

## Ο «χρυσός» δημοσιονομικός κανόνας στο Σύνταγμα

### Λύση του προβλήματος ή ένα ακόμα εμπόδιο στην οικονομική προσαρμογή και στην προστασία των δικαιωμάτων

Π. Μαντζούφας

Επ. Καθηγητής Νομικής στο ΑΠΘ

#### ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Μία από τις θεσμικές λύσεις που προτάθηκαν<sup>1</sup>, στο επίπεδο της ΕΕ, για να υπάρξει προληπτική προστασία από τις οικονομικές κρίσεις, είναι η πρόβλεψη αυστηρών κανόνων δημοσιονομικής πειθαρχίας που θα πρέπει να ενσωματωθούν στη εθνική νομοθεσία στο ανώτατο νομικό επίπεδο. Υπάρχει μια διεθνής τάση, σε μεγάλο βαθμό απόρροια της οικονομικής κρίσης, που τείνει να δίνει έμφαση σε εξειδικευμένες ρυθμίσεις ιδίως δημοσιονομικού χαρακτήρα που θα πρέπει να μπου στα συντάγματα, διαμορφώνοντας έναν νέο οικονομικό συνταγματισμό<sup>2</sup>.

Το φαινόμενο βέβαια, για προφανής λόγους, εντοπίζεται κυρίως στο επίπεδο της ΕΕ καθώς τόσο οι ρυθμίσεις της Συνθήκης του Μαστριχτ, όσο και το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης<sup>3</sup> προβλέπουν συγκεκριμένα όρια στο δημόσιο έλλειμμα και στο δημόσιο χρέος,

---

Το κείμενο αποτελεί επαυξημένη μορφή της προφορικής εισήγησης που παρουσιάστηκε στο ίδρυμα ΙΣΤΑΜΕ ΑΝΔΡΕΑΣ ΠΑΠΑΝΔΡΕΟΥ και στο πλαίσιο διημερίδας με τίτλο «Η πρόκληση του Συντάγματος» 25-26 Φεβρουαρίου 2013.

<sup>1</sup> Βλ. την απόφαση του εκτάκτου Συμβουλίου των κρατών μελών της Ευρωζώνης σε επίπεδο Αρχηγών κρατών της 11/3/2011, όπου αποφασίστηκε ότι τα κράτη «δεσμεύονται να μεταφέρουν στην εθνική νομοθεσία τους δημοσιονομικούς κανόνες της ΕΕ ως έχουν στο Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης. Τα κράτη μέλη θα διατηρούν την ευχέρεια επιλογής του συγκεκριμένου εθνικού μέσου που θα χρησιμοποιείται, αλλά θα εξασφαλίζουν ότι αυτό έχει επαρκώς ισχυρό δεσμευτικό και μόνιμο χαρακτήρα (π.χ Σύνταγμα ή νόμος πλαίσιο). Η ακριβής διατύπωση του κανόνα θα αποφασίζεται επίσης από κάθε χώρα (π.χ θα μπορούσε να λάβει την μορφή ενός «φρένου χρέους», κανόνα σχετιζόμενου με το πρωτογενές ισοζύγιο ή κανόνα περί δαπανών), αλλά θα πρέπει να εξασφαλίζει δημοσιονομική πειθαρχία τόσο σε εθνικό όσο και σε περιφερειακό επίπεδο. Η Επιτροπή θα έχει την ευκαιρία, τηρουμένων πλήρως των προνομίων των εθνικών κοινοβουλίων, να δίνει την γνώμη της για τον ακριβή δημοσιονομικό κανόνα πριν από την θέσπισή του, ώστε να εξασφαλίζεται ότι είναι συμβατός με τους ενωσιακούς κανόνες και ότι τους στηρίζει» Βλ. Σε Β. Τζέμο, Δημοκρατικό κράτος δικαίου, δυσχερή οικονομικά δεδομένα και συνταγματική ρήτρα «χρεογράφου» σε [www.constitutionalism.gr](http://www.constitutionalism.gr).

<sup>2</sup> Για το οικονομικό Σύνταγμα βλ. Μ.Σταθόπουλος, Οικονομική ελευθερία, οικονομικό σύστημα και Σύνταγμα, ΤοΣ, 1981, σ. σ. 517 επ., Ρ.Βαδουρά, Θεμελιώδη προβλήματα του οικονομικού συνταγματικού δικαίου, ΝοΒ 1976, σ. 833 επ., Α.Μάνεση/Α.Μανιτάκη/Γ.Παπαδημητρίου, Η «υπόθεση Ανδρεάδη και το οικονομικό Σύνταγμα, Τετράδια Συνταγματικού δικαίου, Αντ. Σάκκουλας, 1991, Ε.Τροβά, Οικονομικό Σύνταγμα και Ευρωπαϊκό δίκαιο, στον τόμο Τα εικοσάχρονα του Συντάγματος, Αντ.Σάκκουλας, Το Σύνταγμα (επιστημονικά συνέδρια Ι), 1998, σ. 463 επ.

<sup>3</sup> Βλ. Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου για το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης, 17/6/2007, ΕΕ 1997, C-236/1. Βλ επίσης Π.Θωμόπουλου, Το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης-ακρογωνιαίος λίθος της

συνοδεύουν δε την παραβίασή τους με συγκεκριμένες κυρώσεις που ποικίλουν από την απλή σύσταση μέχρι χρηματικές ποινές και αναστολή χρηματοδότησης από τα ευρωπαϊκά ταμεία<sup>4</sup>. Οι βασικές ρυθμίσεις του Συμφώνου έχουν ενσωματωθεί σε διατάξεις της Συνθήκης για την λειτουργία της ΕΕ(άρθρο 126) καθώς και σε κανονισμούς<sup>5</sup>, ενώ στην υλοποίηση του Συμφώνου βασίστηκε ουσιαστικά και ο μηχανισμός χρηματοπιστωτικής σταθερότητας στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Τόσο η Συνθήκη του Μαστριχτ, όσο και το Σύμφωνο καθιέρωσαν ουσιαστικούς και διαδικαστικούς(π.χ κατάθεση προσχεδίων προϋπολογισμού) περιορισμούς στην διαχείριση της δημοσιονομικής πολιτικής<sup>6</sup> κάθε κράτους μέλους. Βασικός στόχος των ρυθμίσεων, όπως τέθηκαν αρχικά από την Συνθήκη του Μάαστριχτ, ήταν η διατήρηση της σταθερότητας των τιμών και η αποτροπή φαινομένων υψηλού πληθωρισμού. Το πνεύμα της σταθερότητας των τιμών διαπερνά την ΟΝΕ και εντοπίζεται σε αρκετές διατάξεις του πρωτογενούς<sup>7</sup> ενωσιακού δικαίου.

Σύμφωνα με το δίκαιο της ΕΕ (άρθρο 126 παρ. 2 ΣΛΕΕ), η σταθερότητα του ενιαίου νομίσματος απαιτεί δημοσιονομική πειθαρχία στην διαχείριση των οικονομικών των κρατών μελών ως αντιστάθμισμα στην διατήρηση της οικονομικής πολιτικής στις εθνική αρμοδιότητα<sup>8</sup>. Τα κράτη υποχρεούνται να αποφεύγουν τα υπερβολικά ελλείμματα τα οποία συνίστανται σε αποκλίσεις από ορισμένες συμφωνημένες τιμές αναφοράς, δηλαδή το 3% όσον αφορά το λόγο του ελλείμματος προς το ΑΕΠ και το 60% όσον αφορά τον λόγο του δημοσίου χρέους προς το ΑΕΠ, οι οποίες καταγράφηκαν σε ένα Πρωτόκολλο σχετικά με την διαδικασία του υπερβολικού ελλείμματος που προσαρτήθηκε στην συνθήκη του Μάαστριχτ. Η ελεγκτική και κυρωτική διαδικασία στο πλαίσιο του ελέγχου του υπερβολικού ελλείμματος(άρθρα 126 και καν. 1467/1997) είναι μια αυστηρή νομική διαδικασία, η οποία

---

οικονομικής πολιτικής της ΟΝΕ, και Γ.Κατηφόρη, Το ενιαίο νόμισμα. Επιτεύγματα και προοπτικές στον τόμο Δ.Τσάτσου/Ξ.Κοντιάδη(επιμ.)Η ευρωπαϊκή Ένωση μετά την συνθήκη του Άμστερνταμ, 2000, σ. 124 επ. και 112 επ. αντίστοιχα, Κ. Γώγου, Η υποδοχή της νομισματικής Ένωσης στο συνταγματικό οικοδόμημα ενός κράτους μέλους: το παράδειγμα της Ελλάδας, στον τόμο ΚΔΕΟΔ, Η πορεία προς το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα και η πρόσφατη ανασκόπηση του Ελληνικού Συντάγματος, 2002, σ. 69 επ.

<sup>4</sup> Βλ. Ν.Ι.Μπάμπας, Η εφαρμογή του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης από δημοσιονομική άποψη- Η περίπτωση της Ελλάδος, ΔΦΝ 1338/2006, σ. 87-98 και γενικότερα W.Schroeder, Grundkurs Europarecht, 2009, σ. 407 επ.

<sup>5</sup> Βλ. τους κανονισμούς 1466/97 και 1467/97, όπως τροποποιήθηκαν από τους κανονισμούς 1055/2005 και 1056/2005. Με τους αρχικούς κανονισμούς τα κράτη δεσμεύτηκαν στον μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό στόχο ισοσκελισμένων η και πλεονασματικών προϋπολογισμών, ενώ με τους κανονισμούς του 2005, προβλέφθηκε η δυνατότητα διαφοροποίηση του στόχου σε κάθε κράτος μέλος, προκειμένου να υπάρχει μεγαλύτερο περιθώριο ελιγμών. Βλ. J.Louis. The Review of the Stability and Growth Pact, CMLRev., 2006, σ. 85 επ.

<sup>6</sup> Βλ. Π.Καζάκου, Αναθεώρηση του Συντάγματος και οικονομία, Παπαζήσης 2007, σ. 95 επ.

<sup>7</sup> Είναι χαρακτηριστικό ότι στο άρθρο 119 παρ. 2 (ΣΛΕΕ) εξαγγέλλεται ότι βασικός στόχος της νομισματικής και συναλλαγματικής πολιτικής είναι η διατήρηση της σταθερότητας των τιμών, ενώ το ίδιο στόχο οφείλει να υπηρετεί και Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα ως επικεφαλής του Ευρωπαϊκού συστήματος Κεντρικών Τραπεζών(127 παρ. 1 ΣΛΕΕ). Βλ. επίσης και άρθρο 3 παρ. 3 της ΣΕΕ.

<sup>8</sup> Βλ. C.Hillgruber, Disziplinlosigkeit oder Vertragsbruch? JZ 2004, σ. 166 επ.

ωστόσο αφήνει περιθώρια ουσιαστικών εκτιμήσεων από την πλευρά του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, το οποίο είναι το κατεξοχήν διακυβερνητικό όργανο όπου κυριαρχούν πολιτικές σταθμίσεις. Έτσι η διαδικασία κινείται μεταξύ της Επιτροπής που γνωμοδοτεί και προετοιμάζει το φάκελο επί την βάση του οποίου το Συμβούλιο αποφασίζει καθώς έχει τη βασική ευθύνη της τήρησης της δημοσιονομικής νομιμότητας<sup>9</sup>. Είναι προφανές ότι αυτή η ενίσχυση του πολιτικού στοιχείου στην διαδικασία του υπερβολικού ελλείμματος είναι απόρροια της αντίληψης ότι μια ιδιαίτερα αυστηρή εφαρμογή των κανόνων της δημοσιονομικής πειθαρχίας θα οδηγούσε τα κράτη σε αδιέξοδα. Στις πολιτικές σταθμίσεις του Συμβουλίου συνεκτιμούνται όλα τα οικονομικά δεδομένα κάθε κράτους και όχι μόνο τα συγκεκριμένα δημοσιονομικά μεγέθη του ελλείμματος και του χρέους, καθώς οι συστάσεις που θα απευθυνθούν προς το κράτος –παραβάτη πρέπει να προσαρμόζονται στις ιδιαίτερες οικονομικές αλλά και πολιτικές συνθήκες που επικρατούν<sup>10</sup>, χωρίς αυτό βέβαια να σημαίνει ότι η διακριτική ευχέρεια του Συμβουλίου δεν υπόκειται σε νομικές δεσμεύσεις<sup>11</sup>. Ίσως αυτή η λεπτή ισορροπία μεταξύ πολιτικών σκοπιμοτήτων και αυστηρών νομικών διαδικασιών να είναι αναπόφευκτη στο βαθμό που η νομισματική ενοποίηση δεν συνοδεύτηκε από κοινούς κανόνες οικονομικής πολιτικής την οποία καθορίζουν κυριαρχικά τα κράτη<sup>12</sup>.

Δεν είναι επίσης τυχαίο ότι ήδη από την θέσπιση του Συμφώνου<sup>13</sup>, οι δύο ισχυρότερες οικονομίες της ευρωζώνης, Γαλλία και Γερμανία αναγκάστηκαν να παραβιάσουν τόσο το ύψος του ελλείμματος όσο και αυτό του χρέους<sup>14</sup>, ενώ κινήθηκε εναντίον τους η διαδικασία του υπερβολικού ελλείμματος, η οποία διακόπει με απόφαση του Συμβουλίου το Νοέμβριο του 2003 λόγω έλλειψης της απαιτούμενης πλειοψηφίας<sup>15</sup>. Η σχετική χαλαρότητα ως προς την τήρηση των κανόνων του δημοσιονομικής πειθαρχίας και η υπερίσχυση πολιτικών σκοπιμοτήτων ως προς την ενεργοποίηση των μηχανισμών ελέγχου απέβει δυσμενής για ορισμένες αδύναμες οικονομίες των χωρών της Ευρωζώνης, γεγονός που επέτεινε την

---

<sup>9</sup> Βλ. Κ.Γώγου, «Έγκλημα» και τιμωρία. Η διαδικασία του υπερβολικού ελλείμματος στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση μεταξύ δικαίου και πολιτικής, στον τόμο « Το δημόσιο δίκαιο σε εξέλιξη» σύμμεικτα προς τιμήν του καθηγητή Π.Παραρά, Αντ.Σάκκουλας, 2012, σ. 203 επ(ιδίως σ. 211-212).

<sup>10</sup> Βλ. Κ.Γώγου, «Έγκλημα» και τιμωρία..., ό.π, σ. 213.

<sup>11</sup> Βλ. ΔΕΚ C-27/04 της 13/7/2004, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, Συλλογή 2004, I-6649, σκ. 80.

<sup>12</sup> Βλ. J.Louis, The Economic and Monetary Union: Law and Institution, CMLRev, 2004, σ. 575

<sup>13</sup> Βλ. Δ.Σκιαδά, Το Σύμφωνο Σταθερότητα και Ανάπτυξης. Η ευρωπαϊκή επιλογή για την αντιμετώπιση της δημοσιονομικής κρίσης, Διοικητική Ενημέρωση, τ. 53, 2010, σ. 28-45.

<sup>14</sup> Είναι χαρακτηριστικό ότι ο τότε Πρόεδρος της Γαλλίας Ζακ Σιράκ ζητούσε τη χαλάρωση των κανόνων του Συμφώνου Σταθερότητας, ενώ ο Καγκελάριος της Γερμανίας Γ.Σρέντερ τόνιζε ότι η εμμονή της Ευρώπης αποκλειστικά και μόνο στην άσκηση περιοριστικής δημοσιονομικής πολιτικής δεν θα βοηθούσε την Ευρώπη να συνεισφέρει στην παγκόσμια ανάπτυξη.

<sup>15</sup> Βλ. την απόφαση της συνόδου του Συμβουλίου(25/11/2003 σε [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu)) η οποία αγνόησε τις συστάσεις της Επιτροπής για την λήψη των προβλεπόμενων μέτρων κατά των δύο κρατών. Κατά της συγκεκριμένης απόφασης η Επιτροπή προσέφυγε στο ΔΕΚ λόγω παράβασης του άρθρου 104 ΣΕΕ και του κανονισμού 1467/1997. Βλ. την απόφαση ΔΕΚ C-27/04 της 13/7/2004.

σφοδρότητα της οικονομικής κρίσης και οδήγησε τα κράτη σε αδυναμία χρηματοδότησης των ελλειμμάτων τους και εξυπηρέτησης του χρέους τους από τις αγορές κεφαλαίου<sup>16</sup>. Η εξέλιξη αυτή ενίσχυσε σημαντικά την τάση, σύμφωνα με τα όργανα της Ευρωζώνης, πέραν της διαδικασίας του υπερβολικού ελλείμματος και την θέσπιση μηχανισμών χρηματοδότησης, να επιβάλλουν σε επίπεδο εθνικού δικαίου δεσμευτικές ρήτρες που προβλέπουν ισοσκελισμένο προϋπολογισμό. Επιπλέον ήδη από το Νοέμβριο του 2011, πέραν της διαδικασίας για το υπερβολικό έλλειμμα προβλέπεται και η Διαδικασία Μακροοικονομικών Ανισορροπιών προκειμένου να αποτρέπονται μελλοντικοί κίνδυνοι εφόσον εντοπιστούν κίνδυνοι μελλοντικής κρίσης π.χ με ανισορροπίες στο ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών ή επισφάλειες στον τραπεζικό τομέα.

Η Γερμανία που πρωτοστάτησε για την θέσπιση συνταγματικής ρήτρας δημοσιονομικής πειθαρχίας για τα κράτη της ευρωζώνης, την κατοχύρωσε στην συνταγματική αναθεώρηση του 2009<sup>17</sup> θέτοντας ως υποχρέωση τόσο για το γερμανικό κράτος όσο και για τα κρατίδια να μην έχουν περισσότερα έξοδα από έσοδα<sup>18</sup>. Ως εξαιρέσεις από την τήρηση του κανόνα της εξισορρόπησης εξόδων με έσοδα, προέβλεψε τις περιπτώσεις όπου παρατηρούνται ελλείμματα στις αναπτυξιακές υποδομές, φυσικές καταστροφές και καταστάσεις έκτακτης ανάγκης. Η ισχύς του κανόνα του «χρεοφρένου» για το γερμανικό κράτος αρχίζει ουσιαστικά από το 2016<sup>19</sup> και ήδη υπάρχει προσφυγή στο Συνταγματικό δικαστήριο για αντισυνταγματικότητα του μέτρου από γερμανικό κρατίδιο με το βασικό επιχείρημα ότι περιορίζονται κατά συνταγματικά ανεπίτρεπτο τρόπο, τα περιθώρια της άσκησης οικονομικής πολιτικής<sup>20</sup>.

Επιπλέον είναι ισχυρές οι αντιδράσεις των πλεονασματικών κρατιδίων, όπως η Βαυαρία, για την μεταφορά πόρων στα ελλειμματικά κρατίδια της Γερμανίας, γεγονός που επίσης μπορεί να πάρει την μορφή συνταγματικής αντιδικίας. Το υπόδειγμα του μοντέλου της

---

<sup>16</sup> Βλ. αντί πολλών μια συνοπτική περιγραφή των οικονομικών και πολιτικών εξελίξεων που οδήγησαν την χώρα μας σε βαθιά οικονομική κρίση και στην ενεργοποίηση των μνημονίων σε Π.Γκλαβίνη, Το μνημόνιο της Ελλάδας, στην ευρωπαϊκή, τη διεθνή και την εθνική έννομη τάξη, Σάκκουλας 2010.

<sup>17</sup> Πριν την αναθεώρηση του 2009 υπήρχε στο γερμανικό Σύνταγμα το άρθρο 115 του Θ.Μ που προέβλεπε απαγόρευση ετήσιου κρατικού δανεισμού που να υπερβαίνει το ύψος των εξόδων που προβλέπονταν στο ομοσπονδιακό προϋπολογισμό για δημόσιες επενδύσεις. Ο συγκεκριμένος κανόνας δεν τηρήθηκε αρκετές φορές, χωρίς να κριθεί αντισυνταγματική η παραβίασή του και γι αυτό άλλωστε επικρίθηκε από την επιστημονική κοινότητα βλ. F.Kirchof, Der notwendige Ausstieg aus der Staatsverschuldung, DVBI 2002, σ. 1539 επ. . Με την αναθεώρηση της 1-8-2009 εισήχθησαν αλλαγές στα άρθρα 109, 115, και 143 του Θ.Μ, με την πρόβλεψη του λεγόμενου «χρεόφρενου»

<sup>18</sup> Βλ. Β.Τζέμου, Δημοκρατικό κράτος δικαίου, δυσχερή οικονομικά δεδομένα και συνταγματική ρήτρα «χρεογράφου» σε [www.constitutionalism.gr](http://www.constitutionalism.gr), σ. 8.

<sup>19</sup> Βλ. άρθρο 143d παρ. 1 εδ. 5 του Θ.Μ

<sup>20</sup> Βλ. Β. Τζέμου, ό.π, σ. 15

συνταγματικής ρήτρας του ισοσκελισμένου προϋπολογισμού, έχει υιοθετηθεί ήδη από ορισμένα συντάγματα ευρωπαϊκών κρατών όπως η Ελβετία, η Πολωνία και η Ισπανία.

Ωστόσο, η μείζων αλλαγή στο επίπεδο των κρατών μελών της ΕΕ, έχει επέλθει με την υπογραφή της διεθνούς Συνθήκης (στις 2-3-2012 και με έναρξη ισχύος την 1-1-2013) για την σταθερότητα, τον συντονισμό και τη διακυβέρνηση στην οικονομική και νομισματική ένωση μεταξύ των 25 κρατών μελών της ΕΕ (δεν υπέγραψαν η Αγγλία και η Τσεχία). Η συγκεκριμένη διεθνής συνθήκη έχει ως βασικό στόχο να διασφαλίσει τη σταθερότητα της ευρωζώνης, δεσμεύοντας τα κράτη μέλη της Ένωσης να διατηρούν τα δημόσια οικονομικά τους σε ένα βιώσιμο επίπεδο που ταυτίζεται, κατά την Συνθήκη, με τον ισοσκελισμένο προϋπολογισμό. Η προώθηση της δημοσιονομικής πειθαρχίας μέσω ενός δημοσιονομικού συμφώνου δεν είναι, όπως είδαμε, κάτι νέο στο επίπεδο της ΕΕ και ιδιαίτερα της ζώνης του Ευρώ<sup>21</sup>. Ωστόσο, με την παρούσα Συνθήκη ορίζεται ότι η δημοσιονομική θέση της γενικής κυβέρνησης πρέπει να είναι ισοσκελισμένη ή πλεονασματική επί τη βάση του μεσοπρόθεσμου στόχου που έχει ανά χώρα καθοριστεί σε συμφωνία με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή σύμφωνα με το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης. Στο βαθμό που εντοπίζονται σημαντικές αποκλίσεις από το μεσοπρόθεσμο στόχο ή την πορεία προσαρμογής σε αυτόν, τίθεται αυτομάτως σε λειτουργία διορθωτικός μηχανισμός για την αποκατάσταση των αποκλίσεων εντός ορισμένης προθεσμίας. Προσωρινή απόκλιση από το μεσοπρόθεσμο στόχο δικαιολογείται υπό εξαιρετικές περιστάσεις που αφορούν ασυνήθιστο γεγονός που εκφεύγει του ελέγχου του ενδιαφερόμενου συμβαλλόμενου μέρους με σημαντικές επιπτώσεις στην δημοσιονομική κατάσταση της χώρας ή σε περιόδους έντονης οικονομικής κάμψης<sup>22</sup>.

Οι παραπάνω δεσμευτικοί κανόνες, ισχύουν στο εθνικό δίκαιο το αργότερο ένα έτος μετά την έναρξη ισχύος της παρούσας συνθήκης μέσω διατάξεων δεσμευτικού και μόνιμου χαρακτήρα, «...κατά προτίμηση συνταγματικού ή άλλως διατάξεων των οποίων η πλήρης τήρηση και εκπλήρωση κατοχυρώνονται μέσω των διαδικασιών που διέπουν τον εθνικό προϋπολογισμό»<sup>23</sup>. Με την συγκεκριμένη συνθήκη αναγνωρίζονται αρμοδιότητες εποπτείας επί των ετήσιων δημοσιονομικών σχεδίων της κάθε χώρας στο Συμβούλιο της ΕΕ και στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή<sup>24</sup>. Ωστόσο, η σημαντικότερη αρμοδιότητα που αναγνωρίζεται στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή και σε κάθε κράτος που υπέγραψε την Συνθήκη, αφορά στη δυνατότητά της να ελέγξει αν τα συμβαλλόμενα κράτη ενέταξαν στο εσωτερικό τους με

---

<sup>21</sup> Πέραν των διατάξεων της ΣΛΕΕ που αναφέρονται στην διαδικασία του υπερβολικού ελλείμματος(άρθρο 126) βλ. και τον κανονισμό 1467/97 του Συμβουλίου, όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό 1177/2011.

<sup>22</sup> Άρθρο 3 παρ. 3 περ. β

<sup>23</sup> Άρθρο 3 παρ. 2

<sup>24</sup> Άρθρο 5 παρ. 2

συνταγματικό κανόνα ή άλλο ισοδύναμης ισχύος, την πρόβλεψη του ισοσκελισμένου προϋπολογισμού. Αν η έκθεση της Επιτροπής είναι αρνητική, ή αν ακόμα παρά την έκθεση, ένα από τα κράτη της Συνθήκης κρίνει ότι άλλο κράτος παρέλειψε να συμμορφωθεί στην συγκεκριμένη υποχρέωση μπορεί να προσφύγει στο ΔΕΕ. Αν και μετά την απόφαση του δικαστηρίου το υπό έλεγχο κράτος δεν συμμορφωθεί σε αυτήν, τότε τόσο η Επιτροπή όσο και οποιοδήποτε κράτος της Συνθήκης μπορεί να προσφύγει στο ΔΕΕ και να ζητήσει την επιβολή οικονομικών κυρώσεων στο κράτος-παραβάτη<sup>25</sup>. Η σημαντική αυτή αρμοδιότητα, η οποία σημειωτέον δεν προβλεπόταν από το Σύμφωνο Σταθερότητας, ούτε από την Συνθήκη της Λισαβώνας, καθιστά κάθε κράτος θεματοφύλακα της Συνθήκης<sup>26</sup>.

Η Ελλάδα είναι από τις πρώτες χώρες που κύρωσε την Συνθήκη, χωρίς να αναπτυχθεί ούτε στο επίπεδο της βουλής, ούτε στην επιστημονική κοινότητα, ο προβληματισμός για το αν η αναγνώριση της συγκεκριμένης αρμοδιότητας συνιστά αναγνώριση νέας αρμοδιότητας σε διεθνή συνθήκη που πρέπει να κυρωθεί με νόμο που ψηφίζεται με την αυξημένη πλειοψηφία του άρθρου 28 παρ. 2 Σ.

Πέραν αυτού, δεν αναπτύχθηκε και ειδικότερος προβληματισμός για τον αν η ουσιαστική δέσμευση που αναλάβαμε, κατ'ουσίαν να αναθεωρήσουμε το Σύνταγμά μας, εισάγοντας τον κανόνα του ισοσκελισμένου ή πλεονασματικού προϋπολογισμού, είναι δέσμευση που κρίνεται ως συνταγματικά ανεκτή. Με άλλα λόγια αν το Σύνταγμά μας επιτρέπει να αναλάβουμε διεθνή δέσμευση για την αναθεώρησή του. Η απάντηση στο ερώτημα αυτό είναι πρωθύστερη στο βαθμό που η ισχυρότατη διεθνής δέσμευση, θα υλοποιηθεί στο εσωτερικό δίκαιο με έναν συγκεκριμένο τρόπο, ο οποίος, ιδίως ως προς την επίτευξη του δημοσιονομικού αποτελέσματος στο αναμενόμενου νομικό επίπεδο του εσωτερικού δικαίου, θα κριθεί, όπως είδαμε, τόσο από την Επιτροπή όσο και από τα κράτη μέλη. Δεν παύει, ωστόσο, να πρέπει να αποτελέσει ένα από τα πρώτιστα και βασικά αντικείμενα της επικείμενης αναθεώρησης, η ένταξη της συγκεκριμένης δέσμευσης στο ελληνικό Σύνταγμα, ακόμα και αν θεωρήσουμε ότι, δια της Συνθήκης, υπάρχει διακριτική ευχέρεια των κρατών να επιλέξουν τον τρόπο ενσωμάτωσής της.

Πέραν των νομικών διαστάσεων της Συνθήκης και των δεσμεύσεων που παράγει, γίνεται αντιληπτό, ότι το ζήτημα αυτό δεν είναι ένα τεχνικό θέμα αλλά συνδέεται άρρηκτα με το πρότυπο ανάπτυξης μιας χώρας και τη δημιουργία ενός ευρωπαϊκού συστήματος δημοσιονομικού και οικονομικού συντονισμού σε επίπεδα που μέχρι σήμερα δεν τα έχουμε προσεγγίσει. Προϋπόθεση για την τήρηση παρόμοιων δεσμεύσεων είναι η δημιουργία ενός

---

<sup>25</sup> Άρθρο 8 παρ. 1 και 2.

<sup>26</sup> Βλ. Π. Στάγκου, Σύνταγμα και «χρυσός κανόνας», εφ. «ΤΑΝΕΑ» 19-2-2013.

ενιαίου φορολογικού συστήματος με πάταξη της φοροδιαφυγής και της παραοικονομίας, μιας ομοιόμορφης οικονομικής πολιτικής στον τομέα του ανταγωνισμού και των κανόνων άσκησης των επαγγεμάτων, ενός ισχυρού κοινοτικού προϋπολογισμού (πεδίο στο οποίο υπάρχουν έντονες διαφωνίες) και ενός μηχανισμού μεταφοράς πόρων από τα πλεονασματικά στα ελλειμματικά κράτη σε περίπτωση που υπάρξει κρίση, με παράλληλη αναγνώριση αρμοδιότητας της ΕΚΤ να αυξάνει την νομισματική κυκλοφορία και να εκδίδει ευρωομόλογα που να καλύπτουν τα χρέη όλων των κρατών-μελών. Τα παραπάνω δεν υπάρχουν σήμερα στο βαθμό που θα ήταν επιθυμητός, ιδίως από τα κράτη που υφίστανται περισσότερο τις συνέπειες της κρίσης, και επιπλέον προϋποθέτουν ουσιαστικά να μην υπάρχουν μείζονες αποκλίσεις στο επίπεδο ανάπτυξης μεταξύ των κρατών-μελών της Ευρωζώνης<sup>27</sup>. Ωστόσο, αν υπάρχει ένα στοιχείο που ανέδειξε η οικονομική κρίση είναι ότι, αφενός οι πραγματικές θεσμικές και οικονομικές αποστάσεις μεταξύ των κρατών της Ευρωζώνης είναι υπαρκτές και μεγάλες και αφετέρου ότι η απειλή των κυρώσεων είναι δύσκολο να λειτουργήσει αποτρεπτικά, στο βαθμό που τα ασθενέστερα κράτη θα επιδιώκουν την πολιτική διευθέτηση των ζητημάτων, παρά την ύπαρξη ισχυρών νομικών δεσμεύσεων.

Όπως επισημάνθηκε, η ενσωμάτωση στα συντάγματα μιας ρήτρας που να απαγορεύει τα ελλείμματα και να προσδιορίζει το ανώτατο επίπεδο του χρέους συνιστά μια σαφή δικαιοπολιτική επιλογή που επιδιώκει να εξοπλίσει με την μέγιστη δυνατή δεσμευτικότητα την τήρηση κανόνων οι οποίοι θα θέσουν την οικονομία σε πολύ ασφυκτικό πλαίσιο. Δεν είναι τυχαίο ότι στις ΗΠΑ, μολονότι το ζήτημα επανέρχεται σταθερά ήδη από το 19<sup>ο</sup> αιώνα, δεν κατέστη δυνατόν να επιβληθεί ο συγκεκριμένος δημοσιονομικός κανόνας, διότι γίνεται αντιληπτό ότι η τήρησή του θα είναι πολύ δύσκολη όταν θα υπάρχει ανάγκη αναθέρμανσης της οικονομίας κατά την διάρκεια μιας κρίσης<sup>28</sup>. Δεν είναι αδιάφορο επίσης ότι ο δημοσιονομικός κανόνας ως κοινοτική υποχρέωση που προβλέπεται από το πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο, κατέστη, λόγω των πολλών παραβιάσεων, ατελής κανόνας και ουσιαστικά απέκτησε το χαρακτήρα γενικής πολιτικής υποχρέωσης<sup>29</sup>.

Με βάση λοιπόν τα παραπάνω, τα ερωτήματα που αναδεικνύονται δεν αφορούν τόσο τη διαδικασία συνταγματοποίησης των κανόνων δημοσιονομικής πειθαρχίας, όσο τις δικαιοπολιτικές συνέπειες αυτής της επιλογής, τόσο στο επίπεδο της λειτουργίας του πολιτεύματος όσο και στο επίπεδο προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων.

---

<sup>27</sup> Βλ. Π.Μαντζούφας, Οικονομική κρίση και Σύνταγμα, περ. «The books' Journal,(Φεβρουάριος 2012) σ. 24 και στο περ. ΤοΣ 1/2012, σ. 223 επ

<sup>28</sup> Βλ. Ε. Βενιζέλου, Εθνικό Σύνταγμα και εθνική κυριαρχία υπό συνθήκες διεθνούς οικονομικής κρίσης-Το πρόβλημα ήταν και παραμένει πολιτικό και όχι συνταγματικό, ΕφημΔΔ 1/2011, σ. 8

<sup>29</sup> Βλ. Α. Μανιτάκη, Τα συνταγματικά ζητήματα του Μνημονίου ενόψει μοιρασμένης κρατικής κυριαρχίας και επιτηρούμενης δημοσιονομικής πολιτικής, σε [www.constitutionalism.gr](http://www.constitutionalism.gr), σ. 14.

## 1. Η λειτουργία της δημοκρατίας υπό την σκιά του δημοσιονομικών δεικτών.

Οι συνέπειες της θέσπισης μιας παρόμοιας δέσμευσης στο Σύνταγμα θα έχει συνέπειες ευρύτερες που θα αγγίζουν την ίδια την λειτουργία του δημοκρατικού πολιτεύματος αλλά και την προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών, ιδίως αν οι εξαιρέσεις από την απαρέγκλιτη τήρησή του δημοσιονομικού κανόνα, δεν ερμηνεύονται τόσο από την Επιτροπή όσο και από τα κράτη μέλη της Συνθήκης με ένα πνεύμα προσαρμοστικό σε έκτακτες συνθήκες μεγάλης ύφεσης της οικονομίας.

Ειδικότερα η επιβολή ενός σαφούς προτύπου οικονομικής πολιτικής στο Σύνταγμα θα έλθει να ανατρέψει την ουδετερότητα του οικονομικού συντάγματος<sup>30</sup> και θα περιορίσει τα περιθώρια οικονομικών επιλογών του νομοθέτη. Ο δημοκρατικά νομιμοποιημένος νομοθέτης θα έχει περιορισμένες επιλογές αλλαγής του μίγματος της οικονομικής πολιτικής του, ιδίως όταν θα επιβάλλεται να εκτεθεί σε αυξημένο κρατικό δανεισμό για να μην διαρραγεί η κοινωνική συνοχή, εξαιτίας της μεγάλης ανεργίας. Πως είναι δυνατόν να διατηρήσεις σταθερό ένα συγκεκριμένο οικονομικό πρότυπο (χαμηλά ελλείμματα, πληθωρισμός και χρέη) όταν η οικονομία απαιτεί ενίσχυση της ζήτησης και αναπτυξιακή ώθηση με κρατικές δαπάνες; Είναι πολύ πιθανό η αφαίρεση πόρων από την οικονομία να μειώσει έντονα τα δημόσια έσοδα και η αυστηρή τήρηση του δημοσιονομικού κανόνα<sup>31</sup> να επιφέρει μεγάλη ύφεση, όπως αποδείχθηκε τα τελευταία χρόνια στην χώρα μας και όπως παραδέχθηκαν και παράγοντες του ίδιου του ΔΝΤ. Άλλωστε, όταν απαιτείται να ληφθούν μέτρα για την καταπολέμηση της φτώχειας και οι αναπτυξιακοί και κοινωνικοί δείκτες καταρρέουν, το τελευταίο που θα ενδιαφέρει θα είναι η τήρηση των δημοσιονομικών δεικτών.

Το να περιορίζεται η δυνατότητα παρέμβασης μιας δημοκρατικά εκλεγμένης κυβέρνησης στην οικονομία, που είναι ένα κατεξοχήν ευμετάβλητο και δυναμικό φαινόμενο που συνδέεται με την ψυχολογία των πολιτών, συνιστά νόθευση της δημοκρατικής λειτουργίας του πολιτεύματος και πλήγμα στην αντιπροσωπευτική αρχή<sup>32</sup>. Είναι σαφές επίσης ότι η συνταγματική κατοχύρωση θα σημάνει την πανηγυρική αναγνώριση της επικυριαρχίας μιας συγκεκριμένης οικονομικής αντίληψης πάνω στην πολιτική, που θα αποκτά το χαρακτήρα ποινής επί του πολιτικού συστήματος, όταν αγνοεί τις αρχές της συνετής διαχείρισης. Ωστόσο, αυτή θα είναι μια ποινή με διαρκή χαρακτήρα που θα έχει μακροπρόθεσμες

<sup>30</sup> Βλ. Κ. Χρυσόγονου, Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα, Νομική βιβλιοθήκη, 2006, σ. 192

<sup>31</sup> Βλ. Β.Ράπανο / Γ.Καπλάνογλου, Ανεξάρτητα Δημοσιονομικά Συμβούλια και ο πιθανός ρόλος τους στην Ελλάδα, Οικονομικό Δελτίο Τράπεζας της Ελλάδος, τ. 33, 2010, σ. 7 επ.

<sup>32</sup> Βλ. Β.Τζέμου, ό.π, σ. 9 επ.



συνέπειες στην λειτουργία του πολιτεύματος. Βέβαια, σοβαρός είναι και ο αντίλογος που επισημαίνει ότι η πολιτική των ανεκπλήρωτων υποσχέσεων, των οικονομικών παροχών με δανεικά και της εξυπηρέτησης των αναγκών ενός πελατειακού κράτους εις βάρος της ορθολογικής και συνετούς διαχείρισης, θα συναντήσει ένα σαφή συνταγματικό φραγμό και θα αναγκάσει το πολιτικό σύστημα να αποβάλλει τα παρωχημένα και καταστροφικά, για τα δημόσια οικονομικά, χαρακτηριστικά του<sup>33</sup>. Επιπλέον, θα προφυλάξει τις μελλοντικές κυβερνήσεις από μια δημοσιονομικώς επιτόλαια συμπεριφορά των προκατόχων τους, οι οποίοι θα θυσίαζαν την δημοσιονομική σταθερότητα στο βωμό της επανεκλογής τους μέσω ανεξέλεγκτων δαπανών<sup>34</sup>. Είναι γνωστό ότι όσο πλησιάζουμε στον εκλογικό κύκλο, οι όποια δημοσιονομική πειθαρχία χαλαρώνει<sup>35</sup>, ενώ δεν είναι σπάνιο το φαινόμενο οι κυβερνώντες να επιδίδονται σε ασκήσεις δημιουργικής λογιστικής<sup>36</sup>.

Ωστόσο, πιστεύουμε ότι τα πολιτικά συστήματα δεν εξορθολογίζονται, ούτε οι πολιτικοί φορείς ωριμάζουν επί την βάση συνταγματικών δεσμεύσεων, αλλά οικονομικών και πολιτικών αναγκαιοτήτων που τους θέτει η κοινωνική δυναμική. Όπως και το ίδιο το πολιτικό σύστημα παρέμεινε καθηλωμένο, για μεγάλο διάστημα μετά την μεταπολίτευση, σε μια πελατειακή και κομματοκρατούμενη λογική που δεν εξυπηρετούσε πάντα το δημόσιο συμφέρον και σε αυτή του την λειτουργία δεν εμποδίστηκε από ένα σύγχρονο Σύνταγμα, όπως είναι το Σύνταγμα του 1975, έτσι και τώρα ο οικονομικός εκσυγχρονισμός και η αλλαγή του αναπτυξιακού προτύπου της χώρας δεν μπορεί να επιβληθεί με ένα συνταγματικό κανόνα, ακριβώς διότι σε συνθήκες παγκοσμιοποιημένης οικονομίας και ευμετάβλητων οικονομικών συνθηκών τα περιθώρια για την άσκηση οικονομικής πολιτικής πρέπει να είναι ευρύτατα. Είναι σαφές ότι η συνταγματική εγγύηση τήρησης των δημοσιονομικών δεικτών *«...θα αφαιρέσει από τις πολιτικές δυνάμεις την ευθύνη πολύ σημαντικών δημοσιονομικών επιλογών, θα μειώσει την ευελιξία του πολιτικού συστήματος σε ένα πεδίο όπου η αβεβαιότητα και η ανασφάλεια κυριαρχούν και θα υπονομεύσει το κύρος του Συντάγματος»*<sup>37</sup>.

Οι παραπάνω επιφυλάξεις δεν συνεπάγονται την άρνηση να τηρούνται κανόνες δημοσιονομικής πειθαρχίας -αυτονόητοι, ως ένα μέτρο, εντός ενιαίου νομίσματος- αλλά εκφράζουν την αμφιβολία αν η συνταγματοποίησή τους θα επιφέρει δημοσιονομική πειθαρχία ή θα δημιουργήσει περισσότερα προβλήματα. Κανείς δεν αμφισβητεί ότι η

---

<sup>33</sup> Βλ. Β.Τζέμου, ο.π, σ. 11.

<sup>34</sup> Βλ. Δ.Σκιαδά, Σύνταγμα και δημοσιονομικοί κανόνες μια δύσκολη σχέση, ΕφημΔΔ, 1/2011, σ. 11 επ. (ιδίως σ. 14)

<sup>35</sup> Βλ. τις απόψεις του πρώην υπουργού των οικονομικών Γ.Παπακωνσταντίνου που έβλεπε θετικά την ένταξη ενός δημοσιονομικού κανόνα στο εθνικό δίκαιο σε συνέντευξη ΤΑ ΝΕΑ 31/1/2011.

<sup>36</sup> Βλ. Π.Καζάκου, ό.π, σ. 98-101

<sup>37</sup> Βλ Π. Μαντζούφα ό.π, σ. 24-25.

εξισορρόπηση δημοσίων εξόδων και εσόδων είναι ένας απολύτως αναγκαίος στόχος που επηρεάζει την αναδιανομή του πλούτου, την άσκηση κοινωνικής πολιτικής και εν τέλει την αλληλεγγύη μεταξύ των γενεών. Το να μην τίθενται εκτός ελέγχου τα δημοσιονομικά μεγέθη ενός κράτους σημαίνει τη μέριμνα της παρούσας γενεάς να μην φορτώνει με χρέη τις επόμενες<sup>38</sup>. Αυτό είναι σαφές και δεν πρέπει να αμφισβητείται. Εκείνο όμως που τίθεται υπό οικονομική και νομική αμφισβήτηση είναι αν η δημοσιονομική πειθαρχία πρέπει να εφαρμόζεται απαρέγκλιτα ακόμα και με την θυσία των περιθωρίων άσκησης της όποιας εναλλακτικής πολιτικής επιλέξει η εκάστοτε δημοκρατικά εκλεγμένη κυβέρνηση. Ο τρόπος εφαρμογής του δημοσιονομικού κανόνα εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την ίδια την διατύπωση της συνταγματικής διάταξης εφόσον ενταχθεί στο Σύνταγμα. Αν η ερμηνεία της συνταγματικής ρύθμισης είναι αυστηρή, τότε κάθε κονδύλι του προϋπολογισμού θα υπόκειται σε αυστηρό έλεγχο σε σημείο που να παραλύεται κάθε ευχέρεια δημοσιονομικής επιλογής. Αντιθέτως, αν επιλεγεί μια χαλαρότερη ερμηνεία, ως προς την δεσμευτικότητα και την τήρηση των ορίων, τότε θα θιγεί η κανονιστική πυκνότητα του Συντάγματος και η ερμηνεία των δημοσιονομικού κανόνα θα οδηγήσει σε αντιμετώπιση των δημοσιονομικών δεσμεύσεων ως γενικής κατεύθυνσης πολιτικές επιλογές οι οποίες θα έχουν την τύχη του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης, το οποίο οι ίδιοι οι εμπνευστές του δεν κατόρθωσαν να τηρήσουν<sup>39</sup>.

Επιπλέον, είναι φανερό ότι η οικονομική κρίση επηρέασε σε διαφορετικό βαθμό τα μέλη της ευρωζώνης. Οι χώρες του Νότου που κατά τους (αμφισβητούμενους) δημοσιονομικούς τους δείκτες συνέκλιναν (όπως αποδείχθηκε φαινομενικά) με τις χώρες του Βορά, τώρα αποδεικνύεται στην πράξη ότι αποκλίνουν σημαντικά. Επομένως, είναι σφόδρα αμφισβητούμενο πώς θα μπορέσει να εφαρμοστεί ένας ενιαίος κανόνας δημοσιονομικής πειθαρχίας σε χώρες με τόσο μεγάλες διαφορές στα επίπεδα παραγωγικότητας, ανταγωνισμού και αναπτυξιακών προοπτικών. Αυτό το δομικό έλλειμμα στην ίδια την αρχιτεκτονική του ενιαίου νομίσματος, ήταν εγγενές και μάλλον γνωστό στους πρωτεργάτες της ΟΝΕ. Το στοιχείο που υποτιμήθηκε ήταν η έλλειψη πρόβλεψης μηχανισμών αποτροπής κρίσεων και η χαλαρότητα που επέδειξαν τα όργανα της ΕΕ στους ελέγχους των αποκλίσεων των χωρών από τους συμφωνημένους κανόνες δημοσιονομικής πειθαρχίας που ήταν μάλλον αναπόφευκτες, ιδίως για τις αδύναμες οικονομίες, στο βαθμό που δεν υπήρχε κοινή δημοσιονομική πολιτική μεταξύ των κρατών μελών της ευρωζώνης. Είναι επομένως αμφιλεγόμενης δικαιοπολιτικής σκοπιμότητας επιλογή η ένταξη στο Σύνταγμα μιας ρύθμισης

---

<sup>38</sup> Βλ. Β.Τζέμου, ό.π, σ. 14.

<sup>39</sup> Βλ. Δ.Σκιαδάς, Σύνταγμα και δημοσιονομικοί κανόνες..., ό.π, σ. 18.

που είναι «καταδικασμένη» να παραβιάζεται λόγω εξωγενών οικονομικών και πολιτικών συνθηκών.

Δεν είναι τυχαίο ότι μέσα στην δίνη της οικονομικής κρίσης, οι μεγάλες τομές που επιχειρήθηκαν κυρίως με την πρόβλεψη ενός σταθερού μηχανισμού χρηματοδότησης, μετέβαλλαν ουσιωδώς τις νομικές και πολιτικές συνθήκες στη ζώνη του Ευρώ κατά τρόπο ώστε οι χώρες της ευρωζώνης να κινούνται σε ένα θεσμικό περιβάλλον που διαφέρει σημαντικά από αυτό των απλών μελών της ΕΕ<sup>40</sup>. Είναι επιπλέον σαφές ότι η παράλειψη ένταξης του δημοσιονομικού κανόνα στην εσωτερική έννομη τάξη κατά τρόπο που θα θεωρηθεί σύμφωνος με την Συνθήκη, υπό τις υπάρχουσες δυσμενείς συνθήκες για την χώρα, δυνητικά και εφόσον εφαρμοστούν τα συμφωνηθέντα, μπορεί να οδηγήσει σε άρνηση πολλών χωρών να συνεχίσουν την χρηματοδότηση της χώρας μας, προκαλώντας ενδεχομένως δίκες στο εσωτερικό τους προκειμένου να αποδευτευτούν από τις υποχρεώσεις έναντι μας. Οι εξελίξεις αυτές δεν μπορούν να αποκλειστούν και αποδεικνύουν τα στενά περιθώρια ελιγμών που έχει η χώρα μας υπό τις παρούσες συνθήκες.

## **2. Ο δημοσιονομικός κανόνας ως θεμέλιο περιορισμού των δικαιωμάτων**

Οι συνέπειες της πρόβλεψης ενός συνταγματικού δημοσιονομικού κανόνα θα έχει επιπτώσεις και σε ένα άλλο εξίσου κρίσιμο πεδίο όπως είναι αυτό του κράτους δικαίου. Το ζήτημα αυτό είναι ευρύτερο και αφορά στις συνολικές επιπτώσεις του μνημονίου στα θεμελιώδη δικαιώματα και ιδίως στα κοινωνικά δικαιώματα<sup>41</sup>.

Στο συγκεκριμένο σημείο της ανάλυσης και σε εντελώς εισαγωγικό επίπεδο θα μπορούσαμε να πούμε ότι η ύπαρξη ενός συνταγματικού κανόνα που προβλέπει ισοσκελισμένο προϋπολογισμό, θα λειτουργήσει ως μια γενική ρήτρα που αφενός θα θέτει όρια σε κάθε είδους παροχή του κράτους προς τους πολίτες και αφετέρου θα περικόπτει κάθε δαπάνη που αφορά σε μισθούς και συντάξεις ή άλλες παροχές κοινωνικού χαρακτήρα, όταν στην πορεία εκτέλεσης του προϋπολογισμού διαφαίνεται ανατροπή του ισοζυγίου εσόδων-εξόδων. Αυτός ο γενικός περιορισμός που ουσιαστικά θα θέτει όρια στον κρατικό δανεισμό (όταν και εφόσον αυτός μπορεί να επιτευχθεί είτε από τις αγορές, είτε από το μηχανισμό χρηματοδότησης) μπορεί δυνητικά να ανατρέψει -όπως και έχει γίνει στη χώρα μας- μεγάλο μέρος από το οικοδόμημα του κράτους πρόνοιας και να απομειώσει την προστασία των

---

<sup>40</sup> Βλ. Π.Γκλαβίνη, Τα όρια του συνταγματικού πατριωτισμού και η διεθνής ανάγνωση του Μνημονίου, ΝοΒ τ. 60, 2012, σ. 2784 επ (ιδίως σ. 2790)

<sup>41</sup> Βλ. Β.Ανδρουλάκη, Μνημόνιο και κοινωνικά δικαιώματα, σε [www.constitutionalism.gr](http://www.constitutionalism.gr), Ξ.Κοντιάδης/Α.Φωτιάδου, Κοινωνικά δικαιώματα, αναλογικότητα και δημοσιονομική κρίση, θεωρητικές επισημάνσεις επ' ευκαιρία της ΟλΣΕ 668/2012, ΔτΑ 53/2012, σ. 27-51, Σ.Κτιστάκη, Η επίδραση της οικονομικής κρίσης στα κοινωνικά δικαιώματα, ΕΔΚΑ 2012, σ. 274 επ.

κοινωνικών δικαιωμάτων σε επίπεδα που να θίγονται κεκτημένες παροχές<sup>42</sup>. Έτσι για να διατηρηθεί σταθερό το ισοζύγιο εσόδων-εξόδων του προϋπολογισμού μπορεί να ανατραπεί το ισοζύγιο προστασίας-περιορισμών των δικαιωμάτων εις βάρος της προστασίας τους. Επομένως, αυτή η συνταγματική ρήτρα περί δημοσιονομικών ορίων μπορεί να λειτουργήσει ως πολλαπλασιαστής των περιορισμών των δικαιωμάτων, περίπου ως μια ρήτρα γενικής επιφύλαξης ανάγκης που θα οδηγεί σε συνταγματικά ανεκτούς περιορισμούς των δικαιωμάτων ακόμα και σε περιπτώσεις που η θεωρία και κυρίως η νομολογία έχει αποδεχθεί ότι υπάρχει ένα συγκεκριμένο επίπεδο προστασίας πέραν του οποίου οποιαδήποτε παρέμβαση θα είναι αντισυνταγματική<sup>43</sup>.

Όλοι αποδέχονται ότι η υλοποίηση του περιεχομένου των κοινωνικών δικαιωμάτων συνδέεται με τις οικονομικές δυνατότητες ενός κράτους<sup>44</sup> και ότι κανένα πρόγραμμα παροχών δεν μπορεί να εφαρμοστεί όταν υπάρχει έλλειψη χρημάτων. Επίσης πικρή πείρα μας έχει διδάξει ότι είναι δείγμα άφρονος πολιτικής να προσπαθεί μια κυβέρνηση να ενισχύσει τις παροχές του κοινωνικού κράτους, δανειζόμενη αενάως, και αγνοώντας την τήρηση ενός ισοσκελισμένου προϋπολογισμού. Από την άλλη, η επίκληση δημοσιονομικών δυσχερειών δεν μπορεί να οδηγήσει σε πλήρη ανατροπή του κοινωνικού κράτους. Μάλιστα, σε πολλές περιπτώσεις είναι σκόπιμο το κράτος να δανείζεται προσωρινά πέραν των αποδεκτών ορίων, προκειμένου να διατηρήσει συντάξεις και μισθούς σε ένα επίπεδο ελάχιστης αξιοπρεπούς διαβίωσης. Τα όρια διαβίωσης και ορισμένες ελάχιστες παροχές προς τους αναξιοπαθούντες δεν μπορούν να μπαίνουν σε ισοζύγιο με άτεκτους δημοσιονομικούς κανόνες.

Από την άλλη είναι πιθανόν, και προς τα εκεί συγκλίνει η πρόσφατη εμπειρία από την εφαρμογή του μνημονίου, οι εκάστοτε κυβερνήσεις έχοντας στο Σύνταγμα τον κανόνα του ισοσκελισμένου προϋπολογισμού, να προσφεύγουν στην εύκολη και άμεση λύση του περιορισμού των κοινωνικών παροχών, χωρίς να εξετάζουν εναλλακτικές μορφές περιορισμού των λειτουργικών δαπανών του κεντρικής διοίκησης, των ΝΠΔΔ και κυρίως των επιχειρήσεων του ευρύτερου δημόσιου τομέα.

Στο σημείο αυτό καθοριστική θα αποβεί για την εφαρμογή των προγραμμάτων δημοσιονομικής σταθερότητας, ειδικά σε σχέση με την προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων, η στάση των δικαστηρίων. Είναι προφανές ότι η συνταματοποίηση του δημοσιονομικού κανόνα θα επηρεάσει καθοριστικά την ένταση του ελέγχου

---

<sup>42</sup> Βλ. Κ.Χρυσόγονου/Ακρ.Καιδατζή, Συνταξιοδοτική μεταρρύθμιση και Σύνταγμα. Μια πρώτη αποτίμηση, ενόψει και της απόφασης ΣτΕ(ολ.) 668/2012, σε [www.constitutionalism.gr](http://www.constitutionalism.gr)

<sup>43</sup> Βλ. την ΣτΕ 668/2012, σε [www.constitutionalism.gr](http://www.constitutionalism.gr), όπου προκύπτει ότι μειώσεις μισθών και συντάξεων πέραν ενός ορίου δεν θα είναι συνταγματικά ανεκτές.

<sup>44</sup> Βλ. Ξ.Κοντιάδη, Κράτος πρόνοιας και κοινωνικά δικαιώματα, Αντ.Σάκκουλας, 1997.

συνταγματικότητας των νόμων. Ανεξαρτήτως των αντιλήψεων που θα επικρατήσουν για την πυκνότητα της κανονιστικότητας των κοινωνικών δικαιωμάτων, κάθε μέτρο δημοσιονομικού περιορισμού που αφορά σε μειώσεις μισθών και συντάξεων κρίνεται με τα εργαλεία και τις τεχνικές που έχει επεξεργαστεί η νομολογία<sup>45</sup>. Στο παράδειγμα των μέτρων του μνημονίου, η πλειοψηφία της απόφασης ΣτΕ 668/2012 έκρινε ότι ο έλεγχος παρόμοιων μέτρων είναι πάντοτε οριακός και ασκείται με το μέτρο της αρχής της αναλογικότητας εφόσον προηγουμένως εντοπιστεί ένα συγκεκριμένο δημόσιο συμφέρον το οποίο θα πρέπει να υπηρετούν τα ειδικότερα μέτρα<sup>46</sup>. Με βάση τις γνωστές αυτές προδιαγραφές του δικαστικού ελέγχου, η συνταγματοποίηση του δημοσιονομικού κανόνα μοιραία θα λειτουργήσει ως ένα υπέρτερο δημόσιο συμφέρον στο οποίο θα πρέπει να υποτάσσονται όλοι οι περιορισμοί των κοινωνικών δικαιωμάτων<sup>47</sup>. Το πραγματικό όριο των περιορισμών θα είναι ο τουλάχιστον ισοσκελισμένος προϋπολογισμός. Αυτό σημαίνει ότι στο βαθμό που ο νομοθέτης αποδεικνύει ότι μια μείωση μισθού ή συντάξεως είναι απολύτως αναγκαία για να διατηρηθεί ισοσκελισμένος ο προϋπολογισμός, τότε παρέλκει περαιτέρω εντατικοποίηση του ελέγχου με την αρχή της αναλογικότητας. Υπό το πρίσμα αυτό, το δημοσιονομικό πρόβλημα της χώρας θα μετατραπεί σε πρόβλημα ερμηνείας του Συντάγματος<sup>48</sup>, καθώς τα οικονομικά επιχειρήματα αναγκαστικά θα πρέπει να «μεταφραστούν» στην νομική γλώσσα.

Στη βάση αυτή, ο δικαστικός έλεγχος θα «συμβιβαστεί» με την οποιουδήποτε μεγέθους μείωση της προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων στο όνομα του υπέρτερου δημόσιου σκοπού του ισοσκελισμένου προϋπολογισμού.

Ωστόσο, κατά το Σύνταγμά μας, τα θεμελιώδη δικαιώματα βρίσκονται στην κορυφή της αξιακής πυραμίδας μιας φιλελεύθερης δημοκρατίας και οι περιορισμοί που τους επιβάλλονται θα πρέπει να είναι γενικά προβλεπόμενοι από το νόμο, αναλογικοί και να μην θίγουν τον πυρήνα τους. Η ένταξη στο Σύνταγμα μιας ρήτρας με τα στοιχεία που προβλέπει η Συνθήκη, θα θίξει την αξιακή προτεραιότητα των δικαιωμάτων χάριν της εξυπηρέτησης συγκεκριμένων οικονομικών αναγκών. Η προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων θα τεθεί υπό την αίρεση της επίτευξης των οικονομικών στόχων του ισοσκελισμένου προϋπολογισμού. Εδώ όμως βρίσκεται και η θεμελιώδης αντινομία.

Ένα από τα στοιχεία που διακρίνει τις σύγχρονες δημοκρατίες από τις μοναρχίες των προσυνταγματικών κρατών είναι ότι έχουν κατορθώσει να υποτάξουν όλες τις επιμέρους

---

<sup>45</sup> Βλ. Γ. Κατρούγκαλου, Αρχή της αναλογικότητας και κοινωνικά δικαιώματα, ΔτΑ ΤεΣ IV/2006, σ. 141 επ.

<sup>46</sup> Βλ. Ξ. Κοντιάδης/Α. Φωτιάδου, ό.π., σ. 42 επ.

<sup>47</sup> Γενικότερα για την λειτουργία του δημοσίου συμφέροντος βλ. Ε. Βενιζέλου, Το γενικό συμφέρον και οι περιορισμοί των συνταγματικών δικαιωμάτων, Παρατηρητής, 1990, σ. 29 επ.

<sup>48</sup> Βλ. Δ. Σκιαδά, Σύνταγμα και δημοσιονομικοί κανόνες, ό.π., σ. 17.

λειτουργίες ενός νεωτερικού κράτους στην θέληση της λαϊκής κυριαρχίας που μέσω των αντιπροσωπευτικών θεσμών καλούνταν να υπηρετήσει το γενικό δημόσιο συμφέρον. Η οικονομία όφειλε να βρίσκεται υπό την αιγίδα των δημόσιων φορέων που με γνώμονα το γενικό συμφέρον ενέτασσαν τη δράση των ιδιωτών-οικονομικών υποκειμένων σε ένα δημόσιο σχέδιο που, αν δεν υπηρετούσε, τουλάχιστον δεν έβλαπτε την εθνική οικονομία. Η ένταξη στην ΕΕ και στην ζώνη του ευρώ ανέδειξε ευρύτερους οικονομικούς στόχους, όπως η δημιουργία μιας ενιαίας αγοράς και η ενίσχυση του ανταγωνισμού, οι οποίοι θα έπρεπε να εναρμονιστούν με την προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών της. Η ισορροπία μεταξύ του πρωτίστως οικονομικού πεδίου και των στόχων της ΕΕ με τους ευρύτερους κοινωνικούς στόχους που πρέπει να υπηρετεί ένα δημοκρατικό και κοινωνικό κράτος δικαίου, όπως κυρίως είναι τα κράτη-μέλη της ΕΕ, αποτελεί το διαρκές διακύβευμα στο ευρύτερο ευρωπαϊκό χώρο στον οποίο εντάσσεται η χώρα μας<sup>49</sup>. Στο πλαίσιο αυτό, οι δημόσιοι φορείς διατηρούσαν την διακριτική ευχέρεια να επιλέγουν τα μέσα άσκησης της οικονομικής πολιτικής, εναρμονισμένοι με τις οικονομικές προτεραιότητες της ΕΕ, και παράλληλα όφειλαν, κατά το Σύνταγμα, να μεριμνούν, κατά απόλυτη προτεραιότητα, για την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων, ισορροπία που αποδέχθηκε και η ίδια η ΕΕ με την ένταξη του Χάρτη στο σώμα των δεσμευτικών κανόνων της Ένωσης. Αυτή η απαιτητική ισορροπία, σε συνθήκες παγκοσμιοποιημένης οικονομίας σε κρίση, τείνει να καταστεί επισφαλής και να διασαλευτεί.

### **Συμπεράσματα**

Ο δημοσιονομικός κανόνας με την αυστηρότητα της τήρησης του ισοσκελισμένου προϋπολογισμού αποτελεί θεσμική απόρροια της οικονομικής κρίσης και της ανάγκης για νομισματική σταθερότητα στην ζώνη του ευρώ αλλά συγχρόνως και επιβολή ενός συγκεκριμένου μείγματος οικονομικής πολιτικής, με περιοριστικά χαρακτηριστικά, ο οποίος αφενός θα θέτει ισχυρότατες δεσμεύσεις στην άσκηση πολιτικής για τον δημοκρατικά εκλεγμένο νομοθέτη και αφετέρου θα καθιστά συνταγματικά επιτρεπτό κάθε περιορισμό των κοινωνικών δικαιωμάτων που περιέχουν παροχές.

Αντίθετα, αν ο κανόνας της δημοσιονομικής πειθαρχίας θεσπίζονταν με νομοθετική ρύθμιση<sup>50</sup>, τότε οι περιορισμοί που θα απέρρεαν από την ανάγκη τήρησή του, δεν θα είχαν συνταγματικό θεμέλιο και θα σταθμίζονταν σε πιο ισορροπημένη βάση με τα δικαιώματα. Σε αυτή την περίπτωση και προκειμένου να ανταποκριθούμε στις ευρωπαϊκές μας δεσμεύσεις

---

<sup>49</sup> Βλ. ενδεικτικά Γ.Δελλή, Κοινή ωφέλεια και αγορά, Τόμος Α', Αντ.Σάκκουλας, 2008, σ. 139 επ.

<sup>50</sup> Έτσι Β. Τζέμος ό.π, σ. 13

αλλά και να έχουμε πλήρη εικόνα των δημοσιονομικών μεγεθών, θα ήταν σκόπιμη η συνταγματική πρόβλεψη ενός ανεξάρτητου θεσμού, ενός Συμβουλίου που θα αποτελείται από ειδικούς επιστήμονες με εγγυήσεις προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας που θα είναι επιφορτισμένο με το καθήκον να αξιολογεί τους δημοσιονομικούς και μακροοικονομικούς κινδύνους και να γνωμοδοτεί ανάλογα<sup>51</sup>. Σε αυτή τη βάση καμιά κρατική δαπάνη δεν θα πρέπει να εγκρίνεται αν δεν συνοδεύεται από την εκτίμηση του συγκεκριμένου οργάνου για τις επιπτώσεις της στον προϋπολογισμό και στην συνολική δημοσιονομική πορεία της χώρας. Η δημοσιοποίηση των εκθέσεων του Συμβουλίου και η συνεχής επικοινωνία με τα όργανα της ΕΕ θα λειτουργήσει ως μείζων συνταγματική εγγύηση για την αποτροπή καταστροφικών αποκλίσεων από τους συμφωνημένους στόχους. Βέβαια ουδείς πρέπει να έχει την ψευδαίσθηση ότι η άψογη και κυρίως ανεξάρτητη λειτουργία ενός τέτοιου Συμβουλίου θα μπορούσε να υποκαταστήσει τις πολιτικές ευθύνες της πολιτικής ηγεσίας ή να διορθώσει τις δυσλειτουργίες της δημόσιας διοίκησης. Ωστόσο θα ήταν ένα μέτρο προς την σωστή κατεύθυνση και προσαρμοσμένο στις ευρωπαϊκές συνθήκες.

Αντίθετα η μέγιστη δυνατή δεσμευτικότητα που συνεπάγεται η συνταγματοποίηση του δημοσιονομικού κανόνα στο βαθμό που δεν εξασφαλίζει την αναγκαία ευελιξία και προσαρμοστικότητα στις μεταβαλλόμενες συνθήκες, θα οδηγήσει σε παραβιάσεις του και άρα σε μείωση του κύρους του Συντάγματος. Στην βάση αυτή είναι θεμιτό για την Ευρωζώνη να προτρέπει και ως ένα βαθμό να επιβάλλει στα κράτη-μέλη να αυτοπεριορίζονται δημοσιονομικά και να θέτουν στον εαυτό τους κανόνες δημοσιονομικής πειθαρχίας, τους οποίους όμως να μπορούν να μεταβάλλουν οριακά όταν οι συνθήκες απαιτούν αλλαγή του μίγματος της οικονομικής πολιτικής.

---

<sup>51</sup> Βλ. την πρόταση των Α.Παπαδόπουλου/Χρ.Σαρδέλη/Γ.Σωτηρέλη, «Θεσμός έγκαιρης οικονομικής προειδοποίησης» εφ «ΤΟ ΒΗΜΑ», 21/4/2013.