

## Η δανειακή σύμβαση Ελλάδας-κρατών Ευρωζώνης υπό το πρίσμα των θεσμών και του δικαίου της ΕΕ

Επαμεινώνδα Μαριά

Αναπληρωτή Καθηγητή Θεσμών της Ευρωπαϊκής Ένωσης  
Τμήμα Οικονομικών Επιστημών Πανεπιστημίου Κρήτης

### Εισαγωγή: Το ιστορικό της δανειακής σύμβασης

Μετά την εκλογική νίκη του ΠΑΣΟΚ στις 4 Οκτωβρίου 2009 και την ανάληψη της πρωθυπουργίας από τον Γιώργο Παπανδρέου, η κυβέρνηση προχώρησε σε αναθεώρηση των στοιχείων για το δημοσιονομικό έλλειμμα, το οποίο προσδιόρισε στο 12,7% του ΑΕΠ (2009) έναντι του επίσημου 6% που είχε προσδιοριστεί από την κυβέρνηση της ΝΔ.

Έκτοτε άρχισε μια συνεχής επιτήρηση της ελληνικής οικονομίας, η οποία ξεκίνησε επίσημα με την απόφαση του Συμβουλίου Υπουργών Οικονομικών της ΕΕ (στο εξής: Ecofin) στις 2 Δεκεμβρίου 2009, αφού η Ελλάδα δεν είχε λάβει τα απαραίτητα μέτρα για τη μείωση του υπερβολικού ελλείμματος<sup>1</sup>.

Ακολούθησαν συνεχείς υποβαθμίσεις της πιστοληπτικής ικανότητας της ελληνικής οικονομίας εκ μέρους των διεθνών οίκων αξιολόγησης όπως η Fitch, η Standard and Poor's και η Moody's<sup>2</sup> ενώ εντάθηκαν οι ανησυχίες αλλά και οι φήμες στις αγορές για ενδεχόμενη πτώχευση της χώρας.

Τον Ιανουάριο του 2010 η κυβέρνηση υπέβαλε στην Ευρωπαϊκή Ένωση (στο εξής: ΕΕ) το Επικαιροποιημένο Πρόγραμμα Σταθερότητας και Ανάπτυξης το οποίο στην ουσία είχαν συντάξει το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (στο εξής: ΔΝΤ) και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή (στο εξής: Επιτροπή). Άλλωστε το ΔΝΤ είχε κληθεί με τον πιο επίσημο τρόπο στη χώρα μας από την κυβέρνηση προκειμένου να προσφέρει δήθεν τεχνική βοήθεια<sup>3</sup>. Μάλιστα, κατά την επίσκεψη της αντιπροσωπείας του ΔΝΤ στην Ελλάδα εκφράστηκε για δεύτερη φορά η επιθυμία του ΔΝΤ να αναλάβει την κηδεμονία της χώρας<sup>4</sup>.

Είχε προηγηθεί ήδη αντίστοιχη πρόταση στα μέσα Δεκεμβρίου 2009<sup>5</sup>.

Από τις αρχές του 2010 πάντως έγινε εμφανές ότι η χώρα, λόγω των υψηλών ελλειμμάτων και χρεών, θα αντιμετώπιζε πρόβλημα δανειοδότησης της από τις διεθνείς αγορές<sup>6</sup>. Έτσι άρχισε σταδιακά να δημιουργείται μια κρίση δανεισμού την οποία το οικονομικό επιτελείο της κυβέρνησης υποτίμησε στην πράξη ιδιαίτερα μέχρι και τα μέσα Φεβρουαρίου του 2010. Είναι, δε, χαρακτηριστικό, ότι ενώ οι δανειακές ανάγκες της χώρας μας για όλο το 2010 ήταν 53 δισ. ευρώ<sup>7</sup>, η κυβέρνηση δεν εξάντλησε όλα τα ποσά που της προσφέρθηκαν από τις αγορές έστω και με τοκογλυφικό επιτόκιο, αλλά ανέμενε το «μάννα εξ ουρανού». Έτσι, στις 25 Ιανουαρίου 2010, ενώ οι αγορές προσέφεραν 25 δισ. ευρώ με επιτόκιο 6,2%, το οικονομικό επιτελείο δανείστηκε μόνο 8 δισ. ευρώ για 5 έτη<sup>8</sup>.

5. Τελικά, όπως αποκάλυψε ο Γ. Παπανδρέου, βρισκόταν ήδη από τα μέσα Δεκεμβρίου 2009 σε επαφή προσωπικά με τον επικεφαλής του ΔΝΤ Ντομνίκ Στρος-Καν από τον οποίο είχε ζητήσει, όπως δήλωσε ο ίδιος, την «αρωγή του ΔΝΤ σε τεχνική βοήθεια προς την Ελλάδα, αλλά όχι και την οικονομική αρωγή του Ταμείου», μια και η Ευρωζώνη δεν είχε δήθεν τέτοιου είδους μηχανισμούς παροχής τεχνογνωσίας, όπως ήταν η αλλαγή προϋπολογισμού, πρβλ. «Ελευθεροτυπία», 12.2.2010. Όμως, όπως αποκάλυψε εκ των υστέρων, στις 3 Μαΐου 2010 σε συνέντευξή του στην εκπομπή της NET «Πρωινή Ενημέρωση» ο Υφυπουργός Οικονομικών Φίλιππος Σαχινίδης, «όταν ανέλαβε το ΠΑΣΟΚ τη διακυβέρνηση της χώρας, διαπίστωσε ότι η μόνη εναλλακτική επιλογή που είχε ήταν να προσφύγει στο Διεθνές Νομισματικό Ταμείο» και χαρακτήρισε το ΔΝΤ ως την «πρώτη επιλογή και μόνη που υπήρχε από τις 5 Οκτωβρίου και μετά» πρβλ. Ε. Μαριάς, Το Νέο Μνημόνιο, ό.π. σημ. 1, σ. 2.

6. «Ελευθεροτυπία», 13.1.2010, σ. 57.

7. «Ισοτιμία», 23.1.2010, σ. 4.

8. «Ελευθεροτυπία», 26.1.2010, σ. 1. Ομοίως στις 4.3.2010 οι αγορές προσέφεραν στην Ελλάδα 16 δισ. ευρώ πλην όμως το οικονομικό επιτελείο άντλησε μόνο 5 δισ. ευρώ για δέκα έτη με επιτόκιο 6,38%, πρβλ. «Ελευ-

1. Πρβλ. Ε. Μαριάς, Το Νέο Μνημόνιο, Εκδόσεις Επίκαιρα, Αθήνα 9.9.2010, σ. 7.

2. «The Economist», 19.12.2009.

3. «Ελευθεροτυπία», 13.1.2010, σ. 61.

4. «Ισοτιμία», 23.1.2010, σ. 4.

Στις 11 Φεβρουαρίου 2010 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο με δήλωσή του έδωσε πολιτική στήριξη στην Ελλάδα<sup>9</sup>, επιβάλλοντας ταυτόχρονα τριπλή βαριά επιτήρηση από Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ΕΚΤ αλλά και ΔΝΤ αναγκάζοντας τον Γ. Παπανδρέου να δηλώσει: «Είμαστε σε σκληρή επιτήρηση, χάνουμε μέρος της κυριαρχίας μας»<sup>10</sup>.

Στη συνέχεια, στις 16 Φεβρουαρίου 2010 η χώρα με απόφαση του Ecofin τέθηκε και τυπικά σε στενή επιτήρηση<sup>11</sup> σύμφωνα με το άρθρο 126 § 9 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στο εξής: ΣΛΕΕ) και κλήθηκε να λάβει μέτρα για τον περιορισμό του ελλείμματος μέχρι 15 Μαΐου 2010. Μάλιστα στη συνεδρίαση του Ecofin, Σουηδία και Βρετανία ζήτησαν από την Ελλάδα να προσφύγει στο ΔΝΤ<sup>12</sup>.

Έτσι, αφού ψηφίστηκε από τη Βουλή, στη συνέχεια δημοσιεύτηκε στις 15 Μαρτίου 2010 ο νόμος 3833/2010 «Προστασία της εθνικής οικονομίας - Επείγοντα μέτρα για την αντιμετώπιση της δημοσιονομικής κρίσης»<sup>13</sup>. Με το νόμο αυτό μειώθηκαν οι αποδοχές και τα επιδόματα όσων υπηρετούν στο δημόσιο τομέα και ορίστηκε νέο όριο στις αποδοχές των εργαζομένων εκεί. Μάλιστα, αποφασίστηκε οι μειώσεις να ισχύσουν αναδρομικά από 1.1.2010. Στο πλαίσιο αυτό αποφασίστηκε η μείωση των επιδομάτων Χριστουγέννων, Πάσχα

και αδειας κατά 30% κ.λπ.

Τελικά και καθώς το ευρώ κινδύνευε πλέον να κλονιστεί ανεπανόρθωτα υπό την πίεση των αγορών, οι Αρχηγοί Κρατών και Κυβερνήσεων της Ευρωζώνης απομόνωσαν την Άγγελα Μέρκελ και υιοθέτησαν την απόφαση για τη δημιουργία Μηχανισμού Δημοσιονομικής Σταθερότητας (ΜΔΣ) της Ευρωζώνης στις 25 Μαρτίου 2010, που όμως, είχε καθαρά διακυβερνητικά χαρακτηριστικά και δεν αποτελούσε την «ευρωπαϊκή λύση» την οποία επιθυμούσε η Ελλάδα αλλά και άλλες χώρες του ευρωπαϊκού νότου<sup>14</sup>.

Την 1<sup>η</sup> Απριλίου 2010 ανακοινώθηκε ότι τελικά το έλλειμμα της χώρας διαμορφώθηκε στο 13,6% του ΑΕΠ (2009). Στη συνέχεια η Ελλάδα υπέβαλε αίτημα ενεργοποίησης του ΜΔΣ και τα κράτη μέλη της Ευρωζώνης εξέδωσαν την απόφασή τους για ένταξη της χώρας μας στο ΜΔΣ στις 11 Απριλίου 2010<sup>15</sup>.

Στις 23 Απριλίου 2010 η χώρα μας υπέβαλε αίτηση για διμερή δάνεια<sup>16</sup> από τα υπόλοιπα κράτη μέλη της Ευρωζώνης σύμφωνα με τους όρους των ως άνω Δηλώσεων της 25<sup>ης</sup> Μαρτίου 2010 και της 11<sup>ης</sup> Απριλίου 2010.

Σύμφωνα με το αίτημα αυτό «οι εκπρόσωποι των κρατών-μελών» της Ευρωζώνης αποφάσισαν στις 2 Μαΐου 2010 να παρέχουν χρηματοδοτική στήριξη στην Ελλάδα σε διακυβερνητικό πλαίσιο μέσω κοινά οργανωμένων διμερών δανείων<sup>17</sup>.

Τα εν λόγω δάνεια ύψους 80 δισ. ευρώ αποφασίστηκε να χορηγηθούν σε συνδυασμό με αντίστοιχη χρηματοδότηση από το ΔΝΤ ύψους 30 δισ. ευρώ βάσει ενός διακανονισμού χρηματοδότησης

θεροτυπία» 5.3.2010, σ. 6-7, ενώ στις 29.3.2010 το οικονομικό επιτελείο άντλησε από τις αγορές 5 δισ. ευρώ αντί 6,5 δισ. ευρώ που προσφέρθηκαν, πρβλ. «Ελευθεροτυπία» 30.3.2010, σ. 4. Οι αγορές προσέφεραν στη χώρα μας το πρώτο τρίμηνο του 2010 συνολικά 53,4 δισ. ευρώ και το οικονομικό επιτελείο άντλησε μόνο 23,9 δισ. ευρώ, πρβλ. Ε. Μαριάς, Το Νέο Μνημόνιο, ό.π. σημ. 1, σ. 33. Ας σημειωθεί ότι στην από 11 Απριλίου 2010 Δήλωση των κρατών μελών της Ευρωζώνης στην οποία συμφωνήθηκε να χορηγηθούν στη χώρα μας από τις υπόλοιπες χώρες της Ευρωζώνης διμερή δάνεια, το επιτόκιο που προβλέφθηκε για δανεισμό άνω της τριετίας προσδιορίστηκε στο 6% περίπου. Δηλαδή όταν η Ελλάδα αποδεχόταν τους όρους ένταξης της στον μηχανισμό «στήριξης» γνώριζε ότι η εκτιμώμενη διαφορά επιτοκίου που τελικά κέρδιζε τότε σε σχέση με τα επιτόκια της αγοράς ήταν 0,2-0,3% περίπου!

9. Ε. Μαριάς, ό.π. σημ. 1 σ. 8.

10. «Ελευθεροτυπία», 12.2.2010, σ. 1.

11. Ε. Μαριάς, ό.π. σημ. 9.

12. «Ελευθεροτυπία», 17.2.2010, σ. 4-5.

13. ΦΕΚ Α' 40.

14. Πρβλ. Δήλωση των Αρχηγών Κρατών και Κυβερνήσεων της Ζώνης του Ευρώ που έχει κυρωθεί με το άρθρο πρώτο § 1 του ν. 3845/2010, ΦΕΚ 65Α, 6.5.2010, σ. 1330-1331.

15. Πρβλ. Δήλωση για τη στήριξη της Ελλάδας από τα κράτη μέλη της Ευρωζώνης που έχει κυρωθεί με το άρθρο πρώτο § 2 του ν. 3845/2010, ΦΕΚ 65Α, 6.5.2010, σ. 1332-1334.

16. Πρβλ. πρώτη παράγραφος Προοιμίου Σύμβασης Δανειακής Διευκόλυνσης (στο εξής: ΣΔΔ) Ελλάδας-Κρατών Μελών Ευρωζώνης - KfW. Για το πλήρες κείμενο της ΣΔΔ πρβλ. Μνημόνιο - Η Δανειακή Σύμβαση μεταξύ Ελληνικής Κυβέρνησης-Ευρωπαϊκής Ένωσης-Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου, Εκδόσεις Επίκαιρα, Αθήνα, 10.6.2010, σ. 12-126.

17. Πρβλ. δεύτερη παράγραφος Προοιμίου ΣΔΔ, ό.π. σημ. 16, σ. 13.

άμεσης ετοιμότητας. Στην ουσία πρόκειται για το μεγαλύτερο δάνειο που χορηγήθηκε ποτέ από διεθνείς οργανισμούς και κρατικούς πιστωτές σε τρίτη χώρα.

Στη συνέχεια στις 5 Μαΐου 2010 «οι εκπρόσωποι των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης» ανέθεσαν στην Επιτροπή καθήκοντα συντονισμού και διαχείρισης των συντονισμένων δανείων<sup>18</sup> και για το λόγο αυτό οι πιστωτές υπέγραψαν σχετική Συμφωνία Πιστωτών στις 8 Μαΐου 2010<sup>19</sup>.

Ταυτόχρονα στις 8 Μαΐου 2010 υιοθετήθηκε η Δήλωση των Αρχηγών Κρατών και Κυβερνήσεων της Ζώνης του Ευρώ επιβεβαιώνοντας την παραπάνω απόφαση των εκπροσώπων των κρατών μελών της Ευρωζώνης της 2ας Μαΐου.

Στις 8 Μαΐου 2010 η χώρα μας συνήψε με τα κράτη μέλη της Ευρωζώνης (πλην της Γερμανίας) και την γερμανική κρατική τράπεζα KfW σχετική Σύμβαση Δανειακής Διευκόλυνσης (στο εξής: ΣΔΔ) ύψους 80 δισ. ευρώ.

Αντί της Γερμανίας τη δανειακή σύμβαση υπέγραψε το γερμανικό Πιστωτικό Ίδρυμα για την Ανοικοδόμηση (Kreditanstalt für Wiederaufbau) KfW «που υπόκειται στις οδηγίες, τελεί υπό την εγγυητική και ενεργεί προς το δημόσιο συμφέρον της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας»<sup>20</sup>.

Στις 9 Μαΐου 2010 τελικά οι Αρχηγοί Κρατών και Κυβερνήσεων της Ευρωζώνης με νέα Δήλωση τους, αποφάσισαν τη δημιουργία του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Χρηματοοικονομικής Σταθεροποίησης (στο εξής: ΕΜΧΣ) και για το λόγο αυτό εκδόθηκε με βάση το άρθρο 122 § 2 ΣΛΕΕ ο Κανονισμός 407/2010 του Συμβουλίου της 11ης Μαΐου 2010.<sup>21</sup>

Όμως λόγω της χρηματοδότησής του με πεντηχρούς πόρους (μόνο 60 δισ. ευρώ για όλη την ΕΕ) ο εν λόγω μηχανισμός συμπληρώθηκε με σύστημα οργανωμένων διμερών κρατικών εγγυήσεων εκ μέρους των κρατών μελών της Ευρωζώνης ύψους 440 δισ. ευρώ στη βάση ενός διακυβερνητικού μηχανισμού και από δάνεια του ΔΝΤ ύψους 250 δισ. ευρώ. Για το λόγο αυτό τα κράτη μέλη της Ευρωζώνης ίδρυσαν με βάση τη νομοθεσία του Λουξεμβούργου ανώνυμη εταιρεία (société anonyme)

υπό τον τίτλο European Financial Stability Facility (στο εξής: ΕΦΣΦ)<sup>22</sup>.

Η ως άνω ΣΔΔ η οποία κατ' ευφημισμό καλείται «Σύμβαση Δανειακής Διευκόλυνσης»<sup>23</sup> όπως θα αναλυθεί παρακάτω συνιστά λεόντειο σύμβαση με σημαντικές πολιτικές, οικονομικές, κοινωνικές και λοιπές επιπτώσεις για τη χώρα<sup>24</sup>. Διερωτάται βέβαια κανείς αν δεν επρόκειτο για δήθεν «δανειακή διευκόλυνση» τι άλλους όρους θα περιείχε η σύμβαση!!!

Η ΣΔΔ έχει μέχρι στιγμής αποτελέσει αντικείμενο επιστημονικών αναλύσεων κυρίως από τη σκοπιά του συνταγματικού δικαίου και ιδίως των προσβολών της εθνικής κυριαρχίας και της δημοκρατικής αρχής<sup>25</sup>.

Στην παρούσα μελέτη θα αναλύσουμε την ΣΔΔ υπό το πρίσμα των θεσμών και του δικαίου της ΕΕ δοθέντος ότι σύμφωνα με το άρθρο 6 της ΣΔΔ αν «το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης με οριστική του απόφαση κρίνει ότι αυτή η Σύμβαση ή η σύνταξη των δανείων παραβιάζει το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η παραβίαση αυτή δεν μπορεί να αποκατασταθεί, τότε η Δανειακή Διευκόλυνση (π.χ. οι Δεσμεύσεις

22. Στο άρθρο δεύτερο του Σ/Ν για την κύρωση της ΣΔΔ, αποδίδεται ως «European Facility of Financial Stability» και στα ελληνικά ως «Ευρωπαϊκή Διευκόλυνση Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας», πρβλ. ό.π. σημ. 16, σ. 131. Στον ελληνικό τόπο αποδίδεται ως «Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας».

23. Loan Facility Agreement.

24. Πρβλ. Ε. Μαριιάς, Η λεόντειος δανειακή σύμβαση Ελλάδας-κρατών Ευρωζώνης, περιοδικό «Επίκαιρα» 17.6.-23.6.2010, σ. 28-29.

25. Πρβλ. 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. 1354-1365, Ε. Μαριιάς, Δανειακή Σύμβαση Ελλάδας-κρατών Ευρωζώνης και παραίτηση της χώρας μας από την «ασυλία λόγω εθνικής κυριαρχίας», υπό έκδοση, Ευρωπαϊών Πολιτεία 2/2010 αλλά και τις εισηγήσεις των Δ. Παξινοῦ, Α. Μανδρέκα-Σέππαρντ, Κ. Μπέη, Κ. Χρυσόγονου, Ε. Μαριιά και Γ. Κασιμάτη στην εκδήλωση που διοργάνωσε ο ΔΣΑ στις 15 Ιουλίου 2010 με θέμα «Η Δανειακή Σύμβαση μεταξύ Ελλάδας-κρατών μελών Ευρωζώνης και η Εθνική μας Κυριαρχία». Τα πρακτικά της εκδήλωσης δημοσιεύθηκαν στην Ειδική Έκδοση του περιοδικού Επίκαιρα «Το Νέο Μνημόνιο», ό.π., σημ. 1, σ.139-161. Πρβλ. επίσης Ε. Μαριιάς, ό.π. σημ. 24.

18. Πρβλ. τέταρτη παράγραφο Προοιμίου ΣΔΔ, ό.π.

19. Ο.π.

20. Ο.π. σημ. 16, σ. 12.

21. ΕΕ L 118, 12.5.2010, σ.1.

όλων των Δανειστών σύμφωνα με το παρόν) ακυρώνεται αμέσως και αμετάκλητα αλλά αυτό δεν εγείρει αξίωση για την επίσημη (πρώρη εξόφληση) των υφιστάμενων Δανείων»<sup>26</sup>.

### Μέρος Πρώτο: Οι νομικοί και θεσμικοί λόγοι που οδήγησαν στη δανειακή σύμβαση

#### 1. Άρνηση εκ μέρους της ΕΕ εφαρμογής της ρήτρας αλληλεγγύης

Καθώς η κρίση δανεισμού της χώρας άρχισε να κορυφώνεται, η κυβέρνηση επιχείρησε να ζητήσει την ενεργοποίηση του άρθρου 122 § 2 ΣΛΕΕ.

Σύμφωνα με την εν λόγω διάταξη όταν ένα κράτος μέλος της ΕΕ «αντιμετωπίζει δυσκολίες ή διατρέχει μεγάλο κίνδυνο να αντιμετωπίσει σοβαρές δυσκολίες, οφειλόμενες σε φυσικές καταστροφές ή έκτακτες περιστάσεις που εκφεύγουν από τον έλεγχό του, το Συμβούλιο μετά από πρόταση της Επιτροπής μπορεί να αποφασίσει να του χορηγήσει χρηματοδοτική ενίσχυση της Ένωσης. Στο πλαίσιο αυτό ο Πρόεδρος του Συμβουλίου ενημερώνει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για τη ληφθείσα απόφαση».

Η λήψη απόφασης από το Συμβούλιο ανήκει στη διακριτική του ευχέρεια και γίνεται με ειδική πλειοψηφία<sup>27</sup>.

Είναι μάλιστα χαρακτηριστικό ότι στο πλαίσιο της ΣΛΕΕ το άρθρο 122 βρίσκεται στο κεφάλαιο περί «οικονομικής πολιτικής» και προηγείται του άρθρου 126 περί δημοσιονομικής πειθαρχίας.

Όπως είχαμε υποστηρίξει<sup>28</sup> σύμφωνα με τη σχετική βιβλιογραφία<sup>29</sup> η εν λόγω ενίσχυση εκ μέρους της ΕΕ μπορεί να λάβει οποιαδήποτε μορφή χρηματοδότησης και να συνίσταται ειδικότερα σε δάνεια, εγγυήσεις, επιδοτήσεις κ.λπ.

Ταυτόχρονα μπορεί να αποτελέσει και τη νομική βάση για την έκδοση ευρωομολόγου.

Το εν λόγω άρθρο αποτελεί στην ουσία ρήτρα αλληλεγγύης<sup>30</sup> χάριν των κρατών μελών της Ευ-

ρωζώνης η οποία είχε θεσμοθετηθεί από την έναρξη λειτουργίας της Συνθήκης του Μάαστριχτ και η οποία είχε τύχει ελάχιστης νομικής επεξεργασίας από την επισήμη.

Η εν λόγω ρήτρα διατηρήθηκε με τις μεταγενέστερες Συνθήκες, πλην όμως ενώ με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ<sup>31</sup> η απόφαση του Συμβουλίου έπρεπε να ληφθεί με ομοφωνία, μετά τη Συνθήκη της Νίκαιας η απόφαση λαμβάνεται πλέον με ειδική πλειοψηφία.

Η επίκληση της ενεργοποίησης της ρήτρας αλληλεγγύης του άρθρου 122 § 2 ΣΛΕΕ εκ μέρους της χώρας μας ήταν καθ' όλα νόμιμη, δεδομένου ότι η επιδείνωση της χρηματοπιστωτικής κρίσης σε συνδυασμό με τις κερδοσκοπικές επιθέσεις κατά των ελληνικών κρατικών ομολόγων, μετά τις αποφάσεις που ελήφθησαν στο περίφημο γεύμα του Μανχάταν<sup>32</sup>, οδήγησε σε χειροτέρευση των όρων δανεισμού της Ελλάδας που δεν εξηγείτο από τα βασικά οικονομικά μεγέθη της χώρας. Σημειωτέον ότι το σχέδιο των κερδοσκοπικών επιθέσεων κατά της Ελλάδας, που οδήγησε στην αύξηση των spreads των ελληνικών ομολόγων, αποκάλυψε με ιδιαίτερες λεπτομέρειες στις 22 Φεβρουαρίου 2010 η γαλλική εφημερίδα «Liberation»<sup>33</sup>. Έτσι οι έκτακτες περιστάσεις που συνιστούσαν οι αποδεδειγμένες πλέον συντονισμένες, μαζικές και δυσθεώρητες σε ύψος κερδοσκοπικές επιθέσεις κατά των ελληνικών κρατικών ομολόγων εξέφευγαν από τον έλεγχο της ελληνικής κυβέρνησης η οποία νομιμοποιείτο δυνάμει του άρθρου 122 § 2 ΣΛΕΕ να ζητήσει χρηματοδοτική ενίσχυση από την ΕΕ.

Πλην όμως η Επιτροπή παρά τις οχλήσεις της ελληνικής κυβέρνησης δεν υπέβαλλε ποτέ στο Συμβούλιο πρόταση ενεργοποίησης του άρθρου 122 § 2 ΣΛΕΕ, δεδομένου ότι η Άγγελα Μέρκελ αντέκρουσε με σφοδρότητα μια τέτοια προοπτική υποστηρίζοντας ότι μια τέτοια ενέργεια του Συμ-

26. ΣΔΔ, ό.π. σημ. 16, σ. 26.

27. Πρβλ. Β. Σκουρή, Ερμηνεία Συνθηκών για την Ευρωπαϊκή Ένωση και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα, Εκδόσεις Αντ. Σάκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2003, σ. 874.

28. Πρβλ. «Η Σφήνα», 26.2.2010, σ. 16.

29. Πρβλ. Β. Σκουρή, ό.π. σημ. 27, σ. 872-874.

30. Πρβλ. E. Marias, Solidarity as an objective of the European Union and the European Community,

Legal Issues of European Integration, 2/1994, σ. 85-114, στη σ. 104, E. Μαριάς, Για μια Ευρωπαϊκή Ένωση των Πολιτών και της Αλληλεγγύης, Εκδόσεις Τυπωθήτω-Γιώργος Δαρδανός, Αθήνα 1997, σ. 37.

31. Άρθρο 103 Α § 2 Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (ΣΕΚ).

32. Στο γεύμα του Μανχάταν η αφρόκρεμα της διεθνούς κερδοσκοπίας αποφάσισε στις αρχές του 2010 να προβεί σε διαρκείς κερδοσκοπικές επιθέσεις κατά των ελληνικών ομολόγων, πρβλ. «Ισομία», 27.2.2010, σ. 4-5.

33. Πρβλ. «Ελευθεροτυπία» 22.2.2010, σ. 1.

βουλίου αποτελούσε επί της ουσίας «διάσωση»<sup>34</sup> της Ελλάδας που δήθεν απαγορευόταν από τις Συνθήκες της ΕΕ<sup>35</sup> και ιδίως από το άρθρο 125 ΣΛΕΕ.

Η εν λόγω ερμηνεία οδηγούσε στο άτοπο συμπέρασμα να μην επιτρέπεται χορήγηση χρηματοδοτικής ενίσχυσης από την Ένωση στις χώρες μέλη της Ευρωζώνης, ενώ αντίθετα κάτι τέτοιο προβλέπεται και εφαρμόζεται για τις χώρες εκτός Ευρωζώνης μέσω του Κανονισμού 332/2002 του Συμβουλίου της 18<sup>ης</sup> Φεβρουαρίου 2002 για τη θέσπιση ενός Μηχανισμού Μεσοπρόθεσμης Οικονομικής Στήριξης του Ισοζυγίου Πληρωμών των κρατών μελών<sup>36</sup>.

Με τον τρόπο όμως αυτό είχαμε διακριτική μεταχείριση εκ μέρους της Ένωσης εις βάρος των κρατών μελών της ΕΕ που ήταν ταυτόχρονα και μέλη της Ευρωζώνης. Έτσι με βάση τον εν λόγω Κανονισμό 332/2002 χώρες όπως η Ρουμανία, είχαν τύχει αυξημένης χρηματοδοτικής ενίσχυσης από την Ένωση, ενώ η Ελλάδα τιμωρείτο σε σχετικό αποκλεισμό λόγω της συμμετοχής της στην Ευρωζώνη.

Βεβαίως στην πορεία και όταν άρχισε να διαφαίνεται ότι η κρίση του ευρώ ήταν βαθύτερη του αναμενομένου το άρθρο 122 § 2 ΣΛΕΕ αξιοποιήθηκε ως νομική βάση για τη θεσμοθέτηση του Κανονισμού 407/2010 του Συμβουλίου της 11<sup>ης</sup> Μαΐου 2010 για τη θέσπιση του ΕΜΧΣ.

## 2. Γερμανική εμμονή στην εφαρμογή της δήθεν ρήτρας μη διάσωσης (no bail out clause)

Το βασικό νομικό επιχείρημα που ώθησε όχι μόνο στην απόρριψη της αξιοποίησης του άρθρου 122 § 2 ΣΛΕΕ για την αντιμετώπιση της κρίσης

δανεισμού της Ελλάδας αλλά και στον καθορισμό σκληρών τοκογλυφικών επιτοκίων της ΣΔΔ συνίστατο στο γεγονός ότι σύμφωνα με την κρατούσα ερμηνεία<sup>37</sup> του άρθρου 125 ΣΛΕΕ, απαγορεύεται δήθεν η «διάσωση» μιας χώρας της Ευρωζώνης τόσο από την Ένωση όσο και από τις υπόλοιπες χώρες της Ευρωζώνης. Αφορούσε δηλαδή στη γνωστή ρήτρα μη διάσωσης (no bail out clause) η οποία αποτελούσε τρόπον τινά το ευαγγέλιο της γερμανικής δημοσιονομικής ορθοδοξίας.

Σύμφωνα με το άρθρο 125 ΣΛΕΕ «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 χρηματοδοτικών 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».

Όμως από τη γραμματική ερμηνεία του κειμένου του άρθρου 125 ΣΛΕΕ δεν προκύπτει ότι απαγορεύεται η διάσωση κράτους μέλος της Ευρωζώνης εκ μέρους της Ένωσης ή από τα υπόλοιπα μέλη της.

Απλά το εν λόγω άρθρο καθορίζει με ρητό τρόπο ότι μετά την ίδρυση της ΟΝΕ, η Ένωση και τα κράτη μέλη της δεν ευθύνονται για τις υποχρεώσεις των άλλων κρατών μελών και ούτε υποχρεούνται ή μπορούν να υποχρεωθούν να τις αναλάβουν διασώζοντας τα εν λόγω κράτη μέλη. Και αυτό ήταν λογικό να θεσμοθετηθεί προκειμένου οι αγορές να μην διατηρούν αυταπάτες ότι λόγω της ΟΝΕ τα χρέη των χωρών της Ευρωζώνης θα μπορούσαν του λοιπού να οφείλονται αλληλεγγύως και εις ολόκληρον από την Ένωση και τα κράτη μέλη της.

Πάντως η κρατούσα γνώμη στην επιστήμη<sup>38</sup>

34. Bail out.

35. Η αρνητική στάση της Μέρκελ ήταν εσκεμμένη, αφού πέραν των άλλων συνέβαλε στη ραγδαία πτώση του ευρώ, που συνιστούσε μια κατάσταση ιδιαίτερα ευνοϊκή για την τόνωση των γερμανικών εξαγωγών. Μάλιστα όπως επισημάνθηκε από γαλλικής πλευράς οι γερμανικές εξαγωγές, επωφελήθηκαν από την πτώση του ευρώ λόγω της κρίσης του ελληνικού χρέους, πρβλ. «Le Figaro», 14/15.8.2010, σ. 23. Αυξήθηκαν δε κατά 18,2% το πρώτο εξάμηνο του 2010 και έφτασαν στο ποσό των 458,4 δις. ευρώ, πρβλ. «Le Monde», 14.8.2010, σ. 10.

36. ΕΕ L 53, 23.2.2002, σ. 1.

37. Β. Σκουρής, ό.π., σημ. 27, σ. 880-882, V. Constantinesco, R. Kovar, D. Simon (sous la dir.), Traité sur l' Union européenne, Editions Economica, 1995, σ. 237-238.

38. Βλ. Β. Σκουρής, ό.π. σ. 880-882, V. Constantinesco, R. Kovar, D. Simon, ό.π. σ. 243-244, J. P i p

ήταν και παραμένει παρά τις όποιες διαφορετικές γνώμες<sup>39</sup> ότι με τη ρήτρα μη διάσωσης δεν επιτρέπεται η αναδοχή χρέους από την Ένωση ή τα άλλα κράτη μέλη και «αποκλείονται ... κάθε είδους συμφωνίες ... με τις οποίες προστίθεται ή υποκαθίσταται ως οφειλέτης η Κοινότητα ή άλλο κράτος μέλος, είτε πριν, είτε αφότου, καταστεί ληξιπρόθεσμο το χρέος»<sup>40</sup>.

Προκειμένου λοιπόν να παρακαμφθεί η εν λόγω ρήτρα μη διάσωσης του άρθρου 125 ΣΛΕΕ και ιδίως να αποφευχθεί ενδεχόμενη προσφυγή στο Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο της Γερμανίας από Γερμανούς πολίτες ή φορείς, προκρίθηκε η χορήγηση δανείων εκ μέρους των χωρών της Ευρωζώνης στην Ελλάδα και μάλιστα όχι με χαμηλό επιτόκιο αλλά με επιτόκιο περίπου στο ύψος της αγοράς. Και φυσικά επιβλήθηκε η μέγιστη δυνατή διασφάλιση των δανειστών έναντι της Ελλάδας.

Στο πλαίσιο αυτό θεσμοθετήθηκε σε πρώτη φάση ένας ad hoc διακυβερνητικός και εκτός ΕΕ Μηχανισμός Δημοσιονομικής Σταθερότητας που πάντως αποσκοπούσε στη στήριξη του ευρώ και όχι στην στήριξη της Ελλάδας.

Στη ουσία οι όροι και οι προϋποθέσεις της ΣΔΔ καθορίστηκαν στο γενικό τους περιγραμμά από τις ως άνω αποφάσεις της 25ης Μαρτίου 2010, και της 11ης Απριλίου 2010.

Φυσικά τα δομικά ελλείμματα της ίδιας της ΟΝΕ οδήγησαν στην πορεία συγκεκριμένους επισημόνες στο να δεχθούν πλέον ότι το άρθρο 125 ΣΛΕΕ δεν απαγορεύει τη διάσωση κάποιας χώρας της ΕΕ, αλλά απλά καθορίζει με σαφή και ρητό τρόπο ότι τα χρέη μιας χώρας μέλους της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης (στο εξής: ΟΝΕ) δεν βαρύνουν αφ' εαυτών τις υπόλοιπες χώρες της ΟΝΕ και την Ένωση.

Αυτό όμως δεν σημαίνει ότι απαγορεύεται και η οικειοθελής αναδοχή του χρέους μιας χώρας ή η τριτεγγύηση του εν λόγω χρέους από την Ένωση και τις υπόλοιπες χώρες της ΟΝΕ. Οι εν λόγω υποχρεώσεις μπορεί να αναληφθούν είτε με τη χορήγηση χρηματοδοτικής ενίσχυσης στην εν λόγω

χώρα δυνάμει των όρων του άρθρου 122 § 2 ΣΛΕΕ, είτε με την έκδοση ευρωομολόγου για την ενίσχυση της πιστοληπτικής ικανότητας της υπό διάσωση χώρας, είτε με τη χορήγηση μη επιστρεπτέας οικονομικής βοήθειας εκ μέρους των άλλων χωρών, είτε με τη χορήγηση άτοκων δανείων.

Σε κάθε περίπτωση, ακόμη και αν δεχθούμε την κρατούσα γνώμη, η Ένωση και τα κράτη μέλη της διατηρούν κατά την άποψή μας το δικαίωμα να χορηγήσουν ιδιαίτερα χαμηλότοκα μακροχρόνια δάνεια στην υπό διάσωση χώρα χωρίς να παραβιάζουν τους όρους του άρθρου 125 ΣΛΕΕ, αφού με τον τρόπο αυτό εισπράττεται έστω και ένα μικρό ποσό τόκων οπότε δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι έχουμε δωρεάν διάσωση της δανειοδοτούμενης χώρας.

Πλην όμως η γερμανική πλευρά, και παρά τις προτάσεις των άλλων κρατών μελών της Ευρωζώνης να δοθούν διμερή δάνεια στην Ελλάδα με χαμηλό επιτόκιο, επέμενε και επέβαλε τελικά τα εν λόγω επιτόκια να είναι πολύ υψηλότερα από το μέσο όρο των επιτοκίων δανεισμού των χωρών της Ευρωζώνης. Έτσι τα δάνεια καθορίστηκαν να χορηγηθούν με τοκογλυφικά στην ουσία επιτόκια που προσεγγίζουν περίπου το 5% για τριετή διάρκεια και το 6% για διάρκεια πέραν της τριετίας. Με τον τρόπο αυτό μεταφέρεται πλέον πλούτος από τη χώρα μας στη Γερμανία και στις υπόλοιπες χώρες της Ένωσης<sup>41</sup>.

Ας σημειωθεί ότι ειδικότερα σε σχέση με τη Γερμανία, η γερμανική κρατική τράπεζα KfW δανείζεται με επιτόκιο 1% από την ΕΚΤ και χορηγεί εν συνεχεία στην Ελλάδα δάνεια ύψους 22,3 δισ. ευρώ σύμφωνα με τη ΣΔΔ, με 5% ή 6%, ανάλογα με τη διάρκεια των δανείων.

### 3. Τα θεσμικά προτάγματα της δανειακής σύμβασης

#### 3.1. Ο ευρω-ατλαντικός Μηχανισμός Δημοσιονομικής Σταθερότητας της Ευρωζώνης

Ανήμερα της επετείου της εθνικής μας εορτής της 25ης Μαρτίου, μετά από έντονη πίεση των αγορών να ληφθούν μέτρα για τη στήριξη του ευρώ, οι Αρχηγοί Κρατών και Κυβερνήσεων της Ευ-

corn, Legal Arrangements in the Treaty of Maastricht for the Effectiveness of the Economic and Monetary Union, Common Market Law Review, 1994, σ. 263.

39. Πρβλ. P. de Grauwe, Crisis in the eurozone and how to deal with it, CEPS Policy Brief, No 204/February 2010, σ. 2.

40. Πρβλ. Β. Σκουρής, ό.π. σημ. 27, σ. 881.

41. Πρβλ. W. Munchau, «Financial Times», 11.4.2010.

ρωζώνης αποφάσισαν τη δημιουργία Μηχανισμού Δημοσιονομικής Σταθερότητας (ΜΔΣ) της Ευρωζώνης.

Η συγκρότηση αυτού του μηχανισμού αποτέλεσε συνέχεια της απόφασης της Ευρωζώνης για την ανάληψη συντονισμένης δράσης προκειμένου να διασφαλιστεί η δημοσιονομική της σταθερότητα.

Πρόκειται για μια απόφαση η οποία χαρακτηρίζεται από έντονη εποικοδομητική ασάφεια.

Αποτελεί προϊόν συμβιβασμού στο πλαίσιο του γαλλογερμανικού άξονα που για άλλη μια φορά κατέδειξε ότι αποτελεί το κέντρο λήψης των αποφάσεων όχι μόνο της Ευρωζώνης αλλά και της ίδιας της ΕΕ<sup>42</sup>.

Το δίδυμο Βερολίνο-Παρίσι περιθωριοποίησε με εμφανή τρόπο όλα τα θεσμικά όργανα της ΕΕ αλλά και το Λονδίνο.

Η συμβιβαστική φόρμουλα φέρει ανεξίτηλη τη γερμανική σφραγίδα, όπως είχε συμβεί ήδη στο παρελθόν με τον γερμανοκεντρικό σχεδιασμό της ίδιας της ΟΝΕ που οδήγησε στα σημερινά αδιέξοδα.

Κύριο στοιχείο του ΜΔΣ είναι ο διακυβερνητικός του χαρακτήρας με έντονη την ατλαντική του διάσταση, αφού προσδίδει σημαντικό ρόλο και ανάμειξη στην Ευρωζώνη στο ΔΝΤ<sup>43</sup>.

Ο ΜΔΣ προβλέπει ότι τα κράτη μέλη της Ευρωζώνης είναι έτοιμα να συνεισφέρουν σε συντονισμένο διμερή δανεισμό στο πλαίσιο δέσμης η οποία θα περιλαμβάνει ουσιαστική χρηματοδότηση του ΔΝΤ και πλειοψηφική ευρωπαϊκή χρηματοδότηση.

Ο μηχανισμός αυτός πρέπει να θεωρείται ως έρχοτο μέσο που ενεργοποιείται όταν δεν είναι επαρκής η χρηματοδότηση των δανειακών αναγκών ενός κράτους μέλους της Ευρωζώνης από την αγορά.

Τα κράτη μέλη της Ευρωζώνης διατηρούν το δικαίωμα βέτο αφού οποιαδήποτε εκταμίευση σχετική με το διμερή δανεισμό θα αποφασίζεται ομόφωνα από τα κράτη μέλη της Ευρωζώνης, βάσει αυστηρών προϋποθέσεων (*conditionality*) καθώς και αξιολόγησης της Επιτροπής και της ΕΚΤ.

Η συμμετοχή των κρατών της Ευρωζώνης στα διμερή δάνεια αποφασίστηκε να γίνει με βάση το ποσοστό συμμετοχής τους στο κεφάλαιο της ΕΚΤ.

Αντίθετα με τις ελληνικές επιδιώξεις αποφασίστηκε ότι τα επιτόκια των δανείων δεν θα είναι επιδοτούμενα. Έτσι αποκλείστηκε ευθής εξαρχής η παροχή χρηματοδότησης με βάση ένα μέσο όρο των επιτοκίων της Ευρωζώνης, γεγονός το οποίο θα ήταν ιδιαίτερα ευνοϊκό για την Ελλάδα, αφού θα διαμόρφωνε πολύ χαμηλά το επιτόκιο δανεισμού της από τις χώρες της Ευρωζώνης.

Σε ρητορικό επίπεδο οι ηγέτες της Ευρωζώνης επιβεβαίωσαν «την προσήλωσή τους στην εφαρμογή πολιτικών που αποβλέπουν στην αποκατάσταση ισχυρής, βιώσιμης και σταθερής ανάπτυξης με σκοπό την ενίσχυση της δημιουργίας θέσεων εργασίας και της κοινωνικής συνοχής»<sup>44</sup>.

Πάντως για να μην υπάρξουν παρερμηνείες οι Αρχηγοί Κρατών και Κυβερνήσεων της Ευρωζώνης επισήμαναν την αναγκαιότητα εξασφάλισης της δημοσιονομικής διατηρησιμότητας στην Ευρωζώνη, την ενίσχυση της επιτήρησης των οικονομικών και δημοσιονομικών κινδύνων καθώς και των μέσων πρόληψής τους «συμπεριλαμβανομένης της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος»<sup>45</sup>.

3.2. Η απόφαση των κρατών μελών της Ευρωζώνης για τη «διάσωση» της Ελλάδας

### 3.2.1. Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Στις 11 Απριλίου 2010 τα κράτη μέλη της Ευρωζώνης<sup>46</sup> αποφάσισαν τους όρους οικονομικής στήριξης της Ελλάδας που θα έπρεπε να γίνει κατά τα 2/3 μέσω συντονισμένων διμερών δανείων που θα χορηγούσαν οι χώρες της Ευρωζώνης και κατά το 1/3 από το ΔΝΤ.

Με τον τρόπο αυτό εξειδίκευσαν την απόφαση των ηγετών της Ευρωζώνης που εκδόθηκε στις 25.3.2010 για τη δημιουργία του ΜΔΣ που αναλύσαμε παραπάνω.

Όπως προκύπτει από τη σχετική απόφαση, η στήριξη της Ελλάδας έγινε προκειμένου τα κράτη της Ευρωζώνης «να διαφυλάξουν τη χρηματοοικονο-

42. Πρβλ. Ε. Μαρίας, «Η Σφήνα», 2.4.2010, σ. 16.

43. Για το ΔΝΤ πρβλ. Κ. Στεφάνου - Χ. Γκόρτσος, Διεθνές Οικονομικό Δίκαιο, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2006, σ. 231-258.

44. Ο.π. σημ. 14, σ.1331.

45. Ο.π.

46. Ο.π. σημ. 15, σ. 1332-1334.

μική σταθερότητα στην Ευρωζώνη, ως σύνολο»<sup>47</sup>. Για το λόγο αυτό αποφάσισαν «να παράσχουν χρηματοδότηση μέσω διμερών δανείων με κεντρική οργάνωση από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή ως μέρος ενός πακέτου, που περιλαμβάνει τη χρηματοδότηση του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου»<sup>48</sup>.

Αυτό άλλωστε ομολογήθηκε εκ των υστέρων με τον πιο κατηγορηματικό τρόπο από τον πρόεδρο της ευρωομάδας Ζαν Κλοντ Γιούνκερ που με αφορμή την άρνηση της Σλοβακίας να στηρίξει την Ελλάδα, επισήμανε ότι εάν δεν είχε αποφασιστεί η στήριξη της Ελλάδας αυτό «θα είχε οδηγήσει σε μεγάλες ανακατατάξεις για το ευρώ» προσθέτοντας με νόημα «πως πάντα ετίθετο το θέμα σταθερότητας του ευρώ και ποτέ της Ελλάδας»<sup>49</sup>.

Απαραίτητη προϋπόθεση για τη χορήγηση των δανείων της Ευρωζώνης και του ΔΝΤ ήταν η διαμόρφωση μέσω τετραμερούς διαπραγμάτευσης Ελλάδας, ΔΝΤ, Επιτροπής και ΕΚΤ ενός κοινού προγράμματος εξυγίανσης της ελληνικής οικονομίας.

Προκειμένου ο ΜΔΣ να είναι συμβατός με το άρθρο 125 ΣΛΕΕ κρίθηκε ότι θα μπορούσε να ενεργοποιηθεί μόνο ως έσχατη λύση<sup>50</sup>, μετά από αδυναμία του ενδιαφερομένου κράτους της Ευρωζώνης να δανειοδοτηθεί από τις αγορές. Αυτό προϋπέθετε αίτηση του κράτους αυτού, θετική εισήγηση της Επιτροπής και της ΕΚΤ και ομόφωνη απόφαση των κρατών μελών της Ευρωζώνης<sup>51</sup>.

### 3.2.2. Διμερή οργανωμένα δάνεια

Το σύνολο των διμερών δανείων θα έπρεπε να καλυφθεί με βάση την αναλογία συμμετοχής κάθε χώρας στο κεφάλαιο της ΕΚΤ.

Η συμμετοχή των κρατών της Ευρωζώνης στο ΜΔΣ είναι εθελοντική και τελεί υπό την προϋπόθεση ότι οι κυβερνήσεις των εν λόγω χωρών θα προβούν στις αναγκαίες ενέργειες σε εθνικό επίπεδο προκειμένου να τους επιτραπεί η χορήγηση των διμερών δανείων.

Επομένως, επρόκειτο για απόφαση που θα ίσχυε υπό τον όρο κύρωσής της από τα κράτη της

Ευρωζώνης σύμφωνα με τους οικείους συνταγματικούς τους κανόνες.

Έτσι η Σλοβακία αποφάσισε τελικά να μην συμμετάσχει στο πακέτο στήριξης της Ελλάδας<sup>52</sup>. Τα διμερή δάνεια αποφασίστηκε να είναι έντοκα, χωρίς καμία επιδότηση του επιτοκίου. Στο πλαίσιο αυτό το επιτόκιο αποφασίστηκε να καθοριστεί με μη ενοϊκούς όρους και να κινηθεί περί το 5% για δάνεια τριετούς διάρκειας και να είναι ως εκ τούτου αρκετά υψηλότερο από το επιτόκιο δανεισμού του ΔΝΤ.

### 3.2.3. Τοκογλυφικό επιτόκιο

Ο εν λόγω καθορισμός των μη προνομιακών επιτοκίων έγινε προκειμένου δήθεν η Ελλάδα «να έχει κίνητρα να επιστρέψει στη χρηματοδότηση των αγορών».

Έτσι αποφασίστηκε δάνεια με κομινόμενο επιτόκιο να βασιστούν στο 3-μηνο Euribor και δάνεια με σταθερό επιτόκιο να βασιστούν στα επιτόκια που αναλογούν στα επιτόκια του Euribor swap για τις αντίστοιχες διάρκειες. Στα εν λόγω επιτόκια αποφασίστηκε να προστεθεί επιπλέον επιτόκιο 3% για δάνεια τριετούς διάρκειας ή επιτόκιο 4% για δάνεια άνω των τριών ετών. Επίσης αποφασίστηκε να προστεθεί και 0,5% ως εφάπαξ ποσό αμοιβής για υπηρεσίες και κάλυψη λειτουργικών δαπανών των δανειστών μας!!! Το ποσό αυτό στο σύνολο των 80 δισ. ευρώ ανέρχεται στο όχι ευκαταφρόνητο ποσό των 400 εκατομμυρίων ευρώ!!!

Έτσι όπως αναφέρει επί λέξει και η απόφαση των κρατών μελών της Ευρωζώνης «για παράδειγμα την 9<sup>η</sup> Απριλίου, για ένα τριετές δάνειο σταθερού επιτοκίου χορηγούμενου στην Ελλάδα, το επιτόκιο θα ανερχόταν στο 5% περίπου»<sup>53</sup>.

Αυτό σημαίνει ότι εάν το δάνειο υπερβαίνει την τριετή διάρκεια το επιτόκιο διαμορφώνεται σύμφωνα με τα παραπάνω στο 6% περίπου, δηλαδή μόλις 0,2%-0,3% μεγαλύτερο από τα τοκογλυφικό επιτόκιο που αναγκάστηκε να πληρώσει η χώρα μας όταν βγήκε και δανείστηκε από τις αγορές 8 δισ. ευρώ κατά την έκδοση πενταετούς κοινοπρακτικού ομολόγου<sup>54</sup> στις 25.1.2010!!!

47. Ο.π. σ. 1332.

48. Ο.π.

49. Πρβλ. «Η Καθημερινή» 17.8.2010, σ. 23.

50. Ultima ratio.

51. Πρβλ. «Le Monde», 12.4.2010.

52. Πρβλ. «Η Ναυτεμπορική» 16.8.2010, σ. 27.

53. Ο.π. σημ. 15, σ. 1334.

54. Πρβλ. «Τα Νέα» 26.1.2010.



Επομένως πρόκειται για καθαρά τοκογλυφικό μηχανισμό χορήγησης δανείων, ο οποίος μάλιστα δεν διαθέτει καν τη νομική υποχρέωση χορήγησης όλου του πακέτου των 80 δισ. ευρώ.

Έτσι με τη σύναψη της ΣΔΔ και την κύρωση του Μνημονίου η χώρα απώλεσε σημαντικό μέρος της εθνικής της κυριαρχίας προκειμένου να λάβει, εάν λάβει, ποσό 80 δισ. ευρώ με τοκογλυφικό επιτόκιο που δεν απέχει ιδιαίτερα από το μέσο επιτόκιο δανεισμού της κατά το πρώτο τρίμηνο του 2010 που είχε διαμορφωθεί στο 6,2%.

Πολύ δε περισσότερο που όπως αναλύσαμε παραπάνω η Ελλάδα θα μπορούσε ήδη μέχρι 31 Μαρτίου 2010, να έχει δανειστεί άνετα από τις διεθνείς αγορές τουλάχιστον ποσό 53,4 δισ. ευρώ με μέσο επιτόκιο περί το 6,2% χωρίς να έχει παραιτηθεί από την άσκηση της εθνικής της κυριαρχίας σε σημαντικούς τομείς και χωρίς να έχει μετατραπεί σε οικονομικό προτεκτοράτο του ΔΝΤ και της Ευρωζώνης υπό τον έλεγχο της τρόικας.

### 3.3. Η νομική φύση των αποφάσεων για τη συγκρότηση του μηχανισμού «στήριξης»

Η διερεύνηση της νομικής φύσης των δύο παραπάνω αποφάσεων με τις οποίες συστάθηκε, συγκροτήθηκε και ενεργοποιήθηκε για την περίπτωση της Ελλάδας ο ΜΔΣ παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον.

Οι εν λόγω αποφάσεις κατά τη γνώμη μας συνιστούν θεσμική εξέλιξη μιας συγκεκριμένης πρακτικής που ακολουθούσαν τα κράτη μέλη της Κοινότητας στο παρελθόν εκδίδοντας «Πράξεις των Μονίμων Αντιπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών μελών στο πλαίσιο του Συμβουλίου»<sup>55</sup>.

55. Πρβλ. Π. Δ. Δαγτόγλου, *Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο*, Εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα 1979, σ. 105-106 και 113-116, J. Boulouis-R.M. Chevallier, *Οι σημαντικότερες αποφάσεις του δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*, Εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα, 1980, σ. 69-70, G. Bebr, *Acts of Representatives of the Governments of the Member States, 1966 Sociaal-economische Watgeving*, σ. 529-545, H. G. Schermers, *Judicial Protection in the European Communities*, Kluwer- Deventer, 1979, σ. 126-128, H. Rasmussen, *A New Generation of Community Law?* 1978, 15 *Common Market Law Review*, σ. 249, T. C. Hartley, *The Foundations of European Community Law*, Clare-

Ορισμένες από τις εν λόγω Πράξεις προβλεπόταν από τις Συνθήκες<sup>56</sup>, οι περισσότερες όμως δεν είχαν έρεισμα στο κοινοτικό δίκαιο σύμφωνα με την αρχή της δοτής αρμοδιότητας<sup>57</sup>, πλην όμως συνέβαλαν σημαντικά στην εξέλιξη και λειτουργία της ΕΟΚ και της Ευρωπαϊκής Κοινότητας στη συνέχεια.

Οι εν λόγω πράξεις κατά την κρατούσα γνώμη δεν συνιστούσαν κοινοτικό δίκαιο αν και συνέβαλαν σημαντικά στην επίτευξη των στόχων της Κοινότητας.

Προκειμένου όμως να τεθούν σε ισχύ θα έπρεπε να κυρωθούν και να επικυρωθούν από τα κράτη μέλη της Κοινότητας. Οι αποφάσεις λαμβάνονταν στο πλαίσιο του Συμβουλίου επ' ευκαιρία των συναντήσεών του και υπό την ιδιότητα των αντιπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών μελών και όχι των μελών του Συμβουλίου. Οι εν λόγω αποφάσεις συνιστούσαν πράξεις της «συλλογικότητας των κρατών-μελών»<sup>58</sup>, τα οποία αξιοποιώντας το οργανωτικό πλαίσιο του Συμβουλίου ως διακρατική διάσκεψη<sup>59</sup> ή άλλως ως μια διπλωματική διάσκεψη<sup>60</sup> λάμβαναν αποφάσεις οι οποίες συνιστούσαν άσκηση της ικανότητας διεθνούς δικαίου των κρατών μελών της Κοινότητας, υπαγόμενες σε κύρωση κατά το συνταγματικό δίκαιο των εν λόγω κρατών<sup>61</sup>. Είναι δηλαδή ιδιότητες

don Law Series, Oxford, 1981, σ. 78-80, P. J. G. Kapteyn - P. Verloren Van Themaat, *Introduction to the Law of the European Communities*, Kluwer Law and Taxation Publishers, Denver-Boston 1989, σ. 204-208, J. L. Victor, *Les décisions des représentants des gouvernements des Etats membres* στο *Droit des Communautés européennes*, Maison Ferdinand Lancier, Brussels, 1969, σ. 427-435, P. Pescatore, *L'ordre juridique des Communautés européennes*, Liège 1973, σ. 141, G. Issac, *Droit communautaire général*, Editions Masson, Paris, 1993, σ. 137-139.

56. Όπως ήταν παλαιότερα ο διορισμός των μελών της Επιτροπής κατά το άρθρο 11 της Συνθήκης Συγχω- νέυσεως κλπ, επ' αυτού πρβλ. ειδικότερα P. J. G. Kapteyn - P. Verloren Van Themaat, *ό.π. σ. 205*.

57. Issac, *ό.π. σημ. 55*, σ. 137, αλλά και H. G. Schermers, *ό.π. σημ. 55*, σ. 126.

58. J. Boulouis- R. M. Chevallier, *ό.π. σημ. 55*, σ. 69, Issac, *ό.π. σημ. 55*, σ. 137.

59. Δαλτόγλου, *ό.π. σημ. 55*, σ. 113.

60. Issac, *ό.π. σημ. 55*, σ. 137.

61. Δαλτόγλου, *ό.π. σημ. 55*, σ. 114.

διεθνείς συμβάσεις<sup>62</sup>. Η μορφή είναι αυτή μιας διεθνούς σύμβασης που έχει συναφθεί από αρμόδιους εκπροσώπους ανεξαρτήτων κρατών<sup>63</sup>.

Επομένως η Δήλωση της 25<sup>ης</sup> Μαρτίου 2010 των Αρχηγών Κρατών και Κυβερνήσεων της Ζώνης του Ευρώ συνιστά Πράξη των αντιπροσώπων των κρατών μελών της Ευρωζώνης στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, ενώ η Δήλωση της 11<sup>ης</sup> Απριλίου 2010 από τα κράτη μέλη της Ευρωζώνης συνιστά Πράξη των αντιπροσώπων των κρατών μελών της Ευρωζώνης στο πλαίσιο της Ευρωζώνης.

Θα μπορούσε δε κανείς να επιχειρήσει βάσιμα μια ιδιαίτερα ευρεία ερμηνεία και να χαρακτηρίσει τα εν λόγω θεσμικά υβρίδια ως μερικό διεθνές οικονομικό δικαίω<sup>64</sup> που αφορά αποκλειστικά και μόνο στις σχέσεις των κρατών μελών της Ευρωζώνης. Το εν λόγω μερικό διεθνές οικονομικό δικαίω δεν μπορεί να χαρακτηριστεί ως δικαίω της ΕΕ, ενώ προσεγγίζει περισσότερο προς το διεθνές οικονομικό δικαίω.

Επομένως στο πλαίσιο του εν λόγω μερικού διεθνούς οικονομικού δικαίου ισχύουν οι γενικά παραδεδεγμένοι κανόνες και αρχές του διεθνούς οικονομικού δικαίου και του διεθνούς δικαίου γενικότερα. Ταυτόχρονα οι σχέσεις του με το εσωτερικό δικαίω διέπονται από την αρχή της πρωταρχίας<sup>65</sup> και όχι από την αρχή της υπεροχής όπως αυτή ισχύει στο πλαίσιο του δικαίου της ΕΕ. Επίσης διακρίνεται για τον διακυβερνητικό του χαρακτήρα και δεν έχει καμία σχέση με την αρχή της υπερεθνικότητας που ισχύει στο πλαίσιο της ΕΕ. Ομοίως δεν έχει στην προκειμένη περίπτωση εφαρμογή ούτε η αρχή της άμεσης εφαρμογής. Προκειμένου να τεθεί σε εφαρμογή το εν λόγω μερικό διεθνές οικονομικό δικαίω, θα πρέπει να κυ-

ρωθεί και να επικυρωθεί από τα συμβαλλόμενα κράτη μέλη της Ευρωζώνης σύμφωνα με τους αντίστοιχους συνταγματικούς τους κανόνες.

Επομένως, οι εν λόγω Πράξεις της 25ης Μαρτίου 2010 και της 11ης Απριλίου 2010 συνιστούν κατά τα άνω διεθνείς συμβάσεις συναφθείσες μεταξύ Ελλάδας και των υπολοίπων κρατών της Ευρωζώνης, με σκοπό τη δημιουργία και ενεργοποίηση του ΜΔΣ και με την κύρωση και επικύρωσή τους από τα συμβληθέντα ως άνω κράτη απέκτησαν νομική ισχύ και δεσμεύουν τα κράτη αυτά<sup>66</sup>.

Με τον τρόπο αυτό ιδρύθηκε και απέκτησε νομική ισχύ το νέο θεσμικό υβρίδιο, δηλαδή ο ΜΔΣ.

Στο πλαίσιο αυτό η χώρα μας προχώρησε στην κύρωση των παραπάνω Δηλώσεων και του συναφούς Μνημονίου Συνεννόησης με το ν. 3845/2010<sup>67</sup>.

66. Πρβλ. ειδικότερα και τον σχετικό γαλλικό κυρωτικό νόμο αλλά και τον γερμανικό κυρωτικό νόμο του ΜΔΣ. *Contra* Κ. Χρυσόγονος, ό.π. σημ. 25, σ. 1354 με εντελώς διαφορετική επιχειρηματολογία από τη σκοπιά κυρίως του κλασικού διεθνούς δικαίου και του συνταγματικού δικαίου.

67. Σε σχέση με τα νομικά ζητήματα που ανέκυψαν από τον διεθνή οικονομικό έλεγχο στον οποίο τέθηκε η χώρα μας με το άρθρο 2 της Προκαταρκτικής Πράξεως περί ειρήνης μεταξύ Ελλάδας και Τουρκίας της συναφθείσας με συγκατάθεση της ελληνικής κυβέρνησης το Σεπτέμβριο του 1897 μεταξύ Αγγλίας, Αυστροουγγαρίας, Γαλλίας, Γερμανίας, Ιταλίας και Ρωσίας, αφενός και αφετέρου της Οθωμανικής Αυτοκρατορίας, σε συνδυασμό με το νόμο ΒΦΙΘ' «περί Διεθνούς Ελέγχου» της 26ης Φεβρουαρίου 1898 εις εκτέλεσιν της άνω διατάξεως της Προκαταρκτικής Πράξεως πρβλ. σχετική γνωμοδότηση των καθηγητών Ι. Σπυρόπουλου, Γ. Μαρτιδάκη και Αλ. Σβώλου, Η Ελλάς και ο Διεθνής Οικονομικός Έλεγχος, Θέμις, 27, σ. 27-31. Σύμφωνα με την εν λόγω γνωμοδότηση ο νόμος ΒΦΙΘ', (όπως άλλωστε και ο ν. 3845/2010), «αποτελεί μεν ελληνικό νομοθέτημα, το περιεχόμενον όμως αυτού αποτελεί συγχρόνως σύμβασιν μεταξύ της Ελλάδος και των μεσολαβησασών Δυνάμεων, η οποία δεν δύναται να τροποποιηθεί μονομερώς υπό του Ελληνικού Κράτους (όρα άρθρ. 38 εδ. 1 του νόμου)». Σημειωτέον ότι και το Μνημόνιο δεν δύναται να τροποποιηθεί χωρίς τη συναίνεση της τρώικας. Περαιτέρω σε σχέση με τις εξουσίες της Διεθνούς Οικονομικής Επιτροπής, της αντίστοιχης δηλαδή «τρώικας» της εποχής εκείνης, η γνωμοδότηση επισήμανε ότι «τας ανατεθειμένας αυτήν εξουσίας, αι οποίαι φυσικώς ανήκουν εις το Ελληνικόν Κράτος και δι' αυτοπεριορισμού τούτου ανετέθησαν εις αυτήν, οφείλει να ασκηθών μονον συμφώνως προς τους διέποντας την ενέργειαν αυτής κανόνας μη δυναμένη να παρεκτείνη ή να υπερβη την

62. Δαγτόγλου, ό.π. σ. 113-114. Κατά τον Issac, ό.π. σημ. 55, σ. 138 χαρακτηρίζονται ως «actes conventionnels interétatiques».

63. H. G. Schermers, ό.π. σημ. 55, σ. 126.

64. Για το μερικό διεθνές δικαίω ως ενωτικό δικαίω του παλαιού δεύτερου και τρίτου πυλώνα της πάλαι ποτέ ΕΕ πρβλ. Ν. Σκανδάμης, Ευρωπαϊκό Δικαίω, Εκδόσεις Αντ. Σάκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1997, σ. 509 επομ. Στην παρούσα ανάλυση αξιοποιούνται βασικά συμπεράσματα της εν λόγω προσέγγισης Σκανδάμη υπό το πρίσμα της λειτουργίας της ΟΝΕ και των αλλαγών που έχουν επέλθει με τη Συνθήκη της Λισσαβόνας.

65. Πρβλ. Ν. Σκανδάμης, ό.π. σ. 511.

Αφού λοιπόν οι ως άνω Δηλώσεις της 25<sup>ης</sup> Μαρτίου 2010 και της 11<sup>ης</sup> Απριλίου 2010 συνιστούν διεθνείς συμβάσεις οι οποίες έχουν συναφθεί μεταξύ Ελλάδας και των υπολοίπων κρατών της Ευρωζώνης και δεδομένου ότι με τις εν λόγω διεθνείς συμβάσεις μεταβιβάζονται πρόσθετες αρμοδιότητες στην Επιτροπή και στην ΕΚΤ, οι οποίες δεν προβλέπονται είτε από την Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (στο εξής: ΣΕΕ) είτε από τη ΣΛΕΕ, οι εν λόγω διεθνείς συμβάσεις όφειλαν να κυρωθούν σύμφωνα με τους όρους του άρθρου 28 § 2 του Συντάγματος, ήτοι με αυξημένη πλειοψηφία των 3/5 της Βουλής.

Μάλιστα, όπως επισημαίνεται στη ΣΔΔ, ορισμένοι από τους δανειστές πρέπει να ολοκληρώσουν συγκεκριμένες εθνικές διαδικασίες που περιλαμβάνουν ανάλογα με την περίπτωση την κοινοβουλευτική έγκριση πριν να είναι σε θέση να δεσμευθούν για να συμμετάσχουν στη χρηματοδότηση των δανείων στο πλαίσιο της εν λόγω δανειακής σύμβασης<sup>68</sup>. Περαιτέρω προβλέπεται ότι αν Συνταγματικό Δικαστήριο Δανειστή ή καθ' ύλην αρμόδιο δικαστήριο για κάθε τέτοιο δανειστή κρίνει με οριστική απόφαση ότι αυτή η σύμβαση ή ένα δάνειο παραβιάζει το Σύνταγμα του Δανειστή και αυτή η παραβίαση δεν μπορεί να αποκατασταθεί, τότε μόνο η δέσμευση κάθε δανειστή ακυρώνεται αμέσως και αμετάκλητα, αλλά αυτό δεν εγείρει αξίωση για την επίσπευση (πρώτη εξόφληση) των υφισταμένων δανείων<sup>69</sup>. Προς εφαρμογή του ΜΔΣ οι διάφορες άλλες συναφείς αποφάσεις λήφθηκαν επίσης είτε από τους «εκπροσώπους των κρατών της Ευρωζώνης»<sup>70</sup> είτε από «τους εκπροσώπους των κρατών της ΕΕ»<sup>71</sup>.

### Μέρος Δεύτερο: Περιεχόμενο της δανειακής σύμβασης υπό το πρίσμα του δικαίου της ΕΕ

#### 1. Η ρήτρα σκοπού της δανειακής σύμβασης

Σύμφωνα με τη σχετική ρήτρα σκοπού που πε-

*αρμοδιότητά της ή να ασκήσει αυτήν μετά διακριτικής ευχέρειας, εφ' όσον τιαυτή ευχέρεια δεν ανεγνωρίσθη εις αυτήν»,* πρβλ. Θέμις, ό.π. σ. 31.

68. Πρβλ. § 13 προοιμίου ΣΔΔ, ό.π. σημ. 16, σ. 14.

69. Άρθρο 6 § 6 ΣΔΔ, ό.π. σ. 26.

70. «Representatives of the Member States...» στο αγγλικό κείμενο της ΣΔΔ, ό.π. σημ. 16.

71. «Representatives of the Member States...» στο αγγλικό κείμενο της ΣΔΔ, ό.π. σημ. 16.

ριλαμβάνεται στο προοίμιο της ΣΔΔ το οποίο αποτελεί αναπόσπαστο μέρος αυτής<sup>72</sup> η «*παρεχόμενη προς την Ελλάδα στήριξη συναρτάται με τη συμμόρφωση της Ελλάδας σε μέτρα που συνάδουν τόσο με τις σχετικές αποφάσεις του Συμβουλίου δυνάμει των άρθρων 126 (9) και 136 της Συνθήκης της Λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ), όσο και με τα μέτρα που προβλέπονται από το Μνημόνιο Συνεννόησης*»<sup>73</sup>.

Μάλιστα, σύμφωνα με το Μνημόνιο η άντληση χρηματοδότησης από τα διμερή δάνεια και το ΔΝΤ θα γίνεται σε αναλογία 8 προς 3 για κάθε έμβασμα που μετράται με τη συναλλαγματική ισοτιμία του προγράμματος. Επιπλέον, οι τριμηνιαίες εκταμιεύσεις της δανειακής χρηματοδότησης από τα κράτη της Ευρωζώνης θα βασίζονται σε τριμηνιαίους απολογισμούς από τους οποίους θα προκόπτει η συμμόρφωση της Ελλάδας με τις προϋποθέσεις χρηματοδότησης που έχουν τεθεί από τους δανειστές μέλη της Ευρωζώνης. Κι αυτό θα γίνεται καθ' όλη την τριετή διάρκεια της συμφωνίας.

Ο δανειολήπτης υποχρεούται να χρησιμοποιεί όλα τα ποσά που δανειζεται σύμφωνα με τη ΣΔΔ τηρώντας τις υποχρεώσεις του που απορρέουν από το Μνημόνιο Συνεννόησης<sup>74</sup>.

Περαιτέρω, η διαθεσιμότητα του πρώτου δανείου εξαρτήθηκε από την υπογραφή του Μνημονίου και την έναρξη της ΣΔΔ<sup>75</sup>. Στη συνέχεια η διαθεσιμότητα των υπολοίπων δανείων που έπονται του πρώτου δανείου εξαρτάται από τη θετική απόφαση των κρατών μελών της Ευρωζώνης, μετά από διαβούλευση με την ΕΚΤ, με βάση τα πορίσματα της επαλήθευσης της Επιτροπής ότι η εφαρμογή της οικονομικής πολιτικής του δανειολήπτη συμφωνεί με το πρόγραμμα προσαρμογής και τους άλλους όρους που προβλέπονται στην απόφαση του Ecofin και του Μνημονίου<sup>76</sup>.

Ταυτόχρονα οι δανειστές μπορούν με γραπτή ειδοποίηση προς τον δανειολήπτη να ακυρώσουν τη ΣΔΔ και να απαιτήσουν το ανεξόφλητο κεφάλαιο των δανείων ως άμεσα απαιτητό και πληρωτέο, μαζί με τους δεδουλευμένους τόκους, σε περι-

72. Βλ. άρθρο 12 § 2 ΣΔΔ, ό.π. σ. 31.

73. Για το κείμενο του Μνημονίου Συνεννόησης που προσαρτάται στη ΣΔΔ πρβλ. ό.π. σημ. 16, σ. 73-126.

74. Άρθρο 1(3) ΣΔΔ, ό.π. σημ. 16, σ. 15.

75. Πρβλ. § 7 Προοιμίου ΣΔΔ.

76. Πρβλ. § 8 Προοιμίου ΣΔΔ αλλά και άρθρο 4 § 1 Συμφωνίας των Πιστωτών, ό.π. σημ. 16, σ. 53.

πτωση που ο δανειολήπτης αθετήσει τους όρους του Μνημονίου<sup>77</sup>.

## 2. Το μη σύννομο της Απόφασης 2010/320/ΕΕ του Συμβουλίου

Όπως προαναφέραμε βασική προϋπόθεση για την εκταμίευση των δανείων αποτελεί η συμμόρφωση της Ελλάδας, μεταξύ άλλων, με τα μέτρα που καθορίζονται με απόφαση του Συμβουλίου δυνάμει των άρθρων 126(9) και 136 ΣΛΕΕ και αφορούν στο συντονισμό και την επιτήρηση της δημοσιονομικής πειθαρχίας της Ελλάδας και στον καθορισμό κατεθυνητήριων γραμμών της οικονομικής πολιτικής για τη χώρα μας<sup>78</sup>.

Το Συμβούλιο στις 8 Ιουνίου 2010 εξέδωσε δυνάμει των άρθρων 126 § 9 και 136 ΣΛΕΕ την Απόφαση του 2010/320/ΕΕ<sup>79</sup>, με την οποία ειδοποιήθηκε η Ελλάδα να λάβει μέτρα μείωσης του ελλείμματος που κρίνονται αναγκαία για την αντιμετώπιση του υπερβολικού ελλείμματος.

Στην εν λόγω απόφαση επί της ουσίας ενσωματώνεται το περιεχόμενο του Μνημονίου Συνεννόησης, το οποίο καθορίζει αναλυτικά τα μέτρα εισοδηματικής, φορολογικής, κοινωνικής πολιτικής και πολιτικής για το ασφαλιστικό που πρέπει να λάβει η Ελλάδα για να επιτύχει μείωση του ελλείμματος.

Ειδικότερα το άρθρο 1 της εν λόγω Απόφασης του Συμβουλίου καθορίζει σε τρεις παραγράφους: α) το χρόνο τερματισμού του υπερβολικού ελλείμματος που προσδιορίζεται το 2014, β) την πορεία προσαρμογής της Ελλάδας για τη διόρθωση του ελλείμματος μέχρι το 2014 καθορίζοντας αφενός μεν αριθμητικούς στόχους για το έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης και αφ' ετέρου σχετικούς ποσοτικούς στόχους για το έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης σε σχέση με το ΑΕΠ και γ) την πορεία προσαρμογής για τον δείκτη του χρέους προς το ΑΕΠ, προσδιορίζοντας ταυτόχρονα και σε απόλυτους αριθμούς την μέγιστη ετήσια μεταβολή του ενοποιημένου ακαθάριστου χρέους της γενικής κυβέρνησης.

Στο άρθρο 2 της εν λόγω Απόφασης καθορίζονται αναλυτικά οι νόμοι που όφειλε να θεσπίσει το ελληνικό κοινοβούλιο και το γενικό περιεχόμενό τους. Ειδικότερα το άρθρο 2 § 1 της εν λόγω Απόφασης μεταξύ άλλων επιβάλλει: α) τη μείωση των δώρων Πάσχα, Χριστουγέννων και των επιδομάτων αδειας που καταβάλλονται στους δημοσίους υπαλλήλους και στους συνταξιούχους του δημοσίου με στόχο την εξοικονόμηση 1500 και 1900 εκατ. ευρώ αντίστοιχα για ένα πλήρες έτος, β) την κατάργηση του επιδόματος αλληλεγγύης, γ) τη μείωση των υψηλότερων συντάξεων, δ) την έκδοση νόμου για την ίδρυση επιχειρήσεων κλπ. Επίσης επιβάλλει τη μεταρρύθμιση του συνταξιοδοτικού συστήματος της χώρας<sup>80</sup> καθορίζοντας μάλιστα και τα αντίστοιχα όρια ηλικίας συνταξιοδότησης (!!!), ρυθμίζει το γενικό περίγραμμα του φορολογικού συστήματος και των αυξήσεων στους έμμεσους και άμεσους φόρους<sup>81</sup>, επιτάσσει τη μεταρρύθμιση της νομοθεσίας για τις αποδοχές στο δημόσιο τομέα<sup>82</sup>, καθορίζει τη θέσπιση μέτρων για τη μεταρρύθμιση του συστήματος διαπραγματεύσεων των μισθών στον ιδιωτικό τομέα<sup>83</sup>, επιβάλλει τη θέσπιση νομοθεσίας για τους κατώτατους μισθούς κάτω από τον κατώτατο μισθό (sub-minima)<sup>84</sup> κ.λπ.

Η υιοθέτηση από το Συμβούλιο των ως άνω ρυθμίσεων του άρθρου 2 της Απόφασης 2010/320/ΕΕ αντικείται στην αρχή της δοτής αρμοδιότητας, όπως αυτή καθορίζεται στα άρθρα 4 § 1 και 5 της ΣΕΕ σε συνδυασμό με τα άρθρα 2-6 της ΣΛΕΕ, αφού η άσκηση της εισοδηματικής, κοινωνικής, φορολογικής πολιτικής αλλά και της πολιτικής για το ασφαλιστικό (στις οποίες αναφέρεται κυρίως το Μνημόνιο) ανήκει στην αποκλειστική αρμοδιότητα των κρατών μελών της ΕΕ.

Ειδικότερα μετά την υιοθέτηση της Συνθήκης της Λισσαβόνας που τέθηκε σε ισχύ από 1.12.2009, η αρχή της δοτής αρμοδιότητας<sup>85</sup> αποτελεί καθοριστικό στοιχείο για την προστασία των δικαιωμάτων των κρατών μελών. Στο πλαίσιο αυτό το

80. Ο.π. άρθρο 2 § 2β).

81. Ο.π. άρθρο 2 § 2α).

82. Ο.π. άρθρο 2 § 2δ).

83. Ο.π. άρθρο 2 § 3γ).

84. Ο.π. άρθρο 2 § 3δ).

85. Κ. Στεφάνου - Γ. Κατοπόδης, Οι Ευρωπαϊκές Συνθήκες μετά την Αναθεώρηση της Λισσαβόνας, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα, 2008, σ. 19-24.

77. Άρθρο 8 § β ΣΔΔ, ό.π. σημ. 16, σ. 28.

78. Πρβλ. § 6 Προοιμίου της ΣΔΔ, ό.π. σ. 13 και § 5 Προοιμίου της Συμφωνίας μεταξύ των Πιστωτών, ό.π. σημ. 16, σ. 49.

79. ΕΕ L 145, 11.6.2010, σ. 6-11.

άρθρο 5 ΣΕΕ, καθορίζει ότι η οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης διέπεται από την αρχή της δοτής αρμοδιότητας. Σύμφωνα με την αρχή της δοτής αρμοδιότητας, η Ένωση ενεργεί μόνον εντός των ορίων των αρμοδιοτήτων που της απονέμουν τα κράτη μέλη με τις Συνθήκες, δηλαδή της ΣΕΕ και της ΣΛΕΕ για την επίτευξη των στόχων που οι Συνθήκες αυτές ορίζουν. Κάθε αρμοδιότητα η οποία δεν απονέμεται στην Ένωση με τις Συνθήκες ανήκει στα κράτη μέλη. Περαιτέρω η άσκηση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης διέπεται από τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας.

Σύμφωνα με τα άρθρα 2-6 ΣΛΕΕ οι αρμοδιότητες της Ένωσης αποκρυσταλλώνονται σε:

- 1) Αποκλειστικές.
- 2) Συντρέχουσες.
- 3) Υποστηρικτικές, συντονιστικές και συμπληρωματικές.

Αυτή είναι μια ιδιαίτερα σημαντική εξέλιξη δεδομένου ότι η αρχή της επικουρικότητας σε ενωσιακό επίπεδο συνιστά ρήτρα καθορισμού ενάσκησης των μη αποκλειστικών αρμοδιοτήτων της Ένωσης.

Έτσι ένα σημαντικό πρόβλημα που αντιμετώπιζε η θεωρία σε σχέση με τον ακριβή προσδιορισμό του πεδίου εφαρμογής των αποκλειστικών και των συντρέχουσών αρμοδιοτήτων λύθηκε, αφού πλέον η Ένωση διαθέτει εξαντλητικό κατάλογο αποκλειστικών, συντρέχουσών και υποστηρικτικών αρμοδιοτήτων.

Σε ορισμένους τομείς που καθορίζονται στο άρθρο 6 ΣΛΕΕ και υπό τους όρους που προβλέπουν οι Συνθήκες, η Ένωση έχει αρμοδιότητα να αναλαμβάνει δράσεις για την υποστήριξη, τον συντονισμό ή τη συμπλήρωση της δράσης των κρατών μελών χωρίς ωστόσο να αντικαθιστά την αρμοδιότητά τους στον εν λόγω τομέα.

Σύμφωνα με την § 1 του άρθρου 2 ΣΛΕΕ όταν οι Συνθήκες απονέμουν στην Ένωση αποκλειστική αρμοδιότητα σε συγκεκριμένο τομέα, μόνο η Ένωση δύναται να νομοθετεί και να εκδίδει νομικά δεσμευτικές πράξεις, ενώ τα κράτη μέλη έχουν την εν λόγω δυνατότητα μόνο εάν εξουσιοδοτούνται προς τούτο από την Ένωση ή μόνο για να εφαρμόσουν τις πράξεις της Ένωσης.

Η Ένωση έχει αποκλειστική αρμοδιότητα στους παρακάτω πέντε τομείς:

- α) τελωνειακή ένωση,

β) θέσπιση των κανόνων ανταγωνισμού που είναι αναγκαίοι για τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς,

γ) νομισματική πολιτική για τα κράτη μέλη με νόμισμα το ευρώ, όπως αυτή καθορίζεται στα άρθρα 127-133 ΣΛΕΕ.

δ) διατήρηση των βιολογικών πόρων της θάλασσας στο πλαίσιο της κοινής αλιευτικής πολιτικής,

ε) κοινή εμπορική πολιτική.

Όταν όμως οι Συνθήκες απονέμουν στην Ένωση συντρέχουσα αρμοδιότητα με τα κράτη μέλη σε συγκεκριμένο τομέα, η Ένωση και τα κράτη μέλη δύνανται να νομοθετούν και να εκδίδουν νομικά δεσμευτικές πράξεις στον τομέα αυτό.

Στο πλαίσιο αυτό τα κράτη μέλη ασκούν τις αρμοδιότητές τους κατά το μέτρο που η Ένωση δεν έχει ασκήσει τη δική της. Τα κράτη μέλη ασκούν εκ νέου τις αρμοδιότητές τους κατά το μέτρο που η Ένωση αποφάσισε να παύσει να ασκεί τη δική της. Η Ένωση έχει συντρέχουσα αρμοδιότητα με τα κράτη μέλη όταν οι Συνθήκες της απονέμουν αρμοδιότητα μη επιίπτουσα στους τομείς των άρθρων 3 και 6 ΣΛΕΕ, δηλαδή στους παραπάνω τομείς της αποκλειστικής αρμοδιότητας της Ένωσης και στους τομείς που εμπίπτουν στις υποστηρικτικές, συμπληρωματικές ή συντονιστικές αρμοδιότητες της Ένωσης.

Οι συντρέχουσες αρμοδιότητες της Ένωσης και των κρατών μελών αφορούν τους εξής κύριους τομείς:

α) την εσωτερική αγορά,

β) την κοινωνική πολιτική, αλλά μόνο για τις πτυχές που καθορίζονται στη ΣΛΕΕ.

γ) την οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή,

δ) την γεωργία και την αλιεία, με την εξαίρεση της διατήρησης των βιολογικών πόρων της θάλασσας,

ε) το περιβάλλον,

στ) την προστασία των καταναλωτών,

ζ) τις μεταφορές,

η) τα διευρωπαϊκά δίκτυα,

θ) την ενέργεια,

ι) τον χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης,

ια) τις κοινές προκλήσεις για την ασφάλεια στον τομέα δράσης της δημόσιας υγείας, για τις πτυχές που καθορίζονται στην ΣΛΕΕ.

Η λήψη αποφάσεων από το Συμβούλιο δυνάμει των άρθρων 126 και 136 ΣΛΕΕ εμπίπτει στο κεφάλαιο της άσκησης οικονομικής πολιτικής και όχι της άσκησης νομισματικής πολιτικής.

Ταυτόχρονα η εισοδηματική πολιτική, η κοινωνική πολιτική, η φορολογική πολιτική και η πολιτική για το ασφαλιστικό σύμφωνα με την αρχή της δοτής αρμοδιότητας σε συνδυασμό και με τα άρθρα 2-6 της ΣΛΕΕ που καθορίζουν αναλυτικά τις αποκλειστικές, τις συντρέχουσες και τις υποστηρικτικές αρμοδιότητες ανήκουν στην αποκλειστική αρμοδιότητα των κρατών μελών.

Επομένως το Συμβούλιο θεσπίζοντας αποφάσεις κατ' άρθρα 126 § 9 και 136 ΣΛΕΕ απευθυνόμενες στην Ελλάδα, δεν μπορεί να θεσμοθετεί με λεπτομερή τρόπο την πολιτική που πρέπει να ακολουθηθεί από τη χώρα μας στους παραπάνω τομείς που ανήκουν στην αποκλειστική αρμοδιότητα της ως κράτος μέλος της ΕΕ<sup>86</sup>. Μπορεί να λαμβάνει αποφάσεις που καθορίζουν μόνο τους γενικούς μακροοικονομικούς στόχους που πρέπει να επιτευχθούν από τη χώρα μας εφόσον βρίσκονται υπό επιτήρηση.

Επομένως η ως άνω υπ' αριθ. 2010/320/ΕΕ Απόφαση του Συμβουλίου όπως και η υπ' αριθ. 2010/486/ΕΕ μεταγενέστερη σχετική Απόφαση<sup>87</sup> του Συμβουλίου που τροποποίησε την ως άνω 2010/320/ΕΕ Απόφαση και στην ουσία ενσωμάτωσε το Νέο Μνημόνιο είναι άκυρη αφού εκδόθηκε καθ' υπέρβαση των εξουσιών που διαθέτει το Συμβούλιο δυνάμει της ΣΕΕ και της ΣΛΕΕ. Προς τούτο δικαιούται η Επιτροπή, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, κάθε κράτος μέλος της ΕΕ αλλά και όσα νομικά ή φυσικά πρόσωπα τα αφορά άμεσα και ατομικά να ζητήσουν αρμοδίως κατ' άρθρο 263 ΣΛΕΕ τον έλεγχο της νομιμότητας των εν λόγω Αποφάσεων του Συμβουλίου και τη συνακόλουθη ακύρωσή τους.

### 3. Η νομική φύση του Μνημονίου Συνεννόησης

Το Μνημόνιο Συνεννόησης υπογράφηκε στις 3 Μαΐου 2010 στις Βρυξέλλες και στην Αθήνα, σε τρία πρωτότυπα, στην αγγλική γλώσσα, αφενός

από τον Όλι Ρεν εκ μέρους της Επιτροπής ενεργώντας για λογαριασμό των κρατών μελών της Ευρωζώνης και αφετέρου από τον Υπουργό Οικονομικών Γ. Παπακωνσταντίνου και τον Διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδας για λογαριασμό της Ελληνικής Δημοκρατίας.

Το Μνημόνιο Συνεννόησης στην ουσία αποτελείται από τρία Μνημόνια:

1) Το Μνημόνιο Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής.

2) Το Μνημόνιο Συνεννόησης στις Συγκεκριμένες Προϋποθέσεις Οικονομικής Πολιτικής.

3) Το Τεχνικό Μνημόνιο Συνεννόησης.

Ταυτόχρονα τα κείμενα αυτά των τριών Μνημονίων επισυνάφθηκαν και στη σχετική αίτηση που υπέβαλε η Ελλάδα στις 3 Μαΐου 2010 στο ΔΝΤ, για χορήγηση δανείου και από τον οργανισμό αυτόν.

Επομένως το Μνημόνιο Συνεννόησης που υπογράφηκε μεταξύ Ελλάδας και Επιτροπής για λογαριασμό των κρατών μελών της Ευρωζώνης αποτελεί ομοίως, κατά τα άνω, μερικό διεθνές οικονομικό δικαιο και δη διεθνή σύμβαση η οποία επιβάλλει συγκεκριμένες υποχρεώσεις και δικαιώματα στα συμβαλλόμενα μέρη.

Για το λόγο αυτό και καθό μέρος αφορά τη σχέση Ελλάδας-κρατών Ευρωζώνης ως δανειστών το Μνημόνιο Συνεννόησης κυρώθηκε με το ν. 3845/2010, πλην όμως όχι με τον απαιτούμενο από το άρθρο 28 § 2 του Συντάγματος αριθμό βουλευτών, δηλαδή 180, αφού με το Μνημόνιο χορηγούνται στην Επιτροπή και στην ΕΚΤ τόσο αρμοδιότητες εποπτείας εφαρμογής της ελληνικής νομοθεσίας όσο και διάφορες άλλες αρμοδιότητες που ανήκουν στην εκτελεστική εξουσία.

Περαιτέρω ο ίδιος ο νομοθέτης χαρακτηρίζει τα Μνημόνια ως διεθνείς συμβάσεις με το ν. 3845/2010, και δη με την τέταρτη παράγραφο του άρθρου πρώτου με την οποία παρέχεται στον Υπουργό Οικονομικών η εξουσιοδότηση «να εκπροσωπεί το Ελληνικό Δημόσιο και να υπογράψει κάθε μνημόνιο συνεργασίας, συμφωνία ή σύμβαση δανεισμού ... Τα μνημόνια, οι συμφωνίες και οι συμβάσεις εισάγονται στη Βουλή για κύρωση». Επομένως αν το Μνημόνιο δεν ήταν διεθνής σύμβαση για ποιο λόγο θα έπρεπε να κυρωθεί από την Ελληνική Βουλή;

Περαιτέρω η διεθνής συμβατική μορφή του Μνημονίου Συνεννόησης επιβεβαιώνεται και από τον Κανονισμό 407/2010 του Συμβουλίου με τον

86. Ε. Μαρτιάς, Το Νέο Μνημόνιο ό.π. σημ. 1 σ. 36-37.

87. ΕΕ L 241, 14.9.2010, σ. 12-14.

οποίο ιδρύθηκε κατά τα άνω ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Χρηματοοικονομικής Σταθεροποίησης, που στην ουσία αποτυπώνει σε επίπεδο δικαίου της ΕΕ το θεσμικό κεκτημένο και την εμπειρία που αποκτήθηκε με βάση και τη δημιουργία του διακυβερνητικού Μηχανισμού Δημοσιονομικής Σταθερότητας.

Ετσι στο άρθρο 3 § 5 καθορίζεται ότι «η Επιτροπή και το δικαιούχο κράτος μέλος συνάπτουν μνημόνιο συμφωνίας<sup>88</sup> στο οποίο αναλύονται λεπτομερώς οι όροι της γενικής οικονομικής πολιτικής που έχουν τεθεί από το Συμβούλιο».

Η λύση της διεθνούς συμβατικής δέσμευσης δικαιούχου κράτους και Επιτροπής προκρίνεται γιατί το Συμβούλιο εν προκειμένω δεν δικαιούται αυτοτελώς, δυνάμει της ΣΕΕ και ΣΛΕΕ, να επιβάλει λεπτομερές πρόγραμμα οικονομικής πολιτικής. Απλά δικαιούται να καθορίζει τους όρους της γενικής οικονομικής πολιτικής<sup>89</sup>.

Αν τα πράγματα ήταν διαφορετικά τότε το Συμβούλιο θα αποφάσιζε δυνάμει των άρθρων 126 § 9 και 136 ΣΛΕΕ και το κράτος μέλος θα ήταν υποχρεωμένο να ακολουθήσει το εν λόγω λεπτομερές πρόγραμμα οικονομικής πολιτικής, χωρίς να απαιτείται η σύναψη Μνημονίου με την Επιτροπή.

### Μέρος τρίτο: Αντισυνταγματική η μη κύρωση της δανειακής σύμβασης από τη Βουλή

Στις 3 Ιουνίου 2010 ο Υπουργός Οικονομικών έφερε για ψήφιση στη Βουλή το Σχέδιο Νόμου (στο εξής: Σ/Ν) «Κύρωση της από 8 Μαΐου 2010 Σύμβασης Δανειακής Διευκόλυνσης μεταξύ αφενός μεν της Ελληνικής Δημοκρατίας ως Δανειολήπτη και αφετέρου κρατών μελών της ευρωζώνης και του KfW ως δανειστών καθώς και του από 10 Μαΐου Διακανονισμού Χρηματοδότησης Αμέσου Ετοιμότητας από το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο.

88. «Shall conclude a Memorandum of Understanding» στο κείμενο του Κανονισμού 407/2010 του Συμβουλίου στα αγγλικά, «concluent un protocol d' accord» στο κείμενο του Κανονισμού στα γαλλικά, «concludono un memorandum di intesa» στο κείμενο του Κανονισμού στα ιταλικά, «celebrarán un memorándum de acuerdo» στο κείμενο του Κανονισμού στα ισπανικά.

89. Πρβλ. 3 § 3 β Κανονισμού 407/2010 του Συμβουλίου.

Συμμετοχή της Ελλάδας στον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Στήριξης». Το εν λόγω Σ/Ν κατατέθηκε στη Βουλή<sup>90</sup> στις 4 Ιουνίου 2010 και ορίστηκε και εισηγητής βουλευτής<sup>91</sup>.

Με το πρώτο άρθρο του εν λόγω σχεδίου νόμου του Υπουργείου Οικονομικών κυρώνονται:

(α) η ΣΔΔ μαζί με τα επτά (7) Παραρτήματά της που υπογράφηκε στις 8 Μαΐου 2010,

(β) η Συμφωνία μεταξύ των Πιστωτών με τα πέντε (5) Παραρτήματά της που υπογράφηκε στις 8 Μαΐου 2010 και

(γ) το Μνημόνιο Συνεννόησης<sup>92</sup> που υπογράφηκε στις 3 Μαΐου 2010 μεταξύ της Ελληνικής Δημοκρατίας και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής που ενεργεί για λογαριασμό των κρατών μελών της Ευρωζώνης και

(δ) Ο Διακανονισμός Χρηματοδότησης Αμέσου Ετοιμότητας που συμφωνήθηκε κατόπιν της από 3 Μαΐου 2010 επιστολής πρόθεσης του Υπουργού Οικονομικών και του Διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδας για χρηματοδότηση από το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ) καθώς και της από 9 Μαΐου 2010 απόφασης της εκτελεστικής Επιτροπής του ΔΝΤ για τη χρηματοδότηση αμέσου ετοιμότητας για την Ελλάδα που κοινοποιήθηκε με την από 11 Μαΐου 2010 επιστολή του ΔΝΤ προς τον Υπουργό Οικονομικών. Τα παραπάνω κείμενα σύμφωνα με το άρθρο πρώτο του Σ/Ν φέρονται στη Βουλή για κύρωση στην επίσημη αγγλική γλώσσα<sup>93</sup> και σε μετάφρασή τους στην ελληνική γλώσσα.

Το εν λόγω Σ/Ν παρότι η Ελλάδα έχει λάβει ήδη τα δύο πρώτα δάνεια από όλους τους ως άνω δανειστές, εν τούτοις δεν είχε κατά τον χρόνο ολοκλήρωσης της παρούσας μελέτης (τέλος Οκτωβρίου 2010) εισαχθεί για συζήτηση και κύρωση

90. Πρβλ. «Στη Βουλή η δανειακή σύμβαση με ΔΝΤ και Ευρωζώνη» «Το Βήμα» 5.6.2010.

91. Πρβλ. Βουλή των Ελλήνων, Νομοθετικό Έργο, κατατεθέντα Σ/Ν.

92. Για το Μνημόνιο Συνεννόησης βλ. μεταξύ άλλων Κ. Γιαννακόπουλος, Το κράτος δικαίου και η εθνική κυριαρχία μπροστά στο ΔΝΤ, Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου 1/2010. 2, Γ. Κατρούγκαλος, Memoranda sunt servanda? Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου 2/2010. 151, Ε. Μαριάς, Το Νέο Μνημόνιο, ό.π. σημ. 1, σ. 1-37, Κ. Χρυσόγονος, ό.π. σημ. 25, σ. 1354-1365.

93. Στο πλαίσιο της μελέτης θα παραπέμπομε και στο αγγλικό κείμενο.

από τη Βουλή!!! αν και τα παραπάνω δάνεια εκτελούνται κανονικά, χορηγούνται οι σχετικές δόσεις των δανείων και υπογράφονται τα διάφορα νομιμοποιητικά έγγραφα από τις ελληνικές αρχές.

Παρά ταύτα ο Υφυπουργός Οικονομικών κ. Σαχινίδης εξέδωσε στις 5 Αυγούστου 2010 την υπ' αριθ. 2/53775/0023/Α «Απόφαση έκδοσης πρώτου δανείου του Ελληνικού Δημοσίου στις 18.05.2010, με τις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης»<sup>94</sup> στο προοίμιο της οποίας αναφέρεται και στην μη εισέτι κυρωθείσα υπό εξέταση ΣΔΔ.

Παρότι η ΣΔΔ έχει εισαχθεί στη Βουλή για κύρωση, εντούτοις προβάλλεται η άποψη ότι αυτό δεν είναι αναγκαίο αφού η υπογραφή της από τον Υπουργό Οικονομικών έγινε δήθεν με βάση σχετική εξουσιοδότηση του άρθρου 9 ν. 3847/2010 (ΦΕΚ 67 Α' 11-5-2010).

Ο ισχυρισμός αυτός είναι αβάσιμος για τους παρακάτω λόγους:

Με το ν. 3845/2010 (ΦΕΚ 65 Α' 6.5.2010) η ελληνική Βουλή με απλή πλειοψηφία ψήφισε τα «μέτρα για την εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας από τα κράτη μέλη της Ζώνης του ευρώ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο» και χορήγησε στον υπουργό Οικονομικών εξουσιοδότηση να εκπροσωπεί το Ελληνικό Δημόσιο και να υπογράψει κάθε μνημόνιο συνεργασίας, συμφωνία ή σύμβαση δανεισμού διμερή ή πολυμερή με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, τα κράτη-μέλη της Ευρωζώνης, το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο και την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα.

Η εξουσιοδότηση αυτή της Βουλής, όπως προκύπτει από την τέταρτη παράγραφο του άρθρου 1 του ν. 3845/2010, χορηγήθηκε υπό την προϋπόθεση ότι τα «μνημόνια, οι συμφωνίες και οι συμβάσεις του προηγούμενου εδαφίου θα εισάγονται στη Βουλή για κύρωση». Ο εν λόγω νόμος τέθηκε σε ισχύ όπως προαναφέραμε στις 6.5.2010 και στη συνέχεια στις 8.5.2010 υπογράφηκε η ΣΔΔ Ελλάδας - κρατών Ευρωζώνης και στις 10.5.2010 τέθηκε σε ισχύ η απόφαση του ΔΝΤ με την οποία εγκρίθηκε η χορήγηση δανείου στην Ελλάδα.

Στις 7 Μαΐου 2010 η κυβέρνηση πέτυχε την τροποποίηση της § 4 του άρθρου πρώτου του ν. 3845/2010 κι έτσι, με το άρθρο 9 του ν. 3847/2010, η υποχρέωση κύρωσης των μνημονίων, των συμφωνιών και των συμβάσεων τις οποίες εξου-

σιοδοτήθηκε να υπογράψει ο Υπουργός Οικονομικών θα έρχονται πλέον στη Βουλή όχι για κύρωση, αλλά για «συζήτηση και ενημέρωση» και θα «ισχύουν και εκτελούνται από της υπογραφής τους».

Ο εν λόγω νόμος τέθηκε σε ισχύ στις 11 Μαΐου 2010 και ως εκ τούτου δεν αφορά τις προγενέστερες δανειακές συμβάσεις και συμφωνίες της Ελλάδας με τις χώρες της Ευρωζώνης (όπως είναι η ΣΔΔ) και το ΔΝΤ, οι οποίες πρέπει σύμφωνα με τα παραπάνω να κυρωθούν από τη Βουλή.

Άλλωστε ο ίδιος ο Υπουργός Οικονομικών συνομολόγησε την υποχρέωση κύρωσης της ΣΔΔ και αυτό αποδεικνύεται τόσο από το ότι κατέθεσε σχετικό Σ/Ν στη Βουλή όσο και από σχετική ανακοίνωση του Υπουργείου Οικονομικών που εξέδωσε στις 7.5.2010 όπου επισημαίνεται ότι «όπως, όμως τόνισε σήμερα στη Βουλή ο υπουργός οικονομικών, όπως είναι πολιτικά αναγκαίο και όπως προέβλεπε η αρχική διατύπωση του ν. 3845/2010, όλες οι δανειακές και άλλες συναφείς συμβάσεις θα υποβληθούν για κύρωση στη Βουλή. Η πρώτη μάλιστα δανειακή σύμβαση θα κατατεθεί για κύρωση στη Βουλή τις προσεχείς ημέρες».

Περαιτέρω η ως άνω διάταξη του άρθρου 9 ν. 3847/2010 έρχεται σε ευθεία αντίθεση με την § 2 του άρθρου 36 του Συντάγματος καθώς από το περιεχόμενο των παραπάνω μνημονίων, συμφωνιών και συμβάσεων αποδεικνύεται ότι πρόκειται για συνθήκες οικονομικής συνεργασίας με κράτη και διεθνείς οργανισμούς και μάλιστα με περιεχόμενο που επιβαρύνουν ατομικά τους Έλληνες. Στο πλαίσιο αυτό δεν είναι δυνατόν να μην υπάρχει τυπικός νόμος που να τις κυρώνει - και να προβλέπεται αντ' αυτού απλή συζήτηση και ενημέρωση στη Βουλή - ενώ οι πράξεις που θα εκδοθούν στην περίπτωση αυτή σε εκτέλεση των παραπάνω μνημονίων, συμφωνιών κλπ θεωρούνται ανισχυρες και δεν παράγουν έννομα αποτελέσματα.

Επισημαίνεται συναφώς ότι το άρθρο 36 § 2 του Συντάγματος καθορίζει ρητά ότι «οι συνθήκες για εμπόριο, φορολογία, οικονομική συνεργασία και συμμετοχή σε διεθνείς οργανισμούς ή ενώσεις και όσες άλλες περιέχουν παραχωρήσεις για τις οποίες σύμφωνα με άλλες διατάξεις του Συντάγματος, τίποτε δεν μπορεί να οριστεί χωρίς νόμο ή οι οποίες επιβαρύνουν ατομικά τους Έλληνες, δεν ισχύουν χωρίς τυπικό νόμο, που τις κυρώνει».

Επομένως η από υπ' αριθ. 2/53775/0023/Α του Υφυπουργού Οικονομικών κ. Σαχινίδη σε σχέση με το πρώτο δάνειο από τις χώρες της Ευ-

94. ΦΕΚ Β' αρ. φύλλο 1407/6.9.2010.



ρωζώνης είναι ανίσχυρη και δεν παράγει έννομα αποτελέσματα.

Μάλιστα υποστηρίζεται και η άποψη ότι η ΣΔΔ είναι αντισυνταγματική και δεν μπορεί καν να κυρωθεί, διότι εμπεριέχει διατάξεις περί παραίτησης της χώρας μας από την «ασυλία λόγω εθνικής κυριαρχίας» επιτρέποντας έτσι την κατάχρηση της μέχρι σήμερα ακατάσχετης δημόσιας περιουσίας συμπεριλαμβανομένων των πολεμικών εξοπλισμών και των πλουτοπαραγωγικών πηγών της χώρας που είναι αποφασιστικής σημασίας και όρος για την ίδια την ύπαρξη και υπόσταση του ελληνικού κράτους. Επομένως καμία ελληνική Βουλή δεν μπορεί να κυρώσει μια σύμβαση με την οποία στην ουσία καταλύεται η υπόσταση της Ελληνικής Πολιτείας<sup>95</sup>.

### Επιμύθιο: Το δίλημμα

#### 1. Παραίτηση της χώρας μας από την «ασυλία λόγω εθνικής κυριαρχίας»;

Η ΣΔΔ έχει ως εφαρμοστέο δικαίο το αγγλικό δικαίο και εμπεριέχει παραίτηση της χώρας μας από την «ασυλία λόγω εθνικής κυριαρχίας»<sup>96</sup>.

Έτσι σύμφωνα με το άρθρο 14 § 5 της ΣΔΔ «ο Δανειολήπτης αμετάκλητα και άνευ όρων παραιτείται από κάθε ασυλία που έχει ή πρόκειται να αποκτήσει, όσον αφορά τον ίδιο ή τα περιουσιακά του στοιχεία από νομικές διαδικασίες σε σχέση με την παρούσα Σύμβαση, περιλαμβανομένων, χωρίς περιορισμούς, της ασυλίας όσον αφορά την άσκηση αγωγής, δικαστική απόφαση ή άλλη διαταγή, κατάχρηση, αναστολή εκτέλεσης δικαστικής απόφασης ή προσωρινή διαταγή και όσον αφορά την εκτέλεση και επιβολή κατά των περιουσιακών στοιχείων του στο βαθμό που δεν το απαγορεύει αναγκαστικός νόμος»<sup>97</sup>.

95. Κ. Χρυσόγονος, ό.π. σημ. 25 σ. 359.

96. Για το ζήτημα της κυριαρχικής ασυλίας πρβλ. Β. Μαρκεζίνης, Η «κυριαρχική ασυλία» των Κρατών εις το Ιδιωτικόν και Δημόσιον Διεθνές Δίκαιον, Δίκη, 5 σ. 603-632, Κ. Ευσταθιάδης, Διεθνές Δίκαιον, Δ', 1969, σ. 27-46, Oppenheim - Lauterpacht, International Law, 1955, I. M. Sinclair, The European Convention of State Immunity, 22 International and Comparative Law Quarterly σ. 254.

97. Πρβλ. ΣΔΔ, ό.π. σημ. 16, σ. 33. Το κείμενο στην επίσημη αγγλική γλώσσα έχει ως εξής: «The Borrower hereby irrevocably and unconditionally waives all immunity

Μάλιστα σύμφωνα με το σημείο 10 του υποδείγματος της νομικής γνωμοδότησης που εμπεριέχεται ως παράρτημα στη ΣΔΔ «ούτε ο δανειολήπτης ούτε τα περιουσιακά του στοιχεία έχουν ασυλία λόγω εθνικής κυριαρχίας ή διαφορετικά λόγω της δικαιοδοσίας, κατάχρησης-συντηρητικής ή αναγκαστικής- ή αναγκαστικής εκτέλεσης σε σχέση με οποιαδήποτε ενέργεια ή διαδικασία σχετικά με τη Σύμβαση»<sup>98</sup>.

Θα πρέπει στο σημείο αυτό να επισημανθεί ότι η «ασυλία λόγω εθνικής κυριαρχίας» ή άλλως η «κυριαρχική ασυλία» ή για να χρησιμοποιήσουμε το σχετικό κείμενο της ΣΔΔ στην επίσημη αγγλική γλώσσα το οποίο αναφέρεται σε «immunity on grounds of sovereignty/immunity from jurisdiction» έχει δύο διαστάσεις.

Εκλαμβάνεται ως «ασυλία δικαιοδοσίας» και ως «ασυλία εκτέλεσεως».

Σε παλαιότερες εποχές ίσχυε η απόλυτη ασυλία των κρατών η οποία όπως επισημαίνει ο καθηγητής Κώστας Μπέης στο άρθρο του «Η αναγκαστική εκτέλεση εναντίον αλλοδαπού κράτους κατά το ελληνικό δίκαιο»<sup>99</sup> στην πορεία περιορίστηκε στην ευθύνη του κράτους από τις λεγόμενες κυριαρχικές πράξεις του. Έτσι διαμορφώθηκε διεθνές έθιμο σύμφωνα με το οποίο απαγορεύεται η αναγκαστική εκτέλεση σε περιουσιακά στοιχεία του κράτους που προορίζονται για δημόσιους σκοπούς<sup>100</sup>.

Όπως προαναφέραμε σύμφωνα με το άρθρο 14(1) η ΣΔΔ διέπεται και ερμηνεύεται σύμφωνα με το αγγλικό δικαίο. Σε σχέση με την «κυριαρχική ασυλία» των κρατών ήδη από το 1978 στο Ηνωμέ-

to which it is or may become entitled, in respect of itself or its assets from legal proceedings in relation to this Agreement, including, without limitation, immunity from suit, judgment, or other order from attachment, arrest or injunction prior to judgment and from execution and enforcement against its assets to the extent not prohibited by mandatory law».

98. Ό.π. σ. 42. Το κείμενο στην επίσημη αγγλική γλώσσα έχει ως εξής: «Neither the Borrower nor any of its property are immune on the grounds of sovereignty or otherwise from jurisdiction, attachment – whether before or after judgment – or execution in respect of any action or proceeding relating to the Agreement».

99 Πρβλ. «Δίκη» Μάιος 2008.

100. Πρβλ. Κ. Χρυσόγονος, ό.π. σημ. 25, σ. 1358 αλλά και A. Reinisch, European Court Practice Concerning State Immunity from Enforcement Measures, The European Journal of International Law, 17 (2006) σ. 816.

νο Βασίλειο (Βρετανία) έχει εκδοθεί η State Immunity Act<sup>101</sup>.

Σύμφωνα με το άρθρο 1 της εν λόγω νομοθετικής πράξης ένα κράτος διαθέτει «κυριαρχική ασυλία» στο Ηνωμένο Βασίλειο την οποία τα δικαστήριά του οφείλουν να σεβαστούν ακόμη και σε περίπτωση ερημοδικίας του ενδιαφερόμενου κράτους. Βεβαίως σε περίπτωση ρητής παραίτησης του ενδιαφερόμενου κράτους από τη «δικαιοδοτική ασυλία» και την «ασυλία εκτελέσεως» αίρεται νόμιμα η ισχύουσα με βάση την State Immunity Act «κυριαρχική ασυλία»<sup>102</sup>.

Αυτό συνέβη και στην περίπτωση της Ελλάδας. Μάλιστα οι δανειστές για να είναι διασφαλισμένοι πλήρως για το νόμιμο της άρσης της «κυριαρχικής ασυλίας» εκ μέρους της Ελλάδας απαιτήσαν να υπάρχει σχετική γνωμοδότηση του νομικού συμβούλου του Υπουργείου Δικαιοσύνης και του νομικού συμβούλου του Υπουργείου Οικονομικών<sup>103</sup>. Για το λόγο αυτό στο παράρτημα 4 της ΣΔΔ υπάρχει υπόδειγμα νομικής γνωμοδότησης<sup>104</sup> το οποίο οφείλουν να υπογράψουν οι ως άνω νομικοί σύμβουλοι είτε κατά την αίτηση χορήγησης του πρώτου δανείου (άρθρο 3 (4) (α) ΣΔΔ)<sup>105</sup>, είτε και για κάθε άλλη επόμενη αίτηση χορήγησης δανείου (άρθρο 3 (5) (α) ΣΔΔ)<sup>106</sup>. Η σπουδαιότητα της χορήγησης της σχετικής γνωμοδότησης φαίνεται πέραν των άλλων και από το γεγονός ότι η ΣΔΔ τίθεται σε εφαρμογή όχι από της υπογραφής της από τα συμβαλλόμενα μέρη αλλά από τη στιγμή της εν συνεχεία χορήγησης

της σχετικής ως άνω γνωμοδότησης (άρθρο 15 (1) (α) ΣΔΔ)<sup>107</sup>.

2. *Η αναχρηματοδότηση του ελληνικού χρέους με αξιοποίηση του άρθρου 123 § 2 ΣΛΕΕ;*

Όπως έχουμε ήδη αναλύσει<sup>108</sup> η χώρα μας οφείλει σε πρώτη φάση να αξιοποιήσει το άρθρο 123 § 2 της ΣΛΕΕ σύμφωνα με το οποίο η ΕΚΤ και οι λοιπές κεντρικές τράπεζες των χωρών της Ευρωζώνης οφείλουν να επιφυλάσσουν στα πιστωτικά ιδρύματα που ανήκουν στο δημόσιο την ίδια μεταχείριση όπως και στα ιδιωτικά πιστωτικά ιδρύματα, όσον αφορά τη διάθεση αποθεμάτων από τις κεντρικές τράπεζες. Αυτό σημαίνει ότι μια τράπεζα που ανήκει στο Ελληνικό Δημόσιο θα μπορεί να δανειστεί με επιτόκιο 1% από την ΕΚΤ όπως ακριβώς συμβαίνει με τις υπόλοιπες ελληνικές ιδιωτικές τράπεζες.

Στο πλαίσιο αυτό η ελληνική κυβέρνηση θα μπορούσε να αξιοποιήσει την εμπειρία της KfW, δηλαδή της γερμανικής κρατικής τράπεζας η οποία δανείζει τη χώρα μας στο πλαίσιο της ΣΔΔ Ελλάδας-κρατών Ευρωζώνης.

Η KfW είναι μια γερμανική κρατική τράπεζα που ιδρύθηκε το 1948 προκειμένου να διευκολύνει τη λειτουργία του Σχεδίου Μάρσαλ στη Γερμανία. Μέτοχοί της είναι κατά 80% η Ομοσπονδιακή Γερμανία και κατά 20% τα γερμανικά κρατίδια. Αντλεί τα κεφάλαια της κυρίως από την αγορά με χαμηλά επιτόκια, μέσω της έκδοσης ομολόγων τα οποία εγγυάται η Ομοσπονδιακή Γερμανία, ενώ έχει αποκτήσει και το δικαίωμα να δανείζεται από την ΕΚΤ με επιτόκιο 1%.

Σύμφωνα με τη δανειακή σύμβαση Ελλάδας-κρατών Ευρωζώνης η KfW θα δανείσει συνολικά τη χώρα μας τουλάχιστον με 22,3 δισ. ευρώ με επιτόκιο περί το 5%.

Έτσι μόνο από τη δανειακή σύμβαση με την Ελλάδα η KfW θα αποκομίζει τεράστια κέρδη λόγω ακριβώς της ως άνω διαφοράς επιτοκίου υπέρ της που ανέρχεται τουλάχιστον σε 4%, ενώ σε περίπτωση επιμήκυνσης του ελληνικού δανείου η διαφορά αυτή θα ανέλθει στο 5%!!!

Η Ελλάδα λοιπόν θα μπορούσε να ιδρύσει μια τράπεζα ειδικού σκοπού κατά τα πρότυπα της

101. UK 17 ILM (1978) σ. 1123.

102. M. E. Wiesinger, State Immunity from Enforcement Measures, University of Vienna 2006, σ. 4, υποσημείωση 19. Πρβλ. εν προκειμένω ιδίως άρθρο 13 (3) της State Immunity Act.

103. Για τους όρους και τις προϋποθέσεις αναγκαστικής εκτέλεσης κατά του Ελληνικού Δημοσίου με βάση τον ισχύοντα νόμο 3068/2002, πρβλ. μεταξύ άλλων Σ. Σταματόπουλος, Το αντικείμενο της αναγκαστικής εκτέλεσης κατά του Ελληνικού Δημοσίου και των ν.π.δ.δ., Δίκη 2003, σ.1107, Γ. Κασιμάτης, Τα συνταγματικά όρια της αναγκαστικής εκτέλεσης κατά του ελληνικού δημοσίου, Δίκη 2003, σ. 1075, Κ. Χρυσόγονος, Η νομοθετική ρύθμιση της αναγκαστικής εκτέλεσης κατά του Δημοσίου με το ν. 3068/2002, Δίκη 2004, σ. 5.

104. Πρβλ. ΣΔΔ, ό.π. σημ. 16, σ. 41-42.

105. Ο.π. σ. 17.

106. Ο.π. σ. 18.

107. Ο.π. σ. 33.

108. Πρβλ. Περιοδικό «Επίκαιρα» 21.10.2010.

KfW προκειμένου να δανειζεται φθηνά από την ΕΚΤ και να αξιοποιεί τα κεφάλαια αυτά για την αναχρηματοδότηση του ελληνικού χρέους με χαμηλά επιτόκια, μειώνοντας έτσι τους υπέρογκους ετήσιους τόκους που καταβάλλει η χώρα μας στους δανειστές της.

Ταυτόχρονα θα μπορούσε να ενισχύσει την ανάπτυξη της χώρας προσφέροντας φτηνά κεφάλαια στις δημόσιες επιχειρήσεις και οργανισμούς.

Αυτό είναι ιδιαίτερα σημαντικό αφού σύμφωνα με τον προϋπολογισμό 2011 η χώρα μας θα καταβάλλει 15,9 δισ. ευρώ για τόκους, ενώ για το διάστημα 2011-2014 θα καταβάλει σύμφωνα με εκτιμήσεις του ΔΝΤ 71 δισ. ευρώ για τόκους<sup>109</sup>.

Η αναχρηματοδότηση του ελληνικού χρέους μέσω δανειοδότησης μιας κρατικής τράπεζας ειδικού σκοπού από την ΕΚΤ θα μπορούσε να μειώσει το παραπάνω συνολικό ποσό των 71 δισ. ευρώ σε 20 δισ. ευρώ.

Περαιτέρω λόγω της σύναψης των δανείων της χώρας μας με τα κράτη μέλη της ευρωζώνης και το ΔΝΤ από το 2012 και μετά τουλάχιστον 110 δισ. ευρώ από το δημόσιο χρέος θα έχει μετατραπεί σε χρέος που θα οφείλεται πλέον σε κράτη και διεθνείς

οργανισμούς. Επίσης σύμφωνα με στοιχεία η ΕΚΤ κατέχει σήμερα ελληνικά κρατικά ομόλογα αξίας τουλάχιστον 60 δισ. ευρώ τα οποία μάλιστα έχει αποκτήσει σύμφωνα με δημοσιεύματα, σε συμφέρουσες τιμές με έκπτωση περίπου 30%.

Έτσι μετά το 2012 τουλάχιστον 170 δισ. ευρώ, δηλαδή ένα ιδιαίτερα σημαντικό μέρος του Ελληνικού δημόσιου χρέους δεν θα οφείλεται πλέον σε ιδιώτες αλλά σε κρατικές οντότητες και διεθνείς οργανισμούς. Στο πλαίσιο αυτό η ΕΚΤ θα μπορούσε να δανειοδοτήσει το Ελληνικό Δημόσιο με επιτόκιο αντίστοιχο με αυτό που χρεώνει στις ιδιωτικές τράπεζες<sup>110</sup>, το οποίο σήμερα κινείται στα επίπεδα του 1%, προκειμένου η Ελλάδα να αγοράσει τα παραπάνω ελληνικά κρατικά ομόλογα που κατέχει η ΕΚΤ και μάλιστα με έκπτωση 20-25%. Με τον τρόπο αυτό θα μπορούσε να αρχίσει να μειώνεται σταδιακά το ελληνικό δημόσιο χρέος χωρίς ταυτόχρονη τοκογλυφική επιβάρυνση της χώρας μας.

Επομένως το δίλημμα ΣΔΔ και Μνημόνιο ή δήθεν πτώχευση της χώρας, αποδεικνύεται ότι είναι ψευτοδίλημμα αφού με την παραπάνω ευρηματική αξιοποίηση της ΣΕΕ και της ΣΛΕΕ αποδεικνύεται ότι υπάρχει και άλλος δρόμος.

109. Πρβλ. ΔΝΤ, Έκθεση 10/110, 5 Μαΐου 2010, σ. 125.

110. Πρβλ. Ε. Μαριάς, Περιοδικό «Επίκαιρα», 23.9.2010, σ. 26-27.