

Απόφαση 668/2012 Ολ.ΣΤΕ
Σχετικά με το Μνημόνιο 1 (ν. 3845/2010)

Ιδιαίτερη αίσθηση προκάλεσε η εκτενέστατη (118 σελίδες) απόφαση 668/2012 της Ολομελείας του Συμβουλίου της Επικρατείας (δημοσιεύθηκε στις 20/2/2012) σχετικά με το Μνημόνιο 1 (Ν. 3845/2010), με το οποίο επήλθε το πρώτο κύμα επιβολής δυσμενών οικονομικών μέτρων για την κάλυψη των δανειακών αναγκών της χώρας.

A. Ιστορικό:

Στις 29/7/2010 κατατέθηκε αίτηση ακυρώσεως από τον Δικηγορικό Σύλλογο Αθηνών, την Ανώτατη Διοίκηση Ενώσεων Δημοσίων Υπαλλήλων, την Πανελλήνια Ομοσπονδία Πολιτικών Συνταξιούχων, την Ε.Σ.Η.Ε.Α., το Τ.Ε.Ε. κλπ φορείς, προσβάλλοντας μια σειρά αποφάσεων και εκτελεστικών του νόμου πράξεων. Συγκεκριμένα, με την αίτηση ακύρωσης προσβάλλονταν οι υπ' αριθμ. 2/14924/1.4.2010 («παροχή οδηγιών για την υλοποίηση εισοδηματικής πολιτικής έτους 2010») και 2/35981/28.5.2010 («παροχή οδηγιών για την υλοποίηση μισθολογικών ρυθμίσεων») αποφάσεις του Υφυπουργού Οικονομικών και η υπ' αριθμ. Φ.80000/14254/1097/6.7.2010 Κ.Υ.Α. των Υφυπουργών Οικονομικών και Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, καθώς και φύλλα μισθοδοσίας, ανάλυσης και βεβαίωσης αποδοχών. Εισηγήτρια- δικαστής ήταν η κ. Σαρπ, η οποία συνέταξε σχετική έκθεση που αναγνώστηκε κατά την διαδικασία εκδίκασης.

Η υπόθεση συζητήθηκε στις 23/11/2010 ενώπιον της μείζονος Ολομελείας.

B. Κύρια Σημεία Απόφασης:

1. Το Μνημόνιο δεν έχει χαρακτήρα Διεθνούς Συνθήκης.

Το σκεπτικό της απόφασης στο συγκεκριμένο σημείο επικαλείται ενδεικτικά τα ακόλουθα επιχειρήματα:

«Με την προσάρτηση δε του Μνημονίου στο ν. 3845/2010 **επιχειρείται απλώς η κατά πανηγυρικό τρόπο δημοσιοποίηση του περιεχομένου και του χρονοδιαγράμματος υλοποίησής του εν λόγω προγράμματος**, ορισμένα μέτρα, άλλωστε, του οποίου περιείχοντο ήδη, έστω και εν σπέρματι, και στο προηγηθέν και υποβληθέν από την Ελλάδα στην Ευρωπαϊκή Ένωση, εν όψει των κατά το δίκαιο της Ένωσης υποχρεώσεων της, επικαιροποιημένο πρόγραμμα σταθερότητας και ανάπτυξης 2010-2013. Εξ άλλου, το γεγονός ότι το καταρτισθέν στην αγγλική γλώσσα κείμενο του Μνημονίου υπεγράφη στις 3.5.2010 για λογαριασμό της Ελληνικής Δημοκρατίας από τον Υπουργό Οικονομικών και τον Διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδος και για την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ως εκπρόσωπο των κρατών μελών της Ευρωζώνης, από τον αρμόδιο για τις Οικονομικές και Νομισματικές Υποθέσεις Επίτροπο, δεν προσδίδει σε αυτό το χαρακτήρα διεθνούς συνθήκης μεταξύ των κρατών μελών της Ευρωζώνης και της Ελλάδας, ούτε πολύ περισσότερο μεταξύ της τελευταίας και του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου, το οποίο δεν έχει υπογράψει το Μνημόνιο και κατά την έννομη τάξη του οποίου, όπως εκτέθηκε ανωτέρω στη σκέψη 8, **οι**

διακανονισμοί για την χρηματοδότηση των κρατών μελών του (μεταξύ των οποίων, και μάλιστα από τα ιδρυτικά, είναι και η Ελλάδα) δεν αποτελούν διεθνείς συνθήκες.»

«Δεν αποτελεί δε το Μνημόνιο διεθνή συνθήκη, διότι με αυτό **δεν αναλαμβάνονται αμοιβαίες δεσμεύσεις των μερών που υπέγραψαν το κείμενο του στην αγγλική γλώσσα, ούτε, άλλωστε, προβλέπονται νομικά μέσα για τον εξαναγκασμό των ελληνικών αρχών στην πιστή και απαρέγκλιτη εφαρμογή** του ή άλλου είδους νομικής φύσεως κυρώσεις, μέσω των οποίων θα επιτυγχανόταν εμμέσως ο ίδιος σκοπός, ούτε προκύπτει ότι τα υπογράψαντα το ανωτέρω κείμενο μέρη θέλησαν να προσδώσουν, κατ' εξαίρεση, νομική δεσμευτικότητα στο κείμενο αυτό.»

«Κυρίως δε οποιοσδήποτε υποχρεώσεις της Ελλάδος έναντι των άλλων κρατών μελών της Ευρωζώνης ως προς την λήψη μέτρων για την επίτευξη συγκεκριμένων στόχων ως προς τη δημοσιονομική ή οικονομική της πολιτική ή συνέπειες από την μη θέσπιση των μέτρων αυτών **δεν απορρέουν πάντως από το ανωτέρω Μνημόνιο αυτό καθ' εαυτό**, αλλά ενδεχομένως από την υπογραφείσα μετά τη δημοσίευση του ν. 3845/2010, στον οποίο προσαρτάται το εν λόγω Μνημόνιο, Σύμβαση Δανειακής Διευκόλυνσης ή από την εκδοθείσα, επίσης μετά τη δημοσίευση του ανωτέρω νόμου, 2010/320/ΕΕ απόφαση του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης.»

Με βάση το ανωτέρω σκεπτικό το Δικαστήριο έκρινε ότι δεν χρειαζόταν να ψηφιστεί το Μνημόνιο με πλειοψηφία των 3/5 (180) βουλευτών (σύμφωνα με το 28 παρ. 2 του Συντάγματος), εφόσον δεν αποτελεί Διεθνή Συνθήκη.

Περαιτέρω κρίθηκε ότι με το Μνημόνιο δεν εκχωρούνται αρμοδιότητες σχετικές με την χάραξη της εθνικής πολιτικής, η οποία παραμένει στην ελληνική κυβέρνηση, ούτε τίθεται θέμα περιορισμού της εθνικής μας κυριαρχίας. Αναλυτικότερα:

«Με τα δεδομένα αυτά και, ενόψει του ότι **ούτε με το Μνημόνιο ούτε με τον ν. 3845/2010 παραχωρούνται αρμοδιότητες σχετικές με την άσκηση της οικονομικής και δημοσιονομικής πολιτικής της χώρας στα κράτη μέλη της Ευρωζώνης, σε όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και στο Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, ούτε αναγνωρίζονται εξουσίες σε όργανα διεθνών οργανισμών, περιορίζουσες την άσκηση της εθνικής κυριαρχίας**, η Ελληνική δε Κυβέρνηση διατηρεί την κατ' άρθρο 82 παρ. 1 του Συντάγματος εξουσία της για τη χάραξη της γενικής πολιτικής της χώρας, ο ν. 3845/2010, κατ' εξουσιοδότηση διατάξεως του οποίου έχει εκδοθεί η προσβαλλόμενη κανονιστική υπουργική απόφαση και κατ' εφαρμογή διατάξεων του οποίου έχουν εκδοθεί οι προσβαλλόμενες ατομικές πράξεις, δεν αντίκειται στην παρατεθείσα ανωτέρω διάταξη της παρ. 3 του άρθρου 28 του Συντάγματος εν πάση περιπτώσει, ακόμη δηλαδή και αν ήθελε θεωρηθεί ότι η διάταξη αυτή αφορά όχι μόνον περιορισμούς ως προς την άσκηση της εθνικής κυριαρχίας του κράτους επί του εδάφους (π.χ. με την παροχή του δικαιώματος διελεύσεως ξένων στρατευμάτων από τη χώρα ή εγκαταστάσεως στρατιωτικών βάσεων διεθνών οργανισμών), αλλά και περιορισμούς ως προς την άσκηση αρμοδιοτήτων ανατιθεμένων από το Σύνταγμα σε προβλεπόμενα από αυτό όργανα του κράτους.»

2. Τα περιοριστικά μέτρα που επιβάλλονται με το Μνημόνιο (περικοπές αποδοχών και συντάξεων, επιδομάτων θερινών διακοπών

και δώρων εορτών κλπ) είναι συμβατά τόσο με το Σύνταγμα όσο και το 1^ο Πρόσθετο Πρωτόκολλο της Ε.Σ.Δ.Α. και άλλες διεθνείς συνθήκες.

Σύμφωνα με το σκεπτικό 35 της απόφασης «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*».

Τα μέτρα αυτά «...αποσκοπούν 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 δημοσίου συμφέροντος και αποτελούν, ταυτοχρόνως, και σκοπούς κοινού ενδιαφέροντος των κρατών μελών της Ευρωζώνης**, εν όψει της καθιερουμένης από τη νομοθεσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης υποχρεώσεως δημοσιονομικής πειθαρχίας και διασφαλίσεως της σταθερότητας της ζώνης του ευρώ στο σύνολο της. Τα μέτρα δε αυτά δεν προσκρούουν ούτε στην αρχή της αναλογικότητας, δεδομένου ότι «...δεν παρίστανται, κατ' αρχήν, απρόσφορα, και μάλιστα προδήλως, για την επίτευξη των επιδιωκόμενων με αυτά σκοπών, ούτε μπορεί να θεωρηθούν ότι δεν ήταν αναγκαία».

Οι διατάξεις του Μνημονίου δεν προσκρούουν στο άρθρο 2 περί προστασίας της ανθρώπινης αξίας, 4 περί αρχής της ισότητας, 5 περί οικονομικής ελευθερίας, 17 περί προστασίας ιδιοκτησίας (στην έννοια της οποίας περιλαμβάνονται ο μισθός και η σύνταξη), 20 περί δικαιώματος δικαστικής προστασίας, 22 περί συλλογικών συμβάσεων ως μέσο καθορισμού των μισθών, 22 περί συνδικαλιστικής ελευθερίας, 25 περί της αρχής της αναλογικότητας και 28 σχετικά με την κύρωση των διεθνών συμβάσεων.

Το πλήρες κείμενο της απόφασης είναι διαθέσιμο [ΕΔΩ](#) **(υπερσύνδεση)**

Γ. Εξελίξεις

Το ζήτημα ωστόσο, δεν φαίνεται να σταματήσει εδώ, καθώς ο Δικηγορικός Σύλλογος Αθηνών αφήνει ανοικτό το ενδεχόμενο περαιτέρω προσφυγής του στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, καθώς και αιτήματος αναψηλάφησης της δίκης.

Δ. Απόφαση Συνταγματικού Δικαστηρίου Λετονίας

Δεν είναι η μόνη περίπτωση όπου συμφωνίες διεθνών δανειστών με κράτη έφθασαν να κριθούν από Ανώτατο Δικαστήριο. Αξίζει να υπενθυμιστεί η απόφαση υπ' αριθμ. 2009-43-01/21-12-2009 του Ανωτάτου Συνταγματικού Δικαστηρίου της Λετονίας, που αντιμετώπισε παρόμοιο νομικό ζήτημα, καθώς

κληθήκε να κρίνει τα μέτρα λιτότητας που επιβάλλονταν μέσω διεθνούς συνθήκης μεταξύ της χώρας και του Δ.Ν.Τ. ως προς τις περικοπές συντάξεων ακολουθώντας, όμως, διαφορετικό σκεπτικό.

Το Δικαστήριο απεφάνθη ότι οι διατάξεις που επέβαλαν μαζικές περικοπές συντάξεων από 10% έως και 70% είναι αντισυνταγματικές. Συγκεκριμένα, είναι αντίθετες προς την δημοκρατική αρχή και την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας(άρθρο 1 του συντάγματος), την αρχή της ισότητας (9) και το δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλιση (109), ενώ έγινε επίκληση των συνταγματικών αρχών της προστασίας του κοινωνικού κράτους δικαίου και της αναλογικότητας.

Το κείμενο της απόφασης είναι διαθέσιμο στην αγγλική γλώσσα στο [link: http://tv.vlex.com/vid/judgment-constitutional-court-the-republic-64329869](http://tv.vlex.com/vid/judgment-constitutional-court-the-republic-64329869)

Οι νομικές διαστάσεις μιας συμφωνίας, όπως αυτή των Μνημονίων, είναι πολλές και ιδιαίτερα σύνθετες. Με δεδομένες τις τρέχουσες εξελίξεις, δηλαδή την συνέχιση λήψης μέτρων οικονομικού χαρακτήρα και την παράταση της οικονομικής δυσχέρειας παρ' όλα τα ήδη ληφθέντα μέτρα, είναι προφανές ότι θα εγείρονται συνεχώς αντιδράσεις, οι οποίες ενδεχομένως να φθάνουν στο κατώφλι της δικαστικής εξουσίας. Το ζήτημα, ωστόσο, δεν πρέπει να αντιμετωπίζεται ως απλά ένας νομικός γρίφος, ο οποίος λύνεται ως άσκηση επί χάρτου. Πίσω από αυτό υπάρχουν κοινωνικές προεκτάσεις και ο ανθρώπινος παράγοντας δεν θα πρέπει να παραβλέπεται από οποιαδήποτε νομική προσέγγιση του θέματος, το οποίο είναι βέβαιο ότι θα συνεχίσει να απασχολεί για πολύ καιρό στο μέλλον ολόκληρη την κοινωνία και ειδικότερα τους νομικούς επιστήμονες και τους δικαστές.