



**ΜΑΡΙΑ- ΕΙΡΗΝΗ ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΥ**

**ΤΑ ΥΠΕΡ ΚΑΙ ΤΑ ΚΑΤΑ  
ΤΗΣ ΑΠΟΦΑΣΗΣ ΣτΕ 668/2012**

*Διπλωματική εργασία*



**Επιβλέπων Καθηγητής  
Ηλίας Νικολόπουλος**

**Π.Μ.Σ. Δίκαιο, Οικονομία και Τεχνολογία  
Τμήμα Δημόσιας Διοίκησης**



**ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ & ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ**

Αθήνα 2015

ΤΑ ΥΠΕΡ ΚΑΙ ΤΑ ΚΑΤΑ  
ΤΗΣ ΑΠΟΦΑΣΗΣ ΣτΕ 668/2012

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Συνομογραφίες.....σελ. 3	
1.Εισαγωγικά : Το δημοσιονομικό και δικαιοϊκό περιβάλλον κατά την «είσοδο» του Μνημονίου και η απόφαση του ΣτΕ.....σελ.4	
2. Το ιστορικό της απόφασης ΣτΕ 668/12.....σελ.10	
2.1. Οι διάδικοι.....σελ.10	
2.2. Το αιτούμενο.....σελ.10	
2.3. Το σκεπτικό της απόφασης.....σελ.12	
2.4. Σύνοψη της απόφασης 668/2012: οι «σκέψεις» των δικαστών.....σελ.13	
3. Τα «υπέρ» και τα «κατά» της απόφασης ΣτΕ 668/2012.....σελ.21	
3.1. Τα «υπέρ» της απόφασης.....σελ.23	
3.1.1.Η αποσαφήνιση της νομικής φύσης του Μνημόνιο.....σελ.23	
3.1.2. Η νομολογιακή εξέλιξη ως προς το ανέλεγκτο των internacorporis της Βουλής.....σελ.27	
3.1.3. Η αναγνώριση της ανάγκης προστασίας των κοινωνικών και ανθρώπινων δικαιωμάτων και η αντίθετη άποψη ως προς το Μνημόνιο.....σελ.30	
3.2.Τα «κατά» της απόφασης ΣτΕ 668/2012.....σελ.41	
3.2.1. Αλλοίωση παραδεδεγμένων εννοιών του δημοσίου δικαίου.....σελ.42	
3.2.2.Αλλοίωση και περιορισμός συνταγματικά κατοχυρωμένων δικαιωμάτων (αναλογικότητα και δικαστική προστασία).....σελ. 46	
3.2.3. Η θέση ζητήματος χορήγησης διοικητικών / κανονιστικών αρμοδιοτήτων.....σελ.52	
3.2.4. Η ασάφεια ως προς την χρονική περίοδο εφαρμογής των μέτρων και δυνατοτήτων «αποζημίωσης» των θιγόμενων πολιτών.....σελ.53	
3.2.5 Η αμφισβήτηση της συνταγματικότητας της διαδικασίας ψήφισης των μέτρων.....σελ.55	
3.2.6. Έμμεση αναγνώριση της υποταγής του δικαίου στην οικονομία.....σελ.57	
4. Συμπερασματικές σκέψεις .....σελ.62	
Βιβλιογραφία.....σελ.70	

## ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

ΑΕΠ	Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν
Αρμ	Αρμενόπουλος
ΒτΕ	Βουλή των Ελλήνων
ΔΕΚ	Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
ΔΝΤ	Διεθνές Νομισματικό Ταμείο
ΔΣΑ:	Δικηγορικός Σύλλογος Αθηνών
ΔτΑ	Δικαιώματα του Ανθρώπου
ΕΔΔ	Εφημερίδα Δημοσίου Δικαίου
ΕΔΔΑ	Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕΔΚΑ	Επιθεώρησης Δικαίου Κοινωνικής Ασφάλισης
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΚΤ	Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα
ΕΜΣ	Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας
ΕΣΔΑ	Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΘΠΔΔ	Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου
ν..	νόμος
ν.δ.	νομοθετικό διάταγμα
ΟΝΕ	Οικονομική και Νομισματική Ένωση
ΠΠΠ/ΕΣΔΑ	Πρόσθετο Πρωτόκολλο της ΕΣΔΑ
ΣΔΔ	Σύμβαση Δανειακής Διευκόλυνσης
ΣΛΕΕ	Συνθήκη για τη λειτουργία της Ε.Ε.
ΣΣΑ	Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
Συντ	Σύνταγμα
ΦΕΚ	Φύλλο Εφημερίδας της Κυβερνήσεως
ΧΘΔ	Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΕFSF	European Financial Stability Facility - Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας

## **1. Εισαγωγικά: Το δημοσιονομικό και δικαιοϊκό περιβάλλον κατά την «είσοδο» του Μνημονίου και η απόφαση του ΣτΕ.**

Η υπογραφή του πρώτου Μνημονίου για την Ελλάδα, υπό τον ενδεχόμενο κίνδυνο χρεωκοπίας ή πτώχευσης, σήμανε την έναρξη μιας σειράς σημαντικών προβληματισμών ως προς τη δομή των εξουσιών - όπως αυτές καθορίζονται από το Σύνταγμα – αλλά και ως προς την έννοια της διάκρισής τους, ως προς τα όρια της εθνικής κυριαρχίας, έθεσε θέματα συνταγματικότητας των νόμων, προστασίας κοινωνικών κεκτημένων και θεμελιωδών ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Το «Μνημόνιο» συνδέεται στενά με το μηχανισμό δανειακής βοήθειας που δημιουργήθηκε από την Ευρωπαϊκή Ένωση μετά από επίσημο αίτημα της ελληνικής κυβέρνησης, κινητοποιήθηκε ειδικά για τη χώρα μας. Αποτελεί μέρος ενός «ιδιότυπου ευρωπαϊκού συμπλέγματος νομικών ή και πολιτικών κειμένων» που συμπληρώνεται από τις αντίστοιχες δανειακές συμβάσεις και «διευκολύνσεις», καθώς και από πράξεις και αποφάσεις σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης (όπως η απόφαση των αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων της 25<sup>ης</sup> Μαρτίου 2010, η απόφαση του Συμβουλίου 2010/320/ΕΕ και στη συνέχεια ο «προσωρινός» -EFSF- όσο και ο «μόνιμος»-ESM- «μηχανισμός βοήθειας»)<sup>1</sup>.

Το ζήτημα της διαρκώς απομειούμενης εθνικής κυριαρχίας στη δημοσιονομική σφαίρα ετίθετο ήδη με τη συμμετοχή της χώρας στην Ευρωπαϊκή Ένωση αλλά και με την εξέλιξη της δημοσιονομικής νομοθεσίας της τελευταίας (δημοσιονομική εποπτεία, πειθαρχία κλπ). Όπως επισημαίνει ο Μηλιώνης (2012) σε ό,τι αφορά τα

---

<sup>1</sup> Κατά τον Μποτόπουλο Κ, Μνημόνιο, κυριαρχία και αυτονομία ,προδημοσίευση από το δεκάτομο έργο "Πολιτική Επιστήμη" σε επιμέλεια Ι. Μεταξά, «το λεγόμενο «Μνημόνιο», υπό το οποίο λειτουργεί η ελληνική νομική, πολιτική και κοινωνική ζωή από το Μάρτιο του 2010, αποτελεί όχι μόνο το σημαντικότερο αλλά και το καταλυτικότερο θεσμικό γεγονός μετά την ψήφιση του Συντάγματος του 1975. Θεσμικά καταλυτικό γιατί αλλάζει άρδην τους όρους του πολιτειακού παιχνιδιού, εγκαλώντας τον ίδιο τον πυρήνα θεμελιωδών για το δημοκρατικό πολίτευμα όρων, όπως είναι η «νομιμοποίηση» (των πολιτικών αποφάσεων αλλά και των πολιτικώς δρώντων), η «λαϊκή κυριαρχία» (και γενικώς η κυριαρχία στο όνομα του λαού) και η «πολιτική αυτονομία» (ή ορθότερα η αυτονομία της πολιτικής)».

δημόσια οικονομικά, ο δυισμός αυτός της έννοιας της κυριαρχίας εφαρμόζεται σε όλη του την έκταση. Επιτρέπει να καταστούν εμφανείς οι δύο βασικές συνέπειες της εξέλιξης του κοινοτικού δικαίου επί των εθνικών δημοσιονομικών θεσμών: Η πρώτη συνέπεια είναι η υποδόρια φαλκίδευση των συνταγματικών αρμοδιοτήτων της Βουλής με την αναδιανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ της εκτελεστικής και της νομοθετικής εξουσίας προς όφελος της ευρωπαϊκής ενοποίησης. Παράλληλα επισημαίνεται, στη διαδικασία παραγωγής του κοινοτικού δικαίου η απουσία των νομοθετικών σωμάτων των κρατών-μελών και η συνεπακόλουθη δημιουργία του λεγόμενου «δημοκρατικού ελλείμματος».

Κατά τον Κατρούγκαλο<sup>2</sup> μετά από την ένταξη μας στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες, το ελληνικό οικονομικό σύνταγμα επικαθορίζεται έντονα από το οικονομικό σύνταγμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης,<sup>3</sup> το οποίο είναι ουσιωδώς διαφορετικό, γιατί δεν περιλαμβάνει την κοινωνική αρχή. Το εν πολλοίς νομολογιακό αυτό δημιούργημα του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχει εύστοχα χαρακτηριστεί ως «*μια τεχνική διακυβέρνησης του φιλελευθερισμού*», που στοχεύει, κυρίως, στην καθιέρωση «*θεσμικών εγγυήσεων για ανοιχτές αγορές*». Ορισμένοι συγγραφείς υποστηρίζουν ότι, για το λόγο αυτό, σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης υπάρχει ένα «ισχυρό οικονομικό σύνταγμα», σε αντιπαράθεση με το «ήπιο οικονομικό σύνταγμα» των επιμέρους χωρών. Στην πραγματικότητα, όμως, το οικονομικό σύνταγμα της ΕΕ εμφανίζεται ως «ισχυρότερο» από αυτό των κρατών απλώς και μόνον λόγω της έλλειψης μετριασμού της φιλελεύθερης αρχής από την -απούσα στην κοινοτική τάξη- αρχή του κοινωνικού κράτους.

Η δεύτερη συνέπεια αφορά στην εμφανή ανατροπή παραδοσιακών θεσμικών ισορροπιών με την υποχώρηση της εθνικής δημοσιονομικής κυριαρχίας προς όφελος των κοινοτικών οργάνων, μέσω της δημιουργίας πλειάδος περιορισμών της δημοσιονομικής πρωτοβουλίας των σχετικών εθνικών οργάνων.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup>ΚΑΤΡΟΥΓΚΑΛΟΣ Γ., (2011), Το κοινωνικό κράτος σε πολιορκία.

<sup>3</sup> ΚΑΖΑΚΟΣ Π., (2007) , Το οικονομικό Σύνταγμα της ΕΕ με και χωρίς αναθεώρηση των Συνθηκών: Θεσμικές εγγυήσεις για ανοιχτές αγορές, Ευρωπαϊών Πολιτεία, τ.1/2007, σ. 93-152. Βλ. επίσης, JORGES CH., (1997), The market without the state? The “Economic Constitution” of the European Community and the rebirth of regulator policies, European Integration online Papers (EioP), τ. 1, αρ. 19/1997, του ίδιου, What is left of the European Economic Constitution? A melancholic eulogy, European Law Review 30 (2005), σ. 461-489.

<sup>4</sup> Όπως παρατηρεί ο ΜΗΛΙΩΝΗΣ (2012), Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και εθνική δημοσιονομική κυριαρχία, η έννοια της κυριαρχίας νοείται υπό δύο εκφάνσεις: αφενός μεν ως κρατική κυριαρχία του εσωτερικού δικαίου, που είναι η «δημόσια ακαταγώνιστη εξουσία» του κράτους και που τα βασικά της γνωρίσματα είναι «η ενότητα, το αδιαίρετο και το αναπαλλοτρίωτο» της ικανότητάς της να επιβάλλεται από μόνη της και αυτοδύναμα αφετέρου δε ως κυριαρχία από την άποψη του διεθνούς

Οι παραπάνω προβληματικές γέννησαν μια πλούσια βιβλιογραφία και αρθρογραφία. Από ορισμένους συνταγματολόγους, θεωρήθηκε ότι η ίδια η επιβολή του Μνημονίου<sup>5</sup> ήταν αντισυνταγματική (Κασιμάτης, 2010, 2012, Κατρούγκαλος, 2010, 2012) για λόγους που σχετίζονται με το άρθρο 28 του Συντάγματος, στο μέτρο που εκτιμούν ότι το Μνημόνιο αποτελεί διεθνή σύμβαση που θα έπρεπε να κυρωθεί από τα 3/5 της Βουλής για να έχει ισχύ. Για άλλους (Παυλόπουλος, 2010, 2013), Μανιτάκης, (2011) δεν τίθεται τέτοιο ζήτημα αλλά επικεντρώνονται στις ασάφειες του Μνημονίου και σε επιμέρους διατάξεις που αντίκεινται σε άρθρα του Συντάγματος που αφορούν ζητήματα συλλογικών συμβάσεων και περικοπών μισθών, συντάξεων και επιδομάτων.

Η ρητορική και οι αντιδράσεις για το Μνημόνιο έφθασαν σε κομβικό σημείο με την απόφαση του ΣτΕ 668/2012, μετά από προσφυγές κατά του μνημονίου που έγιναν από ιδιώτες αλλά και θεσμικούς φορείς τον Ιούλιο του 2010. Ειδικότερα, στην υπόθεση του πρώτου "μνημονίου" ( Ν.3845/2010) , αρχικά το ζήτημα της συνταγματικότητας τέθηκε υπόψη του Συμβουλίου της Επικρατείας. Συνδικαλιστικές οργανώσεις και μεμονωμένοι πολίτες προσέβαλαν δικαστικά τις διοικητικές πράξεις που είχαν εκδοθεί κατ' εφαρμογή του Μνημονίου, ζητώντας τον παρεμπόδιτο έλεγχο της συνταγματικότητάς του, σε διάφορα επίπεδα τύπου και ουσίας. Από το εάν ο νόμος ψηφίστηκε με την συνταγματικά επιβεβλημένη κοινοβουλευτική πλειοψηφία έως το εάν οι ρυθμίσεις του μνημονίου είναι συμβατές με τα ανθρώπινα δικαιώματα. Το Συμβούλιο της Επικρατείας απέρριψε τις αιτήσεις ακύρωσης, κρίνοντας ότι ο νόμος δεν ήταν αντίθετος με το Σύνταγμα, καθώς οι περιορισμοί δικαιωμάτων που επιβάλλει επιτρέπονται για λόγους δημοσίου συμφέροντος και δέχθηκε ότι δεν απαιτείτο αυξημένη κοινοβουλευτική πλειοψηφία, γιατί το "μνημόνιο" δεν είναι διεθνής σύμβαση. Ο ΔΣΑ ανακοίνωσε ότι θα προσβάλλει την απόφαση στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.

Γενικότερα, ως προς τον έλεγχο της συνταγματικότητας, θεμελιώδες στοιχείο της διάκρισης των λειτουργιών, παρατηρείται ότι αυτός συνεπάγεται την υποχρέωση του δικαστή να μην εφαρμόζει νόμο που κρίνει αντισυνταγματικό, σε συγκεκριμένη

---

δικαίου, βάσει της οποίας είναι δυνατόν με συνταγματικές διατάξεις να μεταβιβάζονται εξουσίες σε εξωκρατικά όργανα

<sup>5</sup> SIMITIS C., (2014), σ. 53, LAVDAS K. / LITSAS S. / SKIADAS D., (2015), *Stateness and Sovereign Debt: Greece in the European Conundrum*, Lexington Books, ΜΑΥΡΙΔΗΣΣΤ., Τα κριτήρια της δημοσιονομικής πειθαρχίας στην οικοδόμηση της Ευρώπης, 2011, σ. 27. Η είσοδος του Μνημονίου πραγματοποιείται ουσιαστικά υπό την «απειλή» χρεωκοπίας ή πτώχευσης, γεγονός που επιδιώκει να καταδείξει την αναγκαιότητά του. Βλ. και KONOWCHR. (2002), σ. 81.

υπόθεση που δικάζει και για την οποία οφείλει να εκδώσει δικαστική απόφαση (άρθρο 93 παρ.4 Σ.). Ο "διάχυτος" αυτός έλεγχος, διακρίνεται από τον "κεντρικό" έλεγχο που μπορεί να ασκήσει ένα συνταγματικό δικαστήριο.<sup>6</sup> Η αποχή ενός δικαστηρίου ή μιας διοικητικής αρχής από την εφαρμογή μιας πράξης της νομοθετικής λειτουργίας που αντίκειται σε θεμελιώδεις αρχές του δικαίου θεωρητικά προσκρούει σε επιχειρήματα υπέρ της ασφάλειας του δικαίου.

Όπως επισημαίνει ο Σωτηρόπουλος (2012) «ως προς το περιεχόμενο του ελέγχου της συνταγματικότητας, ο δικαστής καλείται να συγκρίνει τον νόμο με το Σύνταγμα και να αναζητήσει το κατά πόσον οι διατάξεις του πρώτου συμβαδίζουν με τις διατάξεις του δεύτερου. Η σύγκριση γίνεται με τις μεθόδους της νομικής ερμηνείας, δηλαδή με ένα σύνολο κριτηρίων που έχουν διαπλαστεί σταδιακά από τους θεωρητικούς, ερμηνευτές και εφαρμοστές του δικαίου (σχηματικά: γραμματική, ιστορική, συστηματική και τελλολογική ερμηνεία). Έτσι, η ορθότητα μιας δικαστικής κρίσης περί συνταγματικότητας ενός νόμου κρίνεται με γνώμονα το κατά πόσον ο εφαρμοστής του δικαίου: α) ακολούθησε όντως τις επιστημονικές μεθόδους (και δεν αποφάσισε αυθαίρετα) και β) εξέθεσε τις σχετικές λογικές διαδρομές με σαφήνεια στο αιτιολογικό της απόφασης (και δεν περιορίστηκε σε ταυτολογίες ή προσχηματικές - ονομαστικές αναφορές σε μεθόδους ερμηνείας)»<sup>7</sup>.

Ο Γεραπετρίτης (2011) γράφει χαρακτηριστικά: «φαίνεται πως το έχει η μοίρα των δικαστών κάθε φορά που άγεται για κρίση υπόθεση με έντονο πολιτικό χρώμα ή υπόθεση που έχει προκαλέσει το ενδιαφέρον της κοινής γνώμης, μέσω ιδίως της προβολής της από τα μέσα μαζικής επικοινωνίας να επανέρχονται στο προσκήνιο ζητήματα φύσης και έκτασης του δικαστικού ελέγχου συνταγματικότητας των νόμων και τελικά της ίδιας της συνταγματικής φυσιολογίας της νομιμοποίησης της δικαστικής λειτουργίας. Η αμφισβήτηση προς τη δικαιοσύνη μπορεί να εκκινεί από την ίδια την πρακτική έκφανση της επίλυσης μιας συγκεκριμένης διαφοράς και να εξικνείται έως του σημείου να επαναφέρει σε ακαδημαϊκό επίπεδο ζητήματα θεσμικής ισορροπίας που η συνταγματική θεωρία και τάξη έχει από μακρού χρόνου διαχειριστεί. Στη συζήτηση όμως αυτή τις περισσότερες φορές φαίνεται να ελλείπει ένα κρίσιμο στοιχείο λογικής υπαγωγής που, αν και ωφελιμιστικό στην ουσία του,

---

<sup>6</sup> Η έλλειψη συνταγματικού δικαστηρίου αποκλείει τη δυνατότητα άμεσης προσφυγής εναντίον του αντισυνταγματικού νόμου και επιτρέπει μόνο στο πλαίσιο συγκεκριμένης διαφοράς την επίκληση της αντισυνταγματικότητας. Κατά συνέπεια, ο δικαστής μόνο παρεμπιπτόντως αποφαίνεται ("παρεμπίπτων" έλεγχος).

<sup>7</sup> ΣΩΤΗΡΟΠΟΥΛΟΣ Β., (2012) "Μνημόνιο" και έλεγχος συνταγματικότητας ανάρτηση σε e-Lawyer, 1-7-2012.

συνιστά προαπαιτούμενο για κάθε έντιμη και ειλικρινή προσέγγιση για τη θέση του δικαστή στη θεσμική αρχιτεκτονική. Και αυτό είναι η ουσιαστική εμβάθυνση στο ερώτημα τι είδους δικαστή θέλουμε τελικά».<sup>8</sup>

Η απόφαση του ΣτΕ έκρινε κατά πλειοψηφία, ότι το Μνημόνιο είναι σύμφωνο με το Σύνταγμα, παρά τις σημαντικές παρατηρήσεις που έθεσε η μειοψηφία συνολικά αλλά και σε επιμέρους ζητήματα που αφορούσαν τις συλλογικές συμβάσεις και το θεσμό της διαιτησίας. Η απόφαση και οι θέσεις που εκφράστηκαν στις σκέψεις που την στήριζαν και αιτιολόγησαν αποτέλεσαν σταθμό για τα δεδομένα της ελληνικής νομικής πραγματικότητας παρά την έκδοση μελλοντικών αποφάσεων που φαινομενικά αντίκεινται<sup>9</sup> εν μέρει, στην απόφαση 668/2012.

Η εξέλιξη αυτή έδειξε ότι τα Μνημόνια δεν συνιστούν μια προσωρινή κατάσταση όπως και ότι θα απασχολούν επί μακρόν την ελληνική κοινωνία, οικονομία και δικαιοσύνη. Επίσης, υποδεικνύει την ανάγκη περαιτέρω μελέτης<sup>10</sup> των Μνημονίων, όπως και αναδεικνύει τη Δικαστική εξουσία ως τον υπέρτερο πυλώνα για την εφαρμογή των νόμων και την τήρηση του Συντάγματος, όπως ρητά προβλέπεται από αυτό. Η προσέγγιση της απόφασης ΣτΕ 668/2012, και η ανάλυση των θετικών και αρνητικών που περιέχει αποτελεί βασική προϋπόθεση για την κατανόηση των ιδιαιτεροτήτων και τον προβληματισμών που ανέκυψαν με την υπογραφή του Μνημονίου.

Σε κάθε περίπτωση, η υπογραφή του Μνημονίου από την ελληνική κυβέρνηση θα πρέπει να θεωρηθεί στο πλαίσιο της γενικότερης αλλά και της ειδικότερης ευρωπαϊκής δημοσιονομικής πολιτικής και νομοθεσίας, όπως αυτή διαμορφώθηκε (ρυθμιστικό πλαίσιο) μετά την εξάπλωση της οικονομικής κρίσης, επιβάλλοντας αντίστοιχες εθνικές ρυθμίσεις και «διακανονισμούς». Η κρίση αυτή που οδήγησε σε μια ραγδαία αύξηση του χρέους και έθεσε σε κίνδυνο τη βιωσιμότητα των δημοσίων οικονομικών, απέδειξε ότι η αποκλειστική έμφαση στο ύψος του ελλείμματος του ετήσιου προϋπολογισμού δεν επαρκεί για τη σταθερότητα του δημοσιονομικού

---

<sup>8</sup>ΓΕΡΑΠΕΤΡΙΤΗΣ Γ., (2011) Ο έλεγχος των οικονομικών επιλογών από τον δικαστή: Προβολές του NewDeal, ανάρτηση σε Όμιλος Αριστόβουλος Μάνεσης, καταχώρηση: 28-07-2011, μελέτες / άρθρα, κατηγ. Σύνταγμα & Οικονομική Κρίση.

<sup>9</sup>Σε μεταγενέστερες αποφάσεις του το ΣτΕ κήρυξε αντισυνταγματικές: τις διατάξεις περί διαιτησίας (απόφαση 2.307 / 2014), της μείωσης παροχών σε στρατιωτικούς και σώματα ασφαλείας (απόφαση 2.192 / 2014), της μείωσης συντάξεων και τη ρήτρα μηδενικού ελλείμματος των ασφαλιστικών ταμείων (απόφαση 2.287 / ρ 2015

<sup>10</sup>Βλ. ενδ. SKLIAS P./ TZIFAKIS N.,(επιμ),(2013) Greece's Horizons: Reflecting on the Country's Assets and Capabilities, Springer.



συστήματος ενός κράτους μέλους. Έτσι, η νέα κατεύθυνση που υιοθέτησε το ρυθμιστικό πλαίσιο έδωσε μεγαλύτερη έμφαση σε μια πιο μακροπρόθεσμη διάσταση των δημοσίων οικονομικών των κρατών μελών όπως και στην ποιότητα της χάραξης δημοσιονομικής πολιτικής σε εθνικό επίπεδο<sup>11</sup>.

Από την άλλη πλευρά, ορθά τίθεται το ερώτημα εάν «η Δημοκρατία μας είναι σε επιτήρηση και διαπραγμάτευση»<sup>12</sup>, έχοντας απωλέσει τον κυριαρχικό λόγο στην άσκηση της οικονομικής και κοινωνικής της πολιτικής, καλούμενη να εξυπηρετήσει τους δανειστές της κατά προτεραιότητα έναντι των πολιτών της, και κατά πόσο η δικαστική εξουσία είναι σε θέση να αναπροσαρμοσθεί στις νέες οικονομικές συνθήκες διατηρώντας τον σκληρό πυρήνα των ανθρωπίνων, συνταγματικά κατοχυρωμένων δικαιωμάτων, ανέπαφο.

---

<sup>11</sup>VERHEST, S (2011), *The Reform of European Economic Governance: Towards a Sustainable Monetary Union?*, Royal Institute for International Relations, Egmont Paper 47, June.

Βλ. Επίσης Οδηγία 2011/85/ΕΕ του Συμβουλίου, της 8<sup>ης</sup> Νοεμβρίου 2011, σχετικά με τις απαιτήσεις για τα δημοσιονομικά πλαίσια των κρατών μελών, BARNES, S., DAVIDSSON, D. AND RAWDANOWICZ, L. (2012), *Europe's New Fiscal Rules*, Economics Department, Working paper no. 972, OECD, 21 June 2012, BLIZKOVSKY, P. (2011), *The New Economic Governance of the European Union: What is it and who does what?*, Lee Kuan Yew School of Public Policy, National university of Singapore, Policy Brief Series, Issue 4, December.

<sup>12</sup> ΑΠΟΣΤΟΛΙΔΗΣ Λ., (2011), *Η έννομη τάξη του Μνημονίου*. Εκδ. Ελικών, κυρίως σ. 29 - 31

## **2. Το ιστορικό της απόφασης ΣτΕ 668/2012**

### **2.1. Οι διάδικοι**

Στις 23 Νοεμβρίου 2010 η Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας συνεδρίασε προκειμένου να κρίνει την από 26 Ιουλίου αίτηση πολιτών και θεσμικών φορέων κατά του Υπουργού Οικονομικών και του Υπουργού Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης. Οι αιτούντες κατά σειρά ήταν:

1) Το νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου με την επωνυμία «Δικηγορικός Σύλλογος Αθηνών», 2) Η Ανώτατη Διοίκηση Ενώσεων Δημοσίων Υπαλλήλων (ΑΔΕΔΥ), 3) Η Πανελλήνια Ομοσπονδία Πολιτικών Συνταξιούχων (ΠΟΠΣ), 4) Η Ένωση Συντακτών Ημερησίων Εφημερίδων Αθηνών (ΕΣΗΕΑ), 5) Το Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδος,

6) Η Ομοσπονδία Εργατικών Στελεχών Ελλάδος, 7) Το Εργατοϋπαλληλικό Κέντρο Επαρχίας Λιβαδειάς, 8) Ο Σύνδεσμος Αποφοίτων Αξιωματικών Στρατιωτικής Σχολής Ευελπίδων Τάξης 1978, που εδρεύει στην Αθήνα, οδός Ρηγίλλης, αρ. 1, 9) Η Λέσχη Αεροπορίας Στρατού, 10) Ο Ενιαίος Φορέας Διδασκόντων Σχολής Κοινωνικών Επιστημών Πανεπιστημίου Κρήτης, 11) Η Ιωάννα Κουφάκη, δικηγόρος, 12) Ο Στυλιανός Κουρνιαός, δικηγόρος και 13) Ο Επαμεινώνδας Αθανασίου Μαριάς, δικηγόρος και εκπρόσωπος άλλων τριάντα πολιτών.

### **2.2. Το αιτούμενο**

Το αιτούμενο των διαδίκων ήταν η ακύρωση α) της υπ' αριθ. 2/14924/0022/1.4.2010 πράξεως του Υφυπουργού Οικονομικών, με τον τίτλο «Παροχή Οδηγιών για την υλοποίηση εισοδηματικής πολιτικής έτους 2010», με την οποία κοινοποιήθηκαν στις υπηρεσίες που περιλαμβάνονται στον πίνακα αποδεκτών οι διατάξεις του ν. 3833/2010, β) της υπ' αριθ. 2/35981/0022/28.5.2010 πράξεως του αυτού ως άνω Υφυπουργού, με τον τίτλο «Παροχή οδηγιών για την υλοποίηση

μισθολογικών ρυθμίσεων», με την οποία, μεταξύ άλλων, γνωστοποιήθηκαν στις υπηρεσίες που περιλαμβάνονται στον πίνακα αποδεκτών οι διατάξεις του άρθρου τρίτου του ν. 3845/2010, και γ) της υπ' αριθ. Φ80000/14254/1097/6.7.2010 κοινής αποφάσεως των Υφυπουργών Οικονομικών και Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης (Β' 1033/7.7.2010), η οποία εκδόθηκε κατ' επίκληση της εξουσιοδοτικής διατάξεως της παρ. 15 του προαναφερθέντος άρθρου τρίτου του ν. 3845/2010 και έχει τον τίτλο «Ρύθμιση των προϋποθέσεων, του τρόπου και χρόνου καταβολής από τους οργανισμούς κύριας ασφάλισης αρμοδιότητας του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης, πλην ΟΓΑ, των επιδομάτων εορτών Χριστουγέννων – Πάσχα και επιδόματος αδείας». Με την κρινόμενη αίτηση ζητείται επίσης η ακύρωση πράξεων περί αναλύσεως αποδοχών, βεβαιώσεων αποδοχών ή αποδείξεων πληρωμής αποδοχών, που αφορούν καθένα από τα είκοσι δύο (22) αιτούντα φυσικά πρόσωπα (υπ' αριθ. 11-32 του δικογράφου), κατά το μέρος που με τις πράξεις αυτές φέρεται να περιεκόπησαν οι αποδοχές των προσώπων αυτών κατ' εφαρμογή των διατάξεων του ν. 3833/2010 και του ν. 3845/2010.

Σύμφωνα με το πλήρες κείμενο της αίτησης του ΔΣΑ<sup>13</sup>, οι βασικοί λόγοι και αιτιάσεις στους οποίους στηρίχτηκε η προσφυγή και ζητήθηκε η ακύρωση των ανωτέρω, συνοπτικά ήταν οι εξής:

1) Η πλημμελής διαδικασία, βάσει της οποίας ψηφίστηκε ο νόμος 3845/2010, που θεωρείται, από τον ΔΣΑ, ότι κατ' ουσίαν αποτελεί διεθνή συνθήκη, κατά συνέπεια συντελείται παράβαση του άρθρου 28 παρ.2 του Συντάγματος καθώς δεν ψηφίστηκε από τα 3/5 του συνόλου των Βουλευτών της ΒτΕ.

2) Η μη νόμιμη εκχώρηση αρμοδιοτήτων του νομοθετικού σώματος στον Υπουργό Οικονομικών, ο οποίος δικαιούται να υπογράφει κάθε μνημόνιο, δανειακή σύμβαση και ό,τι κρίνει απαραίτητο για την εκτέλεση του μηχανισμού Στήριξης της Ελληνικής Οικονομίας, κατά παράβαση του άρθρου 36 παρ. 2 του Συντάγματος που απαιτεί την κύρωση συνθηκών με νόμο.

3) Η παραβίαση του δικαιώματος στην «περιουσία», στην έννοια της οποίας συμπεριλαμβάνονται, σύμφωνα με τους αιτούντες, και οι αμοιβές και η

---

<sup>13</sup> Αναρτημένο στο <http://documents.scribd.com/s3.amazonaws.com/docs/5i7v1w898g1ob0k3.pdf>.

σύνταξη, και προστατεύονται από την Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.

4) Το δημόσιο συμφέρον θα πρέπει κάθε φορά να αιτιολογείται επαρκώς και με ακρίβεια όταν λαμβάνονται μέτρα, που θίγουν δικαιώματα, που προστατεύονται από το Σύνταγμα και τις Διεθνείς Συμβάσεις

5) Η κατάργηση των συλλογικών διαπραγματεύσεων και των συλλογικών συμβάσεων εργασίας που έρχεται σε αντίθεση με το άρθρο 22 Σ αλλά και τις Διεθνείς Συμβάσεις Εργασίας που έγιναν νόμοι του κράτους (151 (όπως κυρώθηκε από το Ν.Δ. 2405/1996) και 154 όπως κυρώθηκε με το Ν.Δ. 2405/1996)

### **2.3. Το σκεπτικό της απόφασης**

Η απόφαση που δημοσιεύτηκε την 20<sup>η</sup> Φεβρουαρίου του 2012 απέρριψε κατά πλειοψηφία την αίτηση βασιζόμενη σε μια σειρά Σκέψεων (45) που αντέκρουσαν τις αιτιάσεις των αιτούντων και οι οποίες συνοπτικά κατέληξαν στις παρακάτω εκτιμήσεις:

1) Το μνημόνιο (Ν. 3845/2010) «δεν έχει το χαρακτήρα διεθνούς σύμβασης»<sup>14</sup> και κατά συνέπεια δε χρειαζόταν να ψηφιστεί από τη Βουλή με πλειοψηφία των 3/5, ούτε ήταν απαραίτητη η κύρωση του με νόμο σύμφωνα με το αρ. 36 Συντ.

2) Τα περιοριστικά μέτρα που επιβάλλει το Μνημόνιο, όπως είναι οι περικοπές αποδοχών, συντάξεων, επιδομάτων, επιδομάτων θερινών διακοπών, δώρων εορτών (Χριστουγέννων και Πάσχα) κ.λπ. συνάδουν με το Σύνταγμα και την ΕΣΔΑ, όσο και με τις διεθνείς συμβάσεις, είναι σε βιώσιμο επίπεδο και δικαιολογούνται μέσα στα πλαίσια του δημοσίου συμφέροντος

3) Οι περικοπές αυτές αποσκοπούν στην βελτίωση της δημοσιονομικής κατάστασης της χώρας, την περικοπή των δημοσίων δαπανών και την συμμόρφωση της χώρας στις νομικές της υποχρεώσεις στα πλαίσια της ΕΕ και των κοινών στόχων δημοσιονομικής πειθαρχίας και σταθερότητας στη ζώνη

---

<sup>14</sup>Το κατά πόσο αποτελεί το μνημόνιο Διεθνή Σύμβαση ή όχι είναι και το ουσιαστικό ζήτημα που αφορούσε την απόφαση.

του Ευρώ και δεν μπορούν να θεωρηθούν, υπό τις συνθήκες, «προδήλως απρόσφορα»<sup>15</sup> για την επίτευξη αυτών των στόχων.

#### **2.4. Σύνοψη της απόφασης 668/2012: οι «σκέψεις» των δικαστών**

Μέρος της ανάλυσης που οδηγεί στην επισήμανση των υπέρ και των κατά σημείων της απόφασης ΣτΕ 668/2012 (όπως και των σχετικών κριτικών) είναι η προσέγγιση των σκέψεων του ανώτατου δικαστηρίου που εκφράζονται σε αυτή, που οδήγησαν στο διατακτικό αλλά και που έθιξαν μια σειρά σημαντικών ζητημάτων.

Οι αρχικές Σκέψεις (1 – 5) αφορούν διαδικαστικά κυρίως ζητήματα και εισάγουν στην ανάλυση του σκεπτικού της απόφασης. Οι Σκέψεις 6 – 14, (σε δυσανάλογη έκταση σε σχέση προς το σύνολο της απόφασης<sup>16</sup>), επιχειρούν να παρουσιάσουν το νομικό πλαίσιο, το ιστορικό της κρίσης και τους λόγους για τους οποίους το κράτος οδηγήθηκε στην υπογραφή του Μνημονίου. Η ανάλυση επικεντρώνεται στις δεσμεύσεις και υποχρεώσεις που έχει αναλάβει η Ελλάδα ως κράτος μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Νομισματικής Ένωσης και παραθέτει το σύνολο των συμβάσεων που έχουν υπογραφεί από όλα τα κράτη μέλη καθώς και τους νόμους του Ελληνικού Κράτους που κύρωσαν τα κείμενα των συνθηκών αυτών.

Συγκεκριμένα, στις Σκέψεις 6-8 το ΣτΕ περιγράφει, τους σκοπούς, τις αρχές και τις υποχρεώσεις της Ε.Ε. και της ΟΝΕ, όπως ορίζονται από τις υπογεγραμμένες συνθήκες και τα μέτρα αντιμετώπισης που διαθέτουν τα όργανα της Ε.Ε σε περιπτώσεις μη εκπλήρωσης τους από τα κράτη μέλη. Αναφέρεται ο όρος του Πρωτοκόλλου 12, που ορίζει ότι το δημοσιονομικό έλλειμμα δεν μπορεί να υπερβεί το 3% του ΑΕΠ και το δημόσιο χρέος το 60% του ΑΕΠ. Επίσης στη Σκέψη 7, αναφέρονται οι δεσμεύσεις και οι όροι δημοσιονομικής πειθαρχίας, τα μέτρα και οι τρόποι αντιμετώπισης των παραβάσεων και οι σχετικές κυρώσεις που προβλέπει για

---

<sup>15</sup> Σύμφωνα με το αιτιολογικό της απόφασης, στην φάση εφαρμογής των μέτρων αυτά δε μπορούσαν να θεωρηθούν απρόσφορα.

<sup>16</sup> Καταλαμβάνουν περί τις 50 σελίδες επί συνόλου 120 της απόφασης. Όπως εκτιμά ο Κασιμάτης, γίνεται μια προσπάθεια αιτιολόγησης των αποφάσεων της Κυβέρνησης και της αποδοχής του Μνημονίου ως της μόνης επιλογής ΚΑΣΙΜΑΤΗΣ Γ., (2012) Οι Βασικές Θέσεις της Απόφ. 668/2012 της Ολομέλειας του Συμβουλίου Της Επικρατείας, Ειδικό Τεύχος του ΝοΒ, 31.12.12

τα κράτη μέλη της Ο.Ν.Ε. το ΣΣΑ του 1997. Στη Σκέψη 8 περιγράφονται, επίσης, οι σκοποί του ΔΝΤ<sup>17</sup>, οι όροι, οι στόχοι και οι αρχές προσφυγής των κρατών στο μηχανισμό του Ταμείου και χρηματοδότησης από αυτό, ενώ αναφέρεται με σαφήνεια ότι οι διακανονισμοί για τη χρηματοδότηση των κρατών μελών του ΔΝΤ δεν αποτελούν διεθνείς συνθήκες.

Στη Σκέψη 9 το ΣτΕ κάνει ουσιαστικά μια ιστορική αναδρομή για την αύξηση του δημοσιονομικού ελλείμματος και του δημόσιου χρέους το διάστημα 2003 έως το 2010. Αναφέρονται οι υποβαθμίσεις της πιστοληπτικής ικανότητας της χώρας καθώς και τα προτεινόμενα μέτρα εξυγίανσης του δημοσιονομικού τομέα<sup>18</sup> που περιείχαν μεταξύ άλλων, μειώσεις επιδομάτων και φοροαπαλλαγών και αύξηση φόρων.

Στη Σκέψη 10, το ΣτΕ παραθέτει αυτούσιο<sup>19</sup> το κείμενο της αιτιολογικής έκθεσης του ν. 3833/2010, ο οποίος δημοσιεύθηκε πριν από την υπογραφή των συμβάσεων δανεισμού το Μάιο του 2010 και ο οποίος επιβάλλει τα έκτακτα και άμεσα δημοσιονομικά μέτρα για την αντιμετώπιση της. Στο κείμενο αυτό περιγράφεται η κακή δημοσιονομική κατάσταση της χώρας, η έλλειψη αξιοπιστίας και αναφέρονται συγκεκριμένα επιδόματα, με αναφορά στους νόμους που τα θεσμοθέτησαν, τα οποία θα περικοπούν και οι ποσοστώσεις των περικοπών αυτών.

Στις Σκέψεις 11-14 αναφέρονται οι δηλώσεις των δανειστών, πριν από την υπογραφή των κειμένων των δανειακών συμβάσεων (Σκέψη 11), τα κείμενα των συμβάσεων του Μαΐου 2010 (Σκέψεις 12 και 14), καθώς και ο ν.3845/2010 (Σκέψη 13), ο οποίος αποτελεί τον αρχικό νόμο για το πλαίσιο στήριξης και την επιβολή των έκτακτων μέτρων. Ουσιαστικά και στις σκέψεις 11 έως 14 έχουμε μια ιστορική αναδρομή των συνθηκών που οδήγησαν στην υπογραφή του Μνημονίου ή «Σύμβαση Δανειακής Διευκόλυνσης» όπως το αναφέρει στη σκέψη 14 η απόφαση του ΣτΕ, και την αναγκαιότητα αυτής λόγω των δραματικών συνθηκών της ελληνικής οικονομίας και προκειμένου να αποφευχθεί η χρεωκοπία.

---

<sup>17</sup> Ουσιαστικά αναφέρονται στις ιδρυτικές συμφωνίες των θεσμών BrettonWoodstou 1945, όταν ιδρύθηκε ο εν λόγω οργανισμός, οι οποίες κυρώθηκαν με τον κυρωτικό νόμο Α.Ν. 766/1945 αλλά και τις μεταγενέστερες διαμορφώσεις τους.

<sup>18</sup> Σύσταση των οργάνων της Ε.Ε., 2010/190/ΕΕ

<sup>19</sup> Σύμφωνα με τον Κασιμάτη δεν υπάρχει καν διάθεση παρέμβασης στο κείμενο το οποίο παρατίθεται αυτούσιο εντός εισαγωγικών, χωρίς δικαστική κρίση ή αξιολόγηση –ούτε στη σκέψη 10 ούτε σε άλλη θέση της απόφασης ΚΑΣΙΜΑΤΗΣ Γ., (2012) ο.π.

Οι σκέψεις που ακολουθούν αφορούν πλέον συγκεκριμένα ζητήματα που τέθηκαν από τους αιτούντες και τα οποία κρίνει απορριπτέα. Ενδιαφέρον παρουσιάζει η Σκέψη 17, η οποία προς επίρρωση των σκέψεων 15 και 16 που αφορούν την μείωση επιδομάτων και την εκτελεστότητα των υπουργικών αποφάσεων, εκτιμά ότι οι προσβαλλόμενες υπουργικές αποφάσεις επέχουν θέση ερμηνευτικής εγκυκλίου.

Η Σκέψη 18 κρίνει ότι δεν «γεννάται ζήτημα αποστερήσεως ή αποδυναμώσεως του συνταγματικώς κατοχυρωμένου δικαιώματος παροχής αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας, αποκλειστικώς και μόνον λόγω της νομικής μορφής που επιλέχθηκε για την άσκηση της συγκεκριμένης κρατικής δραστηριότητας», εκτιμώντας ότι οι θιγόμενοι μπορούν να προσβάλλουν τις ατομικές πλέον διοικητικές πράξεις που προκύπτουν από την εφαρμογή των ρυθμίσεων.

Στη Σκέψη 19, εκτιμάται ότι η απόφαση Φ80000/14254/1097/6.7.2010, προσβάλλεται παραδεκτώς, αναφορικά με τον εκτελεστό της χαρακτήρα, καθώς στα πλαίσια της θεσπίζονται και νέες ρυθμίσεις. Στο ίδιο πλαίσιο και η σκέψη 20.

Με τις Σκέψεις 21 και 22, τεκμηριώνεται το έννομο συμφέρον του Δικηγορικού Συλλόγου για την ακύρωση της απόφασης Φ80000/14254/1097/6.7.2010, καθώς η περικοπή των συνταξιοδοτικών παροχών θίγει τα μέλη του. Επίσης αναγνωρίζεται το ότι το ζήτημα, οι περικοπές συντάξεων, «αφορά γενικότερο ζήτημα κοινωνικού περιεχομένου» και μέσα στα πλαίσια του Κώδικα περί Δικηγόρων, δικαιούνται να ενδιαφερθούν οι δικηγορικοί σύλλογοι.

Με αντίστοιχο σκεπτικό, και πάντα αναφορικά και μόνο με την απόφαση Φ80000/14254/1097/6.7.2010, με τις Σκέψεις 23 - 26 εκτιμάται ότι οι αιτούντες έχουν έννομο συμφέρον προάσπισης των μελών τους εφόσον όμως αυτά όντως είναι συνταξιούχοι και θίγονται, σε παρόντα χρόνο. Το ίδιο ισχύει και για τους ιδιώτες αιτούντες. Τονίζεται δε το ότι τα νομικά πρόσωπα που ασκούν την αίτηση ακύρωσης για τα μέλη τους δεν νομιμοποιούνται να πράξουν το ίδιο κατά ατομικών διοικητικών πράξεων που τα αφορούν, καθώς αυτό θα «θα προσελάμβανε τον χαρακτήρα λαϊκής αγωγής, η οποία είναι ξένη προς τον θεσμό της αιτήσεως ακυρώσεως στην ελληνική έννομη τάξη».

Οι Σκέψεις 27 – 33 που ακολουθούν εξετάζουν το αν ο ν. 3845/2010 έπρεπε να ψηφιστεί σύμφωνα με τα άρθρα 28/ 2, 28/3 και 36/2 του Συντάγματος, δηλαδή το κατά πόσον αποτελεί Διεθνή Σύμβαση (28Σ) και αν θα έπρεπε να κυρωθεί με νόμο (36Σ). Η πλειοψηφία της Ολομέλειας απεφάνθη ότι ο νόμος δεν παραβιάζει τα άρθρα του Συντάγματος και κατά συνέπεια απορρίπτει την θέση αυτή.

Συγκεκριμένα, σύμφωνα με τη Σκέψη 27, το μνημόνιο δεν αποτελεί διεθνή σύμβαση καθώς δεν μεταβιβάζονται με αυτή τη σύμβαση σε όργανα διεθνών οργανισμών αρμοδιότητες που, κατά το Σύνταγμα, ασκούνται από όργανα της Ελληνικής πολιτείας. Κατά συνέπεια το άρθρο 28/2 Σ που απαιτεί την ψήφιση της σύμβασης από τα 2/3 της ΒτΕ δεν έχει εφαρμογή καθώς το Μνημόνιο δε θεωρείται Σύμβαση. Επιπλέον τονίζεται στην ίδια σκέψη (27) ότι «τα δικαστήρια έχουν εξουσία προς έλεγχο μόνον της συμφωνίας του περιεχομένου του νόμου προς το Σύνταγμα, όχι δε και εκ της εκ μέρους του νομοθετικού σώματος τηρήσεως των υπό του Συντάγματος καθιερουμένων».

Η Σκέψη 28, στηρίζοντας την προηγούμενη αναφέρει επιπλέον ότι με την «προσάρτηση δε του Μνημονίου στο ν. 3845/2010 επιχειρείται απλώς η κατά πανηγυρικό τρόπο δημοσιοποίηση του περιεχομένου και του χρονοδιαγράμματος υλοποιήσεως του εν λόγω προγράμματος». Στηρίζει τη θέση ότι το μνημόνιο είναι Κυβερνητικό πρόγραμμα και αναφέρει εκ νέου τη δεινή οικονομική θέση της χώρας. Επιμέρους μειοψηφικές γνώμες που τονίζουν τις μακροχρόνιες νομικές δεσμεύσεις που προκύπτουν από την υπογραφή του Μνημονίου δεν έθεσαν ζήτημα παραβάσεως του 28/2 Συντ.

Η Σκέψη 29, έχει ιδιαίτερη σημασία καθώς περιέχει τις μειοψηφούσες γνώμες των δικαστών. Σύμφωνα με τους Αντιπροέδρους Σ. Ρίζο και Ν. Σακελλαρίου και τους Συμβούλους Ευδ. Γαλανού, Γ. Παπαμεντζελοπούλου, Γ. Παπαγεωργίου, Γ. Ποταμιά, Β. Καλαντζή και Μ. Καραμανώφ και Ι. Γράβαρη το μνημόνιο αποτελεί Διεθνή Σύμβαση καθώς αυτή τεκμηριώνεται από τη φύση και τις δεσμεύσεις που προκύπτουν από αυτό (το Μνημόνιο) και όχι από τον τρόπο διατύπωσης ή τη διαδικασία που ακολουθήθηκε. Κατά συνέπεια επισημαίνουν ότι η ΣΔΔ δεσμεύει το Ελληνικό Κράτος το οποίο υφίσταται σε τακτά χρονικά διαστήματα αξιολόγηση των επιδόσεων του και το οποίο καλείται να νομοθετήσει σύμφωνα με τις απαιτήσεις της



ΣΔΔ και μάλιστα σε ζητήματα που άπτονται «σε παραχωρήσεις που επιβαρύνουν ατομικά τους Έλληνες». Επιπλέον καθώς «δεν εντάσσεται σε καμία κατηγορία πράξεων του δικαίου της ΕΕ» και λαμβάνοντας υπόψη τα παραπάνω θα έπρεπε να κυρωθεί με νόμο ψηφισθέντα, σύμφωνα με το 28/2 Σ από τα 3/5 της ΒτΕ<sup>20</sup>. Ως εκ τούτου θέτουν ζήτημα αντισυνταγματικότητας.

Με τη Σκέψη 30 εκτιμάται ότι η αίτηση ακυρότητας του άρθρου 9 του μετέπειτα ν. 3847/2010 είναι απορριπτέα καθώς αυτό αποτελεί τροποποίηση του άρθρου 4 του 3845/2010.

Η Σκέψη 32 αναλύει τη συνταγματικότητα του ν. 3845/2010, με βάση το άρθρο 28/ 3 Συντ , εκτιμώντας ότι δεν αντίκειται προς αυτό καθώς δεν προκύπτει περιορισμός της εθνικής κυριαρχίας, ούτε θίγονται δικαιώματα του ανθρώπου και οι βάσεις του δημοκρατικού πολιτεύματος. Μάλιστα επαναλαμβάνεται η θέση ότι το προσαρτηθέν στο ν. 3845/2010 «Μνημόνιο αποτελεί το κατά πανηγυρικό τρόπο εξαγγελώμενο πρόγραμμα της Ελληνικής Κυβερνήσεων για την αντιμετώπιση των δημοσιονομικών και οικονομικών προβλημάτων της χώρας κατά την επόμενη τριετία...». Στη σκέψη διαχωρίζεται η κρίση επί του νόμου από την κρίση επί της διακρατικής συμφωνίας και των όρων της, για τα οποία δεν έχει νόμιμο δικαίωμα να εκφέρει κρίση<sup>21</sup>. Θα πρέπει να τονιστεί ότι στη ίδια σκέψη (32) αναφέρεται ότι «με τις σχετικές παραχωρήσεις δεν επιτρέπεται να διευκολύνονται καθεστώτα που δεν σέβονται τις βάσεις του δημοκρατικού πολιτεύματος και τα δικαιώματα του ανθρώπου». Αυτή η αποστροφή φαίνεται να εκλαμβάνει ως δεδομένο ότι υπάρχουν παραχωρήσεις, απλά αυτές δεν είναι αντίθετες προς το 28/3 Συντ και επίσης να εκτιμά ως δεδομένο το σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων των Ελλήνων πολιτών από τα κράτη/δανειστές.

---

<sup>20</sup> ΑΝΤΩΝΙΟΥ, Θ. (2012). Η απόφαση της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας για το Μνημόνιο – Μια ευρωπαϊκή υπόθεση χωρίς ευρωπαϊκή προσέγγιση, ΤοΣ 1/2012. Δε γίνεται καμία αναφορά σε κάποιο σημείο της απόφασης ΣτΕ 668/2012 στις συμφωνίες που οδήγησαν στο Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας, ενός Οργανισμού ειδικού σκοπού που αποσκοπεί στην παροχή οικονομικής βοήθειας μέσω δανείων και πιστώσεων, ο οποίος Οργανισμός βασίζεται σε διακρατική συμφωνία των κρατών μελών της Ευρωζώνης και φυσικά δεν εκφράζεται προβληματισμός για το κατά πόσο επηρεάζονται οι Ευρωπαϊκές Συνθήκες

<sup>21</sup> Ωστόσο, σύμφωνα με τον Κασιμάτη είναι ακριβώς τα προσαρτηθέντα κείμενα της ΣΔΔ, που αποτελούν αναπόσπαστο μέρος του ν. 3845/2010, τα οποία εμπεριέχουν ζητήματα που θίγουν την Εθνική Κυριαρχία. ΚΑΣΙΜΑΤΗΣ Γ. (2012) Οι Βασικές Θέσεις της Απόφ. 668/2012 της Ολομέλειας του Συμβουλίου Της Επικρατείας Ειδικό Τεύχος ΝοΒ, 31.12.2012

Η Σκέψη 31 εκφράζοντας τη μειοψηφία εκφέρει την άποψη ότι διατάξεις του άρθρου 3 του 3845/2010 δεν είναι νόμιμες, παρά τις τροποποιήσεις τους, καθώς δεσμεύουν την Ελληνική Δημοκρατία σε πολιτικές σε χρονοδιαγράμματα που επιβάλλονται από τη ΣΔΔ και αντιτίθενται με τα 36/1,2 και 4 Σ. Αντίστοιχα και η σκέψη 33, πάλι εκφράζοντας τη μειοψηφία, εκτιμά ότι ο ν. 3845/2010 εμπίπτει στο 28/3 Σ καθώς προβαίνει σε περιορισμό της Εθνικής κυριαρχίας καθώς παρέχει αρμοδιότητες σε τρίτους, όπως η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το ΔΝΤ και η ΕΚΤ «περί τον σχεδιασμό και την εκτέλεση της γενικής πολιτικής του Κράτους σε κρίσιμους τομείς». Επίσης εκτιμά ότι τα μέτρα του ν. 3845/2010 «θέτουν σε κίνδυνο την αξιοπρεπή διαβίωση των οικονομικώς ασθενέστερων τάξεων». Τονίζεται δε ότι ναι μεν θέτεται το θέμα του δημοσίου συμφέροντος, όπως αυτό αφορά τον περιορισμό των υπερβολικών ελλειμμάτων και την οικονομική και δημοσιονομική σταθερότητα της Ευρωζώνης αλλά επισημαίνει ότι δεν έχει υπάρξει μελέτη, αναλυτικά στοιχεία και εν γένει η δέουσα προσπάθεια για να τεκμηριωθεί ότι η μόνη λύση για τη χώρα είναι η ΣΔΔ και κατά συνέπεια ο ν. 3845/2010 εκτιμούν ότι παραχωρεί κυριαρχικά δικαιώματα σε τρίτους και κατά συνέπεια είναι αντισυνταγματικός.

Οι Σκέψεις 34 – 41 εξετάζουν ζητήματα συνταγματικότητας των περικοπών μισθών και επιδομάτων. Η σκέψη 34 παραθέτει το ΠΠΠ της Ε.Σ.Δ.Α. το οποίο κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν.δ. 53/1974 στο οποίο είναι σαφές ότι κάθε φυσικό και νομικό πρόσωπο δικαιούται σεβασμού της περιουσίας του και στέρηση της ιδιοκτησίας του μπορεί να προκύψει μόνο για λόγους δημόσιας ωφέλειας και υπό τους προβλεπόμενους νόμους και γενικές αρχές του διεθνούς δικαίου. Επίσης μέσα στα πλαίσια της περιουσίας εμπεριέχονται και ενοχικής φύσεως περιουσιακά δικαιώματα, όπως αποδοχές ή συντάξεις. Παραθέτοντας μια σειρά αποφάσεων του Ε.Δ.Δ.Α. αποφαινεται ότι η επέμβαση ή ο περιορισμός περιουσιακού δικαιώματος πρέπει να είναι πρόσφορος και αναγκαίος για την επίτευξη του γενικού συμφέροντος και όχι δυσανάλογος σε σχέση προς αυτόν.

Η Σκέψη 35, εκτενέστατα, θεωρεί ότι οι διατάξεις του ν.3845/2010 είναι αναγκαίες στα πλαίσια ενός «ευρύτερου προγράμματος δημοσιονομικής προσαρμογής» το οποίο αποσκοπεί στη συνολική βελτίωση της οικονομικής κατάστασης της χώρας και συνάδουν με το δημόσιο συμφέρον. Μάλιστα εκτιμούν ότι δεν είναι, κατ'αρχήν

προδήλως απρόσφορα, ούτε μη αναγκαία, ούτε εσφαλμένα. Επιπλέον παρατίθενται στοιχεία για την κατάσταση των δημοσίων οικονομικών και υπολογισμός των μειώσεων των κρατικών δαπανών που θα προκύψουν από τις μειώσεις των επιδομάτων και αποδοχών, αιτιολογώντας την επιλογή των μέτρων. Εκτιμάται δε ότι δεν υπάρχει παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας όπως ορίζεται στο 25Σ καθώς τα μέτρα εξυγίανσης αφορούν όλους τους πολίτες, ενώ τονίζεται ότι το αρ. 1 του ΠΠΠ δεν θεσπίζει ανώτατα ή κατώτατα όρια αποδοχών ή συντάξεων.

Η Σκέψη 37 εκτιμά ότι σε περιπτώσεις παρατεταμένης οικονομικής κρίσης, ο νομοθέτης δύναται να θεσπίσει μέτρα που επιβαρύνουν μεγάλες ομάδες πολιτών αρκεί να τηρείται η αρχή του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας (2/1Σ) και ισότητας στα δημόσια βάρη (4/5Σ). Αντίστοιχα η σκέψη 38 εκτιμά ότι τηρείται η αρχή της ισότητας και δεν επωμίζονται υπερβολικά βάρη οι συνταξιούχοι καθώς και ότι τα μέτρα έχουν προσωρινό και έκτακτο χαρακτήρα κατά συνέπεια αποδέχεται το σκεπτικό του νομοθέτη και απορρίπτει την αίτηση ακυρότητας<sup>22</sup>.

Με τις σκέψεις 36 και 39 εκφράστηκαν οι μειωνηφούσες γνώμες σύμφωνα με τις οποίες, η μείωση των επιδομάτων, θα μπορούσε να δικαιολογηθεί για λόγους δημοσίου συμφέροντος, αλλά είναι βάσιμη η θέση ότι αποτελεί προσβολή του ΠΠΠ. Επίσης θέτει ζήτημα «δίκαιης αποζημίωσης». Επιπλέον τίθεται, σύμφωνα με το 25/1Σ το ζήτημα της εξέτασης εναλλακτικών λύσεων προτού επιλεγούν οι περικοπές. Επιπλέον τονίζεται ότι είναι βάσιμος ο λόγος ακύρωσης σύμφωνα με το 2/1Σ, καθώς η περικοπή των επιδομάτων αντιστοιχεί με περίπου το 15% των ετήσιων αποδοχών χωρίς ωστόσο να προσδιορίζεται ένα ελάχιστο ποσό αποδοχών ή συντάξεων που θα διασφάλιζε το ελάχιστο επίπεδο αξιοπρεπούς διαβίωσης. Η σκέψη 39 εκφέρει την άποψη ότι η αναλογικότητα πρέπει να εξεταστεί καθώς το Μνημόνιο έχει αφορά σύνολο μέτρων και πρέπει να εκτιμηθεί κατά πόσον τα βάρη είναι δίκαια κατανεμημένα στους μισθωτούς και συνταξιούχους που δεν δύνανται να φοροδιαφύγουν και τους ελεύθερους επαγγελματίες και επιχειρηματίες.

Η Σκέψη 40 εκτιμά ότι ο καθορισμός του ύψους των επιδομάτων με βάση συγκεκριμένα κριτήρια, και συγκεκριμένα την ηλικία, δεν αντίκειται στο Σύνταγμα

---

<sup>22</sup>ΑΝΤΩΝΙΟΥ, Θ. (2012), ό.π. Το ΣτΕ χαρακτηρίζει τους σκοπούς του νομοθέτη ως σκοπούς δημοσίου συμφέροντος και δεν εξετάζει τόσο το προσδοκώμενο αποτέλεσμα αλλά το κατά πόσο μπορούν να δικαιολογηθούν.

καθώς το ηλικιακό κριτήριο είναι αντικειμενικό ενώ το μέτρο είναι μεταβατικό και μέχρι να συμπληρωθεί το 60<sup>ο</sup> έτος ηλικίας.

Η Σκέψη 41 εκφράζει την άποψη της μειοψηφίας ότι δεν υπάρχει αναλογικότητα στην κατανομή των βαρών καθώς κάτι τέτοιο θα προϋπόθετε τον υπολογισμό των πραγματικών εισφορών των συνταξιούχων. Επιπλέον το όριο ηλικίας των 60 δεν το θεωρούν αποδεκτό καθώς δεν υπάρχει καμία αιτιολόγηση ότι οι άνω των 60 έχουν περισσότερες ανάγκες από τους κάτω των 60 και είναι σε θέση με τις περικοπές να διασφαλίσουν το ελάχιστο επίπεδο αξιοπρεπούς διαβίωσης.

Η Σκέψη 42 απορρίπτει την αίτηση ακυρότητας αρ. 3 παρ 15 του 3845/2010 ως αβάσιμη με το ίδιο σκεπτικό της σκέψης 19. Η Σκέψη 43 εκτιμά ότι δεν υπάρχουν λόγοι ακυρώσεως λόγω παραβίασης των άρθρων 5/1Σ, 22 (συλλογικές συμβάσεις) και 23 (συνδικαλιστική ελευθερία) με το αιτιολογικό ότι η απόφαση αφορά την περικοπή συντάξεων και η αίτηση αφορά ρυθμίσεις των νόμων 3833/2010 και 3845/2010 οι οποίες δεν έχουν εξειδικευθεί, ήτοι δεν έχουν εφαρμοσθεί ακόμα<sup>23</sup>.

Με τις τελευταίες Σκέψεις, 44 και 45, που δεν έχουν κάτι να προσφέρουν στο σκεπτικό, ολοκληρώνεται το αιτιολογικό της απόφασης του ΣτΕ το οποίο απορρίπτει την κρινόμενη αίτηση και ουσιαστικά κηρύσσει το πρώτο μνημόνιο Συνταγματικό.

---

<sup>23</sup>ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΣ, Π. (2010), « Παρατηρήσεις ως προς τη νομική φύση και τις έννομες συνέπειες του «Μνημονίου». Συμβολή στον τιμητικό τόμο Π.ΠΑΡΑΡΑ». σε [www. Prokopispanloroulos.gr](http://www.Prokopispanloroulos.gr)

### **3. Τα «υπέρ» και τα «κατά» της απόφασης ΣτΕ 668/2012**

Παρά τις επιμέρους ή εν συνόλω κρίσεις και επικρίσεις της απόφασης ΣτΕ 668/2012 από διαφόρους φορείς και νομικούς είναι σαφές ότι με την απόφαση αυτή της μείζονος Ολομέλειας το ΣτΕ προσπάθησε να κρίνει με συστηματικό τρόπο το ζήτημα της συνταγματικότητας των πρώτων νομοθετικών και κανονιστικών μέτρων που λήφθηκαν στο πλαίσιο του κατά συνεκδοχή ονομαζόμενου «Μνημονίου»<sup>24</sup> και να προσεγγίσει σειρά ζητημάτων που τέθηκαν από τις προσφυγές των αιτούντων.

Επιχειρώντας να αναλύσουμε το σύνολο της απόφασης ΣτΕ επικεντρωνόμαστε σε μια σειρά από στοιχεία της τα οποία μπορούν να θεωρηθούν θετικά ή αρνητικά, τα «υπέρ» και τα «κατά» και τα οποία αναλύονται στη συνέχεια. Είναι προφανές ότι σε μεγάλο βαθμό η θετική ή αρνητική εκτίμηση σημείων δεν μπορεί να είναι απολύτως σαφής καθώς τα ζητήματα που θίγει το Μνημόνιο και κατ' επέκταση η απόφαση ΣτΕ 668/2012 είναι πολύπλοκα και άπτονται ενός ευρύτατου κοινωνικού και οικονομικού φάσματος (Παυλόπουλος, 2013).

Σε κάθε περίπτωση θα πρέπει να επισημανθεί ότι το δημοσιονομικό πρόγραμμα του Μνημονίου μπορεί να θεωρηθεί ως ένας συνταγματικά θεμιτός σκοπός δημοσίου συμφέροντος, που να δικαιολογεί προσβολές και περιορισμούς στην εθνική κυριαρχία και στις ατομικές ελευθερίες και στα κοινωνικά δικαιώματα, λαμβάνοντας υπόψη ότι η Ελλάδα, οικειοθελώς, εντάχθηκε στον ΕΜΣ και οι περισσότερες από τις απαιτήσεις των συμβάσεων αφορούν σκοπούς της ΣΛΕΕ και του Συμφώνου Σταθερότητας (Μανιτάκης, 2011).

Στην προσέγγισή μας θα επιχειρηθεί η ανάλυση και αιτιολόγηση, στο μέτρο του δυνατού, των αλλαγών και των περιορισμών που προκύπτουν στην έννομη τάξη με την εφαρμογή του Μνημονίου, (θετικά και αρνητικά) και το κατά πόσο αυτά – βασικά, τα δεύτερα - είναι σύμφωνα με το Σύνταγμα αλλά και το κράτος δικαίου<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup>Έχει επικρατήσει και αυτό διαφαίνεται και στις διατυπώσεις της απόφασης ΣτΕ 668/2012 με τον όρο Μνημόνιο να αναφερόμαστε και στις συμφωνίες που έχουν υπογραφεί μεταξύ των Ελληνικών κυβερνήσεων και των άλλων Ευρωπαϊκών κρατών, της ΕΕ, του ΔΝΤ κλπ. αλλά και στους νόμους του Ελληνικού κράτους που ψηφίστηκαν βάσει των δεσμεύσεων που προέκυψαν από τις συμφωνίες και έχουν εφαρμοστική ισχύ εντός της Ελληνικής επικράτειας

<sup>25</sup>ΜΑΝΙΤΑΚΗΣ Α., (1994), «Κράτος Δικαίου & Δικαστικός Έλεγχος της Συνταγματικότητας», σ. 60, ΒΑΝΙΖΕΛΟΣ Ε., (2008), «Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου», σ. 414, ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ Π., (2010), «Ατομικά Δικαιώματα», σ. 10-11. Σύμφωνα με την θεωρία του Συνταγματικού Δικαίου, κράτος

Με την απόφαση ΣτΕ 668/2012 γίνεται για πρώτη φορά αναλυτική νομική καταγραφή των νομικών διατάξεων και των εξελίξεων σε διεθνές επίπεδο και σε επίπεδο ευρωπαϊκής ένωσης που μας οδήγησαν στην ψήφιση του ν. 3845/2010. Η δομή της απόφασης με υπερβάλλουσα έκταση στις σκέψεις 6 – 14 στις οποίες παρουσιάζονται αναλυτικά και με ιστορική συνέχεια οι δεσμεύσεις και οι υποχρεώσεις της Ελλάδας απέναντι στην ΕΕ και τα άλλα Κράτη μέλη της μέσα από την υπογραφή και εν συνεχεία την κύρωση με νόμους του Ελληνικού κράτους των Ευρωπαϊκών συνθηκών, είναι σαφές ότι εκπληρώνει έναν τέτοιο σκοπό<sup>26</sup>.

Εντούτοις, η απόφαση, μέσω των σκέψεων της πλειοψηφίας και της μειοψηφίας δοκιμάζει να απαντήσει ολοκληρωμένα σε ένα μεγάλο εύρος ζητημάτων τα οποία τα χωρίζει ουσιαστικά σε 3 μέρη<sup>27</sup>. Ως πρώτο μέρος μπορούν να θεωρηθούν οι σκέψεις 1-5 και 15-26 που εξετάζουν το παραδεκτό των αιτήσεων ακύρωσης, ως δεύτερο οι σκέψεις 27 – 33 που εξετάζουν την τυπική συνταγματικότητα του Μνημονίου καθεαυτού. Ως τρίτο μέρος και με τις σκέψεις 34 – 43 εξετάζεται η ουσιαστική συνταγματικότητα των μέτρων εφαρμογής μνημονιακών πολιτικών, δηλαδή η συμβατότητά τους με την προστασία ατομικών δικαιωμάτων (προστασία περιουσίας, αρχή της ισότητας, ισότητα στα δημόσια βάρη).

Είναι προφανές ότι το βάρος δίνεται στις οικονομικές και δημοσιονομικές δεσμεύσεις τις οποίες η χώρα δεν είναι σε θέση να εκπληρώσει λόγω της ραγδαίας επιδείνωσης της οικονομίας. Ωστόσο αποσαφηνίζεται πλήρως το τοπίο χωρίς νομικά κενά και δημιουργείται μια εικόνα αίτιου και αιτιατού που εξηγεί την πορεία που οδήγησε στην υπογραφή του πρώτου Μνημονίου.

---

δικαίου είναι το κράτος εκείνο στο οποίο η κρατική εξουσία περιορίζεται με κανόνες δικαίου σε όλες τις εκφάνσεις και λειτουργίες της. Ο περιορισμός αυτός είναι, ουσιαστικά, αυτό επιβαλλόμενος, καθώς οι κανόνες δικαίου με τους οποίους οργανώνεται και περιορίζεται η κρατική εξουσία θεσπίζονται από την ίδια, καταρχήν με τη μορφή του Συντάγματος και στη συνέχεια με τη μορφή της κοινής νομοθεσίας, που τίθεται με όποιο τρόπο ορίζει το Σύνταγμα και συνάδει προς αυτό. Βασικός φραγμός της κρατικής εξουσίας αποτελεί η αναγνώριση ατομικών δικαιωμάτων και η εφαρμογή μηχανισμών ή διαδικασιών, πολιτικού ή δικαστικού χαρακτήρα, για την εγγύησή τους.

<sup>26</sup> Σύμφωνα με τον Κασμάτη, η πλειοψηφία του ΣτΕ υιοθετεί και αποδέχεται τις εισηγήσεις του «νομοθέτη» και την αιτιολόγηση της αποδοχής του μνημονίου χωρίς κρίση. ΚΑΣΙΜΑΤΗΣ Γ. (2010) Μνημόνιο: Οι συμφωνίες δανεισμού της Ελλάδας με την Ε.Ε. και το ΔΝΤ.

<sup>27</sup> ΚΑΪΔΑΤΖΗ Α. (2012). ‘Μεγάλη πολιτική’ και ασθενής δικαστικός έλεγχος. Συνταγματικά ζητήματα ‘Μνημόνιο’ [http://www.constitutionalism.gr/site/?p=587#\\_ftnref84](http://www.constitutionalism.gr/site/?p=587#_ftnref84).

### **3.1. Τα «υπέρ» της απόφασης**

#### **3.1.1. Η αποσαφήνιση της νομικής φύσης του Μνημονίου**

Η Ολομέλεια του ΣτΕ καλούμενη να αποφασίσει για τη συνταγματικότητα ή μη των «μνημονιακών» νόμων αποπειράθηκε να ερμηνεύσει τη νομική φύση του μνημονίου. Παρά το γεγονός ότι η πλειοψηφία απεφάνθη αρνητικά στο ερώτημα αν συνιστά διεθνή σύμβαση, με ότι έννομες συνέπειες αυτό συνεπάγεται, οι προσεγγίσεις της πλειοψηφίας και της μειοψηφίας εξέτασαν όλες τις ερμηνείες και τις νομικές εκφάνσεις του Μνημονίου.

Επισημαίνεται ότι και οι δύο ερμηνείες παρουσίασαν ισχυρά επιχειρήματα. Η πλειοψηφία επικεντρώθηκε στην νομική μορφή της σύμβασης, δηλαδή τον τύπο, ενώ η μειοψηφία στην ουσία της και το κατά πόσο επηρεάζει την άσκηση πολιτικής.

Όπως παρατηρεί ο Παυλόπουλος (2013), οι συγκεκριμένου τύπου συμβάσεις έχουν δημιουργηθεί με βασικό κριτήριο να μην έχουν τη νομική μορφή της Διεθνούς Σύμβασης με ουσιαστικό σκοπό να ξεπερνούν τις χρονοβόρες διαδικασίες της επικύρωσης με τις Συνταγματικά προβλεπόμενες διαδικασίες. Σε αντίστοιχο πνεύμα ο Μανιτάκης (2011) εκτιμά ότι αποτελούν μια μορφή ήπιου δικαίου και σε καμία περίπτωση δεν τίθεται θέμα εθνικής κυριαρχίας<sup>28</sup>.

Στον αντίποδα η μειοψηφία του ΣτΕ αλλά και άλλοι συνταγματολόγοι σε άρθρα τους πριν και μετά την απόφαση του ΣτΕ<sup>29</sup> επικεντρώθηκαν στην ουσία των συμβάσεων και στις δεσμεύσεις που επιφέρει σε θέματα εθνικής κυριαρχίας<sup>30</sup> και άσκησης εσωτερικής πολιτικής.

---

<sup>28</sup>Επίσης και ΜΠΑΡΜΠΑΣ, Ν. Ι. (1996) Τα δημόσια δάνεια του κράτους, Νομική προσέγγιση, σελ. 114 – 115. Περιγράφει τις αυτού του τύπου, απλοποιημένης μορφής συμβάσεις που δεν χρήζουν επικύρωσης και στόχο έχουν την ταχύτητα διεκπεραίωσης τους.

<sup>29</sup>ΚΑΤΡΟΥΓΚΑΛΟΣ Γ. (2010) «Memoranda sunt Servanda? Η συνταγματικότητα του ν. 3845/2010 και του μνημονίου για τα μέτρα εφαρμογής των συμφωνιών με ΔΝΤ, ΕΕ και ΕΚΤ», ΕΔΔ 2/2010.[http://www.ethemis.gr/wp-content/uploads/2010/09/Memoranda\\_sunt\\_Servanda.pdf](http://www.ethemis.gr/wp-content/uploads/2010/09/Memoranda_sunt_Servanda.pdf),

ΚΑΣΙΜΑΤΗΣ Γ. (2012) Οι Βασικές Θέσεις της Απόφ. 668/2012 της Ολομέλειας του Συμβουλίου Της Επικρατείας Ειδικό Τεύχος ΝοΒ, 31.12.2012

ΚΑΣΙΜΑΤΗΣ Γ., ο.π

<sup>30</sup>Ως εθνική κυριαρχία νοείται η νομική ανεξαρτησία του κυρίαρχου κράτους και η μη εξάρτηση του από άλλα κράτη ή η υποταγή του σε υπέρτερες δυνάμεις. Ωστόσο υπάρχει η άποψη ότι λόγω της συνύπαρξης με τα υπόλοιπα κράτη η εξουσία της εξωτερικής κυριαρχίας δεν είναι απόλυτη, αλλά σχετική (Μανιτάκης, 2004). Κατά τον ΜΠΟΤΟΠΟΥΛΟ Κ., Μνημόνιο, κυριαρχία και αυτονομία ,

Η θέση του Μποτόπουλου<sup>31</sup> είναι ότι, «το Μνημόνιο υπήρξε απόρροια διεθνούς, έστω άτυπης, συμφωνίας και ως τέτοια κυρώθηκε δυνάμει του άρθρου 36 παρ. 2 του Συντάγματος και της παραγράφου 4 του άρθρου πρώτου του νόμου 3845». Απόρροια διεθνούς συμφωνίας, όμως, δεν σημαίνει υπέρτερο κύρος: οι ψηφισμένες με νόμο διατάξεις διεθνών συμφωνιών είναι διατάξεις απλού νόμου. «Υπερνομοθετική», όπως λέγεται, ισχύ έχουν μόνο υπό οι υπό στενή έννοια διεθνείς συμβάσεις, δηλαδή οι πολυμερείς, αμφίπλευρες (γι' αυτό υπάρχει η προϋπόθεση της αμοιβαιότητας) και ψηφισμένες ως τέτοιες, όχι οι ενσωματούμενες ως παράρτημα ενός νόμου με άλλο, ή και με άλλο, περιεχόμενο.

Παρόλο που το Μνημόνιο βρέθηκε σε παράρτημα και όχι στο σώμα του νόμου και το γεγονός ότι ο χαρακτήρας των διατάξεων του προσιδιάζει περισσότερο σε πολιτικό πρόγραμμα παρά σε «διάταξη νόμου», δεν σημαίνει, ότι δεν δημιουργεί τις απευθείας δεσμευτικές συνέπειες κάθε διάταξης νόμου. Ούτε έχει σημασία για το νομικό κύρος του Μνημονίου σε ποιο νόμο και με ποια πλειοψηφία ψηφίστηκε (πάντως το Συμβούλιο της Επικρατείας, στην υπ' αριθμ. 668/2012 σχετική του απόφαση, θεώρησε αφενός μεν ότι ο τρόπος και η πλειοψηφία ψήφισης δεν αποτελούν *interna corporis* και ελέγχονται συνταγματικά, αφετέρου δε ότι η σχετική συμφωνία δεν υπάγεται καν στο πλαίσιο του άρθρου 28 του Συντάγματος (3)).

Σε κάθε περίπτωση, όπως και να είναι ψηφισμένη η συμφωνία, ακόμα και με τρία πέμπτα των βουλευτών, καμία διάταξη νόμου δεν τίθεται στο συνταγματικό απυρόβλητο. Το Μνημόνιο αλλάζει τους όρους άσκησης της εξουσίας αλλά όχι του Συντάγματος, στο οποίο οφείλει συμμόρφωση, και των συνταγματικά κατοχυρωμένων δικαιωμάτων, τα οποία δεν δικαιούται να αποχυμώσει. Στο σημείο αυτό εμφανίζεται η αντίστροφη νομιμοποίηση, η οποία επίσης φαίνεται να τηρήθηκε, έστω ως προς τις τυπικές της προϋποθέσεις: η ανεμπόδιστη δυνατότητα δικαστικού ελέγχου των εκ του Μνημονίου διατάξεων και μέτρων (όσο και αν ο τρόπος ελέγχου της συνταγματικότητας στην ελληνική έννομη τάξη, που δεν επιτρέπει την απευθείας κρίση διατάξεων νόμου, αλλά μόνο εκείνων που αφορούν άμεσα την προσβαλλόμενη

---

προδημοσίευση από το δεκάτομο έργο "Πολιτική Επιστήμη", επιμ. Ι. Μεταξά, «η έννοια της κυριαρχίας στο σύγχρονο δίκαιο αλλά και στην εφαρμοσμένη πολιτική, δεν είναι δυνατόν να νοείται στατικά». «Από την απόλυτη σύνδεση με το Κράτος-Έθνος και τη σηματοδότηση ακριβώς της αυτονομίας ενός τέτοιου κράτους σε σχέση με άλλα παρόμοια, η κυριαρχία έχει σταδιακά μετακινηθεί, στο πλαίσιο μιας νέας διεθνούς τάξης πραγμάτων, στο επίπεδο της συνύπαρξης και της αλληλεπίδρασης κρατών και εννόμων τάξεων».

<sup>31</sup>ΜΠΟΤΟΠΟΥΛΟΣ Κ., ό.π.



διοικητική πράξη, περιόρισε το εύρος του δικαστικού ελέγχου, αφήνοντας, για παράδειγμα, εκτός ελέγχου τις διατάξεις εκείνες του Μνημονίου που άπτονταν των εργασιακών δικαιωμάτων). Η εισδοχή του Μνημονίου στην ελληνική έννομη τάξη, παρότι νόμιμη, δεν παύει να δίνει, βάσει του περιεχομένου επιμέρους διατάξεων και μέτρων, έρεισμα για την έγερση ζητημάτων που άπτονται των όρων και των ορίων της λαϊκής κυριαρχίας και της πολιτικής αυτονομίας.

Η αποσαφήνιση της νομικής φύσης του Μνημονίου αποτελούσε και τον ακρογωνιαίο λίθο της απόφασης 668/2012 καθώς σε περίπτωση που είχε αποφανθεί ότι αυτό συνιστά διεθνή σύμβαση τότε το σύνολο των νόμων που ψηφιστήκαν στα πλαίσια της εφαρμογής της και ενάντια στους οποίους προσέφυγαν οι αιτούντες, θα ήταν αντισυνταγματικοί. Αυτό θα προέκυπτε βάσει του άρθρου 28 Σ σύμφωνα με το οποίο οι διεθνείς συμβάσεις έχουν υποσυνταγματική αλλά υπερνομοθετική ισχύ και πρέπει να κυρωθούν με νόμο του κράτους και πλειοψηφία 3/5 στη ΒτΕ, κάτι το οποίο δεν συνέβη με το ν. 3833/2010 και το ν. 3845/2010.

Πρέπει να επισημανθεί, ότι ζητήματα που αφορούσαν το άρθρο 28 Συντ και την ερμηνεία των παραγράφων του, είχαν απασχολήσει συνταγματολόγους σε όλη τη διάρκεια της Ευρωπαϊκής ενοποίησης, πριν την έλευση του Μνημονίου, επικεντρωμένα στην έννοια της εθνικής κυριαρχίας και στην παραχώρηση αρμοδιοτήτων σε όργανα της ΕΕ μέσω της οποίας έβλεπαν μια μετάλλαξη της εθνικής κυριαρχίας σε «συγκυριαρχία» και προέβλεπαν ότι βρισκόμασταν σε μεταβατική περίοδο με άγνωστη εξέλιξη<sup>32</sup> ενώ εξέφραζαν προβληματισμούς για ζητήματα χάραξης και άσκησης εθνικής οικονομικής πολιτικής μέσα στα πλαίσια και τους οργανισμούς της ΟΝΕ όπως η ΕΚΤ<sup>33</sup>.

Κατά τον Κασιμάτη (2010 )<sup>34</sup> «παρατηρεί κανείς ότι οι Συμφωνίες Δανεισμού δεν αναφέρουν, στο Προοίμιο ή σε άλλο σημείο, καμιά διάταξη των Συνθηκών της ΕΕ ως νομική βάση της σύναψής τους, ούτε ανευρίσκεται στα κείμενα των Συνθηκών της ΕΕ τέτοια νομική βάση. Η μόνη αναφορά σε διατάξεις των Συνθηκών της ΕΕ γίνεται, όπως σημειώθηκε, στο Προοίμιο της Συμφωνίας των Πιστωτών (§5), όπου ορίζεται ότι τα μέρη της εν λόγω Συμφωνίας λαμβάνουν υπ' όψιν ότι τα «Μέτρα που

<sup>32</sup> ΜΑΝΙΤΑΚΗΣ Α., (2003), Το Σύνταγμα της Ευρώπης μεταξύ εθνικής και ευρωπαϊκής κυριαρχίας. Η προοπτική ενός Συντάγματος για την Ευρώπη, σ. 46 – 48.

<sup>33</sup> ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ Λ., (2003) Η Συνταγματική οικοδόμηση της Ευρώπης από την μεριά του Ελληνικού Συντάγματος. Η προοπτική ενός Συντάγματος για την Ευρώπη, σ. 175 – 178.

<sup>34</sup> ΚΑΣΙΜΑΤΗΣ Γ., Οι συμφωνίες δανεισμού της Ελλάδας με την ΕΕ και το ΔΝΤ κατάφωρες παραβιάσεις του Διεθνούς και του Ευρωπαϊκού Δικαίου και του Ελληνικού Συντάγματος – Μνημόνιο θέσεων, σ. 67.

αφορούν το συντονισμό και την επιτήρηση της δημοσιονομικής πειθαρχίας και ορίζουν κατευθυντήριες γραμμές της οικονομικής πολιτικής για την Ελλάδα θα καθορισθούν με απόφαση του Συμβουλίου δυνάμει των άρθρων 126 (9) και 136 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης».<sup>35</sup>

Το σύνθετο αυτό ζήτημα, προφανώς χρήζει περαιτέρω σφαιρικής και ολοκληρωμένης εμπειριστατωμένης ώστε να διασφαλίζεται η ευρωπαϊκή νομιμότητα.

---

<sup>35</sup>Η αναφορά αυτή δεν παρέχει, βεβαίως, καμιά νομική βάση των Συμφωνιών Δανεισμού. Εκ πρώτης όψεως, συνεπώς, το κύρος των εν λόγω Συμφωνιών με βάση τις Συνθήκες της ΕΕ φαίνεται έωλο. Ειδικότερα ζητήματα συμβατότητας με το δίκαιο της ΕΕ δημιουργεί: η εμπλοκή του ΔΝΤ, βάσει της παραγράφου 3 του Προοιμίου της Σύμβασης, καθώς και η υπαγωγή της Σύμβασης στο αγγλικό δίκαιο, σε δίκαιο εκτός του χώρου της Ευρωζώνης και εκτός του δικαίου της ΕΕ, σε συνδυασμό με τη δικαιοδοσία του ΔΕΚ, που εφαρμόζει δίκαιο της Ένωσης.

### 3.1.2. Η νομολογιακή εξέλιξη ως προς το ανέλεγκτο των internacoorporis της Βουλής

Στα πλαίσια των σχετικών σκέψεων του ΣτΕ γίνεται μνεία της διαδικασίας ψήφισής του από τη Βουλή, πραγματοποιώντας νομολογιακό ρήγμα στη μέχρι τότε συμπαγή νομολογία του ανέλεγκτου των internacoorporis της Βουλής<sup>36</sup>. Το Σύνταγμα ορίζει ότι τα Δικαστήρια υποχρεούνται να μην εφαρμόζουν νόμο που το περιεχόμενό του είναι αντίθετο προς το Σύνταγμα<sup>37</sup> αλλά το δικαστικό σώμα δεν έχει δυνατότητα ελέγχου της διαδικασίας νομοθέτησης από τη Βουλή. Παρά τη σαφή διατύπωση της απόφασης ΣτΕ 668/2012 ότι το Δικαστήριο μπορεί να ελέγξει τη συνταγματικότητα του νόμου αλλά όχι το νομοθετικό σώμα και τις διαδικασίες<sup>38</sup> είναι ίσως η πρώτη φορά που εκφέρεται με σαφήνεια αυτή η θέση στα πλαίσια απόφασης.

Τα internacoorporis δεν προσδιορίζονται με σαφήνεια, δηλαδή το που και αν έχει δικαίωμα να επέμβει η δικαιοσύνη, αλλά αναμφίβολα το γεγονός ότι στα πλαίσια της γνωμοδότησης του το ΣτΕ κλήθηκε να κρίνει με βάση το άρθρ. 28/2 του Συντάγματος την επικύρωση του Μνημονίου από την ΒτΕ μπορεί να θεωρηθεί παρέμβαση στα internacoorporis της Βουλής καθώς θίχτηκε το ζήτημα του απαιτούμενου αριθμού βουλευτών, δηλαδή η διαδικασία που ακολουθήθηκε (Γεραπετρίτης 2012). Σύμφωνα με τον Μανιτάκη (2011) είναι ίσως το μόνο σημείο που μπορεί να γίνει έλεγχος, η τήρηση δηλαδή των διαδικαστικών προϋποθέσεων. Επιπλέον, όπως παρατηρεί η Αντωνίου (2012), το ΣτΕ αλλά και τα ομόλογα του δικαστικά σώματα, όπως το Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο της Γερμανίας, βρέθηκαν στο μέσο μιας εξελισσόμενης διαδικασίας αναμόρφωσης της Ευρωπαϊκής οικονομικής και νομισματικής ένωσης καθώς αναγκάστηκαν να γνωμοδοτήσουν σε αποφάσεις που αφορούσαν τον ΕΜΣ και ενδεχομένως να επηρεάσουν τις Συνθήκες.

Η απόφαση του ΣτΕ επικύρωσε την εισαγωγή στην ελληνική έννομη τάξη μιας κατηγορίας κανόνων, που η «ήπια» μορφή τους αποτρέπει τον δικαστικό έλεγχο

---

36Η κλασική νομική προσέγγιση υποστηρίζει, ότι ζητήματα, που ανάγονται στην κοινοβουλευτική διαδικασία δεν ελέγχονται από τον δικαστή στο πλαίσιο του ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων. Ουσιαστικά τα δικαστήρια μπορούν και οφείλουν να ελέγξουν αν οι νόμοι είναι σύμφωνοι με το Σύνταγμα και όχι αν ψηφίστηκαν με την ορθή και απαιτούμενη διαδικασία. ΓΕΡΑΠΕΤΡΙΤΗΣ Γ., (2012), Σύνταγμα και Βουλή. Αυτονομία και ανέλεγκτο των εσωτερικών του σώματος, σ. 111-113.

<sup>37</sup>Άρθρο 93 παρ. 4 Συντάγματος της Ελλάδας.

<sup>38</sup>ΜΑΥΡΙΑΣ Κ., (2004), Συνταγματικό Δίκαιο, Τρίτη έκδοση, Κατά το αναθεωρημένο Σύνταγμα και τους εκτελεστικούς του νόμους.

τους. Ουσιαστικά, παρά το ότι δεσμεύουν τη νομοθετική και κυβερνητική πολιτική της χώρας, δεν διαθέτουν επιτακτικό κανονιστικό περιεχόμενο, γεγονός που αποτρέπει τον έλεγχο τους από το δικαστήριο (Καμτσίδου 2015).

Μια ακόμα πτυχή αφορά το ότι επιχειρείται για πρώτη φορά εκ νέου εννοιολογική διάκριση ανάμεσα στο δημόσιο συμφέρον και το δημοσιονομικό συμφέρον του δημοσίου. Με γνώμονα όμως τη νέα οικονομική κατάσταση και το ευρωπαϊκό δίκαιο. Σύμφωνα με τον Κασιμάτη (2012) είναι σαφές από την απόφαση και τις διατυπώσεις της πλειοψηφίας της ολομέλειας του ΣτΕ ότι υπάρχει τάση να ταυτιστεί το δημόσιο συμφέρον με το συμφέρον του Δημοσίου, όπως και η τάση υποστήριξης του Δημοσίου έναντι του ιδιώτη πολίτη.

Αυτό δεν είναι παράδοξο, όπως παρατηρεί ο Παυλόπουλος (2013), αν ληφθεί υπόψη η ιστορική πορεία του ΣτΕ από την ίδρυση του και ο τρόπος λειτουργίας του<sup>39</sup>. Το ΣτΕ από το 2010 και έκτοτε, δηλαδή από την απαρχή των Μνημονίων βρίσκεται σε μια ιδιαίτερη θέση: *καλείται να νομοθετήσει* λαμβάνοντας υπόψη τις συνθήκες της ελληνικής οικονομίας, τις προηγούμενες του αποφάσεις και να κρατήσει ισορροπίες και ένα σχετικό έλεγχο στις άλλες δύο εξουσίες οι οποίες ακριβώς λόγω της οικονομικής κατάστασης υιοθετούν αποφάσεις που κινούνται, και ενίοτε ξεπερνούν τα όρια της Συνταγματικότητας.

Κατά την Κτιστάκη (2012)<sup>40</sup> το δημοσιονομικό συμφέρον σταδιακά ανάγεται από τον ακυρωτικό δικαστή σε αιτιολογικό έρεισμα, ικανό να δικαιολογήσει τη λήψη μέτρων περιοριστικών της προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων των πολιτών. Κατά συνέπεια πρόκειται για άμεση αναγνώριση της σχέσης δικαίου και οικονομίας. Επιπλέον πρόκειται και για μία έμμεση αναγνώριση του ευρωπαϊκού δικαίου ως παράγοντα διαμόρφωσης συνταγματικά κατοχυρωμένων εννοιών του εθνικού δημοσίου δικαίου καθώς η δημοσιονομική σταθερότητα, όπως απαιτείται από τις συνθήκες της ΕΕ, προβάλλεται ως δημόσιο συμφέρον του κράτους. Ουσιαστικά το ταμειακό συμφέρον του Δημοσίου μεταλλάσσεται σε Δημόσιο συμφέρον δια της δημοσιονομικής οδού<sup>41</sup>.

Σύμφωνα με τον Καϊδατζή (2012) το ΣτΕ δεν ελέγχει τον ορισμένο νόμο καθεαυτό, αλλά την εφαρμογή του. Αυτό σημαίνει ότι σε δικαστικό έλεγχο από το

---

<sup>39</sup>ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΣ, Π. (2013), Το Δημόσιο Δίκαιο στον αστερισμό της Οικονομικής κρίσης. Εκδόσεις Λιβάνη, σ. 451 - 470

<sup>40</sup>ΚΤΙΣΤΑΚΗ Σ., (2012), Η επίδραση της οικονομικής κρίσης στα κοινωνικά δικαιώματα σε Επιθεώρηση Δικαίου Κοινωνικής Ασφάλισης, 4/635.

<sup>41</sup>Βλ. ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΣ Π. (2013) ο.π, σ. 296.

ΣτΕ υπόκειται όχι η μεγάλη κυβερνητική πολιτική, εν προκειμένω η πολιτική του Μνημονίου την οποία και ουσιαστικά στηρίζει με την απόφαση 668/2012 παρά τις παρατηρήσεις της μειοψηφίας και τις επιφυλάξεις που διατυπώθηκαν, αλλά οι επιμέρους μνημονιακές πολιτικές κατά την εφαρμογή τους. Αυτό ενδεχομένως μπορεί να εξηγήσει μεταγενέστερες αποφάσεις του ΣτΕ σε επιμέρους ζητήματα τα οποία θίγονταν από την εφαρμογή του νόμου 3845/2010<sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup>Διατάξεις περί διαιτησίας (απόφαση 2.307 του 2014), μείωσης παροχών σε στρατιωτικούς και σώματα ασφαλείας (απόφαση 2.192 του 2014), μείωσης συντάξεων και ρήτρα μηδενικού ελλείμματος των ασφαλιστικών ταμείων (απόφαση 2.287 του 2015).

### 3.1.3. Η αναγνώριση της ανάγκης προστασίας των κοινωνικών και ανθρωπίνων δικαιωμάτων και η αντίθετη άποψη ως προς το Μνημόνιο

Όπως καθίσταται σαφές από το περιεχόμενο των σκέψεων 34, 35, 36 και 39 υιοθετείται αυτούσιο το ευρωπαϊκό κεκτημένο της νομολογίας του Στρασβούργου το οποίο και παρατίθεται αναλυτικά με σειρά αποφάσεων του Ε.Δ.Δ.Α. Αποδεχόμενο ουσιαστικά ότι τα ενοχικά δικαιώματα όπως οι μισθοί και οι συντάξεις είναι περιουσία και η επέμβαση ή ο περιορισμός ενός περιουσιακού δικαιώματος *πρέπει να είναι πρόσφορος και αναγκαίος για την επίτευξη του γενικού συμφέροντος και όχι δυσανάλογος σε σχέση προς αυτόν*<sup>43</sup>.

Δίνεται έμφαση στην *ανάγκη προστασίας του πυρήνα των κοινωνικών δικαιωμάτων ως ορίου τήρησης της αρχής της αναλογικότητας*. Ωστόσο υπάρχει διαφοροποίηση της άποψης της πλειοψηφίας όπως παρουσιάζεται στη σκέψη 35 και της μειοψηφίας στις σκέψεις 39 και 41 που εκτιμούν ότι δεν έχει εξεταστεί όσο θα έπρεπε το θέμα της αναλογικότητας και δεν ορίζεται με σαφήνεια το τι θεωρείται, εντέλει, ελάχιστο εισόδημα για αξιοπρεπή διαβίωση<sup>44</sup>.

Πρέπει να επισημανθεί ότι είναι απαραίτητη προϋπόθεση του Συντάγματος να καλύπτεται και να μην παραβιάζεται ο σκληρός πυρήνας των κοινωνικών δικαιωμάτων από οποιοδήποτε νόμο, Μνημόνιο ή διεθνή σύμβαση. Ακόμα και υπό όρους οικονομικής κρίσης, δεν επιτρέπεται κατά το Σύνταγμα να εξουθενώνει τα συνταγματικά δικαιώματα και ιδίως αυτά που θεμελιώνουν το κοινωνικό κράτος δικαίου<sup>45</sup>.

Το Σύνταγμα, ως ανώτατος νόμος του Κράτους δεν αναγνωρίζει ότι οι οικονομικές συνθήκες δικαιολογούν την κατάργηση ή τον περιορισμό των

<sup>43</sup> Ωστόσο όπως παρατηρεί η Κτιστάκη(2012), ό.π, παραθέτοντας την απόφαση του ΕΔΔΑ, της 25.10.2011, Valkov κατά Βουλγαρίας, η νομολογιακή τάση του ΕΔΔΑ είναι να δείχνει ανοχή στα κράτη μέλη που επιχειρούν διαρθρωτικές μεταβολές των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης τους και μάλιστα σε περιόδους δημοσιονομικής κρίσης, απορρίπτοντας τις προσφυγές πολιτών τους. Δείτε και <http://www.helpcof.org/news/Προσφυγές αριθ. 57665/12 και 57657/12> Ιωάννα Κουφάκη κατά Ελλάδας και ΑΔΕΔΥ κατά Ελλάδας

<sup>44</sup> Η απόφαση ΣτΕ 668/2012 αποφεύγει να ασχοληθεί με θέματα όπως τον καθορισμό του «ελάχιστου επιπέδου αξιοπρεπούς διαβίωσης» που περιορίζεται στις παρατηρήσεις των σκέψεων 36 και 39 της μειοψηφίας, για τον μη καθορισμό του. Σε αντίθεση με το Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο της Γερμανίας το οποίο έχει αναγνωρίσει και οριοθετήσει νομικά το αποκαλούμενο “existenzminimum” με βάση τα άρθρο 2 του Συντάγματος τους που αφορά την προστασία της ζωής και της σωματικής ακεραιότητας. Βλ. ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΣ (2013), Το Δημόσιο Δίκαιο στον αστερισμό της Οικονομικής κρίσης, σ. 316.

<sup>45</sup> ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΣ Π. βλ.π. σ. 319.

δικαιωμάτων των πολιτών. Το γράμμα του νόμου και οι διατάξεις του Συντάγματος δεν μπορούν να μεταβληθούν λόγω έκτακτων συνθηκών<sup>46</sup>. Σε κάθε περίπτωση η οικονομική δραστηριότητα πρέπει να σέβεται τις αρχές της αναλογικότητας και της προστατευόμενης εμπιστοσύνης<sup>47</sup>.

Επί της ουσίας όμως, κατά το ΣτΕ, όπως αναφέρεται στις σκέψεις 35-37, επειδή, με τους νόμους 3833 και 3845/2010 ελήφθησαν διάφορα μέτρα, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνεται και η περικοπή αποδοχών των εργαζομένων στο Δημόσιο και τον ευρύτερο δημόσιο τομέα και συνταξιοδοτικών παροχών αφ' ενός μεν για την άμεση αντιμετώπιση της διαπιστωθείσης από το νομοθέτη οξείας δημοσιονομικής κρίσεως, η οποία, κατ' αυτόν, είχε καταστήσει αδύνατη την εξυπηρέτηση των δανειακών αναγκών της χώρας μέσω των διεθνών αγορών και πιθανό το ενδεχόμενο χρεοκοπίας της, και αφ' ετέρου για την εξυγίανση των δημοσίων οικονομικών με τη μείωση του δημοσιονομικού ελλείμματος κατά τρόπο δυνάμενο να διατηρηθεί και μετά την τριετή περίοδο, στην οποία κατ' αρχήν απέβλεπαν τα λαμβανόμενα μέτρα. Ειδικώς δε η λήψη των μέτρων του ν. 3845/2010, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνεται και η περαιτέρω περικοπή αποδοχών και συνταξιοδοτικών παροχών, η οποία συνεπάγεται, κατά τις εκτιμήσεις του νομοθέτη, τη μείωση του ελλείμματος της γενικής κυβέρνησης κατά 2,5 περίπου εκατοστιαίες μονάδες του Α.Ε.Π., κρίθηκε αναγκαία από τον νομοθέτη εν όψει του ότι, κατά την εκτίμησή του, τα προγενεστέρως θεσπισθέντα με τις διατάξεις του ν. 3833/2010 μέτρα απεδείχθησαν ανεπαρκή για την αντιμετώπιση της δυσμενούς οικονομικής καταστάσεως της χώρας, με συνέπεια να καταστεί αναγκαία η προσφυγή στον αποφασισθέντα από τα λοιπά, πλην της Ελλάδας, κράτη μέλη της Ευρωζώνης ευρωπαϊκό μηχανισμό στήριξης της ελληνικής οικονομίας. Με τα δεδομένα αυτά, η θεσπισθείσα με τους νόμους 3833/2010 και 3845/2010 περικοπή αποδοχών και επιδομάτων εργαζομένων στο Δημόσιο και τον ευρύτερο δημόσιο τομέα και συνταξιοδοτικών παροχών αποτελεί τμήμα ενός ευρύτερου προγράμματος δημοσιονομικής προσαρμογής και προώθησεως διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων της ελληνικής οικονομίας, το οποίο, συνολικώς εφαρμοζόμενο, αποσκοπεί τόσο στην αντιμετώπιση της κατά την εκτίμηση του νομοθέτη άμεσης ανάγκης καλύψεως οικονομικών αναγκών της χώρας όσο και στη βελτίωση της μελλοντικής δημοσιονομικής και οικονομικής της καταστάσεως, δηλαδή στην εξυπηρέτηση σκοπών, που συνιστούν κατ' αρχήν σοβαρούς λόγους

<sup>46</sup> ΛΑΖΑΡΑΤΟΣ Π., (2013) «Δημοσιονομικό συμφέρον και δίκαιο της ανάγκης». ΘΠΔΔ 8-9/2013.

<sup>47</sup> ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΣ Π., ό.π. σ. 320.

δημοσίου συμφέροντος και αποτελούν, ταυτοχρόνως, και σκοπούς κοινού ενδιαφέροντος των κρατών μελών της Ευρωζώνης, εν όψει της καθιερωμένης από τη νομοθεσία της Ευρωπαϊκής Ενώσεως υποχρεώσεως δημοσιονομικής πειθαρχίας και διασφαλίσεως της σταθερότητας της ζώνης του ευρώ στο σύνολό της. Τα μέτρα δε αυτά, λόγω της φύσεώς τους, συμβάλλουν αμέσως στην περιστολή των δημοσίων δαπανών. Εν όψει τούτων, με τα δεδομένα, που, κατά τον νομοθέτη, συνέτρεχαν κατά τον χρόνο θεσπίσεως των επίμαχων μέτρων, τα μέτρα αυτά δεν παρίστανται, κατ' αρχήν, απρόσφορα, και μάλιστα προδήλως, για την επίτευξη των επιδιωκόμενων με αυτά σκοπών, ούτε μπορεί να θεωρηθούν ότι δεν ήταν αναγκαία, λαμβανομένου, άλλωστε, υπόψη ότι η εκτίμηση του νομοθέτη ως προς τα ληπτέα μέτρα για την αντιμετώπιση της υπ' αυτού διαπιστωθείσης κρίσιμης δημοσιονομικής καταστάσεως υπόκειται σε οριακό μόνον δικαστικό έλεγχο. Συνεπώς, αβασίμως προβάλλεται με την κρινόμενη αίτηση ότι οι λόγοι, κατ' επίκληση των οποίων επιχειρείται η περικοπή των αποδοχών και των επιδομάτων των εργαζομένων στο Δημόσιο και τον ευρύτερο δημόσιο τομέα και των επιδομάτων εορτών και αδείας των συνταξιούχων των οργανισμών κοινωνικής ασφαλίσεως, δεν αρκούν για τη δικαιολόγηση, από της απόψεως αυτής, της αναγκαιότητας λήψεως των επίμαχων μέτρων και ότι με τα μέτρα αυτά επιδιώκεται αποκλειστικώς η εξυπηρέτηση των ταμειακών συμφερόντων του Δημοσίου. Εξ άλλου, αβασίμως αμφισβητείται η πραγματική βάση, επί της οποίας στηρίζονται οι ακυρωτικώς ανέλεγκτες εκτιμήσεις του νομοθέτη περί της συνολικής δημοσιονομικής επιδράσεως των επίμαχων μέτρων, δεδομένου, μάλιστα, ότι με την κρινόμενη αίτηση δεν γίνεται επίκληση στοιχείων που να αποδεικνύουν το προδήλως εσφαλμένο των παραδοχών, από τις οποίες εκκινεί ο νομοθέτης. Το συμπέρασμα δε αυτό δεν αναιρείται εκ μόνου του γεγονότος ότι, όπως προβάλλουν οι αιτούντες, πρόκειται να διενεργηθεί απογραφή για την εξακρίβωση του ακριβούς αριθμού των δημοσίων υπαλλήλων και των λοιπών μισθοδοτούμενων από τον κρατικό προϋπολογισμό προσώπων. Και τούτο διότι, ανεξαρτήτως του ότι η διενέργεια απογραφής δεν σημαίνει ότι οι αρμόδιες αρχές δεν γνωρίζουν, έστω και κατά προσέγγιση, τον αριθμό των υπαλλήλων του Δημοσίου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα, πάντως, οι, κατά τα ανωτέρω, εκτιμήσεις στηρίζονται επαρκώς στην επίδραση που θα έχει στο δημόσιο έλλειμμα η εξοικονόμηση, που θα προκύψει από την μείωση των κονδυλίων, τα οποία είχαν διατεθεί κατά το προηγούμενο έτος για την καταβολή αποδοχών και συνταξιοδοτικών παροχών, στηρίζονται δηλαδή σε στοιχεία, που είναι εκ των προτέρων γνωστά. Εξ άλλου, οι προβαλλόμενοι με την



κρινόμενη αίτηση ειδικότεροι ισχυρισμοί ότι από τις προπαρασκευαστικές εργασίες ψηφίσεως των νόμων 3833 και 3845/2010 και τις συνοδεύουσες αυτούς αιτιολογικές εκθέσεις ουδόλως προκύπτουν οι λόγοι, για τους οποίους οι προβλεπόμενες περικοπές των αποδοχών των εργαζομένων στο Δημόσιο και τον ευρύτερο δημόσιο τομέα και των συνταξιοδοτικών παροχών, που χορηγούνται από οργανισμούς κοινωνικής ασφάλισης, θα οδηγήσουν σε αύξηση της ανταγωνιστικότητας και σε αποκλιμάκωση του πληθωρισμού, πρέπει να απορριφθούν. Και τούτο διότι η περικοπή των αποδοχών των ανωτέρω εργαζομένων και των συνταξιοδοτικών παροχών αποβλέπει κυρίως, κατά την εκτίμηση του νομοθέτη, στον περιορισμό των δαπανών της γενικής κυβερνήσεως, ο οποίος θα συμβάλει στη μείωση του δημοσιονομικού ελλείμματος της χώρας. Στις δαπάνες δε της γενικής κυβερνήσεως περιλαμβάνονται και οι δαπάνες των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης, ανεξαρτήτως του ότι οι οργανισμοί αυτοί αποτελούν αυτοτελή, σε σχέση με το νομικό πρόσωπο του κράτους, νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου με οικονομική αυτοτέλεια. Εν όψει δε του ότι η περικοπή των αποδοχών των εργαζομένων στο Δημόσιο και τον ευρύτερο δημόσιο τομέα αποβλέπει, κατά τα προεκτεθέντα, κυρίως στον ανωτέρω σκοπό, δεν ασκεί καμία επιρροή ως προς την προσφορότητα του μέτρου αυτού ή την ανάγκη λήψεώς του το αν η περικοπή των ανωτέρω αποδοχών μπορεί πράγματι να ασκήσει περαιτέρω επίδραση, όπως εκτιμά ο νομοθέτης, και στη διαμόρφωση των αποδοχών των εργαζομένων στον ιδιωτικό τομέα, η οποία θα οδηγήσει σε μείωση του κόστους παραγωγής των εγχωρίων προϊόντων και διόρθωση της τιμής των προϊόντων και υπηρεσιών και, κατά συνέπεια, σε χαμηλότερο πληθωρισμό, αύξηση της ανταγωνιστικότητας της ελληνικής οικονομίας, ενδυνάμωση της απασχόλησης και, τελικώς, σε αύξηση του Ακαθαρίστου Εθνικού Προϊόντος. Περαιτέρω, οι προβαλλόμενοι με την κρινόμενη αίτηση ισχυρισμοί περί παραβάσεως της αρχής της αναλογικότητας είναι απορριπτέοι. Ειδικότερα, αβασίμως προβάλλεται ότι ο νομοθέτης παρέλειψε να εξετάσει προ της λήψεως των συγκεκριμένων μέτρων, το ενδεχόμενο υιοθετήσεως εναλλακτικών λύσεων, ηπιότερων, δηλαδή, μέτρων δημοσιονομικής προσαρμογής και αντιμετώπισης της, κατά την εκτίμηση του νομοθέτη, δυσμενούς οικονομικής καταστάσεως της Χώρας. Και τούτο διότι, όπως προκύπτει από τα ανωτέρω εκτεθέντα, η αντιμετώπιση της δυσμενούς οικονομικής καταστάσεως της Χώρας και, περαιτέρω, η δημοσιονομική εξυγίανση αυτής δεν στηρίζεται μόνον στην μείωση των δαπανών μισθοδοσίας των εργαζομένων στο Δημόσιο και τον ευρύτερο δημόσιο τομέα και των δαπανών των

κοινωνικοασφαλιστικών οργανισμών, αλλά στη λήψη και άλλων μέτρων, οικονομικών, δημοσιονομικών και διαρθρωτικών, η συνολική και συντονισμένη εφαρμογή των οποίων εκτιμάται από το νομοθέτη ότι θα συμβάλει στην έξοδο της Χώρας από την κρίση και στη βελτίωση των δημοσιονομικών της μεγεθών, κατά τρόπο δυνάμενο να διατηρηθεί και στο μέλλον, δηλαδή μετά την πάροδο της τριετίας, στην οποία, κατ' αρχήν αποβλέπει το περιλαμβανόμενο στο Μνημόνιο πρόγραμμα. Ορισμένα από τα μέτρα αυτά θεσπίζονται με διατάξεις των ίδιων νόμων 3833 και 3845/2010 (αύξηση κρατικών εσόδων μέσω της αυξήσεως των συντελεστών του φόρου προστιθέμενης αξίας και ειδικών φόρων κατανάλωσης και της επιβολής εκτάκτων εισφορών), ενώ με άλλους νόμους θεσπίστηκαν μέτρα για την αποκατάσταση της φορολογικής δικαιοσύνης και την αντιμετώπιση της φοροδιαφυγής (ν. 3842/2010, Α' 58), για τη μεταρρύθμιση του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης (ν. 3863/2010, Α' 115) και του συστήματος συνταξιοδοτήσεως των υπαλλήλων του Δημοσίου (ν. 3865/2010, Α' 120), για την αναθεώρηση των διαδικασιών παρακολούθησης και ελέγχου της εξελίξεως των δημοσίων οικονομικών (ν. 3832/2010 «Ελληνικό Στατιστικό Σύστημα (ΕΛ.Σ.Σ.) Σύσταση της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής (ΕΛ.ΣΤΑΤ.) ως Ανεξάρτητης Αρχής», Α' 38), για την δημοσιονομική διαχείριση (ν. 3871/2010, Α' 141, με τον οποίο αναμορφώθηκε πλήρως ο ν. 2362/1995 «περί Δημοσίου Λογιστικού, ελέγχου των δαπανών του Κράτους και άλλες διατάξεις», Α' 247), για την απελευθέρωση ορισμένων κλειστών επαγγελμάτων (βλ. ν. 3887/2010, Α' 174, για τις οδικές εμπορευματικές μεταφορές) και για την εξυγίανση δημοσίων επιχειρήσεων (βλ. ν. 3891/2010, Α' 188, για την αναδιάρθρωση, την εξυγίανση και την ανάπτυξη του ομίλου ΟΣΕ και της ΤΡΑΙΝΟΣΕ). Εν όψει δε του ότι τα επίμαχα μέτρα περικοπής αποδοχών και συνταξιοδοτικών παροχών εντάσσονται στο πλαίσιο ενός ευρύτερου προγράμματος δημοσιονομικής εξυγιάσεως, τμήμα μόνον του οποίου αποτελούν, απορριπτέοι τυγχάνουν και οι προβαλλόμενοι με την κρινόμενη αίτηση ισχυρισμοί ότι τα συγκεκριμένα μέτρα έχουν μικρή δημοσιονομική επίπτωση, καθόσον η μείωση του μισθολογικού κόστους, μέσω της μειώσεως των αποδοχών των εν ενεργεία υπαλλήλων, θα ανέλθει σε 1100 εκ. ευρώ, δηλαδή σε ποσοστό 0,5% του Α.Ε.Π., για το 2010 και σε 400 εκ. ευρώ, δηλαδή σε ποσοστό 0,2% του Α.Ε.Π., για το 2011, η δε μείωση που θα επιτευχθεί μέσω της περικοπής της 13ης και της 14ης συντάξεως θα ανέλθει σε 1500 εκ. ευρώ, δηλαδή σε ποσοστό 0,6% του Α.Ε.Π., για το 2010 και σε 500 εκ. ευρώ, δηλαδή σε ποσοστό 0,2% του Α.Ε.Π., για το 2011. Εξ άλλου,

απορριπτέος τυγχάνει και ο προβαλλόμενος με την κρινόμενη αίτηση ισχυρισμός ότι, κατά παράβαση της αρχής της αναλογικότητας, δεν προσδόθηκε προσωρινός χαρακτήρας στα επίμαχα μέτρα. Και τούτο διότι, ανεξαρτήτως του αν από την εν λόγω αρχή απορρέει τέτοιου είδους απαίτηση, πάντως, με το σύνολο των μέτρων, που έχει λάβει ο νομοθέτης, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνονται και τα επίμαχα, επιδιώκεται, όπως έχει ήδη εκτεθεί, όχι μόνον η αντιμετώπιση της, κατά την εκτίμηση του νομοθέτη, οξείας δημοσιονομικής κρίσεως, αλλά και η εξυγίανση των δημοσίων οικονομικών, κατά τρόπο που θα διατηρηθεί και στο μέλλον. Περαιτέρω, με τα επίμαχα μέτρα, τα οποία αναφέρονται σε κατάργηση ή μείωση ορισμένων μόνον επιδομάτων ή συνταξιοδοτικών παροχών και, ως εκ τούτου, συνεπάγονται μείωση των συνολικώς καταβαλλομένων, αντιστοίχως, σε μισθωτούς και συνταξιούχους αποδοχών και συνταξιοδοτικών παροχών, όχι, όμως, και στέρηση αυτών, εξασφαλίζεται, κατ' αρχήν, ισορροπία ανάμεσα στις απαιτήσεις του, κατά την εκτίμηση του νομοθέτη, συντρέχοντος εν προκειμένω γενικού συμφέροντος και την ανάγκη προστασίας των περιουσιακών δικαιωμάτων των εργαζομένων και συνταξιούχων, εν όψει και του συγκεκριμένου ύψους των επερχομένων περικοπών, καθώς και του γεγονότος ότι προβλέπεται η καταβολή επιδομάτων εορτών και αδείας, έστω και σε μειωμένα εν σχέσει με το προϊσχύον δίκαιο ποσά, σε εργαζομένους και συνταξιούχους, των οποίων, αντιστοίχως, οι αποδοχές ή η σύνταξη δεν υπερβαίνει το ποσό των 3.000 ή των 2.500 ευρώ, από το ηλικιακό δε κριτήριο των 60 ετών, με τη συμπλήρωση των οποίων και μόνον συνταξιούχος δικαιούται τα νέα επιδόματα εορτών και αδείας, εξαιρούνται ευπαθείς ομάδες, όπως π.χ. όσοι λαμβάνουν σύνταξη λόγω αναπηρίας ή με το καθεστώς των βαρέων και ανθυγιεινών ή των οικοδομικών επαγγελμάτων ή, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, αν είναι δικαιούχοι συντάξεως εκ μεταβιβάσεως. Εν όψει των ανωτέρω, οι επίμαχες ρυθμίσεις δεν αντίκεινται στο άρθρο 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου, ούτε στην κατοχυρωμένη από το άρθρο 25 παρ. 1 εδ. δ' του Συντάγματος αρχή της αναλογικότητας και τα περί του αντιθέτου προβαλλόμενα με την κρινόμενη αίτηση είναι απορριπτέα ως αβάσιμα..... Περαιτέρω, με τα ανωτέρω δεδομένα δεν συντρέχει περίπτωση παραβιάσεως ούτε του προστατευόντος την ιδιοκτησία άρθρου 17 του Συντάγματος, ανεξαρτήτως αν η ιδιοκτησία κατά το εν λόγω άρθρο έχει ή όχι την αυτή έννοια με την κατά το άρθρο 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου περιουσία, αλλά ούτε και της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης, εφ' όσον δεν κατοχυρώνεται από καμία συνταγματική ή άλλη διάταξη δικαίωμα ορισμένου ύψους αποδοχών ή

συντάξεων και δεν αποκλείεται κατ' αρχήν η διαφοροποίηση αυτών αναλόγως με τις συντρέχουσες εκάστοτε συνθήκες. Εξ άλλου, το γεγονός ότι ο νομοθέτης θέσπισε ως υποχρεωτική τη μείωση των επιδομάτων για όλους τους εργαζομένους και των συνταξιοδοτικών παροχών για όλους τους συνταξιούχους χωρίς να προβλέψει ευχέρεια της Διοικήσεως να κρίνει σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση αν εξασφαλίζεται ισορροπία ανάμεσα στις απαιτήσεις του γενικού συμφέροντος και την ανάγκη προστασίας του περιουσιακού δικαιώματος του εργαζομένου ή του συνταξιούχου – να κρίνει δηλαδή η Διοίκηση, υπό τον έλεγχο στη συνέχεια των δικαστηρίων, αν θα εφαρμόσει ή όχι την θεσπισθείσα από το νομοθέτη ως γενικό μέτρο μείωση σε κάθε ατομική περίπτωση χωριστά – δεν αντίκειται σε κάποια συνταγματική ή άλλη διάταξη. Τούτο δε προεχόντως εν όψει του σκοπού που επιδιώκεται με τα επίμαχα μέτρα, της αντιμετώπισης δηλαδή επείγουσας, κατά την εκτίμηση του νομοθέτη, δημοσιονομικής ανάγκης (πρβλ. απόφαση Ε.Δ.Δ.Α. James και λοιποί κατά Ηνωμένου Βασιλείου, της 21.2.1986, Νο 8793/79, σκέψη 68). Επίσης, εν όψει του σκοπού, που επιδιώκεται με τα επίμαχα μέτρα, και της φύσεως των μέτρων αυτών, συνισταμένων, κατά τα προεκτεθέντα, σε περιορισμό και όχι στέρηση περιουσιακών δικαιωμάτων, δεν απαιτείτο η πρόβλεψη από το νομοθέτη για τον περιορισμό αυτό αποζημιώσεως .....Συνεπώς, τα περί του αντιθέτου προβαλλόμενα είναι απορριπτέα ως αβάσιμα. Τούτο δε, ανεξαρτήτως αν, κατά τα προεκτεθέντα, προβάλλονται παραδεκτώς από τα αιτούντα νομικά πρόσωπα. Περαιτέρω, ο λόγος ακυρώσεως περί παραβιάσεως του προστατεύοντος την ανθρώπινη αξία άρθρου 2 του Συντάγματος, ανεξαρτήτως και πάλι αν προβάλλεται παραδεκτώς από τα αιτούντα νομικά πρόσωπα, είναι απορριπτέος εν πάση περιπτώσει ως αβάσιμος, διότι η συνταγματική αυτή διάταξη, όπως, κατά τα προεκτεθέντα, και το άρθρο 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου, δεν κατοχυρώνει δικαίωμα ορισμένου ύψους αποδοχών ή συντάξεως, εκτός αν συντρέχει περίπτωση διακινδυνεύσεως της αξιοπρεπούς διαβιώσεως. Οι αιτούντες, όμως, δεν προβάλλουν με συγκεκριμένους ισχυρισμούς ότι οι επίμαχες περικοπές αποδοχών και συνταξιοδοτικών παροχών, εν όψει του ύψους τους, συνεπάγονται τέτοια διακινδύνευση είτε για τα μέλη των αιτούντων νομικών προσώπων είτε για τα συγκεκριμένα αιτούντα φυσικά πρόσωπα.... Εφ' όσον δε οι αιτούντες δεν προβάλλουν στην προκειμένη περίπτωση τέτοιους συγκεκριμένους ισχυρισμούς, ενώ, εξ άλλου, οι εργαζόμενοι και οι συνταξιούχοι έχουν το δικαίωμα να προσβάλουν τις πράξεις, με τις οποίες καθορίζονται οι καταβλητέες σε αυτούς, αντιστοίχως, αποδοχές

και συντάξεις – τέτοιες ατομικές πράξεις καθορισμού αποδοχών προσβάλλονται, άλλωστε, κατά τα προεκτεθέντα, και με την κρινόμενη αίτηση – δεν συντρέχει εν προκειμένω περίπτωση παραβίασεως του άρθρου 20 παρ. 1 του Συντάγματος ή του άρθρου 6 παρ. 1 της Ε.Σ.Δ.Α., που κατοχυρώνουν το δικαίωμα παροχής δικαστικής προστασίας, όπως αβασίμως προβάλλεται με το πρόσθετο δικόγραφο, ως εκ του ότι ο νομοθέτης θέσπισε ως υποχρεωτική τη μείωση των επιδομάτων για όλους τους εργαζομένους και των συνταξιοδοτικών παροχών για όλους τους συνταξιούχους χωρίς να προβλέψει τη δυνατότητα εξατομικευμένης κρίσεως περί εφαρμογής ή όχι των συγκεκριμένων μειώσεων σε κάθε εργαζόμενο ή συνταξιούχο χωριστά.....Επειδή, σε περιπτώσεις παρατεταμένης οικονομικής κρίσεως, ο κοινός νομοθέτης δύναται να θεσπίσει μέτρα περιστολής δαπανών που συνεπάγονται οικονομική επιβάρυνση μεγάλων κατηγοριών του πληθυσμού, πλην η δυνατότητα αυτή έχει ως όριο την καθιερούμενη από το άρθρο 4 παρ. 5 του Συντάγματος αρχή της ισότητας στα δημόσια βάρη αναλόγως των δυνάμεων εκάστου, καθώς και την καθιερούμενη στο άρθρο 2 παρ. 1 του Συντάγματος αρχή του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας. Τούτο σημαίνει ότι η επιβάρυνση αυτή πρέπει να κατανέμεται μεταξύ όλων των κατηγοριών απασχολουμένων τόσο στον δημόσιο, όσο και στον ιδιωτικό τομέα, καθώς και των ασκούντων ελεύθερο επάγγελμα. Και τούτο διότι, εν όψει και της καθιερουμένης στο άρθρο 25 παρ. 4 του Συντάγματος αξιώσεως του Κράτους να εκπληρώνουν όλοι οι πολίτες το χρέος της κοινωνικής και εθνικής αλληλεγγύης, δεν είναι επιτρεπτό η επιβάρυνση από τα μέτρα που λαμβάνονται προς αντιμετώπιση της δυσμενούς και παρατεταμένης οικονομικής συγκυρίας να κατανέμεται πάντοτε σε συγκεκριμένες κατηγορίες πολιτών, οι οποίοι, κατά κανόνα, είναι συνεπείς προς τις υποχρεώσεις τους, και να ευνοούνται άλλες κατηγορίες από την ασυνέπεια των οποίων – κυρίως στο πεδίο της εκπλήρωσεως των φορολογικών τους υποχρεώσεων – προκαλείται σε μεγάλο ποσοστό η δυσμενής αυτή συγκυρία».

Κατά τον Μποτόπουλο,<sup>48</sup> «σε κάθε περίπτωση, η συμφωνία, όπως και να είναι ψηφισμένη, ακόμα και με τρία πέμπτα των βουλευτών, καμία διάταξη νόμου δεν τίθεται στο συνταγματικό απυρόβλητο. Το Μνημόνιο αλλάζει τους όρους άσκησης της εξουσίας αλλά όχι του Συντάγματος, στο οποίο οφείλει συμμόρφωση, και των συνταγματικά κατοχυρωμένων δικαιωμάτων, τα οποία δεν δικαιούται να αποχρωμάσει.

---

<sup>48</sup>ΜΠΟΤΟΠΟΥΛΟΣ, Κ, ό.π.

Στο σημείο αυτό εμφανίζεται η αντίστροφη νομιμοποίηση, η οποία επίσης φαίνεται να τηρήθηκε, έστω ως προς τις τυπικές της προϋποθέσεις: η ανεμπόδιστη δυνατότητα δικαστικού ελέγχου των εκ του Μνημονίου διατάξεων και μέτρων (όσο και αν ο τρόπος ελέγχου της συνταγματικότητας στην ελληνική έννομη τάξη, που δεν επιτρέπει την απευθείας κρίση διατάξεων νόμου, αλλά μόνο εκείνων που αφορούν άμεσα την προσβαλλόμενη διοικητική πράξη, περιόρισε το εύρος του δικαστικού ελέγχου, αφήνοντας, για παράδειγμα, εκτός ελέγχου τις διατάξεις εκείνες του Μνημονίου που άπτονταν των εργασιακών δικαιωμάτων). «Νόμιμη», συνεπώς, παρά τις πολλές ιδιοτυπίες, η εισδοχή του Μνημονίου στην ελληνική έννομη τάξη, δεν παύει να δίνει, βάσει του περιεχομένου επιμέρους διατάξεων και μέτρων, έρεισμα για την έγερση ζητημάτων που άπτονται των όρων και των ορίων της λαϊκής κυριαρχίας και της πολιτικής αυτονομίας».

Ο Μανιτάκης (2011) υποστηρίζει ότι «ο δικαστής της συνταγματικότητας άγεται αναγκαστικά στον έλεγχο των κινήτρων του νομοθέτη (*des motifs de laloi*), μέσα από τη διερεύνηση κατά τον δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας των μέτρων της πραγματικής συνδρομής λόγων δημοσίου συμφέροντος που τα δικαιολογούν. Οι στόχοι του Μνημονίου μπορούν να γίνουν αντικείμενο δικαστικής αξιολόγησης προκειμένου να εξεταστεί αν οι περιορισμοί που επέρχονται στα κοινωνικά δικαιώματα και ενδεχομένως στις ατομικές ή συλλογικές ελευθερίες είναι ή όχι συνταγματικά δικαιολογημένοι, αν μπορούν, δηλαδή, να θεωρηθούν ως λόγοι ή σκοποί γενικότερου δημοσίου ή δημοσιονομικού συμφέροντος, συνταγματικά θεμιτοί. Αν ληφθεί υπόψη ότι οι στόχοι δημοσιονομικής πειθαρχίας και μειωμένου ελλείμματος συνιστούν ούτως ή άλλως σκοπούς της ΣΛΕΕ και του Συμφώνου Σταθερότητας και ότι η Ελλάδα έχει ενταχθεί με τη θέλησή της στον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Στήριξης, τότε το δημοσιονομικό πρόγραμμα του Μνημονίου μπορεί, πράγματι, να θεωρηθεί ως συνταγματικά θεμιτός σκοπός δημοσίου συμφέροντος, που να δικαιολογεί προσβολές και περιορισμούς στην εθνική κυριαρχία και στις ατομικές ελευθερίες και στα κοινωνικά δικαιώματα. Θα ελεγχθεί έτσι έμμεσα μέσα από τον έλεγχο του σκοπού του νόμου το συνταγματικά θεμιτό των στόχων του Μνημονίου. Τη δικονομική αυτή δυνατότητα έχει ήδη δεχτεί και εξετάσει υπό αυτό το πρίσμα η νομολογία σε μια προφητική απόφαση του Στ' Τμ. του ΣτΕ, 1620/2011, στην οποία τονίζεται ότι η διασφάλιση της δημοσιονομικής ισορροπίας του κράτους αποτελεί

αποχρώντα λόγο δημόσιου ή γενικού συμφέροντος και δεν πρέπει να ταυτίζεται με το απλό ταμειακό συμφέρον του Δημοσίου».

Ο Κουρουνδής (2011), αναφερόμενος στην αντισυνταγματικότητα των πολιτικών του Μνημονίου, παρατηρεί ότι οι κατευθύνσεις του συνιστούν μία τομή, διότι ακριβώς με άξονα αυτές ψηφίστηκε σειρά νομοθετημάτων, τα οποία συγκροτούν ένα κανονιστικό πλέγμα που αφαιρεί οποιαδήποτε ουσία από την συνταγματικά κατοχυρωμένη αρχή του κοινωνικού κράτους. Όπως επισημαίνει ο ίδιος, «πρώτος από όλους υπέστη πλήγμα ο θεσμός των ελεύθερων συλλογικών διαπραγματεύσεων, που κατοχυρώνεται στο άρθρο 22 παρ. 2 του Συντάγματος και ο οποίος περιορίζει στο συγκεκριμένο πεδίο την παντοδυναμία του νομοθέτη αναφορικά με ζητήματα που σχετίζονται με τους όρους, τις συνθήκες και την αμοιβή της εργασίας<sup>49</sup>. Σύμφωνα με τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, η άσκηση της νομοθετικής δραστηριότητας κατά τρόπο ο οποίος οδηγεί στην πλήρη αποδυνάμωση του θεσμού των ελεύθερων συλλογικών διαπραγματεύσεων είναι αντίθετος με την παραπάνω συνταγματική διάταξη. Ωστόσο, η εν λόγω συνταγματική επιταγή δεν έγινε σεβαστή από τα μνημονιακό νομοθετικό οικοδόμημα. Το τρίτο άρθρο του ν. 3845/2010 προβλέπει ρυθμίσεις περί μείωσης τόσο των τακτικών αποδοχών, όσο και των επιδομάτων του προσωπικού με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου στο δημόσιο, πέραν των δημοσίων υπαλλήλων και λειτουργών, με ρητή πρόβλεψη στην όγδοη παράγραφο του ίδιου άρθρου ότι κατ'εξουσιοδότηση έναντι κάθε ρύθμισης συλλογικής ή ατομικής σύμβασης εργασίας και διαιτητικής απόφασης. Νέα, αντίστοιχου περιεχομένου πρόβλεψη εμπεριέχει το δεύτερο άρθρο του ν. 3899/2010, που επιτάσσει τη μείωση έως και 25% των αποδοχών της προαναφερθείσας κατηγορίας εργαζομένων. Με αυτές τις ρυθμίσεις, όμως, ο συνταγματικά κατοχυρωμένος θεσμός της συλλογικής αυτονομίας περιορίζεται υπέρ μιας απόλυτης ευχέρειας του νομοθέτη, ο οποίος αναιρεί το περιεχόμενο κανόνων δικαίου των συλλογικών συμβάσεων αναφορικά με το ύψος των αποδοχών των εργαζομένων. Αξίζει να επισημανθεί, ακόμα, το γεγονός ότι η συνταγματική προστασία της συλλογικής αυτονομίας ενισχύεται από ένα ευρύτερο κανονιστικό πλέγμα διατάξεων που απαρτίζεται από τα άρθρα 8 της Διεθνούς Σύμβασης Εργασίας 151/1978, το άρθρο 5 της Διεθνούς Σύμβασης Εργασίας 154/1981, το άρθρο 2 της Διεθνούς Σύμβασης

---

<sup>49</sup>ΚΟΥΡΟΥΝΔΗΣ Χ., (2011), Το «Μνημόνιο» ως έκφανση συνταγματικής αλλοίωσης (fraude à la Constitution), σε [www.constitutionalism.gr](http://www.constitutionalism.gr) [12/7/2011].

Εργασίας 98/1949, καθώς και τα άρθρα 6 και 12 του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη».

Επίσης, ο Κασιμάτης<sup>50</sup> επισημαίνει ότι με βάση την Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου του 1952 (ΕΣΔΑ) και κυρίως μέσα από το θεσμό της ατομικής προσφυγής στο Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ), καθώς με βάση το δίκαιο της ΕΕ και τη νομολογία του Δικαστηρίου Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΔΕΚ), έχει διαμορφωθεί ενιαία βάση εγγυήσεων των θεμελιωδών άρχων και των θεμελιωδών δικαιωμάτων, στην οποία υπάγονται και τα Συντάγματα των κρατών μελών των δύο οργανισμών, του Συμβουλίου της Ευρώπης και της ΕΕ. Η βάση αυτή είναι δεσμευτική για τα εθνικά δικαστήρια των κρατών μελών. Με αυτή την ενιαία βάση, η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων είναι πια ενοποιημένη. Τα εθνικά συντάγματα και τα εθνικά δικαστήρια, μπορούν να διαφοροποιούνται ως προς την παρεχόμενη προστασία των εν λόγω δικαιωμάτων, παρέχοντας μόνο μεγαλύτερη προστασία από εκείνη του ΕΔΔΑ και του ΔΕΚ. Εάν τα εθνικά δικαστήρια παράσχουν, σε συγκεκριμένη περίπτωση προσβολής θεμελιώδους δικαιώματος, λιγότερη προστασία σε σύγκριση με εκείνη του ΕΔΔΑ και του ΔΕΚ, τότε το πρόσωπο που έχει υποστεί την προσβολή του δικαιώματός του, μπορεί να προσφύγει, αν έχει τις δικονομικές προϋποθέσεις προσφυγής, στα εν λόγω ευρωπαϊκά δικαστήρια.» Κατά τον ίδιο, «η Σύμβαση και το Μνημόνιο, ενώ υπογράφονται από τα κράτη μέλη της Ευρωζώνης, που αποτελεί το σκληρό πυρήνα της ΕΕ και της ευρωπαϊκής έννομης τάξης, περιέχουν διατάξεις και όρους που δεν είναι συμβατοί με ένα ευρύ φάσμα θεμελιωδών δικαιωμάτων που εγγυώνται η Ένωση και τα Συντάγματα των κρατών μελών της, καθώς και το Συμβούλιο της Ευρώπης, το οποίο περιλαμβάνει τον ευρύτερο ευρωπαϊκό χώρο. Οι διατάξεις και οι όροι που έρχονται σε ευθεία αντίθεση με τις παραπάνω αναφερόμενες εγγυήσεις του Συμβουλίου της Ευρώπης και της ΕΕ είναι διατάξεις όρων του Μνημονίου οι οποίες εξειδικεύουν τις συμβατικές υποχρεώσεις που επιβάλλει στην Ελλάδα η Σύμβαση. Πρόκειται κυρίως για διατάξεις που προσδιορίζουν αναγκαστικές περικοπές και μειώσεις μισθών, επιδομάτων, συντάξεων, επιδομάτων ανεργίας και «πάγωμα» μισθών και συντάξεων

---

<sup>50</sup>ΚΑΣΙΜΑΤΗΣ ΓΡ., Οι Συμφωνίες Δανεισμού – Μεθόδευση σύναψης και παράκαμψης της Βουλής, σε Κασιμάτης – Δημοκρατία, [www.kassimatisdimokratia.gr](http://www.kassimatisdimokratia.gr). Βλ. επίσης ΠΕΤΡΟΓΛΟΥ Α.(2010), Μνημόνιο, κοινωνικοασφαλιστική μεταρρύθμιση και περικοπές συντάξεων, ΕΔΚΑ, 2010, σ. 275 επ.



με νομοθετημένες προβλέψεις αυξήσεων, μεταβολή άλλων νομοθετημένων κοινωνικών δικαιωμάτων, επιβολή ειδικών οικονομικών βαρών σε κατηγορίες προσώπων κ.ά.

### **3.2.Τα «κατά» της απόφασης ΣτΕ 668/2012.**

#### **3.2.1. Αλλοίωση παραδεδεγμένων εννοιών του δημοσίου δικαίου**

Όπως γίνεται σαφές παραπάνω, το Μνημόνιο και η επακόλουθη απόφαση του ΣτΕ επέφεραν αλλαγές, ενδεχομένως και αλλοίωση σε παραδεδεγμένες έννοιες του δημοσίου δικαίου, όπως η έννοια του δημοσίου συμφέροντος, το οποίο ταυτίστηκε σχεδόν με το συμφέρον του Δημοσίου και με την δημοσιονομική σταθερότητα να προβάλλεται ως δημόσιο συμφέρον.

Κατά την Χ. Μουκίου (2015)<sup>51</sup> « με την κρίση αμφισβητήθηκε η έννοια του δημοσίου συμφέροντος, διότι δεν υπήρχε συγκεκριμένος ορισμός της σε διάταξη του Συντάγματος. Με την κρίση αμφισβητήθηκε η έννοια του δημοσίου συμφέροντος. Δεν υπήρχε συγκεκριμένος ορισμός της σε διάταξη του Συντ, το Συντ σε συγκεκριμένες διατάξεις του κάνει επίκληση της έννοιας του γενικού συμφέροντος και άλλες διατάξεις που συνιστούν ειδικότερη έκφραση του γενικού συμφέροντος ή ευρύτερων συμφερόντων του κράτους. Η έννοια του δημοσίου συμφέροντος διαμορφώθηκε από τη θεωρία ως συνισταμένη των επιμέρους διατάξεων του Συντ/τος, αποτελεί μια αόριστη έννοια που εξειδικεύεται από το Νομοθέτη, για να νομιμοποιεί τη δράση της Εκτελεστικής Εξουσίας καθώς και τον περιορισμό των θεμελιωδών ελευθεριών». Το χαρακτηριστικό της έννοιας αυτής είναι ότι δεν είχε αριθμητικό αλλά ποιοτικό άθροισμα και δε συνιστούσε επιμέρους στοιχείο των ατομικών συμφερόντων των ιδιωτών. Αναφερόταν στο συμφέρον της ολότητας ως αφηρημένου συνόλου στο οποίο έχουν αφομοιωθεί τα επιμέρους ατομικά συμφέροντα ιδιωτών ή ομάδων ιδιωτών, κοινό καλό.<sup>52</sup> Αυτό το κοινό καλό ταυτιζόταν με την ωφέλεια του λαού ανεξάρτητα από τα ατομικά συμφέροντα μεμονωμένων ιδιωτών ή ομάδων ιδιωτών. Αυτό σήμαινε ότι η δημόσια διοίκηση νομιμοποιείτο να λειτουργήσει προκειμένου να

---

<sup>51</sup> ΜΟΥΚΙΟΥ Χ. (2015), Σημειώσεις παραδόσεων μαθήματος «Δημόσιο Δίκαιο και Οικονομική Κρίση», ΜΠΣ «Δίκαιο, Οικονομία και Τεχνολογία», Πάντειο Πανεπιστήμιο, 2015.

<sup>52</sup> Βλ. και ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ Ε., (1990) Γενικό συμφέρον και περιορισμοί των συνταγματικών δικαιωμάτων, ΓΙΑΝΝΑΚΟΠΟΥΛΟΣ Κ. (2012), Το δημόσιο συμφέρον υπό το πρίσμα της οικονομικής κρίσης, σ. 100 επ.

διασφαλίσει το όφελος του λαού, ο οποίος οργανώθηκε στο Νομικό πρόσωπο του κράτους<sup>53</sup>.

Όπως παρατηρεί ο Κασιμάτης (2012), «οι δύο έννοιες, Δημόσιο συμφέρον και συμφέρον του Δημοσίου σε καμία περίπτωση δεν είναι ταυτόσημες και το σκεπτικό του ΣτΕ συνειδητά τις αλλοιώνει με σκοπό να αιτιολογήσει την απόφαση του». Ωστόσο η συνειδητή αυτή επιλογή του ΣτΕ δεν είναι άξια απορίας αν λάβουμε υπόψη τις εκτιμήσεις του Καϊδατζή (2012) για την αντίληψη που έχει το ΣτΕ σχετικά με τα όρια του δικαστικού ελέγχου και αυτό που αποκαλεί «μεγάλη πολιτική»<sup>54</sup>.

Πρέπει να σημειωθεί ωστόσο, ότι το ταμειακό συμφέρον του δημοσίου και η εξασφάλιση του βρίσκονται μέσα στα πλαίσια της συνταγματικής νομιμότητας. Μπορεί να χαρακτηριστεί ως «γενικότερο», στη βάση του ότι η ύπαρξη δημοσίων εσόδων αποτελεί την βασικότερη προϋπόθεση λειτουργίας του κράτους και των υπηρεσιών του, λειτουργία οποία είναι προς όφελος του συνόλου των πολιτών μιας χώρας. Δηλαδή σχετίζεται με τη συνταγματική απαίτηση για εξασφάλιση της συνέχειας της κρατικής λειτουργίας και κατά συνέπεια αναμένεται να έχει πάντα προτεραιότητα<sup>55</sup>. Το ζήτημα που προκύπτει είναι ότι η επίκληση του γενικού (δημόσιου) συμφέροντος μπορεί να λειτουργήσει υπό συνθήκες ως άλλοθι για την επιβολή αντισυνταγματικών περιορισμών που προσβάλλουν κατοχυρωμένα ατομικά δικαιώματα, όπως και αυτό της περιουσίας<sup>56</sup>.

Υπό τις εξαιρετικές οικονομικές συνθήκες στις οποίες βρίσκεται η χώρα, που αγγίζουν το δίκαιο της ανάγκης, το δημόσιο συμφέρον φαίνεται να εκλαμβάνεται από τους κρατικούς θεσμούς, συμπεριλαμβανομένης της δικαιοσύνης, με μια μεταλλαγμένη ερμηνεία και να ταυτίζεται με το δημοσιονομικό δημόσιο συμφέρον. Αυτή η μεταλλαγή δημιουργεί ήδη ζητήματα σε σχέση με τα συνταγματικά

---

<sup>53</sup>ΜΟΥΚΙΟΥ Χ. (2015), ο.π.

<sup>54</sup>Δηλαδή την πολιτική που ασκείται σε περιόδους κρίσεως και η οποία ξεφεύγει από τα όρια του statusquo και των συνηθισμένων τρόπων λειτουργίας της κοινωνίας και της οικονομίας. Μια πολιτική που μπορεί να οδηγήσει σε μεταρρυθμίσεις και έχει ως στόχο την υπηρετήση του εθνικού και κοινωνικού συμφέροντος. Ευκαιρία για την άσκηση μεγάλης πολιτικής προσφέρουν συνήθως οι πολιτικά μεταβατικές περίοδοι και οι περίοδοι κρίσης. ΚΑΪΔΑΤΖΗΣ Α. (2012). 'Μεγάλη πολιτική' και ασθενής δικαστικός έλεγχος. Συνταγματικά ζητήματα και ζητήματα συνταγματικότητας στο 'Μνημόνιο' ανάρτηση σε <http://www.constitutionalism.gr/site/?p=587>.

<sup>55</sup>Αναφορικά με την αρχή της συνέχειας του κράτους και της αδιάλειπτης λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών δείτε αναλυτικότερα, ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ, Π.(2004) Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, και ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟΣ Ε. (2002) Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου.

<sup>56</sup>ΧΡΥΣΟΓΟΝΟΣ Κ. (2002) Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, , σ 88-89.

δικαιώματα και οδηγεί σε τάσεις «οικονομικού ολοκληρωτισμού» και «νομικού μηδενισμού»<sup>57</sup>.

Οι πρόσφατες αποφάσεις του ΑΕΔ και του ΣτΕ<sup>58</sup> καταδεικνύουν μια θεσμική μετάλλαξη μέσω της οποίας το ταμειακό συμφέρον του δημοσίου ανάγεται σε δημόσιο συμφέρον προκειμένου να αιτιολογηθούν οι νομοθετικές αποφάσεις και επιλογές της εκτελεστικής εξουσίας που θίγουν συνταγματικά θεμελιωμένα δικαιώματα<sup>59</sup>. Ουσιαστικά, μια περιορισμένης εμβέλειας έννοια, που σχετιζόταν με την νόμιμη είσπραξη χρημάτων από τον ευρύτερο δημόσιο τομέα, ανάγεται σε δημόσιο συμφέρον προκειμένου, θεωρητικά, να είναι σε θέση η χώρα να καλύψει τις οικονομικές τις ανάγκες<sup>60</sup>.

Ωστόσο, αυτή η ερμηνεία είναι προβληματική καθώς το δημοσιονομικό δημόσιο συμφέρον σε καμία περίπτωση δε μπορεί να είναι το υπέρτατο δημόσιο συμφέρον. Επιπλέον, σύμφωνα και με τις διατάξεις της Ε.Σ.Δ.Α, το δημοσιονομικό δημόσιο συμφέρον μπορεί να αναχθεί σε δημόσιο και να γίνουν αποδεκτές επεμβάσεις σε περιουσιακά στοιχεία όταν σχετίζεται με ένα επιστημονικά τεκμηριωμένο ορθολογικό δημοσιονομικό πρόγραμμα<sup>61</sup>. Σε κάθε περίπτωση το δημόσιο συμφέρον δεν μπορεί να προσδιορίζεται μόνο από τα οικονομικά δεδομένα.

Η συνειδητή επιλογή του ΣτΕ όμως να εκλάβει το δημοσιονομικό συμφέρον ως δημόσιο δεν είναι άξια απορίας αν λάβουμε υπόψη τις εκτιμήσεις του Καϊδατζή (2012) για την αντίληψη που έχει το ΣτΕ σχετικά με τα όρια του δικαστικού ελέγχου και αυτό που αποκαλεί «μεγάλη πολιτική»<sup>62</sup>. Το ανώτατο δικαστήριο δεν επιθυμεί να ασκήσει πολιτική και προτιμά να κρατήσει μια στάση αναμονής. Αυτή η θέση δεν είναι πρωτοφανής καθώς έχει παρατηρηθεί ότι σε συνθήκες εκτός ομαλής λειτουργίας

---

<sup>57</sup>ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΣ Π. (2013), Το Δημόσιο Δίκαιο στον Αστερισμό της Οικονομικής Κρίσης, εκδ. Λιβάνη, Αθήνα 2013, σ. 276 – 277.

<sup>58</sup>ΑΕΔ 25/2012, ΣτΕ 668/2012.

<sup>59</sup>ΛΑΖΑΡΑΤΟΣ Π. και ΤΡΑΥΛΟΥ Α. (2012), «Δίκαιο της Ανάγκης για πάντα στην Ελλάδα;» (παρατηρήσεις στην ΑΕΔ 25/2012), ΘΠΔΔ 2012/1079, όπου εκφράζεται η άποψη ότι η συγκεκριμένη απόφαση ενέχει τον θεμελιώδη κίνδυνο να καταστήσει το δίκαιο της ανάγκης μόνιμο δίκαιο του Ελληνικού Κράτους και τα κάθε είδους (δικονομικά ή ουσιαστικά) προνόμια διαχρονικά αφήνοντας τον περιορισμό των δικαιωμάτων των πολιτών που προέκυψαν με το μνημόνιο να συνεχίζονται στο διηνεκές.

<sup>60</sup>ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΣ Π, ο.π, σ. 294 – 295.

<sup>61</sup>ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΣ Π, ο.π. σ. 300 – 301.

<sup>62</sup>Δηλαδή την πολιτική που ασκείται σε περιόδους κρίσεως και η οποία ξεφεύγει από τα όρια του *status quo* και των συνηθισμένων τρόπων λειτουργίας της κοινωνίας και της οικονομίας. Μια πολιτική που μπορεί να οδηγήσει σε μεταρρυθμίσεις και έχει ως στόχο την υπέρβαση του εθνικού και κοινωνικού συμφέροντος. Ευκαιρία για την άσκηση μεγάλης πολιτικής προσφέρουν συνήθως οι πολιτικά μεταβατικές περίοδοι και οι περίοδοι κρίσης. ΚΑΪΔΑΤΖΗ Α. (2012). 'Μεγάλη πολιτική' και ασθενής δικαστικός έλεγχος. Συνταγματικά ζητήματα και ζητήματα συνταγματικότητας στο 'Μνημόνιο'. ανάρτηση σε <http://www.constitutionalism.gr/site/?p=587>.

και αβεβαιότητας, τα ανώτατα δικαστήρια τείνουν να αποφεύγουν την διαπίστωση αντισυνταγματικότητας, ειδικά όταν οι νόμοι αφορούν ζητήματα ευρύτερης πολιτικής<sup>63</sup>.

Ουσιαστικά, το δικαστήριο προτιμά να κρίνει, ενδεχομένως με πολύ πιο επιεική και σύμφωνα με τα θεμελιωμένα ανθρώπινα δικαιώματα διάθεση, τις ατομικές προσφυγές των θιγόμενων σε μελλοντικό χρόνο παρά να διακινδυνεύσει αποφάσεις που θα έδιναν τη δυνατότητα στην δικαιοσύνη να επηρεάσει την άσκηση της νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας<sup>64</sup>.

Όπως παρατηρεί ο Λαζαράτος (2013) ο τρόπος χρήσης των εννοιών και η αλλοίωση τους ενέχει κινδύνους για την κοινωνία καθώς ταυτίζονται με τις επιλογές του νομοθέτη και ειδικά από τη στιγμή που οι απαιτήσεις συμμόρφωσης και δημοσιονομικής πειθαρχίας δεν αφορούν τα στενά ελληνικά πλαίσια.

---

<sup>63</sup> Βλ. π. ΚΑΪΔΑΤΖΗ αλλά και ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟ Π. (2013) Το Δημόσιο Δίκαιο στον αστερισμό της Οικονομικής κρίσης. σ. 453.

<sup>64</sup> ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΣ, Π. (2010) όπου σχολιάζει ότι οι μνημονιακοί νόμοι προσκρούουν σε τόσες διατάξεις του Συντάγματος που είναι σχεδόν βέβαιο ότι στο άμεσο μέλλον η δικαιοσύνη θα κρίνει αρνητικά τις επιλογές του. Αφού όμως θα έχει εφαρμοστεί για εύλογο χρονικό διάστημα με τις ανάλογες συνέπειες και προκειμένου να εξυπηρετήσει τις κυβερνητικές πολιτικές. Παυλόπουλος, Π. (2010), Παρατηρήσεις ως προς τη νομική φύση και τις έννομες συνέπειες του «Μνημονίου». Συμβολή στον τιμητικό τόμο Πέτρου Παραρά. [http:// www.prokopispavlopoulos .gr/index.php?option= com\\_content&view=category&layout=blog&id=48&Itemid=71](http://www.prokopispavlopoulos.gr/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=48&Itemid=71).

### 3.2.2. Αλλοίωση και περιορισμός συνταγματικά κατοχυρωμένων δικαιωμάτων (Αναλογικότητα και Δικαστική προστασία).

Στις ασκούμενες σχετικά κριτικές, εκτιμάται ότι υπάρχει αλλοίωση του κλασικού ελέγχου αναλογικότητας περιορισμού συνταγματικά κατοχυρωμένων δικαιωμάτων λόγω της αναγωγής του δημοσιονομικού συμφέροντος σε υπέρτερο δημόσιο συμφέρον. Ήδη από τη σκέψη 39 εκφράζεται η ανάγκη καλύτερης εφαρμογής των φοροεισπρακτικών συστημάτων του κράτους καθώς επιβαρύνονται άμεσα οι μισθωτοί και συνταξιούχοι που δεν έχουν δυνατότητα φοροδιαφυγής, δημιουργώντας ζήτημα αναλογικότητας των βαρών.

Όπως επισημαίνει ο Κουρουνδής (2011 ) « τα κοινωνικά δικαιώματα μπορεί μεν να μην είναι «αγώγιμα» δικαιώματα, αυτό όμως δεν συνεπάγεται και μικρότερη κανονιστική τους πυκνότητα. Οι διατάξεις του Συντάγματος είναι ισοδύναμες και σε κανένα σημείο του Συντάγματος δεν είναι δυνατό να θεωρηθεί ότι υπάρχουν απλές «ευχές» χωρίς κανονιστικό περιεχόμενο<sup>65</sup>. Αντίθετα, η αρχή του κοινωνικού κράτους και τα κοινωνικά δικαιώματα συνιστούν δεσμευτικούς κανόνες για την κρατική εξουσία, ιδιαίτερα τη νομοθετική, προς την κατεύθυνση κατοχύρωσης της πληρέστερης δυνατής κοινωνικής προστασίας. Τα κοινωνικά δικαιώματα θεωρούνται μάλιστα ως «απαράγραπτα», ως δεσμεύοντα δηλαδή την άσκηση όλων των συντεταγμένων εξουσιών, τόσο του αναθεωρητικού, όσο και του κοινού νομοθέτη».

Ωστόσο, μέτρα που θίγουν θεμελιώδη δικαιώματα του ανθρώπου και των πολιτών είναι ανεκτά μέσω της προστασίας που προσφέρει η αναλογικότητα<sup>66</sup>. Αυτό ισχύει υπό την έννοια ότι κάθε περιορισμός ή προσβολή ενός δικαιώματος πρέπει να είναι πέρα από αναγκαίος, να ορίζεται για συγκεκριμένο χρόνο αλλά κυρίως πρέπει να επιβαρύνει τα μέλη μιας κοινωνίας στο μέτρο των δυνάμεων τους. Κατά τον Τσάτσο (1987) τα κοινωνικά δικαιώματα είναι θεμελιώδη, εξίσου με τα ατομικά και τα

<sup>65</sup> ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ Π.,(1988) Ο δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων (σκέψεις για τη σημερινή κατάσταση του συνταγματικού δικαίου στη χώρα μας)», ΝοΒ 1988, σ. 724.

<sup>66</sup> ΤΣΙΠΡΑ, Μ.Μ. (2010), «Η Δημοκρατία του Μνημονίου», σε [www.tsipra.gr/index.php](http://www.tsipra.gr/index.php).

πολιτικά<sup>67</sup> και παράγουν, κατά την επικρατούσα στη θεωρία άποψη, ένα «σχετικό κοινωνικό κεκτημένο», η αξία και η προστατευτική λειτουργία του οποίου (πρέπει να) αναδεικνύονται ακόμα περισσότερο σε συνθήκες οικονομικής κρίσης, όταν οι πολίτες το έχουν περισσότερο ανάγκη.

Το Σύνταγμα δέχεται τον περιορισμό του δικαιώματος στην περιουσία για λόγους υπέρτατου δημοσίου συμφέροντος. Οι περιορισμοί αυτοί όμως πρέπει να έχουν απρόσωπο και αντικειμενικό χαρακτήρα και να μην καταστρατηγούν την αρχή της ισότητας<sup>68</sup>. Στην συγκεκριμένη περίπτωση με την έννοια ισότητα αναφερόμαστε στην ισότητα συνεισφοράς των Ελλήνων στα δημόσια βάρη «ανάλογα με τις δυνάμεις» τους όπως προβλέπεται από το άρθρο 4 παρ. 5 Συντ., γνωστή και ως φορολογική ισότητα.

Επιπρόσθετα, η εφαρμογή του δίκαιου της ανάγκης, θα πρέπει να εξασφαλίζει μια σειρά από προϋποθέσεις. Συγκεκριμένα ότι τα μέτρα έχουν χρονικό περιορισμό, υπάρχει κοινοβουλευτική έγκριση, υπάρχει δικαστική έννομη προστασία και τηρείται η αρχή της αναλογικότητας, υπό την έννοια ότι τα μέτρα που λαμβάνονται είναι αναλογικά με τη σοβαρότητα της απειλής<sup>69</sup>.

Ένα άλλο ζήτημα που προκύπτει αφορά την προνομιακή αντιμετώπιση που επιφυλάσσουν στο Δημόσιο τα ελληνικά δικαστήρια έναντι των ιδιωτών διαδίκων. Αυτή η τάση έτεινε να μειωθεί μέσω σημαντικών αποφάσεων του ΣτΕ αλλά και του ΕΔΔΑ ωστόσο οι έκτακτες δημοσιονομικές ανάγκες που επιβάλλουν ουσιαστικά ένα «δίκαιο έκτακτων συνθηκών» ή «δίκαιο της ανάγκης» την ενίσχυσαν εκ νέου<sup>70</sup>.

Ένα επιπλέον θέμα, αφορά το δικαίωμα της δικαστικής προστασίας του πολίτη απέναντι στο κράτος. Στις Σκέψεις 17 και 35 όπου θίγεται το ζήτημα της αποστερήσεως ή μείωσης του δικαιώματος αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας, όπως προβλέπεται από τα άρθρα 20 παρ. 1 Σ. και άρθρο 87 Συντ σε συνδυασμό με άρθρο 6, παρ. 1 ΕΣΔΑ, η θέση του δικαστηρίου είναι ότι κάτι τέτοιο δεν ισχύει, δηλαδή θεωρεί ότι το δικαίωμα σε δικαστική προστασία παραμένει αναλλοίωτο. Στην μεν Σκέψη 17 τονίζεται ότι καθώς ο νόμος εισάγει ρυθμίσεις που απαιτούν ατομικές

---

<sup>67</sup> ΤΣΑΤΣΟΣ Δ., Συνταγματικό Δίκαιο, τόμος Γ', Θεμελιώδη Δικαιώματα, 1988, σ. 296, Βλ. επ. ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ Π., Ατομικά Δικαιώματα, τ. Α', 1991, σ. 109, σ. 12 και ΒΕΝΙΖΕΛΛΟΣ Ε., Το γενικό συμφέρον και οι περιορισμοί των συνταγματικών δικαιωμάτων, 1990, σ. 83.

<sup>68</sup> ΧΡΥΣΟΓΟΝΟΣ (2002), Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, , σ. 85.

<sup>69</sup> ΠΙΚΡΑΜΜΕΝΟΣ, Π (2012) Δημόσιο δίκαιο σε έκτακτες συνθήκες από την οπτική της ακυρωτικής διοικητικής διαδικασίας, ΘΠΔΔ 2012, σ. 9.

<sup>70</sup> Βλέπε αναλυτικά ΑΡΓΥΡΟΣ, Α. Τα "προνόμια" του δημοσίου και το «δίκαιο της ανάγκης» στο κράτος δικαίου. Νο Β 60 2012, τεύχος 10 σ. 2872.

διοικητικές πράξεις για να εφαρμοστούν, πράξεις ενάντια στις οποίες μπορούν να προσφύγουν οι θιγόμενοι ενώ στη σκέψη 35, με ανάλογο σκεπτικό, εκτιμάται ότι μπορούν να προσβληθούν ατομικές πράξεις καθορισμού αποδοχών, αφότου έχουν επιβληθεί. Αυτή όμως είναι και η μόνη επιλογή που έχουν ουσιαστικά οι θιγόμενοι πολίτες, σύμφωνα με τον Χρυσόγονο (2013), καθώς δεν υπάρχει στην Ελλάδα Συνταγματικό Δικαστήριο, όπως υπάρχει στα περισσότερα άλλα Ευρωπαϊκά κράτη, το οποίο να μπορεί εν τη γενέσει τους, να καταστέλλει τις παραβιάσεις του Συντάγματος<sup>71</sup>. Κατά συνέπεια οι θιγόμενοι πολίτες πρέπει να ακολουθήσουν μια χρονοβόρα διαδικασία για να αποδείξουν ότι όντως θίγονται τα δικαιώματά τους, αφού έχουν υποστεί τη ζημία.

Όπως παρατηρεί ο Παυλόπουλος (2010) οι νόμοι του Μνημονίου εισηγήθηκαν και υπογράφηκαν με πλήρη επίγνωση της κυβέρνησης για τους κινδύνους νομολογιακής αναίρεσης τους καθώς προσκρούουν σε πολλές Συνταγματικές διατάξεις αλλά και διατάξεις του Ευρωπαϊκού και διεθνούς δίκαιου. Ωστόσο, όπως σχολιάζει, στο χρονικό διάστημα που θα παρέλθει μέχρις ότου η δικαιοσύνη αποφανθεί οριστικά για το Μνημόνιο, οι συνέπειες του για την κοινωνία και το κράτος δικαίου από την εφαρμογή του μπορεί να είναι ανεπανόρθωτες<sup>72</sup>.

Ακανθώδες πρόβλημα, και χαρακτηριστικό της Ελληνικής δικαιοσύνης, είναι η καθυστέρηση της εκδίκασης των υποθέσεων κάτι που αποτελεί βασική προϋπόθεση για την αποτελεσματική δικαστική προστασία και την εξασφάλιση μιας «δίκαιης δίκης»<sup>73</sup>. Παρά τις προσπάθειες για επίλυση του ζητήματος των μεγάλων καθυστερήσεων το πρόβλημα παραμένει και είναι αιτία για πολλαπλές καταδίκες της χώρας μας στο ΕΔΔΑ (Αργυρός, 2012). Ειδικά σε ζητήματα που αφορούν τους εργαζόμενους, οι οποίοι θίγονται άμεσα από τις νέες συνθήκες το νομικό οπλοστάσιο που έχουν στη διάθεση τους είναι εξαιρετικά περιορισμένο καθώς ο θεσμός της προσωρινής διαταγής ουσιαστικά καταργήθηκε και οι αγωγές αργούν πολύ να

---

<sup>71</sup>ΧΡΥΣΟΓΟΝΟΣ Κ., <http://tvxs.gr/news/egrapsan-eipan/pos-i-parabiasi-toy-syntagmatos-tha-synexistei> (ανάρτηση Ιανουάριος 2013).

<sup>72</sup>ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΣ, Π. (2010), Παρατηρήσεις ως προς τη νομική φύση και τις έννομες συνέπειες του «Μνημονίου»- Συμβολή στον τιμητικό τόμο Π. Παραρά.

<sup>73</sup>ΑΡΘΡΟ 20 παρ. 1 Σ. και άρθρο 87 Σ. σε συνδυασμό με άρθρο 6, παρ. 1 ΕΣΔΑ που ορίζει ότι «Παν πρόσωπον έχει δικαίωμα όπως η υπόθεση του δικαστεί δίκαιως, δημοσία και εντός λογικής προθεσμίας υπό ανεξαρτήτου και αμερόληπτου δικαστηρίου...».

Με τον όρο «δίκαιως» δεν κρίνεται η ορθότητα της απόφασης, αλλά η έγκαιρη, ουσιαστική και αδιάβλητη υπό δικονομικές εγγυήσεις διεξαγωγή της δίκης. Το άρθρο 6 της Ε.Σ.Δ.Α. αναφέρεται ρητά μόνο σε αστικές και σε ποινικές δίκες. Αναλυτικά δείτε, ΔΣΑ (2006) «Η Προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου στην Ευρώπη».



εκδικαστούν ενώ είναι μάλλον σαφές ότι η πολιτική εξουσία επιθυμεί να μεταθέσει την πολιτική απασχόλησης και ασφάλισης στη δικαιοσύνη (Αποστολίδης, 2011).

Κατά το Δικαστήριο, «σε περιπτώσεις παρατεταμένης οικονομικής κρίσεως, ο κοινός νομοθέτης δύναται να θεσπίσει μέτρα περιστολής δαπανών που συνεπάγονται οικονομική επιβάρυνση μεγάλων κατηγοριών του πληθυσμού, πλην η δυνατότητα αυτή έχει ως όριο την καθιερούμενη από το άρθρο 4 παρ. 5 του Συντάγματος αρχή της ισότητας στα δημόσια βάρη αναλόγως των δυνάμεων εκάστου, καθώς και την καθιερούμενη στο άρθρο 2 παρ. 1 του Συντάγματος αρχή του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας»<sup>74</sup>.

Προς την ίδια κατεύθυνση, αυτό σημαίνει ότι «η επιβάρυνση αυτή πρέπει να κατανέμεται μεταξύ όλων των κατηγοριών απασχολουμένων τόσο στον δημόσιο, όσο και στον ιδιωτικό τομέα, καθώς και των ασκούντων ελεύθερα επαγγέλματα. Και αυτό γιατί, εν όψει και της καθιερωμένης στο άρθρο 25 παρ. 4 του Συντάγματος αξίωσης του Κράτους να εκπληρώνουν όλοι οι πολίτες το χρέος της κοινωνικής και εθνικής αλληλεγγύης, δεν είναι επιτρεπτό η επιβάρυνση από τα μέτρα που λαμβάνονται προς αντιμετώπιση της δυσμενούς και παρατεταμένης οικονομικής συγκυρίας να κατανέμεται πάντοτε σε συγκεκριμένες κατηγορίες πολιτών, οι οποίοι, κατά κανόνα, είναι συνεπείς προς τις υποχρεώσεις τους, και να ευνοούνται άλλες κατηγορίες από την ασυνέπεια των οποίων – κυρίως στο πεδίο της εκπληρώσεως των φορολογικών τους υποχρεώσεων – προκαλείται σε μεγάλο ποσοστό η δυσμενής αυτή συγκυρία»<sup>75</sup>.

Όσον αφορά στις περικοπές μισθών και επιδομάτων οι Δικαστές στην απόφαση 668/12 ΣτΕ θεωρούν ότι : «Η θεσπισθείσα με τους νόμους 3833/2010 και 3845/2010 περικοπή αποδοχών και επιδομάτων εργαζομένων στο Δημόσιο και τον ευρύτερο δημόσιο τομέα και συνταξιοδοτικών παροχών αποτελεί τμήμα ενός ευρύτερου προγράμματος δημοσιονομικής προσαρμογής και προωθήσεως διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων της ελληνικής οικονομίας, το οποίο, συνολικώς εφαρμοζόμενο, αποσκοπεί τόσο στην αντιμετώπιση της κατά την εκτίμηση του νομοθέτη άμεσης ανάγκης καλύψεως οικονομικών της χώρας όσο και στη βελτίωση της μελλοντικής δημοσιονομικής και οικονομικής της κατάστασεως, δηλαδή στην εξυπηρέτηση σκοπών, που συνιστούν κατ' αρχήν σοβαρούς λόγους δημοσίου συμφέροντος και αποτελούν, ταυτοχρόνως, και σκοπούς κοινού ενδιαφέροντος των κρατών μελών της Ευρωζώνης, εν όψει της καθιερωμένης από τη νομοθεσία της Ευρωπαϊκής Ενώσεως

<sup>74</sup> Σκέψη 37, ΣτΕ 668/2012.

<sup>75</sup> Σκέψη 37, ό.π.

υποχρεώσεως δημοσιονομικής πειθαρχίας και διασφαλίσεως της σταθερότητας της ζώνης του ευρώ στο σύνολό της»<sup>76</sup>. Αυτά τα μέτρα, «λόγω της φύσεώς τους, συμβάλλουν αμέσως στην περιστολή των δημοσίων δαπανών». «Εν όψει τούτων, με τα δεδομένα, που, κατά τον νομοθέτη, συνέτρεχαν κατά τον χρόνο θεσπίσεως των επίμαχων μέτρων, τα μέτρα αυτά δεν παρίστανται, κατ' αρχήν, απρόσφορα, και μάλιστα προδήλως, για την επίτευξη των επιδιωκόμενων με αυτά σκοπών, ούτε μπορεί να θεωρηθούν ότι δεν ήταν αναγκαία, λαμβανομένου, άλλωστε, υπόψη ότι η εκτίμηση του νομοθέτη ως προς τα ληπτέα μέτρα για την αντιμετώπιση της υπ' αυτού διαπιστωθείσης κρίσιμης δημοσιονομικής καταστάσεως υπόκειται σε οριακό μόνον δικαστικό έλεγχο»<sup>77</sup>.

Ωστόσο, «μέτρα που θίγουν θεμελιώδη δικαιώματα του ανθρώπου και των πολιτών είναι ανεκτά μέσω της προστασίας που προσφέρει η αναλογικότητα. Αυτό ισχύει υπό την έννοια ότι κάθε περιορισμός ή προσβολή ενός δικαιώματος πρέπει να είναι πέρα από αναγκαίος, να ορίζεται για συγκεκριμένο χρόνο αλλά κυρίως πρέπει να επιβαρύνει τα μέλη μιας κοινωνίας στο μέτρο των δυνάμεων τους»<sup>78</sup>.

Κατά την Μουκίου (2015) «Οι ιδιαίτερες δημοσιονομικές και οικονομικές καταστάσεις που επικρατήσαν στην Ελλάδα και η ανάγκη δημοσιονομικής εξυγίανσης, συνιστούσαν *όχι* απλό *λόγο* δημοσιονομικού συμφέροντος αλλά *υπέρτερο* λόγο δημοσίου συμφέροντος που συνιστάτο στην οικονομική εξυγίανση και οικονομική διασφάλιση της χώρας» .

Ο Λαζαράτος (2013) παρατηρεί πως , το υπέρτερο αυτό συμφέρον έχει μια διτή μορφή. «Είναι υπέρτερο από άλλες εκφάνσεις του δημοσίου συμφέροντος διότι τις καλύπτει, προηγείται αυτών και παράλληλα επιτρέπει «μεγαλύτερη υποχώρηση» των αντιτιθέμενων προς αυτό αρχών, αγαθών ή αξιών κατά τη στάθμιση συμφέροντος, έναντι των υπολοίπων μορφών δημοσίου συμφέροντος».<sup>79</sup>

Λόγω της θεώρησης αυτής, δηλ. του δημοσιονομικού συμφέροντος ως υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος που καλύπτει και κατισχύει παρεκάμφθη ο έλεγχος της τήρησης του μέτρου της αναλογικότητας. Σημαντικό είναι, ότι υπήρχαν απόψεις μειοψηφούσες που δέχτηκαν τον έλεγχο της αναλογικότητας θεωρώντας ότι

<sup>76</sup> Σκέψη 35, ΣτΕ 668/2012.

<sup>77</sup> Σκέψη 35, ό.π

<sup>78</sup> ΓΣΙΠΡΑ Μ.Μ., (2010), «Η Δημοκρατία του Μνημονίου», σε [www.tsipra.gr/index.php](http://www.tsipra.gr/index.php).

<sup>79</sup> ΛΑΖΑΡΑΤΟΣ Π., (2013), (Πρβλ. ΑΡΓΥΡΟ, ΝοΒ 2012, 2792 επ., ΕΜΜΑΝΟΥΗΛΙΔΗ/ΣΚΑΝΔΑΛΗ, ΝοΒ 2012, 2762 επ).

παραβιάζεται ο πυρήνας πολλών δικαιωμάτων, διότι ετέθη ζήτημα παράβασης του ελάχιστου ορίου αξιοπρεπούς διαβίωσης<sup>80</sup>.

Όπως επισημαίνει η Χ. Μουκίου «*επίκληση της νομολογίας του Ε.Δ.Α.Δ. έγινε σε παρεμφερείς υποθέσεις χωρών του ανατολικού block. Με τις αποφάσεις αυτές όμως δεν είχε γίνει δεκτό ότι είχε παραβιαστεί αυτό κ για αυτό τον λόγο ούτε το Στε έθεσε ζήτημα του ελάχιστου ορίου διαβίωσης λόγω των περιοριστικών μέτρων που είχαν ληφθεί σε εκτέλεση των μνημονίων Ι. Έτσι έγινε λόγος για μια νέα θεώρηση, για μια μετάλλαξη του δημοσιονομικού συμφέροντος σε δημόσιο συμφέρον και μάλιστα υπέρτερο. Το υπέρτερο αυτό συμφέρον δρα ως επαρκής νομιμοποιητική βάση για τον περιορισμό συνταγματικά κατοχυρωμένων κοινωνικών δικαιωμάτων. Ως αποτέλεσμα, καταλύθηκε ο έλεγχος της αναλογικότητας των περιοριστικών αυτών μέτρων*».<sup>81</sup>

---

<sup>80</sup>ΜΟΥΚΙΟΥ Χ.(2015),ό.π

<sup>81</sup>ΜΟΥΚΙΟΥ Χ. (2015) ό.π

### 3.2.3. Η θέση ζητήματος χορήγησης διοικητικών / κανονιστικών αρμοδιοτήτων

Με το Μνημόνιο ανακύπτει ζήτημα παράκαμψης των διαδικασιών χορήγησης κανονιστικής αρμοδιότητας στη Διοίκηση, σύμφωνα με το άρθρο 43Συντ που αφορά την έκδοση Προεδρικών διαταγμάτων και τις προϋποθέσεις της. Παρουσιάζεται μια σύγκρουση ανάμεσα στη διαδικασία άρθρ. 43 παρ. 1 και 2 και 43 παρ. 4 Συντ<sup>82</sup>. Ουσιαστικά, δίνεται η δυνατότητα να ρυθμίζονται τα Προεδρικά διατάγματα με απλές υπουργικές αποφάσεις.

Όπως παρατηρεί ο Κατρούγκαλος (2010)<sup>83</sup> η προϋπόθεση για την συνταγματικότητα της εξουσιοδότησης είναι τα θέματα που αφορά να ρυθμίζονται από τον εξουσιοδοτικό νόμο, έστω και γενικά. Καθώς τα μνημόνια δεν αποτελούν συνθήκες<sup>84</sup> και δεν περιέχουν κανόνες δικαίου, δεν υπάρχει δηλαδή έστω και σε ένα γενικό πλαίσιο η ρύθμιση του αντικειμένου της εξουσιοδότησης που παρέχεται στην εκτελεστική εξουσία, ουσιαστικά της δίνεται μια «λευκή εξουσιοδότηση», κάτι που δεν είναι Συνταγματικό ανεκτό.

Αντίστοιχα ο Χρυσόγονος (2010) σχολιάζει ότι με βάση τη διατύπωση των άρθρων του ο ν. 3845/2010 φαίνεται να είναι νόμος πλαίσιο<sup>85</sup>, που σημαίνει ότι υπάγεται στον άρθρο 43, παρ. 4 Σ. κάτι όμως που σημαίνει ότι πρέπει να τεθούν και τα χρονικά όρια της εξουσιοδότησης που δίνεται στην εκτελεστική εξουσία. Χρονικά όρια όμως ισχύος του νόμου και των εξουσιοδοτήσεων δεν αναφέρονται με σαφήνεια

---

<sup>82</sup>ΑΡΘΡΟ 43: (Έκδοση διαταγμάτων)1. Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας εκδίδει τα διατάγματα που είναι αναγκαία για την εκτέλεση των νόμων και δεν μπορεί ποτέ να αναστείλει την εφαρμογή τους ούτε να εξαιρέσει κανέναν από την εκτέλεσή τους.2. Ύστερα από πρόταση του αρμόδιου Υπουργού επιτρέπεται η έκδοση κανονιστικών διαταγμάτων, με ειδική εξουσιοδότηση νόμου και μέσα στα όρια της. Εξουσιοδότηση για έκδοση κανονιστικών πράξεων από άλλα όργανα της διοίκησης επιτρέπεται προκειμένου να ρυθμιστούν ειδικότερα θέματα ή θέματα με τοπικό ενδιαφέρον ή με χαρακτήρα τεχνικό ή λεπτομερειακό. 4. Με νόμους που ψηφίζονται από την Ολομέλεια της Βουλής μπορεί να παρέχεται εξουσιοδότηση έκδοσης κανονιστικών διαταγμάτων για τη ρύθμιση των θεμάτων που καθορίζονται σ' αυτούς σε γενικό πλαίσιο. Με τους νόμους αυτούς χαράζονται οι γενικές αρχές και οι κατευθύνσεις της ρύθμισης που πρέπει να ακολουθηθεί και τίθενται χρονικά όρια για τη χρήση της εξουσιοδότησης.<http://www.hellenicparliament.gr/Vouli-ton-Ellinon/To-Politevma/Syntagma/article-45/>.

<sup>83</sup>ΚΑΤΡΟΥΓΚΑΛΟΣ, Γ. (2010) MemorandasuntServanda? Η συνταγματικότητα του ν. 3845/2010 και του μνημονίου για τα μέτρα εφαρμογής των συμφωνιών με ΔΝΤ, ΕΕ και ΕΚΤ, ΕΔΔ 2/2010.

<sup>84</sup>Στα πλαίσια της νομικής τους υφής.

<sup>85</sup>ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ, Π.2004) Γενικό Διοικητικό Δίκαιο., σ. 104, Οι νόμοι-πλαίσια αποτελούν περιπτώσεις όπου η Βουλή διατηρεί ένα ελάχιστο όριο νομοθετικής εξουσίας και παραχωρεί το μεγαλύτερο μέρος του νομοθετικού έργου στη Διοίκηση.

ούτε στο κείμενο του νόμου ούτε στα επισυναπτόμενα αρχεία που αφορούν την δανειακή σύμβαση, μόνο αόριστα και διαφορετικά μεταξύ τους χρονικά όρια εφαρμογής των στόχων του προγράμματος.

Προβληματισμό εκφράζει και ο Παυλόπουλος (2013)<sup>86</sup> καθώς παρατηρεί ότι το γενικό πλαίσιο εξουσιοδοτήσεων του ν. 3845/2010 άπτεται τόσο πολλών κοινωνικών και οικονομικών ζητημάτων που «δύσκολα μπορεί να θεωρηθεί ότι ανταποκρίνεται στις προδιαγραφές του άρθρου 43 παρ. 4 Σ». Ουσιαστικά παρέχονται υπέρεξουσιοδοτήσεις στην εκτελεστική εξουσία.

Το γεγονός ότι αυτό το εύρος επηρεάζει συνταγματικά κατοχυρωμένα ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα εντείνει τον προβληματισμό για την εφαρμογή του νόμου καθώς μόνο με μεγάλη φειδώ μπορεί να γίνει επιτρεπτή η ρύθμιση του πλαισίου άσκησης συνταγματικώς κατοχυρωμένων δικαιωμάτων μέσω κανονιστικών διοικητικών πράξεων (Παυλόπουλος, 2010).

#### **3.2.4. Η ασάφεια ως προς την χρονική περίοδο εφαρμογής των μέτρων και δυνατοτήτων «αποζημίωσης» των θιγόμενων πολιτών**

Όπως παρατηρείται στη Σκέψη 38, τα μέτρα είναι εξαιρετικά και με προσωρινό χαρακτήρα, ωστόσο υπάρχει έλλειψη ρητής αναγνώρισης του πρόσκαιρου χαρακτήρα τους και αναζήτησης ρητρών επανόδου στις πάγιες ρυθμίσεις με την πάροδο της κρίσης. Όπως παρατηρείται στην σκέψη 36, που εκφράζει τη μειοψηφία, δεν έχει γίνει σαφής αιτιολόγηση για το απαραίτητο των μέτρων ούτε έχει ληφθεί μέριμνα για τη δίκαιη και έγκαιρη αποζημίωση για την απώλεια που υφίστανται οι θιγόμενοι πολίτες.

Ο Χρυσόγονος (2010) επισημαίνει ότι δεν υπάρχει σαφής αναφορά στον ν. 3845/2010 και στα επισυναπτόμενα έγγραφα για τη διάρκεια του προγράμματος, δηλαδή για το χρονικό διάστημα εφαρμογής των έκτακτων μέτρων: καθώς έχουμε ήδη εισέλθει στο Μνημόνιο 3 είναι μάλλον σαφές ότι η έκτακτες συνθήκες που επέφεραν τα Μνημόνια έχουν παγιωθεί και δεν διαφαίνεται επιστροφή στην ομαλότητα. Όπως παρατηρεί ο Λαζαράτος (2013) το δίκαιο της ανάγκης είναι εκ

---

<sup>86</sup> ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΣ, Π. (2013), «Το Δημόσιο Δίκαιο στον αστερισμό της Οικονομικής κρίσης.», σ. 257 – 258.

φύσεως «εξαιρετικό και χρονικά περιορισμένο». Ο Αργυρός (2011) παρατηρεί ότι το δίκαιο της ανάγκης έχει ως λόγο και μόνο την προστασία της λειτουργίαστων συνταγματικών θεσμών και όχι την υπερφαλάγγιση των διατάξεων του Συντάγματος, ως εκ τούτου τα μέτρα που λαμβάνονται στα πλαίσια του πρέπει να είναι ορισμένης διάρκειας. Κατά τον Λαζαράτο (2013) «όταν παύει η ratio της ανάγκης, ήτοι η ίδια η ανάγκη, παύει και το δίκαιο της ανάγκης. Όταν όμως η ratio είναι μια κρίση που θα συνεχίσει να υπάρχει και υπό το ενδεχόμενο δημιουργίας ευνοϊκών συνθηκών στο μέλλον, ratio, κρίση και δίκαιο της ανάγκης αποκτούν τέτοια διαχρονικότητα, ώστε οι νόμοι και τα δόγματα της ανάγκης να φορεθούν σαν «μόνιμο ένδυμα» στην ελληνική νομική πραγματικότητα».<sup>87</sup>

Η ανάγκη χρονικού προσδιορισμού της εφαρμογής έκτακτων περιοριστικών μέτρων αποτελεί ουσιώδες πρόβλημα συνταγματικότητας καθώς χωρίς αυτή τα μέτρα από έκτακτα μετατρέπονται σε διαρκή. Όμως τα μέτρα που λαμβάνονται βάσει του δικαίου της ανάγκης πρέπει να έχουν προσωρινό χαρακτήρα και να ταυτίζονται με τη χρονική διάρκεια της εξαιρετικής κατάστασης<sup>88</sup>, ενώ παράλληλα κατά τη διάρκειά τους, οφείλεται να κρίνεται η αποτελεσματικότητά και η προσφορότητά τους. Το δεδικασμένο ως προς αυτά έχει σχετική ισχύ όταν μεταβάλλονται – προς το καλύτερο – οι συνθήκες. Κατά τον Λαζαράτο (2013), το πραγματικό έχει κανονιστική δύναμη όχι μόνο για να αιτιολογεί μέτρα ανάγκης αλλά και για να δικαιολογεί την ακύρωσή τους.

Επιπλέον όμως της ασάφειας ως προς την διάρκεια των μέτρων δεν υπάρχει σε κανένα σημείο της απόφασης αναφορά σε προοπτικές επανόδου, αποζημίωσης των θιγόμενων πολιτών και εξασφάλισης νομικά του ελάχιστου επιπέδου αξιοπρεπούς διαβίωσης, παρά μόνο ως αναφορά για την έλλειψη μιας τέτοιας ρήτρας στην σκέψη 36<sup>89</sup>.

---

<sup>87</sup>Βλ. και ΛΑΖΑΡΑΤΟΣ Π. / ΤΡΑΥΛΟΥ Α., ΘΠΔΔ 2012.

<sup>88</sup>ΧΡΥΣΟΓΟΝΟΣ, Κ (2010) ΝοΒ 58, σ. 1354 – 1365, Παυλόπουλος, 2013.

<sup>89</sup>ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΣ, Π. (2013) σ. 316 όπου θεωρεί αυτή την αναφορά «παρήγορο σημάδι για την αλλαγή πλεύσης της νομολογίας».

### 3.2.5 Η αμφισβήτηση της συνταγματικότητας της διαδικασίας ψήφισης των μέτρων

Το γεγονός ότι ένα σύνολο άρθρων συσσωρεύτηκε σε ένα ενιαίο και μοναδικό άρθρο αποτέλεσε μείζον συνταγματικό ζήτημα. Κατά το άρθρο 76 παρ.1.Συντ «Κάθε νομοσχέδιο και κάθε πρόταση νόμου συζητείται και ψηφίζεται μία μόνο φορά, καταρχήν, κατ' άρθρο και στο σύνολο με την εξαίρεση των περιπτώσεων που προβλέπονται στην παράγραφο 4 του άρθρου 72».

Η εξαίρεση του άρθρου 72 ορίζει ότι το νομοσχέδιο ή η πρόταση νόμου που συζητήθηκε και ψηφίστηκε στην αρμόδια διαρκή κοινοβουλευτική επιτροπή εισάγεται στην Ολομέλεια σε μία συνεδρίαση και ψηφίζεται ενιαία επί της αρχής, επί των άρθρων και στο σύνολο. Νομοσχέδιο ή πρόταση νόμου που έγινε δεκτή στην επιτροπή με πλειοψηφία τουλάχιστον τεσσάρων πέμπτων συζητείται και ψηφίζεται στην Ολομέλεια, όπως ορίζει ο Κανονισμός

Συμπερασματικά, κατά τον Χρυσόγονο (2012), για να ψηφιστεί μία πρόταση νόμου, η οποία αποτελείται από δύο ή και περισσότερες αυτοτελείς μεταξύ τους ρυθμίσεις οφείλει να διαιρείται σε άρθρα. «Αυτό βεβαίως επιβάλλεται έτσι ώστε να διασφαλιστεί η διαφάνεια της νομοθετικής διαδικασίας τόσο απέναντι στους πολίτες του κράτους όσο και στους ίδιους τους βουλευόμενους. Η Βουλή εξετάζει πρώτα επί της αρχής του συνόλου, έπειτα κάθε άρθρο του νομοσχεδίου ξεχωριστά και τέλος τα άρθρα του στο σύνολο τους».

Κατά τον Χρυσόγονο (2012) πάλι, η απαίτηση της ακολουθίας αυτής της διαδικασίας των τριών σταδίων αποτελεί «απόρροια της δικαιοκρατικής όσο και της δημοκρατικής αρχής». Η κατ' άρθρο συζήτηση και επεξεργασία των νομοσχεδίων αποτελεί επιβεβλημένο και υποχρεωτικό στάδιο της νομοθετικής διαδικασίας στη Βουλή, από την οποία κατά λογική και συνταγματική αναγκαιότητα απορρέει η υποχρέωση, τα νομοσχέδια να κατατίθενται και να εισάγονται προς συζήτηση διαρθρωμένα σε άρθρα. Στο πλαίσιο αυτό η συγκέντρωση όλων αυτών των διαφορετικών μεταξύ τους μέτρων, σε ένα και μοναδικό άρθρο παραβιάζει κατάφωρα το άρθρο 76 του Συντ.<sup>90</sup> Παράλληλα, προσβάλλεται το δικαίωμα της κατά συνείδηση

---

<sup>90</sup>ΧΡΥΣΟΓΟΝΟΣ, Κ.(2012)- Γνωμοδότηση για τη Συνταγματικότητα του σχεδίου νόμου «Έγκριση Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016- Επείγοντα μέτρα εφαρμογής του Ν. 4046/2012 και Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016».

ψήφου των βουλευτών<sup>91</sup>: οι βουλευτές εγκαταλείπουν υποχρεωτικά τη δυνατότητα τους για την έκφραση της άποψης τους περί των επιμέρους άρθρων του νομοσχεδίου εφόσον παρακάμπτεται η παραδοσιακή διαδικασία των τριών σταδίων λόγω της επίκλησης του κατεπείγοντος.

Όπως υποστηρίζει ο Χρυσόγονος<sup>92</sup> η παραβίαση άρθρων του Συντάγματος κορυφώνεται όταν σύμφωνα με το άρθρο 73 παρ. 2 εδαφ β' κάθε νομοσχέδιο που αφορά θέμα συντάξεων πρέπει να είναι ειδικό και δεν επιτρέπεται να αναγράφονται διατάξεις για συντάξεις σε άλλους νόμους που έχουν ως σκοπό τη ρύθμιση άλλων, ασχέτων με συντάξεις, θεμάτων. Την ακυρότητα του άρθρου έρχεται να επιβεβαιώσει και το άρθρο 74 παρ 5 εδ. β' Συντ το οποίο ορίζει ότι «Νομοσχέδιο ή πρόταση νόμου που περιέχει διατάξεις άσχετες με το κύριο αντικείμενο τους δεν εισάγεται για συζήτηση». Ο ίδιος, θεωρεί ότι: τα προαναφερθέντα συνιστούν «βαρύτατη θεσμική απρέπεια» έναντι της ΒτΕ και ο ρόλος νομοθέτη υποβαθμίζεται στην απλώς «διεκπεραιωτική επικύρωση» προδιαμορφωμένων νομοθετικών πακέτων: οι βουλευτές λειτουργούν ως διεκπεραιωτικά όργανα δίχως να απολαμβάνουν τη δυνατότητα έκφρασης και διαφοροποίησης της γνώμης τους.<sup>93</sup>

Κατά τον Μανιτάκη (2011) το Μνημόνιο, ως προσαρτημένο στο νόμο 3845/2010 κείμενο, «επέχει θέση *αιτιολογικής έκθεσης* των ουσιαστικών ρυθμίσεων του νόμου και λειτουργεί ως *αιτιολογία του νόμου* αυτού». Είναι άρα το Μνημόνιο μια άτυπη, διεθνής, προγραμματική συμφωνία δημοσιονομικού χαρακτήρα, πρόγραμμα κυβερνητικής πολιτικής, που λειτουργεί ταυτόχρονα και ως αιτιολογική έκθεση ή δικαιολογία των νομοθετικών μέτρων, που υλοποιούν το πρόγραμμα; Με αυτήν την έννοια το Μνημόνιο μπορεί κάλλιστα να χρησιμοποιηθεί κατά τον δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας των διατάξεων του νόμου 3845/2010, ως συνταγματικά θεμιτή αιτιολογία των νομοθετικών ρυθμίσεων. Δεν αποκλείεται επομένως, κατά τον δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας των νομοθετικών μέτρων που επιβάλλονται δυνάμει της μνημονιακής συμφωνίας, να εξετασθεί η συνταγματικότητά τους, στο πλαίσιο του ελέγχου της νομιμότητας. Ως κείμενα προγραμματικού και τεχνικού κατά βάση χαρακτήρα και πολιτικής κυρίως δεσμευτικότητας, τα Μνημόνια στερούνται κανονιστικότητας και για τον λόγο αυτό δεν νοείται ούτε χωρεί έλεγχος της

---

91 ΆΡΘΡΟ 60 (Δικαίωμα ψήφου, παραίτηση από το αξίωμα), παρ.1( Οι βουλευτές έχουν απεριόριστο το δικαίωμα της γνώμης και ψήφου κατά συνείδηση). <http://www.hellenicparliament.gr/Vouli-ton-Ellinon/To-Politevma/Syntagma/article-62/>.

92 ΧΡΥΣΟΓΟΝΟΣ, Κ (2012), ό.π.

93 Βλ. και ΓΕΡΟΝΤΑΣ Α., (2010), Το μνημόνιο και η δικαιοπαραγωγική διαδικασία, Εφ.Δ.Δ. 2010, σ. 705 επ., σ. 725 επ.



συνταγματικότητάς τους - δεν μπορούν δηλαδή να γίνουν αντικείμενο δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας, αφού μόνον κανόνες δικαίου ουσιαστικού νόμου μπορούν να ελεγχθούν δικαστικά ως προς τη συμφωνία τους με το Σύνταγμα.

Σε αντίθετα συμπεράσματα καταλήγει ωστόσο, αν και αποδέχεται τον άτυπο και μη κανονιστικό χαρακτήρα του Μνημονίου, ο Κατρούγκαλος (2010) . Όπως επισημαίνει, «συνοψίζοντας, τα μνημόνια δεν αποτελούν διεθνή συνθήκη, ούτε περιλαμβάνουν κανόνες δικαίου. Αποτελούν κείμενα πολιτικής μόνον δεσμευτικότητας, στο βαθμό, βεβαίως, που είναι συμβατά με το Σύνταγμα και τους λοιπούς, υπερνομοθετικής ισχύος, κανόνες. Η ενσωμάτωσή τους, ως παραρτήματα, στο ν. 3845/10, τους προσδίδει μεν τυπική ισχύ νόμου (αν και όχι διεθνούς συνθήκης), δεν τα μετατρέπει όμως και σε ουσιαστικό νόμο, ακριβώς γιατί οι προβλέψεις τους δεν συνιστούν κανονιστικές ρυθμίσεις αλλά απλές προγραμματικές και κατευθυντήριες κατευθύνσεις».<sup>94</sup>

### **3.2.6. Έμμεση αναγνώριση της υποταγής του δικαίου στην οικονομία**

Είναι κοινός τόπος όλων των συγγραφέων που ασκούν σχετική κριτική, ότι η απόφαση του ΣτΕ αναγνωρίζει, έμμεσα αλλά με σαφήνεια, την υποταγή του δικαίου στην οικονομία με απρόβλεπτες νομικές συνέπειες για το μέλλον. Αλλά και το γενικότερο περιβάλλον κινείται προς αυτή την κατεύθυνση: η παγκοσμιοποίηση<sup>95</sup> έχει επιφέρει μια ανατροπή στην μέχρι σήμερα μεταπολεμική ισορροπία ανάμεσα στην πολιτική, το δίκαιο και την οικονομία της αγοράς. Οι αναταράξεις σε κάθε πεδίο έχουν σαφή επίπτωση και στα υπόλοιπα. Όπως παρατηρεί ο Δικαίος (2012)<sup>96</sup> «στο πλαίσιο αυτό παρατηρείται η αδυναμία του δικαίου και της πολιτικής να θεσπίσουν ορθολογικούς κανόνες αποτελεσματικού ελέγχου της οικονομίας της αγοράς και κατ' επέκταση να θέσουν φραγμούς παρεμπόδισης ή ανάσχεσης συστημικών χρηματοπιστωτικών κρίσεων όπως η παρούσα».

---

<sup>94</sup> ΓΕΡΟΝΤΑΣΑ., (2010), ό. π.

<sup>95</sup> GIDDENS A., (1990), *The Consequences of Modernity*, σ. 14 επ., CHOMSKY N. (2010), *Free Market Fantasies Capitalism in the Real World*, STIGLITZ J.(2003), *Globalization and the Economic Role of the State in the new Millennium, Industrial and Corporate Change*, σ. 3.

<sup>96</sup> ΔΙΚΑΙΟΣ Ε., (2012) «Δίκαιο, Οικονομία και Πολιτική στην εποχή των Μνημονίων», σ. 928.

Ο Μανιτάκης (2011) αναφερόμενος «στην τυραννία του Ευρώ», θεωρεί ότι από τη στιγμή που η Ελλάδα, όπως και οι υπόλοιπες χώρες της ΕΕ αποδέχθηκαν και υιοθέτησαν το κοινό νόμισμα έχουν μπει σε ένα ιδιότυπο καθεστώς «συναρχίας» το οποίο δεν τους επιτρέπει να λαμβάνουν ανεξάρτητα αποφάσεις σε θέματα που άπτονται της οικονομίας και της δημοσιονομικής πολιτικής.

Κατά τον Χρυσόγονο (2013) αντιμετωπίζεται μια «καταστρατήγηση» του Συντάγματος<sup>97</sup>, δηλαδή μια συγκαλυμμένη μεταβολή του πολιτεύματος με επιφανειακή μόνο, τήρηση των συνταγματικών τύπων. Ουσιαστικά καταστρατηγούνται οι διαδικασίες και οι προδιαγραφές που προβλέπονται από το Σύνταγμα προκειμένου να προωθηθούν οι απαιτήσεις των δανειστών δημιουργώντας ένα ιδιότυπο καθεστώς «χρεωκρατίας».

Ο Παυλόπουλος (2013) θέτει ζήτημα «θεσμικού ολοκληρωτισμού»<sup>98</sup> λόγω της ανεξέλεγκτης επικυριαρχίας της οικονομικής υποδομής επί του θεσμικού οικοδομήματος. Όπως παρατηρεί, «το πρόβλημα εντείνεται καθώς ο ορισμός του δημόσιου συμφέροντος καθίσταται ασαφής και μεταλλάσσεται σύμφωνα με τις ανάγκες και αποφάσεις του νομοθέτη». Όπως ορίζει και το ίδιο το Συντ η οικονομική δραστηριότητα σε ένα δημοκρατικό κράτος έχει ως υποχρέωση να προστατεύει και να προασπίζει την αξία του ανθρώπου και να τον βοηθά να αναπτύξει ελεύθερα την προσωπικότητά του, σεβόμενη πάντα τα θεμελιώδη και συνταγματικά κατοχυρωμένα ανθρώπινα δικαιώματα. Κάτι τέτοιο «δεν αποτελεί πλέον την ελληνική πραγματικότητα»<sup>99</sup>.

Το ζήτημα έγκειται στο ότι ο έλεγχος των οικονομιών δε γίνεται μέσω κανόνων του Διεθνούς Δικαίου αλλά μέσω του μηχανισμού χρηματοδότησης. Σε περίπτωση που κάποιο κράτος θέσει θέματα μη συμμόρφωσης των απαιτήσεων με το Σύνταγμα του και αρνηθεί να συμμορφωθεί προς τις απαιτήσεις των δανειστών απλά διακινδυνεύει τη διακοπή της χρηματοδότησης του όπως και το να οδηγηθεί σε αδυναμία κάλυψης των υποχρεώσεων του απέναντι στους πολίτες του<sup>100</sup>.

Κατά την άποψη του Αποστολίδη (2011) τα μέτρα που εισήχθησαν με το Μνημόνιο και επηρεάζουν φορολογικές, εισοδηματικές, ασφαλιστικές και εργασιακές ρυθμίσεις δημιουργούν μια νέα έννομη τάξη στην οποία η αντιμετώπιση της

<sup>97</sup>ΧΡΥΣΟΓΟΝΟΣ, Κ. (2013) Η καταστρατήγηση του συντάγματος στην εποχή των μνημονίων.

<sup>98</sup>ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΣ, Π. (2013), Το Δημόσιο Δίκαιο στον αστερισμό της Οικονομικής κρίσης, εκδ. Λιβάνη, σ. 312

<sup>99</sup>ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΣ, Π. (2013) σ. 319 - 320

<sup>100</sup>ΚΑΤΡΟΥΓΚΑΛΟΣ, Γ. (2010) «MemorandasuntServanda? Η συνταγματικότητα του ν. 3845/2010 και του μνημονίου για τα μέτρα εφαρμογής των συμφωνιών με ΔΝΤ, ΕΕ και ΕΚΤ»

δημοσιονομικής κρίσης προβάλλει ως πρωταρχικής σημασίας<sup>101</sup>. Η επιταγή υπηρέτησης του μείζονος εθνικού συμφέροντος της διασφάλισης της δημοσιονομικής ισορροπίας και της αποτροπής της οικονομικής κατάρρευσης της Χώρας, κάτι που παραπέμπει σε εξαιρετικές συνθήκες δικαίου ανάγκης, είναι ικανή να δικαιολογήσει εντονότερους περιορισμούς κοινωνικών δικαιωμάτων σε σχέση με εκείνους που γίνονται ανεκτοί σε περιόδους ομαλότητας<sup>102</sup>.

Στα πλαίσια της ONE ο κίνδυνος χρεωκοπίας μιας χώρας εντός του Ευρώ λόγω μεγάλου δημόσιου χρέους, θα μπορούσε να οδηγήσει σε κατάρρευση του Ευρωπαϊκού Συστήματος Κεντρικών Τραπεζών και να συμπαρασύρει ολόκληρο το οικονομικό οικοδόμημα της ΕΕ. Μπροστά σε αυτόν τον κίνδυνο οι επιλογές της ΕΕ και του Ελληνικού κράτους μέσω της αποδοχής του Μνημονίου φαίνεται να ήταν και να είναι η με κάθε τρόπο αποφυγή του κινδύνου οικονομικής κατάρρευσης του κράτους παρά το γεγονός ότι η συμμόρφωση προς τις απαιτήσεις δημοσιονομικής πειθαρχίας εμπεριέχουν την παραβίαση Συνταγματικά κατοχυρωμένων δικαιωμάτων. Όπως χαρακτηριστικά επισημαίνει ο Παυλόπουλος (2013) «όλο αυτό το οικονομικοθεσμικό τοπίο, μέσα στο οποίο το άκρως επιθετικό οικονομικό στοιχείο νεοφιλελεύθερης έμπνευσης και κοπής κυριαρχεί επί του θεσμικού, ανατρέποντας κάθε ισορροπία μεταξύ κοινωνικοοικονομικής υποδομής και κανονιστικού εποικοδομήματος, παραπέμπει σε συμβολισμούς που δεν απέχουν –φυσικά τηρουμένων των αναλογιών- πολύ από τις ρίζες του μύθου γύρω από το Λαβύρινθο, το Μινώταυρο και τον Θησέα: ολοένα και περισσότερο η οικονομία, κατά την φρενήρη παγκοσμιοποίησή της και τις αναρίθμητες «σκοτεινές» ατραπούς που δημιουργεί αενάως το σύγχρονο χρηματοπιστωτικό σύστημα, θυμίζει το μυθικό Λαβύρινθο. Ιδίως μάλιστα με την έννοια ότι η είσοδος είναι ορατή, αλλά η έξοδος μακρινή, δαιδαλώδης και τελικώς αδιευκρίνιστη. Αυτός ο οικονομικός «Λαβύρινθος» έχει το δικό του «Μινώταυρο», ως αρχιτέκτονα αλλά και ως αμείλικτο φύλακα της εφιαλτικής χαοτικότητάς του. Πρόκειται για το «γνήσιο τέκνο» της νεοφιλελεύθερης οικονομικής αντίληψης, ήτοι για τις βουλμικές «αγορές», που γίνονται πολύ περισσότερο επικίνδυνες όταν δρουν υπό καθεστώς απειλής της υπόστασής τους. Όπως ακριβώς συμβαίνει σήμερα, όταν δηλαδή οι «αγορές»

---

<sup>101</sup> ΑΠΟΣΤΟΛΙΔΗΣ, Α. (2011) Η έννομη τάξη του Μνημονίου.

<sup>102</sup> ΚΑΪΔΑΤΖΗΣ, Α. (2010) Δικαστικός έλεγχος των μέτρων οικονομικής πολιτικής. Νομολογιακές τάσεις και προσαρμογές στο μεταβαλλόμενο οικονομικό-πολιτικό περιβάλλον, ΤοΣ, 3/2010.

ενεργούν υπό το κράτος του πανικού κατάρρευσης του οικοδομήματος που, «ακάθεκτες», δημιούργησαν».

Το άρθρο 106<sup>103</sup> Συντ επιτάσσει την εξασφάλιση μιας ισορροπημένης οικονομικής ανάπτυξης η οποία θα δεσμεύει όλα τα κρατικά πρόσωπα, φυσικά και νομικά και πρωτίστως τα νομοθετικά όργανα της Βουλής, έτσι ώστε η δράση τους να είναι περιορισμένη διασφαλίζοντας κατ' αυτόν τον τρόπο την κοινωνική ειρήνη που είναι και το κύρια συνταγματικό μέλημα.

Όπως υποστηρίζει ο Χρυσόγονος(2013) το 106 του Συντ «θέτει ιδίως δύο όρια στο νομοθέτη καθώς περιορίζει και την ελευθερία των κινήσεων του αναφορικά στο ποιές επιλογές είναι ελεύθερος να κάνει. Πρώτον, του απαγορεύει τη θέσπιση νομοθετικών μέτρων τα οποία, ανεξαρτήτως του επιδιωκόμενου με αυτά σκοπού δημοσίου συμφέροντος, συνεπάγονται σοβαρή διατάραξη της κοινωνικής ειρήνης, δηλαδή καταλήγουν σε αποτέλεσμα ευθέως αντίθετο προς το σκοπό της συνταγματικής διάταξης. Ως σοβαρή διατάραξη της κοινωνικής ειρήνης πρέπει να νοηθεί εξίσου η δραματική επιδείνωση των συνθηκών κοινωνικής διαβίωσης (όπως αύξηση του αριθμού των ανέργων, αστέγων, όσων διαβιούν κάτω από το όριο της φτώχειας κλπ.) όσο και η διατάραξη της δημόσιας τάξης και ασφάλειας (όπως βίαιες ενέργειες διαμαρτυρίας, αύξηση της εγκληματικότητας κλπ.) που απορρέει από την επιδείνωση των κοινωνικών συνθηκών<sup>104</sup>. Δεύτερον, δεν είναι επιτρεπτή η θέσπιση νομοθετικών μέτρων τα οποία συνεπάγονται δραματική συρρίκνωση της εθνικής οικονομίας και του διαθέσιμου εισοδήματος επιχειρήσεων και νοικοκυριών, προκειμένου να εξυπηρετηθεί μονομερώς ορισμένος, έστω και δημοσίου συμφέροντος, οικονομικός σκοπός. Ιδίως δεν είναι επιτρεπτή η θέσπιση μέτρων που επιδιώκουν τη διάσωση των δημόσιων οικονομικών επί θυσία της ιδιωτικής οικονομίας. Αντιθέτως, όπως συνάγεται από τη συνταγματική διάταξη, το γενικό συμφέρον δεν ταυτίζεται με το αμιγώς δημοσιονομικό ούτε μόνο με το συμφέρον της δημόσιας οικονομίας, αλλά απαιτείται να διασφαλίζεται η ισόρροπη ανάπτυξη τόσο της δημόσιας όσο και της ιδιωτικής οικονομίας»<sup>105</sup>.

---

<sup>103</sup> ΑΡΘΡΟ 106 παρ 1: Για την εδραίωση της κοινωνικής ειρήνης και την προστασία του γενικού συμφέροντος το Κράτος προγραμματίζει και συντονίζει την οικονομική δραστηριότητα στη Χώρα, επιδιώκοντας να εξασφαλίσει την οικονομική ανάπτυξη όλων των τομέων της εθνικής οικονομίας.

<sup>104</sup> ΧΡΥΣΟΓΟΝΟΣ, Κ. (2012), Γνωμοδότηση για τη Συνταγματικότητα του σχεδίου νόμου «Έγκριση Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016- Επείγοντα μέτρα εφαρμογής του Ν. 4046/2012 και Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016»

<sup>105</sup> ΧΡΥΣΟΓΟΝΟΣ, Κ. ό.π

Η επιλογή των καταλληλότερων μέτρων, για την αντιμετώπιση της οικονομικής κρίσης και της δυσχερούς δημοσιονομικής κατάστασης είναι αναγκαία έτσι ώστε να αντιμετωπιστούν όλα «αναίμακτα». Η επιλογή των μέτρων, τα οποία φυσικά πρέπει να είναι όσο το δυνατόν τα λιγότερο επαχθή, όπως υποστηρίζει ο Χρυσόγονος (2012), «δεν ανήκει στην ανέλεγκτη διαπλαστική εξουσία του νομοθέτη». Λαμβάνοντας υπόψη λοιπόν τις υποταγές του άρθρου 106 Συντ η άμεση ανάγκη αντιμετώπισης της κρίσης δεν δικαιολογεί εν λευκώ και εκ προοιμίου οποιοδήποτε μέτρο με οποιοδήποτε κόστος».

Κατά τον Δικαίο (2012)<sup>106</sup> «υπό τις παρούσες συνθήκες, η αναχαίτιση της σημερινής φθίνουσας πορείας της Ελλάδας και της Ε.Ε., με ότι αυτό συνεπάγεται για το δίκαιο , την οικονομία και την πολιτική, επαφίεται πρωτίστως στην ελεύθερη βούληση και τον πατριωτισμό των πολιτών (βλ. άρθρο 120 παρ. 4 Συντ.)<sup>107</sup>».

---

<sup>106</sup> ΔΙΚΑΙΟΣ Ε., ό.π. σ. 963.

<sup>107</sup> Άρθρο 120, παρ.4: Η τήρησις του Συντ επαφίεται εις τον πατριωτισμόν των Ελλήνων, δικαιουμένων και υποχρεουμένων εις την δια παντός μέσου αντίστασιν κατά οιουδήποτε επιχειρούντος την βίαιαν κατάλυσιν αυτού.

#### 4. Συμπερασματικές σκέψεις

Με την απόφαση 668/2012, το ανώτατο διοικητικό δικαστήριο επιχείρησε να επιλύσει ένα πρωτοφανές για τα ελληνικά δεδομένα, περίπλοκο νομικό πρόβλημα. Αντιμετώπισε ζητήματα όπως τα όρια της εθνικής κυριαρχίας, της συνταγματικότητας των νόμων, της προστασίας κοινωνικών κεκτημένων και θεμελιωδών ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Ζυγίζοντας και ιεραρχώντας το δημόσιο και το δημοσιονομικό συμφέρον προσπάθησε να προσδιορίσει από τη μια τη νομική και από την άλλη την οικονομική πραγματικότητα, καθορίσει το δέον. Η σύνθεση ενός, του νομικά ορθού από τα δύο προηγούμενα πεδία δεν ήταν ευχερής υπόθεση.

Ο Μανιτάκης (2011) θέτει χαρακτηριστικά την προβληματική για τη φύση του Μνημονίου, που δεν μπορεί παρά να συμπαρασύρει και τον έλεγχο του: «πρόκειται, άρα, για ένα πλέγμα μονομερών πράξεων ή αποφάσεων καθώς και διεθνών συμφωνιών ή συμβάσεων, διεθνούς οικονομικού δικαίου και ενωσιακού δικαίου. Η δανειακή συμφωνία της Ελλάδος, π.χ., με τα δέκα πέντε κράτη της Νομισματικής Ένωσης είχε ενωσιακό διακυβερνητικό και ταυτόχρονα δια-κρατικό-διμερή και για το λόγο αυτό και δημόσιο διεθνή οικονομικό χαρακτήρα. Το σύμπλεγμα αυτό πράξεων και αποφάσεων διεθνών οργανισμών συνθέτουν ένα σύνολο, που μαρτυρεί τον σύνθετο χαρακτήρα της σημερινής διεθνούς κοινωνίας αλλά και την πολύπλοκη και πολυμερή ενσωμάτωση ή διασύνδεση της εθνικής ή κρατικής κυριαρχίας με διεθνείς οργανισμούς, υπερεθνικά όργανα και χρηματοπιστωτικούς μηχανισμούς, που δικαιώνουν όσους υποστηρίζουν ότι ο παγκόσμιος συνταγματισμός ευνοεί την συνάρθρωση πολλαπλών εννόμων τάξεων, εθνικών, ηπειρωτικών, διεθνών σε μια κοινή και αρμονική κατά το δυνατόν συνάρθρωση, χωρίς ιεραρχική, τυπικά, μεταξύ τους δόμηση. Το ίδιο σύνθετες και πρωτότυπες είναι και οι μορφές της ρύθμισης που υιοθετούνται, οι οποίες δεν κατατάσσονται στα παραδοσιακά και καθιερωμένα νομικά εργαλεία του διεθνούς και συνταγματικού δικαίου. Επειδή αφορούν σχέσεις πρωτότυπες και πρωτόγνωρες, ξεφεύγουν από καθιερωμένα νομικά πρότυπα.

Πρόκειται για πρωτότυπες πηγές δικαίου και πάντως για μορφές ρύθμισης λιγότερο τυπικές, «εύπλαστες» ή «ήπιες», προσανατολισμένες στον σκοπό που επιδιώκουν και στην αποτελεσματικότητα της ρύθμισης. Το ιδιότυπο αυτό μείγμα

νομικών ή και πολιτικών κειμένων συγκροτεί, στην περίπτωση τουλάχιστον της Ελλάδος, ένα πρωτότυπο και μη προβλεπόμενο από τις ευρωπαϊκές συνθήκες ευρωπαϊκό σύμπλεγμα, που αποκαλείται Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Στήριξης, βρίσκεται στις παρυφές, στα όρια της ενωσιακής νομιμότητας και αποκλίνει από τις σταθερές της διεθνούς νομιμότητας, διότι περιλαμβάνει πράξεις της ΕΕ και της Ευρωζώνης, διακυβερνητικού χαρακτήρα, του ΔΝΤ, διεθνείς συμφωνίες με διεθνείς ή υπερεθνικούς οργανισμούς και παράλληλα εγκαθιστά ευρωπαϊκούς χρηματοπιστωτικούς μηχανισμούς επιτήρησης και παρέμβασης στη δημοσιονομική πολιτική της Ελλάδος, με χαλαρό νομικό έρεισμα στη Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης στα άρθρα 126 και 136. Αποτελεί σίγουρα το ιστορικό πρόπλασμα μιας μελλοντικής οικονομικής διακυβέρνησης της Ευρώπης, που απλώς προαναγγέλλεται και απεγνωσμένα αναζητείται. Είναι χρήσιμο να υπενθυμίσουμε, εν συντομία, το πλέγμα αυτών των διεθνών συμφωνιών και ευρωπαϊκών πράξεων, προβαίνοντας σε μια αρχική, βασική, διάκριση: χρειάζεται να διακρίνουμε, κατ' αρχάς, τις *δανειακές συμβάσεις* (στην πραγματικότητα και κατά κυριολεξία υπήρξε *μια δανειακή σύμβαση* που συνήψε η Ελλάδα με τα 15 κράτη της Ευρωζώνης), από το *«Μνημόνιο Συνεννόησης»*. Τις δύο αυτές κατηγορίες νομικών κειμένων πρέπει ακόμη να τις εντάξουμε σε ένα πλέγμα πράξεων και αποφάσεων, που προηγήθηκαν ή έπονται του Μνημονίου όσο και της δανειακής σύμβασης. Αναφέρονται άλλωστε ρητά οι πράξεις αυτές ή προϋποθέτουν τόσο τη δανειακή σύμβαση όσο και το Μνημόνιο<sup>2</sup>. Πρόκειται, λοιπόν, για δύο διακριτές κατηγορίες νομικών κειμένων, που συνεπάγονται διαφορετικές ρυθμιστικές συνέπειες και φέρουν διακριτά χαρακτηριστικά γνωρίσματα».

Η προσπάθεια αυτή της ανάλυσης της απόφασης του ΣτΕ 668/2012 με τα υπέρ και τα κατά που προκύπτουν από αυτή, επιχειρεί να εντοπίσει τις αλλαγές που έχουν επέλθει στην ελληνική έννομη τάξη από την εφαρμογή του Μνημονίου αλλά και την αντιμετώπιση του από τη δικαστική εξουσία.

Η απόφαση του ΣτΕ, ιστορικής σημασίας για τους λόγους που αναφέρθηκαν παραπάνω, κατέδειξε την ευαίσθητη θέση στην οποία βρίσκεται η δικαστική εξουσία σε ένα ευνομούμενο δημοκρατικό κράτος, υπό συνθήκες οικονομικής κρίσης που προσιδιάζουν σε καταστάσεις που σχετίζονται με το δίκαιο της ανάγκης. Βασικό στοιχείο αποτελεί ότι το Μνημόνιο και οι εφαρμογές του δεν αποτελούσε και δεν

αποτελεί αιφνίδια εξέλιξη αλλά είναι το απότοκο μιας σειράς πολιτικών επιλογών σειράς κυβερνήσεων της χώρας.<sup>108</sup>

Η παραχώρηση μιας αρμοδιότητας άμεσα συνυφασμένης με την εθνική κυριαρχία, όπως η κοπή νομίσματος αλλά και η υποχρέωση δημοσιονομικής πειθαρχίας, που έγιναν πολύ πριν παραστεί η ανάγκη οικονομικής στήριξης μέσω Μνημονίων, δεν θα μπορούσαν παρά να θεωρηθούν, στην ουσία, ως εκχώρηση εθνικής κυριαρχίας. Ελάχιστη έμφαση δόθηκε όμως όταν υπογραφόντουσαν οι Ευρωπαϊκές συνθήκες στις υποχρεώσεις, που συμπεριλάμβαναν και στις αδυναμίες κρατών, όχι μόνο του Ελληνικού, να τις τηρήσουν.

Ωστόσο, το ζήτημα είναι ενδεχομένως περισσότερο πολιτικό παρά νομικό, καθώς οι πολιτικές αποφάσεις για την είσοδο μας στην ΕΕ και στην ΟΝΕ βασίστηκαν σε μια σειρά από εκτιμήσεις για τις θετικές επιπτώσεις στην οικονομία και την κοινωνία που προφανώς, θεωρήθηκε ότι ήταν σημαντικά ανώτερες των πιθανών μελλοντικών κινδύνων. Εξάλλου, θεωρητικά η παραχωρούμενη εθνική κυριαρχία δεν χάνεται αλλά ενσωματώνεται μαζί με τις ανάλογες παραχωρήσεις των Ευρωπαϊκών κρατών σε μια νέα «συγκυριαρχία» που ασκείται από τα κράτη μέλη από κοινού<sup>109</sup>. Τελικά όμως πρέπει να αναρωτηθούμε αν σε αυτή τη «συγκυριαρχία» κάποιοι είναι πιο ίσοι από άλλους.

Το ζήτημα της σχέσης της εθνικής και της διεθνούς έννομης τάξης, τουλάχιστον στο πλαίσιο του ελληνικού συνταγματικού δικαίου, είχε ήδη ρυθμιστεί από το Σ του 1975 με το άρθρο 28 παρ. 1, σύμφωνα με το οποίο οι διεθνείς συμβάσεις από την επικύρωσή τους με νόμο αποτελούν μέρος του ελληνικού δικαίου και υπερισχύουν των αντίθετων ελληνικών διατάξεων<sup>110</sup>.

Η πρόβλεψη του νομοθέτη να ρυθμίσει κατ' αυτόν τον τρόπο την εισαγωγή κανόνων του διεθνούς δικαίου αποδεικνύει την πρόθεση του Ελληνικού κράτους να αναγνωρίσει την διττή του νομική λειτουργία, ως παραγωγού εθνικού δικαίου αλλά και ως υποκείμενου του διεθνούς δικαίου. Στο πλαίσιο της ιεραρχίας των πηγών του δικαίου στην ελληνική έννομη τάξη, το δημόσιο διεθνές δίκαιο και ειδικά οι διεθνείς

---

<sup>108</sup>ΓΚΛΑΒΙΝΗΣ Π., (2010) «Το Μνημόνιο της Ελλάδας, στην Ευρωπαϊκή, τη Διεθνή και την Εθνική Έννομη Τάξη», εκδ. Σάκκουλα. Δηλ. επιλογές που έγιναν σε βάθος χρόνου και στηρίχτηκαν από το σύνολο των μεταπολιτευτικών κυβερνήσεων καθώς αφορούσαν την συμμετοχή της χώρας στην ΕΕ και την ΟΝΕ.

<sup>109</sup>ΜΑΝΙΤΑΚΗΣ ΑΝΤ., (2003), Το Σύνταγμα της Ευρώπης μεταξύ εθνικής και ευρωπαϊκής κυριαρχίας. Η προοπτική ενός Συντάγματος για την Ευρώπη, σελ. 46 – 48, ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ Λ., (2003) Η Συνταγματική οικοδόμηση της Ευρώπης από την μεριά του Ελληνικού Συντάγματος. Η προοπτική ενός Συντάγματος για την Ευρώπη, σ. 186 – 187.

<sup>110</sup>ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ Π., (2009) Το Σύνταγμα μετά την αναθεώρηση του 2008, σ. 60.



συνθήκες αποτελούν πηγές του δικαίου ενδιάμεσες μεταξύ του εθνικού νόμου, του οποίου υπερτερούν, και του Συντάγματος, του οποίου δεν υπερτερούν, καθώς αποτελεί τον ύψιστο κανόνα δικαίου και από αυτό προσδιορίζεται η θέση τους στην ιεραρχία των κανόνων<sup>111</sup>.

Το πρόβλημα που προκύπτει από τους μνημονιακούς νόμους δε σχετίζεται τόσο με την επιβολή κανόνων του ενωσιακού δικαίου, τους οποίους έχει προσυπογράψει το ελληνικό Κράτος με μια σειρά συμφωνιών και συνθηκών, αλλά το γεγονός ότι τα Μνημόνια, κατά μια ισχυρά τεκμηριωμένη άποψη, στην πραγματικότητα, δεν ανήκουν στο ενωσιακό δίκαιο. Όπως παρατηρεί η Αντωνίου (2012) οι συνθήκες της ΕΕ δεν προβλέπουν δυνατότητα διάσωσης (bailout)<sup>112</sup> για ένα κράτος το οποίο βρίσκεται σε δημοσιονομική κρίση, κατά συνέπεια έπρεπε να δημιουργηθούν οι ανάλογοι μηχανισμοί που θα επέτρεπαν μια τέτοια παρέμβαση. Ήταν η σφοδρότητα της κρίσης και οι φόβοι για τις συνέπειες της στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα, που επέβαλλαν την άμεση αντίδραση της ΕΕ. Αυτή επέλεξε ενέργειες πέρα από το κοινοτικό θεσμικό πλαίσιο, που παραμερίστηκε άκοπα μπροστά στον κίνδυνο επέκτασης της οικονομικής κρίσης και την ανάγκη έγκαιρης δράσης. Έτσι δημιουργήθηκε ένα πεδίο εκτός του πλαισίου του ενωσιακού δικαίου όπου λήφθηκαν οι κρισιμότερες για την ΕΕ, τα κράτη και τους πολίτες αποφάσεις από φορείς που δεν ελέγχονται δημοκρατικά<sup>113</sup>. Η δημιουργία οργανισμών όπως το Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (ΕΤΧΣ- EFSF), ενός ουσιαστικά προσωρινού μηχανισμού διάσωσης των δημοσιονομικά ασταθών μελών της Ευρωζώνης και ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας (ΕΜΣ – ESM) σε καμία περίπτωση δεν προβλέπονταν προηγουμένως από την ενωσιακή νομοθεσία. Κατά συνέπεια η ίδρυσή τους δεν υπήρξε προϊόν κοινοτικών διαδικασιών, αλλά στηρίχθηκε σε άλλα νομικά εργαλεία για τη δημιουργία άτυπων συμφωνιών. Συμφωνίες κατασκευασμένες με τέτοιο τρόπο που να μην έχουν την νομική μορφή μιας Διεθνούς Σύμβασης που απαιτεί κύρωση από τα κοινοβούλια<sup>114</sup>, συμφωνίες με την μορφή Μνημονίων Κατανόησης (Memorandums of Understanding). Τα μνημόνια αυτά εξασφαλίζουν την δανειοδότηση των προβληματικών χωρών, οι οποίες όμως καλούνται να υπακούσουν και να επιβάλλουν σκληρούς κανόνες δημοσιονομικής πειθαρχίας

<sup>111</sup>ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ Ε., (2008), Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου, σ. 188.

<sup>112</sup>Βλέπε και ΚΑΜΤΣΙΔΟΥ Ι., (2015) «Για τα νέα σύνορα της Ευρώπης: Σκέψεις σχετικά με τη σημασία του Πολιτικού Συντάγματος στην Ε.Ε.», σε [www.constitutionalism.gr](http://www.constitutionalism.gr).

<sup>113</sup>ΚΑΜΤΣΙΔΟΥ Ι., (2015), ό.π

<sup>114</sup>ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΣ Π., (2013), ΜΑΝΙΤΑΚΗΣ ΑΝΤ., (2011).

προκειμένου να επανέλθουν ή να φτάσουν στα αποδεκτά από τα μνημόνια πλαίσια δημοσιονομικής «υγείας». Οι κανόνες αυτοί άπτονται σε ένα τεράστιο εύρος οικονομικών και κοινωνικών δραστηριοτήτων και η αυστηρή τήρησή τους να ανάγεται σε προϋπόθεση εκταμίευσης των δόσεων του δανείου. Μη τήρηση των κανόνων απλά σημαίνει διακοπή της χρηματοδότησης και κίνδυνο συνολικής κατάρρευσης του κράτους, κατά συνέπεια τα κράτη, κατά κανόνα, συμμορφώνονται<sup>115</sup>.

Ουσιαστικά, αυτό σημαίνει ότι τα αρμόδια όργανα συμμορφώνονται σε κανόνες, που δεν έχουν θεσπιστεί με όρους διαφάνειας και δημοκρατικής νομιμοποίησης και που δεν εντάσσονται στην ιεραρχία της έννομης τάξης, με αποτέλεσμα να διαφεύγουν του δικαιοκρατικού δικαστικού ελέγχου<sup>116</sup>. Αυτή η έλλειψη δημοκρατικότητας διαχέεται στην νομοθετική και εκτελεστική εξουσία η οποία ουσιαστικά απολαμβάνει υπερεξουσίες προκειμένου να εφαρμόσει απρόσκοπτα τα μνημόνια και να αποφύγει κάθε έλεγχο, πάντα με το πρόσχημα της έκτακτης κατάστασης και της ταχείας ανταπόκρισης στα δεδομένα.

Η απόφαση του ΣτΕ 668/2012 σε μεγάλο βαθμό αντανακλά αυτό το νομικό «κενό» καθώς η πλειοψηφία των μελών του δικαστηρίου αναγνώρισε τα νομικά χαρακτηριστικά του Μνημονίου και απεφάνθη ότι δεν αποτελεί διεθνή σύμβαση και ότι κατά συνέπεια δεν προκύπτει ζήτημα αντισυνταγματικότητας στην εφαρμογή του. Για την ακρίβεια σε δύο σημεία της απόφασης, σκέψεις 28 και 32 δηλώνεται ότι αποτελεί ουσιαστικά την πανηγυρική εξαγγελία του νέου οικονομικού προγράμματος της κυβέρνησης. Ωστόσο, με αυτή ακριβώς την επιλογή, να εξετάσει δηλαδή τη μορφή του νόμου και όχι την ουσία του, μένοντας στα προβλεπόμενα όρια ελέγχου Συνταγματικότητας, ουσιαστικά εξυπηρέτησε την νομοθετική και εκτελεστική εξουσία οι οποίες επέλεξαν συνειδητά αυτή τη μορφή «ήπιου δικαίου»<sup>117</sup> για να εισάγουν πολιτικές και μέτρα που υπό άλλες συνθήκες είναι αμφίβολο αν θα εξασφάλιζαν την κοινοβουλευτική πλειοψηφία.

Το πρώτο Μνημόνιο βρίθει διατάξεων οι οποίες φαίνεται ότι προσκρούουν σε σειρά άρθρων του Συντάγματος και μπορεί να θεωρηθεί ότι οι νομοθέτες το γνώριζαν αλλά επέλεξαν να το αγνοήσουν και να αφήσουν την δικαιοσύνη να τους κρίνει σε βάθος χρόνου, όταν οι πολιτικές θα έχουν ήδη εφαρμοστεί και οι συνέπειες

---

<sup>115</sup>ΚΑΤΡΟΥΓΚΑΛΟΣ Γ., (2010).

<sup>116</sup>ΚΑΜΤΣΙΔΟΥ i.,(2015), ό.π.

<sup>117</sup>ΜΑΝΙΤΑΚΗΣ ΑΝΤ., (2011).

στην κοινωνία και την οικονομία θα είναι ανεπανόρθωτες<sup>118</sup>. Έρεισμα για αυτές τις επιλογές και μόνιμη επωδός, η τραγική οικονομική συγκυρία στην οποία βρίσκεται η χώρα και η δημοσιονομική εκτροπή η οποία έχει φέρει το κράτος σε συνθήκες που προσιδιάζουν σε έκτακτη ανάγκη και υπό τις οποίες η στήριξη του κράτους και των υπηρεσιών του είναι το πλέον σημαντικό.

Υπό αυτές τις «έκτακτες» συνθήκες το δημόσιο συμφέρον ανάγεται σε υπέρτατο συμφέρον, μόνο που στη συγκεκριμένη περίπτωση, ως δημόσιο συμφέρον εκλαμβάνεται το δημοσιονομικό συμφέρον και το ταμειακό συμφέρον του δημοσίου. Πρόκειται για μια μετάλλαξη παραδεδεγμένων εννοιών του δημοσίου δικαίου η οποία δημιουργεί πολλά ερωτηματικά για τις επιλογές του δικαστηρίου οι οποίες ουσιαστικά υιοθετούν την αιτιολογική έκθεση του ν. 3845/2010 και αποδέχονται, πλην κάποιων σχολίων της μειοψηφίας, τις επιλογές του νομοθέτη<sup>119</sup>. Ωστόσο, το ζήτημα που τίθεται από αρκετούς νομικούς<sup>120</sup> αφορά το γεγονός ότι το ελληνικό κράτος παραδοσιακά τελεί υπό καθεστώς οικονομικής δυσπραγίας από την ίδρυση του και κατά συνέπεια η επίκληση έκτακτων καταστάσεων θα έπρεπε να έχει μια πιο επαρκή αιτιολόγηση, ειδικά από τη στιγμή που τα έκτακτα δημοσιονομικά μέτρα που εφαρμόζονται με το μνημόνιο περιλαμβάνουν περικοπές μισθών, συντάξεων και επιδομάτων.

Είναι χαρακτηριστικό, ότι μόνο στη Σκέψη 36 της απόφασης του ΣτΕ σχολιάζεται ότι δεν υπάρχει επαρκής αιτιολόγηση για την αναγκαιότητα των μέτρων, ούτε έχουν εξεταστεί εναλλακτικές λύσεις πριν την υιοθέτηση τους θεωρώντας ότι μπορεί να γίνει περικοπή μισθών και συντάξεων για λόγους δημόσιου συμφέροντος αλλά αυτό δε σημαίνει ότι δεν βάσιμη η θέση ότι υπάρχει παραβίαση του ΠΠΠ. Οι παραβιάσεις αυτές που αφορούν συνταγματικά κατοχυρωμένα ανθρώπινα δικαιώματα, προστατευόμενα και από τις συνθήκες του ΕΔΔΑ, είναι εντέλει και το μεγαλύτερο πρόβλημα που φαίνεται να προκύπτει από την εφαρμογή των μνημονιακών νόμων. Παρά το γεγονός ότι η απόφαση του ΣτΕ υιοθετεί πλήρως τη νομολογία του Στρασβούργου την οποία και παραθέτει στη συνέχεια αιτιολογεί την αναγκαιότητα περιορισμού των αυτών δικαιωμάτων λόγω του «κινδύνου χρεωκοπίας» και της «δημοσιονομικής κρίσης».

<sup>118</sup> ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΣ, Π. (2010, 2013).

<sup>119</sup> ΚΑΣΙΜΑΤΗΣ Γ., (2012).

<sup>120</sup> ΚΑΤΡΟΥΓΚΑΛΟΣ Γ., (2012), ΛΑΖΑΡΑΤΟΣ Π., (2013), ΑΡΓΥΡΟΣ Α., (2012).

Αυτή όμως η καταστρατήγηση των δικαιωμάτων των πολιτών μπορεί να έχει δραματικές συνέπειες για την κοινωνία που δε σχετίζονται μόνο με την οικονομική λειτουργία αλλά κυρίως με την έννοια του κράτους δικαίου. Ωστόσο πρέπει να τονιστεί ότι η αρχή της συνέχειας του κράτους και της αδιάλειπτης λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών είναι εξαιρετικά σημαντική, κυρίως εξαιτίας των κινδύνων που μπορούν να προκύψουν σε αντίθετη περίπτωση<sup>121</sup>. Κατά συνέπεια δεν είναι απρόσφορη η επιλογή μέτρων που στηρίζουν τα δημόσια έσοδα. Μπροστά στον ύψιστο κίνδυνο της οικονομικής κατάρρευσης που ενδεχομένως θα σήμαινε την κατάλυση του κράτους δικαίου και των δικαιωμάτων για το σύνολο των πολιτών επιλέγεται ο περιορισμός αυτών των δικαιωμάτων για την εξασφάλιση τους στο διηνεκές. Το πρόβλημα έγκειται περισσότερο στον τρόπο που εφαρμόζεται αυτός ο περιορισμός και στα ζητήματα αναλογικότητας και ισονομίας που προκύπτουν.

Ο Βενιζέλος (2005), εκτιμά ότι για να υπάρχει κράτος δικαίου, δηλαδή ελευθερία με την έννοια της κατοχύρωσης και του σεβασμού των ατομικών, ομαδικών και πολιτικών δικαιωμάτων καθώς και ασφάλεια για τους πολίτες πρέπει να υπάρχει κυρίαρχο κράτος. Η κρατική κυριαρχία, παρά τις αμφισβητήσεις που υφίσταται λόγω των πολιτικών εξελίξεων και των νέων τρόπων οργάνωσης στα πλαίσια της διεθνούς κοινωνίας και των διαφόρων ενωσιακών συμφωνιών, «ταυτίζεται με το ίδιο το πεδίο της πολιτικής και μάλιστα με το πλήρες εύρος της πολιτικής τόσο της εσωτερικής όσο και της διεθνούς»<sup>122</sup>. Ουσιαστικά δεν υπάρχουν δικαιώματα αν δεν υπάρχει το κυρίαρχο κράτος να τα εξασφαλίσει. Αυτό, αποτελεί μια κοινώς παραδεκτή έννοια, κατά συνέπεια η θέση του δικαστηρίου στη σκέψη 32 που αναφέρει ότι «με τις σχετικές παραχωρήσεις δεν επιτρέπεται να διευκολύνονται καθεστώτα που δεν σέβονται τις βάσεις του δημοκρατικού πολιτεύματος και τα δικαιώματα του ανθρώπου» προκαλεί έκπληξη καθώς φαίνεται να υπονοεί ότι τα δικαιώματα των Ελλήνων πολιτών δε δύναται να θιγούν από τα κράτη δανειστές, ούτε από το ίδιο το Ελληνικό κράτος.

Θα πρέπει να επισημανθεί, ότι παρά το γεγονός ότι τα κράτη μέλη της ΕΕ έχουν αποδεχτεί το 1<sup>ο</sup> ΠΠΠ της ΕΔΔΑ και το έχουν εισάγει στη νομολογία τους, δεν παύουν να είναι το καθένα υπεύθυνο για τους πολίτες του και σίγουρα όχι για τους

---

<sup>121</sup> Αναλυτικότερα, ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ Π., (2004) Γενικό Διοικητικό Δίκαιο.

<sup>122</sup> BENIZELOS E., (2005) 'Η σχέση δημοκρατίας, κράτους δικαίου και ασφάλειας ως πρόβλημα κυριαρχίας και άρα πολιτικής – το παράδειγμα της ολυμπιακής ασφάλειας', σε ΑΝΘΟΠΟΥΛΟΣ Χ., ΚΟΝΤΙΑΔΗΣ Ξ., ΠΑΠΑΘΕΟΔΩΡΟΥ Θ., (επιμ.) Ασφάλεια και δικαιώματα στην κοινωνία της διακινδύνευσης, σ. 37-48.

πολίτες άλλων κρατών. Ακόμα και το ΕΔΔΑ έχει αποδειχθεί ότι όταν καλείται να κρίνει τις προσφυγές πολιτών ενάντια σε κράτη που τελούν υπό κατάσταση δημοσιονομικής προσαρμογής τείνουν να αποφασίζουν υπέρ του κράτους.

Στο πλαίσιο αυτό, η απόφαση ΣτΕ 668/2012 παρά την εκτεταμένη αναφορά στα ανθρώπινα δικαιώματα, δείχνει μια αξιολημείωτη ανοχή και στήριξη στις ανάγκες του κράτους νομοθέτη και εκλαμβάνει, πέραν κάποιων σχολιασμών στις απόψεις της μειοψηφίας, τους μνημονιακούς νόμους ως βρισκόμενους μέσα στα συνταγματικά πλαίσια.

Ουσιαστικά, το ΣτΕ επιλέγει να διατηρήσει αποστάσεις από την νομοθετική και εκτελεστική εξουσία και να μην επηρεάσει με την απόφαση του την εφαρμοζόμενη πολιτική. Αυτή η επιλογή να κρατήσει τις ισορροπίες είναι συμβατή με την ιστορία του αλλά και με την ιστορία αντίστοιχων δικαστηρίων σε άλλες χώρες που κλήθηκαν να αποφασίσουν σε συνθήκες κρίσης<sup>123</sup>. Αυτή η διστακτικότητα και η στάση αναμονής θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι αποτελεί μια έμμεση αναγνώριση της υποταγής του δικαίου στην οικονομία κάτι που είναι κατάφορα ενάντια στις επιταγές του Συντάγματος.

Σε ομιλία του στο Βόλο στις 2 Οκτώβριου 2012 ο πρώην πρόεδρος του ΣτΕ κ. Πικραμμένος, προεδρεύων κατά την απόφαση 668/2012είπε : «Ίσως έφτασε η ώρα το δικαστήριο να κάνει το επόμενο βήμα κατά τον έλεγχο των νέων οριζόντιων μέτρων, εξαρτώντας τη νομιμότητα αυτών σε σχέση και με την τήρηση των λοιπών υποχρεώσεων που είχαν προβλεφθεί από τους εφαρμοστικούς των μνημονίων νόμους».

Αυτό, άραγε αποτελεί μια δήλωση για μια πιο ενεργή δράση της δικαστικής εξουσίας, εξισορροπητική της νομοθετικής και εκτελεστικής ή μια μάχη στα μετόπισθεν για μικρές βελτιώσεις στις συνέπειες νόμων που έχουν ήδη γίνει αποδεκτοί και θεωρούνται συνταγματικοί από το δικαστήριο;

---

<sup>123</sup>ΚΑΪΔΑΤΖΗΣ Α., (2012), ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΣ Π., (2013).

## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

### Ελληνική

- ΑΝΔΡΟΥΛΑΚΗΣ Β.Π., (2012) «Μνημόνιο και Κοινωνικά Δικαιώματα», Ανάρτηση σε: Όμιλος «Αριστόβουλος Μάνεσης», <http://www.constitutionalism.gr/site/?p=575>, [ 08-03-2012].
- ΑΝΤΩΝΙΟΥ Θ., (2010) «Ο σεβασμός της αξίας του ανθρώπου ως αρχή και δικαίωμα στο Σύνταγμα του 1975 – Συγχρόνως μια συμβολή στη δογματική των ατομικών δικαιωμάτων και στην ερμηνεία του άρθρου 2 παρ. 1 του Συντάγματος του 1975», εκδ. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή .
- ΑΝΤΩΝΙΟΥ Θ., (2012) «Η απόφαση της Ολομελείας του Συμβουλίου της Επικρατείας για το Μνημόνιο – Μια ευρωπαϊκή υπόθεση χωρίς ευρωπαϊκή προσέγγιση», ΤοΣ 1/2012.
- ΑΠΟΣΤΟΛΙΔΗΣ Λ., (2011) «Η έννομη τάξη του Μνημονίου», εκδ. Ελικών.
- ΑΡΓΥΡΟΣ Α., (2012) «Τα “προνόμια” του δημοσίου και το «δίκαιο της ανάγκης» στο κράτος δικαίου» ΝοΒ 60.
- ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ Ε., (2008), «Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου», αναθεωρημένη έκδοση, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ Ε., (1990), Το γενικό συμφέρον και οι περιορισμοί των συνταγματικών δικαιωμάτων, Παρατηρητής, Θεσσαλονίκη 1990.
- ΓΕΡΑΠΕΤΡΙΤΗΣ Γ., «Ο έλεγχος των οικονομικών επιλογών από τον δικαστή: Προβολές του New Deal», Ανάρτηση σε: Όμιλος «Αριστόβουλος Μάνεσης», [www.constitutionalism.gr](http://www.constitutionalism.gr) , { 28-07-2011)
- ΓΕΡΑΠΕΤΡΙΤΗΣ Γ.,(2012) «Σύνταγμα και Βουλή. Αυτονομία και ανέλεγκτο των εσωτερικών του σώματος», εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη.
- ΓΕΡΟΝΤΑΣ Α., (2010) «Το μνημόνιο και η δικαιοπαγωγική διαδικασία», Εφ.Δ.Δ. / 2010.
- ΓΙΑΝΝΑΚΟΠΟΥΛΟΣ Κ. (2012), Το δημόσιο συμφέρον υπό το πρίσμα της οικονομικής κρίσης, Σκέψεις με αφορμή τις αποφάσεις ΣτΕ 6931620, 2094/2011, ΕΔΔ 2012.

- ΓΚΛΑΒΙΝΗΣ Π., (2010) «Το μνημόνιο της Ελλάδας, στην ευρωπαϊκή, τη διεθνή και την εθνική έννομη τάξη», εκδ. Σάκκουλα.
- ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ Π., (2010) «Ατομικά Δικαιώματα», 3<sup>η</sup> αναθεωρημένη έκδοση, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ Π., (2004) «Γενικό Διοικητικό Δίκαιο», εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή.
- ΔΙΚΑΙΟΣ Ε.Π. (2012), « Δίκαιο, Οικονομία και Πολιτική στην εποχή των Μνημονίων», εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη.
- ΔΣΑ (2006) «Η Προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου στην Ευρώπη».
- ΔΣΑ (2011) Η δίκη του μνημονίου. και σε [http:// documents. scribd. com.s3.amazonaws.com/docs/5i7v1w898g1ob0k3.pdf](http://documents.scribd.com/s3.amazonaws.com/docs/5i7v1w898g1ob0k3.pdf)
- ΔΡΟΣΟΣ Γ.,(2013), «Ζητήματα συνταγματικής οργάνωσης, δικαστικής προστασίας και δημοκρατίας στην εποχή της σημερινής κρίσης», σε [www.constitutionalism.gr](http://www.constitutionalism.gr),[20/6/2013].
- ΚΑΖΑΚΟΣ Π.,(2007) , Το οικονομικό Σύνταγμα της ΕΕ με και χωρίς αναθεώρηση των Συνθηκών: Θεσμικές εγγυήσεις για ανοιχτές αγορές, Ευρωπαϊών Πολιτεία, τ.1/2007, σ. 93-152.
- ΚΑΪΔΑΤΖΗΣ Α., (2010) «Δικαστικός έλεγχος των μέτρων οικονομικής πολιτικής. Νομολογιακές τάσεις και προσαρμογές στο μεταβαλλόμενο οικονομικό-πολιτικό περιβάλλον», ΤοΣ, τχ. 3/2010.
- ΚΑΪΔΑΤΖΗΣ Α., (2012) «‘Μεγάλη πολιτική’ και ασθενής δικαστικός έλεγχος. Συνταγματικά ζητήματα και ζητήματα συνταγματικότητας στο ‘Μνημόνιο’» <http://www.constitutionalism.gr/site/?p=587>.
- ΚΑΜΤΣΙΔΟΥ Ι., (2015) «Για τα νέα σύνορα της Ευρώπης: σκέψεις σχετικά με την σημασία του πολιτικού Συντάγματος στην Ε.Ε.» Ανάρτηση σε: <http://www.constitutionalism.gr/site/?p=2594>
- ΚΑΝΕΛΛΟΠΟΥΛΟΥ Ν. / ΜΕΤΑΞΕΑΣ Α./ ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ Λ., (2014) «Δημοσιονομική κρίση και ευρωπαϊκή ενοποίηση», εκδ. Παπαζήση.
- ΚΑΡΑΒΟΚΥΡΗΣ Γ., (2014) «Το Σύνταγμα και η κρίση. Από το δίκαιο της ανάγκης στην αναγκαιότητα του δικαίου», εκδ. Κριτική, Αθήνα.
- ΚΑΣΙΜΑΤΗΣ ΓΡ., «Οι Συμφωνίες δανεισμού της Ελλάδας με την ΕΕ και το ΔΝΤ - Κατάφωρες Παραβιάσεις του Διεθνούς και του Ευρωπαϊκού Δικαίου και του

Ελληνικού Συντάγματος- Μνημόνιο Θέσεων», Ανάρτηση σε [antifono.gr](http://antifono.gr), 21/5/2011 και σε [www.constitutionalism.gr/](http://www.constitutionalism.gr/) (9\_kasimatis\_symfoniadaneismou, [27-11-10]).

- ΚΑΣΙΜΑΤΗΣ ΓΡ., (2012) «Οι Συμφωνίες Δανεισμού – Μεθόδευση σύναψης και παράκαμψης της Βουλής», σε Κασιμάτης – Δημοκρατία, Ανάρτηση σε: [www.kassimatisdimokratia.gr](http://www.kassimatisdimokratia.gr).

- ΚΑΣΙΜΑΤΗΣ ΓΡ. (2012) «Οι Βασικές Θέσεις της Απόφ. 668/2012 της Ολομέλειας του Συμβούλιου Της Επικρατείας», Ειδικό Τεύχος του ΝοΒ,

- ΚΑΤΡΟΥΓΚΑΛΟΣ Γ., (2010) «Memoranda sunt servanda?. Η συνταγματικότητα του ν. 3845/2010 και του Μνημονίου για τα μέτρα εφαρμογής των συμφωνιών με το ΔΝΤ, την ΕΕ και την ΕΚΤ», ΕΔΔ 2/2010.

- ΚΑΤΡΟΥΓΚΑΛΟΣ Γ., (2010) «Το “παρασύνταγμα” του Μνημονίου και ο άλλος δρόμος», ΝοΒ τευχ.58.

- ΚΑΤΡΟΥΓΚΑΛΟΣ Γ., (2011) «Το Συμβούλιο της Επικρατείας και το Δεύτερο “παρασύνταγμα”», ΝοΒ 2011.

- ΚΑΤΡΟΥΓΚΑΛΟΣ Γ., (2011), Το κοινωνικό κράτος σε πολιορκία (Προδημοσίευση από σχετική έκδοση του ΕΚΚΕ αφιερωμένη στις μνημονιακές πολιτικές), στο <http://greek-critical-legal.blogspot.gr/2011/12/blog-post.html>.

- ΚΟΝΤΙΑΔΗΣ Ξ., (1997) «Κράτος Πρόνοιας και Κοινωνικά Δικαιώματα», εκδ. Αντ. Σάκκουλας

- ΚΟΝΤΙΑΔΗΣ Ξ., /ΣΠΥΡΟΠΟΥΛΟΣ Φ. / ΤΣΟΥΚΑΛΑΣ Κ. (επιμ.), (2012) «Δημοκρατία, Σύνταγμα, Ευρώπη στην εποχή της κρίσης. Μελέτες στη μνήμη του Δημήτρη Θ. Τσάτσου», εκδ. Σαββάλας, Αθήνα

- ΚΟΥΡΟΥΝΔΗΣ Χ., (2011), «Το “Μνημόνιο” ως έκφανση συνταγματικής αλλοίωσης (fraude à la Constitution)», σε [www.constitutionalism.gr](http://www.constitutionalism.gr) [12/7/2011].

- ΚΤΙΣΤΑΚΗ Σ., (2012) «Η επίδραση της οικονομικής κρίσης στα κοινωνικά δικαιώματα», Επιθεώρηση Δικαίου Κοινωνικής Ασφάλισης, έτος ΝΔ' - Αρ.τευχ. 4/635.

- ΚΤΙΣΤΑΚΗ Σ., (2013), Η δικαστική προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων πριν και μετά το «Μνημόνιο», ΕΔΚΑ.

- Κυριακάτικη Ελευθεροτυπία,(2011) «Η μάχη του Μνημονίου», Ειδική έκδοση.



- ΛΑΖΑΡΑΤΟΣ Π. / ΤΡΑΥΛΟΥ Α. (2012), «Δίκαιο της Ανάγκης για πάντα στην Ελλάδα;» (παρατηρήσεις στην ΑΕΔ 25/2012), Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου τευχ.1079/2012
- ΛΑΖΑΡΑΤΟΣ Π., (2013), «Δημοσιονομικό συμφέρον και δίκαιο της ανάγκης», Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου τευχ. 8-9/2013.
- ΜΑΝΙΤΑΚΗΣ Α., (1994), «Κράτος Δικαίου & Δικαστικός Έλεγχος της Συνταγματικότητας», τόμος Ι, Εκδόσεις Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη
- ΜΑΝΙΤΑΚΗΣ Α., (2003), «Το Σύνταγμα της Ευρώπης μεταξύ εθνικής και ευρωπαϊκής κυριαρχίας. Η προοπτική ενός Συντάγματος για την Ευρώπη», στο Τσάτσος, Δημήτρης Θ., 1933-2010, «Η προοπτική ενός συντάγματος για την Ευρώπη», εκδ. Σάκκουλα Α.Ε.
- ΜΑΝΙΤΑΚΗΣ Α., (2011) «Τα συνταγματικά ζητήματα του Μνημονίου», ΔΤΑ Ν° 51/2011.
- ΜΑΝΙΤΑΚΗΣ Α., (2011) «Εθνικό Σύνταγμα και εθνική κυριαρχία υπό συνθήκες διεθνούς οικονομικής κρίσης - Το πρόβλημα ήταν και παραμένει πολιτικό και όχι συνταγματικό», Εφημ ΔΔ 1/2011.
- ΜΑΝΙΤΑΚΗΣ Α., (2011) «Τα συνταγματικά ζητήματα του Μνημονίου» ΔτΑ Ν° 51/2011, Προδημοσίευση από τον Τιμητικό Τόμο Νικολάου Μπάρμπα.
- ΜΑΝΙΤΑΚΗΣ Α., (2013), «Τα συνταγματικά ζητήματα του Μνημονίου ενόψει μοιρασμένης κρατικής κυριαρχίας και επιτηρούμενης δημοσιονομικής πολιτικής», σε <http://www.constitutionalism.gr> [3/12/2013].
- ΜΑΝΙΤΑΚΗΣ Α.,(2014) , «Το φάντασμα του Μνημονίου και η εθνική κυριαρχία», σε [www.constitutionalism.gr](http://www.constitutionalism.gr) [5/4/2014].
- ΜΑΥΡΙΑΣ Κ.,(2004) «Συνταγματικό Δίκαιο», 3<sup>η</sup> έκδοση, Κατά το αναθεωρημένο Σύνταγμα και τους εκτελεστικούς του νόμους, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή.
- ΜΑΥΡΙΔΗΣ ΣΤ., (2011) «Τα κριτήρια της δημοσιονομικής πειθαρχίας στην οικοδόμηση της Ευρώπης», εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη.
- ΜΠΑΡΜΠΑΣ, Ν. Ι., (1996) «Τα δημόσια δάνεια του κράτους - Νομική προσέγγιση», εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη.
- ΜΗΛΙΩΝΗΣ Ν. (2012) «Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και εθνική δημοσιονομική κυριαρχία», ΕΚΠΑ, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης, 1<sup>ο</sup> Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων.

- ΜΟΥΚΙΟΥ ΧΡ. (2015), Σημειώσεις παραδόσεων μαθήματος «Δημόσιο δίκαιο και οικονομική κρίση», ΜΠΣ «Δίκαιο, Οικονομία & Τεχνολογία».
- ΜΠΟΤΟΠΟΥΛΟΣ Κ, Μνημόνιο, κυριαρχία και αυτονομία ,προδημοσίευση από το δεκάτομο έργο "Πολιτική Επιστήμη", επιμ. Ι. Μεταξά.
- Οδηγία 2011/85/ΕΕ του Συμβουλίου, της 8<sup>ης</sup> Νοεμβρίου 2011, σχετικά με τις απαιτήσεις για τα δημοσιονομικά πλαίσια των κρατών μελών.
- ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ Λ., (2003) «Η Συνταγματική οικοδόμηση της Ευρώπης από την μεριά του Ελληνικού Συντάγματος. Η προοπτική ενός Συντάγματος για την Ευρώπη», εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη.
- ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΣ ΠΡ., (2013) Το Δημόσιο Δίκαιο, Στον Αστερισμό της Οικονομικής Κρίσης, 2<sup>η</sup> έκδ, εκδ. Λιβάνη, Αθήνα
- ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΣ Π., (2010) «Παρατηρήσεις ως προς τη νομική φύση και τις έννομες συνέπειες του “Μνημονίου”». Συμβολή στον Τιμητικό Τόμο Πέτρου Παραρά και σε: [http:// www.prokopispavlopoulos .gr/index.php? option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=48&Itemid=71](http://www.prokopispavlopoulos.gr/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=48&Itemid=71).
- ΠΕΤΡΟΓΛΟΥ Α., (2010) «Μνημόνιο, Κοινωνικοασφαλιστική Μεταρρύθμιση και Περικοπές Συντάξεων», ΕΔΚΑ.
- ΠΙΚΡΑΜΜΕΝΟΣ Π., (2012) «Δημόσιο δίκαιο σε έκτακτες συνθήκες από την οπτική της ακυρωτικής διοικητικής διαδικασίας», ΘΠΔΔ
- ΣΠΑΝΟΥ Κ., (2005) «Η πραγματικότητα των δικαιωμάτων», εκδ. Σαββάλας, Αθήνα
- ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟΣ Ε., (2002) «Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου», εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή
- ΣΩΤΗΡΟΠΟΥΛΟΣ Β., (2012) «"Μνημόνιο" και Έλεγχος Συνταγματικότητας» Ανάρτηση σε e- Lawyer, [1-7-2012].
- ΤΣΑΤΣΟΣ Δ., Συνταγματικό Δίκαιο, τόμος Γ', Θεμελιώδη Δικαιώματα, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1988.
- ΤΣΙΠΡΑ Μ.Μ. (2010), «Η Δημοκρατία του Μνημονίου», Ανάρτηση σε [www.tsipra.gr/index.php](http://www.tsipra.gr/index.php).
- ΧΡΥΣΟΓΟΝΟΣ Κ., (2002) «Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα», εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα.
- ΧΡΥΣΟΓΟΝΟΣ Κ., (2010), Κ. Κοινοβούλιο και κρίση αντιπροσώπευσης, Αρμενόπουλος, 2010.

- ΧΡΥΣΟΓΟΝΟΣ Κ., (2010, Η χαμένη τιμή της Ελληνικής Δημοκρατίας, Ο μηχανισμός στήριξης της ελληνικής οικονομίας" από την οπτική της εθνικής κυριαρχίας και της δημοκρατικής αρχής, ΝοΒ τευχ.58.
- ΧΡΥΣΟΓΟΝΟΣ Κ., (2013) «Η καταστρατήγηση του συντάγματος στην εποχή των μνημονίων», εκδ. Λιβάνη.
- ΧΡΥΣΟΓΟΝΟΣ Κ. / ΚΑΪΔΑΤΖΗΣ Α.,(2010) «Συνταξιοδοτική μεταρρύθμιση και Σύνταγμα. Μια πρώτη αποτίμηση, ενόψει και της απόφασης ΣτΕ (Ολ.) 668/2012», ΕΕργΔ και σε: <http://www.constitutionalism.gr/site/?p=611>, [28/1/2013].
- ΧΡΥΣΟΓΟΝΟΣ Κ. / ΚΑΪΔΑΤΖΗΣ Α., (2012) «Γνωμοδότηση για τη συνταγματικότητα του σχεδίου νόμου “Εγκριση Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016 – Επείγοντα μέτρα εφαρμογής του Ν. 4046/2012 και Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016”» σε [www.dikastis.blogspot.gr](http://www.dikastis.blogspot.gr) {10/11/2012}

### **Ξενόγλωσση**

- BARNES S. / DAVIDSSON D. / RAWDANOWICZ L. , (2012), *Europe's New Fiscal Rules*, Economics Department, Working paper no. 972, OECD, 21 june 2012.
- BLIZKOVSKY P. (2011), *«The New Economic Governance of the European Union: What is it and who does what?»*, Lee Kuan Yew School of Public Policy, National university of Singapore, Policy Brief Series, Issue 4, December.
- CHOMSKY N. (2010), «Free Market Fantasies Capitalism in the Real World», Harvard University.
- JORGES CH., (1997), The market without the state? The “Economic Constitution” of the European Community and the rebirth of regulator policies, European Integration online Papers (EioP), τ. 1, αρ. 19/1997.
- JORGES CH., (2005), What is left of the European Economic Constitution? A melancholic eulogy, European Law Review 30/2005.

- GIDDENS A., (1990), «The Consequences of Modernity», Cambridge University.
- LAVDAS K. / LITSAS S. / SKIADAS D., (2015), «Stateness and Sovereign Debt: Greece in the European Conundrum», Lexington Books.
- LOUIS V. (2010), The no-bailout clause and rescue packages, Common Market Law Review, Vol.47,2010.
- SIMITIS C., (2014), «The European debt crisis: The Greek case», Online: September 2014 DOI: 10.7228/manchester/9780719095795.001.0001.
- SKLIAS P./ TZIFAKIS N., (επιμ),(2013) « Greece's Horizons: Reflecting on the Country's Assets and Capabilities», Springer.
- STIGLITZ J., (2003), «Globalization and the Economic Role of the State in the new Millennium Industrial and Corporate Change» .
- VERHEST S., (2011), «The Reform of European Economic Governance: Towards a Sustainable Monetary Union? », Royal Institute for International Relations, Egmont Paper 47.