη-μέλη<sup>20</sup>.

Οι προβλέψεις του Μνημονίου εντάχθηκαν, ωστόσο, ρητά στην δικαιοδοσία της ΕΕ με την Απόφαση του Συμβουλίου της 10ης Μαΐου 2010, την 2010/320/ΕΕ, ώστε να μην υπάρχει αμφιβολία ως προς την υπαγωγή τους στο ενωσιακό δίκαιο.

Η παραπάνω απόφαση του Συμβουλίου 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, διακυβερνητικού φυσικά χαρακτήρα, 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 χαραξει 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.

Θα πρέπει να ληφθεί ακόμη υπόψη ότι τα μέτρα αυτά εναρμονίζονται και πάντως αποτελούν απόρροια και του «Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης», που αποφασίστηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στη Λισσαβόνα με τη μορφή Ψηφίσματος στις 17 Ιουνίου 1997 (ΕΕ 1997, C236/1). Ο μηχανισμός, που προβλέφτηκε στο εν λόγω Ψήφισμα, στηρίζεται στη λογική της εγκαθίδρυσης δημοσιονομικής πειθαρχίας και λήψης μέτρων λιτότητας μεταξύ των κρατών μελών, η οποία συνδυάζεται με την υπο-

20. Έτσι έγινε και με τον EFSF, αν και αυτός δεν αποτελεί διεθνή οργανισμό όπως θα είναι ο ESM, 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 (ΕFSF), 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.

χρέωση συντονισμού της οικονομικής και δημοσιονομικής πολιτικής<sup>21</sup>. Και όλα αυτά με την πρόβλεψη κάποιων δυσμενών συνεπειών εν είδει κυρώσεων για το απειθαρχο κράτος. Κυρώσεις που βρίσκουν νομικό έρεισμα στο ίδιο το Σύμφωνο Σταθερότητας αλλά και στις ευρωπαϊκές συνθήκες και ειδικά στο άρθρο 126 ΣΛΕΕ σε συνάρτηση και με τους Κανονισμούς 1446/1997 και 1447/1997, όπως τροποποιήθηκαν από τους Κανονισμούς 1055/2005 και 1056/2005.

Η νομική φύση και το είδος της δεσμευτικότητας του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης είναι αμφιλεγόμενα. Η πολιτική του όμως σημασία και η αποτελεσματική εφαρμογή του για τις χώρες τουλάχιστον του Ευρώ και τη νομισματική σταθερότητα της ζώνης είναι αναμφισβήτητες<sup>22</sup>. Είναι αλήθεια ότι το Σύμφωνο δεν υπάγεται ούτε αυτό σε μια από τις γνωστές νομικές πράξεις του ενωσιακού δικαίου, αφού έχει διακρατικό χαρακτήρα και για το λόγο αυτό εύλογα εγείρεται αμφιβολία ως προς νομική του υφή και δεσμευτικότητα. Ωστόσο, η ιδιότυπη αυτή δεσμευτικότητα<sup>23</sup>, πολιτικής και νομικής φύσεως μαζί, έχει εδραιωθεί στη συνείδηση όλων των πρωταγωνιστών του ευρωπαϊκού γίγνεσθαι και έχει επιβεβαιωθεί και από το Δικαστήριο της ΕΕ<sup>24</sup> και δεν φαίνεται να αμφισβητείται η βασιμότητά της.

Άλλωστε, ακόμη και οι πολιτικές δυνάμεις που αντιτίθενται στο Σύμφωνο και αγωνίζονται να αλλάξει ή να καταργηθεί θεσμικά το ίδιο, ως ακραιφνής μορφή σκληρής και άτεγκτης μονεταριστικής οικονομικής πολιτικής, δεν ασχολούνται με το συμβατό ή μη του ίδιου με το πρωτογενές δίκαιο της ΕΕ, αλλά με το περιεχόμενο αυτής της οικονομικής πολιτικής. Πόσο λυσιτελής μπορεί να είναι άλλωστε μια τέτοια εναντίωση, όταν το Σύμφωνο το έχουν υπογράψει όλα τα κράτη μέλη και δέχτηκαν ως κυρίαρχα κράτη να συμμορφώνονται με τις επιταγές του;

Η ιδιότυπη ή υβριδική φύση όλων αυτών των μηχανισμών που κινούνται μεταξύ δικαίου και πολιτικής<sup>25</sup> 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 αποφάσεων από τα κράτη με τρόπο ταχύ, ευέλικτο και προσαρμοσμένο ή κατάλληλο στις περιστάσεις, ώστε να αντιμετωπιστούν οι επιθέσεις των αγορών. Οι ραγδαίες και πρωτοφανείς εξελίξεις στην Ευρωζώνη με την κρίση

21. Βλέπε σχετικά Δ. Σκιαδά, Σύνταγμα και Δημοσιονομικοί Κανόνες: Μια δύσκολη σχέση, *ΕφημΔΔ*, 1/2011, σ. 14/15.

22. Για την πολιτική σημασία και δεσμευτικότητα τελικά του Συμφώνου βλέπε Ν. Μπάρμπα, Η εφαρμογή του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης από δημοσιονομικής άποψης. Η περίπτωση της Ελλάδας, *ΔΦΝ* 1338/2006, σ. 87-98.

23. Αναλυτικότερα Δ. Σκιαδά, *ό.π.*, σ. 15.

24. Υποθ. C-27/2004, *Commission v. Council* [2004] ECR I-6649.

25. Βλέπε για παράδειγμα τα περιθώρια πολιτικής εκτίμησης και διακριτικής ευχέρειας που αναγκαστικά διαθέτει το Συμβούλιο στις αποφάσεις που λαμβάνει στο πλαίσιο της δημοσιονομικής πολιτικής των κρατών-μελών της Ευρωζώνης, Κ. Γώγου, Έγκλημα και Τιμωρία. Η διαδικασία του υπερβολικού ελλείμματος στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση μεταξύ δικαίου και πολιτικής, *ΕφημΔΔ* 4/2010. 426

χρέους των κρατών να εντείνεται, την ύφεση που 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 την νομιμότητα του πρωτογενούς ευρωπαϊκού δικαίου, πήγαιναν πιο πέρα, λίγο πιο μπροστά, προδικάζοντας ή προοιωνιζόμενοι μια μελλοντική τροποποίηση των ευρωπαϊκών συνθηκών, στο όνομα της αντιμετώπισης σοβαρών δημοσιονομικών προβλημάτων, όπως και έγινε με το EFSF που μετεξελίσσεται σε ESM.

Το Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας, δημιουργήθηκε στην αρχή τον Ιούλιο 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)<sup>26</sup>.

Εκείνο που έκανε πάντως επιτακτική τη δημιουργία τέτοιων Μηχανισμών άμεσης παρέμβασης διακυβερνητικού χαρακτήρα είναι η απουσία θεσμών ή μηχανισμών οικονομικής και δημοσιονομικής διακυβέρνησης στην Ευρώπη και αντιμετώπισης εξαιρετικών καταστάσεων ή κρίσεων. Το ζήτημα πάντως της συμβατότητας όλων αυτών των μηχανισμών στήριξης και των συμφώνων σταθερότητας με το πρωτογενές δίκαιο δεν μπορεί να κρίνεται με κριτήρια που γεννήθηκαν για να εξυπηρετήσουν ένα άλλο πρότυπο οικονομικής πολιτικής και μια άλλη φάση της οικονομικής ολοκλήρωσης της Ευρώπης και μέσα στο 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<sup>27</sup>. 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 θεσμι-

26. Βλέπε σχετικά την κύρωση της Σύμβασης-Πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας από το άρθρο 48 του νόμου 4021/2011 (ΦΕΚ Α' 218). Βλέπε και υποσημείωση 20 πιο πάνω.

27. Βλέπε για όλα αυτά Π. Γκλαβίνη, ό.π., σ. 64-73.

κή υπεροχή και νομιμοποίησή του<sup>28</sup>.

Η ένσταση που έχει διατυπωθεί επομένως ότι η απόφαση του Συμβουλίου 2010/320/ΕΕ είναι αντίθετη προς το πρωτογενές κοινοτικό δίκαιο, διότι τάχα υπερβαίνει τα όρια της δοτής αρμοδιότητας με την οποία είναι εξοπλισμένα όλα τα όργανα της ΕΕ και είναι για το λόγο αυτό «άκυρη» και προσβλητέα στο ΔΕΚ, είναι παντελώς αβάσιμη<sup>29</sup>. Τούτο όχι μόνον διότι η Απόφαση επικαλείται ρητά τα άρθρα 126(9) και 136 από τα οποία αντλεί τη νομιμότητά της, αλλά κυρίως διότι ουδείς ευρωπαϊκός θεσμός και βεβαίως ούτε το Συμβούλιο νοσφίζεται με την απόφαση, όπως υποστηρίζεται, αρμοδιότητα που ανήκει στην κρατική δικαιοδοσία και αφορά την διαμόρφωση και άσκηση δημοσιονομικής και οικονομικής πολιτικής κράτους μέλους και ειδικά της Ελλάδας, για τον απλούστατο λόγο ότι το σύνολο των μέτρων που αναφέρονται στην Απόφαση υποδεικνύονται ή έστω επιβάλλονται στην Ελλάδα δυνάμει των υποχρεώσεων της από την ένταξή της στην ΕΕ και στην Ευρωζώνη. Η Ελλάδα καλείται *εξάλλου να τα υιοθετήσει και να τα εκτελέσει ως εθνικά μέτρα, σύμφωνα με τις συνταγματικές της διαδικασίες, με την πρωτοβουλία και την ευθύνη της ίδιας της Ελληνικής Κυβέρνησης. Το δημοσιονομικό αυτό πρόγραμμα είχε συμφωνηθεί προηγουμένως με την ελληνική κυβέρνηση*, το έχει αποδεχτεί η ίδια, η οποία είχε αναλάβει τη διεθνή υποχρέωση να το ενσωματώσει στην ελληνική έννομη τάξη μετουσιώνοντας τα μέτρα σε κανόνες δικαίου της ελληνικής έννομης τάξης. Παντελώς αστήρικτος είναι εξ αυτού του λόγου και ο ισχυρισμός ότι η 2010/320/ΕΕ είναι «άκυρη» και μπορεί να προσβληθεί στο ΔΕΚ. Η μόνη που θα μπορούσε να την προσβάλλει είναι η Ελλάδα, αλλά και αυτή στερείται πλέον εννόμου συμφέροντος, αφού αποδέχτηκε τα μέτρα. Άλλωστε είναι εξαιρετικά αμφίβολο αν η πράξη αυτή είναι από δικονομική άποψη προσβλητέα.

Είναι, εξάλλου, γνωστό ότι οι αρμοδιότητες που έχουν εκχωρηθεί μέσω των ευρωπαϊκών συνθηκών και ασκούνται από την ΕΕ, είναι μεν δοτές και περιορισμένες, η άσκησή τους ωστόσο διέπεται από τον σκοπό τον οποίο επιδιώκουν: «Η Ένωση δρα μέσα στα όρια των αρμοδιοτήτων που της έχουν ανατεθεί από τα κράτη με τις συνθήκες για να πετύχουν τους σκοπούς που οι ίδιες οι συνθήκες εγκαθιστούν». Ο σκοπός τους καθορίζει και νομιμοποιεί τόσο τα αναγκαία μέσα για την επίτευξή τους όσο και τα όρια των αρμοδιοτήτων. Άλλωστε ο νομολογιακός κανόνας της σιωπηρής διεύρυνσης ή διαστολής των κοινοτικών αρμοδιοτήτων ή εξουσιών για χάρη των κοινοτικών σκοπών που επιδιώκονται (implied powers) είναι γνωστός στο κοινοτικό δίκαιο από την εποχή της ΕΟΚ, αλλά και γενικότερα στο πλαίσιο του δικαίου των διεθνών οργανισμών. Το λειτουργικό κριτήριο ερμηνείας των κοινοτικών δικαιοδοσιών έχει οδηγήσει κατά πάγια πρακτική, με τις ευλογίες της νομολογίας, σε μια συνεχή διαστολή ή διεύ-

28. Το Συμβούλιο ενεργεί μάλιστα ως πολιτικό όργανο, όταν παίρνει τέτοιου είδους αποφάσεις, αλλά και όταν ενεργεί δυνάμει άρθρων των συνθηκών και ειδικά των άρθρων που αφορούν την διαδικασία του υπερβολικού ελλείμματος, οπότε αποφασίζει με ευρύτατη διακριτική ευχέρεια, προβαίνοντας αναγκαστικά στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του σε πολιτικές αξιολογήσεις και εκτιμήσεις. Βλέπε σχετικά τις εύστοχες παρατηρήσεις του Κ. Γώγου, Έγκλημα και Τιμωρία, ό.π..

29. Έτσι υποστηρίζει ο Επ. Μαριάς, Η δανειακή σύμβαση Ελλάδας-κρατών Ευρωζώνης υπό το πρίσμα των θεσμών και του δικαίου της ΕΕ, ΝοΒ 58/2010.2204-2222.



ρυνση της κοινοτικής δικαιοδοσίας για χάρη της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Πόσο μάλλον σήμερα που η βαθιά δημοσιονομική κρίση έχει πάρει διαστάσεις υπαρξιακές για τη σταθερότητα του Ευρώ και της Ευρωζώνης και δικαιολογεί έκτακτες παρεμβάσεις προς αντιμετώπιση της κρίσης.

#### **Δ. Το ζήτημα της κύρωσης με νόμο της δανειακής σύμβασης και του Μνημονίου**

Από τη στιγμή που γίνει δεκτό ότι τα «Μνημόνια Κατανόησης» αποτελούν άτυπες διεθνείς συμφωνίες ή ήπιες μορφές διεθνούς δικαιοσύνης, και ειδικά σε ό,τι αφορά τα ελληνικά μνημόνια, που περιέχουν προβλέψεις, στόχους ή πρόγραμμα δημοσιονομικής πολιτικής και δεν μπορούν να επιφέρουν, εξ αυτού του λόγου, έννομες συνέπειες ούτε να θίξουν τη νομική υπόσταση του κράτους ή της κυριαρχίας του<sup>30</sup>, είναι προφανές ότι δεν συντρέχει λόγος εφαρμογής του άρθρου 28 του Συντάγματος ούτε του άρθρου 36 § 2, αφού η εφαρμογή τους αφορά μόνον τις διεθνείς συμβάσεις ή συνθήκες.

Ως προς τον «Διακανονισμό Χρηματοδότησης Άμεσης Ετοιμότητας» της Ελλάδος με το ΔΝΤ, η συμφωνία συντελέστηκε με πράξη αρμόδιου οργάνου του διεθνούς αυτού οργανισμού, το οποίο ενέκρινε με απόφασή του σύμφωνα με το Καταστατικό του το σχετικό αίτημα της Ελλάδος που του υποβλήθηκε με Letter of Intent. Η Ελλάδα είναι μέλος του ΔΝΤ από το 1945 έχοντας κυρώσει με νόμο τη συμμετοχή της σε αυτό και βέβαια και τον Κανονισμό του με βάση τον οποίο χορηγούνται οι δανειακές διευκολύνσεις. Το Stand by arrangement δεν χρειαζόταν ούτε αυτό κύρωση για να ισχύσει, αφού αποτελούσε πράξη ενός διεθνούς οργανισμού στον οποίο συμμετείχε η Ελλάδα και είχε με κυρωτικό της νόμο αναγνωρίσει τις αρμοδιότητες του και άρα και τους περιορισμούς στην εθνική της κυριαρχία, που η συμμετοχή της σε αυτόν συνεπαγόταν και φυσικά και τον έλεγχο των ελεγκτών του για την τήρηση των συμφωνηθέντων και την καταβολή της επόμενης δόσης σε περίπτωση που η Ελλάδα το ζητούσε. Αρκούσε για τη νομιμότητα και συνταγματικότητα της «συναλλαγματικής αυτής διευκόλυνσης» η αποστολή της σχετικής επιστολής από την Ελληνική Κυβέρνηση και η απόφαση-έγκριση του εκτελεστικού συμβουλίου του οργανισμού<sup>31</sup>.

Τώρα ως προς τη «Συμφωνία Δανειακής Διευκόλυνσης» (Loan Facility Agreement), που υπογράφηκε, όπως είδαμε μεταξύ των κρατών - μελών της Ευρωζώνης ως δανειστών, της Ελληνικής Δημοκρατίας, ως δανειολήπτη, και του Υπουργού των Οικονομικών

30. Την άποψη ότι το Μνημόνιο είναι κανονιστικό υβρίδιο και ότι ο νόμος 3845/2010 δεν αποτελεί νόμο κυρωτικό του Μνημονίου και επομένως δεν συνέτρεχαν οι συνταγματικές προϋποθέσεις εφαρμογής των άρθρων 36 § 2 και 28 Σ συμμερίζεται και ο Πρ. Παυλόπουλος, Παρατηρήσεις ως προς τη νομική φύση και τις έννομες συνέπειες του Μνημονίου, προδημοσίευση από τον τιμητικό τόμο Π. Παραρά, και [www.constitutionalism.gr](http://www.constitutionalism.gr). Έτσι και Κ. Χρυσόγονος, ό.π. σ. 6/7 (= [www.constitutionalism.gr](http://www.constitutionalism.gr)). Το ίδιο και ο Κ. Κατρούγκαλος, ό.π., σ. 7/8. Για τις πηγές του διεθνούς οικονομικού δικαίου, Π. Γκλαβίνη, Διεθνές Οικονομικό Δίκαιο, Σάκκουλας, Θεσσαλονίκη, σ. 153.

31. Π. Γκλαβίνης, ό.π., σ. 116 και ειδικά για τη νομική φύση της συμφωνίας και τη διαδικασία δανεισμού Αντ. Μπρεδήμα, Η συμφωνία δανεισμού της Ελλάδος από το ΔΝΤ, Νομικά και θεσμικά ζητήματα, Αυγή 9-5-2020 (= [www.constitutionalism.gr](http://www.constitutionalism.gr)).

και του Διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδος, ως εκπροσώπων του δανειολήπτη, είχε και αυτή έναν *ιδιότυπο* χαρακτήρα, *ενωσιακό και διεθνούς δικαίου ταυτόχρονα*. Πρόκειται για σύμβαση δημοσίου δανείου, αφού προηγήθηκε και μια «Συμφωνία μεταξύ των Πιστωτών», *Intercreditor Agreement*, που συνάφθηκε στο πλαίσιο της *διακυβερνητικής συνεργασίας* των μελών της Ευρωζώνης, τα οποία δέχθηκαν, το κάθε ένα ατομικά και ως κράτη-μέλη σύμφωνα με τους κανόνες τους διεθνούς δικαίου, να συνάψουν μία «*κοινά οργανωμένη διμερή σύμβαση δανείου*». Η διακρατική αυτή σύμβαση δανείου διέπεται από τους κανόνες του διεθνούς οικονομικού δικαίου και οι διαφορές που ανακύπτουν εκδικάζονται κατά το αγγλικό δίκαιο από το ΔΕΚ, οι δε αποφάσεις αυτού εκτελούνται κατά το δίκαιο της χώρας της εκτέλεσης<sup>32</sup>, δηλαδή το δίκαιο της Ελλάδος.

Στο προοίμιο της δανειακής σύμβασης γίνεται και εκεί ρητή αναφορά στα άρθρα 126 § 9 και 136 της ΣΛΕΕ ως νομική βάση και δικαιολόγηση του δανείου με σκοπό την αντιμετώπιση του υπερβολικού ελλείμματος, τη τήρηση της δημοσιονομικής πειθαρχίας και τον συντονισμό της δημοσιονομικής πολιτικής. Δηλώνεται ακόμη ότι η παροχή της χρηματοδοτικής στήριξης προς την Ελλάδα θα εξαρτάται από το βαθμό υλοποίησης των μέτρων που προβλέπονται στο «Μνημόνιο Συνεννόησης».

Το ζήτημα, ωστόσο, της κύρωσης με νόμο της Συμφωνίας Δανειακής Διευκόλυνσης με τα κράτη-μέλη της Ευρωζώνης, η οποία υπογράφηκε απλώς από τον Υπουργό Οικονομικών, όπως συμβαίνει με όλες τις σχετικές συμβάσεις εξωτερικών δανείων του ελληνικού δημοσίου σύμφωνα με το άρθρο 1 του ν. 2187/1994, *είναι αμφιλεγόμενο*. Κατά πάγια πρακτική, τα δημόσια εξωτερικά δάνεια δεν κυρώνονται με νόμο από το Ελληνικό Κοινοβούλιο<sup>33</sup>. Μια διασταλτική ωστόσο ερμηνεία, στην οποία ως επιβάρυν-

32. Π. Γκλαβίνης, «Όταν συνταγματολόγοι πλέουν σε διεθνή ύδατα», 2 Ιουλίου 2011, [http://www.constitutionalism.gr/html/ent/110/ent\\_2110.asp](http://www.constitutionalism.gr/html/ent/110/ent_2110.asp)

33. Π. Γκλαβίνης, Το Μνημόνιο..., ό.π., σ. 115 και αναλυτικότερα Ν. Μπάρμπας, Νομική προσέγγιση των δανείων του Ελληνικού Δημοσίου, ΕΔΔ 6/2009. 848. Αντίθετος ο Παυλόπουλος, ό.π., σ. 12, ο οποίος υποστηρίζει ότι οι δανειακές συμβάσεις του δημοσίου, επειδή επιβαρύνουν τους Έλληνες ατομικά, έστω και έμμεσα, χρειάζονται κύρωση κατά τους ορισμούς του άρθρου 36 § 2.Σ, χωρίς να διευκρινίζει όμως πώς ακριβώς επιβαρύνονται ατομικά οι Έλληνες από τις δανειακές συμβάσεις του δημοσίου και πώς εξηγείται ότι όλα αυτά τα χρόνια δεν έχουμε παραδείγματα κύρωσης τέτοιας διεθνούς σύμβασης δανείου από τη Βουλή. Το ζήτημα πάντως είναι, πράγματι, αμφιλεγόμενο, και έχει απασχολήσει και την ελληνική συνταγματική θεωρία από παλαιά, βλέπε σχετικά Ν. Ν. Σαριτόλου, Σύστημα Συνταγματικού Δικαίου, 1923, τ. Β', σ. 389, ο οποίος δέχεται ότι η φράση «επιβαρύνονται ατομικά οι Έλληνες» αφορά εις συνθήκας αίτινες επιβαρύνουν τα οικονομικά του κράτους, ών η εφαρμογή αναγκαίως προϋποτίθεται νέας πιστώσεις νέας δαπάνας, οικονομικά βάρη». Ο Κασιμάτης, (ό.π.), πάντως, υποστηρίζει ότι οι συμφωνίες απλοποιημένης μορφής, αποτελούν συνήθη ελληνική πρακτική κυρίως για οικονομικού περιεχομένου συμβάσεις και ότι θα «πρέπει εδώ να δεχτούμε διάπλωση συνταγματικού εθίμου» χωρίς να διευκρινίζει εντούτοις σε τι αφορά το συνταγματικό έθιμο, στη μη κύρωσή τους με νόμο ή στη συνήθη πρακτική της σύναψής τους. Θεωρεί εξάλλου δεδομένο ότι η επίμαχη δανειακή σύμβαση περιέχει «διατάξεις φορολογίας και οικονομικής συνεργασίας που επιβαρύνουν ατομικά τους Έλληνες». Είναι ωστόσο προφανές ότι οι διάφορες επιβαρύνσεις στους Έλληνες επιβλήθηκαν ατομικά με νόμους του ελληνικού κράτους, που ψηφίστηκαν από τη Βουλή με την πολιτική ευθύνη της Ελληνικής Κυβέρνησης σύμφωνα με τις συνταγματικές και κοινοβουλευτικές διαδικασίες. Η συγκατάθεση πάντως της Βουλής, δηλαδή η κύρωση με νόμο, για την ισχύ μιας διεθνούς σύμβασης δανείου της Ελλάδος, φαίνεται να απαιτείται, αν γίνει δεκτό ότι

ση ατομική των Ελλήνων θα πρέπει να νοείται κάθε επιβάρυνση των δημόσιων οικονομικών του κράτους με δαπάνες, όπως είναι ο τόκος, οδηγεί στο συμπέρασμα ότι η συγκεκριμένη δανειακή σύμβαση θα έπρεπε να έχει την τυπική συγκατάθεση της Βουλής, με απλή έστω πλειοψηφία. Θα μπορούσε έτσι να είχε κατατεθεί στο Ελληνικό Κοινοβούλιο είτε προς ενημέρωση είτε προς έγκριση, λόγω της τεράστιας σημασίας της για τα δημόσια οικονομικά, όπως και κατατέθηκε άλλωστε προς κύρωση αλλά η ιδέα στη συνέχεια εγκαταλείφθηκε, για λόγους πολιτικούς υποθέτω<sup>34</sup>. Η παράλειψη ωστόσο αυτή της Κυβέρνησης δεν έχει επιδράσει στο κύρος ή στην ισχύ της σύμβασης δανείου ούτε μπορεί να θεμελιωθεί παραβίαση συνταγματικής επιταγής, όταν η υποχρέωση κύρωσης στην προκειμένη περίπτωση είναι ερμηνευτικά αμφισβητούμενη, μεταξύ των άλλων και λόγω της πάγιας αντίθετης συνταγματικής πρακτικής. Αλλά και η σχετική υποχρέωση της Κυβέρνησης για κύρωση, αν υποθέσουμε ότι υπάρχει, είναι και αυτή κυβερνητικής φύσεως και η αντίστοιχη ευθύνη καθαρά πολιτική<sup>35</sup>. Αλλωστε η Βουλή κυρώνοντας μια διεθνή σύμβαση επιτελεί κυβερνητική (με την έννοια της τέταρτης λειτουργίας, της συμμετοχής στην πολιτική διεύθυνσης της χώρας, διότι εγκρίνει κυβερνητική πολιτική και δεν θέτει κανόνες δικαίου) και όχι νομοθετική λειτουργία.

Τίποτε δεν εμποδίζει βέβαια τη Βουλή να παρέχει την συγκατάθεσή της στη σύναψη δανείου του δημοσίου με άλλα κράτη και να κυρώνει με απόφασή της τη δανειακή σύμβαση ώστε να έχει ισχύ και στην εσωτερική έννομη τάξη, και μάλιστα υπέρτερη του νόμου. Αυτό επιβάλλει και η ερμηνεία της σχετικής συνταγματικής διάταξης σύμφωνα με τη δημοκρατική αρχή. Μια δανειακή δέσμευση της χώρας, όπως η προκειμένη, που θα έχει εγκριθεί από τη Βουλή, θα έχει αποκτήσει μεγαλύ-

κάθε δημόσιο δάνειο επιβαρύνει τα δημόσια οικονομικά, τον Προϋπολογισμό δηλαδή του κράτους με δαπάνες τόκων και χρεολυσίων. Αν και αντιτίθεται σε αυτό ότι ούτως ή άλλως οι ετήσιες δαπάνες για τόκους εμφανίζονται στον Προϋπολογισμό του κράτους που κυρώνεται από τη Βουλή. Την ίδια άποψη για την υποχρέωση κύρωσης της δανειακής σύμβασης διευκόλυνσης, υιοθετεί και ο Κατρούγκαλος παραπέμποντας απλώς στη θέση του Παυλόπουλου, χωρίς να παραθέτει ωστόσο επιχείρημα.

34. Ο Γκλαβίνης (Το Μνημόνιο της Ελλάδος...) είχε προτείνει να κυρωθεί η δανειακή σύμβαση με την γαλλική τεχνική «en tant que de besoin», καθό μετρο δηλαδή απαιτούνταν προκειμένου να εισαχθούν στην εσωτερική έννομη τάξη οι διατάξεις εκείνες της εν λόγω σύμβασης, οι οποίες τυχόν τροποποιούσαν το ελληνικό δίκαιο, ώστε να μπορεί ο Έλληνας δικαστής να τις εφαρμόσει εάν τροποποιούσαν το κοινό δίκαιο αναγκαστικής εκτέλεσης κατά του Δημοσίου. Ο συγγραφέας, πάντως, ήταν της άποψης ότι –ως τέτοια– η σύμβαση δανειακής διευκόλυνσης δεν χρειαζόταν κύρωση από τη Βουλή.

35. Ο Ρούκουνας (Διεθνές Δημόσιο Δίκαιο, 2004, σ. 121) υποστηρίζει ότι μια διεθνής συμφωνία μπορεί να θεωρηθεί διεθνής συνθήκη και για τις περιπτώσεις που λογικά δεν υπάγονται στον ορισμό των συνθηκών «όταν αυτή ήταν η βούληση των συμβαλλομένων κρατών». «Αυτό ισχύει, γράφει, κυρίως σε περιπτώσεις διεθνούς δανεισμού». Το αν δηλαδή μια διεθνής σύμβαση δανείου πρέπει να εκληφθεί ως διεθνής συνθήκη κατά το διεθνές δίκαιο εξαρτάται από τη βούληση των συμβαλλομένων μερών. Αλλά και υπό αυτήν την εκδοχή, αν θεωρήσουμε τη δανειακή σύμβαση της Ελλάδος με τα κράτη μέλη της ευρωζώνης ως διεθνή συνθήκη, που φαίνεται κατά το διεθνές δίκαιο να είναι, αυτό δεν σημαίνει ότι έπρεπε να κυρωθεί με νόμο κατά το ελληνικό συνταγματικό δίκαιο, αν δεν αποδειχθεί, παράλληλα, ότι ενέπιπτε στο πεδίο εφαρμογής των άρθρων 26 § 2 και 28 Σ.

τερη νομιμοποιητική βάση.

Η μη κύρωσή της από τη Βουλή δεν έχει, πάντως, επιπτώσεις στη νομική της ισχύ. Η Ελληνική Δημοκρατία δεσμεύτηκε, ούτως ή άλλως, νομικά, διεθνώς, από την υπογραφή του νομίμου εκπροσώπου της<sup>36</sup>. Απλώς οι διατάξεις της δανειακής σύμβασης, και ειδικά η ρήτρα περί περιουσιακής ασυλίας του δημοσίου, δεν έχουν ενσωματωθεί στην ελληνική έννομη τάξη ούτε έχουν αποκτήσει, αφού δεν κυρώθηκαν, ισχύ υπέρτερη του νόμου και έτσι δεν κατισχύουν σε περίπτωση σύγκρουσής τους με αντίθετο κανόνα δικαίου, και μάλιστα αναγκαστικού δικαίου, της ελληνικής έννομης τάξης.

Αυτό πρακτικά σημαίνει ότι ο Έλληνας δικαστής νομιμοποιείται, αν φτάσει ποτέ σχετική υπόθεση σε ελληνικό δικαστήριο –και αυτό μπορεί να συμβεί μόνο στο απίθανο στάδιο της αναγκαστικής εκτέλεσης κατά του δημοσίου για μη αποπληρωμή του δανείου– να αρνηθεί να εφαρμόσει ρήτρα της σύμβασης κρίνοντας είτε ότι η ίδια δεν ισχύει καν στο εσωτερικό δίκαιο, αφού δεν κυρώθηκε, είτε διότι η επίδικη ρήτρα της είναι άκυρη, επειδή συγκρούεται με διάταξη αναγκαστικού δικαίου, κάτι όμως που μπορεί να το πει ούτως ή άλλως με βάση τη ρητή επιφύλαξη που περιέχει η ίδια η σύμβαση<sup>37</sup>.

Για την μη κύρωση της σύμβασης θα έπρεπε, πάντως, να ανησυχούν οι δανειστές μας και όχι οι Έλληνες επικριτές της, οι οποίοι θα έπρεπε αντίθετα να χαίρονται, διότι μπορούν να ισχυριστούν ότι, χωρίς κύρωση, η σύμβαση δανείου δεν είναι ενσωματωμένη στην ελληνική έννομη τάξη ούτε δεσμεύει τα ελληνικά δικαστήρια<sup>38</sup>. Θα μπορούσε ακόμη, θεωρητικά πάντα, μια μελλοντική κυβέρνηση να αρνηθεί να εξοφλήσει και το δάνειο (!) με νομικό επιχειρήμα ότι δεν κυρώθηκε με νόμο, αν και, παρά την μη κύρωση, η Ελλάδα δεσμεύτηκε νομότυπα στη διεθνή έννομη τάξη, πράγμα φυσικά αδιανόητο. Όλα αυτά κινούνται βέβαια στο χώρο του φανταστικού.

36 Βλέπε και υποσημείωση 15.

37 Βλέπε Αντ. Μανιτάκη, Το φάντασμα του μνημονίου και η εθνική κυριαρχία, Καθημερινή, 12/6/2011 και [www.constitutionalism.gr](http://www.constitutionalism.gr), καθώς και τα σχετικά άρθρα των Π. Γκλαβίνη, «Όταν συνταγματολόγοι πλέουν σε διεθνή ύδατα», και Κ. Μποτόπουλου, «Περί δανειστικής κυριαρχίας και πραγματικού διαλόγου», στον ίδιο ιστότοπο.

38 Τη θέση αυτή υποστηρίζει με θέρμη ο καθηγητής Γ. Κασιμάτης, ό.π., ο οποίος θεωρεί ότι τα Μνημόνια Συνεννόησης είναι αναπόσπαστα τμήματα της δανειακής σύμβασης, επειδή αναφέρονται στο προοίμιο και ότι εν πάση περιπτώσει όλες αυτές οι συμφωνίες μαζί με τους όρους που περιέχουν είναι αντίθετες –και ειδικά η δανειακή σύμβαση– στο διεθνές δίκαιο, στο Δίκαιο της ΕΕ και προς τα εθνικά συντάγματα. Οι όροι που περιέχουν είναι «ασφαλώς άκυροι και αντίθετοι προς τις αρχές του δικαίου και εκφράζουν πνεύμα σοφιστικού κα δικολαβικού χαρακτήρα». Αν πράγματι οι όροι της σύμβασης είναι άκυροι, τότε τόσο το χειρότερο για τους δανειστές, δεν θα εφαρμοστούν από τα ελληνικά δικαστήρια αλλά ούτε και το ΔΕΚ, που είναι το Δικαστήριο από τις διαφορές της Σύμβασης. Αυτοί πρέπει να ανησυχούν για μη εκτέλεση της σύμβασης και όχι το ελληνικό δημόσιο που είναι οφειλέτης, αφού άλλωστε δικαστής της αναγκαστικής εκτέλεσης είναι δυνάμει της δανειακής σύμβασης τα ελληνικά δικαστήρια.

**Ε) Η συμβατική ρήτρα παραίτησης από τα περιουσιακά προνόμια του δημοσίου και η ανύπαρκτη παραίτηση από τις «ασυλίες εθνικής κυριαρχίας»**

Οι προηγούμενες παρατηρήσεις ισχύουν κατά μείζονα λόγο για την πολυσυζητημένη ρήτρα του άρθρου 14 § (5) της ΣΔΔ, η οποία προβλέπει ότι ο «Δανειολήπτης παραιτείται αμετάκλητα και άνευ όρων από κάθε ασυλία που έχει ή πρόκειται να αποκτήσει όσον αφορά τον ίδιο ή τα περιουσιακά του στοιχεία, από νομικές διαδικασίες σε σχέση με την παρούσα Σύμβαση, περιλαμβανομένων, χωρίς περιορισμούς, της ασυλίας όσον αφορά την άσκηση αγωγής, δικαστική απόφαση ή άλλη διαταγή, κατάσχεση, αναστολή εκτέλεσης δικαστικής απόφασης ή προσωρινή διαταγή, και όσον αφορά την εκτέλεση και επιβολή κατά των περιουσιακών στοιχείων του στο βαθμό που δε τον απαγορεύει αναγκαστικός νόμος» (to the extent not prohibited by mandatory law).

Ακόμη και μια βιαστική ανάγνωση της συμβατικής αυτής πρόβλεψης παραπέμπει στην συνήθη ρήτρα παραίτησης του δημοσίου από τα περιουσιακά προνόμια που έχει το δημόσιο, στις συναλλαγές του απέναντι στους δανειστές του. Ρητά εξάλλου δηλώνεται, ώστε να μην υπάρχει η παραμικρή αμφιβολία, ότι ειδικά σε ό,τι αφορά την αναγκαστική εκτέλεση κατά των περιουσιακών αγαθών του δημοσίου, εξαιρούνται από την κατάσχεση όσα αγαθά δεν υπόκεινται σε κατάσχεση δυνάμει διατάξεων του αναγκαστικού δικαίου της χώρας στη οποία συντελείται η αναγκαστική εκτέλεση, δηλαδή της Ελλάδας. Επομένως τα ελληνικά δικαστήρια θα αποφανθούν τελικά τι υπόκειται και τι εξαιρείται από την κατάσχεση και είναι σίγουρο ότι δεν υπόκεινται σε κατάσχεση ή αναγκαστική εκτέλεση ό,τι κατά το ελληνικό δίκαιο και τους κανόνες δημόσιας τάξεως θεωρείται ακατάσχετο.

Τα προνόμια αυτά του δημοσίου έγιναν αντικείμενο έντονης κριτικής τα τελευταία χρόνια από την ελληνική θεωρία και μάλιστα χαιρετίστηκε από μεγάλο μέρος της θεωρίας η σχετική νομολογία του Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, που καταδίκασε επανειλημμένα τη χώρα μας για παραβίαση της ΕΣΔΑ και ειδικά για παραβίαση της αρχής της ισότητας των διαδίκων και του δικαιώματος στην περιουσία λόγω των προνομιακών ρυθμίσεων υπέρ του δημοσίου στο συγκεκριμένο τομέα. Ακόμη και ο καθηγητής Γ. Κασιμάτης, που σήμερα είναι από τους πλέον διαπρύσιους επικριτές της εν λόγω ρήτρας, έχει συγγράψει μελέτη για τα περιουσιακά προνόμια του δημοσίου, επικρίνοντας ως ξεπερασμένη την διάκριση δημόσιας και ιδιωτικής περιουσίας του δημοσίου και εισάγοντας νέο κριτήριο που είναι, ωστόσο, κατά τη γνώμη μου, πιο συσταλτικό από το ισχύον και πιο περιοριστικό των προνομίων του δημοσίου<sup>39</sup>.

Ανεξάρτητα όμως από τη θεωρητική συζήτηση σχετικά με την έκταση των περιουσιακών προνομίων του δημοσίου και την οχύρωση του ίδιου γύρω από αυτά, προκειμένου να διαφυλάξει τη δημόσια περιουσία του, το κρίσιμο ζήτημα που εδώ ανέκυψε είχε να κάνει όχι τόσο με την παραίτηση του δημοσίου από τις περιουσιακές του ασυλίες

39. Γ. Κασιμάτης, Τα συνταγματικά όρια της αναγκαστικής εκτέλεσης κατά του ελληνικού δημοσίου, Τιμητικός Τόμος, Κ. Μπέη, Αθήνα, 2003, σ. 2717.

όσο με την παραίτησή του –όπως υποστήριζαν ορισμένοι– από βασικά κυριαρχικά του δικαιώματα, που άγγιζαν την «παραίτηση της Ελλάδος από τις ασυλίες της εθνικής κυριαρχίας» και ότι «πρόκειται για όρο που παραβιάζει θεμελιώδεις αρχές του δικαίου σε όλα τα επίπεδα: του διεθνούς, του ευρωπαϊκού και του εθνικού δικαίου». Επί πλέον, ότι ο όρος αυτός είναι «πρωτοφανής στις διεθνείς οικονομικές συνθήκες των σύγχρονων δημοκρατιών, παραβιάζει τη θεμελιώδη αρχή σεβασμού της κυριαρχίας του κράτους, απειλεί, θέτει σε κίνδυνο και προσβάλλει στον πυρήνα τους τα κυριαρχικά δικαιώματα, την ίδια την κυριαρχία και την υπόσταση της χώρας»<sup>40</sup>.

Θα πρέπει ωστόσο να αντιταχθεί στους προηγούμενους ισχυρισμούς, πρώτον, ότι η ρήτρα παραίτησης του δημοσίου από τις αποκαλούμενες –κακώς– «ασυλίες εθνικής κυριαρχίας», δεν είναι πρωτοφανής. Πρόκειται για μια τυποποιημένη (standard), συνήθη ρήτρα των διεθνών οικονομικών συναλλαγών, που απαντάται στις συμβάσεις δανείων και εγγυήσεων στις οποίες εμπλέκεται το κράτος. Ανάλογη δέσμευση συναντάμε και στις εκδόσεις των κρατικών ομολόγων με την βοήθεια των οποίων αντλήσαμε εκατοντάδες δισεκατομμύρια και οδηγηθήκαμε στην υπερχρέωση και στα πρόθυρα της χρεοκοπίας. Και στην περίπτωση αυτή, η Ελληνική Δημοκρατία δεσμεύεται να εξοφλήσει τους κομιστές των ομολόγων χωρίς καμία αίρεση και κανένα όρο. Ωστόσο, οι δεσμεύσεις αυτές του ελληνικού κράτους απέναντι στους δανειστές του δεν φτάνουν, όπως διατείνονται ορισμένοι, μέχρι την παραίτησή του από αρμοδιότητες κυριαρχίας. Η παραίτηση του δημοσίου αφορούσε τα γνωστά δικονομικά και ουσιαστικού δικαίου προνόμια ή ασυλίες, που απολαμβάνει το ίδιο ως προς την περιουσία του και μόνον.

Δεύτερον, δια του λόγου το αληθές, και για να δείξω πόσο συνήθης είναι η παραίτηση του δημοσίου από τα «περιουσιακά» προνόμια του, επικαλούμαι Υπουργική Απόφαση που εκδόθηκε επί κυβερνήσεως Ν.Δ. (ΥΑ. 2/5121/0025/26.1.2009 – ΦΕΚ 140/Β/29.1.2009), στην οποία περιέχονται οι όροι των εγγυήσεων που παρέχονται από το δημόσιο στις Τράπεζες στο πλαίσιο της παροχής προς αυτές ρευστότητας. Στην τυποποιημένη εκεί σύμβαση εγγύησης διαβάζουμε υπό τον τίτλο «Παραίτηση από προνόμια»: Ο Εγγυητής, δηλαδή το Δημόσιο: «α) παραιτείται από οποιοδήποτε προνόμιο που έχει ή θα αποκτήσει ο ίδιος ή οποιοδήποτε περιουσιακό του στοιχείο αναφορικά με οποιαδήποτε νομική διαδικασία που κινείται κατ' αυτού... β) συγκατατίθεται ότι δεν θα αξιώσει ασυλία από οποιαδήποτε από τις εν λόγω νομικές διαδικασίες,... και γ) συγκατατίθεται ... στην αναγκαστική εκτέλεση ή εκτέλεση επί οποιουδήποτε περιουσιακού στοιχείου του ...».

Αν συγκρίνει κανείς τις δύο ρήτρες, την ρήτρα εγγύησης του δημοσίου με εκείνη της Δανειακής Σύμβασης, θα διαπιστώσει: πρώτον, ότι είναι κατά βάση νομικά πανομοιότυπες, δεύτερον, ότι το επίμαχο άρθρο της δεύτερης περιέχει σαφή, σαφέστερη δεν γίνεται, εξαίρεση από την κατάσχεση ή αναγκαστική εκτέλεση των περιουσιακών εκείνων στοιχείων του δημοσίου, τα οποία η ελληνική έννομη τάξη προστατεύει με

40. Γ. Κασσιμάτη, Οι Συμφωνίες Δανεισμού της Ελλάδας με την ΕΕ και το ΔΝ, Δικηγορικός Σύλλογος Αθηνών, (ανάτυπο), 2010, σ. 20-37.

διατάξεις του αναγκαστικού δικαίου, στις οποίες περιλαμβάνονται βέβαια και οι διατάξεις του Συντάγματός μας. Το γεγονός ότι το δίκαιο που διέπει τις διαφορές από τη δανειακή σύμβαση είναι το αγγλικό δεν αλλάζει σε τίποτε την προηγούμενη διαπίστωση. Και αυτό διότι ως αρμόδιο δικαστήριο για τις εν λόγω διαφορές ορίζεται το ΔΕΚ, οι αποφάσεις του οποίου θα εκτελεστούν από τα ελληνικά δικαστήρια σύμφωνα με το ελληνικό δίκαιο της αναγκαστικής εκτέλεσης<sup>41</sup>.

Ό εστί μεθερμηνευόμενο, στη δανειακή σύμβαση η δημόσια περιουσία του δημοσίου εξαιρείται από ενδεχόμενη υποθήκευση, κατάσχεση ή αναγκαστική εκτέλεση. Δηλαδή τα εκτός συναλλαγής πράγματα, τα πολιτιστικά μας αγαθά, όπως μνημεία ή έργα τέχνης που ανήκουν στην πολιτιστική μας κληρονομιά, τα κοινόχρηστα πράγματα, όπως ο αιγιαλός ή τα δημόσια κτίρια και γενικά ό,τι υπάγεται σε αυτό που οι Γάλλοι και οι Βέλγοι αποκαλούν *domaine public*, δεν υπόκειται σε υποθήκευση ή κατάσχεση. Και πάντως δεν θίγεται ούτε απειλείται από τη Δανειακή Σύμβαση η εθνική μας κυριαρχία, ούτε είναι δυνατόν άλλωστε να θιγεί από συμβάσεις αυτού του είδους.

Δεν νοείται, άλλωστε, είτε νομικά είτε πραγματικά, παραίτηση κράτους μέσω συμβάσεως, και μάλιστα μέσω συμβάσεως δανείου (!), από τα κυριαρχικά του δικαιώματα και πολύ περισσότερο από την κρατική κυριαρχία του<sup>42</sup>. Ακόμη και στην διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, δεν χωρεί ούτε νοείται «παραίτηση ή απαλλοτρίωση κυριαρχίας», αλλά παραίτηση ή εκχώρηση άσκησης αρμοδιοτήτων κυριαρχίας σε ένα διεθνή οργανισμό, προκειμένου όμως να ασκούνται εκεί συλλογικά, από κοινού με άλλα κράτη.

#### **ΣΤ) Η αδυναμία άσκησης δικαστικού ελέγχου της κυβερνητικής παράλειψης κύρωσης συνθήκης**

Το αστήρικτο, πάντως, των αιτιάσεων για παραβίαση του Συντάγματος, λόγω μη κύρωσης του Μνημονίου και της δανειακής σύμβασης, προκύπτει και από το γεγονός ότι η διαδικαστική αυτή συνταγματική παράλειψη δεν είχε και δεν έχει καμία επίπτωση στη δεσμευτικότητα των διεθνών αυτών συμφωνιών, ούτε στην ισχύ τους. Εξακολουθούν να παράγουν έννομα αποτελέσματα, όσα και στο μέτρο που αυτές παράγουν, και εξακολουθούν να έχουν θεσμικές συνέπειες και συνέχειες στη διεθνή, ευρωπαϊκή και εθνική έννομη τάξη, ανεξάρτητα από την ενσωμάτωσή τους ή μη στην ελληνική έννομη τάξη, η οποία ορίζει απλώς την ισχύ εντός της καθώς και τη βαθμίδα της ισχύος τους στην εθνική ιεραρχία των κανόνων δικαίου. Αυτό πρέπει να είναι σαφές και να μη συγχέεται η ισχύς τους με την κύρωσή τους με νόμο, που απλώς

41. Για τα αυτονόητα αυτά ζητήματα βλέπε τις τεκμηριωμένες αναλύσεις των *Κ. Μποτόπουλου*, *Περί δανειστικής κυριαρχίας και πραγματικού διαλόγου*, σε <http://www.constitutionalism.gr/html/ent/112/ent.2112.asp>, και *Π. Γκλαβίνη*, *Όταν συνταγματολόγοι πλέουν σε διεθνή ύδατα*, σε <http://www.constitutionalism.gr/html/ent/110/ent.2110.asp>.

42. Βλέπε για να λογικά αδιέξοδα της θέσης αυτής καθώς και της θέσης περί αυτοκαταστροφής της εθνικής κυριαρχίας, τις κριτικές, «αποδομιστικές», σκέψεις του *Γ. Καραβοκύρη*, *Το Μνημόνιο και ο λόγος περί κυριαρχίας*, σε <http://www.constitutionalism.gr/html/ent/961/ent.1961.asp>.

μεταφέρει τις διεθνείς συμβάσεις στην εσωτερική έννομη τάξη<sup>43</sup>.

Άλλωστε, η συνταγματική αυτή «παράλειψη», και αν ακόμη υποθέσουμε ότι συντελέστηκε, δεν είναι καν δικαστικά ελέγξιμη ούτε προσβάλλεται στα ελληνικά δικαστήρια κατά τον δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων. Δεν υπάρχει εσωτερική δικονομική δυνατότητα διάγνωσης ή διαπίστωσης ενδεχόμενης παραβίασης του Συντάγματος, λόγω παράλειψης κύρωσης της ΣΔΔ ή και του Μνημονίου, με άλλες λέξεις λόγω παράλειψης εκπλήρωσης διαδικαστικής συνταγματικής επιταγής. Η Βουλή δεν ενεργεί άλλωστε στην προκειμένη περίπτωση, όπως ήδη επισημάναμε, ως νομοθετική εξουσία, αφού κυρώνοντας ή μη μια συνθήκη η Βουλή δεν επιτελεί νομοθετική αλλά κυβερνητική λειτουργία, με ό,τι αυτό συνεπάγεται.

Η προηγούμενη διαπίστωση ισχύει ειδικά για το Μνημόνιο, το οποίο δεν μπορεί να γίνει αντικείμενο δικαστικού ελέγχου της «συνταγματικότητάς» του στην ελληνική έννομη τάξη, διότι ως γνωστό έλεγχος της συνταγματικότητας του κύρους και των συμβατικών δεσμεύσεων διεθνών συμφωνιών δεν είναι δυνατόν να γίνει με βάση το άρθρο 93 § 4Σ. Πόσο μάλλον που το Μνημόνιο δεν είναι καν διεθνής συνθήκη. Μόνον δια του κυρωτικού νόμου θα μπορούσε να ελεγχθεί το συνταγματικά νομότυπο της κύρωσής τους (τήρηση των διαδικαστικών προϋποθέσεων, όπως η αρμόζουσα πλειοψηφία, αν και ως προς αυτό υπάρχει δικονομική αδυναμία άσκησης δικαστικού ελέγχου, επειδή πρόκειται να ζητημα που αφορά τα *interna corporis* της Βουλής)<sup>44</sup>. Αλλά και αυτός ο έλεγχος, σε ό,τι αφορά τις διεθνείς συμβάσεις, μπορεί να γίνει μόνον δυνάμει του άρθρου 28 § 3 Σ, που επιτρέπει έναν οριακό δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας ως προς την τήρηση των ουσιαστικών όρων της συνταγματικής επιφύλαξης περί μη προσβολής «των βάσεων του δημοκρατικού πολιτεύματος και των δικαιωμάτων του ανθρώπου»<sup>45</sup>.

#### Συνοψίζοντας τα εκτεθέντα, τυπικά και διαδικαστικά, συνταγματικά επιχειρήματα

Το Μνημόνιο αποτελεί κατ' αρχήν πράξη εφαρμογής του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Στήριξης της ελληνικής οικονομίας και εντάσσεται για το λόγο αυτό σε ένα μείγμα αποφάσεων, πράξεων, δηλώσεων, ψηφισμάτων ή ενεργειών του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, των αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων της Ευρωζώνης, του Συμβουλίου των Υπουργών του Eurogroup, του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου, της

43. Για όλα αυτά και για τη διαφορά ισχύος και εφαρμογής ή για την «εισαγωγή» μιας διεθνούς συνθήκης στη ελληνική έννομη τάξη ενόψει των άρθρων 36 και 28Σ τις αναλύσεις των *Ιωάννου-Ροζάκη-Οικονομίδη Φατούρου*, *Δημόσιο Διεθνές Δίκαιο*, Εκδ. Σάκκουλα, 1990, σ. 84-100. Βλέπε ωστόσο και τις σχετικές διχογνωμίες της ελληνικής συνταγματικής θεωρίας της εποχής στον *N.N. Σαρίπολο*, *Σύστημα Συνταγματικού Δικαίου*, 1923, τ. Β', σ. 388-390.

44. Ειδικά για το ζήτημα αυτό με αφορμή το Μνημόνιο βλ. τις εύστοχες επισημάνσεις του *Απ. Γέροντα*, Το Μνημόνιο και η δικαιοπαγωγική διαδικασία, *ΕφημΔΔ* 5/2010, σ. 713, καθώς και εκείνες του *Απ. Βλαχογιάννη*, Η συνταγματικότητα του «Μνημονίου» υπό το φως της (αμερικανικής) θεωρίας του δικαστικού αυτοπεριορισμού, [www.constitutionalism.gr](http://www.constitutionalism.gr).

45. Βλέπε αναλυτικότερα, *Αντώνη Μανιτάκη*, Εκχώρηση κυριαρχίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση και η επιφύλαξη κυριαρχίας κατά το άρθρο 28 § 2 και 3 Σ, *ΕΕΕυρΔ*, 2003, 741-778 (σ. 770).



Ευρωπαϊκής Επιτροπής, της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας και των κρατών-μελών της Ευρωζώνης.

Οι δημοσιονομικοί στόχοι του Μνημονίου εναρμονίζονται απόλυτα τόσο με τους στόχους του Ευρωπαϊκού Συμφώνου Σταθερότητας όσο και με το περιεχόμενο των δημοσιονομικών διατάξεων της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Από μόνο του συνιστά μian άτυπη, διεθνή, προγραμματική συμφωνία δημοσιονομικού χαρακτήρα, που έχει ενστερνιστεί η Κυβέρνηση και την έχει μετουσιώσει σε πρόγραμμα της κυβερνητικής της πολιτικής. Στην ελληνική έννομη τάξη επέχει θέση αιτιολογικής έκθεσης ή δικαιολογία των νομοθετικών μέτρων που υλοποιούν αυτό το πρόγραμμα.

Κατά την κρατούσα και ορθότερη άποψη δεν εμπίπτουν οι άτυπες διεθνείς συμφωνίες (τα *arrangements* ή τα *memorandum* κ.ά.), όπως είναι τα «Μνημόνια Κατανόησης» στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 28 § 1, 2 και 3Σ, αλλά ούτε και σε εκείνο του άρθρου παράγραφος 36 § 2 του Συντάγματος ώστε να απαιτούν κύρωση. Οι συνταγματικές αυτές προβλέψεις αναφέρονται ρητά και αποκλειστικά στην ενσωμάτωση στην εθνική έννομη τάξη «διεθνών συμβάσεων ή διεθνών συνθηκών» και όχι διεθνών συμφωνιών απλοποιημένης μορφής, οι οποίες δεν περιέχουν δεσμεύσεις νομικές, αλλά ρυθμίζουν ζητήματα τεχνικά ή πολιτικής φύσεως ή πραγματοποίησης δημόσιων πολιτικών<sup>46</sup>. Ως μη νομικά κείμενα ή, το πολύ, ως κείμενα ήπιου δικαίου, *soft law*, που δεν έχουν επιτακτικό νομικό περιεχόμενο, τα Μνημόνια δεν επάγονται, από τη φύση τους, νομικούς περιορισμούς στην εθνική κυριαρχία ούτε βέβαια έχουν τη νομική ικανότητα να αναγνωρίζουν ή να μεταβιβάζουν, ακόμη και να το θέλουν, σε «όργανα διεθνών οργανισμών αρμοδιότητες που προβλέπονται από το Σύνταγμα»<sup>47</sup>. Άλλωστε τα συγκεκριμένα Μνημόνια δεν πρόβλεπαν, ούτως ή άλλως, καμία απολύτως μεταφορά ή εκχώρηση άσκησης κρατικής/συνταγματικής αρμοδιότητας στο ΔΝΤ ή στην ΕΕ ή στην ΕΚΤ είτε σε άλλο ευρωπαϊκό θεσμό ή διεθνή οργανισμό, πέρα από αυτές που είχαν εκχωρηθεί με την κύρωση των ευρωπαϊκών συνθηκών και υπάρχουν καταγεγραμμένες στην Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή με την κύρωση

46. Για τη νομική φύση του Μνημονίου, ως συμβάσεως απλοποιημένης μορφής και για την μη υπαγωγή του στο πεδίο εφαρμογής των άρθρων 36 § 2 και 28 Σ ώστε να χρειάζεται κύρωση βλέπε, Π. Παυλόπουλο, Παρατηρήσεις ως προς τη νομική φύση και τις έννομες συνέπειες του Μνημονίου, [www.constitutionalism.gr](http://www.constitutionalism.gr), καθώς και Κ. Χρυσόγονο, ό.π.,

47. Ο ισχυρισμός ότι με το Μνημόνιο επέρχονται «αυτονοήτως εν τοις πράγμασι περιορισμοί στην εθνική κυριαρχία» (έτσι Γ. Κατρούγκαλος, και στις δύο μελέτες του, *memoranda sunt servanda*, και Το «παρασύνταγμα του Μνημονίου και ο άλλος δρόμος») και ότι θα έπρεπε για τον λόγο αυτό να κυρωθεί με βάση το άρθρο 28 § 3 Σ δεν στέκει νομικά: πρώτον διότι το Σύνταγμα ως «περιορισμούς» δεν μπορεί «αυτονοήτως» να εννοεί παρά μόνον τους νομικούς, δεδομένου ότι είναι παράλογο να εννοεί και τους πραγματικούς, για τον απλούστατο λόγο ότι αυτοί δεν παίρνουν τη μορφή συνθήκης ούτε επιδέχονται κύρωση (!) και δεύτερον διότι οι πραγματικοί περιορισμοί δεν είναι βέβαια μετρίσιμο νομικά μέγεθος, ώστε να γνωρίζουμε πόσοι και ποιοι περιορισμοί έχουν εν τοις πράγμασι επέλθει. Προϋπόθεση για να συντρέξει περίπτωση εφαρμογής του άρθρου 28 § 3 είναι «απαράιτητη η ύπαρξη διεθνούς πράξης»: Ιωάννου-Οικονομίδη-Ροζάκη-Φατούρου, Διεθνές Δημόσιο Δίκαιο», 1990, σ. 85.

της διεθνούς συνθήκης συμμετοχής μας στο ΔΝΤ. Η πολιτική ευθύνη χάραξης της εθνικής δημοσιονομικής πολιτικής και γενικότερα οικονομικής πολιτικής εξακολουθεί να ανήκει και να αναλαμβάνεται με βάση της συνταγματικές προβλέψεις από την ελληνική κυβέρνηση. Δεν ιδρύεται πάντως με το Μνημόνιο κάποιος θεσμός στον οποίο να εκχωρούνται χρηματοπιστωτικές αρμοδιότητες, όπως θα συμβεί με τον μόνιμο Μηχανισμό Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας, που, όπως έχει αποφασιστεί, εξοπλίζεται με χρηματοπιστωτικές αρμοδιότητες σε μόνιμη βάση, ως ευρωπαϊκός θεσμός, οπότε παίρνει τη μορφή συνθήκης και χρειάζεται κύρωση.

Το Μνημόνιο δεν μπορεί για τους παραπάνω λόγους να γίνει το ίδιο αντικείμενο δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας του νόμου, αλλά είναι δυνατόν να ελεγχθεί, στο πλαίσιο ενδεχόμενης δικαστικής εξέτασης της συνταγματικότητας των νομοθετικών μέτρων που το υλοποιούν, το συνταγματικά σύννομο και θεμιτό ή δικαιολογημένο των δημοσιονομικών σκοπών που αυτά επιδιώκουν.

Ως προς τη Δανειακή Σύμβαση Διευκόλυνσης, αυτή θα έπρεπε να είχε, λόγω της σημασίας της για τα δημοσιονομικά του κράτους, της διαχρονικής αξίας της και τις έμμεσες επιβαρύνσεις που συνεπάγεται στους Έλληνες πολίτες, μέσω της επιβάρυνσης των δημοσίων δαπανών με τόκους, τη *συγκατάθεση* της Βουλής δυνάμει του άρθρου 36 § 2 Σ. Οι δανειακές ωστόσο συμβάσεις του δημοσίου δεν κυρώνονται, κατά πάγια πρακτική, με νόμο, αφού οι συμβατικές δεσμεύσεις της Ελλάδος (Χρεολύσια και τόκοι και έσοδα) αποτυπώνονται στον Προϋπολογισμό εσόδων και εξόδων του κράτους και εγκρίνονται από το Κοινοβούλιο. Η συνταγματική αυτή παράλειψη κύρωσης δεν έχει, πάντως, επιπτώσεις στο κύρος ούτε στην ισχύ της σύμβασης δανείου, αφού η δέσμευση της Ελλάδος προκύπτει και από τις διεθνείς και ευρωπαϊκές υποχρεώσεις της.