

## Ο ‘χρυσός κανόνας’ στο Σύνταγμα και το Δικαστήριο της Ένωσης

Λίνα Παπαδοπούλου  
Αν. Καθηγήτρια, Νομική Σχολή ΑΠΘ

### **A. Ο ‘χρυσός κανόνας’ ως εργαλείο αποτροπής του χρέους**

#### **1. Προεπισκόπηση**

Η Ελλάδα, ένα μικρό, περιφερειακό μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Ευρωζώνης, αποδείχθηκε ο πιο αδύναμος κρίκος της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης (ΟΝΕ). Παρότι η κρίση δημοσίου χρέους που αντιμετώπισε και αντιμετωπίζει αποτελεί -έστω και εν μέρει- μια εξαίρεση, αν συγκριθεί με τα περισσότερα μέλη της Ευρωζώνης, η Ελλάδα δεν υπήρξε τελικά το μόνο θύμα αυτής της κρίσης. Παρά τις μεγάλες εθνικές ευθύνες που τη συνοδεύουν, η ελληνική κρίση είναι ταυτόχρονα και μια αναπόφευκτη συνέπεια της ανολοκλήρωτης ευρωπαϊκής οικονομικής διακυβέρνησης. Ήταν, ειδικότερα, η έλλειψη μιας κοινής ευρωπαϊκής οικονομικής πολιτικής που άφησε το περιθώριο επέκτασης του ελληνικού δημοσιονομικού κενού. Κατά συνέπεια, δεν εκπλήσσει το γεγονός ότι η αντιμετώπιση της κρίσης χρέους απαιτούσε και απαιτεί υπερεθνικά μέτρα σε ενωσιακό επίπεδο, με αποτέλεσμα την προώθηση της οικονομικής ενοποίησης. Στο πλαίσιο αυτό ενισχύθηκαν οι μηχανισμοί δημοσιονομικής και οικονομικής διακυβέρνησης, μέσω μιας σειράς ευρω-ενωσιακών νομοθετημάτων.<sup>1</sup>

Σημαντική θέση μεταξύ των νομοθετημάτων αυτών καταλαμβάνει και το αντικείμενο της παρούσας μελέτης, το Σύμφωνο Δημοσιονομικής Σταθερότητας, που μεταξύ άλλων προέβλεψε και την υποχρέωση νομικής κατοχύρωσης, σε συνταγματικό, κατά προτίμηση, ή ισότιμο αυτού επίπεδο, του λεγόμενου ‘χρυσού κανόνα’, ή ‘κανόνα ισοσκελισμένων προϋπολογισμών’ ή αλλιώς ‘χρεόφρενου’. Πρόκειται για τη νομική υποχρέωση της Κυβέρνησης να διαμορφώνει και να εκτελεί ισοσκελισμένους, αν όχι πλεονασματικούς, προϋπολογισμούς, προκειμένου να αποφευχθεί η παραγωγή ελλειμμάτων και συνακόλουθα νέου χρέους. Διευκρινίζεται ότι η ενσωμάτωση του

---

<sup>1</sup> Βλ. εκτενέστερα *N. Μηλιώνη*, Ευρωπαϊκή οικονομική διακυβέρνηση και εθνικές πολιτικές: από τη δημοσιονομική «αυτοπειθαρχία» στην ενίσχυση της εποπτείας, στον ανά χείρας τόμο.

κανόνα αυτού στο ελληνικό δίκαιο έχει ήδη συντελεστεί μέσω της κύρωσης του ‘Δημοσιονομικού Συμφώνου’, εκκρεμεί όμως η προτεινόμενη συνταγματοποίησή του. Στο πλαίσιο αυτό, η μελέτη εστιάζει, από τη σκοπιά της συνταγματικής θεωρίας, στη φύση και την προσδοκώμενη αποτελεσματικότητα ενός συνταγματικού κανόνα περί πλεονασματικού ή ισοσκελισμένου προϋπολογισμού (‘χρυσός κανόνας’), ενόψει και της αναμενόμενης από το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ) μεταχείρισής του. Τον αμφιλεγόμενο χαρακτήρα ενός συνταγματικού δημοσιονομικού κανόνα ισοσταθμισμένων προϋπολογισμών αποκαλύπτει, εξάλλου, και η αποτυχία εισαγωγής του, παρά τις επανειλημμένες προσπάθειες, στο Σύνταγμα των ΗΠΑ.<sup>2</sup>

Η παρούσα ανάλυση κινείται σε δύο τεμνόμενους, και όχι εφαπτόμενους, άξονες: ο πρώτος αφορά την κανονιστική ποιότητα του κανόνα αυτού και την καταλληλότητά του ή μη να ενταχθεί σε ένα εθνικό Σύνταγμα. Ως προς αυτό, στη μελέτη υποστηρίζεται η θέση ότι αυτός ο διαδικαστικής και δημοσιονομικής φύσης κανόνας εμφανίζει συνάφεια με θεμελιώδεις συνταγματικές αρχές, ιδίως της δημοκρατίας και της κοινωνικής και διαγενεακής δικαιοσύνης. Βάσει αυτών δίνεται καταφατική απάντηση στο ερώτημα περί δυνατότητας συνταγματοποίησής του.

Ο δεύτερος άξονας αφορά την αξιολόγηση της κανονιστικής του υπεραξίας ως συνταγματικού κανόνα. Ως προς αυτό εκφράζεται αμφιβολία για την αποτελεσματικότητα και την αναγκαιότητά του. Η αμφιβολία αυτή υπακούει στη γενικότερη πεποίθηση σχετικά με την περιορισμένη δύναμη του Συντάγματος να οριοθετήσει και να μορφοποιήσει στην πράξη οικονομικά και δημοσιονομικά ζητήματα με έναν αυτόνομο κανονιστικά τρόπο, ενόψει και της παρελκόμενης δικαστικοποίησης της μη τήρησής του, σε συνάρτηση με την αναμενόμενη συμπεριφορά του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ).

## **2. Μια ματιά στο δημοσιονομικό υπόστρωμα του κανονιστικού**

Κατά τη διάρκεια των τελευταίων 35 ετών, τα ελλείμματα του προϋπολογισμού και η αύξηση του ελληνικού χρέους χρησίμευσαν για την αναδιανομή του εισοδήματος στα χαμηλότερα και τα μεσαία στρώματα, τη χρηματοδότηση επιχειρήσεων του ιδιωτικού τομέα και βέβαια διευκόλυναν την εναλλαγή των δύο κυβερνητικών κομμάτων στην

---

<sup>2</sup> Βενιζέλου, Εθνικό Σύνταγμα και εθνική κυριαρχία υπό συνθήκες διεθνούς οικονομικής κρίσης, όπ.π., 8.

εξουσία. Η έντονη, σε σύγκριση με άλλες ευρωπαϊκές δημοκρατίες, πολιτική πόλωση πιθανόν να συνέβαλε στην τάση των Κυβερνήσεων να δανείζονται υπερβολικά προκειμένου να διασφαλίζουν την επανεκλογή τους.<sup>3</sup>

Η πολιτική των υπερβολικών ελλειμμάτων, ωστόσο, δεν συνάδει με εκείνη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και δη της Ευρωζώνης. Με το Ψήφισμα για τη σταθερότητα και την ανάπτυξη<sup>4</sup> του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 17ης Ιουνίου 1997, που ήταν κομμάτι του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης (Stability and Growth Pact)<sup>5</sup> του ίδιου έτους, τα κράτη-μέλη ανέλαβαν την υποχρέωση για δημοσιονομική πειθαρχία με ισοσκελισμένους ή πλεονασματικούς προϋπολογισμούς.<sup>6</sup> Επρόκειτο για ένα «χαλαρό μοντέλο συντονισμού» που αποδείχθηκε ανεπαρκές και αναποτελεσματικό. Η Ελλάδα παρουσίασε υπερβολικά ελλείμματα –και δεν ήταν η μόνη– με αποτέλεσμα να τεθεί, ήδη το 2004, υπό επιτήρηση από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή υπό τη ‘Διαδικασία Υπερβολικού Ελλείμματος’· οι κυρώσεις, ωστόσο, δεν εφαρμόστηκαν ποτέ για πολιτικούς λόγους, η χώρα εξήλθε της επιτήρησης και η παραγωγή ελλειμμάτων όχι μόνον δεν σταμάτησε αλλά εντάθηκε και γιγαντώθηκε. Κατ’ αποτέλεσμα, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αντέδρασε και το Συμβούλιο Υπουργών Οικονομικών (Ecofin) έθεσε, τον Μάρτιο του 2009, εκ νέου την Ελλάδα υπό την Διαδικασία Υπερβολικού Ελλείμματος. Παρά ταύτα, η Κυβέρνηση, με το μάτι στραμμένο στις επερχόμενες εκλογές και όχι στα μεσομακροπρόθεσμα αποτελέσματα της πολιτικής της, δεν έλαβε και πάλι μέτρα. Δεν εκπλήσσει, λοιπόν, ότι το έλλειμμα του προϋπολογισμού το 2009 έφτασε στο 15.4%<sup>7</sup> και το γενικό χρέος της κυβέρνησης στο 127.1% του ΑΕΠ.<sup>8</sup>

Η συνεπαγόμενη αδυναμία της χώρας να χρηματοδοτήσει, με μια βιώσιμη αγοραία τιμή δανεισμού, την εξυπηρέτηση του χρέους της με αποτέλεσμα τον κίνδυνο

<sup>3</sup> Πρβλ *A Alesina / G Tabellini*, ‘A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt’, *Review of Economic Studies* 1990, 403, 412.

<sup>4</sup> ΕΕ C 236 της 2.8.1997, 1.

<sup>5</sup> *M. Heipertz, A. Verdun*, *The Stability and Growth Pact: Theorising a Case in European Integration*, *JCMS* 2005, 958 επ.

<sup>6</sup> Βλ. *Ν. Μπάρμπα*, Η εφαρμογή του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης από δημοσιονομική άποψη – Η περίπτωση της Ελλάδας, ΔΦΝ 1338/2006, 87 επ. και *Κ. Γώγου*, «Εγκλημα» και τιμωρία. Η διαδικασία του υπερβολικού ελλείμματος στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση μεταξύ δικαίου και πολιτικής, σε: Το δημόσιο δίκαιο σε εξέλιξη - Σύμμεκτα προς τιμήν του καθηγητή Π. Παραρά, Αντ. Ν. Σάκκουλας, 2012, 203 επ.

<sup>7</sup> Euro indicators, Eurostat, 60/2011, 26.04. 2011. Ο μέσος όρος στην Ένωση των 27 ήταν 6.8% και στην Ευρωζώνη (των 17 μελών) 6.3%.

<sup>8</sup> Σχεδόν 70% πάνω από τον μέσο όρο της Ένωσης, το οποίο στην ΕΕ27 ήταν 74.4% και στην Ευρωζώνη 79.3%.

άτακτης χρεωκοπίας, οδήγησε τη νέα Κυβέρνηση στην αναζήτηση οικονομικής βοήθειας από την Ευρωπαϊκή Ένωση.<sup>9</sup> Η υπογραφή ‘Μνημονίων Συνεννόησης’ με τους εταίρους-δανειστές, ως πολιτικών συμφωνιών που στήριζαν προγράμματα οικονομικής προσαρμογής ήταν η λογική συνέχεια. Ανεξαρτήτως των οικονομικών τους αποτελεσμάτων, τα προγράμματα αυτά επέφεραν μία σύγκλιση στις οικονομικές επιλογές των έξι κομμάτων που συμμετείχαν την τελευταία εξαετία στην άσκηση της εξουσίας (ΠΑΣΟΚ, ΝΔ, ΛΑΟΣ, ΔΗΜΑΡ, ΣΥΡΙΖΑ, Ανεξάρτητοι Έλληνες), παρά τις διαφορετικές ιδεολογικές τους αφετηρίες και τα διαφορετικά πολιτικά τους προγράμματα.

### **3. Η ενίσχυση του οικονομικού Συντάγματος της ΕΕ**

Το δυσβάσταχτο χρέος της Ελλάδας, όμως, δεν οφείλεται μόνο στην κακή διαχείριση της εσωτερικής οικονομίας, αλλά και στις περιβόητες ασυμμετρίες της ΟΝΕ. Στο πλαίσιο της τελευταίας, η νομισματική ενοποίηση ολοκληρώθηκε, ενώ η οικονομική υστερούσε: οι οικονομικές πολιτικές παρέμειναν αρρυθμιστές<sup>10</sup> σε ενωσιακό επίπεδο, ελεγχόμενες από τα κράτη, ενώ οι δομικές ανισότητες μεταξύ των αναπτυγμένων και των περιφερειακών οικονομιών δε λήφθηκαν υπόψη στον αρχικό σχεδιασμό της νομισματικής ενοποίησης. Συνεπώς, στις αιτίες της ελληνικής κρίσης χρέους πρέπει να προστεθεί η δομική αυτή προνομιακή μεταχείριση των ισχυρών οικονομιών, σε συνδυασμό με την ανεπαρκή δημοσιονομική επιτήρηση και την έλλειψη θεσμικών ορίων στις εθνικές δημοσιονομικές επιλογές.

Έτσι, αν και η Ελλάδα έχει αποδείξει ότι πράγματι είναι ο πιο αδύναμος κρίκος, δεν πρόκειται για μια ελληνική κρίση και μόνο, αλλά για μια σοβαρή κρίση της Ευρωζώνης, συνοδευόμενη από αβεβαιότητα σχετικά με το μέλλον του ευρώ, αλλά και της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με πολλά πρόσωπα, όπως ο ευρωσκεπτικισμός, οι τάσεις επανεθνικοποίησης αρμοδιοτήτων.<sup>11</sup> Ωστόσο, σε ένα περιβάλλον τόσο διασυνδεδεμένων οικονομιών, η επανεθνικοποίηση σημαντικών αρμοδιοτήτων θα

<sup>9</sup> Βλ. *A. Antoniadis*, ‘Debt Crisis as a Global Emergency: The European Economic Constitution and Other Greek Fables’, σε: *A. Antoniadis, R. Schütze, E. Spaventa* (επιμ.), *The European Union and Global Emergencies: A Law and Policy Analysis*, Hart Publishing 2011, διαθέσιμο σε SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1699082>.

<sup>10</sup> Ιδίως *J. Habermas*, ‘Die Krise der Europäischen Union im Lichte einer Konstitutionalisierung des Völkerrechts – Ein Essay zur Verfassung Europas’ *ZaöRV*, 2012, 1επ (2).

<sup>11</sup> *M. Ruffert*, ‘The European debt crisis and European Union law’ *CML Rev* 2011, 1777 (1781).

αποδεικνυόταν καταστροφική. Αντίθετα, οι ανεπάρκειες της οικονομικής ενοποίησης μπορούν να αντιμετωπιστούν με την ενίσχυσή της, όπως και της πολιτικής ενοποίησης και τη συνταγματοποίηση της Ευρώπης.

Στο πλαίσιο αυτό παρατηρείται μία τάση ενίσχυσης του ‘οικονομικού’<sup>12</sup> ή/και του ‘δημοσιονομικού’ συνταγματισμού σε εθνικό,<sup>13</sup> υπερεθνικό<sup>14</sup> και δη ευρωπαϊκό<sup>15</sup> και διεθνές επίπεδο. Την τάση αυτή πυροδότησαν η παγκόσμια οικονομική κρίση και η συνακόλουθη ευρωπαϊκή κρίση χρέους. Με αυτά τα δεδομένα, εύλογα θα μπορούσε κανείς να ισχυριστεί ότι οι νομικοί κανόνες είναι αναγκαίο να προσαρμοστούν σε ένα περιβάλλον ενίσχυσης των παγκοσμιοποιημένων αγορών.

Ειδικότερα σε ενωσιακό επίπεδο, το άρθρο 126 παράγραφος 1 ΣΛΕΕ (μετά τη Λισαβόνα) ορίζει ότι «τα Κράτη-Μέλη θα πρέπει να αποφεύγουν τα υπερβολικά ελλείμματα»,<sup>16</sup> ενώ ο έλεγχος της Επιτροπής στηρίζεται σε συγκεκριμένα κριτήρια, τα οποία προβλέπονται στη δεύτερη παράγραφο του ίδιου άρθρου. Η επιτήρηση αυτή φιλοδοξεί να εξισορροπήσει το γεγονός ότι η οικονομική πολιτική παραμένει εθνική αρμοδιότητα.<sup>17</sup> Εντός του ίδιου πλαισίου, η «Συνθήκη για τη Σταθερότητα, τον Συντονισμό και τη Διακυβέρνηση» στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ΣΣΣΔ) υπογράφηκε στις 2 Μαρτίου 2012, από τους αρχηγούς κρατών και κυβερνήσεων των κρατών-μελών της ΕΕ (πλην του Ηνωμένου Βασιλείου και της Τσεχικής Δημοκρατίας) και τέθηκε σε ισχύ την 1η Ιανουαρίου 2013.<sup>18</sup> Η Συνθήκη αυτή αποσκοπεί σε έναν διαρκώς εντονότερο συντονισμό των οικονομικών πολιτικών στη ζώνη του ευρώ και στη διασφάλιση της σταθερότητας σε ολόκληρη την Ευρωζώνη. Το χρηματοοικονομικό τμήμα της ΣΣΣΔ ονομάζεται «Δημοσιονομικό Σύμφωνο». Το τελευταίο απαιτεί οι

<sup>12</sup> G. Beaucamp, ‘Grundzüge der Finanzverfassung’, (1998) 30 Juristische Arbeitsblätter, 774επ. R. Zippelius / M. Wertenberger, Deutsches Staatsrecht, Beck 2005, 467επ.

<sup>13</sup> Πρβλ Δ. Καββαδά / Μ. Οικονόμου, Οικονομική κρίση: μία νέα θεώρηση του ρόλου του κράτους και του οικονομικού Συντάγματος; ΘΠΔΔ 2011, 918 επ.

<sup>14</sup> Αν δει κανείς την ατζέντα των συναντήσεων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου τα τελευταία πέντε χρόνια, θα διαπιστώσει ότι τα περισσότερα θέματα επικεντρώνονται στην αντιμετώπιση της δημοσιονομικής κρίσης.

<sup>15</sup> Πχ θεσμοποίηση μηχανισμών όπως ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Χρηματοοικονομικής Σταθεροποίησης (European Financial Stabilisation Mechanism, EFSM), το Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (European Financial Stability Facility, EFSF), ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας (ESM), και νομοθετημάτων, όπως το «ευρωπαϊκό εξάμηνο» (European semester), το «δίπτυχο» (two pack), το «εξάπτυχο» (six-pack), κα, με τα οποία εισήχθη η διαδικασία της ενισχυμένης εποπτείας. Για όλα αυτά βλ αναλυτικά τη συμβολή του Μηλιώνη στον ανά χειράς τόμο.

<sup>16</sup> Βλ. επίσης, άρθρο 119 παρ. 2 και άρθρο 127 παρ. 1 ΣΛΕΕ, όπως και άρθρο 3 παρ. 3 ΣΕΕ.

<sup>17</sup> Βλ. C. Hillgruber, ‘Disziplinlosigkeit oder Vertragsbruch?’, Juristen Zeitung 2004, 16επ.

<sup>18</sup> Βλ και Οδηγία 2011/85/ΕΕ του Συμβουλίου της 8ης Νοεμβρίου 2011 σχετικά με τις απαιτήσεις για τα δημοσιονομικά πλαίσια των κρατών μελών [Επίσημη Εφημερίδα L 306 της 23.11.2011].

εθνικοί προϋπολογισμοί να είναι ισοσκελισμένοι ή πλεονασματικοί. Στο Προοίμιο της Συνθήκης τα συμβαλλόμενα μέρη ρητά αναγνωρίζουν ότι

«η ανάγκη για τις κυβερνήσεις να διατηρούν υγιή και βιώσιμα δημόσια οικονομικά και να προλαμβάνουν την υπερβολική αύξηση του ελλείμματος της γενικής κυβέρνησης είναι ουσιώδους σημασίας για τη διασφάλιση της σταθερότητας στη ζώνη του ευρώ στο σύνολό της και, συνεπώς, απαιτεί την καθιέρωση συγκεκριμένων κανόνων, συμπεριλαμβανομένου ενός 'κανόνα ισοσκελισμένου προϋπολογισμού' και ενός αυτόματου μηχανισμού για τη θέσπιση διορθωτικών μέτρων».

Σύμφωνα με το άρθρο 3 παρ. 1 (α) ΣΣΣΔ, «η δημοσιονομική θέση της γενικής κυβέρνησης συμβαλλόμενου μέρους πρέπει να είναι ισοσκελισμένη ή πλεονασματική». Επιπλέον τα Κράτη-Μέλη υποχρεούνται να εισαγάγουν, μέσα σε ένα χρόνο από τη θέση της σε ισχύ, στο εθνικό νομικό τους οπλοστάσιο τον λεγόμενο 'χρυσό κανόνα', ή τον 'κανόνα του ισοσκελισμένου προϋπολογισμού'.<sup>19</sup> Ειδικότερα, το άρθρο 3 παρ. 2 ΣΣΣΔ επιβάλλει στα Κράτη-Μέλη την υποχρέωση να ενσωματώσουν τον 'χρυσό κανόνα' σε εθνικό επίπεδο «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». Επίσης, το άρθρο 8 παρ. 1 ΣΣΣΔ επιτρέπει στο ΔΕΕ να κρίνει, μετά από προσφυγή ενός κράτους μέλους, αν και κατά πόσο ένα άλλο κράτος μέλος δεν έχει εισαγάγει καταλλήλως τον Χρυσό Κανόνα στην εθνική έννομη τάξη του.<sup>20</sup>

Ειδικότερα, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή καλείται να παρουσιάσει σε εύλογο χρόνο στα συμβαλλόμενα μέρη μία έκθεση σχετικά με τις διατάξεις που υιοθετήθηκαν από το καθένα από αυτά κατ' εφαρμογή του άρθρου 3 παρ. 2 ΣΣΣΔ. Εάν η Επιτροπή, αφού έχει δώσει στο ενδιαφερόμενο συμβαλλόμενο μέρος την ευκαιρία να υποβάλει τις

---

<sup>19</sup> Για τον 'Χρυσό Κανόνα' στο Δημοσιονομικό Σύμφωνο βλ. *F. Fabbrini*, 'The Fiscal Compact, the "Golden Rule," and the Paradox of European Federalism', *B.C. Int'l & CompLRev* 2013, 1επ (4), διαθέσιμο και σε: [lawdigitalcommons.bc.edu/iclr/vol36/iss1/1](http://lawdigitalcommons.bc.edu/iclr/vol36/iss1/1).

<sup>20</sup> Άρθρο 8 παρ 1 εδ β': «Αν η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, αφού έχει δώσει στο ενδιαφερόμενο συμβαλλόμενο μέρος την ευκαιρία να υποβάλει τις παρατηρήσεις του, καταλήξει στην έκθεσή της στο συμπέρασμα ότι αυτό το συμβαλλόμενο μέρος έχει παραλείψει να συμμορφωθεί με το άρθρο 3 παράγραφος 2, ένα ή περισσότερα συμβαλλόμενα μέρη θα προσφύγουν στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης». Βλ και *Π. Μαντζούφα*, Ο 'χρυσός' δημοσιονομικός κανόνας στο Σύνταγμα - Λύση του προβλήματος ή ένα ακόμα εμπόδιο στην οικονομική προσαρμογή και στην προστασία των δικαιωμάτων, σε: *Χ. Ακριβοπούλου / Ν. Παπαχρήστος* (επιμ), *Η πρόκληση της αναθεώρησης του Συντάγματος*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλα 2013, 123επ (128επ).

παρατηρήσεις του, καταλήγει στο συμπέρασμα στην έκθεσή της ότι το εν λόγω συμβαλλόμενο μέρος δεν έχει συμμορφωθεί, το θέμα μπορεί να τεθεί ενώπιον του ΔΕΕ από ένα ή περισσότερα συμβαλλόμενα μέρη. Το ίδιο μπορεί να κάνει κάθε συμβαλλόμενο μέρος και ανεξάρτητα από την έκθεση της Επιτροπής. Και στις δύο περιπτώσεις, η κρίση του Δικαστηρίου είναι δεσμευτική για τα εμπλεκόμενα μέρη, και η συμμόρφωση είναι υποχρεωτική για το υπερήμερο κράτος εντός προθεσμίας που θέτει το Δικαστήριο.

Αυτή είναι η πρώτη φορά που μια Συνθήκη επιβάλλει στα Κράτη-Μέλη ρητά μία συνταγματική αναθεώρηση, και όχι εμμέσως, όπως έχει γίνει ήδη με τις περισσότερες Ευρωπαϊκές Συνθήκες.<sup>21</sup> Το ζήτημα που ανακύπτει, επομένως, είναι η σχέση μεταξύ αυτού του νέου τύπου οικονομικού και δημοσιονομικού συνταγματισμού και του κλασικού, φιλελεύθερου και δημοκρατικού συνταγματισμού, όπως τον έχουμε γνωρίσει μέχρι σήμερα.

## **B. Η συνταγματοποίηση του ‘χρυσού κανόνα’**

### **1. Η αναγκαιότητα από την άποψη του ενωσιακού δικαίου**

Ως στόχος της εισαγωγής στο Σύνταγμα δημοσιονομικών περιορισμών που απορρέουν και τυποποιούνται στο ενωσιακό δίκαιο μπορεί να νοηθεί η διασφάλιση της ασφάλειας δικαίου και της αποτελεσματικότητας των νομικών διατάξεων, καθώς οι ενωσιακοί κανόνες θα μπορούσαν ευκολότερα ίσως να καταστρατηγηθούν από τις εθνικές αρχές ή να μην γίνουν σεβαστές από τον εθνικό δικαστή. Με τον τρόπο αυτό ενισχύεται εντέλει η νομική δεσμευτικότητά τους, καθώς ένας ευρωπαϊκός κανόνας της δημοσιονομικής πειθαρχίας θα μπορούσε να θεωρηθεί ‘ατελής’ ή ως πολιτική απλώς υποχρέωση, αν η παραβίασή του δεν συνεπάγεται νομικές κυρώσεις.<sup>22</sup>

Εξάλλου, αν η αποτελεσματικότητα είναι στενά συνδεδεμένη με την εκτελεστικότητα των κανονιστικών ρυθμίσεων, τότε προκειμένου να αποκτήσει κανονιστικότητα ο ‘χρυσός κανόνας’ έναντι μιας Κυβέρνησης που θα ήθελε να αποστεί

<sup>21</sup> Βλ και *E. Βενιζέλου*, Εθνικό Σύνταγμα και εθνική κυριαρχία υπό συνθήκες διεθνούς οικονομικής κρίσης - Το πρόβλημα ήταν και παραμένει πολιτικό και όχι συνταγματικό, ΕφημΔΔ 2011, 2επ (5).

<sup>22</sup> Πρβλ. *A. Μανιτάκης*, Τα συνταγματικά ζητήματα του Μνημονίου ενόψει μοιρασμένης κρατικής και επιτηρούμενης δημοσιονομικής κυριαρχίας, σε: *Δημόσια Οικονομικά και Δίκαιο: Τιμητικός Τόμος για τον Καθηγητή Νικόλαο Ι. Μπάρμπα*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη Σάκκουλας 2013, 121επ. (153).

από αυτόν, η μη εφαρμογή του θα έπρεπε να μπορεί να ελεγχθεί δικαστικά. Στο πλαίσιο αυτό την αναγκαιότητα ενσωμάτωσης στην εθνική έννομη τάξη δικαιολογεί ίσως και ο φόβος ότι τα εθνικά Συνταγματικά Δικαστήρια ίσως ανέπτυσαν μια στάση ‘δικαστικής ανυπακοής’ απέναντι στο Δημοσιονομικό Σύμφωνο και στους κανόνες της ΣΛΕΕ, υπερασπιζόμενα την εθνική δημοσιονομική κυριαρχία.<sup>23</sup>

Η εναλλακτική εκδοχή προς τη συνταγματική ενσωμάτωση, συγκεκριμένα ένας Κανονισμός με νομική βάση το άρθρο 136 ΣΛΕΕ,<sup>24</sup> θα διέτρεχε τον κίνδυνο να κηρυχθεί από κάποιο ανώτατο εθνικό Δικαστήριο ως αντίθετος προς το εθνικό Σύνταγμα ή ως εκτός των τεθειμένων αρμοδιοτήτων (*ultra vires*), ιδίως ενόψει της έλλειψης αρμοδιότητας της Ένωσης σε οικονομικά και δημοσιονομικά θέματα, που ώθησε, εξάλλου, και στον σχεδιασμό του Δημοσιονομικού Συμφώνου ως διεθνούς συνθήκης. Έτσι, μια τέτοια εναλλακτική δεν θα διασφάλιζε την υπέρτερη νομική ισχύ που ο ευρωπαίος νομοθέτης ήθελε να διασφαλίσει για το Δημοσιονομικό Σύμφωνο.<sup>25</sup> Η δυσκολία αυτή αντανακλά, εξάλλου, και την αβεβαιότητα του ενωσιακού δικαίου, όταν αυτό βρίσκεται αντιμέτωπο με το εθνικό Σύνταγμα, όπως επίσης και τον φόβο ότι η πλήρης εφαρμογή της αρχής της υπεροχής μπορεί να αμφισβητηθεί από εθνικά Συνταγματικά Δικαστήρια.

## **2. Η καταλληλότητα του Συντάγματος ως νομικού ‘τόπου’ υποδοχής του ‘χρυσού κανόνα’**

### *α. Οικονομία και Σύνταγμα*

Από την πλευρά της συνταγματικής θεωρίας το ερώτημα που τίθεται είναι αν το Σύνταγμα είναι ο κατάλληλος νομικός ‘τόπος’ για έναν κανόνα που επιβάλλει ισοσκελισμένους ή πλεονασματικούς προϋπολογισμούς, αν δηλαδή και κατά πόσο θα

---

<sup>23</sup> Πρβλ Συνταγματικό Δικαστήριο Τσεχίας, Απόφαση της 31ης Ιανουαρίου 2012, Pl. ÚS 5/12, βλ. και *R Zbiral*, ‘Case Note: A Legal revolution or negligible episode? Court of Justice decision proclaimed *ultra vires*’, *CML Rev* 2012, 1475επ.

<sup>24</sup> Σύμφωνο με μια πειστική άποψη, το άρθρο 136 ΣΛΕΕ δεν είναι τόσο μια ουσιαστική νομική βάση όσο μια βάση για την ενίσχυση του συντονισμού μεταξύ των μελών ευρωζώνης και γι’ αυτόν τον λόγο απαιτείται διεθνής συνθήκη. Πχ έχει χρησιμοποιηθεί για την υιοθέτηση του Κανονισμού περί ‘Διπτύχου’ (‘two pack’): βλ. σχετ. Ruffert, ‘The European debt crisis and European Union law’, όπ.π., 1777.

<sup>25</sup> Βλ. A Dimopoulos, *The Use of International Law as a Tool for Enhancing Governance in the Eurozone and its Impact on EU Institutional Integrity*, σε: Maurice Adams, Federico Fabbrini, Pierre Larouche (επιμ), *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*, Hart 2014, 41επ.



έπρεπε η πολιτικο-οικονομική αυτή επιλογή, ακόμη και αν κανείς συμφωνεί με αυτήν, να περιβληθεί συνταγματικό μανδύα. Καταρχήν, τα Συντάγματα θεωρούνται γραπτές διακηρύξεις που σκοπό έχουν να περιορίσουν την πολιτική εξουσία, ιδίως απέναντι στους πολίτες αλλά και να την εξισορροπήσουν μέσω της διάκρισής της σε περισσότερες λειτουργίες θεσπίζοντας αμοιβαίους περιορισμούς.

Στο γενικότερο ερώτημα αν έχει λόγο ύπαρξης το οικονομικό Σύνταγμα, αξίζει να υπενθυμίσει κανείς ότι ήδη στις απαρχές του συνταγματισμού απαντάται το αίτημα της αστικής τάξης για συμμετοχή των αντιπροσώπων της (Κοινοβουλίου) στην επιβολή φόρων, κατά το γνωστό αξίωμα «κανείς φόρος χωρίς αντιπροσώπευση» (No taxation without representation). Έτσι, οι θεμελιώδεις αρχές σχετικά με τη φορολογία αποτελούν τους σπόρους, ήδη στην πρώιμη μορφή του συνταγματισμού, ενός δημοσιονομικού και οικονομικού, καταρχάς, συνταγματισμού. Η αντίρρηση εδώ είναι ότι αυτό το οικονομικό σύνταγμα περιοριζόταν σε διαδικαστικές εγγυήσεις προστασίας της αναδύομενης αστικής τάξης έναντι της παντοδυναμίας του βασιλιά, μέσω της κατοχύρωσης ενός δικαιώματος αρνησικυρίας στην επιβολή νέων φόρων και της συμμετοχής του στην κατάρτιση του προϋπολογισμού. Το δικαίωμα αυτό επί του προϋπολογισμού διατηρείται και σήμερα, ως μία διαδικαστική εγγύηση, αν και στην πράξη, το κοινοβουλευτικό σύστημα που ενοποιεί την εξουσία στο σχήμα «κυβέρνηση και συμπολίτευση» και εγγυάται τη συμφωνία ανάμεσα στους δύο ιδεοτυπικά αλληλοελεγχόμενους πόλους. Εξάλλου, ιδίως όταν η εκτελεστική εξουσία εισηγείται την αύξηση των κρατικών δαπανών, οι δημοκρατικά εκλεγμένοι αντιπρόσωποι του Έθνους συνηθίζουν να αποδέχονται τις προτάσεις της, ακόμη και αυξάνοντας το δημόσιο χρέος, προκειμένου να καταστήσουν ευχερέστερη την επανεκλογή τους.<sup>26</sup>

Ειδικότερα, εάν δεχθούμε ότι το Σύνταγμα «[...] είναι εκεί διαχρονικά για να στηριζόμαστε σε αυτό και για να μας απαλλάσσει από την ανάγκη να αντιμετωπίζουμε και να διευθετούμε θέματα αρχής»,<sup>27</sup> τότε θα μπορούσε κάποιος να αναρωτηθεί εάν ο κανόνας ισοσκελισμένου προϋπολογισμού συνιστά ένα τέτοιο ζήτημα αρχής, εάν δηλαδή, είναι σκόπιμο να εισαχθεί ως μια ασφαλιστική δικλείδα στην τάση πειραματισμού, που είναι η προϋπόθεση και φυσική απόρροια της δημοκρατικής

<sup>26</sup> Προς την ίδια κατεύθυνση Δ. Σκιαδάς, Σύνταγμα και δημοσιονομικοί κανόνες μια δύσκολη σχέση, ΕφημΔΔ 2011, 11 επ. (ιδίως 14).

<sup>27</sup> A.K. Rogers, 'Constitutionalism', The international Journal of Ethics 1930, 289επ (289).

θεωρίας.<sup>28</sup> Η κύρια αντίρρηση εδώ είναι ότι με τη συνταγματοποίηση μίας συγκεκριμένης οικονομικής επιλογής η τελευταία παγιώνεται και δεσμεύει τις μελλοντικές κοινοβουλευτικές πλειοψηφίες. Όσοι αντιτίθενται στους συνταγματικούς περιορισμούς των δημοσίων οικονομικών ισχυρίζονται ότι η οικονομική πολιτική θα πρέπει να χαράσσεται, χωρίς περαιτέρω περιορισμούς, από την εκάστοτε νομοθετική πλειοψηφία και την Κυβέρνηση, με βάση το πολιτικό πρόγραμμα των κομμάτων που την στηρίζουν, όπως αυτό έχει επικυρωθεί δια μέσω των εκλογών. Κατά την άποψη αυτή, τα πολιτικά κόμματα πρέπει να είναι ελεύθερα να προτείνουν τα προγράμματά τους και να σχεδιάζουν τις μελλοντικές πολιτικές τους, ακόμη κι αν αυτές στηρίζονται στον δανεισμό. Γι αυτό τον λόγο ένας συνταγματικός κανόνας περί ισοσκελισμένου προϋπολογισμού παραβιάζει τη δημοκρατική αρχή και το αναφαίρετο συστατικό της, τον πολιτικό πλουραλισμό, ως την κατευθυντήρια αρχή ενός συνταγματικού κράτους, και περιορίζει υπερβολικά «τους πολιτικούς ελιγμούς σε ζητήματα δημοσίων οικονομικών και οικονομικής πολιτικής, εγγράφοντας στο Σύνταγμα νεοφιλελεύθερες οικονομικές πολιτικές επιλογές».<sup>29</sup>

Ωστόσο, κάθε ουσιαστικός συνταγματικός περιορισμός στην κυβερνητική εξουσία συνιστά κατ' ανάγκην και ένα όριο στη διαδικαστική συνιστώσα της δημοκρατίας.<sup>30</sup> Ένας συνταγματικός 'χρυσός κανόνας' εισάγει έναν νέο διαδικαστικό κανόνα σχετικό με τις οικονομικές επιλογές, χωρίς όμως να καθορίζει και τις κατευθυντήριες γραμμές για το ποιες είναι αυτές οι επιλογές.<sup>31</sup> Τα θεμελιώδη δικαιώματα δεν κάνουν τίποτα λιγότερο από αυτό, δηλαδή και εκείνα θέτουν όρια στην εξουσία. Ωστόσο, σύμφωνα με την πιο πειστική άποψη όσον αφορά τη φύση τους, τα θεμελιώδη δικαιώματα δε πρέπει να νοούνται ως αρχές που αντιμάχονται τη λαϊκή κυριαρχία, αλλά μάλλον ως εξαρτώμενα από αυτή και ως συστατικά της μέρη, άρρηκτα συνδεδεμένα μαζί της.<sup>32</sup> Με άλλα λόγια, η συνταγματική δημοκρατία, ως μεικτό

---

<sup>28</sup> Οπ.π.

<sup>29</sup> X. *Contiades / I. Tassopoulos*, 'The Impact of the Financial Crisis on the Greek Constitution', σε: X. *Contiades* (επιμ), *Constitutions in the Global Financial Crisis: A Comparative Analysis*, Surrey: Ashgate 2013, 195επ (214).

<sup>30</sup> Σχετικά με το θεμιτό ορισμένων περιορισμών στη δημοκρατική αρχή βλ. Δ. *Τσάτσος*, *Συνταγματικό Δίκαιο, Οργάνωση και Λειτουργία της Πολιτείας*, τόμος Β', Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας <sup>2</sup>1993, 77επ.

<sup>31</sup> J. *Buchanan*, 'The balanced budget amendment: Clarifying the arguments', *Public Choice* 1997, 117επ (126).

<sup>32</sup> J. *Habermas*, 'Human Rights and Popular Sovereignty: The Liberal and Republican Versions', *Ratio Juris* 1994, 1επ. (13).

πολίτευμα, εδράζεται σε πολλαπλές πηγές νομιμοποίησης, και συγκεκριμένα τόσο στην εκλογή από το λαό των πολιτικών του αντιπροσώπων (διαδικαστική δημοκρατία) όσο και στο κράτος δικαίου που περιορίζει τις επιλογές των τελευταίων, διασφαλίζοντας θεμελιώδη δικαιώματα για τους πολίτες και αξίες που διέπουν με τρόπο αντικειμενικό την κοινωνική συμβίωση και τη λειτουργία της Πολιτείας (όπως η αρχή της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, η βιώσιμη ανάπτυξη κλπ).

Ανακύπτει, λοιπόν, το ερώτημα σε ποιο βαθμό η απαγόρευση του υπερβολικού ελλείμματος είναι -εάν είναι- διαφορετική από ένα θεμελιώδες δικαίωμα ή κάποιον άλλο περιορισμό υπέρ των υποκείμενων στην κρατική εξουσία ατόμων, όπως για παράδειγμα η απαγόρευση της αναγκαστικής εργασίας.<sup>33</sup> Η ανάγκη για εξαιρέσεις και για ευελιξία, όπως και για αλλαγή στην οικονομική πολιτική εφαρμόζεται και στις δύο περιπτώσεις. Πιθανότατα, η αναγκαστική εργασία θα μπορούσε να βοηθήσει στην άνθιση της οικονομίας, όπως και τα ελλείμματα. Ωστόσο, σήμερα στην Ευρώπη -και απολύτως ορθώς- αποκλείεται. Η αντίρρηση εδώ είναι ότι οι ισοσκελισμένοι προϋπολογισμοί δεν είναι πρωταρχικές αρχές ή αυτοσκοποί, όπως τα ανθρώπινα δικαιώματα.

Η συνταγματική απαγόρευση των ελλειμμάτων έχει ως *ratio* την αντιστρόφως ανάλογη σχέση τους με άλλους στόχους, όπως η σταθερότητα των τιμών, η δημιουργία κεφαλαίου και κατ' επέκταση, η μακροπρόθεσμη ανάπτυξη.<sup>34</sup> Πρόκειται δηλαδή για μέσο και όχι για αυτοσκοπό, όπως τα θεμελιώδη δικαιώματα. Έτσι, από άποψη συνταγματικής θεωρίας, η νομιμοποίηση και η αποδοχή του συνταγματικού κανόνα περί ισοσκελισμένου προϋπολογισμού εξαρτάται εν πολλοίς από την ανάπτυξη μιας θεωρίας που να συνδυάζει τη μείωση του δημόσιου χρέους με τις συνταγματικές αρχές τις οποίες υπηρετεί ο κανόνας αυτός, πέραν της αμιγώς οικονομικής αναγκαιότητας. Αυτή η θεωρητική προσέγγιση θα διερευνηθεί παρακάτω σε τρεις άξονες.

---

<sup>33</sup> Βλ. για παράδειγμα άρθρο 22 παρ. 4 ΕλλΣ: «Οποιαδήποτε μορφή αναγκαστικής εργασίας απαγορεύεται. Ειδικοί νόμοι ρυθμίζουν τα σχετικά με την επίταξη προσωπικών υπηρεσιών σε περίπτωση πολέμου ή επιστράτευσης ή για την αντιμετώπιση των αναγκών της άμυνας της Χώρας ή επείγουσας κοινωνικής ανάγκης από θεομηνία ή ανάγκης που μπορεί να θέσει σε κίνδυνο τη δημόσια υγεία, καθώς και τα σχετικά με την προσφορά προσωπικής εργασίας στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης για την ικανοποίηση τοπικών αναγκών».

<sup>34</sup> W Keech, 'A Theoretical Analysis of the Case for a Balanced Budget Amendment', *Policy Sciences* 1985, 157επ (159).

*β. Ο ισοσκελισμένος προϋπολογισμός ως προαπαιτούμενο μιας δημοκρατικής διακυβέρνησης*

i. Δημόσιο χρέος εναντίον λαϊκής κυριαρχίας

Πρώτο άξονα αποτελεί η ανάδυση μιας διπολικότητας που συντίθεται, από τη μια πλευρά, από τα κράτη, ως δημόσιες σφαίρες, και από την άλλη πλευρά από διεθνή ιδιωτικά συμφέροντα, τα οποία ενίοτε υπερισχύουν ακόμη και των κρατών σε οικονομική δύναμη. Η λειτουργία των οίκων αξιολόγησης και οι καταλυτικές επιπτώσεις που έχουν οι εκθέσεις τους στις εθνικές οικονομίες<sup>35</sup> συνιστούν κομμάτια ενός παζλ που στο σύνολό του αποδεικνύει ότι η όποια σχετική ανεξαρτησία των κρατών, και άρα της πολιτικής, έναντι των αγορών είναι το αναγκαίο υπόβαθρο και προϋπόθεση για την οποιαδήποτε μορφής αυτοκυβέρνησης (self-government) και άρα δημοκρατίας. Το επιχείρημα αυτό υποδηλώνει ότι υπάρχει μια αντιστρόφως ανάλογη σχέση μεταξύ της κυριαρχίας, είτε εθνικής είτε λαϊκής, και του δημόσιου χρέους. Έτσι, εάν το Σύνταγμα φιλοδοξεί να διασφαλίσει την πρώτη, τότε οφείλει κατ' ανάγκη να αποτρέψει τη διόγκωση του δεύτερου. Η ανάλυση αυτή υπονοεί και βασίζεται στην πεποίθηση ότι μια δημοκρατία για να είναι βιώσιμη στο μέλλον χρειάζεται έναν σχετικό περιορισμό της στο παρόν. Αντίθετα, το αντεπιχείρημα που αναφέρεται σε περαιτέρω απώλεια της κυριαρχίας,<sup>36</sup> είναι, μάλλον, κενό περιεχομένου: αν μεν γίνεται λόγος για την τυπική ή νομική κυριαρχία, τότε η ίδια η τήρηση της αναθεωρητικής διαδικασίας απαντάει στο φόβο απώλειάς της, καθώς την απόφαση λαμβάνει το αρμόδιο όργανο της ελληνικής Πολιτείας, το Κοινοβούλιο. Η δε πραγματική κυριαρχία υποσκάπτεται ιδίως και κατεξοχήν από ένα μη εξυπηρετήσιμο χρέος ή μια άτακτη χρεωκοπία και τις συνέπειες αυτών, παρά από έναν συνταγματικό κανόνα που αποσκοπεί ακριβώς στην τιθάσευσή τους. Το επιχείρημα υπέρ ενός συνταγματικού 'χρυσού κανόνα' μπορεί να ανευρεθεί στη νομολογία του Γερμανικού Ομοσπονδιακού Δικαστηρίου.<sup>37</sup> Απαντώντας στην κριτική ότι ένα συνταγματικό χρεόφρενο παραβιάζει τη δημοκρατική αρχή, το Δικαστήριο υπογράμμισε ότι ένας τέτοιος περιορισμός μπορεί να είναι αναγκαίος

<sup>35</sup> Πρβλ υποθ. U.S. v McGraw-Hill Companies Inc, και Standard & Poor's Financial Services LLC (διαθέσιμα σε: [www.justice.gov/iso/opa/resources/849201325104924250796.pdf](http://www.justice.gov/iso/opa/resources/849201325104924250796.pdf)). Στη συγκεκριμένη αστική αγωγή κατά της Standard & Poor's η Κυβέρνηση των ΗΠΑ ζητά \$5 δισεκατομμύρια, με την κατηγορία της εξαπάτησης επενδυτών.

<sup>36</sup> *Contiades /Tassopoulos*, 'The Impact of the Financial Crisis on the Greek Constitution', όπ.π., 214.

<sup>37</sup> Απόφαση Γερμανικού Ομοσπονδιακού Δικαστηρίου, BVerfGE 129, 124 της 12.09.2012.

ακριβώς για να διατηρηθεί η δημοκρατική εξουσία και η ικανότητα διαχείρισης των πολιτικών υποθέσεων μακροπρόθεσμα.<sup>38</sup>

Όπως και η ελευθερία, προκειμένου να διατηρηθεί, απαιτεί ορισμένους περιορισμούς (λχ απαγόρευση της ρητορικής ή πράξεων μίσους), έτσι και η δημοκρατία έχει ανάγκη να προστατευτεί από τις ίδιες τις υπερβολές. Αντίστοιχα, σύγκριση μπορεί να γίνει και με τη δημοκρατική διαδικασία: η ίδια λογική που επιτρέπει τους δημοσιονομικούς περιορισμούς με σκοπό τη διατήρηση της λαϊκής κυριαρχίας, απαγορεύει επίσης στα πολιτικά κόμματα να θέτουν σε κίνδυνο τη δημοκρατία. Έτσι, για παράδειγμα, ο γερμανικός τρόπος αντίληψης των δημοσιονομικών ζητημάτων συνέχεται με τη θεωρία της μαχόμενης δημοκρατίας ('*streitbare / wehrhafte Demokratie*'), βάσει της οποίας επιτρέπεται και η απαγόρευση αντιδημοκρατικών κομμάτων, προκειμένου η δημοκρατία να προστατευτεί από τους εχθρούς της. Μπορεί, τέλος, κανείς να σκιαγραφήσει μια σύγκριση με τους κανόνες που διέπουν τον ελεύθερο οικονομικό ανταγωνισμό. Ένας πλήρως ελεύθερος και αρρυθμιστος οικονομικός ανταγωνισμός, έχει ως αποτέλεσμα τη συγκέντρωση της οικονομικής εξουσίας σε ολιγοπώλια ή και μονοπώλια. Με άλλα λόγια, όπως η απόλυτη ελευθερία, είτε σε κοινωνικό είτε σε οικονομικό επίπεδο, καταλήγει στην ασυδοσία υπέρ των ισχυρότερων, και άρα αυτοϋπονομεύεται, έτσι αυτο-υπονομεύεται και μία δημοκρατία που δεν γνωρίζει όρια και δεσμεύσεις, είτε στους όρους του πολιτικού ανταγωνισμού είτε σε εκείνους της οικονομικής επιβίωσης.

Έτσι, ο ίδιος ο ανταγωνισμός υπόκειται σε διαδικαστικούς περιορισμούς, προκειμένου να προστατευτεί από τις εγγενείς του υπερβολές. Πολύ παραστατική είναι, εξάλλου, η μεταφορά που χρησιμοποιείται από υποστηρικτές<sup>39</sup> ενός συνταγματικού 'χρυσού κανόνα': η κυβέρνηση παριστάνεται σαν αλκοολικός και ως τέτοια είναι μεθυσμένη από ελλείμματα και ανήμπορη να επιτύχει τη νηφαλιότητα των

---

<sup>38</sup> Οπ.π. παρ. 224: «...δεν είναι αντιδημοκρατικό ευθύς εξ αρχής για τον φορολογικό νομοθέτη να δεσμεύεται από έναν συγκεκριμένο προϋπολογισμό και από μια συγκεκριμένη οικονομική πολιτική (βλ. BVerfGE 79, 311, 331ff; 119, 96, 137επ). Θέτοντας συγκεκριμένους όρους και περιορίζοντας αντικειμενικά τους κανόνες δανεισμού της ομοσπονδιακής κυβέρνησης και των κρατιδίων (ιδίως άρθρο 109 (3) και (5), άρθρο 109a, άρθρο 115 του νέου Θεμελιώδους Νόμου, Άρθρο 143d (1) του Θεμελιώδους Νόμου), ο αναθεωρητικός νομοθέτης κατέστησε σαφές ότι μια συνταγματική δέσμευση των κοινοβουλίων και έτσι ένας απτός περιορισμός της δημοσιονομικής εξουσίας ίσως να είναι αναγκαίος, ακριβώς για να διατηρηθεί η δημοκρατική εξουσία του πολιτικού σώματος να διαμορφώνει τις πολιτικές μακροπρόθεσμα» (BVerfGE 129, 124, 170). Ακόμη κι αν μια τέτοια δέσμευση περιορίζει τη δημοκρατική ευχέρεια στο παρόν, ταυτόχρονα την υπηρετεί για το μέλλον. (βλ. και BVerfGE 119, 96, 147).

<sup>39</sup> J. Buchanan / R.E. Wagner, *Democracy in Deficit*, New York: Academic Press 1977, 159.

ισοσκελισμένων προϋπολογισμών χωρίς συνταγματικούς περιορισμούς. Αυτή η εικόνα δεν είναι βέβαια πλέον εύστοχη για χώρες, για τις οποίες το αλκοόλ έχει ήδη τελειώσει, όπου δηλαδή τα δάνεια δίνονται με το σταγονόμετρο και η ρευστότητα έχει προ πολλού εξαφανιστεί, ισχύει όμως επί της αρχής. Από την άλλη πλευρά, στην περίπτωση που η πολιτική κοινότητα, μέσω μιας αναθεωρητικής κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας, αποφασίσει να επιβάλει έναν τέτοιο κανόνα, ως μια άσκηση αυτοπεριορισμού,<sup>40</sup> που σημαίνει μια προσπάθεια του νομοθέτη να «παρακάμψει τις προτιμήσεις του ίδιου του εαυτού»,<sup>41</sup> θα έχει ήδη δείξει την πολιτική της βούληση -σε ένα δεύτερο επίπεδο- να υπακούσει σε αυτόν τον κανόνα. Ο τελευταίος μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως δικαιολογία, προκειμένου η κυβέρνηση να αποφύγει δαπάνες χωρίς να επωμισθεί πολιτικό κόστος.

Σε αντίθεση με άλλες έννομες τάξεις, το ελληνικό Σύνταγμα δεν ενστερνίζεται την έννοια της «μαχόμενης δημοκρατίας», υπό την έννοια ότι δεν προβλέπει -κατά την κρατούσα μάλιστα άποψη, ούτε καν επιτρέπει- απαγόρευση αντιδημοκρατικών πολιτικών κομμάτων. Φαίνεται, λοιπόν, πως μπορεί κανείς να διακρίνει μία ιδεολογική συνάφεια στην κανονιστική φιλοδοξία του Συντάγματος να ελέγξει τις πραγματικές, οικονομικές και πολιτικές, καταστάσεις, τόσο στην περίπτωση του υπερβολικού χρέους όσο και σε εκείνη της ανάδυσης αντιδημοκρατικών πολιτικών δυνάμεων.

Η υπόρρητη αυτή συγγένεια σε ό,τι αφορά τη συνταγματική φιλοσοφία κάθε συστήματος μεταξύ της αντιμετώπισης των κινδύνων για τη δημοκρατία, είτε αυτοί προέρχονται από τον υπερβολικό δανεισμό είτε από την κατάχρηση της ελευθερίας είτε από αντιδημοκρατικά κόμματα, αποτελεί ένα χαρακτηριστικό κάθε συνταγματικού κράτους. Η πρόβλεψη απαγορεύσεων ανταποκρίνεται στην πεποίθηση των εφαρμοστών του Συντάγματος ότι το τελευταίο διαθέτει την κανονιστική δύναμη να ρυθμίσει ακόμη και σε εξαιρετικές στιγμές το πραγματικό. Στην Ελλάδα, αντίθετα, κυριαρχεί μάλλον η πεποίθηση ότι το Σύνταγμα είτε δεν πρέπει είτε δεν μπορεί να περιορίσει υπερβολικά τον κομματικό ανταγωνισμό θέτοντας όρια είτε στις πρακτικές είτε στο οικονομικό πρόγραμμα των κομμάτων. Η διαφορά αυτή ίσως οφείλεται και στα χαρακτηριστικά του δικαστικού ελέγχου της αντισυνταγματικότητας των νόμων, ιδίως δε στην ύπαρξη ή

---

<sup>40</sup> *Keech*, 'A Theoretical Analysis of the Case for a Balanced Budget Amendment', όπ.π., 158.

<sup>41</sup> *T. C. Schelling*, 'Self-command in practice, in policy and in a theory of rational choice', *American Economic Review* 1984, 1επ. Ο Schelling αναπτύσσει αυτήν την έννοια στο πλαίσιο των θεωριών της ορθολογικής επιλογής σε ατομικό επίπεδο, όπως είναι η καταναλωτική συμπεριφορά.

απουσία Συνταγματικού Δικαστηρίου που θεωρείται «ο φύλακας του Συντάγματος». Η ελληνική θέση σηματοδοτεί και προδίδει την πεποίθηση ότι το ελληνικό Σύνταγμα δεν είναι σε θέση να αντιμετωπίσει με κανονιστικά μέσα ούτε την κρίση χρέους ούτε τους πολιτικούς εχθρούς της δημοκρατίας. Αυτό όμως δεν σημαίνει ότι δεν μπορεί η στάση αυτή να αλλάξει υπό το βάρος των πολιτικο-οικονομικών εξελίξεων.

*ii. Διαγενεακή Δικαιοσύνη*

Ο δεύτερος άξονας γύρω από τον οποίο θα μπορούσε να υφανθεί ένας συνταγματικός ‘χρυσός κανόνας’ είναι η διαγενεακή δικαιοσύνη. Ο δανεισμός σήμερα, με σκοπό την απόλαυση αγαθών ή υπηρεσιών και όχι τις αναπτυξιακές επενδύσεις, πρέπει να αποπληρωθεί αύριο και πιθανόν να οδηγήσει στην υιοθέτηση μέτρων λιτότητας που θα βαρύνουν τις επόμενες γενιές.<sup>42</sup> Σε αυτό το σχήμα, υπάρχει μια εγγενής αδικία, μια ριζική διάρρηξη της αρχής της ισότητας και της αλληλεγγύης. Αν, όμως, το Σύνταγμα ως ο υπέρτατος νόμος του Κράτους, αποσκοπεί στο να λειάνει τις φυσικές και κοινωνικο-οικονομικές ανισότητες, τότε η κανονιστική δύναμη της αρχής της ισότητας θα έπρεπε να κατευθύνεται και προς την άρση της συγκεκριμένης αδικίας. Τα παραπάνω δεν ισχύουν όταν ο δανεισμός υπηρετεί τις επενδύσεις, ακριβώς επειδή οι τελευταίες ενισχύοντας μεσο-μακροπρόθεσμα την οικονομία βοηθούν στην ανάκτηση της χαμένης (εθνικής και λαϊκής) κυριαρχίας.<sup>43</sup>

Οι παραπάνω σκέψεις αποτελούν παράλληλα και αντεπιχείρημα στον ισχυρισμό ότι ο ‘χρυσός κανόνας’ παραβιάζει σε κάθε περίπτωση την αρχή του κοινωνικού κράτους και την προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων.<sup>44</sup> Και αυτό επειδή η

---

<sup>42</sup> Πρβλ. Συνταγματικό Δικαστήριο της Βόρειας Ρηνανίας-Βεστφαλίας, Γερμανία, VerfGH 20/10, 15.03.2011, [http://www.vgh.nrw.de/pressemitteilungen/2011/05\\_110315/110315\\_vgh\\_Urteil.pdf](http://www.vgh.nrw.de/pressemitteilungen/2011/05_110315/110315_vgh_Urteil.pdf). Το Δικαστήριο κρίνει ότι (C.I.1.) σκοπός είναι η προστασία των μελλοντικών γενεών και ειδικότερα, των μελλοντικών πολιτών και κοινοβουλίων, τα οποία πρέπει να προστατευτούν από το γεγονός ότι δε θα έχουν το αναγκαίο οικονομικό πλαίσιο για να αντιμετωπίσουν τα προβλήματα που θα ανακύψουν, σύμφωνα με τα δικά τους κριτήρια. Γι’ αυτόν τον λόγο, το χρέος που επιβαρύνει τους μελλοντικούς προϋπολογισμούς πρέπει να αντισταθμιστεί με τις δαπάνες που ωφελούν το μέλλον.

<sup>43</sup> Έτσι, το παλιό ‘χρεόφρενο’ στο γερμανικό Σύνταγμα, που επέτρεπε δανεισμό προς όφελος των επενδύσεων, φαίνεται μάλλον πιο νομιμοποιημένο από το νέο. Για τα διαφορετικά μοντέλα χρεόφρενου καθώς και για τη γερμανική ρύθμιση βλ. αναλυτικότερα Τζέμου, ‘Δημοκρατικό κράτος δικαίου, δυσχερή οικονομικά δεδομένα και συνταγματική ρήτρα ‘χρεοφρένου’’, όπ.π., 4επ.

<sup>44</sup> Βλ τις ανησυχίες των Β. Τζέμου, ‘Δημοκρατικό κράτος δικαίου, δυσχερή οικονομικά δεδομένα και συνταγματική ρήτρα ‘χρεοφρένου’’, ΘΠΔΔ 5/2011, 1επ (7) και Μαντζούφα, Ο ‘χρυσός’ δημοσιονομικός κανόνας στο Σύνταγμα όπ.π., 135επ.

υποχρέωση ισοσκελισμένων προϋπολογισμών δεν εμποδίζει το κράτος από το να αναδιανείμει και να προσφέρει κοινωνική ασφάλεια στους φτωχούς και τους αδυνάτους, αρκεί να το θέσει ως προτεραιότητα· απαγορεύει όμως τις δαπάνες, κάθε είδους και όχι μόνον για κοινωνικές παροχές, καθ' υπέρβαση των εσόδων, που σημαίνει ότι η χρηματοδότηση θα πρέπει να γίνεται από τη φορολογία και όχι μέσω δανεισμού. Έτσι, απλώς υποχρεώνει την κυβέρνηση να προβαίνει στις αναγκαίες διευθετήσεις και να εξοικονομεί πόρους για τις δημόσιες κοινωνικές δαπάνες μέσω των εσόδων της. Με άλλα λόγια, δεν αποκλείονται οποιεσδήποτε δαπάνες του κράτους, και δη οι κοινωνικές, αλλά ένας συγκεκριμένος τρόπος χρηματοδότησής τους.

Κατά συνέπεια, η τήρηση του κανόνα μπορεί να βασιστεί όχι μόνον στην περικοπή δαπανών, αλλά και στην ενίσχυση της παραγωγής, της εργασίας και της επιχειρηματικότητας, ή, έστω, μίας αύξησης των φόρων. Τα μέσα αυτά, ακόμη και το τελευταίο, αν είναι σχεδιασμένο με κοινωνικά δίκαιο τρόπο, υπηρετούν την αλληλεγγύη και την αναδιανομή πολύ περισσότερο από ό,τι ο υπερβολικός δανεισμός. Παράλληλα, όμως, προϋποθέτουν ικανότητα διακυβέρνησης και άσκηση μιας αποτελεσματικής οικονομικής και δημοσιονομικής πολιτικής.

### *iii. Ο υπερβολικός δανεισμός ως αθέμιτος πολιτικός ανταγωνισμός*

Ο τρίτος άξονας που συνδέει το συνταγματικό 'χρεόφρενο' με τη δημοκρατία είναι η ανάγκη η πολιτική διαδικασία να απαλλαγεί από στοιχεία που νοθεύουν τον επιθυμητό καταρχήν θεμιτό ανταγωνισμό μεταξύ των κομμάτων. Ένα τέτοιο στοιχείο είναι η «παροχολογία», δηλαδή οι υποσχέσεις παροχής αγαθών προς τους ψηφοφόρους, όχι όμως μέσω αναπτυξιακών πολιτικών, που παράγουν πλεόνασμα ενισχύοντας την παραγωγή, εκσυγχρονίζοντας τη διοίκηση και αναδιανέμοντας τον παραγόμενο πλούτο, ή, έστω, μέσω μιας διαφορετικής ιεράρχησης των ανθρωπίνων αναγκών, κατευθύνοντας σε άλλους σκοπούς τις ίδιες, ποσοτικά, δημόσιες δαπάνες, δίνοντας ένα ιδεολογικό ή και ταξικό στίγμα, αλλά, αντιθέτως, μάλλον μέσω της εύκολης λύσης του δανεισμού.<sup>45</sup> Τέτοιες προεκλογικές υποσχέσεις, όμως, μπορεί κάλλιστα να θεωρηθεί ότι νοθεύουν τον κομματικό ανταγωνισμό. Η προσδοκία ότι «θα έρθει η σειρά, μέσω

---

<sup>45</sup> Πρβλ και Τζέμου, 'Δημοκρατικό κράτος δικαίου, δυσχερή οικονομικά δεδομένα και συνταγματική ρήτρα 'χρεοφρένου'', όπ.π., 8, ο οποίος, ωστόσο, καταλήγει ότι «[η] συμπίεση από το ίδιο το Σύνταγμα των πολιτικών επιλογών μιας πιθανής κυβέρνησης με αποκλεισμό κορυφαίων προτεραιοτήτων αποτελεί ευθεία προσβολή της δημοκρατικής αρχής».



εκλογών, όσοι υπερασπίζονται την οικονομική ακεραιότητα να αντικαταστήσουν τους δημοσιονομικά σπάταλους», μόνο ουτοπική θα μπορούσε να θεωρηθεί. Και αυτό επειδή το λάθος είναι «όχι σε εμάς, ως συμμετέχοντες στην καθημερινή πολιτική της σημερινής πλειοψηφικής δημοκρατίας, αλλά στους δομικούς κανόνες εντός των οποίων αυτή η πολιτική λαμβάνει χώρα».<sup>46</sup>

Εντός αυτού του πλαισίου, ένας κανονιστικός, και δη στο ανώτατο επίπεδο του Συντάγματος, περιορισμός των πολιτικών ηγεσιών να υπόσχονται ή και να ξοδεύουν χωρίς να στηρίζονται στη φορολογία,<sup>47</sup> και άρα ο περιορισμός της εξουσίας τους να δανείζονται, σε βάρος όχι μόνον των επόμενων γενεών, αλλά και σε βάρος των πολιτικών τους αντιπάλων που επιλέγουν να μην παίξουν αυτό το παιχνίδι της πλειοδοσίας, σημαίνει τελικά εξοβελισμό από τον κομματικό ανταγωνισμό αθέμιτων μεθόδων, όπως εξάλλου συμβαίνει και στον εμπορικό ανταγωνισμό, και ιδίως της δωροδοκίας ψηφοφόρων και της διαφθοράς των συνειδήσεων των τελευταίων. Υπό αυτό το πρίσμα, ο ελεύθερος και θεμιτός ανταγωνισμός είναι η κοινή συνιστώσα στην αγορά τόσο των πολιτικών ιδεών όσο και των προϊόντων και υπηρεσιών. Η νομική ρύθμιση είναι αναγκαία, προκειμένου να προστατευθεί αφενός ο πολίτης και ο καταναλωτής και αφετέρου η ποιότητα διακυβέρνησης και αγαθών αντίστοιχα. Ο σκοπός αυτός δικαιολογεί τον περιορισμό της διαδικαστικής ελευθερίας (κυβερνήσεων, πολιτικών κομμάτων και επιχειρήσεων), ώστε να διασωθεί η ουσία του διακυβεύματος. Υπό αυτή την έννοια δεν νοθεύεται ανεπίτρεπτα η οικονομική ουδετερότητα του Συντάγματος,<sup>48</sup> που έτσι κι αλλιώς δεν είναι και δεν μπορεί να είναι απόλυτη.

### **3. Η αποτελεσματικότητα ενός συνταγματικού ‘χρυσού κανόνα’**

Η θετική απάντηση στο ερώτημα σχετικά με τη συνταγματική ποιότητα του ‘χρυσού κανόνα’ δεν μας απαλλάσσει από τη διερώτηση εάν και κατά πόσο η αποτελεσματικότητά του ενισχύεται με την ένταξή του στο Σύνταγμα ή γενικά στην εθνική έννομη τάξη, σε σύγκριση με την κατοχύρωσή του μόνον στην ενωσιακή. Το ερώτημα αυτό αφορά εντέλει την κανονιστική δύναμη του Συντάγματος να ρυθμίσει

---

<sup>46</sup> *J. Buchanan*, ‘The balanced budget amendment: Clarifying the arguments’, *Public Choice* 1997, 117 (120επ).

<sup>47</sup> *Buchanan*, ‘The balanced budget amendment’, όπ.π., 121.

<sup>48</sup> Έτσι όμως ο *Μαντζούφας*, Ο ‘χρυσός’ δημοσιονομικός κανόνας στο Σύνταγμα όπ.π., 131.

την οικονομία, πέρα από τα στοιχειώδη (όπως, βασική ελευθερία των οικονομικών συναλλαγών και συμβάσεων ως έκφανση της γενικής προσωπικής ελευθερίας).

Στο κλασικό δίπολο της διακυβέρνησης, με τους κανόνες, από τη μια πλευρά, και το συντονισμό, από την άλλη,<sup>49</sup> ο κανονιστικός πόλος συνδέεται με πιο εντατικούς και πιεστικούς διαδικαστικούς όρους, συνοδευόμενους από κυρώσεις, ενώ ο δεύτερος παρουσιάζεται πιο χαλαρός και, κατά μία άποψη, λιγότερο αποτελεσματικός. Τοποθετώντας το ερώτημά μας στο πλαίσιο αυτό, παρατηρεί κανείς ότι το άρθρο 3(2) ΣΣΣΔ αποσκοπεί ακριβώς στην ενίσχυση της κανονιστικότητας και αποτελεσματικότητας του 'χρυσού κανόνα', που μέχρι πρότινος εντασσόταν στο συντονιστικό μοντέλο διακυβέρνησης.

Η κανονιστική δύναμη ενός κανόνα είναι αντιστρόφως ανάλογη της απολυτότητάς του, με άλλα λόγια, ενισχύεται, όταν η εξαίρεση, η απόκλιση, ενσωματώνεται στη νομική ρύθμιση. Αυτό ισχύει για τον «χρυσό κανόνα», από τον οποίο προβλέπονται εξαιρέσεις. Οι εξαιρέσεις αυτές εφαρμόζονται υπό προϋποθέσεις κατά διακριτική ευχέρεια και καθιστούν τον κανόνα περισσότερο ευέλικτο και ευπροσάρμοστο· από την άλλη, βέβαια, υποσκάπτουν την επιτακτικότητά του.<sup>50</sup>

Είναι μάλιστα χαρακτηριστικό ότι οι ενσωματωμένες σε εθνικά Συντάγματα ρήτρες ισοσκελισμένου προϋπολογισμού συνοδεύονται από επιτρεπόμενες παρεκκλίσεις μεγάλους εύρους, υπό προϋποθέσεις όπως «εξαιρετική κατάσταση ανάγκης», «οικονομική ύφεση ή απρόβλεπτη κατάσταση ανάγκης, που είτε βρίσκονται πέραν του ελέγχου του κράτους είτε επηρεάζουν ουσιωδώς την οικονομική κατάσταση ή την οικονομική ή κοινωνική σταθερότητα του Κράτους» και «εξαιρετικές περιστάσεις», παρεκκλίσεις που επιτρέπονται από το γερμανικό, το ισπανικό και το ιταλικό Σύνταγμα.<sup>51</sup> Πέραν των φυσικών καταστροφών, μια άνευ προηγουμένου οικονομική κρίση, όπως η τρέχουσα, είναι προφανές ότι θα υπάγεται κατεξοχήν στις προβλεπόμενες αυτές αποκλίσεις.

---

<sup>49</sup> Πρβλ. *K. Armstrong*, 'Differentiated Economic Governance and the Reshaping of Dominion Law', σε: *M. Adams, F. Fabbrini, P. Larouche* (επιμ), *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*, Hart 2014, 65επ.

<sup>50</sup> Πρβλ. *A. Alesina / G. Tabellini*, 'A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt', *Review of Economic Studies* 1990, 403επ. (413).

<sup>51</sup> Βλ. άρθρο 115(2) του Γερμανικού Θεμελιώδους Νόμου, όπως τροποποιήθηκε το 2009· άρθρο 135(4) του Ισπανικού Συντάγματος, όπως τροποποιήθηκε το 2011 και άρθρο 81(2) του Ιταλικού Συντάγματος, όπως τροποποιήθηκε το 2012.

Το Δημοσιονομικό Σύμφωνο προβλέπει στο άρθρο 3 παρ. 1 (γ) τις «εξαιρετικές περιστάσεις»<sup>52</sup> ως προϋπόθεση που επιτρέπει στα συμβαλλόμενα μέρη να «αποκλίνουν προσωρινά από τον μεσοπρόθεσμο στόχο τους ή την πορεία προσαρμογής τους». Σύμφωνα με το άρθρο 3 παρ. 3 (β), «ο όρος ‘εξαιρετικές περιστάσεις’ αναφέρεται σε περίπτωση ασυνήθιστου γεγονότος το οποίο εκφεύγει του ελέγχου του ενδιαφερόμενου συμβαλλόμενου μέρους και το οποίο έχει σημαντική επίπτωση στη δημοσιονομική κατάσταση της γενικής κυβέρνησης ή σε περιόδους έντονης οικονομικής κάμψης, όπως καθορίζεται στο αναθεωρημένο Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης, υπό τον όρο ότι η προσωρινή απόκλιση του ενδιαφερόμενου συμβαλλόμενου μέρους δεν θέτει σε κίνδυνο τη βιωσιμότητα των δημόσιων οικονομικών μεσοπρόθεσμα». Η ρήτρα αυτή μπορεί να αντισταθμίσει το κυριότερο μειονέκτημα της συνταγματοποίησης, το οποίο είναι ότι περιορίζει υπέρμετρα την ικανότητα της κυβέρνησης να ανταποκρίνεται στις αλλαγές των οικονομικών συνθηκών.<sup>53</sup> Από την άλλη, η γενική και ανοικτή στην ερμηνεία διατύπωσή της υponομεύει τη νομική ασφάλεια.

Η συνδρομή των προϋποθέσεων και η γενική νομική έννοια «εξαιρετικές περιστάσεις» μπορούν θεωρητικά να ελεγχθούν από το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ωστόσο, δύσκολα θα μπορούσε να φανταστεί κανείς ένα δικαστήριο -είτε εθνικό είτε το ΔΕΕ- να αμφισβητεί σοβαρά την ερμηνεία που έχει ήδη κάνει μία Κυβέρνηση, τουλάχιστον αν αυτή έχει τη συναίνεση και των υπολοίπων, αν δηλαδή η όποια εξαίρεση στηρίζεται σε μια κοινή διαμορφωμένη πολιτική απόφαση. Αντιθέτως, είναι σύνηθες, τα δικαστήρια να αυτοπεριορίζονται σε υποθέσεις μακροοικονομίας. Ενίοτε μάλιστα, αισθανόμενα υποχρεωμένα να υπακούν σε οικονομικές αναγκαιότητες, υπερβαίνουν μια αυστηρή νομικίστικη ερμηνεία των κανονιστικών κειμένων προς όφελος μιας οικονομικής ευελιξίας. Η γνωστή και πολυσυζητημένη απόφαση «Pringle» του ΔΕΕ<sup>54</sup> αποτελεί κλασικό πλέον παράδειγμα παρέκκλισης από το κανονιστικό

---

<sup>52</sup> Βλ. άρθρο 3 παρ. 3β: «"εξαιρετικές περιστάσεις" ο όρος αναφέρεται στην περίπτωση του ασυνήθιστου γεγονότος, το οποίο βρίσκεται εκτός του πεδίου ελέγχου του ενδιαφερόμενου συμβαλλόμενου μέρους, το οποίο έχει μεγάλη επίδραση στην οικονομική θέση της γενικής κυβέρνησης ή σε περιόδους μεγάλης οικονομικής ύφεσης, όπως ορίζεται στο αναθεωρημένο Σύμφωνο Σταθερότητας κα Ανάπτυξης, υπό τον όρο ότι η προσωρινή απόκλιση του ενδιαφερόμενου συμβαλλόμενου μέρους δεν θέτει σε κίνδυνο τη βιωσιμότητα των δημόσιων οικονομικών μεσοπρόθεσμα».

<sup>53</sup> R.C. Schragger, 'Democracy and Debt', *The Yale Law Journal* 2012, 860επ (869).

<sup>54</sup> Υπόθεση C-370/2012, *Thomas Pringle κατά Ιρλανδίας*, 27.11.2012. Πρβλ. B. de Witte / T. Beukers, 'Το Δικαστήριο δέχεται τη δημιουργία του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας εκτός της ευρωπαϊκής έννομης τάξης: Pringle', *CMLRev* 2013, 805 (834 και 848), που καταλήγει στο συμπέρασμα ότι «το

περιεχόμενο ενός ρητού κανόνα, προκειμένου να μην τεθεί εν αμφιβόλω μία, αποφασισθείσα από τα κράτη και τελεσθείσα ήδη, εξέλιξη στο πλαίσιο της ONE.

Εν τέλει, τόσο η συνταγματοποίηση όσο και η εκνομίκευση της δημοσιονομικής πειθαρχίας αποκαλύπτει μια δυσπιστία απέναντι στους αντιπροσώπους του λαού και τη δημοκρατικά εκλεγμένη Κυβέρνηση, που δεν αυτοπεριορίζονται.<sup>55</sup> Ωστόσο, η δυνατότητα μιας επιτρεπόμενης παρέκκλισης, επαναφέρει την επαναπολιτικοποίηση της καταρχήν αποπολιτικοποιημένης οικονομικής πολιτικής. Γι αυτό και μετά από μια κοινοβουλευτική ψήφο, είναι σίγουρα δύσκολος και αμφιλεγόμενος ο έλεγχος που θα αποφασίσουν τυχόν να ασκήσουν τα δικαστήρια σχετικά με τη συνδρομή ή όχι εξαιρετικών περιστάσεων.<sup>56</sup>

### Γ. Οι ελληνικές ιδιαιτερότητες

Ως γνωστόν, στο ελληνικό Σύνταγμα και ειδικότερα στο οικονομικό-δημοσιονομικό του κομμάτι<sup>57</sup> δεν περιλαμβάνεται ο «χρυσός κανόνας». Κατά την εδώ υποστηριζόμενη άποψη, η εισαγωγή του δεν αποκλείεται επί της αρχής, καθώς δεν θα προσέκρουε στα ουσιαστικά όρια της αναθεώρησης κατ' άρθρο 110 παρ. 1 Σ. Ούτε βέβαια θα ερχόταν σε αντίθεση με τη συνταγματική νομιμότητα,<sup>58</sup> εφόσον ο ίδιος ο κανόνας θα συνιστούσε πλέον συνταγματική διάταξη. Κατά την αντίθετη άποψη, ένας τέτοιος κανόνας θα έθετε έναν ευρύτατο περιορισμό στην αρμοδιότητα της Κυβέρνησης να σχεδιάζει και να εκτελεί τις πολιτικές που εκείνη επιλέγει, και αυτό θα αντέβαινε στη δημοκρατική αρχή και την αρμοδιότητα της Κυβέρνησης να χαράσσει τη γενική πολιτική της χώρας (άρθρο 82 Σ).<sup>59</sup> Ο ισχυρισμός αυτός όμως δεν είναι πολύ πειστικός, καθώς παραγνωρίζει ότι ο συνταγματικός χαρακτήρας της δημοκρατίας μας

---

Δικαστήριο έδωσε, στην Pringle, μια καλά αιτιολογημένη απόφαση που εξέφραζε έναν καλό συνδυασμό νομικής αρχής και πολιτικού πραγματισμού».

<sup>55</sup> Βλ. Schragger, 'Democracy and Debt', όπ.π., 883.

<sup>56</sup> G. DelleDonne, 'A Legalization of Financial Constitutions in the EU? Reflections on the German, Spanish, Italian and French Experiences', σε: M. Adams, F. Fabbrini, P. Larouche (επιμ), The Constitutionalization of European Budgetary Constraints, όπ.π., 181επ.,

<sup>57</sup> Τμήμα III: Κοινοβούλιο, Κεφάλαιο 6: Φορολογία και δημοσιονομική διαχείριση, άρθρο 78-80 Σ, και άρθρο 75.

<sup>58</sup> Έτσι όμως ο Τζέμος, 'Δημοκρατικό κράτος δικαίου, δυσχερή οικονομικά δεδομένα και συνταγματική ρήτρα 'χρεοφρένου'', όπ.π., 7.

<sup>59</sup> Τζέμος, 'Δημοκρατικό κράτος δικαίου, δυσχερή οικονομικά δεδομένα και συνταγματική ρήτρα 'χρεοφρένου'', όπ.π., 9· Μαντζούφα, Ο 'χρυσός' δημοσιονομικός κανόνας στο Σύνταγμα όπ.π., 132.

συνεπάγεται ένα δεσμευτικό πλαίσιο εντός του οποίου και μόνον είναι νόμιμες οι όποιες κυβερνητικές αποφάσεις, όπως εξάλλου το ίδιο το άρθρο 82 Σ ρητά ορίζει.

Η πιθανότητα, ωστόσο, ενσωμάτωσης του «χρυσού κανόνα» στο ελληνικό Σύνταγμα δεν είναι μεγάλη, λόγω της δυσκίνητης αναθεωρητικής διαδικασίας και της απαιτούμενης αυξημένης πλειοψηφίας. Σε κάθε περίπτωση, η πιθανότητα μιας τέτοιας αναθεώρησης είναι πλέον, μετά την υπογραφή του τρίτου Μνημονίου Συνεννόησης, αυξημένη.<sup>60</sup> Σε περίπτωση που δεν επιτευχθεί η αναθεώρηση αυτή, το ερώτημα που εγείρεται είναι κατά πόσο είναι αναμενόμενο ότι θα ασκηθεί προσφυγή ενώπιον του ΔΕΕ για τη μη εφαρμογή του άρθρου 3 παρ. 2 ΣΣΣΔ, σύμφωνα με το άρθρο 8 παρ. 1 ΣΣΣΔ. Μια πιθανή υπερασπιστική γραμμή σε μια τέτοια περίπτωση μπορεί να στηριχθεί στη θέση που έχουν οι διεθνείς συνθήκες στην ελληνική έννομη τάξη, και συγκεκριμένα την υπερνομοθετική τους ισχύ. Ιδίως ενόψει της διακριτικής ευχέρειας που το Δημοσιονομικό Σύμφωνο καταλείπει στις Κυβερνήσεις ως προς τη νομική υφή που θα προσδώσουν στον κανόνα των ισοσκελισμένων προϋπολογισμών.

Αυτός, εξάλλου, ο ισχυρισμός αποτελεί παράλληλα και επιχείρημα υπέρ της άποψης ότι η συνταγματική κατοχύρωση του «χρυσού κανόνα» δεν θα προσέθετε κάτι στο νομικό οπλοστάσιο κατά της αύξησης του δημόσιου χρέους. Το ΣΣΣΔ έχει ήδη κυρωθεί και ενσωματωθεί στο ελληνικό νομικό σύστημα με τον νόμο 4063/2012<sup>61</sup> και άρα όχι μόνο έχει γίνει μέρος της ελληνικής έννομης τάξης αλλά και, ενόψει του μικτού συστήματος (μονιστικού και δυαδιστικού<sup>62</sup>), έχει αποκτήσει νομική ισχύ υπέρτερη των τυπικών νόμων, άρα και του κρατικού προϋπολογισμού. Συνεπώς, η συναγόμενη από το άρθρο 3 παρ. 2 ΣΣΣΔ υποχρέωση της Ελλάδας να δώσει ισχύ στους ουσιαστικούς κανόνες του άρθρου 3 παρ. 1 ΣΣΣΔ «στο εθνικό δίκαιο, 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», έχει ήδη πληρωθεί. Παραμένει, βέβαια, ο

---

<sup>60</sup> Σε αντίθεση με το χρονικό διάστημα πριν τις 19 Αυγούστου 2015, όταν η Ελλάδα υπέγραψε Μνημόνιο Συνεννόησης με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, αφότου το Συμβούλιο των Διοικητών του ΕΜΣ (Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας) ενέκρινε περαιτέρω στήριξη σταθερότητας συνοδευόμενη από ένα τρίτο πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής. Σχετικά με το 3ο Μνημόνιο βλ. [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/assistance\\_eu\\_ms/greek\\_loan\\_facility/index\\_el.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/greek_loan_facility/index_el.htm).

<sup>61</sup> Άρθρο 3 Ν. 4063/2012, ΦΕΚ Α' 71 / 30.03.2012. Με τον ίδιο νόμο κυρώθηκε η τροποποίηση του άρθρου 136 ΣΛΕΕ (άρθρο 1) και τη Συνθήκη για τον ΕΜΣ (άρθρο 2).

<sup>62</sup> Το δυαδικό στοιχείο είναι η απαίτηση της ενσωμάτωσης, ενώ το μονιστικό στοιχείο είναι η ενσωμάτωση του εθνικού δικαίου στην ελληνική έννομη τάξη, κατ' άρθρο 28 παρ. 1 Συντ.

θεωρητικός μάλλον «κίνδυνος» ένα ελληνικό δικαστήριο να ελέγξει τον ‘χρυσό κανόνα’ ως προς την αντίθεσή του προς τον ανώτατο νόμο του κράτους και ιδίως προς θεμελιώδεις αρχές, όπως η δημοκρατία (άρθρο 1Σ) και το κοινωνικό κράτος (άρθρο 25 παρ. 1 Σ), με βάση την άποψη<sup>63</sup> περί υπεροχής του Συντάγματος έναντι του ενωσιακού δικαίου.

Στην πράξη, βέβαια, στο παράδειγμα της Ελλάδας η διακυβέρνηση μέσω συντονισμού αποδεικνύεται μάλλον πιο αποτελεσματική από ό,τι η διακυβέρνηση μέσω κανόνων, δεδομένου ότι οι ισχύοντες νόμοι δεν εφαρμόζονται πάντα. Πολύ περισσότερο, μια συνταγματική διάταξη, παρά την αυξημένη τυπική της ισχύ, δεν μπορεί να εγγυηθεί από μόνη της την εφαρμογή του κανόνα, αν εκλείψουν οι ενωσιακοί ελεγκτικοί μηχανισμοί, οι οποίοι και προσιδιάζουν περισσότερο στη διακυβέρνηση μέσω συντονισμού. Τα «Μνημόνια», ως πολιτικές συμφωνίες που εξειδικεύονται από τους εφαρμοστικούς τους νόμους, αποδεικνύονται περισσότερο αποτελεσματικά σε σχέση με μια συνταγματική διάταξη, ιδίως σε μια χώρα χωρίς Συνταγματικό Δικαστήριο, όπως η Ελλάδα.

## **Δ. Συμπερασματικά**

### **1. Οικονομικός συνταγματισμός, δικαστήρια και εκτελεστική εξουσία**

Η τάση για ‘δικαστικοποίηση των μεγάλων πολιτικών’<sup>64</sup> αποτελεί μία έκφανση της τάσης απο-πολιτικοποίησης και έρχεται να προστεθεί στην ενίσχυση της εκτελεστικής εξουσίας, δεν λαμβάνει, όμως, μεγάλη έκταση όταν πρόκειται για θέματα οικονομικής και δημοσιονομικής υφής. Αναφορικά με τα τελευταία όχι μόνο τα δικαστήρια, αλλά ακόμη και τα Κοινοβούλια φαίνεται να χάνουν τον λόγο τους και η εκτελεστική εξουσία, παλιά και νέα, εμφανίζεται υπέρμετρα ενισχυμένη και περισσότερο αδέσμευτη από κάθε άποψη.

---

<sup>63</sup> Βλ. ενδεικτικά *Π. Παυλόπουλος*, Το Σύνταγμα μεταξύ διεθνούς και ευρωπαϊκού δικαίου – Η ιεραρχία της έννομης τάξης, Διάλεξη του Προέδρου της Δημοκρατίας κατά την ειδική τελετή αναγόρευσής του σε Επίτιμο Καθηγητή του Τμήματος Πολιτικής Επιστήμης και Διεθνών Σχέσεων του Πανεπιστημίου Πελοποννήσου στην Κόρινθο, διαθέσιμη σε: <http://www.presidency.gr/?p=9726>.

<sup>64</sup> *R Hirschl*, *Towards Juristocracy: The Origins and Consequences of the New Constitutionalism*, Harvard University Press 2004, 169-70· *R Hirschl*, ‘The Judicialization of Mega-Politics and the Rise of Political Courts’, *Annual Review of Political Science*, 2008, 93επ, διαθέσιμο και σε: [ssrn.com/abstract=1138008](http://ssrn.com/abstract=1138008).

Σε ενωσιακό επίπεδο, οι αποφάσεις λαμβάνονται κυρίως από το Συμβούλιο (συντιθέμενο από εκπροσώπους της εθνικής εκτελεστικής εξουσίας) και από τεχνοκράτες (όπως, για παράδειγμα, είναι η λεγόμενη ‘τρόϊκα’, και πλέον ‘κουαρτέτο’, ως εκπρόσωποι του ΔΝΤ, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας και του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας καθώς και η Ομάδα ‘Ευρωομάδα’<sup>65</sup>). Η εκτελεστική εξουσία, δηλαδή, διχοτομείται: από τη μια πλευρά, οι πολιτικά υπεύθυνοι υπουργοί, που και αυτοί, όμως, αποφασίζουν προστατευμένοι από το κέλυφος ενός συλλογικού οργάνου, του Συμβουλίου· από την άλλη, οι οικονομικοί τεχνοκράτες, που δεν λογοδοτούν σε δημοκρατικά εκλεγμένα όργανα. Πρόκειται για αξιωματούχους με εξειδίκευση και ειδική τεχνογνωσία, που έχουν καταστεί παράγοντες της νέας διακυβέρνησης.<sup>66</sup>

Σε ένα τέτοιο περιβάλλον ενίσχυσης της εκτελεστικής εξουσίας, αποτελεί μάλλον φρούδα ελπίδα η προσδοκία το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο να επιληφθεί μιας τυχόν απόκλισης από τον κανόνα των ισοσκελισμένων προϋπολογισμών, εφόσον και καθόσον κάτι τέτοιο θα έχει αποφασιστεί από τους εκπροσώπους της εκτελεστικής εξουσίας. Η ελληνική δικαστική πρακτική των προηγούμενων ετών επιβεβαιώνει ότι, με λίγες εξαιρέσεις, «[σ]ε περιπτώσεις μεγάλων οικονομικών και κοινωνικών πολιτικών, τα δικαστήρια είναι σε γενικές γραμμές λιγότερο ενεργά», εφόσον τέτοια ζητήματα «απαιτούν ευρύτερη κρατική παρέμβαση και αλλαγή των προτεραιοτήτων περί των δημοσίων δαπανών».<sup>67</sup> Το ίδιο είναι πολύ πιθανόν να συμβεί και στην περίπτωση που τυχόν απόκλιση από τον ‘χρυσό κανόνα’, βάσει και της προβλεπόμενης, έτσι κι αλλιώς εξαίρεσης στο Δημοσιονομικό Σύμφωνο, φτάσει ενώπιον του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Βέβαια, στο σημείο αυτό μπορεί να αντιταχθεί ότι ένας συνταγματικά προβλεπόμενος «χρυσός κανόνας» θέτει μια απαγόρευση, δηλαδή ένα διαδικαστικό

---

<sup>65</sup> Η ‘Ομάδα Ευρωομάδα’ (ή Eurogroup Working Group) είναι ένα προπαρασκευαστικό όργανο συγκροτούμενο από τους εκπροσώπους των κρατών μελών της ευρωζώνης στην Οικονομική και Δημοσιονομική Επιτροπή, την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα. Επικουρεί την Ευρωομάδα καθώς και τον Πρόεδρό της κατά την προετοιμασία των συζητήσεων των υπουργών. Συνεδριάζει συνήθως μία φορά το μήνα πριν από τις συνόδους της Ευρωομάδας (Eurogroup). Βλ. <http://www.consilium.europa.eu/el/council-eu/eurogroup/eurogroup-working-group>.

<sup>66</sup> Ο *M Loughlin*, *Foundations of Public Law*, Oxford: OUP 2010, 450, κάνει λόγο για «ephorate», χρησιμοποιώντας αυτό τον όρο-δάνειο από την αρχαία ελληνική γλώσσα. .

<sup>67</sup> *R Hirschl*, ‘Constitutionalism, judicial review, and progressive change: a rejoinder to McClain and Fleming’, *Texas Law Rev* 2005, 471 (475).

όριο.<sup>68</sup> Συνεπώς, επιβάλλοντας την τήρησή του, το Δικαστήριο ασκεί απλώς και μόνον την ιδεοτυπική του λειτουργία, που είναι, στα συστήματα με ακυρωτικό αποτέλεσμα του ελέγχου αντισυνταγματικότητας των νόμων, η αρνητική νομοθέτηση. Αυτή η λειτουργία είναι περισσότερο συνάδουσα με τη φύση ενός Συνταγματικού Δικαστηρίου, από ό,τι η εφαρμογή κοινωνικών δικαιωμάτων, που προϋποθέτει θετική νομοθέτηση,<sup>69</sup> όπως όταν, για παράδειγμα, ένα δικαστήριο καλείται να κρίνει ως αντισυνταγματικές τις μειώσεις μισθών και συντάξεων, διατάσσοντας την επιστροφή των περικοπών, ή να επιβάλει την καταβολή ενός ελάχιστου μισθού ή εγγυημένου εισοδήματος. Το επιχείρημα αυτό, ωστόσο, παραβλέπει ότι η συνταγματοποίηση και η αντίστοιχη επέκταση της ενδικοσιμότητας αποτελούν μάλλον πολιτικά φαινόμενα, παρά νομικά επιφαινόμενα.<sup>70</sup> Σε αυτό το συγκείμενο, οι δικαστικές αποφάσεις είναι δύσκολο να αντισταθούν στις κυβερνητικές επιλογές.

## 2. Το ελληνικό χρέος μεταξύ κανόνων και πολιτικών

Η παρούσα μελέτη καταλήγει στο συμπέρασμα ότι τυχόν συνταγματοποίηση του «χρυσού κανόνα» θα ασκούσε μία περιορισμένη επιρροή, κυρίως μετά τη λήξη των προγραμμάτων δημοσιονομικής εξυγίανσης και δανεισμού, των γνωστών «Μνημονίων», τα οποία προβλέπουν πολύ πιο αναπτυγμένους και λεπτομερειακούς μηχανισμούς ελέγχου και εποπτείας. Τα οικονομικά ζητήματα είναι δυσκολότερο να υποταχθούν στην «κανονιστική δύναμη του κανονιστικού» (*die normative Kraft des Normativen*), και μάλλον υπόκεινται περισσότερο στην «κανονιστική δύναμη του πραγματικού» (*normative Kraft des Faktischen*).<sup>71</sup> Εξάλλου, οι δύο πρώτες προσπάθειες εκνομίκευσης δημοσιονομικών κανόνων στη Συνθήκη του Μάαστριχτ και στο Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης<sup>72</sup> αποκάλυψαν την περιορισμένη δύναμη του κανονιστικού, όταν το τελευταίο δεν υποστηρίζεται από την απαραίτητη πολιτική βούληση και δεν συνοδεύεται από αποτελεσματική τεχνοκρατική επιτήρηση.

<sup>68</sup> Buchanan, 'The balanced budget amendment' (n 57) 126.

<sup>69</sup> Πρβλ. H. Kelsen, 'Judicial Review of Legislation: A Comparative Study of the Austrian and American Constitution' (1942) 4 The Journal of Politics 183.

<sup>70</sup> Hirschl, Towards Juristocracy, όπ.π., 12.

<sup>71</sup> G. Jellinek, Allgemeine Staatslehre, 1905, 4η έκδ., Bad Homburg v.d.H./ Berlin / Zürich 1966, 338.

<sup>72</sup> Βλ. Δ. Σκιαδά, Το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης. Η ευρωπαϊκή επιλογή για την αντιμετώπιση της δημοσιονομικής κρίσης, Διοικητική Ενημέρωση 2010, 28επ.



Την εισαγωγή του κανόνα του ισοσκελισμένου ή πλεονασματικού προϋπολογισμού, του λεγόμενου και «χρυσού κανόνα», είναι δυνατό να την υπερασπιστεί κανείς σε ορισμένες περιπτώσεις, όπως η ελληνική, όπου η επιθυμητή σχέση μεταξύ εσόδων και εξόδων υποσκάπτεται συστηματικά από τις πολιτικές ηγεσίες.<sup>73</sup> Ακόμη όμως και σε αυτές τις περιπτώσεις, ή ίσως ειδικά σε αυτές τις περιπτώσεις, είναι αρκετά συζητήσιμο το αν και κατά πόσο ένας συνταγματικός κανόνας μπορεί να είναι αποτελεσματικός. Εξάλλου, ένα κανονιστικά φιλόδοξο Σύνταγμα είναι περισσότερο ευάλωτο απέναντι σε παραβιάσεις και παρανοήσεις.

Επομένως, θα ήταν ίσως προτιμότερο να μειώσουμε τις συνταγματικές μας φιλοδοξίες και να επιλέξουμε ένα 'φτωχότερο' οικονομικό συνταγματικό πλαίσιο, περιορίζοντας νομοθετικά την Κυβέρνηση μόνον σε τομείς που υπόκεινται ευκολότερα σε κανονιστική ρύθμιση. Έτσι διαφυλάττουμε το Σύνταγμα και δεν το εμπλέκουμε στην προσπάθεια αντιμετώπισης μιας οικονομικής κρίσης, για την οποία δεν ευθύνεται.<sup>74</sup> Το ζητούμενο είναι, συνεπώς, μια ισορροπία μεταξύ της διακυβέρνησης βάσει κανόνων αφενός και των πολιτικών συντονισμού και επιτήρησης αφετέρου. Υπό τις σημερινές συνθήκες οικονομικής και πολιτικής αβεβαιότητας, ωστόσο, πολίτες και πολιτικοί (πρέπει να) διατηρούν έναν ζωτικό ρόλο: την εξουσία των πρώτων να εκλέγουν συνετούς οικονομικά πολιτικούς και την υποχρέωση των δεύτερων να αναλαμβάνουν την ευθύνη για το παρόν και το μέλλον. Υπό αυτή την έννοια, η αναμόρφωση του κράτους και των δημόσιων οικονομικών είναι ένα σισύφειο έργο και ανήκει καταρχήν στην πολιτική εξουσία, για να γίνει δημοκρατικά και αποτελεσματικά. Το βάρος αυτό δεν μπορούν να το επωμιστούν τα δικαστήρια.

---

<sup>73</sup> *Keech*, 'A Theoretical Analysis of the Case for a Balanced Budget Amendment', όπ.π., 166.

<sup>74</sup> *Y Drossos*, 'Greece - The sovereignty of the Debt, the Sovereigns over the Debts and Some Reflections on Law', [www.constitutionalism.gr](http://www.constitutionalism.gr), 42.