

Γιώργος Σ.-Π. Κατρούγκαλος*

Το «παρασύνταγμα» του μνημονίου

Τα διαδοχικά «μνημόνια» και η εκτελεστική τους νομοθεσία συνιστούν ένα πραγματικό «παρασύνταγμα», παρόμοιο με το πλέγμα των μετεμφυλιακών νομοθετικών και κανονιστικών μέτρων κατά των ατομικών δικαιωμάτων που ήταν μεν αντίθετα στο ισχύον, τότε, Σύνταγμα του 1952, εφαρμόζονταν όμως παράλληλα με αυτό, με επίκληση της ανάγκης απόκρουσης του φαντάσματος του κομμουνιστικού κινδύνου. Ο όρος «παρασύνταγμα» δικαιολογείται απολύτως, γιατί η εφαρμογή των μνημονίων προϋποθέτει αναγκαστικά τον παραμερισμό πολλών θεμελιωδών ρυθμίσεων του οικονομικού –και όχι μόνον– συντάγματος. Μάλιστα, η έκταση και η ένταση των επεμβάσεων που επιφέρει η υπό κρίση βίαιη αναπροσαρμογή του ελληνικού οικονομικού συστήματος, σε συνδυασμό με την έξωθεν επιβολή της, δικαιολογεί απολύτως τον ισχυρισμό του Κουκιάδη ότι επιχειρείται να επιβληθεί «δίκαιο κατεχόμενης χώρας»¹.

Η αντισυνταγματικότητα είναι δισυπόστατη: αφενός τυπική, διότι τα μνημόνια και οι σχετικές δανειακές συμβάσεις δεν κυρώθηκαν κατά τη συνταγματικά προβλεπόμενη διαδικασία (παρακάτω, Α) και κυρίως ουσιαστική, διότι αντιβαίνουν σε σειρά κοινωνικών δικαιωμάτων και αντικειμενικών κανόνων του οικονομικού συντάγματος (παρακάτω, Β).

* ΣΗΜΕΙΩΣΗ ΤΕΤΡΑΔΙΩΝ:

Ο Γιώργος Σ.-Π. Κατρούγκαλος είναι αναπληρωτής καθηγητής Συνταγματικού Δικαίου στο Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης.

1. Ι. Κουκιάδης, «Εργασιακό δίκαιο κατεχόμενης χώρας», *Ελευθεροτυπία*, Κυριακή 12 Δεκεμβρίου 2010.

Α. Αντισυνταγματική η μη κύρωση των μνημονίων και των δανειακών συνθηκών

Η πρώτη μείζων παραβίαση συνταγματικού κανόνα αφορά τη μη κύρωση από τη Βουλή των σχετικών δανειακών συμβάσεων με το ΔΝΤ και την ΕΕ. Κατά το άρθρο 36 παρ. 2 του Συντάγματος, «οι συνθήκες για εμπόριο, φορολογία, οικονομική συνεργασία και συμμετοχή σε διεθνείς οργανισμούς ή ενώσεις, και όσες άλλες περιέχουν παραχωρήσεις για τις οποίες, σύμφωνα με άλλες διατάξεις του Συντάγματος, τίποτε δεν μπορεί να οριστεί χωρίς νόμο, ή οι οποίες επιβαρύνουν ατομικά τους Έλληνες, δεν ισχύουν χωρίς τυπικό νόμο που τις κυρώνει». Οι υπό κρίση συμφωνίες ή συμβάσεις δανεισμού με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο και την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, στο πλαίσιο εφαρμογής του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας εντάσσονται αναμφισβήτητα στις πιο πάνω περιπτώσεις.²

Μάλιστα, ενόψει του ότι η εφαρμογή τους αυτονοήτως συνιστά, εν τοις πράγμασι, σημαντικότετους περιορισμούς της κρατικής κυριαρχίας, αν και τυπικά δεν υφίσταται παραχώρηση αρμοδιοτήτων στο ΔΝΤ, πιστότερο στο πνεύμα του Συντάγματος θα ήταν οι σχετικές συμβάσεις να υπαχθούν στην παρ. 2 του άρθρου 28 και να κυρωθούν με πλειοψηφία των τριών πέμπτων του όλου αριθμού των βουλευτών.

Αντιθέτως, μέχρι σήμερα, οι σχετικές συμβάσεις δεν έχουν έρθει προς κύρωση στη Βουλή ούτε καν με την τακτική νομοθετική διαδικασία. Ο νόμος 3845/2010 που συμπεριλαμβάνει ως παραρτήματα τα δύο αρχικά μνημόνια, ήτοι το «Μνημόνιο Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής» και το Μνημόνιο Συνεννόησης στις Συγκεκριμένες Προϋποθέσεις Οικονομικής Πολιτικής», δημοσιεύθηκε στις 6/5/2010, ενώ η «Σύμβαση Δανειακής Διευκόλυνσης μεταξύ αφενός της Ελληνικής Δημοκρατίας ως δανειολήπτη και αφετέρου των κρατών μελών της Ευρωζώνης ως δανειστών συνάφθηκε αργότερα, στις 8/5/2010. Συνεπώς, τόσο το αρχικό, όσο και το πρόσφατο τροποποιημένο μνημόνιο δεν έχουν κυρωθεί σύμφωνα με τη συνταγματικά προβλεπόμενη διαδικασία.

(Είναι αλήθεια ότι το ΔΝΤ υποστηρίζει ότι οι δανειακές συμβάσεις που συνάπτει δεν αποτελούν διεθνή σύμβαση, αλλά μονομερείς πράξεις του ιδίου, στο πλαίσιο του καταστατικού του. Ο προφανής λόγος είναι να μην απαιτείται η διαδικασία της κύρωσης, ώστε να αποφεύγεται η «ενοχλητική» δημόσια συζήτηση στα εθνικά κοινοβούλια. Η άποψη αυτή δεν γίνεται δεκτή από το μεγαλύτερο τμήμα της θεωρίας του διεθνούς δικαίου, εφόσον οι εν λόγω συμφωνίες –“Stand-by agreements”– είναι αμφιμερώς δεσμευτικές).

Το ιστορικό της αντισυνταγματικής αυτής παράλειψης έχει ως εξής: Αρχικά, με το άρθρο πρώτο παράγραφος 4 του ν. 3845/2010, παρασχέθηκε στον

2. Βλ. και Π. Παυλόπουλος, «Υπερασπίζοντας το Σύνταγμα», Καθημερινή 18-07-10.

υπουργό Οικονομικών η εξουσιοδότηση να εκπροσωπεί το Ελληνικό Δημόσιο και να υπογράφει κάθε μνημόνιο συνεργασίας, συμφωνία ή σύμβαση δανεισμού, διμερή ή πολυμερή, με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, τα κράτη-μέλη της ζώνης του ευρώ, το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο και την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, προκειμένου να εφαρμοστεί το πρόγραμμα του «μηχανισμού στήριξης». Προβλέφθηκε δε, επίσης, ότι τα εν λόγω μνημόνια, συμφωνίες και συμβάσεις θα εισάγονται στη Βουλή για κύρωση. Στη συνέχεια, όμως, με το άρθρο μόνο παράγραφος 9 του νόμου 3847/2010 προβλέφθηκε ότι τα διεθνή αυτά κείμενα θα εισάγονται στην Βουλή όχι για «κύρωση», αλλά απλώς για «συζήτηση» και «ενημέρωση», ως εάν η Βουλή να ήταν λέσχη συζητήσεων. Ουσιαστικά, δηλαδή, ο νόμος, κατευθείαν παράβαση του άρθρου 36 παρ. 2 του Συντάγματος, εξουσιοδότησε τον υπουργό Οικονομικών να συνάψει τη μόνη δεσμευτική, από πλευράς διεθνούς και συνταγματικού δικαίου, σύμβαση με το ΔΝΤ και τις χώρες της Ευρωζώνης χωρίς κύρωση από τη Βουλή.

Περαιτέρω, δεν είναι δυνατόν να θεωρηθεί ότι παρέλκει η κύρωση, με το επιχείρημα ότι οι σχετικές ρυθμίσεις αποτελούν απόρροια των υποχρεώσεων που έχουμε από την ένταξή μας στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Το επιχείρημα αυτό είναι εντελώς αβάσιμο, δεδομένου ότι κεντρική ιδέα της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση είναι η αδυναμία νομικής ανάληψης ευθύνης για δημόσιο χρέος μιας χώρας από άλλην ή την Ένωση. Για το λόγο αυτό, άλλωστε, και η προαναφερθείσα δανειακή σύμβαση δεν συνάφθηκε με την κοινοτική διαδικασία, αλλά αποτελεί διεθνή σύμβαση μεταξύ των χωρών-μελών της Ευρωζώνης, ως ανεξάρτητων κρατών, και της Ελλάδας. Άλλωστε, εάν υπήρχε σχετική βάση στις συνθήκες, δεν θα χρειαζόταν η αποφασισθείσα στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Δεκεμβρίου 2010 αναθεώρηση της Συνθήκης της Λισαβόνας για το σχηματισμό του πάγιου μηχανισμού στήριξης.

Είναι αλήθεια ότι η κυβέρνηση, παλινωδώντας, έχει καταθέσει, από τις 4/6/2010 νομοσχέδιο στη Βουλή για την κύρωση της δανειακής σύμβασης, που δεν έχει ακόμη συζητηθεί. Τούτο όμως δεν έγινε για να γίνει σεβαστή η επιταγή του άρθρου 36 παρ. 2 του Συντάγματος, αλλά η επιταγή των δανειστών μας, για την μεγαλύτερη δυνατή εξασφάλιση των απαιτήσεών τους. (Απόδειξη για αυτό αποτελεί το γεγονός ότι το νομοσχέδιο αυτό δεν έρχεται για συζήτηση στη Βουλή, αν και μεσολάβησε ήδη η υπογραφή από τον υπουργό Οικονομικών του πρώτου «επικαιροποιημένου» μνημονίου).

Η εν λόγω σύμβαση ορίζει ως εφαρμοστέο δίκαιο το αγγλικό και αρμόδιο δικαστήριο, κατ' αποκλειστική δικαιοδοσία, το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι αποφάσεις του οποίου θα είναι πλήρως δεσμευτικές και άμεσα εκτελεστές. Το βασικότερο: Σύμφωνα με το άρθρο 14 παρ. 5 «ο Δανειολήπτης αμετάκλητα και άνευ όρων παραιτείται από κάθε ασυλία που έχει ή πρόκειται να αποκτήσει, όσον αφορά τον ίδιο ή τα περιουσιακά του στοιχεία από νομικές διαδικασίες σε σχέση με την παρούσα Σύμβαση, περιλαμβανομένων, χωρίς πε-

ριορισμούς, της ασυλίας όσον αφορά την άσκηση αγωγής, δικαστική απόφαση ή άλλη διαταγή και όσον αφορά την εκτέλεση και επιβολή κατά των περιουσιακών στοιχείων του στο βαθμό που δεν το απαγορεύει δεσμευτικό δίκαιο» (mandatory law)». Η σύμβαση αυτή, που δεν έχει προηγούμενο στη συνταγματική μας ιστορία, συνιστά *de facto* εκχώρηση της εξωτερικής οικονομικής κυριαρχίας κατά κατάφωρη παραβίαση της αρχής της λαϊκής κυριαρχίας.

Το χειρότερο είναι ότι αποσκοπεί στο να θωρακίσει τους δανειστές μας απέναντι στο μοναδικό νομικό όπλο που έχει απομείνει στη χώρα μας: σε αντίθεση με όλες τις άλλες χώρες που προχώρησαν σε επαναδιαπραγμάτευση του χρέους τους, το ελληνικό δημόσιο χρέος διέπεται κατά 90% των σχετικών κεφαλαίων από το ελληνικό δίκαιο. Αυτό δίνει την δυνατότητα σε μια ελληνική κυβέρνηση που θα επιθυμούσε να επαναδιαπραγματευθεί τους όρους αποπληρωμής του (που αποτελεί τη μόνη ρεαλιστική έξοδο από την κρίση) να το πράξει με μονομερή, κυριαρχική της πράξη. Με την υπαγωγή του στο αγγλικό δίκαιο αυτή η δυνατότητα περιορίζεται σοβαρά.

B1. Η αναπροσαρμογή του οικονομικού συντάγματος σε νεοφιλελεύθερη κατεύθυνση

Οι πολιτικές του μνημονίου επιχειρούν μια βίαιη αναπροσαρμογή του οικονομικού συντάγματος της χώρας σε μια νεοφιλελεύθερη κατεύθυνση, σε αντίθεση με βασικές θεμελιώδεις διατάξεις του.

Δυνάμει της θεμελιώδους ρύθμισης της παρ. 2 του άρθρ. 22, η συλλογική διαπραγμάτευση αποτελεί τον κύριο ρυθμιστικό παράγοντα των εργασιακών σχέσεων, κατά περιορισμό της παντοδυναμίας του νομοθέτη,³ με αποτέλεσμα όρος συλλογικής σύμβασης εργασίας να μην μπορεί να τροποποιηθεί ή να καταργηθεί με τυπικό νόμο. Το Συμβούλιο της Επικρατείας δέχεται σχετικά, ότι με την ανωτέρω συνταγματική διάταξη «περιορίσθη η υπό το κράτος των προγενεστέρων συνταγμάτων αναγνωριζόμενη παντοδυναμία του νομοθέτου» και ότι με αυτή «τίθεται φραγμός εις την παντοδυναμία του νομοθέτου κατά τη ρύθμισιν των εν λόγω θεμάτων, ούτως ώστε να καθίσταται αντίθετος προς την συνταγματικήν τούτην διάταξιν η άσκησις της νομοθετικής αρμοδιότητας κατά τρόπο άγοντα εις πλήρη αποδυνάμωσιν του θεσμού», ενώ ειδικότερα για τις αποδοχές των εργαζομένων, η Ολομέλεια δέχθηκε ότι ο καθορισμός των αποδοχών τους «δεν μπορεί να γίνει από το νόμο κατά τρόπο αποκλειστικό, να αφαιρεθεί δηλαδή από την ύλη της συλλογικής συμβάσεως».⁴

3. Βλ. Κ. Χρυσόγονο, *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, 2002, σελ. 485.

4. ΣτΕ (Ολ) 632/1978, ΤοΣ 1978, σελ. 178.

Η αρχή αυτή παραβιάστηκε πολλαπλά από τις μνημονιακές πολιτικές. Αρχικά, με το άρθρο Τρίτο του ν. 3845/2010 προβλέφθηκε σειρά ρυθμίσεων για την μείωση των αποδοχών όχι μόνον των δημοσίων υπαλλήλων αλλά και του προσωπικού με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου του δημόσιου τομέα. Ακόμη σημαντικότερα, με την παρ. 7 του άρθρου δεύτερου, ουσιαστικά καταργήθηκε η αρχή της εύνοιας, θεμελιώδης για το εργατικό δίκαιο. Μέχρι τότε, όπως προβλεπόταν στο άρθρο 10 του ν. 1876/90, σε περίπτωση εφαρμογής περισσότερων συλλογικών συμβάσεων εργασίας, εφαρμόζεται η πιο ευνοϊκή για τον εργαζόμενο. Με την προαναφερθείσα όμως ρύθμιση, ήδη προβλέπεται ότι οι όροι των Ομοιοεπαγγελματικών, των Κλαδικών και Επιχειρησιακών Συμβάσεων Εργασίας μπορούν να αποκλίνουν (προφανώς, επί το δυσμενέστερο) ακόμη και έναντι των αντίστοιχων όρων Εθνικών Γενικών Συλλογικών Συμβάσεων Εργασίας.

Στη συνέχεια, με το ν. 3899/2010 «Επείγοντα μέτρα εφαρμογής του προγράμματος στήριξης της ελληνικής οικονομίας» μειώθηκαν ξανά οι πάσης φύσεως αποδοχές του προσωπικού του δημόσιου τομέα, μέχρι το 25% των πάσης φύσεως αποδοχών, με την πρόβλεψη, μάλιστα, ότι οι σχετικές ρυθμίσεις κατ'ελάχιστον κάθε γενικής ή ειδικής διάταξης ή ρήτρας ή όρου συλλογικής σύμβασης εργασίας. Με το Άρθρο 13 του νόμου προβλέφθηκε νέα μορφή συλλογικής σύμβασης, η Ειδική Επιχειρησιακή Συλλογική Σύμβαση Εργασίας. Με τη σύμβαση αυτή οι αποδοχές και οι θεσμικοί όροι σε μια επιχείρηση είναι στο εξής δυνατόν να είναι δυσμενέστεροι από αυτές της οικείας κλαδικής συλλογικής σύμβασης εργασίας.

Η φυσιολογική κατάληξη της βίαιης αυτής απορρύθμισης είναι η βαθμιαία εγκατάλειψη των γενικότερων συλλογικών ρυθμίσεων υπέρ των επιχειρησιακών συμβάσεων εργασίας. Όλα αυτά προοιωνίζονται μια ταχύτατη πορεία επιδείνωσης των υφιστάμενων προστατευτικών διατάξεων, εφόσον είναι προφανές ότι στο επιχειρησιακό επίπεδο η διαπραγματευτική ισχύς της εργασίας είναι πολύ μικρότερη από εκείνην της εργοδοτικής πλευράς.

Είναι, περαιτέρω, σαφές ότι οι εν λόγω ρυθμίσεις αποτελούν σημαντικό περιορισμό της συλλογικής αυτονομίας, όπως κατοχυρώνεται από το Σύνταγμα αλλά και από τις διατάξεις του άρθρου 8 της Διεθνούς Σύμβασης Εργασίας 151/1978. Οι εν λόγω υπερνομοθετικές ισχύος διατάξεις επιτάσσουν τον διακανονισμό των όρων απασχόλησης στη δημόσια διοίκηση με διαπραγματεύσεις ή διαδικασία περιβαλλόμενη από εγγυήσεις ανεξαρτησίας και αμεροληψίας, όσο και του άρθρου 5 της ΔΣΕ 154/1981, το οποίο απαιτεί να λαμβάνονται συμβατά με τις εθνικές συνθήκες μέτρα για την προώθηση της συλλογικής διαπραγμάτευσης. Επίσης, τα άρθρα 6 και 12 του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη κατοχυρώνουν το δικαίωμα αυτό.

Περαιτέρω, με τα άρθρα 14 και 15 του ν. 3899/2010 επανακαθορίστηκε ο ρόλος του Οργανισμού Μεσολάβησης και Διαιτησίας (ΟΜΕΔ) και της διαιτησίας. Στο εξής, η προσφυγή στη διαιτησία περιορίζεται στον καθορισμό αποκλει-

στικά βασικού ημερομισθίου ή/και βασικού μισθού. Ο περιορισμός αυτός είναι συνταγματικά προβληματικός. Το άρθρο 22 παρ. 2 του Συντάγματος ορίζει ότι «με νόμο καθορίζονται οι γενικοί όροι εργασίας, που συμπληρώνονται από τις συλλογικές συμβάσεις εργασίας με ελεύθερες διαπραγματεύσεις και, αν αυτές αποτύχουν, με τους κανόνες που θέτει η διαιτησία». Συνεπώς, κατά το Σύνταγμα, δεν μπορούν να απομένουν αρρύθμιστες οι συλλογικές διαφορές, τόσο ως προς τα οικονομικά, όσο και ως προς τα θεσμικά ζητήματα. Για το λόγο αυτό, προβλέφθηκε ως *ultimatum refugium* σε περίπτωση αδυναμίας συμφωνίας μεταξύ των μερών η διαιτησία, ως ιδιόμορφη παρανομοθετική, κανονιστική λειτουργία.

Με τις προβλέψεις του ν. 3899/2010 η λειτουργία αυτή δεν επιτελείται πλέον στο σύνολό της. Εάν καταγγεληθούν οι υφιστάμενες συλλογικές ρυθμίσεις και η διαπραγμάτευση των μερών δεν καταλήξει σε νέες ρυθμίσεις εντός των προσεχών έξι μηνών, μετά τη λήξη της μετενέργειας των θεσμικών όρων αυτοί θα πάψουν να ισχύουν. Συνεπώς, η εργοδοτική πλευρά θα είναι σε θέση σε κάθε περίπτωση να υποβαθμίσει τους υφιστάμενους θεσμικούς όρους μέχρι του ύψους αυτών της Εθνικής Γενικής Συλλογικής Σύμβασης Εργασίας. Περαιτέρω, εφόσον η διαπραγμάτευση για τη σύναψη Κανονισμών Εργασίας δεν θα μπορεί πλέον να καταλήγει σε διαιτησία, είναι φανερό ότι στο μέλλον αυτοί θα συνάπτονται μονομερώς από την εργοδοσία.

Από το όλο κλίμα των μεταρρυθμίσεων, φαίνεται να ανατρέπεται η μεταρρυθμιστική προσπάθεια που είχε ξεκινήσει στην δεκαετία του 1990 για τον εξορθολογισμό της ρύθμισης των συλλογικών διαφορών, με την θέσπιση νεοκορπορατιστικών θεσμών, όπως ο Οργανισμός Μεσολάβησης και Διαιτησίας (ΟΜΕΔ) και η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (ΟΚΕ) προς μια καθαρά, πλέον, νεοφιλελεύθερη κατεύθυνση.

Τούτο επιβεβαιώνεται με τον πιο πανηγυρικό τρόπο από τις διατάξεις του άρθρου 17 του ν. 3899/2010, με το οποίο ρυθμίζονται τα θέματα μερικής απασχόλησης και εκ περιτροπής εργασίας στην κατεύθυνση ενίσχυσης της ευελιξίας και της άρσης των υφιστάμενων εγγυήσεων υπέρ της εργασίας, προσωρινής απασχόλησης, δοκιμαστικής περιόδου απασχόλησης και απλοποίηση διαδικασιών εφαρμογής εργατικής νομοθεσίας. Στο εξής, με μονομερή απόφαση του εργοδότη, ο μερικώς απασχολούμενος έχει υποχρέωση να παράσχει πρόσθετη εργασία πέρα από τη συμφωνηθείσα. Με όμοια απόφαση μπορεί να επιβάλλεται σύστημα εκ περιτροπής απασχόλησης σε όλη την επιχείρηση. Τέλος, ο νόμος ενθαρρύνει την «ανακύκλωση» των νέων εργαζομένων και την απόλυσή τους χωρίς αποζημίωση, προβλέποντας ότι η απασχόληση με σύμβαση εργασίας αορίστου χρόνου λογίζεται ως απασχόληση δοκιμαστικής περιόδου για τους πρώτους δώδεκα μήνες, οπότε και μπορεί να καταγγελθεί χωρίς προειδοποίηση και χωρίς αποζημίωση απόλυσης.

B2. Άλλες παραβιάσεις του οικονομικού συντάγματος και των κοινωνικών δικαιωμάτων

Ιδιαίτερα προβληματικά είναι οι ρυθμίσεις του άρθρου Δεύτερου του νόμου 3845/2010 σχετικά με τον ελάχιστο νόμιμο μισθό, όπως κατοχυρώνεται με την Εθνική Γενική Συλλογική Σύμβαση Εργασίας. Κατ'αρχάς προβλέπεται στην παρ. 7 η δυνατότητα απόκλισης από τον ελάχιστο νόμιμο μισθό βάσει των προβλέψεων κλαδικών και ομοιοεπαγγελματικών σσε. Η ρύθμιση αυτή είναι οριακής συνταγματικότητας, αφενός ενόψει της κατοχύρωσης από το άρθρο 22 παρ. 1 του Συντάγματος δίκαιων συνθηκών εργασίας, αφετέρου – και κυρίως – λόγω της κατοχύρωσης στην ίδια διάταξη της ίσης αμοιβής για ίση εργασία.

Με τις προβλέψεις αυτές ο ελάχιστος μισθός παύει να επιτελεί την προστατευτική λειτουργία του, σε ευθεία αντίθεση με τις σχετικές προβλέψεις της δσε 98 και 154, όπως ερμηνεύονται από τα αρμόδια όργανα της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας. Αυτή επιμένει ιδιαίτερα στη σημασία που έχει ο ελάχιστος μισθός «ως σταθερό σημείο αγκυροβόλησης, που θα υποστηρίξει την ζήτηση και αμβλύνει τις εμπορικές πιέσεις».

Πρόδηλα αντισυνταγματική και αντίθετη στο κοινοτικό δίκαιο είναι, εξάλλου, η ρύθμιση της παρ. 9 ε, η οποία προβλέπει ότι με προεδρικά διατάγματα, που εκδίδονται ύστερα από πρόταση των υπουργών Οικονομικών και Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης μπορεί να καθορίζεται ημερομίσθιο για τους νέους ηλικίας κάτω των 25 ετών που εισέρχονται στην αγορά εργασίας για πρώτη φορά, κατώτερο από αυτό που προβλέπει η Εθνική Γενική Συλλογική Σύμβαση Εργασίας. Η εν λόγω ρύθμιση είναι, κατ'αρχάς, ευθέως αντίθετη στο δεύτερο εδάφιο του άρθ. 22 παρ. 1Σ, που παρέχει στον εργαζόμενο δικαίωμα να αξιώσει ίση αμοιβή για ίση εργασία,⁵ εφόσον οι εν λόγω νέοι θα πληρώνονται λιγότερο για ίδια εργασία.

Είναι, όμως, και αντίθετη στις ρυθμίσεις των Οδηγιών 2000/43/ΕΚ του Συμβουλίου της 29ης Ιουνίου 2000 και 2000/78/ΕΚ του Συμβουλίου της 27ης Νοεμβρίου 2000, που απαγορεύουν κάθε δυσμενή διάκριση λόγω ηλικίας στον τομέα της απασχόλησης και ενσωματώθηκαν στην εθνική έννομη τάξη με το ν. 3304/2005 «Εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανεξαρτήτως φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής, θρησκευτικών ή άλλων πεποιθήσεων, αναπηρίας, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού».

Περαιτέρω, με την παρ. 8 του άρθρου Τρίτου του νόμου 3845/2010 επεκτείνονται οι ανωτέρω περιορισμοί και περικοπές αποδοχών και στις ατομικές συμβάσεις εργασίας. Ο νόμος είναι, επί του προκειμένου, αντίθετος στην ελευθερία των συμβάσεων, όπως καθιερώνεται στο άρθρο 5 παρ. 1 του Συντάγματος.

5. Βλ. π.χ. ΑΠ (Ολ.) 32/93, 2057/90, ΕΕΝ 1991.799.

Κατά τη νομολογία: «Με την ελευθερία των συμβάσεων, δεν συμβιβάζεται καταρχήν, μεταγενέστερη επέμβαση του νομοθέτη, περιοριστική της ελευθερίας αυτής, εκτός από τις περιπτώσεις κατά τις οποίες η ελευθερία των συμβάσεων προσβάλλει τα δικαιώματα των άλλων ή ασκείται κατά παραβίαση του Συντάγματος ή ενέχει προσβολή των χρηστών ηθών, καθώς επίσης και κατά τις περιπτώσεις που ασκείται προς βλάβη της εθνικής οικονομίας. Για τους ίδιους λόγους, δεδομένου ότι οι διαιτητικές αποφάσεις συνταγματικά εξομοιώνονται με τις συλλογικές συμβάσεις εργασίας, είναι αντισυνταγματικές και οι ρυθμίσεις του άρθρου 51 του μεταγενέστερου νόμου 3871/2010, που ορίζουν ότι οι διαιτητικές αποφάσεις που χορηγούν μισθολογικές αυξήσεις για τα έτη 2010 και 2011 είναι ανίσχυρες και ανεφάρμοστες.

Οι εν λόγω περικοπές κατά πάσα πιθανότητα προσκρούουν και στο άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την προστασία των δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των θεμελιωδών Ελευθεριών, που κατοχυρώνει το σεβασμό της περιουσίας του προσώπου, την οποία μπορεί να τη στερηθεί μόνο για λόγους δημόσιας ωφέλειας. Στην έννοια της περιουσίας περιλαμβάνονται όχι μόνο τα εμπράγματα δικαιώματα, αλλά και τα δικαιώματα «περιουσιακής φύσεως» και τα κεκτημένα «οικονομικά συμφέροντα» και ειδικότερα απαιτήσεις, εφόσον υπάρχει νόμιμη προσδοκία, με βάση το ισχύον, έως την προσφυγή στο δικαστήριο, δίκαιο, ότι μπορούν να ικανοποιηθούν δικαστικά. Παρόμοιας φύσης είναι και τα ενοχικά δικαιώματα επί του μισθού τα οποία απορρέουν από την εργασιακή σχέση, όπως και οι νόμιμες προσδοκίες απαιτήσεων, όπως είναι και αυτές που απορρέουν από σσε.

Τέλος, με τον νόμο 3863/2010 για τον ιδιωτικό τομέα και το ν. 3865/2010 για το δημόσιο εφαρμόστηκαν οι κατευθύνσεις του μνημονίου και στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης. Η νέα θεσμική γεωμετρία που επιβάλλουν οι εν λόγω νόμοι χαρακτηρίζεται από τη διχοτόμηση της σύνταξης σε «βασική» και σε «αναλογική». «Βασική» είναι η σύνταξη ύψους 360 ευρώ, που δεν αναλογεί σε ασφαλιστικές εισφορές, αλλά χρηματοδοτείται αποκλειστικά από τον κρατικό προϋπολογισμό.

Δεν την λαμβάνουν μόνον οι ασφαλισμένοι των οργανισμών κύριας ασφάλισης, που έχουν θεμελιώσει ασφαλιστικό δικαίωμα, αλλά και οι ανασφάλιστοι, εφόσον έχουν συμπληρώσει το 65ο έτος της ηλικίας τους. Η αναλογική σύνταξη είναι ανάλογη με τις ασφαλιστικές εισφορές, οι προϋποθέσεις χορήγησής της όμως είναι ιδιαίτερα δυσμενέστερες των όσων ισχύουν σήμερα και οδηγεί σε συντάξεις πολύ χαμηλότερες από τις καταβαλλόμενες. Ιδιαίτερα προβληματική από συνταγματικής πλευράς είναι η διαφαινόμενη από τις διατάξεις των άρθρων 37 παρ. 2 και 39 του νόμου 3863/2010 απόσυρση του κράτους από τη συνταγματική του υποχρέωση να εγγυάται τις ασφαλιστικές παροχές και το ασφαλιστικό σύστημα στο σύνολό του ως θεσμική εγγύηση. Τούτο συνιστά ευθεία παραβίαση του άρθρου 22 παρ. 5 του Συντάγματος.

Γ. Υπάρχει άλλος δρόμος;

Ήδη αναφέρθηκε στην εισαγωγή του άρθρου αυτού, ότι το φάσμα της χρεοκοπίας της χώρας και της επιγενόμενης αδυναμίας να πληρωθούν μισθοί και συντάξεις αποτελεί το – φαινομενικά – απόλυτο επιχείρημα όσων υποστηρίζουν τις πολιτικές του μνημονίου. Πάσχει όμως τόσο νομικά, όσο και πραγματολογικά: Από νομική άποψη, τα κράτη δεν χρεοκοπούν όπως οι ιδιωτικές εταιρείες. Δεν ρευστοποιείται η περιουσία τους, ώστε να αποδοθεί στους δανειστές τους, ούτε παύουν να υπάρχουν στο νομικό κόσμο, επειδή δεν μπορούν να ικανοποιήσουν τα χρέη τους. Όταν αντιμετωπίζουν κατάσταση ανάγκης, κηρύσσουν στάση πληρωμής, με μονομερή κυριαρχική τους πράξη.

Από την άλλη μεριά, αυτό που δεν είναι δυνατό, είναι να πληρώνουμε ταυτόχρονα μισθούς, συντάξεις και τους διεθνείς δανειστές μας. Ακόμη και ο προϋπολογισμός που είχε καταθέσει το Υπουργείο Οικονομικών τον Οκτώβριο του 2010 αποδεικνύει του λόγου το αληθές, δεδομένου ότι προέβλεπε ισοσκελισμένο προϋπολογισμό, με μοναδική πηγή ελλείμματος την ικανοποίηση του δημόσιου χρέους.

Το σημαντικότερο όμως είναι ότι το μνημόνιο δεν χαλαρώνει την ασφυκτική πίεση του δημόσιου χρέους στην οικονομία, αλλά διαχρονικά την επιτείνει *in extremis*. Αν όλα πάνε «καλά», σύμφωνα με τις αποδοχές του ίδιου του μνημονίου, το χρέος από το 119% του ΑΕΠ που βρισκόταν το Μάιο του 2010, θα εκτιναχθεί το 2013, τελευταίο έτος του Προγράμματος Στήριξης, μεταξύ του 150% και 177% του ΑΕΠ. Αυτό σημαίνει ότι ενώ σήμερα το χρέος εξυπηρετείται από το 5% περίπου του ΑΕΠ μετά τη «σωτηρία» μας από τις πολιτικές του μνημονίου θα χρειαστεί να δαπανούμε για το σκοπό αυτό τουλάχιστον το 9% του ΑΕΠ, ή πάνω από το 20% των εσόδων του κρατικού προϋπολογισμού.

Είναι προφανές, ότι δεν υπάρχει δυνατότητα διαχείρισης χρέους αυτού του μεγέθους, όποιοι και να είναι οι ρυθμοί ανάπτυξης. Εξίσου προφανές είναι ότι οι μόνοι κερδισμένοι από τον διακανονισμό αυτό είναι οι ιδιώτες δανειστές μας, κυρίως γαλλικές και γερμανικές τράπεζες, οι οποίοι έχουν την ευκαιρία να ξεπουλήσουν τώρα τα ελληνικά ομόλογα που έχουν στην κατοχή τους. Άλλωστε, η συζητούμενη επιμήκυνση της αποπληρωμής απλώς θα παρατείνει την αγωνία της ελληνικής οικονομίας, η οποία θα είναι καταδικασμένη σε διαρκή αναιμία: Η αντικυκλική πολιτική ακραίας λιτότητας και η αφαίμαξη του ενός πέμπτου του προϋπολογισμού για την εξυπηρέτηση του χρέους οδηγεί μοιραία σε αυτό που αποκαλούν οι Αγγλοσάξονες *death spiral*, μια συνεχή πορεία συρρίκνωσης της οικονομίας και του εισοδήματος των εργαζομένων, χωρίς ελπίδα διεξόδου. Το γενικό ξεφούσκωμα της οικονομίας, που επιφέρουν οι πολιτικές ακραίας λιτότητας, έχει ως αποτέλεσμα την καταστροφή ακόμη και του ήδη συσσωρευμένου παραγωγικού κεφαλαίου και αποκλείει την ανάπτυξη. Και χωρίς ανάπτυξη, είναι αδύνατον να υπάρξουν πλεονασματικοί προϋπολογισμοί χωρίς ανάπτυξη.

Από πλευράς διεθνούς δικαίου, σε παρόμοιες καταστάσεις ανάγκης, υπάρχει απάντηση. Έτσι την είχε διατυπώσει ενώπιον του Μόνιμου Διεθνούς Δικαστηρίου το 1938, μετά την πτώχευση του 1934, ο εκπρόσωπος του ελληνικού κράτους: «Όταν τα κράτη βαρύνονται με υποχρεώσεις έναντι των οφειλετών τους, τις οποίες δεν μπορούν να εκπληρώσουν παράλληλα με τις υποχρεώσεις τους έναντι του λαού τους, είναι υποχρεωμένα να ικανοποιήσουν κατά προτεραιότητα τις βασικές κοινωνικές ανάγκες, έστω και με βλάβη των πιστωτών».⁶ Ανάλογη είναι και η θέση του Διεθνούς Διαιτητικού Δικαστηρίου των ΗΕ: «Το πρώτο καθήκον (του κράτους) είναι απέναντι στον εαυτό του. Η επιβίωσή του αποτελεί πρωταρχικό στόχο. Τα έσοδά του ορθά αφιερώνονται στον σκοπό αυτό».⁷ Στην πραγματικότητα, πρόκειται για εφαρμογή της γνωστής αρχής *salus populi suprema lex est*, που διατρέχει όλους τους δικαιοκούς κλάδους.⁸

Η περίπτωση της επαναδιαπραγμάτευσης του χρέους της Αργεντινής εντάσσεται σε αυτό το νομικο-πολιτικό πλαίσιο. Μετά από μια απέλπιδα προσπάθεια να ικανοποιήσει τους δανειστές της και στη συνέχεια της πλήρους αποτυχίας των σχετικών προγραμμάτων του ΔΝΤ,⁹ εκδόθηκε η πράξη 25.561 της 6ης Ιανουαρίου 2002 που κήρυξε κατάσταση «έκτακτης ανάγκης στην κοινωνική, οικονομική, διοικητική, οικονομική και συναλλαγματική πολιτική». Στη συνέχεια, με το Διάταγμα 256/2002 της 6ης Φεβρουαρίου του 2002 ανεστάλη η πληρωμή του εξωτερικού χρέους, με σκοπό την επαναδιαπραγμάτευση και την επαναδιάρθρωσή του. Με τον τρόπο αυτό ουσιαστικά διαγράφηκαν τα δύο τρίτα του αργεντινού χρέους.

Παρά την κριτική που ασκήθηκε εναντίον τους από μεγάλο τμήμα της αμερικανικής θεωρίας, οι εν λόγω πράξεις κρίθηκαν σύμφωνες με το διεθνές δίκαιο από εθνικά και διεθνή δικαστήρια. Για παράδειγμα, το Διεθνές Κέντρο για την Διευθέτηση Επενδυτικών Διαφορών (International Centre for Settlement of Investment Disputes – ICSID –) το οποίο αποτελεί διαιτητικό/δικαιοδοτικό όργανο της Παγκόσμιας Τράπεζας, σε απόφασή του της 3ης Οκτωβρίου 2006 επί της υπόθεσης LG&E Energy Corp κατά της Δημοκρατίας της Αργεντινής δέχθηκε ότι η τελευταία μπορούσε να επικαλεστεί κατάσταση ανάγκης για την

6. Permanent Court of International Justice (PCIJ), Series C, no. 87 (1938-1939), 187 κ.ε., ιδίως σ. 205 κ.ε. *Société Commerciale de Belgique v. Greece* PCIJ (1939) Ser. A/B, no 78. Πρβλ. και τη μειοψηφούσα άποψη της δικαστή Lübbe-Wolff στην απόφαση BVerfG 2 BvM 1-5/03.

7. French Company of Venezuelan Railroads Case, UNRIAA, Vol. X, p. 285 (353))

8. Βλ. ενδεικτικά, R. Dolzer, "Staatliche Zahlungsunfähigkeit: Zum Begriff und zu den Rechtsfolgen im Völkerrecht", in: Jekewitz (ed.), *Des Menschen Recht zwischen Freiheit und Verantwortung: Festschrift für Karl Josef Partsch zum 75. Geburtstag* 1989, σ. 550, P. Schantz, *Verbraucher und Recht – VuR* 2006. 210, σ. 211.

9. Την αποτυχία παραδέχεται το ίδιο το ΔΝΤ. Βλ. σχετικά IMF, *Report on the Evaluation of the Role of the IMF in Argentina, 1991-2001*, June 30, 2004.

περίοδο 2001 έως 2003 ως λόγο καταγγελίας σχετικής διμερούς συνθήκης με τις ΗΠΑ.¹⁰

Το ιταλικό ακυρωτικό έκρινε, επίσης, ότι η εν λόγω πράξη αποτελούσε άσκηση κυριαρχικής αρμοδιότητας και ότι τα συμφέροντα της οργανωμένης από το κράτος κοινότητας έχουν απόλυτο προβάδισμα έναντι αντίθετων συμφερόντων, πράγμα που αποκλείει τον νομικό τους έλεγχο από αλλοδαπά δικαστήρια, ως *acta iure imperii*.¹¹ Και το γερμανικό ομοσπονδιακό συνταγματικό δικαστήριο θεώρησε ότι δεν υφίσταται υποχρέωση του γερμανικού κράτους για προστασία δικαιωμάτων πολιτών του (*Schutzpflicht*) που πλήττονταν από την εν λόγω πράξη.¹²

Σε κατακλείδα: Όχι απλά δεν είναι μονόδρομος η εξυπηρέτηση των δανειστών, αλλά αντιθέτως, τα κράτη που δεν θέλουν να αυτοκτονήσουν έχουν πολλά νομικά όπλα να προτάξουν για την άμυνά τους. Στο πλαίσιο αυτό ιδιαίτερα χρήσιμες είναι πρωτοβουλίες όπως αυτή για τη συγκρότηση Επιτροπής Λογιστικού Ελέγχου, που θα εξετάσει σε βάθος την προέλευση του χρέους και θα προτείνει λύσεις για την διαγραφή του.

10. ICSID Case No. ARB/02/16 *Sempra Energy v. Argentina* (annulment) του 2010, ICSID LG&E Energy Corp., ICSID Case No. ARB/02/1 *LG&E Capital Corp. and LG&E International Inc.1 v. Argentine Republic* (Liability), ιδίως παρα. 267. Αξιοσημείωτο είναι ότι σε προηγούμενη ανάλογη απόφαση του CMS Transmission Co. v. Argentine Republic (Case ARB/01/8) το Διαιτητικό Δικαστήριο είχε κρίνει διαφορετικά. Για την τελευταία αυτή απόφαση βλ. G. Pavlidis, *La défaillance de l'État*, ό.π., σ. 116.

11. Corte Suprema di Cassazione, *Ordinanza* της 27 Μαΐου 2005, R.G.N. 6532/04.

12. BVerfG, 2 BvR 120/03 της 4.5.2006. Πρβλ. BVerfG, 2 BvM 1-5/03 της 8.5.2007.

Αντιφωνητής

Κατοικημένη από
Έλληνικό πληθυσμό, (...) η
Κωνσταντινούπολη υπήρξε
ή ιστία ενός πολιτισμού
βαθιά σηματοδευμένου από τον
έλληνα...

Κ. ΠΑΠΑΓΩΑΝΝΟΥ



ΝΕΑ ΕΠΟΧΗ | ΝΕΕΣ ΙΔΕΕΣ
Νέα Εφημερίδα

Δρόμος

ΤΗΣ ΑΡΙΣΤΕΡΑΣ

**Κάθε Σάββατο
 στα περίπτερα**

