

Μεταξύ εθνικής και ενωσιακής έννομης τάξης: το «Μνημόνιο» ως αναπαραγωγή της κρίσης του κράτους δικαίου

του Κωνσταντίνου Θ. Γιαννακόπουλου

Επίκουρου Καθηγητή Νομικής Σχολής Πανεπιστημίου Αθηνών

Το «Μνημόνιο», όπως, κατά συνεκδοχή, αποκαλείται ένας σύνθετος μηχανισμός υιοθέτησης και αναθεωρήσεων τυπικών και άτυπων νομικών πράξεων στο πλαίσιο ενεργοποίησης του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας από κράτη-μέλη της Ευρωζώνης, την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ) και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ), δεν εισάγει μια πρωτότυπη συνταγματική κατάσταση. Αποτελεί ένα, οριακό ίσως, πλην όμως διαλεκτικά προβλέψιμο, στάδιο εξέλιξης της συνταγματικής πραγματικότητας στην εθνική και στην ενωσιακή έννομη τάξη.

Πριν από δύο περίπου χρόνια, μελετώντας την παραπάνω εξέλιξη είχα επισημάνει τα ερωτηματικά που εγείρονται ως προς τη βιωσιμότητα του διασυνταγματικού συντονισμού των δύο αυτών εννόμων τάξεων στη βάση της υπεροχής των «συνταγματικών» σκοπών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της δυναμικής αδράνειας των συνταγματικών ορίων της εθνικής έννομης τάξης. Ειδικότερα, είχα σημειώσει ότι «ενώ σε περιόδους οικονομικής ανάπτυξης αναδεικνύονται οι θετικές πτυχές της επίδρασης της κοινοτικής στην εθνική έννομη τάξη, διότι οι σκοποί της πρώτης συντονίζονται με τον φιλελεύθερο χαρακτήρα της δεύτερης, προωθώντας μάλιστα και την παροχή υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, σε περιόδους οικονομικής κρίσης, όπως αυτή που διανύουμε, η υπεροχή των 'συνταγματικών' σκοπών της Ευρωπαϊκής Ένωσης απλώς επιτείνει το κοινωνικό έλλειμμα που απαντάται και στις δύο έννομες τάξεις. Παράλληλα, ενώ σε περιόδους οικονομικής ανάπτυξης η δυναμική του οράματος της ευρωπαϊκής ενοποίησης καλύπτει το έλλειμμα δημοκρατικής πολιτικής νομιμοποίησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης και την κρίση της εθνικής 'κυριαρχίας' των κρατών-μελών, σε περιόδους οικονομικής κρίσης γίνεται αντιληπτό ότι, σε μεγάλο βαθμό, οι ρυθμοί της αγοράς έχουν υποκαταστήσει και τους κανόνες δικαίου και την πολιτική, με αποτέλεσμα την απώλεια των βασικών αισθημάτων της ασφάλειας και της αλληλεγγύης. Ζώντας, λοιπόν, σε αυτό το διττό θεσμικό πλαίσιο, το οποίο συγκροτείται από το εθνικό Σύνταγμα που 'αναχωρεί' και το ευρωπαϊκό Σύνταγμα που δεν έρχεται, οι Έλληνες πολίτες, που είναι και πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, βιώνουν πλέον τα αδιέξοδα εκείνων που εγκλωβίζουν την προσωπική τους ζωή σε παράλληλες προβληματικές

σχέσεις: εξάρτηση από την εθνική έννομη τάξη, που στερείται ιδιαίτερης προοπτικής, και απογοήτευση από την Ευρωπαϊκή Ένωση, που δεν ολοκληρώνει τους σκοπούς της. Η αναζήτηση μιας νέας συνταγματικής πολιτικής και στους δύο τομείς μοιάζει να είναι απολύτως αναγκαία»¹.

Εκτιμώ ότι το «Μνημόνιο» είναι η αναμενόμενη συνέπεια της απουσίας μιας τέτοιας συνταγματικής πολιτικής, που έδωσε την ευκαιρία στις διεθνείς χρηματοπιστωτικές «αγορές» και στο ΔΝΤ να αναλάβουν ρόλο θεσμικού διαμεσολαβητή μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των κρατών-μελών της. Αυτή δε η διαμεσολάβηση, αφενός, επιταχύνει την αποδόμηση της εθνικής έννομης τάξης και, αφετέρου, θέτει σε δοκιμασία το ευρωπαϊκό κεκτημένο και την προοπτική ολοκλήρωσης της συνταγματικής θέσμησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Με άλλα λόγια, το «Μνημόνιο» ενσωματώνει και αναπαράγει την κρίση του κράτους δικαίου τόσο στην εθνική (Α) όσο και στην ενωσιακή (Β) έννομη τάξη.

Α. Το «Μνημόνιο» και η εθνική έννομη τάξη

Το Σύνταγμα 1975/1986/2001/2008 είχε τη φιλοδοξία να εγκαθιδρύσει ένα κράτος δικαίου, φιλελεύθερο και κοινωνικό. Κατά την πραγμάτωσή του, όμως, το εν λόγω Σύνταγμα συρρικνώθηκε σε ένα *σύνταγμα ορίων*, μεταξύ άλλων, διότι οι σκοποί του επικαθορίστηκαν ερμηνευτικά από τους «συνταγματικούς» σκοπούς της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ο επικαθορισμός αυτός είχε ως αποτέλεσμα, στην εθνική έννομη τάξη, το κοινωνικό κράτος δικαίου να γνωρίσει σημαντική κάμψη². Παράλληλα, το πελατειακό πολιτικό σύστημα, στηριζόμενο σε ένα *κομματικό καρτέλ*³, δεν επέτρεψε την ανάπτυξη μιας σχετικώς αυτοτελούς διοικητικής γραφειοκρατίας, η οποία, στο πλαίσιο της αρχής της νομιμότητας, θα διασφάλιζε, σε συνεχή βάση, την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος. Η Δημόσια Διοίκηση, μολονότι διατηρούσε τα προνόμια άσκησης δημόσιας εξουσίας, τα οποία συχνά χρησιμοποιούσε αυθαίρετα και χωρίς ουσιαστική λογοδοσία, πρακτικώς ιδιωτικοποιήθηκε, στο μέτρο που η εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος υποκαταστάθηκε από την ικανοποίηση των ιδιωτικών συμφερόντων κυρίως μιας οικονομικής, πολιτικής και τεχνοκρατικής

¹ Βλ. Κ. Γιαννακόπουλου, *Μεταξύ συνταγματικών σκοπών και συνταγματικών ορίων: η διαλεκτική εξέλιξη της συνταγματικής πραγματικότητας στην εθνική και στην κοινοτική έννομη τάξη*, ΕφημΔΔ 5/2008, σελ. 733 επ., ιδίως σελ. 751 επ.

² Βλ. Κ. Γιαννακόπουλου, *Μεταξύ συνταγματικών σκοπών και συνταγματικών ορίων...*, ό.π., ιδίως σελ. 734 επ.

³ Βλ., αντί άλλων, Γ. Βούλγαρη, *Προεκλογικές σημειώσεις 2009*, Εφημερίδα «ΤΑ ΝΕΑ», 30.5.2009, Ν. Αλιβιζάτου, *Ένα μακάριο καρτέλ*, Εφημερίδα «ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ», 7.6.2009. Πρβλ. Κ. Γιαννακόπουλου, *Μήπως οι ευρωεκλογές πρέπει να γίνουν πιο ανταγωνιστικές; Σκέψεις με αφορμή την απόφαση ΣτΕ 1784/2009*, ΕφημΔΔ 3/2009, σελ. 274 επ.

ελίτ⁴. Οι εκπρόσωποι αυτής της ελίτ, Έλληνες και αλλοδαποί, κυρίως οικονομικοί φορείς που δραστηριοποιούνται στην Ελλάδα –πολλοί δε από αυτούς προερχόμενοι από άλλα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης–, διέφθειραν συστηματικά τόσο τις σχέσεις μεταξύ των κρατικών λειτουργιών όσο και τις σχέσεις μεταξύ της εθνικής και της ενωσιακής έννομης τάξης⁵. Η πολυσχιδής αυτή διαφθορά είχε ως αποτελέσματα, αφενός, την υπονόμηση του φιλελεύθερου κράτους δικαίου, το οποίο, σε μεγάλο βαθμό, θα μπορούσε να είχε ενισχυθεί ιδίως λόγω της εφαρμογής του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και, αφετέρου, την αδυναμία ορθολογικής διαχείρισης των δημοσίων οικονομικών και, τελικώς, τη διασπάθιση του όποιου παραγόμενου πλούτου. Τα αποτελέσματα αυτά επέτειναν την κρίση του κοινωνικού κράτους δικαίου, καθώς εξανεμίστηκαν οι απαραίτητοι κρατικοί πόροι. Την ίδια στιγμή, ο κυρίαρχος λαϊκισμός σχεδόν ταύτισε την κοινωνική πολιτική με τον εκδημοκρατισμό της διαφθοράς και το «δικαίωμα» στην αυθαιρεσία, στη φοροδιαφυγή, στον αδιαφανή διορισμό στο Δημόσιο, στην κοινοτική χρηματοδότηση κατά παράβαση του κοινοτικού δικαίου και, γενικότερα, στο βόλεμα δίχως τίμημα. Συναφώς, όλες οι συνιστώσες του κράτους δικαίου βρέθηκαν εγκλωβισμένες σε ένα «σπιράλ θανάτου», το οποίο, με τη σειρά του, απορρόφησε και αλλοίωσε τα τέσσερα πολιτικά προτάγματα της Γ' Ελληνικής Δημοκρατίας: την αποκατάσταση του δημοκρατικού πολιτεύματος, τη συμμετοχή στη διαδικασία ευρωπαϊκής ενοποίησης, την κοινωνική αλλαγή και τον εκσυγχρονισμό.

Ανεξάρτητα από τα ζητήματα που εγείρουν οι πολιτικές συνθήκες προσφυγής και η βιωσιμότητα του μηχανισμού στήριξης της Ελλάδας από κράτη-μέλη της Ευρωζώνης, την ΕΚΤ και το ΔΝΤ, σε κάθε περίπτωση το «Μνημόνιο» δεν φαίνεται να αποτελεί διέξοδο από την παραπάνω κρίση του κράτους δικαίου, ούτε στερεή βάση για τη θεσμική ανασυγκρότηση της ελληνικής Πολιτείας.

Από τυπική άποψη, το «Μνημόνιο» κλονίζει τη συνταγματική νομιμότητα, πρωτίστως διότι περιλαμβάνει δανειακές συμβάσεις με κράτη-μέλη της Ευρωζώνης⁶ για τις οποίες προβλέπεται διαδικασία

⁴ Βλ., αντί άλλων, Th. Moutos and Ch. Tsitsikas, Whither Public Interest: The Case of Greece's Public Finances, CESIFO working paper No. 3098 Category 6: Fiscal Policy, Macroeconomics and growth, June 2010 (δημοσιευμένο στην ηλεκτρονική διεύθυνση http://www.ifo.de/portal/page/portal/DocBase_Content/WP/WP-ESifo_Working_Papers/wp-cesifo-2010/wp-cesifo-2010-06/cesifo1_wp3098.pdf).

⁵ Βλ. και Κ. Χρυσόγονου, Η ιδιωτική δημοκρατία. Από τις πολιτικές δυναστείες στην κλεπτοκρατία, Εκδόσεις Επίκεντρο, Θεσσαλονίκη 2009, ιδίως σελ. 169 επ.

⁶ Μετά το από 3.5.2010 αρχικό Μνημόνιο Συνεννόησης μεταξύ της Ελλάδας και της Επιτροπής, που ενεργούσε για λογαριασμό των κρατών-μελών της Ευρωζώνης, στις 8.5.2010 υπεγράφη «Σύμβαση Δανειακής Διευκόλυνσης» (Loan Facility Agreement) μεταξύ των κρατών-μελών της Ευρωζώνης και του KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau), ως δανειστής, της Ελληνικής Δημοκρατίας, ως δανειολήπτη, και της Τράπεζας της Ελλάδος, ως αντιπροσώπου του δανειολήπτη. Την ίδια δε ημέρα, υπεγράφη σύμβαση μεταξύ των ανωτέρω

σύναψη και έναρξη ισχύος στην εθνική έννομη τάξη που, παρακάμπτοντας την έγκαιρη κύρωση με τυπικό νόμο⁷, παραβιάζει το άρθρο 36 παρ. 2 και 4 του Συντάγματος⁸. Εξάλλου, από την ίδια άποψη, η κρίση του κράτους δικαίου εντείνεται από την ασάφεια της κανονιστικής ισχύος ή, διαφορετικά, από την υφέρπουσα κανονιστική ισχύ των άτυπων πράξεων που περιλαμβάνονται στο «Μνημόνιο». Συναφώς, ενώ γίνεται δεκτό ότι το *stricto sensu* Μνημόνιο της 3^{ης} Μαΐου 2010 και, συνακόλουθα, οι μεταγενέστερες αναθεωρήσεις του στερούνται τυπικής κανονιστικής δύναμης⁹, δεν αμφισβητείται ότι τα κείμενα αυτά αποτελούν αναλυτικά οικονομικά προγράμματα που συγκροτήθηκαν από την Κυβέρνηση και ασκούν καταλυτική επίδραση στο σχηματισμό της περαιτέρω κυβερνητικής και νομοθετικής πολιτικής¹⁰. Πίσω από την «ιανική» αυτή διπροσωπία μάλλον κρύβεται η διάθεση των φορέων προώθησης του «Μνημονίου» να αποφύγουν τον

πιστωτών και της Επιτροπής, με την οποία καθορίστηκαν οι εσωτερικές τους σχέσεις και, ιδίως, τα καθήκοντα της Επιτροπής ως προς τον συντονισμό και την εν γένει διαχείριση των διμερών δανείων («Συμφωνία μεταξύ των Πιστωτών», Intercreditor Agreement).

⁷ Βλ. την παρ. 4 του άρθρου πρώτου του Ν. 3845/2010, όπως τροποποιήθηκε με την παρ. 9 του άρθρου πρώτου του Ν. 3847/2010. Ας σημειωθεί ότι ακόμη εκκρεμεί η ψήφιση του σχεδίου νόμου που κατατέθηκε στη Βουλή στις 4.6.2010 για την κύρωση της «Σύμβασης Δανειακής Διευκόλυνσης» μεταξύ της Ελλάδας και κρατών-μελών της Ευρωζώνης και του KfW, καθώς και της από 10.5.2010 Συμφωνίας Έγκρισης του «Διακανονισμού Χρηματοδότησης Άμεσης Ετοιμότητας» (Stand-by Arrangement) με το ΔΝΤ.

⁸ Βλ. και Π. Παυλόπουλου, Παρατηρήσεις ως προς τη νομική φύση και τις έννομες συνέπειες του «Μνημονίου», 2010, Γ. Κασιμάτη, Οι Συμφωνίες Δανεισμού της Ελλάδας με την ΕΕ και το ΔΝΤ, 2010, Κ. Χρυσόγονου, Η χαμένη τιμή της Ελληνικής Δημοκρατίας. Ο μηχανισμός «στήριξης της ελληνικής οικονομίας» από την οπτική της εθνικής κυριαρχίας και της δημοκρατικής αρχής, 2010 (δημοσιευμένα στην ηλεκτρονική διεύθυνση του Ομίλου «Αριστόβουλος Μάνεσης» «www.constitutionalism.gr»).

Η ίδια αντισυνταγματικότητα δεν ισχύει για τη συναφθείσα Συμφωνία Έγκρισης του «Διακανονισμού Χρηματοδότησης Άμεσης Ετοιμότητας» με το ΔΝΤ, διότι η εν λόγω συμφωνία, καίτοι γεννά υποχρεώσεις τόσο για την Ελλάδα όσο και για το ΔΝΤ (πρβλ. F. Lowenfeld, *International Economic Law*, Oxford University Press, 2003, σελ. 517-519), δεν αποτελεί αυτοτελή διεθνή συνθήκη που πρέπει να κυρωθεί κατά τους όρους του άρθρου 36 του Συντάγματος, αλλά ενεργοποίηση δικαιωμάτων και υποχρεώσεων που πηγάζουν από την προϋφιστάμενη διεθνή συνθήκη ίδρυσης του ΔΝΤ (Βλ. Π. Γκλαβίνη, Το Μνημόνιο της Ελλάδος στην ευρωπαϊκή, τη διεθνή και την εθνική έννομη τάξη, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2010, σελ. 87), η οποία έχει ήδη κυρωθεί με τυπικό νόμο (Βλ. Α.Ν. 766/1945 και Ν. 1086/1980. Βλ. και Ν. 3722/2008). Φυσικά, τούτο δεν σημαίνει ότι κάθε νομοθετικό μέτρο που λαμβάνεται από τα αρμόδια κρατικά όργανα στο πλαίσιο εκτέλεσης της εν λόγω συνθήκης δεν υπάγεται στον εν γένει έλεγχο (αντι)συνταγματικότητας, εφόσον η συνθήκη αυτή έχει απλώς υπερνομοθετική ισχύ, κατά το άρθρο 28 παρ. 1 του Συντάγματος. Πρβλ. Κ. Γιαννακόπουλου, Το κράτος δικαίου και η εθνική κυριαρχία μπροστά στο ΔΝΤ, ΕφημΔΔ 1/2010, σελ. 2 επ.

⁹ Βλ. Ε. Σαρπ, Εισήγηση ενώπιον της Ολομελείας του Συμβουλίου της Επικρατείας στην υπόθεση του «Μνημονίου», δικάσιμος: 23.11.2010 (δημοσιευμένη στην ηλεκτρονική διεύθυνση του Ομίλου «Αριστόβουλος Μάνεσης» «www.constitutionalism.gr»).

¹⁰ Βλ. Απ. Γέροντα, Το Μνημόνιο και η δικαιοπαραγωγική διαδικασία, ΕφημΔΔ 5/2010, σελ. 705 επ., ιδίως σελ. 711 επ.

κανονικό έλεγχο της (αντι)συνταγματικότητάς του και, συναφώς, να καλλιεργήσουν την εξοικείωση με την ιδέα ότι, στο πλαίσιο της οικονομικής διάσωσης της χώρας από μια, φερόμενη ως οριακή, κρίση, η δράση των κυβερνητικών οργάνων, ακόμη και όταν συνίσταται στη συνομολόγηση διεθνών δανειακών συμβάσεων που επιβαρύνουν τα οικονομικά του Κράτους, πρέπει να είναι ευέλικτη και να μην προσδιορίζεται αποκλειστικώς από τυπικούς συνταγματικούς κανόνες¹¹. Στο πλαίσιο αυτό, στις αιτιολογικές εκθέσεις που συνοδεύουν πρόσφατα νομοσχέδια, η –έστω και έμμεση– αναφορά των κυβερνώντων στην εφαρμογή του ασαφούς, από άποψη κανονιστικής ισχύος, Μνημονίου της 3^{ης} Μαΐου 2010 έφτασε να υποκαταστήσει πλήρως την επιβαλλόμενη στάθμιση συνταγματικών κανόνων και αρχών¹². Θα μπορούσε ενδεχομένως να ισχυριστεί κανείς ότι, κατ' ουσία, πρόκειται για την επίκληση μιας κατάστασης ανάγκης που νομιμοποιεί την κυριαρχία των αποφάσεων της πολιτικής εξουσίας. Ωστόσο, η πολιτική θεολογία του C. Schmitt δύσκολα θα μπορούσε να καλύψει την παραδοσιακή αδεξιότητα και τις υπεκφυγές της πολιτικής εξουσίας στη χώρα μας. Προς το παρόν, τουλάχιστον, δεν υπάρχει κατάσταση ανάγκης που αίρει την εφαρμογή του «κανονικού» συνταγματικού δικαίου¹³. Απλώς, για μια ακόμη φορά, η πολιτική εξουσία προσπαθεί να αποφύγει τις ευθύνες της, καλλιεργώντας μια ασάφεια γύρω από τη φύση του «Μνημονίου» και επιδιώκοντας να καταστήσει πολιτικά και εθνικά υπεύθυνο κάθε άλλο θεσμικό φορέα και, ιδίως, τους δικαστές, οι οποίοι καλούνται, τελικώς, να άρουν τέτοιου είδους ασάφειες.

Από ουσιαστική άποψη, το «Μνημόνιο» επισημοποίησε τον ερμηνευτικό επικαθορισμό του εθνικού «οικονομικού συντάγματος» από τους «συνταγματικούς» σκοπούς της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Εξαιτίας δε της θεσμικής εξάντλησης της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος που

¹¹ Πρβλ. ως προς τις προγνωστικές αποφάσεις του νομοθέτη και τον επιβαλλόμενο (αυτο)περιορισμό του δικαστή στη διαπίστωση απλώς –χωρίς άντληση περαιτέρω άμεσων εννόμων συνεπειών– της αντισυνταγματικότητας των προσβαλλόμενων ρυθμίσεων, Απ. Γέροντα, *ό.π.*, ιδίως σελ. 725 επ. Εκτός από το γεγονός ότι αυτού του είδους ο (αυτο)περιορισμός αποσιλώνει τον έλεγχο της (αντι)συνταγματικότητας των νόμων, αξίζει να σημειωθεί ότι, παραλλήλως, η διατήρηση των εννόμων αποτελεσμάτων νομοθετικών διατάξεων των οποίων διαπιστώνεται η αντισυνταγματικότητα μπορεί να αντιβαίνει και στο ευρωπαϊκό δίκαιο, εφόσον, λόγω της υπεροχής του τελευταίου, ενδέχεται να μην μπορεί να συνεχίσει να εφαρμόζεται για μεταβατική περίοδο εθνική νομοθεσία που παραβιάζει θεμελιώδεις ελευθερίες του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (βλ. την πρόσφατη απόφαση ΔΕΕ, 8.9.2010, C-409/06, Winner Wetten).

¹² Βλ., ως προς την αιτιολογική έκθεση του Ν. 3886/2010, Κ. Γιαννακόπουλου, *Η νέα δικονομία των δημοσίων συμβάσεων: ακόμη μια χαμένη ευκαιρία*, ΕφημΔΔ 5/2010, σελ. 595 επ., ιδίως σελ. 603.

¹³ Βλ. Χ. Ανθόπουλου, *Κρίση και περικοπές*, Εφημερίδα «ΤΟ ΕΘΝΟΣ», 12.1.2011.

προβλέπει το πρωτογενές ευρωπαϊκό δίκαιο¹⁴, το «Μνημόνιο» προώθησε ακόμη περισσότερο την κατίσχυση του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης επί του εθνικού «οικονομικού συντάγματος». Στο μέτρο δε που τα διαλαμβανόμενα στο «Μνημόνιο», συμπεριλαμβανομένης και της συνδρομής του ΔΝΤ, ενσωματώθηκαν στις αποφάσεις 2010/320/ΕΕ¹⁵ και 2010/486/ΕΕ¹⁶ του Συμβουλίου¹⁷, η σχετική άσκηση της κυβερνητικής πολιτικής και του νομοθετικού έργου εμφανίζεται πλέον ως συμμόρφωση σε υποχρεώσεις που πηγάζουν από το ευρωπαϊκό δίκαιο¹⁸. Υπό τον όρο δε ότι οι παραπάνω αποφάσεις δεν παραβιάζουν το πρωτογενές ευρωπαϊκό δίκαιο, η αρχή της υπεροχής του ευρωπαϊκού δικαίου κλονίζει, αναλογικώς, τη λυσιτέλεια των ισχυρισμών περί αντισυνταγματικότητας των ουσιαστικών ρυθμίσεων του «Μνημονίου»¹⁹.

Συναφώς, θα μπορούσε κανείς να παρατηρήσει ότι, κατ' ουσίαν, πολλά από τα διαρθρωτικά μέτρα που περιλαμβάνονται στο «Μνημόνιο» έπρεπε, ούτως ή άλλως, να υιοθετηθούν από τις ελληνικές αρχές, ιδίως στο πλαίσιο υποχρεώσεών τους που πηγάζουν από το ευρωπαϊκό δίκαιο, πολύ πριν την εμφάνιση της πρόσφατης δημοσιονομικής κρίσης. Πλην όμως, τούτο δεν αναιρεί την κρίσιμη απειλή που και τα μέτρα αυτά ενέχουν πλέον για το κράτος δικαίου, αφής στιγμής εντάχθηκαν στο συγκεκριμένο «Μνημόνιο». Διότι, το σύνολο των μέτρων που συνδέονται με τον επίμαχο μηχανισμό στήριξης της ελληνικής οικονομίας δεν απορρέει μόνον από την ανάγκη προστασίας του ελεύθερου ανταγωνισμού που, εκτός των άλλων, επιβάλλει η αγορακεντρική ενωσιακή νομιμότητα, αλλά στοχεύει ρητώς στην ικανοποίηση των διεθνών χρηματιστηριακών «αγορών» που επικαθορίζουν πλέον την εν

¹⁴ Βλ. Κ. Γώγου, «Εγκλημα» και τιμωρία: Η διαδικασία του υπερβολικού ελλείμματος στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση μεταξύ δικαίου και πολιτικής, ΕφημΔΔ 4/2010, σελ. 426 επ.

¹⁵ Απόφαση του Συμβουλίου, της 8ης Ιουνίου 2010, απευθυνόμενη προς την Ελλάδα με σκοπό την ενίσχυση και εμβάθυνση της δημοσιονομικής εποπτείας, διά της οποίας ειδοποιείται η Ελλάδα να λάβει τα μέτρα μείωσης του ελλείμματος που κρίνονται αναγκαία για την αντιμετώπιση της κατάστασης υπερβολικού ελλείμματος (ΕΕ L 145 της 11.6.2010, σελ. 6).

¹⁶ Απόφαση του Συμβουλίου, της 7ης Σεπτεμβρίου 2010, για τροποποίηση της απόφασης 2010/320/ΕΕ, απευθυνόμενης προς την Ελλάδα με σκοπό την ενίσχυση και εμβάθυνση της δημοσιονομικής εποπτείας, διά της οποίας ειδοποιείται η Ελλάδα να λάβει τα μέτρα μείωσης του ελλείμματος που κρίνονται αναγκαία για την αντιμετώπιση της κατάστασης υπερβολικού ελλείμματος (ΕΕ L 241 της 14.9.2010, σελ. 12).

¹⁷ Για τη συνδρομή του ΔΝΤ, βλ. την αιτιολογική σκέψη 8 της απόφασης 2010/320/ΕΕ.

¹⁸ Βλ. Ε. Σαρπ, ό.π.

¹⁹ Βλ., σχετικά με τους ισχυρισμούς αυτούς, Π. Παυλόπουλο, ό.π., Γ. Κασιμάτη, ό.π., Γ. Κατρούγκαλου, *Memoranda sunt Servanda? Η συνταγματικότητα του νόμου 3845/2010 και του μνημονίου για τα μέτρα εφαρμογής των συμφωνιών με ΔΝΤ, ΕΕ και ΕΚΤ* (δημοσιευμένο στην ηλεκτρονική διεύθυνση του Ομίλου «Αριστόβουλος Μάνεσης» «www.constitutionalism.gr»).

λόγω νομιμότητα²⁰. Όμως, η σισύφεια προσπάθεια συντονισμού με τους μη γραμμικούς ρυθμούς μεταβολής των πλασματικών οικονομικών αξιών που παράγει το παγκόσμιο χρηματοπιστωτικό σύστημα όχι μόνο συρρικνώνει δραματικά –αν δεν αναιρεί πλήρως– το κοινωνικό κράτος δικαίου αλλά, επιπλέον, απορρυθμίζει, στο σύνολό της, την ίδια τη συνταγματική έννομη τάξη. Τούτο συμβαίνει, διότι αυτοί οι ρυθμοί ουδόλως συνάδουν προς τη στοιχειώδη σταθερότητα με την οποία πρέπει να συναρτώνται οι κανόνες δικαίου, ακόμη και όταν αυτοί καλούνται να ρυθμίζουν μια άκρως ανταγωνιστική αγορά. Στο πλαίσιο της παραπάνω προσπάθειας συντονισμού, η αξιολόγηση της σημασίας των εθνικών συνταγματικών κανόνων και αρχών αρχίζει να εμφανίζει τις διακυμάνσεις των τιμών των μετοχών στα διάφορα χρηματιστήρια αξιών. Δεν είναι, λοιπόν, τυχαίο ότι, εν μέσω του μεταρρυθμιστικού οίστρου που καλλιεργεί το «Μνημόνιο», παρατηρείται μια υποτίμηση του κύρους ορισμένων συνταγματικών διατάξεων. Χαρακτηριστικό είναι το παράδειγμα σειράς προτάσεων μεταρρύθμισης της ανώτατης εκπαίδευσης οι οποίες, καίτοι δεν συνδέονται με υποχρεώσεις που πηγάζουν από το ευρωπαϊκό δίκαιο, απηχούν την αντίληψη ότι η διεθνής και η εγχώρια «αγορά» έχουν ήδη προεξοφλήσει την αναθεώρηση του άρθρου 16 του ελληνικού Συντάγματος προς την κατεύθυνση της ιδιωτικοποίησης των Α.Ε.Ι.²¹.

Την ίδια στιγμή, η εφαρμογή του «Μνημονίου» δίδει την ευκαιρία για τη δημιουργία ενός νέου συστήματος πελατειακής διαχείρισης της οικονομικής κρίσης, στο οποίο πρωταγωνιστούν ακόμη εκπρόσωποι της πολιτικής, οικονομικής και τεχνοκρατικής ελίτ, που ευθύνεται κυρίως για την κρίση αυτή. Το σύστημα αυτό εξακολουθεί να μην ευνοεί την ανάπτυξη ελεύθερου πολιτικού ανταγωνισμού στη Χώρα μας, επικαλείται δε, κατά καιρούς, την ανάγκη μετάβασης από τον κλονισμένο δικομματισμό (πολιτικό δυοπώλιο) σε μια οικουμενική κυβέρνηση, η οποία συνιστά απόλυτη αναίρεση του πολιτικού ανταγωνισμού. Φυσικό επακόλουθο των παραπάνω είναι η συνέχιση των φαινομένων παρακμής του φιλελεύθερου κράτους δικαίου (νομιμοποίηση δαπανών από παράνομες αναθέσεις προμηθειών στα νοσοκομεία²², περαιώση φορολογικών υποθέσεων²³, αδιαφανή κριτήρια ένταξης στον νόμο περί στρατηγικών επενδύσεων²⁴ κ.λπ.). Δεν είναι, λοιπόν, παράδοξο ότι οι παραπάνω εκπρόσωποι της προαναφερθείσας ελίτ είναι, προς το παρόν,

²⁰ Βλ. την αιτιολογική σκέψη 5 της απόφασης 2010/320/ΕΕ.

²¹ Βλ. Χ. Ανθόπουλου, Πανεπιστημιακή διακυβέρνηση και Σύνταγμα, ΕφημΔΔ 5/2010, σελ. 589 επ.

²² Βλ. το άρθρο 27 παρ. 9 του Ν. 3867/2010.

²³ Βλ. τα άρθρα 1 έως και 13 του Ν. 3888/2010.

²⁴ Βλ. τα άρθρα 1 και 3 του Ν. 3894/2010. Βλ. και Κ. Γιαννακόπουλου, Επενδύστε στο Κράτος Δικαίου, ΕφημΔΔ 5/2010, σελ. 595 επ.

από τους πλέον ένθερμους υπέρμαχους του «Μνημονίου». Διότι, στην πράξη, το τελευταίο δεν κλονίζει ουσιωδώς τα προνόμιά τους και, πάντως, καλύπτει τις ευθύνες τους, καθώς τους αντιμετωπίζει κυρίως, όχι ως αιτία, αλλά ως μέρος της λύσης του προβλήματος. Σε κάθε περίπτωση, το «Μνημόνιο» επιτρέπει στην εν λόγω ελίτ, μέσω της επίκλησης της υπαρκτής ανάγκης λήψης διαρθρωτικών μέτρων, να επιτίθεται κατά του Κράτους, χωρίς να το συνδράμει στο μέτρο που οφείλει, καίτοι ήταν αυτή που πρωτίστως το εκμεταλλεύτηκε τα τελευταία χρόνια, προκειμένου να αποκτήσει ή να διατηρήσει προνόμια. Αν δε η υλοποίηση του «Μνημονίου» στρεφόταν κάποτε, όπως κανονικά θα έπρεπε, κατά αυτών των προνομίων, δεν θα αποτελούσε έκπληξη οι εκπρόσωποι αυτής της ελίτ, οι οποίοι δεν φημίζονται για την αταλάντευτη συνέπειά τους, να προωθήσουν την, ούτως ή άλλως, πιθανή πτώχευση²⁵, κατηγορώντας, παράλληλα, τους όποιους αντιπάλους τους για τη δήθεν αποτυχία του «Μνημονίου».

Στο πλαίσιο της παραπάνω διαρκούς κρίσης του φιλελεύθερου και του κοινωνικού κράτους δικαίου, η υποχώρηση του εθνικού Συντάγματος έναντι του ευρωπαϊκού δικαίου, η κατίσχυση των ενωσιακών στόχων επί του κυβερνητικού και του νομοθετικού έργου, αλλά και η στενή επιτήρηση –αν όχι πίεση– των κυβερνητικών οργάνων από όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποτελούν φαινόμενα που προϋπήρχαν του «Μνημονίου» και πηγάζουν ευθέως από την ίδια τη συμμετοχή της χώρας μας στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Παρά δε τις σχετικές αδράνειες και τις αντιπαραθέσεις σε επίπεδο νομικό και πολιτικό, τα παραπάνω φαινόμενα έχουν ήδη ενσωματωθεί στη λειτουργία της εθνικής έννομης τάξης, κυρίως κατόπιν της προσθήκης το 2001 της ερμηνευτικής δήλωσης στο άρθρο 28 του Συντάγματος, της εξέλιξης της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας στις υποθέσεις του «βασικού μετόχου» και των «κολεγίων», καθώς και των συχνών συναντήσεων «πακέτο» των στελεχών των διαφόρων Υπουργείων με εκπροσώπους της Επιτροπής. Συναφώς, εκτιμώ ότι τόσο η άποψη πως το «Μνημόνιο» *«καθίσταται στοιχείο του πολιτεύματος όχι μόνο ως περιεχόμενο, αλλά και επειδή θέτει ένα νέο forum για την τελική διαμόρφωση των εσωτερικών πολιτικών επιλογών της χώρας»*²⁶ όσο και οι αιτιάσεις περί απεμπόλησης της εθνικής κυριαρχίας²⁷ και περί «παρασυντάγματος»²⁸ δεν αφορούν, πρωτογενώς, το ίδιο το «Μνημόνιο», αλλά την αρχή της υπεροχής του

²⁵ Πρβλ. Moutos and Tsitsikas, ό.π.

²⁶ Βλ. Γ. Δρόσου, Το «Μνημόνιο» ως σημείο στροφής του πολιτεύματος, 2010 (δημοσιευμένο στην ηλεκτρονική διεύθυνση του Ομίλου «Αριστόβουλος Μάνεσης» <www.constitutionalism.gr>).

²⁷ Βλ. Γ. Κασιμάτη, ό.π.

²⁸ Βλ. Γ. Κατρούγκαλου, Το οικονομικό Σύνταγμα και το «παρασύνταγμα» του Μνημονίου, 2010 (δημοσιευμένο στην ηλεκτρονική διεύθυνση <http://greek-critical-legal.blogspot.com/2010/10/blog-post.html>).

ευρωπαϊκού δικαίου έναντι των εθνικών συνταγματικών διατάξεων²⁹, της οποίας αυτό αποτελεί έκφανση.

Εκείνο που, πραγματικά, δεν προϋπήρχε του «Μνημονίου» είναι η εμπλοκή του ΔΝΤ στην υφιστάμενη σχέση μεταξύ της εθνικής και της ενωσιακής έννομης τάξης. Τούτη όμως η εμπλοκή, η οποία θέτει εν αμφιβόλω την όποια ισορροπία έχει επιτευχθεί μεταξύ αυτών των δύο εννόμων τάξεων, είναι σκόπιμο να εξεταστεί καταρχάς από τη σκοπιά του ευρωπαϊκού δικαίου.

B. Το «Μνημόνιο» και η ενωσιακή έννομη τάξη

Το «Μνημόνιο» και, γενικότερα, η κρίση χρέους κρατών-μελών της Ευρωζώνης δοκιμάζει τα όρια αντοχής των όποιων δικαιοκρατικών εγγυήσεων εμπεριέχει το ευρωπαϊκό κεκτημένο στο πλαίσιο της ατελούς συνταγματικής θέσμισης που εμφανίζει, στο παρόν στάδιο εξέλιξής της, η Ευρωπαϊκή Ένωση. Η ευρωπαϊκή ενοποίηση, που διεκδικεί την προοπτική ολοκλήρωσης σε νομικό επίπεδο, αποσυντίθεται σε οικονομικό επίπεδο³⁰.

Από τυπική άποψη, γύρω από τη συμβατότητα του «Μνημονίου» με το πρωτογενές ευρωπαϊκό δίκαιο εγείρονται σοβαροί προβληματισμοί, καμία δε από τις προτεινόμενες συνολικές απαντήσεις δεν φαίνεται να μπορεί να άρει πλήρως τις αμφιβολίες³¹.

Ειδικότερα, αφενός, ούτε η Ένωση ούτε τα κράτη-μέλη της ούτε τα χρηματοπιστωτικά της ιδρύματα μπορούν να αναλάβουν τη δημοσιονομική διάσωση κράτους-μέλους της Ευρωζώνης (no bail-out clause)³². Αφετέρου, εάν μια κρίση χρέους, όπως αυτή της Ελλάδας, μπορεί να χαρακτηριστεί ως δυσκολία ή μεγάλος κίνδυνος αντιμετώπισης σοβαρών δυσκολιών οφειλόμενων σε έκτακτες περιστάσεις που εκφεύγουν από τον έλεγχο ενός κράτους-μέλους, η παρ. 2 του άρθρου

²⁹ Ως προς την ευθεία αμφισβήτηση της εν λόγω υπεροχής, βλ. Π. Παυλόπουλο, *ό.π.*

³⁰ Πρβλ. B. Yvars, *La crise européenne actuelle: remèdes pour une Europe intégrée par le droit mais désintégrée par l'économie*, 2010 (δημοσιευμένο στη διεύθυνση http://integeco.u-bordeaux4.fr/paper_2010.pdf).

³¹ Ας σημειωθεί ότι το γεγονός πως το ευρωπαϊκό δίκαιο δεν έχει επιλεγεί ως εφαρμοστέο δίκαιο της «Σύμβασης Δανειακής Διευκόλυνσης» δεν αποκλείει η συμμετοχή κρατών-μελών της Ένωσης στη σύναψη και στην εκτέλεση της Σύμβασης αυτής να παραβιάζει το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Πρβλ. Μ. Περάκη, *Μελέτη του Μνημονίου Συνεννόησης και της Δανειακής Σύμβασης μεταξύ Ελλάδος και κρατών μελών της ευρωζώνης με σημείο αναφοράς το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης: διαπιστώσεις και κριτική*, Χρηματοπιστωτικό Δίκαιο 2/2010, σελ. 160 επ.

³² Βλ. τα άρθρα 124 και 125 παρ. 1 ΣΛΕΕ. Πρβλ., αντί άλλων, Γώγου εις Σκουρή, *Ερμηνεία Συνθηκών*, ά. 102 ΕΚ και ά. 103 ΕΚ, ιδίως σελ. 879 και 881 επ. Βλ., όμως, για τους ενδοιασμούς που είχαν διατυπωθεί, σε ανύποπτο χρόνο, ως προς τη δυνατότητα αποτελεσματικής εφαρμογής της ρήτρας «περί μη διάσωσης» σε περίπτωση κρίσης, *Commentaire TCE - Keppenne article 103 n° 2*.

122 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ)³³ μπορεί να αποτελέσει βάση για τη χορήγηση στο ενδιαφερόμενο κράτος-μέλος χρηματοδοτικής ενίσχυσης, αλλά εκ μέρους της ίδιας της Ένωσης³⁴. Εν προκειμένω, ο μηχανισμός διάσωσης της Ελλάδας δημιουργήθηκε *ex nihilo*, όχι στο επίπεδο της Ένωσης, αλλά σε διακρατικό επίπεδο, στο οποίο διασφαλιζόνταν ευκολότερα τα αναγκαία κεφάλαια. Θα μπορούσε, λοιπόν, να ισχυριστεί κανείς ότι ο μηχανισμός αυτός συνιστά καταστρατήγηση της προαναφερθείσας ρήτρας «περί μη διάσωσης», εφόσον η Συνθήκη ρυθμίζει ρητώς τις προϋποθέσεις στήριξης ενός κράτους-μέλους της Ευρωζώνης. Απ' την άλλη, όμως, δεν πρέπει να διαφεύγει ότι τα κράτη-μέλη της Ευρωζώνης προσφέρθηκαν τυπικώς όχι να διασώσουν, αλλά να συνδράμουν τη χώρα μας, μέσω δανείων που εμφανίζουν ένα αξιόλογο –καίτοι χαμηλότερο από εκείνο των «αγορών»– επιτόκιο.

Σε κάθε περίπτωση, γεννώνται επίσης ερωτηματικά ως προς τη συμβατότητα με το πρωτογενές ευρωπαϊκό δίκαιο των αποφάσεων 2010/320/ΕΕ και 2010/486/ΕΕ, καθώς δεν είναι προφανές ότι το άρθρο 126 παρ. 9 ΣΛΕΕ περί υπερβολικού ελλείμματος³⁵ και το άρθρο 136 παρ. 1 στοιχείο α) ΣΛΕΕ περί θέσπισης ειδικών μέτρων για τα κράτη-μέλη με νόμισμα το ευρώ³⁶ δικαιολογούν αρμοδιότητα για τη θέσπιση των προβλεπόμενων στις παραπάνω αποφάσεις αναλυτικών μέτρων, τα οποία αφορούν λεπτομερώς την εισοδηματική, φορολογική και κοινωνική

³³ «Όταν ένα κράτος μέλος αντιμετωπίζει δυσκολίες ή διατρέχει μεγάλο κίνδυνο να αντιμετωπίσει σοβαρές δυσκολίες, οφειλόμενες σε φυσικές καταστροφές ή έκτακτες περιστάσεις που εκφεύγουν από τον έλεγχό του, το Συμβούλιο, προτάσει της Επιτροπής, μπορεί να αποφασίσει να του χορηγήσει, υπό ορισμένους όρους, χρηματοδοτική ενίσχυση της Ένωσης. Ο πρόεδρος του Συμβουλίου ενημερώνει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για τη ληφθείσα απόφαση».

³⁴ Βλ. τον Κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 407/2010 του Συμβουλίου, της 11ης Μαΐου 2010, για τη θέσπιση ευρωπαϊκού μηχανισμού χρηματοοικονομικής σταθεροποίησης (ΕΕ L 118, της 12.05.2010, σελ. 1 επ.). Βλ. και την Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και την Οικονομική και Δημοσιονομική Επιτροπή, Βρυξέλλες, 30.11.2010 COM(2010) 713 final. Πρβλ. U. Häde, Legal Evaluation of a European Monetary Fund, Intereconomics – Forum 2010, vol. 2, σελ. 69 επ.

³⁵ «Εάν ένα κράτος μέλος επιμένει να μην εφαρμόζει τις συστάσεις του Συμβουλίου, τότε το Συμβούλιο μπορεί να αποφασίσει να ειδοποιήσει το κράτος μέλος να λάβει, εντός συγκεκριμένης προθεσμίας, μέτρα για τη μείωση του ελλείμματος την οποία το Συμβούλιο κρίνει αναγκαία για να αντιμετωπιστεί η κατάσταση αυτή. Σε αυτή την περίπτωση, το Συμβούλιο μπορεί να ζητήσει από το κράτος μέλος αυτό, να υποβάλλει εκθέσεις σύμφωνα με συγκεκριμένο χρονοδιάγραμμα, για να εξετάσει τις προσπάθειες προσαρμογής που καταβάλλει αυτό το κράτος μέλος».

³⁶ «Προκειμένου να συμβάλει στην καλή λειτουργία της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης και σύμφωνα με τις οικείες διατάξεις των Συνθηκών, το Συμβούλιο θεσπίζει, σύμφωνα με την οικεία διαδικασία μεταξύ των προβλεπόμενων στα άρθρα 121 και 126, εξαιρουμένης της διαδικασίας του άρθρου 126, παράγραφος 14, μέτρα για τα κράτη μέλη με νόμισμα το ευρώ, προκειμένου: α) να ενισχυθεί ο συντονισμός και η εποπτεία της δημοσιονομικής τους πειθαρχίας, β) να χαράσσονται, ως προς τα εν λόγω κράτη, οι προσανατολισμοί οικονομικής πολιτικής, μεριμνώντας ώστε να είναι συμβατοί με τους καθοριζόμενους για το σύνολο της Ένωσης, και να διασφαλίζεται η εποπτεία τους».

πολιτική³⁷ και δεν θέτουν απλώς γενικούς προσανατολισμούς οικονομικής πολιτικής.

Εξάλλου, ακόμη και αν πρόκειται για άσκηση αρμοδιότητας που ανήκει στα κράτη-μέλη, είναι αμφίβολο εάν οι όροι δανεισμού που επέβαλαν στην Ελλάδα τα άλλα κράτη-μέλη της Ευρωζώνης³⁸ συνάδουν με τον σεβασμό, αφενός, της ισότητας και της καλόπιστης συνεργασίας μεταξύ των κρατών-μελών και, αφετέρου, της θεμελιώδους πολιτικής και συνταγματικής δομής κάθε κράτους-μέλους, που κατοχυρώνει το άρθρο 4 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση³⁹.

Παρομοίως, η εμπλοκή του ΔΝΤ στον μηχανισμό στήριξης της Ελλάδας θα μπορούσε, καταρχήν, να θεωρηθεί συμβατή με το πρωτογενές δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ειδικότερα, ακόμη κι αν, κατά τα προαναφερθέντα, η συμφωνία μεταξύ της Ελλάδας και του ΔΝΤ δεν αποτελεί αυτοτελή διεθνή συνθήκη, σε κάθε περίπτωση η συμφωνία αυτή αποτελεί μέτρο εφαρμογής δικαιωμάτων και υποχρεώσεων της Ελλάδας που πηγάζουν από την από το 1945 διεθνή συνθήκη περί ίδρυσης του ΔΝΤ, όπως τροποποιήθηκε και ισχύει, η οποία προηγείται τόσο της έναρξης ισχύος των Συνθηκών όσο και της προσχώρησης της Ελλάδας στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες. Σύμφωνα δε με το άρθρο 351 ΣΛΕΕ, το οποίο ρυθμίζει την ισχύ και την εφαρμογή των προκοινοτικών διεθνών συνθηκών που έχουν υπογράψει τα κράτη-μέλη, τα παραπάνω δικαιώματα και οι υποχρεώσεις είναι καταρχήν ισχυρά έναντι του δικαίου της Ένωσης, πλην όμως, η Ελλάδα, με την ενδεχόμενη συνδρομή των λοιπών κρατών-μελών, πρέπει να άρει κάθε ενδεχόμενη ασυμβατότητα των μέτρων εφαρμογής των εν λόγω δικαιωμάτων και υποχρεώσεων με το δίκαιο της Ένωσης. Περαιτέρω, εφόσον η συμφωνία με το ΔΝΤ δεν επιβάλλει τη λήψη μέτρων αντίθετων με το ευρωπαϊκό δίκαιο, η Ελλάδα οφείλει να απέχει από τη λήψη τέτοιων μέτρων. Τέλος, η χώρα μας δεν μπορεί να επικαλείται τη συμφωνία της με το ΔΝΤ, προκειμένου να δικαιολογήσει προς όφελός της περιορισμούς στην εφαρμογή κανόνων του ευρωπαϊκού δικαίου⁴⁰. Η Ένωση είχε, λοιπόν, τη

³⁷ Βλ. π.χ. την προβλεπόμενη στο άρθρο 2 παρ. 1 ζ' της απόφασης 2010/320/ΕΕ «κατάργηση των δώρων Πάσχα, Χριστουγέννων των επιδομάτων αδείας που καταβάλλονται στους συνταξιούχους, με ταυτόχρονη προστασία αυτών που λαμβάνουν χαμηλότερες συντάξεις, με στόχο την εξοικονόμηση 1900 εκατ. ευρώ για ένα πλήρες έτος (1500 εκατ. ευρώ το 2010)».

³⁸ Βλ., ιδίως, σχετικά με την παραίτηση του δανειολήπτη από ασυλίες προστασίας της εθνικής κυριαρχίας, τη γνωμοδότηση του Νομικού Συμβούλου του Κράτους για τη νομιμότητα της «Σύμβασης Δανειακής Διευκόλυνσης» και τα προνόμια των δανειστών σε περίπτωση μεταβίβασης δικαιωμάτων από την εν λόγω Σύμβαση ή ακύρωσης της τελευταίας, Γ. Κασιμάτη, ό.π., Κ. Χρυσόγονου, Η χαμένη τιμή..., ό.π.

³⁹ Πρβλ., αναφορικά με την παράβαση του ευρωπαϊκού δικαίου λόγω σύναψης από κράτη-μέλη της Ένωσης διεθνούς συμφωνίας σε τομέα που ανήκει στην αρμοδιότητά τους, την απόφαση ΔΕΚ, 21.9.1999, C-307/97, Saint Gobain ZN (σκέψη 57).

⁴⁰ Βλ., αντί άλλων, Πρεβεδούρου εις Σκουρή, Ερμηνεία Συνθηκών, ά. 307 ΕΚ, σελ. 1678 επ.

δυνατότητα να δεχτεί τη συνδρομή του ΔΝΤ στο ελληνικό «Μνημόνιο», υπό την προϋπόθεση ότι αυτή θα συμβιβάζεται με το ευρωπαϊκό δίκαιο.

Ωστόσο, το ζήτημα της ευρύτερης συνεργασίας της Ένωσης με το ΔΝΤ είναι πιο σύνθετο. Είχε άραγε αρμοδιότητα η Ένωση να προβλέψει στον μηχανισμό σταθεροποίησης της Ευρωζώνης τη συνδρομή, γενικά και χωρίς συγκεκριμένους όρους, του ΔΝΤ, η δράση του οποίου δεν περιβάλλεται από δικαιοκρατικές εγγυήσεις⁴¹; Μπορεί η Ένωση να επιβάλει σε ένα κράτος-μέλος τη συνεργασία με το ΔΝΤ, αν το κράτος αυτό δεν το επιθυμεί; Αντίστροφα, ένα κράτος-μέλος της Ευρωζώνης έχει τη δυνατότητα να συνεργαστεί με το ΔΝΤ αποφεύγοντας την εφαρμογή του ευρωπαϊκού μηχανισμού σταθερότητας; Μια απάντηση στο τελευταίο ερώτημα θα ήταν ότι η προσφυγή μόνο στο ΔΝΤ προϋποθέτει τη διαβούλευση με την Επιτροπή⁴². Ωστόσο, για να δοθούν απαντήσεις σε όλα τα παραπάνω ερωτήματα, απαραίτητη είναι η διευκρίνιση των όρων εμπλοκής του ΔΝΤ, ώστε να διασφαλίζεται η διαφάνεια και η επιδιωκόμενη αποτελεσματικότητα να μη βαίνει εις βάρος του ευρωπαϊκού κεκτημένου. Προς τούτο, το ελάχιστο που επιβάλλεται, και μάλιστα άμεσα, είναι μια γενική συμφωνία μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του ΔΝΤ⁴³.

Συναφώς, είναι από ουσιαστική κυρίως άποψη που το «Μνημόνιο», ο ευρωπαϊκός μηχανισμός χρηματοοικονομικής σταθεροποίησης στην Ευρωζώνη και η συναφής εμπλοκή του ΔΝΤ δοκιμάζουν τα δικαιοκρατικά όρια της ενωσιακής έννομης τάξης. Απέναντι στη διεύρυνση της δημοσιονομικής κρίσης κρατών-μελών της Ευρωζώνης θα αντέξει άραγε, και σε ποιο βαθμό, το ευρωπαϊκό κεκτημένο, το οποίο ούτως ή άλλως έπρεπε να ενισχυθεί στους τομείς της δημοκρατίας και του κοινωνικού κράτους δικαίου; Πως θα ερμηνευτεί και θα εφαρμοστεί, για πρώτη φορά στο πλαίσιο της κρίσης, η Χάρτα των θεμελιωδών δικαιωμάτων, η οποία, παρά τις ατέλειές της, αποτελεί έναν από τους κινητήριους μοχλούς της μέχρι σήμερα διαδικασίας συνταγματικής θέσμησης της Ένωσης; Όταν στη Σύνοδο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, στις 16 και 17 Δεκεμβρίου 2010, αποφασίστηκε η εισαγωγή μιας νέας ρύθμισης –που προφανώς δεν μπορούσε να συναχθεί με σαφήνεια από τις ήδη ισχύουσες– στο άρθρο 136 ΣΛΕΕ⁴⁴, η Γαλλίδα Υπουργός

⁴¹ Βλ. την αιτιολογική σκέψη 5 και το άρθρο 3 παρ. 8 της απόφασης 407/2010/ΕΕ του Συμβουλίου.

⁴² Βλ. Α. Antoniadis, Debt Crisis as a Global Emergency: The European Economic Constitution and other Greek Fables, 2010 (δημοσιευμένο στην ηλεκτρονική διεύθυνση <http://ssrn.com/abstract=1699082>), σελ. 23-24.

⁴³ Βλ. Α. Antoniadis, ό.π., σελ. 24 επ.

⁴⁴ «Τα κράτη μέλη με νόμισμα το ευρώ μπορούν να θεσπίσουν μηχανισμό σταθερότητας ο οποίος θα ενεργοποιείται εφόσον κρίνεται απαραίτητο προκειμένου να διασφαλίζεται η σταθερότητα της ζώνης του ευρώ στο σύνολό της. Η παροχή τυχόν απαιτούμενης χρηματοοικονομικής συνδρομής δυνάμει του μηχανισμού θα υπόκειται σε αυστηρούς όρους».

Οικονομικών Ch. Lagarde, αναφερόμενη στις προγενέστερες και ισχύουσες επιλογές, δήλωσε ότι «*παραβιάσαμε όλους τους κανόνες προκειμένου να συσπειρωθούμε και να σώσουμε πραγματικά το ευρώ*»⁴⁵. Για πόσο χρόνο και σε ποιο βαθμό μπορεί, άραγε, αυτό να συνεχιστεί;

Η κρίση του κράτους δικαίου, που καταδεικνύουν τα παραπάνω ερωτήματα και επιτείνουν η σταθερή προσήλωση στη διακυβερνητική λογική και η αδιαφανής εμπλοκή του ΔΝΤ, έχει φέρει την πορεία της ευρωπαϊκής ενοποίησης απέναντι σε μια νέα καμπή. Ως προς την έκβαση της πορείας αυτής, η θεσμική κόπωση που προκάλεσαν η διεύρυνση και η αποτυχία της θέσπισης ενός Συντάγματος για την Ευρώπη δεν επιτρέπουν μεγαλύτερη αισιοδοξία από εκείνη που καλλιεργεί η ιστορικά αποδεδειγμένη ικανότητα της Ένωσης να βρίσκει πάντοτε, έστω και την τελευταία στιγμή, τις δυνάμεις που είναι απαραίτητες για την υπέρβαση των κρίσεων της. Εντούτοις, εκείνο που είναι πολύ πιθανό και, πάντως, όχι αδικαιολόγητο είναι η έξαρση των τάσεων αναθεώρησης του όποιου διασυνταγματικού συντονισμού έχει ως σήμερα επιτευχθεί μεταξύ της ενωσιακής και των εθνικών εννόμων τάξεων. Αντιστρέφοντας την «μέθοδο Solange»⁴⁶, θα μπορούσε να ισχυριστεί κανείς ότι, ενόσω το ευρωπαϊκό κεκτημένο θα επικαθορίζεται, αορίστως και, πάντως, αδιαφανώς, από τις απορρυθμιστικές δυνάμεις των διεθνών χρηματοπιστωτικών «αγορών» και τα προγράμματα διαρθρωτικής προσαρμογής του ΔΝΤ, είναι αναγκαίο τα κράτη-μέλη και, ειδικότερα, οι εθνικοί δικαστές να ελέγχουν κάθε μέτρο που εγκρίνει η Ευρωπαϊκή Ένωση για τη στήριξη κρατών-μελών ως προς τη συμβατότητά του τόσο με το ευρωπαϊκό κεκτημένο όσο και με τους αντιπεριορισμούς που τα εθνικά συντάγματα προτάσσουν έναντι της υπεροχής του ευρωπαϊκού δικαίου⁴⁷. Για την ίδια την Ελλάδα, η επίκληση αυτών των αντιπεριορισμών δικαιολογείται, πολύ περισσότερο, ενόψει και των προαναφερθέντων όρων δανεισμού που της επέβαλαν τα άλλα κράτη-μέλη της Ευρωζώνης.

* * *

Αναπαράγοντας την κρίση του κράτους δικαίου το «Μνημόνιο» αποτελεί εξίσου εθνικό και ευρωπαϊκό πρόβλημα, η υπέρβαση του

⁴⁵ Συνέντευξη στην Εφημερίδα «Wall Street Journal», 17.12.2010.

⁴⁶ Ως προς τη μέθοδο αυτή, βλ., αντί άλλων, E.-U. Petersmann, Human Rights, International Economic Law and 'Constitutional Justice', EJIL (2008), Vol. 19 No. 4, 769-798, ιδίως σελ. 781 επ..

⁴⁷ Για το περιεχόμενο και τη λειτουργία αυτών των αντιπεριορισμών στο πλαίσιο του διασυνταγματικού συντονισμού μεταξύ εθνικής και ενωσιακής έννομης τάξης, βλ. Κ. Γιαννακόπουλου, Μεταξύ συνταγματικών σκοπών και συνταγματικών ορίων..., ό.π., ιδίως σελ. 748 επ.

οποίου απαιτεί, επιτακτικά πλέον, μια νέα συνταγματική πολιτική τόσο στην Ελλάδα όσο και στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Στην Ελλάδα, το Σύνταγμα 1975/1986/2001/2008 είναι ένα δημοκρατικό σύνταγμα που, μέχρι στιγμής τουλάχιστον, διασφάλισε πολιτική και κοινωνική ομαλότητα. Εντούτοις, στο πλαίσιο εφαρμογής του, δεν διαμορφώθηκε μια ευνομούμενη Πολιτεία. Το ελληνικό Κράτος, παραδομένο στη διαφθορά του πελατειακού πολιτικού συστήματος, συνέχισε να λειτουργεί με βάση το συγγενές του σύνδρομο, δηλαδή ως ένα νομικό πρόσωπο το οποίο στερείται της απαιτούμενης ανεξαρτησίας, το οποίο ο λαός δεν θεωρεί δικό του και του οποίου θεμελιώδης στόχος είναι η εξυπηρέτηση δανειακών συμβάσεων. Συναφώς, εκτιμώ πως η ανασυγκρότηση της ελληνικής Πολιτείας δεν προϋποθέτει υποχρεωτικώς μια νέα συνταγματική αναθεώρηση, όταν αυτή καταστεί χρονικώς εφικτή, διότι μια τέτοια αναθεώρηση μπορεί να λειτουργήσει ως μια περαιτέρω θεσμική περαίωση των ευθυνών της πολιτικής, οικονομικής και τεχνοκρατικής ελίτ που έχει το μεγαλύτερο μέρος της ευθύνης για την κρίση. Η ανασυγκρότηση της ελληνικής Πολιτείας προϋποθέτει πρωτίστως και αμέσως μια αποτελεσματική αφύπνιση των εγγυήσεων τηρήσεως του κράτους δικαίου. Στην πρόσφατη νομολογία του, το Συμβούλιο της Επικρατείας έφτασε να συνδέσει την καταπολέμηση της αυθαιρεσίας με την προστασία όχι μόνο της ισότητας και του κράτους δικαίου, αλλά και της ίδιας της αξίας του ανθρώπου⁴⁸. Ίσως ήρθε η ώρα η καταπολέμηση αυτή να συνδεθεί και με τον πατριωτισμό –άρα και με την ανασυγκρότηση της παιδείας και του ήθους– των Ελλήνων.

Στην Ευρώπη, το θεμελιώδες στοίχημα παραμένει η αναίμακτη συγκρότηση μιας ευνομούμενης Πολιτείας λαών και κρατών. Ωστόσο, η συνύπαρξη ενιαίας οικονομικής και νομισματικής πολιτικής⁴⁹ με έναν απλό συντονισμό των οικονομικών πολιτικών⁵⁰, σε συνδυασμό με τις ακραίες αποκλίσεις ως προς την ανάπτυξη των κρατών-μελών και τα ευφυολογήματα περί κρατών-μελών «γουρουνιών» [Portugal, Ireland, (Italy), Greece, Spain, «PI(I)GS»], υποδηλώνει ότι, ακόμη, μπορεί, πρακτικώς, να μην έχει συγκροτηθεί παρά απλώς μια συμμαχία, μεταξύ των πολλών ιερών ή ανίερων συμμαχιών που γνώρισε η ευρωπαϊκή ιστορία. Οι ευνομούμενες Πολιτείες, με φιλελεύθερο και κοινωνικό χαρακτήρα, δεν χτίζονται πάνω στην ανάπτυξη ενός χρηματοπιστωτικού συστήματος που ακολουθεί όλα τα γραφικά στερεότυπα του αμερικανικού πόκερ (προσπάθεια των παικτών να αυξήσουν με κάθε

⁴⁸ Βλ. Κ. Γιαννακόπουλου, Η διεύρυνση του συνταγματικού πεδίου ελέγχου της νομιμοποίησης των αυθαιρέτων. Σχόλιο στην απόφαση ΣτΕ 3500/2009, ΕφημΔΔ 5/2009, σελ. 594 επ. Πρβλ. ΣτΕ 3578/2010.

⁴⁹ Βλ. τα άρθρα 5 παρ. 1 και 119 παρ. 1 ΣΛΕΕ.

⁵⁰ Βλ. τα άρθρα 3 παρ. 1 εδ. γ' και 119 παρ. 2 ΣΛΕΕ. Πρβλ. Fl. Chaltiel, La Grèce et l'urgence d'un gouvernement économique européen, RMCUE 2010, σελ. 209 επ.

τρόπο τα χρήματα της στοίβας τους, διαρκείς αλλαγές στη δομή των στοιχημάτων, περίστροφα πάνω στο τραπέζι κ.λπ.). Πέρα από μια αποτελεσματική οικονομική διαχείριση, η διαμόρφωση αυτών των Πολιτειών προϋποθέτει ότι το κοινωνικό φαντασιακό συγκροτεί αυτόνομους κοινούς πολιτικούς στόχους και εμφορείται από ανθρωπιστικά ιδεώδη και αισθήματα αλληλεγγύης. Με άλλα λόγια, πρόκειται για τα στοιχεία που λείπουν αυτή τη στιγμή από την Ευρωπαϊκή Ένωση, η οποία, θέτοντας στο περιθώριο τους λαούς των κρατών-μελών της, αναζητεί την ταυτότητά της και τον όποιο ευρωπαϊκό πατριωτισμό στις ανακοινώσεις των διεθνών οίκων αξιολόγησης. Συντρέχει λοιπόν λόγος για μια νέα ειλικρινή προσπάθεια ουσιαστικής συνταγματικής οργάνωσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το κρίσιμο ερώτημα είναι από πού πρωτίστως μπορεί να προέλθει η απαρχή αυτής της νέας προσπάθειας. Από τις Βρυξέλλες, από τον λόφο του Kirchberg στο Λουξεμβούργο, από το Βερολίνο ή μήπως από τους λαούς των «γουρουνιών»;

Αθήνα, 24 Ιανουαρίου 2011