

ΠΑΝΤΕΙΟΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

PANTEION UNIVERSITY OF SOCIAL AND POLITICAN SCIENCES



ΣΧΟΛΗ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

«ΔΙΚΑΙΟ, ΤΕΧΝΟΛΟΓΙΑ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ»

**Δικαστικός έλεγχος και δημοσιονομική πολιτική, μία
συγκριτική προσέγγιση**

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Αγγελική Σ. Μανδάλη

(ΑΜ: 7118Μ052)

Αθήνα, 2019

Τριμελής Επιτροπή

Ξενοφών Κοντιάδης, Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου (Επιβλέπων)

Ελευθέριος Βόγκλης, Επίκουρος Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου

Αντώνιος Χάνος, Αναπληρωτής Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου



Copyright © Αγγελική Σ. Μανδάλι, 2019

All rights reserved. Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας διπλωματικής εργασίας εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα. Ερωτήματα που αφορούν τη χρήση της διπλωματικής εργασίας για κερδοσκοπικό σκοπό πρέπει να απευθύνονται προς τον συγγραφέα.

Η έγκριση της διπλωματικής εργασίας από το Πάντειον Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών δεν δηλώνει αποδοχή των γνώμων του συγγραφέα.

Συντομογραφίες

BVerfG Bundesverfassungsgericht

CDS Credit Default Swaps

DSA Debt Sustainability Analysis

EDP Excessive Defecit Procedure

EFB European Fiscal Board

EFSF European Financial Stability Facility

EFSM European Financial Stabilisation Mechanism

LOLF Loi Organique relative aux Lois de Finance

MoU Memorandum of Understanding

OMT Outright Monetary Transaction

PSI Private Sector Involvement

PSPP Public Sector Purchase Programme

SBA Stand-by Arrangement

SMP Securities Markets Programme

ΑΠ Άρειος Πάγος

βλ. βλέπε

ΔΕΕ Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΔΕΚ Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων

ΔΜΑ Διαδικασία Μακροοικονομικών Ανισορροπιών

ΔΝΤ Διεθνές Νομισματικό Ταμείο

εδ. εδάφιο

ΕΕ Ευρωπαϊκή Ένωση

ΕΚΤ Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα

ΕΛΣΤΑΤ Ελληνική Στατιστική Αρχή

ΕΜΣ Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας

ΕΣ Ελεγκτικό Συνέδριο

ΕΣΔΑ Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου

ΕΣΚΤ Ευρωπαϊκό Σύστημα Κεντρικών Τραπεζών

ΕτΚ Εφημερίδα της Κυβερνήσεως

Ε.Τ.Χ.Σ. Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας

ΕΦΚΑ Εθνικός Φορέας Κοινωνικής Ασφάλισης

ΘΝ Θεμελιώδης Νόμος

ΚΔΔικ Κώδικας Διοικητικής Δικονομίας

κλπ. και τα λοιπά

ΚΦΔ Κώδικας Φορολογικής Διαδικασίας

ΚΠολΔ Κώδικας Πολιτικής Δικονομίας

ΚΥΑ Κοινή Υπουργική Απόφαση

ΜΕΔ Μη Εξυπηρετούμενα Δάνεια

ν. νόμος

ΝΠΔΔ Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου

ΝΣΚ Νομικό Συμβούλιο του Κράτους

ΟΝΕ Οικονομική και Νομισματική Ένωση

ΟΟΣΑ Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης

Ό.π. Όπου παραπάνω

παρ. παράγραφος

π.δ. προεδρικό διάταγμα

ΠΝΠ Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου

π.χ. παραδείγματος χάριν

ΣΔΔ Σύμβαση Δανειακής Διευκόλυνσης

ΣΕΕ Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση

ΣΕΚ Συνθήκη για την ίδρυση της
Ευρωπαϊκής Κοινότητας

σελ. σελίδα

ΣΛΕΕ Συνθήκη για τη Λειτουργία της
Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΣΣΑ Συμφώνου Σταθερότητας και
Ανάπτυξης

ΣΣΣΔ Συνθήκη για τη Σταθερότητα,
τον Συντονισμό και τη Διακυβέρνηση
στην οικονομική και νομισματική
Ένωση

ΣτΕ Συμβούλιο της Επικρατείας

Ευχαριστίες

Ευχαριστώ τους γονείς μου, Ελένη και Στέλιο, τον αδερφό μου Κωνσταντίνο και τους καθηγητές μου, που στάθηκαν και στέκονται δίπλα μου, με στηρίζουν στη δύσκολη πορεία της ζωής και συμβάλλουν, πάντα ενεργά, στην πρόοδό μου.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Περίληψη	σελ. 9
----------------	--------

Εισαγωγή	σελ. 10
----------------	---------

Πρώτο Μέρος

1. Γενική πολιτική της Χώρας - κυβερνητική πολιτική	σελ. 11
---	---------

I. Ο ν. 4622/2019 για το Επιτελικό Κράτος	σελ. 12
---	---------

2. Οικονομική πολιτική	σελ. 14
------------------------------	---------

3. Οικονομικό Σύνταγμα	σελ. 16
------------------------------	---------

Δεύτερο Μέρος

1. Δημοσιονομική πολιτική και δημοσιονομική προσαρμογή	σελ. 19
--	---------

I. Νομισματική πολιτική	σελ. 20
-------------------------------	---------

II. Δημοσιονομική πειθαρχία	σελ. 21
-----------------------------------	---------

III. Ευρωπαϊκό Εξάμηνο και Δέσμες Μέτρων	σελ. 23
--	---------

IV. Συνθήκη για τη Σταθερότητα, τον Συντονισμό και τη Διακυβέρνηση στην οικονομική και νομισματική Ένωση (ΣΣΣΔ)	σελ. 24
--	---------

V. Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Συμβούλιο	σελ. 27
--	---------

VI. Ευρωπαϊκοί μηχανισμοί δημοσιονομικής στήριξης	σελ. 27
---	---------

i) Η αγορά κρατικών ομολόγων ως πρώτη αντιμετώπιση	σελ. 28
--	---------

ii) Προσωρινοί μηχανισμοί στήριξης	σελ. 30
--	---------

A. Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (European Financial Stabilisation Mechanism - EFSM)	σελ. 30
--	---------

B. Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (European Financial Stability Facility - EFSF)	σελ. 30
--	---------

iii) Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας (European Stability Mechanism - ESM)	σελ. 31
---	---------

2. Ελληνική κρίση χρέους και έκτακτα μέτρα δημοσιονομικής στήριξης της Ελλάδαςσελ. 33

I. Το πρώτο «Μνημόνιο»σελ. 42

II. Το δεύτερο «Μνημόνιο»σελ. 44

III. Το τρίτο «Μνημόνιο»σελ. 45

IV. Συνταγματικά ζητήματα των «Μνημονίων»σελ. 49

V. Δίκαιο της ανάγκης ή αναγκαιότητα του δικαίου;σελ. 55

Τρίτο Μέρος

1. Δικαστικός έλεγχος και δημοσιονομική πολιτικήσελ. 59

I. Διάκριση των λειτουργιώνσελ. 59

II. Η αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίουσελ. 61

III. Οι διοικητικές διαφορές και η δικαιοδοσία των διοικητικών δικαστηρίωνσελ. 65

IV. Διαφορές ουσίας και ακυρωτικές διαφορέςσελ. 65

V. Γενικές δικονομικές αρχές της διοικητικής δίκηςσελ. 67

VI. Η αρχή της αιτιολογίας της αποφάσεωςσελ. 67

VII. Ο ρόλος του Δικαστή και το φαινόμενο του δικαστικού ακτιβισμούσελ. 68

VIII. Έλεγχος συνταγματικότηταςσελ. 72

IX. Έλεγχος συμβατότητας με το δίκαιο της ΕΕσελ. 76

X. Ακυρωτικός έλεγχοςσελ. 79

XI. Επίκληση του υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος και έλεγχος άκρων ορίωνσελ. 80

XII. Το δημοσιονομικό συμφέρονσελ. 81

XIII. Η αρχή της αναλογικότηταςσελ. 82

XIV. Το ελάχιστο επίπεδο αξιοπρεπούς διαβίωσης	σελ. 83
2. Ο δικαστικός έλεγχος της δημοσιονομικής πολιτικής μέσα από τη νομολογία του ΣτΕ	σελ. 85
ΣτΕ Ολ. 668/2012: Συνταγματικότητα του Μνημονίου	σελ. 86
ΣτΕ Ολ. 1972/2012: ΕΕΤΗΔΕ	σελ. 88
ΣτΕ Ολ. 1906/2014: ΕΥΔΑΠ	σελ. 89
ΣτΕ Ολ. 2192/2014: Ειδικά μισθολόγια ενστόλων	σελ. 91
ΣτΕ Ολ. 2287/2015: Περικοπές συντάξεων	σελ. 92
ΣτΕ Ολ. 2567/2015: Έλεγχος Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου	σελ. 93
ΣτΕ Ολ. 2649/2017: Ειδικά μισθολόγια δικαστικών λειτουργών	σελ. 93
ΣτΕ Ολ. 1880 και 1888/2019: Εισφορές ελεύθερων επαγγελματιών	σελ. 94
ΣτΕ Ολ. 1890/2019: Επικουρικές συντάξεις	σελ. 96
ΣτΕ Ολ. 1891/2019: Κύριες συντάξεις	σελ. 97
3. Ορισμένες συγκριτικές παρατηρήσεις	σελ. 97
I. Ο δικαστικός έλεγχος στη γαλλική έννομη τάξη	σελ. 97
II. Ο δικαστικός έλεγχος στις σκανδιναβικές έννομες τάξεις	σελ. 99
Συμπεράσματα	σελ. 103
Βιβλιογραφικές αναφορές	σελ. 107

Περίληψη

Η παρούσα εργασία εξετάζει το ζήτημα του δικαστικού ελέγχου της δημοσιονομικής πολιτικής στην ελληνική πραγματικότητα, κάνοντας μία συγκριτική προσέγγιση με διάσπαρτες αναφορές σε δίκαια ευρωπαϊκών κρατών και ειδικότερες παρατηρήσεις επί δικαίων, που κρίθηκε ότι παρουσιάζουν ενδιαφέρον λόγω των μεταξύ τους διαφορών, αλλά και των διαφορών τους με το ελληνικό δίκαιο. Η εργασία χωρίζεται σε τρία μέρη. Στο πρώτο μέρος αναλύεται το περιεχόμενο τριών ευρύτερων βασικών εννοιών, της γενικής πολιτικής της Χώρας, της οικονομικής πολιτικής και του οικονομικού Συντάγματος. Στο δεύτερο μέρος εξετάζεται το περιεχόμενο της δημοσιονομικής πολιτικής της χώρας, όπως αυτή διαμορφώθηκε κατά τη μνημονιακή δημοσιονομική προσαρμογή και εντός του ενωσιακού δικαίου. Εξετάζονται επίσης βασικά συνταγματικά ζητήματα των Μνημονίων που προέκυψαν μέσα από τη θεωρία και το δικαστικό έλεγχο των εκτελεστικών τους νόμων. Στο τρίτο και τελευταίο μέρος, παρουσιάζεται το ειδικότερο περιεχόμενο του δικαστικού ελέγχου, υπό το πρίσμα της δικαστικής κρίσης επί της δημοσιονομικής πολιτικής, παρατίθεται κρίσιμη νομολογία του ΣτΕ και παραβάλλονται ορισμένες ενδιαφέρουσες συγκριτικές παρατηρήσεις επί του γαλλικού δικαίου και των δικαίων των σκανδιναβικών χωρών.

Abstract

The present thesis examines the issue of judicial review of fiscal policy in the Greek State, while attempting a comparative approach with scattered references to European law, as well as more specific observations on legal systems, which are considered to be of interest due to the differences found between them, but also their differences with the greek legal system itself. The work is divided into three parts. The first part analyzes the content of three broader basic concepts, the State's general policy, the economic policy and the economic Constitution. The second part examines the content of the country's fiscal policy, as it was formulated during the Memorandum fiscal adjustment programs and within EU law. Key constitutional issues of the Memoranda that arose through legal theory and judicial review of the individual executive laws are also examined. The third and final part presents the specific content of judicial review, in light of the court's judgment on fiscal policy matters, introduces critical case law of the Greek Council of State and lays out some interesting comparative observations on French Law and the Legal systems of the Nordic countries.

Εισαγωγή

Η επιλογή της διαχείρισης των δημοσίων οικονομικών του κράτους, είναι μία πολιτική επιλογή. Η επιλογή αυτή, όμως, δεν είναι ανεξάρτητη των ενωσιακών επιταγών οικονομικής ομοιομορφίας και δημοσιονομικής πειθαρχίας, ούτε άνευ σημαντικότητας συνεπειών, καθώς ορίζει ολόκληρο το φάσμα της οικονομικής και κοινωνικής ζωής της χώρας, της λειτουργίας των δημοσίων φορέων, της ποιότητας των παρεχόμενων δημοσίων υπηρεσιών και αγαθών, των εργασιακών και κοινωνικοασφαλιστικών δικαιωμάτων, των φορολογικών και ασφαλιστικών υποχρεώσεων των πολιτών, της εν γένει ποιότητας ζωής και διαβίωσης, αλλά και των μελλοντικών προοπτικών μίας χώρας που βιώνει οικονομική κρίση. Ο δικαστικός έλεγχος, ως βασικός θεσμός ελέγχου τήρησης της νομιμότητας και της συνταγματικότητας, λαμβάνει καίρια θέση στην εξέταση ζητημάτων διαχείρισης των δημοσίων οικονομικών, όταν αυτή η διαχείριση γεννά νόμους που παρεμβαίνουν σε ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα και ελευθερίες. Με τη χρήση των εργαλείων που διαθέτει, ο δικαστής κρίνει τις επιλογές του νομοθέτη, εντός των ορίων της εξουσίας του. Η διενέργεια του ελέγχου δεν γίνεται με τον ίδιο τρόπο αντιληπτή από όλα τα δίκαια, ενώ πολλές φορές, συγκρούσεις παρουσιάζονται και μεταξύ ενωσιακού και εθνικού δικαίου.

Πρώτο Μέρος

1. Γενική πολιτική της Χώρας – κυβερνητική πολιτική.

Κατά το άρθρο 82 παρ. 1 του Συντάγματος, «η Κυβέρνηση καθορίζει και κατευθύνει τη γενική πολιτική της Χώρας, σύμφωνα με τους ορισμούς του Συντάγματος και των νόμων», καθώς μάλιστα ασκεί τη νομοθετική πρωτοβουλία με νομοσχέδια σύμφωνα με το άρθρο 73 παρ.1, παράλληλα με τους βουλευτές, οι οποίοι ασκούν τη νομοθετική πρωτοβουλία καταθέτοντας προτάσεις νόμων. Η Κυβέρνηση είναι επικεφαλής του κρατικού μηχανισμού, με τον Πρωθυπουργό να δύναται να ασκεί τον έλεγχο της εκτελεστικής εξουσίας μέσω του Υπουργικού Συμβουλίου. Από τα όργανα της εκτελεστικής λειτουργίας που υπάγονται στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας ή στην ίδια την Κυβέρνηση, διακριτά παραμένουν φυσικά τα όργανα της νομοθετικής και της δικαστικής λειτουργίας. Εμμέσως όμως, μπορεί να θεωρηθεί ότι συμμετοχή στο σχηματισμό της γενικής πολιτικής της Χώρας έχει και η νομοθετική λειτουργία, καθώς η εκτελεστική λειτουργία δρα εντός ορισμένου νομοθετικού πλαισίου¹. Τόσο στο ν. 1558/1985, όσο και στον πρόσφατο ν. 4622/2019 για το Επιτελικό Κράτος, γίνεται αναφορά στους όρους «γενική πολιτική της Χώρας», «κυβερνητική πολιτική» και «οικονομικό και αναπτυξιακό πρόγραμμα της Κυβέρνησης». Συγκεκριμένα στο άρθρο 1 παρ. 1 ν. 4622/2019 αναφέρεται ότι «το Υπουργικό Συμβούλιο: **(α)** καθορίζει και κατευθύνει τη **γενική πολιτική της Χώρας** σύμφωνα με τους ορισμούς του Συντάγματος και των νόμων, **(β)** αποφασίζει για **πολιτικά θέματα γενικότερης σημασίας...** **(δ)** εγκρίνει τον ετήσιο προγραμματισμό της **κυβερνητικής πολιτικής** και παρακολουθεί την εφαρμογή του», ενώ στο άρθρο 7 παρ. 4 ορίζεται ότι «το Κυβερνητικό Συμβούλιο Οικονομικής Πολιτικής είναι αρμόδιο για τη διαμόρφωση διυπουργικών πολιτικών και τη λήψη αποφάσεων, σε θέματα που αφορούν στην **οικονομική και αναπτυξιακή πολιτική της Χώρας...** διαμορφώνει πολιτικές και αποφασίζει επί διυπουργικών θεμάτων που αφορούν: (α) τον συντονισμό, την προώθηση και την υλοποίηση του **οικονομικού και αναπτυξιακού προγράμματος της Κυβέρνησης** για όλα τα δημοσιονομικά και οικονομικά θέματα, τις δημόσιες και ιδιωτικές επενδύσεις, τη λειτουργία του τραπεζικού συστήματος, καθώς και τα θέματα ανταγωνισμού και ελέγχου της αγοράς,

¹ Κ. Μαυριάς, Συνταγματικό δίκαιο, Π.Ν. Σάκκουλας, Αθήνα 2014, σελ. 509

(β) την επεξεργασία και διαμόρφωση των **στρατηγικών της Κυβέρνησης** για τη διαπραγμάτευση του δημοσίου χρέους και τα χρηματοπιστωτικά ζητήματα, καθώς και την υποστήριξη του Πρωθυπουργού και των καθ' ύλην αρμοδίων Υπουργών κατά τη συμμετοχή τους στα συλλογικά Ευρωπαϊκά Όργανα για θέματα αρμοδιότητάς τους και (γ) τη λήψη απόφασης για κάθε θέμα **οικονομικής ή αναπτυξιακής πολιτικής** που παραπέμπεται σε αυτό από το Υπουργικό Συμβούλιο». Κατά μία ερμηνεία, ο όρος «γενική πολιτική της Χώρας» αφορά τις διεθνείς σχέσεις, ο όρος «κυβερνητική πολιτική» ως ευρύτερος μπορεί να αφορά πλείστα ζητήματα, ενώ «το οικονομικό πρόγραμμα» περιλαμβάνει τις οικονομικές στοχεύσεις της Κυβέρνησης και τους τρόπους που αυτές θα επιτευχθούν². Οι Υπουργοί υποχρεούνται να ακολουθούν τις εντολές του Πρωθυπουργού, προς διασφάλιση της ενότητας της κυβερνητικής πολιτικής, σύμφωνα με το άρθρο 83 του Συντάγματος, σε συνδυασμό με το άρθρο 13 του ν. 4622/2019³.

I. Ο ν. 4622/2019 για το Επιτελικό Κράτος.

Ο ρόλος του Πρωθυπουργού ενισχύθηκε ειδικά μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 1986, η οποία αποδυνάμωσε αντιστοίχως τη θέση του Προέδρου της Δημοκρατίας. Σε συνάρτηση με αρμοδιότητες του Υπουργικού Συμβουλίου επί του διορισμού προέδρων και αντιπροέδρων των ανώτατων δικαστηρίων της Χώρας, την περιορισμένη δυναμική του κοινοβουλευτικού ελέγχου μέσω πρότασης δυσπιστίας προς την Κυβέρνηση ή προς μέλος της, την κυβερνητική πλειοψηφία στη Βουλή και την κατά συνέπεια αύξηση των πιθανοτήτων ευόδωσης της νομοθετικής πρωτοβουλίας της Κυβέρνησης, η εκτελεστική εξουσία παρουσιάζεται μάλλον ενισχυμένη σε σύγκριση με τη νομοθετική και τη δικαστική.

Η αιτιολογική έκθεση του νομοσχεδίου για το Επιτελικό Κράτος εκκινούσε ως εξής: «Με το προτεινόμενο σχέδιο νόμου επιχειρείται μια σημαντική τομή στη λειτουργία του ελληνικού Κράτους, καθώς συστηματοποιείται και κωδικοποιείται σε ένα ενιαίο νομοθέτημα το σύνολο των διατάξεων που διέπουν την οργάνωση, τη λειτουργία και τη διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης». Ως κατευθύνσεις του σχεδίου νόμου,

² Α. Παντελής, Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου, Εκδοτικός Οργανισμός Λιβάνη, Αθήνα 2016, σελ. 385-386

³ «...(ε) ασκούν κάθε άλλη αρμοδιότητα που τους παρέχει το Σύνταγμα και ο νόμος ή τους αναθέτει ο Πρωθυπουργός.»

παρουσιάζονται η αποτελεσματική διάκριση της Κυβέρνησης από τη Διοίκηση, με στόχο την «αποπολιτικοποίηση» των διοικητικών λειτουργιών, η ενίσχυση της διαφάνειας και της ακεραιότητας της κρατικής λειτουργίας, καθώς και ο αποτελεσματικός συντονισμός της κυβερνητικής δράσης. Ο νόμος για το Επιτελικό Κράτος εισήγαγε μία νέα αυτοτελή, επιτελική υπηρεσία, την Προεδρία της Κυβέρνησης, η οποία υπάγεται στον Πρωθυπουργό, απαριθμώντας έξι Γενικές Γραμματείες. Ιδρύεται επίσης Εθνική Αρχή Διαφάνειας, στην οποία συγκεντρώνονται αρμοδιότητες ήδη υπαρχόντων ελεγκτικών δημόσιων φορέων και της οποίας ο Διοικητής, προτείνεται από το Υπουργικό Συμβούλιο, από κατάλογο υποψηφίων, κι εγκρίνεται από την Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής κατά τη διαδικασία του άρθρου 90 του ν. 4622/2019.

Η συζήτηση για την ανάγκη ενίσχυσης της επιτελικής λειτουργίας Κράτους και της δημόσιας διοίκησης προϋπάρχει της πρόσφατης νομοθεσίας και φυσικά αποτέλεσε κεντρικό ζήτημα των προγραμματικών δηλώσεων της Κυβέρνησης του Κ. Μητσοτάκη που εισήγαγε το σχετικό νομοσχέδιο, αλλά και άλλων προγενέστερων κυβερνήσεων. Στόχευση ενός αποτελεσματικού προγραμματισμού επιτελικής λειτουργίας της Κυβέρνησης, θα πρέπει να είναι η εξασφάλιση οριζόντιας συνεργασίας των κυβερνητικών φορέων προς αποφυγή διαφωνιών, η ευελιξία του κυβερνητικού μηχανισμού, η διαβούλευση και η συνεργασία μεταξύ των υπηρεσιών, η ενίσχυση του ρόλου του Υπουργικού Συμβουλίου, η συγκρότηση μιας ισχυρής Γενικής Γραμματείας υπό τον Πρωθυπουργό προς υποστήριξη του κυβερνητικού έργου και συντονισμό των δημοσίων πολιτικών, η συγχώνευση γενικών και ειδικών γραμματειών και λοιπών αλληλοεπικαλυπτόμενων νομικών προσώπων, αλλά και η αναδιατύπωση του ρόλου των ανεξάρτητων αρχών⁴. Ο νόμος για το Επιτελικό Κράτος εμπεριέχει ρυθμίσεις προς αυτή την κατεύθυνση, αλλά σε αρκετά σημεία παρουσιάζεται ελλιπής. Για παράδειγμα, η Προεδρία της Κυβέρνησης, δεν φαίνεται ούτε ευέλικτη ούτε σίγουρα μικρή, καθώς επιβαρύνεται με πλήθος αλληλοεπικαλυπτόμενων αρμοδιοτήτων, ενώ κατά την άποψη του Χ. Ανθόπουλου, πρόκειται για «μια υπερτροφική υπερδομή ... η οποία εμπλέκεται με τις επιμέρους υπηρεσίες της ... σε θέματα που εμπίπτουν στις συνταγματικώς κατοχυρωμένες

⁴ Βλ. περισσότερα Ξ. Κοντιάδης, Ε. Δραμαλιώτη, Μεταρρυθμιστικές προκλήσεις της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, σε: *Η δημόσια διοίκηση μετά την κρίση*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2019, σελ. 195

λειτουργίες και αρμοδιότητες των Υπουργών»⁵. Κατά την άποψη του ίδιου, «ο συνωστισμός σε κάθε Υπουργείο Υπηρεσιακών Γραμματέων, Γενικών Γραμματέων, Ειδικών Γραμματέων και Υφυπουργών με ενισχυμένες αρμοδιότητες, αποτελεί έναν επιπλέον παράγοντα πολιτικής αποδυνάμωσης των Υπουργών»⁶, και συνεπώς αδυναμίας άσκησης κοινοβουλευτικού ελέγχου. Απασχολούν επίσης ζητήματα όπως η μη αποσαφήνιση του ρόλου της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας, της οποίας ο Διοικητής προτείνεται από το Υπουργικό Συμβούλιο, η έλλειψη καταγραφής και διαχωρισμού των επιτελικών αρμοδιοτήτων από τις εκτελεστικές και η εν συνεχεία κατανομή τους στην υπηρεσιακή ή την πολιτική διοίκηση, αλλά και η μη αξιοποίηση και αξιολόγηση του μεταρρυθμιστικού έργου της προηγούμενης Κυβέρνησης, με ανάλογη κριτική να διατυπώνεται επί αυτών⁷.

Καθίσταται εμφανές, ότι ακόμα και μετά τη θέση σε ισχύ του ανωτέρω νόμου ως στοχεύοντας σε αποτελεσματικότερη λειτουργία του κρατικού μηχανισμού, αλλά και σε ενίσχυση της διαφάνειας των κυβερνητικών δράσεων, το ζήτημα της αποτελεσματικότερης ρύθμισης της επιτελικής λειτουργίας, αλλά και της αναγκαιότητας ανάδειξης θεσμικών αντιβάρων της εκάστοτε εξουσίας, παραμένει στο προσκήνιο.

2. Οικονομική πολιτική.

Σύμφωνα με το άρθρο 106 παρ. 1 εδ. 1 του Συντάγματος, «για την εδραίωση της κοινωνικής ειρήνης και την προστασία του γενικού συμφέροντος το Κράτος προγραμματίζει και συντονίζει την οικονομική δραστηριότητα στη Χώρα, επιδιώκοντας να εξασφαλίσει την οικονομική ανάπτυξη όλων των τομέων της εθνικής οικονομίας». Το άρθρο 106 παρ. 1 εκκινεί με αναφορά στους γενικούς κρατικούς σκοπούς του οικονομικού προγραμματισμού, που είναι η «εδραίωση της κοινωνικής ειρήνης» και η «προστασία του γενικού συμφέροντος». Ειδικότερος στόχος του οικονομικού προγραμματισμού είναι όμως το Κράτος «να εξασφαλίσει την οικονομική ανάπτυξη όλων των τομέων της εθνικής οικονομίας». Κατά τον Π.

⁵ Χ. Ανθόπουλος, Η σχέση μεταξύ Πρωθυπουργού και Υπουργών, Αναδημοσίευση από ΠΡΩΤΟ ΘΕΜΑ 5.8.2019, <https://www.constitutionalism.gr/i-sxesi-metaxi-prothipourgou-kai-ypourgou/>, (τ.π. 11.4.2020)

⁶ Ο.π.

⁷ Βλ. Α. Παπατόλιας, Η κριτική στο «Επιτελικό Κράτος», 10.11.2019, <https://www.constitutionalism.gr/2019-11-papatolias-epiteliko-kratos/>, (τ.π. 19.4.2020)

Δαγτόγλου, «οικονομικός προγραμματισμός...είναι η προδιαγραφή ορισμένων δραστηριοτήτων, καθώς και του επιδιωκόμενου από αυτές σκοπού στον τομέα της οικονομίας, ώστε να διευκολυνθεί, επιταχυνθεί και εξασφαλιστεί η επίτευξή του»⁸. Σύμφωνα μάλιστα με τον ίδιο, το προαναφερθέν άρθρο 106, ορίζει την «προγραμματική εξουσία του κράτους»⁹ ως προς την οικονομική διαχείριση, ενώ η «προγραμματική αρμοδιότητα» ορίζεται μερικώς στο άρθρο 79 παρ. 8 του Συντάγματος, κατά το οποίο «τα προγράμματα οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης εγκρίνονται από την Ολομέλεια της Βουλής, όπως νόμος ορίζει»¹⁰. Η διαδικασία της έγκρισης των προγραμμάτων οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης προσδιορίζεται από τον αντίστοιχο εκτελεστικό νόμο του άρθρου 79 (ν. 503/1976 και τροποποιητικός ν. 747/1978). Η Βουλή δύναται να εγκρίνει, να απορρίψει ή και να αναπέμψει προς βελτίωση το σχέδιο προγράμματος που έχει καταρτίσει η Κυβέρνηση. Με την εισαγωγή της πρόβλεψης έγκρισης των προγραμμάτων από την Ολομέλεια, ο οικονομικός προγραμματισμός κατά μία άποψη «χάνει πια τον έντονο χαρακτήρα του κυβερνητικού σχεδιασμού – όχι βέβαια και τον πολιτικό του χαρακτήρα – και καθίσταται κρατικός προγραμματισμός»¹¹.

Τα προγράμματα οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης αποτελούν «προγραμματικές και κατευθυντήριες γραμμές, υπό την έννοια του προσανατολισμού και της εναρμόνισης της συμπεριφοράς των κρατικών οργάνων και των ιδιωτών στους στόχους που, θέτει το συγκεκριμένο πρόγραμμα»¹². Αυτό σημαίνει ότι η Κυβέρνηση δεσμεύεται πολιτικά από το περιεχόμενο του προγράμματος¹³, αλλά προϋπόθεση υλοποίησής του είναι η εξειδίκευσή του με νόμο ή διοικητικές πράξεις. Οι κατευθύνσεις και οι στόχοι που θέτουν τα προγράμματα δεσμεύουν επίσης τα διοικητικά όργανα κατά την άσκηση της διακριτικής τους ευχέρειας, «ώστε να επιτυγχάνεται ο συντονισμός της άσκησης της οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής και η εναρμόνιση των ιδιωτικών οικονομικών δραστηριοτήτων με τις προγραμματικές κατευθύνσεις και προβλέψεις, που επιλέγονται για την ανάπτυξη

⁸ Π. Δαγτόγλου, Συνταγματικό δίκαιο, Ατομικά Δικαιώματα, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2012, σελ. 804

⁹ Ο.π. σελ. 805

¹⁰ Ο.π.

¹¹ Κ. Φινοκαλιώτης, Σύνταγμα και οικονομικός προγραμματισμός, σε: Πέντε χρόνια εφαρμογής του Συντάγματος του 1975, 1981, σελ. 169, 182, Α. Τάχος, Ελληνικό διοικητικό δίκαιο, 1988, σελ. 106 επ.

¹² Α. Γέροντας, Δημοσιονομικό Δίκαιο, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2005, σελ. 100

¹³ Α. Τάχος, Διοικητικό Οικονομικό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα Α.Ε., Θεσσαλονίκη 1985, σελ. 110

όλων των τομέων της εθνικής οικονομίας»¹⁴. Όσον αφορά τους πολίτες, ο Α. Γέροντας καταλήγει πως για εκείνους, τα οικονομικά προγράμματα δεν έχουν άμεση δεσμευτική ισχύ, ούτε μπορεί να θεμελιωθεί δικαιολογημένη εμπιστοσύνη τους στην τήρηση συγκεκριμένου προγράμματος, λόγω της ανάγκης να παραμένει ευέλικτη και προσαρμοστική η οικονομική πολιτική¹⁵. Αυτό όμως δεν αναιρεί, ούτε την πολιτική ευθύνη της Κυβέρνησης, ούτε την «έμμεση» δέσμευση των πολιτών από τα προγράμματα, τόσο μέσω των επιπτώσεων που ακολουθούν τη μη συμμόρφωση με τον κρατικό προγραμματισμό, όσο και μέσω των νομοθετικών διατάξεων ή διοικητικών πράξεων που εξειδικεύουν το εκάστοτε πρόγραμμα.

3. Οικονομικό Σύνταγμα.

Με βάση τη διάταξη του άρθρου 120 εδ. 2 της ΣΛΕΕ (πρώην άρθρο 98 της ΣΕΚ), «τα κράτη μέλη και η Ένωση δρουν σύμφωνα με την αρχή της οικονομίας της ανοιχτής αγοράς με ελεύθερο ανταγωνισμό, που ευνοεί την αποτελεσματική κατανομή των πόρων, και σύμφωνα με τις αρχές του άρθρου 119». Η κατοχύρωση της ελεύθερης κυκλοφορίας εμπορευμάτων, προσώπων, υπηρεσιών και κεφαλαίων εντός της Ένωσης (άρθρα 26, 28 έως 37, 45 έως 66 ΣΛΕΕ), καθώς και η ύπαρξη διατάξεων προστατευτικών του ελεύθερου ανταγωνισμού (άρθρα 101 έως 109 ΣΛΕΕ), εξυπηρετεί τη θεμελίωση μιας ενιαίας εσωτερικής αγοράς. Το σύνολο των διατάξεων του πρωτογενούς ενωσιακού δικαίου, που ρυθμίζουν την ομαλή λειτουργία της εσωτερικής αγοράς, τα ζητήματα κρατικού παρεμβατισμού των κρατών μελών και τον ελεύθερο ανταγωνισμό, αποτελούν το «οικονομικό Σύνταγμα» της ΕΕ.

Ως ελληνικό «οικονομικό Σύνταγμα» ορίζεται το σύνολο των διατάξεων του Συντάγματος που αφορούν και ρυθμίζουν το εγχώριο οικονομικό σύστημα, αλλά και τις σχέσεις κράτους και πολίτη που εμφανίζουν οικονομική σημασία. Τέτοιες διατάξεις είναι το άρθρο 5 παρ. 1 σχετικά με την οικονομική ελευθερία, τα άρθρα 17 και 18 επί της προστασίας της ιδιοκτησίας, το άρθρο 22 για το δικαίωμα στην εργασία και το 23 για την κατοχύρωση της συνδικαλιστικής ελευθερίας, το άρθρο 25 παρ. 1 όπου κατοχυρώνεται η αρχή κοινωνικού κράτους δικαίου και παρ. 2 όπου η οικονομική ελευθερία, μαζί με τις λοιπές ελευθερίες, αναγνωρίζεται και

¹⁴ Ο.π. 12 Γέροντας

¹⁵ Ο.π. 12 Γέροντας σελ. 100επ.

προστατεύεται από το Κράτος, το άρθρο 78 επί της φορολογικής νομοθεσίας, το άρθρο 106 παρ. 2 που κατοχυρώνει την ιδιωτική οικονομική πρωτοβουλία και παρ. 1 για τον κρατικό οικονομικό προγραμματισμό και τον περιορισμό της ιδιωτικής οικονομικής πρωτοβουλίας. Καθώς η Ελλάδα αποτελεί κράτος μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δεσμεύεται από το πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο¹⁶, ήτοι οι διατάξεις του ευρωπαϊκού «οικονομικού Συντάγματος» διευρύνουν το πεδίο του αντίστοιχου εθνικού «οικονομικού Συντάγματος».

Κατά μία άποψη, το Σύνταγμα είναι οικονομικοπολιτικά ουδέτερο, δηλαδή δεν επιβάλλει συγκεκριμένο οικονομικό σύστημα, αλλά παραχωρεί την ευχέρεια διαμόρφωσης του εθνικού οικονομικού συστήματος στο νομοθέτη, διατηρώντας χαρακτηριστικά ενός «ανοιχτού» οικονομικού Συντάγματος¹⁷. Η έννοια και το περιεχόμενο της «ουδετερότητας» επιδέχεται όμως διαφορετικές προσεγγίσεις, με συνέπεια να έχουν διαμορφωθεί ποικίλες απόψεις στη θεωρία.

Το ζήτημα της οικονομικοπολιτικής ουδετερότητας (Wirtschaftspolitische Neutralität) του Συντάγματος συζητήθηκε αρκετά και στη γερμανική θεωρία. Θεμελιώδης για την οριοθέτηση της έννοιας της ουδετερότητας, υπήρξε η νομολογία του γερμανικού Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου το 1979 (BVerfG E 50, 290 - MitbUrt). Αφορμή της σχετικής προσφυγής αποτέλεσε η προοπτική νομοθετικής ρύθμισης σχετικά με τη συμμετοχή εργαζομένων σε μεγάλες εταιρείες. Με την απόφασή του αυτή, το Δικαστήριο δεν τάσσεται υπέρ του οικονομικού συντάγματος ως ενός αυτοτελούς συστήματος, όπως αιτούνται οι εργοδότες, αλλά προβάλλει τη σημασία των θεμελιωδών οικονομικών δικαιωμάτων. Στο πλαίσιο αυτών των δικαιωμάτων, νομοθετική και εκτελεστική εξουσία κρίνονται ελεύθερες να επιλέξουν την κατάλληλη οικονομική πολιτική¹⁸. Η απόφαση αυτή τάσσεται υπέρ της οικονομικοπολιτικής ουδετερότητας του γερμανικού Συντάγματος, το οποίο παραμένει «ανοιχτό» ως προς τον καθορισμό του οικονομικού συστήματος από το νομοθέτη, εντός συγκεκριμένων ορίων¹⁹. Παρόλα αυτά, η ουδετερότητα αυτή δεν είναι πλήρης, κάτι που υπογραμμίζεται και στην ίδια την απόφαση. Το Δικαστήριο

¹⁶ Γ.-Ε. Καλαβρός, Θ. Γεωργόπουλος, Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Θεσμικό Δίκαιο, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα-Κομοτηνή 2010, σελ. 209

¹⁷ Μ. Σταθόπουλος, Οικονομική ελευθερία, οικονομικό σύστημα και Σύνταγμα, ΤοΣ 1981, 517 (528-531)

¹⁸ Μ. Ruffert, Public law and the economy: A comparative view from the German perspective, International Journal of Constitutional Law, Volume 11, Issue 4, October 2013, Pages 925-939, <https://academic.oup.com/icon/article/11/4/925/698719#12285976> (τ.π. 22.4.2020)

¹⁹ Ο.π. 8 Δαγτόγλου, σελ. 808

επιβεβαιώνει την ελευθερία του νομοθέτη να διαμορφώνει το οικονομικό σύστημα, μόνο όμως εντός των ορίων του Συντάγματος. Υποστηρίζεται ότι ο υπό όρους «ανοιχτός» χαρακτήρας του Συντάγματος ως συστήματος κανόνων δικαίου, ο οποίος μάλιστα αποτυπώνεται και στη σχετική ελευθερία κινήσεων του νομοθέτη, είναι απαραίτητος ώστε να λαμβάνεται υπόψη η ιστορική εξέλιξη, ειδικά μάλιστα εντός του διαρκώς μεταβαλλόμενου οικονομικού περιβάλλοντος, χωρίς όμως να υποβιβάζεται η κανονιστική δύναμη του Συντάγματος²⁰.

Η ελευθερία του νομοθέτη κατά την εξειδίκευση των συνταγματικών διατάξεων θα πρέπει να περιορίζεται από τις ατομικές ελευθερίες που εγγυώνται τα θεμελιώδη δικαιώματα, αλλά και από τις θεσμικές εγγυήσεις του Συντάγματος. Ακολουθώντας αυτό το σκεπτικό, το Σύνταγμα ναι μεν δεν «επιτάσσει ένα ορισμένο οικονομικό σύστημα»²¹, αλλά δεν είναι πλήρως οικονομικά ουδέτερο. Οι συνταγματικές διατάξεις που αναγνωρίζουν ατομικές ελευθερίες και κρατικές εξουσίες, οριοθετώντας παράλληλα τις ελευθερίες και τις εξουσίες αυτές και επιβάλλοντας υποχρεώσεις τόσο στο κράτος, όσο και στα άτομα, δεν αποτελούν σύστημα²². Τα όρια αυτά καθορίζουν την ελάχιστη προστασία των ατομικών ελευθεριών και ταυτόχρονα τη μέγιστη δυναμική της κρατικής εξουσίας, που σημαίνει ότι η οικονομική πολιτική αποτελεί κατεξοχήν επιλογή του νομοθέτη, εντός του πλαισίου αυτού.

Σύμφωνα με μια διαφορετική προσέγγιση, παρότι το Σύνταγμα δεν επιβάλλει ένα προκαθορισμένο οικονομικό σύστημα, ο συνδυασμός των διατάξεων των άρθρων 5 παρ. 1, 25 και 106 παρ. 1 και 2, οδηγεί στο συμπέρασμα ότι η εθνική έννομη τάξη βασίζεται σε ένα σύστημα ελεύθερης οικονομίας («κοινωνική οικονομία της αγοράς»)²³. Κατά την άποψη αυτή, «το οικονομικό Σύνταγμα είναι ανοικτό μόνο ως προς την ένταση με την οποία η εκάστοτε πλειοψηφία θα επιδιώξει ορισμένες από τις πτυχές της ευημερίας: με μεγαλύτερες ή λιγότερες παροχές, βαρύτερη ή μικρότερη φορολογία, περισσότερη ή όχι αναδιανομή εισοδήματος»²⁴. Μέσα από το πλέγμα των οικονομικών του διατάξεων, το Σύνταγμα εγγυάται την ελεύθερη αγορά, η οποία

²⁰ P. Badura, Paritätische Mitbestimmung und Verfassung, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung München 1985, σελ. 35

²¹ Ο.π. 8 Διαγτόγλου σελ. 806

²² Ο.π. 19

²³ Γ. Δελλής, Δήμος και Αγορά, Εκδόσεις Ευρασία, Αθήνα 2018, σελ.276

²⁴ Ο.π.

μάλιστα συναρτάται με το δημόσιο συμφέρον και αποκτά συνταγματικό έρεισμα μέσω αυτού²⁵.

Επαρκής κατανόηση του περιεχομένου του εθνικού οικονομικού Συντάγματος δεν μπορεί πάντως να υπάρξει χωρίς να συνυπολογίζεται η ανάγκη επίτευξης ενότητας και αποτελεσματικότητας του δικαίου της Ένωσης, το οποίο αν και ερείδεται κατά πόσο έχει υπερσυνταγματική ισχύ, υπερέχει των κανόνων του εθνικού δικαίου. Αντίθετος με τον Π. Δαγτόγλου που εμμένει στο ότι η προσχώρηση της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Ένωση δεν επηρέασε την οικονομική ουδετερότητα του Συντάγματος²⁶, είναι ο Γ. Δελλής, σύμφωνα με τον οποίο «ενώ κατοχυρώνεται μεν η εξουσία του νομοθέτη να καθορίζει τις μη οικονομικές συνιστώσες της κοινωνικής ευημερίας στο όνομα του γενικού συμφέροντος», η επιλογή του αν θα κινείται εντός η εκτός των ορίων της ελεύθερης αγοράς έχει καθοριστεί ήδη από το ενωσιακό δίκαιο, το οποίο «επιτάσσει την αναζήτηση του γενικού συμφέροντος όσο το δυνατόν μέσα από το μηχανισμό της ελεύθερης αγοράς»²⁷.

Δεύτερο Μέρος

1. Δημοσιονομική πολιτική και δημοσιονομική προσαρμογή.

Το σύνολο των κανόνων δικαίου που αφορούν τα δημόσια οικονομικά του κράτους και ειδικότερα, οι διατάξεις που ρυθμίζουν τη διαχείριση και την εξεύρεση πόρων προς ικανοποίηση των κρατικών αναγκών, αλλά και οι διατάξεις που πλαισιώνουν τη φορολογία, καθώς και την κατάρτιση, ψήφιση κι εκτέλεση του κρατικού προϋπολογισμού (δημόσιο λογιστικό), αποτελούν το αντικείμενο του δημοσιονομικού δικαίου. Η εθνική δημοσιονομική πολιτική που διαμορφώνεται από την εκάστοτε Κυβέρνηση, αφορά όλο το ρυθμιστικό φάσμα του δημοσιονομικού δικαίου και ασκείται σε συμφωνία με τους δημοσιονομικούς στόχους της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Με την ένταξη της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα και ήδη Ευρωπαϊκή Ένωση, οι επιρροές στο εθνικό δημοσιονομικό δίκαιο ήταν αναπόφευκτες. Η ύπαρξη της ενιαίας ευρωπαϊκής εσωτερικής αγοράς επιβάλλει τη δημοσιονομική πειθαρχία

²⁵ Α. Μάνεσης, Α. Μανιτάκης, Κρατικός παρεμβατισμός και Σύνταγμα, ΝοΒ 1199 (1981) σελ. 16 επ.

²⁶ Ο.π. 8 Δαγτόγλου σελ 809

²⁷ Ο.π. 23 Δελλή σελ 287

μεταξύ των κρατών μελών, τόσο σε ζητήματα φορολογικά και τελωνειακά, όσο και σε θέματα που αφορούν τον προϋπολογισμό, εθνικό ή κοινοτικό. Κομβικό γεγονός στη διαδικασία δημοσιονομικής προσαρμογής των κρατών μελών υπήρξε η θέση σε ισχύ της Συνθήκης του Μάαστριχτ, για τα κράτη μέλη που επιθυμούσαν να ενταχθούν στην ΕΕ.

Η Συνθήκη του Μάαστριχτ (ή Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση) υπογράφεται το 1992 και τίθεται σε ισχύ το 1993, ιδρύοντας την Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ΟΝΕ) και βάζοντας τα θεμέλια της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς όρισε τους τρεις βασικούς της «πυλώνες». Πρώτος «πυλώνας» ήταν οι Ευρωπαϊκές Κοινότητες και αφορούσε τις αρμοδιότητες που είχαν παραχωρήσει τα κράτη μέλη στα κοινοτικά θεσμικά όργανα, δεύτερος «πυλώνας» ήταν η κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας (ΚΕΠΠΑ) και τρίτος «πυλώνας» ήταν η συνεργασία επί της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων (ΔΕΥ). Ιδιαίτερα κρίσιμη ήταν η περίοδος δημοσιονομικής προσαρμογής των ενδιαφερόμενων προς ένταξη κρατών, κατά την οποία αυτά θα έπρεπε να λάβουν κατάλληλα δημοσιονομικά μέτρα ώστε να ελέγξουν τα υπερβολικά δημοσιονομικά τους ελλείμματα. Μετά την εξάλειψη των δημοσίων ελλειμμάτων στόχος των κρατών ήταν η δημιουργία πρωτογενών πλεονασμάτων στους εθνικούς τους προϋπολογισμούς και η μείωση του δημοσίου χρέους. Ο συντονισμός των κρατών μελών υπήρξε εξ αρχής αναγκαία προϋπόθεση τόσο επί της νομισματικής πολιτικής, όσο και σε επίπεδο δημοσιονομικής πειθαρχίας.

I. Νομισματική πολιτική.

Απαραίτητη προϋπόθεση προκειμένου να καταστεί δυνατή η λειτουργία της ΟΝΕ, ήταν ο συντονισμός των νομισματικών πολιτικών των κρατών μελών. Αρμόδιο όργανο ορίστηκε το Ευρωπαϊκό Νομισματικό Ίδρυμα, του οποίου στόχευση ήταν η ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ των εθνικών κεντρικών τραπεζών, καθώς και του συντονισμού των νομισματικών πολιτικών των κρατών μελών, με στόχο την εξασφάλιση της σταθερότητας των τιμών, αλλά και η προετοιμασία για την τελική εφαρμογή της ενιαίας νομισματικής πολιτικής (άρθρο 117 ΣΕΚ).

Ως διάδοχος του Ευρωπαϊκού Νομισματικού Ιδρύματος οριζόταν από το άρθρο 123 ΣΕΚ το Ευρωπαϊκό Σύστημα Κεντρικών Τραπεζών (ΕΣΚΤ), το οποίο αποτελείται από τις εθνικές κεντρικές τράπεζες των κρατών μελών που έχουν ή δεν

έχουν υιοθετήσει το ευρώ, με επικεφαλής την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ). Σύμφωνα με το άρθρο 282 παρ.1 ΣΛΕΕ, η ΕΚΤ και οι εθνικές κεντρικές τράπεζες των κρατών μελών με νόμισμα το ευρώ συγκροτούν το «Ευρωσύστημα» και ασκούν τη νομισματική πολιτική της Ένωσης. Κύριος στόχος του ΕΣΚΤ είναι η διατήρηση της σταθερότητας των τιμών και βάσει αυτού, υποστηρίζει τις γενικές οικονομικές πολιτικές της Ένωσης ώστε να συμβάλει στην υλοποίηση των στόχων της²⁸. Το ΕΣΚΤ δρα με την αρμοδιότητα που του έχουν εκχωρήσει τα κράτη μέλη ως προς τη χάραξη της νομισματικής πολιτικής της ΕΕ.

Κατά το άρθρο 130 ΣΛΕΕ, η ΕΚΤ και οι εθνικές κεντρικές τράπεζες είναι ανεξάρτητες έναντι θεσμικών και λοιπών οργάνων ή οργανισμών της Ένωσης, αλλά και των κυβερνήσεων των κρατών μελών ή οποιουδήποτε άλλου οργανισμού. Στην ΕΚΤ παρέχεται «πρωτογενής κανονιστική αρμοδιότητα» για την επίτευξη των στόχων της (άρθρο 132 παρ. 1 ΣΛΕΕ)²⁹. Επισημαίνεται ότι δυνατότητα ρυθμιστικής παρέμβασης στη νομισματική πολιτική παρέχεται και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, αλλά και στο Συμβούλιο³⁰. Ειδικότερα, κατά το άρθρο 133 ΣΛΕΕ τα όργανα αυτά, σεβόμενα τις αρμοδιότητες της ΕΚΤ μπορούν να θεσπίσουν αναγκαία μέτρα για τη χρήση του νομίσματος του ευρώ, ενώ κατά το άρθρο 138 παρ. 1 ΣΛΕΕ προκειμένου «να διασφαλισθεί η θέση του ευρώ στο διεθνές νομισματικό σύστημα, το Συμβούλιο εκδίδει, μετά από πρόταση της Επιτροπής, απόφαση που καθορίζει κοινές θέσεις σχετικά με ζητήματα που παρουσιάζουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον για την Οικονομική και Νομισματική Ένωση στο πλαίσιο των αρμόδιων διεθνών οικονομικών οργανισμών και διασκέψεων» και σύμφωνα με την παρ. 2 «το Συμβούλιο, μετά από πρόταση της Επιτροπής, μπορεί να εγκρίνει τα μέτρα που ενδείκνυνται για την εξασφάλιση ενιαίας εκπροσώπησης στο πλαίσιο των αρμόδιων διεθνών οικονομικών οργανισμών και διασκέψεων». Σε όλες τις ανωτέρω περιπτώσεις προβλέπεται σχετική διαβούλευση με την ΕΚΤ.

II. Δημοσιονομική πειθαρχία.

Αντίθετα με τη νομισματική πολιτική, η οικονομική και δημοσιονομική πολιτική παρέμεινε στην αρμοδιότητα των κρατών μελών. Συνεπώς, με τη

²⁸ Άρθρο 228 παρ. 2 ΣΛΕΕ

²⁹ Γ.-Ε. Καλαβρός, Θ. Γεωργόπουλος, Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Νομική Βιβλιοθήκη, Θεσμικό Δίκαιο, Αθήνα-Κομοτηνή 2010, σελ. 161

³⁰ Ο.π. σελ 160

Συνθήκη του Μάαστριχτ θεσπίστηκαν έμμεσα και άμεσα μέτρα προς επίτευξη δημοσιονομικής πειθαρχίας των προς ένταξη κρατών, τα οποία συμπεριλαμβάνονται στις διατάξεις τόσο του πρωτογενούς, όσο και του παράγωγου ενωσιακού δικαίου. Στόχος ήταν η ομαλή λειτουργία της οικονομικής και νομισματικής ένωσης που μόλις ξεκινούσε να σχηματίζεται, η εξάλειψη των σημαντικών αποκλίσεων μεταξύ των δημοσιονομικών μεγεθών των κρατών μελών και η διατήρηση της νομισματικής σταθερότητας.

Τα έμμεσα μέτρα αφορούσαν την απαγόρευση διενέργειας υπεραναλήψεων και λήψης πιστωτικών διευκολύνσεων από την ΕΚΤ και τις εθνικές κεντρικές τράπεζες, από τα κράτη (123 ΣΛΕΕ), την απαγόρευση στα κοινοτικά όργανα, τις κεντρικές κυβερνήσεις, τις δημόσιες αρχές και τις δημόσιες επιχειρήσεις να δανείζονται με προνομιακούς όρους από τα ιδιωτικά πιστωτικά ιδρύματα (124 ΣΛΕΕ), τη θέσπιση της «ρήτρας μη διάσωσης» κατά την παρ. 1 του άρθρου 125 ΣΛΕΕ³¹.

Όσον αφορά τα άμεσα μέτρα, βασικότερη είναι η διάταξη της παρ. 1 του άρθρου 126 ΣΛΕΕ, σύμφωνα με την οποία, τα κράτη μέλη «αποφεύγουν τα υπερβολικά δημοσιονομικά ελλείμματα». Η διάταξη του άρθρου 126 συνδυάζεται με το πρωτόκολλο υπ' αριθμ. 12 για τη διαδικασία του υπερβολικού ελλείμματος, το οποίο προσαρτάται στις Συνθήκες. Η παρ. 2 του ως άνω άρθρου ορίζει ότι «η Επιτροπή παρακολουθεί την εξέλιξη της δημοσιονομικής κατάστασης και το ύψος του δημοσίου χρέους στα κράτη μέλη προκειμένου να εντοπίζει τις μεγάλες αποκλίσεις» και εξετάζει την τήρηση της δημοσιονομικής πειθαρχίας, με βάση τη μείωση του δημοσίου ελλείμματος και τη μείωση του δημοσίου χρέους. Η τιμή αναφοράς την οποία δεν πρέπει να υπερβαίνει το δημόσιο έλλειμμα και το δημόσιο χρέος ορίζεται επί του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος (ΑΕΠ) του εκάστοτε κράτους μέλους. Η τιμή αυτή είναι κατά κανόνα 3% για το δημόσιο έλλειμμα και 60% για το δημόσιο χρέος, με τη δυνατότητα υπέρβασής του εφόσον πληρούνται συγκεκριμένες προϋποθέσεις που ορίζει η ίδια η ΣΛΕΕ στο άρθρο 126. Οι παρ. 3-14

³¹ « Η Ένωση δεν ευθύνεται για τις υποχρεώσεις που αναλαμβάνουν οι κεντρικές κυβερνήσεις, οι περιφερειακές, τοπικές ή άλλες δημόσιες αρχές, άλλοι οργανισμοί δημοσίου δικαίου ή δημόσιες επιχειρήσεις των κρατών μελών, ούτε τις αναλαμβάνει, με την επιφύλαξη των αμοιβαίων χρηματοοικονομικών εγγυήσεων για την από κοινού εκτέλεση ενός συγκεκριμένου έργου. Κανένα κράτος μέλος δεν ευθύνεται για τις υποχρεώσεις που αναλαμβάνουν οι κεντρικές κυβερνήσεις, οι περιφερειακές, τοπικές ή άλλες δημόσιες αρχές, άλλοι οργανισμοί δημοσίου δικαίου ή δημόσιες επιχειρήσεις άλλου κράτους μέλους, ούτε τις αναλαμβάνει, με την επιφύλαξη των αμοιβαίων χρηματοοικονομικών εγγυήσεων για την από κοινού εκτέλεση ενός συγκεκριμένου έργου.»

του άρθρου, όπως μάλιστα διαμορφώθηκαν εκ νέου με τη Συνθήκη της Λισαβόνας, περιγράφουν αναλυτικά τη διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος.

Παράλληλα με το πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο ισχύουν και ορισμένες διατάξεις του παράγωγου δικαίου, οι οποίες συμπληρώνουν τις πρώτες και ρυθμίζουν περαιτέρω δημοσιονομικά θέματα. Ειδικότερα, με το Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Άμστερνταμ του 1997 εισήχθησαν οι διατάξεις του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΣΣΑ), προς υποστήριξη του τελικού σταδίου δημοσιονομικής προσαρμογής της ONE. Με το Ψήφισμα τίθενται τα πολιτικά θεμέλια του ΣΣΑ, καθώς προβλέπονται σταθεροί προσανατολισμοί των οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών, ενώ επίσης δεσμεύεται τόσο η Επιτροπή όσο και το Συμβούλιο ως προς την εφαρμογή του Συμφώνου. Το ΣΣΑ περιλαμβάνει ένα προληπτικό κι ένα κατασταλτικό σκέλος, τα οποία εμπεριέχονται στους κανονισμούς 1466/97 και 1467/97 του Συμβουλίου, αντίστοιχα, όπως μάλιστα αυτοί τροποποιήθηκαν με μεταγενέστερους κανονισμούς. Το προληπτικό σκέλος προβλέπει την υποχρέωση των κρατών να καταρτίζουν και να υποβάλλουν προς έλεγχο στο Συμβούλιο προγράμματα σταθερότητας, τα οποία περιλαμβάνουν τα δημοσιονομικά μέτρα των κρατών προς ικανοποίηση του μεσοπρόθεσμου στόχου και καταρτίζονται ετησίως. Ο μεσοπρόθεσμος στόχος σχετίζεται με την τήρηση της τιμής αναφοράς του ΑΕΠ, ενώ επιτρέπονται προσωρινές αποκλίσεις εντός συγκεκριμένου πλαισίου. Το κατασταλτικό σκέλος αφορά τη δημοσιονομική εποπτεία των κρατών μελών και το συντονισμό των οικονομικών πολιτικών τους, μέσω της επιτάχυνσης της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος κατά το άρθρο 126 ΣΛΕΕ.

III. Ευρωπαϊκό Εξάμηνο και Δέσμες Μέτρων.

Ως απάντηση στα κενά της δημοσιονομικής διαχείρισης της Ένωσης που εμφανίστηκαν μετά το ξέσπασμα της οικονομικής κρίσης το 2008, ελήφθησαν νέα μέτρα με σκοπό την ενίσχυση μίας βιώσιμης οικονομικής ανάπτυξης των κρατών μελών και την ενδυνάμωση της ενωσιακής οικονομικής διακυβέρνησης. Συνέπεια των μεταρρυθμίσεων ήταν μία δέσμη έξι μέτρων του παράγωγου ενωσιακού δικαίου (Κανονισμοί 1173-1177/2011 και Οδηγία 2011/85/ΕΕ), το λεγόμενο Εξάπτυχο ή «Six-Pack», το οποίο επεδίωκε την ενίσχυση του ΣΣΑ και εισήγαγε ένα ακόμα μηχανισμό μακροοικονομικής εποπτείας, τη Διαδικασία Μακροοικονομικών Ανισορροπιών (ΔΜΑ). Παράλληλα, προς ενίσχυση της δημοσιονομικής

σταθερότητας, τέθηκαν σε ισχύ δύο ακόμη Κανονισμοί (Δίπτυχο ή «Two-Pack») που αφορούν τα κράτη μέλη της Ευρωζώνης, τα οποία θα πρέπει να υποβάλλουν προς αξιολόγηση ετήσια σχέδια δημοσιονομικών προγραμμάτων (Draft Budgetary Plans). Ο έλεγχος της εφαρμογής των ανωτέρω μέτρων πραγματοποιείται εντός του μηχανισμού του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου, το οποίο εξελίσσεται ετησίως, σε ευρωπαϊκό κι εθνικό επίπεδο. Βασική στόχευση σε ευρωπαϊκό επίπεδο είναι ο προληπτικός συντονισμός των εθνικών δημοσιονομικών πολιτικών και η αξιολόγηση των δημοσιονομικών τους προγραμμάτων, ενώ σε εθνικό επίπεδο, τα κράτη μέλη εφαρμόζουν τις πολιτικές που κρίνονται σύμφωνες με τους ενωσιακούς στόχους.

IV. Συνθήκη για τη Σταθερότητα, τον Συντονισμό και τη Διακυβέρνηση στην οικονομική και νομισματική Ένωση (ΣΣΣΔ).

Το 2012, υπογράφεται η «Συνθήκη για τη Σταθερότητα, τον Συντονισμό και τη Διακυβέρνηση στην οικονομική και νομισματική Ένωση», η οποία τίθεται σε ισχύ την 1^η Ιανουαρίου 2013. Η Συνθήκη κυρώθηκε από τη Βουλή με το ν.4063/2012. Πρόκειται περί διεθνούς συμφωνίας, η οποία δεν περιέχει διατάξεις ενωσιακού δικαίου, αλλά παραμένει δεσμευτική για τα κράτη μέλη που προχώρησαν σε υπογραφή και κύρωσή της. Βασικός στόχος της διακυβερνητικής αυτής συμφωνίας, είναι η ενίσχυση της δημοσιονομικής πειθαρχίας των κυβερνήσεων των κρατών μελών της Ευρωζώνης μετά την πρόσφατη οικονομική κρίση, ενώ επίσης ενισχύεται και το αναθεωρημένο ΣΣΑ. Το σκέλος της Συνθήκης που αφορά τις δημοσιονομικές πολιτικές, αποτελεί το «Δημοσιονομικό Σύμφωνο».

Σύμφωνα με το άρθρο 1 της Συνθήκης, «με την παρούσα ... τα συμβαλλόμενα μέρη συμφωνούν, ως κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, να ενισχύσουν τον οικονομικό πυλώνα της οικονομικής και νομισματικής ένωσης, θεσπίζοντας ένα σύνολο κανόνων που αποβλέπει στην προώθηση της δημοσιονομικής πειθαρχίας μέσω ενός δημοσιονομικού συμφώνου, στην ενίσχυση του συντονισμού των οικονομικών πολιτικών τους και στη βελτίωση της διακυβέρνησης της ζώνης του ευρώ, υποστηρίζοντας με αυτόν τον τρόπο την υλοποίηση των στόχων της Ευρωπαϊκής Ένωσης για βιώσιμη ανάπτυξη, απασχόληση, ανταγωνιστικότητα και κοινωνική συνοχή».

Μία από τις σημαντικότερες διατάξεις που εισάγει το Δημοσιονομικό Σύμφωνο είναι, ο κανόνας του ισοσκελισμένου προϋπολογισμού ή «χρυσός κανόνας»

του κρατικού προϋπολογισμού, ρύθμιση η οποία προβλέπεται ήδη από το γερμανικό Σύνταγμα. «Χρυσός κανόνας» σημαίνει ότι τα συμβαλλόμενα κράτη μέλη είναι υποχρεωμένα να εξαλείψουν τα δημόσια ελλείμματα, εφαρμόζοντας τουλάχιστον ισοσκελισμένους προϋπολογισμούς. Το προβλεπόμενο περιθώριο διαρθρωτικού ελλείμματος, μπορεί να αγγίζει μέχρι το 0,5% του ΑΕΠ της κάθε χώρας σε τιμές αγοράς. Διαρθρωτικό έλλειμμα, είναι το γενικό έλλειμμα μείον την επίπτωση του οικονομικού κύκλου στις κρατικές δαπάνες και τα έσοδα. Σε περίπτωση που το δημόσιο χρέος υπολείπεται του 60% του ΑΕΠ, ισοσκελισμένος προϋπολογισμός θεωρείται ότι υπάρχει εφόσον το διαρθρωτικό έλλειμμα δεν υπερβαίνει 1% του ΑΕΠ και δεν διαφαίνονται μακροπρόθεσμοι δημοσιονομικοί κίνδυνοι. Δυνατότητα προσωρινής απόκλισης από τον κανόνα περί ισοσκελισμένου προϋπολογισμού παρέχεται σε «εξαιρετικές περιστάσεις», όπως αυτές προσδιορίζονται στο αναθεωρημένο ΣΣΑ και αφορούν περιόδους έντονης οικονομικής ύφεσης. Εφόσον παρατηρηθεί σημαντική απόκλιση από το μεσοπρόθεσμο στόχο και το κράτος μέλος τίθεται σε διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος (Excessive Defecit Procedure - EDP), ενεργοποιείται αυτόματα διορθωτικός μηχανισμός, που σημαίνει ότι το κράτος είναι υποχρεωμένο να εφαρμόσει μέτρα προς διόρθωση των αποκλίσεων εντός συγκεκριμένης προθεσμίας. Μάλιστα, σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 7, τα κράτη μέλη της Ευρωζώνης δεσμεύονται από τις προτάσεις ή συστάσεις που υποβάλλει η Επιτροπή κατά της διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος, εκτός αν διαπιστώνεται μια ειδική πλειοψηφία μεταξύ των συμβαλλόμενων κρατών μελών της Ευρωζώνης, χωρίς να λαμβάνεται υπόψη η θέση του ενδιαφερόμενου συμβαλλόμενου μέρους, η οποία αντιτίθεται στην προτεινόμενη ή συνιστώμενη απόφαση.

Κατά την παρ. 2 του άρθρου 3 της Συνθήκης, τα κράτη μέλη υποχρεούνται να μεταφέρουν στην εθνική έννομη τάξη τις διατάξεις περί ισοσκελισμένου προϋπολογισμού εντός ενός έτους από την έναρξη της ισχύος της συνθήκης μέσω διατάξεων «δεσμευτικού και μόνιμου χαρακτήρα, κατά προτίμηση συνταγματικού», διαφορετικά «μέσω διατάξεων των οποίων η πλήρης τήρηση και εκπλήρωση κατοχυρώνονται μέσω των διαδικασιών που διέπουν τον εθνικό προϋπολογισμό». Τα συμβαλλόμενα μέρη θεσπίζουν σε εθνικό επίπεδο τον διορθωτικό μηχανισμό βάσει κοινών αρχών που προτείνονται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ενώ ο εν λόγω μηχανισμός θα πρέπει να σέβεται απόλυτα τις εξουσίες των εθνικών κοινοβουλίων. Με τις διατάξεις του τίτλου III της Συνθήκης, που αποτελούν το Δημοσιονομικό

Σύμφωνα, αυτοματοποιείται η ενεργοποίηση της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος του άρθρου 126 ΣΛΕΕ, ενώ εντείνεται ο συντονισμός με τις συστάσεις του Συμβουλίου και της Επιτροπής. Όπως αναλύεται στο άρθρο 8, τα συμβαλλόμενα μέλη δύνανται να προσφύγουν ενώπιον του ΔΕΕ, στην περίπτωση που άλλο συμβαλλόμενο κράτος παραλείπει να συμμορφωθεί προς τις ανωτέρω υποχρεώσεις του, είτε προηγηθεί έκθεση της Επιτροπής είτε όχι. Παρόλο που ορίζεται ότι η διαδικασία ενώπιον του ΔΕΕ έχει χαρακτήρα διαιτητικό και όχι δικαιοδοτικό, η απόφαση του ΔΕΕ είναι δεσμευτική για τα μέρη, τα οποία υποχρεούνται να συμμορφωθούν. Με τον τίτλο IV εισάγονται ρυθμίσεις που αφορούν το συντονισμό των οικονομικών πολιτικών και τη σύγκλιση μεταξύ των συμβαλλόμενων κρατών, ενώ με τον τίτλο V θεσπίζεται ενός είδους διακυβέρνηση της ζώνης του ευρώ, καθώς προβλέπεται η διεξαγωγή συνόδων κορυφής μεταξύ των αρχηγών κρατών ή κυβερνήσεων των συμβαλλόμενων μερών που ανήκουν στην Ευρωζώνη και του Προέδρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

Τα κράτη μέλη που αιτούνται χρηματοδοτική συνδρομή δυνάμει του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας (ΕΜΣ), θα πρέπει προηγουμένως να έχουν επικυρώσει τη Συνθήκη. Περαιτέρω, από την 1η Ιανουαρίου 2014, για την παροχή χρηματοδοτικής συνδρομής είναι απαραίτητη και η υιοθέτηση του κανόνα περί ισοσκελισμένου προϋπολογισμού.

Κριτική έχει ασκηθεί επί της επιλογής να λάβει η Συνθήκη τη μορφή απλής διεθνούς συμφωνίας, αντί να ακολουθηθεί η διαδικασία της ενισχυμένης συνεργασίας του άρθρου 20 της ΣΛΕΕ, που θα επέφερε αμεσότερα και δεσμευτικότερα αποτελέσματα για τις εθνικές έννομες τάξεις. Κατά μία άποψη «η λύση αυτή συνδυαζόμενη με την επιταγή της υιοθέτησης του χρυσού κανόνα μέσω διατάξεων δεσμευτικού και μόνιμου χαρακτήρα, κατά προτίμηση συνταγματικού, υποδηλώνει την αδυναμία του ενωσιακού δικαίου να παρεμβαίνει και να προκαλεί ριζικές αλλαγές στα εθνικά νομικά συστήματα»³². Μάλιστα, έχει διατυπωθεί και η γνώμη ότι ο χαρακτηρισμός της Συνθήκης ως διεθνούς συμφωνίας, ήταν επιλογή της Γερμανίας ώστε να αποφευχθεί η πιθανότητα άσκησης δικαιώματος αρνησικυρίας εκ μέρους του Ηνωμένου Βασιλείου³³. Προβληματισμοί επίσης διατυπώθηκαν επί της προϋπόθεσης υιοθέτησης της Συνθήκης από ένα κράτος μέλος, προκειμένου αυτό να λάβει στήριξη

³² Ν. Μπάρμπας, Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2018, σελ. 388

³³ M. Maduro, The debate: opening statements. Στο Kocharov A. (επιμ.) Another Legal Monster? An EUI Debate on the Fiscal Compact Treaty, Fiesole: European University Institute, 2012, σελ. 5

από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας, καθώς και επί της υποχρέωσης των συμβαλλομένων κρατών να ψηφίζουν τις αποφάσεις της Επιτροπής, εκτός αν υπάρχει ειδική πλειοψηφία³⁴.

V. Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Συμβούλιο.

Το Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Συμβούλιο (European Fiscal Board - EFB) συγκροτήθηκε το 2015 με την υπ' αριθμ. 2015/1937 απόφαση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και σε συνέχεια της έκθεσης με τίτλο «Η ολοκλήρωση της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης της Ευρώπης» («έκθεση των πέντε προέδρων»)³⁵.

Βασικές αρμοδιότητες του Δημοσιονομικού Συμβουλίου είναι η αξιολόγηση του δημοσιονομικού προσανατολισμού της Ευρωζώνης, καθώς και των κρατών μελών, με βάση οικονομικά κριτήρια και τις προβλέψεις του ΣΣΑ, αλλά και η αξιολόγηση της εφαρμογής του δημοσιονομικού πλαισίου της ΕΕ. Το Δημοσιονομικό Συμβούλιο διατυπώνει επίσης προτάσεις επί της δημοσιονομικής πορείας της Ένωσης, ενώ ταυτόχρονα συνεργάζεται με ανεξάρτητα εθνικά δημοσιονομικά συμβούλια προς την κατεύθυνση της επίτευξης ενιαίου δημοσιονομικού προσανατολισμού. Περαιτέρω, παρέχει συμβουλευτική γνώμη ad hoc στον πρόεδρο της Επιτροπής, μετά από σχετικό αίτημα. Κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων του ενεργεί ανεξάρτητα και διατυπώνει αυτόνομα τις γνώμες του.

Η λειτουργία του Δημοσιονομικού Συμβουλίου ξεκίνησε το 2016, ενώ τον Απρίλιο του 2019, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αποφάσισε την ανανέωση της εντολής του Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Συμβουλίου για μια δεύτερη και τελευταία τριετία, με σημείο εκκίνησης την 20η Οκτωβρίου 2019.

VI. Ευρωπαϊκοί μηχανισμοί δημοσιονομικής στήριξης:

Το πρωτογενές ευρωπαϊκό δίκαιο παρουσιάστηκε ανεπαρκές στην αντιμετώπιση της κρίσης χρέους των κρατών μελών της Ευρωζώνης. Προκειμένου να υποστηριχθεί η δημοσιονομική σταθερότητα, ως λύση προτάθηκε η δημοσιονομική στήριξη των πληττόμενων μελών από ειδικευμένους χρηματοδοτικούς μηχανισμούς

³⁴ Ο.π. σελ. 4

³⁵ Ο.π. 32 Μπάρμπα σελ. 390

της ΕΕ. Οι μηχανισμοί αυτοί θα παραχωρούσαν δάνεια στα μέλη, υπό τον όρο τήρησης συγκεκριμένων διορθωτικών πολιτικών.

ι) Η αγορά κρατικών ομολόγων ως πρώτη αντιμετώπιση.

Πριν τη λειτουργία των μηχανισμών στήριξης, πρωτοβουλία ανέλαβε η ΕΚΤ, ως κατά κανόνα υπεύθυνη τήρησης της νομισματικής πολιτικής της Ένωσης. Με απόφαση του Διοικητικού Συμβουλίου της ΕΚΤ, στις 9 Μαΐου 2010, θεσπίστηκε «πρόγραμμα για αγορές τίτλων» (Securities Markets Programme - SMP). Με βάση αυτό, η ΕΚΤ είχε τη δυνατότητα παρεμβαίνει στις αγορές χρεογράφων του δημόσιου και ιδιωτικού τομέα της ζώνης του ευρώ, «ώστε να διασφαλίσει την ύπαρξη επαρκούς βάθους και ρευστότητας στα τμήματα εκείνα της αγοράς τα οποία παρουσιάζουν δυσλειτουργίες και επηρεάζουν το μηχανισμό μετάδοσης της νομισματικής πολιτικής»³⁶. Την επόμενη μέρα δημοσιεύτηκε σχετικό δελτίο Τύπου, ενώ η θέσπιση του προγράμματος επισημοποιήθηκε με την απόφαση ΕΚΤ/2010/5 που εξέδωσε το Διοικητικό Συμβούλιο στις 14 Μαΐου 2010. Μέσω του μηχανισμού αυτού, η ΕΚΤ μπορούσε να αγοράζει εξασθενημένα ή δυσλειτουργικά κρατικά ομόλογα, με σκοπό την εξουδετέρωση των διαταραχών εντός του ενωσιακού νομισματικού συστήματος.

Το 2012, το Πρόγραμμα Αγοράς Τίτλων αντικαταστάθηκε από το πρόγραμμα Οριστικών Νομισματικών Συναλλαγών (Outright Monetary Transaction - OMT), που αφορούσε επίσης αγορά κρατικών ομολόγων εκδοθέντων από τα κράτη μέλη της Ευρωζώνης, στη δευτερογενή αγορά. Στις 4 Μαρτίου 2015, η ΕΚΤ αποφασίζει τη θέσπιση νέου προγράμματος αγοράς κρατικών ομολόγων στις δευτερογενείς αγορές (Public Sector Purchase Programme - PSPP). Η μαζική αγορά κρατικών ομολόγων, σύμφωνα με τις εκτιμήσεις της ΕΚΤ, «διευκολύνει την πρόσβαση σε χρήσιμη για την επέκταση της οικονομικής δραστηριότητας χρηματοδότηση, ευνοώντας την πτώση των πραγματικών επιτοκίων και ωθώντας τις εμπορικές τράπεζες να χορηγούν περισσότερες πιστώσεις»³⁷. Σε αντίθεση με το OMT, το οποίο δεν εφαρμόστηκε στην πράξη και βασίστηκε σε δελτία τύπου της ΕΚΤ, το πρόγραμμα PSPP είχε ευρεία

³⁶ Επίσημη ιστοσελίδα ΤτΕ, <https://www.bankofgreece.gr/enimerosi/grafeio-typoy/anazhtshsh-enhmerwsewn/enhmerwseis?announcement=75e0b6d3-a431-4913-8476-6077ab0b7780>, (τ.π. 18.5.2020)

³⁷ Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ΑΝΑΚΟΙΝΩΘΕΝ ΤΥΠΟΥ αριθ. 192/18, Λουξεμβούργο, 11 Δεκεμβρίου 2018, Απόφαση στην υπόθεση C-493/17 Heinrich Weiss κ.λπ., <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-12/cp180192el.pdf>, (τ.π. 19.5.2020)

εφαρμογή και βασίστηκε στην Απόφαση (ΕΕ) 2015/774 της ΕΚΤ, όπως τροποποιήθηκε με την απόφαση (ΕΕ) 2017/100 της ΕΚΤ, συνοδευόμενη από την κατευθυντήρια γραμμή (ΕΕ) 2015/510 της ΕΚΤ σχετικά με την εφαρμογή του πλαισίου νομισματικής πολιτικής του Ευρωσυστήματος (κατευθυντήρια γραμμή γενικής τεκμηρίωσης, ΕΚΤ/2014/60)³⁸. Τόσο το Πρόγραμμα Αγοράς Τίτλων³⁹, όσο και τα προγράμματα Οριστικών Νομισματικών Συναλλαγών και PSPP, κατακρίθηκαν ως αντίθετα με τις διατάξεις των άρθρων 123 παρ. 1 της ΣΛΕΕ σχετικά με την απαγόρευση αγοράς χρεογράφων από την ΕΚΤ και 125, για τη ρήτρα μη διάσωσης.

Συγκεκριμένα, όσον αφορά τα προγράμματα OMT⁴⁰ και PSPP⁴¹, γερμανοί πολίτες προσέφυγαν ενώπιον του Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου της Γερμανίας (BVerfG), το οποίο κλήθηκε να αποφασίσει αν η ΕΚΤ κινήθηκε εκτός των αρμοδιοτήτων της και κατά πόσο η δράση της μέσω των ανωτέρω προγραμμάτων, συνιστούσε έμμεση χρηματοδότηση των κρατών-μελών της Ευρωζώνης. Το BVerfG απευθύνθηκε προδικαστικώς στο ΔΕΕ, για πρώτη φορά στην ιστορία του, διατυπώνοντας ερωτήματα επί της νομιμότητας του προγράμματος OMT.

Το ΔΕΕ, με την από 16.6.2015 απόφασή του, έκρινε ότι το πρόγραμμα OMT είναι συμβατό με τις αρμοδιότητες της ΕΚΤ και δεν συνεπάγεται έμμεση καταστρατήγηση της απαγόρευσης χρηματοδότησης κατά την έννοια της παρ. 1 του άρθρου 123 ΣΛΕΕ, τηρουμένων ορισμένων προϋποθέσεων. Με την από 21.6.2016 οριστική απόφασή του, το BVerfG συντάσσεται με την απόφαση του ΔΕΕ και τάσσεται υπέρ της συνταγματικότητας του προγράμματος OMT, υπό την προϋπόθεση της τήρησης των όρων που έθεσε η ως άνω απόφαση του Δικαστηρίου της Ένωσης.

Επί του προγράμματος PSPP, με την από 11.12.2018 απόφασή του, το ΔΕΕ έκρινε ότι το πρόγραμμα, επίσης δεν υπερέβαινε τα όρια των αρμοδιοτήτων της ΕΚΤ και είναι σύμφωνο με την αρχή της αναλογικότητας. Στην περίπτωση όμως αυτή, το BVerfG, με την από 5.5.2020 απόφασή του, έκανε δεκτές τις ατομικές συνταγματικές προσφυγές κατά του PSPP. Το BVerfG, προκρίνοντας τη δική του ερμηνεία επί του ενωσιακού δικαίου, θεώρησε ότι το PSPP ήταν αντίθετο σε συγκεκριμένες βασικές διατάξεις του Συντάγματος της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας και αποτελούσε μάλιστα πράξη *ultra vires*, δηλαδή εκτός των αρμοδιοτήτων της ΕΚΤ. Η

³⁸ Research handbook on EU Economic Law, Edited by: F. Fabbrini and M. Ventoruzzo, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK – Northampton, MA, USA, 2019, σελ. 221

³⁹ Ο.π. 32 σελ. 393

⁴⁰ Υπόθεση C-62/14 Peter Gauweiler κ.λπ. κατά Deutscher Bundestag

⁴¹ Υπόθεση C-493/17 Heinrich Weiss κ.λπ

απόφαση επιφέρει σοβαρότατες συνέπειες, καθώς με αυτή, ελέγχεται η ενωσιακή νομιμότητα πράξεων της ΕΚΤ, η οποία αποτελεί ενωσιακό όργανο, συνεπώς θα πρέπει να υπόκειται μόνο στη δικαιοδοσία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

ii) Προσωρινοί μηχανισμοί στήριξης.

Δεδομένης της έντονης κριτικής που δέχτηκαν τα προγράμματα αγοράς κρατικών ομολόγων από την ΕΚΤ και καθώς υπήρχε ανάγκη άμεσης απάντησης στην ευρωπαϊκή κρίση χρέους, θεσπίστηκαν δύο προσωρινοί μηχανισμοί χρηματοδοτικής συνδρομής, ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (European Financial Stabilisation Mechanism - EFSM) και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (European Financial Stability Facility - EFSF).

A. Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (European Financial Stabilisation Mechanism - EFSM).

Ο EFSM ιδρύθηκε με τον Κανονισμό του Συμβουλίου 407/2010 της 11^{ης} Μαΐου 2010, με νομικό θεμέλιο τη «ρήτρα αλληλεγγύης» του άρθρου 122 παρ. 2 της ΣΛΕΕ. Με σκοπό τη διατήρηση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας, ο EFSM θα παρείχε χρηματοδοτική συνδρομή σε κράτη μέλη της Ευρωζώνης μέσω δανείων ή πιστώσεων και εφόσον θα αξιοποιούνταν κεφάλαια αντληθέντα από τις χρηματοπιστωτικές αγορές, λειτουργούσε χρησιμοποιώντας τον προϋπολογισμό της ΕΕ ως εγγύηση. Ο EFSM ενεργοποιήθηκε για την παροχή δημοσιονομικής στήριξης στην Ιρλανδία και την Πορτογαλία κατά το διάστημα των ετών 2011-2014, ενώ παρείχε βραχυχρόνιο «δάνειο-γέφυρα» στην Ελλάδα τον Ιούλιο του 2015.

B. Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (European Financial Stability Facility - EFSF).

Το EFSF ιδρύθηκε με τη μορφή Εταιρίας Περιορισμένης Ευθύνης στις 7 Ιουνίου 2010 στο Λουξεμβούργο, ως διακρατικός οργανισμός μεταξύ των κρατών μελών της Ευρωζώνης. Χάρη στη νομική του φύση, το EFSF μπορούσε να δρα με

μεγαλύτερη ευελιξία σε σύγκριση με τα όργανα της ΕΕ, καθώς και να παραμένει ανεξάρτητο έναντι αυτών. Το EFSF εξέδιδε ομόλογα ή άλλα χρεόγραφα στις αγορές, υποστηριζόμενο από το Γερμανικό Γραφείο Διαχείρισης Δημοσίου Χρέους, ώστε να αυξήσει να κεφάλαια που προορίζονταν για την παραχώρηση δανείων προς τα κράτη μέλη της Ευρωζώνης τα οποία θα αιτούνταν οικονομική συνδρομή⁴². Το EFSF ενεργοποιήθηκε για την Ιρλανδία το Δεκέμβριο του 2010, για την Πορτογαλία το Μάιο του 2011 και για την Ελλάδα το Μάρτιο του 2012.

iii) Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας (European Stability Mechanism - ESM).

Το EFSM και το EFSF, λειτούργησαν μέχρι τον Ιούνιο του 2013, οπότε και αντικαταστάθηκαν από το μόνιμο Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας (ΕΜΣ), ο οποίος ανέλαβε το έργο της χρηματοδοτικής συνδρομής των πληττόμενων κρατών μελών της Ευρωζώνης. Η πολιτική απόφαση για τη σύσταση μόνιμου μηχανισμού ελήφθη από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο τον Οκτώβριο του 2010. Προκειμένου να καταστεί δυνατή η ίδρυση του μόνιμου αυτού μηχανισμού δημοσιονομικής συνδρομής, προστέθηκε μία επιπλέον παράγραφος στο άρθρο 136 ΣΛΕΕ, με τροποποίηση της Συνθήκης. Η παράγραφος εισήχθη με την απόφαση του Συμβουλίου 2011/199 της 25^{ης} Μαρτίου και ορίζει ότι: «Τα κράτη μέλη με νόμισμα το ευρώ μπορούν να θεσπίσουν μηχανισμό σταθερότητας ο οποίος θα ενεργοποιείται εφόσον κρίνεται απαραίτητο προκειμένου να διασφαλίζεται η σταθερότητα της ζώνης του ευρώ στο σύνολό της. Η παροχή τυχόν απαιτούμενης χρηματοοικονομικής συνδρομής δυνάμει του μηχανισμού θα υπόκειται σε αυστηρούς όρους».

Η Συνθήκη για την ίδρυση του ΕΜΣ (Treaty Establishing the European Stability Mechanism) υπεγράφη το 2012 και τέθηκε σε ισχύ την 1^η Ιανουαρίου 2013. Η Συνθήκη βρίσκεται εκτός του ενωσιακού θεσμικού πλαισίου, καθώς αποτελεί διακυβερνητική συνθήκη μεταξύ των κρατών μελών της ζώνης του ευρώ και διέπεται από το Δημόσιο Διεθνές Δίκαιο.

Όπως αναφέρεται στις εισαγωγικές διατάξεις της Συνθήκης, ο ΕΜΣ θα διατηρεί στενή συνεργασία με το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ) για την παροχή στήριξης σταθερότητας. Μάλιστα, θα επιδιώκεται η ενεργή συμμετοχή του ΔΝΤ, σε

⁴² Ο.π. 32 Μπάρμπα σελ. 395

τεχνικό αλλά και χρηματοοικονομικό επίπεδο, ενώ τα κράτη μέλη της Ευρωζώνης που αιτούνται χρηματοπιστωτική συνδρομή από το μηχανισμό, αναμένεται να απευθύνουν, εφόσον είναι δυνατόν, ανάλογο αίτημα και στο ΔΝΤ.

Ο ΕΜΣ διαθέτει εγκεκριμένο μετοχικό κεφάλαιο, στο οποίο συμμετέχουν ως μέτοχοι τα κράτη μέλη της Ευρωζώνης. Περαιτέρω, δύναται να αντλεί κεφάλαια από τις αγορές με την έκδοση χρηματοπιστωτικών τίτλων (Ευρωπαϊκά Ομόλογα) ή μέσω σύναψης συμφωνιών με κράτη ή άλλα ιδρύματα. Γενικότερα, ο ΕΜΣ έχει τη δυνατότητα να παρέχει προληπτική χρηματοδοτική συνδρομή (άρθρο 14), να χρηματοδοτεί την ανακεφαλαιοποίηση των χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων με δάνεια προς τα κράτη μέλη (άρθρο 15), να προβαίνει σε δανειοδότηση των μελών του (άρθρο 16) και να αγοράζει ομόλογα των δικαιούχων κρατών μελών στις πρωτογενείς (άρθρο 17) και δευτερογενείς αγορές (άρθρο 18). Ο ΕΜΣ παρέχει χρηματοδοτική συνδρομή βάσει συγκεκριμένων προϋποθέσεων και σε περιπτώσεις που απειλείται η χρηματοοικονομική σταθερότητα τόσο της ζώνης του ευρώ, όσο και των κρατών μελών της.

Η διαδικασία χορήγησης χρηματοδοτικής συνδρομής μέσω του ΕΜΣ, περιγράφεται στο άρθρο 13 της Συνθήκης ΕΜΣ και ενεργοποιείται με την υποβολή αίτησης εκ μέρους του πληττόμενου κράτους μέλους της Ευρωζώνης. Η αίτηση απευθύνεται στον Πρόεδρο του Συμβουλίου Διοικητών του ΕΜΣ, ο οποίος αναθέτει την εκτίμηση αυτής στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή και την ΕΚΤ, προκειμένου να ακολουθήσει απόφαση του Συμβουλίου Διοικητών για χορήγηση ή μη χρηματοπιστωτικής συνδρομής. Αξιολογούνται επίσης οι χρηματοπιστωτικές ανάγκες του κράτους μέλους, καθώς και η βιωσιμότητα του δημοσίου χρέους («ανάλυση βιωσιμότητας χρέους» ή Debt Sustainability Analysis - DSA). Οι προϋποθέσεις για τη χορήγηση της συνδρομής ορίζονται συνήθως εντός «προγράμματος προσαρμογής». Στην περίπτωση που το Συμβούλιο αποφασίσει υπέρ της παροχής έκτακτης συνδρομής, ακολουθεί η διαπραγμάτευση ενός «Μνημονίου Κατανόησης» μεταξύ του ενδιαφερόμενου κράτους, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, της ΕΚΤ και του ΔΝΤ, εφόσον αυτό είναι δυνατό. Στο Μνημόνιο Κατανόησης περιγράφονται αναλυτικά οι όροι που θα συνδέονται με τη διευκόλυνση χρηματοπιστωτικής συνδρομής. Το Μνημόνιο θα πρέπει να συνάδει πλήρως με τα μέτρα συντονισμού των οικονομικών πολιτικών που προβλέπει η ΣΛΕΕ, ιδίως με τυχόν πράξεις του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, συμπεριλαμβανομένης οποιασδήποτε γνώμης, προειδοποίησης, σύστασης ή απόφασης απευθυνόμενης στο ενδιαφερόμενο μέλος του ΕΜΣ. Η

Ευρωπαϊκή Επιτροπή υπογράφει το Μνημόνιο Κατανόησης εξ ονόματος του ΕΜΣ, υπό τον όρο της προηγούμενης τήρησης των ως άνω προϋποθέσεων.

Από το Μάρτιο του 2013, τα κράτη μέλη που αιτούνται χρηματοδοτική συνδρομή δυνάμει του ΕΜΣ οφείλουν να επικυρώσουν και τη Συνθήκη για τη Σταθερότητα, τον Συντονισμό και τη Διακυβέρνηση (ΣΣΣΔ), στην οποία περιλαμβάνεται το «Δημοσιονομικό Σύμφωνο». Από την 1η Ιανουαρίου 2014, για την παροχή χρηματοδοτικής συνδρομής είναι απαραίτητη και η υιοθέτηση του κανόνα περί ισοσκελισμένου προϋπολογισμού. Περαιτέρω, τα αιτούμενα συνδρομή κράτη, αναμένεται ότι θα υποβάλουν, αν είναι εφικτό, σχετική αίτηση και στο ΔΝΤ.

Κατά κανόνα, η χρηματοδοτική συνδρομή παρέχεται σε χωριστές δόσεις. Προκειμένου να εκταμιευτούν οι δόσεις, πρέπει να υποβληθεί τυπική αίτηση εκταμίευσης από το κράτος-δανειολήπτη, ανάλογα με τις χρηματοπιστωτικές του ανάγκες. Μάλιστα, κάθε δόση μπορεί να διαιρείται σε επί μέρους τμήματα, η καταβολή των οποίων εξαρτάται από την υλοποίηση συγκεκριμένων μέτρων («οροσήμων»), που προκαθορίζονται από το εκάστοτε Μνημόνιο Κατανόησης.

Η τήρηση του προγράμματος παρακολουθείται ανά τακτά διαστήματα από ομάδες εμπειρογνομόνων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, σε συνεργασία με εμπειρογνώμονες της ΕΚΤ. Αν το ΔΝΤ παρέχει παράλληλα οποιουδήποτε είδους συνδρομή, το προσωπικό του συμμετέχει επίσης σε αυτές τις αξιολογήσεις. Κατά την αξιολόγηση, παρέχεται ενημέρωση για τις μακροοικονομικές υποθέσεις, τις τρέχουσες χρηματοδοτικές ανάγκες του κράτους μέλους και τα επίπεδα βιωσιμότητας του χρέους, ενώ μετά την ολοκλήρωσή της συντάσσεται σχετική έκθεση. Ανάλογα με τα συμπεράσματα της έκθεσης, προωθείται και η εκταμίευση της επόμενης δόσης.

Η αξιολόγηση πάντως δεν διακόπτεται αμέσως μόλις περατωθεί το πρόγραμμα. Οι εμπειρογνώμονες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της ΕΚΤ αναλαμβάνουν αποστολές επιτήρησης κατά το διάστημα που έπεται της λήξης του προγράμματος, ώστε να αξιολογήσουν κατά πόσον το κράτος μέλος που έλαβε χρηματοδοτική συνδρομή εξακολουθεί να εφαρμόζει υγιείς πολιτικές και αν τυχόν υφίσταται κίνδυνος αδυναμίας αποπληρωμής του δανείου του. Το ΔΝΤ συμμετέχει σε αυτές τις αποστολές μόνο αν έχει συνεισφέρει οικονομικά στο πρόγραμμα.

2. Ελληνική κρίση χρέους και έκτακτα μέτρα δημοσιονομικής στήριξης της Ελλάδας.

Από τις αρχές του 1980, παρατηρείται ταχύτατη διόγκωση του εθνικού δημοσίου ελλείμματος. Σε συνδυασμό με τις μεταβολές της συναλλαγματικής ισοτιμίας, η δημιουργία ελλειμμάτων του κρατικού Προϋπολογισμού είχε ως αποτέλεσμα την αντίστοιχη αύξηση του δημοσίου χρέους. Κρίνεται ότι καθοριστικό ρόλο σε αυτή την αύξηση, μεταξύ άλλων παραγόντων, έπαιξε η κατάργηση του προληπτικού δικαστικού ελέγχου των δημοσίων δαπανών από το Ελεγκτικό Συνέδριο, με το άρθρο 34 του ν. 1489/1984. Το μέτρο αυτό θεσπίσθηκε με σκοπό την επιτάχυνση των πληρωμών του δημοσίου, αλλά αντί αυτού, εκτός του ότι τις κατέστησε περισσότερο χρονοβόρες, κατά μία άποψη, «η Διοίκηση απέκτησε την ευχέρεια να πραγματοποιεί ακόμη και παράνομες δημόσιες δαπάνες για λόγους πολιτικής σκοπιμότητας»⁴³. Μάλιστα, όταν το Ελεγκτικό Συνέδριο διαπίστωνε τις παράνομες πληρωμές στα πλαίσια του κατασταλτικού ελέγχου, παρατηρείται ότι υιοθετούνταν η λύση της μεταγενέστερης νομοθετικής ρύθμισης⁴⁴. Ο θεσμός του προληπτικού ελέγχου επανήλθε το 1990.

Στις αρχές της δεκαετία του 1990, η Ελλάδα άρχισε να κινείται προς την κατεύθυνση της ένταξης στην ONE, ακολουθώντας σταδιακά τις απαιτήσεις της Συνθήκης του Μάαστριχτ για δημοσιονομική προσαρμογή. Στις 26 Σεπτεμβρίου 1994, με απόφασή του, το Συμβούλιο χαρακτήρισε την Ελλάδα «κράτος με παρέκκλιση», καθώς εμφάνιζε υπερβολικό έλλειμμα κατά το δεύτερο στάδιο προσαρμογής, με αποτέλεσμα να απορριφθεί η ένταξή της στην ONE το 1999. Παρόλα αυτά, σύμφωνα με τις Εισηγητικές Εκθέσεις των Κρατικών Προϋπολογισμών των ετών 1996-2000, το δημόσιο έλλειμμα παρουσίασε αξιοσημείωτη μείωση. Από τα μέσα της δεκαετίας αρχίζει να επιβραδύνεται και η συσσώρευση του δημοσίου χρέους. Σύμφωνα με την Εισηγητική Έκθεση Κρατικού Προϋπολογισμού του 2000 (σελ. 155), παράγοντες που οδήγησαν στη μείωση του δημοσίου χρέους ήταν η δημιουργία πρωτογενών πλεονασμάτων, η αύξηση των εσόδων από τις αποκρατικοποιήσεις, η ενίσχυση του ρυθμού αύξησης του ΑΕΠ και η μείωση της σώρευσης του χρέους για λογαριασμό τρίτων. Παράλληλα, έγινε αποδεκτή απόκλιση υψηλών ποσοστών σε σχέση με την αρχική τιμή αναφοράς του 60% επί του ΑΕΠ για το δημόσιο χρέος, καθώς ο αρχικός στόχος κρίθηκε ανέφικτος.

⁴³ Ο.π. 32 Μπάρμπα σελ. 415

⁴⁴ Λ. Θεοχαροπούλου, Η δημοσιονομική κρίση στη Χώρα μας, Ανάτυπο από την εφημερίδα «Καθημερινή», της 2^{ης}, 23^{ης} και 25^{ης} Ιανουαρίου 1990, σελ. 3-4

Η απόφαση του Συμβουλίου της 26^{ης} Σεπτεμβρίου του 1994 περί της παρέκκλισης της Ελλάδας, καταργήθηκε στις 17 Δεκεμβρίου 1999 με εκ νέου απόφαση του Συμβουλίου. Με την 2000/427/EK της 19^{ης} Ιουνίου 2000, που ελήφθη κατά την παρ. 2 του άρθρου 122 ΣυνθΕΚ, κρίθηκε ότι η Ελλάδα είχε ικανοποιήσει τα κριτήρια ένταξης στην Ευρωζώνη, οπότε και η Χώρα εισήλθε στην ΟΝΕ από την 1.1.2001.

Το Μαρτίου του 2004, η νεοεκλεγείσα κυβέρνηση Καραμανλή εκκινεί διαδικασία δημοσιονομικής απογραφής για το έτος 2003. Η «απογραφή» ήταν μάλλον αναγκαία την προκειμένη χρονική στιγμή, καθώς ήδη από το 2001, μετά από ελέγχους της ευρωπαϊκής στατιστικής υπηρεσίας Eurostat, το δημόσιο χρέος της Ελλάδας, όπως αυτό αποτυπωνόταν στα επίσημα στοιχεία, φαίνεται να αποκλίνει από την πραγματικότητα. Παρόλα αυτά, η αμφισβήτηση της διαχείρισης της οικονομικής πολιτικής της κυβέρνησης Σημίτη, καθώς και της εγκυρότητας των επίσημων δημοσιονομικών στοιχείων της Χώρας, βρισκόταν ήδη στο επίκεντρο της προεκλογικής εκστρατείας του κόμματος της Νέας Δημοκρατίας, το οποίο και εξασφάλισε την πλειοψηφία στις εκλογές του 2004.

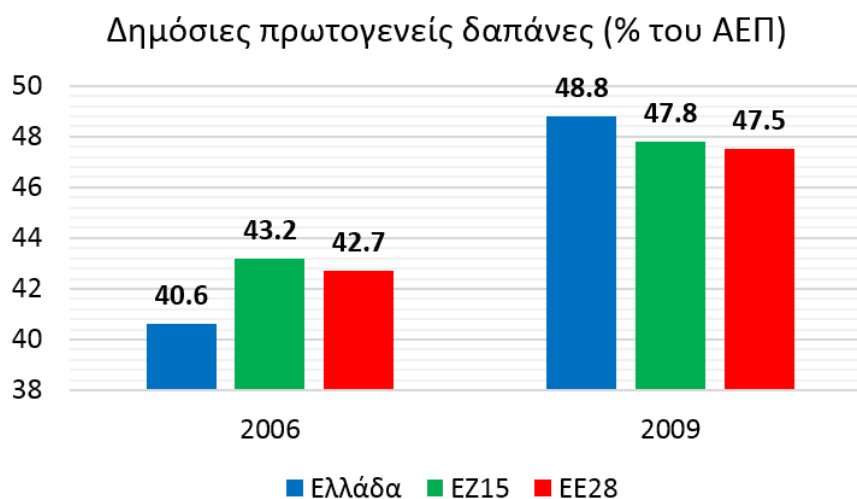
Με βάση τον έλεγχο που διενήργησε η Eurostat, επιβεβαιώθηκε ότι τα επίσημα δημοσιονομικά στοιχεία δεν ανταποκρίνονταν στην πραγματική οικονομική κατάσταση της Ελλάδας. Από την «απογραφή» προέκυψε ότι το έλλειμμα του 1999 ήταν 3,07%, αντί του 3%, που αποτελούσε κριτήριο ένταξης στην Ευρωζώνη. Συνεπεία του ελέγχου, η Ελλάδα εντάχθηκε εκ νέου σε κατάσταση υπερβολικού ελλείμματος με απόφαση του Συμβουλίου της 5^{ης} Ιουλίου 2004 (2004/917/EC). Η Χώρα δέχθηκε έντονη κριτική για χρήση «δημιουργικής λογιστικής», προκειμένου να παρουσιάζει ευνοϊκότερα οικονομικά στοιχεία στους κρατικούς προϋπολογισμούς. Τέτοιες μέθοδοι είναι ενδεικτικά η τιτλοποίηση μελλοντικών απαιτήσεων, ο μη υπολογισμός του ενδοκυβερνητικού χρέους στο δημόσιο χρέος ή η συμπερίληψη των δαπανών για εξοπλιστικά προγράμματα στον κρατικό προϋπολογισμό του οικονομικού έτους παραλαβής του υλικού και όχι του έτους σύναψης των συμβάσεων και παραγγελίας⁴⁵.

Κατά μία προσέγγιση, η χρήση μεθόδων «δημιουργικής λογιστικής» δεν αποτελούσε ελληνική πρωτοτυπία, καθώς χρήση αυτών γινόταν ήδη από άλλα κράτη μέλη της Ευρωζώνης. Για παράδειγμα, σημειώνεται ότι η Γερμανία δεν συμπεριέλαβε

⁴⁵ Βλ. περισσότερα ό.π. 32 Μπάρμπα σελ. 423 επ.

στην καταμέτρηση του ελλείμματός της το σύνολο του χρέους που δημιουργήθηκε μετά την ενοποίηση της Δυτικής και Ανατολικής Γερμανίας ή τη «μαύρη τρύπα» των ασφαλιστικών οργανισμών, η Γαλλία δεν συμπεριέλαβε στο έλλειμμά της τα συνταξιοδοτικά προνόμια των υπαλλήλων δημοσίων οργανισμών, η Ιταλία προχώρησε σε συμβάσεις ανταλλαγής κινδύνου αθέτησης (Credit Default Swaps - CDS), ενώ το Βέλγιο, το έτος που αξιολογούνταν η ένταξή του στο ευρώ, πούλησε μέρος των αποθεμάτων χρυσού της κεντρικής τράπεζας, παρουσιάζοντας ένα έκτακτο έσοδο και συνεπώς, μειώνοντας λογιστικά το δημόσιο έλλειμμα⁴⁶.

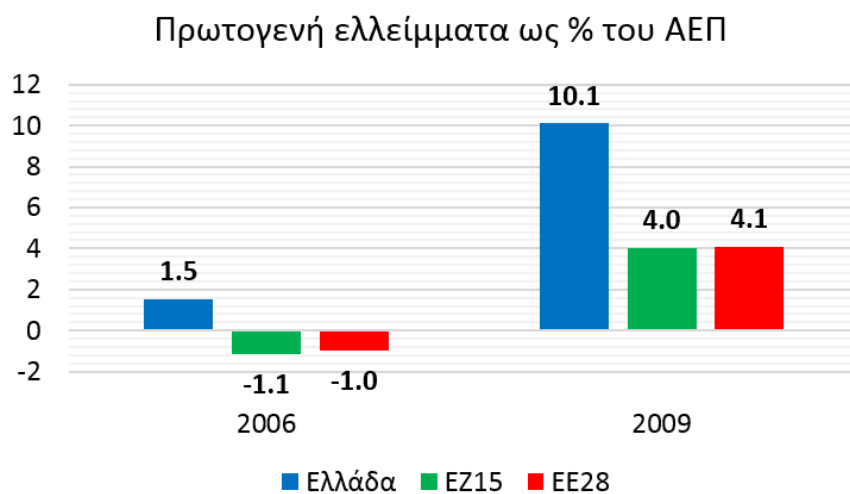
Με την παγκόσμια οικονομική κρίση να κορυφώνεται το 2008, η Ευρωπαϊκή Ένωση, όπως ήταν αναμενόμενο, δεν έμεινε ανεπηρέαστη. Τα προβλήματα που εμφανίστηκαν στις χρηματοπιστωτικές αγορές μεταφέρθηκαν γρήγορα στο πεδίο της οικονομίας, οπότε και η ύφεση επιδεινώθηκε σε πλήθος κρατών. Όπως φανερώνουν στοιχεία της Eurostat τα οποία αποτυπώνονται στα κατωτέρω διαγράμματα⁴⁷, οι δημόσιες δαπάνες αυξήθηκαν λόγω της οικονομικής κρίσης, τόσο στη Ελλάδα, όσο και στα κράτη της Ένωσης γενικότερα. Στην περίπτωση της Ελλάδας όμως, αυξήθηκαν σημαντικά περισσότερο, συγκεκριμένα κατά 8,2 ποσοστιαίες μονάδες σε σχέση με το 2006, έναντι 4,8 για το μέσο όρο των κρατών μελών της ΕΕ (ΕΕ28) και 4,6 για το μέσο όρο των κρατών μελών της Ευρωζώνης (ΕΖ15).



⁴⁶ Γ. Παπαδογιάννης, Η απογραφή του 2004: Μια εγκληματική απερισκεψία, 23.8.2016, Άρθρο που βασίζεται στο βιβλίο του ιδίου: «Από το Μεγάλο Πάρτι στη Χρεοκοπία, 1980 – 2015: Δημαγωγία και Μοιραίες Επιλογές», Εκδόσεις Παπαδόπουλος, <http://www.matrix24.gr/2016/08/i-apografi-tou-2004-mia-egklimatiki-aperiskepsia/>, (τ.π. 31.5.2020)

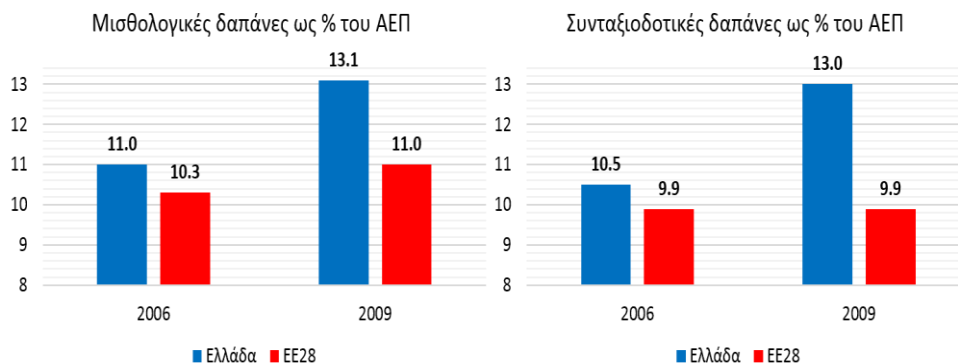
⁴⁷ Β. Σαραφίδης, «Πόσο πετυχημένο είναι το "success story" της δημοσιονομικής σύγκλισης της Ελλάδας;», 16.1.2017, <https://www.capital.gr/me-apopsi/3183725/poso-petuximeno-einai-to-success-story-tis-dimosionomikis-sugklisis-tis-elladas>, (τ.π. 5.6.2020)

Καθώς τα δημόσια έσοδα του κράτους την τριετία 2007-2009 παρέμειναν σε επίπεδα παρόμοια με αυτά του 2006, το δημόσιο έλλειμμα της Ελλάδας αυξήθηκε κατακόρυφα.



Σημείωση: αρνητικό έλλειμμα σημαίνει πλεόνασμα

Σημειώνεται επίσης, ότι οι μισθολογικές δαπάνες ως ποσοστό επί τοις εκατό του ΑΕΠ αυξήθηκαν κατά 2,1 ποσοστιαίες μονάδες, έναντι αύξησης 0,7 στο μέσο όρο των κρατών της ΕΕ, ενώ οι δαπάνες για συντάξεις γήρατος αυξήθηκαν κατά 2,5 στην Ελλάδα και έμειναν σταθερές για τα κράτη μέλη της ΕΕ.



Τα κενά της δημοσιονομικής διαχείρισης της Ελλάδας έγιναν πλέον απόλυτα εμφανή και παρόλο που η Ελλάδα εξήλθε της κατάστασης υπερβολικού ελλείμματος με την από 5 Ιουνίου 2007 απόφαση του Συμβουλίου (2007/465/EC), η Επιτροπή στην από 18 Φεβρουαρίου 2009 έκθεσή της (“Commission assesses Stability and Convergence Programmes of Ireland, Greece, Spain, France, Latvia and Malta; presents reports under excessive deficit procedure”), ανέφερε ότι η σημαντική

υπέρβαση της τιμής αναφοράς για το ελληνικό δημόσιο έλλειμμα αλλά και το χρέος, βασιζόταν μάλλον σε χρόνιες, διαρθρωτικές αδυναμίες της δημοσιονομικής διαχείρισης της Χώρας, παρά στην παγκόσμια οικονομική κρίση.

Στις 27 Απριλίου του 2009, η Ελλάδα τέθηκε για τελευταία φορά σε διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος, με την υπ' αριθμ. 2009/415/EC απόφαση του Συμβουλίου, ισχύουσας της παρ. 7 του άρθρου 126 της ΣΛΕΕ, η οποία ορίζει ότι «εάν το Συμβούλιο αποφασίσει, σύμφωνα με την παράγραφο 6, ότι υπάρχει υπερβολικό έλλειμμα, απευθύνει, χωρίς αδικαιολόγητη καθυστέρηση και μετά από σύσταση της Επιτροπής, συστάσεις στο εν λόγω κράτος μέλος προκειμένου να τερματίσει την κατάσταση αυτή εντός καθορισμένου χρονικού διαστήματος». Η μη συμμόρφωση της Ελλάδας εντός της προβλεπόμενης προθεσμίας, είχε ως αποτέλεσμα την επιδείνωση της ήδη μειωμένης αξιοπιστίας της Χώρας, καθώς και τη μείωση της πιστοληπτικής της ικανότητας στις διεθνείς χρηματαγορές.

Η διετία 2009-2010 υπήρξε καθοριστική για τα δημόσια οικονομικά της Ελλάδας. Στις 19 Ιανουαρίου 2010, το Συμβούλιο έλαβε την υπ' αριθμ. 2010/291/ΕΕ απόφασή του, στην οποία υιοθετούσε την άποψη που είχε ήδη εκφράσει η Επιτροπή στην από 11 Νοεμβρίου 2009 πρότασή της· η επιδείνωση της δημοσιονομικής θέσης της Ελλάδας οφείλεται στη σοβαρή υστέρηση εσόδων και σε σημαντικές υπερβάσεις των δαπανών. Συγκεκριμένα, η απόφαση αναφέρει ότι:

«...μολονότι η επιδείνωση των μακροοικονομικών συνθηκών ήταν εντονότερη της αναμενόμενης από τις αρχές, τα δημόσια οικονομικά επιδεινώθηκαν πολύ περισσότερο σε σχέση με το αναμενόμενο, ως αποτέλεσμα της εντονότερης σε σχέση με τις προβλέψεις επιδείνωσης των ρυθμών οικονομικής ανάπτυξης και, σε μεγάλο βαθμό, εξαιτίας των δημοσιονομικών πολιτικών που εφήρμοσε η ελληνική κυβέρνηση. Ιδίως, στο σκέλος των δαπανών, από την εκτέλεση του προϋπολογισμού του 2009 προκύπτουν μεγάλες υπερβάσεις δαπανών το 2009, περισσότερο από το ήμισυ των οποίων οφείλεται σε υψηλότερες των προϋπολογισθειςών αποζημιώσεις εργαζομένων και σε αυξημένες δαπάνες κεφαλαίου. Στο σκέλος των εσόδων, από την εκτέλεση του προϋπολογισμού του 2009 προκύπτουν σημαντικές αδυναμίες του μηχανισμού είσπραξης των φόρων, περιλαμβανομένης της φορολογικής συμμόρφωσης...»

Στην έκθεση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο σχετικά με την ποιότητα των δημοσιονομικών στοιχείων που υπεβλήθησαν από τα κράτη μέλη το 2010 (COM/2011/0187), αναφέρεται ότι το 2010

έγινε μια σειρά μεθοδολογικών επισκέψεων στην Ελλάδα, λόγω της επιφύλαξης που διατηρούσε η Eurostat για τα ελληνικά στοιχεία επί του ελλείμματος και του χρέους, όπως αυτά υπεβλήθησαν τον Οκτώβριο του 2009, και σε συνέχεια της έκθεσης της Επιτροπής για τις ελληνικές στατιστικές, που δημοσιεύθηκε τον Ιανουάριο του 2010. Η Eurostat κατέληξε στο συμπέρασμα ότι τα τελευταία αναθεωρημένα στοιχεία της Ελλάδας για την περίοδο 2006-2009 ήταν επαρκώς αξιόπιστα για τους σκοπούς της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος, σύμφωνα με την ποιότητα των στοιχείων άλλων κρατών μελών της ΕΕ.

Η Ελλάδα εισέρχεται εκ νέου σε περίοδο δημοσιονομικής προσαρμογής, ως κράτος μέλος της Ευρωζώνης πλέον, με στόχο τη μείωση των ελλειμμάτων, του εξωτερικού δανεισμού και κυρίως την αποτροπή περαιτέρω εξάπλωσης της δημοσιονομικής αστάθειας στη ζώνη του ευρώ. Παρά τις αντιδράσεις που προέρχονταν κυρίως από την πλευρά της Γερμανίας, στις 25 Μαρτίου 2010 αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων της Ευρωζώνης, επιβεβαιώνουν τη στήριξη των προσπάθειών της ελληνικής κυβέρνησης και επισημαίνουν την προοπτική δημιουργίας μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας με βάση την παρ. 2 του άρθρου 122 ΣΛΕΕ, με τρόπο ώστε να μην παραβιάζεται η «ρήτρα μη διάσωσης» του άρθρου 125 ΣΛΕΕ⁴⁸. Η δήλωση της 25^{ης} Μαρτίου επιβεβαιώνεται με εκ νέου δήλωση στήριξης των κρατών μελών της Ευρωζώνης, στις 11 Απριλίου 2010⁴⁹. Στις 23 Απριλίου 2010 η ελληνική Κυβέρνηση αιτείται επισήμως δημοσιονομικής συνδρομής, με συνέπεια στις 2 Μαΐου 2010 η Ελλάδα, η Επιτροπή, η ΕΚΤ και το ΔΝΤ να επιβεβαιώσουν τη συμφωνία τους επί τριετούς προγράμματος οικονομικών και δημοσιονομικών πολιτικών. Το Eurogroup συμφωνεί ομοφώνως για την ενεργοποίηση μηχανισμού στήριξης της Ελλάδας, υπό την προϋπόθεση της αυστηρής τήρησης των συμπεφωνημένων πολιτικών⁵⁰. Ο Μηχανισμός Στήριξης της ελληνικής οικονομίας, αποτελούσε έκτακτο πρόγραμμα χρηματοδότησης με διακυβερνητικό χαρακτήρα. Η Ελλάδα ήταν υποχρεωμένη να συνάψει διμερείς δανειακές συμβάσεις, σε εκούσια μεν βάση, με άλλα κράτη μέλη της Ευρωζώνης και με το ΔΝΤ. Η συμμόρφωση της Ελλάδας στα μέτρα ορίστηκε υπό τη την επίβλεψη της Επιτροπής,

⁴⁸ Statement by the Heads of State and Government of the Euro Area, <https://www.consilium.europa.eu/media/21429/20100325-statement-of-the-heads-of-state-or-government-of-the-euro-area-en.pdf>, (τ.π. 2.6.2020)

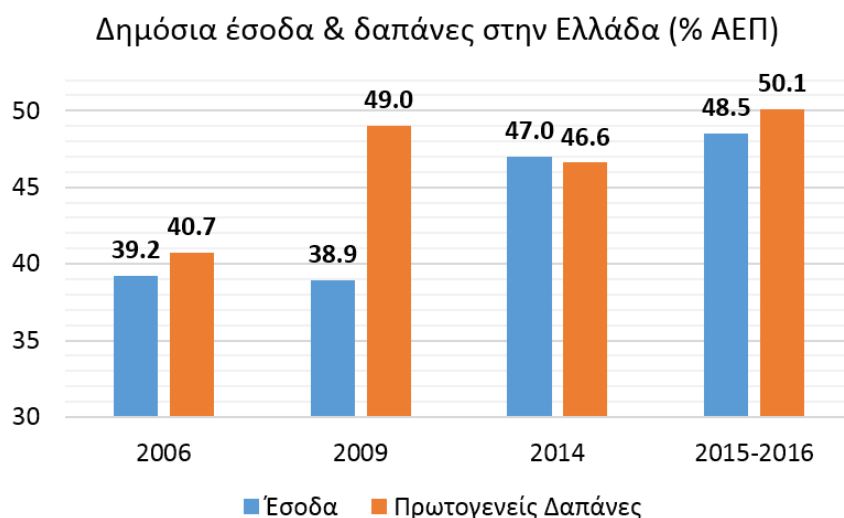
⁴⁹ Statement on the support to Greece by Euro area Members States, https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/113686.pdf, (τ.π. 2.6.2020)

⁵⁰ Statement by the Eurogroup, https://www.consilium.europa.eu/media/25673/20100502-eurogroup_statement_greece.pdf, (τ.π. 2.6.2020)

της ΕΚΤ και του ΔΝΤ («Τρόικα»). Σε αντίθεση με τη χρηματοοικονομική στήριξη της Ιρλανδίας και της Πορτογαλίας, που βασίστηκε στον Κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 407/2010 («για τη θέσπιση ευρωπαϊκού μηχανισμού χρηματοοικονομικής σταθεροποίησης»), οι δανειακές συμβάσεις που συνήψε η Ελλάδα ήταν εκτός ενωσιακού δικαίου, οπότε οι σχετικές με το δανεισμό συμφωνίες έπρεπε να κυρωθούν από τα Κοινοβούλια των κρατών-μελών της Ευρωζώνης.

Συνέπεια της θέσπισης Μηχανισμού Στήριξης της ελληνικής οικονομίας ήταν τρία «Μνημόνια» το 2010, 2012 και 2015, που συνομολόγησαν οι ελληνικές Κυβερνήσεις με τους ευρωπαϊκούς θεσμούς και το ΔΝΤ, καθώς και οι εφαρμοστικοί αυτών νόμοι, οι οποίοι επέφεραν πλήθος δομικών μεταρρυθμίσεων δημοσιονομικής φύσεως, με αντίκτυπο τόσο στο οικονομικό όσο και στο κοινωνικό περιβάλλον της Χώρας.

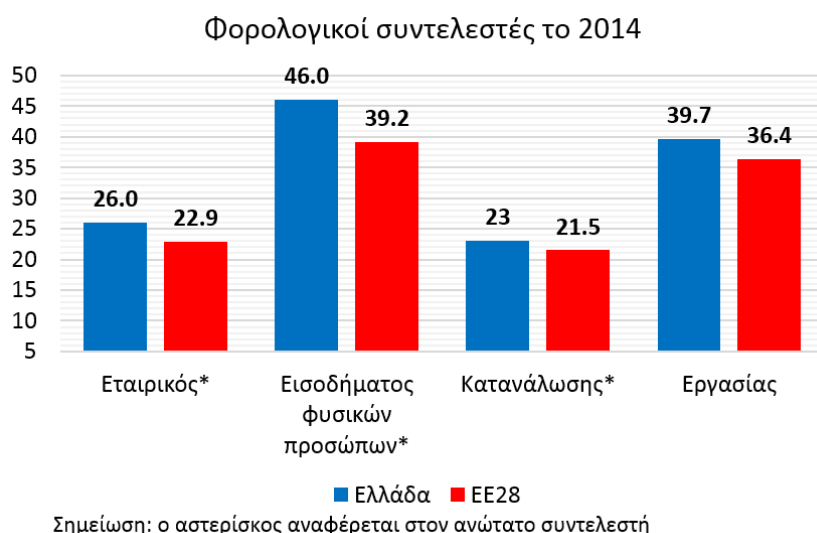
Συνεχίζοντας την παράθεση ορισμένων συγκριτικών διαγραμμάτων που παρουσιάζουν ενδιαφέρον⁵¹, διακρίνεται ότι η σταδιακή ισοσκέλιση του δημοσιονομικού ισοζυγίου βασίστηκε μάλλον στην αύξηση των δημοσίων εσόδων παρά στη μείωση των λειτουργικών δαπανών επί του συνολικού μεγέθους της οικονομίας.



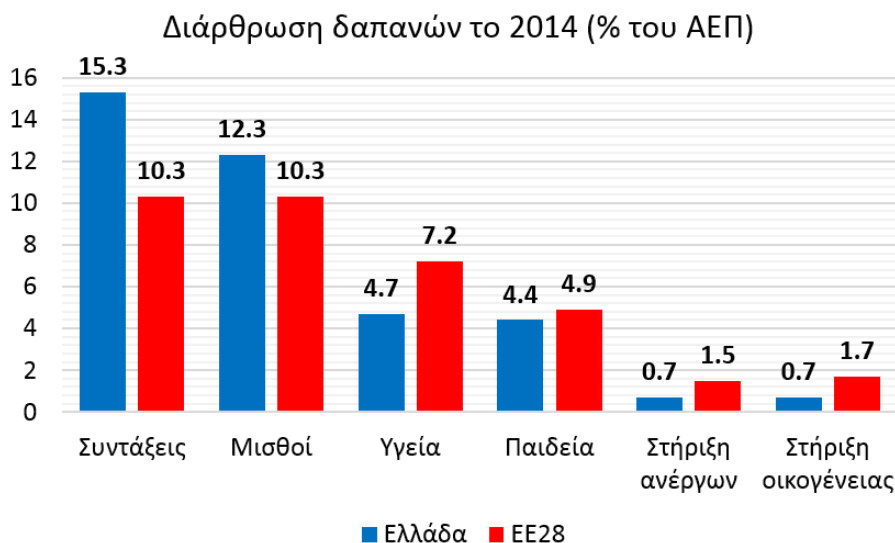
Συγκεκριμένα, το 2014, οι ανώτατοι φορολογικοί συντελεστές στην Ελλάδα αγγίζουν επίπεδα υψηλότερα από τους αντίστοιχους του μέσου όρου των κρατών της Ένωσης, σε μια περίοδο μάλιστα που η Ελλάδα αντιμετωπίζει αυξημένη ύφεση σε

⁵¹ Ο.π. 47 Σαραφίδη

σύγκριση με την υπόλοιπη Ευρώπη. Η φορολογία προφανώς δεν αντιπροσωπεύει το σύνολο των δημοσίων εσόδων, όμως φαίνεται πως κατά την περίοδο που η Ελλάδα λάμβανε δημοσιονομική στήριξη, το φορολογικό βάρος αυξήθηκε προκειμένου να ενισχυθούν τα έσοδα του κράτους, χωρίς όμως οι φόροι να διαφαίνονται εν τέλει ανταποδοτικοί.



Το 2014, η Χώρα έχει αυξημένες δαπάνες για συντάξεις και μισθούς (ως ποσοστό επί του ΑΕΠ) σε σχέση με τον ευρωπαϊκό μέσο όρο, ενώ μειωμένα είναι τα έξοδα για τη δημόσια υγεία και την παιδεία, καθώς και για τη στήριξη των ανέργων και της οικογένειας, δαπάνες οι οποίες βρίσκονται κάτω από το μισό του μέσου όρου των κρατών μελών της ΕΕ.



Σύμφωνα με επίσημα στοιχεία της ΕΛΣΤΑΤ⁵², τα ποσοστά ανεργίας κατά μέσο όρο ανά έτος και για άτομα ηλικίας 15-74 ετών, διαμορφώνονται ως εξής:

2008	7,8
2009	9,7
2010	12,7
2011	17,9
2012	24,5
2013	27,5
2014	26,5
2015	25,0
2016	23,5
2017	21,5
2018	19,3
2019	17,3

I. Το πρώτο «Μνημόνιο».

Τα μέτρα δημοσιονομικής προσαρμογής που συμφώνησε η ελληνική Κυβέρνηση με τους ευρωπαϊκούς θεσμούς ενσωματώνονται στον εφαρμοστικό ν. 3845/2010 («Μέτρα για την εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας από τα κράτη-μέλη της Ζώνης του ευρώ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο»), ο οποίος ψηφίζεται από τη Βουλή με απλή πλειοψηφία στις 6 Μαΐου 2010. Ως παραρτήματα του νόμου εντάσσονται το «Μνημόνιο Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής», καθώς και το «Μνημόνιο Συνεννόησης στις Συγκεκριμένες Προϋποθέσεις Οικονομικής Πολιτικής» (Memorandum of Understanding - MoU), τα οποία μαζί με το «Τεχνικό Μνημόνιο Συνεννόησης», υπογράφηκαν στις 3 Μαΐου 2010 μεταξύ της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Στις 8 Μαΐου 2010 η Ελλάδα συνήψε με τα κράτη μέλη της Ευρωζώνης

⁵² <https://www.statistics.gr/el/statistics/-/publication/SJO02/>, «01Α. Κατάσταση απασχόλησης και ποσοστό ανεργίας (Ιανουαρίου 2004 - Μαρτίου 2020)», (τ.π. 12.6.2020)

και τη γερμανική κρατική τράπεζα KfW («που υπόκειται στις οδηγίες, τελεί υπό την εγγύηση και ενεργεί προς το δημόσιο συμφέρον της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας») Σύμβαση Δανειακής Διευκόλυνσης (ΣΔΔ) ύψους 80 δισ. ευρώ. Με βάση τα συμφωνηθέντα, οι διατάξεις της δανειακής σύμβασης ερμηνεύονται σύμφωνα με το αγγλικό δίκαιο και οι σχετικές διενέξεις μεταξύ των συμβαλλομένων υπάγονται στη δικαιοδοσία του ΔΕΕ, γεγονός που υποδεικνύει αυξημένη εμπιστοσύνη στη διαχείριση χρηματοπιστωτικών διαφορών από το αγγλικό δίκαιο («Η παρούσα Σύμβαση καθώς και κάθε εξωσυμβατική υποχρέωση που τυχόν προκύψει από την παρούσα ή σε σχέση με την παρούσα Σύμβαση, διέπεται και ερμηνεύεται σύμφωνα με το αγγλικό δίκαιο»). Στις 9 Μαΐου του ίδιου έτους, το Εκτελεστικό Συμβούλιο του ΔΝΤ ενέκρινε τη συμφωνία SBA (Stand-by Arrangement) για το δάνειο προς την Ελλάδα. Ακολούθησε πλήθος εφαρμοστικών νόμων, που εισήγαγαν σταδιακά τις συμφωνηθείσες πολιτικές στην εθνική έννομη τάξη. Τα ανωτέρω αναφερόμενα Μνημόνια, μαζί με τις επακόλουθες δανειακές συμβάσεις που συνήψε η Χώρα, έμειναν γνωστά ως «Μνημόνιο». Τα μέτρα του πρώτου Μνημονίου περιελάμβαναν μεταξύ άλλων, μείωση του κατώτατου μισθού, μείωση του μισθολογικού κόστους στο δημόσιο τομέα, περικοπή δώρων και επιδομάτων, μεταρρυθμίσεις στο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης, αυξήσεις ορίων ηλικίας συνταξιοδότησης, αυξήσεις ορίων απολύσεων, σημαντική αύξηση του ΦΠΑ και γενικότερη αναπροσαρμογή του φορολογικού συστήματος, κατάργηση φοροαπαλλαγών, καθώς και περικοπή δαπανών στα λειτουργικά έξοδα των υπουργείων και του ευρύτερου δημόσιου τομέα. Η συνταγματικότητα του Μνημονίου, κρίθηκε με την απόφαση 668/2012 της Ολομέλειας του ΣτΕ.

Με την πορεία προς την επίτευξη του μεσοπρόθεσμου δημοσιονομικού στόχου για τα έτη 2011-2014 να παρουσιάζει εμπόδια, η Τρόικα διαπιστώνει καθυστερήσεις στην τήρηση των όρων του Μνημονίου εκ μέρους της ελληνικής κυβέρνησης. Συνέπεια των εξελίξεων ήταν η διαμόρφωση του αποκαλούμενου «Μεσοπρόθεσμου Προγράμματος» ή πληρέστερα «Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-2015». Με το βάρος να πέφτει κυρίως στη φορολογία και τις αποκρατικοποιήσεις, στο Μεσοπρόθεσμο Πρόγραμμα απαριθμούνταν αυστηρά μέτρα λιτότητας, τα οποία έπρεπε να τηρηθούν, υπό την απειλή της μη εκταμίευσης της επόμενης δόσης του δανείου. Εν μέσω μαζικών διαδηλώσεων, το Μεσοπρόθεσμο εγκρίνεται από τη Βουλή με την ψήφιση του εφαρμοστικού ν. 3985/2011.

II. Το δεύτερο «Μνημόνιο».

Κατά τη Σύνοδο Κορυφής της 26^{ης} Οκτωβρίου 2011, αποφασίζεται επισήμως το «κούρεμα» του ελληνικού χρέους στο 50% με την εθελοντική συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα (Private Sector Involvement - PSI), δηλαδή πιστωτικών ιδρυμάτων και ελληνικών ασφαλιστικών ταμείων. Στις 14.2.2012 δημοσιεύεται ο ν. 4046/2012 για την «Έγκριση των Σχεδίων Συμβάσεων Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης μεταξύ του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (Ε.Τ.Χ.Σ.), της Ελληνικής Δημοκρατίας και της Τράπεζας της Ελλάδος, του Σχεδίου του Μνημονίου Συνεννόησης μεταξύ της Ελληνικής Δημοκρατίας, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της Τράπεζας της Ελλάδος και άλλες επείγουσες διατάξεις για τη μείωση του δημοσίου χρέους και τη διάσωση της εθνικής οικονομίας» και ακολουθεί ο ν. 4050/2012 για τους «Κανόνες τροποποίησης τίτλων εκδόσεως ή εγγυήσεως του Ελληνικού Δημοσίου με συμφωνία των Ομολογιούχων». Με το ν. 4046/2012, εγκρίνεται το Σχέδιο του Μνημονίου Συνεννόησης (Memorandum Of Understanding) μεταξύ της Ελλάδας, της Επιτροπής και της ΤτΕ, το οποίο αποτελείται από το «Μνημόνιο Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής» (Memorandum of Economic and Financial Policies), το «Μνημόνιο Συνεννόησης στις Συγκεκριμένες Προϋποθέσεις Οικονομικής Πολιτικής» (Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality) και το «Τεχνικό Μνημόνιο Συνεννόησης» (Technical Memorandum of Understanding). Στις παρ. 7-9 του άρθρου 3 του ίδιου νόμου, ορίζονται τα σχετικά με την αποφασιστική αρμοδιότητα συμμετοχής φορέων του δημοσίου και του ιδιωτικού τομέα σε πρόγραμμα ανταλλαγής τίτλων του Ελληνικού Δημοσίου, κατ' εφαρμογή προγράμματος για την αναδιάρθρωση του ελληνικού χρέους. Επί του προγράμματος αναγκαστικής αναδιάρθρωσης του ελληνικού δημοσίου χρέους, ασκήθηκε έντονη κριτική, καθώς υποστηρίζεται ότι αυτό «φαίνεται να υλοποιήθηκε κατά παράβαση αρχών και δικαιωμάτων που κατοχυρώνονται στο Σύνταγμα και την ΕΣΔΑ»⁵³, ενώ διαμορφώθηκε νομολογία με αποφάσεις του ΣτΕ, αλλά και του ΕΔΔΑ.

Εκτός της ρύθμισης για το PSI, το δεύτερο Μνημόνιο περιελάμβανε μέτρα σχετικά με την περαιτέρω μείωση του κατώτατου μισθού, την κατάργηση θέσεων εργασίας του δημοσίου τομέα, την κατάργηση κλαδικών συμβάσεων εργασίας, τις

⁵³ Ο.π. 32 Μπάρμπα σελ. 473

πериκοπές συντάξεων, επιδομάτων και δαπανών υγείας, την αύξηση αντικειμενικών αξιών ακινήτων, την αύξηση των κομίστρων στις Αστικές Συγκοινωνίες και τον ΟΣΕ. Στις 9 Μαρτίου ολοκληρώθηκε το PSI, με τη συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα να φτάνει το 95,7%.

Στις 7 Νοεμβρίου 2013, εγκρίνεται το Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016, με την ψήφιση του ν. 4093/2012 («Έγκριση Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013–2016 – Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής του ν. 4046/2012 και του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013–2016»). Μεταξύ των νέων μέτρων λιτότητας, θεσμοθετείται νέα αύξηση ορίων ηλικίας συνταξιοδότησης, κατάργηση καθολικότητας της Εθνικής Σύμβασης Εργασίας, κατάργηση δώρων στο δημόσιο και εισάγονται περικοπές ειδικών μισθολογίων.

III. Το τρίτο «Μνημόνιο».

Στις 29 Ιουνίου 2015 επιβάλλονται capital controls, ενώ στις 30 Ιουνίου λήγει η ισχύς του προγράμματος χρηματοδότησης του EFSF προς την Ελλάδα⁵⁴. Μέχρι τις 30 Ιουνίου, η Ελλάδα δεν είχε αποπληρώσει τις οφειλόμενες δόσεις προς το ΔΝΤ⁵⁵. Η Ελλάδα δεν ήταν η πρώτη χώρα που καθυστέρησε καταβολή δόσης προς το ΔΝΤ, όμως σε όλες τις λοιπές περιπτώσεις καθυστέρησης, οι χώρες βρίσκονταν εν μέσω πολέμου ή βίαιων αναταραχών εντός της επικράτειάς τους⁵⁶. Λίγες μέρες αργότερα, στις 5 Ιουλίου, διεξάγεται δημοψήφισμα, επί του ερωτήματος αν θα πρέπει να γίνει αποδεκτό το σχέδιο συμφωνίας της Επιτροπής, της ΕΚΤ και του ΔΝΤ που προτάθηκε στην Ελλάδα στις 25 Ιουνίου του ίδιου έτους. Οι ψηφοφόροι απέρριψαν το σχέδιο συμφωνίας, απαντώντας «ΔΕΝ ΕΓΚΡΙΝΕΤΑΙ / ΟΧΙ» με ποσοστό 61,31%.

⁵⁴ Επίσημη ιστοσελίδα του ΕΜΣ, <https://www.esm.europa.eu/press-releases/efsf-programme-greece-expires-today>, (τ.π. 12.6.2020)

⁵⁵ Επίσημη ιστοσελίδα ΔΝΤ, <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/14/01/49/pr15310>, (τ.π. 12.6.2020)

⁵⁶ A. Nardelli, A brief history of countries with overdue IMF repayments, 5.6.2015, <https://www.theguardian.com/news/datablog/2015/jun/05/history-of-countries-with-overdue-imf-repayments-greece>, (τ.π. 12.6.2020)

ΔΗΜΟΨΗΦΙΣΜΑ	
της 5ης Ιουλίου 2015	
ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΓΙΝΕΙ ΑΠΟΔΕΚΤΟ ΤΟ ΣΧΕΔΙΟ ΣΥΜΦΩΝΙΑΣ, ΤΟ ΟΠΟΙΟ ΚΑΤΕΘΕΣΑΝ Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ, Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΚΕΝΤΡΙΚΗ ΤΡΑΠΕΖΑ ΚΑΙ ΤΟ ΔΙΕΘΝΕΣ ΝΟΜΙΣΜΑΤΙΚΟ ΤΑΜΕΙΟ ΣΤΟ EUROGROUP ΤΗΣ 25.06.2015 ΚΑΙ ΑΠΟΤΕΛΕΙΤΑΙ ΑΠΟ ΔΥΟ ΜΕΡΗ, ΤΑ ΟΠΟΙΑ ΣΥΓΚΡΟΤΟΥΝ ΤΗΝ ΕΝΙΑΙΑ ΠΡΟΤΑΣΗ ΤΟΥΣ; ΤΟ ΠΡΩΤΟ ΕΓΓΡΑΦΟ ΤΙΤΛΟΦΟΡΕΙΤΑΙ «REFORMS FOR THE COMPLETION OF THE CURRENT PROGRAM AND BEYOND» («ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΟΛΟΚΛΗΡΩΣΗ ΤΟΥ ΤΡΕΧΟΝΤΟΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ ΚΑΙ ΠΕΡΑΝ ΑΥΤΟΥ») ΚΑΙ ΤΟ ΔΕΥΤΕΡΟ «PRELIMINARY DEBT SUSTAINABILITY ANALYSIS» («ΠΡΟΚΑΤΑΡΚΤΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ ΒΙΩΣΙΜΟΤΗΤΑΣ ΧΡΕΟΥΣ»).	ΔΕΝ ΕΓΚΡΙΝΕΤΑΙ/ ΟΧΙ ☐ ΕΓΚΡΙΝΕΤΑΙ/ ΝΑΙ ☐

Παρά το αποτέλεσμα του δημοψηφίσματος, στις 12-13 Ιουλίου 2015 οι αρχηγοί των κρατών μελών της Ευρωζώνης, συμφώνησαν με την Ελλάδα τα «προαπαιτούμενα» που θα έπρεπε να υλοποιηθούν ώστε να ξεκινήσουν διαπραγματεύσεις για τους όρους ενός νέου Μνημονίου⁵⁷. Τα προαπαιτούμενα αφορούσαν μεταρρυθμιστικά μέτρα για ΦΠΑ και συνταξιοδοτικό, ενσωμάτωση της Οδηγίας 2014/59/ΕΕ (Bank Recovery and Resolution Directive – BRRD) για την ανάκαμψη και την εξυγίανση των τραπεζών, διασφάλιση της ανεξαρτησίας της ΕΛΣΤΑΤ και τροποποίηση του ΚΠολΔ (ν. 4335/2015). Στις 14 Αυγούστου 2015, τα προαπαιτούμενα είχαν εκπληρωθεί, οπότε και ψηφίζεται από τη Βουλή ο κυρωτικός ν. 4336/2015 («Συνταξιοδοτικές διατάξεις – Κύρωση του Σχεδίου Σύμβασης Οικονομικής Ενίσχυσης από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας και ρυθμίσεις για την υλοποίηση της Συμφωνίας Χρηματοδότησης»).

Στις 19 Αυγούστου 2015, το Συμβούλιο Διοικητών του ΕΜΣ ενέκρινε το Μνημόνιο Κατανόησης⁵⁸, στο οποίο απαριθμούνται οι μεταρρυθμιστικές πολιτικές που αναμενόταν να εφαρμοστούν από την Ελλάδα, καθώς και τη δανειακή σύμβαση

⁵⁷ Euro Summit Statement, Brussels, 12 July 2015

⁵⁸ Memorandum of Understanding between the European Commission Acting on behalf of the European Stability Mechanism and the Hellenic Republic and the Bank of Greece, Brussels and Athens, 19 August 2015

(«Κύρια σύμβαση χρηματοδοτικής διευκόλυνσης»⁵⁹)⁶⁰. Τον Ιούνιο του 2016 υπεγράφη συμπληρωματικό Μνημόνιο Κατανόησης⁶¹. Το τρίτο Μνημόνιο περιελάμβανε τέσσερεις στρατηγικούς στόχους:

α) Την αποκατάσταση της δημοσιονομικής βιωσιμότητας, με την επίτευξη συγκεκριμένων στόχων για το πρωτογενές πλεόνασμα και δημοσιονομικές μεταρρυθμίσεις, μεταξύ των οποίων αναδιαμόρφωση του ΦΠΑ και του συνταξιοδοτικού συστήματος,

β) Τη διασφάλιση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας, με αντιμετώπιση των Μη Εξυπηρετούμενων Δανείων (ΜΕΔ) και ανακεφαλαιοποίηση των τραπεζών εντός του 2015,

γ) Την ενίσχυση της ανάπτυξης, της ανταγωνιστικότητας και των επενδύσεων, μέσω μεταρρυθμίσεων στις αγορές εργασίας και προϊόντων και την εφαρμογή προγράμματος ιδιωτικοποιήσεων με εξασφάλιση της αρχής της διαφάνειας και

δ) Τη μεταρρύθμιση του Κράτους και της δημόσιας διοίκησης, με ενίσχυση της αποδοτικότητας του δημοσίου τομέα στην παροχή βασικών αγαθών και υπηρεσιών, της αποδοτικότητας του συστήματος απονομής της δικαιοσύνης, της καταπολέμησης της διαφθοράς, καθώς και της θεσμικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας των εθνικών ανεξάρτητων αρχών.

Ακολούθησαν οι εφαρμοστικοί ν. 4387/2016 («Ενιαίο Σύστημα Κοινωνικής Ασφάλειας - Μεταρρύθμιση ασφαλιστικού-συνταξιοδοτικού συστήματος - Ρυθμίσεις φορολογίας εισοδήματος και τυχερών παιγνίων και άλλες διατάξεις») και 4389/2016 («Επείγουσες διατάξεις για την εφαρμογή της συμφωνίας δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και άλλες διατάξεις»). Στις 19.5.2017 ψηφίζεται ο ν. 4472/2017 που τροποποίησε τον 4387/2016 («Συνταξιοδοτικές διατάξεις Δημοσίου και τροποποίηση διατάξεων του ν. 4387/2016, μέτρα εφαρμογής των δημοσιονομικών στόχων και μεταρρυθμίσεων, μέτρα κοινωνικής στήριξης και εργασιακές ρυθμίσεις, Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2018-2021 και λοιπές διατάξεις»).

Την 12^η Ιουλίου 2017 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εισηγείται τον τερματισμό της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος για την Ελλάδα, καθώς το δημόσιο έλλειμμα

⁵⁹ Financial Assistance Facility Agreement between European Stability Mechanism and the Hellenic Republic as the beneficiary Member State and the Bank Of Greece as Central Bank and Hellenic Financial Stability Fund as Recapitalisation Fund, 19 August 2015

⁶⁰ Επίσημη ιστοσελίδα ΕΜΣ, <https://www.esm.europa.eu/press-releases/esm-board-governors-approves-esm-programme-greece>, (τ.π. 12.6.2020)

⁶¹ Supplemental Memorandum of Understanding, 16.6.2016

υποχώρησε κάτω από την τιμή αναφοράς 3% του ΑΕΠ⁶², ενώ στις 25 Σεπτεμβρίου 2017 το Συμβούλιο εκδίδει την υπ' αριθμ. (ΕΥ) 2017/1789 απόφασή του για τον τερματισμό της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος («Council Decision (ΕΥ) 2017/1789 of 25 September 2017 abrogating Decision 2009/415/EC on the existence of an excessive deficit in Greece»). Στις 11 Ιουλίου 2018, η Επιτροπή ενεργοποιεί με απόφασή της⁶³ το πλαίσιο Ενισχυμένης Εποπτείας για την Ελλάδα, σύμφωνα με τον Κανονισμό (ΕΕ) 472/2013 ου Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου. Ταυτόχρονα, η Ελλάδα εισέρχεται πλήρως στο Ευρωπαϊκό Εξάμηνο, για το συντονισμό της οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής, από την 21^η Αυγούστου 2018. Το σύστημα της Ενισχυμένης Εποπτείας, το οποίο έχει εξάμηνη ισχύ με δυνατότητα ανανέωσης με απόφαση της Επιτροπής, αποσκοπεί στην εξασφάλιση της ταχείας επιστροφής του εποπτευόμενου κράτους σε «κανονική κατάσταση» και στην προστασία των κρατών μελών της Ευρωζώνης από πιθανά δυσμενή δευτερογενή αποτελέσματα. Εντός αυτού του πλαισίου εξασφαλίζεται ευρύτερη πρόσβαση στις πληροφορίες που είναι αναγκαίες για τη στενή παρακολούθηση της οικονομικής, δημοσιονομικής και χρηματοοικονομικής κατάστασης του εποπτευόμενου και τακτική υποβολή εκθέσεων στην αρμόδια επιτροπή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και στην Οικονομική και Δημοσιονομική Επιτροπή (ΟΔΕ) ή σε υποεπιτροπή την οποία μπορεί να ορίσει η ΟΔΕ για τον σκοπό αυτό.

Στις 9.6.2020 εκδόθηκε ανεξάρτητη έρευνα για λογαριασμό του ΕΜΣ υπό τον τίτλο «Lessons from Financial Assistance to Greece». Η έρευνα επικεντρώθηκε κυρίως στο πρόγραμμα χρηματοδότησης της Ελλάδας από τον ΕΜΣ κατά τα έτη 2015-2018 και συνυπολογιζομένων των δεσμών με το προγενέστερο πρόγραμμα χρηματοδότησης του ΕFSF. Σύμφωνα με την έρευνα, «εκτός από τις αναγκαστικά φιλόδοξες δημοσιονομικές προσαρμογές για την αποκατάσταση των θέσεων του προϋπολογισμού και του δημόσιου χρέους, η ενίσχυση της ενδογενούς ανάπτυξης πρέπει να είναι ένας από τους βασικούς στόχους κάθε προγράμματος χρηματοδοτικής βοήθειας» (σελ. 9). Αναφέρεται, επίσης, ότι «ο σχεδιασμός του προγράμματος πρέπει να αντλεί τους στόχους και τη διάρκειά του από μια ανάλυση των κυριότερων προβλημάτων που πρέπει να αντιμετωπιστούν, συμπεριλαμβανομένης της κοινωνικής πραγματικότητας» (σελ. 9).

⁶² Commission recommends closing Excessive Deficit Procedure for Greece, Brussels, 12 July 2017

⁶³ Commission implementing decision of 11.7.2018 on the activation of enhanced surveillance for Greece

IV. Συνταγματικά ζητήματα των «Μνημονίων».

Τα μέτρα δημοσιονομικής προσαρμογής που όφειλε να λάβει η Χώρα κατ' εφαρμογή των Μνημονίων, περιλαμβάνονται στους νόμους όπου οι μνημονιακές συμφωνίες εντάσσονται ως παραρτήματα, αλλά και σε πλήθος εφαρμοστικών νόμων και πράξεων νομοθετικού περιεχομένου που δημοσιεύθηκαν κατά την εξεταζόμενη περίοδο της κρίσης. Επί της νομικής φύσης και της συνταγματικότητας τόσο του περιεχομένου, όσο και της διαδικασίας κύρωσης των Μνημονίων, έχει υπάρξει εκτεταμένη επιστημονική συζήτηση και ήδη έχει σχηματισθεί πλούσια βιβλιογραφία, ενώ θεμελιώδης είναι η απόφαση ΣτΕ Ολ. 668/2012. Τα Μνημόνια, όμως, δεν μπορούν να ιδωθούν ως μεμονωμένες διεθνείς συμφωνίες ή ως αποκομμένες πράξεις, αλλά αποτέλεσαν τη βάση ενός ολόκληρου εποικοδομήματος, που εμπεριείχε έντονες οικονομικές, πολιτικές και κοινωνικές εξελίξεις, με τη «συστράτευση» εθνικών και υπερεθνικών οργάνων και οργανισμών. Μέσω της επίκλησης της διασφάλισης της δημοσιονομικής ισορροπίας και της αποτροπής χρεοκοπίας της Ελλάδας, ως μείζονος σκοπού δημοσίου συμφέροντος ή με την ανάδειξη της «αναγκαιότητας» του νόμου, δικαιολογούνται κατά περίπτωση εντονότεροι περιορισμοί δικαιωμάτων. Σύμφωνα με τη διατύπωση του Α. Καϊδατζή, όλη η σύνθεση των μνημονιακών μέτρων και πρακτικών, συνοψίζεται στο «... χαρακτηρισμό του Μνημονίου ως έκφραση 'μεγάλης πολιτικής', μιας πολιτικής ριζικών ανατροπών και μετασχηματισμών, που συνδέεται με μεγάλους εθνικούς στόχους ή, όπως εν προκειμένω, με μεγάλες εθνικές κρίσεις⁶⁴».

Για ορισμένους, το Μνημόνιο αποτέλεσε defacto εκχώρηση της οικονομικής κυριαρχίας της Χώρας⁶⁵, ενώ για άλλους, με το Μνημόνιο δημιουργήθηκε ένα νέο «παρασύνταγμα»⁶⁶. Πιο συγκεκριμένα, ο Καϊδατζής διαχωρίζει τα ζητήματα που γεννούν τα Μνημόνια, σε συνταγματικά και σε ζητήματα συνταγματικότητας⁶⁷. Κατά το διαχωρισμό αυτό, τα συνταγματικά ζητήματα που προκύπτουν, αφορούν στον τρόπο με τον οποίο το εκάστοτε πολιτειακό όργανο ερμηνεύει συνταγματικές

⁶⁴ Α. Καϊδατζής, «Μεγάλη πολιτική» και ασθενής δικαστικός έλεγχος: Συνταγματικά ζητήματα και ζητήματα συνταγματικότητας στο «Μνημόνιο», https://www.constitutionalism.gr/2347-megali-politiki-kai-astenis-dikastikos-elegchos-syn/#_ftn6, (τ.π. 13.6.2020)

⁶⁵ Κ. Χρυσόγονος, Η χαμένη τιμή της Ελληνικής Δημοκρατίας. Ο μηχανισμός «στήριξης της ελληνικής οικονομίας» από την οπτική της εθνικής κυριαρχίας και της δημοκρατικής αρχής, ΝοΒ 2010, σελ. 1353 επ., και ήδη σε: του ίδιου, Η «Μεγάλη πορεία» προς την αποθέσμιση, Εκδόσεις Επίκεντρο, Θεσσαλονίκη 2011, σελ. 159 επ.

⁶⁶ Γ. Κατρούγκαλος, Το «παρασύνταγμα» του μνημονίου και ο άλλος δρόμος, ΝοΒ 2011, σελ. 231 επ.

⁶⁷ Ο.π. 64 Καϊδατζή

διατάξεις και εφαρμόζει συνταγματικούς κανόνες, καθώς και στο ρόλο που εξυπηρετούν οι συνταγματικές αρχές. Τα ζητήματα συνταγματικότητας (ή αλλιώς αντισυνταγματικότητας), τίθενται όταν μία πράξη πολιτειακού οργάνου ή ένα «πλέγμα» πράξεων φαίνεται να συγκρούονται με συνταγματικό κανόνα ή αρχή. Στη μελέτη του ίδιου⁶⁸, εντοπίζονται μεταξύ άλλων, συγκεκριμένα κομβικά συνταγματικά ζητήματα του Μνημονίου. Ειδικότερα, παρατηρείται ενίσχυση της εκτελεστικής εξουσίας σε βάρος της νομοθετικής, καθώς η πρώτη εξοπλίζεται τυπικά με ευρύτατες εξουσιοδοτήσεις και κυρίως καθώς η αρμοδιότητα του νομοθέτη «υποβαθμίζεται κατ' ουσίαν στην 'επικύρωση' προδιαμορφωμένων νομοθετικών πακέτων, χωρίς ή με περιορισμένη μόνο δυνατότητα επεξεργασίας τους». Σημειώνεται επίσης, ότι οι μνημονιακοί στόχοι επιτελούν κατ' αποτέλεσμα συνταγματική λειτουργία, διαμορφώνοντας δεσμευτικά το πλαίσιο εφαρμοστικών νόμων, που ενσωματώνουν τις πολιτικές οικονομικής προσαρμογής.

Οι συνέπειες αυτής της υποταγής στις μνημονιακές οδηγίες, γίνονται εμφανείς και στην κυβερνητική λειτουργία, η οποία φαίνεται να ακολουθεί ένα «προδιαμορφωμένο πρόγραμμα δημόσιας πολιτικής», σχεδόν εκπίπτοντας έτσι, σε διοικητική λειτουργία⁶⁹. Λόγω των απαιτήσεων δημοσιονομικής πειθαρχίας εντός της Ευρωζώνης και της επακόλουθης σύναψης δανειακών συμβάσεων μεταξύ της Ελλάδας και των υπόλοιπων κρατών μελών, είναι μάλλον αναμενόμενο το περιεχόμενο της εθνικής κυβερνητικής πολιτικής επί των δημοσιονομικών να διαμορφώνεται εξωγενώς, από διεθνείς οικονομικούς οργανισμούς. Αυτό βέβαια δεν αναιρεί την ύπαρξη πολιτικής ευθύνης της ελληνικής Κυβέρνησης, καθώς είναι εκείνη που διατηρεί την τελική απόφαση, σύμφωνα πάντα με το άρθρο 82 του Συντάγματος⁷⁰. Κατά την άποψη του Π. Παυλόπουλου, η εφαρμογή του καθεστώτος του μηχανισμού στήριξης και των Μνημονίων επιφέρει «defacto, περιορισμούς στη χάραξη της οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής από τα αρμόδια όργανα του Ελληνικού Κράτους», κάτι που δεν συνεπάγεται «dejure αναγνώριση» συνταγματικώς προβλεπόμενων αρμοδιοτήτων σε αλλοδαπό όργανο, συνιστά όμως «πολιτική

⁶⁸ Ο.π. 64 Καϊδατζή

⁶⁹ Ο.π. 64 Καϊδατζή

⁷⁰ Α. Μανιτάκης, Τα συνταγματικά ζητήματα του Μνημονίου ενόψει μοιρασμένης κρατικής κυριαρχίας και επιτηρούμενης δημοσιονομικής πολιτικής, Προδημοσίευση από τον Τμητικό Τόμο Νικολάου Μπάρμπα, Θεσσαλονίκη, 26.10.2011, https://www.constitutionalism.gr/%CE%BC%CE%B1%CE%BD%CE%B9%CF%84%CE%AC%CE%BA%CE%B7%CF%82-%CE%BC%CE%BD%CE%B7%CE%BC%CF%8C%CE%BD%CE%B9%CE%BF/#_ftn14, (τ.π. 13.6.20)

επίπτωση»⁷¹. Ως προς την πολιτική «δέσμευση» της Κυβέρνησης για την εφαρμογή των μνημονιακών κατευθύνσεων, όπως αυτές εντάχθηκαν στο παράρτημα του νόμου 3845/2010, ο ίδιος εκτιμά ότι «αυτή δεν μπορεί να έχει πλήρη νομική αντίστιξη, εντός της ελληνικής έννομης τάξης», αν δεν ακολουθήσει η έκδοση συγκεκριμένων κανόνων δικαίου, «υπό τους όρους και τις προϋποθέσεις του Συντάγματος και του Κανονισμού της Βουλής».

Ο Α. Μανιτάκης επισημαίνει ότι το Μνημόνιο, που έχει χαρακτήρα διεθνούς άτυπης συμφωνίας, αποτελεί προϋπόθεση εκτέλεσης της δανειακής σύμβασης, η οποία μάλιστα έχει ως αποτέλεσμα τη δέσμευση της Ελλάδας να τηρήσει τις μνημονιακές προβλέψεις και στην εσωτερική έννομη τάξη⁷², υπό την απειλή της μη εκταμίευσης των δόσεων. Τα μέτρα και οι πολιτικές που περιέχονται στο κείμενο του Μνημονίου, έχουν διφυή φύση, δηλαδή ευρωπαϊκή και διεθνή, καθώς αγγίζουν διαδικασίες τόσο του διεθνούς οικονομικού δικαίου, όσο και του ευρωπαϊκού⁷³. Ο Μανιτάκης τονίζει ότι η προσάρτησή του Μνημονίου στο ν. 3845/2010 ως παραρτήματος, δεν συνεπάγεται ότι αυτό αποκτά μορφή ή ισχύ τυπικού νόμου, καθώς ο συγκεκριμένος νόμος δεν είναι κυρωτικός του Μνημονίου, αλλά απλώς περιλαμβάνει τη συμφωνία ως παράρτημα στο τέλος του νομοθετικού κειμένου. Το Μνημόνιο προσαρτήθηκε στον ανωτέρω νόμο, πρώτον για λόγους εξυπηρέτησης της διαφάνειας και ενημέρωσης της Βουλής και δεύτερον για την αιτιολόγηση των νομοθετικών μέτρων δημοσιονομικής προσαρμογής που περιλαμβάνονται σε αυτό, λαμβάνοντας έτσι θέση «αιτιολογικής εκθέσεως». Περαιτέρω, δεν έχει προηγηθεί ούτε ειδική ψηφοφορία έγκρισης του μνημονιακού κειμένου στη Βουλή. Ο ίδιος κρίνει ότι «το περιεχόμενο του Μνημονίου αποτελεί άρα για την ελληνική Κυβέρνηση πρόγραμμα της δημοσιονομικής της πολιτικής, το οποίο έχει υιοθετήσει και ενστερνιστεί η ίδια ως μέρος της κυβερνητικής της πολιτικής». Ελλείψει συνταγματικού χαρακτηρισμού του Μνημονίου, η συνταγματικότητα ή αντισυνταγματικότητα των νομοθετικών μέτρων που λαμβάνονται κατ' εφαρμογή

⁷¹ Π. Παυλόπουλος, Παρατηρήσεις ως προς τη νομική φύση και τις έννομες συνέπειες του «Μνημονίου», Προδημοσίευση από τον Τιμητικό Τόμο Π. Παραρά, https://www.constitutionalism.gr/1786-paratiriseis-ws-pros-ti-nomiki-fysi-kai-tis-ennome/?fbclid=IwAR2OnhXUV9IrYbyxGwCC3C-sa31fSEi_Xls-1GFwvbQpwE4PZ7qNKgLdw7E#_ftn2, (τ.π. 10.6.2020)

⁷² Ο.π. 70 Μανιτάκη

⁷³ Ο.π. 70 Μανιτάκη

του, θα πρέπει να κρίνεται *in concreto* και δεν μπορεί να «προδικάζεται», με βάση κρίσεις επί του μνημονιακού κειμένου⁷⁴.

Ο Π. Μαντζούφας⁷⁵ συντάσσεται με την ερμηνεία του Μνημονίου ως «άτυπης διεθνούς συμφωνίας προγραμματικού χαρακτήρα και ταυτόχρονα πράξη εφαρμογής του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Στήριξης...», η οποία μάλιστα αποτέλεσε δικαιοπρακτικό θεμέλιο της δανειακής σύμβασης. Κατά την άποψη αυτή, οι εφαρμοστικοί νόμοι που ακολούθησαν τα Μνημόνια, ήταν η υλοποίηση των διεθνών, αλλά και των ενωσιακών υποχρεώσεων που ανέλαβε η Χώρα κατά τα διαστήματα δημοσιονομικής προσαρμογής. Ο Μαντζούφας επίσης συμφωνεί ότι το Μνημόνιο εκφράζει μία «προεχόντως πολιτική συμφωνία», η οποία δεν αναπτύσσει τη δεσμευτικότητα μιας διεθνούς σύμβασης κλασσικής μορφής, χάριν της αυξημένης ευελιξίας του, αλλά δεν παύει να εμπεριέχει δεσμευτικούς κανόνες. Οι κανόνες αυτοί που εκφράστηκαν μέσω των μνημονιακών επιταγών, εισήλθαν στην εσωτερική έννομη τάξη με τους εφαρμοστικούς νόμους. Ο ίδιος, συνεχίζοντας το σκεπτικό του περιορισμού της αυτόνομης διαμόρφωσης της εθνικής δημοσιονομικής πολιτικής, επισημαίνει ότι τα κράτη-οφειλέτες «ουσιαστικά εξαναγκάζονται» λόγω των περιορισμένων διαπραγματευτικών περιθωρίων, να αποδέχονται τους όρους των δανειστών, χωρίς όμως να αναιρείται η τυπική, τουλάχιστον, κυριαρχία τους ή το δικαίωμα άρνησης. Επομένως, τα συνταγματικά ζητήματα των Μνημονίων, αποτελούν «πολυεπίπεδα πολιτικά και διεθνή προβλήματα», τα οποία αφορούν στην ίδια τη φύση της ΕΕ και δεν μπορούν να επιλυθούν οριστικά, μόνο μέσω της συνταγματικής ερμηνείας⁷⁶.

Κατά την άποψη του Γ. Κασιμάτη, η δανειακή σύμβαση, το Μνημόνιο και η συμφωνία με το ΔΝΤ, αποτελούν μια ενιαία διεθνή σύμβαση (Συμφωνία Δανεισμού), της οποίας τα τμήματα έπρεπε να κυρωθούν ως διεθνείς συμβάσεις από τη Βουλή με αυξημένη πλειοψηφία των 3/5⁷⁷. Υποστηρίζεται ότι από το συνδυασμό των άρθρων 36 παρ. 2 και 28 παρ. 1 και 2 του Συντάγματος, συνεπάγεται ότι προκειμένου οι Συμφωνίες Δανεισμού να αποκτήσουν δεσμευτικότητα, ως τμήμα του εσωτερικού

⁷⁴ Ο.π. 70 Μανιτάκη

⁷⁵ Π. Μαντζούφας, Οικονομική Κρίση και Σύνταγμα: Συνταγματικές και ενωσιακές διαστάσεις της οικονομικής κρίσης στο ελληνικό παράδειγμα. Μορφές και τεχνικές δικαστικού ελέγχου των εφαρμοστικών νόμων των μνημονίων στο πεδίο των δικαιωμάτων, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2014, σελ. 23 επ.

⁷⁶ Ο.π. 70 Μανιτάκη

⁷⁷ Γ. Κασιμάτης, Οι συμφωνίες δανεισμού της Ελλάδας με την ΕΕ και το ΔΝΤ: Κατάφορες παραβιάσεις του Διεθνούς και του ευρωπαϊκού δικαίου και του ελληνικού Συντάγματος, Δικηγορικός Σύλλογος Αθηνών, Αθήνα 2010

δικαίου, είναι αναγκαία η «ταυτόχρονη (unoactu) επικύρωση και κύρωση από την Ολομέλεια της Βουλής με την πλειοψηφία των τριών πέμπτων του όλου αριθμού των βουλευτών». Ο Κασσιμάτης θεωρεί πως η δανειακή σύμβαση, ως η βασικότερη, ορίζει παράνομα ότι ισχύει από την ημέρα υπογραφής της χωρίς προηγούμενη κύρωση, καθώς οι δανειακές συμβάσεις «περιέχουν διατάξεις από όλες της κατηγορίες διεθνών συνθηκών του άρθρου 36 παρ. 2 του Συντάγματος, προπάντων δε επιβαρύνουν ατομικώς τους Έλληνες».

Ο Α. Μπρεδήμας, αντιθέτως, θεωρεί ότι η δανειακή σύμβαση που εγκρίνει το ΔΝΤ, δεν είναι ούτε κατά κυριολεξία δάνειο, καθώς κατά τη διατύπωσή του, «το ΔΝΤ πωλεί στα κράτη που έχουν ανάγκη συνάλλαγμα, το οποίο πρέπει να επιστρέψουν κάποια στιγμή», αλλά ούτε και «συμφωνία» με τη μορφή διεθνούς συνθήκης, επειδή το ΔΝΤ δεν θεωρεί πως πρόκειται για ένα δεσμευτικό κείμενο⁷⁸. Σύμφωνα με τους κανόνες του διεθνούς δικαίου, όταν το ένα μέρος τουλάχιστον δεν θεωρεί τη συμφωνία δεσμευτική, δεν υφίσταται «διεθνής συνθήκη»⁷⁹. Συνεπώς, επί της διαφωνίας σχετικά με την κύρωση της δανειακής σύμβασης κατ' άρθρο 28 του Συντάγματος, η παρ. 1 αναφέρεται στις διεθνείς συνθήκες, έννοια η οποία μπορεί να υπάρξει μόνο με βάση τους κανόνες του διεθνούς δικαίου και όχι κατά τρόπο αυθαίρετο. Με βάση αυτή την προσέγγιση, το κείμενο της συμφωνίας με το ΔΝΤ, δεν απαιτεί κύρωση. Αυτού του είδους η «νομική τεχνική» υιοθετείται από το ΔΝΤ, όχι απλά για να εξασφαλίζεται μεγαλύτερη ευελιξία, αλλά κυρίως ώστε να αποφεύγεται να τεθεί θέμα ευθύνης τόσο του εκάστοτε κράτους όσο και του ίδιου, κυρίως, του ΔΝΤ⁸⁰.

Επί του θέματος, ο Καϊδατζής, τονίζει ότι οι διατάξεις των παρ. 2 και 3 του άρθρου 28 του Συντάγματος, αλλά και οι αρχές του άρθρου 2 παρ. 2 του Συντάγματος, «είναι εκεί για να μας θυμίζουν όχι ότι δεν είναι νοητή η μετάθεση πολιτικής εξουσίας από το εθνικό στο υπερεθνικό επίπεδο –κάθε άλλο–, αλλά ότι υποτάσσεται στην εξυπηρέτηση θεμελιωδών σκοπών της πολιτικής κοινότητας»⁸¹. Αντίθετη άποψη εκφράζει ο Ε. Μαριάς, ο οποίος θεωρεί ότι ο ν. 3845/2010, δεν ψηφίστηκε με βάση την αυξημένη πλειοψηφία του άρθρου 28 παρ. 2 του

⁷⁸ Α. Μπρεδήμας, Η «συμφωνία» δανεισμού της Ελλάδας από το ΔΝΤ: Θεσμικά και νομικά ζητήματα, «Η Αυγή», 9.5.2010, <https://www.constitutionalism.gr/1610-i-symfwnia-daneismoy-tis-elladas-apo-to-dnt-tesmik/?fbclid=IwAR1nX-OHz1JKD8kHRnn7hXlxeBfR9KdDGrsfK1ki21A-Dd7qA9wq9bd1U>, (τ.π. 12.6.2020)

⁷⁹ Ο.π. 78 Μπρεδήμα

⁸⁰ Ο.π. 78 Μπρεδήμα

⁸¹ Ο.π. 64 Καϊδατζή

Συντάγματος, όπως απαιτείται, καθώς με το Μνημόνιο χορηγούνται στην Επιτροπή και την ΕΚΤ αρμοδιότητες της εκτελεστικής εξουσίας και κυρίως αρμοδιότητες εποπτείας εφαρμογής της ελληνικής νομοθεσίας⁸².

Εφόσον γίνει δεκτό ότι τα «Μνημόνια Κατανόησης» αποτελούν άτυπες διεθνείς συμφωνίες ή ήπιο διεθνές δίκαιο, θα πρέπει να καταλήξουμε στο ότι δεν συντρέχει λόγος εφαρμογής του άρθρου 28 του Συντάγματος ούτε του άρθρου 36 παρ. 2, καθώς οι διατάξεις αυτές αφορούν μόνο διεθνείς συμβάσεις ή συνθήκες⁸³. Επισημαίνεται ότι αυτό αφορά ακόμα περισσότερο τα υπό εξέταση Μνημόνια, τα οποία περιέχουν «προβλέψεις, στόχους ή πρόγραμμα δημοσιονομικής πολιτικής και δεν μπορούν να επιφέρουν, εξ αυτού του λόγου, έννομες συνέπειες ούτε να θίξουν τη νομική υπόσταση του κράτους ή της κυριαρχίας του». Ως προς το θέμα της κύρωσης με νόμο της δανειακής σύμβασης του 2010 με τα κράτη μέλη της Ευρωζώνης, η οποία απλώς υπογράφηκε από τον Υπουργό Οικονομικών, όπως ισχύει για όλες τις συμβάσεις εξωτερικών δανείων του ελληνικού δημοσίου σύμφωνα με το άρθρο 1 του ν. 2187/1994, ο Μανιτάκης αναφέρει ότι το ζήτημα είναι αμφιλεγόμενο. Η μη κύρωση των εξωτερικών δημοσίων δανείων, αποτελεί πάγια πρακτική. Σύμφωνα με μια διασταλτική ερμηνεία, κάθε επιβάρυνση των δημοσίων οικονομικών του κράτους με δαπάνες, όπως είναι ο τόκοι, μπορεί να θεωρηθεί ως ατομική επιβάρυνση των πολιτών, οδηγώντας στο συμπέρασμα ότι η «συγκεκριμένη δανειακή σύμβαση θα έπρεπε να έχει την τυπική συγκατάθεση της Βουλής, με απλή έστω πλειοψηφία». Επισημαίνεται ότι αν υποτεθεί ότι υφίσταται τέτοια υποχρέωση της Κυβέρνησης προς κύρωση, είναι και αυτή κυβερνητικής φύσεως και επιφέρει μόνο πολιτική ευθύνη⁸⁴. Σύμφωνα με άποψη που τάσσεται υπέρ της ως άνω διασταλτικής ερμηνείας, οι δανειακές συμβάσεις, αποτελούν σύμπλεγμα κανόνων δικαίου, οι οποίοι εισάγουν ρυθμίσεις που «επιβαρύνουν ατομικά τους Έλληνες», οπότε για να ισχύσουν και λόγω της μεγάλης σημασίας και της βαρύτητας που διαθέτουν, θα πρέπει να κυρωθούν κατά το άρθρο 36 παρ. 2 του Συντάγματος⁸⁵.

Κατά τον Παυλόπουλο, το Μνημόνιο αποτελεί «ένα καινοφανές κανονιστικό υβρίδιο, το οποίο υπερβαίνει, κατά πολύ, τα όρια του συνταγματικού μας

⁸² Ε. Μαριάς, Η δανειακή σύμβαση Ελλάδας-κρατών Ευρωζώνης υπό το πρίσμα των θεσμών και του δικαίου της ΕΕ, ΝοΒ 2010, Τόμος 58, σελ. 2204επ.

⁸³ Ο.π. 70 Μανιτάκη

⁸⁴ Ο.π. 70 Μανιτάκη

⁸⁵ Ο.π. 71 Παυλόπουλο

οικοδομήματος»⁸⁶ Ο ίδιος θεωρεί πως είναι εμφανές από το ίδιο το κείμενο του ν. 3845/2010, ότι δεν πρόκειται για διεθνή σύμβαση, η οποία δεν επικυρώθηκε με τις διατάξεις του, αλλά απλώς περιελήφθη στο παράρτημα. Τα παραρτήματα, όπως σημειώνει ο Παυλόπουλος, δεν περιέχουν κανένα δεσμευτικό κανόνα δικαίου, παρά μόνο γενικές κατευθύνσεις. Κανονιστικό περιεχόμενο μπορούν να αποκτήσουν μόνο μέσω των εφαρμοστικών νόμων ή κανονιστικών πράξεων, συνεπώς, τα συγκεκριμένα παραρτήματα, συνιστούν «ένα είδος *leges imperfectae*» ή αλλιώς, «ατελών» ρυθμίσεων. Όπως υποστηρίζεται στη μελέτη του Παυλόπουλου, όσον αφορά το ν. 3845/2010, κατά την ψήφισή του δεν απαιτήθηκε αυξημένη πλειοψηφία, καθώς δεν υπάγεται στο πλαίσιο των διατάξεων του άρθρου 28 παρ. 2 του Συντάγματος. Συνεπώς, διαφορετική ερμηνεία των διατάξεων του ως άνω νόμου, κρίνεται ότι θα ήταν εσφαλμένη, αλλά και «εθνικώς επώδυνη», αφού θα οδηγούσε, κατ' αποτέλεσμα στο συμπέρασμα ότι η «υπαναχώρηση από το καθεστώς του μηχανισμού στήριξης δεν μπορεί να γίνει μονομερώς από την Ελληνική Κυβέρνηση». Ο ν. 3845/2010 συνιστά «νόμο πλαίσιο», κατά την έννοια των διατάξεων του άρθρου 43 παρ. 4 του Συντάγματος («Με νόμους που ψηφίζονται από την Ολομέλεια της Βουλής μπορεί να παρέχεται εξουσιοδότηση έκδοσης κανονιστικών διαταγμάτων για τη ρύθμιση των θεμάτων που καθορίζονται σ' αυτούς σε γενικό πλαίσιο. Με τους νόμους αυτούς χαράζονται οι γενικές αρχές και οι κατευθύνσεις της ρύθμισης που πρέπει να ακολουθεί και τίθενται χρονικά όρια για τη χρήση της εξουσιοδότησης»)⁸⁷. Ο Παυλόπουλος υποστηρίζει ότι το Σύνταγμα υπερισχύει κάθε άλλου κανόνα δικαίου, είτε πρόκειται για κανόνες του εσωτερικού δικαίου, είτε του διεθνούς, όπως οι τελευταίοι ενσωματώνονται στην εσωτερική έννομη τάξη. Καταλήγει λοιπόν στο συμπέρασμα ότι οι διατάξεις του «Μνημονίου» και των νόμων, συμβάσεων ή κανονιστικών πράξεων εφαρμογής του, είναι «ανίσχυροι και ανεφάρμοστοι», εφόσον είναι αντισυνταγματικοί.

V. Δίκαιο της ανάγκης ή αναγκαιότητα του δικαίου;

Ενόψει της συζήτησης της αιτήσεως ακυρώσεως που είχε ως αποτέλεσμα την απόφαση 668/2012 της Ολομέλειας του ΣτΕ, το Υπουργείο Οικονομικών κατέθεσε υπόμνημα, στο οποίο ανέφερε ότι «οι ρυθμίσεις των νόμων 3833 και 3845/2010

⁸⁶ Ο.π. 71 Παυλόπουλο

⁸⁷ Ο.π. 71 Παυλόπουλο

συνιστούν δίκαιο έκτακτης ανάγκης θεσπισμένο για την προστασία του εθνικού συμφέροντος και ... της ελληνικής οικονομίας από την κατάρρευση και τη διασφάλιση χρηματοδοτήσεως των δημόσιων πολιτικών στους τομείς της εθνικής ασφάλειας, της Παιδείας, της Υγείας και της κοινωνικής ασφάλισης»⁸⁸. Στο ίδιο υπόμνημα, αναφέρεται ότι τα οικονομικά μέτρα που ελήφθησαν «αποτελούν ρυθμίσεις έντονου δημοσίου συμφέροντος», ενώ ο περιορισμοί των δικαιωμάτων περιουσιακού ή ασφαλιστικού χαρακτήρα που επιφέρουν οι μνημονιακές πολιτικές, εκτός από προσωρινοί, είναι «περιορισμοί αναγκαίοι και επιβαλλόμενοι από τις συνθήκες και τη δημοσιονομική κατάσταση προκειμένου να διασφαλισθεί η διατήρηση των δικαιωμάτων αυτών και η σταδιακή βελτίωσή τους μόλις αναταχθεί η δημοσιονομική κατάσταση της Χώρας».

Έχει διατυπωθεί η άποψη⁸⁹ ότι μέσω των Μνημονίων, επεβλήθησαν στην Ελλάδα όροι «που παραβιάζουν το Σύνταγμα και το Διεθνές Δίκαιο», κάτι που «αποτελεί άσκηση οικονομικής και πολιτικής βίας σύμφωνα με την Σύμβαση της Βιέννης, του 1969». Τέτοιος όρος, θεωρείται κατά τη γνώμη αυτή, ιδίως η «άνευ όρων και αμετακλήτως» παραίτηση από τις ενστάσεις εθνικής κυριαρχίας. Προς την ίδια κατεύθυνση, ο Γ. Κατρούγκαλος, υποστηρίζει ότι «στην πραγματικότητα, η μοναδική δυνατότητα δικαιολόγησης της κηδεμονίας των μνημονίων είναι η επίκληση μιας διαρκούς κατάστασης ανάγκης, της ανάγκης προστασίας της χώρας από τις αδηφάγες αγορές και το φάσμα της χρεοκοπίας ... Αποτελεί όρο υπεράσπισης του νομικού μας πολιτισμού η απόρριψη των θέσεων αυτών», καθώς «το διακύβευμα δεν είναι μόνον η απεμπόληση της δημοκρατικής αρχής σε αντάλλαγμα μιας αμφίβολης οικονομικής ισχύος, αλλά το ίδιο το μέλλον του συνταγματισμού»⁹⁰. Στο ίδιο κείμενό του, οι μνημονιακοί νόμοι εξομοιώνονται με το «παρασύνταγμα» της περιόδου 1952-1975.

Η «αναγκαιότητα» του νόμου, είναι ένας όρος που χρησιμοποιείται κι εξετάζεται επανειλημμένα στις αιτιολογίες των αποφάσεων των διοικητικών δικαστηρίων, ιδίως κατά την περίοδο της οικονομικής κρίσης και θα πρέπει να διαχωρίζεται από την έννοια του «δικαίου της ανάγκης» ή του «δικαίου έκτακτης ανάγκης». Η αναγνώριση της αναγκαιότητας του νόμου, δικαιολογεί την ύπαρξη

⁸⁸ Π. Τσιμπούκης, «Δίκαιο έκτακτης ανάγκης» το μνημόνιο, «ΤΟ ΒΗΜΑ», 6.11.2010, <https://www.constitutionalism.gr/1755-dikaio-ektaktis-anagkis-to-mnimonio/>, (τ.π 8.6.2020)

⁸⁹ Ο.π. 77 Κασιμάτη

⁹⁰ Γ. Κατρούγκαλος, Η κρίση και η διέξοδος, Εκδόσεις Λιβάνη, 2012, σελ.275

αυτού, ενώ η επίκληση ενός «δικαίου της ανάγκης», τάσσεται υπέρ της ερμηνείας της δημοσιονομικής κρίσης, ως «καθεστώτος εξαίρεσης».

Η ιδιαιτερότητα της «κατάστασης ανάγκης» έγκειται στο ότι δικαιολογεί την αναστολή των ελευθεριών εν μέσω έντονης διαταραχής της «κανονικότητας», με απώτερο σκοπό την επιβίωση του Συντάγματος, ενώ ταυτόχρονα μπορεί ανά πάσα στιγμή να το υπονομεύσει⁹¹, καθώς η αναγνώριση ύπαρξής της μπορεί να αγγίξει μέχρι και την κατάλυση των ελευθεριών. Ο Γ. Καραβοκύρης, υπογραμμίζει ότι η κατάχρησή της επίκλησης της «κατάστασης ανάγκης», την καθιστά επικίνδυνη. Από τη γραμματική ερμηνεία του άρθρου 48 του Συντάγματος, όπου ο ίδιος ο συντακτικός νομοθέτης ρυθμίζει την κατάσταση πολιορκίας, γίνεται εμφανές ότι η *ratio* της ένταξης της διάταξης στο Σύνταγμα ήταν η περιστολή των ελευθεριών σε κατάσταση πολέμου, ενώ «η άμεση απειλή της εθνικής ασφάλειας αναφέρεται αποκλειστικά σε εξωτερικούς κινδύνους για την εθνική ανεξαρτησία και την εδαφική ακεραιότητα της χώρας»⁹².

Συνεπώς, η συνταγματική πρόβλεψη της κατάστασης ανάγκης, αφορά πολύ συγκεκριμένες περιπτώσεις «πολέμου, επιστράτευσης εξαιτίας εξωτερικών κινδύνων ή άμεσης απειλής της εθνικής ασφάλειας, καθώς και αν εκδηλωθεί ένοπλο κίνημα για την ανατροπή του δημοκρατικού πολιτεύματος» και υπάρχει για να καλύπτει πολύ συγκεκριμένες συνθήκες επικίνδυνης ανατροπής της κανονικότητας, με εξωγενή αίτια. Επισημαίνεται βέβαια ότι στην περίπτωση του πολέμου, αυτός μπορεί να είναι εξωτερικός ή εμφύλιος⁹³. Ο Καραβοκύρης συμπεραίνει «ότι τα νομικά περιστατικά της κρίσης διόλου δεν ανταποκρίνονται στις αυστηρές κανονιστικές προϋποθέσεις της έκτακτης ανάγκης ή της κατάστασης εξαίρεσης» και τονίζει ότι η κρίση δεν αποτελεί ένα ασυνήθιστο, εκτός δικαίου γεγονός. Η κρίση είναι μια συνέχεια της νομικής πραγματικότητας, που ακόμη κι αν διαταράσσει την κανονικότητα ως ένα βαθμό, μπορεί να αντιμετωπιστεί εντός του σύγχρονου κράτους δικαίου με τα κατάλληλα εργαλεία και να αποτελέσει ακόμα και μια νέα κανονικότητα, αφού δεν έχει διαμεσολαβήσει βίαιη κατάλυση του Συντάγματος. Μάλιστα, η «δημοκρατική νομιμότητα» και η «συνταγματική ομαλότητα» των μέτρων, επιβεβαιώνονται από την έγκυρη ψήφισή τους από τη Βουλή και από τις αποφάσεις των αρμόδιων

⁹¹ Γ. Καραβοκύρης, Το Σύνταγμα και η κρίση: Από το δίκαιο της ανάγκης στην αναγκαιότητα του δικαίου, Εκδόσεις Κριτική, 2014

⁹² Ο.π.

⁹³ Α. Παντελής, Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου, Εκδοτικός Οργανισμός Λιβάνη, Αθήνα 2016, σελ. 447

δικαστηρίων⁹⁴. Ειδικά ως προς τη δικαστική κρίση, ακόμα κι αν αυτή καταλήγει σε διαπίστωση αντισυνταγματικότητας, αυτό δεν συνεπάγεται την ύπαρξη καθεστώτος έκτακτης ανάγκης, αλλά εντάσσεται στο συνήθη έλεγχο συνταγματικότητας της νομοθετικής δράσης, στο πλαίσιο του κράτος δικαίου. Απώτερος στόχος του ελέγχου συνταγματικότητας και της επακόλουθης διαπίστωσης, είναι να συμπίπτει η βούληση του συντακτικού νομοθέτη, με εκείνη του κοινού, με τη συμβολή της κατάλληλης ερμηνείας του αρμόδιου δικαστηρίου.

Η αναγκαιότητα, από την άλλη, εμπεριέχεται στον κανόνα δικαίου και είναι συνδεδεμένη με την ιδέα της κανονικότητας, καθώς προκύπτει από τη διαπίστωση της αναγκαίας ρύθμισης μίας συμπεριφοράς ή κατάστασης, προκειμένου να μην επιλοχώσει διατάραξη της κανονικότητας και λειτουργώντας εξισορροπητικά. Η αναγκαιότητα, δρα μάλιστα, ως εργαλείο διακρίβωσης της σύγκλισης ή απόκλισης των ρυθμιζόμενων συμπεριφορών και καταστάσεων από την κανονικότητα⁹⁵. Ως προς την ερμηνεία της θέσπισης του κατά περίπτωση εξεταζόμενου κανόνα δικαίου, η διαπίστωση της αναγκαιότητας αποτελεί κριτήριο για τη δικαιολόγηση της επιλογής του συγκεκριμένου κανόνα δικαίου. Κατ' αυτόν τον τρόπο αξιοποιείται και το κριτήριο της αναγκαιότητας θέσπισης ενός περιορισμού ατομικού δικαιώματος, κατά την εξέταση της αρχής της αναλογικότητας. Ο δικαστικός έλεγχος της αναγκαιότητας του περιορισμού διενεργείται *ex ante*, και εντοπίζει αν το μέτρο που επιβάλλει περιορισμό ήταν αναγκαίο, δηλαδή αν δεν υπήρχε άλλο, εξίσου αποτελεσματικό, αλλά λιγότερο επαχθές μέτρο. Ελέγχεται επίσης η συμβατότητα του μέτρου με κάποιο σκοπό υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος.

Συχνά, στην αντιμνημονιακή επιχειρηματολογία, η αναφορά στην «κατάσταση ανάγκης», συνοδεύεται από την παράλληλη επίκληση του δικαιώματος αντίστασης του άρθρου 120 παρ. 4 του Συντάγματος, καθώς και από την επίκληση της υποχρέωσης μη συμμόρφωσης σε αντισυνταγματικό νόμο, κατά την παρ. 2 του ίδιου άρθρου. Ως προς την πρώτη αναφορά, υπάρχει αντίλογος ότι το άρθρο 120 παρ. 4 προϋποθέτει τη βίαιη κατάλυση του Συντάγματος, και δεν αφορά μεμονωμένες ή απλές παραβιάσεις του από τα κρατικά όργανα, υπό τη μορφή αντισυνταγματικών κανόνων δικαίου⁹⁶. Κατάλυση του Συντάγματος σημαίνει απώλεια του συνόλου του

⁹⁴ Ο.π.91 Καραβοκύρη

⁹⁵ S. Rials, *Le juge administratif français et la technique du standard* (Essai sur le traitement juridictionnel de l'idée de normalité), coll. "Bibliothèque de droit public", t. CXXXV, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1980

⁹⁶ Ο.π. 91 Καραβοκύρη

ρυθμιστικού περιεχομένου του ίδιου του Συντάγματος και μπορεί να υφίσταται και στην περίπτωση γενικευμένης προσβολής του πυρήνα των ατομικών δικαιωμάτων⁹⁷. Οποιοδήποτε ζήτημα ερμηνείας του περιεχομένου των συνταγματικών διατάξεων, ανήκει στην κρίση των αρμόδιων δικαστηρίων, κάτι που ισχύει και για την παρ. 2 του άρθρου 120. Ο Παντελής υπογραμμίζει ότι ratio του δικαιώματος (και ταυτόχρονα υποχρέωσης) των πολιτών στην αντίσταση, είναι η συντήρηση του δημοκρατικού πολιτεύματος⁹⁸. Κατά τον Καραβοκύρη, η επίκληση της ανυπακοής κατά την παρ. 2 ως αντιμνημονιακό επιχείρημα αποτελεί «αγνόηση ή ακόμη και απαξίωση της συναίνεσης του λαού, δια των αντιπροσώπων του»⁹⁹.

Τρίτο Μέρος

1. Δικαστικός έλεγχος και δημοσιονομική πολιτική.

I. Διάκριση των λειτουργιών.

Η διάκριση των λειτουργιών «προλαμβάνει τις καταχρήσεις στο αντιπροσωπευτικό σύστημα»¹⁰⁰. Ο Δελλής επισημαίνει ότι η διάκριση των λειτουργιών εξυπηρετεί κυρίως μία πρακτική ανάγκη, «να δημιουργηθούν τα κατάλληλα θεσμικά εμπόδια στη μετατροπή της εξουσίας σε εσωτερικό μονοπώλιο»¹⁰¹. Η εκάστοτε λειτουργία ρυθμίζεται από το ίδιο το Σύνταγμα και υφίσταται εντός του κοινωνικού κράτους δικαίου, όπως αυτό ορίζεται στη διάταξη του άρθρου 25 παρ. 1 του Συντάγματος. Οι νόμοι υπόκεινται στο Σύνταγμα και η δράση της Διοίκησης υπόκειται στους νόμους, καλυπτόμενη από την αρχή της νομιμότητας. Το κράτος δικαίου δεν είναι νοητό, δίχως την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Ως γνωστόν, εκείνοι που αναλαμβάνουν τον έλεγχο της τήρησης των κανόνων δράσης των κρατικών οργάνων, αλλά και της απαιτούμενης δέσμευσης από τα θεμελιώδη δικαιώματα, είναι οι δικαστές.

Η δικαστική λειτουργία επιλύει διαφορές που ανακύπτουν κατά την εκτέλεση των νόμων από όργανα της εκτελεστικής εξουσίας και κατά την εφαρμογή των νόμων

⁹⁷ Ο.π. 93 Παντελή σελ. 563

⁹⁸ Ο.π.

⁹⁹ Ο.π. 91 Καραβοκύρη

¹⁰⁰ Ο.π. 93 Παντελή σελ. 136

¹⁰¹ Γ. Δελλής, Δήμος και Αγορά, Εκδόσεις Ευρασία, Αθήνα 2018, σελ.301

από τους ιδιώτες. Ο δικαστικός έλεγχος των κανόνων δικαίου ασκείται εντός συγκεκριμένου πλαισίου, με δεδομένη τη διάκριση νομοθετικής και δικαστικής λειτουργίας. Ο δικαστής δεν μπορεί να αξιολογεί τις πολιτικές επιλογές του νομοθέτη, τόσο γενικά όσο και κατά το σχεδιασμό της οικονομικής πολιτικής. Ταυτόχρονα, ούτε ο νομοθέτης μπορεί να επεμβαίνει στο έργο του δικαστή, κάτι που όμως πολλές φορές κάμπτεται εμμέσως ή εμφανώς, όπως για παράδειγμα μέσω της αναδρομικής κύρωσης ατομικών διοικητικών πράξεων, της αναδρομικής κατάργησης δικαστικά αναγνωρισμένων δικαιωμάτων ή της κατάργησης εκκρεμών δικών. Επί της αναδρομικής εφαρμογής νόμου, αναφέρεται ενδεικτικά η ΣτΕ 1818/2018 Τμ. Α', σύμφωνα με την οποία:

«Από τα άρθρα 4 παρ. 1, 20 παρ. 1 και 26 του Συντάγματος συνάγεται ότι ο κοινός νομοθέτης δεν κωλύεται, κατ' αρχήν, να μεταβάλλει, ακόμη και αναδρομικά, τις κείμενες ουσιαστικές ρυθμίσεις του νόμου, αρκεί η επέμβασή του αυτή να μην αποτελεί ευθεία κύρωση της διοικητικής πράξεως, της οποίας η νομιμότητα είναι εκκρεμής ενώπιον των δικαστηρίων, να μην προσβάλλει το δεδικασμένο ή την αρχή της μη αναδρομικότητας των διατάξεων που επιβάλλουν κυρώσεις, να αιτιολογείται από λόγους δημοσίου συμφέροντος και να μην προσβάλλει την αρχή της αναλογικότητας (ΣτΕ 3368/2015 Ολομ., 3782/2015, 542/1999 Ολομ.). Εξάλλου, με το άρθρο 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ δεν απαγορεύεται γενικώς η θέσπιση αναδρομικών κανόνων δικαίου, όμως, είναι αντίθετες προς αυτήν νομοθετικές ρυθμίσεις μη υπαγορευόμενες από επιτακτικούς λόγους δημοσίου συμφέροντος, οι οποίες θεσπίζονται με αναδρομική ισχύ, ρυθμίζουν θέμα για το οποίο υφίσταται εκκρεμής δίκη με διάδικο το Δημόσιο ή ΝΠΔΔ και με τη θέσπισή τους η έκβαση της δίκης αποβαίνει υπέρ του Δημοσίου ή του ΝΠΔΔ».

Εκτός αυτού, περιπτώσεις κάμψης της διάκρισης των λειτουργιών που προβλέπονται στο ίδιο το Σύνταγμα, είναι η επιλογή προέδρου και αντιπροέδρων των ανωτάτων δικαστηρίων της Χώρας από την εκτελεστική εξουσία κατά το άρθρο 90 παρ. 5 του Συντάγματος, η εξουσιοδότηση για έκδοση κανονιστικών πράξεων από άλλα όργανα της διοίκησης κατά το άρθρο 43 παρ. 2 εδ. β' και η αρμοδιότητα της Βουλής να ασκεί ποινική δίωξη κατά μελών της Κυβέρνησης με τη διαδικασία του άρθρου 86 παρ. 1 του Συντάγματος.

Σύμφωνα με μία θέση, ο τρόπος που διακρίνονται οι λειτουργίες κατά την προσέγγιση του ηπειρωτικού δικαίου, στεγανοποιεί την εκάστοτε λειτουργία τόσο αυστηρά, ώστε να δημιουργούνται μονοπώλια, τα οποία καταλήγουν

αντιπαραγωγικά¹⁰². Με βάση αυτή την επιχειρηματολογία, παραγνωρίζεται και η «εγγενής σύγχυση των τριών λειτουργιών».

II. Η αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο, ως ανώτατο τακτικό διοικητικό δικαστήριο και ανώτατη διοικητική αρχή, έχει ελεγκτικές και γνωμοδοτικές αρμοδιότητες σε δημοσιονομικά και συνταξιοδοτικά θέματα· το έργο του είναι διφυές.

Οι αρμοδιότητες του ΕΣ σύμφωνα με το άρθρο 98 του Συντάγματος είναι:

- α. Ο έλεγχος των δαπανών του Κράτους, καθώς και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων, που υπάγονται με ειδική διάταξη νόμου στο καθεστώς αυτό.
- β. Ο έλεγχος συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας στις οποίες αντισυμβαλλόμενος είναι το Δημόσιο ή άλλο νομικό πρόσωπο που εξομοιώνεται με το Δημόσιο από την άποψη αυτή, όπως νόμος ορίζει.
- γ. Ο έλεγχος των λογαριασμών των δημόσιων υπολόγων και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων, που υπάγονται στον προβλεπόμενο από το εδάφιο α' έλεγχο.
- δ. Η γνωμοδότηση για τα νομοσχέδια που αφορούν συντάξεις ή αναγνώριση υπηρεσίας για την παροχή δικαιώματος σύνταξης σύμφωνα με την παράγραφο 2 του άρθρου 73, καθώς και για κάθε άλλο θέμα που ορίζει ο νόμος.
- ε. Η σύνταξη και η υποβολή έκθεσης προς τη Βουλή για τον απολογισμό και ισολογισμό του Κράτους κατά το άρθρο 79 παράγραφος 7.
- στ. Η εκδίκαση διαφορών σχετικά με την απονομή συντάξεων, καθώς και με τον έλεγχο των λογαριασμών του εδαφίου γ'.

Με το άρθρο 31 του ν. 4649/2019, οι αρμοδιότητες του ΕΣ αναμορφώνονται ως εξής:

«Στο πλαίσιο εφαρμογής του παρόντος νόμου, το Ελεγκτικό Συνέδριο, ως Ανώτατο Δημοσιονομικό Δικαστήριο της χώρας:

Α. Ασκεί:

αα. Έλεγχο των δαπανών του Κράτους, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των λοιπών νομικών προσώπων που με ειδική διάταξη νόμου

¹⁰² Ο.π. σελ. 301επ.

υπάγονται κάθε φορά στον έλεγχο αυτόν. Από 1.1.2017, κατά παρέκκλιση των σχετικών διατάξεων του ν. 4129/2013 (Α' 52), **δεν ασκείται προληπτικός έλεγχος στις δαπάνες του Κράτους.**

Από 31.7.2019, κατά παρέκκλιση των σχετικών διατάξεων του ν. 4129/2013, **δεν ασκείται προληπτικός έλεγχος στις δαπάνες των ΟΤΑ και των προαναφερόμενων λοιπών νομικών προσώπων με εξαίρεση τον Οργανισμό Προνοιακών Επιδομάτων και Κοινωνικής Αλληλεγγύης** που τελεί υπό την εποπτεία του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης και τους εποπτευόμενους από το Υπουργείο Υγείας φορείς της Γενικής Κυβέρνησης που υπάγονται στον έλεγχο αυτόν, στις δαπάνες των οποίων δεν ασκείται προληπτικός έλεγχος.

Με προεδρικό διάταγμα, που εκδίδεται με πρόταση των Υπουργών Οικονομικών και Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, κατόπιν γνώμης της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, καθορίζεται κάθε άλλη λεπτομέρεια για την εφαρμογή των διατάξεων της παρούσας υποπερίπτωσης.

ββ. Έλεγχο νομιμότητας στις διαδικασίες ανάθεσης συμβάσεων έργων, προμηθειών και παροχής υπηρεσιών μεγάλης οικονομικής αξίας, που συνάπτει το Δημόσιο ή άλλο νομικό πρόσωπο που εξομοιώνεται με αυτό,

γγ. Κατασταλτικό έλεγχο σε όλους τους λογαριασμούς ή απολογισμούς των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, στον εκτός Κρατικού Προϋπολογισμού «Ειδικό Λογαριασμό Εγγυήσεων Γεωργικών Προϊόντων», καθώς και κάθε φορέα που έλαβε καθ' οιονδήποτε τρόπο χρηματοδότηση ή επιχορήγηση από τον Κρατικό Προϋπολογισμό.

δδ. Τα Χρηματικά Εντάλματα των δαπανών του κράτους δεν υποβάλλονται για θεώρηση στην Υπηρεσία του Επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου και η θεώρησή τους από τον εξωτερικό ελεγκτή δεν αποτελεί προϋπόθεση της πληρωμής τους.

εε. Το Ελεγκτικό Συνέδριο, υπό την ιδιότητα του ανεξάρτητου εξωτερικού ελεγκτή (άρθρο 169 παρ. 1 ν. 4270/2014) δύναται να διενεργεί στοχευμένους ελέγχους είτε σε συγκεκριμένους φορείς είτε σε συγκεκριμένες κατηγορίες δαπανών, σε οποιοδήποτε στάδιο της διαδικασίας πραγματοποίησης των δαπανών, με την επιφύλαξη των οριζόμενων στην προηγούμενη υποπαράγραφο.

Β. Συντάσσει και υποβάλλει έκθεση προς τη Βουλή για τον Απολογισμό και τον Ισολογισμό του Κράτους κατά το άρθρο 79 παρ. 7 του Συντάγματος.

Γ. Εκδικάζει ένδικα βοηθήματα και μέσα κατά πράξεων που εκδίδονται κατά τον έλεγχο των λογαριασμών των ως άνω φορέων.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο διενεργεί και τον προβλεπόμενο από την παρ. 6 του άρθρου 10 του Κανονισμού (ΕΕ) 473/2013 έλεγχο των λογαριασμών του Κράτους και όλων των υποτομέων της Γενικής Κυβέρνησης».

Όσον αφορά το ζήτημα του αν η ψήφιση συνταξιοδοτικού νομοσχεδίου χωρίς την προηγούμενη γνώμη του Ελεγκτικού Συνεδρίου συνεπάγεται την αντισυνταγματικότητα του νόμου, το ΣτΕ με την απόφαση 723/1954, δέχεται ότι δεν ελέγχεται αν ζητήθηκε ή όχι ή γνώμη του Ελεγκτικού Συνεδρίου, γιατί «η διάταξις αυτή αναφέρεται εις την υπό της Βουλής τηρητέαν διαδικασίαν κατά την επιψήφισιν των νόμων και δεν υπόκειται εις τον δικαστικόν έλεγχον επί τη βάσει της αρχής του ανέλεγκτου των εσωτερικών στοιχείων των νόμων». Αντίθετα, το ΕΣ θεωρεί ότι η άσκηση της γνωμοδοτικής αρμοδιότητάς του επί των συνταξιοδοτικών νομοσχεδίων, δεν ανάγεται στα *interna corporis* της κοινοβουλευτικής διαδικασίας, αλλά αποτελεί συνεργασία οργάνου της δικαστικής λειτουργίας με τη νομοθετική¹⁰³. Επομένως, τυχόν έλλειψη αυτής της συνεργασίας προκαλεί πλημμέλεια στα εξωτερικά στοιχεία της έγκυρης κατάρτισης του συνταξιοδοτικού νομοσχεδίου και η τήρηση της διαδικασίας, υπόκειται σε έλεγχο συνταγματικότητας (ΕΣ Ολ. 5/1961, 55/1976). Σύμφωνα μάλιστα με το άρθρο 73 παρ. 2 εδ. β' του Συντάγματος, τυποποιείται η αρχή της ειδικότητας των συνταξιοδοτικών νομοσχεδίων, που σημαίνει ότι απαγορεύεται, επί ποινή ακυρότητας, να αναγράφονται συνταξιοδοτικές διατάξεις σε νόμους που το κύριο περιεχόμενό τους αφορά άλλα μη συνταξιοδοτικά θέματα.

Τις τελευταίες δεκαετίες, ο τρόπος άσκησης του δημοσιονομικού ελέγχου στις περισσότερες οικονομικά προηγμένες χώρες μεταβλήθηκε, ακολουθώντας πρότυπα και τεχνικές της ιδιωτικής ελεγκτικής, προσαρμοσμένων, στις απαιτήσεις των δημοσίων υπηρεσιών, με επίκεντρο τη χρηστή οικονομική διαχείριση. Προκειμένου να αποφεύγεται η κατασπατάληση των δημοσίων πόρων προάγονται οι αρχές της οικονομικότητας (*economy*), της αποδοτικότητας (*efficiency*) και της αποτελεσματικότητας (*effectiveness*). Οι αρχές αυτές, συναντώνται και στις ίδιες της επιταγές της ευρωπαϊκής δημοσιονομικής διαχείρισης, παράλληλα με την προαγωγή της διαφάνειας και της λογοδοσίας.

¹⁰³ Α. Γέροντας, Δημοσιονομικό Δίκαιο, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2005, σελ. 38επ.

Στη Γαλλία, ο έλεγχος των δημοσίων δαπανών διακρίνεται σε προληπτικό διοικητικό έλεγχο, ο οποίος ασκείται από δημόσια αρχή, και σε κατασταλτικό διοικητικό, αλλά και δικαστικό έλεγχο. Ο κατασταλτικός δικαστικός έλεγχος ασκείται από το γαλλικό Ελεγκτικό Συνέδριο (Cour des comptes), το οποίο μάλιστα εκπονεί ετήσια έκθεση, που συνοδεύει των περί δημοσίων οικονομικών νόμο.

Το National Audit Office του Ηνωμένου Βασιλείου διεξάγει έλεγχο απόδοσης της δημόσιας δαπάνης, ο οποίος συνεπικουρεί το Κοινοβούλιο ως προς τη διαπίστωση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, έχοντας ταυτόχρονα συμβουλευτικό ρόλο ως προς τη διαχείριση των οικονομικών από τους ελεγχόμενους φορείς. Ο έλεγχος απόδοσης, στο ευρωπαϊκό πεδίο, πρωτοεμφανίζεται στη Σουηδία στα μέσα του 1960.

Έχει επισημανθεί ότι στην Ελλάδα, το πραγματικό πρόβλημα δεν είναι οι ίδιες οι παράνομες δαπάνες, αλλά μάλλον οι δαπάνες, οι οποίες, παρά την «τυπική» νομιμότητά τους, συνεπάγονται αδικαιολόγητη σπατάλη δημοσίων πόρων¹⁰⁴. Αυτό παρατηρείται ιδίως στις περιπτώσεις χρηματοδότησης προγραμμάτων και πολιτικών που τελικά αποτυγχάνουν. Σύμφωνα με τεχνική έκθεση του ΟΟΣΑ για τον εκσυγχρονισμό του εσωτερικού ελέγχου, που εκπονήθηκε με βάση το πρόγραμμα Ελλάδας – ΟΟΣΑ για την «Παροχή Τεχνικής Βοήθειας για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς», το πλαίσιο ελέγχου της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα βρίσκεται ήδη εν μέσω διαδικασίας εκσυγχρονισμού. Η έκθεση αναφέρει ότι: «Μέσα σε ένα τέτοιο μοντέλο, η υλοποίηση μιας σύγχρονης προσέγγισης για τον εσωτερικό έλεγχο γίνεται όλο και πιο επιτακτική. Ένα σύγχρονο σύστημα εσωτερικού ελέγχου καθιστά κάθε δημόσιο φορέα υπόλογο. Απαιτεί από κάθε δημόσιο φορέα να διαχειρίζεται το δικό του σύστημα εσωτερικού ελέγχου. Βασίζεται στην παραδοχή ότι κάθε οργανισμός οφείλει να διαχειρίζεται τα οικονομικά του, ώστε να παράγει αποτελέσματα. Έτσι, οι δημόσιοι οργανισμοί οφείλουν να έχουν μια υπηρεσία οικονομικού ελέγχου, ή με άλλα λόγια, να θέσουν σε εφαρμογή μια λειτουργία εποπτείας. Η δουλειά του ελεγκτή-επόπτη δεν είναι μόνο οι οικονομικοί έλεγχοι αλλά και η συμμετοχή στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων της δημόσιας χρηματοοικονομικής διαχείρισης».

¹⁰⁴ Δ. Σκιαδάς, Ο ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου ως θεσμού ελέγχου της δημιουργίας και εξέλιξης του δημοσίου χρέους: Μια νέα πρόταση, ΕΕΕυρΔ 3:2016, σελ. 283

III. Οι διοικητικές διαφορές και η δικαιοδοσία των διοικητικών δικαστηρίων.

Στο άρθρο 94 παρ. 1 του Συντάγματος η δικαιοδοσία των διοικητικών δικαστηρίων οριοθετείται ως εξής: «Στο Συμβούλιο της Επικρατείας και τα τακτικά διοικητικά δικαστήρια υπάγονται οι διοικητικές διαφορές, όπως νόμος ορίζει, με την επιφύλαξη των αρμοδιοτήτων του Ελεγκτικού Συνεδρίου».

Οι εξουσίες του διοικητικού δικαστή κατά τον έλεγχο των διοικητικών διαφορών, είναι συνυφασμένες με τα ίδια τα όρια της επεμβάσεως της δικαστικής λειτουργίας τόσο στο πεδίο της εκτελεστικής, όσο και στο πεδίο της νομοθετικής λειτουργίας. Διοικητική διαφορά είναι κάθε δικαστική αμφισβήτηση που προκύπτει λόγω διατάραξης έννομης σχέσεως διοικητικού δικαίου εκ μέρους της Διοίκησης¹⁰⁵.

Έννομη σχέση διοικητικού δικαίου σημαίνει ότι η διοίκηση βρίσκεται σε υπερέχουσα θέση έναντι του ιδιώτη, με συνέπεια η σχέση να χαρακτηρίζεται από νομική ανισότητα¹⁰⁶. Η διατάραξη της έννομης σχέσης πρέπει να προέρχεται από πράξη της διοίκησης, ατομική, κανονιστική, υλική ενέργεια ή διοικητική δράση οποιασδήποτε άλλης μορφής¹⁰⁷. Το τελευταίο στοιχείο, έχει πάντως υποστεί θεωρητικές αμφισβητήσεις, ενώ έχει διαμορφωθεί σε περιορισμένο βαθμό και αντίθετη νομολογία.

Η ΣτΕ 819/2015 Τμ. Στ', ορίζει ότι «διοικητική διαφορά (ακυρωτική ή ουσίας) γεννάται από μονομερή πράξη (παράλειψη ή υλική ενέργεια) της Διοίκησης, η οποία, στο πλαίσιο των διατάξεων που διέπουν τη διοικητική δράση, εκδίδεται κατ' ενάσκηση δημοσίας εξουσίας και αποβλέπει στην επίτευξη δημοσίου σκοπού)».

IV. Διαφορές ουσίας και ακυρωτικές διαφορές.

Η αναθεωρημένη διάταξη του άρθρου 94 παρ. 1 του Συντάγματος δεν αναφέρει τον όρο «διοικητικές διαφορές ουσίας». Από την ιστορική ερμηνεία της διάταξης, δηλαδή μέσω σύγκρισης με την προγενέστερη της αναθεώρησης ρύθμιση, συνάγεται ότι κατ' αρχήν οι διαφορές ουσίας εκδικάζονται από τα τακτικά διοικητικά

¹⁰⁵ Π. Λαζαράτος, Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα 2015, σελ. 34

¹⁰⁶ Ο.π. σελ. 35

¹⁰⁷ Ο.π. σελ. 36

δικαστήρια¹⁰⁸. Οι διαφορές ουσίας μπορούν να υπαχθούν και στο ΣτΕ, με άλλες συνταγματικές διατάξεις ή ειδικούς νόμους. Οι διαφορές που κατ' άρθρο 95 παρ. 1 του Συντάγματος δεν υπάγονται στο ΣτΕ, ανήκουν στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια ως διαφορές ουσίας, εφόσον νόμος δεν ορίζει αλλιώς. Το ΣτΕ, διαθέτει τεκμήριο γενικής ακυρωτικής αρμοδιότητας, καθώς οι διαφορές που αφορούν ακύρωση διοικητικής πράξης είναι κατ' αρχήν ακυρωτικές, μπορούν όμως να υπαχθούν με νόμο στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια (άρθρο 95 παρ. 3) ή να χαρακτηριστούν με νόμο ως διαφορές ουσίας και να υπαχθούν πάλι στα τελευταία (άρθρο 94 παρ. 1)¹⁰⁹.

Συνεπώς, οι διοικητικές διαφορές που δημιουργούνται από εκτελεστές διοικητικές πράξεις είναι κατ' αρχήν ακυρωτικές, εκτός αν ειδικότερος νόμος χαρακτηρίζει μία διαφορά ως ουσίας. Οι διαφορές που γεννώνται από λοιπές μορφές διοικητικής δράσης, όπως είναι οι διοικητικές συμβάσεις ή οι υλικές ενέργειες της διοίκησης, είναι κατ' αρχήν διαφορές ουσίας και υπάγονται στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια. Ο Λαζαράτος θεωρεί λοιπόν ότι «ο δικαστικός έλεγχος των διοικητικών πράξεων είναι κατά κανόνα ακυρωτικός»¹¹⁰, ενώ σύμφωνα με τη διατύπωση του Δαγτόγλου, «κατά το Σύνταγμα, ο δικαστικός έλεγχος της διοικήσεως είναι κατά κανόνα ακυρωτικός και κατ' εξαίρεση ουσιαστικός»¹¹¹. Ο Λαζαράτος παρατηρεί αδυναμία ανεύρεσης ενός επιστημονικού λειτουργικού κριτηρίου διακρίσεως διαφορών ουσίας και διαφορών ακυρώσεως, καταλήγοντας στο ότι διαφορές ουσίας είναι μόνο όσες χαρακτηρίζονται από το νόμο ως τέτοιες¹¹². Χαρακτηριστικές περιπτώσεις διαφορών ουσίας είναι πάντως οι φορολογικές διαφορές κατά το άρθρο 1 ΚΦΔ, οι κοινωνικοασφαλιστικές διαφορές του άρθρου 7 του ν. 702/1977, οι διαφορές του άρθρου 1 παρ. 2 του ν. 1406/1983, οι διαφορές που προστέθηκαν με τους ν. 2721/1999 και 3659/2008 και οι διαφορές που προκύπτουν από πράξεις επιβολής διοικητικών κυρώσεων κατά το άρθρο 66 του ν. 4055/2012.

Όπως ορίζει το άρθρο 63 παρ. 1 ΚΔΔικ, σε προσφυγή υπόκεινται οι εκτελεστές ατομικές διοικητικές πράξεις ή παραλείψεις από τις οποίες δημιουργούνται κατά νόμο διοικητικές διαφορές ουσίας, με την επιφύλαξη ειδικότερων διατάξεων του Κώδικα. Αναλόγως, σύμφωνα με το άρθρο 45 παρ. 1 του

¹⁰⁸ Ό.π. σελ.12

¹⁰⁹ Ό.π. σελ 13

¹¹⁰ Ό.π.

¹¹¹ Π. Δαγτόγλου, Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2014, σελ. 166

¹¹² Ό.π. 105 Λαζαράτο σελ. 26 και σελ. 52

π.δ. 18/1989 η αίτηση ακυρώσεως για υπέρβαση εξουσίας ή παράβαση νόμου επιτρέπεται μόνο κατά των εκτελεστών πράξεων των διοικητικών αρχών και των ΝΠΔΔ που δεν υπόκεινται σε άλλο ένδικο μέσο ενώπιον δικαστηρίου. Οι εκτελεστές διοικητικές πράξεις, είναι οι δηλώσεις βουλήσεως διοικητικών οργάνων, με τις οποίες θεσπίζονται μονομερώς κανόνες δικαίου κατ' ενάσκηση δημόσιας εξουσίας και για την επιδίωξη δημοσίου σκοπού. Η δήλωση βούλησης πρέπει να ρυθμίζει έννομες σχέσεις που διέπονται από το διοικητικό δίκαιο.

V. Γενικές δικονομικές αρχές της διοικητικής δίκης.

Οι θεμελιώδεις δικονομικές αρχές ανευρίσκονται στα άρθρα 33-43 ΚΔΔικ, αλλά ισχύουν και στην ακυρωτική δίκη. Ορισμένες συνάγονται και από το σύνολο του συστήματος των δικονομικών ρυθμίσεων της διοικητικής δίκης. Συνοπτικά, οι αρχές αυτές είναι:

- α. Η αρχή της ελεύθερης διαθέσεως του αντικειμένου της δίκης.
- β. Η αρχή της δικαστικής αποφάνσεως μέσα στα όρια της αιτήσεως.
- γ. Η αρχή της καταργήσεως της δίκης με πρωτοβουλία του διαδίκου που ασκεί το ένδικο βοήθημα.
- δ. Η αρχή της μέριμνας του δικαστηρίου για την πρόοδο της δίκης.
- ε. Η ανακριτική αρχή.
- στ. Η αρχή της συγκεντρώσεως ή αρχή του άνευ επικουρίας δικάζεσθαι.
- η. Η αρχή της δημοσιότητας των συνεδριάσεων.
- θ. Η αρχή της εγγράφου προδικασίας.
- ι. Η αρχή της προφορικής διαδικασίας στο ακροατήριο.
- κ. Η αρχή της αιτιολογίας των δικαστικών αποφάσεων.
- λ. Η αρχή της ισότητας των διαδίκων.
- μ. Η αρχή της εκατέρωθεν ακροάσεως των διαδίκων.
- ν. Η αρχή της καλόπιστης διεξαγωγής της δίκης.
- ξ. Η αρχή της άπαξ ασκήσεως των ενδίκων βοηθημάτων και μέσων.

VI. Η αρχή της αιτιολογίας της αποφάσεως.

Όπως τυποποιείται στα άρθρα 93 παρ. 3 του Συντάγματος και 39 παρ. 1 του ΚΔΔικ, κάθε δικαστική απόφαση πρέπει να είναι ειδικά κι εμπεριστατωμένα

αιτιολογημένη και απαγγέλλεται σε δημόσια συνεδρίαση. Η απόφαση πρέπει να μνημονεύει τις διατάξεις που χρησιμοποιεί και η αιτιολογία της να είναι πλήρης, σαφής και ειδική (ΣτΕ 584/1952), ενώ η ασαφής ή ατελής μνεία των πραγματικών περιστατικών, ώστε να μην είναι δυνατό να διαπιστωθεί η ορθότητα της υπαγωγής τους στον εφαρμοστέο κανόνα δικαίου, συνιστά έλλειψη νομίμου βάσεως της αποφάσεως και συνεπώς πλημμελή αιτιολογία (ΣτΕ 267/1987, 2304/1982, 345/1982, Ολ. ΑΠ 966/1985). Η αναφορά στις σκέψεις άλλης αποφάσεως δεν μπορεί να αντικαταστήσει την απαιτούμενη αιτιολογία (ΣτΕ 1973/1964, 1367/1966). Με βάση το άρθρο 39 παρ. 2 ΚΔΔικ, η γνώμη και τα ονόματα των τυχόν μειοψηφούντων μελών καταχωρούνται στην απόφαση, ενώ κατά το άρθρο 93 παρ. 3 του Συντάγματος, η γνώμη της μειοψηφίας δημοσιεύεται υποχρεωτικώς, χωρίς να εξειδικεύει αν η καταχώριση θα είναι ανώνυμη ή επώνυμη.

Η πλήρης αιτιολογία των δικαστικών αποφάσεων αποτελεί έκφανση της αρχής του κράτους δικαίου, επιτελώντας τρεις επιμέρους λειτουργίες¹¹³. Λειτουργία προστατευτική των δικαιωμάτων του αιτούντος δικαστική προστασία, νομιμοποιητική της δικαστικής απόφασης, καθώς η αιτιολογία ωθεί το δικαστή σε αυτοέλεγχο, και ειρηνευτική για τη σχέση Διοίκησης και ιδιώτη, καθώς η ανάπτυξη αιτιολογίας υποστηρίζει τη νομική ορθότητα της αποφάσεως.

VII. Ο ρόλος του Δικαστή και το φαινόμενο του δικαστικού ακτιβισμού.

Μία ιστορικά αμφιλεγόμενη απόφαση του αμερικανικού Supreme Court, που ανέδειξε το ζήτημα της έννοιας του «δικαστικού ακτιβισμού», είναι η *Lochner v NY*, της 17ης Απριλίου του 1905. Ο δικαστής Oliver Wendell Holmes κατηγόρησε την πλειοψηφία για «δικαστικό ακτιβισμό», υποστηρίζοντας ότι η απόφαση επί της υπόθεσης βασίστηκε σε μια οικονομική θεωρία με την οποία δεν συντάσσεται ένα μεγάλο μέρος της χώρας, ενώ επίσης τόνισε ότι ένα Σύνταγμα δεν προορίζεται να ενσωματώνει μια συγκεκριμένη οικονομική θεωρία. Με αφορμή αυτή την υπόθεση, ο όρος "*Lochnerize*", χρησιμοποιείται στην αμερικανική νομική θεωρία, όταν διαπιστώνεται δικαστικός ακτιβισμός και προωθούνται δικαιώματα που δεν καταγράφονται ρητά στο Σύνταγμα.

¹¹³ Ο.π. σελ 416-417

Η δικαστική λειτουργία, ως πυλώνας του κράτους δικαίου, είναι εκείνη που αναλαμβάνει τον τελικό έλεγχο τήρησης του Συντάγματος και του σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Το έργο του δικαστή περιπλέκεται ιδιαιτέρως, όταν κατά την εφαρμογή του νόμου και την ερμηνεία των συνταγματικών διατάξεων υπεισέρχεται η πολιτική επιλογή, η οποία ειδικά εν μέσω οικονομικής κρίσης, είναι μάλλον αναπόφευκτη. Παρόλα αυτά, ένα ανθεκτικό Σύνταγμα, όταν τίθεται αντιμέτωπο με σοβαρές κρίσεις, είναι δεκτικό σε μεταβολές της κανονικότητας λόγω απρόβλεπτων γεγονότων και προσαρμόζεται στις νέες συνθήκες, χωρίς όμως να συρρικνώνεται η κανονιστικότητά του¹¹⁴. Κατά συνέπεια, διασφαλίζεται η ανθεκτικότητα τόσο των δημοκρατικών θεσμών, όσο και του κοινωνικού κράτους δικαίου. Ο Ξ. Κοντιάδης και η Α. Φωτιάδου, επισημαίνουν ότι η αρχική αντίδραση της Ελλάδας απέναντι στην κρίση υποδηλώνει συνταγματική υποταγή. Μέχρι το 2012, φαίνεται να επικρατεί συνταγματική αδράνεια, που συνοδεύεται όμως «από υπερχειλίζουσα συνταγματική ρητορεία». Όπως φαίνεται από τη νομολογία της κρίσης, η αρχική αμηχανία φάνηκε να υποχωρεί, ενίοτε επιδεικνύοντας έναν ετεροχρονισμένο δικαστικό ακτιβισμό¹¹⁵.

Σύμφωνα με το άρθρο 87 παρ. 2 του Συντάγματος, «οι δικαστές σε καμία περίπτωση δεν υποχρεούνται να συμμορφώνονται με διατάξεις που έχουν τεθεί κατά κατάλυση του Συντάγματος». Οι δικαστές οφείλουν να κρίνουν με βάση το Σύνταγμα, τους νόμους, τα στοιχεία της εκάστοτε υπόθεσης και τη συνείδησή τους. Στην περίπτωση που διαπιστωθεί αντισυνταγματικότητα κανόνα δικαίου, ο δικαστής δεσμεύεται να αποφασίσει με βάση τις συνταγματικές του υποχρεώσεις, εξειδικεύοντας το σκεπτικό του με πλήρη αιτιολογία της απόφασης. Όσον αφορά τη διοικητική δίκη, αυτή εγγυάται την προάσπιση του διοικουμένου, μέσω του δικαιώματος προσφυγής στη δικαιοσύνη, ενώ παράλληλα συμβάλλει στη θεραπεία των αναποτελεσματικότητων των δημοσίων θεσμών, επιτελώντας έτσι μία θεσμική λειτουργία¹¹⁶. Κατά τον τρόπο αυτό, ο δικαστής λαμβάνει το ρόλο του «συν-ρυθμιστή» των εννόμων σχέσεων και επέχει θέση «θεσμικού αντιβάρου», μέσω του ελέγχου της νομιμότητας των διοικητικών πράξεων και του ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων.

¹¹⁴ Ξ. Κοντιάδης, Α. Φωτιάδου, Η ανθεκτικότητα του Συντάγματος – Συνταγματική αλλαγή, δικαιώματα και κυριαρχία σε συνθήκες κρίσης, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2016, σελ. 91επ..

¹¹⁵ Ο.π.

¹¹⁶ Ο.π. 101 Δελλή, σελ 358-359

Όπως έχει ήδη αναπτυχθεί σε προηγούμενο κεφάλαιο, το Σύνταγμα είναι κατά μία προσέγγιση οικονομικοπολιτικά ουδέτερο, παραχωρώντας την ευχέρεια διαμόρφωσης του εθνικού οικονομικού συστήματος στο νομοθέτη και παραμένοντας έτσι ένα «ανοιχτό» οικονομικό Σύνταγμα. Σύμφωνα με την οικονομική ανάλυση του δικαίου, όπως παρουσιάζεται από το Δελλή, παρότι το Σύνταγμα δεν επιβάλλει ένα προκαθορισμένο οικονομικό σύστημα, ο συνδυασμός των διατάξεων των άρθρων 5 παρ.1, 25 και 106 παρ. 1 και 2, οδηγεί στο συμπέρασμα ότι η εθνική έννομη τάξη βασίζεται σε ένα σύστημα ελεύθερης οικονομίας («κοινωνική οικονομία της αγοράς»). Ο ίδιος υποστηρίζει ότι το κατά την κρατούσα θεωρία «ανοικτό σύστημα μικτής οικονομίας» επιτρέπει «σχεδόν ανεξέλεγκτες επεμβάσεις των φορέων δημόσιας εξουσίας»¹¹⁷ και διαμορφώνει μάλιστα ένα Κράτος «αγοραφοβικό». Κατά την άποψη αυτή, το νομοθετικό έργο είναι αγοραφοβικό, θεωρώντας ότι η ελεύθερη ιδιωτική δράση, εξ ορισμού δεν εξυπηρετεί το δημόσιο συμφέρον. Σε αυτό το πλαίσιο, ο δικαστής τείνει να επικυρώνει τις επιλογές της κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας, αρκούμενος σε «αναιμικό έλεγχο συνταγματικότητας».

Περαιτέρω, ο Δελλής θεωρεί ότι χάριν της ανεξαρτησίας της δικαστικής λειτουργίας, θυσιάζεται η ύπαρξη πραγματικών ελεγκτικών μέσων, με συνέπεια την ανεπαρκή λειτουργία των δικαστηρίων¹¹⁸. Ελλείψει αποτελεσματικών μηχανισμών για την αξιολόγηση, την εξέλιξη και την απονομή ευθυνών (πειθαρχικών ή άλλων), οι δικαστές παραμένουν ουσιαστικά ανέλεγκτοι¹¹⁹. Μία από τις προτάσεις του, προκειμένου ο δικαστής να αποκτήσει τη δυνατότητα εξέτασης της τεκμηρίωσης των νομοθετικών επιλογών επί της δημοσιονομικής διαχείρισης, είναι η ένταξη των δημοσιονομικών εκθέσεων στον έλεγχο συνταγματικότητας¹²⁰.

Ο Μ. Σταθόπουλος επισημαίνει ότι ο δικαστής «δεν παρουσιάζει τάσεις προς τολμήματα ούτε έχει την ελαστικότητα των νομοθετικών σωμάτων, τα οποία μπορούν πάντα να είναι έτοιμα για αλλαγές και κοινωνικές αναμορφώσεις. Αυτοί που παρουσιάζουν τέτοιες σκοπιμότητες πιστεύουν ... ότι οι δικαστές θα μπορούσαν ό,τι δεν μπορεί η μειοψηφία της Βουλής να προστατεύσουν, δηλαδή, με κατάλληλη ερμηνεία του Συντάγματος, το κατά τη γνώμη τους καλύτερο σύστημα της οικονομίας της αγοράς και του οικονομικού φιλελευθερισμού, να διασώσουν τις δομές του αστικού κράτους, ανακόπτοντας επικίνδυνα, όπως νομίζουν, σοσιαλιστικά

¹¹⁷ Ό.π. 101 Δελλή σελ. 272

¹¹⁸ Ό.π. 101 Δελλή, σελ. 303-304

¹¹⁹ Ό.π.

¹²⁰ Ό.π. σελ. 305

πειράματα»¹²¹. Με τη θέση αυτή συντάσσεται ο Α. Γέροντας, κατά τον οποίο, όταν οι πολιτικές επιδιώξεις ταυτίζονται με συνταγματικές επιταγές και διοχετεύονται κατ' αποτέλεσμα πολιτικές αποφάσεις στο περιεχόμενο των συνταγματικών ρυθμίσεων, οι οποίες καλύπτονται από το μανδύα των συνταγματικών επιταγών, «διεξάγεται πολιτική σε συνταγματικό επίπεδο»¹²². Ταυτόχρονα με τη συνταγματικοποίησή τους, οι πολιτικές αποφάσεις «δικαστικοποιούνται», προκειμένου αυτές να επικυρώνονται ή να ανατρέπονται.

Απαντώντας σε αυτή την τάση, ο δικαστής, κατά τον έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων, θα πρέπει να «αυτοπεριορίζεται», αναγνωρίζοντας την προτεραιότητα του νομοθέτη κατά την εφαρμογή και εξειδίκευση του Συντάγματος. Ο αυτοπεριορισμός του δικαστή, δεν αποδυναμώνει το δικαστικό έλεγχο, αλλά δείχνει προς ένα ευρύτερο φάσμα ερμηνευτικών εκδοχών που δύναται να αξιοποιεί το Δικαστήριο κατά περίπτωση. Εξάλλου, προκειμένου το Σύνταγμα να μπορεί να επιβιώνει, να παραμένει δηλαδή ανθεκτικό, θα πρέπει να προσαρμόζεται στις ιστορικές και κοινωνικές εξελίξεις. Αυτό επιτυγχάνεται μόνο μέσω της αναγνώρισης «ελαστικότητας» των διατάξεών του και μίας δυναμικής ερμηνείας. Όπως διατυπώνει ο Α. Μανιτάκης, το Σύνταγμα, «με τον τρόπο αυτό μεταλλάσσεται – όσο και αν φαίνεται παράδοξο – από αυστηρό σε ήπιο. Παραμένει αυστηρό, ως προς τις τυπικές διατάξεις του, που μπορούν να τροποποιηθούν μόνον με συνταγματική αναθεώρηση, και γίνεται ήπιο, εύπλαστο, ως προς τα νοήματα που εμπεριέχει, ως προς την κανονιστικότητά του, που δεν μένει απολιθωμένη, ακίνητη, αλλά μεταμορφώνεται κατά την πραγμάτωσή της».¹²³ Εδώ, μάλλον δεν είναι αβάσιμη η κριτική που προειδοποιεί για την ενδεχόμενη αλλοίωση του Συντάγματος, όμως «μερική» αλλοίωση υπό τη μορφή της προσαρμοστικότητας είναι αναπόφευκτη, προκειμένου οι συνταγματικές διατάξεις να διατηρούν την κανονιστικότητά τους. Το δίκαιο τείνει να υποχωρεί έναντι της πολιτικής σε περιόδους όπου η πολιτική κανονικότητα ανατρέπεται. Ο Καϊδατζής υπογραμμίζει ότι ακόμη κι αν ο δικαστικός έλεγχος εξασθενεί, το Σύνταγμα δεν «υποχωρεί», απλώς «η τήρησή του μετατίθεται από το δικαιοκό στο πολιτικό πεδίο», γεγονός που συνεπάγεται ότι, προκειμένου να

¹²¹ Μ. Σταθόπουλος, Ο έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων. Η δημοκρατία ανάμεσα στις συμπληγάδες αυταρχισμού ή λαϊκισμού και αριστοκρατισμού, ΝοΒ 37 (1989), σελ. 11-12

¹²² Ο.π. 103 Γέροντα σελ.30επ.

¹²³ Α. Μανιτάκης, Η εντυπωσιακή, παρά την κρίση, ανθεκτικότητα του Συντάγματος χάρη στην άδηλη μεταβολή του κανονιστικού νοήματός του, Προδημοσίευση από το υπό εκτύπωση βιβλίο του ιδίου, Το λυκόφως της Μεταπολίτευσης πριν, κατά και μετά το Μνημόνιο, Επίκεντρο 2020, σελ. 486

εφαρμοστεί αποτελεσματικά, θα πρέπει να υιοθετούνται εναλλακτικές στρατηγικές πέραν του, πιθανότατα απρόσφορου, δικαστικού ελέγχου¹²⁴.

VIII. Έλεγχος συνταγματικότητας.

Ο νομοθέτης υπάγεται στο Σύνταγμα, το οποίο του παρέχει, μεν, ευρεία ελευθερία κινήσεως, εντός, δε, των ορίων που το ίδιο επιτρέπει¹²⁵. Ο έλεγχος συνταγματικότητας εδράζεται, λοιπόν, στην υπεροχή του Συντάγματος ως κανόνα αυξημένης τυπικής ισχύος. Συνιστά εγγύηση τήρησης του Συντάγματος και θέτει όρια στη νομοθετική εξουσία. Κάθε συνταγματική διάταξη περιέχει κανόνες δικαίου με ίση τυπική ισχύ και δεσμεύει νομοθετική και δικαστική λειτουργία, καθώς δεν υφίστανται *partes constitutionis imperfectae*¹²⁶. Κρίσιμη είναι η διαπίστωση της αντισυνταγματικότητας του περιεχομένου ενός κανόνα δικαίου (τυπικού ή ουσιαστικού), δηλαδή ελέγχεται η πρόδηλη αντίθεσή του με το Σύνταγμα και όχι η συμφωνία του με αυτό. Ο έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων είναι λοιπόν οριακός ή έλεγχος άκρων ορίων. Εφόσον διαπιστωθεί αντισυνταγματικότητα, ο κανόνας δικαίου καθίσταται ανενεργός για τη συγκεκριμένη επίδικη διαφορά, καθώς ο έλεγχος της συνταγματικότητας είναι συγκεκριμένος και αποσπασματικός, αφού ενεργοποιείται επί του συγκεκριμένου αντικειμένου της δίκης που διαμορφώνει το εκάστοτε ένδικο βοήθημα. Μέσω της αποσπασματικής κρίσης τους, τα δικαστήρια «πλάθουν» και διαμορφώνουν το εφαρμοστέο δίκαιο, λαμβάνοντας, έτσι, ρόλο τελικού ρυθμιστή. Ο έλεγχος της συνταγματικότητας στην Ελλάδα είναι επίσης κατασταλτικός, διάχυτος, παρεμπίπτων και δηλωτικός.

Με βάση νομολογία που ανέπτυξε το γερμανικό Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο, η οποία υιοθετήθηκε από το γαλλικό Conseil constitutionnel κι εφαρμόζεται πλέον και από τα ανώτατα δικαστήρια της Ελλάδας, η ερμηνεία του νόμου θα πρέπει να είναι «σύμφωνη ή εναρμονισμένη με το Σύνταγμα». Αυτό σημαίνει ότι εφόσον ένας νόμος μπορεί, εντός των ορίων του γράμματος και του σκοπού του, να ερμηνευθεί κατά τρόπο που να συμφωνεί το περιεχόμενό του με το Σύνταγμα, δεν θα πρέπει να κηρύσσεται αντισυνταγματικός¹²⁷.

¹²⁴ Ο.π. 64 Καϊδατζή

¹²⁵ Π. Δαγτόγλου, Συνταγματικό δίκαιο, Ατομικά Δικαιώματα, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2012, σελ. 987επ.

¹²⁶ Ο.π.

¹²⁷ Ο.π

Η αυστηρότητα του Συντάγματος, είναι το στοιχείο εκείνο που ευνοεί τη διεύρυνση του πεδίου ερμηνείας ενός συνταγματικού κανόνα σε σχέση με μια κανονιστική ή νομοθετική διάταξη, ακριβώς γιατί όσο μεγαλύτερο είναι το κόστος αναθεώρησης των συνταγματικών διατάξεων, τόσο ευρύτερη επιβάλλεται να είναι η ερμηνευτική εξουσία του δικαστή. Η μεθοδολογική αυτή προσέγγιση της εξέτασης των κατώτερων του Συντάγματος κανόνων δικαίου «υπό το φως» του θεμελιώδους κανόνα, δίνει τη δυνατότητα στο δικαστή να ενισχύσει την ανθεκτικότητα του Συντάγματος, επιλέγοντας τη βέλτιστη ερμηνεία με όριο την αντίθεση στο στενό γράμμα της ρύθμισης¹²⁸.

Περαιτέρω, θα πρέπει να ελέγχεται και η συμφωνία του νόμου προς το ενωσιακό δίκαιο, την ΕΣΔΑ και άλλες διεθνείς συμβάσεις που έχουν κυρωθεί κατά το άρθρο 28 του Συντάγματος. Μάλιστα, οι διατάξεις των άρθρων 28 παρ. 2 και 3 του Συντάγματος, «καθιερώνουν μια άτυπη και άδηλη διαδικασία τροποποίησης του περιεχομένου του Συντάγματος, μέσω της κύρωσης των διεθνών συνθηκών»¹²⁹, η οποία αντιδιαστέλλεται με εκείνη της τυπικής διαδικασίας συνταγματικής αναθεώρησης, του άρθρου 110 του Συντάγματος. Παρατηρείται επομένως, ότι η κύρωση ευρωπαϊκών και διεθνών συνθηκών επέφερε άδηλες τροποποιήσεις στο κανονιστικό περιεχόμενο του Συντάγματος, επιβεβαιώνοντας την ελαστικότητα του τελευταίου εν καιρώ κρίσης. Όσον αφορά το ζήτημα της υπεροχής του ενωσιακού δικαίου ή του Συντάγματος, υποστηρίζεται ότι δεν τίθεται θέμα για την ελληνική συνταγματική τάξη, καθώς οι μεταξύ τους σχέσεις δεν διέπονται από σχέση τυπικής ιεράρχησης, παρά μόνο από «σχέσεις κατανομής δικαιοδοσιών και λειτουργικής συνάρθρωσής τους»¹³⁰. Η επιταγή της άμεσης, ομοιόμορφης και αποτελεσματικής εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου σημαίνει ότι αυτό έχει προτεραιότητα κατά την εφαρμογή του αναφορικά με τους τομείς που περιβάλλονται από τις δοτές προς την Ένωση αρμοδιότητες. Δεδομένης αυτής της προτεραιότητας, προκειμένου να αίρονται οι αντινομίες μεταξύ ενωσιακού δικαίου και Συντάγματος, είναι αναγκαία η υιοθέτηση μιας ερμηνευτικής μεθόδου που να εξασφαλίζει την αποτελεσματική εφαρμογή του πρώτου. Για το σκοπό αυτό, η καταλληλότερη μέθοδος είναι αυτή της

¹²⁸ Ο.π. 101 Δελλή σελ. 248-249

¹²⁹ Ο.π. 121 Μανιτάκη

¹³⁰ Α. Μανιτάκης, Η προτεραιότητα εφαρμογής του κοινοτικού έναντι του Συντάγματος, η εναρμονισμένη με το κοινοτικό ερμηνεία του και η τεχνική της αναλογικότητας ως προνομιακές δικανικές τεχνικές λελογισμένης και μετρημένης κρίσης και έλλογης συνδιαλλαγής ΔΕΚ και ΣτΕ (με αφορμή το τέλος του «Βασικού Μετόχου»), <http://www.manitakis.gr/wp-content/uploads/2019/05/58-2014.pdf>, (τ.π. 5.6.2020)

εναρμονισμένης με το κοινοτικό δίκαιο ερμηνείας του εθνικού δικαίου, στο οποίο περιλαμβάνεται και το Σύνταγμα.

Την εποχή των μνημονίων, η θέσπιση Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου (ΠΝΠ), παύει να είναι εξαιρετική. Η διαδικασία του κατεπείγοντος αξιοποιείται συχνότατα για την εισαγωγή των απαιτούμενων μέτρων δημοσιονομικής προσαρμογής, ελλείψει κοινοβουλευτικού διαλόγου. Οι προϋποθέσεις του εκτάκτου των περιπτώσεων και του εξαιρετικά επείγοντος και απρόβλεπτου της ανάγκης, που αναφέρει το άρθρο 44 του Συντάγματος, δεν υπόκεινται σε δικαστικό έλεγχο, καθώς αποτελούν πολιτική κρίση, η οποία συνεπάγεται μόνο πολιτική ευθύνη των οργάνων της νομοθετικής εξουσίας. Υποστηρίζεται ότι η συνδρομή των ως άνω προϋποθέσεων θα έπρεπε να ελέγχεται παρεμπιπτόντως, όμως, παρά την έντονη κριτική της θεωρίας, το ΣτΕ αρνείται τέτοιου είδους έλεγχο¹³¹. Εκτός αυτού, η συνήθης διαδικασία ψήφισης στη Βουλή, αναπόφευκτα μεταβάλλεται υπό την πίεση της μη εκταμίευσης των δόσεων, ενώ οι κυβερνητικές πλειοψηφίες είναι αναμενόμενο να μην αμφισβητούν τις μνημονιακές επιταγές. Ο Καϊδατζής επισημαίνει ότι «στο πλαίσιο αυτών των εξελίξεων, ο έλεγχος της συνταγματικότητας προβάλλει και πάλι ως μια από τις σημαντικότερες εγγυήσεις του κράτους δικαίου και της προσωπικής και συλλογικής αυτονομίας των μελών του κοινωνικού συνόλου»¹³². Ως συνέπεια και προκειμένου να αιτιολογηθεί η νομοθετική προσαρμογή στους μνημονιακούς όρους, ανασκευάζεται το περιεχόμενο της έννοιας του δημοσίου συμφέροντος το οποίο, «υπό το πρίσμα των επιδιωκόμενων από τον νομοθέτη στόχων, απέκτησε έναν υπέρτατο και υπερεθνικό χαρακτήρα, καθώς συνδέθηκε με την ευρωπαϊκή πορεία της χώρας και με τον σεβασμό των κανόνων της ευρωπαϊκής οικονομικής διακυβέρνησης»¹³³.

Ο Μανιτάκης θεωρεί ότι τα έκτακτα νομοθετικά μέτρα δημοσιονομικής προσαρμογής για την αντιμετώπιση της κρίσης, λήφθηκαν σύμφωνα με τις πάγιες συνταγματικές διαδικασίες «και εντάχθηκαν στο πλαίσιο της ισχύουσας συνταγματικής νομιμότητας και κανονικότητας, χωρίς να χρειαστεί η αναστολή συνταγματικών διατάξεων και η επίκληση της κατάστασης έκτακτης ανάγκης»¹³⁴. Αυτό σημαίνει ότι δεν επρόκειτο κατ' ουσία για προσωρινά, μεταβατικά ή εξαιρετικά μέτρα, αλλά αντιθέτως θεσπίστηκαν ώστε να ενταχθούν «στην ισχύουσα

¹³¹ Ο.π. 105 Λαζαράτο σελ. 586-587

¹³² Ο.π. 64 Καϊδατζή

¹³³ Ο.π.

¹³⁴ Ο.π. 121 Μανιτάκη

συνταγματική νομιμότητα», αποτελώντας, έτσι, μέρος μιας υπό διαμόρφωση «συνταγματικής κανονικότητας»¹³⁵. Ο Μανιτάκης, χαρακτηρίζει τις νομοθετικές τακτικές της κρίσης «επινοητικές», με τις μνημονιακές επιταγές να ενσωματώνονται στην εθνική συνταγματική τάξη ως σκοποί δημοσίου συμφέροντος και μάλιστα δημοσιονομικού, οι οποίοι χρησιμοποιήθηκαν ώστε να δικαιολογείται κατά περίπτωση περιορισμός ατομικών δικαιωμάτων.

Ο Καϊδατζής, αναλύοντας το σκεπτικό του επί της «μεγάλης πολιτικής» του Μνημονίου¹³⁶, επισημαίνει ότι ακόμη κι όταν υποβάλλονται σε δικαστικό έλεγχο οι επιμέρους μνημονιακές πολιτικές, είναι εξαιρετικά δύσκολος ο γενικευμένος έλεγχος του Μνημονίου, το οποίο όπως έχει ήδη αναλυθεί ανωτέρω, αποτελεί ένα πλέγμα συμφωνιών, μέτρων και πρακτικών. Αυτό ισχύει ειδικά σε ένα σύστημα αποσπασματικού, διάχυτου και παρεμπόπτοντος ελέγχου της συνταγματικότητας, όπου ο δικαστής δεσμεύεται από τα όρια της εκάστοτε εισφερόμενης διαφοράς, χωρίς «να μπορεί (ή να επιτρέπεται) να δει τη μεγάλη εικόνα»¹³⁷. Τα ζητήματα συνταγματικότητας γεννώνται όταν «το περιεχόμενο ορισμένης πολιτειακής πράξης προσδιορίστηκε καθ' υπέρβαση του νομικού ορίου που θέτει ο συνταγματικός κανόνας ή κατά παράβαση της συνταγματικά προβλεπόμενης διαδικασίας παραγωγής της πράξης αυτής»¹³⁸. Ο Καϊδατζής επισημαίνει ότι κατά την άσκηση «μεγάλης πολιτικής», η ένταση του δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων που την υλοποιούν τείνει να μειώνεται, καθώς ο δικαστής αναγνωρίζει ευρύτερη διαπλαστική εξουσία του νομοθέτη στη διαμόρφωση των δημοσίων πολιτικών. Ο ίδιος καταλήγει στη διαπίστωση πως, όταν κρίνονται υποθέσεις που αφορούν ζητήματα «μεγάλης πολιτικής», τα δικαστήρια τείνουν να αποφεύγουν τη διαπίστωση αντισυνταγματικότητας, υποβάλλοντας το νόμο σε ασθενή ή οριακό μόνον έλεγχο συνταγματικότητας. Κατά την άποψη αυτή, δεν τίθεται θέμα ελλείμματος τήρησης του Συντάγματος, καθώς ο δικαστικός έλεγχος, αν και παραμένει μειζων, δεν είναι ο αποκλειστικός μηχανισμός εποπτείας της τήρησης του Συντάγματος από τη νομοθετική λειτουργία, αλλά «συμπληρώνεται από εναλλακτικούς μηχανισμούς που προσφέρει η πολιτική διαδικασία». Η τήρηση του Συντάγματος από τους νόμους που υλοποιούν συγκεκριμένες πολιτικές επιλογές, διασφαλίζεται μέσω ενός συνδυασμού νομικών και πολιτικών μέσων.

¹³⁵ Ο.π.

¹³⁶ Ο.π. 64 Καϊδατζή

¹³⁷ Ο.π.

¹³⁸ Ο.π.

Σύμφωνα με τα ανωτέρω, ο δικαστικός έλεγχος διαθέτει τρεις εκφάνσεις, από τις οποίες μόνο η δεύτερη είναι κατά τον Καϊδατζή αμιγώς νομική, καθώς ολοκληρώνεται με την έκδοση της δικαστικής απόφασης. Οι δικαστικές αποφάσεις ενσωματώνουν αναπόφευκτα πολιτικές κρίσεις, οι οποίες όμως εξισορροπούνται και διαμορφώνονται από τις απαιτούμενες νομικές κρίσεις, όπως αυτές παρουσιάζονται στην ίδια την αιτιολογία της αποφάσεως. Ο δικαστικός έλεγχος επιτελεί, πρώτον, μία προληπτική λειτουργία, καθώς η πολιτική εξουσία, γνωρίζοντας ότι ο εκάστοτε νόμος που εφαρμόζει επιλεγμένες πολιτικές ενδέχεται να ελεγχθεί επί της συνταγματικότητάς του, προσπαθεί όσο γίνεται να αποφεύγει πρόδηλες αντισυνταγματικότητες. Η δεύτερη και αμιγώς νομική λειτουργία του δικαστικού ελέγχου είναι κατασταλτική, αφού στην περίπτωση που διαπιστώνεται αντισυνταγματικότητα, ο νόμος δεν εφαρμόζεται στη συγκεκριμένη υπόθεση. Η τρίτη λειτουργία είναι παραδειγματική, υπό την έννοια ότι παρόλο που οι έννομες συνέπειες της κρίσης περί αντισυνταγματικότητας περιορίζονται αποκλειστικά στην εξεταζόμενη υπόθεση, χωρίς να επηρεάζεται η γενικότερη τυπική ισχύς του, η κρίση αυτή, αναπτύσσει και πολιτικές συνέπειες, ειδικά αν προέρχεται από ανώτατο δικαστήριο.

Με την επίκληση της μεγάλης πολιτικής διαφωνεί ο Κ. Γιαννακόπουλος¹³⁹. Κατά την άποψή του, ο εννοιολογικός προσδιορισμός της «μεγάλης πολιτικής», όπως και των «κυβερνητικών πράξεων» δεν είναι καθόλου ευχερής. Αντιτάσσει ότι η έννοια της «μεγάλης πολιτικής», μπορεί να γίνει αντιληπτή μόνο λειτουργικά, δηλαδή «ως έννοια που αποκτά το περιεχόμενο που της προσδίδει η εκάστοτε χρήση της, με αποτέλεσμα να μην μπορεί να προδιαγράψει με ασφάλεια τα όρια μεταξύ δικαστικής και πολιτικής εξουσίας». Κατά τη θεώρηση αυτή, η αποδοχή ενός υποχρεωτικού περιορισμού του δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας ενόψει μίας «μεγάλης πολιτικής» του Μνημονίου, οδηγεί στην κανονιστική αποδυνάμωση του Συντάγματος.

ΙΧ. Έλεγχος συμβατότητας με το δίκαιο της ΕΕ.

Η ένδικη προστασία των δικαιωμάτων που αντλούν οι πολίτες από το ενωσιακό δίκαιο, εναπόκειται στα εθνικά δικαιοδοτικά όργανα και τις σχετικές

¹³⁹ Κ. Γιαννακόπουλος, Η επίδραση του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2013, σελ. 197-198

δικονομικές διαδικασίες των κρατών μελών, τα οποία απολαμβάνουν θεσμικής και διαδικαστικής αυτονομίας. Το ΔΕΕ θέτει, όμως, όρια στη διαδικαστική αυτονομία των κρατών μελών, μέσω της αναγνώρισης των αρχών της ισοδυναμίας των εθνικών ενδίκων μέσων και διαδικασιών και της αρχής της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας¹⁴⁰, έχοντας διαμορφώσει σχετική νομολογία. Η αρχή της ισοδυναμίας σημαίνει ότι οι εθνικές δικονομικές προϋποθέσεις προστασίας των ενωσιακών δικαιωμάτων δεν μπορούν να είναι λιγότερο ευνοϊκές από εκείνες της προστασίας των δικαιωμάτων του εθνικού δικαίου ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων. Η αρχή της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας, σημαίνει ότι οι εθνικοί δικονομικοί κανόνες δεν μπορούν να οδηγούν σε αδυναμία ασκήσεως των δικαιωμάτων που απορρέουν από το ενωσιακό δίκαιο.

Το ΔΕΕ (τότε ΔΕΚ), στην απόφαση *Simmenthal* επεσήμανε ότι «κάθε εθνικός δικαστής που επιλαμβάνεται αρμοδίως μίας διαφοράς έχει την υποχρέωση να εφαρμόζει στο ακέραιο το κοινοτικό δίκαιο και να προστατεύει τα δικαιώματα τα οποία αυτό απονέμει στους ιδιώτες, αφήνοντας ανεφάρμοστη κάθε ενδεχομένως αντίθετη διάταξη του εθνικού δικαίου, είτε προγενέστερη είτε μεταγενέστερη του κανόνα κοινοτικού δικαίου». Στο πλαίσιο αυτού του «ελέγχου συμβατότητας» με το ενωσιακό δίκαιο, τα εθνικά δικαστήρια κατά την άσκηση της αρμοδιότητάς τους προς επίλυση των εισφερόμενων διαφορών, οφείλουν να αναζητούν λύσεις για να επιτευχθεί πρακτική εναρμόνιση με τις προβλέψεις του ευρωπαϊκού δικαίου, όταν εντοπίζουν κανόνες των οποίων η εφαρμογή θα μπορούσε να θίξει την αποτελεσματικότητα ή τη συνοχή της ενωσιακής νομοθεσίας¹⁴¹. Στην περίπτωση που τέτοια εναρμόνιση δεν είναι δυνατή, οφείλουν να διασφαλίζουν πλήρως την πρακτική αποτελεσματικότητα των διατάξεων του ενωσιακού δικαίου, αφήνοντας εν ανάγκη αυτεπαγγέλτως, ανεφάρμοστη κάθε αντίθετη διάταξη της εθνικής νομοθεσίας¹⁴². Με τη C-161/07 (*Επιτροπή κατά Αυστρίας*), το ΔΕΕ επισημαίνει ότι «οι λόγοι που μπορούν να προβληθούν από κράτος μέλος προς δικαιολόγηση παρεκκλίσεως από την αρχή της ελευθερίας εγκαταστάσεως πρέπει να συνοδεύονται από ανάλυση της σκοπιμότητας και της αναλογικότητας του περιοριστικού μέτρου που έλαβε το κράτος μέλος αυτό, καθώς και από συγκεκριμένα στοιχεία στηρίζοντα τα επιχειρήματά του». Επίσης, στη C-96/08 (*CIBA*), το ΔΕΕ αναφέρει ότι σκοποί

¹⁴⁰ Ο.π. 105 Λαζαράτο σελ. 31

¹⁴¹ Ο.π. 139 Γιαννακόπουλο σελ. 27

¹⁴² Ο.π.

«αμιγώς οικονομικής φύσεως», δεν μπορούν, κατά πάγια νομολογία, να αποτελέσουν «επιτακτικό λόγο γενικού συμφέροντος».

Ο έλεγχος συμβατότητας που ασκεί το ΔΕΕ, αντιστοιχεί θεωρητικά, στον έλεγχο συνταγματικότητας που ασκούν τα εθνικά δικαστήρια, αξιολογώντας την ισότητα και την αναλογικότητα των μέτρων οικονομικού παρεμβατισμού με τον ίδιο τρόπο που το ΣτΕ ελέγχει τη συμβατότητά τους με τα άρθρα 4 και 5 παρ. 1 του Συντάγματος, μέσω της αρχής της αναλογικότητας¹⁴³. Το ΔΕΕ, πάντως, δεν αρκείται στην ύπαρξη γενικού συμφέροντος, αλλά εξετάζει και τις συνέπειες που έχει ο περιορισμός στην ελευθερία και την αγορά¹⁴⁴. Υπέρ της διαφύλαξης της ομοιόμορφης εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου, λειτουργεί και ο μηχανισμός διατύπωσης προδικαστικών ερωτημάτων

Οι οικονομικοί στόχοι της ΕΕ, καθώς και η απαίτηση της δημοσιονομικής σταθερότητας εντός της ζώνης του Ευρώ, είναι αδύνατο να αφήσουν ανεπηρέαστο το περιεχόμενο του δημοσίου συμφέροντος, όπως αυτό εξειδικεύεται από τους εθνικούς νομοθέτες. Η τήρηση της δημοσιονομικής σταθερότητας δεν αφορά μόνο την εσωτερική έννομη τάξη των κρατών μελών, αλλά την ίδια τη βιωσιμότητα του κοινού νομίσματος. Ο έλεγχος της συνταγματικότητας των περιορισμών των ατομικών δικαιωμάτων, συνυφαίνεται επομένως με τις ενωσιακές επιδιώξεις, καθώς το ΔΕΕ, δικαιολογεί περαιτέρω συρρίκνωση της προστασίας των θεμελιωδών κοινωνικών δικαιωμάτων εντός των εθνικών εννόμων τάξεων, σε συνθήκες δημοσιονομικής αστάθειας. Ο σεβασμός των θεμελιωδών δικαιωμάτων ελέγχεται πλέον και υπό το φως του Χάρτη Θεμελιωδών δικαιωμάτων και της ΕΣΔΑ.

Η σημασία των εθνικών δικαστηρίων για τη διασφάλιση της πλήρους εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου και της προστασίας των δικαιωμάτων που αντλούνται από αυτό, είναι εμφανής. Παράλληλα, αναγνωρίζεται η ανάγκη της ανεξαρτησίας των δικαστών για την επιτέλεση της παραπάνω αποστολής. Προς αυτή την κατεύθυνση, το ΔΕΕ αξιοποιεί τη διάταξη του άρθρου 19 ΣΕΕ, που ερμηνεύει υπό το πρίσμα του άρθρου 47 του ΧΘΔ, με βάση το οποίο «κάθε πρόσωπο του οποίου παραβιάστηκαν τα δικαιώματα και οι ελευθερίες που διασφαλίζονται από το δίκαιο της Ένωσης, έχει δικαίωμα πραγματικής προσφυγής ενώπιον δικαστηρίου, τηρουμένων των προϋποθέσεων που προβλέπονται στο παρόν άρθρο. Κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα να δικασθεί η υπόθεσή του δίκαια, δημόσια και εντός εύλογης

¹⁴³ Ο.π. 101 Δελλή σελ. 283

¹⁴⁴ Ο.π.

προθεσμίας, από ανεξάρτητο και αμερόληπτο δικαστήριο, που έχει προηγουμένως συσταθεί νομίμως. Κάθε πρόσωπο έχει τη δυνατότητα να συμβουλευτεί δικηγόρο και να του αναθέτει την υπεράσπιση και εκπροσώπησή του. Σε όσους δεν διαθέτουν επαρκείς πόρους, παρέχεται δικαστική αρωγή, εφόσον η αρωγή αυτή είναι αναγκαία για να εξασφαλισθεί η αποτελεσματική πρόσβαση στη δικαιοσύνη».

X. Ακυρωτικός έλεγχος.

Πέραν της αρμοδιότητας του Ελεγκτικού Συνεδρίου όπως έχει αναλυθεί ανωτέρω, η παρούσα εργασία θα περιοριστεί σε αναφορά στη διαδικασία του ακυρωτικού ελέγχου, καθώς η κρίσιμη νομολογία που διαμορφώθηκε την περίοδο της οικονομικής κρίσης και έως σήμερα, βασίζεται σε αποφάσεις του ΣτΕ ως ανώτατου ακυρωτικού δικαστηρίου. Όπως έχει αναφέρει και ο Κοντιάδης με αφορμή την εκδήλωση με θέμα «Τα όρια του δικαστικού ελέγχου και η δημοσιονομική πολιτική», το ΣτΕ «δικάζει με βάση το Σύνταγμα, λαμβάνοντας όμως υπόψη τη δημοσιονομική κατάσταση της χώρας», οπότε «το Σύνταγμα δεν εφαρμόζεται εν κενώ, υπό συνθήκες εργαστηρίου, αλλά σε συγκεκριμένο τόπο και χρόνο, συνεκτιμώντας το δημόσιο συμφέρον, τμήμα του οποίου αποτελεί το δημοσιονομικό συμφέρον της χώρας».

Σε δικαστικό έλεγχο με αίτηση ακυρώσεως δεν υπόκεινται οι τυπικοί νόμοι, των οποίων η συνταγματικότητα ελέγχεται παρεμπιπτόντως. Ωστόσο, κατά τη ΣτΕ 391/2008 Τμ. Ε' παραδεκτώς προσβάλλεται τυπικός νόμος όταν δεν απαιτείται έκδοση περαιτέρω πράξης, γεγονός που θεμελιώνεται στα άρθρα 20, 28, 93 και 95 του Συντάγματος, καθώς και στην αποτελεσματική προστασία δικαιωμάτων απορρεόντων από το κοινοτικό δίκαιο.

Από τον ακυρωτικό έλεγχο του ΣτΕ, εξαιρούνται επίσης οι κυβερνητικές πράξεις, όπως ρητά προβλέπεται στο άρθρο 45 παρ. 6 π.δ. 18/1989. Οι κυβερνητικές πράξεις εκδίδονται βάσει αρμοδιότητας παρεχόμενης από το Σύνταγμα ή από νομοθετικές πράξεις και ρυθμίζουν θέματα «της πολιτικής εξουσίας ή κυβερνητικής λειτουργίας»¹⁴⁵. Τα όρια της πολιτικής εξουσίας καθορίζονται από τη νομολογία του ΣτΕ, το οποίο μόνο μπορεί να χαρακτηρίσει διοικητικές πράξεις ως κυβερνητικές. Τυχόν χαρακτηρισμός τους ως τέτοιων από το νομοθέτη δεν δεσμεύει το ΣτΕ και δεν αποκλείει την αίτηση ακυρώσεως κατ' αυτών (ΣτΕ Ολ. 1117/2014 σκέψη 12). Μία

¹⁴⁵ Ε. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμος Ι, Νομική Βιβλιοθήκη, 2011, σελ. 102

αίτηση ακυρώσεως χαρακτηρίζεται ως νόμω βάσιμη, όταν διαπιστώνεται η παράβαση κάποιου κανόνα δικαίου¹⁴⁶. Στο άρθρο 48 π.δ. 18/1989 τυποποιούνται τέσσερις λόγοι ακυρώσεως:

- α. Αναρμοδιότητα της διοικητικής αρχής που εξέδωσε την πράξη.
- β. Παράβαση ουσιώδους τύπου που έχει ταχθεί για την ενέργεια της πράξεως.
- γ. Παράβαση κατ' ουσίαν διατάξεως του νόμου.
- δ. Κατάχρηση εξουσίας, όταν η πράξη της Διοικήσεως φέρει μεν καθεαυτή όλα τα στοιχεία της νομιμότητας, γίνεται όμως για σκοπό καταδήλως άλλο από εκείνον για τον οποίο έχει νομοθετηθεί.

Η αναρμοδιότητα και η παράβαση ουσιώδους τύπου περί τη διαδικασία αναφέρονται στην εξωτερική νομιμότητα της προσβαλλόμενης πράξης, ενώ η παράβαση νόμου και η κατάχρηση εξουσίας στην εσωτερική νομιμότητα.

XI. Επίκληση του υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος και έλεγχος άκρων ορίων.

Το δημόσιο συμφέρον αποτελεί νομιμοποιητική βάση της δράσης της δημόσιας διοίκησης, όταν εδράζεται στο Σύνταγμα και όταν εξειδικεύεται από το νόμο κατά τρόπο προσαρμοστικό στις μεταβαλλόμενες κοινωνικές και οικονομικές συνθήκες¹⁴⁷. Ο προσδιορισμός του περιεχομένου του δημοσίου συμφέροντος, ως αόριστης νομικής έννοιας, τόσο κατά την αιτιολόγηση των διοικητικών πράξεων, όσο και κατά τη δικαιολόγηση των επιλογών του νομοθέτη, αποτελεί το βασικότερο σημείο του ελέγχου συνταγματικότητας των νόμων και νομιμότητας των πράξεων της διοίκησης.

Το δημόσιο συμφέρον, αναπόφευκτα συνδέεται με την οικονομική δυνατότητα του κράτους, ειδικά όταν κρίνονται θέματα που εμπίπτουν στις αρμοδιότητες της παροχικής διοίκησης, πόσο μάλλον, σε περιόδους έντονης δημοσιονομικής κρίσης. Η επίκλησή του, μπορεί να δικαιολογήσει περιορισμούς των ατομικών δικαιωμάτων, πάντα όμως εφόσον το υπέρτερο δημόσιο συμφέρον έχει συνταγματικό έρεισμα και ανταποκρίνεται στην αρχή της αναλογικότητας. Μάλιστα, όταν ανατρέπονται κεκτημένα κοινωνικά δικαιώματα, ελέγχεται η συνδρομή

¹⁴⁶ Ο.π. 105 Λαζαράτο σελ. 621

¹⁴⁷ Κ. Γιαννακόπουλος, Το δημόσιο συμφέρον υπό το πρίσμα της οικονομικής κρίσης. Σκέψεις με αφορμή τις αποφάσεις ΣτΕ Β' 693/2011, ΣτΕ Στ' 1620/2011 και ΣτΕ Α' 2094/2011, ΕφημΔΔ 1/2012, σελ. 100επ.

συγκεκριμένου δημοσίου συμφέροντος, καθώς και τυχόν προσβολή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης των διοικουμένων.

Όπως έχει ήδη επισημανθεί, ο δικαστικός έλεγχος παραμένει οριακός, αναζητώντας περιστατικά πρόδηλης αντισυνταγματικότητας και υποχωρώντας στην προτεραιότητα του νομοθέτη κατά την εξειδίκευση της ελευθερίας δράσεώς του. Ο δικαστής δεν νομιμοποιείται να υποκαθιστά τη νομοθετική λειτουργία στον προσδιορισμό του δημοσίου συμφέροντος, το οποίο όμως συγκεκριμενοποιείται στις εκάστοτε συνοδευτικές εκθέσεις ή μελέτες.

Ειδικότερα, ο δικαστής μπορεί να απαιτήσει την εκπόνηση προηγούμενης μελέτης, όταν υπάρχει ρητή συνταγματική πρόβλεψη ή όταν απαιτείται για τη διεξαγωγή αποτελεσματικού δικαστικού ελέγχου. Σε κάθε περίπτωση, η μη ύπαρξη μελέτης, δεν αφορά το περιεχόμενο του νόμου κατά το άρθρο 93 παρ. 4 του Συντάγματος, οπότε δεν τίθεται θέμα μη εφαρμογής του νόμου, αλλά πρόκειται για τυπική πλημμέλεια. Στο πεδίο του περιβαλλοντικού δικαίου, η Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων θεωρείται κατά τη ΣτΕ Ολ. 613/2002 «βασικό μέσο εφαρμογής της αρχής της προλήψεως και προφυλάξεως», κατά τις συνταγματικές επιταγές του άρθρου 24 του Συντάγματος. Ο Δελλής επισημαίνει ότι η εκπόνηση μελέτης, αποτελεί διαδικαστική προέκταση του καθήκοντος τεκμηρίωσης, αποτυπώνοντας «κατά τρόπο επιστημονικό, τις θετικές και αρνητικές επιπτώσεις της σχεδιαζόμενης ρύθμισης».¹⁴⁸

Ο έλεγχος άκρων ορίων, πάντως, επιβάλλεται να υπεισέρχεται σε ζητήματα που αφορούν το σεβασμό της αξίας του ανθρώπου και την τήρηση ενός κοινωνικού υπαρξιακού ελάχιστου, τις εν γένει αδικαιολόγητες παραβιάσεις ατομικών δικαιωμάτων, καθώς και τις παραβιάσεις του ελάχιστου επιπέδου θεσμικής εγγύησης.

XII. Το δημοσιονομικό συμφέρον.

Το περιεχόμενο του δημοσίου συμφέροντος δεν μπορεί να παραμείνει στατικό όταν η Χώρα ανήκει πλέον σε μια ενιαία οικονομική και νομισματική Ένωση, ενώ μάλιστα υποβάλλεται σε καθεστώς δημοσιονομικής πειθαρχίας. Εδώ, το δημόσιο συμφέρον αρχίζει να συγχέεται με το δημοσιονομικό.

¹⁴⁸ Ο.π. 101 Δελλή σελ. 346

Αξιοπρόσεκτη είναι η σταδιακή μεταστροφή της νομολογίας, από κρίσεις που χαρακτήριζαν ως αντισυνταγματικό το στενό ταμειακό συμφέρον του Δημοσίου (ΣτΕ Ολ. 1663/2009), σε αποφάσεις όπως η ΣτΕ 1620/2011 Τμ. Στ', κατά την οποία η διαφοροποίηση τόκου υπερημερίας μεταξύ Δημοσίου ή ΝΠΔΔ και ιδιωτών, «... συμβάλλει στην επίτευξη ενός μείζονος εθνικού συμφέροντος σκοπού, εκείνου της διασφάλισης της δημοσιονομικής ισορροπίας αρχικά, ήδη δε της αποτροπής της οικονομικής κατάρρευσης της Χώρας». Επί του θέματος, χαρακτηριστική είναι και η σκέψη της ΣτΕ Ολ. 3341/2013 για την αναστολή κατεδάφισης των αυθαιρέτων, σύμφωνα με την οποία «εισπρακτικοί και μόνον σκοποί δεν θα ήταν δυνατόν να δικαιολογήσουν τη θέσπιση ρυθμίσεων με ευρύτατες συνέπειες σε βάρος του περιβάλλοντος». Η Κ. Σακελλαροπούλου, υπογραμμίζει ότι «σε υποθέσεις που αφορούν περικοπές μισθών ή συντάξεων, ή σε φορολογικά θέματα, το δημοσιονομικό συμφέρον του Δημοσίου, όπως η δυνατότητα του κράτους να συνεχίσει να καταβάλλει μισθούς ή η βιωσιμότητα του φορολογικού και ασφαλιστικού συστήματος, θέματα δηλαδή που ανάγονται στην εν γένει αντοχή των οικονομικών δεδομένων του κράτους, ορθώς λαμβάνεται υπόψη ως στοιχείο του δημοσίου συμφέροντος που μπορεί να δικαιολογήσει την επίμαχη ρύθμιση»¹⁴⁹.

XIII. Η αρχή της αναλογικότητας.

Η αρχή της αναλογικότητας αφορά τον έλεγχο της προσφορότητας ή καταλληλότητας, της αναγκαιότητας και της *stricto sensu* αναλογικότητας ενός επιβαλλόμενου μέτρου, με περιοριστικό για ατομικό δικαίωμα χαρακτήρα. Υπό αυτή την έννοια, η αρχή της αναλογικότητας αποτελεί «περιορισμό των περιορισμών». Η αρχή της αναλογικότητας έχει εδραιωθεί και στο πεδίο του συγκριτικού συνταγματικού δικαίου, καθώς αναγνωρίζεται ως ουσιώδες στοιχείο της σύγχρονης ευρωπαϊκής συνταγματικής αντίληψης των θεμελιωδών δικαιωμάτων και εφαρμόζεται τόσο από το ΔΕΕ, όσο και από το ΕΣΔΑ¹⁵⁰.

¹⁴⁹ Κ. Σακελλαροπούλου, Ο ακυρωτικός έλεγχος και οι νεώτερες εξελίξεις της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας, Εισήγηση Διάλεξη που δόθηκε στη Νομική Σχολή του Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης στο πλαίσιο του Γ' κύκλου σπουδών στο Δημόσιο Δίκαιο στις 13.03.2018, https://www.constitutionalism.gr/2018_sakellaropoulou-akurotikos-elegchos/#_ftn40, (τ.π. 2.6.2020)

¹⁵⁰ Ε. Μπάλα, Η αρχή της αναλογικότητας ως μεθοδολογικό και ερμηνευτικό εργαλείο στη δημοσιονομική δίκη περί καταλογισμού δημοσίων υπολόγων, https://www.eap.gr/images/stories/pdf/2014_deo10_dp_series_26.pdf, (τ.π. 2.6.2020)

Προκειμένου να ελεγχθεί συνταγματικά ο περιορισμός ενός ατομικού δικαιώματος, αξιοποιείται η αρχή της αναλογικότητας, ώστε να αποτρέπονται επεμβάσεις του νομοθέτη και της Διοίκησης, που δεν είναι συνταγματικά αποδεκτές. Στο πεδίο των κοινωνικών δικαιωμάτων, τα μείζονα ζητήματα αφορούν «στον εντοπισμό του εύρους της κανονιστικής τους πυκνότητας, είτε με τον προσδιορισμό του πυρήνα του δικαιώματος, είτε με τη διαμόρφωση θεσμών που τα προστατεύουν (θεσμική εγγύηση), είτε με οριοθέτηση ενός απρόσβλητου κοινωνικού κεκτημένου, που ο νομοθέτης δεν νομιμοποιείται να ανατρέψει»¹⁵¹. Όπου απαιτείται νομοθετική παρέμβαση ώστε τα κοινωνικά δικαιώματα να αποκτήσουν από περιεχόμενο, η αρχή της αναλογικότητας έχει περιορισμένη εφαρμογή και ανακτά την ελεγκτική της λειτουργία, προκειμένου να προστατεύεται ο «σκληρός πυρήνας» του εκάστοτε δικαιώματος.

Όσον αφορά τους περιορισμούς των περιουσιακών δικαιωμάτων, ο έλεγχος της αναλογικότητας τείνει να βαθαίνει, ώστε να ελέγχεται τόσο η προσβολή της αξιοπρεπούς διαβίωσης, όσο και η προσβολή των ίδιων των όρων διαβίωσης της εκάστοτε περίπτωσης, ανάλογα με τον επαγγελματικό κλάδο ή τις εργασιακές συνθήκες. Με την απόφαση της Ολομέλειας του ΣτΕ 2196/2014 για τις περικοπές των ειδικών μισθολογίων, ορίζεται ότι «δεν είναι επιτρεπτό η επιβάρυνση από τα μέτρα που λαμβάνονται προς αντιμετώπιση της δυσμενούς και παρατεταμένης οικονομικής συγκυρίας να κατανέμεται πάντοτε σε συγκεκριμένες κατηγορίες πολιτών ώστε η σωρευτική επιβάρυνση αυτών να είναι ιδιαίτερα μεγάλη και να είναι πλέον εμφανής η υπέρβαση των ορίων της αναλογικότητας και της ισότητας στην κατανομή των δημοσίων βαρών, αντί της προωθήσεως διαρθρωτικών μέτρων ή της εισπράξεως των φορολογικών εσόδων από την μη εφαρμογή των οποίων ευνοούνται, κυρίως, άλλες κατηγορίες πολιτών (πρβλ ΣτΕ 668/2012 Ολ.)».

XIV. Το ελάχιστο επίπεδο αξιοπρεπούς διαβίωσης.

Σύμφωνα με τη Στε Ολ. 668/2012, οι περικοπές που επέβαλαν οι ν. 3833/2010 και 3845/2010 δεν παραβιάζουν το άρθρο 2 παρ. 1 του Συντάγματος, καθώς η διάταξη «δεν κατοχυρώνει δικαίωμα ορισμένου ύψους αποδοχών ή συντάξεων, εκτός αν συντρέχει περίπτωση διακινδυνεύσεως της αξιοπρεπούς διαβιώσεως». Κατά την

¹⁵¹ Ο.π. 75 Μαντζούφα σελ. 141

μειωψηφούσα γνώμη, η κατάργηση των επιδομάτων για ορισμένες κατηγορίες εργαζομένων και συνταξιούχων, μπορεί να οδηγήσει σε στέρηση του «επιβαλλόμενου από το άρθρο 2 παρ. 1 του Συντάγματος ελάχιστου επιπέδου αξιοπρεπούς διαβίωσης».

Η προσέγγιση της πλειοψηφίας είναι επηρεασμένη από τη νομολογία του ΕΔΔΑ, το οποίο «κινούμενο με αρνητικό τρόπο, εντοπίζει την βλάβη στην διακινδύνευση της διαβίωσης, αποδίδοντάς της παράλληλα περιεχόμενο που βρίσκεται εγγύτερα στην προστασία της φυσικής υπόστασης, σε αντίθεση προς τη νεότερη νομολογία των εθνικών δικαστηρίων, η οποία επικεντρώνεται (θετικά) στη διασφάλιση της αξιοπρεπούς διαβίωσης»¹⁵².

Η γερμανική θεωρία και το Ομοσπονδιακό Γερμανικό Δικαστήριο έχουν αναγνωρίσει την ύπαρξη ενός ατομικού δικαιώματος, το οποίο περιέχει αξίωση παροχής ενός ελάχιστου επιπέδου διαβίωσης. Η αξίωση απορρέει από το άρθρο 2 παρ. 2 του γερμανικού ΘΝ, που προστατεύει το δικαίωμα στη ζωή και τη σωματική ακεραιότητα.

Η ΣτΕ Ολ. 2287/2015 εντοπίζει το συγκρίσιμο μέγεθος της αξιοπρεπούς διαβίωσης στο ίδιο το υποκείμενο. Θεωρείται¹⁵³ ότι η ΣτΕ Ολ. 2287/2015 έχει ιδιαίτερη αξία, μεταξύ των αποφάσεων της αξιοπρεπούς διαβίωσης, καθώς αναγνωρίζεται ρητά ο συνταγματικός σκοπός της αξιοπρεπούς διαβίωσης κι επισημαίνεται η στενή σύνδεση του εισοδήματος με την αξιοπρεπή διαβίωση. Συνεπώς, γίνεται εμφανές ότι «οι μειώσεις οριοθετούνται από την εξυπηρέτηση του σκοπού της αξιοπρεπούς διαβίωσης, ο οποίος και θα πρέπει να ικανοποιείται και μετά την πραγματοποίησή τους».

Περαιτέρω, η έννοια της αξιοπρεπούς διαβίωσης αποβάλλει τα ποσοτικά χαρακτηριστικά και περιγράφεται με όρους δηλωτικούς του περιεχομένου της, όπως είναι η διατροφή, η ένδυση, η στέγαση, τα βασικά οικιακά αγαθά, η θέρμανση, η υγιεινή και η ιατρική περίθαλψη όλων των βαθμίδων, αλλά και η συμμετοχή στην κοινωνική ζωή.

¹⁵² Σ. Χριστοφορίδου, Ο λειτουργικός προορισμός του εισοδήματος – Σκέψεις με αφορμή τη νομολογία της αξιοπρεπούς διαβίωσης, Δημοσιευμένο σε ΘΠΔΔ 2017/1276 επ., <https://www.constitutionalism.gr/%CE%BF-%CE%BB%CE%B5%CE%B9%CF%84%CE%BF%CF%85%CF%81%CE%B3%CE%B9%CE%BA%CF%8C%CF%82-%CF%80%CF%81%CE%BF%CF%81%CE%B9%CF%83%CE%BC%CF%8C%CF%82-%CF%84%CE%BF%CF%85-%CE%B5%CE%B9%CF%83%CE%BF%CE%B4%CE%AE/>, (τ.π. 2.6.2020)

¹⁵³ Ο.π.

Ο Βλαχόπουλος τονίζει η διασφάλιση της αξιοπρεπούς διαβίωσης για όλους τους πολίτες, ως αρχής που συνάγεται από το άρθρο 2 παρ. 1 και 5 παρ. 1 του Συντάγματος, αποκτά ιδιαίτερη σημασία στην εποχή της οικονομικής κρίσης. Κατά την άποψή του, το ελάχιστο αυτό όριο, συνυφαίνεται με την ανάγκη σεβασμού του πυρήνα των ατομικών δικαιωμάτων, κάτι που γίνεται εμφανές και όταν το ύψος των φόρων, που είναι πολιτική μεν επιλογή, «ξεπερνά ένα απώτατο όριο και οδηγεί σε δήμευση της περιουσίας ή σε κατ' ουσίαν απαγόρευση άσκησης οικονομικής δραστηριότητας»¹⁵⁴.

2. Ο δικαστικός έλεγχος της δημοσιονομικής πολιτικής μέσα από τη νομολογία του ΣτΕ.

Μία εξαντλητική αναφορά στο σύνολο της νομολογίας που υπεισέρχεται σε ζητήματα της εθνικής οικονομικής διαχείρισης είναι αδύνατη, καθώς η «νομολογία της κρίσης» είναι εξαιρετικά πλούσια και συνεχώς αναμένονται νέες αποφάσεις. Τυχόν επέκταση σε πλειάδα νομολογιακών δεδομένων θα καθιστούσε την παρούσα εργασία τρομερά ογκώδη, ακόμη και κουραστική. Επομένως, ακολουθεί επιλεκτική αναφορά σε ορισμένες αποφάσεις που κρίθηκαν ως σημαντικότερες.

Όπως επισημαίνει και ο Καραβοκύρης¹⁵⁵, κατά την πρώτη φάση της κρίσης, εντός των ετών 2010-2012, ο δικαστικός έλεγχος των μνημονίων υπήρξε μάλλον οριακός και επιφυλακτικός. Μέσω της επίκλησης ενός υπέρτερου ταμειακού ή δημοσιονομικού δημοσίου συμφέροντος, η πλειονότητα των «μνημονιακών» μέτρων κρίθηκε συνταγματική. Παρόλα αυτά, καθώς η κρίση εντάθηκε με γρήγορους ρυθμούς και με εμφανές το πλήγμα που επέφερε στα κοινωνικά δικαιώματα, μέσω της υιοθέτηση αυστηρών μέτρων δημοσιονομικής προσαρμογής, προέκυψαν αποφάσεις, ίσως περισσότερο δικαιοπολιτικά ορθές.

¹⁵⁴ Σ. Βλαχόπουλος, Σύνταγμα και δημοσιονομική πολιτική, Η Καθημερινή, 30.12.18, <https://www.kathimerini.gr/1002371/opinion/epikairothta/politikh/syntagma-kai-dhmosionomikh-politikh>, (3.6.2020)

¹⁵⁵ Γ. Καραβοκύρης, «Τα μνημόνια ήταν αντίθετα στο Σύνταγμα», 12.2.2019, <https://www.syntagmawatch.gr/trending-issues/ta-mnimonia-itan-antitheta-sto-syntagma/>, (τ.π. 10.6.2020)

ΣτΕ Ολ. 668/2012: Συνταγματικότητα του Μνημονίου

Το καλοκαίρι του 2010 ένας μεγάλος αριθμός συλλογικών φορέων και φυσικών προσώπων, με πρωτοβουλία και συντονισμό του Δικηγορικού Συλλόγου Αθηνών, προσέφυγε ενώπιον του ΣτΕ για την ακύρωση πράξεων περικοπής αποδοχών και επιδομάτων εργαζομένων και συνταξιούχων που είχαν εκδοθεί κατ' εφαρμογή των νόμων 3833 και 3845/2010. Το αίτημα ακύρωσης βασίστηκε στην προβαλλόμενη αντισυνταγματικότητα ή αντίθεση στην ΕΣΔΑ των συγκεκριμένων διατάξεων των νόμων. Η πρώτη κατηγορία λόγων αντισυνταγματικότητας αφορούσε την αντίθεση των μέτρων σε δικαιώματα κατοχυρωμένα στο Σύνταγμα και την ΕΣΔΑ (δικαίωμα προστασίας της περιουσίας ή την ισότητα στα δημόσια βάρη). Η δεύτερη κατηγορία αφορούσε την έλλειψη της συνταγματικά προβλεπόμενης διαδικασίας κύρωσης του Μνημονίου, ζήτημα που έχει αναλυθεί ήδη ανωτέρω.

Το ΣτΕ άσκησε έλεγχο περιορισμένης έντασης και απέρριψε κατά πλειοψηφία τις αιτήσεις ακυρώσεως, καθιστώντας όμως σαφές ότι ασθενής ή οριακός έλεγχος δεν σημαίνει ανυπαρξία ελέγχου. Κατά την άποψη του Καϊδατζή, «τόσο η κρίση της πλειοψηφίας όσο και, ιδίως, οι γνώμες της μειοψηφίας περιέχουν ένα έμμεσο, αλλά αρκετά ευδιάκριτο μήνυμα προς την πολιτική εξουσία: ότι η δικαστική 'συγκατάθεση' δεν πρέπει να θεωρείται δεδομένη»¹⁵⁶.

Με την απόφαση αυτή κρίθηκε ότι δεν κατοχυρώνεται δικαίωμα σε μισθό ή σύνταξη ορισμένου ύψους, ενώ το μέτρο της επιβολής περικοπών δεν παραβιάζει την αρχή της ισότητας. Κρίνεται επίσης νόμιμη και η μη πρόβλεψη διαβάθμισης της μείωσης ανάλογα με το ύψος των αποδοχών ή των συντάξεων.

Επί της ουσιαστικής συνταγματικότητας των επίδικων μέτρων δηλαδή επί της συμβατότητάς τους με την προστασία της περιουσίας, την αρχή της ισότητας, την ισότητα στα δημόσια βάρη, το ΣτΕ κατέληξε ότι οι αξιώσεις για αποδοχές και συντάξεις προστατεύονται ως περιουσία κατά την έννοια του άρθρου 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, αν και από τη διάταξη αυτή δεν κατοχυρώνεται δικαίωμα σε μισθό ή σύνταξη ορισμένου ύψους. Κατά το Δικαστήριο, δεν «αποκλείεται, κατ' αρχήν, διαφοροποίηση του ύψους του μισθού ή συνταξιοδοτικής παροχής αναλόγως με τις επικρατούσες εκάστοτε συνθήκες». Η «επέμβαση σε περιουσιακής φύσεως αγαθό ... πρέπει να προβλέπεται από νομοθετικές ή άλλου

¹⁵⁶ Ο.π. 64 Καϊδατζή

είδους κανονιστικές διατάξεις, καθώς και να δικαιολογείται από λόγους γενικού συμφέροντος, στους οποίους περιλαμβάνονται κατ' αρχήν, και λόγοι συναπτόμενοι προς την αντιμετώπιση ενός ιδιαιτέρως σοβαρού, κατά την εκτίμηση του εθνικού νομοθέτη, δημοσιονομικού προβλήματος ...». Η σχετική εκτίμηση του νομοθέτη ως προς την ύπαρξη του λόγου δημοσίου συμφέροντος υπόκειται σε οριακό δικαστικό έλεγχο, ωστόσο τα μέτρα που λαμβάνονται προς εξυπηρέτησή του, οφείλουν να τηρούν την αρχή της αναλογικότητας, δηλαδή «η επέμβαση στην περιουσία πρέπει να είναι πρόσφορη και αναγκαία για την επίτευξη του επιδιωκόμενου από το νομοθέτη σκοπού γενικού συμφέροντος και να μην είναι δυσανάλογη σε σχέση προς αυτόν».

Σε άλλο σημείο της απόφασης, το Δικαστήριο αναφέρει ότι «με τα δεδομένα, που, κατά το νομοθέτη, συνέτρεχαν κατά το χρόνο θεσπίσεως των επίμαχων μέτρων, τα μέτρα αυτά δεν παρίστανται, κατ' αρχήν, απρόσφορα, και μάλιστα προδήλως, για την επίτευξη των επιδιωκόμενων με αυτά σκοπών, ούτε μπορεί να θεωρηθούν ότι δεν ήταν αναγκαία», καθώς «η εκτίμηση του νομοθέτη ως προς τα ληπτέα μέτρα για την αντιμετώπιση της υπ' αυτού διαπιστωθείσης κρίσιμης δημοσιονομικής καταστάσεως, υπόκειται σε οριακό μόνον δικαστικό έλεγχο». Στη σκέψη 37, ως όριο της θεσπιζόμενης από το νομοθέτη οικονομικής επιβάρυνσης, τίθενται τα άρθρα 4 παρ. 5, 2 παρ. 1 και 25 παρ. 4 του Συντάγματος. Αναφέρεται πως «... εν όψει και της καθιερούμενης στο άρθρο 25 παρ. 4 του Συντάγματος αξιώσεως του Κράτους να εκπληρώνουν όλοι οι πολίτες το χρέος της κοινωνικής και εθνικής αλληλεγγύης, δεν είναι επιτρεπτό η επιβάρυνση από τα μέτρα που λαμβάνονται προς αντιμετώπιση της δυσμενούς και παρατεταμένης οικονομικής συγκυρίας να κατανέμεται πάντοτε σε συγκεκριμένες κατηγορίες πολιτών ... ». Με τη σκέψη αυτή, μπορούμε να πούμε ότι εισήχθη στη νομολογία της κρίσης, το ζήτημα της συνολικής επιβάρυνσης των πολιτών, χάριν ενός υπέρτερου δημοσιονομικού συμφέροντος της χώρας και κατά πόσο αυτός ο περιορισμός κρίνεται αναγκαίος, ανάλογα με τις δυνατότητες διαβίωσης της εκάστοτε επηρεαζόμενης ομάδας πολιτών.

Με την ως άνω απόφαση, εκκίνησε επίσης η συζήτηση, περί του βαθμού σύνδεσης του εθνικού δημοσίου συμφέροντος, με τους οικονομικούς στόχους της Ένωσης και την ανάγκη τήρησης της δημοσιονομικής σταθερότητας εντός της Ευρωζώνης.

ΣτΕ Ολ. 1972/2012: ΕΕΤΗΔΕ

Το άρθρο 53 του ν. 4021/2011 προέβλεψε την επιβολή Εκτάκτου Ειδικού Τέλους Ηλεκτροδοτούμενων Επιφανειών (ΕΕΤΗΔΕ), ενώ με βάση την εξουσιοδοτική διάταξη της παρ. 13 του ίδιου άρθρου εκδόθηκε η υπ' αριθμ. 1211/10-10-2011 Απόφαση του Αναπληρωτή Υπουργού Οικονομικών, η οποία καθόρισε τον τρόπο και τη διαδικασία είσπραξης του τέλους. Στο άρθρο 53 του ως άνω νόμου, ορίζεται ότι η επιβολή του τέλους υπαγορεύεται από «... επιτακτικούς λόγους εθνικού συμφέροντος, που συνίστανται, στην άμεση μείωση του δημοσιονομικού ελλείμματος».

Μετά από αίτηση ακυρώσεως κατά της Υπουργικής Απόφασης, η υπόθεση οδηγήθηκε στην Ολομέλεια του ΣτΕ, η οποία εξέδωσε την υπ' αριθμ. 1972/2012 απόφαση. Στη σκέψη 7, το Δικαστήριο κρίνει ότι «η επιβολή του τέλους αυτού υπαγορεύθηκε από την επιτακτική ανάγκη να ληφθούν μέτρα έκτακτα και κατεπείγοντος χαρακτήρα, ώστε, παρά την αναθεώρηση των προβλέψεων για το δημοσιονομικό έλλειμμα συνεπεία αναθεωρήσεως του βαθμού ύφεσης της ελληνικής οικονομίας, να καταστεί παρ' όλα αυτά δυνατόν να επιτευχθούν οι τεθέντες δημοσιονομικοί στόχοι μείωσης του ελλείμματος τόσο για το 2011 όσο και για το 2012». Το ΣτΕ, κατέληξε μάλιστα ότι το ΕΕΤΗΔΕ δεν συνιστά ανταποδοτικό τέλος, αλλά φόρο κατά την έννοια του άρθρου 78 του Συντάγματος, εφόσον «... δεν επιβάλλεται σε ανταπόδοση συγκεκριμένης υπηρεσίας παρεχομένης από το Κράτος προς τους επιβαρυνομένους με αυτό, τα δε έσοδα από την είσπραξή του περιέρχονται στον κρατικό προϋπολογισμό προς κάλυψη του δημοσιονομικού ελλείμματος, ήτοι προς εξυπηρέτηση γενικότερου κρατικού σκοπού...».

Το ΣτΕ επικαλείται σκοπό υπέρτερου εθνικού συμφέροντος, άμεσου και επιτακτικού, το οποίο συνδέεται με τη μείωση του δημοσιονομικού ελλείμματος, εκτιμώντας ότι λόγω της προσωρινότητας του μέτρου, τηρείται η αρχή της αναλογικότητας. Η πλειοψηφία αναγνωρίζει ότι ο νομοθέτης έχει ελευθερία δράσεως στον προσδιορισμό των φόρων και του τρόπου εισπράξεώς τους, συνεκτιμώντας την εκάστοτε επικρατούσα οικονομική, πολιτική και κοινωνική κατάσταση. Στη σκέψη 15, αναφέρει ότι «τα Κράτη διαθέτουν ευρύτατη εξουσία ως προς τον προσδιορισμό των φόρων και τους τρόπους εισπράξεώς τους κατ' εκτίμηση των πολιτικών, οικονομικών και κοινωνικών προβλημάτων τους. Όμως, εφ' όσον η επιβολή φορολογίας αποτελεί επέμβαση στην περιουσία του προσώπου, πρέπει η σχετική

ρύθμιση να αποτελεί μια δίκαιη ισορροπία μεταξύ των απαιτήσεων του δημοσίου συμφέροντος και των επιταγών προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων υπό την έννοια της υπάρξεως αναλογίας μεταξύ χρησιμοποιούμενων μέσων και επιδιωκομένων σκοπών».

Αξιοσημείωτη είναι η άποψη που διατυπώνει η μειοψηφία στη σκέψη 18, η οποία συνδέει τη φοροδοτική ικανότητα του διοικούμενου με το ελάχιστο επίπεδο αξιοπρεπούς διαβίωσης: «Η δεινή αυτή οικονομική κατάσταση είναι απότοκος των συνεχών μειώσεων των εν γένει εισοδημάτων των και της αύξησης των φορολογικών βαρών που τους επιβάλλονται. Ειδικότερα οι συνεχείς μειώσεις μισθών και συντάξεων, με παράλληλη διατήρηση της τιμής των αγαθών εις τα προ της οικονομικής κρίσεως υψηλά επίπεδα, συνδυαζόμενη με αύξηση των πάσης φύσεως φορολογικών υποχρεώσεων των πολιτών (κατάργησις σειράς φοροαπαλλαγών, επιβολή νέων φόρων δια της υπερμέτρου αύξησης των τεκμηρίων διαβίωσης, αύξησις των αντικειμενικών αξιών των ακινήτων, υπό καθεστώς υφέσεως της οικονομίας, η οποία συνεπάγεται όχι μόνον μείωση των αντικειμενικών τους αξιών αλλά και των πάσης φύσεως προσόδων εξ αυτών κλπ.) αποτελούν τους κύριους παράγοντες μείωσης της αγοραστικής δυνάμεως των πολιτών, που οδηγούν αναποτρέπτως εις την μείωση της αγοραστικής τους δυνάμεως, σε επίπεδο που να απειλεί πολλές φορές ακόμη και το ελάχιστο επίπεδο αξιοπρεπούς διαβίωσης ορισμένων εξ αυτών».

ΣτΕ ΟΛ. 1906/2014: ΕΥΔΑΠ

Η απόφαση αφορά τη μεταβίβαση χωρίς αντάλλαγμα από το Ελληνικό Δημόσιο στο ΤΑΠΠΕΔ, μετοχών της ΕΥΔΑΠ ΑΕ, που αντιστοιχούσαν σε ποσοστό 34,033% του μετοχικού κεφαλαίου. Η αίτηση ακυρώσεως κρίθηκε ότι ασκήθηκε νομίμως από τους αιτούντες που συναλλάσσονται με την εταιρία, ενώ δεν αρκεί το γενικό συμφέρον των πολιτών. Επί του θέματος, διαμορφώθηκε αντίθετη μειοψηφία, η οποία θεώρησε ότι δεν υπάρχει σχετικό έννομο συμφέρον για την προσβολή πράξεων που αφορούν το ιδιοκτησιακό καθεστώς της εταιρίας.

Κατά το Δικαστήριο, η παροχή υπηρεσιών κοινής ωφέλειας όπως ύδρευσης και αποχέτευσης, δεν συνιστά δραστηριότητα αναπόσπαστη από τον πυρήνα της κρατικής εξουσίας. Με την προσβαλλόμενη, όμως, πράξη, κρίθηκε ότι η ΕΥΔΑΠ δεν ιδιωτικοποιείται μόνο τυπικά, αλλά και κατ' ουσία, αφού αυτή μετατρέπεται σε

ιδιωτική επιχείρηση, μετά την αποξένωση του Ελληνικού Δημοσίου από την πλειοψηφία του μετοχικού κεφαλαίου της εταιρίας κατά παράβαση των άρθρων 5 και 21 παρ. 3 του Συντάγματος («Η δε κατ' ουσία μετατροπή της δημόσιας επιχειρήσεως σε ιδιωτική, που λειτουργεί με γνώμονα το κέρδος, καθιστά αβέβαιη τη συνέχεια της εκ μέρους της παροχής προσιτών υπηρεσιών κοινής ωφελείας και δη υψηλής ποιότητας, η οποία δεν εξασφαλίζει πλήρως την κρατική εποπτεία»).

Με την ΣτΕ 1223/2020 Τμ. Δ', η οποία παρέπεμψε την υπόθεση στην Ολομέλεια, κρίθηκε εκ νέου, με αναφορά στην ανωτέρω απόφαση, ότι η μεταβίβαση μετοχών της ΕΥΔΑΠ, που αντιστοιχούν σε ποσοστό 50,003% του μετοχικού κεφαλαίου, είναι αντίθετη στα άρθρα 5 παρ. 5 και 21 παρ. 3 του Συντάγματος. Η πλειοψηφία έκρινε ότι «ο έλεγχος της πλειοψηφίας του μετοχικού κεφαλαίου της ΕΥΔΑΠ ΑΕ δύναται να ασκείται όχι μόνο ευθέως από το Ελληνικό Δημόσιο, αλλά και εμμέσως από αυτό, δια της παρεμβολής άλλου νομικού προσώπου. Τούτο όμως είναι επιτρεπτό μόνο υπό την προϋπόθεση ότι το παρεμβαλλόμενο νομικό πρόσωπο έχει συσταθεί για την εξυπηρέτηση σκοπού δημοσίου συμφέροντος, υπόκειται, ως προς τις εξουσίες που διαθέτει σε σχέση με τη διαχείριση της ΕΥΔΑΠ (δια της κατοχής της πλειοψηφίας του μετοχικού της κεφαλαίου), στις ουσιαστικές δεσμεύσεις οι οποίες απορρέουν από το Σύνταγμα σε σχέση με την παρεχόμενη συγκεκριμένη υπηρεσία κοινής ωφέλειας και, επιπροσθέτως, το Ελληνικό Δημόσιο, αφενός, κατέχει το μετοχικό του κεφάλαιο και, αφετέρου, ελέγχει πλήρως τα όργανα διοίκησής του, δια του διορισμού, ιδίως, των μελών του διοικητικού του συμβουλίου».

Στην αρχική απόφαση του 2014, το Δικαστήριο είχε διατυπώσει τη σκέψη ότι η «... κατ' ουσία μετατροπή της δημόσιας επιχειρήσεως σε ιδιωτική, που λειτουργεί με γνώμονα το κέρδος, καθιστά αβέβαιη την συνέχεια της εκ μέρους της παροχής προσιτών υπηρεσιών κοινής ωφελείας, και δη υψηλής ποιότητας, η οποία δεν εξασφαλίζεται πλήρως με την κρατική εποπτεία». Ο Δελλής¹⁵⁷ διαφωνεί με την άποψη αυτή, καθώς υπογραμμίζει ότι αγνοεί το κριτήριο της αποτελεσματικότητας, κατά την εξέταση του ζητήματος της ανάθεσης κοινωνικής δραστηριότητας βαρύνουσας σημασίας, στο δημόσιο ή σε ιδιώτη. Θεωρεί επίσης, ότι με την απόφαση αυτή, το Σύνταγμα ερμηνεύεται έτσι ώστε να περιορίζονται οι επιλογές του νομοθέτη ως προς τον βέλτιστο τρόπο οργάνωσης μίας κοινωφελούς οικονομικής

¹⁵⁷ Ο.π. 101 Δελλή σελ. 278-279

δραστηριότητας. Ο ίδιος επισημαίνει, ότι το Δικαστήριο, με το σκεπτικό που διατυπώνει, υποτιμά τον εποπτικό ρόλο του Κράτους, επί της ιδιωτικής δράσης.

ΣτΕ Ολ. 2192/2014: Ειδικά μισθολόγια ενστόλων

Η απόφαση 2192/2014 της Ολομέλειας, εξεδόθη επί της αιτήσεως ακυρώσεως που ασκήθηκε κατά της Υπουργικής Απόφασης του Αναπληρωτή Υπουργού Οικονομικών, που καθόριζε το χρόνο και τον τρόπο επιστροφής των «αχρεωστήτως καταβληθέντων» ποσών συντάξεων στους απόστρατους στρατιωτικούς και ανθυπασπιστές των ενόπλων δυνάμεων, που προέκυψαν από την αναδρομική μείωση των αποδοχών των εν ενεργεία στρατιωτικών των ενόπλων δυνάμεων κατ' εφαρμογή του ν. 4093/2012. Με βάση την απόφαση, εμμέσως από τα άρθρα 45, 23 παρ. 2 και 29 παρ. 3 του Συντάγματος, απορρέει η αρχή της ιδιαίτερης μισθολογικής μεταχείρισης των στρατιωτικών των ενόπλων δυνάμεων και των σωμάτων ασφαλείας. Το Δικαστήριο, ασκώντας οριακό έλεγχο, έκρινε ότι οι λόγοι δημοσίου συμφέροντος που επικαλείται η Διοίκηση για τις εν λόγω περικοπές δεν αρκούν για να τις καταστήσουν συνταγματικές. Με βάση την απόφαση, η μείωση των αποδοχών αναδρομικώς, αντίκειται στο άρθρο 4 παρ. 5 του Συντάγματος που αφορά την ίση συνεισφορά των Ελλήνων πολιτών στα δημόσια βάρη, καθώς και στο άρθρο 25 παρ. 4 του Συντάγματος για την υποχρέωση κοινωνικής και εθνικής αλληλεγγύης.

Στην ίδια κατεύθυνση ακολούθησαν και οι αποφάσεις 2193-2196/2014 της Ολομέλειας του ΣτΕ.

Στη σκέψη 18 της 2196/2014, το Δικαστήριο κρίνει ότι «... από τον συνδυασμό των ανωτέρω συνταγματικών διατάξεων συνάγεται ότι σε περιπτώσεις παρατεταμένης οικονομικής κρίσεως, ο κοινός νομοθέτης δύναται να θεσπίσει μέτρα περιστολής των δημοσίων δαπανών που συνεπάγονται σοβαρή οικονομική επιβάρυνση μεγάλων κατηγοριών του πληθυσμού και, ιδίως, όσων λαμβάνουν μισθό ή σύνταξη από το δημόσιο ταμείο λόγω της άμεσης εφαρμογής και αποτελεσματικότητας των επιβαλλομένων σε βάρος τους μέτρων για τον περιορισμό του δημοσίου ελλείμματος. Η δυνατότητα, όμως, αυτή δεν μπορεί να είναι απεριορίστη αλλά έχει ως όριο τις αρχές της αναλογικότητας, της ισότητας στην κατανομή των δημοσίων βαρών και του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, οι οποίες επιτάσσουν το βάρος της δημοσιονομικής προσαρμογής να κατανέμεται

μεταξύ όλων των κατηγοριών απασχολουμένων τόσο στο δημόσιο, όσο και στον ιδιωτικό τομέα, όπως, επίσης, και των ασκούντων ελευθέριο επάγγελμα, δεδομένου, μάλιστα, ότι η βιωσιμότητα των δημοσίων οικονομικών είναι προς όφελος όλων».

ΣτΕ Ολ. 2287/2015: Περικοπές συντάξεων

Η απόφαση εκδόθηκε επί αγωγής που ασκήθηκε ενώπιον του Διοικητικού Πρωτοδικείου Αθηνών και εισήχθη στο Συμβούλιο της Επικρατείας, κατά το άρθρο 1 παρ. 1 του ν. 3900/2010. Με την απόφαση αυτή, κρίνεται ότι σε περιπτώσεις εξαιρετικά δυσμενών δημοσιονομικών συνθηκών, και εφόσον προκύπτει αιτιολογημένα ότι το κράτος αδυνατεί να παράσχει επαρκή χρηματοδότηση στους ασφαλιστικούς οργανισμούς και ότι δεν υφίσταται δυνατότητα διασφάλισης της βιωσιμότητας αυτών με άλλα μέσα, δεν αποκλείεται κατά το άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος, η επέμβαση του νομοθέτη για τη μείωση των απονεμηθεισών συντάξεων ακόμα και εφεξής. Παρόλα αυτά, η δυνατότητα περικοπής δεν είναι απεριόριστη, αλλά βρίσκει όρια στα άρθρα 25 παρ. 4 και 4 παρ. 5 του Συντάγματος και στην αρχή της αναλογικότητας, ενώ επιβάλλεται να διασφαλίζεται στο συνταξιούχο η χορήγηση παροχών τέτοιων, που να του επιτρέπουν αξιοπρεπή διαβίωση.

Το Δικαστήριο επισημαίνει την ύπαρξη ειδικής, εμπεριστατωμένης και επιστημονικά τεκμηριωμένης μελέτης, ως προϋπόθεσης της περικοπής, εκτός αν συντρέχει άμεση απειλή κατάρρευσης της οικονομίας της Χώρας και τα συγκεκριμένα μέτρα λαμβάνονται κατεπειγόντως για την αποτροπή του κινδύνου.

Οι επίμαχες διατάξεις κρίνονται αντισυνταγματικές και ορίζεται ότι οι συνέπειες της αντισυνταγματικότητας επέρχονται μετά τη δημοσίευση της αποφάσεως, καθώς διαφορετικά, η διάγνωση της αντισυνταγματικότητας «... θα συνεπήγετο υποχρέωση της Διοικήσεως να συμμορφωθεί με αναδρομική καταβολή των συνταξιοδοτικών παροχών που περιεκόπησαν».

Με την απόφαση 2287/2015, οι γνώμες της μειοψηφίας προηγούμενων αποφάσεων κατέστησαν απόφαση της πλειοψηφίας των δικαστών και επαληθεύθηκαν οι προοπτικές του δικαστικού ελέγχου σε κοινωνικοασφαλιστικές υποθέσεις¹⁵⁸. Όπως

¹⁵⁸ Α. Ρωξάνα, Η συρρίκνωση των συντάξεων των ευρωπαίων πολιτών ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων: Παρατηρήσεις με αφορμή τις αποφάσεις 2287-2288/2015 της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας, ΕΔΚΑ 2015, σελ. 693-694

ορθά έχει επισημανθεί¹⁵⁹, η ΣτΕ Ολ. 2287/2015 έχει ιδιαίτερη αξία, μεταξύ των αποφάσεων της αξιοπρεπούς διαβίωσης, καθώς εκφράζεται πλέον ρητώς ότι η αξιοπρεπής διαβίωση συνιστά συνταγματικό σκοπό. Η εν λόγω απόφαση αφορά την κοινωνική ασφάλιση, ωστόσο, αναγνωρίζεται σε κάθε περίπτωση η στενή σύνδεση του εισοδήματος με την αξιοπρεπή διαβίωση. Συνεπώς, καθίσταται εμφανές ότι οι μειώσεις οριοθετούνται από την εξυπηρέτηση του σκοπού της αξιοπρεπούς διαβίωσης, ο οποίος θα πρέπει να ικανοποιείται και μετά την πραγματοποίησή τους.

ΣτΕ Ολ. 2567/2015: Έλεγχος Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου

Με την ΣτΕ 2567/2015, κρίθηκε ότι αν η Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου κυρωθεί με νόμο, οι ρυθμίσεις της καθίστανται ρυθμίσεις του κυρωτικού της νόμου και μάλιστα αναδρομικά, οπότε δεν προσβάλλεται με αίτηση ακυρώσεως. Επισημαίνεται ότι «... η κρίση, ως προς το έκτακτο των περιστάσεων και το εξαιρετικώς επείγον και απρόβλεπτο της ανάγκης δεν υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο ... διότι συνδέεται με την εκτίμηση της ανάγκης του μέτρου, η οποία ανάγεται στη σφαίρα της πολιτικής ευθύνης των οργάνων που, κατά το Σύνταγμα, ασκούν, στην περίπτωση αυτή, τη νομοθετική εξουσία».

ΣτΕ Ολ. 2649/2017: Ειδικά μισθολόγια δικαστικών λειτουργών

Κατ' επίκληση των διατάξεων του ν. 3213/2003, που όρισαν τον τρόπο, το χρόνο και τη διαδικασία υποβολής και ελέγχου της Δήλωσης Περιουσιακής Κατάστασης (ΔΠΚ) και της Δήλωσης Οικονομικών Συμφερόντων (ΔΟΣ) από τους Δικαστικούς και οι Εισαγγελικούς λειτουργούς και τα μέλη του ΝΣΚ, εκδόθηκε ΚΥΑ την οποία προσέβαλαν με αίτηση ακύρωσης ενώπιον του ΣτΕ Ενώσεις Δικαστικών Λειτουργών και Εισαγγελέων.

Η προσβαλλόμενη ΚΥΑ, μετά από αυτεπάγγελτη έρευνα του Δικαστηρίου, ακυρώθηκε λόγω έλλειψης πλήρους δημοσίευσής της στην ΕτΚ. Το αξιοπρόσεκτο της αποφάσεως, είναι ότι το Δικαστήριο έκρινε πως πρέπει να προχωρήσει στην εξέταση και των υπόλοιπων λόγων ακυρώσεως, λόγω της σπουδαιότητας των ζητημάτων που θέτουν και τα οποία άπτονται της νομιμότητας της ΚΥΑ, παρά την

¹⁵⁹ Ο.π. 152 Χριστοφορίδου

ακύρωση της πράξης ως ανυπόστατης. Επισημαίνεται, ότι επιλογή αυτή δεν απηχεί την κρατούσα νομολογιακή τάση, καθώς, κατά τη συνήθη διατύπωση των αποφάσεων, σε περίπτωση που γίνει αποδεκτός λόγος ακυρώσεως, «παρέλκει, ως αλυσιτελής, η εξέταση των λοιπών λόγων της κρινόμενης αιτήσεως»¹⁶⁰. Πάντως, το Δικαστήριο δεν δεσμεύεται ως προς την σειρά εξέτασης των λόγων ακυρώσεως. Ο Χ. Κουρουνδής θεωρεί ότι «η σχολιαζόμενη απόφαση θα μπορούσε να εγγραφεί στην διογκούμενη κατά τα τελευταία χρόνια τάση του ΣτΕ να ‘κατευθύνει’ μέσω του σκεπτικού των αποφάσεών του τη διοίκηση υποδεικνύοντας βέλτιστους τρόπους συμμόρφωσης με αυτές»¹⁶¹.

Στη συγκεκριμένη υπόθεση, το ΣτΕ προχώρησε σε έλεγχο συνταγματικότητας του εξουσιοδοτικού της ΚΥΑ νόμου. Πάντως, δεν περιορίστηκε σε έλεγχο συνταγματικότητας της διάταξης που παρείχε την εξουσιοδότηση για την έκδοση της ΚΥΑ, αλλά επεκτάθηκε και σε άλλες διατάξεις, οι οποίες δεν επαναλαμβάνονταν στην ΚΥΑ, ούτε αφορούσαν νομοθετική εξουσιοδότηση. Ο Κουρουνδής, θεωρεί ότι με αυτόν τον τρόπο, το Δικαστήριο παραβλέπει τον χαρακτήρα του ελέγχου συνταγματικότητας, ως παρεμπίπτοντος και συγκεκριμένου, καθιστώντας, ανεπίτρεπτα, τη συνταγματικότητα του νόμου το κύριο αντικείμενο της δίκης¹⁶².

Το ΣτΕ εξετάζοντας, επίσης, την προσφορότητα του επιβαλλόμενου μέτρου ελέγχου, διατύπωσε ότι «η ιδιότητα του δικαστικού λειτουργού ως υπηρετούντος σε Ανώτατο Δικαστήριο ως κριτήριο για τον υποχρεωτικό έλεγχο της δήλωσής του είναι απρόσφορο προς επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού, η εξυπηρέτηση του οποίου επιδιώκεται με το συγκεκριμένο νομοθετικό πλαίσιο (δηλαδή η ενίσχυση του κύρους και η προστασία της Δικαιοσύνης από καταγγελίες εναντίον των λειτουργών της, η εμπέδωση κλίματος εμπιστοσύνης μεταξύ των πολιτών και των δικαστικών λειτουργών και η αποφυγή απόκτησης περιουσιακών ωφελημάτων εκ μέρους δικαστικών λειτουργών επωφελουμένων από την ιδιότητά τους)».

ΣτΕ Ολ. 1880 και 1888/2019: Εισφορές ελεύθερων επαγγελματιών

Οι κρινόμενες και ακυρωθείσες από το Δικαστήριο αποφάσεις είχαν εκδοθεί κατ’ εφαρμογή διατάξεων του ν. 4387/2016, με τις οποίες συνεστήθη ο Ενιαίος

¹⁶⁰ Χ. Κουρουνδής, Το μετέωρο βήμα του δικαστικού ακτιβισμού: η περίπτωση της ΣτΕ (Ολ) 2649/2017, https://www.constitutionalism.gr/ste-2649-2017-sholio-kouroundis/#_ftn2, (4.6.2020)

¹⁶¹ Ο.π.

¹⁶² Ο.π.

Φορέας Κοινωνικής Ασφάλισης (ΕΦΚΑ). Το Δικαστήριο υπενθύμισε ότι με το άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος, ερμηνευόμενο υπό το πρίσμα της αρχής του κοινωνικού κράτους δικαίου, όπως κατοχυρώνεται στο άρθρο 25 παρ. 1, ο θεσμός της κοινωνικής ασφάλισης δεν περιορίζεται στην ασφαλιστική κάλυψη των παρεχόντων εξαρτημένη εργασία δυνάμει σχέσεως ιδιωτικού δικαίου, αλλά επεκτείνεται και σε κάθε επαγγελματική κατηγορία του ιδιωτικού τομέα (όπως μισθωτοί, αυτοαπασχολούμενοι, ελεύθεροι επαγγελματίες και αγρότες).

Σύμφωνα με την απόφαση, η υπαγωγή δημοσίων υπαλλήλων και λειτουργών σε καθεστώς υποχρεωτικής κύριας κοινωνικής ασφαλίσεως με τις επίμαχες διατάξεις του ν. 4387/2016, δεν αντίκειται στο Σύνταγμα, ενώ επί του θέματος διατυπώθηκε σχετική μειοψηφία.

Το Δικαστήριο επεσήμανε, επίσης, ότι ο σκοπός της κοινωνικής ασφαλίσεως, που συνίσταται στη διασφάλιση ικανοποιητικού επιπέδου διαβίωσης εγγύς εκείνου που οι εργαζόμενοι οι οποίοι παύουν να εργάζονται, είχαν κατά τον εργασιακό τους βίο, ανάγεται σε δημόσιο σκοπό, δικαιολογώντας την καθιέρωση από τον κοινό νομοθέτη της υποχρεωτικότητας της κοινωνικής ασφαλίσεως. Υπογραμμίζεται επίσης, ότι η ασφαλιστική εισφορά, ως υποχρεωτική χρηματική παροχή, είναι εγγενές στοιχείο της κοινωνικής ασφαλίσεως και λειτουργεί ως αναγκαίος όρος για την πρόσβαση στην ασφαλιστική κάλυψη, ως μέσο χρηματοδότησεως της κοινωνικής ασφαλίσεως, αλλά και ως εκδήλωση της κοινωνικής αλληλεγγύης.

Σύμφωνα με την απόφαση, το άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος, δεσμεύοντας τον κοινό νομοθέτη να αναθέτει την υποχρεωτική κοινωνική ασφάλιση στο Κράτος ή σε νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, παρέχει σ' αυτόν ευρεία εξουσία για την εξειδίκευσή της, αναλόγως των εκάστοτε επικρατουσών κοινωνικών και οικονομικών συνθηκών. Η εξουσία αυτή του νομοθέτη υποβάλλεται σε περιορισμούς, οι οποίοι επιβάλλονται από άλλες συνταγματικές διατάξεις. Η ασφαλιστική εισφορά, κρίνεται ως δημόσιο βάρος για την κάλυψη της δαπάνης της κοινωνικής ασφαλίσεως αλλά και ως ανταποδοτική παροχή του ασφαλιζόμενου για την πρόσβαση σε ασφαλιστική κάλυψη.

Το ΣτΕ κρίνει ότι η ένταξη, με τις διατάξεις του ν. 4387/2016, όλων των υφιστάμενων φορέων κύριας κοινωνικής ασφαλίσεως μισθωτών, αυτοαπασχολούμενων, ελευθέρων επαγγελματιών και αγροτών σε ένα ενιαίο φορέα και η υπαγωγή των ασφαλισμένων τους σε παρεχόμενη από τον νέο φορέα ασφάλιση δεν αντίκειται, κατ' αρχήν, στο Σύνταγμα. Η υπαγωγή, όμως, στην ασφάλιση, κατά

τις διατάξεις αυτές, μισθωτών και μη μισθωτών, ως κατηγοριών με ουσιωδώς διαφορετικές συνθήκες απασχολήσεως και παραγωγής εισοδήματος, υπό ενιαίους κανόνες εισφορών και παροχών κατά τα άρθρα 39, 40 και 41 του ν. 4387/2016 κρίνεται αντισυνταγματική.

Το δικαστήριο εκτιμά ότι η αναγνώριση της αντισυνταγματικότητας αναδρομικά, θα δημιουργούσε, λόγω των ήδη καταβληθεισών από τους ως άνω ασφαλισμένους ασφαλιστικών εισφορών, σοβαρότατο κίνδυνο διαταράξεως της οικονομικής καταστάσεως του ΕΦΚΑ. Συνεπώς, μετά από στάθμιση του δημοσίου συμφέροντος, οι συνέπειες της αντισυνταγματικότητας επέρχονται από την δημοσίευση της αποφάσεως.

ΣτΕ Ολ. 1890/2019: Επικουρικές συντάξεις

Με τη συγκεκριμένη απόφαση, το Δικαστήριο έκρινε ως συνταγματική κατά οριακή πλειοψηφία τη διάταξη του ν. 4387/2016 που ορίζει ως βάση για τον επανυπολογισμό των συντάξεων την 31η Δεκεμβρίου του 2014. Με την υπό κρίση διάταξη, νομοθέτης επιρρίπτει το βάρος του στόχου εξασφάλισεως της βιωσιμότητας του ασφαλιστικού συστήματος, όχι μόνον στους ασφαλισμένους και στους νέους συνταξιούχους, αλλά και στους παλαιούς συνταξιούχους, επιφέροντας ουσιαστικά νέες περικοπές στις συγκεκριμένες συντάξεις, κύριες και επικουρικές, αντίστοιχες σε ύψος προς εκείνες που είχαν επέλθει με τους ν. 4051/2012 και 4093/2012 και είχαν κριθεί, αντισυνταγματικές, υλοποιώντας, παράλληλα, τη δέσμευση που η Ελληνική Κυβέρνηση ανέλαβε στο πλαίσιο του Μνημονίου του ΕΜΣ για υιοθέτηση πολιτικών που αντισταθμίζουν τις δημοσιονομικές επιπτώσεις της ως άνω αποφάσεως. Το Δικαστήριο καταλήγει ότι αιτιολογείται κατ' αρχήν η ανάγκη μεταρρυθμίσεως του υφισταμένου ασφαλιστικού συστήματος, η οποία μάλιστα δεν κωλύεται από την υποχρέωση συμμορφώσεως στις αποφάσεις ΣτΕ Ολ. 2287 και 2288/2015. Αιτιολογείται επίσης ο επανυπολογισμός των συντάξεων των ήδη συνταξιούχων, ώστε να επωμισθούν και αυτοί το βάρος της επιχειρούμενης μεταρρυθμίσεως, για λόγους κοινωνικής δικαιοσύνης και «διαγενεακής ισότητας και αλληλεγγύης». Η μειοψηφία υποστήριξε ότι ο νομοθέτης οφείλει να αιτιολογήσει τη σχετική επιλογή του, παραθέτοντας τα ειδικότερα δεδομένα από τα οποία να προκύπτει ότι χωρίς τη διατήρηση των ως άνω αντισυνταγματικών περικοπών το ασφαλιστικό σύστημα δεν είναι βιώσιμο.

Επιπλέον, κρίνεται αντισυνταγματική η Υπουργική Απόφαση επί των επικουρικών συντάξεων, λόγω της ελλείψεως αναλογιστικής μελέτης που να προκύπτει ότι είχε εκπονηθεί πριν από την ψήφιση του ν. 4387/2016 και που να τεκμηριώνει τη βιωσιμότητα του κλάδου επικουρικής ασφαλίσεως του ΕΤΕΑΕΠ. Επίσης, κρίθηκε μη πρόσφορο το κριτήριο του ύψους της καταβαλλόμενης κύριας σύνταξης, που υιοθετείται, κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 96 παρ. 4 του ν. 4387/2016 και την Υπουργική Απόφαση, για την αναπροσαρμογή των επικουρικών συντάξεων.

ΣτΕ Ολ. 1891/2019: Κύριες συντάξεις

Σημαντική είναι η κρίση του Δικαστηρίου επί των ποσοστών αναπληρώσεως που θεσπίζονται με το άρθρο 8 του ν. 4387/2016, βάσει των οποίων υπολογίζεται η ανταποδοτική σύνταξη και καθώς αυτά εφαρμόζονται επίσης για τον επανυπολογισμό των ήδη καταβαλλόμενων κύριων συντάξεων. Τα ποσοστά αναπληρώσεως, παραβιάζουν σύμφωνα με το ΣτΕ την αρχή της ανταποδοτικότητας, η οποία αποτελεί έκφανση της αρχής της αναλογικότητας, υπό την έννοια της υπέρβασης του ανεκτού ορίου εντός του οποίου είναι συνταγματικά επιτρεπτή η έλλειψη ανταποδοτικότητας εισφορών και παροχών.

3. Ορισμένες συγκριτικές παρατηρήσεις.

I. Ο δικαστικός έλεγχος στη γαλλική έννομη τάξη.

Στη Γαλλία, τα δημόσια οικονομικά καθορίζονται σε έναν «οργανικό» νόμο, με διαδικασία έγκρισης περισσότερο απαιτητική από αυτή που ισχύει για τους συνήθεις τυπικούς νόμους. Έχει παρατηρηθεί, ότι κατά την περίοδο 1974-1990, όλοι οι ετήσιοι νόμοι για τον προϋπολογισμό στη Γαλλία παραπέμφθηκαν στο Conseil Constitutionnel. Παρόλο που οι νόμοι δεν απορρίφθηκαν απαραίτητα από το Δικαστήριο, το γεγονός ότι υπεβλήθησαν σε επανεξέταση απέκλεισε τις ριζοσπαστικές τάσεις και προώθησε το status quo¹⁶³.

¹⁶³ J. Kantorowicz, Judges as fiscal activists: can constitutional review shape public finance, Danube, 2014, https://www.researchgate.net/publication/285631561_Judges_as_Fiscal_Activists_Can_Constitutional_Review_Shape_Public_Finance, (τ.π. 18.6.2020)

Τον Αύγουστο του 2001, το γαλλικό Κοινοβούλιο ψήφισε τον *Loi Organique relative aux Lois de Finance – LOLF*, ως οργανικό νόμο για τον προϋπολογισμό, ο οποίος αποτέλεσε ουσιώδη εκσυγχρονισμό του δημοσιονομικού συστήματος της Γαλλίας. Ο συγκεκριμένος νόμος καλύπτει διαδικασίες του προϋπολογισμού που προβλέπονται για την κεντρική κυβέρνηση, εξαιρώντας τα ταμεία κοινωνικής ασφάλισης και την τοπική αυτοδιοίκηση, που ρυθμίζονται από ειδικότερους νόμους. Ο LOLF υιοθετεί και προάγει βασικές αρχές της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, όπως είναι η λογοδοσία, η διαφάνεια, η πληρότητα, ενότητα και σαφήνεια των εσόδων και των δαπανών, καθώς και η σταθερότητα, μέσω τη θέσπισης ενός μεσοπρόθεσμου δημοσιονομικού στόχου. Στο γαλλικό Σύνταγμα, ορίζονται τα όρια μέχρι τα οποία το Κοινοβούλιο μπορεί να τροποποιήσει το σχέδιο προϋπολογισμού, ενώ επίσης νομοσχέδια και τροποποιήσεις που έχουν ως αποτέλεσμα τη μείωση των εσόδων ή την αύξηση λογαριασμού δημοσίων δαπανών, δεν γίνονται αποδεκτά¹⁶⁴.

Με την αναθεώρηση των άρθρων 61-1 και 62 του γαλλικού Συντάγματος το 2008, εισάγεται στη Γαλλία μία διαδικασία κατασταλτικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων, γνωστή πλέον ως «πρωτεύον ερώτημα συνταγματικότητας» (*question prioritaire de constitutionnalité*)¹⁶⁵. Ο κατασταλτικός αυτός, και παρεμπιπτόντων έλεγχος συνταγματικότητας, ισχύει παράλληλα με τον προληπτικό έλεγχο, που εξακολουθεί να υφίσταται κατά το άρθρο 61. Σύμφωνα με αυτή τη διαδικασία κατασταλτικού ελέγχου, κάθε διάδικος σε εκκρεμή δίκη ενώπιον πρωτοβάθμιου ή δευτεροβάθμιου διοικητικού, πολιτικού, ποινικού ή δημοσιονομικού δικαστηρίου που υπάγεται στη δικαιοδοσία του *Conseil d'Etat* ή της *Cour de cassation*, έχει δικαίωμα να προβάλει με χωριστό δικόγραφο, ότι κάποια εφαρμοστέα στη διαφορά νομοθετική διάταξη προσβάλλει συνταγματικά δικαιώματα και ελευθερίες, με την προϋπόθεση ότι η διάταξη αυτή δεν έχει κριθεί συνταγματική στο πλαίσιο του προληπτικού ελέγχου ή αν έχει κριθεί ως τέτοια, να έχει μεσολαβήσει σημαντική μεταβολή των συνθηκών, ώστε να δικαιολογείται εκ νέου έλεγχος. Ο αρμόδιος δικαστής εξετάζει το ζήτημα κατά προτεραιότητα και μπορεί με αιτιολογημένη απόφασή του να παραπέμψει το ερώτημα στο ανώτατο δικαστήριο της εκάστοτε δικαιοδοσίας, δηλαδή, είτε στο *Conseil d'Etat* ή στην *Cour de cassation*. Τα

¹⁶⁴ Ε. Μπάλτα, Βασικές αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης: συστήματα και διαδικασίες προϋπολογισμού του Κράτους, Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου τ. 2017, τεύχ. 3, σελ. 349-359

¹⁶⁵ Ο.π. 139 Γιαννακόπουλο σελ. 53επ.

ανώτατα δικαστήρια, αφού εξετάσουν το ερώτημα κι αν κρίνουν ότι είναι νέο ή με αυξημένη σοβαρότητα, μπορούν να το παραπέμψουν στο Conseil Constitutionnel. Αν το τελευταίο κρίνει αντισυνταγματική τη διάταξη, αυτή παύει να ισχύει από τη δημοσίευση ή από καθορισμένη μεταγενέστερη χρονική στιγμή. Ο έλεγχος που ασκείται από το Conseil Constitutionnel, είναι αφηρημένος, αντικειμενικός, ανεξάρτητος της κύριας δίκης κι έχει ισχύ erga omnes. Οι σχετικές αποφάσεις επί της συνταγματικότητας, δεν ελέγχονται, εφαρμόζονται άμεσα στην κύρια δίκη από την οποία προέκυψε το «πρωτεύον ερώτημα συνταγματικότητας» και είναι δεσμευτικές για κάθε δημόσια αρχή και δικαστήριο.

Στη Γαλλία, μάλιστα, ο έλεγχος εκτείνεται νομολογιακά σε όλο το πλέγμα της συνταγματικότητας, δηλαδή ελέγχεται η συμφωνία του νόμου τόσο με το Σύνταγμα, όσο και με το προοίμιο του Συντάγματος, τη Διακήρυξη δικαιωμάτων του ανθρώπου και του πολίτη, καθώς και με τον Χάρτη του περιβάλλοντος¹⁶⁶.

Ο Γιαννακόπουλος παρατηρεί ότι ενώ το γαλλικό σύστημα ελέγχου συνταγματικότητας κινήθηκε προς την κατεύθυνση υιοθέτησης ενός κατασταλτικού και παρεμπíπτοντος ελέγχου, παράλληλα με τον προληπτικό, το ελληνικό σύστημα παρεμπíπτοντος, κατασταλτικού και διάχυτου ελέγχου αναζήτησε μορφές «οιονεί ευθέος και, κατά συνέπεια, συγκεντρωτικού ελέγχου»¹⁶⁷. Η τάση των δύο δικαίων είναι αντίρροπη, παρά το γεγονός ότι και τα δύο κράτη είναι μέλη της ΕΕ και της Ευρωζώνης, υπαγόμενα στο ενωσιακό δίκαιο.

II. Ο δικαστικός έλεγχος στις σκανδιναβικές έννομες τάξεις.

Τα Συντάγματα των σκανδιναβικών χωρών δεν είναι όμοια, αλλά παρουσιάζουν διαφορές, τόσο επί της ρύθμισης των κρατικών εξουσιών και δράσεων, όσο και επί της δεσμευτικότητας των διατάξεών τους. Διαφορές παρατηρούνται και ως προς τα αναγνωριζόμενα ατομικά δικαιώματα και ελευθερίες. Μεταξύ των σκανδιναβικών εννόμων τάξεων, υπάρχουν αντιθέσεις και αναφορικά με την ερμηνεία των συνταγματικών διατάξεων, καθώς δεν υφίσταται κάποια κοινή σκανδιναβική παράδοση ερμηνείας. Όλα τα Συντάγματα, ρυθμίζουν φυσικά τα ζητήματα διαχωρισμού της εκτελεστικής, της νομοθετικής και της δικαστικής

¹⁶⁶ Ι. Παπαδαμάκη, Ο δικαστικός έλεγχος συνταγματικότητας των νόμων στο γαλλικό δίκαιο, σε ΔτΑ 56/2012, σελ. 1090

¹⁶⁷ Ο.π. 161 Γιαννακόπουλο

εξουσίας, τα θεμελιώδη δικαιώματα, τη διεθνή συνεργασία, καθώς και τη διαδικασία αναθεώρησης. Κανένα από τα σκανδιναβικά Συντάγματα, δεν προβλέπει πάντως, τη σύσταση Συνταγματικού Δικαστηρίου, ενώ τα αποτελέσματα της διαπίστωσης αντισυνταγματικότητας, παρουσιάζουν επίσης, διαφοροποιήσεις. Ωστόσο, τα σκανδιναβικά Ανώτατα Δικαστήρια εμφανίζουν χαρακτηριστικά που υποδηλώνουν ότι από ορισμένες απόψεις μπορούν να θεωρηθούν ως «συνταγματικά» δικαστήρια ή ως Ανώτατα Δικαστήρια με λειτουργίες παρόμοιες με αυτές των συνταγματικών δικαστηρίων. Στον πυρήνα βρίσκεται η υποχρέωση να μην εφαρμόζεται ή να ερμηνεύεται στενά ένας κανόνας δικαίου που κρίνεται αντίθετος με το Σύνταγμα, ιδίως όσον αφορά τα συνταγματικά προστατευόμενα θεμελιώδη δικαιώματα και τις ατομικές ελευθερίες¹⁶⁸.

Τα νορβηγικά δικαστήρια, ήταν από τα πρώτα παγκοσμίως, που ασκούσαν έλεγχο συνταγματικότητας της εκτελεστικής και της νομοθετικής εξουσίας, χωρίς αντίστοιχο συνταγματικό θεμέλιο (Grev Wedel Jarlsberg v. Marinedepartementet, 1866). Μέχρι το 2015, οπότε και τυποποιήθηκε με συνταγματική διάταξη, ο έλεγχος συνταγματικότητας, αποτελούσε άγραφο συνταγματικό εθιμικό κανόνα. Σημειωτέον, το νορβηγικό Σύνταγμα, είναι το δεύτερο παλαιότερο σε ισχύ συνταγματικό κείμενο. Στη Σουηδία και τη Φινλανδία αντιθέτως, ο δικαστής παρεμβαίνει, όταν διαπιστώνεται πρόδηλη παραβίαση του Συντάγματος¹⁶⁹.

Οι σκανδιναβικές χώρες παρουσιάζουν μία παραδοσιακή αντίσταση στον δικαστικό υπερ-ακτιβισμό¹⁷⁰, κάτι που ιδωμένο παράλληλα με τα επιτεύγματα των σκανδιναβικών χωρών σε επίπεδο δημοκρατίας και δικαιωμάτων, παρέχει άφθονο υλικό για την αξιολόγηση του ρόλου του ελέγχου συνταγματικότητας, ως απαραίτητου συμπληρώματος της δημοκρατίας, αλλά και της συμβολής του στην ανθρώπινη ανάπτυξη και τη χρηστή διακυβέρνηση. Ο έλεγχος της συνταγματικότητας στις σκανδιναβικές έννομες τάξεις είναι εμφανώς σπανιότερος, από αυτόν της αμερικανικής, καθώς τα σκανδιναβικά δίκαια παρουσιάζουν έντονο σκεπτικισμό επί

¹⁶⁸ Justice dr. juris Arnfinn Bårdsen, The Nordic Supreme Courts as Constitutional Courts; main features as seen from the Norwegian perspective, Joint seminar between the Constitutional Court of Austria and the Supreme Court of Norway Vienna the 29-30th of October 2015, <https://www.domstol.no/globalassets/upload/hret/artikler-og-foredrag/nordic-constitutional-courts---vienna-29102015.pdf>, (τ.π. 18.6.2020)

¹⁶⁹ A. Follesdal, M. Wind, Nordic reluctance towards judicial review under siege, 2009, https://www.researchgate.net/publication/228150568_Nordic_Reluctance_Towards_Judicial_Review_Under_Siege, (τ.π. 18.6.2020)

¹⁷⁰ R. Hirschl, The Nordic counternarrative: Democracy, human development, and judicial review, International Journal of Constitutional Law, Volume 9, Issue 2, April 2011, Pages 449–469, 2011, <https://doi.org/10.1093/icon/mor034>, (τ.π. 18.6.2020)

του ρόλου του δικαστή ως προστάτη του Συντάγματος. Παρόλα αυτά, οι σκανδιναβικές χώρες φαίνεται να πρωτοστατούν σε ζητήματα προστασίας δικαιωμάτων, δημοσίων παροχών, ισότητας των φύλων, πρόσβασης στην υγεία και την παιδεία, πολιτικής σταθερότητα και ελευθερίας της έκφρασης. Πάντως, οι σκανδιναβικές χώρες δεν μένουν ανεπηρέαστες από την παγκόσμια κι ευρωπαϊκή διακρατική ανταλλαγή δικαιικών προτύπων, γεγονός που μεταβάλλει και την οπτική της θεωρίας, επί των ζητημάτων του ελέγχου συνταγματικότητας.

Επισημαίνεται, ότι οι σκανδιναβικές χώρες διαθέτουν έναν εκ του νόμου, αναιμικό έλεγχο συνταγματικότητας, χωρίς να έχουν όμως όλες, παράδοση περιστατικών κακοδικίας. Το ποσοστό τέτοιων περιστατικών, φαίνεται να αυξάνεται, όσο εξαπλώνεται ο έλεγχος συνταγματικότητας στην Ευρώπη¹⁷¹.

Όσον αφορά τη Σουηδία, παρουσιάζει μία διαχρονική συνταγματική τάση, να αποφεύγει τον αυστηρό διαχωρισμό της εκτελεστικής και της δικαστικής εξουσίας¹⁷². Στη σουηδική έννομη τάξη, τα τακτικά διοικητικά δικαστήρια ασχολούνται με διαφορές που ανακύπτουν μεταξύ μιας δημόσιας αρχής και ενός ιδιώτη. Τα τακτικά διοικητικά δικαστήρια, είναι τα πρωτοβάθμια διοικητικά δικαστήρια, τα διοικητικά εφετεία και το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο. Σε όλους τους βαθμούς, τα τακτικά διοικητικά δικαστήρια είναι αρμόδια για τον έλεγχο των σχετικών διοικητικών πράξεων σε κάθε κρινόμενη διαφορά. Κατά κανόνα, μια προσφυγή κατά οποιασδήποτε διοικητικής απόφασης που επηρεάζει τα δικαιώματα ή τις υποχρεώσεις ενός ιδιώτη, ανατίθεται σε τακτικό διοικητικό δικαστήριο.

Αν ένα ζήτημα παρουσιάζει βαρύνουσα πολιτική σημασία (π.χ. πολεοδομικός σχεδιασμός, τοποθέτηση σιδηροδρόμων κλπ.) και επηρεάζονται ατομικά δικαιώματα πολιτών, η υπόθεση μπορεί να τεθεί στην κρίση του Ανώτατου Διοικητικού Δικαστηρίου, οπότε ασκείται έλεγχος συνταγματικότητας, κατά τον οποίο λαμβάνονται υπόψη όχι μόνο το εφαρμοστέο δίκαιο, αλλά και οι γενικές αρχές και η

¹⁷¹ Ο.π. 164 Follesdal, Wind

¹⁷² H. Wenander, Sweden: Deference to the Administration in Judicial Review, Citation for published version (APA): Wenander, H. (2017). Sweden: Deference to the Administration in Judicial Review. Paper presented at The XXth Congress of International Academy of Comparative Law (AIDC/IACL), 2018, Fukuoka, Japan, https://lup.lub.lu.se/search/ws/files/70151047/Wenander_Sweden_Deference_to_the_Administration_in_Judicial_Review.pdf, (τ.π. 18.6.2020)

νομολογία του ΕΣΔΑ¹⁷³. Το Δικαστήριο είναι αρμόδιο να ακυρώσει την κρινόμενη πράξη¹⁷⁴.

Όπως επισημαίνει ο Arnfinn Bårdsen¹⁷⁵, το νορβηγικό Ανώτατο Δικαστήριο πρέπει να προβαίνει σε έλεγχο συνταγματικότητας εντός του γενικού διαδικαστικού πλαισίου, στο οποίο το δικαστήριο λειτουργεί ως έσχατη λύση. Κατά συνέπεια, το ζήτημα της συνταγματικότητας δεν κρίνεται μεμονωμένα αλλά εξετάζεται επί της συγκεκριμένης επίδικης διαφοράς που εισφέρεται ενώπιον του Δικαστηρίου (ποινικής, αστικής ή διοικητικής), έχοντας έτσι τη μορφή ενός ελέγχου συνταγματικότητας συγκεκριμένου. Ο δικαστικός έλεγχος περιορίζεται από τις ιδιαιτερότητες της εξεταζόμενης υπόθεσης και ο έλεγχος της συνταγματικότητας του νόμου δεν είναι αφηρημένος. Έχει καθιερωθεί ότι, το Ανώτατο Δικαστήριο, όταν ερμηνεύει και εφαρμόζει το Σύνταγμα, πρέπει να υιοθετήσει τη δική του άποψη λαμβάνοντας υπόψη μία σύγχρονη οπτική του Συντάγματος, ανάλογα με τη συγκυρία. Δεν μπορεί όμως να παραγνωρίζεται η ανάγκη για σταθερότητα και η σημασία της ενίσχυσης της δημοκρατίας, κάτι που καταλήγει σε μια δυναμική ερμηνεία του Συντάγματος. Επιπλέον, η ένταση του ελέγχου ποικίλλει ανάλογα με το είδος του συνταγματικού δικαιώματος που παραβιάζεται. Στην περίπτωση της προσωπική ελευθερίας και της ατομικής ασφάλειας, ο δικαστικός έλεγχος βαθαίνει. Το Ανώτατο Δικαστήριο αποδίδει βαρύνουσα σημασία στα συνταγματικά δικαιώματα, ακόμη και σε περιπτώσεις όπου η νομοθεσία είναι αποτέλεσμα πολιτικής διαμάχης ή εκφράζει σαφή και ισχυρή πολιτική βούληση. Το νορβηγικό Ανώτατο Δικαστήριο έχει καθιερωθεί ως ο πλέον ισχυρός υπερασπιστής του κράτους δικαίου, γεγονός που συνδέεται με μία γενικότερη τάση του ευρωπαϊκού δικαίου, ιδίως όσον αφορά τον αυξημένο αντίκτυπο της ΕΣΔΑ.

¹⁷³ Administrative justice in Europe – Report for Sweden, Επίσημη ιστοσελίδα ACA Europe, <http://www.aca-europe.eu/index.php/en/>

¹⁷⁴ Ο.π.

¹⁷⁵ Ο.π. 168 Arnfinn Bårdsen

Συμπεράσματα

Η ανωτέρω έρευνα της έννοιας και του περιεχομένου του δικαστικού ελέγχου σε υποθέσεις που αφορούν τη δημοσιονομική πολιτική της Ελλάδας, μας ωθεί σε ορισμένα χρήσιμα συμπεράσματα:

1. Η διαμόρφωση της δημοσιονομικής πολιτικής της Χώρας και ο οικονομικός προγραμματισμός, είναι κρατικές αρμοδιότητες και υλοποιούνται με βάση το σχεδιασμό της Κυβέρνησης, η οποία φέρει πολιτική ευθύνη. Το ίδιο το Σύνταγμα, όσον αφορά το τηρούμενο οικονομικό σύστημα, είναι οικονομικοπολιτικά ουδέτερο, αλλά δεν πρέπει να παραγνωρίζεται ότι μέσα από το πλέγμα των οικονομικών του διατάξεων, το Σύνταγμα εγγυάται την ελεύθερη αγορά. Αυτό το πλέγμα, μάλιστα, θα πρέπει να ιδωθεί υπό το φως των επιταγών του ενωσιακού δικαίου και της ενιαίας ευρωπαϊκής αγοράς.
2. Η δημοσιονομική πολιτική της Ελλάδας ανανοηματοδοτήθηκε από τη δημοσιονομική κρίση που είχε ως αποτέλεσμα τα προγράμματα δημοσιονομικής στήριξης της Χώρας και τα Μνημόνια. Η διαχείριση των δημοσίων οικονομικών, ξεπέρασε, έτσι τα όρια του εθνικού και έγινε τμήμα της δημοσιονομικής σταθερότητας της ίδιας της Ευρωζώνης.
3. Ο έλεγχος συνταγματικότητας των νόμων κατά την περίοδο της οικονομικής κρίσης, σε γενικότερο πλαίσιο εξακολούθησε να τηρεί τα χαρακτηριστικά που τον προσδιορίζουν ως οριακό ή έλεγχο άκρων ορίων, συγκεκριμένο, αποσπασματικό, κατασταλτικό, διάχυτο, παρεμπίπτοντα και δηλωτικό. Παρόλα αυτά, πολλές φορές άγγιξε τα όρια της πολιτικοποίησης ή του δικαστικού ακτιβισμού. Τέτοια φαινόμενα ήταν αναμενόμενα, καθώς η έννοια του υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος διευρύνθηκε, ώστε να περιλαμβάνει και το εθνικό δημοσιονομικό συμφέρον.
4. Ο έλεγχος των περιορισμών των ατομικών δικαιωμάτων που επέφεραν τα εκτελεστικά των μνημονιακών πολιτικών μέτρα, μέσω της αξιοποίησης της αρχής της αναλογικότητας, άλλες φορές υποχώρησε, αναγνωρίζοντας ευρύτερο πεδίο δράσης στο νομοθέτη και δίνοντας προτεραιότητα στην ανάγκη δημοσιονομικής προσαρμογής ως γενικότερου συμφέροντος. Άλλες φορές, έπρεπε να «βαθύνει», εξισορροπώντας τις επεμβάσεις, με την προστασία του πυρήνα των δικαιωμάτων και απαιτώντας εκπόνηση προηγούμενων μελετών που να αιτιολογούν τα επιβαλλόμενα μέτρα ή

λαμβάνοντας κοινωνικό ρόλο, μέσω της αναγνώρισης του ελάχιστου επιπέδου αξιοπρεπούς διαβίωσης ή της ισότητας, κατά την έννοια της διαφορετικής μεταχείρισης ανόμοιων περιπτώσεων.

5. Με τη χρήση των κατάλληλων ερμηνευτικών εργαλείων κατά τον έλεγχο της συνταγματικότητας, το Σύνταγμα παρουσίασε ανθεκτικότητα στην έντονη μεταβολή συνθηκών, καθώς η εκάστοτε ερμηνεία των διατάξεών του και η προσαρμογή στις ενωσιακές επιταγές, αποτέλεσε ένα είδος άδηλης τροποποίησης του συνταγματικού περιεχομένου, χωρίς να αποβάλλεται η κανονιστικότητά του. Σε αυτό το σημείο, είναι ενδιαφέρουσα ή σύγκριση με την τάση των σκανδιναβικών δικαστηρίων να ασκούν αναιμικό έλεγχο συνταγματικότητας, δίνοντας έτσι προτεραιότητα στις κοινωνικές και οικονομικές εξελίξεις και αποφεύγοντας την επίκληση αυστηρών συνταγματικών διατάξεων. Αυτό βέβαια αλλάζει, όταν η αντισυνταγματικότητα είναι πρόδηλη ή όταν απειλούνται ατομικές ελευθερίες και δικαιώματα.
6. Ο δικαστής, διαμορφώνοντας νομολογία, δεν είναι απλός κριτής της τήρησης της νομιμότητας και του Συντάγματος, αλλά κατέχει θέση «τελικού ρυθμιστή» και μάλιστα επηρεάζει με τις αποφάσεις του τόσο την πολιτική εξουσία για το μέλλον, όσο και τη δράση της Διοίκησης κατά τη διαχείριση του δημοσίου χρήματος.

Το αν η κρίση χρέους της ελληνικής οικονομίας ήταν μία εξαιρετική κατάσταση ή μία νέα κανονικότητα, είναι ζήτημα που προκαλεί θεωρητική αντιπαράθεση. Παρόλα αυτά και παρά τις έντονες κοινωνικές και πολιτικές αναταραχές που μεσολάβησαν κατά την περίοδο της κρίσης, το Σύνταγμα επιβίωσε και προσαρμόστηκε. Μπορεί αυτό, πολλές φορές να ήταν συνέπεια πολιτικών επιλογών κατά την ερμηνεία των συνταγματικών διατάξεων, κάτι που όμως δεν σημαίνει ότι υπήρξε κατάλυση των συνταγματικών επιταγών. Ένα ανθεκτικό Σύνταγμα, δεν μπορεί παρά να προσαρμόζεται τόσο στις οικονομικές συνθήκες, όσο και στις κοινωνικές, αλλά ταυτόχρονα θα πρέπει να διατηρεί την κανονιστική ισχύ του, ως προστάτης των θεμελιωδών δικαιωμάτων και του κράτους δικαίου. Σε περίοδο σημαντικής οικονομικής κρίσης, οι συνταγματικές επιταγές είναι πρόπον να συνδυάζονται με μία κοινωνικο-κεντρική προσέγγιση, αποτελώντας φραγμό σε διαρκείς και έντονους περιορισμούς των κοινωνικών δικαιωμάτων, ειδικά όταν

κινδυνεύουν οικονομικά ευπαθείς ή ασθενέστερες ομάδες του πληθυσμού. Κάποιοι θα διαφωνήσουν, υποστηρίζοντας ότι η αναζήτηση της δικαιοπολιτικής ορθότητας, ώθησε πολλές φορές το δικαστή σε αποφάσεις που εμπόδιζαν την επιτυχημένη δημοσιονομική προσαρμογή της χώρας ή σε περιορισμούς της ελεύθερης αγοράς και των ιδιωτικών συμφερόντων, ειδικά σε μία περίοδο που τα τελευταία θα έπρεπε να διευκολύνονται, χάριν της ανάπτυξης. Πιθανότατα, μία τέτοιου είδους κριτική να είναι ορθή, καθώς ζούμε σε μία φιλελεύθερη δημοκρατία και όχι μόνο. Ζούμε σε μία χώρα που αποτελεί κράτος μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Ευρωζώνης, κατ' επιλογές Κυβερνήσεων που υπήρξαν δημοκρατικά νομιμοποιημένες. Αυτό όμως δεν σημαίνει ότι το κοινωνικό συμφέρον πρέπει να ακολουθεί το ιδιωτικό συμφέρον. Μία χώρα με εξαθλιωμένο λαό, πώς μπορεί να μιλά για λαϊκή κυριαρχία;

Ο ρόλος του δικαστή, κατά τη στάθμιση νόμιμου και μη, συνταγματικού και αντισυνταγματικού, δημοσιονομικού συμφέροντος και δημοσιονομικά ασύμφορου, είναι κομβικός. Ο δικαστής πρέπει να αναζητά την τήρηση των προστατευτικών συνταγματικών διατάξεων και ταυτόχρονα να τις ερμηνεύει δυναμικά, ωθώντας την έννομη τάξη σε προσαρμογή επί της εκάστοτε συγκυρίας. Ο δικαστής, όμως, δεν είναι νομοθέτης, ο οποίος ως δημοκρατικά νομιμοποιούμενος, μπορεί να εξειδικεύει πολιτικές επιλογές και γενικές συνταγματικές επιταγές που τον ορίζουν ως αρμόδιο.

Το δικαστικό έργο δεν παραμένει κλεισμένο στα στενά εθνικά πλαίσια, καθώς οι εθνικές οικονομικές επιλογές της Χώρας, έχουν άμεσο αντίκτυπο στο ευρωπαϊκό οικονομικό και νομισματικό σύστημα. Εκτός αυτού, πέραν των συνταγματικών προστατευτικών διατάξεων, υφίστανται πλέον και τα δικαιώματα που πηγάζουν από το ενωσιακό και το αναγνωρισμένο διεθνές δίκαιο, τα οποία το δικαστήριο οφείλει να λαμβάνει υπόψη κατά την κρίση του. Χρήσιμη σε αυτή την κατεύθυνση είναι και η συγκριτική προσέγγιση ξένων εννόμων τάξεων, ειδικά όσον αφορά τη διαχείριση των δικαστηρίων κατά τον έλεγχο συνταγματικότητας.

Συγκρίνοντας μάλιστα την κατάσταση όπως διαμορφώθηκε στην Ελλάδα κατά την περίοδο της οικονομικής κρίσης, με τα πρόσφατα γεγονότα της πανδημίας του COVID-19 και τους περιορισμούς που αυτή επέφερε στην καθημερινότητα των πολιτών, αν κάτι διδάσκει η ιστορία είναι ότι σε περιόδους κοινωνικο-οικονομικής κρίσης ή πολιτικής ανωμαλίας τα δικαιώματα τείνουν να συρρικνώνονται. Εν μέσω τέτοιων γεγονότων, ο κύριος μηχανισμός προστασίας των δικαιωμάτων, ο δικαστικός έλεγχος, συνήθως καθίσταται οριακός και παραχωρεί στη δημοκρατικά νομιμοποιημένη πολιτική εξουσία το προβάδισμα, δηλαδή ευρύ περιθώριο εκτίμησης

του δημοσίου συμφέροντος και των μέτρων που αυτό επιτάσσει για την έξοδο από την εκάστοτε κρίση. Ίσως όμως, ο βασικότερος ρυθμιστής όλων να είναι η ίδια η λαϊκή βούληση και οι κοινωνικές τάσεις που ιστορικά διαμορφώνονται. Σε κάθε περίπτωση, ο δικαστής, είναι εκεί για να τηρεί το δίκαιο και να σταθμίζει αντιτιθέμενα συμφέροντα ή καταστάσεις. Πώς θα επιτευχθεί αυτό, επαφίεται στην κρίση του, με βάση το Σύνταγμα, τους νόμους και τα κατάλληλα ερμηνευτικά εργαλεία.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΕΣ ΑΝΑΦΟΡΕΣ

Ξενόγλωσση βιβλιογραφία

Badura P, Paritätische Mitbestimmung und Verfassung, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung München 1985

Bårdsen A, The Nordic Supreme Courts as Constitutional Courts; main features as seen from the Norwegian perspective, Joint seminar between the Constitutional Court of Austria and the Supreme Court of Norway Vienna the 29-30th of October 2015, <https://www.domstol.no/globalassets/upload/hret/artikler-og-foredrag/nordic-constitutional-courts---vienna-29102015.pdf>

Follesdal A, Wind M, Nordic reluctance towards judicial review under siege, 2009, https://www.researchgate.net/publication/228150568_Nordic_Reluctance_Towards_Judicial_Review_Under_Siege

Hirschl R, The Nordic counternarrative: Democracy, human development, and judicial review, International Journal of Constitutional Law, Volume 9, Issue 2, April 2011, Pages 449–469, 2011, <https://doi.org/10.1093/icon/mor034>

Kantorowicz J, Judges as fiscal activists: can constitutional review shape public finance, Danube, 2014, https://www.researchgate.net/publication/285631561_Judges_as_Fiscal_Activists_Can_Constitutional_Review_Shape_Public_Finance

Maduro M, The debate: opening statements. Στο Kocharov A. (επιμ.) Another Legal Monster? An EUI Debate on the Fiscal Compact Treaty, Fiesole: European University Institute, 2012

Nardelli A, A brief history of countries with overdue IMF repayments, 5.6.2015, <https://www.theguardian.com/news/datablog/2015/jun/05/history-of-countries-with-overdue-imf-repayments-greece>

Research handbook on EU Economic Law, Edited by: F. Fabbrini and M. Ventoruzzo, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK – Northampton, MA, USA, 2019

Rials S, Le juge administratif français et la technique du standard (Essai sur le traitement juridictionnel de l'idée de normalité), coll. "Bibliothèque de droit public", t. CXXXV, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1980

Ruffert M, Public law and the economy: A comparative view from the German perspective, International Journal of Constitutional Law, Volume 11, Issue 4, October 2013, Pages 925–939, <https://academic.oup.com/icon/article/11/4/925/698719#12285976>

Wenander H, Sweden: Deference to the Administration in Judicial Review, Citation for published version (APA): Wenander, H. (2017). Sweden: Deference to the Administration in Judicial Review. Paper presented at The XXth Congress of International Academy of Comparative Law (AIDC/IACL), 2018, Fukuoka, Japan, [https://lup.lub.lu.se/search/ws/files/70151047/Wenander Sweden Deference to the Administration in Judicial Review.pdf](https://lup.lub.lu.se/search/ws/files/70151047/Wenander_Sweden_Deference_to_the_Administration_in_Judicial_Review.pdf)

Ελληνική βιβλιογραφία

Ανθόπουλος Χ, Η σχέση μεταξύ Πρωθυπουργού και Υπουργών, Αναδημοσίευση από ΠΡΩΤΟ ΘΕΜΑ 5.8.2019, <https://www.constitutionalism.gr/i-sxesi-metaxi-prothipourgou-kai-ypourgou/>

Βλαχόπουλος Σ, Σύνταγμα και δημοσιονομική πολιτική, Η Καθημερινή, 30.12.18, <https://www.kathimerini.gr/1002371/opinion/epikairothta/politikh/syntagma-kai-dhmosionomikh-politikh>

Γέροντας Α, Δημοσιονομικό Δίκαιο, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2005

Γιαννακόπουλος Κ, Η επίδραση του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2013

Γιαννακόπουλος Κ, Το δημόσιο συμφέρον υπό το πρίσμα της οικονομικής κρίσης. Σκέψεις με αφορμή τις αποφάσεις ΣτΕ Β' 693/2011, ΣτΕ Στ' 1620/2011 και ΣτΕ Α' 2094/2011, ΕφημΔΔ 1/2012

Δαγτόγλου Π, Συνταγματικό δίκαιο, Ατομικά Δικαιώματα, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2012

Δελλής Γ, Δήμος και Αγορά, Εκδόσεις Ευρασία, Αθήνα 2018

Θεοχαροπούλου Α, Η δημοσιονομική κρίση στη Χώρα μας, Ανάτυπο από την εφημερίδα «Καθημερινή», της 2ης, 23ης και 25ης Ιανουαρίου 1990

Καϊδατζής Α, «Μεγάλη πολιτική» και ασθενής δικαστικός έλεγχος: Συνταγματικά ζητήματα και ζητήματα συνταγματικότητας στο «Μνημόνιο», https://www.constitutionalism.gr/2347-megali-politiki-kai-astenis-dikastikos-eleghos-syn/#_ftn6

Καλαβρός Γ, Γεωργόπουλος Θ., Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Νομική Βιβλιοθήκη, Θεσμικό Δίκαιο, Αθήνα-Κομοτηνή 2010

Καραβοκύρης Γ, «Τα μνημόνια ήταν αντίθετα στο Σύνταγμα;», 12.2.2019, <https://www.syntagmawatch.gr/trending-issues/ta-mnimonia-itan-antitheta-sto-syntagma/>

Κασιμάτης Γ, Οι συμφωνίες δανεισμού της Ελλάδας με την ΕΕ και το ΔΝΤ: Κατάφωρες παραβιάσεις του Διεθνούς και του ευρωπαϊκού δικαίου και του ελληνικού Συντάγματος, Δικηγορικός Σύλλογος Αθηνών, Αθήνα 2010

Κατρούγκαλος Γ, Το «παρασύνταγμα» του μνημονίου και ο άλλος δρόμος, ΝοΒ 2011

Κοντιάδης Ξ, Φωτιάδου Α, Η ανθεκτικότητα του Συντάγματος – Συνταγματική αλλαγή, δικαιώματα και κυριαρχία σε συνθήκες κρίσης, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2016

Κοντιάδης Ξ, Δραμαλιώτη Ε, Μεταρρυθμιστικές προκλήσεις της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, σε: Η δημόσια διοίκηση μετά την κρίση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2019

Κουρουνδής Χ, Το μετέωρο βήμα του δικαστικού ακτιβισμού: η περίπτωση της ΣτΕ (Ολ) 2649/2017, https://www.constitutionalism.gr/ste-2649-2017-sholio-kouroundis/#_ftn2

Λαζαράτος Π, Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα 2015

Μάνεσης Α, Μανιτάκης Α, Κρατικός παρεμβατισμός και Σύνταγμα, ΝοΒ 1199 (1981)

Μανιτάκης Α, Η εντυπωσιακή, παρά την κρίση, ανθεκτικότητα του Συντάγματος χάρη στην άδηλη μεταβολή του κανονιστικού νοήματός του, Προδημοσίευση από το υπό εκτύπωση βιβλίο του ιδίου, Το λυκόφως της Μεταπολίτευσης πριν, κατά και μετά το Μνημόνιο, Επίκεντρο 2020

Μανιτάκης Α, Η προτεραιότητα εφαρμογής του κοινοτικού έναντι του Συντάγματος, η εναρμονισμένη με το κοινοτικό ερμηνεία του και η τεχνική της αναλογικότητας ως προνομιακές δικανικές τεχνικές λελογισμένης και μετρημένης κρίσης και έλλογης συνδιαλλαγής ΔΕΚ και ΣτΕ (με αφορμή το τέλος του «Βασικού Μετόχου»)

Μανιτάκης Α, Τα συνταγματικά ζητήματα του Μνημονίου ενόψει μοιρασμένης κρατικής κυριαρχίας και επιτηρούμενης δημοσιονομικής πολιτικής, Προδημοσίευση από τον Τιμητικό Τόμο Νικολάου Μπάρμπα, Θεσσαλονίκη, 26.10.2011, https://www.constitutionalism.gr/%CE%BC%CE%B1%CE%BD%CE%B9%CF%84%CE%AC%CE%BA%CE%B7%CF%82-%CE%BC%CE%BD%CE%B7%CE%BC%CF%8C%CE%BD%CE%B9%CE%BF/#_ftn14

Μαντζούφας Π, Οικονομική Κρίση και Σύνταγμα: Συνταγματικές και ενωσιακές διαστάσεις της οικονομικής κρίσης στο ελληνικό παράδειγμα. Μορφές και τεχνικές δικαστικού ελέγχου των εφαρμοστικών νόμων των μνημονίων στο πεδίο των δικαιωμάτων, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2014

Μαριάς Ε, Η δανειακή σύμβαση Ελλάδας-κρατών Ευρωζώνης υπό το πρίσμα των θεσμών και του δικαίου της ΕΕ, ΝοΒ 2010, Τόμος 58

Μαυριάς Κ, Συνταγματικό δίκαιο, Π.Ν. Σάκκουλας, Αθήνα 2014

Μπάρμπας Ν, Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2018

Μπάλτα Ε, Βασικές αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης: συστήματα και διαδικασίες προϋπολογισμού του Κράτους, Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου τ. 2017, τεύχ. 3

Μπάλτα Ε, Η αρχή της αναλογικότητας ως μεθοδολογικό και ερμηνευτικό εργαλείο στη δημοσιονομική δίκη περί καταλογισμού δημοσίων υπολόγων, https://www.eap.gr/images/stories/pdf/2014_deo10_dp_series_26.pdf

Μπρεδήμας Α, Η «συμφωνία» δανεισμού της Ελλάδας από το ΔΝΤ: Θεσμικά και νομικά ζητήματα, «Η Αυγή», 9.5.2010, <https://www.constitutionalism.gr/1610-i-symfwnia-daneismoy-tis-elladas-apo-to-dnt-tesmik/?fbclid=IwAR1nX-OHHz1JKD8kHRnn7hXlxeBfR9KdDGrrsflK1ki21A-Dd7qA9wq9bd1U>

Παντελής Α, Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου, Εκδοτικός Οργανισμός Λιβάνη, Αθήνα 2016

Παπαδαμάκη Ι, Ο δικαστικός έλεγχος συνταγματικότητας των νόμων στο γαλλικό δίκαιο, σε ΔτΑ 56/2012

Παπαδογιάννης Γ, Η απογραφή του 2004: Μια εγκληματική απειρσκεινία, 23.8.2016, Άρθρο που βασίζεται στο βιβλίο του ιδίου: «Από το Μεγάλο Πάρτι στη Χρεοκοπία, 1980 – 2015: Δημαγωγία και Μοιραίες Επιλογές», Εκδόσεις Παπαδόπουλος, <http://www.matrix24.gr/2016/08/i-apografi-tou-2004-mia-egklimatiki-aperiskepsia/>

Παπατόλιας Α, Η κριτική στο «Επιτελικό Κράτος», 10.11.2019, <https://www.constitutionalism.gr/2019-11-papatolias-epiteliko-kratos/>

Παυλόπουλος Π, Παρατηρήσεις ως προς τη νομική φύση και τις έννομες συνέπειες του «Μνημονίου», Προδημοσίευση από τον Τιμητικό Τόμο Π. Παραρά, https://www.constitutionalism.gr/1786-paratiriseis-ws-pros-ti-nomiki-fysi-kai-tis-ennome/?fbclid=IwAR2OnhXUV9IrYbyxGwCC3C-sa31fSEi_Xls-1GFwvbQpwE4PZ7qNKgLdw7E#_ftn2

Ρωξάνα Α, Η συρρίκωση των συντάξεων των ευρωπαίων πολιτών ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων: Παρατηρήσεις με αφορμή τις αποφάσεις 2287-2288/2015 της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας, ΕΔΚΑ 2015

Σακελλαροπούλου Κ, Ο ακυρωτικός έλεγχος και οι νεώτερες εξελίξεις της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας, Εισήγηση Διάλεξη που δόθηκε στη Νομική Σχολή του Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης στο πλαίσιο του Γ'

κύκλου σπουδών στο Δημόσιο Δίκαιο στις 13.03.2018,
https://www.constitutionalism.gr/2018_sakellaropoulou-akurotikos-eleghos/#_ftn40

Σαραφίδης Β, «Πόσο πετυχημένο είναι το "success story" της δημοσιονομικής σύγκλισης της Ελλάδας;», 16.1.2017, <https://www.capital.gr/me-apopsi/3183725/poso-petuximeno-einai-to-success-story-tis-dimosionomikis-sugklisis-tis-elladas>

Σκιαδάς Δ, Ο ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου ως θεσμού ελέγχου της δημιουργίας και εξέλιξης του δημοσίου χρέους: Μια νέα πρόταση, ΕΕΕυρΔ 3:2016

Σπηλιωτόπουλος Ε, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμος Ι, Νομική Βιβλιοθήκη, 2011

Σταθόπουλος Μ, Ο έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων. Η δημοκρατία ανάμεσα στις συμπληγάδες αυταρχισμού ή λαϊκισμού και αριστοκρατισμού, ΝοΒ 37 (1989)

Σταθόπουλος Μ, Οικονομική ελευθερία, οικονομικό σύστημα και Σύνταγμα, ΤοΣ 1981, 517 (528-531)

Τάχος Α, Διοικητικό Οικονομικό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα Α.Ε, Θεσσαλονίκη 1985

Τσιμπούκης Π, «Δίκαιο έκτακτης ανάγκης» το μνημόνιο, «ΤΟ ΒΗΜΑ», 6.11.2010, <https://www.constitutionalism.gr/1755-dikaio-ektaktis-anagkis-to-mnimonio/>

Φινοκαλιώτης Κ, Σύνταγμα και οικονομικός προγραμματισμός, σε: Πέντε χρόνια εφαρμογής του Συντάγματος του 1975, 1981, σελ. 169, 182, Α. Τάχος, Ελληνικό διοικητικό δίκαιο, 1988

Χριστοφορίδου Σ, Ο λειτουργικός προορισμός του εισοδήματος – Σκέψεις με αφορμή τη νομολογία της αξιοπρεπούς διαβίωσης, Δημοσιευμένο σε ΘΠΔΔ 2017/1276 επ., <https://www.constitutionalism.gr/%CE%BF-%CE%BB%CE%B5%CE%B9%CF%84%CE%BF%CF%85%CF%81%CE%B3%CE%B9%CE%BA%CF%8C%CF%82-%CF%80%CF%81%CE%BF%CE%BF%CF%81%CE%B9%CF%83%CE%BC%CF%8C%CF%82-%CF%84%CE%BF%CF%85-%CE%B5%CE%B9%CF%83%CE%BF%CE%B4%CE%AE/>

Χρυσόγονος Κ, Η χαμένη τιμή της Ελληνικής Δημοκρατίας. Ο μηχανισμός «στήριξης της ελληνικής οικονομίας» από την οπτική της εθνικής κυριαρχίας και της δημοκρατικής αρχής, ΝοΒ 2010, σελ. 1353 επ., και ήδη σε: του ίδιου, Η «Μεγάλη πορεία» προς την αποθέσμιση, Εκδόσεις Επίκεντρο, Θεσσαλονίκη 2011