

ΣΚΕΨΕΙΣ

ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΗΝ ΥΠΟΘΕΣΗ ΤΟΥ ΔΣΑ ΣΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ

ΚΑΙ ΤΑ ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΠΟΥ ΔΗΜΙΟΥΡΓΕΙ Η ΕΙΣΗΓΗΣΗ*

(Ε 6192/29.7.2010)

1. *Το ζήτημα του έννομου συμφέροντος του Δικηγορικού Συλλόγου Αθηνών*

Ως προ το ζήτημα αυτό διατυπώνω τις ακόλουθες σκέψεις:

α. Ο Κώδικας περί Δικηγόρων στο άρθρο 199, που καθορίζει τα αντικείμενα του λειτουργήματος των δικηγορικών συλλόγων, ορίζει ότι «Εις τους Δικηγορικούς Συλλόγους και τα Διοικητικά Συμβούλια αυτών ανήκουσι: α) (...), β) (...), γ) (...), δ) η συζήτηση και η απόφασις (...) περί παντός γενικότερου ζητήματος Εθνικού ή Κοινωνικού Περιεχομένου». Περιλαμβάνει, δηλαδή, ρητώς και με ρητή, ειδική και εξαντλητική αρίθμηση, το εν λόγω αντικείμενο μεταξύ των τεσσάρων κατηγοριών αντικειμένων της αποστολής και των σκοπών των εν λόγω συλλόγων. Από τη νομοθετική αυτή ρύθμιση προκύπτει σαφώς ότι αναθέτει στους Δικηγορικούς Συλλόγους ως ειδικό καθήκον και λειτούργημα της αποστολής των ως νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου τη συζήτηση και τη λήψη αποφάσεων για κάθε γενικότερο ζήτημα εθνικού ή κοινωνικού περιεχομένου. Προκύπτει, επίσης, ότι, με αυτή τη ρητή και αποκλειστική απαρίθμηση των καθηκόντων των δικηγορικών συλλόγων, θα ήταν αντίθετο προς κάθε λογική ερμηνεία του σαφούς γράμματος της διάταξης, να συναχθεί, όπως υποστηρίζει η Εισήγηση, ότι ο νόμος αναγνωρίζει το δικαίωμα απλής και χωρίς ειδικό σκοπό συζήτησης ή διατύπωσης γνώμης για τα εθνικά και τα κοινωνικά ζητήματα του ελληνικού λαού, αλλά χωρίς έννομο συμφέρον να επικαλεστεί την έννομη προστασία του εν λόγω αντικειμένου. Αναγνωρίζει, δηλαδή, ένα δικαίωμα που έχει ο Δικηγορικός Σύλλογος από το Σύνταγμα, όπως το έχει κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο. Σ' αυτή την περίπτωση ο νομοθέτης, ασφαλώς, δε θα ήταν σοβαρός.

* Προσφορά στο Δικηγορικό Σύλλογο Αθηνών.



Αφού, συνεπώς, λογικά είναι αναγκαίο να δεχθούμε ότι ο νομοθέτης δεν ανέθεσε στους δικηγορικούς συλλόγους τη συζήτηση και τη λήψη αποφάσεων δράσης για τα εθνικά και κοινωνικά ζητήματα χάριν παιδιάς, ή μόνο ως γενικό δικαίωμα που έχουν όλα τα πρόσωπα, αλλά ως ειδική δημοσίου δικαίου υποχρέωση, έστω και χωρίς κύρωση παράληψης, είναι λογικό να δεχθούμε ότι αυτή η αποστολή συνδέεται με έννομο συμφέρον για ενέργειες που συμβάλλουν στην αντιμετώπιση ενός εθνικού ή κοινωνικού ζητήματος και στο επίπεδο έννομης προστασίας. Είναι δε γνωστό ότι η έννοια του έννομου συμφέροντος έχει βάση την από το δίκαιο θέσπιση δικαιώματος ή αρμοδιότητας, ειδικού καθήκοντος, ειδικής υποχρέωσης ή ειδικής δυνατότητας φυσικού ή νομικού προσώπου με συγκεκριμένο ουσιαστικό περιεχόμενο. Είναι δε αδύνατο να σκεφθεί κάποιος ότι ένας από τους νομοθετημένους σκοπούς ενός νομικού προσώπου δε θα ήταν σπλισμένος με έννομο συμφέρον δικαστικής προστασίας. Αυτό αντίκειται και στο Σύνταγμα, το οποίο εγγυάται πλήρη δικαστική προστασία όλων των νομικών και φυσικών προσώπων. Θα ήταν, συνεπώς, παράβαση του δικαίου γενικότερα η μη αναγνώριση έννομου συμφέροντος στο ΔΣΑ ως υποκείμενο του από το νόμο ειδικώς θεσπισμένου δικαιώματος και καθήκοντος να παρέχει τις υπηρεσίες του στην αντιμετώπιση εθνικών και κοινωνικών ζητημάτων. Δε χρειάζεται δε να επισημανθεί ότι η περικοπή μισθολογικών και συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων σε ολόκληρο το φάσμα των έμμισθων υπαλλήλων και συνταξιούχων του δημόσιου τομέα αποτελεί μεγάλο ζήτημα του κοινωνικού συνόλου της χώρας σε όλα τα επίπεδα: του επιπέδου των υφισταμένων τα βάρη, της εθνικής οικονομίας και της αντιμετώπισης της κρίσης.

Η ratio legis αυτού του ειδικού καθήκοντος και δημόσιου λειτουργήματος που αναθέτει το άρθρο 199 του ΚΔ στους δικηγορικούς συλλόγους είναι σαφής: Οι δικηγορικοί σύλλογοι είναι οι μόνες ενώσεις προσώπων που ασκούν, με πλήρη ελευθερία και χωρίς ειδικές κατευθύνσεις, ένα λειτουργήμα εφαρμογής του δικαίου με βάση τους κανόνες της επιστήμης ειδικού κλάδου, της επιστήμης του δικαίου, σε ολόκληρο το φάσμα των έννομων σχέσεων μιας κοινωνίας· ασκούν θεσμικά αναγνωρισμένο δημόσιο λειτουργήμα, συμμετέχοντας, βάσει ειδικής δημοσίου δικαίου άδειας, στο ευρύτερο πολιτειακό σύστημα θέσπισης, ερμηνείας, εφαρμογής και διάπλασης του δικαίου, σε ολόκληρο το πεδίο νομιμότητας άσκησης όλων των λειτουργιών του κράτους και ειδικότερα στο πολιτειακό πεδίο άσκησης της δικαστικής λειτουργίας και της απονομής της δικαιοσύνης, καθώς και στο πεδίο λειτουργίας της ευρύτερης αρχής νομιμότητας της κοινωνικής συμβίωσης και της πολιτειακής δράσης. Συνάδει, συνεπώς, πλήρως προς το εν λόγω λειτουργήμα η ανάθεση στους δικηγορικούς συλλόγους του ειδικού καθήκοντος υπεύθυνης θεσμικής ενασχόλησής τους με τα εθνικά και κοινωνικά θέματα της χώρας, ώστε να συμβάλλουν με παραγωγή γνώσης και με δράση στην αντιμετώπισή τους. Πρέπει, όμως, να επισημανθεί ότι αυτή η ratio legis δεν είναι απλή θεωρητική κατασκευή: ανταποκρίνεται στην ιστορία



των Δικηγορικών Συλλόγων της χώρας και ιδιαίτερα του Δικηγορικού Συλλόγου Αθηνών και αντικατοπτρίζει την ιστορική συμβολή τους στην αντιμετώπιση των εθνικών και κοινωνικών ζητημάτων και στην προστασία της δημοκρατίας. Η περικοπή αυτής της αποστολής των Δικηγορικών Συλλόγων της Ελλάδας, όπως προτείνεται με την αβάσιμη ερμηνεία της Εισήγησης, θα σήμαινε σοβαρό ακρωτηριασμό του δημόσιου λειτουργήματος που ασκούν, λόγω της σημασίας του οποίου συνιστούν, όπως σημειώθηκε, δημοσίου δικαίου νομικά πρόσωπα. Συνεπώς, ο περιορισμός του ειδικού αυτού λειτουργήματος σε απλή άσκοπη συζήτηση και χωρίς τη δικαιική επένδυσή του με την ισχύ του έννομου συμφέροντος, θα συνιστούσε σοβαρό ακρωτηριασμό του δημόσιου λειτουργήματος των Δικηγορικών Συλλόγων της χώρας και περιφρόνηση της ιστορίας της δράσης τους.

β. Το ειδικό καθήκον που επιβάλλει το άρθρο 199 του ΚΔ ως προς την ενασχόληση με τα εθνικά και κοινωνικά ζητήματα της χώρας είναι, βεβαίως, ευρύ, όπως, άλλωστε, και οι άλλες τρεις κατηγορίες της αποστολής του πού ορίζει το εν λόγω άρθρο. Αυτό δε σημαίνει ότι στερείται ορίων. Είναι ευρύ, αλλά συνιστά κατηγορία, η οποία έχει εννοιολογικά όρια. Γνωρίζουμε δε ότι η νομολογία συμβάλλει πάντοτε στη συγκεκριμενοποίηση των ορίων τέτοιων περιπτώσεων. Η ευρύτητα αυτή του αντικειμένου δε σημαίνει, συνεπώς, ότι το έννομο συμφέρον συμμετοχής στη λειτουργία της δικαιοσύνης για την αντιμετώπισή του καθιστά την εν λόγω συμμετοχή λαϊκή αγωγή.

γ. Το Συμβούλιο της Επικρατείας, με την απόφαση της Ολομέλειάς του 4576/1977, έχει ορθώς αναγνωρίσει το έννομο συμφέρον των Δικηγορικών Συλλόγων της χώρας σε δίκη προστασίας του περιβάλλοντος, με το αιτιολογικό ότι η υπόθεση αφορά το κοινωνικό σύνολο, δεδομένου ότι η συνταγματική προστασία του φυσικού και του πολιτισμικού περιβάλλοντος αποτρέπει τον υποβιβασμό της ανθρώπινης ζωής. Έγινε δε δεκτό εδώ το έννομο συμφέρον, παρά το γεγονός ότι η εμβέλεια της υπόθεσης ήταν γαιωγραφικώς περιορισμένη, ενώ η προκείμενη αποτελεί πανεθνική υπόθεση. Η θέση της Εισήγησης, η οποία με ιδιαίτερη επιμέλεια –σε αντίθεση με την επίκληση όλων των άλλων αποφάσεων του ΣΤΕ- αναφέρεται στη μειοψηφία της εν λόγω απόφασης, ότι παρήλθε πολύς χρόνος από τότε, άρα πρέπει να αλλάξει, δεν είναι ορθή. Η χρησιμότητα παρουσίας των Δικηγορικών Συλλόγων στα εθνικά και κοινωνικά θέματα δεν έχει μεταβληθεί, όπως δεν έχει μεταβληθεί και η σημασία για τη σύγχρονη κοινωνία των εθνικών και κοινωνικών ζητημάτων. Μόνο μια ριζική και ουσιαστική μεταβολή στο κοινωνικό και στο θεσμικό επίπεδο δικαιολογεί τη μεταβολή της νομολογίας – και όχι ο αριθμός των ετών.

2. Η ιστορική και νομική βάση της υπόθεσης στην Εισήγηση

α. Το βασικό περιεχόμενο της Εισήγησης. Η Εισήγηση στηρίζεται σε λανθασμένο ιστορικό και σε λανθασμένη νομική βάση. Συγκεκριμένα,

αντιμετωπίζει τις προσβαλλόμενες πράξεις, χωρίς νομικό προσδιορισμό και χαρακτηρισμό (αν και ποιες εγγυήσεις υπερκείμενου δικαίου προσβάλλουν), ως «μέτρα» (πολιτική και όχι νομική έννοια) εφαρμογής οικονομικής πολιτικής (πολιτική έννοια): (α) της ΕΕ και της ΟΝΕ, ως οργανισμών άσκησης και επιβολής οικονομικής και δημοσιονομικής πολιτικής στα κράτη-μέλη, (β) του ΔΝΤ, ως φορέα επιβολής όρων χρηματοδότησης των υπαγόμενων σ' αυτό κρατών (πολιτική έννοια) και (γ) της Ελληνικής Δημοκρατίας, ως του κράτους-μέλους και δανειολήπτη, που είναι υποχρεωμένη να συμμορφωθεί με την πολιτική αυτή¹. Το περιεχόμενο της Εισήγησης ειδικότερα εκτυλίσσεται ως ακολούθως:

Η Εισήγηση επικαλείται, για την εξειδίκευση αυτής της πολιτικής στην περίπτωση της οικονομικής κρίσης της Ελλάδας, διάφορα πολιτικά κείμενα, πολιτικές αποφάσεις και πρακτικές, που ανάγει και θεμελιώνει σε διάφορες διατάξεις Συνθηκών της ΕΕ και ιδίως της ΣΛΕΕ, στις διατάξεις του Συμφώνου του ΔΝΤ (Agreement of the IMF) και σε πρόσφατους ελληνικούς νόμους, καθώς και πλήθος στοιχείων της ελληνικής οικονομίας και της δημοσιονομικής κατάστασης της χώρας. Μεταξύ αυτών, αναφέρονται τα πολιτικά κείμενα του αιτήματος χρηματοδότησης και τα επίσης πολιτικά κείμενα και οι πολιτικές αποφάσεις δημιουργίας του μηχανισμού στήριξης, ως διακανονισμού χρηματοδότησης τα πολιτικά κείμενα διαφόρων εκθέσεων, συστάσεων και άλλων πολιτικών εγγράφων από το 2009 και εφεξής σχετικά με τα δημοσιονομικά και οικονομικά προβλήματα της χώρας αριθμητικά δεδομένα της ελληνικής οικονομίας, που στηρίζουν την πολιτική αντιμετώπισης της κρίσης. Στη συνέχεια, η Εισήγηση αναφέρεται στους νόμους 3833/2010, 3842/2010, όχι ως νόμους που περιέχουν εφαρμοστέες διατάξεις στην προκείμενη υπόθεση, αλλά ως νόμους άσκησης της πολιτικής αντιμετώπισης της κρίσης. Σε σχέση με την αναφορά των νόμων αυτών, η Εισήγηση αναφέρει και τα πολιτικά κείμενα της από 25.3.2010 Δήλωσης των Αρχηγών Κρατών και Πρωθυπουργών και της από 11.4.2010 Δήλωσης των Υπουργών Οικονομικών της Ευρωζώνης. Ακολούθως, η Εισήγηση, αναφέροντας τα δυσμενή στοιχεία της ελληνικής οικονομίας και τα προβλήματα της ανακρίβειας των δημοσιονομικών στοιχείων, καταλήγει στην ανάγκη της από 23.4.2010 αίτησης χρηματοδότησης με ενεργοποίηση του μηχανισμού στήριξης και της υπογραφής των τριών Συμφωνιών Δανεισμού.

Μετά την εξαντλητική αυτή πολιτική έκθεση των είκοσι οκτώ σελίδων που περιέχει την οικονομική κατάσταση της Ελλάδας και την πολιτική αντιμετώπισής της, που μόνο από το Υπουργείο Οικονομικών θα μπορούσε να είχε συνταχθεί, ανέμενε κανείς να εισέλθει η Εισήγηση στη νομική αντιμετώπιση της υπόθεσης. Πράγματι, εισέρχεται με συντομία στις Συμφωνίες Δανεισμού, αναφέροντας και τις τρεις («Σύμβαση Δανειακής

¹ Βλ. Εισήγηση (Ε6192/2010), σελ. 1 επ. σε συνδ. με σελ. 38 επ.

Διευκόλυνσης», «Μνημόνιο Συνεννόησης» και Συμφωνία με το ΔΝΤ), κάνοντας αρχή από το «Μνημόνιο Συνεννόησης», όπως υπεγράφη (με τα τρία επιμέρους «Μνημόνια») στις 3.5.2010 από της Ελληνική Δημοκρατία και από την Επιτροπή της ΕΕ ως αντιπρόσωπο των λοιπών κρατών-μελών της Ευρωζώνης. Η Εισήγηση περιγράφει με λεπτομέρειες το περιεχόμενο του «Μνημονίου Συνεννόησης», σε δέκα περίπου σελίδες, χωρίς κανένα νομικό χαρακτηρισμό των πολιτικών και των μέτρων που επιβάλλει χωρίς το νομικό χαρακτηρισμό των επιβαλλόμενων πολιτικών ως αρμοδιοτήτων της κυβέρνησης κατά το άρθρο 82 Σ, ούτε των ληπτέων μέτρων ως κατά το Σύνταγμα αρμοδιοτήτων της νομοθετικής και της εκτελεστικής λειτουργίας – βασικών συνταγματικών όρων για την κύρωση του ως Συμφωνία Δανεισμού από κατά το άρθρο 28 § 2 Σ. Η περιγραφή αναφέρει τα στοιχεία ως στοιχεία πολιτικής. Ακολουθεί η σε μια σελίδα μόνο (σελ.74-75) αναφορά του ν. 3845/6.5.2010 -που αποτελεί τη βασική νομοθετική βάση των προσβαλλόμενων πράξεων- των επισυνημμένων σ' αυτόν πολιτικών κειμένων και της αιτιολογικής έκθεσης με τους πολιτικούς στόχους του. Ούτε εδώ γίνεται οποιοσδήποτε χαρακτηρισμός του νόμου ως κυρωτικού ή εκτελεστικού ή μη διεθνούς σύμβασης. Με την από 8.5.2010 «Σύμβαση Δανειακής Διευκόλυνσης», που αποτελεί της σύμβαση-βάση ισχύος των άλλων δύο, αναφέρεται (μαζί με τη «Συμφωνία μεταξύ των Πιστωτών» και την από 9.5.20120 συμφωνία έγκρισης της χρηματοδότησης της Ελλάδας από το ΔΝΤ) μόνο σε μια σελίδα (σελ. 75-76), χωρίς καμιά νομική σκέψη ως προς τη νομική σχέση των εν λόγω συμφωνιών με τις προσβαλλόμενες πράξεις, χωρίς καμιά νομική σκέψη ως προς τη νομική σχέση ισχύος μεταξύ τους και με το «Μνημόνιο Συνεννόησης», ως προς τη νομική σημασία και το κύρος της «Σύμβασης Δανειοδότησης», ως προς το κύρος των τριών διεθνών συμφωνιών και ως προς το νομικό χαρακτηρισμό του περιεχομένου τους. Και οι τρεις Συμφωνίες Δανεισμού αναφέρονται ως πολιτικά κείμενα, ως κείμενα πολιτικών μέτρων αντιμετώπισης της ελληνικής οικονομικής κρίσης. Την αναφορά των Συμφωνιών ακολουθεί η λεπτομερής παρουσίαση του περιεχομένου του κειμένου της από 8.6.2010 απόφασης του Συμβουλίου της ΕΕ, σχετικά με τα ληπτέα μέτρα τόσο για τη διόρθωση των δημοσιονομικών στοιχείων, όσο και για την αντιμετώπιση της κρίσης. Ούτε εδώ υπάρχει νομική σκέψη ως προς το αν η εν λόγω απόφαση είναι νομικώς δεσμευτική ή όχι και βάσει ποίων κανόνων και ως προς τη σχέση της με την υπό κρίσιν περίπτωση. Τέλος αναφέρεται η δημοσίευση του ν. 3863/15.7.2010 και του ν. 3865/21.7.2010 με το ίδιο πνεύμα: ως νόμων που περιέχουν μέτρα πολιτικής αντιμετώπισης της κρίσης, χωρίς οποιαδήποτε νομική αξιολόγηση.

Η Εισήγηση, μετά την μακρά, πενήντα και πλέον σελίδων, πολιτική ανάλυση της οικονομικής κρίσης της χώρας με βάση την πολιτική που εκφράζουν τα διάφορα πολιτικά και νομικά κείμενα και οικονομικά στοιχεία, αντί να προχωρήσει σε νομικές σκέψεις νομικού χαρακτηρισμού και αξιολόγησης πολιτειακών πράξεων και μέτρων, καθώς και ερμηνείας

εφαρμοστέων διατάξεων νόμου και κανόνων δικαίου, επιστρέφει στα πολιτικά κείμενα των δύο ειδικότερων μνημονίων που επισυνάφθηκαν, χωρίς υπογραφή και χωρίς το κείμενο του «Τεχνικού Μνημονίου», στο ν. 3845/6.5.2010. Τα Μνημόνια αυτά («Μνημόνιο Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής» και «Μνημόνιο Συνεννόησης στις Συγκεκριμένες Προϋποθέσεις Οικονομικής Πολιτικής»), όπως είναι γνωστό και δεδομένο, επισυνάφθηκαν (ως Παράρτημα III και IV) στον παραπάνω νόμο ως «σχέδιο προγράμματος» και όχι ως υπογεγραμμένη δεσμευτική σύμβαση (βλ. αιτιολογική έκθεση). Αυτό έγινε παρά το γεγονός ότι είχε υπογραφεί, ήδη από τις 3.5.2010, ως διεθνής σύμβαση το «Μνημόνιο Συνεννόησης» μετά δύο αυτά Μνημόνια και με το «Τεχνικό Μνημόνιο», που δεν επισυνάφθηκε στο νόμο. Βεβαίως, το υπογεγραμμένο αυτό «Μνημόνιο Συνεννόησης» δεν μπορούσε να θεωρηθεί ακόμη ολοκληρωμένη διεθνής σύμβαση κατά τη δημοσίευση του ν. 3845/6.5.2010, γιατί δεν είχε υπογραφεί ακόμη η «Σύμβαση Δανειακής Διευκόλυνσης», που αποτελεί τη βάση ισχύος και ουσίας και του «Μνημονίου Συνεννόησης» ως σύμβασης, καθώς και της Συμφωνίας έγκρισης του ΔΝΤ του όλου συστήματος του «διακανονισμού χρηματοδότησης άμεσου ετοιμότητας» της Ελλάδας. Η Εισήγηση (σελ. 79 επ. και 84), ενώ γνωρίζει, όπως είδαμε, τις τρεις αυτές κατατεθειμένες για κύρωση και αλληλοσυνδεόμενες Συμβάσεις που αποτελούν νομικά κείμενα, έρχεται στα πολιτικά κείμενα των Παραρτημάτων III και IV του ν. 3845/6.5.2010, ονομάζοντάς τα «Μνημόνιο» - (έτσι, στον ενικό, ενώ είναι δύο τα συνημμένα στο νόμο), για να «το» χαρακτηρίσει μη δεσμευτικό κείμενο, τα εγκαταλείπει, όμως, αμέσως σ' αυτό το σημείο και επανέρχεται στο υπογεγραμμένο «Μνημόνιο» με τα τρία επιμέρους μνημόνια- μεταφέροντας έτσι τη μη δεσμευτικότητα των κειμένων των Παραρτημάτων και στο νομικό κείμενο του «Μνημονίου Συνεννόησης», συσκοτίζοντας έτσι την πραγματική και τη νομική βάση της υπό κρίσιν υπόθεσης. Η πολιτική και η νομική σημασία αυτής της συσκοτίσης –η οποία είναι πρόδηλη, αφού στο «τραπέζι» της Εισήγησης είναι όλα τα κείμενα, υπογεγραμμένα και μη- συνίσταται στο ότι συμπορεύεται με τη συσκοτίση που δημιούργησε η όλη μεθόδευση σύναψης των συμβάσεων και επιβολής των μέτρων από τα συμβαλλόμενα μέρη των Συμφωνιών Δανεισμού².

Η Εισήγηση (σελ. 81 επ.) διατυπώνει σκέψεις σχετικά με τα ζητήματα της μη επικύρωσης και μη κύρωσης των Συμφωνιών με βάση τα άρθρα 36 § 2 και 28 § 2 Σ, της σχέσης τους με το ν. 3845/2010, καθώς και του ελεγκτού των εν λόγω ζητημάτων από το Συμβούλιο της Επικρατείας. Δε θα αναφερθώ εδώ στη νομική βασιμότητα των σχετικών νομικών σκέψεων της Εισήγησης³. Περιορίζομαι μόνο στο ότι παραλείπεται η συγκριτική αντιπαράθεση και η νομική αξιολόγηση των ακόλουθων, αλλοπρόσαλλων μεν αλλά βασικών, νομικών στοιχείων της όλης μεθόδευσης σύναψης και εφαρμογής των

² Βλ. : Γ. Κασιμάτη, Οι Συμφωνίες Δανεισμού της Ελλάδας με την ΕΕ και το ΔΝΤ, εκδοση ΔΣΑ, σελ. 9 επ.

³ Σχετικά με τη βασιμότητα αυτών των σκέψεων, πρβλ.. Γ. Κασιμάτη, ό.π., σελ. 61 επ.

h

Συμφωνιών Δανεισμού: (α) της ρήτρας της παρ. 4 εδ. β, του άρθρου Πρώτο του ν. 3845/6.5.2010: «τα μνημόνια, οι συμφωνίες και οι συμβάσεις του προηγούμενου εδαφίου εισάγονται στη Βουλή για κύρωση»· (β) των διατάξεων του άρθρου 15 της «Σύμβασης Δανειακής Διευκόλυνσης» και του άρθρου Μόνο, παρ. 9 του ν. 3847/11.5.2010, που ορίζουν ότι οι εν λόγω συμβάσεις, συμφωνίες και μνημόνια *ισχύουν και εκτελούνται από την υπογραφή τους*· (γ) το με ημερομηνία 3.6.2010 σχέδιο νόμου, το οποίο είναι κατατεθειμένο μέχρι σήμερα στη Βουλή για συζήτηση και ψήφιση, με τίτλο «Κύρωση της από 8 Μαΐου 2010 Σύμβασης Δανειακής Διευκόλυνσης μεταξύ αφενός της Ελληνικής Δημοκρατίας ως δανειολήπτη και αφετέρου των κρατών-μελών της Ευρωζώνης και του KfW ως δανειστών, καθώς και του από 10 Μαΐου 2010 διακανονισμού χρηματοδότησης άμεσου ετοιμότητας από το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο – Συμμετοχή της Ελλάδας στον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Στήριξης», και στο οποίο επισυνάπτονται για κύρωση οι τρεις Συμφωνίες Δανεισμού⁴. Αυτό το τελευταίο νομικό κείμενο, που επιβεβαιώνει, όπως και η παρ. 4 εδ. β του άρθρου Πρώτο του ν. 3845/2010, την υποχρέωση κύρωσης των Συμφωνιών Δανεισμού και την αντισυνταγματικότητα της παρ. 9 του άρθρου Μόνο του ν. 3847/2010, παραλείπεται πλήρως από το σκεπτικό της Εισήγησης. Η νομική αυτή αξιολόγηση που παραλείφθηκε είναι απαραίτητη για τη σωστή αντιμετώπιση του ζητήματος της συνταγματικότητας εφαρμογής των Συμφωνιών Δανεισμού και της σχέσης τους με τα υπό κρίσιν μέτρα.

Ακολούθως η Εισήγηση (σελ. 85 μέχρι τέλος) εισέρχεται στο τελευταίο και βασικό ζήτημα της όλης δίκης, τη συμβατότητα των υπό κρίσιν περικοπών μισθών και συντάξεων με το υπερκείμενο δίκαιο. Ενώ ανέμενε κανείς ότι τουλάχιστον το βασικό αυτό ζήτημα της δίκης θα αντιμετωπιζόταν με εμπειριστατωμένες νομικές σκέψεις σχετικά με το νομικό χαρακτηρισμό των περικοπών και την υπαγωγή τους ή μη σε διατάξεις εγγυήσεων τους Συντάγματος, του άρθρου 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου (ΠΠΠ), του άρθρου 17 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, καθώς και σε θεμελιώδεις αρχές, όπως οι αρχές της αναλογικότητας, της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και του κοινωνικού κράτους, λαμβάνοντας υπ' όψιν και τη σχετική νομολογία του ΕΔΔΑ, του ΔΕΚ και των ανώτατων ελληνικών δικαστηρίων, η Εισήγηση παρουσιάζει την έξης εικόνα: Χωρίς κανένα νομικό χαρακτηρισμό των περικοπών και χωρίς νομική σκέψη σε σχέση με την υπαγωγή τους στο άρθρο 1 του ΠΠΠ, παρουσιάζεται η –αυτονόητη- πολιτική του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ) που αναγνωρίζει στα κράτη-μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης το δικαίωμα να καθορίζουν την εισοδηματική τους πολιτική και λαμβάνει υπ' όψιν όταν κρίνει τον όρο του δημόσιου συμφέροντος. Δεν αναφέρεται, όμως, στις νομολογιακές

⁴ Βλ. αναλυτικότερα: Γ. Κασμάτη, Οι Συμφωνίες Δανεισμού της Ελλάδας με την ΕΕ και το ΔΝΤ, ό.π.

απαντήσεις του ΕΔΔΑ, αν οι υπό κρίσιν περικοπές υπάγονται στην προστασία του άρθρου 1 του ΠΠΠ και αν λαμβάνεται υπ' όψιν ο όρος του δημόσιου συμφέροντος σε περικοπές της προκείμενης περίπτωσης, αλλά καταλήγει σε αρνητική θέση υπαγωγής τους στην εν λόγω διάταξη με δικανικό συλλογισμό στον οποίο μείζων πρόταση δεν είναι κανόνας δικαίου, αλλά η γενική πολιτική του ΕΔΔΑ απέναντι στην οικονομική πολιτική των κρατών-μελών και ελάσσων πρόταση δεν είναι νομικώς χαρακτηρισμένες περικοπές μισθών και συντάξεων, αλλά ο πολιτικός χαρακτηρισμός τους «μέτρα» αντιμετώπισης της κρίσης, που επιβάλλονται από την ΕΕ, το ΔΝΤ και την Ελληνική Κυβέρνηση χάριν δημόσιου συμφέροντος, το οποίο –και αυτό- θεμελιώνει σε *δεδομένα οικονομικής πολιτικής*. Η αρχή της αναλογικότητας, που εγγυώνται όλα τα υπερκείμενα επίπεδα δικαίου, απορρίπτεται (σελ. 93) επίσης με *πολιτικούς ισχυρισμούς*. Στους ίδιους ή ανάλογους πολιτικούς ισχυρισμούς θεμελιώνεται (σελ. 95) και η απόρριψη εφαρμογής των αρχών προστασίας της ανθρώπινης αξίας και της ισότητας. Είναι δε άξιο ειδικής μνείας το ότι η Εισήγηση (σελ. 93), στο σκεπτικό απόρριψης της εφαρμογής της αρχής προστασίας της αξίας του ανθρώπου, δέχεται το νεοφανές, απάνθρωπο και άκρως επικίνδυνο όριο του «βιώσιμου» επιπέδου εισοδήματος: δηλαδή, η αρχή προστασίας της αξίας του ανθρώπου συρρικνώνεται πια στην απλή δυνατότητα βιολογικής διατήρησης του ανθρώπου στη ζωή (!) και εγκαταλείπει το όριο της αξιοπρεπούς κοινωνικής διαβίωσης, που γνωρίζαμε μέχρι σήμερα.

Τα νομικά ζητήματα που τίθενται με την επιβολή περικοπών νομοθετικά κεκτημένων μισθολογικών και συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων είναι θεμελιώδους σημασίας για την εφαρμογή των εγγυήσεων, που παρέχουν το Σύνταγμα και το ευρωπαϊκό και το διεθνές δίκαιο, για την προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων και των δικαιωμάτων οικονομικού περιεχομένου στη χώρα μας. Η Εισήγηση, ατυχώς, θεμελιώνοντας τους ισχυρισμούς της σε στοιχεία οικονομικής και δημοσιονομικής πολιτικής, δηλαδή, σε πολιτική και όχι σε νομική βάση, καταλύει κάθε νομική μέθοδο εφαρμογής του δικαίου στο κεντρικό αντικείμενο της δίκης.

β. Κριτική θεώρηση της Εισήγησης. Η Εισήγηση αποτελεί, αναμφίβολα, επίσημο διαδικαστικό έγγραφο άσκησης δικαστικής λειτουργίας, σύμφωνα με το δικονομικό δίκαιο που εφαρμόζει παγίως το Συμβούλιο της Επικρατείας. Αποτελεί, επίσης, ουσιώδες στοιχείο παροχής δικαστικής προστασίας, αφού κατευθύνει την ανάπτυξη των σκέψεων των διαδίκων και του δικαστηρίου και συμβάλλει στο σχηματισμό της δικαστικής κρίσης. Αυτές οι ιδιότητες μας δημιουργούν την υποχρέωση να αξιολογήσουμε νομικά, επισημαίνοντας τις νομικές συνέπειές τους, τα δύο βασικά χαρακτηριστικά στοιχεία της Εισήγησης: (α) την ουσιαστική θεμελίωση της Εισήγησης στην πολιτική που ασκούν η ΕΕ, το ΔΝΤ και η Κυβέρνηση, μέσω της νομοθετικής και της εκτελεστικής εξουσίας, στην αντιμετώπιση της οικονομικής κρίσης της χώρας,

ως πολιτική που συνάγει η ίδια η Εισήγηση τόσο από την πολιτική πράξη εφαρμογής του δικαίου που διέπει τους εν λόγω φορείς, όσο και από πολιτικά και οικονομικά, μη νομικώς δεσμευτικά, στοιχεία και κείμενα και (β) την παράλειψη νομικής σκέψης για την αξιολόγηση των νομικών εγγράφων των Συμφωνιών Δανεισμού που η υπέγραψε η Ελληνική Δημοκρατία με τις χώρες της Ευρωζώνης και το ΔΝΤ και οποιασδήποτε αναφοράς τους.

Πάνω σ' αυτά τα στοιχεία της Εισήγησης, διατυπώνομε τις ακόλουθες σκέψεις:

(α) *Ως προς τη θεμελίωση των σκέψεων της Εισήγησης σε πολιτικά κείμενα και στοιχεία:* Η χρησιμοποίηση νομικά μη δεσμευτικών, δηλαδή πολιτικών, κειμένων και στοιχείων, όπως ήδη σημειώθηκε, είναι επιτρεπτή και επιβεβλημένη μόνο για ιστορική ερμηνεία συγκεκριμένων διατάξεων νόμου, εφαρμοστέων στην υπό κρίσιν υπόθεση. Η Εισήγηση δεν ακολουθεί αυτό το δρόμο, που είναι ο μόνος επιτρεπτός σε διαδικασία δικαστικής κρίσης, αλλά εκθέτει την όλη επίσημη πολιτική που ασκείται για την αντιμετώπιση της κρίσης, ως εάν ήταν κυβερνητική έκθεση υπουργείου οικονομικών ή αιτιολογική έκθεση σχεδίου νόμου για την ενημέρωση της Βουλής ως προς το σκοπό της νομοθετικής πρωτοβουλίας. Πρέπει να σημειωθεί ότι η επίκληση αυτής της πολιτικής, που είναι και η επίσημη κυβερνητική πολιτική, θα ήταν ανεπίτρεπτη ακόμη και αν γινόταν για την ιστορική ερμηνεία κάποιας εφαρμοστέας διάταξης, γιατί θα αποτελούσε υποκειμενική ιστορική ερμηνεία και όχι αντικειμενική⁵, όπως επιβάλλει σήμερα η αρχή του κράτους δικαίου. Ως πανεπιστημιακός δάσκαλος του δικαίου, οφείλω να επισημάνω ότι η στήριξη, χωρίς τις παραπάνω αναφερόμενες προϋποθέσεις, ολόκληρης της Εισήγησης στην επίσημη πολιτική, βάσει πολιτικών και νομικά μη δεσμευτικών κειμένων και στοιχείων, της ΕΕ, του ΔΝΤ και της ελληνικής κυβέρνησης αποτελεί σοβαρή παράβαση των αρχών άσκησης της δικαστικής λειτουργίας.

(β) *Ως προς την παράλειψη νομικής αξιολόγησης των Συμφωνιών Δανεισμού.* Τα κείμενα των συμφωνιών αυτών, τα οποία προσδιορίζονται πιο πάνω, αποτελούν τα κείμενα που υπεγράφησαν επισήμως ως διεθνείς συμβάσεις από την Ελληνική Δημοκρατία, από τα κράτη-μέλη της Ευρωζώνης (οι δύο πρώτες) και από το ΔΝΤ (η τρίτη). Η Εισήγηση ήταν υποχρεωμένη να αξιολογήσει νομικά τα επίσημα αυτά έγγραφα των Συμφωνιών Δανεισμού και να διατυπώσει αιτιολογημένη πρόταση προς το Δικαστήριο είτε αποκλεισμού τους είτε χρησιμοποίησής τους ως στοιχείων της νομικής βάσης της υπόθεσης, για τους εξής λόγους: πρώτον, γιατί περιέχονται στα δικόγραφα των αιτούντων

⁵ Αντικειμενική ιστορική ερμηνεία, θα ήταν, για παράδειγμα, εκείνη που θα αποτελούσε σύνθεση ασκούμενης και αντίθετης πολιτικής που θα είχε διατυπωθεί κατά τον κρίσιμο ιστορικό χρόνο.

ως έγγραφα που θεμελιώνουν τα επιχειρήματα ακύρωσης των προσβαλλόμενων πράξεων· *δεύτερον*, γιατί αυτά τα κείμενα εφαρμόζονται και αποτελούν τη βάση επιβολής των μέτρων αντιμετώπισης της κρίσης, μεταξύ των οποίων και οι προσβαλλόμενες πράξεις, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 15 της «Σύμβασης Δανειακής Διευκόλυνσης» και του άρθρου Μόνο, παρ. 9 του ν. 3847/1910, οι οποίες ορίζουν ότι οι εν λόγω Συμφωνίες Δανεισμού «ισχύουν και εκτελούνται από της υπογραφής τους»· *τρίτον*, γιατί η πρακτική εφαρμογή των μέτρων, μεταξύ των οποίων και οι προσβαλλόμενες πράξεις, *στηρίζεται πράγματι επισήμως* στα κείμενα των Συμφωνιών Δανεισμού και όχι σε άλλα κείμενα.

Πρέπει να σημειώσουμε εδώ, ως προς την παράλειψη της Εισήγησης να διατυπώσει κρίση σχετικά με τα εν λόγω επίσημα κείμενα των Συμφωνιών Δανεισμού, ότι συνιστά αναιτιολόγητη παράλειψη εφαρμοστέου κανόνα δικαίου (του άρθρου Μόνο, παρ. 9 του ν. 3847/2010), ο οποίος λαμβάνεται αυτεπαγγέλτως υπ' όψιν, μετά τον έλεγχο συνταγματικότητάς του. Το ότι δε ο νόμος αυτός και το άρθρο 15 της «Σύμβασης Δανειακής Διευκόλυνσης» ακολουθούνται και στην πράξη αποτελεί κοινό τόπο. Ποιος θα μπορούσε, για παράδειγμα, να αρνηθεί σοβαρά ότι ο λεπτομερής διοικητικός έλεγχος της «τρόικα» και τα επίσημα έγγραφα άσκησης του δεν αποτελούν εφαρμογή των λεπτομερών διατάξεων του τρισυπόστατου «Μνημονίου Συνεννόησης» και των Παραρτημάτων του, που υπέγραψε, σε άμεση σύνδεση ισχύος με τη Σύμβαση Δανειακής Διευκόλυνσης», η Ελληνική Κυβέρνηση με τους εκπροσώπους των κρατών-μελών της Ευρωζώνης; Ποιος δε γνωρίζει ότι και τα μεταγενέστερα «επικαιροποιημένα» Μνημόνια δεν είναι προϊόν σχετικού όρου των Συμφωνιών Δανεισμού, που επιβάλλει στην Ελλάδα να δέχεται τις σχετικές τροποποιήσεις («επικαιροπήσεις») εις όφελος των Δανειστών;

Τόσο η θεμελίωση των βασικών σκέψεων της Εισήγησης σε πολιτικά κείμενα και σε πολιτική εφαρμογή αρχών και κανόνων του δικαίου της ΕΕ, του διεθνούς δικαίου και του Συντάγματος από εκτελεστικά όργανα της ΕΕ, του ΔΝΤ και της Ελληνικής Δημοκρατίας, όσο και η αναιτιολόγητη παράλειψη κρίσης των επισήμων κειμένων των Συμφωνιών Δανεισμού ως διεθνών συμβάσεων, -έστω και μη επικυρωμένων και μη κυρωμένων με βάση τα άρθρα 36 § 2 και 28 § 2 του Συντάγματος αντίστοιχα, αλλά εφαρμοζόμενων με βάση τον αντισυνταγματικό ν. 3847/2010- αποτελεί πρόδηλη παραβίαση των διατάξεων του άρθρου 20 σε συνδ. με τα άρθρα 25 §1 εδ.α και 87 §§ 1 και 2 του Συντάγματος και του άρθρου 6 της ΕΣΔΑ, ως προς τις εγγυήσεις της παροχής δικαστικής προστασίας, καθώς και της ευρύτερης αρχής του κράτους δικαίου. Οι παραβάσεις αυτές, πέραν του προδήλου, είναι σοβαρότατες, γιατί αποπροσανατολίζουν τη συζήτηση, τόσο ως προς την προφορική ανάπτυξη -όπως και έγινε πράγματι- όσο και ως προς το σκεπτικό των υπομνημάτων των διαδικών, αποδυναμώνοντας έτσι ουσιαστικά τη συμμετοχή και τη συμβολή των τελευταίων στο σχηματισμό της δικαστικής κρίσης μια δίκαιης δίκης. Για τους

λόγους αυτούς, η Εισήγηση είναι, ως έγγραφο διαδικασίας άσκησης δικαστικής λειτουργίας, νομικώς απαράδεκτη.

3. *Οι προσβαλλόμενες πράξεις και η παραβίαση θεμελιωδών δικαιωμάτων και αρχών*

α. *Η ενιαία βάση εγγυήσεων του υπερκείμενου δικαίου.*- Οι προσβαλλόμενες πράξεις, ανεξάρτητα από το αν η έκδοσή τους θεμελιώνεται στο δίκαιο της ΕΕ και στις Συμφωνίες Δανεισμού ή αποκλειστικά στο εσωτερικό δίκαιο, παραβιάζουν εγγυήσεις όχι μόνο του Συντάγματος, αλλά και της ΕΣΔΑ και της ΕΕ ως ενιαίας βάσης εγγυήσεων του υπερκείμενου δικαίου, που δεσμεύει την εσωτερική έννομη τάξη των κρατών-μελών της Ένωσης και του Συμβουλίου της Ευρώπης. Ειδικότερα, σύμφωνα με το άρθρο 6 § 1 της ίδιας ΣυνθΕΕ, ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων (ΧΘΔ) «έχει το ίδιο νομικό κύρος με τις Συνθήκες», ενώ ταυτόχρονα το ίδιο άρθρο 6 § 2 της ΣυνθΕΕ ορίζει ότι «η Ένωση προσχωρεί» στην ΕΣΔΑ. Επιπλέον, το ίδιο άρθρο 6 § 3 της ΣυνθΕΕ ορίζει ότι τα θεμελιώδη δικαιώματα κατοχυρώνονται από την ΕΕ, «όπως κατοχυρώνονται από την Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και όπως απορρέουν από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών-μελών» και ότι «αποτελούν μέρος των γενικών αρχών του δικαίου της Ένωσης». Σε σχέση με τη βάση δικαίου για τις παραβιάσεις θεμελιωδών δικαιωμάτων, πρέπει να ληφθούν υπ' όψιν, εκτός από τις παραπάνω διατάξεις, και οι διατάξεις του άρθρου 52 του ΧΘΔ, με τίτλο «Εμβέλεια και ερμηνεία των δικαιωμάτων και των αρχών». Σύμφωνα με τις διατάξεις αυτές, οι εγγυήσεις της ΕΣΔΑ, οι εγγυήσεις του ΧΘΔ, το προσαρτημένο στο Χάρτη κείμενο των «Επεξηγήσεων σχετικά με το Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων» της ΕΕ και η νομολογία του ΕΔΔΑ δεσμεύουν τα ελληνικά δικαστήρια. Είναι σαφές ότι η ΕΕ, με όλες τις παραπάνω διατάξεις, επιβάλλει σε όλα τα κράτη-μέλη της ενιαία προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων, όπως αυτή έχει διαμορφωθεί και διαμορφώνεται με βάση την ΕΣΔΑ, το ΧΘΔ, τη νομολογία του ΕΔΔΑ και την επίσημη ερμηνεία των «Επεξηγήσεων» του ΧΘΔ. Άλλωστε, η ενιαία προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου, όπως αυτά ορίζονται στην ΕΣΔΑ, επιβαλλόταν ήδη –χαλαρότερα όμως- στα κράτη μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης με τη νομολογία του ΕΔΔΑ. Η επιβαλλόμενη σήμερα από την ΕΕ ενιαία προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων και αρχών θεμελιώνεται σε ένα ενιαίο σύστημα δικαίου και είναι αυστηρή για τα κράτη μέλη της Ένωσης, χωρίς δυνατότητα αποκλίσεων από κράτος σε κράτος, παρά μόνο αποκλίσεων που, βάσει των εθνικών συνταγμάτων, παρέχουν μεγαλύτερη προστασία⁶.

⁶ Για τη νομολογιακή επιδίωξη της ενότητας της ευρωπαϊκής έννομης τάξης, που αφορά και στην ενιαία βάση εγγυήσεων, βλ. μελέτη μου: Μορφές ερμηνείας ιεραρχικής εναρμόνισης του δικαίου. Οι νέες διαστάσεις της συστηματικής ερμηνείας του δικαίου, επιθεώρηση Το Σύνταγμα, 1/2006. σελ. 5 επ.

β. *Προστασία των εγγυήσεων της ιδιοκτησίας*.- Η εγγύηση της ιδιοκτησίας αποτελεί, όπως είναι γνωστό, το θεσμικό θεμέλιο του οικονομικού συστήματος του αστικού κράτους. Με την κοινωνική ευαισθησία των δημοκρατικών έννομων τάξεων της Ευρώπης, αλλά και με την πίεση της εξέλιξης της αρχής του κοινωνικού κράτους, η εγγύηση αυτή, από πολλές δεκαετίες, διευρύνθηκε, περιλαμβάνοντας και τα οικονομικού περιεχομένου εργασιακά και κοινωνικά δικαιώματα των εργαζομένων. Με αυτή την κοινωνική διεύρυνση, η εγγύηση της ιδιοκτησίας περιέλαβε μια σειρά περιουσιακών δικαιωμάτων του προσώπου μεταξύ των οποίων είναι, όπως ήδη αναφέραμε, τα δικαιώματα μισθών, συντάξεων, επιδομάτων και κάθε άλλης μορφής αποδοχών εργαζομένων ή δικαιούχων κοινωνικής ασφάλισης ή περιοδικών, κατά δόσεις ή εφάπαξ, παροχών προς αυτούς, εφόσον είναι προσδιορισμένα με νόμο ή προσδιορίσιμα βάσει νόμου ή συνιστούν αντικειμενικώς νόμιμη προσδοκία που θα μπορούσε να θεμελιωθεί στο ισχύον μέχρι την προσβολή δίκαιο. Με άλλες λέξεις: πρόκειται για οικονομικού περιεχομένου δικαιώματα που μπορεί να διεκδικηθούν από τους δικαιούχους βάσει του ισχύοντος δικαίου· θεμελιώνονται, δηλαδή, στο ισχύον δίκαιο και ως εκ τούτου είναι ή λογίζονται κεκτημένα, και αν ακόμη η αξία τους δεν έχει προσδιοριστεί και εισπραχθεί από τους δικαιούχους. Τα εν λόγω δικαιώματα, κατά πάγια νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ)⁷, που ακολούθησε εξαρχής τα κρατούντα στις συνταγματικές τάξεις των ευρωπαϊκών κρατών, υπάγονται στην έννοια της ιδιοκτησίας ή περιουσίας που εγγυώνται: το άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ(ΠΠΠ/ΕΣΔΑ). Τα δικαιώματα αυτά εγγυώνται επιπροσθέτως σήμερα: το άρθρο 17 του ΧΘΔ σε συνδ. με την «Επεξήγηση σχετικά με το άρθρο 17 - Δικαίωμα ιδιοκτησίας» του προσαρτημένου σ' αυτόν κειμένου των «Επεξηγήσεων σχετικά με το Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων» της ΕΕ, καθώς και το άρθρο 17 §§ 1 και 2 του ελληνικού Συντάγματος, το οποίο πρέπει να ερμηνεύεται πια με βάση τη νομολογία του ΕΔΔΑ. Η εγγύηση αυτή δεν είναι μόνο εγγύηση δικαιώματος του ανθρώπου αλλά αποτελεί και «θεμελιώδη αρχή που είναι κοινή σε όλα τα εθνικά συντάγματα» και «έχει κατοχυρωθεί από τη νομολογία του Δικαστηρίου...»⁸. Η εν λόγω επίσημη «Επεξήγηση» για την πάγια κατοχύρωση της θεμελιώδους αρχής προστασίας της περιουσίας παραπέμπει: «κατά κύριο λόγο στην απόφαση Hauer» του ΕΔΔΑ (13 Δεκεμβρίου 1979, Συλλ. 1979, σ. 3527),

⁷ Η νομολογία του ΕΔΔΑ είναι πολύ μεγάλη και έχει αντιμετωπίσει την προστασία ευρύτατου κύκλου κατηγοριών περιουσιακών ή ιδιοκτησιακών δικαιωμάτων που υπάγονται στην εγγύηση του άρθρου 1 του ΠΠΠ/ΕΣΔΑ. Έτσι, μπορεί κανείς να βρει τη νομολογιακή αντιμετώπιση της ειδικής περίπτωσης ή μορφής ιδιοκτησιακού αγαθού που τον ενδιαφέρει. Αναφέρουμε εδώ τις παλαιότερες αποφάσεις του Δικαστηρίου, πάνω στις οποίες οικοδομήθηκε η μετέπειτα νομολογία του: *Marckx Case-1978*, *Case of Sporrong and Lonnroth-1981*, *Case James and Others-1986* και *Case of Lithgow-1986*. Από την πρόσφατη νομολογία, βλ. *Case of Azinas v. Cyprus*, 1202- *Case of Kondrashina v. Russiam* 2007· Υποθ. Ρεβελιώτης κατά Ελλάδα, 2008-Υποθ. Αποστολολάκη κατά Ελλάδα, 2009.

⁸ Έτσι στην «Επεξήγηση σχετικά με το άρθρο 17 -Δικαίωμα ιδιοκτησίας» στο κείμενο «Επεξηγήσεων σχετικά με το Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων».

προσθέτοντας επιπλέον ότι, και μετά τον εκσυγχρονισμό, με το άρθρο 17 του ΧΘΔ, της παλαιάς διατύπωσης του άρθρου 1 του ΠΠΠ/ΕΣΔΑ: «σύμφωνα με το άρθρο 52, παράγραφος 3, το δικαίωμα αυτό έχει την ίδια έννοια και την ίδια εμβέλεια με το δικαίωμα που κατοχυρώνεται στην ΕΣΔΑ και δεν επιτρέπεται η υπέρβαση των περιορισμών που προβλέπονται σε αυτήν».

Πρέπει ιδιαίτερα να υπογραμμιστεί, σε σχέση με τις παραβιάσεις των περιουσιακών δικαιωμάτων των εργαζομένων, των συνταξιούχων κ. ά., στις οποίες αφορούν οι προκείμενες σκέψεις, ότι οι εγγυήσεις και η ερμηνεία των εν λόγω δικαιωμάτων που περιέχουν το άρθρο 1 του ΠΠΠ/ΕΣΔΑ, το άρθρο 17 του ΧΘΔ και η ερμηνεία τους από την νομολογία του ΕΔΔΑ και της «Επεξήγησης σχετικά με το άρθρο 17 - Δικαίωμα ιδιοκτησίας» του προσαρτημένου στο κείμενο των «Επεξηγήσεων σχετικά με Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων» της ΕΕ, δεσμεύουν τα ελληνικά δικαστήρια⁹.

Τα σημαντικότερα περιουσιακά δικαιώματα ή δικαιώματα οικονομικού περιεχομένου προσώπων, τα οποία καλύπτονται με τις παραπάνω αναφερόμενες εγγυήσεις και παραβιάζονται με όρους ή βάσει διατάξεων των Συμφωνιών Δανεισμού, είναι, ενδεικτικά: τα δικαιώματα αποδοχών των εργαζομένων στο δημόσιο με σχέση δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου ή στον ιδιωτικό τομέα, εφόσον αυτά θεμελιώνονται και προσδιορίζονται κατά είδος και ποσό σε νόμο ή σε κανονιστική διοικητική πράξη βάσει νομοθετικής εξουσιοδότησεως ή σε συλλογικές συμβάσεις εργασίας ή σε συμβάσεις ιδιωτικού δικαίου (μισθοί, κάθε είδους επιδόματα, «δώρα» Χριστουγέννων και Πάσχα -«13^{ος} και 14^{ος} μισθός»- προκαθορισμένες ή προσυμφωνημένες αυξήσεις κλπ.), καθώς και οι κάθε είδους, μηνιαίες, ετήσιες ή εφάπαξ, ασφαλιστικές παροχές (συντάξεις επιδόματα, «13^η και 14^η σύνταξη», εφάπαξ παροχές κύριας και επικουρικής ασφάλισης κλπ.). Σ' αυτά ανήκουν και τα δικαιώματα που δεν είναι προσδιορισμένα, αλλά μπορούν, βάσει των εν λόγω διατάξεων, να προσδιοριστούν κατά ποσό, όπως είναι: νομοθετημένες ή συμφωνημένες διμερώς ή με συλλογικές συμβάσεις εργασίας αυξήσεις αποδοχών, που θα υπολογιστούν βάσει συγκεκριμένων μελλοντικών στοιχείων, δικαιώματα αποζημίωσης λόγω απόλυσης ή ατυχήματος κ.ά.

Αυτό που έχει ιδιαίτερη σημασία για τη δικαστική κρίση είναι ότι όλα τα παραπάνω αναφερόμενα οικονομικού περιεχομένου δικαιώματα θεμελιώνονται αυτοτελώς, το κάθε ένα χωριστά, στο νόμο, ενέχουν και *κατ' ουσίαν αυτοτελείς* απαιτήσεις, στηριζόμενες σε ειδικό νομοθετικό λόγο (ratio legis) το κάθε ένα χωριστά και, συνεπώς, αποτελούν νομικώς αυτοτελή ιδιοκτησιακά δικαιώματα. Παγίως δε ισχύει σε όλες τις έννομες τάξεις της Ευρώπης ότι απολαύουν αυτοτελούς προστασίας και όχι ως τμήματα της τυχόν ευρύτερης περιουσίας του

⁹ Η απόφαση 40/1998 της Ολομέλειας του Αρείου Πάγου έχει ήδη δεχθεί πλήρως τη νομολογία του ΕΔΔΑ ως προς την προστασία των οικονομικού περιεχομένου δικαιωμάτων του άρθρου 1 του ΠΠΠ/ΕΣΔΑ. Βλ. Σχολιασμό της εν λόγω απόφασης Γ. Κασμάτη, ΝοΒ 47(1999), σελ. 4 επ. και στις Μελέτες ΙΙ, Αθήνα-Κομοτηνή 2000 του ίδιου, σελ. 175 επ.

προσώπου. Γι' αυτό και η εν όλω ή εν μέρει αφαίρεση εν όλω ή εν μέρει αντικειμένου αυτοτελούς ιδιοκτησιακού δικαιώματος *μόνο μέσω και με τους όρους αναγκαστικής απαλλοτρίωσης* μπορεί να γίνει. Άρα, η εν όλω ή εν μέρει κατάργηση των εν λόγω δικαιωμάτων αποτελεί *εν όλω ή εν μέρει στέρηση του αντικειμένου αυτοτελών ιδιοκτησιακών ή περιουσιακών δικαιωμάτων*. Συνεπώς, η ολική ή η μερική στέρηση των παραπάνω αναφερόμενων περιουσιακών δικαιωμάτων εργαζομένων και ασφαλισμένων, η οποία δεν έγινε, ούτε μπορούσε να γίνει, λόγω της χρηματικής τους υπόστασης, μέσω του μόνου νόμιμου τρόπου: της διαδικασίας και των όρων της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης, είναι αντίθετη προς τις διατάξεις του άρθρου 1 του ΠΠΠ/ΕΣΔΑ και του άρθρου 17 § 1 ΧΘΔ, που προβλέπουν μεν στέρηση ιδιοκτησίας για δημόσια ωφέλεια, αλλά πάντοτε «*υπό τις προϋποθέσεις που προβλέπονται στο νόμο και έναντι έγκαιρης και δίκαιης αποζημίωσης για την απώλεια της*». Σύμφωνα δε με το άρθρο 17 § 2 Σ, απαιτείται, πλην της νόμιμης διαδικασίας για αναγκαστική απαλλοτρίωση, και προκαταβολή πλήρους αποζημίωσης, προϋπόθεση που δεν μπορεί να εφαρμοστεί, όπως σημειώσαμε, σε στέρηση ιδιοκτησιακού δικαιώματος σε χρήμα, καθιστώντας έτσι ουσιαστικά παράνομη οποιαδήποτε περικοπή χρηματικού αντικειμένου ιδιοκτησιακού δικαιώματος. Συνεπώς, ήδη βάσει αυτού του λόγου, η ολική ή μερική περικοπή, ως αντίθετη προς τις διατάξεις του υπερκείμενου δικαίου είναι παράνομη και θεμελιώνει την αστική ευθύνη του κράτους και των αρμόδιων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, με βάση τα άρθρα 105 και 106 ΕισΝΑΚ. Η αποζημίωση δε αυτή είναι πλήρης, περιλαμβάνοντας κάθε θετική ή αποθετική ζημία, όχι μόνο βάσει των διατάξεων αυτών του ΕισΝΑΚ, αλλά και βάσει του άρθρου 17 § 2, ως αποζημίωση οιονεί αναγκαστικής απαλλοτρίωσης.

Εδώ τίθεται το κρίσιμο ζήτημα: *αν οι υπό κρίσιν περικοπές επιδομάτων μισθών και συντάξεων ή η τυχόν μειώσεις κύριων μισθών και συντάξεων συνιστούν στέρηση ιδιοκτησία ή νόμιμο περιορισμό ιδιοκτησίας*. Η διάκριση αυτή και ο βάσει αυτής νομικός χαρακτηρισμός των προσβαλλόμενων πράξεων, τον οποίο απέφυγε η Εισήγηση, αποτελεί το κρίσιμότερο ζήτημα της υπό κρίσιν υπόθεσης. Το ζήτημα είναι κρίσιμο, γιατί: στην περίπτωση που συνιστούν στέρηση ιδιοκτησίας, η εν όλω ή εν μέρει περικοπή *δεν επιτρέπεται για λόγους δημόσιου συμφέροντος*, παρά μόνο μέσω της διαδικασίας αναγκαστικής απαλλοτρίωσης, εφόσον συντρέχει δημόσια ωφέλεια που προβλέπεται ειδικώς από το νόμο, ενώ στην περίπτωση που συνιστούν νόμιμο περιορισμό του δικαιώματος ιδιοκτησίας, *επιτρέπεται η επιβολή τους για λόγους δημόσιου συμφέροντος*. Όπως είναι φανερό, στην πρώτη περίπτωση, οι προσβαλλόμενες πράξεις παραβιάζουν τις εγγυήσεις των ιδιοκτησιακών δικαιωμάτων του υπερκείμενου δικαίου, ενώ στη δεύτερη περίπτωση μπορούν, ενδεχομένως, να δικαιολογηθούν λόγω δημόσιου συμφέροντος, εφόσον δε θίγουν το πυρήνα των περιοριζόμενων ιδιοκτησιακών δικαιωμάτων.

Η διάκριση μεταξύ στέρησης ιδιοκτησίας και νόμιμου περιορισμού του ιδιοκτησιακού δικαιώματος είναι σαφής όχι απλώς με βάση το πνεύμα και τη

λογική των σχετικών εγγυήσεων, αλλά με βάση και το γράμμα των σχετικών διατάξεων του υπερκείμενου δικαίου: Η στέρηση ιδιοκτησίας αφορά στο αντικείμενο του ιδιοκτησιακού δικαιώματος και σημαίνει ολική ή μερική αφαίρεσή του. Για παράδειγμα: μερική ή ολική αφαίρεση ενός ακινήτου ή κινητού πράγματος που ανήκει στην κυριότητα πρόσωπου, η ολική ή μερική οριστική αφαίρεση της χρήσης ακινήτου του οποίου η κατοχή ανήκει λόγω μίσθωσης στο μισθωτή του, μερική ή ολική αφαίρεση χρηματικού ποσού που αποτελεί το αντικείμενο νομοθετικά κεκτημένου δικαιώματος οικονομικού περιεχομένου κ.λπ. κ.λπ. Αντίθετα, ο νόμιμος περιορισμός ιδιοκτησιακού δικαιώματος αφορά στην άσκηση του δικαιώματος. Δε σημαίνει, συνεπώς, μερική ή ολική αφαίρεση του ιδιοκτησιακού αντικειμένου, αλλά περιορισμό της χρήσης, της διάθεσης ή της απόλαυσής του. Για παράδειγμα: Οι πολεοδομικοί περιορισμοί οικοδόμησης ενός οικοπέδου που ανήκει στην κυριότητα πρόσωπου, η για ορισμένο χρόνο δέσμευση τραπεζικών καταθέσεων πρόσωπου, η μη καταβολή για ορισμένο χρόνο των επιδομάτων Χριστουγέννων και Πάσχα κ.λπ., κ.λπ. Όπως είναι φανερό, στις περιπτώσεις επιβολής νόμιμων περιορισμών, δεν αφαιρείται, εν όλω ή εν μέρει, το αντικείμενο της ιδιοκτησίας από το υποκείμενο του ιδιοκτησιακού δικαιώματος. Η γραμματική διατύπωση και η λογική και τελεολογική ερμηνεία όλων των εφαρμοστέων διατάξεων του υπερκείμενου δικαίου περιέχουν ρητώς αυτή τη διάκριση¹⁰.

Σύμφωνα με τα παραπάνω, οι προσβαλλόμενες πράξεις που συνιστούν αφαίρεση ή περικοπή χρηματικών απαιτήσεων υπέρ του δημοσίου δε θα μπορούσε να θεωρηθεί περιορισμός. Ο χαρακτηρισμός τους ως νόμιμων περιορισμών της ιδιοκτησίας για λόγους δημόσιου συμφέροντος, θα αποτελούσε αγνόηση ρητών και σαφών εννοιών του υπερκείμενου δικαίου. Αλλά και για την περίπτωση αυτή της προδήλως νόμω αβάσιμης θέσης,

¹⁰ Το άρθρο 1, εδ. β του ΠΠΠ/ΕΣΔΑ ορίζει (επίσημη μετάφραση): "Αι προαναφερόμεναι διατάξεις δε θίγουσι το δικαίωμα παντός Κράτους όπως θέσει εν ισχύ Νόμους ούς ήθελε κρίνη αναγκαίον προς ρύθμισιν της χρήσεως αγαθών προς το δημόσιον συμφέρον". Το άρθρο 17 § 1 εδ. γ του ΧΘΔ ορίζει: «Χρήση των αγαθών μπορεί να υπόκειται σε περιορισμούς από το νόμο, εφόσον αυτό είναι αναγκαίο προς το γενικό συμφέρον». Βλ. και «Επεξηγήσεις σχετικά με το Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων», «Επεξήγηση» στο άρθρο 17: «Η διατύπωση (εννοεί το άρθρο 1 του ΠΠΠ/ΕΣΔΑ), εκσυγχρονίστηκε, αλλά σύμφωνα με το άρθρο 52, παράγραφος 3 το δικαίωμα αυτό έχει την ίδια έννοια και την ίδια εμβέλεια με το δικαίωμα που κατοχυρώνεται στην ΕΣΔΑ και δεν επιτρέπεται η υπέρβαση των περιορισμών που προβλέπονται σε αυτήν». Το ελληνικό Σύνταγμα, τέλος, στο άρθρο 17 § 1: Η ιδιοκτησία τελεί υπό την προστασία του Κράτους, τα δικαιώματα όμως που απορρέουν από αυτή δεν μπορούν να ασκούνται σε βάρος του γενικού συμφέροντος. (οι τονισμοί σημασίας των λέξεων είναι του σ. και επισημαίνουν τη χρησιμοποίηση των όρων «χρήση» ή «άσκηση του ιδιοκτησιακού δικαιώματος»). Σε αντίθεση με την ορολογία αυτή («χρήση», «άσκηση δικαιώματος»), παράβαλε την ορολογία που χρησιμοποιείται στις αντίστοιχες διατάξεις εγγύησης της ιδιοκτησίας ως προς την αφαίρεσή της, για την οποία απαιτείται διαδικασία αναγκαστικής απαλλοτρίωσης: άρθρο 1 εδ. α ΠΠΠ/ΕΣΔΑ (το ρήμα «στερούμαι», άρθρο 17 § 1 εδ. β του ΧΘΔ (το ρήμα «στερούμαι») και το άρθρο 17 § 2 του Συντάγματος (το ρήμα «στερείται»).

επισημαίνεται ότι και ως νόμιμοι περιορισμοί, λόγω της έκτασής τους σε σχέση με το αντικείμενο του κάθε ιδιοκτησιακού δικαιώματος, που προστατεύεται χωριστά ως αυτοτελές δικαίωμα οικονομικού περιεχομένου, υπερβαίνουν τα θεμιτά όρια του περιορισμού, θίγοντας τον πυρήνα των αντίστοιχων δικαιωμάτων. Συνεπώς και με αυτή τη βάση είναι τα εν λόγω μέτρα των περικοπών ασύμβατα προς το υπερκείμενο δικαίωμα.

Όσον αφορά τα ζητήματα: (α) αν οι προσβαλλόμενες πράξεις αποτελούν επιβολή οικονομικών βαρών κατά το άρθρο 4 § 5 του Συντάγματος, (β) της παραβίασεως των θεμελιωδών άρχων της ασφάλειας του δικαίου και του σεβασμού της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και (γ) των εγγυήσεων των κοινωνικών δικαιωμάτων και κυρίως του κοινωνικού δικαιώματος της ασφάλισης με παροχή σύνταξης αξιόπρεπους διαβίωσης, παραπέμπομε στο πόνημά μου: Οι Συμφωνίες Δανεισμού της Ελλάδας με την ΕΕ και το ΔΝΤ, έκδοση Δικηγορικού Συλλόγου Αθηνών, Αθήνα 2010, σελ. 48-53, από το οποίο μεταφέραμε πολλές από τις παράπανω σκέψεις μας σχετικά με την προστασία των ιδιοκτησιακών δικαιωμάτων. Στο ίδιο πόνημα, *passim*, παραπέμπομε και για κάθε άλλη συμπληρωματική σκέψη για την κρινόμενη υπόθεση.

4. Οι επιλογές του Δικαστηρίου

α. Οι επιλογές.- Από όσα ελέχθησαν για το ιστορικό στο οποίο στηρίζεται η Εισήγηση, προκύπτουν για το Δικαστήριο οι ακόλουθες εναλλακτικές λύσεις επιλογής στοιχείων ως στοιχείων βάσης: (α) η επιλογή της Εισήγησης, την οποία συνιστούν τα πολιτικά κείμενα που προηγήθηκαν ή ήταν μεταγενέστερα της υπογραφής των Συμφωνιών Δανεισμού και τα στοιχεία της οικονομικής και δημοσιονομικής κατάστασης της χώρας, για την αντιμετώπιση της κρίσης, καθώς και τα κείμενα που εκφράζουν γενικότερα την πολιτική της ΕΕ, του ΔΝΤ και της Ελλάδας για το εν λόγω ζήτημα· (β) Η επιλογή των τριών Συμφωνιών Δανεισμού (σε συνδυασμό με τα στοιχεία της Εισήγησης ή μη), από τις οποίες οι δύο υπεγράφησαν από την Ελληνική Δημοκρατία και από τα 15 κράτη μέλη της Ευρωζώνης και η τρίτη από την Ελληνική Δημοκρατία και το ΔΝΤ· (γ) Ο περιορισμός του Δικαστηρίου στο εσωτερικό και μόνο δίκαιο ως μοναδική νομική βάση των υπό κρίσιν μέτρων, αποκλείοντας κάθε σχέση των Συμφωνιών Δανεισμού και του δικαίου της ΕΕ με την εκδικαζόμενη υπόθεση.

Σε όλες αυτές τις περιπτώσεις, η ειδική και εμπειριστατωμένη αιτιολογία είναι αυτονόητη. Ειδικότερα, το Δικαστήριο, αν επιλέξει την επιλογή της Εισήγησης, οφείλει να την καταστήσει κείμενο νομικών σκέψεων και νομικών ζητημάτων και να θέσει στο ΔΕΚ τα σχετικά προδικαστικά ερωτήματα. Αν επιλέξει τις Συμφωνίες Δανεισμού στη νομική βάση των κρίσεών του, είτε τις αποκλείσει για λόγους κύρους, έχει υποχρέωση να ελέγξει το κύρος τους με βάση όλο το φάσμα του υπερκείμενου δικαίου, θέτοντας, ως προς το ζήτημα

της συμβατότητάς τους προς το δίκαιο της ΕΕ, τα αναγκαία προδικαστικά ερωτήματα στο ΔΕΚ (περισσότερα πιο κάτω). Σ' αυτό τον κύκλο των ζητημάτων, τίθεται και το ζήτημα της συνταγματικότητας του άρθρου Μόνο, παρ. 9, του ν. 3847/2010, ως προς την κατάργηση της διαδικασίας επικύρωσης και κύρωσης των εν λόγω διεθνών συμφωνιών καθώς και της σχέσης του ν. 3845/2010 με τις Συμφωνίες Δανεισμού και το ευρωπαϊκό και το διεθνές δίκαιο –και της συμβατότητάς του με το Σύνταγμα και γενικά με το υπερκείμενο δίκαιο. Αν, τέλος, το Δικαστήριο επιλέξει να θεμελιώσει τη σκέψη του μόνο στο εσωτερικό δίκαιο, προκύπτουν όλα τα ζητήματα συνταγματικότητας και συμβατότητας των διατάξεών του με τις αρχές και τις εγγυήσεις του Συντάγματος και του ευρωπαϊκού δικαίου, ειδικότερα δε της συμβατότητας του νόμου 3845/2010 με αυτές¹¹.

β. *Το ζήτημα εφαρμογής του δικαίου της ΕΕ.*- Στο πλαίσιο των επιλογών του προηγούμενου ζητήματος ανήκει και το παρόν ζήτημα εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου στην προκείμενη υπόθεση. Η Εισήγηση του έδωσε κεντρική θέση, αφήνοντας να εννοηθεί ότι οι υπό κρίσιν περικοπές μισθών και συντάξεων είναι προϊόν εφαρμογής κοινοτικού δικαίου. Η θέση που γίνεται δεκτή εδώ είναι ότι οι διαπραγματεύσεις που έλαβαν χώρα για τη δανειοδότηση της Ελλάδας από τις χώρες της Ευρωζώνης και το ΔΝΤ με σκοπό την αντιμετώπιση της κρίσης, ολόκληρο το σύστημα του «μηχανισμού στήριξης» και του συστήματος «χρηματοδότησης άμεσου ετοιμότητας» μαζί με τις συμφωνίες δανειοδότησης (τις Συμφωνίες Δανεισμού) είναι έκτος του δικαίου της ΕΕ. Και τούτο γιατί οι εν λόγω συμφωνίες, από τη σκοπιά του αντικειμένου τους και των νομικών σχέσεων που δημιουργούν μεταξύ κρατών-μελών της ΕΕ, όχι μόνο δεν προβλέπονται αλλά και δεν είναι συμβατές με τους σκοπούς, τις αρχές και το δίκαιο της Ένωσης. Συνεπώς, δεν μπορούν να υπαχθούν στο δίκαιο της ΕΕ. Πάντως, είναι αντικείμενο προδικαστικού ερωτήματος στο ΔΕΚ.

γ. *Το ζήτημα του κύρους των Συμφωνιών Δανεισμού ειδικότερα.* Εάν γίνει δεκτό από το Δικαστήριο ότι οι Συμφωνίες Δανεισμού ανήκουν στη νομική βάση επιβολής των υπό κρίσιν μέτρων, τίθενται τρία βασικά ζητήματα κύρους των: (α) *Το ζήτημα της μη συμβατότητας με τους σκοπούς και τις αρχές της ΕΕ, λόγω του αντικειμένου τους, λόγω της σύναψης μεταξύ μελών της Ένωσης, λόγω της συμμετοχής του ΔΝΤ και λόγω της εμπλοκής οργάνων της στον έλεγχο εφαρμογής των Συμφωνιών.* (β) *το ζήτημα της μη συμβατότητας όρων της δανειοδότησης της Ελλάδας, που περιέχουν τόσο η «Σύμβαση Δανειακής Διευκόλυνσης» όσο και το «Μνημόνιο Συνεννόησης», με εγγυήσεις θεμελιωδών αρχών και θεμελιωδών δικαιωμάτων του ανθρώπου που παρέχουν: το Σύνταγμα, οι συνθήκες της ΕΕ, ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και ο Κοινωνικός Χάρτης της ΕΕ, η ΕΣΔΑ και το διεθνές δίκαιο.*

¹¹ Βλ. πόνημά μου, ό.π., σελ. 53 επ. σε συνδ. με σελ. 9 επ.

(γ) το διπλό ζήτημα του ανυπόστατου και της ισχύος στο εσωτερικό της χώρας των Συμφωνιών Δανεισμού λόγω μη επικύρωσης (άρθρο 36 § 2 Σ) και μη κύρωσής τους (άρθρο 28 § 2 Σ) από τη Βουλή των Ελλήνων. Για τους λόγους αυτούς, οι Συμφωνίες Δανεισμού είναι ανυπόστατες και ο «μηχανισμός στήριξης» δεν έχει νομικό θεμέλιο. Το τρίτο ζήτημα τίθεται οπωσδήποτε στην κρίση του Δικαστηρίου, εφόσον γίνει επίκληση υποχρεώσεων της χώρας με βάση τη Δανειοδότηση για τη νομιμότητα των μέτρων, δεδομένου ότι οι Συμφωνίες Δανεισμού είναι αυτές που εφαρμόζονται βάσει του ν. 3847/2010¹².

Ειδικότερα ως προς το τρίτο (διπλό) ζήτημα, επισημαίνομε ότι οι Συμφωνίες Δανεισμού μεταξύ Ελλάδας και των κρατών μελών της Ευρωζώνης και του ΔΝΤ είναι κατά το Σύνταγμα και το διεθνές δίκαιο ανυπόστατες για το λόγο ότι δεν επικυρώθηκαν από τη Βουλή των Ελλήνων, σύμφωνα με το άρθρο 36 § 2 του Συντάγματος. Η επικύρωση των διεθνών συνθηκών, παλαιότερα από τον αρχηγό του κράτους και σήμερα, στις δημοκρατίες, από το αντιπροσωπευτικό σώμα (όπως προβλέπει το άρθρο 36 § 2 του Συντάγματος) αποτελεί, όχι μόνο κατά το Σύνταγμα αλλά και κατά το διεθνές δίκαιο, προϋπόθεση ολοκλήρωσης της σύναψης και επομένως του κύρους των. Αλλά και αν, παρ' ελπίδα ήθελε γίνει δεκτό ότι οι Συμφωνίες Δανεισμού είχαν συναφθεί εγκύτως, πάντως ακύτως –κατά παράβαση του Συντάγματος- εφαρμόζονται στο εσωτερικό της Ελλάδας, όπως και ακύτως ελέγχεται η εφαρμογή τους από την «τρίκα», γιατί δεν κυρώθηκαν από τη Βουλή βάσει του άρθρου 28 παρ. 2 του Συντάγματος, που αποτελεί προϋπόθεση για την εφαρμογή των διεθνών συμβάσεων ως εσωτερικού δικαίου στο εσωτερικό της χώρας. Λόγω αυτών των ακροτήτων –ορθότερα: του ανυπόστατου των Συμφωνιών Δανεισμού- *ασκείται στη χώρα μας, για την εφαρμογή τους, de facto αντισυνταγματική εξουσία.*

δ. Το ζήτημα της θέσης προδικαστικού ερωτήματος προς το ΔΕΚ ειδικότερα.- Το Δικαστήριο, ως δικαστήριο τελευταίου βαθμού δικαιοδοσίας, με βάση τα όσα αναπτύχθηκαν πιο πάνω και με βάση το δίκαιο της ΕΕ και τη νομολογία του ΔΕΚ¹³, είναι υποχρεωμένο, αν ακολουθήσει τη βασική σκέψη της Εισήγησης ή αν συνδέσει με οποιοδήποτε τρόπο τις προσβαλλόμενες πράξεις με το δίκαιο της Ένωσης, να θέσει προδικαστικό ερώτημα στο ΔΕΚ ως προς την υπαγωγή του αντικειμένου της δίκης στο δίκαιο της ΕΕ και ως

¹² Για την ταυτότητα των μέτρων που εφαρμόζονται, μεταξύ των οποίων και αυτά των προσβαλλόμενων πράξεων και εκείνων που προβλέπον οι Συμφωνίες Δανεισμού, βλ., μεταξύ πολλών άλλων διατάξεων: το Μνημόνιο Συνεννόησης, Μνημόνιο Οικονομικής και Πιστωτικής Πολιτικής, V («Παρακολούθηση του Προγράμματος»), άρθρα 24-25· Μνημόνιο «Συγκεκριμένες Προϋποθέσεις Οικονομικής Πολιτικής», Παράρτημα 1 («Παροχή Στοιχείων»), Παράρτημα 2 (Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας)· Τεχνικό Μνημόνιο I, Z. («Συνολική Παρακολούθηση και απαιτούμενες εκθέσεις»), άρθρο 23, II. Παρακολούθηση των διαρθρωτικών σημείων αναφοράς, άρθρα 24-25.

¹³ Βλ. προδ. αποφ. ΔΕΚ Köbler κατά Αυστρίας της 30.9.2003, σκέψεις 53 επ., και T D Mediterraneo κατά Ιταλίας της 31.6.2006, σκέψεις 31 επ., ΤοΣ 2006, σελ. 1189, επ., όπου υπογραμμίζεται ότι η παράλειψη προδικαστικού ερωτήματος από δικαστήριο, το οποίο δικάζει σε τελευταίο βαθμό, αποτελεί λόγο αστικής ευθύνης του κράτους.

προς τη συμβατότητα με αυτό της επιβολής των υπό κρίσιν σχετικών μέτρων. Για να είναι πλήρες το προδικαστικό ερώτημα, θα πρέπει να περιλαμβάνει, μεταξύ των κατά την κρίση του Δικαστηρίου ειδικότερων ερωτημάτων, τα εξής:

(α) Αν τα υπό κρίσιν μέτρα, που αποτελούν το κύριο αντικείμενο της δίκης, αποτελούν εφαρμογή δικαίου της ΕΕ άμεσα ή έμμεσα, μέσω, δηλαδή, των τριών Συμφωνιών Δανεισμού (της «Σύμβασης Δανειακής Διευκόλυνσης» του «Μνημονίου Συνεννόησης» και της Συμφωνία έγκρισης από το ΔΝΤ του μηχανισμού στήριξης της Ελλάδας).

(β) Σε καταφατική περίπτωση, αν η σύναψη των Συμφωνιών Δανεισμού έχει ολοκληρωθεί και κατά το διεθνές δίκαιο και το δίκαιο της ΕΕ χωρίς να έχουν επικυρωθεί κατά το άρθρο 36 § 2 του ελληνικού Συντάγματος.

(γ) Σε καταφατική περίπτωση, αν οι Συμφωνίες Δανεισμού με το μηχανισμό άμεσης στήριξης της Ελλάδας και τη συμμετοχή του ΔΝΤ αποτελούν σύστημα συμβατό με το δίκαιο και τους σκοπούς της ΕΕ.

(δ) Σε καταφατική περίπτωση, αν οι όροι της «Σύμβασης Δανειακής Διευκόλυνσης» και οι όροι του «Μνημονίου Συνεννόησης» είναι, ένας προς ένα, συμβατοί με τις εγγυήσεις που παρέχει το δίκαιο της ΕΕ (Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, Κοινωνικός Χάρτης, ΕΣΔΑ, νομολογία του ΕΔΔΑ και νομολογία του ΔΕΚ) και το διεθνές δίκαιο, που, όπως είναι γνωστό, δεσμεύει την ΕΕ. Το Συμβούλιο της Επικρατείας, ως ανώτατο όργανο άσκησης της δικαστικής λειτουργίας της Ελληνικής Δημοκρατίας, έχει υποχρέωση να ζητήσει ειδικώς τη θέση του ΔΕΚ για τους ουσιαστικά άσχετους με τη δανειακή σύμβαση όρους: της «αμετάκλητης και άνευ όρων» παραίτησης της Ελλάδας από τις ενστάσεις της εθνικής κυριαρχίας και κάθε άλλης ένστασης, καθώς και του δικαιώματος των Δανειστών να μεταβιβάσουν σε τρίτο πρόσωπο (και κράτος) τα δικαιώματά τους από τη σύμβαση χωρίς την έγκριση της Ελληνικής Δημοκρατίας. Ειδικώς, επίσης πρέπει να ερωτηθεί το ΔΕΚ, αν η σύμβαση είναι συμβατή με τη Σύμβαση της Βιέννης του 1969, ως συμφωνία με την οποία ασκείται, λόγω κυρίως των όρων που έχουν σχέση με την εθνική κυριαρχία, στην Ελλάδα οικονομική και πολιτική βία.

(ε) Σε περίπτωση ασυμβατότητας ορισμένων όρων είτε της «Σύμβασης Δανειακής Διευκόλυνσης», είτε του «Μνημονίου Συνεννόησης», ποιές οι συνέπειες της ασυμβατότητας ως προς το κύρος των Συμφωνιών Δανεισμού και των επιμέρους όρων τους. Ιδιαίτερη σημασία έχει η εξέταση του κύρους των όρων της «Σύμβασης Δανειακής Διευκόλυνσης», η οποία αποτελεί τη βάση ισχύος των άλλων Συμφωνιών και του μηχανισμού άμεσης στήριξης της Ελλάδας.

Πειραιάς, 15 Δεκεμβρίου 2010



Γιώργος Ι. Κασιμάτης
Ομ. καθηγητής του Πανεπιστημίου Αθηνών