

**Η απόφαση της Ολομελείας
του Συμβουλίου της Επικρατείας για το Μνημόνιο –
Μια ευρωπαϊκή υπόθεση χωρίς ευρωπαϊκή προσέγγιση**

ΘΕΟΔΩΡΑΣ Δ. ΑΝΤΩΝΙΟΥ
Αναπληρώτριας Καθηγήτριας
Τμήματος Νομικής Πανεπιστημίου Αθηνών

**1. Η δεσμευτικότητα του προσταδίου συνάψεως της συμβάσεως που φέρει
την ονομασία «Μνημόνιο Συνεννόησης»**

Η πολυαναμενόμενη απόφαση της Ολομελείας του Συμβουλίου τη Επικρατείας με πλούσια επιχειρηματολογία τόσο από πλευράς πλειοψηφίας όσο και από τις πολλές μειοψηφικές γνώμες που διαμορφώθηκαν έδωσε απαντήσεις σε πολλά ζητήματα που είχε θίξει η θεωρία μέχρι σήμερα και κυρίως σε αυτό της νομικής φύσης του Μνημονίου¹.

Το Συμβούλιο της Επικρατείας παραθέτει ένα πλέγμα διατάξεων, αποφάσεων, μέτρων και πολιτικών, μέσα από τις οποίες εκτυλίσσεται η όλη προβληματική στήριξης της οικονομίας της Ελλάδος στην πρόσφατη κρίση που διέρχεται. Έτσι μεταξύ άλλων παρατίθενται οι διατάξεις των άρθρων 121 ΣΛΕΕ, 122 και ειδικότερα η παρ. 2 ΣΛΕΕ, 126 ΣΛΕΕ, το υπ' αριθμ. 12 Πρωτόκολλο για τη διαδικασία του υπερβολικού ελλείμματος, που προσαρτάται στις Συνθήκες, η διάταξη του άρθρου 136 ΣΛΕΕ, το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης, το οποίο αποτελείται από τρία επιμέρους κείμενα, και ειδικότερα από το ψήφισμα της 17^{ης} Ιουνίου 1997 του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου για τη σταθερότητα και την ανάπτυξη, τον Κανονισμό 1466/1997 (ΕΚ) του Συμβουλίου της 7^{ης} Ιουλίου 1997 για την ενίσχυση της εποπτείας της δημοσιονομικής κατάστασης και την εποπτεία και τον συ-

¹ Από τους πρωτοπόρους σχολιαστές των κειμένων των συμφωνιών δανεισμού της Ελλάδας με την Ε.Ε. και το ΔΝΤ ο ΓΙΩΡΓΟΣ ΚΑΣΙΜΑΤΗΣ, Οι συμφωνίες δανεισμού της Ελλάδας με την Ε.Ε. και το ΔΝΤ – Κατάφωρες παραβιάσεις του Διεθνούς και του Ευρωπαϊκού Δικαίου και του Ελληνικού Συντάγματος – Μνημόνιο Θέσεων – Δικηγορικός Σύλλογος Αθηνών, Αθήνα 2010.

ντονισμό των οικονομικών πολιτικών και τον Κανονισμό 1467/1997 (ΕΚ) του Συμβουλίου της 7^{ης} Ιουλίου 1997 για την επιτάχυνση και τη διασαφήνιση της εφαρμογής της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος.

Περαιτέρω στην απόφαση, όσον αφορά την Ευρωπαϊκή Ένωση, γίνεται μνεία της εκδοθείσης κατ'εφαρμογήν των άρθρων 126 παρ. 8 και 13 ΣΛΕΕ υπ'αριθμ. 2010/29/ΕΕ αποφάσεως του Συμβουλίου (ΕΕ L 125), με την οποία επισημαίνονται οι μεγάλες υπερβάσεις δαπανών και η μεγάλη υστέρηση των εσόδων, καθώς επίσης της εκδοθείσης την 16.2.2010 και υπ'αριθμ. 2010/190/ΕΕ (ΕΕ L 83) σύστασης του Συμβουλίου, με την οποία κλήθηκε η Ελλάδα κατ'εφαρμογή του άρθρου 121 παρ. 4 της ΣΛΕΕ να λάβει μέτρα, όπως τη μείωση του μισθολογικού κόστους στον δημόσιο τομέα, να προβεί εγκαίρως στη μισθολογική μεταρρύθμιση του συνταξιοδοτικού συστήματος και τέλος της εκδοθείσης την 16.2.2010 από το Συμβούλιο υπ'αριθμ. 2010/182/ΕΕ (ΕΕ L 83) απόφασής του, με την οποία απηύθυνε, κατ'εφαρμογή του άρθρου 126 παρ. 9 σε συνδυασμό με το άρθρο 136 ΣΛΕΕ, ειδοποίηση στην Ελλάδα για τη λήψη μέτρων για τη μείωση του ελλείμματος της γενικής κυβέρνησης. Μετά από λεπτομερή ανάπτυξη της αποφάσεως αυτής το Συμβούλιο της Επικρατείας παραπέμπει στον ν. 3833/2010 με εκτεταμένη αναφορά στην αιτιολογική του έκθεση.

Η από 25.3.2010 Δήλωση των Αρχηγών των Κρατών και Κυβερνήσεων της Ευρωζώνης², με την οποία οι ως άνω επιβεβαίωσαν την προσήλωση των κρατών τους στην εφαρμογή πολιτικών, που αποβλέπουν στην αποκατάσταση ισχυρής, βιώσιμης και σταθερής ανάπτυξης με στόχο την αύξηση των θέσεων εργασίας και την ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής, και την υποχρέωση των κρατών μελών της Ευρωζώνης να ασκούν υγιείς εθνικές πολιτικές βάσει των συμφωνηθέντων κανόνων, καθώς επίσης και η από 11.4.2010 Δήλωση των Υπουργών Οικονομικών των κρατών-μελών της Ευρωζώνης³, με την οποία καθόρισαν τους όρους της χρηματοδοτικής στήριξης προς την Ελλάδα αποτελούν δύο ακόμη σημεία αναφοράς για την απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας.

Θα πρέπει, όμως, να γίνει μνεία της από 11.2.2010 Δήλωσης του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου των Αρχηγών των Κρατών και Κυβερνήσεων της ΕΕ⁴, στην οποία δεν αναφέρεται η απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας και με την οποία το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο δήλωσε ότι θα λάβει αποφασί-

² www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/113566.pdf .

³ www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/113686.pdf .

⁴ www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/115271.pdf .

στικά και συντονισμένα μέτρα για την εξασφάλιση της οικονομικής σταθερότητας του συνόλου της Ευρωζώνης. Έκτοτε τα κράτη-μέλη της Ευρωζώνης ανέπτυξαν έναν μηχανισμό, ο οποίος θα στήριζε κράτη που θα υπεισέρχοντο σε κατάσταση μεγάλης οικονομικής δυσχέρειας. Μετά την αίτηση από την Ελλάδα της ενεργοποίησης του μηχανισμού στήριξης, στις 23 Απριλίου 2010, τα κράτη-μέλη της Ευρωζώνης δήλωσαν στις 2 Μαΐου 2010⁵ την ετοιμότητά τους στο πλαίσιο ενός τριετούς προγράμματος του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου να παράσχουν βοήθεια στην Ελλάδα μέχρι 80 δις. Και αυτής της Δηλώσεως δεν γίνεται μνεία στο κείμενο της απόφασης του Συμβουλίου της Επικρατείας. Οι παραπάνω 4 Δηλώσεις μαζί με τις διακρατικές συμφωνίες των κρατών-μελών της Ευρωζώνης και τη συμμετοχή του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου επί τη βάση της διάταξης του άρθρου 3 παρ. 5 περιπτ. β της Σύμβασης για το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο και το Μνημόνιο που υπογράφηκε στις 3 Μαΐου από όλα τα κράτη-μέλη της Ευρωζώνης αποτελούν την βάση όχι μόνον για το πακέτο διάσωσης της Ελλάδος, αλλά και για τη δημιουργία ενός ευρύτερου ευρωπαϊκού πακέτου διάσωσης με στόχο τη διατήρηση της χρηματοπιστωτικής αγοράς στην Ευρωζώνη⁶. Πρόκειται για μια ολοκληρωμένη διεθνή συμφωνία, που συνήφθη στο πλαίσιο της Ευρωζώνης από όλα τα μέλη της με σκοπό τη συγκρότηση του Ενεργοποιημένου Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Στήριξης της Ελληνικής Οικονομίας⁷. Έρεισμα στο ενωσιακό δίκαιο ο μηχανισμός αυτός και το Μνημόνιο βρήκαν στις διατάξεις των άρθρων 126 παρ. 9 και 136 ΣΛΕΕ⁸.

Η απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας επικεντρώνεται στη συνέχεια στο υπογραφέν την 3.5.2010 από τον Υπουργό Οικονομικών και τον Διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδος, ως εκπροσώπους της Ελληνικής Δημοκρατίας, τον Επίτροπο Οικονομικών και Νομισματικών Υποθέσεων, ως εκπρόσωπο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, ενεργούσης για λογαριασμό των κρατών-μελών της Ευρωζώνης, κείμενο στην αγγλική γλώσσα με τον τίτλο «Memorandum of Understanding» («Μνημόνιο Συνεννόησης»), στο οποίο

⁵ www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/misc/114130.pdf.

⁶ Βλ. ΑΝΤΩΝΗ ΜΑΝΙΤΑΚΗ, Τα συνταγματικά ζητήματα του Μνημονίου, ΔτΑ 2011, σελ. 690-691, ο οποίος αποκαλεί το μείγμα των νομικών ή πολιτικών αυτών κειμένων Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Στήριξης. Βλ. και NICOLAS SONDER, Die Griechenlandhilfen vor dem Bundesverfassungsgericht, DVBl 2011, σελ. 1274, υποσ. 1.

⁷ Βλ. ΠΑΝΑΓΙΩΤΗ ΓΚΛΑΒΙΝΗ, Το Μνημόνιο της Ελλάδος στην ευρωπαϊκή, τη διεθνή και την εθνική έννομη τάξη, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2010, σελ. 67, 88.

⁸ Βλ. ΠΑΝΑΓΙΩΤΗ ΓΚΛΑΒΙΝΗ, σελ. 102 επ.

περιελήφθησαν μέτρα 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. Γίνεται εκτεταμένη ανάλυση των τριών επί μέρους Μνημονίων που απαρτίζουν το «Μνημόνιο Συνεννόησης», ήτοι α) του «Μνημονίου Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής» («Memorandum of Economic and Financial Policies»), β) του «Μνημονίου στις Συγκεκριμένες Προυποθέσεις Οικονομικής Πολιτικής» («Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality») και γ) του «Τεχνικού Μνημονίου Συνεννόησης» («Technical Memorandum of Understanding»). Δύο από τα Μνημόνια αυτά προσαρτώνται ως παραρτήματα στον ν. 3845/2010.

Η απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας δεν αναφέρεται στο γεγονός ότι στις 7 Μαΐου 2010 συνεδρίασαν οι Αρχηγοί των Κρατών και Κυβερνήσεων της Ευρωζώνης στις Βρυξέλλες και αποφάσισαν ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θα προτείνει τη δημιουργία ενός ευρωπαϊκού μηχανισμού σταθερότητας για τη διατήρηση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας στην Ευρώπη. Κατόπιν τούτου στις 9 Μαΐου 2010, το Συμβούλιο των Υπουργών Οικονομικών (ECOFIN) αποφάσισε τη δημιουργία ενός ευρωπαϊκού μηχανισμού σταθερότητας, ο οποίος αποτελείται, δυνάμει ευρωπαϊκού κανονισμού, από τον Ευρωπαϊκό Κανονισμό Χρηματοπιστωτικής Σταθεροποίησης (EFSM) και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (EFSF)⁹.

Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας είναι ένας Οργανισμός ειδικού σκοπού που αποσκοπεί στην παροχή οικονομικής βοήθειας μέσω δανείων και πιστώσεων, ο οποίος Οργανισμός βασίζεται σε διακρατική συμφωνία των κρατών μελών της Ευρωζώνης και ιδρύθηκε με συμβολαιογραφική πράξη ως λουξεμβουργιανή ανώνυμη εταιρεία την 7.6.2010. Την ίδια ημέρα ο Οργανισμός αυτός συνήψε σύμβαση-πλαίσιο με τα 16 κράτη-μέλη της Ευρωζώνης, η οποία υπάγεται στο αγγλικό δίκαιο και σύμφωνα με την οποία τίθενται στη διάθεση του Οργανισμού εγγυήσεις μέχρι 440 δις Ευρώ προς αντιμετώπιση της αδυναμίας πληρωμής κρατών-

⁹ Πρόκειται για την καθιέρωση ενός προσωρινού ευρωπαϊκού μηχανισμού σταθεροποίησης για να αντιμετωπιστούν οι άμεσες ανάγκες της κρίσης. Ο μηχανισμός αυτός τηρεί κατά ένα μεγάλο μέρος τις βασικές αρχές για έναν μόνιμο ισχυρό μηχανισμό επίλυσης κρίσεων. Βλ. Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή Περιφερειών, COM (2010) 250 τελικό.

μελών¹⁰. Η σύμβαση αυτή δεν είναι διεθνούς δικαίου και δεν τίθεται προς κύρωση. Μετά την 30.06.2013 η εταιρεία δεν αναλαμβάνει νέες υποχρεώσεις, ούτε διαμορφώνει νέα δανειακά προγράμματα. Επίσης, το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης εξέδωσε την 11^η Μαΐου 2010 τον Κανονισμό 407/2010 για τη θέσπιση Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Χρηματοοικονομικής Σταθεροποίησης που βασίζεται στο άρθρο 122 παρ. 2 ΣΛΕΕ. Μέσω του Μηχανισμού αυτού η Ένωση, ύστερα από πρόταση της Επιτροπής, χορηγεί στα κράτη μέλη της Ευρωζώνης που το ζητήσουν οικονομική βοήθεια υπό ορισμένους όρους. Η Ένωση αναχρηματοδοτείται με δανεισμό από τη χρηματαγορά. Ο μηχανισμός σταθεροποίησης συμπληρώθηκε με τη συμμετοχή του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου. Τα κράτη μέλη θα εισαγάγουν από 1.1.2013 ένα μόνιμο μηχανισμό σταθερότητας δια της προσθήκης στο άρθρο 136 ΣΛΕΕ της παρ. 3 που θα απαλλάξει τα κράτη μέλη της Ευρωζώνης από τις απαγορεύσεις των διατάξεων των άρθρων 123-125 ΣΛΕΕ, αλλά και από μια γενική απαγόρευση υπερεθνικά συντονισμένης δράσης παράλληλα και εκτός πρωτογενούς ευρωπαϊκού δικαίου. Η βοήθεια στο πλαίσιο αυτού του μηχανισμού θα δίδεται κάτω από αυστηρούς όρους και ύστερα από προηγούμενη εξέταση της μεμονωμένης περίπτωσης και με κριτήριο τη διατήρηση της σταθερότητας στο σύνολο της Ευρωζώνης. Ο μηχανισμός βέβαια αυτός θα επιβάλλει ένα μόνιμο έλεγχο των προυπολογισμών των κρατών μελών και πειθαρχία σε σχέση με τους μηχανισμούς της αγοράς¹¹.

Η μη αναφορά εκ μέρους του Συμβουλίου της Επικρατείας στον παραπάνω θεσμοθετηθέντα μηχανισμό στήριξης θα μπορούσε να δικαιολογηθεί από το γεγονός ότι η Ελλάδα δεν πληρούσε τις προϋποθέσεις του άρθρου 122 παρ. 2 ΣΛΕΕ, του Κανονισμού 407/2010 και του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας, αλλά η Ευρωπαϊκή Ένωση μέσω της Επιτροπής μεσολάβησε σε ένα διμερή μηχανισμό σταθερότητας με τα κράτη μέλη της Ευρωζώνης και στην παροχή βοήθειας από το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο και όχι με μέσα του ευρωπαϊκού προϋπολογισμού¹², πλήν

¹⁰ Με απόφαση του Μαρτίου 2011 το ποσό αυξήθηκε στα 780 δις.

¹¹ Βλ. για τον νέο θεσμό και τον τρόπο τροποποίησης της Συνθήκης, HANNO KUBE/EKKEHART REIMER, Die Sicherung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion: Rückkehr in die Bahnen des Rechts, ZG 2011, σελ. 338-339, 347.

¹² Βλ. για τους λόγους μη εφαρμογής στην Ελλάδα της διάταξης του άρθρου 122 παρ. 2 ΣΛΕΕ, ΝΙΚΟΛΑΟ ΜΠΑΡΜΠΑ, Συμβολή του ηθικού κινδύνου στη δημοσιονομική πειθαρχία της Ευρώπης, ΕφημΔΔ 2011, σελ. 475. Βλ. και ΚΑΙ HENTSCHELMANN, Finanzhilfen im Lichte der No Bailout-Klausel-Eigenverantwortung und Solidarität in der

όμως κρίσιμη ήταν για την απόφαση του ΣτΕ η ανάδειξη της *de facto* τροποποίησης της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης τόσο με τον μηχανισμό σταθεροποίησης της Ελλάδος, όσο και με τον μηχανισμό του Κανονισμού 407/2010, προκειμένου να εξαχθεί το συμπέρασμα σε ποιο καθεστώς υπόδειξης και επιτήρησης του προϋπολογισμού της ευρίσκεται τώρα η Ελλάδα, ή μπορεί να ευρεθεί στο άμεσο μέλλον.

Το ερώτημα που τίθεται είναι κατά πόσον οι ως άνω συμφωνίες των Αρχηγών των Κρατών και Κυβερνήσεων της Ευρωζώνης συνιστούν διεθνή συνθήκη. Ο προβληματισμός αυτός τέθηκε εν όψει της αρχής της μη συνυπευθυνότητας, Bail-out του άρθρου 125 παρ. 1 εδ. 2 ΣΛΕΕ, υπό την έννοια ότι κράτη-μέλη της Ευρωζώνης δεν μπορούν να συνάπτουν διεθνείς συμβάσεις με περιεχόμενο που έρχεται σε ευθεία αντίθεση προς το ενωσιακό δίκαιο. Αλλά και το άρθρο 3 παρ. 1 εδ. γ ΣΛΕΕ, που προβλέπει αποκλειστική αρμοδιότητα της Ένωσης στον τομέα της νομισματικής πολιτικής για τα κράτη-μέλη που ανήκουν στην Ευρωζώνη και έτσι στον τομέα αυτό μόνον η Ένωση μπορεί να δρα νομοθετικά, αποτελεί εμπόδιο στη σύναψη διεθνών συνθηκών από τα κράτη-μέλη της Ευρωζώνης με το παραπάνω περιεχόμενο¹³.

Υποστηρίζεται ότι η προσφυγή στο διεθνές δίκαιο εν προκειμένω συμβάλλει στη συγκεκριμενοποίηση και συμπλήρωση του ενωσιακού δικαίου, όταν λαμβάνει το τελευταίο ως βάση¹⁴. Στο πλαίσιο της ιεραρχίας των κα-

Währungsunion, EuR 2011, σελ. 296 επ. Ο κύριος λόγος αναφερόταν στο γεγονός ότι η υπερχρέωση του κράτους που οδήγησε σε απώλεια ελέγχου δεν οφείλετο σε έκτακτες συνθήκες, αλλά στην μακρόχρονη αστάθεια όσον αφορά την τήρηση ισοσκελισμένων προϋπολογισμών.

¹³ Βλ. όμως και τη διάσταση που δίνει ο WOLFGANG SCHÄUBLE (Reform der Europäischen Finanzregeln- Für eine bessere Verfassung Europas-, Forum Constitutionis Europae FCE 02/11, Vortrag an der Humboldt Universität zu Berlin am 26. Januar 2010) στη διάταξη του άρθρου 125 ΣΛΕΕ στην περίπτωση που τα κράτη μέλη αρνούνται να λάβουν μέτρα στήριξης της Ελλάδος, οπότε η απαγόρευση που εισάγει το άρθρο αυτό για λόγους εξασφάλισης της σταθερότητας του τραπεζικού τομέως θα αυτοαναιρείτο. Βλ. και ULRICH HÄDE (Rechtsfragen der EU-Rettungsschirme, ZG 2011, σελ. 7-8), ο οποίος, με το επιχείρημα ότι η άσκηση της οικονομικής πολιτικής εξακολουθεί να ανήκει στα κράτη μέλη και λαμβάνει χώρα παράλληλα προς την άσκηση της νομισματικής πολιτικής, δεν ευρίσκει αντίθετα προς το κοινοτικό δίκαιο τα διμερή και συντονισμένα μέτρα βοήθειας για την Ελλάδα. Για τη συμβολή του άρθρου 3 παρ. 3 της ΣΕΕ προς αυτή την ερμηνευτική κατεύθυνση, βλ. και NICOLAS SONDER, DVBl 2011, σελ. 1277.

¹⁴ Ο CHRISTIAN CALLIESS (Der Kampf um den Euro: Eine "Angelegenheit der Europäischen Union" zwischen Regierung, Parlament und Volk, NVwZ 2012, σελ. 2-3) κάνει

νόμων δικαίου παραμένει κατά την άποψη αυτή σε υπέρτερη βαθμίδα το διεθνές δίκαιο με αποτέλεσμα τα κράτη-μέλη να διατηρούν ακόμη την αρμοδιότητα-αρμοδιότητα, που στο διεθνές δίκαιο αποδίδεται ως κρατική κυριαρχία και ελευθερία των συμβάσεων. Η αποκλειστική αρμοδιότητα για τροποποίηση των συνθηκών, σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 48 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, δεν αποκλείει έτσι τη σύναψη μιάς διεθνούς συνθήκης που να έρχεται σε αντίθεση προς το ενωσιακό δίκαιο. Έτσι, κατά την άποψη αυτή, στο Συμβούλιο ECOFIN της 9^{ης} Μαΐου 2010 συνήφθη διεθνής σύμβαση, εφ'όσον οι εκπρόσωποι των κρατών-μελών εξέφρασαν τη δέσμευσή τους¹⁵.

Αντίστοιχη γνώμη διατυπώθηκε από μειοψηφίες στην υπό κρίση απόφαση της Ολομελείας ΣτΕ. Έτσι υποστηρίχθηκε για το Μνημόνιο η νομική φύση της διεθνούς σύμβασης, με το επιχείρημα της ανάληψης δεσμεύσεων από τα συμβαλλόμενα μέρη¹⁶. Κάνοντας λόγο για μια στην πράξη τροποποίηση της Συνθήκης διαμορφώθηκε η γνώμη στη Γερμανία για αυξημένη πλειοψηφία κύρωσης της παραπάνω διεθνούς συμβάσεως, αντίστοιχης με

λόγο για μέθοδο της Ευρωπαϊκής Ένωσης με δύο σκέλη: την κοινοτική μέθοδο και τη συντονισμένη δράση των κρατών μελών. Έτσι οι πολιτικές αποφάσεις για την ίδρυση των θεσμών του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (EFSF) και του προβλεπόμενου για τον Ιούνιο του 2013 Μόνιμου Μηχανισμού Σταθερότητας ελήφθησαν μεν από όργανα της Ένωσης, η λειτουργία τους όμως βασίστηκε σε διμερείς συμβάσεις των κρατών μελών της Ευρωζώνης και εκτός των ευρωπαϊκών συνθηκών.

¹⁵ Βλ. JAN SCHRÖDER, *Die Griechenlandhilfen im Falle ihrer Unionsrechtswidrigkeit*, DÖV 2011, σελ. 65-66.

¹⁶ Βλ. τη μειοψηφία του Αντιπροέδρου Σ. Ρίζου στην απόφαση της Ολομελείας ΣτΕ, κατά τον οποίο το «Μνημόνιο» είναι κείμενο με νομικές δεσμεύσεις και συνιστά διεθνή σύμβαση, εφ'όσον η φύση μιας συμφωνίας ως διεθνούς συμβάσεως δεν εξαρτάται από τους χρησιμοποιούμενους όρους, ούτε από το αν ακολουθήθηκαν οι διαδικασίες της διεθνούς συμβάσεως της Βιέννης. Βλ. όμως ΑΝΤΩΝΗ ΜΠΡΕΔΗΜΑ, *Μνημόνιο, stand-by agreement (ΔΝΤ) και συμφωνία δανεισμού με τα κράτη μέλη της ευρωζώνης και η σύναψή τους υπό το πρίσμα του διεθνούς και συνταγματικού δικαίου*, ΤοΣ 2010, σελ. 707, ο οποίος εκτός από την πρόθεση των συμβαλλομένων μερών θεωρεί κρίσιμη τη χρήση επιτακτικής (mandatory) ορολογίας. Στηριζόμενοι ο Αντιπρόεδρος Ν. Σακελλαρίου και οι Σύμβουλοι, Ευδ. Γαλανού, Γ. Παπαμεντζελόπουλος, Γ. Παπαγεωργίου, Γ. Ποταμιάς και Β. Καλαντζής, στη μειοψηφία που διατύπωσαν (αρ. σκέψης 29), στο περιεχόμενο και κυρίως στους όρους του Μνημονίου, αλλά και στο γεγονός ότι η Βουλή προς εκτέλεσή του ψήφισε αλληπάλληλα νομοθετήματα, θεμελιώνουν τόσο τις δεσμεύσεις που ανέλαβε η Ελληνική Δημοκρατία έναντι των κρατών-μελών της Ευρωζώνης, όσο και τις νομικές συνέπειες της μη τηρήσεως των δεσμεύσεων αυτών, στοιχεία που προσδίδουν στο Μνημόνιο τον χαρακτήρα της διεθνούς συμφωνίας.

αυτή που προβλέπει η διάταξη του άρθρου 23 παρ. 1 εδ. 3 του Θεμελιώδους Νόμου, η οποία συνδέεται με εκχώρηση αρμοδιοτήτων¹⁷. Υποστηρίζεται, περαιτέρω, εν προκειμένω ότι το βάρος νομιμοποίησης της διακρατικής δράσης, που παρακάμπτει το στοιχείο της υπερεθνικής ολοκλήρωσης, το φέρει το εθνικό Κοινοβούλιο, που δρα όπως στο πλαίσιο των συνταγματικών βάσεων για την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Πράγματι πρόκειται στη συγκεκριμένη περίπτωση, της Ελλάδος, για ένα πρόγραμμα Νομισματικής Ένωσης που ξεπερνά το περιεχόμενο της μέχρι τώρα εγκριθείσας πολιτικής στον τομέα αυτό από τα κράτη-μέλη της ΕΕ, πράγμα που απαιτεί την ανανέωση της πολιτικής απόφασης των εθνικών Κοινοβουλίων. Τούτο τουλάχιστον υποστηρίχθηκε από την πλευρά του γερμανού χρηματοδότη της Ελλάδος¹⁸.

Αναφορικά με τις Δηλώσεις της 11^{ης} Φεβρουαρίου, 25^{ης} Μαρτίου, και 2ας Μαΐου 2010 των Αρχηγών Κρατών και Κυβερνήσεων των κρατών-μελών της Ευρωζώνης και την από 11.4.2010 Δήλωση των Υπουργών Οικονομικών της Ευρωζώνης υποστηρίζεται και η άποψη ότι αυτές δεν περιλαμβάνουν νομικές δεσμεύσεις αλλά συνιστούν μια πολυμερή ελεύθερη διαδικασία, μέσα από την οποία τα κράτη-μέλη της Ευρωζώνης δηλώνουν την αποφασιστικότητα τους όταν παραστεί ανάγκη να δράσουν συντονισμένα και να συμβάλουν με διμερείς δανειακές συμβάσεις. Έτσι από το πακέτο διάσωσης απουσιάζει η βούληση δέσμευσης των συμβαλλομένων κρατών, τα οποιαδήποτε μέτρα λαμβάνονται εκτός της συνθήκης και μάλιστα αντιτίθενται στη διάταξη του άρθρου 125 παρ. 1 ΣΛΕΕ, ενώ παράλληλα δεν αποτελούν και τροποποίησή της¹⁹.

¹⁷ Βλ. JAN SCHRÖDER, DÖV 2011, σελ. 67. Τούτο είναι αναγκαίο, διότι εάν δεν γινόταν η κύρωση μέσω του άρθρου 23 παρ. 1 εδ. 2 ΘΝ, τότε ο γερμανικός νόμος για τη νομισματική ένωση και σταθερότητα, καθώς επίσης και ο γερμανικός νόμος για το ευρωπαϊκό σταθεροποιητικό μηχανισμό σε περίπτωση αντίθεσής τους προς το άρθρο 125 παρ. 1 ΣΛΕΕ θα παρέμενε ανεφάρμοστος, αν και με τους νόμους αυτούς θα είχε κυρωθεί μια διεθνής δεσμευτική σύμβαση.

¹⁸ Βλ. HANNES RATHKE, Von der Stabilitäts- zur Stabilisierungsunion: Der neue Art. 136 Abs. 3 AEUV, DÖV 2011, σελ. 755.

¹⁹ Βλ. MONIKA POLZIN, Finanzhilfen für Griechenland: Verfassungsrechtliche Schranken?, DÖV 2011, σελ. 214-215. Βλ. και ΑΝΤΩΝΗ ΜΑΝΙΤΑΚΗ, ΔτΑ 2011, σελ. 694, υποσ. 3, ο οποίος θεωρεί ότι οι Αποφάσεις-Δηλώσεις της 25^{ης} Μαρτίου και 11^{ης} Απριλίου ως πράξεις των κρατών-μελών διακυβερνητικού χαρακτήρα εντάσσονται στο κοινοτικό δίκαιο, δεν αποτελούν όμως συμφωνίες, ώστε να χρειάζονται «κύρωση» από το Κοινοβούλιο. Ως αιτιολογία επικαλείται το γεγονός ότι ο ΕΜΣ δεν ολοκληρώθηκε σε θεσμό

Είναι γεγονός ότι το Συμβούλιο της Επικρατείας, ακριβώς όπως και το Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο της Γερμανίας κλήθηκε να κρίνει και αποφάσεις οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης που αφορούσαν στο «πακέτο διάσωσης» της Ελλάδας και στη δημιουργία ενός ευρωπαϊκού μηχανισμού σταθερότητας για τη διατήρηση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας στην Ευρώπη, καθώς και των απαραίτητων γερμανικών νόμων για την υλοποίηση των αποφάσεων αυτών²⁰, και βρέθηκε έτσι στο μέσο μιάς εξελισσόμενης διαδικασίας αναμόρφωσης της οικονομικής και νομισματικής ένωσης. Από την απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας ενώ παρατίθεται μεγάλο μέρος των κειμένων, μέσα από τα οποία συντίθεται το επονομαζόμενο «πακέτο σωτηρίας» της Ελλάδας, δεν γίνεται αναφορά στο Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας, αλλά ούτε διατυπώνεται ο παραμικρός προβληματισμός εάν μέσα από τα μέτρα για την Ελλάδα και την ίδρυση του Ταμείου επήλθε μια *de facto* τροποποίηση της συνθήκης²¹. Από τα παραπάνω αναδείχθηκε ότι η συνέχιση της βασιζόμενης στη σταθερότητα Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης, για την ανάγκη της οποίας επιστρατεύθηκε και ο προσωρινός μηχανισμός στήριξης

κοινοτικό με δικές του θεσμοθετημένες αρμοδιότητες, ούτε εκχωρήθηκαν σε αυτόν αρμοδιότητες, ώστε να χρειάζεται τροποποίηση των συνθηκών και κύρωση με νόμο. Είναι προφανές ότι ο Αντώνης Μανιτάκης δεν προσδίδει καμία νομική συνέπεια στον επονομαζόμενο προσωρινό Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Στήριξης που δημιουργήθηκε κατ'αρχάς για την Ελλάδα και για τον οποίο υποστηρίζεται ευρέως ότι είχε ως αποτέλεσμα μια *de facto* τροποποίηση της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης. Θα ακολουθήσει βέβαια, τον Ιούνιο του 2013, με αναθεώρηση των Συνθηκών και θεσμοθέτηση ενός Μόνιμου Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Στήριξης, όπου εκεί δεν τίθεται πλέον κανένας προβληματισμός αναφορικά με την εκχώρηση αρμοδιοτήτων τόσο από πλευράς ενωσιακού, όσο και συνταγματικού δικαίου.

²⁰ Βλ. απόφαση του Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου της Γερμανίας του 2^{ου} Τμήματος, της 7^{ης} Σεπτεμβρίου 2011, μετάφραση και παρατηρήσεις από ΧΡΗΣΤΟ ΠΙΛΑΦΑ, ΤοΣ 2011, σελ. 475 επ. και ΒΑΣΙΛΙΚΗ ΧΡΗΣΤΟΥ, ΕφημΔΔ 2011, σελ. 792 επ. Βλ. επίσης την απόφαση του 2^{ου} Τμήματος του Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου της Γερμανίας της 28.2.2012 (2BvE 8/11) για τον ευρωπαϊκό μηχανισμό σταθεροποίησης.

²¹ Βλ. ΧΡΗΣΤΟ ΠΙΛΑΦΑ, ΤοΣ 2011, σελ. 494. Βλ. όμως και CHRISTIAN CALLIENS, NVwZ 2012, σελ. 3, 5, ο οποίος διατυπώνει την άποψη ότι το Ταμείο ασκεί μια καθαρά ιδιωτικού δικαίου δραστηριότητα, πλήν όμως η ουσιαστική διασταύρωσή του με τη νομισματική ένωση και η δραστηριότητα ως υπόθεση της Ευρωπαϊκής Ένωσης το συνδέουν με τη διάταξη του άρθρου 23 παρ. 2 ΟΝ, που αποτελεί τη συνταγματική βάση για την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση.

της Ελλάδος, καθιστά αναγκαία την εκχώρηση οικονομικοπολιτικών αρμοδιοτήτων στην Ένωση. Η ενασχόληση του Συμβουλίου της Επικρατείας και με την ευρύτερη αυτή θεματική ήταν αναγκαία, προκειμένου να επιλύσει το αμέσως επόμενο ζήτημα της κύρωσης του μνημονίου. Τούτο δε διότι το πρόβλημα διάσωσης της Ελλάδος συνδέθηκε άμεσα με το πρόβλημα διάσωσης του Ευρώ, με τη στήριξη των κρατών-μελών της Ευρωζώνης στο πλαίσιο της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης, ενώ από την άλλη έγινε σαφές ότι τα μέτρα επιδρούν προς την κατεύθυνση αναμόρφωσης της Νομισματικής Ένωσης και η διάταξη του άρθρου 125 ΣΛΕΕ παραμένει ο κεντρικός πυλώνας μιας ευρωπαϊκής αντίληψης σταθερότητας που δεν μπορεί να θυσιασθεί για λόγους πολιτικής σκοπιμότητας και μιας κακώς εννοούμενης αλληλεγγύης²².

2. Η δημοσιονομική αυτονομία

Η αρμοδιότητα για τον προϋπολογισμό συνιστά ουσιώδες στοιχείο της δημοκρατικής δυνατότητας αυτοπροσδιορισμού στο συνταγματικό κράτος²³. Εκτός αυτού, η αντιμετώπιση με ιδιαίτερο δίκαιο των εξαιρετικών καταστάσεων ανάγκης, θα πρέπει να εξασφαλίζει, ότι τα μέτρα έχουν ένα χρονικό περιορισμό, έχουν την κοινοβουλευτική έγκριση, η δικαστική έννομη προστασία είναι δεδομένη και τηρείται η αρχή της αναλογικότητας, υπό την έννοια ότι τα μέτρα που λαμβάνονται ευρίσκονται σε αναλογία με τη σοβαρότητα της απειλής²⁴. Η εκχώρηση αυτής της αρμοδιότητας σε άλλο κράτος-μέλος, ή σε ένα διακυβερνητικό θεσμό ή ακόμη και σε ένα θεσμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποτελεί μη αποδεκτή επιβολή υποχρεώσεων σε ένα κράτος μέλος χωρίς κύρωση με ειδική πλειοψηφία από την Βουλή. ΑΛ-

²² Βλ. KYRILL A. SCHWARZ, *Solidarität mit Griechenland-eine europäische Tragödie?*, εις: MUELLER-GRAFF u.a. (Hrsg.), *Europäisches Recht zwischen Bewährung und Wandel*, FS f. Scheuing, 2011, σελ. 711.

²³ Βλ. απόφαση του Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου της Γερμανίας της 7^{ης} Σεπτεμβρίου 2011, μετάφραση από ΧΡΗΣΤΟ ΠΙΛΛΑΦΑ, αρ. σκέψεων 103-107, ΤοΣ 2011, σελ. 480-482. Χαρακτηριστική είναι η σκέψη 107: «*Αναφορικά με το επηρεαζόμενο δικαίωμα προϋπολογισμού της Γερμανικής Ομοσπονδιακής Βουλής πρόκειται για τη θέσπιση δεσμεύσεων, οι οποίες ισοδυναμούν, ως προς τις επιπτώσεις τους, με μεταβίβαση κυριαρχικών δικαιωμάτων, εφόσον η Ομοσπονδιακή Βουλή δεν θα μπορεί να διαθέτει πλέον τον προϋπολογισμό, όπως κρίνει...».*

²⁴ Βλ. ΠΑΝΑΓΙΩΤΗ ΠΙΚΡΑΜΜΕΝΟ, *Δημόσιο δίκαιο σε έκτακτες συνθήκες από την οπτική της ακυρωτικής διοικητικής διαδικασίας*, ΘΠΔΔ 2012, σελ. 99.

λά ακόμη και αυτός ο συντονισμός για τον ίδιο σκοπό αφορά και μεταφορά αρμοδιοτήτων των κρατών-μελών, που συνοδεύεται από ένα ποιοτικό βήμα προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση²⁵. Αναγκαία είναι η συμμετοχή του Κοινοβουλίου και στη λήψη των συγκεκριμένων μέτρων²⁶.

Κρίσιμη, σε κάθε περίπτωση, είναι η διατήρηση για το κράτος-μέλος της Ευρωζώνης της δημοσιονομικής αυτονομίας του. Τόσο για τους δανειστές στο πλαίσιο των διμερών διακρατικών δανειστικών συμβάσεων με την Ελλάδα, όσο και για τη δανειζόμενη Ελλάδα, ο δανεισμός της οποίας εξαρτήθηκε άμεσα με την εξυγίανση της οικονομικής και χρηματοπιστωτικής καταστάσεώς της, καθώς επίσης και της ανταγωνιστικότητάς της, τίθεται το κοινό συνταγματικό πρόβλημα της εκχώρησης νέων αρμοδιοτήτων και κατ'επέκταση της ενεργοποίησης της δημοκρατικής αρχής. Στην Ελλάδα μάλιστα η επέμβαση στη δημοσιονομική αυτονομία συντελείται και από το γεγονός ότι η καταβολή των δόσεων του δανείου πραγματοποιείται επί τη βάσει θετικών εισηγήσεων της Τρόικα, ήτοι του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου, της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας και της Επιτροπής της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Δεν είναι η αποδοχή του δανείου αυτή καθ'εαυτή μαζί με τους όρους της, αλλά η υπαγωγή της Ελλάδος σε ένα καθεστώς του οποίου οι έλεγχοι και οι ποινές, ανάλογα με την εξέλιξη των πραγμάτων, μπορούν να στραφούν κατά της Ελλάδος²⁷. Με βάση τα παραπάνω ο πε-

²⁵ Βλ. CHRISTIAN CALLIESS, NVwZ 2012, σελ. 1-2, 6.

²⁶ Βλ. αντίστοιχα από την πλευρά της Γερμανίας MARTIN NETTESHEIM, "Euro-Rettung" und Grundgesetz –Verfassungsrechtliche Vorgaben für den Umbau der Währungsunion, EuR 2011, σελ. 773, 780, ο οποίος υποστηρίζει την ανάγκη έγκρισης του Κοινοβουλίου όχι μόνον για την παροχή δανείων σε κράτη-μέλη, αλλά και για την εξασφάλιση της δόσης αυτής καθ'εαυτής.

²⁷ Τη νέα τάξη πραγμάτων όσον αφορά την εξασφάλιση της σταθερότητας στο πλαίσιο της Νομισματικής και Οικονομικής Ένωσης περιγράφει με σαφήνεια ο WOLFGANG SCHÄUBLE (Forum Constitutionis Europae FCE 02/11) ως εξής: "...δεν είναι να απαιτείς περισσότερη πειθαρχία στην τήρηση του προϋπολογισμού απ' όλα τα κράτη μέλη αλλά να την επιβάλλεις. Έτσι πρέπει όχι μόνον να επιβλέπεις τους προϋπολογισμούς, αλλά να βελτώνεις και την οικονομική δύναμη και τον οικονομικοπολιτικό συντονισμό των κρατών μελών, προκειμένου να αποφύγεις μεγάλες ανισότητες, πράγμα που οδηγεί στη βελτίωση των αδυνάτων κρατών μελών και όχι στο να υποχρεωθούν τα επιτυχημένα κράτη μέλη να γίνουν ολιγότερο ανταγωνιστικά. Επ'αυτού υπάρχει εν τω μεταξύ συναίνεση. Και μετά χρειαζόμαστε εργαλεία, με τα οποία θα αντιμετωπίζουμε εκτεταμένες κρίσεις του ευρώ στο σύνολό του... Δεν υπάρχει παραβίαση της απαγόρευσης του bail out. Τα μέτρα βοήθειας είναι δάνεια που χορηγούνται με καθαρούς όρους και επιβλέπεται η τήρησή τους. Οι όροι επιβάλλουν μια αλλαγή πολιτικής, τη

ριορισμός του χρέους τόσο για τους δανειστές, στον βαθμό που ούτε και στα κράτη αυτά δεν συμμετέχουν ενεργά τα Κοινοβούλια τους, όσο και για τα δανειζόμενα κράτη θα έχει στη διάρκεια του χρόνου δημοκρατικό κό-

σταθεροποίηση των προϋπολογισμών και την αλλαγή των δομών - όλα με σκοπό την επαναφορά των κρατών που τα αφορούν στο μονοπάτι της βιώσιμης οικονομικής ανάπτυξης. Για την τήρηση αυτών των όρων επιβλέπουν η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Τα δάνεια δεν αποτελούν ούτε εμβάσματα ούτε δώρα". Και ειδικότερα για την Ελλάδα: "...Γ'αυτόν τον λόγο ήταν σωστό να βοηθήσουμε την Ελλάδα με δάνεια και ως παρεπόμενο να δημιουργήσουμε μια ομπρέλλα προστασίας για το Ευρώ συνολικά...". Η εθνική διάσταση του σκοπού δανειοδότησης της Ελλάδος αποδίδεται με εμφανή μονομέρεια από τον ΓΙΩΡΓΟ ΚΑΤΡΟΥΓΚΑΛΟ (Memoranda sunt Servanda?, Η συνταγματικότητα του νόμου 3845/2010 και του μνημονίου για τα μέτρα εφαρμογής των συμφωνιών με ΔΝΤ, ΕΕ και ΕΚΤ, ΕφημΔΔ 2010, σελ. 158) ως εξής: «...Ακόμη χειρότερα, προκύπτει ότι αυτά δεν λαμβάνονται για να επιτευχθούν τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα καθαυτά, 'αλλά για να σταλεί το μήνυμα' (sic) προφανώς πάλι προς τον διεθνή παράγοντα, για την αποφασιστικότητα της χώρας!..». Ο ΚΩΣΤΑΣ ΧΡΥΣΟΓΟΝΟΣ (Η χαμένη τιμή της Ελληνικής Δημοκρατίας –Ο μηχανισμός «στήριξης της ελληνικής οικονομίας» από την οπτική της εθνικής κυριαρχίας και της δημοκρατικής αρχής, ΝοΒ 58 [2010] σελ. 1356) ενώ παραθέτει τα κρίσιμα σημεία του παρατήματος ΙΙΙ του ν. 3845/2010 (Μνημόνιο οικονομικής και χρηματοπιστωτικής πολιτικής της 3^{ης} Μαΐου 2010), μέσα από τα οποία παρατίθεται ο μηχανισμός παρακολούθησης και εφαρμογής του προγράμματος, στη συνέχεια καταλήγει ότι από νομική άποψη δεν φαίνεται να ανακύπτει δέσμευση και πολύ περισσότερο περιορισμός της εθνικής κυριαρχίας κατά την έννοια του άρθρου 28 παρ. 3 Σ με το επιχείρημα, ότι η Ελληνική Δημοκρατία όχι μόνο ζήτησε τη «στήριξη» και προσχώρησε «οικειοθελώς» στα «Μνημόνια», αλλά και δεν κωλύεται νομικά να υπαναχωρήσει από την εφαρμογή τους, έστω και αν τούτο έχει ως συνέπεια την απώλεια των επέκεινα του χρονικού αυτού σημείου πιστώσεων. Η απάντηση που δίδεται σε αυτό το επιχείρημα είναι ποιο όργανο της Ελληνικής Δημοκρατίας ζήτησε τη στήριξη, πού προσχώρησε οικειοθελώς η Ελλάδα και τι είναι αυτά τα Μνημόνια. Το ότι η Ελλάδα μπορεί να υπαναχωρήσει δεν είναι αντικείμενο συζήτησης, διότι η Ελλάδα με βάση τη Συνθήκη της Λισσαβώνας μπορεί να εξέλθει από την Ευρωπαϊκή Ένωση, δεν παύει όμως να έχει εκχωρήσει ζωτικές αρμοδιότητες σε αυτήν. Η ερώτηση εξακολουθεί να είναι εάν όφειλε το Ελληνικό Κοινοβούλιο να ζητήσει τη στήριξη και να το πράξει με την πλειοψηφία της διάταξης του άρθρου 28 παρ. 2 ή παρ. 3Σ. Αφορά η στήριξη εν προκειμένω μόνον το Μνημόνιο ή την εκχώρηση της αρμοδιότητας σύνταξης (δεσμευτικής υπόδειξης) και επιτήρησης του προϋπολογισμού; Ο ίδιος βέβαια ο συγγραφέας κάνει λόγο στη συνέχεια για de facto εκχώρηση της εξωτερικής οικονομικής κυριαρχίας της χώρας (σελ. 1357) και για de facto απώλεια της εξωτερικής κυριαρχίας του ελληνικού κράτους από τον μηχανισμό στήριξης (σελ. 1364).

στος²⁸. Στα περισσότερα κράτη-μέλη το δημοκρατικό κόστος καταγράφεται κυρίως μέσα από μια μη νομιμοποιημένη εκχώρηση αρμοδιότητας που σε κάποια Συντάγματα εμποδίζεται ενδεχόμενα και από μια ρήτρα αιωνιότητας, όπως στο ελληνικό Σύνταγμα (άρθρο 110 παρ. 1 σε συνδυασμό με τις διατάξεις των άρθρων 28 παρ. 2 και 3 Σ)²⁹. Συγκεκριμένα, όπως αναλύει και στη μειοψηφούσα γνώμη του ο Αντιπρόεδρος του Συμβουλίου της Επικρατείας, Σ. Ρίζος, ακριβώς επειδή οι στόχοι του Μνημονίου υλοποιούνται με μέτρα που περιλαμβάνονται σε νόμους, των οποίων τόσο το περιεχόμενο, όσο και η τήρησή τους ελέγχονται από το όργανο που καθορίζεται στη διεθνή σύμβαση, τίθεται ζήτημα παραβίασεως βασικών αρχών του δημοκρατικού πολιτεύματος. Σε περίπτωση μη τήρησης των νόμων η κύρωση που προβλέπεται είναι η μη εκταμίευση των ποσών. Από τα παραπάνω προκύπτει ότι κατά τη μειοψηφούσα αυτή γνώμη υπάρχει παραβίαση της αυτοτέλειας της νομοθετικής εξουσίας ως προς το περιεχόμενο του νόμου και τον χρόνο εκδηλώσεώς της και κατ'επέκταση παραβίαση του άρθρου 28 παρ. 3 Σ σε περίπτωση που οι ως άνω νόμοι δεν ψηφισθούν κατά τη διαδικασία που προβλέπει η εν λόγω συνταγματική διάταξη³⁰. Τον βασιζόμενο στο άρθρο 28 παρ. 3 Σ περιορισμό της κυριαρχίας, ο οποίος συντελείται με το Μνημόνιο Συνεργασίας, του οποίου η νομική φύση είναι διεθνής σύμβαση προβάλλει και η μειοψηφούσα γνώμη των Συμβούλων Ν. Σακελλαρίου, Ευδ. Γαλανού, Γ. Παπαμεντζελόπουλου, Γ. Παπαγεωργίου, Γ. Ποταμιά και Β. Καλαντζή, ακολουθούμενη και από τον Σύμβουλο, Ιω. Ζόμπολα, με το επιπλέον επιχείρημα της παραβίασεως της αρχής της ισότητας πέραν της αυτοτέλειας της νομοθετικής εξουσίας. Η επίκληση της αρχής της ισότητας αναλύθηκε ως παραβίαση της άλλης προϋποθέσεως του άρθρου 28 παρ. 3 Σ, που είναι τα ανθρώπινα δικαιώματα. Η μειοψηφούσα αυτή γνώμη επι-

²⁸ Βλ. ALBRECHT WEBER, *Die Reform der Wirtschafts- und Währungsunion in der Finanzkrise*, EuZW 2011, σελ. 939, ο οποίος επικαλέσθηκε προς τεκμηρίωση τον σχεδιασμό του Γεωργίου Παπανδρέου να οργανώσει δημοψήφισμα για το πακέτο των μέτρων της 26.10.2011 που συνάντησε την έντονη αντίδραση των Merkel και Sarkozy.

²⁹ Βλ. αντίστοιχους συνταγματικούς προβληματισμούς όσον αφορά τον τρόπο κύρωσης τόσο για την ένταξη στον μόνιμο μηχανισμό σταθερότητας (νέο άρθρο 136 παρ. 3 ΣΛΕΕ), όσο και για τον μηχανισμό στήριξης της Ελλάδας με αναφορά στην απόφαση του Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου της Γερμανίας της 7.9.2011, κυρίως λόγω των ορίων που θέτει η ρήτρα αιωνιότητας του άρθρου 79 παρ. 3, σε συνδυασμό με τη διάταξη του άρθρου 23 παρ. 1 εδ. 3 για την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση του Θεμελιώδους Νόμου, εις: HANNO KUBE/ΕΚΚΕHART REIMER, ZG 2011, σελ. 342 επ.

³⁰ Αρ. σκέψης 33.

καλέστηκε για τον σκοπό αυτό ουσιαστικές διατάξεις του νόμου 3845/2010, όπως διατάξεις περί περικοπής επιδομάτων των υπαλλήλων του δημοσίου τομέως και περί καταργήσεως ή μείωσης των επιδομάτων εορτών Χριστουγέννων, Πάσχα και αδειάς των συνταξιούχων όλων των φορέων κυρίας ασφαλίσεως πλην ΟΓΑ³¹. Θα μπορούσαν, όμως, επικαλούμενες την ίδια αιτιολογία οι δύο παραπάνω μειοψηφήσασες γνώμες να εφαρμόσουν συνδυαστικά τις παρ. 2 και 3 του άρθρου 28, εφ'όσον υποστηρίζεται ευρέως ότι οι όροι περιορισμού της άσκησης κυριαρχίας που προβλέπονται στο άρθρο 28 παρ. 3 ισχύουν ως περιορισμοί και για την παρ. 2 του άρθρου 28. Η εφαρμογή της παρ. 2 του άρθρου 28 προϋποθέτει την αποδοχή της θέσης ότι συντελείται εν προκειμένω και εκχώρηση αρμοδιοτήτων σε αυτόν τον προσωρινό Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας. Η μειοψηφούσα γνώμη της Συμβούλου Μ. Καραμανώφ κάνει σαφή διάκριση μεταξύ των παραγράφων 2 και 3 του άρθρου 28 Σ εντάσσοντας στην παρ. 2 μόνον κυριαρχικά δικαιώματα, ήτοι δικαιώματα ασκήσεως δημόσιας πολιτικής από τα όργανα του κράτους. Ειδικότερα για τον ν. 3845/2010 ισχυρίζεται ότι προβαίνει σε περιορισμό ασκήσεως της εθνικής κυριαρχίας κατά το άρθρο 28 παρ. 3 Σ, εφ'όσον παρέχει σε τρίτους αρμοδιότητες περί τον σχεδιασμό και την εκτέλεση γενικής πολιτικής του κράτους σε κρίσιμους τομείς, όπως η άσκηση οικονομικής και δημοσιονομικής πολιτικής, αλλά και σε τομείς που άπτονται θεμελιωδών ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων και δη του πυρήνα αυτών. Χαρακτηριστικό της γνώμης αυτής είναι η επίκληση της προσβολής από τον ν. 3845/2010 της αρχής της αναλογικότητας, η οποία στοιχειοθετείται από το γεγονός ότι τα μέτρα που λήφθηκαν για τον δανεισμό δεν δικαιολογήθηκαν ως η μόνη λύση για την αποφυγή της χρεωκοπίας της χώρας και ότι είναι αναγκαία και κατάλληλα για τον επιδιωκόμενο σκοπό³².

Έτσι προς εξέταση είναι κατά πόσον υπάρχει εκχώρηση δικαιωμάτων επέμβασης στους εθνικούς προϋπολογισμούς, η οποία παραβιάζει τον πυρήνα της εγγυημένης συνταγματικά δημοσιονομικής αυτονομίας σε συνδυασμό βέβαια με τα όρια που θέτουν οι διατάξεις του άρθρου 28 παρ. 2 Σ, η ερμηνευτική δήλωση του άρθρου 28 και η διάταξη του άρθρου 110 παρ. 1 Σ³³. Τούτο βέβαια θα καταφανεί ακόμη περισσότερο με την αναθεώρηση

³¹ Αρ. σκέψης 33.

³² Αρ. σκέψης 33.

³³ Για τη συνταγματική λειτουργία των αναθεωρητικών ρητρών, βλ. ΞΕΝΟΦΩΝΤΑ ΚΟΝΤΙΑΔΗ, Οικονομική κρίση, κυριαρχία και συνταγματική μεταβολή. Συγκριτικές πα-

του άρθρου 136 ΣΛΕΕ³⁴. Το Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο της Γερμανίας από την πλευρά του δανειστού είπε χαρακτηριστικά: “...Κάθε σημαντικό μέτρο αλληλεγγύης της Ομοσπονδίας σε διεθνές ή ενωσιακό επίπεδο, το οποίο δημιουργεί δαπάνες, πρέπει να επικυρώνεται από την Ομοσπονδιακή Βουλή ξεχωριστά. Στο βαθμό που συνάπτονται υπερκρατικές συμφωνίες, οι οποίες θα ήταν δυνατό να επηρεάζουν δομικά το δικαίωμα του προϋπολογισμού εξαιτίας του ύψους τους, ιδίως μέσω παροχής εγγυήσεων, η πραγματοποίηση των οποίων θα έθετε σε κίνδυνο τη δημοσιονομική αυτονομία ή μέσω της συμμετοχής σε αντίστοιχο σύστημα οικονομικής διασφάλισης, δεν απαιτείται απλώς η έγκριση του Κοινοβουλίου για κάθε διάταξη ξεχωριστά. Αντιθέτως, πρέπει επί πλέον να διασφαλιστεί ότι εξακολουθεί να υφίσταται επαρκής κοινοβουλευτική επιρροή στον τρόπο και τα μέσα διάθεσης των διαθέσιμων πόρων. Με τον τρόπο αυτό, η ενοποιητική ευθύνη της Γερμανικής Ομοσπονδιακής Βουλής αναφορικά με τη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων στην Ευρωπαϊκή Ένωση βρίσκει την αντιστοιχία της για συγκρίσιμα μέτρα που επηρεάζουν τον προϋπολογισμό.”³⁵. Παρά το γεγονός ότι εδώ παρουσιάζεται η θέση του δανειστού, η δημοσιονομική αυτονομία του δανειζόμενου δεν επηρεάζεται λιγότερο με τη δημιουργία συστημάτων οικονομικής διασφάλισης και τη σύναψη υπερκρατικών συμφωνιών³⁶.

ρατηρήσεις και υποθέσεις εργασίας, ΕφημΔΔ 2012, σελ. 232 επ. Ενδιαφέρουσα είναι η άποψη του συγγραφέως, ότι τελικά κυρίαρχος είναι εκείνος που έχει τη νόμιμη και νομιμοποιημένη ισχύ να μεταβάλει το περιεχόμενο του Συντάγματος, είτε μέσω άτυπης (ο δικαστής) είτε μέσω τυπικής συνταγματικής μεταβολής (σελ. 235).

³⁴ Βλ. RATHKE, DÖV 2011, σελ. 759.

³⁵ Βλ. την απόφαση της 7^{ης} Σεπτεμβρίου 2011, σκέψη 128, μεταφρασμένη από ΧΡΗΣΤΟ ΠΙΛΑΦΑ, ΤοΣ 2011, σελ. 487.

³⁶ Ο ΑΝΤΩΝΗΣ ΜΑΝΙΤΑΚΗΣ (ΔΤΑ 2011, σελ. 695-696, 701 επ.) θεωρεί ως δεδομένο ότι το περιεχόμενο της εθνικής κυβερνητικής πολιτικής στον δημοσιονομικό τομέα διαμορφώνεται πλέον, λόγω της ένταξής μας στο Ευρώ και της δανειακής μας εξάρτησης από τις χώρες του Ευρώ, από κοινού ή κατά πρώτο λόγο από διεθνείς οικονομικούς οργανισμούς και σε κάθε περίπτωση με πολιτική ευθύνη και τελική απόφαση της ελληνικής κυβέρνησης, σύμφωνα με το άρθρο 82 του Συντάγματος. Είναι χαρακτηριστικό ότι ο ίδιος αποδίδει στο Μνημόνιο τη νομική φύση *μιάς διεθνούς προγραμματικής συμφωνίας δημοσιονομικού χαρακτήρα*. Προς την κατεύθυνση αυτή και ΒΑΣΙΛΙΚΗ ΧΡΗΣΤΟΥ, Από το Μάαστριχτ στη Λισσαβόνα στη διάσωση του ευρώ: δικαστικός έλεγχος της διαφύλαξης της κρατικής κυριαρχίας, ΕφημΔΔ 2011, σελ. 798. Εν όψει, όμως, του υπάρχοντος βαθμού ενοποίησης της οικονομικής και νομισματικής πολιτικής τα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης διατηρούν τη δημοσιονομική τους αυτονομία, έτσι ώστε

3. Η εφαρμογή του άρθρου 28 παρ. 2 Σ

Με βάση όλα τα παραπάνω η εξέταση της κύρωσης των προσαρτημένων στον ν. 3845/2010 δύο εκ των τριών επιμέρους Μνημονίων, ήτοι του Μνημονίου Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής και του Μνημονίου Συνεννόησης στις Συγκεκριμένες Προυποθέσεις Οικονομικής Πολιτικής, καθώς επίσης και της Δήλωσης των Αρχηγών Κρατών και Κυβερνήσεων της Ευρωζώνης της 25.03.2010 και της από 11.4.2010 Δήλωσης των Υπουργών Οικονομικών της Ευρωζώνης δεν μπορεί να αποκοπεί από το ζήτημα του προσωρινού Μηχανισμού Ευρωπαϊκής Σταθερότητας και να αντιμετωπισθούν τα ως άνω κείμενα ανεξάρτητα από αυτόν. Η Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας στην 668/2012 απόφασή της *έκρινε κατ'αρχάς εξεταστέο τον λόγο*, σύμφωνα με τον οποίο *το Μνημόνιο έχει*

κάθε είδους επέμβαση σε αυτή, και ιδίως όπως έγινε στην Ελλάδα με τη συμμετοχή της στον προσωρινό Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Στήριξης, να πρέπει να αντιμετωπισθεί ως εκχώρηση αρμοδιότητας που χρήζει νομοθετικής κύρωσης και μάλιστα αυτής που προβλέπεται στη διάταξη του άρθρου 28 παρ. 2 Σ. Ο Αντώνης Μανιτάκης απορρίπτει και στην περίπτωση αυτή διεύρυνση των κοινοτικών αρμοδιοτήτων εις βάρος των εθνικών, εξετάζων τη νομιμότητα του ως άνω μηχανισμού σε σχέση με το πρωτογενές δίκαιο, καθώς επίσης και την απόφαση του Συμβουλίου 2010/320/ΕΕ, με την οποία υποδεικνύονται μέτρα στην Ελλάδα που πρέπει να λάβει ως εκ των υποχρεώσεων της από την ένταξή της στο Ευρώ και στην ΕΕ. Εφαρμόζων, όμως, το λειτουργικό κριτήριο ερμηνείας των κοινοτικών δικαιοδοσιών, αποδέχεται τη συνεπεία αυτού νόμιμη συνεχής διαστολή ή διεύρυνση της κοινοτικής δικαιοδοσίας για χάρη της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Τούτο, όμως, δεν απαντά στο βασικό ερώτημα εάν η κατοχυρωμένη συνταγματικά και αποτελούσα τμήμα της εθνικής κυριαρχίας δημοσιονομική αυτοτέλεια μπορεί να εκχωρηθεί στην ΕΕ μέσω ερμηνείας και μόνον. Βέβαια ο ίδιος παραδέχεται παρακάτω: «...*Είναι ηλίου φαινότερο εξάλλου ότι η εξουσία της κυβέρνησης να διαμορφώνει 'κυριαρχικά και αυτόνομα' τη δημοσιονομική της πολιτική έχει με το Μνημόνιο στην πράξη εκμηδενιστεί...*». Το ότι το Μνημόνιο συντάχθηκε από κοινού με την Κυβέρνηση και ότι η τελευταία αναλαμβάνει την πολιτική ευθύνη εφαρμογής των δημοσιονομικών στόχων (σελ. 717-718), δεν αλλάζει τίποτε στον προβληματισμό της εκχώρησης αρμοδιοτήτων στο πλαίσιο του προσωρινού ευρωπαϊκού μηχανισμού στήριξης της Ελλάδος, στον οποίο οικειοθελώς εισήλθε η Ελλάδα, από τον οποίο οικειοθελώς δέχθηκε υποδείξεις για τη σύνταξη προϋπολογισμού, για τη λήψη δημοσιονομικών μέτρων και την επιτήρηση εφαρμογής τους. Εξ άλλου η Ελλάδα υπέγραψε και την συνθήκη «Για τη σταθερότητα, τον συντονισμό και την διακυβέρνηση στην οικονομική και νομισματική ένωση» την 2.3.2012, η οποία συνιστά ακόμη ένα βήμα προς στενότερο δημοσιονομικό έλεγχο. Το πρόβλημα όμως είναι και παραμένει ένα: Υπάρχει ή όχι πλέον δημοσιονομική αυτονομία και αν όχι, εκχωρήθηκε αυτή με την κατά το Σύνταγμα προβλεπόμενη διαδικασία;

τον χαρακτήρα διεθνούς συμφωνίας, με την οποία μεταβιβάζονται σε όργανα διεθνών οργανισμών αρμοδιότητες, που, κατά το Σύνταγμα, ασκούνται από όργανα της Ελληνικής Πολιτείας, επειδή αποτελεί όρο εφαρμογής της συνταγματικής διατάξεως του άρθρου 28 παρ. 2 μη αναγόμενο, επομένως, στα εσωτερικά «*interna corporis*» του νομοθετικού σώματος³⁷. Αλλά και όταν τοποθετείται επί της ουσίας το Δικαστήριο, είναι σαφής η προσπάθειά του να απομονώσει το Μνημόνιο από ό,τι έχει προηγηθεί σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης και κυρίως από την *de facto* τροποποίηση της Νομισματικής Ένωσης με αφορμή την υπόθεση της Ελλάδος. Η βασική επιχειρηματολογία της πλειοψηφίας είναι ότι οι οποιοσδήποτε υποχρεώσεις της Ελλάδος έναντι των άλλων κρατών μελών της Ευρωζώνης, ως προς τη λήψη μέτρων για την επίτευξη συγκεκριμένων στόχων ως προς τη δημοσιονομική ή οικονομική της πολιτική ή συνέπειες από τη μη θέσπιση των μέτρων αυτών, δεν απορρέουν πάντως από το ανωτέρω Μνημόνιο αυτό καθ'εαυτό, αλλά ενδεχομένως από την υπογραφέισα μετά τη δημοσίευση του ν. 3845/2010, στον οποίο προσαρτάται το εν λόγω Μνημόνιο, Σύμβαση Δανειακής Διευκόλυνσης ή από την εκδοθείσα, επίσης μετά τη δημοσίευση του ανωτέρω νόμου, 20/320/ΕΕ απόφαση του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Μεταξύ των επιχειρημάτων της πλειοψηφίας για το ότι το Μνημόνιο δεν αποτελεί διεθνή συνθήκη μεταξύ των κρατών μελών της Ευρωζώνης και της Ελλάδος, ούτε πολύ περισσότερο μεταξύ της τελευταίας και του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου, προβάλλεται το γεγονός ότι το ως άνω Ταμείο δεν έχει υπογράψει το Μνημόνιο και κατά την έννομη τάξη του οι διακανονισμοί για τη χρηματοδότηση των κρατών μελών του δεν αποτελούν διεθνείς συνθήκες³⁸. Όμως στο σημείο αυτό θα πρέπει να φωτισθεί η πλευρά της συμμετοχής του Ταμείου τόσο στον προσωρινό ευρωπαϊκό μηχανισμό στήριξης που αφορά την Ελλάδα, όσο και στον μόνιμο μηχανισμό στήριξης που θα λειτουργήσει από τον Ιούνιο 2013. Και στα δύο προγράμματα το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο έπαιξε και θα παίζει ένα κεντρικό ρόλο στη διατήρηση της οικονομικής σταθερότητας στην Ευρωζώνη³⁹. Ούτε ως προς το σημείο αυτό δόθηκε η διάσταση που θα ανεμένετο από το Συμβούλιο της Επικρατείας, εφόσον το ζητούμενο ήταν η ευρύτερη αυτή συμμετοχή της Ελλάδος σε ένα νέο ευρωπαϊκό γίγνεσθαι, συνέπεια του οποίου

³⁷ Αρ. σκέψης 27.

³⁸ Αρ. σκέψης 28.

³⁹ Βλ. CHARLOTTE GAITANIDES, *Intervention des IWF in der Eurozone mandatswidrig?*, NVwZ 2011, σελ. 848 επ.

ήταν τα κείμενα, τη νομική φύση και τη δεσμευτικότητα των οποίων εξετάσε το Δικαστήριο. Τη διάσταση αυτή κατανόησαν και απέδωσαν με σαφήνεια και πληρότητα οι Σύμβουλοι Μ. Καραμανλώφ και Ιω. Γράβαρης στη μειοψηφία⁴⁰ που διατύπωσαν, σύμφωνα με την οποία «... Τα οριζόμενα στα μνημόνια μέτρα εκτείνονται σε τομείς αποκλειστικής αρμοδιότητας των κρατών-μελών, όπως η φορολογία, η κοινωνική ασφάλιση, η υγεία, οι δι-αρθρωτικές μεταρρυθμίσεις στα δημοσιονομικά και τη δημόσια διοίκηση κ.λπ... και ευρίσκονται ως εκ τούτου, εκτός του ρυθμιστικού πεδίου των Συνθηκών και εκτός των ορίων των αρμοδιοτήτων των οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως αυτές έχουν ανατεθεί με τις Συνθήκες...». Έτσι κατά την ως άνω μειοψηφία «...οι ρυθμίσεις των Μνημονίων αποτελούν ατομική και μεμονωμένη, ως προς την Ελληνική Δημοκρατία, διεύρυνση των εν λόγω αρμοδιοτήτων, η οποία συνιστά πράγματι, ανεξαρτήτως της νομιμότητός της εξ απόψεως κοινοτικού δικαίου, τροποποίηση, ως προς μόνον την Ελλάδα, των Συνθηκών. Συνεπώς τα Μνημόνια, -τα οποία ση-μειωτέον η γνώμη αυτή χαρακτηρίζει διεθνή σύμβαση-, συνιστούν συμφω-νία αναγνώρισης συνταγματικών αρμοδιοτήτων σε όργανα διεθνούς ορ-γανισμού, κατά την έννοια της παρ. 2 του άρθρου 28 του Συντάγματος και, επομένως η νομοθετική κύρωσή τους, στην οποία προέβη κατ'ουσίαν ο ν. 3845/2010, έπρεπε να είχε λάβει την κατά τη συνταγματική αυτή διάταξη αυξημένη πλειοψηφία των τριών πέμπτων του όλου αριθμού των βουλευ-τών, χωρίς την οποίαν τόσο η κύρωση η ίδια όσο και οι λοιπές διατάξεις του νόμου, οι οποίες αναγκαίως τις προϋποθέτουν, είναι αντισυνταγματι-κές και ανίσχυρες». Το κύριο χαρακτηριστικό αυτής της γνώμης είναι ότι αντιμετωπίζει το Μνημόνιο από την οπτική γωνία της σχέσης εθνικού και ενωσιακού δικαίου και της οριοθέτησης μεταξύ των συνταγματικών αρμο-διοτήτων κράτους-μέλους και αρμοδιοτήτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εφ' όσον η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εκλαμβάνεται ως θεσμικό όργανο της Ευρω-παϊκής Ένωσης ανεξάρτητα αν εμφανίζεται εν προκειμένω ως ενεργούσα για λογαριασμό κρατών-μελών της Ευρωζώνης όπως έπραξε και το Ομο-σπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο της Γερμανίας στην υπόθεση για την Ελλάδα⁴¹.

Κρίσιμο στοιχείο για τον χαρακτηρισμό του Μνημονίου ως διεθνούς συμβάσεως είναι η βούληση των μερών να αναλάβουν δεσμεύσεις και όχι να προβλεφθούν οπωσδήποτε νομικά μέσα για τον εξαναγκασμό των ελ-

⁴⁰ Αρ. σκέψης 29.

⁴¹ Βλ. παραπάνω, υποσ. 19.

ληνικών αρχών στην πιστή και απαρέγκλιτη εφαρμογή του ή σε άλλου είδους νομικές κυρώσεις, στοιχεία που κρίνει ως απαραίτητα να συντρέχουν η Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας στην απόφασή της⁴². Το ζήτημα, όμως, που θα έπρεπε η Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας να κρίνει είναι εάν είχε ήδη συναφθεί διεθνής Συνθήκη με βούληση δέσμευσης εκ μέρους των μερών με τις προηγηθείσες του Μνημονίου Δηλώσεις των Αρχηγών Κρατών και Κυβερνήσεων και αν το Μνημόνιο αποτελούσε κατ'επέκταση μια πράξη στο πλαίσιο αυτής⁴³. Μόνον η μειοψηφούσα γνώμη του Αντιπροέδρου Σ. Ρίζου δέχθηκε και αξιολόγησε τη δεσμευτικότητα του προσταδίου συνάψεως της συμβάσεως που φέρει την ονομασία «Μνημόνιο Συνεννόησης». Αναφερόμενος στη διάταξη του άρθρου 125 ΣΛΕΕ, που απαγορεύει την ανάληψη ευθύνης από την ΕΕ για τις υποχρώσεις κρατών-μελών, τονίζει τον διακρατικό χαρακτήρα της σύμβασης, τη διαπραγμάτευση της οποίας ανέλαβε η Επιτροπή ως καθαρά τεχνικό όργανο, τους δεσμευτικούς όρους που περιέχει το Μνημόνιο, από την πλήρωση των οποίων εξαρτάται η καταβολή των δόσεων και τέλος την αντίληψη της πολιτικής εξουσίας για τον δεσμευτικό χαρακτήρα του Μνημονίου ως διεθνούς συμβατικού κειμένου⁴⁴.

Κατά της εφαρμογής του άρθρου 28 παρ. 2 Σ εν προκειμένω και κυρίως για τον λόγο ότι ελλείπουν τα στοιχεία της διεθνούς συνθήκης κατά το Σύμβαγμα και το διεθνές δίκαιο έχουν υποστηριχθεί διάφορες απόψεις. Έτσι έχει υποστηριχθεί ότι τα μνημόνια διατυπώνουν ιστορικές διαπιστώσεις και γενικούς στόχους για το μέλλον με αναφορά σε αριθμητικά μεγέθη αλλά χωρίς να εξειδικεύεται ο ακριβής τρόπος υλοποίησής τους με δικαιοκείς ρυθμίσεις, με αποτέλεσμα τόσο οι δηλώσεις, όσο και το πρόγραμμα να επέχουν θέση αιτιολογικών εκθέσεων σε νόμους. Η άποψη αυτή μάλιστα καταλήγει στο ότι για τη διαπίστωση και την εκτίμηση της συνδρομής των

⁴² Αυτά είναι κυρίως τα κριτήρια που προβάλλει η πλειοψηφία για τον χαρακτηρισμό του Μνημονίου ως διεθνούς συνθήκης. Βλ. αριθ. σκέψης 28. Βλ. και ΑΝΤΩΝΗ ΜΑΝΙΤΑΚΗ, ΔτΑ 2011, σελ. 699-700, ο οποίος, παρά το γεγονός ότι κάνει λόγο εν προκειμένω για άτυπη διεθνή συμφωνία, για *soft law* στο διεθνές δίκαιο, ομιλεί ταυτόχρονα για δεσμευτικότητα του Μνημονίου τόσο στη διεθνή όσο και στην εσωτερική έννομη τάξη.

⁴³ Προς τεκμηρίωση της παραχώρησης συντεταγμένων αρμοδιοτήτων για την εφαρμογή του Μνημονίου ο ΕΛΕΥΘΕΡΙΟΣ ΔΙΚΑΙΟΣ (Το ζήτημα της νομικής φύσης του «Μνημονίου» και οι συνέπειές του, ΕφημΔΔ 2011, σελ. 32 επ.) παραπέμπει σε σειρά δηλώσεων κυβερνητικών στελεχών.

⁴⁴ Αριθ. σκέψης 29.

προϋποθέσεων των παρ. 2 και 3 Σ αποκλειστικά αρμόδιο όργανο είναι η ίδια η Βουλή και συνεπώς το ζήτημα της κύρωσης ανάγεται στα *interna corporis* της Βουλής και δεν ελέγχεται δικαστικά⁴⁵. Από πότε όμως το ζήτημα της εκχώρησης αρμοδιοτήτων σε όργανα διεθνών οργανισμών, η οποία συνεπάγεται και αυξημένη κύρωση των 3/5 του όλου αριθμού των βουλευτών, είναι ένα απλό ζήτημα των *interna corporis* της Βουλής, που μάλιστα δεν ελέγχεται δικαστικά; Στην προκειμένη περίπτωση τίγονται ζητήματα που άπτονται των βάσεων του δημοκρατικού πολιτεύματος και ενεργοποιείται η ρήτρα αιωνιότητας του Συντάγματος. Εν πάση περιπτώσει θα μπορούσε να διατυπωθεί και κάποια επιφύλαξη ως προς την αρμοδιότητα του δικαστή για τον τρόπο που εφαρμόζει το άρθρο 28 παρ. 2 και 3 Σ⁴⁶.

Από την άλλη πλευρά θα πρέπει να επισημανθεί ότι νόμοι με στενό περιεχόμενο δεν θα είναι σε θέση να συλλάβουν εκ των προτέρων τους πιθανούς κινδύνους των αγορών. Η ελευθερία απόφασης είναι ίσως αναγκαία για τις διοικητικές αρχές, προκειμένου αυτές να αντιδράσουν ευέλικτα σε τέτοιου είδους αλλαγές. Έτσι υποστηρίζεται στη θεωρία μια κάποια υποχώρηση της δικαιοκρατικής σκέψης, προκειμένου η ανάκαμψη των σταθερών οικονομικών σχέσεων να προστατέψει έστω έμμεσα τον πυρήνα του συνταγματικού κράτους⁴⁷. Η θέση αυτή βέβαια δεν απέχει πολύ από τη θέση της πλειοψηφίας της Ολομελείας του Δικαστηρίου που δεν δέχεται ούτε με το Μνημόνιο, ούτε με τον ν. 3845/2010 την παραχώρηση αρμοδιοτήτων σχετικών με την άσκηση της οικονομικής και δημοσιονομικής πολιτικής της χώρας στα κράτη-μέλη της Ευρωζώνης, σε όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και στο Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, ούτε την αναγνώριση αρμοδιοτήτων σε όργανα διεθνών οργανισμών που να περιορίζουν την άσκηση της εθνικής κυριαρχίας. Αντίθετα κατά την απόφαση η Ελληνική Κυβέρνηση διατηρεί την κατ'άρθρο 82 παρ. 1 του Συντάγματος εξουσία της για τη χάραξη της γενικής πολιτικής της χώρας⁴⁸. Η απόφαση, αποδίδοντας στο Μνημόνιο τον χαρακτήρα ενός κατά πανηγυρικό τρόπο εξαγγελόμενου προγράμματος της Ελληνικής Κυβερνήσεως για την αντιμετώπιση των δη-

⁴⁵ Βλ. ΑΠΟΣΤΟΛΗ ΓΕΡΟΝΤΑ, Το Μνημόνιο και η δικαιοπαραγωγική διαδικασία, ΕφημΔΔ 2010, σελ. 712, 714

⁴⁶ Βλ. ενδεικτικά και τις σκέψεις που διατυπώνει για τη συνταγματική λειτουργία του άρθρου 28 η απόφαση ΣτΕ 3242/2004.

⁴⁷ Βλ. CHRISTOPH OHLER, Finanzkrisen als Herausforderung der internationalen, europäischen und nationalen Rechtsetzung, DVBl 2011, σελ. 1067-1068.

⁴⁸ Αρ. σκέψης 32.

μοσιονομικών και οικονομικών προβλημάτων της χώρας και χαρακτηρίζοντας τα νομοθετικά μέτρα κατάλληλα προς την επίτευξη ορισμένων από τους στόχους που περιλαμβάνονται στο Μνημόνιο, αναγνωρίζει υπέρμετρη ελευθερία στην Κυβέρνηση χωρίς την απαραίτητη νομοθετική στήριξη, πέρα από τον προβληματισμό της νομιμότητας της εκχώρησης τυχόν αρμοδιοτήτων σε ΕΕ και Διεθνές Νομισματικό Ταμείο.

4. Η παραβίαση ουσιαστικών διατάξεων του Συντάγματος

Η Ολομέλεια ΣτΕ δεχόμενη ότι με το άρθρο 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου δεν κατοχυρώνεται δικαίωμα σε μισθό ή σύνταξη ορισμένου ύψους, έκρινε στη συνέχεια ότι είναι δυνατή η επέμβαση για λόγους δημοσίου συμφέροντος, που αντιστοιχεί σε ένα ιδιαίτερος σοβαρό, κατά την εκτίμηση του εθνικού νομοθέτη, δημοσιονομικό πρόβλημα ή στην βιωσιμότητα των κοινωνικοασφαλιστικών οργανισμών, σε περιουσιακής φύσεως αγαθό, όπως είναι ο μισθός ή η συνταξιοδοτική παροχή. Όμως, το Δικαστήριο συμπληρώνει ότι η εκτίμηση του νομοθέτη ως προς την ύπαρξη δημοσίου συμφέροντος που επιβάλλει τον περιορισμό περιουσιακού δικαιώματος και η επιλογή της πολιτικής που πρέπει να ακολουθηθεί για την εξυπηρέτηση του δημοσίου αυτού συμφέροντος, υπόκεινται σε οριακό δικαστικό έλεγχο. Περαιτέρω το Δικαστήριο αναφέρεται στην εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας⁴⁹.

Κατά τον έλεγχο της τηρήσεώς της και ειδικότερα του δευτέρου σταδίου της αναγκαιότητας το Δικαστήριο μετά από έναν βαθύ έλεγχο, στον οποίο γίνονται σκέψεις σχετικά με τη συμβολή του περιορισμού των δαπανών της γενικής κυβερνήσεως στη μείωση του δημοσιονομικού ελλείμματος της χώρας, και αφού απορρίπτεται η δυνατότητα υιοθέτησης ηπιότερων λύσεων και αποδίδεται στα μέτρα ο επί πλέον σκοπός της εξυγίανσης των δημοσίων οικονομικών πέραν της αντιμετώπισης της δημοσιονομικής κρίσης, καταλήγει στο πλαίσιο του τρίτου σταδίου ελέγχου⁵⁰, της εν στενή εννοία α-

⁴⁹ Αρ. σκέψης 34.

⁵⁰ Για τη στενή σχέση των σταδίων της αναγκαιότητας και *stricto sensu* αναλογικότητας, αλλά συγχρόνως και τη διάκρισή τους, εφ' όσον το μεν πρώτο ελέγχεται με βάση το πραγματικό, ενώ το δεύτερο ως ένα νομικό-κανονιστικό ζήτημα, βλ. ΑΛΚΜΗΝΗ ΦΩΤΙΑΔΟΥ, Κάμερες στην πλατεία και ιδιωτικότητα: μια εφαρμογή της αναλογικότητας από την Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα, ΕφημΔΔ 2007, σελ. 506. Βλ. και ΧΡΙΣΤΙΝΑ ΑΚΡΙΒΟΠΟΥΛΟΥ, Ο πολιτικός δικαστής αντιμετώπος με την αναλογικότητα κατά τον αναιρετικό έλεγχο της εύλογης χρηματικής αποζημίωσης, εις:

ναλογικότητας, ότι «με τα επίμαχα μέτρα, τα οποία αναφέρονται σε κατάργηση ή μείωση ορισμένων μόνον επιδομάτων ή συνταξιοδοτικών παροχών και, ως εκ τούτου, συνεπάγονται μείωση των συνολικώς καταβαλλομένων, αντιστοίχως, σε μισθωτούς και συνταξιούχους αποδοχών και συνταξιοδοτικών παροχών, όχι, όμως, και στέρηση αυτών, εξασφαλίζεται, κατ'αρχήν, ισορροπία ανάμεσα στις απαιτήσεις του, κατά την εκτίμηση του νομοθέτη, συντρέχοντος εν προκειμένω γενικού συμφέροντος και την ανάγκη προστασίας των περιουσιακών δικαιωμάτων των εργαζομένων και συνταξιούχων, εν όψει και του συγκεκριμένου ύψους των επερχομένων περικοπών, καθώς και του γεγονότος ότι προβλέπεται η καταβολή επιδομάτων εορτών και αδειάς...»⁵¹. Το Δικαστήριο σε άλλο σημείο απορρίπτει τον λόγο ότι δεν υφίσταται αναγκαιότητα λήψης των μέτρων αλλά επιδιώκεται αποκλειστικώς η εξυπηρέτηση των ταμειακών συμφερόντων του Δημοσίου, με επιχείρημα αυτοπεριορισμού και συγκεκριμένα ότι «η εκτίμηση του νομοθέτη ως προς τα ληπτέα μέτρα για την αντιμετώπιση της υπ'αυτού διαπιστωθείσης κρίσιμης δημοσιονομικής καταστάσεως υπόκειται σε οριακό μόνον δικαστικό έλεγχο»⁵². Σε άλλο σημείο της σκέψης του αυτής τον έλεγχο της αναγκαιότητας τον διεξάγει με μια λεπτομερή αναφορά σε άλλα εκτός της μείωσης των δαπανών μισθοδοσίας των εργαζομένων στο Δημόσιο και τον ευρύτερο δημόσιο τομέα και των δαπανών των κοινωνικοασφαλιστικών οργανισμών, μέτρα, οικονομικά, δημοσιονομικά και διαρθρωτικά, που έχουν θεσπισθεί με τις διατάξεις των νόμων 3833 και 3845/2010 αλλά και με άλλους νόμους, όπως αυτούς που θέσπισαν μέτρα για την αποκατάσταση της φορολογικής δικαιοσύνης και την αντιμετώπι-

Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου – Ίδρυμα Θεμιστοκλή και Δημήτρη Τσάτσου (Εκδ.), Το Δημόσιο Δίκαιο σε εξέλιξη, Σύμμεικτα προς τιμήν του Καθηγητού Πέτρου Παραρά, Αθήνα-Κομοτηνή 2012, σελ. 52-53. Ως έλεγχο με επίκληση πραγματικών επιχειρημάτων αντιμετώπισε η μειοψηφούσα γνώμη του Αντιπροέδρου Ν. Σακελλαρίου και των Συμβούλων, Ευδ. Γαλανού, Γ. Παπαμεντζελοπούλου, Γ. Παπαγεωργίου, Γ. Ποταμιά και Β. Καλαντζή τον έλεγχο που ασκείται κατά την εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας στην υπό κρίση υπόθεση, όταν κατά το στάδιο της αναγκαιότητας εξετάζοντας αν η επιβαλλομένη με τις σχετικές ρυθμίσεις κατάργηση ή μείωση των καταβαλλομένων από τον συγκεκριμένο ασφαλιστικό οργανισμό επιδομάτων ήταν αναγκαία για την προστασία του ασφαλιστικού του κεφαλαίου ή αν και σε ποιο βαθμό οι ρυθμίσεις αυτές είναι αναγκαίες για την περιστολή των δαπανών του ελληνικού Δημοσίου, έκρινε ότι ο νομοθέτης υποχρεούτο να το εξετάσει επί τη βάσει αναλογιστικών μελετών (αρ. σκέψης 36).

⁵¹ Αρ. σκέψης 35.

⁵² Αρ. σκέψης 35.

ση της φοροδιαφυγής, για τη μεταρρύθμιση του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης, για το σύστημα συνταξιοδότησεως των υπαλλήλων του Δημοσίου, για την αναθεώρηση των διαδικασιών παρακολούθησης και ελέγχου της εξελίξεως των δημοσίων οικονομικών, για τη δημοσιονομική διαχείριση, για την απελευθέρωση ορισμένων κλειστών επαγγελματιών και για την εξυγίανση δημοσίων επιχειρήσεων. Με το επιχείρημα αυτό το ΣΤΕ ενέταξε τα επίδικα μέτρα περί περικοπής αποδοχών και συνταξιοδοτικών παροχών στο ευρύτερο πρόγραμμα δημοσιονομικής εξυγιάσεως και τα κατέστησε ένα ενιαίο σύνολο, έτσι ώστε να είναι απορριπτέος ο ισχυρισμός περί μικρής δημοσιονομικής τους επίπτωσης.

Ένα τέτοιος έλεγχος κάθε άλλο παρά οριακός δικαστικός έλεγχος μπορεί να χαρακτηριστεί. Τη δυσαναλογία των επαχθών μέτρων όμως ο ακυρωτικός δικαστής δεν μπορεί να εξετάσει κατ' αρχάς παρά μόνον εάν είναι προφανώς⁵³. Η τρίτη βαθμίδα ελέγχου, η οποία αποκαλείται και στάθμιση, προϋποθέτει και παραίτηση από ουσιαστικά κριτήρια απόφασης ή άλλως από ομοιογενή πολιτικά κίνητρα. Η απόφαση 6/2011 της Ολομελείας του Αρείου Πάγου⁵⁴, η οποία εφήρμοσε απ' ευθείας τη διάταξη του άρθρου 25 παρ. 1 εδ. δ του Συντάγματος και την έθεσε ως βάση για την άσκηση ελέγχου συνταγματικότητας νόμου, εφήρμοσε το τρίτο στάδιο της εν στενή εννοία αναλογικότητας επικαλούμενη μια σειρά από κριτήρια, όπως είναι μεταξύ άλλων, σε περίπτωση προσβολής προσωπικότητας δημοσιογράφου στο πλαίσιο τηλεοπτικών εκπομπών, η βαρύτητα και οι συνθήκες τελέσεως της προσβολής, ο τόπος και ο χρόνος, αλλά και το μέσο με το οποίο τελέστηκε η προσβολή, η υπαιτιότητα της αναιρεσείουσας, η δημοσιότητα, που έλαβε η προσβολή της επαγγελματικής, κοινωνικής και οικονομικής κατάστασεως του αναιρεσιβλήτου, καθώς και η κοινωνική και οικονομική κατάσταση της αναιρεσείουσας. Τα κριτήρια αυτά αποβλέπουν στην εξειδί-

⁵³ Βλ. ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟ ΓΩΓΟΣ, Πτυχές του ελέγχου αναλογικότητας στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, ΔτΑ Τόμος εκτός Σειράς III/2005, σελ. 306 επ., ο οποίος τονίζει ιδιαίτερα την ανάγκη της αυστηρότητας του δικαστικού ελέγχου κατά τη διερεύνηση της αναγκαιότητας λήψης του μέτρου (σελ. 312). Αντίθετα για τον βαθύ έλεγχο εφαρμογής της αρχής της αναλογικότητας, ιδίως σε περίπτωση συγκρούσεως συνταγματικών διατάξεων και ειδικότερα θεμελιωδών δικαιωμάτων, στον οποίον προβαίνει ένα συνταγματικό δικαστήριο, βλ. ΧΑΡΑΛΑΜΠΟ ΤΣΙΛΙΩΤΗ, Η αρχή της αναλογικότητας στο γερμανικό Συνταγματικό Δίκαιο με έμφαση στη νομολογία του Γερμανικού Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου, ΔτΑ Τόμος εκτός Σειράς IV/2006, σελ. 204 επ.

⁵⁴ ΔιΜΕΕ 2011, σελ. 353 επ. με παρατηρήσεις ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΑΣ ΚΥΠΡΟΥΛΗ, σελ. 355 επ.

κευση και αξιολόγηση του κανόνα της στάθμισης. Χαρακτηριστική είναι η μειοψηφούσα γνώμη της Συμβούλου, Μ. Καραμανάφ, σύμφωνα με την οποία «δεν αποδεικνύεται προσηκόντως η συνδρομή των προυποθέσεων νομίμου περιορισμού των επιμάχων ιδιοκτησιακών δικαιωμάτων, ως προς το είδος, το ύψος και τη διάρκεια των επιβαλλομένων περικοπών, προς το δημόσιο συμφέρον»⁵⁵. Πράγματι η γνώμη αυτή παρουσιάζει τα κριτήρια στάθμισης και τα συγκρουόμενα συνταγματικά αγαθά. Στη συνέχεια θα πρέπει να ακολουθεί η αιτιολόγηση του κανόνα της στάθμισης. Η όλη διαδικασία στάθμισης πρέπει να είναι διαδικασία διαμόρφωσης αποφασιστικών επιχειρημάτων⁵⁶.

Στην προκειμένη περίπτωση το Δικαστήριο υπερέβη τα όριά του, χαρακτήρισε τους σκοπούς του νομοθέτη ως σκοπούς δημοσίου συμφέροντος, επιστράτευσε νέα επιχειρήματα στήριξης των σκοπών του νομοθέτη⁵⁷, περιήλθε σε αντιφάσεις όσον αφορά την έκταση του ελέγχου που όφειλε να ασκήσει. Είναι γεγονός ότι με την εμφάνιση της αρχής της αναλογικότητας και την εφαρμογή της επί του ελέγχου των οικονομικών μέτρων εντατικοποιήθηκε ο δικαστικός έλεγχος⁵⁸, έτσι ώστε δύσκολα να μπορεί κανείς να υποστηρίξει σήμερα ότι είναι δυνατόν να περιορίζεται ο ακυρωτικός δικαστής σε αυτές τις περιπτώσεις σε έναν έλεγχο πρόδηλης αντισυνταγματικότητας. Εξ ίσου δύσκολα μπορεί να υποστηριχθεί εν προκειμένω ότι η ορθολογική εφαρμογή από το ΣτΕ της αρχής της αναλογικότητας θα «έγειρε» υπέρ των κοινωνικών δικαιωμάτων.

Το Δικαστήριο απέρριψε στη συνέχεια και λόγο που αφορά παραβίαση του προστατεύοντος την ανθρώπινη αξία άρθρου 2 του Συντάγματος με

⁵⁵ Αρ. σκέψης 36.

⁵⁶ Βλ. ΘΕΟΔΩΡΑ Δ. ΑΝΤΩΝΙΟΥ, Τα ατομικά δικαιώματα ως κανόνες δικαίου και αρχές, εις: τιμητικός τόμος μ.χ.π.σταθόπουλου, Αθήνα-Κομοτηνή 2010, σελ. 70-71.

⁵⁷ Ο δικαστής δεν εξετάζει ευθέως τον σκοπό της ρύθμισης, την ορθότητα των λόγων που επικαλείται ο νομοθέτης, αλλά εάν οι λόγοι που επικαλείται το συγκεκριμένο όργανο εξακολουθούν να δικαιολογούν τις επιλογές του. Βλ. σχετικά ΒΑΣΙΛΗ ΒΟΥΤΣΑΚΗ, Η οικονομική ελευθερία, το γενικό συμφέρον και ο δικαστικός έλεγχος των μέτρων οικονομικής πολιτικής, εις: Τα Εικοσάχρονα του Συντάγματος, Αθήνα-Κομοτηνή, σελ. 406-408.

⁵⁸ Βλ. ΑΚΡΙΤΑ ΚΑΙΔΑΤΖΗ, Δικαστικός Έλεγχος των μέτρων οικονομικής πολιτικής – Νομολογιακές τάσεις και προσαρμογές στο μεταβαλλόμενο οικονομικο-πολιτικό περιβάλλον, εις: Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου, Ίδρυμα Θεμιστοκλή και Δημήτρη Τσάτσου (Εκδ.), Το Δημόσιο Δίκαιο σε εξέλιξη, Σύμμεικτα προς τιμήν του Καθηγητού Πέτρου Ι. Παραρά, Αθήνα-Κομοτηνή 2012, σελ. 285 επ.

την αιτιολογία ότι η συνταγματική αυτή διάταξη, όπως και το άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου, δεν κατοχυρώνει δικαίωμα ορισμένου ύψους αποδοχών ή συντάξεως, εκτός εάν συντρέχει περίπτωση διακινδυνεύσεως της αξιοπρεπούς διαβιώσεως. Ειδικότερα ο λόγος αυτός ακυρώσεως απορρίπτεται με το σκεπτικό ότι οι αιτούντες δεν προέβαλαν συγκεκριμένους ισχυρισμούς ότι οι επίμαχες περικοπές αποδοχών και συνταξιοδοτικών παροχών, εν όψει του ύψους τους, συνεπάγονται τέτοια διακινδύνευση είτε για τα μέλη των αιτούντων νομικών προσώπων είτε για τα συγκεκριμένα αιτούντα φυσικά πρόσωπα⁵⁹. Μέσω της συνδυασμένης εφαρμογής των διατάξεων για την προστασία της αξιοπρέπειας του ανθρώπου και την αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου, αλλά και για την δέσμευση των κρατικών λειτουργιών από τα ατομικά δικαιώματα (άρθρο 25 Σ), την αρχή της ισότητας, αλλά και μέσω των μεμονωμένων κοινωνικών δικαιωμάτων αναγνωρίζεται η θεμελίωση στη διάταξη του άρθρου 2 παρ. 1 Σ ενός κοινωνικού δικαιώματος, υπό την έννοια ότι καθένας έχει αξίωση στην εξασφάλιση από το κράτος της ελαχίστης υλικής βοήθειας για μια αξιοπρεπή διαβίωση⁶⁰. Στην υπό κρίση απόφαση η απειλούμενη παραβίαση δεν συντελείται με παράλειψη αλλά με επέμβαση από την άποψη ότι το υπάρχον επίπεδο αξιοπρεπούς διαβιώσεως τίθεται σε διακινδύνευση με τις επίμαχες περικοπές αποδοχών και συνταξιοδοτικών παροχών. Συνεπώς το Δικαστήριο όφειλε αφ' ενός να περιγράψει το ελάχιστο αυτό περιεχόμενο αξιοπρεπούς διαβιώσεως του ανθρώπου που εντάσσεται στο προστατευτικό πεδίο της προστασίας του σεβασμού της αξίας του ανθρώπου (άρθρο 2 παρ. 1 Σ) και αφορά την τροφή, την ένδυση, την οικιακή συντήρηση, στέγη, θέρμανση, υγιεινή και περίθαλψη και όσες άλλες ανάγκες θέλει και μπορεί κατ'ελάχιστον να καλύψει το κράτος⁶¹. Στη συνέχεια με αυτόν τον δεδομένο κανόνα θα έπρεπε να κρίνει τη συνταγματικότητα των νομοθετικών μέτρων και όχι να αποφύγει να απαντήσει επί του προταθέντος λόγου.

⁵⁹ Αρ. σκέψης 35.

⁶⁰ Βλ. ΘΕΟΔΩΡΑ Δ. ΑΝΤΩΝΙΟΥ, Ο σεβασμός της αξίας του ανθρώπου ως αρχή και δικαίωμα στο Σύνταγμα του 1975 –Συγχρόνως μια συμβολή στη δογματική των ατομικών δικαιωμάτων και στην ερμηνεία του άρθρου 2 παρ. 1 του Συντάγματος του 1975-, Αθήνα-Κομοτηνή 2010, σελ. 82-83.

⁶¹ Το Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο της Γερμανίας στην απόφασή του της 9.02.2010 ενέταξε σε αυτές τις ανάγκες και την εξασφάλιση της δυνατότητας καλλιέργειας διαπροσωπικών σχέσεων και μιάς ελάχιστης συμμετοχής στην κοινωνική, πολιτιστική και πολιτική ζωή.

Ο έλεγχος εν προκειμένω δεν μπορεί να είναι κατ' ανάγκη προφανούς παραβίασης ή μη του Συντάγματος αλλά ο δικαστής θα πρέπει να λάβει υπ' όψη του μια σειρά από πραγματικά δεδομένα, εμπειρικές γνώσεις, διδάγματα κοινής πείρας για να διαμορφώσει δικανική πεποίθηση⁶².

⁶² Βλ. παρατηρήσεις της ΒΑΣΙΛΙΚΗΣ ΧΡΗΣΤΟΥ στην παραπάνω απόφαση του Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου της Γερμανίας της 9.02.2010, ΤοΣ 2010, σελ. 200-201.