

# Τα συνταγματικά ζητήματα του Μνημονίου

ΑΝΤΩΝΗΣ ΜΑΝΙΤΑΚΗΣ

## Διάγραμμα

- A) *Εν αρχή ήν... τα κείμενα.*
- B) *Το Μνημόνιο ως αιτιολογική έκθεση του ν. 3845/2010 και άτυπη διεθνής συμφωνία. Παράδειγμα ήπιας, διεθνούς, δικαιοϊκής ρύθμισης.*
- Γ) *Ο πολυφύης χαρακτήρας του δημοσιονομικού προγράμματος του Μνημονίου: πράξη εφαρμογής του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Στήριξης, μέτρο συμμόρφωσης της Ελλάδος στον ευρώ-κανόνα της δημοσιονομικής πειθαρχίας και, τέλος, όρος εκπλήρωσης διεθνούς, δανειακής, υποχρέωσής της απέναντι στα κράτη της Ευρωζώνης.*
- Δ) *Το ζήτημα της κύρωσης με νόμο της δανειακής σύμβασης και του Μνημονίου.*
- Ε) *Η αδυναμία άσκησης δικαστικού ελέγχου της κυβερνητικής παράλειψης κύρωσης συνθήκης.*
- Συνοψίζοντας.*

A) *Εν αρχή ήν... τα κείμενα\**.

**Σ** ΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ μελέτη των ρυθμίσεων που επιβάλλει ο «Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Στήριξης» (ΕΜΣ) της ελληνικής οικονομίας ή αυτό

---

Ο κ. Αντώνης Μανιτάκης είναι Καθηγητής του Συνταγματικού Δικαίου στο Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης.

\* Προδημοσίευση από τον Τιμητικό Τόμο Νικολάου Μπάρμπα.

που σχηματικά καθιερώθηκε να αποκαλούμε «Μνημόνιο», συνιστά, πιστεύω, ένα καλό παράδειγμα για να δοκιμάσουμε την αντοχή μερικών κλασικών εργαλείων σκέψης του Συνταγματικού Δικαίου. Παράλληλα αποτελεί, το ίδιο, μια μοναδική ευκαιρία για να ψηλαφίσουμε μερικές από τις τρομακτικές αλλαγές που συντελούνται γύρω μας και τις επιπτώσεις που έχουν αυτές στη νομική και πολιτική σκέψη. Είναι καιρός να ανιχνεύσουμε την αλήθεια των αντιλήψεων που επικρατούν και ενστερνιζόμαστε για την κυριαρχία, το κοινωνικό κράτος και τις σχέσεις κράτους και οικονομίας, πολιτικής και συντάγματος. Στο παρόν άρθρο θα περιορίσω την ενασχόλησή μου στο πρώτο.

Το «Μνημόνιο Συνεννόησης» (Memorandum of Understanding) αποτελεί, το ίδιο, μια *άτυπη διεθνή συμφωνία*, που εντάσσεται και αποτελεί αναπόσπαστο – το πλέον ουσιώδες – τμήμα ενός μείγματος αποφάσεων, πράξεων, δηλώσεων, ψηφισμάτων ή ενεργειών του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, των αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων της Ευρωζώνης, του Συμβουλίου των Υπουργών του Eurogroup, του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας και των κρατών-μελών της Ευρωζώνης. Πρόκειται, άρα, για ένα *πλέγμα μονομερών πράξεων ή αποφάσεων καθώς και διεθνών συμφωνιών ή συμβάσεων*, διεθνούς οικονομικού δικαίου και ενωσιακού δικαίου. Η δανειακή συμφωνία της Ελλάδος, π.χ., με τα δέκα πέντε κράτη της Νομισματικής Ένωσης είχε *ενωσιακό-διακυβερνητικό* και ταυτόχρονα *διακρατικό-διμερή* και για το λόγο αυτό και *δημόσιο διεθνή οικονομικό χαρακτήρα*.

Το σύμπλεγμα αυτό πράξεων και αποφάσεων διεθνών οργανισμών συνθέτουν ένα σύνολο, που μαρτυρεί τον σύνθετο χαρακτήρα της σημερινής διεθνούς κοινωνίας αλλά και την πολύπλοκη και πολυμερή ενσωμάτωση ή διασύνδεση της εθνικής ή κρατικής κυριαρχίας με διεθνείς οργανισμούς, υπερεθνικά όργανα και χρηματοπιστωτικούς μηχανισμούς, που δικαιώνουν όσους υποστηρίζουν ότι ο παγκόσμιος συνταγματισμός ευνοεί την *συνάρθρωση πολλαπλών εννόμων τάξεων*, εθνικών, ηπειρωτικών, διεθνών σε μια κοινή και αρμονική κατά το δυνατόν *συνάρθρωση*, χωρίς ιεραρχική, τυπικά, μεταξύ τους *δόμηση*. Το ίδιο σύνθετες και πρωτότυπες είναι και οι *μορφές της ρύθμισης* που υιοθετούνται, οι οποίες δεν κατατάσσονται στα παραδοσιακά και καθιερωμένα νομικά εργαλεία του διεθνούς και συνταγματικού δικαίου. Επειδή αφορούν σχέσεις πρωτότυπες και πρω-

τόγνωρες, ξεφεύγουν από καθιερωμένα νομικά πρότυπα. Πρόκειται για πρωτότυπες πηγές δικαίου και πάντως για μορφές ρύθμισης λιγότερο τυπικές, «εύπλαστες» ή «ήπιες», προσανατολισμένες στον σκοπό που επιδιώκουν και στην αποτελεσματικότητα της ρύθμισης.

Το ιδιότυπο αυτό μείγμα νομικών ή και πολιτικών κειμένων συγκροτεί, στην περίπτωση τουλάχιστον της Ελλάδος, ένα πρωτότυπο και μη προβλεπόμενο από τις ευρωπαϊκές συνθήκες *ευρωπαϊκό σύμπλεγμα*, που αποκαλείται Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Στήριξης<sup>1</sup>. Βρίσκεται στις παρυφές, στα όρια της ενωσιακής νομιμότητας και αποκλίνει από τις σταθερές της διεθνούς νομιμότητας, διότι περιλαμβάνει πράξεις της ΕΕ και της Ευρωζώνης, διακυβερνητικού χαρακτήρα, του ΔΝΤ, διεθνείς συμφωνίες με διεθνείς ή υπερεθνικούς οργανισμούς και παράλληλα εγκαθιστά ευρωπαϊκούς χρηματοπιστωτικούς μηχανισμούς επιτήρησης και παρέμβασης στη δημοσιονομική πολιτική της Ελλάδος, με χαλαρό νομικό έρεισμα στη Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης στα άρθρα 126(9) και 136. Αποτελεί σίγουρα το ιστορικό πρόπλασμα μιας μελλοντικής οικονομικής διακυβέρνησης της Ευρώπης, που απλώς προαναγγέλλεται και απεγνωσμένα αναζητείται.

Είναι χρήσιμο να υπενθυμίσουμε, εν συντομία, το πλέγμα αυτών των διεθνών συμφωνιών και ευρωπαϊκών πράξεων, προβαίνοντας σε μια αρχική, βασική, διάκριση: χρειάζεται να διακρίνουμε, κατ' αρχάς, τις *δανειακές συμβάσεις* (στην πραγματικότητα και κατά κυριολεξία υπήρξε μια *δανειακή σύμβαση* που συνήψε η Ελλάδα με τα 15 κράτη της Ευρωζώνης), από το «*Μνημόνιο Συνεννόησης*». Τις

---

1. Ο Βαγγέλης Βενιζέλος, αναφερόμενος στις πολυσύνθετες σχέσεις Συντάγματος και Μνημονίου και στην ταυτόχρονη συνάρθρωση πράξεων και κανόνων εθνικών, διεθνών και κοινοτικών γράφει: «... Και όλα αυτά ψάχνεις να τα βρείς μέσα στο πλέγμα των πράξεων και των κανόνων που δίνουν υπόσταση σ' αυτό που έχει επικρατήσει να λέγεται μνημόνιο. Πρόκειται για πράξεις και κανόνες κατά το καταστατικό του ΔΝΤ, για πράξεις και κανόνες κατά το καταστατικό της ΕΚΤ, για πράξεις και κανόνες κλασικής πολυμερούς διακρατικής θεμελίωσης. Και φυσικά για πράξεις και κανόνες κατά την εθνική έννομη τάξη», και λίγο πιο πάνω: «Υπάρχει ένα φαινόμενο υπερδιέγερσης στην Ευρωπαϊκή Ένωση που παράγει υβριδικές μορφές κανόνων δικαίου με πολλαπλές και επικαλυπτόμενες νομικές βάσεις, διακυβερνητικές και κοινοτικές. Μορφώματα νομικά τα οποία ακόμη δεν έχουν κριθεί ούτε από το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης ούτε από κάποιο άλλο δικαιοδοτικό όργανο». Βλ. *Εθνικό Σύνταγμα και εθνική κυριαρχία υπό συνθήκες διεθνούς οικονομικής κρίσης - Το πρόβλημα ήταν και παραμένει πολιτικό και όχι συνταγματικό*, ΕφημΔΔ 1/2011, σελ. 4 και 5.

δύο αυτές κατηγορίες νομικών κειμένων πρέπει ακόμη να τις εντάξουμε σε ένα πλέγμα πράξεων και αποφάσεων, που προηγήθηκαν ή έπονται του Μνημονίου όσο και της δανειακής σύμβασης. Αναφέρονται άλλωστε ρητά οι πράξεις αυτές ή προϋποθέτουν τόσο τη δανειακή σύμβαση όσο και το Μνημόνιο<sup>2</sup>.

Πρόκειται, λοιπόν, για δύο διακριτές κατηγορίες νομικών κειμένων, που συνεπάγονται διαφορετικές ρυθμιστικές συνέπειες και φέρουν διακριτά χαρακτηριστικά γνωρίσματα.

Πρώτα έρχονται:

1) οι δύο «δανειακές» *συμβάσεις*, (στην ουσία μία, αφού η δεύτερη δεν παίρνει τη μορφή σύμβασης δημόσιου δανείου, όπως η πρώτη, αλλά τη μορφή ενός «εσωτερικού διμερούς» Διακανονισμού Χρηματοδότησης από το ΔΝΤ), *ήτοι*:

α) η «Σύμβαση Δανειακής Διευκόλυνσης» (ΣΔΔ) μεταξύ της Ελληνικής Δημοκρατίας και των κρατών-μελών της Ευρωζώνης της 8.5.2010, 80.000.000.000 € (πρόκειται για το ποσό που ανέλαβαν να καταβάλουν τα δεκαπέντε κράτη-μέλη της Ευρωζώνης με επτά Παραρτήματα) και

β) η «*Συμφωνία*» (Συμφωνία Έγκρισης ΔΝΤ) μεταξύ Ελληνικής Δημοκρατίας και Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου (ΔΝΤ), με την οποία εγκρίνεται στις 9 Μαΐου 2010 από το ΔΝΤ ο «Διακανονισμός Χρηματοδότησης», 30.000.000.000 ευρώ από το ίδιο. Προηγουμένως η ελληνική κυβέρνηση είχε απευθύνει επιστολή στο ΔΝΤ ζητώντας, ως μέλος του, όπως προβλέπει ο κανονισμός του Ταμείου, τη χρηματοδότηση του οικονομικού της προγράμματος στο πλαίσιο ενός «*Διακανονισμού Χρηματοδότησης Άμεσης Ετοιμότητας*» (Stand - By Arrangement), συνολικού ύψους τριάντα δισεκατομμυρίων ευρώ. Ο Διακανονισμός Χρηματοδότησης μαζί με την επιστολή προθέσεων (lettre of intent) του αιτούντος κράτους συνιστούν τη «συμφωνία δανεισμού».

Στην κυριολεξία δεν πρόκειται για δάνειο, διότι κατά τον κανονισμό του ΔΝΤ το τελευταίο παρέχει απλώς στο αιτούν κράτος *συναλλαγματική διευκόλυν-*

---

2. Για μια πλήρη και αναλυτική παρουσίαση όλων αυτών των κειμένων, βλ. Π. ΓΚΛΑΒΙΝΗ, *Το Μνημόνιο της Ελλάδος στην ευρωπαϊκή, τη διεθνή, και την εθνική έννομη τάξη*, Σάκκουλας, 2010, σ. 91. Βλέπε και την κριτική ανάλυση των Γ. ΚΑΣΙΜΑΤΗ, *Οι Συμφωνίες Δανεισμού της Ελλάδας με την ΕΕ και το ΔΝΤ*, Δικηγορικός Σύλλογος Αθηνών, 2010 (=www.constitutionalism. gr) και ΕΠ. ΜΑΡΙΑ, *Η δανειακή σύμβαση Ελλάδας-κρατών Ευρωζώνης υπό το πρίσμα των θεσμών και του δικαίου της ΕΕ*, ΝοΒ, 58/2010, σελ. 2204-2222.

ση, πουλώντας το συνάλλαγμα, επειδή δεν μπορεί να δανειστεί το ίδιο από τις αγορές. Πρόκειται για ειδική μορφή διακρατικής συμφωνίας, που είναι συνήθης στις οικονομικές συναλλαγές μεταξύ κρατών και διεθνο-πιστωτικών οργανισμών υπό την ονομασία «arrangement».

Ο Διακανονισμός αυτός δεν αποτελεί, πάντως, διεθνή συνθήκη, κατά την έννοια της Συμβάσεως της Βιέννης περί του Δικαίου των Συνθηκών, η οποία κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν.δ/τος 402/1974 (Α' 141).

2) Μετά έρχονται τα τρία Μνημόνια, που συνοπτικά αποκαλούνται «Μνημόνιο Συνεννόησης»:

Στις 3 Μαΐου 2010 είχε υπογραφεί, πριν από την υπογραφή των δανειακών συμβάσεων, μεταξύ της Επιτροπής, που ενεργούσε για λογαριασμό των κρατών-μελών της Ευρωζώνης, και της Ελληνικής Δημοκρατίας, εκπροσωπούμενης από τον Υπουργό Οικονομικών και το Διοικητή της Τραπέζης της Ελλάδος, «Μνημόνιο Συνεννόησης» (Memorandum of Understanding), στο οποίο περιελήφθησαν τα μέτρα και στόχοι του τριετούς προγράμματος που είχε καταρτισθεί από τις ελληνικές αρχές μετά από συνεννόηση με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο. Το «Μνημόνιο Συνεννόησης» απαρτίζεται από τρία επιμέρους μνημόνια: α) το «Μνημόνιο Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής» (Memorandum of Economic και Financial Policies), με το οποίο καθορίζονται οι στρατηγικού χαρακτήρα στόχοι του προγράμματος και τα επιμέρους δημοσιονομικά, χρηματοπιστωτικά και διαρθρωτικά μέτρα, που πρέπει να ληφθούν για τη βελτίωση της δημοσιονομικής κατάστασης της χώρας και την ανάπτυξη της εθνικής οικονομίας, β) το «Μνημόνιο για τις συγκεκριμένες προϋποθέσεις Οικονομικής Πολιτικής» (Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality), στο οποίο γίνεται εξειδίκευση και λεπτομερής περιγραφή των ανωτέρω μέτρων και του χρονοδιαγράμματος θεσπίσεως και υλοποιήσεώς τους μέχρι και το τέλος του 2012, και γ) το «Τεχνικό Μνημόνιο Συνεννόησης» (Technical Memorandum of Understanding), με το οποίο αποσαφηνίζεται η έννοια των χρησιμοποιούμενων όρων, καθορίζονται τα ποσοτικά κριτήρια απόδοσης και τα λοιπά κριτήρια αναφοράς, οι μέθοδοι αξιολόγησης του προγράμματος, καθώς και άλλες τεχνικού χαρακτήρα λεπτομέρειες για την παρακολούθηση της πορείας των επιχειρούμενων διαρθρωτικών αλλαγών.

Το Μνημόνιο Συνεννόησης προσαρτήθηκε στο τέλος του νόμου 3845/2010 και ενσωματώθηκε σε αυτόν ως παράρτημά του. Στο πρώτο άρθρο του ίδιου νόμου γίνεται ρητή μνεία στη Δήλωση των αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων των χωρών της Ευρωζώνης, της 25<sup>ης</sup> Μαρτίου 2010, με την οποία αποφασίστηκε η δημιουργία Μηχανισμού Στήριξης για την οικονομική και δημοσιονομική σταθερότητα των χωρών του Ευρώ. Με νεότερη Δήλωσή τους, εκείνη της 11<sup>ης</sup> Απριλίου, οι Υπουργοί των Οικονομικών των ίδιων κρατών αποφάσισαν να ενεργοποιήσουν τον Μηχανισμό Στήριξης για την Ελλάδα με την κατάρτιση κοινού προγράμματος στήριξης με τη συμμετοχή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας και του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου σε συνεργασία με τις ελληνικές αρχές. Με την ίδια Δήλωσή τους αποφάσισαν την εφαρμογή του Μηχανισμού Στήριξης με την κατάρτιση, από το Υπουργείο Οικονομικών με τη συμμετοχή και των τριών άλλων διεθνών οργανισμών, «σχεδίου προγράμματος» οικονομικής σταθερότητας, δηλαδή ένα «Μνημόνιο οικονομικής και χρηματοπιστωτικής πολιτικής» και ένα «Μνημόνιο Συνεννόησης για τις συγκεκριμένες προϋποθέσεις Οικονομικής Πολιτικής με σκοπό την στήριξη της ελληνικής οικονομίας»<sup>3</sup>.

#### **Β) Το Μνημόνιο ως αιτιολογική έκθεση του ν. 3845/2010 και άτυπη διεθνής συμφωνία. Παράδειγμα ήπιας, διεθνούς, δικαιοκίνης ρύθμισης.**

Με τη ρητή αναφορά που γίνεται στο «Μνημόνιο» από το νόμο 3845/2010 και με την προσάρτησή του στον ίδιο, ως παράρτημα, δεν αποκτά το κείμενο αυτό, όπως λέγεται, μορφή ή ισχύ τυπικού νόμου<sup>4</sup>. Διότι δεν κυρώνεται ούτε επικυ-

3. Όπως θα δούμε στη συνέχεια, οι Αποφάσεις-Δηλώσεις της 25<sup>ης</sup> και 11<sup>ης</sup> Απριλίου αποτελούν πράξεις των κρατών-μελών διακυβερνητικού χαρακτήρα, που εντάσσονται στο ενωσιακό δίκαιο και δεν αποτελούν διεθνείς συμφωνίες ώστε να χρειάζονται «κύρωση» από το Κοινοβούλιο, όπως υποστηρίχθηκε από τον ΕΠ. ΜΑΡΙΑ, ό.π., σ. 2213. Εξάλλου, ο ΕΜΣ αποτελεί, πράγματι, υβρίδιο του Δικαίου της ΕΕ, ο οποίος, όμως, δεν ολοκληρώθηκε σε θεσμό κοινοτικό με πάγιες, δικές του θεσμοθετημένες αρμοδιότητες, ούτε εκχωρήθηκαν σε αυτό αρμοδιότητες ώστε να χρειάζεται τροποποίηση των συνθηκών και κύρωση με νόμο, ενσωμάτωση δηλαδή στο εσωτερικό δίκαιο.

4. Το Μνημόνιο, με την προσάρτησή του στο νόμο 3845/2010, δεν απέκτησε ισχύ ούτε τυπικού ούτε ουσιαστικού νόμου και τούτο διότι η φύση του δεν το επέτρεπε, αφού ως προγραμματικού χαρακτήρα, άτυπη, διεθνή συμφωνία ή συμφωνία απλοποιημένης μορφής δεν περιείχε κανόνες

ρώνεται η άτυπη αυτή διεθνής συμφωνία, απλοποιημένης μορφής από τον εν λόγω νόμο, στον οποίο απλώς προσαρτάται στο τέλος του, μετά τις νομοθετικές ρυθμίσεις που περιέχει. Ούτε βέβαια μπορεί να θεωρηθεί ότι έχει διεξαχθεί ειδική ή ξεχωριστή ψηφοφορία στη Βουλή για την έγκρισή του, όπως συμβαίνει, π.χ., με τον Προϋπολογισμό ή για την κύρωσή του αν είχε τον χαρακτήρα διεθνούς σύμβασης. Ο νόμος άρα 3845/2010 δεν μπορεί να θεωρηθεί και δεν είναι νόμος κυρωτικός του Μνημονίου και λόγω του περιεχομένου του και λόγω της μορφής του.

Το Μνημόνιο Συνεννόησης προσαρτήθηκε στο νόμο, πρώτον για λόγους διαφάνειας και ενημέρωσης της Βουλής, ως προς το περιεχόμενό του, και δεύτερον για τη δικαιολόγηση των νομοθετικών μέτρων δημοσιονομικής και ασφαλιστικής πολιτικής που λαμβάνονται από τον ίδιο<sup>5</sup>. Τα μέτρα αυτά, νομοθετικού χαρακτήρα, λήφθηκαν προς υλοποίηση και εκτέλεση του προγράμματος της δημοσιονομικής εξυγίανσης της ελληνικής οικονομίας και αντιμετώπισης του υπερβολικού δημοσιονομικού ελλείμματος. Μετουσιώνονται σε εθνικές νομοθετικές διατάξεις με τις οποίες έτσι υλοποιούνται οι δημοσιονομικοί στόχοι που περιγράφονται και έχουν συμφωνηθεί από την Κυβέρνηση και την Τρόικα. Το περιεχόμενο του Μνημονίου αποτελεί άρα για την ελληνική Κυβέρνηση πρόγραμμα της δημοσιονομικής της πολιτικής, το οποίο έχει υιοθετήσει και ενστερνιστεί η ίδια ως πρόγραμμα της κυβερνητικής της πολιτικής. Παράλληλα, βέβαια, το Μνημόνιο παραμένει και κείμενο άτυπης διεθνούς συμφωνίας. Το γεγονός ότι το δημοσιονομικό πρόγραμμα της κυβέρνησης έχει υπαγορευτεί στην ίδια από μια διεθνή συμφωνία δείχνει μιν ότι το περιεχόμενο της εθνικής κυβερνητικής πολιτικής στον δημοσιονομικό τομέα διαμορφώνεται πλέον, λόγω της ένταξής μας στο Ευρώ και της δανειακής μας εξάρτησης από τις χώρες του Ευρώ, από κοινού ή κα-

---

δικαίου, ενώ ως κείμενο με πολιτικο-ηθική και όχι νομική δεσμευτικότητα δεν επιδεχόταν πρόσκτηση τυπικής ισχύος νόμου, αλλά μόνον μορφή αιτιολογικής έκθεσης του νόμου στον οποίο προσαρτάτο. Αντίθετος, ο Γ. ΚΑΤΡΟΥΓΚΑΛΟΣ, *Pacta sunt servanda. Η συνταγματικότητα του ν. 3845/2010 και του Μνημονίου για τα μέτρα εφαρμογής των συμφωνιών με το ΔΝΤ, την ΕΕ και την ΕΚΤ*, ΕΔΔ 2/2020. 113 (=www.constitutionalism.gr).

5. Έτσι και Κ. ΧΡΥΣΟΓΟΝΟΣ, *Η χαμένη τιμή της Ελληνικής Δημοκρατίας. Ο μηχανισμός στήριξης της ελληνικής οικονομίας από την οπτική της εθνικής κυριαρχίας και της δημοκρατικής αρχής*, ΝοΒ 2010. 1354-1365(=www.constitutionalism.gr).

τά πρώτο λόγο από διεθνείς οικονομικούς οργανισμούς, αλλά εν πάση περιπτώσει με πολιτική ευθύνη και τελική απόφαση της ελληνικής κυβέρνησης, σύμφωνα με το άρθρο 82 του Συντάγματος.

Παράλληλα το Μνημόνιο, ως προσαρτημένο στο νόμο 3845/2010 κείμενο, επέχει θέση *αιτιολογικής έκθεσης* των ουσιαστικών ρυθμίσεων του νόμου και λειτουργεί ως *αιτιολογία του νόμου* αυτού. Είναι άρα το Μνημόνιο μια άτυπη, διεθνής, προγραμματική συμφωνία δημοσιονομικού χαρακτήρα, πρόγραμμα κυβερνητικής πολιτικής, που λειτουργεί ταυτόχρονα και ως αιτιολογική έκθεση ή δικαιολογία των νομοθετικών μέτρων, που υλοποιούν το πρόγραμμα<sup>6</sup>.

Με αυτήν την έννοια το Μνημόνιο μπορεί κάλλιστα να χρησιμοποιηθεί κατά τον δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας των διατάξεων του νόμου 3845/2010 ως συνταγματικά θεμιτή αιτιολογία των νομοθετικών ρυθμίσεων. Δεν αποκλείεται επομένως, κατά τον δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας των νομοθετικών μέτρων που επιβάλλονται δυνάμει της μνημονιακής συμφωνίας, να εξετασθεί η συνταγματικότητά τους, στο πλαίσιο του ελέγχου της νομιμότητας

---

6. Ως κείμενα προγραμματικού και τεχνικού κατά βάση χαρακτήρα και πολιτικής κυρίως δεσμευτικότητας, τα Μνημόνια στερούνται κανονιστικότητας και για τον λόγο αυτό δεν νοείται ούτε χωρεί έλεγχος της συνταγματικότητάς τους - δεν μπορούν δηλαδή να γίνουν αντικείμενο δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας, αφού μόνον κανόνες δικαίου ουσιαστικού νόμου μπορούν να ελεγχθούν δικαστικά ως προς τη συμφωνία τους με το Σύνταγμα. Σε αντίθετα συμπεράσματα καταλήγει, ωστόσο, αν και αποδέχεται τον άτυπο και μη κανονιστικό χαρακτήρα του Μνημονίου, ο Γ. ΚΑΤΡΟΥΓΚΑΛΟΣ, *Pacta sunt servanda. Η συνταγματικότητα του ν. 3845/2010 και του Μνημονίου για τα μέτρα εφαρμογής των συμφωνιών με το ΔΝΤ, την ΕΕ και την ΕΚΤ*, ΕΔΔ 2/2020. 113 (=www.constitutionalism.gr), γράφει: «Συνοψίζοντας, τα μνημόνια δεν αποτελούν διεθνή συνθήκη, ούτε περιλαμβάνουν κανόνες δικαίου. Αποτελούν κείμενα πολιτικής μόνον δεσμευτικότητας, στο βαθμό, βεβαίως, που είναι συμβατά με το Σύνταγμα και τους λοιπούς, υπερνομοθετικής ισχύος, κανόνες. Η ενσωμάτωσή τους, ως παραρτήματα, στο ν. 3845/10, τους προσδίδει μεν τυπική ισχύ νόμου (αν και όχι διεθνούς συνθήκης), δεν τα μετατρέπει όμως και σε ουσιαστικό νόμο, ακριβώς γιατί οι προβλέψεις τους δεν συνιστούν κανονιστικές ρυθμίσεις αλλά απλές προγραμματικές και κατευθυντήριες κατευθύνσεις». Γεννάται όμως η απορία πώς μπορεί το Μνημόνιο να γίνει αντικείμενο ελέγχου της συνταγματικότητάς του όταν δεν αποτελεί συνθήκη αλλά ούτε και ουσιαστικό νόμο και στερείται κανονιστικότητας. Μόνον «κανόνες δικαίου», ουσιαστικοί νόμοι μπορούν να γίνουν αντικείμενο δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας και όχι βέβαια κείμενα προγραμματικού χαρακτήρα με πολιτική δεσμευτικότητα.



και του δικαιολογημένου του σκοπού δημοσίου συμφέροντος που αυτά επιδιώκουν. Ως σκοπός του νόμου εδώ λειτουργεί το πρόγραμμα ή οι στόχοι δημοσιονομικής πολιτικής του Μνημονίου, που έχουν γίνει και πρόγραμμα της κυβερνητικής πολιτικής και αιτιολογία του νόμου. Ο δικαστής της συνταγματικότητας θα αχθεί αναγκαστικά στον έλεγχο των κινήτρων του νομοθέτη (*des motifs de la loi*), μέσα από τη διερεύνηση κατά τον δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας των μέτρων της πραγματικής συνδρομής λόγων δημοσίου συμφέροντος που τα δικαιολογούν. Οι στόχοι του Μνημονίου μπορούν να γίνουν αντικείμενο δικαστικής αξιολόγησης προκειμένου να εξεταστεί αν οι περιορισμοί που επέρχονται στα κοινωνικά δικαιώματα και ενδεχομένως στις ατομικές ή συλλογικές ελευθερίες είναι ή όχι συνταγματικά δικαιολογημένοι, αν μπορούν, δηλαδή, να θεωρηθούν ως λόγοι ή σκοποί γενικότερου δημοσίου ή δημοσιονομικού συμφέροντος, συνταγματικά θεμιτοί. Αν ληφθεί υπόψη ότι οι στόχοι δημοσιονομικής πειθαρχίας και μειωμένου ελλείμματος συνιστούν ούτως ή άλλως σκοπούς της ΣΛΕΕ και του Συμφώνου Σταθερότητας και ότι η Ελλάδα έχει ενταχθεί με τη θέλησή της στον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Στήριξης, τότε το δημοσιονομικό πρόγραμμα του Μνημονίου μπορεί, πράγματι, να θεωρηθεί ως συνταγματικά θεμιτός σκοπός δημοσίου συμφέροντος, που να δικαιολογεί προσβολές και περιορισμούς στην εθνική κυριαρχία και στις ατομικές ελευθερίες και στα κοινωνικά δικαιώματα. Θα ελεγχθεί έτσι έμμεσα μέσα από τον έλεγχο του σκοπού του νόμου το συνταγματικά θεμιτό των στόχων του Μνημονίου<sup>7</sup>.

7. Τη δικονομική αυτή δυνατότητα έχει ήδη δεχτεί και εξετάσει υπό αυτό το πρίσμα η νομολογία σε μια προφητική απόφαση του Στ' Τμ. του ΣτΕ, 1620/2011, στην οποία τονίζεται ότι η διασφάλιση της δημοσιονομικής ισορροπίας του κράτους αποτελεί αποχρώντα λόγο δημόσιου ή γενικού συμφέροντος και δεν πρέπει να ταυτίζεται με το απλό ταμειακό συμφέρον του Δημοσίου, «Εν προκειμένω, η δημοσιονομική ισορροπία του ελληνικού Κράτους, όπως είναι γνωστό, έχει ήδη σοβαρότατα κλονισθεί. Το δημόσιο έλλειμμα και το δημόσιο χρέος είναι τεράστια, ανερχόμενα σε πρωτοφανή, στην ιστορία των δημόσιων οικονομικών της Χώρας, επίπεδα. Ως εκ τούτου, η αντιμετώπισή τους, λόγω και της διεθνούς συγκυρίας καθώς και των διαρθρωτικών προβλημάτων της ελληνικής οικονομίας και διοίκησης, εκτιμάται ως εξαιρετικά δυσχερής. Τα πρώτα άμεσα μέτρα, για την εξοικονόμηση πόρων, με μείωση των δημόσιων δαπανών και αύξηση των φορολογικών εσόδων, έλαβε ο νομοθέτης με το ν. 3833/2010 "Προστασία της εθνικής οικονομίας-Επείγοντα μέτρα για την αντιμετώπιση της δημοσιονομικής κρίσης" (ΦΕΚ Α' 40/15.3.2010). Όπως αναφέρεται στην αιτιολογική έκθεση, τα μέτρα αυτά είναι ανάλογα προς την άμεση και επιτακτική ανάγκη να

Το Μνημόνιο Συνεννόησης με τα τρία συστατικά του μέρη αποτελεί, κατά συνέπεια, όπως έχει επισημάνει έγκαιρα και έγκυρα στην εισήγησή της στην υπόθεση του Μνημονίου η Σύμβουλος κ. *Σάρπ*, «ένα μεσοπρόθεσμο οικονομικό πρόγραμμα του ελληνικού κράτους, με το οποίο καθορίζονται οι στόχοι δημοσιονομικής προσαρμογής και τα μέσα επιτεύξεώς τους εντός της προβλεπομένης τριετούς προγραμματικής περιόδου, με σκοπό την ενεργοποίηση του ευρωπαϊκού μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας. Το ίδιο το Μνημόνιο δεν περιέχει κανόνες δικαίου και, συνεπώς, δεν συνεπάγεται έννομες συνέπειες (για την ελληνική έννομη τάξη). Τέτοιες συνέπειες προκύπτουν το πρώτον με τη θέσπιση από την νομοθετική εξουσία ή την κανονιστικώς δρώσα Διοίκηση ρυθμίσεων, με τις οποίες πραγματοποιούνται οι εξαγγελόμενες στο Μνημόνιο δημοσιονομικές και οικονομικές πολιτικές»<sup>8</sup>.

---

προστατευθεί το εθνικό συμφέρον και πρόσφορα, προκειμένου το κράτος να ανταποκριθεί στην ανάγκη μείωσης του υπερβολικού ελλείμματος, όπως ορίζει η Συνθήκη της ΛΕΕ, σύμφωνα και με τις συστάσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Πράγματι, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, με τις αποφάσεις του 2009/415/ΕΚ, 2010/291/ΕΕ, 2010/190/ΕΕ και 2010/182/ΕΕ, διαπίστωσε την κατάσταση υπερβολικού ελλείμματος στην Ελλάδα και απηύθυνε σύσταση και προειδοποίηση για τη λήψη άμεσων μέτρων μείωσής του. Ήδη, όμως, από το 2004 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο είχε διαπιστώσει την ύπαρξη υπερβολικού ελλείμματος και είχε ειδοποιήσει να ληφθούν άμεσα μέτρα για την αντιμετώπιση της ανησυχητικής αυτής κατάστασης (αποφάσεις 2004/917/ΕΚ, 2005/334/ΕΚ, 2005/441/ΕΚ του Συμβουλίου). Με την ψήφιση του 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 Α' 65/2010», εφαρμόζεται πρόγραμμα οικονομικής και χρηματοπιστωτικής πολιτικής, προκειμένου να επιτευχθεί η μείωση του ελλείμματος, να διασφαλισθεί η δυνατότητα εξυπηρέτησης του δημόσιου χρέους και η αποφυγή της παύσης των πληρωμών του Κράτους, δηλαδή η αποτροπή της οικονομικής κατάρρευσης, με μακροχρόνιες, άκρως δυσμενείς, όχι μόνον οικονομικές και κοινωνικές, αλλά ενδεχομένως και εθνικές επιπτώσεις (βλ. την αιτιολογική έκθεση του ν. 3845/2010 και τα προσαρτημένα στο νόμο αυτό Παραρτήματα). Η μείωση, συνεπώς, του δημοσίου χρέους δεν συνιστά έναν απλώς δημοσιονομικό στόχο, αλλά αποτελεί εθνικό διακύβευμα. Και τούτο διότι η δημοσιονομική κρίση έχει, εξαιτίας της πρωτοφανούς διάστασής της, χαρακτήρα εθνικής κρίσης». Βλέπε και τη σχετική μελέτη του ΙΑΚΩΒΟΥ ΜΑΘΙΟΥΔΑΚΗ, *Οι μετασχηματισμοί του ταμειακού συμφέροντος του δημοσίου σε περίοδο έντονης οικονομικής κρίσης* <http://www.constitutionalism.gr/html/ent/146/ent.2146.asp>.

8. Εισήγηση της Συμβούλου κ. *Σάρπ* στο ΣτΕ κατά την συζήτηση της υπόθεσης [[www.constitutionalism.gr](http://www.constitutionalism.gr).]

Από τη σκοπιά του διεθνούς δημοσίου δικαίου, το Μνημόνιο αποτελεί και πρέπει να αντιμετωπίζεται ως άτυπη διεθνής συμφωνία, τύπου «διακανονισμού» (arrangement), ή ως διεθνής συμφωνία απλοποιημένης μορφής, δεσμευτική ωστόσο κατά το διεθνές δίκαιο για την Ελληνική Δημοκρατία<sup>9</sup>. Η τελευταία οφείλει να τηρήσει τα συμφωνηθέντα στο Μνημόνιο και η συμμόρφωσή της συνιστά διεθνή υποχρέωσή της, που απορρέει από την διεθνή δέσμευση που ανέλαβε υπογράφοντας το Μνημόνιο ως κυρίαρχο κράτος, απέναντι στους διεθνείς οργανισμούς, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ΔΝΤ και ΕΚΤ και τα κράτη-μέλη. Η διεθνής ισχύς και δέσμευση μιας συνθήκης ή σύμβασης δεν πρέπει να συγχέεται με την εισαγωγή και ενσωμάτωση και τελικά ισχύ της συνθήκης και στην εθνική έννομη τάξη, δηλαδή με την κύρωσή της με τυπικό νόμο.

Το Μνημόνιο αποτελεί εξάλλου *προϋπόθεση* εκτέλεσης της δανειακής σύμβασης. Η συμμόρφωση της Ελλάδος προς στις προβλέψεις του Μνημονίου απορρέει άρα, ως όρος, από τη δανειακή χρηματοδότησή της τόσο από τις χώρες του Ευρώ όσο και από το ΔΝΤ. Η μη συμμόρφωσή της δεν έχει μεν νομικές συνέπειες, έχει όμως ως συνέπεια τη διακοπή της χρηματοδότησής της ή την αναστολή καταβολής δόσης του Δανείου.

Αρα, η διεθνής αυτή συμβατική δέσμευση της Ελλάδος συναρτάται με την υποχρέωση της ίδιας να τηρήσει τις προβλέψεις του Μνημονίου και στην *εσωτερική έννομη τάξη*. Αυτό σημαίνει ότι «οι επιταγές του Μνημονίου υλοποιούνται στην εσωτερική έννομη τάξη δυνάμει υποχρέωσης που ανέλαβε η χώρα στη διεθνή έννομη τάξη, προκειμένου να μπορεί να αξιώσει στη συνέχεια την τμηματική καταβολή της χρηματοδότησης σύμφωνα με τα συμφωνημένα στη διεθνή έννομη τάξη»<sup>10</sup>.

9. Για το ειδικό νομικό καθεστώς του Μνημονίου, τη νομική του φύση, τη σύνδεσή του με τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Στήριξης της ελληνικής οικονομίας, την εξάρτησή του από τη δανειακή σύμβαση, βλ., αναλυτικά, Π. ΓΚΛΑΒΙΝΗ, *ό.π.*, σ. 63 και 82/83: «...αναπτύχθηκαν στις διεθνείς οικονομικές σχέσεις πιο ευέλικτα εργαλεία παραγωγής διεθνών κανόνων δικαίου, μπορεί να μη συνιστούν διεθνείς συνθήκες με την έννοια του ΔΔΔ, γίνονται όμως σεβαστά στις σχέσεις των χωρών. Το πιο χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι το Arrangement (Διακανονισμός) που συνιστά συμφωνία κυρίων χωρίς τυπική δεσμευτικότητα με αδιαμφισβήτητη όμως λειτουργική ισχύ και αποτελεσματικότητα».

10. Π. ΓΚΛΑΒΙΝΗΣ, *ό.π.*, σ. 98.

Είναι αλήθεια ότι με το Μνημόνιο, που έχει υπογραφεί από την Επιτροπή, ως εκπρόσωπο των κρατών-μελών της ευρωζώνης, που δανειοδότησαν την Ελλάδα, «δεν αναλαμβάνονται αμοιβαίες δεσμεύσεις των μερών που συνέπραξαν στην κατάρτισή του, ούτε, άλλωστε, προβλέπονται νομικά μέσα για τον εξαναγκασμό των ελληνικών αρχών στην πιστή και απαρέγκλιτη εφαρμογή του ή άλλου είδους κυρώσεις, μέσω των οποίων θα επιτυχανόταν εμμέσως ο ίδιος σκοπός»<sup>11</sup>. Το γεγονός όμως ότι πρόκειται για άτυπη διεθνή συμφωνία, για μια χαρακτηριστική περίπτωση *soft law*, ήπιου δικαίου<sup>12</sup>, που δεν είναι νομικά εξαναγκαστική και ότι, άρα, η τυχόν μη τήρηση των δεσμεύσεων που προβλέπονται δεν συνεπάγεται νομικές κυρώσεις<sup>13</sup>, δεν σημαίνει ότι το κείμενο αυτό στερείται κάθε είδους δικαιοκίνης δεσμευτικότητας τόσο στη διεθνή όσο και στην εσωτερική έννομη τάξη και ότι η Ελληνική Δημοκρατία μπορεί χωρίς συνέπειες, πολιτικές ή οικονομικές, να μην τηρήσει τα συμφωνηθέντα και να μη σεβαστεί την υπογραφή της.

Τούτο, διότι η μη συμμόρφωση της Ελλάδος στις διεθνείς δεσμεύσεις που έχει αναλάβει με τη θέλησή της, ως κυρίαρχο κράτος, οδηγεί την ίδια σε πολιτική ανυποληψία, την εκθέτει διεθνώς και έχει συνέπειες πολιτικές και οικονομικές εξαιρετικά σοβαρές στην διεθνή έννομη τάξη για την ίδια. Ο εξαναγκασμός αυτού του είδους είναι πιο αποτελεσματικός και πιο άμεσος από το νομικό καταναγκασμό. Η απειλή και μόνον από τους δανειστές μη πληρωμής μιας δόσης του δανείου είναι χίλιες φορές πιο καταναγκαστική από οποιαδήποτε άλλη νομική κύρωση. Αλλά και ο αυτο-σεβασμός της υπογραφής ενός συμβαλλόμενου κράτους είναι εξίσου αποτελεσματικός ως προς την αξιοπιστία του και το αξιόχρεο στη διεθνή κοινωνία.

11. ΣΑΡΠ, ό.π.

12. Βλέπε την ειδική μελέτη του Ιταλού συνταγματολόγου G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Einaudi, Torino 1992.

13. Για την αμφίβολη νομική φύση και δεσμευτικότητα γενικά των “Μνημονίων Συνεννόησης”, βλέπε ΕΜΜ. ΡΟΥΚΟΥΝΑ, *Διεθνές Δίκαιο*, 2004, σ. 155, όπου διαβάζουμε: “Ο όρος Memorandum of Understanding είναι σχετικά πρόσφατος. Ανταποκρίνεται και αυτός σε διμερείς ή πολυμερείς συμφωνίες που κατ’ αρχήν δεν είναι νομικά δεσμευτικές και αφορούν σε ζητήματα τεχνικής φύσεως, αλλά δεν λείπουν περιπτώσεις όπου Memorandum καλύπτουν τομείς ουσιαστικής σημασίας για τις σχέσεις μεταξύ συμμετεχόντων κρατών”. Η νομική δεσμευτικότητα πάντως των Memorandum ποικίλει και εξαρτάται από την περίπτωση και τη βούληση των μερών.

**Γ) Ο πολυφύνης χαρακτήρας του δημοσιονομικού προγράμματος του Μνημονίου: πράξη εφαρμογής του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Στήριξης, μέτρο συμμόρφωσης της Ελλάδος στον ευρω-κανόνα της δημοσιονομικής πειθαρχίας και, τέλος, όρος εκπλήρωσης διεθνούς, δανειακής, υποχρέωσής της απέναντι στα κράτη της Ευρωζώνης.**

Το περιεχόμενο, πάντως, του Μνημονίου – και όχι το Μνημόνιο ως μορφή κειμένου – δηλαδή οι δημοσιονομικοί στόχοι του έχουν αποκτήσει, εκτός από διεθνή και ενωσιακό δεσμευτικό χαρακτήρα με την υπαγωγή τους στο Δίκαιο της ΕΕ και στην έννομη δικαιοδοσία της, δηλαδή με την νομική θεμελίωσή τους στα άρθρα 126(9) και 136 ΣΛΕΕ. Το Μνημόνιο αποτελεί κατ' αρχήν πράξη εφαρμογής του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Στήριξης, ο οποίος αποφασίστηκε από τους αρχηγούς κρατών και κυβερνήσεων της ευρωζώνης στις 25 Μαρτίου 2010 με Δήλωσή τους σε γενικό επίπεδο, αρχικά, και στη συνέχεια από τους Υπουργούς Οικονομικών των ίδιων χωρών στις 11 Απριλίου 2010. Οι τελευταίοι αποφάσισαν, εξειδικεύοντας την προηγούμενη απόφαση των αρχηγών κρατών, να χρηματοδοτήσουν την Ελλάδα σε συνεργασία με το ΔΝΤ για να μπορέσει η ίδια, αφού λάβει τα κατάλληλα μέτρα εξυγίανσης των δημοσιονομικών της, να ανακτήσει το αξιόχρεό της και να δανειστεί εκ νέου μόνη της από τις αγορές. Απώτερος σκοπός του Μηχανισμού είναι η άμεση αντιμετώπιση των συνεπειών από την αδυναμία πληρωμής των ομολογιακών δανείων του Ελληνικού δημοσίου και άρα αποφυγής της στάσης πληρωμών, η αντιμετώπιση του υπερβολικού ελλείμματος της Ελλάδος και η αποκατάσταση της χρηματοπιστωτικής πειθαρχίας στα δημοσιονομικά της χώρας.

Ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Στήριξης αποτελεί ένα πρωτότυπο *Μηχανισμό*, που δεν προβλέπεται από τις ευρωπαϊκές συνθήκες και δημιουργήθηκε *ειδικά για την περίπτωση και προς αντιμετώπιση κυρίως της έκτακτης δημοσιονομικής κατάστασης της Ελλάδος*. Έχει σαφώς διακυβερνητικό χαρακτήρα και βρίσκεται συνδυασμένο νόμιμο, αν και χαλαρό, είναι αλήθεια, έρεισμα στα άρθρα 126 (9) της ΣΛΕΕ, που προβλέπει διαδικασίες αντιμετώπισης του υπερβολικού ελλείμματος για όλες τις χώρες της ΕΕ, και στο άρθρο 136 της ΣΛΕΕ, που αποσκοπεί στον συντονισμό της οικονομικής πολιτικής και στην επιτήρηση της δημοσιονομικής πειθαρχίας των χωρών της Ευρωζώνης. Δεν είναι ωστόσο εξοπλισμένος ο μηχαν-

νισμός με πάγιες θεσμικές αρμοδιότητες ούτε έχει μορφοποιηθεί θεσμικά, όπως πρόκειται να συμβεί με τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας που αποφασίστηκε τον Ιούνιο του 2011 και ο οποίος, εφ' όσον θα είναι εξοπλισμένος με πάγιες χρηματοπιστωτικές αρμοδιότητες, που θα του εκχωρηθούν από τα κράτη-μέλη δεν είναι δυνατόν παρά να δημιουργηθεί με τη σύναψη συνθήκης και την κύρωσή της από τα κράτη-μέλη<sup>14</sup>.

Οι προβλέψεις του Μνημονίου εντάχθηκαν, ωστόσο, ρητά στην δικαιοδοσία της ΕΕ με την Απόφαση του Συμβουλίου της 10<sup>ης</sup> Μαΐου 2010, με την 2010/320/ΕΕ, ώστε να μην υπάρχει αμφιβολία ως προς την υπαγωγή τους στο ενωσιακό δίκαιο.

Η παραπάνω Απόφαση του Συμβουλίου απαριθμεί και περιγράφει αναλυτικά τους δημοσιονομικούς στόχους που οφείλει, ως μέλος της ΕΕ και της ΟΝΕ, να επιτύχει η Ελλάδα, διαμορφώνοντας *η ίδια, από μόνη της*, ανάλογο πρόγραμμα δημοσιονομικής και οικονομικής πολιτικής και υιοθετώντας, σύμφωνα με το εθνικό της δίκαιο, *όλα τα κατάλληλα προς τούτο μέτρα νομοθετικής ή άλλης φύσεως*. Το περιεχόμενο της Απόφασης συμπίπτει με τις προγραμματικές προβλέψεις ή στόχους του Μνημονίου. Η πράξη αυτή του Συμβουλίου, διακυβερνητικού φυσικά χαρακτήρα, απευθύνεται ατομικά ως σύσταση ή μάλλον ως όχληση στην Ελλάδα, έχει επιτακτικό χαρακτήρα, ως *μονομερής πράξη του ενωσιακού δικαίου*, σε αντίθεση με το Μνημόνιο, που αποτελεί μian άτυπη διεθνή συμφωνία και έχει *συμβατικό-διακρατικό χαρακτήρα, ως πράξη της διεθνούς έννομης τάξης*.

Επομένως, τα μέτρα δημοσιονομικής πειθαρχίας, μαζί με τις κατευθυντήριες γραμμές της οικονομικής πολιτικής που περιέχονται στο Μνημόνιο, *έχουν διφυή,*

---

14. Έτσι και έγινε με το νόμο που ψηφίστηκε και δεν έχει δημοσιευτεί, μέχρι την δημοσίευση της παρούσης μελέτης, από την Ολομέλεια στις 27 Σεπτεμβρίου 2011 και είχε ως τίτλο “Ενισχυμένα μέτρα εποπτείας και εξυγίανσης των πιστωτικών ιδρυμάτων. Κύρωση της Σύμβασης-Πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας” (EFSF). Το άρθρο 48 του νόμου κυρώνει συμβάσεις που είχαν συναφθεί μεταξύ των κρατών-μελών της Ευρωζώνης και Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας στις 16 Ιουνίου 2010, στις 30 Ιουνίου 2011 και την 1<sup>η</sup> Σεπτεμβρίου 2011, αφενός και του ΕΤΧΣ, αφετέρου. Το ιδιάζον στην προκειμένη περίπτωση είναι ότι, κατ’ εφαρμογήν της σύμβασης τροποποιούνται διατάξεις του νόμου 3864/2010 με βάση τον οποίο ιδρύθηκε στην Ελλάδα τα Ελληνικό Ταμείο χρηματοπιστωτικής σταθερότητας ως νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου.

ευρωπαϊκό και διεθνή, χαρακτήρα. Σχεδιάστηκαν και επιβλήθηκαν τόσο ως μέτρα που στηρίζονται νομικά στις δημοσιονομικές διατάξεις της ΣΛΕΕ και υπάγονται στη δημοσιονομική πολιτική, που έχουν χαράξει τα όργανα της ΕΕ και της Ευρωζώνης, όσο και ως μέτρα που συνοδεύουν με τη μορφή συμβατικού όρου τη διακρατική σύμβαση δανείου, που έχει υπογράψει η Ελλάδα με τα κράτη μέλη της Ευρωζώνης.

Σε αυτά θα πρέπει να ληφθεί ακόμη υπόψη ότι τα μέτρα αυτά εναρμονίζονται και πάντως αποτελούν απόρροια και του «Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης», που αποφασίστηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στη Λισσαβόνα με τη μορφή Ψηφίσματος στις 17 Ιουνίου 1997 (ΕΕ 1997, C-236/1). Ο μηχανισμός, που προβλέφτηκε στο εν λόγω Ψήφισμα, στηρίζεται στη λογική της εγκαθίδρυσης δημοσιονομικής πειθαρχίας και λήψης μέτρων λιτότητας μεταξύ των κρατών μελών, η οποία συνδυάζεται με την υποχρέωση συντονισμού της οικονομικής και δημοσιονομικής πολιτικής<sup>15</sup>. Και όλα αυτά με την πρόβλεψη κάποιων δυσμενών συνεπειών εν είδει κυρώσεων για το απειθαρχο κράτος. Κυρώσεις που βρίσκουν νομικό έρεισμα στο ίδιο το Σύμφωνο Σταθερότητας αλλά και στις ευρωπαϊκές συνθήκες και ειδικά στο άρθρο 126 ΣΛΕΕ σε συνάρτηση και με τους Κανονισμούς 1446/1997 και 1467/1997, όπως τροποποιήθηκαν από τους Κανονισμούς 1055/2005 και 1056/2005. Η νομική φύση και το είδος της δεσμευτικότητας του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης είναι αμφιλεγόμενα. Η πολιτική του όμως σημασία και η αποτελεσματική εφαρμογή του για τις χώρες τουλάχιστον του Ευρώ και τη νομισματική σταθερότητα της ζώνης είναι αναμφισβήτητες<sup>16</sup>. Είναι αλήθεια ότι το Σύμφωνο δεν υπάγεται ούτε αυτό σε μια από τις γνωστές νομικές πράξεις του ενωσιακού δικαίου, αφού έχει διακρατικό χαρακτήρα και για το λόγο αυτό εύλογα εγείρεται αμφιβολία ως προς νομική του υφή και δεσμευτικότητα. Ωστόσο, η ιδιότυπη αυτή δεσμευτικότητα<sup>17</sup>, πολιτικής και

15. Βλέπε, σχετικά, Δ. ΣΚΙΑΔΑ, *Σύνταγμα και Δημοσιονομικοί Κανόνες: Μια δύσκολη σχέση*, ΕφημΔΔ, 1/2011, σ. 14/15.

16. Για την πολιτική σημασία και δεσμευτικότητα τελικά του Συμφώνου, βλ. Ν. ΜΠΑΡΜΠΑ, *Η εφαρμογή του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης από δημοσιονομικής άποψης. Η περίπτωση της Ελλάδας*, ΔΦΝ 1338/2006, σ. 87-98.

17. Αναλυτικότερα στον Δ. ΣΚΙΑΔΑ, *ό.π.*, σ. 15.

νομικής φύσεως μαζί, έχει εδραιωθεί στη συνείδηση όλων των πρωταγωνιστών του ευρωπαϊκού γίνεσθαι και έχει επιβεβαιωθεί και από το Δικαστήριο της ΕΕ<sup>18</sup> και δεν φαίνεται να αμφισβητείται η βασιμότητά της.

Άλλωστε, ακόμη και οι πολιτικές δυνάμεις που αντιτίθενται στο Σύμφωνο και αγωνίζονται να αλλάξει ή να καταργηθεί θεσμικά το ίδιο, ως ακραιφνής μορφή σκληρής και άτεγκτης μονεταριστικής οικονομικής πολιτικής, δεν ασχολούνται με το συμβατό ή μη του ίδιου με το πρωτογενές δίκαιο της ΕΕ, αλλά με το περιεχόμενο αυτής της οικονομικής πολιτικής. Πόσο λυσιτελής μπορεί να είναι άλλωστε μια τέτοια εναντίωση, όταν το Σύμφωνο το έχουν υπογράψει όλα τα κράτη μέλη και δέχτηκαν ως κυρίαρχα κράτη να συμμορφώνονται με τις επιταγές του;

Η ιδιότυπη ή υβριδική φύση όλων αυτών των μηχανισμών που κινούνται μεταξύ δικαίου και απολιτικής<sup>19</sup> δείχνει πως η οικονομική και νομισματική σταθερότητα και κυρίως η πρωτοφανής οικονομική κρίση του καπιταλιστικού συστήματος στον κόσμο και στην Ευρώπη, δεν μπορεί να αντιμετωπιστεί με τα παλαιά και καθιερωμένα νομικά μέσα και πράξεις. Υπάρχει η ανάγκη παρακολούθησης ή ορθότερα έγκαιρης παρέμβασης ή πρόληψης και λήψης αποφάσεων από τα κράτη με τρόπο ταχύ, ευέλικτο και προσαρμοσμένο ή κατάλληλο στις περιστάσεις, ώστε να αντιμετωπιστούν οι επιθέσεις των αγορών. Οι ραγδαίες και πρωτοφανείς εξελίξεις στην Ευρωζώνη με την κρίση χρέους των κρατών να εντείνεται, την ύφεση που επιτείνεται σε εθνικό και παγκόσμιο επίπεδο και με την ανάκαμψη να μην έρχεται, κυρίως όμως με τις αδηφάγες και ανεξέλεγκτες αγορές να επιτίθενται με σκοπό την οικονομική άλωση των κρατών, όλα αυτά τα απρόοπτα ανάγκασαν τα κράτη της Ευρωζώνης να επινοήσουν Μηχανισμούς άμεσης οικονομικής παρέμβασης, που χωρίς να αντιτίθενται ή να αρνούνται την νομιμότητα του πρωτογενούς ευρωπαϊκού δικαίου, πήγαιναν πιο πέρα, λίγο πιο

18. Υπόθ. C-27/2004, *Commission v. Council* [2004] ECR I-6649.

19. Βλέπε για παράδειγμα τα περιθώρια πολιτικής εκτίμησης και διακριτικής ευχέρειας που αναγκαστικά διαθέτει το Συμβούλιο στις αποφάσεις που λαμβάνει στο πλαίσιο της δημοσιονομικής πολιτικής των κρατών-μελών της Ευρωζώνης, Κ. ΓΩΓΟΥ, *Εγκλημα και Τιμωρία. Η διαδικασία του υπερβολικού ελλείμματος στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση μεταξύ δικαίου και πολιτικής*, ΕφημΔΔ 4/2010. 426.



μπροστά, προδικάζοντας ή προοιωνιζόμενοι μια μελλοντική τροποποίηση των ευρωπαϊκών συνθηκών, στο όνομα της αντιμετώπισης σοβαρών δημοσιονομικών προβλημάτων, όπως και έγινε με το ESM.

Το Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας, δημιουργήθηκε στην αρχή τον Ιούνιο του 2010 αμέσως μετά τη Συμφωνία Στήριξης της Ελλάδος με τη μορφή διακρατικής Συμφωνίας των μελών της Ευρωζώνης (Agreement), ως Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (EFSM) και ως Ευρωπαϊκό Ταμείο Σταθερότητας και Διευκόλυνσης (EFSF) και, στη συνέχεια, μετεξελέχθηκε τον Ιούνιο του 2011 με προοπτική να αρχίσει να λειτουργεί από το 2013 ως Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας (ESM)<sup>20</sup>.

Εκείνο που έκανε πάντως επιτακτική τη δημιουργία τέτοιων Μηχανισμών άμεσης παρέμβασης διακυβερνητικού χαρακτήρα είναι η απουσία θεσμών ή μηχανισμών οικονομικής και δημοσιονομικής διακυβέρνησης στην Ευρώπη και αντιμετώπισης εξαιρετικών καταστάσεων ή κρίσεων. Το ζήτημα πάντως της συμβατότητας όλων αυτών των μηχανισμών στήριξης και των συμφώνων σταθερότητας με το πρωτογενές δίκαιο δεν μπορεί να κρίνεται με κριτήρια που γεννήθηκαν για να εξυπηρετήσουν ένα άλλο πρότυπο οικονομικής πολιτικής και μια άλλη φάση της οικονομικής ολοκλήρωσης της Ευρώπης και μέσα στο όριο μιας τυπολατρικής προσέγγισης, χωρίς να λαμβάνονται υπόψη οι εξαιρετικές περιστάσεις και οι θεμελιακοί υπαρξιακοί στόχοι της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Ευρωζώνης. Αυτό σημαίνει ότι η νομιμότητα των νεοπαγών αποφάσεων του Συμβουλίου κρίνεται βέβαια κατ' αρχήν ενόψει των ισχυουσών ρυθμίσεων του πρωτογενούς δικαίου της ΕΕ. Όμως, το συμβατό και ειδικότερα το θεμιτό των εν λόγω ρυθμίσεων αξιολογείται όχι μόνον ενόψει της διαδικαστικής ή τυπικής νομιμότητας αλλά και με βάση την ουσιαστική ή λειτουργική ενωσιακή νομιμότητα που ορίζεται από τους σκοπούς που η άσκηση των αρμοδιοτήτων επιδιώκει<sup>21</sup>. Η θεσμική νομιμότητα της Ευρώπης διέπεται από τη δυναμική της ευρωπαϊκής

20. Βλέπε σχετικά την κύρωση της Σύμβασης-Πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας από το άρθρο 48 του νόμου για τα Πιστωτικά Ιδρύματα και την κύρωση της εν λόγω Σύμβασης, που ψηφίστηκε από τη Βουλή στις 27 Σεπτεμβρίου 2011. Βλέπε και υποσημείωση 14 πιο πάνω.

21. Βλέπε για όλα αυτά Π. ΓΚΛΑΒΙΝΗ, *ό.π.*, σ. 64-73.

ολοκλήρωσης, την οποία διασφαλίζουν και εγγυώνται τα κράτη μέλη. Και η συναίνεση ή συμφωνία των κρατών αυτών σε επίπεδο Συμβουλίου δεν αποτελεί μόνο στοιχείο νομιμότητας αλλά και νομιμοποίησης των αποφάσεων του Συμβουλίου. Δεν πρέπει να παραγνωρίζουμε ότι το Συμβούλιο, ως διακυβερνητικό ή και διακρατικό όργανο, είναι ένα πολιτικό όργανο που εκπροσωπεί τη θέληση κυρίαρχων κρατών και αντλεί από αυτά τη θεσμική υπεροχή και νομιμοποίησή του<sup>22</sup>.

Η ένσταση που έχει διατυπωθεί επομένως, ότι η απόφαση του Συμβουλίου 2010/320/ΕΕ είναι αντίθετη προς το πρωτογενές κοινοτικό δίκαιο, διότι υπερβαίνει τα όρια της δοτής αρμοδιότητας με την οποία είναι εξοπλισμένα όλα τα όργανα της ΕΕ και είναι για το λόγο αυτό «άκυρη» και προσβλητέα στο ΔΕΚ είναι παντελώς αβάσιμη<sup>23</sup>. Τούτο όχι μόνον διότι η Απόφαση επικαλείται ρητά τα άρθρα 126(9) και 136 από τα οποία αντλεί τη νομιμότητά της, αλλά κυρίως διότι ουδείς ευρωπαϊκός θεσμός και βεβαίως ούτε το Συμβούλιο νοσφίζεται με την απόφαση, όπως υποστηρίζεται, αρμοδιότητα που ανήκει στην κρατική δικαιοδοσία και αφορά την διαμόρφωση και άσκηση δημοσιονομικής και οικονομικής πολιτικής κράτους μέλους και ειδικά της Ελλάδας, για τον απλούστατο λόγο ότι το σύνολο των μέτρων που αναφέρονται στην Απόφαση υποδεικνύονται ή έστω επιβάλλονται στην Ελλάδα δυνάμει των υποχρεώσεών της από την ένταξή της στο Ευρώ και στην ΕΕ. Η Ελλάδα καλείται *εξάλλου να τα υιοθετήσει και να τα εκτελέσει ως εθνικά μέτρα, σύμφωνα με τις συνταγματικές της διαδικασίες, με την πρωτοβουλία και την ευθύνη της ίδιας της Ελληνικής Κυβέρνησης. Το δημοσιονομικό αυτό πρόγραμμα είχε συμφωνηθεί προηγουμένως με την ελληνική κυβέρνηση, το έχει αποδεχτεί η ίδια, η οποία είχε αναλάβει τη διεθνή υποχρέωση να το ενσωματώσει στην ελληνική έννομη τάξη, μετουσιώνοντας τα μέτρα σε νόμο του ελληνικού κράτους. Παντελώς αστήρικτος είναι εξ αυτού του λόγου και ο ισχυ-*

---

22. Το Συμβούλιο ενεργεί μάλιστα ως πολιτικό όργανο, όταν παίρνει τέτοιου είδους αποφάσεις, αλλά και όταν ενεργεί δυνάμει άρθρων των συνθηκών και ειδικά των άρθρων που αφορούν την διαδικασία του υπερβολικού ελλείμματος, οπότε αποφασίζει με ευρύτατη διακριτική ευχέρεια, προβαίνοντας αναγκαστικά στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του σε πολιτικές αξιολογήσεις και εκτιμήσεις. Βλέπε σχετικά τις εύστοχες παρατηρήσεις του Κ. ΓΩΓΟΥ, *Έγκλημα και Τιμωρία*, ό.π.

23. Έτσι υποστηρίζει ο ΕΠ. ΜΑΡΙΑΣ, *Η δανειακή σύμβαση Ελλάδας-κρατών Ευρωζώνης υπό το πρίσμα των θεσμών και του δικαίου της ΕΕ*, ΝοΒ 58/2010. 2204-2222.

ρισμός ότι η 2010/320/ΕΕ είναι «άκυρη» και μπορεί να προσβληθεί στο ΔΕΚ. Η μόνη που θα μπορούσε να την προσβάλει είναι η Ελλάδα, αλλά και αυτή στερείται πλέον εννόμου συμφέροντος, αφού αποδέχτηκε τα μέτρα. Άλλωστε είναι εξαιρετικά αμφίβολο αν η πράξη αυτή είναι από δικονομική άποψη προσβλητέα.

Είναι εξάλλου γνωστό ότι οι αρμοδιότητες που έχουν εκχωρηθεί και ασκούνται από την ΕΕ μέσω των ευρωπαϊκών συνθηκών, είναι μεν δοτές και περιορισμένες, η άσκησή τους ωστόσο διέπεται από τον σκοπό τον οποίο επιδιώκουν: «Η Ένωση δρά μέσα στα όρια των αρμοδιοτήτων που της έχουν ανατεθεί από τα κράτη με τις συνθήκες για να πετύχουν τους σκοπούς που οι ίδιες οι συνθήκες εγκαθιστούν». Ο σκοπός τους καθορίζει και νομιμοποιεί τόσο τα αναγκαία μέσα για την επίτευξή τους όσο και τα όρια των αρμοδιοτήτων. Άλλωστε, ο νομολογιακός κανόνας της σιωπηρής διεύρυνσης ή διαστολής των κοινοτικών αρμοδιοτήτων ή εξουσιών για χάρη των κοινοτικών σκοπών που επιδιώκονται είναι γνωστός στο κοινοτικό δίκαιο από την εποχή της ΕΟΚ. Το λειτουργικό κριτήριο ερμηνείας των κοινοτικών δικαιοδοσιών έχει οδηγήσει κατά πάγια πρακτική, με τις ευλογίες της νομολογίας, σε μια συνεχή διαστολή ή διεύρυνση της κοινοτικής δικαιοδοσίας για χάρη της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Πόσο μάλλον σήμερα που η βαθεία δημοσιονομική κρίση έχει πάρει διαστάσεις υπαρξιακές για τη σταθερότητα του Ευρώ και της Ευρωζώνης και δικαιολογεί έκτακτες παρεμβάσεις προς αντιμετώπιση της κρίσης.

#### **Δ) Το ζήτημα της κύρωσης με νόμο της δανειακής σύμβασης και του Μνημονίου.**

Από τη στιγμή που γίνει δεκτό ότι τα “Μνημόνια Κατανόησης” αποτελούν άτυπες διεθνείς συμφωνίες ή συμφωνίες απλοποιημένης μορφής ή soft law<sup>24</sup>, δη-

---

24. Την άποψη ότι το Μνημόνιο είναι κανονιστικό ιβρύδιο και ότι ο νόμος 3845/2010 δεν αποτελεί νόμο κυρωτικό του Μνημονίου και επομένως δεν συνέτρεχαν οι συνταγματικές προϋποθέσεις εφαρμογής των άρθρων 36 παρ. 2 και 28 Σ συµμερίζεται και ο Πρ. ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΣ, *Παρατηρήσεις ως προς τη νομική φύση και τις έννομες συνέπειες του Μνημονίου*, προδημοσίευση από τον τιμητικό τόμο Π. Παραρά, και [www.constitutionalism.gr](http://www.constitutionalism.gr). Έτσι και Κ. ΧΡΥΣΟΓΟΝΟΣ, ό.π., σ. 6/7 (= [www.constitutionalism.gr](http://www.constitutionalism.gr)). Το ίδιο και ο Κ. ΚΑΤΡΟΥΓΚΑΛΟΣ, ό.π., σ. 7/8. Για τις πηγές του διεθνούς οικονομικού δικαίου, Π. ΓΚΛΑΒΙΝΗ, *Διεθνές Οικονομικό Δίκαιο*, Σάκκουλας, Θεσσαλονίκη, σ. 153.

λαδή ήπιες μορφές διεθνούς δικαιοϊκής ρύθμισης, και ειδικά σε ό,τι αφορά τα ελληνικά μνημόνια, που 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, είναι προφανές ότι δεν συντρέχει λόγος εφαρμογής του άρθρου 28 του Συντάγματος ούτε του άρθρου 36 παρ. 2, αφού η εφαρμογή τους αφορά μόνον τις διεθνείς συμβάσεις ή συνθήκες.

Ως προς τον “Διακανονισμό Χρηματοδότησης Άμεσης Ετοιμότητας” της Ελλάδος με το ΔΝΤ, η συμφωνία συντελέστηκε με πράξη αρμόδιου οργάνου του διεθνούς αυτού οργανισμού, το οποίο ενέκρινε με απόφασή του σύμφωνα με το Καταστατικό του το σχετικό αίτημα της Ελλάδος που του υποβλήθηκε με Letter of Intent. Η Ελλάδα είναι μέλος του ΔΝΤ από το 1945 έχοντας κυρώσει με νόμο τη συμμετοχή της σε αυτό και βέβαια και τον Κανονισμό του με βάση τον οποίο χορηγούνται οι δανειακές διευκολύνσεις. Το Stand by arrangement δεν χρειαζόταν ούτε αυτό κύρωση για να ισχύσει, αφού αποτελούσε πράξη ενός διεθνούς οργανισμού στον οποίο συμμετείχε η Ελλάδα και είχε με κυρωτικό της νόμο αναγνωρίσει τις αρμοδιότητές του και άρα και τους περιορισμούς στην εθνική της κυριαρχία, που η συμμετοχή της σε αυτόν συνεπαγόταν και φυσικά και τον έλεγχο των ελεγκτών του για την τήρηση των συμφωνηθέντων και την καταβολή της επόμενης δόσης σε περίπτωση που η Ελλάδα το ζητούσε. Αρκούσε για τη νομιμότητα και συνταγματικότητα της «συναλλαγματικής αυτής διευκόλυνσης», η αποστολή της σχετικής επιστολής από την Ελληνική Κυβέρνηση και η απόφαση-έγκριση του εκτελεστικού συμβουλίου του οργανισμού<sup>25</sup>.

Τώρα ως προς τη «Συμφωνία Δανειακής Διευκόλυνσης» (Loan Facility Agreement), που υπογράφηκε, όπως είδαμε, μεταξύ των κρατών μελών της Ευρωζώνης ως δανειστών, της Ελληνικής Δημοκρατίας, ως δανειολήπτη, και του Υπουργού των Οικονομικών και της Τράπεζας της Ελλάδος, ως αντιπροσώπου του δανειολήπτη, είχε και αυτή έναν *ιδιότυπο* χαρακτήρα, *ενωσιακό και διεθνούς δικαίου ταυτόχρονα*. Πρόκειται για σύμβαση δημοσίου δανείου, αφού προηγήθη-

25. Π. ΓΚΛΑΒΙΝΗΣ, *ό.π.*, σ. 116 και ειδικά για τη νομική φύση της συμφωνίας και τη διαδικασία δανεισμού ΑΝΤ. ΜΠΡΕΔΗΜΑ, *Η συμφωνία δανεισμού της Ελλάδος από το ΔΝΤ, Νομικά και θεσμικά ζητήματα*, Αυγή 9.5.2010 (=www.constitutionalism.gr).

κε και μια «Συμφωνία μεταξύ των Πιστωτών», Intercreditor Agreement, που συνάφθηκε στο πλαίσιο της *διακυβερνητικής συνεργασίας* των μελών της Ευρωζώνης, τα οποία δέχθηκαν, το κάθε ένα ατομικά και ως κράτη μέλη σύμφωνα με τους κανόνες τους διεθνούς δικαίου, να συνάψουν μία «κοινά οργανωμένη διμερή σύμβαση δανείου». Η διακρατική αυτή σύμβαση δανείου διέπεται από τους κανόνες του διεθνούς οικονομικού δικαίου και οι διαφορές που ανακύπτουν εκδικάζονται κατά το αγγλικό δίκαιο από το ΔΕΚ και οι αποφάσεις του εκτελούνται κατά το δίκαιο της χώρας της εκτέλεσης<sup>26</sup>, δηλαδή το δίκαιο της Ελλάδος.

Στο προοίμιο της δανειακής σύμβασης γίνεται και εκεί ρητή αναφορά στα άρθρα 126 παρ. 9 και 136 της ΣΛΕΕ ως νομική βάση και δικαιολόγηση του δανείου με σκοπό την αντιμετώπιση του υπερβολικού ελλείμματος, την τήρηση της δημοσιονομικής πειθαρχίας και τον συντονισμό της δημοσιονομικής πολιτικής. Δηλώνεται ακόμη ρητά ότι η παροχή της χρηματοδοτικής στήριξης προς την Ελλάδα θα εξαρτάται από το βαθμό υλοποίησης των μέτρων που προβλέπονται στο «Μνημόνιο Συνεννόησης».

Το ζήτημα, ωστόσο, της κύρωσης με νόμο της Συμφωνίας Δανειακής Διευκόλυνσης με τα κράτη μέλη της Ευρωζώνης, η οποία υπογράφηκε απλώς από τον Υπουργό Οικονομικών, όπως συμβαίνει με όλες τις σχετικές συμβάσεις εξωτερικών δανείων του ελληνικού δημοσίου, σύμφωνα με το άρθρο 1 του ν. 2187/1994, είναι *αμφιλεγόμενο*. Είναι αλήθεια ότι τα δημόσια εξωτερικά δάνεια δεν κυρώνονται κατά πάγια πρακτική με νόμο από το Ελληνικό Κοινοβούλιο<sup>27</sup>. Μια

26. Π. ΓΚΛΑΒΙΝΗΣ, *ό.π.*

27. Π. ΓΚΛΑΒΙΝΗΣ, *ό.π.*, σ. 115 και, αναλυτικότερα, Ν. ΜΠΑΡΜΠΑΣ, *Νομική προσέγγιση των δανείων του Ελληνικού Δημοσίου*, ΕΔΔ 6/2009. 848. Αντίθετος ο ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΣ, *ό.π.*, σ. 12, ο οποίος υποστηρίζει ότι οι δανειακές συμβάσεις του δημοσίου, επειδή επιβαρύνουν τους Έλληνες ατομικά, έστω και έμμεσα, χρειάζονται κύρωση κατά τους ορισμούς του άρθρου 36 παρ. 2.Σ, χωρίς να διευκρινίζει όμως πώς ακριβώς επιβαρύνονται ατομικά οι Έλληνες από τις δανειακές συμβάσεις του δημοσίου και πώς εξηγείται ότι όλα αυτά τα χρόνια δεν έχουμε παραδείγματα κύρωσης τέτοιας διεθνούς σύμβασης δανείου από τη Βουλή. Το ζήτημα πάντως είναι, πράγματι, αμφιλεγόμενο, και έχει απασχολήσει και την ελληνική συνταγματική θεωρία από παλαιά, βλέπε, σχετικά, Ν.Ν. ΣΑΡΙΠΟΛΟΥ, *Σύστημα Συνταγματικού Δικαίου*, 1923, τ. Β', σ. 389, ο οποίος δέχεται ότι, η φράση "επιβαρύνονται ατομικά οι Έλληνες", "αφορά εις συνθήκας αίτινες επιβαρύνουσι τα οικονομικά του κράτους, ών η εφαρμογή αναγκαιώς προϋποτίθησι νέας πιστώσεις, νέας δαπάνας, οικονομικά βάρη". Ο

διασταλτική ωστόσο ερμηνεία, στην οποία ως επιβάρυνση ατομική των Ελλήνων θα πρέπει να νοείται κάθε επιβάρυνση των δημόσιων οικονομικών του κράτους με δαπάνες, όπως είναι ο τόκος, οδηγεί στο συμπέρασμα ότι η συγκεκριμένη δανειακή σύμβαση *θα έπρεπε να έχει την τυπική συγκατάθεση της Βουλής*, με απλή έστω πλειοψηφία. Θα μπορούσε έτσι να είχε κατατεθεί στο Ελληνικό Κοινοβούλιο – όπως και κατατέθηκε άλλωστε προς κύρωση αλλά η ιδέα στη συνέχεια εγκαταλείφθηκε, για λόγους πολιτικούς υποθέτω – είτε προς ενημέρωση είτε προς έγκριση, λόγω της τεράστιας σημασίας της για τα δημόσια οικονομικά. Η παράλειψη ωστόσο αυτή της Κυβέρνησης δεν φαίνεται, ούτως ή άλλως, να έχει επιδράσει στο κύρος ή στην ισχύ της σύμβασης δανείου ούτε μπορεί να θεμελιωθεί παραβίαση συνταγματικής επιταγής, όταν η υποχρέωση κύρωσης στην προκειμένη περίπτωση είναι ερμηνευτικά αμφισβητούμενη, μεταξύ των άλλων και λόγω της πάγιας αντίθετης συνταγματικής πρακτικής. Αλλά και η σχετική υποχρέωση της Κυβέρνησης για κύρωση, αν υποθέσουμε ότι υπάρχει, είναι και αυτή κυβερνητικής φύσεως και η αντίστοιχη ευθύνη καθαρά πολιτική<sup>28</sup>. Αλλωστε, η

---

ΚΑΣΙΜΑΤΗΣ, (ό.π.), πάντως, υποστηρίζει ότι οι συμφωνίες απλοποιημένης μορφής, αποτελούν συνήθη ελληνική πρακτική κυρίως για οικονομικού περιεχομένου συμβάσεις και ότι θα “πρέπει εδώ να δεχτούμε διάπλαση συνταγματικού εθίμου”, χωρίς να διευκρινίζει εντούτοις σε τι αφορά το συνταγματικό έθιμο, στη μη κύρωσή τους με νόμο ή στη συνήθη πρακτική της σύναψής τους. Θεωρεί εξάλλου δεδομένο ότι η επίμαχη δανειακή σύμβαση περιέχει “διατάξεις φορολογίας και οικονομικής συνεργασίας που επιβαρύνουν ατομικά τους Έλληνες”. Είναι ωστόσο προφανές ότι οι διάφορες επιβαρύνσεις στους Έλληνες επιβλήθηκαν ατομικά με νόμους του ελληνικού κράτους, που ψηφίστηκαν από τη Βουλή με την πολιτική ευθύνη της Ελληνικής Κυβέρνησης, σύμφωνα με τις συνταγματικές και κοινοβουλευτικές διαδικασίες. Η συγκατάθεση πάντως της Βουλής, δηλαδή η κύρωση με νόμο, για την ισχύ μιας διεθνούς σύμβασης δανείου της Ελλάδος, φαίνεται να απαιτείται, αν γίνει δεκτό ότι κάθε δημόσιο δάνειο επιβαρύνει τα δημόσια οικονομικά, τον Προϋπολογισμό δηλαδή του κράτους με δαπάνες τόκων και χρεολυσίων. Αν και αντιτείνεται σε αυτό ότι ούτως ή άλλως οι ετήσιες δαπάνες για τόκους εμφανίζονται στον Προϋπολογισμό του κράτους που κυρώνεται από τη Βουλή. Την ίδια άποψη για την υποχρέωση κύρωσης της δανειακής σύμβασης διευκόλυνσης, υιοθετεί και ο *Κατρούγκαλος* παραπέμποντας απλώς στη θέση του Παυλόπουλου, χωρίς να παραθέτει ωστόσο επιχειρήματα.

28. Ο *Ρούκουνας* (Διεθνές Δημόσιο Δίκαιο, 2004, σ. 121) υποστηρίζει ότι μια διεθνής συμφωνία μπορεί να θεωρηθεί διεθνή συνθήκη και για τις περιπτώσεις που λογικά δεν υπάγονται στον ορισμό των συνθηκών “όταν αυτή ήταν η βούληση των συμβαλλομένων κρατών”. “Αυτός ισχύει,

Βουλή κυρώνοντας μια διεθνή σύμβαση επιτελεί κυβερνητική και όχι νομοθετική λειτουργία.

Τίποτε δεν εμποδίζει βέβαια τη Βουλή να παρέχει την συγκατάθεσή της στη σύναψη δανείου του δημοσίου με άλλα κράτη και να κυρώνει με απόφασή της τη δανειακή σύμβαση ώστε να έχει ισχύ και στην εσωτερική έννομη τάξη και μάλιστα ισχύ υπέρτερη του νόμου. Αυτό επιβάλλει και η ερμηνεία της σχετικής συνταγματικής διάταξης σύμφωνα με τη δημοκρατική αρχή. Μια δανειακή δέσμευση της χώρας, όπως η προκείμενη, που θα έχει εγκριθεί από τη Βουλή, θα έχει αποκτήσει μεγαλύτερη νομιμοποιητική βάση.

Η μη κύρωσή της από τη Βουλή δεν έχει, πάντως, επιπτώσεις στη νομική της ισχύ. Η Ελληνική Δημοκρατία δεσμεύτηκε, ούτως ή άλλως, νομικά, διεθνώς, από την υπογραφή της από τον νόμιμο εκπρόσωπό της. Απλώς η δανειακή σύμβαση και ειδικά η ρήτρα περί περιουσιακής ασυλίας δεν έχει ενσωματωθεί στην ελληνική έννομη τάξη ούτε έχει αποκτήσει, αφού δεν κυρώθηκε, ισχύ υπέρτερη του νόμου και έτσι δεν κατισχύει ούτε εφαρμόζεται σε περίπτωση σύγκρουσής της με κανόνα δικαίου και μάλιστα αναγκαστικού δικαίου της ελληνικής έννομης τάξης.

Αυτό πρακτικά σημαίνει ότι ο Έλληνας δικαστής νομιμοποιείται, αν φτάσει ποτέ σχετική υπόθεση σε ελληνικό δικαστήριο – και αυτό μπορεί να συμβεί μόνο στο απίθανο στάδιο της αναγκαστικής εκτέλεσης κατά του δημοσίου για μη αποπληρωμή του δανείου – να αρνηθεί να εφαρμόσει ρήτρα της σύμβασης κρίνοντας είτε ότι η ίδια δεν ισχύει στο εσωτερικό δίκαιο καν, αφού δεν κυρώθηκε, είτε διότι η επίδικη ρήτρα της είναι άκυρη, επειδή συγκρούεται με διάταξη αναγκαστικού δικαίου, κάτι όμως που μπορεί να το πεί ούτως ή άλλως με βάση τη ρητή επιφύλαξη που περιέχει η ίδια η σύμβαση<sup>29</sup>.

---

γράφει, κυρίως σε περιπτώσεις διεθνούς δανεισμού”. Το αν δηλαδή μια διεθνής σύμβαση δανείου πρέπει να εκληφθεί ως διεθνής συνθήκη κατά το διεθνές δίκαιο, εξαρτάται από τη βούληση των συμβαλλομένων μερών. Αλλά και υπό αυτήν την εκδοχή, αν θεωρήσουμε τη δανειακή σύμβαση της Ελλάδος με τα κράτη-μέλη της ευρωζώνης ως διεθνή συνθήκη, που φαίνεται κατά το διεθνές δίκαιο να είναι, αυτό δεν σημαίνει ότι έπρεπε να κυρωθεί με νόμο κατά το ελληνικό συνταγματικό δίκαιο, αν δεν αποδειχθεί, παράλληλα, ότι ενέπιπτε στο πεδίο εφαρμογής των άρθρων 26 παρ. 2 και 28Σ.

29. Βλέπε ANΤ. ΜΑΝΙΤΑΚΗ, *Το φάντασμα του μνημονίου και η εθνική κυριαρχία*, Καθημερινή, 12.6.2011 και [www.constitutionalism.gr](http://www.constitutionalism.gr), καθώς και τα σχετικά άρθρα των Π. ΓΚΛΑΒΙΝΗ και Κ. ΜΠΟΤΟΠΟΛΟΥ, στον ίδιο ιστότοπο.

Για την μη κύρωση της σύμβασης θα έπρεπε, πάντως, να ανησυχούν οι δανειστές μας και όχι οι Έλληνες επικριτές της, οι οποίοι θα έπρεπε αντίθετα να χαίρονται, διότι μπορούν να ισχυριστούν ότι χωρίς κύρωση η σύμβαση δανείου δεν είναι ενσωματωμένη στην ελληνική έννομη τάξη ούτε δεσμεύει τα ελληνικά δικαστήρια ή τη διοίκηση<sup>30</sup>. Η σχετική δηλαδή ρήτρα παραίτησης από τα προνόμια του δημοσίου, η περίφημη «ασυλία κυριαρχίας», την οποία ορισμένοι την θεωρούν απαράδεκτη, αντισυνταγματική και ότι καταλύει την εθνική μας κυριαρχία, θα μπορούσε έτσι να μην εφαρμοστεί από τα ελληνικά δικαστήρια, επειδή δεν κυρώθηκε με νόμο. Θα μπορούσε ακόμη, θεωρητικά πάντα, μια μελλοντική κυβέρνηση να αρνηθεί να εξοφλήσει και το δάνειο (!) με νομικό επιχείρημα ότι δεν κυρώθηκε με νόμο και άρα δεν δεσμεύτηκε νομότυπα η Ελληνική Δημοκρατία, πράγμα φυσικά αδιανόητο και τελικά απίθανο(!). Όλα αυτά κινούνται βέβαια στο χώρο του φανταστικού.

#### **Ε) Η αδυναμία άσκησης δικαστικού ελέγχου της κυβερνητικής παράλειψης κύρωσης συνθήκης.**

Το αστήρικτο, πάντως, των αιτιάσεων για παραβίαση του Συντάγματος, λόγω μη κύρωσης του Μνημονίου και της δανειακής σύμβασης, προκύπτει και από το γεγονός ότι η διαδικαστική αυτή συνταγματική παράλειψη δεν είχε και δεν έχει καμία επίπτωση στη δεσμευτικότητα των διεθνών αυτών συμφωνιών ούτε στην ισχύ τους. Εξακολουθούν να παράγουν έννομα αποτελέσματα, όσα και στο μέτρο που αυτές παράγουν, και εξακολουθούν να έχουν θεσμικές συνέπειες και

---

30. Τη θέση αυτή υποστηρίζει με θέρμη ο καθηγητής Γ. ΚΑΣΙΜΑΤΗΣ, ό.π., ο οποίος θεωρεί μάλιστα ότι τα Μνημόνια Συνεννόησης είναι αναπόσπαστα τμήματα της δανειακής σύμβασης, επειδή αναφέρονται στο προοίμιο και ότι εν πάση περιπτώσει όλες αυτές οι συμφωνίες μαζί με τους όρους που περιέχουν είναι αντίθετες – και ειδικά η δανειακή σύμβαση – στο διεθνές δίκαιο, στο Δίκαιο της ΕΕ και προς τα εθνικά συντάγματά του. Οι όροι που περιέχουν είναι “ασφαλώς άκυροι και αντίθετοι προς τις αρχές του δικαίου και εκφράζουν πνεύμα σοφιστικού κα δικολαβικού χαρακτήρα”. Αν πράγματι οι όροι της σύμβασης είναι άκυροι, τότε τόσο το χειρότερο για τους δανειστές, δεν θα εφαρμοστούν από τα ελληνικά δικαστήρια αλλά ούτε και το ΔΕΚ, που είναι το Δικαστήριο από τις διαφορές της Σύμβασης. Αυτοί πρέπει να ανησυχούν για μη εκτέλεση της σύμβασης και όχι το ελληνικό δημόσιο που είναι οφειλέτης.



συνέχειες στη διεθνή, ευρωπαϊκή και εθνική έννομη τάξη, ανεξάρτητα από την ενσωμάτωσή τους ή μη στην ελληνική έννομη τάξη, η οποία ορίζει απλώς την ισχύ εντός της καθώς και τη βαθμίδα της ισχύος τους στην εθνική ιεραρχία των κανόνων δικαίου. Αυτό πρέπει να είναι σαφές και να μη συγχέεται η ισχύς τους με την κύρωσή τους με νόμο, που απλώς μεταφέρει τις διεθνείς συμβάσεις στη εσωτερική έννομη τάξη<sup>31</sup>.

Άλλωστε, η συνταγματική αυτή «παράλειψη», και αν ακόμη υποθέσουμε ότι συντελέστηκε, δεν είναι καν δικαστικά ελέγξιμη ούτε προσβάλλεται στα ελληνικά δικαστήρια κατά τον δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων. Δεν υπάρχει εσωτερική δικονομική δυνατότητα διάγνωσης ή διαπίστωσης ενδεχόμενης παραβίασης του Συντάγματος, λόγω παράλειψης κύρωσης της ΣΔΔ ή και του Μνημονίου, με άλλες λέξεις λόγω παράλειψης εκπλήρωσης διαδικαστικής συνταγματικής επιταγής. Η Βουλή δεν ενεργεί άλλωστε στην προκειμένη περίπτωση, όπως ήδη επισημάναμε, ως νομοθετική εξουσία, αφού κυρώνοντας ή μη μια συνθήκη η Βουλή δεν επιτελεί νομοθετική λειτουργία αλλά κυβερνητική, με ό,τι αυτό συνεπάγεται.

Η προηγούμενη διαπίστωση ισχύει ειδικά για το Μνημόνιο, το οποίο δεν μπορεί να γίνει *αντικείμενο* δικαστικού ελέγχου της «συνταγματικότητάς» του στην ελληνική έννομη τάξη, διότι, ως γνωστό, έλεγχος της συνταγματικότητας του κύρους και των συμβατικών δεσμεύσεων διεθνών συμβάσεων δεν είναι δυνατόν να γίνει με βάση το άρθρο 93 παρ. 4 Σ. Πόσο μάλλον που το Μνημόνιο δεν είναι καν διεθνής σύμβαση. Μόνον δια του κυρωτικού νόμου θα μπορούσε να ελεγχθεί το συνταγματικό νομότυπο της κύρωσής τους (τήρηση των διαδικαστικών προϋποθέσεων, όπως η αρμόζουσα πλειοψηφία, αν και σε αυτό υπάρχει ο περιορισμός των *interna corporis* της Βουλής). Αλλά και αυτός ο έλεγχος, σε ό,τι αφορά τις διεθνείς συμβάσεις, μπορεί να γίνει μόνον δυνάμει του άρθρου 28 παρ. 3 Σ, που επιτρέπει έναν οριακό δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας ως προς

---

31. Για όλα αυτά και για τη διαφορά ισχύος και εφαρμογής ή για την “εισαγωγή” μιας διεθνούς συνθήκης στη ελληνική έννομη τάξη ενόψει των άρθρων 36 και 28Σ, βλ. τις αναλύσεις των ΙΩΑΝΝΟΥ/ΡΟΖΑΚΗ/ΟΙΚΟΝΟΜΙΔΗ/ΦΑΤΟΥΡΟΥ, *Δημόσιο Διεθνές Δίκαιο*, Εκδ. Σάκκουλα, 1990, σ. 84-100. Βλέπε, ωστόσο, και τις σχετικές διχογνωμίες της ελληνικής συνταγματικής θεωρίας της εποχής στον Ν.Ν. ΣΑΡΙΠΟΛΟ, *Σύστημα Συνταγματικού Δικαίου*, 1923, τ. Β', σ. 388-390.

την τήρηση των ουσιαστικών όρων της συνταγματικής επιφύλαξης περί μη προσβολής «των βάσεων του δημοκρατικού πολιτεύματος και των δικαιωμάτων του ανθρώπου»<sup>32</sup>.

### Συνοψίζοντας,

τα όσα υποστηρίχθηκαν πιο πάνω σχετικά με το ζήτημα της ενσωμάτωσης των δύο αυτών κειμένων, Μνημόνιο και Δανειακή Σύμβαση, στην εσωτερική έννομη τάξη και την ισχύ τους σε αυτήν καθώς και με τα ζητήματα συνταγματικότητας που έχουν εγερθεί, θα πρέπει να υπογραμμιστούν τα ακόλουθα:

Κατά την κρατούσα και ορθότερη άποψη δεν εμπίπτουν οι άτυπες διεθνείς συμφωνίες (arrangements), όπως είναι τα Μνημόνια, στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 28 παρ. 1, 2 και 3 Σ αλλά ούτε και σε εκείνο του άρθρου 36 παρ. 2 του Συντάγματος, ώστε να απαιτούν κύρωση. Οι συνταγματικές αυτές προβλέψεις αναφέρονται ρητά και αποκλειστικά σε διεθνείς συμβάσεις ή συμφωνίες και τα “Μνημόνια Κατανόησης” δεν αποτελούν, όπως είδαμε, διεθνείς συμβάσεις κατά το διεθνές δίκαιο. Αποτελούν, στην καλλίτερη περίπτωση, διεθνείς συμβάσεις απλοποιημένης μορφής. Δεν περιέχουν πάντως δεσμεύσεις νομικές ούτε κανόνες δικαίου που να μπορούν να ισχύσουν άμεσα στην ελληνική έννομη τάξη ούτε δημιουργούνται εξ αυτών υποχρεώσεις ή δικαιώματα σε Έλληνες ή τρίτους<sup>33</sup>. Συνιστούν μια μορφή ήπιου δικαίου. Ως μη νομικά κείμενα, που δεν έχουν κανονιστικό περιεχόμενο, τα Μνημόνια δεν μπορούν να επάγονται, από τη φύση τους, νομικούς περιορισμούς στην εθνική κυριαρχία ούτε βέβαια έχουν τη νομική ικανότητα να αναγνωρίζουν ή να μεταβιβάζουν σε «όργανα διεθνών οργανισμών αρμοδιότητες που προβλέπονται από το Σύνταγμα»<sup>34</sup>. Άλλωστε, τα συγκεκριμέ-

32. Βλέπε, αναλυτικότερα, ΑΝΤΩΝΗ ΜΑΝΙΤΑΚΗ, *Εκχώρηση κυριαρχίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση και η επιφύλαξη κυριαρχίας κατά το άρθρο 28 παρ. 2 και 3 Σ*, ΕΕΕυρΔ, 2003, 741-778 (σ. 770).

33. Για τη νομική φύση του Μνημονίου, ως συμβάσεως απλοποιημένης μορφής και για την μη υπαγωγή του στο πεδίο εφαρμογής των άρθρων 36 παρ. 2 και 28Σ, ώστε να χρειάζονται κύρωση, βλ. Π. ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟ, *Παρατηρήσεις ως προς τη νομική φύση και τις έννομες συνέπειες του Μνημονίου*, [www.constitutionalism.gr](http://www.constitutionalism.gr) και Κ. ΧΡΥΣΟΓΟΝΟ, ό.π.

34. Ο ισχυρισμός ότι με το Μνημόνιο επέρχονται «αυτονοήτως εν τοις πράγμασι περιορισμοί στην εθνική κυριαρχία» (Έτσι Γ. ΚΑΤΡΟΥΓΚΑΛΟΣ, και στις δύο μελέτες του, *Pacta sunt servanda*

να Μνημόνια δεν πρόβλεπαν, ούτως ή άλλως, καμία απολύτως μεταφορά ή εκχώρηση άσκησης κρατικής/συνταγματικής αρμοδιότητας στο ΔΝΤ ή στην ΕΕ ή στην ΕΚΤ είτε σε άλλο ευρωπαϊκό θεσμό ή διεθνή οργανισμό, πέρα από αυτές που είχαν εκχωρηθεί ή με την κύρωση των ευρωπαϊκών συνθηκών και υπάρχουν καταγραμμένες στην Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή με την κύρωση της διεθνούς συνθήκης συμμετοχής μας στο ΔΝΤ. Δεν ιδρύεται πάντως με το Μνημόνιο κάποιος θεσμός στον οποίο να εκχωρούνται χρηματοπιστωτικές αρμοδιότητες, όπως συμβαίνει, π.χ., με το Μηχανισμό Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας, που, όπως έχει αποφασιστεί, εξοπλίζεται με χρηματοπιστωτικές αρμοδιότητες σε μόνιμη βάση, ως ευρωπαϊκός θεσμός, οπότε παίρνει τη μορφή συνθήκης και χρειάζεται κύρωση.

Ως προς τη δανειακή σύμβαση, αυτή θα έπρεπε να είχε, λόγω της σημασίας της για τα δημοσιονομικά του κράτους, της διαχρονικής αξίας της και τις έμμεσες επιβαρύνσεις που συνεπάγεται στους Έλληνες πολίτες, μέσω της επιβάρυνσης των δημοσίων δαπανών με τόκους, τη συγκατάθεση της Βουλής δυνάμει του άρθρου 36 παρ. 2 Σ. Η συνταγματική, ωστόσο, αυτή παράλειψη δεν έχει επιπτώσεις στο κύρος ούτε στην ισχύ της σύμβασης δανείου, αφού η δέσμευση της Ελλάδος προκύπτει και από τις ευρωπαϊκές υποχρεώσεις της.

Ματαιοπονούν, επομένως, και χάνουν τον στόχο τους όσοι προσπαθούν να θεμελιώσουν “ανεπίτρεπτους νομικούς περιορισμούς” στην εθνική κυριαρχία και αγωνίζονται να δικαιολογήσουν παραβίαση του Συντάγματος με τυπολατρικά ή κρατικοθετικιστικά αποκλειστικά επιχειρήματα. Τα νομικά επιχειρήματά τους αποδεικνύονται άσφαιρα ή αλυσιτελή. Διότι, καταλήγουν σε διαπιστώσεις που υπο-

---

και Το «*παρασύνταγμα του Μνημονίου και ο άλλος δρόμος*») και ότι θα έπρεπε για τον λόγο αυτό να κυρωθεί με βάση το άρθρο 28 παρ. 3Σ δεν στέκει νομικά: πρώτον, διότι το Σύνταγμα ως «περιορισμούς» δεν μπορεί “αυτονοήτως” να εννοεί παρά μόνον τους νομικούς, δεδομένου ότι είναι παράλογο να εννοεί και τους πραγματικούς, για τον απλούστατο λόγο ότι αυτοί δεν παίρνουν τη μορφή συνθήκης ούτε επιδέχονται κύρωση (!) και δεύτερον, διότι οι πραγματικοί περιορισμοί δεν είναι βέβαια μετρίσιμο νομικά μέγεθος, ώστε να γνωρίζουμε πόσοι και ποιοι περιορισμοί έχουν εν τοις πράγμασι επέλθει. Προϋπόθεση για να συντρέξει περίπτωση εφαρμογής του άρθρου 28 παρ. 3 είναι “απαραίτητη η ύπαρξη διεθνούς πράξης”: ΙΩΑΝΝΟΥ/ΟΙΚΟΝΟΜΙΔΗ/ΡΟΖΑΚΗ/ΦΑΤΟΥΡΟΥ, “*Διεθνές Δημόσιο Δίκαιο*”, 1990, σ. 85.

νομεύουν τη βάση του συλλογισμού τους, αφού κατεδαφίζουν το νομικό οικοδόμημα πάνω στο οποίο βασίζονται ωστόσο για να θεμελιώσουν τον ισχυρισμό τους.

Η εθνική κυριαρχία επιβιώνει και λειτουργεί στην Ευρώπη ως *συλλογική ή επιμερισμένη* κυριαρχία, ως *συναρχία*, και στον κόσμο, ως *δικτυωμένη* κυριαρχία. Με τη *συναίνεση και διαπραγμάτευση*, ως *προνομιακά εργαλεία*, επιδιώκεται να οικοδομηθούν διεθνείς σχέσεις ή πλέγματα διεθνών σχέσεων τέτοια, στα οποία θα αποτυπώνονται ισχυρές συναρθρώσεις της εθνικής κυριαρχίας με άλλες κυριαρχίες και θα εξασφαλίζεται η ισότιμη συμμετοχή ενός κυρίαρχου κράτους σε συλλογικές μορφές κυριαρχίας υπερεθνικών ή διεθνών οργανισμών. Η σύγχρονη πρόσληψη της κυριαρχίας ξεκινά από την θεμελιώδη διαπίστωση της στενής αλληλεξάρτησης των κρατών και των οικονομιών τους και περνά μέσα από την *επιδίωξη της λειτουργικής διασύνδεσης ή συνάρθρωσης της εθνικής έννομης τάξης με την ευρωπαϊκή και διεθνή, όπως πραγματοποιείται με το ιστορικό παράδειγμα του Μνημονίου*.

Γελοιοποιείται όχι μόνον η κυριαρχία με την νομική έννοια αλλά και το τυπικό Σύνταγμα, όταν διατυπώνονται ισχυρισμοί ότι με τη δανειακή σύμβαση και το Μνημόνιο καταλύθηκε η κρατική κυριαρχία της Ελλάδας ή ότι εκχωρήθηκαν κυριαρχικά δικαιώματα σε διεθνείς οργανισμούς ή ότι θίχτηκε η αφηρημένη ικανότητά της να αποφασίζει η ίδια για τον εαυτό της και να δεσμεύεται διεθνώς με τη θέλησή της και μόνον.

Τούτο διότι είναι προφανές ότι η Ελλάδα εξακολουθεί, ευτυχώς ακόμη, να είναι τυπικά και συνταγματικά κυρίαρχη, όπως και πριν από το Μνημόνιο, και να αποφασίζει με δικά της όργανα και με τη θέλησή της για τα του οίκου της, σύμφωνα με τις προβλεπόμενες συνταγματικές διαδικασίες. Και πάντως η Ελλάδα δεν είναι, τυπικά, λιγότερο κυρίαρχη από όσο ήταν τότε που μπήκε στην ΟΝΕ και κύρωσε τη συνθήκη του Μάαστριχτ. Οι σφοδροί επικριτές του Μνημονίου αγνοούν ότι η Ελλάδα, όπως και όλες οι χώρες της Ευρωζώνης, *έχει απολέσει* από τότε που αποφάσισε να έχει κοινό με την Ευρώπη νόμισμα, οριστικά, την νομισματική της κυριαρχία. Αποδέχτηκε τη νομισματική τυραννία του Ευρώ. Έχασε την νομική και πραγματική δυνατότητα να ασκεί δική της νομισματική πολιτική, να υποτιμά ή να υπερτιμά το νόμισμά της και να επηρεάζει έτσι τις τιμές και τους μισθούς, βασικό εργαλείο άσκησης οικονομικής πολιτικής. Για την

ακρίβεια, με την είσοδό της στην ΟΝΕ η Ελλάδα εκχώρησε τη νομισματική κυριαρχία της στο Συμβούλιο της ΕΕ και στο Eurogroup για χάρη του κοινού ευρωπαϊκού νομίσματος, με αντάλλαγμα όμως τη συμμετοχή της δια του αρμόδιου Υπουργού Οικονομικών στο συλλογικό όργανο αποφάσεων της Ευρωζώνης. Θυσιάζοντας την δική της νομισματική κυριαρχία απέκτησε ωστόσο τη δυνατότητα συναπόφασης και συνδιαμόρφωσης και άσκησης από κοινού με τα άλλα κράτη μέλη κοινής νομισματικής και δημοσιονομικής πολιτικής σε ολόκληρη την Ευρωζώνη. Αν μπορούσαμε να μετρήσουμε το μέγεθος της “πραγματικής” νομισματικής κυριαρχίας της ως μέλους της ΟΝΕ και την συγκρίναμε με την νομισματική κυριαρχία που είχε ή θα είχε ως χώρα της δραχμής, πιστεύω πως σίγουρα η νομισματική “συναρχία” που ασκεί τώρα μέσα στην ΟΝΕ, έστω και περιορισμένη πραγματικά, λόγω της μικρής της ισχύος, είναι ασύγκριτα ισχυρότερη από εκείνη, που είχε ή που θα είχε ή θα έχει αν, ό μη γένοιτο, επιστρέψει στην κυριαρχία του εθνικού νομίσματος.

Ανάλογες σκέψεις μπορεί να διατυπώσει κανείς και σχετικά με τους σοβαρούς περιορισμούς που επέρχονται στη διαμόρφωση της δημοσιονομικής πολιτικής. Είναι γεγονός αναμφισβήτητο ότι ο Μνημόνιο είναι ένα πρόγραμμα δημοσιονομικής κυρίως πολιτικής, που υπαγορεύτηκε ή καλλίτερα επιβλήθηκε από την Τρόικα, δηλαδή από τους θεσμικούς δανειστές της στην Ελληνική Κυβέρνηση λόγω του υπέρογκου δημόσιου χρέους της Ελλάδος και του υπερβολικού ελλείμματος που είχε. Είναι από την άλλη εξίσου σίγουρο ότι όλοι αυτοί οι περιορισμοί στη δημοσιονομική της κυριαρχία απορρέουν ταυτόχρονα και από την υποχρέωση αντίστοιχης συμμόρφωσής της στις δεσμεύσεις που ανέλαβε βάσει των ευρωπαϊκών συνθηκών ως μέλος της ΟΝΕ, δηλαδή όταν υπέγραφε, ως κυρίαρχο κράτος, το Σύμφωνο Σταθερότητας, τη συνθήκη του Μάαστριχτ και της Λισαβόνας. Με το Μνημόνιο δεν επιβάλλονται επομένως νέοι, απρόβλεπτοι περιορισμοί στη δημοσιονομική “κυριαρχία” της Ελλάδος, πέρα από αυτούς που έχουν ήδη επιβληθεί από τις ευρωπαϊκές συνθήκες. Δεν θίχτηκε δηλαδή με το Μνημόνιο περισσότερο απ’ ό,τι είχε ήδη θιγεί η εξουσία της να καθορίζει τη δημοσιονομική της πολιτική στο πλαίσιο των δημοσιονομικών στόχων της Ευρωζώνης και της δημοσιονομικής πειθαρχίας που επιβάλλουν οι σχετικές διατάξεις της ΣΛΕΕ.

Είναι ηλίου φαεινότερο εξάλλου ότι η εξουσία της κυβέρνησης να διαμορ-

φώνει “κυριαρχικά και αυτόνομα” τη δημοσιονομική της πολιτική έχει με το Μνημόνιο στην πράξη εκμηδενιστεί. Το νομικό όμως θεμέλιο του δραστικού αυτού πλήγματος προϋπήρχε του Μνημονίου και είναι λάθος και παραπλανητικό να αποδίδεται ολόκληρος ο περιορισμός της δημοσιονομικής της εξουσίας σε αυτό. Διότι είναι μεν αλήθεια ότι τα μέτρα του Μνημονίου αποτελούν ολοκληρωμένο πρόγραμμα δημοσιονομικής ή οικονομικής πολιτικής που απευθύνονται στην Ελληνική Κυβέρνηση και ότι της έχει επιβληθεί καταναγκαστικά ή και εκβιαστικά. Από την άλλη δεν πρέπει, όμως, να παραβλέπεται ότι *το πρόγραμμα αυτό συντάχθηκε από κοινού και πάντως με τη συνεργασία αλλά και τη συναίνεση και πολιτική ευθύνη της Κυβέρνησης*. Οι φορολογικές και άλλες επιβαρύνσεις, που συνεπάγονται τα μέτρα, θεσπίζονται και επιβάλλονται στην ελληνική έννομη τάξη με νόμο του Ελληνικού Κοινοβουλίου με βάση τις συνταγματικά προβλεπόμενες διαδικασίες νομοθέτησης.

Την πολιτική ευθύνη επομένως εφαρμογής των δημοσιονομικών στόχων του Μνημονίου την αναλαμβάνει ακέραια η Ελληνική Κυβέρνηση, η οποία και επωμίζεται το πολιτικό βάρος και τις πολιτικές συνέπειες της υλοποίησής τους, σύμφωνα με τα άρθρα 82 και 84 του Συντάγματος, που την ορίζουν ως υπεύθυνη να διαμορφώνει την κυβερνητική πολιτική της χώρας υπό την έγκριση του Κοινοβουλίου.

Εν πάση περιπτώσει, το Μνημόνιο μας αναγκάζει να ξαναδιαβάσουμε το άρθρο 82 του Συντάγματος που ορίζει ότι η κυβέρνηση καθορίζει και κατευθύνει τη γενική πολιτική της χώρας σύμφωνα με τους ορισμούς του Συντάγματος και των νόμων. Η συνταγματική αυτή αρχή τηρείται και εφαρμόζεται, ακόμη και σήμερα, την εποχή του Μνημονίου. Μόνο που χρειάζεται μια ερμηνεία που να ενσωματώνει στη φράση “σύμφωνα με τους ορισμούς του Συντάγματος και των νόμων” και την ερμηνευτική δήλωση: “σύμφωνα με τις ισχύουσες ευρωπαϊκές δεσμεύσεις της χώρας και ειδικά σύμφωνα με αυτές που απορρέουν από την ένταξή της στην Ευρωζώνη και με βάση την υποχρέωση που έχει αναλάβει να ακολουθεί κοινή ευρωπαϊκή δημοσιονομική πολιτική και να τηρεί τον κανόνα της δημοσιονομικής πειθαρχίας”.

Ο ευρωπαϊκός κανόνας της δημοσιονομικής πειθαρχίας βαραίνει, σήμερα, ως πολιτική και όχι ως συνταγματική υποχρέωση την ελληνική κυβέρνηση. Ευτυχώς δεν ενσωματώνεται στο κανονιστικό περιεχόμενο του άρθρου 82 Σ και δεν επιβάλλεται στην κυβέρνηση ως συνταγματική επιταγή, αλλά ως κοινοτικός κα-

νόνας τον οποίο οφείλει να λάβει σοβαρά υπόψη της η κυβέρνηση που έχει την πολιτική ευθύνη χάραξης της δημοσιονομικής πολιτικής.

Η κυβερνητική πολιτική οφείλει, επομένως, να διαμορφώνεται με σεβασμό στις ευρωπαϊκές υποθήκες της χώρας, αρκεί βέβαια να μη θίγονται οι βάσεις του δημοκρατικού πολιτεύματος και τα δικαιώματα του ανθρώπου. Από τη στιγμή που η ελληνική Κυβέρνηση διατηρεί ακέραια την πολιτική ευθύνη να διαμορφώνει αυτή τελικά και να αναλαμβάνει τη σχετική ευθύνη απέναντι στο κοινοβούλιο, δεν βλέπω κατά τι θίγεται ή αλλοιώνεται η κοινοβουλευτική βάση του πολιτεύματός μας και σε τελευταία ανάλυση και η δημοκρατική.

*Αντώνης Μανιτάκης*

