

## Memoranda sunt Servanda?

Η συνταγματικότητα του νόμου 3845/2010 και του μνημονίου για τα μέτρα εφαρμογής των συμφωνιών με ΔΝΤ, ΕΕ και ΕΚΤ

του Γιώργου Σ.Π. Κατρούγκαλου\*,

Οι αλλοδαποί που δανείζουν χρήματα σε κάποιο κράτος δεν μπορούν να μην περιμένουν ότι θα επηρεαστούν αρνητικά από τυχόν δυσπραγία του κράτους αυτού. (...) Δεν μπορούν, για παράδειγμα, να περιμένουν από το Κράτος να κλείσει τα σχολεία, τα πανεπιστήμια και τα δικαστήρια, να διαλύσει την αστυνομία, να παραμελήσει τις δημόσιες υπηρεσίες και να εκθέσει το λαό του σε συνθήκες χάους και αναρχίας μόνο και μόνο για να ικανοποιήσει τους δανειστές του, αλλοδαπούς ή ημεδαπούς»

*Δήλωση της Νότιας Αφρικής στην προπαρασκευαστική Επιτροπή της Συνθήκης της Χάγης για την Κωδικοποίηση του Διεθνούς Δικαίου (1930)*<sup>1</sup>

### Διάγραμμα

A- Εισαγωγικές παρατηρήσεις: Το δημόσιο χρέος υπό το φως του συνταγματικού και του δημόσιου διεθνούς δικαίου .....	2
B- Η νομική φύση του μνημονίου και θέματα τυπικής συνταγματικότητας του νόμου .....	8
B-1 Τα μνημόνια δεν αποτελούν διεθνή σύμβαση .....	8
B-2 Ο νόμος δεν ανταποκρίνεται στις προϋποθέσεις του άρθρου 43 παρ. 4 Συντάγματος .....	10
B-3 Αντισυνταγματική η πρόβλεψη για μη κύρωση των συμφωνιών με το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο και την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα που θα ακολουθήσουν .....	12
Γ- Αντισυνταγματικότητα και αντίθεση με υπερνομοθετικής ισχύος κανόνες των ουσιαστικών ρυθμίσεων του νόμου .....	13
Γ-1 Οι λόγοι δημοσίου συμφέροντος για την επιβολή των μέτρων .....	13
Γ-2 Θέματα ισότητας της αμοιβής εργασίας .....	14
Γ-3 Αντισυνταγματικότητα των μισθολογικών ρυθμίσεων και του περιορισμού της συλλογικής αυτονομίας .....	16

---

\* Αναπληρωτής Καθηγητής Δ.Π.Θ.

<sup>1</sup> Στην εν λόγω δήλωση αναφέρεται η Επιτροπή Διεθνούς Δικαίου του ΟΗΕ για να στοιχειοθετήσει την άποψη ότι αποτελεί εθιμικό διεθνές δίκαιο η επίκληση κατάστασης έκτακτης ανάγκης από ένα κράτος Addendum to the eighth report on State responsibility, in: Yearbook of the International Law Commission 1980, Vol. II, σ. 13 κ.ε, αρ. παρ. 25.

Γ-3 Η αντισυνταγματικότητα των συνταξιοδοτικών ρυθμίσεων.....	18
Δ- Αντί επιλόγου: Υπάρχει εναλλακτική λύση;.....	20

### **Α- Εισαγωγικές παρατηρήσεις: Το δημόσιο χρέος υπό το φως του συνταγματικού και του δημόσιου διεθνούς δικαίου**

Στις 6 Μαΐου δημοσιεύθηκε ο νόμος 3845/2010 (ΦΕΚ Α΄ 65/06.05.2010) «Μέτρα για την εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας από τα κράτη - μέλη της Ζώνης του ευρώ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο», ο οποίος ενσωματώνει, ως παράρτημα 3, το σχέδιο προγράμματος των οικονομικών μέτρων που επιβλήθηκαν στη χώρα, ήτοι το περίφημο «Μνημόνιο Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής» και το Μνημόνιο Συνεννόησης στις Συγκεκριμένες Προϋποθέσεις Οικονομικής Πολιτικής».

Πριν από την αξιολόγηση της συνταγματικότητας των νέων ρυθμίσεων του νόμου, είναι αναγκαίο να προηγηθεί η εξέταση της νομικής φύσης του χρέους αλλά και του εν λόγω μνημονίου. Σχηματικά, διαμορφώνονται τρεις προσεγγίσεις του δημόσιου χρέους και της αδυναμίας αποπληρωμής του στην διεθνή θεωρία και πρακτική:

- Κατά το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ) και μεγάλο τμήμα της αγγλοσαξονικής θεωρίας, το δημόσιο χρέος δεν διαφοροποιείται ουσιωδώς από τις συμβατικές ιδιωτικές σχέσεις: όταν το κράτος αποτυγχάνει να πληρώσει τα χρέη του, πρέπει να αντιμετωπιστεί όπως οποιαδήποτε άλλη αποτυχημένη επιχείρηση, ενώ η απόλυτη προτεραιότητα δίδεται στην εξασφάλιση των συμφερόντων των δανειστών<sup>2</sup>.

- Κατά την μάλλον κρατούσα στο διεθνές δίκαιο θέση, τα κράτη μπορούν να αποκλείσουν ή να αναστείλουν την αποπληρωμή των χρεών τους με μονομερή τους πράξη, η οποία αξιολογείται με βάση, κυρίως, το κριτήριο της ύπαρξης έκτακτης ανάγκης. Απόλυτη προτεραιότητα δίδεται στην εξυπηρέτηση των κοινωνικών αναγκών της πολιτείας.

- Τέλος, από χώρες ιδίως του λεγόμενου Τρίτου Κόσμου, προβάλλεται το αίτημα διαγραφής των χρεών όχι λόγω αδυναμίας αποπληρωμής των δανειοληπτριών, αλλά λόγω του ίδιου του αντιδημοκρατικού ή άλλως καταχρηστικού χαρακτήρα τους (“*odious debt*”).

---

<sup>2</sup> Βλ. αντί άλλων, W. W. Bratton, G. Mitu Gulati, Sovereign Debt Reform and the Best Interests of Creditors, 57 Vand. L. Rev. 1, 2004, L. C. Backer, Cuba and the IMF: Conflicts over the nature of the state and sovereign debt in the emerging global economic system, προσβάσιμο σε: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=736923](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=736923), Conference on Sovereign Debt Restructuring, The View From the Legal Academy, Emory University Law School, papers published at 53 Emory L.J. – 2004,

Στο εσωτερικό του πρώτου ρεύματος το βασικό πρόβλημα εντοπίζεται στην έλλειψη ενός ρυθμιστικού πλαισίου και ενός μηχανισμού κυρώσεων που θα εξασφαλίζουν την ομαλότητα στις διεθνείς χρηματοπιστωτικές αγορές και ιδίως τη φερεγγυότητα των κρατών έναντι των δανειστών<sup>3</sup>, η οποία εξασφαλιζόταν τις παλαιότερες εποχές με την πολιτική των κανονιοφόρων. Στο πλαίσιο αυτό, το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ) έχει προτείνει, μέσω της εκτελεστικής του Αντιπροέδρου Α. Kruger, την δημιουργία ενός μηχανισμού πτώχευσης με την ονομασία “Sovereign Debt Restructuring Mechanism” (SDRM), που θα περιλαμβάνει δεσμευτικούς κανόνες επαναδιαπραγμάτευσης<sup>4</sup> του χρέους, με το ίδιο να έχει τις αρμοδιότητες ενός διεθνούς δικαστηρίου πτωχεύσεων<sup>5</sup>. Ύπατος στόχος του προτύπου αυτού είναι η διατήρηση της πιστοληπτικής ικανότητας του κράτους και η κατά προτεραιότητα ικανοποίηση των πιστωτών του. Η προσέγγιση αυτή βασίζεται στο πρότυπο της εταιρικής πτώχευσης, όπως έχει τροποποιηθεί και εφαρμόζεται στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, κατά το αμερικανικό δίκαιο<sup>6</sup>.

Θεωρητικά, οι συνέπειες της αποπληρωμής στην εθνική οικονομία των κρατών-οφειλετών συνυπολογίζονται, υπό το πρίσμα όμως του δόγματος της πάση θυσία επιβολής μακροοικονομικής σταθερότητας μέσω του τριπτύχου: λιτότητα, ιδιωτικοποιήσεις και απορρύθμιση της αγοράς εργασίας. Αυτές οι διαρθρωτικές αλλαγές, που αποτελούν προϋπόθεση για τη χορήγηση του δανείου<sup>7</sup>, συνιστούν τη λεγόμενη «συναίνεση της Ουάσινγκτον» («Washington consensus», έδρας τόσο του ΔΝΤ όσο και της Παγκόσμιας Τράπεζας. Είναι χαρακτηριστικό ότι ακόμη και ο Σόρος

---

<sup>3</sup> M. H. Bouchet, *The political economy of International Debt: Who, what, how much and why?* 1987, J. Bulow, *First World Governments and Third World Debts* Brookings Papers on Economic Activity, 2002, 229.

<sup>4</sup> «Επαναδιαπραγμάτευση» σημαίνει μεταβολή της συμβατικής βάσης του δανείου, π.χ. μέσω της μονομερούς μείωσης της ονομαστικής τιμής του δανείου και της έκδοσης νέων ομολόγων με χαμηλότερο επιτόκιο και μακρότερη ωρίμανση.

<sup>5</sup> A. O. Krueger, *A New Approach to Sovereign Debt Restructuring*, International Monetary Fund, April 2002, πρβλ. P. Bolton, *Toward a Statutory Approach to Sovereign Debt Restructuring: Lessons From Corporate Bankruptcy Practice Around the World*, IMF Staff Papers No. 41, Jan. 1, 2003.

<sup>6</sup> A. O. Krueger, *A New Approach to Sovereign Debt Restructuring*, International Monetary Fund, σ. 12-14.

<sup>7</sup> Έχει ξεχαστεί στις μέρες μας το γεγονός ότι η επιβολή της αιρεσιμότητας (conditionality) για τη χορήγηση χρέους ανάλογα με τη συμμόρφωση προς ένα οικονομικό πρόγραμμα χρηματοοικονομικής σταθερότητας είχε επιβληθεί στο Bretton Woods παρά την αντίδραση των Ευρωπαϊκών και των Λατινοαμερικανικών κρατών. Οι ΗΠΑ πέτυχαν να συμπεριληφθεί αυτή στα Articles of Agreement του ΔΝΤ μόνον και μόνον γιατί στην δεκαετία του 1950 αυτές αποτελούσαν πρακτικά το μόνον διεθνή δανειστή. Βλ. σχετικά S. D. Krasner, *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, Princeton University Press, Princeton, 1999, σ. 84-85.

έχει αποκαλέσει τη νεοφιλελεύθερη αυτή συνταγή «φονταμενταλισμό της αγοράς»<sup>8</sup>.

Πέραν της πολιτικής αντίθεσης που μπορεί να έχει κανείς στο συγκεκριμένο πρότυπο, η βασική του αδυναμία από νομική άποψη είναι ότι παραγνωρίζει ότι τα κράτη δεν μπορούν να εξομοιωθούν με απλές επιχειρήσεις και αυτό όχι για λόγους αναγόμενους απλώς στην βεσπφάλεια κυριαρχία τους, αλλά κυρίως γιατί ο βασικός νομιμοποιητικός λόγος ύπαρξης τους έγκειται στην εκπλήρωση των κοινωνικών τους σκοπών, πράγμα που το διεθνές δίκαιο οφείλει να σέβεται<sup>9</sup>.

Το δεύτερο ρεύμα αντανακλά την κρατούσα μέχρι σήμερα προσέγγιση του Διεθνούς Δικαίου, όπως υιοθετείται όχι μόνον από την θεωρία στην ηπειρωτική Ευρώπη<sup>10</sup> αλλά και από την Επιτροπή Διεθνούς Δικαίου των Ηνωμένων Εθνών. Το εξωτερικό δημόσιο χρέος, ως «sovereign debt», συνάπτεται με διεθνείς συμβάσεις. Αυτές από συνταγματικής πλευράς μπορούν να καταγγελθούν οποτεδήποτε μονομερώς, στο πλαίσιο άσκησης κρατικής κυριαρχίας, όπως όλες οι συμβάσεις. Η νομιμότητα της καταγγελίας από πλευράς διεθνούς δικαίου εξαρτάται, κατά την μάλλον επικρατούσα άποψη, από την ύπαρξη σχετικής κατάστασης ανάγκης.

Τα παραπάνω γίνονται αποδεκτά τόσο από την Επιτροπή Διεθνούς Δικαίου των ΗΕ όσο και το Διεθνές Δικαστήριο. Η πρώτη έχει συντάξει σχέδιο σύμβασης για την Ευθύνη των Κρατών από Παράνομες Πράξεις, που έγινε δεκτό από τη Γενική Συνέλευση του ΟΗΕ στις 12 Δεκεμβρίου του 2001, χωρίς όμως ακόμη να έχει λάβει τη μορφή διεθνούς σύμβασης<sup>11</sup>. Σύμφωνα με το άρθρο 25 παρ. 1 του σχεδίου, τα κράτη μπορούν να επικαλεστούν κατάσταση ανάγκης ως λόγο μη συμμόρφωσης σε διεθνή τους υποχρέωση, εφόσον αυτός είναι ο μόνος τρόπος για να εξασφαλισθεί ένα ζωτικό τους συμφέρον έναντι άμεσου και επικείμενου

---

<sup>8</sup> G. Soros, *The Crisis of global capitalism*, Public Affairs, New York, 2002, σ. 128, πρβλ. J. Stiglitz, *Globalization and its discontents*, Norton, New York, 2002, p. 53.

<sup>9</sup> Κατά το Διεθνές Διαιτητικό Δικαστήριο των Ηνωμένων Εθνών, «το διεθνές δίκαιο πρέπει να προσαρμόζεται στις δημόσιες ανάγκες». *Affaire de l'indemnité Russe*, UNRIAA, Vol. XI, 431, σ. 443. Πρβλ. και παρακάτω σημειώσεις 13 και 14. Πρβλ. και Αρ. Μάνεση, *Συνταγματικό Δίκαιο I*, Σάκκουλας, Θεσσαλονίκη, 1980, σ. 21 κ.ε.

<sup>10</sup> Βλ., ενδεικτικά, R. Dolzer, *Staatliche Zahlungsunfähigkeit: Zum Begriff und zu den Rechtsfolgen im Völkerrecht*, in: Jekewitz (ed.), *Des Menschen Recht zwischen Freiheit und Verantwortung: Festschrift für Karl Josef Partsch zum 75. Geburtstag 1989*, σ. 550, P. Schantz, *Verbraucher und Recht – VuR 2006*. 210, σ. 211.

<sup>11</sup> *Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, Annex to the Resolution of the United Nations General Assembly A/RES/56/83.

κινδύνου. Παρόμοιος εθιμικός κανόνας φαίνεται ότι έχει ήδη αναγνωριστεί από το Διεθνές Δικαστήριο της Χάγης (ICJ)<sup>12</sup>.

Στην πραγματικότητα, πρόκειται μάλλον για γενική αρχή του δικαίου (*salus populi suprema lex est*), που διατρέχει όλους τους δικαιοκούς κλάδους<sup>13</sup>. Όπως παρατηρούσε εύστοχα ο Ιωάννης Γιούπης ως εκπρόσωπος του Ελληνικού Κράτους ενώπιον του Μόνιμου Διεθνούς Δικαστηρίου το 1938, όταν τα κράτη βαρύνονται με υποχρεώσεις έναντι των οφειλετών τους, τις οποίες δεν μπορούν να εκπληρώσουν παράλληλα με τις υποχρεώσεις τους έναντι του λαού τους, είναι υποχρεωμένα να ικανοποιήσουν κατά προτεραιότητα τις βασικές κοινωνικές ανάγκες, έστω και με βλάβη των πιστωτών<sup>14</sup>.

Η περίπτωση της επαναδιαπραγμάτευσης χρέους από την Αργεντινή εντάσσεται σε αυτό το νομικο-πολιτικό πλαίσιο. Μετά από μια απέλπιδα προσπάθεια να ικανοποιήσει τους δανειστές της και στη συνέχεια της πλήρους αποτυχίας των σχετικών προγραμμάτων του ΔΝΤ<sup>15</sup>, εκδόθηκε η πράξη 25.561 της 6<sup>ης</sup> Ιανουαρίου 2002 που κήρυξε κατάσταση «έκτακτης ανάγκης στην κοινωνική, οικονομική, διοικητική, οικονομική και συναλλαγματική πολιτική». Στη συνέχεια, με το Διάταγμα 256/2002 της 6<sup>ης</sup> Φεβρουαρίου του 2002 ανεστάλη η πληρωμή του εξωτερικού χρέους, με σκοπό την επαναδιαπράγματουση και την επαναδιάρθρωση του. Με τον τρόπο αυτό ουσιαστικά διαγράφηκαν τα δύο τρίτα του αργεντινού χρέους<sup>16</sup>.

Παρά την κριτική που ασκήθηκε εναντίον τους από μεγάλο τμήμα της αμερικανικής θεωρίας<sup>17</sup>, οι εν λόγω πράξεις κρίθηκαν σύμφωνες με

---

<sup>12</sup> Judgment of the International Court of Justice of 25 September 1997, *Gabcikovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia)*, I.C.J. Reports 1997, σ. 7, παρα. 51. Βλ και τις αντίστοιχες θέσεις περί δημιουργίας σχετικού εθιμικού κανόνα της Επιτροπής Διεθνούς Δικαίου των ΗΕ σε Addendum to the eighth report on State responsibility, in: *Yearbook of the International Law Commission 1980, Vol. II, σ. 13, Addendum to the eighth report on State responsibility, in: Yearbook of the International Law Commission 1980, Vol. II, σ. 13*

<sup>13</sup> Κατά το Διεθνές Διαιτητικό Δικαστήριο των ΗΕ “το πρώτο καθήκον (του κράτους) είναι απέναντι στον εαυτό του. Η επιβίωση του αποτελεί πρωταρχικό στόχο. Τα έσοδα του ορθά αφιερώνονται στον σκοπό αυτό”, *French Company of Venezuelan Railroads Case, UNRIAA, Vol. X, p. 285 (353)*

<sup>14</sup> Permanent Court of International Justice (PCIJ), Series C, no. 87 (1938-1939), 187 κ.ε., ιδίως .σ. 205 κ.ε.. Πρβλ. και τη μειοψηφούσα άποψη της δικαστή *Lübbe-Wolff* στην απόφαση *BVerfG 2 BvM 1-5/03*.

<sup>15</sup> Την αποτυχία παραδέχεται το ίδιο το ΔΝΤ. Βλ. σχετικά IMF, Report on the Evaluation of the Role of the IMF in Argentina, 1991-2001. June 30, 2004.

<sup>16</sup> Βλ. σχετικά J. F. Hornbeck *Argentina's Sovereign Debt Restructuring*, Congressional Research Service RL32637, The Library of Congress, Washington, 2004.

<sup>17</sup> Βλ. ενδεικτικά, A.C. Porzecanski, *From Rogue Creditors to Rogue Debtors: Implications of Argentina's Default*, *CHICAGO JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW*, Summer 2005, 331.

το διεθνές δίκαιο από εθνικά και διεθνή δικαστήρια<sup>18</sup>. Για παράδειγμα, το Διεθνές Κέντρο για την Διευθέτηση Επενδυτικών Διαφορών (International Centre for Settlement of Investment Disputes –ICSID-) το οποίο αποτελεί δικαιοδοτικό όργανο της Παγκόσμιας Τράπεζας, σε απόφαση του της 3<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 2006 επί της υπόθεσης LG&E Energy Corp κατά της Δημοκρατίας της Αργεντινής δέχθηκε ότι η τελευταία μπορούσε να επικαλεστεί κατάσταση ανάγκης για την περίοδο 2001 έως 2003 ως λόγο καταγγελίας σχετικής διμερούς συνθήκης με τις ΗΠΑ<sup>19</sup>.

Το ιταλικό ακυρωτικό έκρινε, επίσης, ότι η εν λόγω πράξη αποτελούσε άσκηση κυριαρχικής αρμοδιότητας και ότι τα συμφέροντα της οργανωμένης από το κράτος κοινότητας έχουν απόλυτο προβάδισμα έναντι αντίθετων συμφερόντων, πράγμα που αποκλείει τον νομικό τους έλεγχο από αλλοδαπά δικαστήρια, ως *acta iure imperii*<sup>20</sup>. Και το γερμανικό ομοσπονδιακό συνταγματικό δικαστήριο θεώρησε ότι δεν υφίσταται υποχρέωση του γερμανικού κράτους για προστασία δικαιωμάτων πολιτών του (Schutzpflicht) που πλήττονταν από την εν λόγω πράξη<sup>21</sup>.

Το τρίτο ρεύμα είναι πιο ριζοσπαστικό. Έλκει την καταγωγή του από την καταγγελία του τσαρικού χρέους από τη Σοβιετική Ένωση το 1921, με την αιτιολογία ότι «κανείς λαός δεν είναι υποχρεωμένος να πληρώνει χρέη-αλυσίδες που έφερε για αιώνες»<sup>22</sup>. Στις τελευταίες δεκαετίες αναδείχθηκε στις πολιτικές διεκδικήσεις των χωρών του Τρίτου Κόσμου για τη διαγραφή των χρεών τους, στο πλαίσιο του γενικότερου αιτήματος για την δημιουργία μιας δικαιότερης διεθνούς οικονομικής τάξης<sup>23</sup>. Το αίτημα αυτό, όμως, έχει ήδη υιοθετηθεί από ευρύτερους

---

<sup>18</sup> Βλ., αντί άλλων, C. Tietje, Die Argentinien-Krise aus rechtlicher Sicht: Staatsanleihen und Staateninsolvenz, Beiträge zum Transnationalen Wirtschaftsrecht, vol. 37, σ. 13.

<sup>19</sup> ICSID Case No. ARB/02/1 (Decision on Liability), παρα.. 267.

<sup>20</sup> Corte Suprema di Cassazione, Ordinanza της 27 Μαΐου 2005, R.G.N. 6532/04

<sup>21</sup> BVerfG, 2 BvR 120/03 της 4.5.2006. Πρβλ. BVerfG, 2 BvM 1-5/03 της 8.5.2007.

<sup>22</sup> Ιστορικά, το επιχείρημα προβλήθηκε για πρώτη φορά από τις ΗΠΑ ήδη το 1898, μετά τη λήξη του Ισπανοαμερικανικού πολέμου, για να αποκλείσουν την εξόφληση του χρέους της Κούβας στην Ισπανία. Κατά τους αμερικανικούς ισχυρισμούς, αυτό δεν έπρεπε αν αποπληρωθεί, εφόσον δημιουργήθηκε στο πλαίσιο της αποικιοκρατίας α) χωρίς τη συναίνεση του κουβανικού λαού, β) χωρίς αυτός να ωφεληθεί από αυτό και (γ) οι δανειστές από την αρχή είχαν αναλάβει τον κίνδυνο της επένδυσης. Βλ. σχετικά J. Moore, Digest of International Law. Washington, 1906.

<sup>23</sup> Βλ. τις σχετικές θέσεις του Fidel Castro Ruz, Latin America's Foreign Debt Must Be Canceled, σε Michael Tabor (επιμ.) Fidel Castro Speeches 1984-85, 1985, σ. 206, πρβλ. L. C. Backer, Cuba and the IMF: Conflicts over the nature of the state and sovereign debt in the emerging global economic system, ο.π. Βλ. ενδεικτικά για τη σύγκρουση «Borrá-Nότου» στον τομέα αυτό Γ. Κατρούγκαλο, Ο ΟΗΕ σε αναζήτηση νέου ρόλου. Ανθρώπινα δικαιώματα και εθνική κυριαρχία στην τρίτη χιλιετία, ΝοΒ 9/2003. 986.

κύκλους, συμπεριλαμβανομένης της καθολικής εκκλησίας<sup>24</sup> και του Γραφείου του Αρμοστή των Ηνωμένων Εθνών για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα<sup>25</sup>. Το βασικό κανονιστικό επιχείρημα του ρεύματος είναι ότι το διεθνές δίκαιο δεν πρέπει να προστατεύει ένα «επονείδιστο χρέος» (“odious debt”)<sup>26</sup>.

Το γιατί και πότε ένα χρέος καθίσταται «επονείδιστο» δεν αποτελεί αντικείμενο ομοφωνίας ακόμη και στο εσωτερικό του ρεύματος αυτού. Άλλοι θεωρητικοί θέτουν ως αναγκαία προϋπόθεση το δάνειο να έχει συναφθεί από ένα μη δημοκρατικό καθεστώς, προς αποκλειστικό όφελος των αυταρχών του, άλλοτε υποστηρίζεται ότι το γεγονός και μόνον ότι οι τράπεζες ή οι διεθνείς δανειστές ήταν συνυπεύθυνοι για την διόγκωσή του (με την επιβολή, π.χ., υπέρογκων επιτοκίων), νομιμοποιεί την επαναδιαπραγμάτευση του, ιδίως εάν υφίσταται αδυναμία αποπληρωμής χωρίς σοβαρές κοινωνικές συνέπειες<sup>27</sup>.

Η επαναδιαπραγμάτευση του χρέους του Ισημερινού αποτελεί το βασικό παράδειγμα εφαρμογής της θεωρίας αυτής στην πράξη. Ο Πρόεδρος Κορέα συγκρότησε το 2007 μια Διεθνή Επιτροπή Εξέτασης του Δημόσιου Χρέους, «με σκοπό την διερεύνηση της νομιμότητας, νομιμοποίησης, διαφάνειας, ποιότητας και αποτελεσματικότητας του»<sup>28</sup>, η οποία στην από 20/11/2008 Έκθεση της διαπίστωσε μια σειρά

---

<sup>24</sup> Βλ., π.χ., την εγκύκλιο του Πάπα Ιωάννη-Παύλου ΙΙ, *Ecclesia In America*, (Apostolic Exhortation: To the Bishops, Deacons, and Priest, προσβάσιμη σε <http://www.vatican.va/index.htm>): “Ελπίζω ότι (...) οι εκπρόσωποι του Πρώτου Κόσμου, μαζί με τους ηγέτες της Παγκόσμιας Τράπεζας και του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου θα αναζητήσουν τρόπους επίλυσης του δημόσιου χρέους». Πρβλ. Desmond Tutu, *Debt cancellation a victory for the world*, *The Baltimore Sun*, May 7/2008

<sup>25</sup> Σύμφωνα με τον Ειδικό Εισηγητή των ΗΕ El Hadji Guisé, “Τα σύγχρονα χρηματοοικονομικά συστήματα οργανώνονται με τέτοιο τρόπο ώστε να ενεργούν ως αντλίες που απορροφούν την παραγωγή των εργαζόμενων μαζών για να την μεταφέρουν, υπό μορφή πλούτου και δύναμης, σε μια προνομιούχο μειονότητα.” United Nations, Economic and Social Council, Commission on Human Rights, Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, *The Realization of Economic, Social and Cultural Rights: The Question of Transnational Corporations*, E/CN.4/Sub.2/1998/6, June 10, 1998, σ. 1

<sup>26</sup> E. F. Mancina, *Note: Sinners in the Hands of an Angry God: Resurrecting the Odious Debt Doctrine in International Law*, 36 *GEO. WASH. INT’L L. REV.* 2004. 1239 σ. 167, Anupam Chander, *Odious Securitization*, 53 *EMORY L.J.* 2004, 923, M. Kremer, S. Jayachandran1, *Odious Debt*, Harvard Seminar, 2002 προσβάσιμο σε: <http://204.180.229.21/external/np/res/seminars/2002/poverty/mksj.pdf>. Βλ. επίσης τον ιστότοπο σχετικής ΜΚΟ σε <http://www.odiousdebts.org>.

<sup>27</sup> Βλ. σχετικά T. Lothian, *The Criticism of the Third-World Debt and the Revision of Legal Doctrine*, 13 *WIS. INT’L L.J.* 1995.421, σ. 439. Πρβλ. P. Adams, *Odious Debts: Loose Lending, Corruption and the Third World’s Environmental Legacy*, Earthscan, Toronto, 1991, σ. 165.

<sup>28</sup> Βλ. το ΠΔ No. 472/2007, προσβάσιμο στον ιστότοπο [http://www.auditoriadeuda.org.ec/index.php?option=com\\_content&view=article&catid=35&id=51&Itemid=55..](http://www.auditoriadeuda.org.ec/index.php?option=com_content&view=article&catid=35&id=51&Itemid=55..)

παρανομιών και παραβάσεων<sup>29</sup>. Βάσει των πορισμάτων της Έκθεσης, ο Κορέα σταμάτησε την πληρωμή των κρατικών ομολόγων του έτους 2012 τον Δεκέμβριο του 2008 και των κρατικών ομολόγων του 2030 τον Φεβρουάριο του 2009. Ήταν η πρώτη φορά στη σύγχρονη ιστορία όπου ένα κράτος διέγραψε μονομερώς δημόσιο χρέος χωρίς να επικαλεστεί κατάσταση ανάγκης που να επιβάλει την επαναδιαπραγμάτευση του<sup>30</sup>. Ήδη, κατόπιν συμφωνίας με τους δανειστές του, ο Ισημερινός έχει εξαγοράσει ένα μεγάλο τμήμα του χρέους στο 30% μόλις της αρχικής του τιμής<sup>31</sup>.

## **B- Η νομική φύση του μνημονίου και θέματα τυπικής συνταγματικότητας του νόμου**

### *B-1 Τα μνημόνια δεν αποτελούν διεθνή σύμβαση*

Ο νόμος περιλαμβάνει τέσσερα παραρτήματα. Το δύο πρώτα είναι η Δήλωση των Αρχηγών Κρατών και Κυβερνήσεων της Ευρωζώνης της 25<sup>ης</sup> Μαρτίου 2010, με την οποία αποφασίστηκε η δημιουργία μηχανισμού στήριξης και η Δήλωση Στήριξης των ίδιων της 11<sup>ης</sup> Απριλίου 2010. Ως Παραρτήματα III και IV ενσωματώνεται το «σχέδιο προγράμματος» του μηχανισμού στήριξης, που αποτελείται από δύο κείμενα με την ονομασία «Μνημόνιο Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής» και «Μνημόνιο Συνεννόησης στις Συγκεκριμένες Προϋποθέσεις Οικονομικής Πολιτικής», το οποίο διαμορφώθηκε με διαπραγματεύσεις μεταξύ αφενός του Υπουργού Οικονομικών και του Διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδας και αφετέρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας και του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου.

Από τα κόμματα της αριστεράς (αρχικά από το ΚΚΕ, στη συνέχεια και από το Συνασπισμό) τέθηκε θέμα κύρωσης των «μνημονίων» αυτών με την διαδικασία του άρθρου 28 παρ. 2 για τις συνθήκες που αναγνωρίζουν σε διεθνείς οργανισμούς αρμοδιότητες που προβλέπονται από το Σύνταγμα. Η θέση αυτή δεν ήταν συνταγματικά ορθή, όχι διότι η εφαρμογή των μνημονίων δεν έχει επιπτώσεις στην άσκηση της λαϊκής κυριαρχίας και σε συνταγματικά δικαιώματα (έχει, προφανώς,

---

<sup>29</sup> Government of Ecuador. Internal Auditing Commission for the Public Credit of Ecuador, Ministry of Economy and Finances.,Final Report of the Integral Auditing of the Ecuadorian Debt.” Quito, Ecuador: Government of Ecuador, 2008, προσβάσιμο στον ιστότοπο

[http://www.auditoriadeuda.org.ec/images/stories/documentos/Libro\\_CAIC\\_English.pdf.zip](http://www.auditoriadeuda.org.ec/images/stories/documentos/Libro_CAIC_English.pdf.zip).

<sup>30</sup> L. C. Buchheit and G. Mitu Gulati, The Coroner’s Inquest, INTERNATIONAL FINANCIAL LAW REVIEW, September 2009, 2.

<sup>31</sup> A. C. Porzecanski, When Bad Things Happen to Good Sovereign Debt Contracts: The Case of Ecuador. MPRA Paper No. 20857, American University, February 2010, προσβάσιμο στον ιστότοπο <http://mpira.ub.uni-muenchen.de/20857>, σ. 15.



βαρύτατες), αλλά γιατί αυτά δεν αποτελούν διεθνή συνθήκη, σύμβαση ή συμφωνία, κατά την έννοια του άρθρου 28 παρ. 1<sup>32</sup>.

Και τούτο γιατί τα ελάχιστα αναγκαία εννοιολογικά στοιχεία της διεθνούς συνθήκης, κατά το σύνταγμα και το διεθνές δίκαιο είναι α) να περιέχει αυτή κανόνες δικαίου και β) τα υποκείμενα του διεθνούς δικαίου τα οποία συμβάλλονται να στοχεύουν να προσδώσουν διεθνή νομική δεσμευτικότητα στους εν λόγω κανόνες. Και τα δύο αυτά στοιχεία ελλείπουν από τα μνημόνια<sup>33</sup>. Αυτά χαρακτηρίζονται από τον ίδιο το νόμο ως «σχέδιο προγράμματος<sup>34</sup>», ενώ τα ίδια προσδιορίζουν τις προβλέψεις τους ως «σχέδιο δράσης».

Άλλωστε, το ΔΝΤ διαμορφώνει τα Προγράμματα Διαρθρωτικής Προσαρμογής, όπως το υπό κρίση, κατόπιν σχετικής «επιστολής πρόσκλησης» του ενδιαφερόμενου κράτους (letter of intent) που εγκρίνεται στη συνέχεια με απόφαση του Εκτελεστικού του Συμβουλίου. *Είναι τα δύο αυτά κείμενα (επιστολή πρόθεσης του κράτους και απόφαση του ΔΝΤ) που συνιστούν από κοινού τη διεθνή συμφωνία δανείου<sup>35</sup> και όχι τα μνημόνια, τα οποία αποτελούν απλά προπαρασκευαστικά έγγραφα.* Στην παρούσα περίπτωση, η σχετική επιστολή του Υπουργού Οικονομικών και του Διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδας συζητήθηκαν στο Εκτελεστικό Συμβούλιο του Ταμείου την 9<sup>η</sup> Μαΐου, δηλαδή τρεις μέρες μετά την δημοσίευση του νόμου<sup>36</sup>.

Με αυτόν τον τρόπο το ΔΝΤ εμφανίζεται να μην αναμειγνύεται στις εσωτερικές υποθέσεις των κρατών, αλλά απλώς ανταποκρίνεται στην πρόσκληση της «επιστολής προθέσεων». Άλλωστε, η εφαρμογή των επιταγών του δεν εξαρτάται από την δεσμευτική εφαρμογή κανόνων σύμβασης, αλλά από την ανάγκη του κράτους για χρηματοδότηση. Η δε συμμόρφωση του τελευταίου εξασφαλίζεται από το γεγονός ότι η εκταμίευση του συναλλάγματος γίνεται σε δόσεις και κατόπιν ελέγχων από εκπροσώπους του ΔΝΤ όχι μόνον της εξέλιξης των οικονομικών μεγεθών αλλά και –κυρίως- της υιοθέτησης των θεσμικών διαρθρωτικών αλλαγών που υπαγορεύει.

---

<sup>32</sup> Α. Μπρεδήμα, Η «συμφωνία» δανεισμού της Ελλάδας από το ΔΝΤ: Θεσμικά και νομικά ζητήματα, Αυγή 09/05/2010.

<sup>33</sup> Το ότι παρόμοια κείμενα δεν αποτελούν διεθνή συνθήκη έκρινε και το Συνταγματικό Δικαστήριο της Ταϊλάνδης το 2001. Βλ. σχετικά J.R. Klein, *The Battle for Rule of Law in Thailand: The Constitutional Court of Thailand*, 2003, προσβάσιμο σε: [http://www.cdi.anu.edu.au/CDIwebsite\\_1998-2004/thailand/thailand\\_downloads/ThaiUpdate\\_Klien\\_ConCourt%20Apr03.pdf](http://www.cdi.anu.edu.au/CDIwebsite_1998-2004/thailand/thailand_downloads/ThaiUpdate_Klien_ConCourt%20Apr03.pdf)

<sup>34</sup> Άρθρο πρώτο, παρ. 3 του νόμου.

<sup>35</sup> Ακόμη και αυτή η συμφωνία αμφισβητείται εάν έχει χαρακτήρα διεθνούς σύμβασης. γιατί το ΔΝΤ δεν θεωρεί ότι πρόκειται για ένα δεσμευτικό κείμενο, αντιμετωπίζοντάς τη ως «soft law». Βλ. σχετικά Μπρεδήμα, Η «συμφωνία» δανεισμού της Ελλάδας από το ΔΝΤ, ό.π.

<sup>36</sup> Βλ. το έγγραφο EBS/10/77 του ΔΝΤ.

Πάντως, ενόψει του ότι κατ'αυτόν τον τρόπο η κυριαρχία του δανειζομένου κράτους υφίσταται εν τοις πράγμασι<sup>37</sup> σημαντικότερους περιορισμούς<sup>38</sup>, αν και τυπικά δεν υφίσταται παραχώρηση αρμοδιοτήτων στο ΔΝΤ, πιστότερο στο πνεύμα του Συντάγματος θα ήταν η τελική συμφωνία με τον οργανισμό (αν και όχι τα μνημόνια) να υπαχθεί στην παρ. 2 του άρθρου 28 και να κυρωθεί με πλειοψηφία των τριών πέμπτων του όλου αριθμού των βουλευτών. Σημειωτέον ότι η εν λόγω σύμβαση δεν έχει έλθει προς κύρωση στη Βουλή και κατά πάσα πιθανότητα απλώς θα ανακοινωθεί σε αυτή, όπως προβλέπεται με το άρθρο μόνο παράγραφος 9 του νόμου 3847/2010. (Για την αντισυνταγματικότητα της πρόβλεψης αυτής βλ. παρακάτω, Β-3).

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.

*Β-2 Ο νόμος δεν ανταποκρίνεται στις προϋποθέσεις του άρθρου 43 παρ. 4 Συντάγματος*

Κατά την αιτιολογική έκθεση του νόμου, οι διατάξεις του άρθρου δεύτερου αποτελούν νόμο πλαίσιο για την εφαρμογή του «προγράμματος στήριξης». Κατά την παρ. 1. α. του άρθρου αυτού, *«με προεδρικά διατάγματα, που εκδίδονται ύστερα από πρόταση του Υπουργού Οικονομικών και του κατά περίπτωση αρμόδιου Υπουργού, λαμβάνονται όλα τα ενδεικνύόμενα μέτρα δημοσιονομικής πολιτικής, με τη συμπλήρωση, την κατάργηση ή την τροποποίηση των κειμένων διατάξεων,*

---

<sup>37</sup> Μέσω της ιδιότυπης αιρεσιμότητας (conditionality) και με κύρωση την μη καταβολή της επόμενης δόσης, η οικονομική πολιτική δεσμεύεται στις αυστηρές προδιαγραφές του μνημονίου και τα κράτη στερούνται πολλά από τα εργαλεία μακροοικονομικής πολιτικής. Βλ. σχετικά T. Lothian, *The Criticism of the Third-World Debt and the Revision of Legal Doctrine*, 13 WIS. INT'L L.J. 1995.421, σ. 442.

<sup>38</sup> «Ο διεθνής έλεγχος αποτελεί περιορισμόν και δη σημαντικόν των κυριαρχικών δικαιωμάτων του Κράτους» παρατηρούσε ο Σβώλος, μαζί με τους Μαριδάκη και Σπυρόπουλο, γνωμοδοτώντας επί της επίδρασης στην λαϊκή κυριαρχία των ελέγχων της Διεθνούς Επιτροπής που είχε συσταθεί το 1897 για την καταβολή της πολεμικής αποζημίωσης προς την Τουρκία. Η εν λόγω Επιτροπή είχε συγκροτηθεί για να μην προσβληθούν τα κεκτημένα δικαιώματα των άλλων διεθνών δανειστών της Ελλάδας. Βλ. Αλ. Σβώλο, Γ. Μαριδάκη, Ι. Σπυρόπουλο, *Περί οικονομικού ελέγχου της Ελλάδος*, Θέμις ΝΓ', 1941, 27-31.

για την επίτευξη των στόχων του προγράμματος του προηγούμενου άρθρου».

Σύμφωνα με την παρ. 4 του άρθρου 43 του Συντάγματος «μπορεί να παρέχεται εξουσιοδότηση έκδοσης κανονιστικών διαταγμάτων για τη ρύθμιση των θεμάτων που καθορίζονται σ' αυτούς σε γενικό πλαίσιο». Προϋπόθεση, επομένως, της συνταγματικότητας της εξουσιοδότησης είναι τα θέματα που αφορά να ρυθμίζονται από τον εξουσιοδοτικό νόμο, έστω και κατά γενικό τρόπο. Συνεπώς, το γεγονός ότι τα εν λόγω μνημόνια δεν αποτελούν συνθήκες και δεν περιέχουν κανόνες δικαίου, έχει ως άφευκτη συνέπεια ότι ο ν. 3845/2010 δεν πληροί τις αναγκαίες αρχές και κατευθύνσεις που απαιτούνται σύμφωνα με τη συνταγματική διάταξη, διότι δεν περιλαμβάνει, ούτε αναφέρεται, σε κανένα πρωτεύοντα κανόνα δικαίου<sup>39</sup>.

Δεν αποτυπώνεται, δηλαδή, σε αυτόν, έστω και κατά γενικό και συνοπτικό τρόπο, η ρύθμιση της ύλης του, αλλά δίδεται μια λευκή εξουσιοδότηση στην εκτελεστική εξουσία. Απουσιάζει, με άλλα λόγια, έστω και ένα *minimum* ουσιαστικής ρύθμισης του αντικειμένου της εξουσιοδότησης, πράγμα που δεν είναι συνταγματικά ανεκτό<sup>40</sup>. Όπως έγραφε ο Βενιζέλος, ο νόμος-πλαίσιο πρέπει να περιέχει τον «καθορισμό ενός γενικού πλαισίου, που ψηφίζεται από τη Βουλή και παρέχει τις γενικές κατευθύνσεις»<sup>41</sup>, πράγμα που δεν συμβαίνει στην υπό κρίση περίπτωση.

Σε αυτό το σημείο διαφοροποιείται ο ν. 3845/2010 από τον μοναδικό, ουσιαστικά, άλλο νόμο-πλαίσιο της ελληνικής έννομης τάξης, τον κυρωτικό της συνθήκης προσχώρησης στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες ν. 945/1979, που ορίζει στο άρθρο 2 ότι με προεδρικά διατάγματα μπορούν να ρυθμίζονται τα ζητήματα προσαρμογής της νομοθεσίας στο κοινοτικό δίκαιο: η εν λόγω εξουσιοδότηση είναι θεμιτή, παρά το μεγάλο εύρος της, γιατί αναφέρεται στην προσαρμογή σε υφιστάμενους πρωτογενείς κανόνες δικαίου<sup>42</sup>, που στην υπό κρίση περίπτωση ελλείπουν παντελώς.

Επιπλέον, λόγω της αοριστίας της εξουσιοδότησης (όλες οι διατάξεις της κείμενης νομοθεσίας μπορούν να τροποποιηθούν, αρκεί να είναι σχετικές με την επίτευξη των στόχων του προγράμματος, που

---

<sup>39</sup> Το άρθρο πρώτο είναι απλώς αφηγηματικό, χωρίς κανονιστικό περιεχόμενο. Νομοτεχνικά η θέση του ήταν στην Εισηγητική Έκθεση, όχι στο νόμο.

<sup>40</sup> Βλ. σχετικά Π. Παραρά, *Corpus*, I, Α. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1982, σ. 508, με παραπομπές στον J. Charpentier, *Les lois cadres et la fonction gouvernementale*, R.D.P. 1958.253; ο οποίος επίσης επισημαίνει ότι οι νόμοι-πλαίσιο πρέπει να περιλαμβάνουν «το ουσιώδες» της επιχειρούμενης ρύθμισης.

<sup>41</sup> Ε. Βενιζέλος, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου I*, Παρατηρητής, Θεσσαλονίκη, 1991, σ. 121, πρβλ. και Π. Δαγτόγλου, *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, τόμος Α, Α. Σάκκουλας, Αθήνα, 1997, σ. 67.

<sup>42</sup> Βλ. σχετικά ΣτΕ ΠΕ 407/80, ΤοΣ 1980.437 και Κ. Χρυσόγονο, *Συνταγματικό Δίκαιο*, Σάκκουλας, Θεσσαλονίκη, 2003, σ. 349.

περιλαμβάνουν όμως το σύνολο του πεδίου άσκησης κυβερνητικής πολιτικής) αυτή δεν είναι ειδική και ορισμένη, υπό την έννοια ότι δεν προσδιορίζει καθ' ύλη το αντικείμενό της. Το ορισμένο, όμως, της εξουσιοδότησης απαιτείται και για τους νόμους-πλαίσιο, ανεξάρτητα από το ότι σε αυτούς είναι μεγαλύτερο το εύρος της και ο αριθμός των περιπτώσεων τις οποίες η Διοίκηση μπορεί να ρυθμίσει<sup>43</sup>.

Την, κατά τα ανωτέρω, αντισυνταγματικότητα της παραβίασης των προϋποθέσεων του άρθρου 43 παρ. 4, δεν μπορεί να θεραπεύσει η υπαγωγή των Προεδρικών Διαταγμάτων που θα εκδοθούν στην διάταξη της παρ. 5 του άρθρου 78 του Συντάγματος, που προβλέπει ότι επιτρέπεται να ληφθούν με γενική εξουσιοδότηση οικονομικά μέτρα στο πλαίσιο των διεθνών σχέσεων της χώρας με οικονομικούς οργανισμούς ή μέτρα που αποβλέπουν στην εξασφάλιση της συναλλαγματικής θέσης της. Και τούτο γιατί και η ρύθμιση αυτή προϋποθέτει την ύπαρξη συνταγματικά επιτρεπτής εξουσιοδότησης κατά το άρθρο 43 παρ. 4, χωρίς να εισάγει εξαίρεση από τις διαδικαστικές προϋποθέσεις της τελευταίας<sup>44</sup>.

*B-3 Αντισυνταγματική η πρόβλεψη για μη κύρωση των συμφωνιών με το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο και την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα που θα ακολουθήσουν*

Με το άρθρο πρώτο παράγραφος 4 του νόμου, παρασχέθηκε στον Υπουργό Οικονομικών η εξουσιοδότηση να εκπροσωπεί το Ελληνικό Δημόσιο και να υπογράφει κάθε μνημόνιο συνεργασίας, συμφωνία ή σύμβαση δανεισμού, διμερή ή πολυμερή, με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, τα κράτη - μέλη της ζώνης του ευρώ, το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο και την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, προκειμένου να εφαρμοστεί το πρόγραμμα του «μηχανισμού στήριξης». Προβλέφθηκε δε, επίσης, ότι τα εν λόγω μνημόνια, συμφωνίες και συμβάσεις θα εισάγονται στη Βουλή για κύρωση. Στη συνέχεια, όμως, με το άρθρο μόνο παράγραφος 9 του νόμου 3847/2010 (ΦΕΚ 67α/11.5.2005) προβλέφθηκε ότι τα διεθνή αυτά κείμενα θα εισάγονται στην Βουλή όχι για «κύρωση», αλλά απλώς για «συζήτηση» και «ενημέρωση»<sup>45</sup>.

Εφόσον τα «Μνημόνια» δεν αποτελούν «συνθήκη», κατά την έννοια του άρθρου 28 παρ. 1 Σ, ουσιαστικά ο νόμος εξουσιοδότησε τον Υπουργό Οικονομικών να συνάψει τη μόνη δεσμευτική, από πλευράς διεθνούς και συνταγματικού δικαίου, σύμβαση με το ΔΝΤ<sup>45</sup> χωρίς

---

<sup>43</sup> Βλ. Επ. Σπηλιωτόπουλο, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Α. Σάκκουλας, Αθήνα, 2007, αρ. 55, 56 και Α. Παντελή, Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου, Αθήνα, Α. Σάκκουλας, 2007, αρ. 439, 441, πρβλ. ΣτΕ Ολομ. 1466/1995, ΣτΕ Ολ. 2304/1995.

<sup>44</sup> Βλ. σχετικά Π. Παραρά, *Corpus*, Π, Α. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1982, σ. 585.

<sup>45</sup> Η οποία, κατά τα ανωτέρω, πρέπει να θεωρηθεί ότι συνάφθηκε με την αποδοχή της επιστολής προθέσεων από το Εκτελεστικό Συμβούλιο του ΔΝΤ την 9<sup>η</sup> Μαΐου.

κύρωση από τη Βουλή. Τούτο όμως είναι ευθέως αντίθετο στο άρθρο 36 παρ. 2 Σ, που προβλέπει ότι οι συνθήκες για εμπόριο, φορολογία, οικονομική συνεργασία και συμμετοχή σε διεθνείς οργανισμούς ή ενώσεις, και όσες άλλες περιέχουν παραχωρήσεις για τις οποίες, σύμφωνα με άλλες διατάξεις του Συντάγματος, τίποτε δεν μπορεί να οριστεί χωρίς νόμο, ή οι οποίες επιβαρύνουν ατομικά τους Έλληνες, δεν ισχύουν χωρίς τυπικό νόμο που τις κυρώνει<sup>46</sup>.

Προσक्रούει, επίσης, στην παρ. 4 του ίδιου άρθρου, κατά την οποία η κύρωση διεθνών συνθηκών δεν μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο νομοθετικής εξουσιοδότησης κατά το άρθρο 43 παράγραφοι 2 και 4. Προφανώς δε δεν καλύπτει ούτε αυτή την αντισυνταγματικότητα η προαναφερθείσα πρόβλεψη του άρθρου 78 παρ. 5 Σ (ακόμη και εάν εθεωρείτο ότι είχε έδαφος εφαρμογής στη συγκεκριμένη περίπτωση, πράγμα μάλλον άτοπο) δεδομένου ότι αυτή αναφέρεται σε πράξεις που θα εκδοθούν με εξουσιοδότηση νόμων πλαισίων, δηλαδή από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και όχι τον Υπουργό Οικονομικών.

### **Γ- Αντισυνταγματικότητα και αντίθεση με υπερνομοθετικής ισχύος κανόνες των ουσιαστικών ρυθμίσεων του νόμου**

Εκτός από την γενική εξουσιοδότηση της παρ. 1. α. του άρθρου δεύτερου, ο νόμος περιλαμβάνει και ειδικές νομοθετικές εξουσιοδοτήσεις και επιμέρους ρυθμίσεις εργασιακών θεμάτων που παρουσιάζουν σοβαρά προβλήματα ουσιαστικής αντισυνταγματικότητας.

#### *Γ-1 Οι λόγοι δημοσίου συμφέροντος για την επιβολή των μέτρων*

Κατά τη νομολογία που διαμορφώθηκε επί της Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου της 18ης Οκτωβρίου 1985 (ΦΕΚ 179 Α') «Μέτρα προστασίας της εθνικής οικονομίας», η οποία είχε επιβάλει περιοριστικά μέτρα που ωχριούν ενώπιον των δρακόντειων ρυθμίσεων του υπό κρίση νόμου, προϋπόθεση της συνταγματικότητας παρόμοιων περιορισμών είναι η ύπαρξη λόγου γενικότερου κοινωνικού συμφέροντος, συνδεδεμένου με τη λειτουργία της εθνικής οικονομίας που να δικαιολογεί την επιβολή τους<sup>47</sup>.

Το κριτήριο αυτό φαίνεται να ικανοποιείται τυπικά ως προς την επιβολή των καθαρά δημοσιονομικών μέτρων. Ο λόγος όμως τον οποίο επικαλείται η αιτιολογική έκθεση για τα μέτρα εργασιακής πολιτικής προδήλως δεν αποτελεί συνταγματικά προβλεπόμενο σκοπό δημοσίου συμφέροντος. Ειδικότερα, διαλαμβάνονται επί του θέματος αυτού τα εξής: «*Επιπλέον, εισάγονται αλλαγές στην εργατική νομοθεσία που κρίνονται διεθνώς αναγκαίες, προκειμένου να σταλεί το μήνυμα ότι η*

<sup>46</sup> Πρβλ. ΣτΕ ΠΕ 94/1995.

<sup>47</sup> ΣτΕ (Ολ.) 2289/1987, 955/1988, 1975/1991, πρβλ. ΣτΕ 2426/1983.

*χώρα έχει λάβει την αμετακίνητη απόφαση να ενισχύσει την ανταγωνιστικότητά της, να προσελκύσει επενδύσεις και με τον τρόπο αυτό να προωθήσει την απασχόληση και την αναπτυξιακή της προοπτική προς όφελος των πιο αδύνατων πολιτών<sup>48</sup>.»*

Συνεπώς, κατ' ομολογία της Κυβέρνησης, τα εν λόγω μέτρα δεν είναι αυτά που η ίδια, στο πλαίσιο της κατά το άρθρο 82 παρ. 1 κατευθυντήριας αρμοδιότητας της, θεωρεί σκόπιμα, αλλά όσα ο διεθνής παράγοντας κρίνει ως αναγκαία. Ακόμη χειρότερα, προκύπτει ότι αυτά δεν λαμβάνονται για να επιτευχθούν τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα καθεαυτά, αλλά «για να σταλεί το μήνυμα» (sic), προφανώς πάλι προς τον διεθνή παράγοντα, για την αποφασιστικότητα της χώρας! Από νομοθέτης η Βουλή καταντά αγγελιοφόρος των επιθυμητών μηνυμάτων προς το ΔΝΤ και τις διεθνείς τράπεζες...

Ελπίζω ότι δεν θα βρεθεί Έλληνας Δικαστής που να θεωρήσει ότι τα παραπάνω συνιστούν συνταγματικά αποδεκτό σκοπό δημόσιου συμφέροντος. Ούτε, προφανώς, μπορεί να υποκατασταθεί, κατά την δικανική κρίση, ο πανηγυρικά διακηρυσσόμενος αυτός σκοπός με βάση τις προσωπικές εκτιμήσεις του δικαστή, έστω και κατά τα διδάγματα της κοινής πείρας. Συνεπώς, ελλείπει η βασική προϋπόθεση για τη συνταγματικότητα των περιορισμών επί των εργασιακών σχέσεων.

### *Γ-2 Θέματα ισότητας της αμοιβής εργασίας*

Το άρθρο Δεύτερο του νόμου προβλέπει μια σειρά επεμβάσεων στις εργασιακές σχέσεις που είναι όλες οριακής συνταγματικότητας<sup>49</sup>, αν και, κατά την πρόβλεψη της παρ. 9, πρέπει να κινούνται «στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Κοινοτικού Δικαίου». Ενδεχόμενη αντίθεση με το Σύνταγμα δεν φαίνεται να απασχόλησε ιδιαίτερα τους συντάκτες του.

Ειδικότερα προβληματικές είναι οι ρυθμίσεις οι σχετικές με τον ελάχιστο νόμιμο μισθό, όπως κατοχυρώνεται με την Εθνική Γενική Συλλογική Σύμβαση Εργασίας. Κατ' αρχάς προβλέπεται στην παρ. 7 η δυνατότητα απόκλισης από τον ελάχιστο νόμιμο μισθό βάσει των προβλέψεων κλαδικών και ομοιοεπαγγελματικών σσε. Η ρύθμιση αυτή είναι προβληματικής συνταγματικότητας, αφενός ενόψει της κατοχύρωσης από το άρθρο 22 παρ. 1 του Συντάγματος δίκαιων συνθηκών εργασίας, αφετέρου –και κυρίως- λόγω της κατοχύρωσης στην ίδια διάταξη της ίσης αμοιβής για ίση εργασία.

Κατά τη γνώμη μου, το άρθρο 22 παρ. 1 και 2 λειτουργεί όχι μόνον ως κατευθυντήρια διάταξη αλλά και ως γνήσιο υποκειμενικό δικαίωμα

---

<sup>48</sup> Αιτιολογική Έκθεση, σ. 1.

<sup>49</sup> Βλ. και Μπ. Ανθόπουλο, Κρίση και Εργασία, Έθνος, 19/5/2010.

που κατοχυρώνει δίκαιες, ασφαλείς και υγιεινές συνθήκες εργασίας<sup>50</sup>. Δίκαιες συνθήκες εργασίας είναι αυτές που εξασφαλίζουν το σεβασμό της ανθρώπινης αξίας και την ανάπτυξη της προσωπικότητας<sup>51</sup>, σύμφωνα με τα διδάγματα της κοινής πείρας και σε ανταπόκριση με το οικονομικό περιβάλλον που έχει διαμορφωθεί στη συγκεκριμένη χρονική στιγμή στη χώρα<sup>52</sup>. Συμπεριλαμβάνουν την απαίτηση για ένα αξιοπρεπή μισθό<sup>53</sup> και ένα λογικό ωράριο εργασίας<sup>54</sup>. Ενόψει των παραπάνω, η κατάργηση, ουσιαστικά, του κατώτατου νόμιμου μισθού φαίνεται να προσκρούει στις ανωτέρω συνταγματικές επιταγές<sup>55</sup>.

Πρόδηλα αντισυνταγματική και αντίθετη στο κοινοτικό δίκαιο είναι, εξάλλου, η ρύθμιση της παρ. 9 ε, η οποία προβλέπει ότι με προεδρικά διατάγματα, που εκδίδονται ύστερα από πρόταση των Υπουργών Οικονομικών και Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης μπορεί να καθορίζεται κατώτατο ημερομίσθιο των νέων ηλικίας κάτω των 25 ετών που εισέρχονται στην αγορά εργασίας για πρώτη φορά, προφανώς κατώτερο από αυτό που προβλέπει η Εθνική Γενική Συλλογική Σύμβαση Εργασίας. Η εν λόγω ρύθμιση είναι, κατ'αρχάς, ευθέως αντίθετη στο δεύτερο εδάφιο του άρ. 22 παρ. 1 Σ, που παρέχει στον εργαζόμενο

---

<sup>50</sup> Βλ. Γ. Κατρούγκαλο, Τα Κοινωνικά Δικαιώματα, Α. Σάκκουλας, Αθήνα, 2006, σ. 133 κ.ε.

<sup>51</sup> Πρβλ. Γ. Λεβέντη, Τα κοινωνικά δικαιώματα του πολίτη, ό.π., σ. 164, Γ. Κουκιάδη, Η κίνηση για την δημιουργία ανθρώπινων όρων εργασίας, ΕΕργΔ 1978.1.

<sup>52</sup> Πρβλ. και τις σχετικές παρατηρήσεις της Κυβερνητικής Επιτροπής του Κοινωνικού Χάρτη του Συμβουλίου της Ευρώπης, CG/Ch. Soc. (74) 14. σ. 6) σ. 211. Ανάλογη είναι και η διάταξη του άρθρου 18 του Θεμελιώδους Νόμου της ΟΔΓ, κατά την οποία «η αμοιβή της εργασίας πρέπει να ανταποκρίνεται στην εργασιακή απόδοση και να εξασφαλίζει στους εργαζόμενους και στις οικογένειες τους διαβίωση σύμφωνη προς την ανθρώπινη αξιοπρέπεια».

<sup>53</sup> Ο όρος "αξιοπρεπής" μισθός αναφέρεται στο άρθρο 4 του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη και ερμηνεύεται ως "ο μισθός εκείνος που ικανοποιεί τις κοινωνικές, οικονομικές και πνευματικές ανάγκες του ανθρώπου." (Συμπεράσματα I, σ. 26 βλ. και Γ. Κρανιδιώτη, Ο Ευρωπαϊκός κοινωνικός χάρτης, 1961-1976, Επιθεώρηση ΕΚΚΕ, 28, 1976.198. σ. 212.

<sup>54</sup> Πρβλ. και το άρθρο 2 του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη. Κατά τα όργανα ελέγχου της εφαρμογής του Χάρτη, ο όρος "λογικός" είναι σχετικός και προσδιορίζεται από τις εκάστοτε περιστάσεις της εθνικής οικονομίας.

<sup>55</sup> Βλ. τις σχετικές παρατηρήσεις της Έκθεσης της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής, σ. 6, πρβλ. Ι. Κουκιάδη, Εργατικό Δίκαιο-Ατομικές εργασιακές σχέσεις, 2009, σελ. 32 και 43 επ., Γ. Λεβέντη, Τα κοινωνικά δικαιώματα του πολίτη, ΤοΣ 1976, σελ. 126, Κ. Χρυσόγονο, Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα, ό.π., σ. 522, Σ. Μουδόπουλο, Το δικαίωμα εργασίας στο άρθρο 22 παρ. 1 του Συντάγματος, σε Σύνταγμα και εργασιακές σχέσεις, Έκδοση Επιθεώρησης Εργατικού Δικαίου, Αθήνα, 1987.113, σ. 124, Τ. Παπαδημητρίου, Η διασφάλιση του κατώτατου ορίου του καθαρού εισοδήματος του εργαζομένου, Ανάτυπο Δ. Τραυλού- Τζανετάτου, Το δικαίωμα εργασίας στο πεδίο έντασης μεταξύ Συντάγματος και κοινωνικής πραγματικότητας, σε Εργατικό δίκαιο και βιομηχανική κοινωνία, 1977, σελ. 104. Κ. Παπαδημητρίου, Το κοινωνικό δικαίωμα στην εργασία σε «Κοινωνικά δικαιώματα και κρίση του Κράτους Πρόνοιας» - Όμιλος Αριστόβουλος Μάνεσης, 2006, σ. 93-125.

δικαίωμα να αξιώσει ίση αμοιβή για ίση εργασία<sup>56</sup>, εφόσον οι εν λόγω νέοι θα πληρώνονται λιγότερο για ίδια εργασία.

Είναι, όμως, και κραυγαλέα αντίθετη στις ρυθμίσεις των Οδηγιών 2000/43/ΕΚ του Συμβουλίου της 29ης Ιουνίου 2000 και 2000/78/ΕΚ του Συμβουλίου της 27ης Νοεμβρίου 2000, που απαγορεύουν κάθε δυσμενή διάκριση λόγω ηλικίας στον τομέα της απασχόλησης και ενσωματώθηκαν στην εθνική έννομη τάξη με το ν. 3304/2005 «Εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανεξαρτήτως φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής, θρησκευτικών ή άλλων πεποιθήσεων, αναπηρίας, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού»<sup>57</sup>.

### *Γ-3 Αντισυνταγματικότητα των μισθολογικών ρυθμίσεων και του περιορισμού της συλλογικής αυτονομίας*

Το άρθρο Τρίτο περιλαμβάνει σειρά ρυθμίσεων για την μείωση των αποδοχών όχι μόνον των δημοσίων υπαλλήλων αλλά και του προσωπικού με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου. Είναι σαφές ότι οι εν λόγω ρυθμίσεις αποτελούν σημαντικό περιορισμό της συλλογικής αυτονομίας, όπως κατοχυρώνεται συνταγματικά από την παρ. 2 του άρθρ. 22<sup>58</sup>. Βάσει της συνταγματικής αυτής διάταξης, η συλλογική διαπραγμάτευση αποτελεί τον κύριο ρυθμιστικό παράγοντα των εργασιακών σχέσεων, κατά περιορισμό της παντοδυναμίας του νομοθέτη<sup>59</sup>, με αποτέλεσμα όρος συλλογικής σύμβασης εργασίας να μην μπορεί να τροποποιηθεί ή να καταργηθεί με τυπικό νόμο.

Τα ανωτέρω ενισχύονται τόσο από τις διατάξεις του άρθρου 8 της Διεθνούς Σύμβασης Εργασίας 151/1978<sup>60</sup>, οι οποίες επιτάσσουν τον διακανονισμό των όρων απασχόλησης στη δημόσια διοίκηση με διαπραγματεύσεις ή διαδικασία περιβαλλόμενη από εγγυήσεις ανεξαρτησίας και αμεροληψίας, όσο και του άρθρου 5 της ΔΣΕ 154/1981<sup>61</sup>, το οποίο απαιτεί να λαμβάνονται συμβατά με τις εθνικές συνθήκες μέτρα για την προώθηση της συλλογικής διαπραγμάτευσης<sup>62</sup>.

---

<sup>56</sup> Βλ. π.χ. ΑΠ (Ολ.) 32/93, 2057/90, ΕΕΝ 1991.799.

<sup>57</sup> Οι εξαιρέσεις που εισάγει το άρθρο 11 παρ. 1 α του νόμου ως «δικαιολογημένη διαφορετική μεταχείριση λόγω ηλικίας» πρέπει, κατά τη γνώμη μου, να ερμηνευτούν ως εκ της φύσης τους, ότι αφορούν σε μέτρα θετικής και όχι δυσμενούς διάκρισης.

<sup>58</sup> Βλ. σχετικά και τις παρατηρήσεις της Έκθεσης της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής, σ. 7 κ.ε., επίσης την Έκθεση της ίδιας επί του Νσχ «Προστασία της εθνικής οικονομίας - Επείγοντα μέτρα για την αντιμετώπιση της δημοσιονομικής κρίσης» (ν. 3383/2010).

<sup>59</sup> Βλ. Κ. Χρυσόγονο, Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, 2002, σελ. 485.

<sup>60</sup> Κυρώθηκε με τον ν. 2405/1996.

<sup>61</sup> Κυρώθηκε με το ν. 2403/1996.

<sup>62</sup> Βλ. σχετικά Γ. Κατρούγκαλου, Οι συλλογικές διαπραγματεύσεις των δημοσίων υπαλλήλων: ένα παράδειγμα αμφισβήτησης του "αναθεωρητικού κεκτημένου" της αναθεώρησης του 2001 ΤοΣ 2006.457.



Επίσης, τα άρθρα 6 και 12 του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη<sup>63</sup> κατοχυρώνουν το δικαίωμα αυτό.

Το Συμβούλιο της Επικρατείας δέχεται σχετικά, ότι με την ανωτέρω συνταγματική διάταξη «περιορίσθη η υπό το κράτος των προγενεστέρων συνταγμάτων αναγνωριζόμενη παντοδυναμία του νομοθέτου» και ότι με αυτή «τίθεται φραγμός εις την παντοδυναμία του νομοθέτου κατά τη ρύθμισιν των εν λόγω θεμάτων, ούτως ώστε να καθίσταται αντίθετος προς την συνταγματικήν ταύτην διάταξιν η άσκησις της νομοθετικής αρμοδιότητος κατά τρόπο άγοντα εις πλήρη αποδυνάμωσιν του θεσμού», ενώ ειδικότερα για τις αποδοχές των εργαζομένων, η Ολομέλεια δέχθηκε ότι ο καθορισμός των αποδοχών τους «δεν μπορεί να γίνει από το νόμο κατά τρόπο αποκλειστικό, να αφαιρεθεί δηλαδή από την ύλη της συλλογικής συμβάσεως»<sup>64</sup>.

Είναι αλήθεια ότι το Δικαστήριο δέχεται, επίσης, ότι λόγοι γενικότερου κοινωνικού συμφέροντος, συνδεόμενοι με τη λειτουργία της εθνικής οικονομίας, τηρουμένης δε της αρχής της αναλογικότητας, δικαιολογούν την αποκλειστική από τον νόμο ρύθμιση των αποδοχών είτε όλων των μισθωτών είτε κατηγοριών μισθωτών<sup>65</sup>. Όπως όμως αναπτύχθηκε παραπάνω (Γ-1) ο λόγος δημοσίου συμφέροντος που επικαλείται ο νόμος δεν είναι συνταγματικός.

Περαιτέρω, με την παρ. 8 του ίδιου άρθρου επεκτείνονται οι ανωτέρω περιορισμοί και περικοπές αποδοχών και στις ατομικές συμβάσεις εργασίας. Ο νόμος είναι, επί του προκειμένου, αντίθετος στην ελευθερία των συμβάσεων, όπως καθιερώνεται στο άρθρο 5 παρ. 1 του Συντάγματος<sup>66</sup>. Κατά τη νομολογία: «Με την ελευθερία των συμβάσεων, δεν συμβιβάζεται καταρχήν, μεταγενέστερη επέμβαση του νομοθέτη, περιοριστική της ελευθερίας αυτής, εκτός από τις περιπτώσεις κατά τις οποίες η ελευθερία των συμβάσεων προσβάλλει τα δικαιώματα των άλλων ή ασκείται κατά παραβίαση του Συντάγματος ή ενέχει προσβολή των χρηστών ηθών, καθώς επίσης και κατά τις περιπτώσεις που ασκείται προς βλάβη της εθνικής οικονομίας»<sup>67</sup>.

Οι εν λόγω περικοπές ενδεχομένως προσκρούουν και στο άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την προστασία των δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των θεμελιωδών Ελευθεριών, που κατοχυρώνει το σεβασμό της περιουσίας του

---

<sup>63</sup> Κυρώθηκε με τον ν. 1426/1984.

<sup>64</sup> ΣτΕ (Ολ) 632/1978, ΤοΣ 1978, σελ. 178.

<sup>65</sup> ΣτΕ (Ολ) 2287/1987, ΝοΒ 1987, σελ. 1096, ΕΔΔ 1987, σελ. 250, καθώς και ΣτΕ 1975/1991, ΤοΣ 1991, σελ. 392

<sup>66</sup> Βλ., αντί άλλων, Μιχ. Σταθόπουλο, Γενικό Ενοχικό Δίκαιο, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2004, § 13 αρ. 5 επ., 58 επ., και Απ. Γεωργιάδη, Ενοχικό Δίκαιο, Γενικό Μέρος, Αθήνα, 1999, αρ. 3 επ.

<sup>67</sup> ΑΠ 1465/2001, ΕλλΔνη 2003, σελ. 986

προσώπου, την οποία μπορεί να τη στερηθεί μόνο για λόγους δημόσιας ωφέλειας<sup>68</sup>. Στην έννοια της περιουσίας περιλαμβάνονται όχι μόνο τα εμπράγματα δικαιώματα, αλλά και τα δικαιώματα "περιουσιακής φύσεως" και τα κεκτημένα "οικονομικά συμφέροντα" και ειδικότερα απαιτήσεις, εφόσον υπάρχει νόμιμη προσδοκία, με βάση το ισχύον, έως την προσφυγή στο δικαστήριο, δίκαιο, ότι μπορούν να ικανοποιηθούν δικαστικά<sup>69</sup>. Παρόμοιας φύσης είναι και τα ενοχικά δικαιώματα επί του μισθού τα οποία απορρέουν από την εργασιακή σχέση, όπως και οι νόμιμες προσδοκίες απαιτήσεων, όπως είναι και αυτές που απορρέουν από σσε<sup>70</sup>.

### *Γ-3 Η αντισυνταγματικότητα των συνταξιοδοτικών ρυθμίσεων*

Ο νόμος προβλέπει στο άρθρο Τρίτο σειρά περιοριστικών ρυθμίσεων για τις συντάξεις, συμπεριλαμβανομένων των περικοπών των επιδομάτων («δώρων») Χριστουγέννων Πάσχα και αδείας<sup>71</sup>. Οι προβλέψεις αυτές είναι προδήλως αντισυνταγματικές, λόγω αντίθεσης προς το άρθρο 73 παρ. 2 του Συντάγματος, που επιβάλλει τα νομοσχέδια για τις συντάξεις να είναι ειδικά, με ποινή μάλιστα την ακυρότητα. Επίσης, δεν υποβλήθηκε η προβλεπόμενη από την ίδια διάταξη αναγκαία γνωμοδότηση του ΕΣ<sup>72</sup>.

Ο ν. 3845/2010 δεν ρυθμίζει εξαντλητικά το ασφαλιστικό, εφόσον θα επακολουθήσει άλλο νομοσχέδιο. Τα μνημόνια, όμως, περιλαμβάνουν κατευθυντήριες διατάξεις που εάν υλοποιηθούν, ενδεχομένως να μειώσουν τις συντάξεις σε επίπεδα μη ανεκτά από τη συνταγματική και τη διεθνή έννομη τάξη<sup>73</sup>.

---

<sup>68</sup> Βλ. πάγια νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, στο εξής Ε.Δ.Δ.Α., Pressos Compania Naviera SA κατά Βελγίου της 20.11.1995, Pine Valley Development κατά Ιρλανδίας της 2.11.1991, Γεωργιάδης κατά Ελλάδος της 28.3.2000, ΣτΕ 3739/1999, Ε.Δ.Κ.Α. 1999, σελ. 16

<sup>69</sup> Βλ. ΑΠ (Ολ.) 40/1998, 33/2002

<sup>70</sup> Van der Musselle v. Belgium, απόφαση της 23ης Νοεμβρίου 1983, Series A no. 70, σ. 23, σκ. 48, Pine Valley Developments v. Ireland απόφαση της 29ης Νοεμβρίου 1991, Series A no. 222, σ. 23, σκ. 51; Pressos Compania Naviera S.A. v. Belgium, απόφαση της 20ης Νοεμβρίου 1995, Series A no. 332, σ. 21, σκ. 31, πρβλ. ενδεικτικά Β. Καράκωστα, Περιουσία και υπερνομοθετική προστασία της περιουσίας, ΔΙΚΗ 2005, 547 και ΑΠ 1295/2004 και 104/2009, ΑΠ (Ολ.) 33/2002, ΑΠ 1465/2001, ΑΠ (Ολ.) 40/1998, ΑΠ 510/2002, 957/2002, 71/2003, 79/2003.

<sup>71</sup> Άρθρο Τρίτο, παρ. 6.

<sup>72</sup> ΕΣ (Ολ.) 301/1987.

<sup>73</sup> Βλ. σχετικά Γ. Κατρούγκαλου, Τα Κοινωνικά Δικαιώματα, ό.π., σ. 166 κ.ε., Ξ. Κοντιάδη, Συνταγματικές εγγυήσεις και θεσμική οργάνωση του συστήματος κοινωνικής ασφάλειας, Α. Σάκκουλας, Αθήνα, 2004, σ. 385 κ.ε., Α. Στεργίου, Η συνταγματική κατοχύρωση της κοινωνικής ασφάλισης, Σάκκουλας, Θεσσαλονίκη, 1994, σ. 24 Α. Παπαϊωάννου, Το Σύνταγμα και η μείωση της κρατικής προστασίας στο χώρο των κοινωνικών ασφαλίσεων, ΕΔΚΑ ΛΓ' 1991.665 και 737 Γ. Παπαδημητρίου (Η αντισυνταγματικότητα της κατάργησης αποκαταστατικών ρυθμίσεων υπέρ των αγωνιστών της

Το ΕΔΔΑ, αν και προστατεύει τις συντάξεις ως περιουσιακό δικαίωμα στο πλαίσιο του άρθρου 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου αναγνωρίζει, κατ'αρχήν, μεγάλο εύρος ευχέρειας εκτιμήσεως υπέρ των εθνικών αρχών, ούτως ώστε ακόμη και ρυθμίσεις που εισάγουν διαφορετική μεταχείριση παρόμοιων καταστάσεων να θεωρούνται δικαιολογημένες εφόσον δεν «στερούνται προδήλως λογικής βάσεως».

Έτσι, η νομολογία δεν προστατεύει ούτε συγκεκριμένο ποσό σύνταξης, ούτε εμποδίζει την μεταρρύθμιση επί το δυσμενέστερο των όρων χορήγησης της σύνταξης<sup>74</sup>, αν και ολική στέρηση της συνιστά προσβολή του σχετικού περιουσιακού δικαιώματος<sup>75</sup>. Κατά το Δικαστήριο, επίσης, προστατεύονται μόνον τα θεμελιωμένα στο νόμο ώριμα συνταξιοδοτικά δικαιώματα: «μόνη η ελπίδα να αναγνωρισθεί ένα περιουσιακό δικαίωμα όταν δεν υπάρχει η δυνατότητα να ασκηθεί αποτελεσματικά δεν μπορεί να θεωρηθεί ως «αγαθό» που προστατεύει το άρθρο 1 του ΠΠΠ»<sup>76</sup>. Με ανάλογο σκεπτικό κρίθηκε ότι επί μη ώριμων συντάξιμων δικαιωμάτων δεν συνιστά παράβαση της Σύμβασης η πιθανή αποστέρηση μελλοντικών συντάξιμων αποδοχών<sup>77</sup>.

Και η ελληνική νομολογία, παρά αντιρρήσεις της θεωρίας, επιτρέπει, γενικά, τη σχετική μείωση της ασφαλιστικής προστασίας ακόμη και έναντι ορισμένων μόνον κατηγοριών ασφαλισμένων<sup>78</sup>. Έχει κριθεί ότι δεν είναι αντίθετη στο Σύνταγμα η μείωση του ποσού συντάξεων<sup>79</sup> ή η αλλαγή του τρόπου υπολογισμού των παροχών<sup>80</sup> ή του καθορισμού των σχετικών προϋποθέσεων<sup>81</sup>, ακόμη και εάν συνεπάγεται μείωση του αριθμού των δικαιούχων<sup>82</sup>.

Όλα τα παραπάνω όμως αφορούν σχετικές μειώσεις της ασφαλιστικής προστασίας που δεν πλήττουν τον πυρήνα του δικαιώματος, ήτοι την παροχή σύνταξης που να καλύπτει αξιοπρεπώς τις ανάγκες διαβίωσης. Τόσο η νομολογία της Επιτροπής του Ευρωπαϊκού

---

εθνικής αντίστασης, ΕΔΚΑ ΛΔ, 1992.409, Γ. Βακαλόπουλος, Τα κατώτατα όρια συντάξεων μισθωτών μετά το ν. 2048/92, ΕΚΔΑ 1992.745.

<sup>74</sup> Απόφαση Αζινάς κατά Κύπρου της 20.6.2002

<sup>75</sup> Αποστολάκης κατά Ελλάδος της 22.10.2009, αρ. 39574/07

<sup>76</sup> Απόφαση Gratzinger και Gratzingerova κατά Δημοκρατίας της Τσεχίας, της 10.7.2002, αρ. 39794/98.

<sup>77</sup> Απόφαση Επιτροπής Wanda Paruszevska κατά Πολωνίας της 16-4-96, πρβλ. ΣτΕ 995/04, 3458/02, 2776/00, 3739/99

<sup>78</sup> ΣτΕ 898/79, ΣτΕ 2973/91, ΑΠ 450/78.

<sup>79</sup> ΣτΕ 967/87, 1 2914/83, 1511/82, 1508/82, 40/85, 797/77.

<sup>80</sup> ΣτΕ 2149/2001, 3824/2000, 2745/1999, 1635/89, 241/89, 2913/83, 3852/79

<sup>81</sup> ΣτΕ 139/2002, 2888/1999, 3127/2000, 4516/1997, 3177/1998, ΣτΕ 3010/1998

<sup>82</sup> ΣτΕ 2022/82.

Κοινωνικού Χάρτη<sup>83</sup>, όσο και η νομολογία συνταγματικών δικαστηρίων έχουν θεωρήσει αντισυνταγματική την υποβάθμιση των παροχών κάτω από το επίπεδο της εξασφάλισης αξιοπρεπούς διαβίωσης<sup>84</sup>.

#### **Δ- Αντί επιλόγου: Υπάρχει εναλλακτική λύση;**

Τι νόημα έχουν όλα τα προηγούμενα εάν δεν υπάρχει εναλλακτική λύση στον οδοστρωτήρα ΔΝΤ-ΕΚΤ-ΕΕ; Ουσιαστικά η Κυβέρνηση (με τιμητική εξαίρεση τον Υπουργό Απασχόλησης) έχει αποδεχθεί το αναπόφευκτο της υποταγής στις επιταγές του ΔΝΤ, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας ως μονόδρομο για το χειρισμό του χρέους.

Σε ό,τι αφορά το νομικό σκέλος του θέματος, η απάντηση είναι δεδομένη: Τα συνταγματικά δικαιώματα και οι θεμελιώδεις αρχές του Συντάγματος μπορεί να αποτελέσουν ένα τελευταίο ανάχωμα απέναντι στις πιο ακραίες πλευρές της επιχειρούμενης κατεδάφισης του κοινωνικού κράτους. Σε όλες σχεδόν τις χώρες που επιχειρήθηκε η επιβολή των μέτρων της συναίνεσης της Ουάσιγκτον, πολλά από αυτά κρίθηκαν αντισυνταγματικά.

Ενδεικτικά και μόνον για τις περικοπές των συντάξεων, εκδόθηκαν οι εξής αποφάσεις συνταγματικών δικαστηρίων:

- Το Συνταγματικό Δικαστήριο της Λετονίας με την απόφαση του. 2009-43-01 της 21ης Δεκεμβρίου 2009 έκρινε αντισυνταγματική τη μείωση των συντάξεων από 10% μέχρι και 70%, κατ'εφαρμογή του προγράμματος του ΔΝΤ<sup>85</sup>. Το Δικαστήριο έκρινε ότι οι «συμφωνίες που υπογράφονται με τους διεθνείς δανειστές δεν μπορούν να χρησιμεύσουν ως επιχείρημα για τον περιορισμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων". Θεώρησε αντισυνταγματικό το σχετικό νόμο, ως αντίθετο όχι μόνο με το δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλιση (άρθρο 109 του λετονικού Συντάγματος) και την αρχή της ισότητας (άρθρο 91), αλλά και με τη δημοκρατική αρχή και την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας (άρθρο 1).

- Το Συνταγματικό Δικαστήριο της Κολομβίας με την απόφαση του C-754 έκρινε αντισυνταγματικό το νόμο που προέβλεπε άνοδο των ορίων ηλικίας από τα 60 στα 62 έτη από το έτος 2014, ως αντίθετο στη

---

<sup>83</sup> Conclusions XVIII-1 (Greece) σ. 13, Conclusions XVIII-1 (United Kingdom), σ. 520. Conclusions XVI- 1, Statement of Interpretation on Article 12, σ. 11. Βλ. σχετικά G. Katrougalos, Constitutional limitations of Social Security Privatisations: A human rights approach, European Journal of Social Security, 2010, σ. 16.

<sup>84</sup> Βλ. ιδίως την πολύ σημαντική απόφαση του Γερμανικού Συνταγματικού Δικαστηρίου της 2/9/2010, 1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09, 1 BvL 4/09 τις αποφάσεις του Ουγγρικού Συνταγματικού Δικαστηρίου AB 43/95, 32/91, 26/93 και τις αποφάσεις των Συνταγματικών Δικαστηρίων Λετονίας, Κολομβίας και Αργεντινής που παρατίθενται παρακάτω, παράγραφος Δ, υποσημειώσεις 85, 86 και 87.

<sup>85</sup> Η απόφαση παρουσιάζεται από τον Κ. Γιαννακόπουλο, Το κράτος δικαίου και η εθνική κυριαρχία μπροστά στο ΔΝΤ, σε αυτήν την Εφημερίδα. τ. 1/2010, σ. 2.

συνταγματική προστασία των ώριμων ασφαλιστικών δικαιωμάτων. Λόγω της απόφασης, το νέο συνταξιοδοτικό σύστημα θα εφαρμοστεί με πλήρη μεταβατική περίοδο είκοσι ετών, αντί για την αρχική πρόβλεψη για *pari-passu* εφαρμογή ήδη από την δεκαετία του 1990<sup>86</sup>.

• Στην Αργεντινή το Συνταγματικό Δικαστήριο με την απόφαση του της 22<sup>ης</sup> Αυγούστου 2003, έκρινε ως αντισυνταγματική ακόμη και μια – μικρή σχετικά με τις εδώ πιέσεις ΔΝΤ και ΕΕ- μείωση των συντάξεων κατά 13%<sup>87</sup>.

Σε όλες τις παραπάνω περιπτώσεις ακολούθησε επαναδιαπραγμάτευση με το ΔΝΤ, ώστε να τροποποιηθεί το πρόγραμμα προσαρμογής και να καλυφθεί η αντισυνταγματικότητα.

Το πραγματικό όμως πρόβλημα δεν είναι νομικό, αλλά οικονομικό: όπως προαναφέρθηκε, ο τρόπος ελέγχου των εθνικών οικονομικών δεν γίνεται μέσω κανόνων του διεθνούς δικαίου, αλλά μέσω του μηχανισμού χρηματοδότησης: εάν ένα κράτος, επικαλούμενο τους περιορισμούς της συνταγματικής του τάξης, δεν συμμορφωθεί προς τις υποδείξεις του ΔΝΤ, αυτό απλώς δεν θα χορηγήσει την επόμενη δόση του δανείου. Πώς θα πληρωθούν οι μισθοί και οι συντάξεις, εάν επιμείνουμε στην προάσπιση της συνταγματικής μας ταυτότητας και της εθνικής μας κυριαρχίας;

Το ερώτημα, έτσι διατυπωμένο, αποκρύπτει το γεγονός ότι η εφαρμογή του προγράμματος όχι απλώς δεν ανακουφίζει αλλά επιδεινώνει την οικονομική κατάσταση της χώρας: Σύμφωνα με τις αποδοχές του ίδιου του ΔΝΤ, το χρέος από το 119% του ΑΕΠ που βρίσκεται σήμερα, θα εκτιναχθεί το 2013, τελευταίο έτος του Προγράμματος Στήριξης, μεταξύ του 150% και 177% του ΑΕΠ<sup>88</sup>, και αυτό υπό την προϋπόθεση ότι θα υπάρξει ήπια ανάκαμψη της οικονομίας και ότι *«οι αρχές θα εξακολουθήσουν να προωθούν ισχυρές διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις (...) και ότι η χώρα θα αποκτήσει πρόσβαση στις αγορές με ικανοποιητικούς όρους»*<sup>89</sup>.

Εάν όλα πάνε καλά, επομένως<sup>90</sup>, και εάν ληφθούν πρόσθετα μέτρα στη γνωστή κατεύθυνση, και αφού θα έχουμε κατεδαφίσει το κοινωνικό

---

<sup>86</sup> Βλ. σχετικά S. Clavijo, *Social Security Reforms in Colombia: Striking Demographic and Fiscal Balances*, International Monetary Fund Paper , WP/09/58 2009.

<sup>87</sup> IMF, *Lessons from the Crisis in Argentina*, Prepared by the Policy Development and Review Department In consultation with the other Departments, approved by Timothy Geithner October 8, 2003.

<sup>88</sup> IMF, *Greece, Request for Stand-By Arrangement Prepared by the European Department in Consultation with Other Departments*, EBS/10/77, Approved by Poul M. Thomsen and Martin Muhleisen May 5, 2010 , σ. 18, 36.

<sup>89</sup> *Ibidem*.

<sup>90</sup> Πράγμα για το οποίο το ΔΝΤ είναι ιδιαίτερος σκεπτικιστικό. Βλ. IMF, *Greece, Request for Stand-By Arrangement Prepared by the European Department in Consultation*

κράτος και διαλύσει την κοινωνική συνοχή, θα καταφέρουμε να αυξήσουμε το δημόσιο χρέος κατά το ήμισυ! (Αυτό οφείλεται απλούστατα στο γεγονός ότι δανειζόμαστε, στο πλαίσιο του Μηχανισμού «Στήριξης» με επιτόκιο 5% αποκλειστικά και μόνον για να εξυπηρετήσουμε δάνεια που είχαμε συνάψει με επιτόκιο γύρω στο 3%). Το αποτέλεσμα των θυσιών της διείσδυσης θα είναι να έχουμε υποθηκεύσει το μέλλον της χώρας σε ακόμα χειρότερο βαθμό από ό,τι σήμερα και να έχουμε καταστήσει των πτώχευση της σχεδόν αναπόφευκτη. Ο προδήλως αναποτελεσματικός αυτός δανεισμός έχει ως μόνη λογική την καθυστέρηση της στάσης πληρωμών ώστε να διασωθούν οι αλλοδαπές (ιδίως Γερμανικές) τράπεζες που θα χρησιμοποιήσουν τον χρόνο που εμείς "αγοράζουμε" (δανειζόμενοι) εκ μέρους τους ώστε να προλάβουν να πουλήσουν τα ομόλογά μας<sup>91</sup>.

Η προφανής εναλλακτική λύση είναι στάση πληρωμών και επαναδιαπραγμάτευση του χρέους τώρα, και όχι όταν θα έχει αυξηθεί κατά 100-150 δισεκατομμύρια Ευρώ επιπλέον<sup>92</sup>. Προφανώς και η επαναδιαπραγμάτευση θα έχει σημαντικό κοινωνικό κόστος, εφόσον για ένα μεγάλο διάστημα δεν θα είναι δυνατή η δανειοδότηση από τις διεθνείς αγορές ή το ΔΝΤ, με συνέπεια οι ανελαστικές δαπάνες (μισθοδοσία, συντάξεις, κοινωνική πολιτική) να πρέπει να καλύπτονται αποκλειστικά από τη φορολογία. Επίσης το τραπεζικό σύστημα θα υποστεί σοβαρό κλονισμό.

Όμως, η λύση αυτή θα είναι σχετικά πιο ανώδυνη από την κοινωνική ισοπέδωση του μηχανισμού στήριξης, για δύο λόγους<sup>93</sup>: Πρώτον, δεν είμαστε κατά μέσον όρο ούτε οι φτωχότεροι ούτε οι πιο υπερχρεωμένοι, δεδομένου ότι το ιδιωτικό μας χρέος είναι πολύ μικρότερο από το μέσο ευρωπαϊκό. Δεύτερον, οι ελληνικές τράπεζες βαρύνονται μόνον κατά το 25% του δημόσιου χρέους. (Το άλλο το έχουν αναλάβει ξένες τράπεζες). Μάλιστα, το ποσοστό αυτό το έχουν ήδη διαθέσει στην ΕΚΤ ως ενέχυρο για δανεισμό. Επιπλέον, έχουν πάνω από 150 δις πραγματικών καταθέσεων, ήτοι πάνω από το μισό ΑΕΠ.

Βεβαίως, ένα παρόμοιο σενάριο θα έχει σοβαρότατες επιπτώσεις στο Ευρώ και γενικότερα στη συνοχή της Ευρωζώνης. Η κρίση όμως απλώς ανέδειξε το εγγενές διαρθρωτικό πρόβλημα της ΟΝΕ: ότι η νομισματική ενοποίηση δεν συνοδεύθηκε από μηχανισμούς οικονομικής ενοποίησης,

---

with Other Departments, EBS/10/77, σ. 21. Το χειρότερο σενάριο οδηγεί σε χρέος ύψους γύρω στο 230% του ΑΕΠ.

<sup>91</sup> Έτσι ο Γ. Βαρουφάκης, Η αισιόδοξη πλευρά της χρεοκοπίας, 2010, προσβάσιμο σε <http://www.protagon.gr/Default.aspx?tabid=70&smid=382&ArticleID=2121>.

<sup>92</sup> Για το ότι η επαναδιαπραγμάτευση θα πρέπει να γίνεται όσο το δυνατόν νωρίτερα, βλ. M. Dickerson, A Politically Viable Approach To Sovereign Debt Restructuring 53 EMORY L.J., 2004.997.

<sup>93</sup> Βλ. σχετικά Γ. Βαρουφάκη Η αισιόδοξη πλευρά της χρεοκοπίας, *ibidem*.

που να επιτρέπουν ανακύκλωση πλεονασμάτων και άλλα διαρθρωτικά μέσα παρεμβατικής πολιτικής. Με την παρούσα κατάσταση, είναι αναπόφευκτη η μετακίνηση πλούτου από τις λιγότερο προς τις περισσότερο παραγωγικές χώρες, με το Ευρώ να αποτελεί βρόγχο ασφυξίας για κράτη με μειωμένη ανταγωνιστικότητα, όπως αυτά του Ευρωπαϊκού νότου. Η κρίση αποτελεί ευκαιρία για την θεσμική επανεξέταση της σημαντικής αυτής ανισορροπίας.

Μέχρι τότε, είναι χρέος όλων των νομικών να υπερασπιστούμε τα δικαιώματα που προσδιορίζουν τη συνταγματική ταυτότητα της Πολιτείας μας ως κοινωνικού κράτους δικαίου.

*Inter IMF et EU non silent leges.*

*Sine leges Res Publica non stat.*