

Ο ΣΕΒΑΣΜΟΣ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΑΞΙΩΝ ΚΑΤΑ ΤΗ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΑΙ ΝΟΜΙΣΜΑΤΙΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ¹

Αστέρης Πλιάκος, Καθηγητής Ευρωπαϊκού Δικαίου στο Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών

1. Εισαγωγή

Με τη Συνθήκη της Λισαβόνας, η Ευρωπαϊκή Ένωση μετατράπηκε σε μια Ένωση αξιών. Σύμφωνα με το άρθρο 2 ΣΕΕ: «η Ένωση βασίζεται στις αξίες του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, της ελευθερίας, της δημοκρατίας, της ισότητας, του κράτους δικαίου, καθώς και του σεβασμού των ανθρώπινων δικαιωμάτων, συμπεριλαμβανομένων των δικαιωμάτων των προσώπων που ανήκουν σε μειονότητες. Οι αξίες αυτές είναι κοινές στα κράτη μέλη εντός κοινωνίας που χαρακτηρίζεται από τον πλουραλισμό, την απαγόρευση των διακρίσεων, την ανοχή, τη δικαιοσύνη, την αλληλεγγύη και την ισότητα μεταξύ γυναικών και ανδρών».

Η νομική σημασία των αξιών είναι διττή: αφενός λειτουργούν ως συνθετικό πλαίσιο επιμέρους δικαιωμάτων και αρχών, όπως οι σχετικές διατάξεις του Χάρτη προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην ΕΕ πιστοποιεί. Αφετέρου, λειτουργούν ως κατευθυντήριες οδηγίες προς τον νομοθέτη της ΕΕ, προκειμένου να τις προάγει με συγκεκριμένες πράξεις.

Πέραν από το σκοπό της ΕΕ που είναι η προαγωγή της ειρήνης, των αξιών και της ευημερίας των λαών των κρατών που συνενώνει, έτσι όπως αυτός αναλύεται ειδικότερα από το άρθρο 3 ΣΕΕ, ενδιαφέρον παρουσιάζουν οι διατάξεις γενικής εφαρμογής των άρθρων 7, 9, 10 και 14 ΣΛΕΕ.

Κατά το άρθρο 7: «Η Ένωση μεριμνά για τη **συνοχή** μεταξύ των διαφόρων πολιτικών και δράσεων της, λαμβάνοντας υπόψη το σύνολο των στόχων της και σύμφωνα με την αρχή της δοτής αρμοδιότητας».

Κατά το άρθρο 9: «Κατά τον καθορισμό και την εφαρμογή των πολιτικών και δράσεων της, η Ένωση συνεκτιμά τις απαιτήσεις που συνδέονται με την προαγωγή υψηλού επιπέδου **απασχόλησης**, με τη διασφάλιση της κατάλληλης κοινωνικής προστασίας, με την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού καθώς και με υψηλό επίπεδο εκπαίδευσης, κατάρτισης και προστασίας της ανθρώπινης υγείας».

Στο ίδιο πλαίσιο, το άρθρο 10 αναφέρεται στην καταπολέμηση κάθε διάκρισης λόγω φύλου, φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής, θρησκείας ή πεποιθήσεων, αναπηρίας, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού.

¹ Το παρόν κείμενο διατηρεί εν πολλοίς τον χαρακτήρα της προφορικής εισήγησης που έγινε στο 4^ο «Ετήσιο Επιστημονικό Συνέδριο Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων σε συνεργασία με το Δικηγορικό Σύλλογο Ρόδου» με θέμα «Σύγχρονα ζητήματα δημοσίου δικαίου», στις 12-13 Μαΐου 2017, στη Ρόδο. Θερμές ευχαριστίες εκφράζονται ακόμη μια φορά στον Πρόεδρο της Ένωσης κ. Β. Τζέμο.

Τέλος, το άρθρο 14 αναφέρεται στην υποχρέωση της Ένωσης και των κρατών μελών να μεριμνούν υπέρ των υπηρεσιών γενικού οικονομικού ενδιαφέροντος στα πλαίσια των κοινών αξιών της Ένωσης, καθώς και της συμβολής τους στην προώθηση της κοινωνικής και εδαφικής συνοχής.

Οι ειδικές διατάξεις βρίσκονται στις επιμέρους ρυθμίσεις των συνθηκών. Με την εξαίρεση του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η οποίος με τη Συνθήκη της Λισαβόνας απέκτησε δεσμευτική ισχύ, η εφαρμογή των αξιών της Ένωσης στην οικονομική και νομισματική πολιτική της Ένωσης αντανακλάται στο άρθρο 122 ΣΛΕΕ. Σύμφωνα με την πρώτη παράγραφο του άρθρου αυτού, το Συμβούλιο μπορεί να θεσπίζει «σε πνεύμα αλληλεγγύης μεταξύ κρατών μελών, τα κατάλληλα μέτρα για την αντιμετώπιση της οικονομικής κατάστασης, ιδίως εάν ανακύψουν σοβαρές δυσκολίες στον εφοδιασμό με ορισμένα προϊόντα, ιδίως στον τομέα της ενέργειας». Κατά τη δεύτερη παράγραφο: «Όταν ένα κράτος μέλος αντιμετωπίζει δυσκολίες ή διατρέχει μεγάλο κίνδυνο να αντιμετωπίσει σοβαρές δυσκολίες, οφειλόμενες σε φυσικές ή έκτακτες περιστάσεις που εκφεύγουν από τον έλεγχό του, το Συμβούλιο, προτάσει της Επιτροπής, μπορεί να αποφασίσει να του χορηγήσει, υπό ορισμένους όρους, χρηματοδοτική ενίσχυση της Ένωσης. Ο Πρόεδρος του Συμβουλίου ενημερώνει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για τη ληφθείσα απόφαση».

Ωστόσο, η πρόσφατη χρηματοπιστωτική κρίση ανέδειξε το περιορισμένο εύρος του άρθρου αυτού, όσον αφορά την στήριξη κρατών με χρηματοοικονομικές δυσχέρειες. Τα μέτρα που έλαβαν τόσο τα κράτη μέλη, με μορφή διεθνών συνθηκών, όσο και τα όργανα της Ένωσης, προς αντιμετώπιση της κατάστασης, φαίνεται να διαμορφώνουν μια νέα κατάσταση στην εφαρμογή των αξιών της Ένωσης στο τομέα της οικονομικής και νομισματικής πολιτικής. Ορισμένα από τα μέτρα αυτά αμφισβητήθηκαν ενώπιον του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι αποφάσεις του οποίου αποσαφήνισαν το δημοσιονομικό σύνταγμα της Ένωσης, η αρμονική σύζευξη του οποίου με τις απαιτήσεις των θεμελιωδών αξιών και δικαιωμάτων της Ένωσης θέτει κρίσιμους προβληματισμούς.

2. Το δημοσιονομικό Σύνταγμα της Ένωσης

Οι βασικές διατάξεις της οικονομικής και νομισματικής πολιτικής δεν φαίνεται να συμβαδίζουν με τις απαιτήσεις της αρχής της αλληλεγγύης. Καίτοι με τη Συνθήκη της Λισαβόνας η Ένωση μετατράπηκε σε μία Ένωση αξιών, η διάρθρωση της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης αντανακλά ακόμη τα δεδομένα της δεκαετίας του 90, με αποτέλεσμα να μην αντιστοιχεί στο σκοπό της Ένωσης που είναι «να προάγει την ειρήνη, τις αξίες της και την ευημερία των λαών της».

Η δομική αυτή αντίφαση προσλαμβάνει συγκεκριμένη μορφή με τον τρόπο ρύθμισης της οικονομικής πολιτικής, η οποία χαρακτηρίζεται τόσο από την αρχή της μη διάσωσης, όσο και την αρχή της μη νομισματικής χρηματοδότησης, αν και ο τρόπος ερμηνείας τους από το Δικαστήριο έθεσε τις βάσεις για μια διαφορετική προσέγγιση. Σε κάθε περίπτωση, ο νομοθέτης της Ένωσης φαίνεται να ανοίγει, με την υιοθέτηση

του κανονισμού 472/2013,² μια νέα οδό αρμονικής σύζευξης του δημοσιονομικού συντάγματος με τις αξίες της Ένωσης.

A. Η αρχή της μη διάσωσης

Σύμφωνα με το άρθρο 125 ΣΛΕΕ, η Ένωση δεν ευθύνεται για τις υποχρεώσεις που αναλαμβάνουν οι εθνικές κυβερνήσεις. Παράλληλα, κανένα κράτος μέλος δεν ευθύνεται για τις υποχρεώσεις που αναλαμβάνουν οι εθνικές κυβερνήσεις. Η ακριβής έννοια του άρθρου αυτού, το οποίο καθιερώνει την αρχή της μη διάσωσης αποσαφηνίστηκε από το Δικαστήριο το Νοέμβριο του 2012, με την απόφασή του Pringle.³

Τα βασικά σημεία της απόφασης αυτής είναι τα ακόλουθα. Πρωταρχικός σκοπός της νομισματικής πολιτικής, σύμφωνα με τα άρθρα 127(1) και 282(2) ΣΛΕΕ είναι η σταθερότητα του νομίσματος και κατά προέκταση η στήριξη των γενικών οικονομικών πολιτικών, προκειμένου η νομισματική πολιτική να συμβάλει στην υλοποίηση των στόχων της Ένωσης, σύμφωνα με το άρθρο 3 ΣΛΕΕ.

Όσον αφορά τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας (ΕΜΣ), η συμβατότητα του οποίου με τις διατάξεις της Συνθήκης για την ΟΝΕ αμφισβητήθηκε, η απόφαση επισημαίνει ότι ο σκοπός που επιδιώκει ο ΕΜΣ είναι η εξασφάλιση της σταθερότητας της ευρωζώνης ως σύνολο, που είναι καθαρά διαφορετικό από τον σκοπό της σταθερότητας του νομίσματος. Έστω και αν η σταθερότητα της ευρωζώνης θα μπορούσε να έχει επιπτώσεις στη σταθερότητα του νομίσματος, ένα μέτρο οικονομικής πολιτικής δεν μπορεί να θεωρηθεί ως ισοδύναμο με ένα μέτρο νομισματικής πολιτικής εκ μόνου του λόγου ότι έχει έμμεσες συνέπειες στη σταθερότητα του νομίσματος.⁴

Παράλληλα, ο ΕΜΣ είναι συμβατός με τις διατάξεις για την ΟΝΕ της Συνθήκης, επειδή σε αντίθεση με τον προληπτικό σκοπό του σχετικού κανονιστικού πλαισίου⁵, ιδίως των άρθρων 123 και 125 ΣΛΕΕ, ο ΕΜΣ επιδιώκει τη διαχείριση οικονομικών δυσκολιών, οι οποίες παρ' όλη την ύπαρξη του εν λόγω πλαισίου τελικά εμφανίζονται.⁶ Η ύπαρξη του άρθρου 122(2) ΣΛΕΕ που ήδη αναφέρθηκε, «δεν συνιστά μια αρμόζουσα νομική βάση για την εγκαθίδρυση ενός μηχανισμού, όπως ο

² Κανονισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 21.5.2013 για την ενίσχυση της οικονομικής και δημοσιονομικής εποπτείας των κρατών μελών στη ζώνη του ευρώ, τα οποία αντιμετωπίζουν ή απειλούνται με σοβαρές δυσκολίες αναφορικά με τη χρηματοοικονομική τους σταθερότητα. Ο Κανονισμός αυτός μαζί με τον Κανονισμό 473/2013 για τη διασφάλιση της διόρθωσης του υπερβολικού ελλείμματος των κρατών μελών στη ζώνη του ευρώ, ενισχύουν το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΣΣΑ) που θεσπίστηκε με τους Κανονισμούς 1466/97 και 1467/97 του Συμβουλίου, περί πολυμερούς εποπτείας της δημοσιονομικής κατάστασης. Οι εν λόγω αρχικοί δύο Κανονισμοί είχαν ήδη ενισχυθεί με μια σειρά ρυθμιστικών μέτρων που λήφθηκαν το 2011, κατά τη διάρκεια της οικονομικής κρίσης, μεταξύ των οποίων οι Κανονισμοί 1173/2011, 1175/2011 και 1177/2011. Επ' αυτών, βλ. C. Antpöhler. *Emergenz der europäischen Wirtschaftsregierung. Das Six Pack als Zeichen supranationaler Leistungsfähigkeit*, ZaöRV, 2012, 353.

³ Case C-370/12, *Thomas Pringle v. Government of Ireland*, 27/11/2012.

⁴ Παράγραφος 56 της απόφασης.

⁵ Τα πρόσθετα μέτρα που έχουν ληφθεί για την ενίσχυση της ευρωπαϊκής οικονομικής διακυβέρνησης ενισχύουν την μακροοικονομική σταθερότητα και τη βιωσιμότητα των δημόσιων οικονομικών (παράγραφος 58 της απόφασης).

⁶ Παράγραφος 59.

ΕΜΣ», δεδομένου ότι ο σκοπός αυτού είναι να διασφαλίζει διαρκώς τη χρηματοδοτική σταθερότητα της ευρωζώνης ως σύνολο.⁷

Επομένως, λαμβάνοντας υπόψη τα άρθρα 4(1) και 5(2) ΣΕΕ, τα Κράτη μέλη με ευρώ έχουν τη δυνατότητα να συνάψουν την συνθήκη για τον ΕΜΣ.⁸ Αυτό βέβαια δεν σημαίνει ότι τα κράτη μέλη μπορούν να παραβλέψουν το καθήκον σεβασμού του δικαίου της ΕΕ, όταν ασκούν τις αρμοδιότητές τους.⁹

Εν προκειμένω, τα Κράτη μέλη σεβάστηκαν το δίκαιο της ΕΕ. Ειδικότερα, οι δραστηριότητες του ΕΜΣ δεν εμπίπτουν στη νομισματική πολιτική¹⁰. Σύμφωνα με τα άρθρα 3 και 12(1) Συνθήκης ΕΜΣ, ο σκοπός του ΕΜΣ δεν είναι η σταθερότητα του νομίσματος, απλά η επιδίωξη χρηματοοικονομικών προϋποθέσεων για τα Κράτη μέλη της ευρωζώνης, που αντιμετωπίζουν δυσκολίες, εφόσον είναι απαραίτητο να διαφυλαχτεί η χρηματοοικονομική σταθερότητα της ευρωζώνης ως σύνολο και των Κρατών μελών της. Ο ΕΜΣ δεν θέτει το βασικό επιτόκιο (the key interest rate) για την ευρωζώνη, ενώ η βοήθεια που παρέχει προέρχεται, με την τήρηση του άρθρου 123.1 ΣΛΕΕ, από καταβεβλημένο κεφάλαιο ή με την έκδοση χρηματοοικονομικών εργαλείων (άρθρο 3 της Συνθήκης ΕΜΣ).¹¹

Εν συνεχεία, δεν θίγεται το άρθρο 122 ΣΛΕΕ, επειδή αυτό δεν ρυθμίζει αποκλειστικά όλες τις μορφές συνδρομής, όπως όταν τα Κράτη μέλη θέλουν να συνδράμουν, αρκεί βέβαια να μην θίγονται οι διατάξεις για συντονισμό της οικονομικής πολιτικής των κρατών μελών,¹² κάτι όμως που δεν συμβαίνει. Οι όροι που τίθενται στα μνημόνια κατανόησης παίρνουν βέβαια τη μορφή ενός προγράμματος μακρο-οικονομικής προσαρμογής. Όμως οι όροι «δεν συνιστούν ένα μέσο συντονισμού των οικονομικών πολιτικών των Κρατών μελών, αλλά απλά επιδιώκεται να εξασφαλίσει ότι οι δραστηριότητες του ΕΜΣ είναι συμβατές, μεταξύ άλλων με το άρθρο 125 και τα συντονιστικά μέτρα που υιοθετεί η ΕΕ». ¹³ Άλλωστε, αυτό προβλέπει το άρθρο 13(3) της Συνθήκης του ΕΜΣ, ενώ από το άρθρο 13(4) συνάγεται εμφανώς ότι η Επιτροπή, πριν υπογράψει το Μνημόνιο, ελέγχει εάν οι όροι σέβονται τα μέτρα που συντονίζουν την οικονομική πολιτική των Κρατών μελών.¹⁴

Για το σεβασμό του άρθρου 123 ΣΛΕΕ, η απόφαση προσθέτει ότι το άρθρο αυτό δεν αφορά τα Κράτη μέλη αλλά την ΕΚΤ και τις εθνικές κεντρικές τράπεζες, κατά μείζονα λόγο που η συνδρομή του ΕΜΣ δεν θα προέλθει από χρηματοοικονομικά μέσα που απαγορεύει το άρθρο 123 ΣΛΕΕ.¹⁵

Ως προς την τήρηση του άρθρου 125 ΣΛΕΕ, η απόφαση θεωρεί ότι η συστηματική ερμηνεία οδηγεί στο συμπέρασμα ότι το άρθρο αυτό δεν απαγορεύει οποιαδήποτε μορφή οικονομικής βοήθειας σε ένα Κράτος μέλος, αρκεί να μην θίγεται ο στόχος που αυτό επιδιώκει που είναι η δημοσιονομική πειθαρχία, απαραίτητος όρος για τη

⁷ Παράγραφος 65.

⁸ Παράγραφος 68.

⁹ Παράγραφος 69.

¹⁰ Παράγραφος 95.

¹¹ Παράγραφος 96.

¹² Παράγραφοι 115-122.

¹³ Παράγραφος 111. Αυτή η επισήμανση έχει ιδιαίτερη σημασία όσον αφορά την τήρηση των όρων του Κανονισμού 472/2013.

¹⁴ Παράγραφος 112.

¹⁵ Παράγραφοι 125 και 127 της απόφασης.

χρηματοοικονομική σταθερότητα της νομισματικής ένωσης.¹⁶ Επομένως, δεν γίνεται αποδεκτή βοήθεια που μειώνει το κίνητρο να υιοθετείται μια πολιτική υγιούς προϋπολογισμού.¹⁷ Έτσι, τα άρθρα 14-18 της Συνθήκης για τον ΕΜΣ δείχνουν ότι ο ΕΜΣ δεν θα δρα ως εγγυητής των χρεών του Κράτους μέλους που λαμβάνει βοήθεια. Μόνο το Κράτος μέλος είναι υπεύθυνο έναντι των δανειστών του για τις οικονομικές δεσμεύσεις που αναλαμβάνει.¹⁸

Όσον αφορά το ρόλο των οργάνων της Ένωσης που εμπλέκονται στον ΕΜΣ, η απόφαση του Δικαστηρίου είναι σαφής. Τα Κράτη μέλη μπορούν να αναθέσουν στα όργανα καθήκοντα, εφόσον τα καθήκοντα αυτά είναι εκτός πλαισίου της Ένωσης και δεν αλλοιώνουν τα βασικά χαρακτηριστικά των αρμοδιοτήτων και εξουσιών που τους ανατίθενται από τη Συνθήκη.¹⁹ Εν προκειμένω, καίτοι τα όργανα της Ένωσης, ιδίως η Επιτροπή, συμμετέχουν σε σημαντικά καθήκοντα δεν αποφασίζουν μόνα τους και οι πράξεις του ΕΣΜ δεσμεύουν μόνο τον ΕΜΣ.²⁰ Παράλληλα, η Επιτροπή διασφαλίζει ότι τα μνημόνια κατανόησης, σύμφωνα με το άρθρο 13 της Συνθήκης ΕΜΣ, είναι συμβατά με το δίκαιο της Ένωσης.²¹ Αυτό αφορά και το ίδιο το Δικαστήριο που θα μπορούσε να κληθεί να αποφανθεί για σχετικές διαφορές, οπότε θα πρέπει να εξεταστεί κατά πόσον τα μνημόνια είναι πλήρως συμβατά με το δίκαιο της ΕΕ και ιδίως με μέτρα που η ΕΕ λαμβάνει στο τομέα των οικονομικών πολιτικών των Κρατών μελών.²²

Τέλος, ως προς το θέμα σεβασμού του δικαιώματος δικαστικής προστασίας που κατοχυρώνει το άρθρο 47 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ένωσης, η απόφαση έκρινε ότι δεν εφαρμόζεται ο Χάρτης, επειδή η Συνθήκη για τον ΕΜΣ δεν εφαρμόζει δίκαιο της ΕΕ.²³ Αυτό βέβαια δεν σημαίνει ότι τα όργανα της Ένωσης, ιδίως η Επιτροπή, όταν υπογράφει ένα μνημόνιο δεν ευθύνεται για μη τήρηση του Χάρτη.²⁴

Καταληκτικά και συνοπτικά, με την απόφαση αυτή το Δικαστήριο έκρινε διαφορετικά από ό, τι υποστηριζόταν στη Γερμανία, ότι δηλαδή το άρθρο 125 ΣΛΕΕ δεν επιτρέπει ουδεμία οικονομική στήριξη ενός κράτους μέλους που αντιμετωπίζει πρόβλημα χρηματοδότησης από τις αγορές, αφού ρητά προβλέπεται στο άρθρο αυτό ότι για τις υποχρεώσεις που αναλαμβάνει ένα κράτος μέλος δεν ευθύνεται ούτε η Ένωση, ούτε κανένα άλλο κράτος μέλος. Κατά το Δικαστήριο, η ρήτρα μη διάσωσης που καθιερώνεται από αυτό το άρθρο δεν σημαίνει ότι τα κράτη μέλη δεν μπορούν να χορηγήσουν οικονομική στήριξη μέσω διμερών δανείων, και κατά προέκταση μέσω του ΕΜΣ, αρκεί να μην υπονομεύεται ο επιδιωκόμενος σκοπός που είναι μεταξύ

¹⁶ Παράγραφος 135.

¹⁷ Παράγραφος 136 της απόφασης.

¹⁸ Παράγραφος 138.

¹⁹ Παράγραφος 158 της απόφασης. Βλ. επίσης απόφαση του Δικαστηρίου της 20.9.2016, υποθέσεις C-8/15 P έως C-10/15 P, Ledra Advertising Ltd, σκέψη 56.

²⁰ Παράγραφος 161 της απόφασης και απόφαση της 20.9.2016, σκέψη 53.

²¹ Παράγραφος 164 της απόφασης και απόφαση της 20.9.2016, σκέψη 58. Βλ. επίσης του άρθρο 13(3) της Συνθήκης ΕΜΣ που αναφέρεται ρητά στην εν λόγω συμβατότητα.

²² Παράγραφος 174 της απόφασης. Εν προκειμένω, η εφαρμογή του Κανονισμού 472/2013 μπορεί να αποτελέσει ζήτημα δικαστικής αξιολόγησης.

²³ Παράγραφοι 178-182 της απόφασης.

²⁴ Απόφαση της 20.9.2016, η οποία διαχωρίζει την αίτηση ακυρώσεως από την αγωγή αποζημιώσεως, η οποία μπορεί να ασκηθεί για κάθε παράνομη πράξη που ζημιώνει ένα ιδιώτη, όπως εν προκειμένω αναφορικά με την προσβολή του δικαιώματος ιδιοκτησίας, λόγω «κουρέματος» των καταθέσεων, βλ. τη σκέψη 55 της απόφασης.

άλλων η εξυγίανση των δημόσιων οικονομικών του υπό στήριξη κράτους μέλους της ευρωζώνης. Κατά συνέπεια, εφόσον τηρούνται αυτοί οι δύο όροι, τα κράτη μέλη θα μπορούσαν να εκδηλώσουν την αλληλεγγύη τους, με γενναία χρηματοοικονομική στήριξη.

Όσον αφορά μια ενδεχόμενη στήριξη από την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, το ΔΕΕ εξέδωσε εντελώς πρόσφατα, την 16.6.2015, την απόφαση Gauweiler.²⁵

B. Η αρχή της μη νομισματικής χρηματοδότησης

Η απόφαση του Δικαστηρίου της ΕΕ²⁶ της 16 Ιουνίου 2015²⁷, η οποία εκδόθηκε κατόπιν προδικαστικής παραπομπής²⁸ που του υποβλήθηκε από το Γερμανικό Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο,²⁹ αρχές του 2014, είναι ιδιαίτερα σημαντική, επειδή απαντά σε καίρια ερωτήματα που άπτονται κεντρικών ζητημάτων της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης.³⁰ Ταυτόχρονα, εμμέσως πλην σαφώς, επιβεβαιώνει το θεσμικό πλαίσιο συνεργασίας που πρέπει να διέπει τις σχέσεις του Δικαστηρίου με τα εθνικά δικαστήρια, παρ' όλες τις πολιτικές αντιπαραθέσεις που γεννά η διαμόρφωση μιας υπερεθνικής οικονομικής διακυβέρνησης, η οποία έρχεται σε ευθεία αντίθεση με την εθνική κυριαρχία που τα Κράτη μέλη θεώρησαν σκόπιμο να διατηρήσουν, κατά την επεξεργασία των όρων δημιουργίας του κοινού νομίσματος, με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ.

Στο επίκεντρο των ερωτημάτων ήταν η συμφωνία με θεμελιώδεις διατάξεις της ΟΝΕ της απόφασης OMT του Διοικητικού Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας.³¹ Η απόφαση αυτή που ελήφθη τον Σεπτέμβριο του 2012 αφορούσε την άνευ περιορισμών αγορά ομολόγων που θα εξέδιδαν Κράτη μέλη που αντιμετώπιζαν προβλήματα χρηματοδότησης τους από την αγορά.³²

Ως προς το πρώτο προδικαστικό ερώτημα που αφορά τον χαρακτηρισμό του προγράμματος OMT ως μέτρο νομισματικής ή οικονομικής πολιτικής, η απόφαση αναφέρει κατά βάση τα εξής. Σύμφωνα με την αρχή της δοτής αρμοδιότητας,³³ οι πράξεις του Ευρωπαϊκού Συστήματος Κεντρικών Τραπεζών³⁴ υπόκεινται, υπό τις προϋποθέσεις που προβλέπουν οι Συνθήκες, στον δικαιοδοτικό έλεγχο του Δικαστηρίου. Από τα άρθρα 127.1 και 282.2 ΣΛΕΕ, πρωταρχικός σκοπός της νομισματικής πολιτικής της ΕΕ είναι η διατήρηση της σταθερότητας των τιμών. Με την επιφύλαξη του σκοπού αυτού, το ΕΣΚΤ στηρίζει τις γενικές οικονομικές πολιτικές στην Ένωση, προκειμένου να συμβάλλει στην επίτευξη των σκοπών της, οι οποίες ορίζονται στο άρθρο 3 ΣΕΕ.³⁵ Το πρόγραμμα OMT αποσκοπεί στη

²⁵ C-62/14, Peter Gauweiler and Others v. Deutscher Bundestag.

²⁶ Εφεξής ΔΕΕ ή απλά Δικαστήριο.

²⁷ Υπόθεση C-62/14, Peter Gauweiler κ.α κατά Deutscher Bundestag.

²⁸ Ανακοίνωση τύπου υπ' αριθμό 9/2014, 7.2.2014. Βλ. σχετικά, Α. Πλιάκου, Η πρώτη προδικαστική παραπομπή του Γερμανικού Συνταγματικού Δικαστηρίου στο ΔΕΕ, NoB 2014, 462.

²⁹ Εφεξής ΓΟΣΔ.

³⁰ Εφεξής ΟΝΕ

³¹ Εφεξής ΕΚΤ.

³² Απόφαση του Διοικητικού Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας της 6.9.2012, «Technical features of Outright Monetary Transactions» (απόφαση OMT).

³³ Άρθρο 5.2 ΣΛΕΕ.

³⁴ Εφεξής ΕΣΚΤ.

³⁵ Σκέψη 43, όπου γίνεται παραπομπή στην απόφαση Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, σκέψη 54.

διασφάλιση της ορθής μεταδόσεως της νομισματικής πολιτικής και του ενιαίου χαρακτήρα της. Το γεγονός ότι ένα τέτοιο πρόγραμμα δύναται ενδεχομένως να συντελεί επίσης στη σταθερότητα της ζώνης του ευρώ, που εμπίπτει στην οικονομική πολιτική, δεν το μετατρέπει σε μέτρο οικονομικής πολιτικής.³⁶ Το ίδιο ισχύει και όσον αφορά τον επιλεκτικό του χαρακτήρα, ο οποίος και δικαιολογείται εκ των πραγμάτων και δεν απαγορεύεται από το πρωτογενές δίκαιο.³⁷ Η διασύνδεσή του με την πλήρη τήρηση των προγραμμάτων μακροοικονομικής προσαρμογής του ΕΤΧΣ ή του ΕΜΣ επιβάλλεται, πρώτον, επειδή έτσι τηρείται η κατευθυντήρια αρχή για υγιή δημόσια οικονομικά του άρθρου 119.3 ΣΛΕΕ. Άλλωστε, η διασύνδεση δεν αντίκειται στο άρθρο 127.1 ΣΛΕΕ, το οποίο αναφέρει ότι με την επιφύλαξη του σκοπού της σταθερότητας των τιμών, το ΕΣΚΤ στηρίζει τις γενικές οικονομικές πολιτικές στην Ένωση. Τέλος, το γεγονός ότι η αγορά κρατικών ομολόγων στις δευτερογενείς αγορές υπό την προϋπόθεση της τηρήσεως προγράμματος μακροοικονομικής προσαρμογής θεωρήθηκε ότι εμπίπτει στην οικονομική πολιτική όταν διενεργείται από τον ΕΜΣ³⁸ δεν αρκεί για παρόμοια στάση εν προκειμένω. Η διαφορά των σκοπών που επιδιώκουν ο ΕΜΣ και το ΕΣΚΤ είναι καθοριστική. Το πρόγραμμα OMT είναι αναγκαίο για τη διατήρηση της σταθερότητας των τιμών, ενώ η παρέμβαση του ΕΜΣ αποσκοπεί στη διασφάλιση της σταθερότητας της ζώνης του ευρώ, σκοπός που δεν εμπίπτει στη νομισματική πολιτική.³⁹

Όσον αφορά τη συμβατότητα του προγράμματος OMT με το άρθρο 123.1 ΣΛΕΕ, τα βασικά σημεία της απόφασης του Δικαστηρίου⁴⁰ έχουν ως εξής. Το άρθρο αυτό απαγορεύει οποιαδήποτε χρηματοπιστωτική συνδρομή του ΕΣΚΤ σε κράτος μέλος, χωρίς ωστόσο να αποκλείει, γενικώς, την ευχέρεια του ΕΣΚΤ να επαναγοράζει από τους πιστωτές κράτους μέλους χρεόγραφα που αυτό έχει προηγουμένως εκδώσει. Εντούτοις, το ΕΣΚΤ δεν μπορεί εγκύρως να αγοράζει κρατικά ομόλογα στις δευτερογενείς αγορές υπό συνθήκες που θα προσέδιδαν, πρακτικώς, στην παρέμβασή του αποτέλεσμα ισοδύναμο με εκείνο της απευθείας αγοράς κρατικών ομολόγων. Δεδομένου ότι ο σκοπός του άρθρου 123.1 είναι η παρότρυνση των κρατών μελών να ακολουθούν υγιή δημοσιονομική πολιτική, δεν πρέπει η αγορά κρατικών ομολόγων να οδηγεί σε υπερχρέωση ή σε υπερβολικά ελλείμματα των κρατών μελών.

Τέλος, ως προς την έκθεση της ΕΚΤ σε σημαντικό κίνδυνο ζημιών, το Δικαστήριο έκρινε ότι ακόμη και αν αποδεικνυόταν είναι συμφυής με τις δραστηριότητες της ΕΚΤ, όπως οι πράξεις ανοικτής αγοράς, χωρίς άλλωστε το πρωτόκολλο να ρυθμίζει τους κινδύνους τους οποίους επιτρέπεται να αναλαμβάνει για την επίτευξη των σκοπών της νομισματικής πολιτικής, ενώ προβλέπει τον τρόπο κατανομής των ζημιών.⁴¹ Το ίδιο αφορά και την μη διεκδίκηση καθεστώτος προνομιακής μεταχείρισης, η οποία επιτρέπεται από τους συντάκτες της Συνθήκης, έστω και αν έτσι υπόκειται στον κίνδυνο να «πρέπει να υποστεί μια περικοπή αποφασισθείσα από τους λοιπούς πιστωτές του οικείου κράτους μέλους».⁴²

³⁶ Σκέψεις 48, 51 και 52.

³⁷ Σκέψη 55.

³⁸ Απόφαση Pringle, σκέψη 60.

³⁹ Σκέψεις 59 έως 64 της απόφασης.

⁴⁰ Βλ. τις σκέψεις 93 επ. της απόφασης.

⁴¹ Σκέψεις 123-125 της απόφασης.

⁴² Σκέψη 126 της απόφασης. Εν προκειμένω γίνεται έμμεση αναφορά σε περιπτώσεις αναδιάρθρωσης του χρέους.

Γ. Η αρχή του σεβασμού των θεμελιωδών πολιτικών ενός Κράτους μέλους

Μια προσπάθεια σύζευξης της οικονομικής και της κοινωνικής προόδου αποτελεί ο Κανονισμός 472/2013, ο οποίος στο προοίμιο του τονίζει ότι το άρθρο 9 ΣΛΕΕ ορίζει ότι η Ένωση, κατά τον καθορισμό και την εφαρμογή των πολιτικών και των δράσεων της, πρέπει να συνεκτιμά τις απαιτήσεις που συνδέονται με την προαγωγή ενός υψηλού επιπέδου απασχόλησης, τη διασφάλιση της κατάλληλης κοινωνικής προστασίας, την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού και ένα υψηλό επίπεδο εκπαίδευσης, κατάρτισης και προστασίας της ανθρώπινης υγείας.

Κατ' εφαρμογή αυτού του άρθρου, ο Κανονισμός περιλαμβάνει διατάξεις που συνδέουν την εκτέλεση ενός προγράμματος μακροοικονομικής προσαρμογής, από ένα κράτος που ζήτησε χρηματοδοτική συνδρομή από τον ΕΜΣ, με τις ως άνω επιδιώξεις. Έτσι το πρόγραμμα αυτό και κατ' επέκταση το μνημόνιο που έχει υπογράψει η Επιτροπή με την Ελλάδα, θα πρέπει αφ' ενός να είναι συμβατό με την στρατηγική της Ένωσης για την ανάπτυξη και την απασχόληση, το δικαίωμα διαπραγμάτευσης και συλλογικών δράσεων, αφ' ετέρου να λαμβάνει υπόψη την ανάγκη για εξασφάλιση των μέσων που επιτρέπουν την εφαρμογή θεμελιωδών πολιτικών, όπως η εκπαίδευση και η περίθαλψη.

Ταυτόχρονα, ο Κανονισμός απαιτεί τον πλήρη κοινοβουλευτικό έλεγχο του προγράμματος, στο όνομα της ευρωπαϊκής δημοκρατικής αρχής.⁴³ Ως εκ τούτου, πρέπει να χαιρετιστεί η απόφαση της Διάσκεψης των Προέδρων των πολιτικών ομάδων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, της 21^{ης} Ιανουαρίου 2016, να προστεθεί το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στην εποπτεία του προγράμματος μακροοικονομικής προσαρμογής στην Ελλάδα. Σύμφωνα με την απόφαση, η κοινοβουλευτική Επιτροπή Οικονομικής και Νομισματικής Πολιτικής θα ασκεί το δημοκρατικό έλεγχο, επικουρούμενη από ομάδα εργασίας τριάντα ευρωβουλευτών.⁴⁴ Η ομάδα εργασίας θα πραγματοποιεί τακτικές συνεδριάσεις με τα τέσσερα θεσμικά όργανα που εμπλέκονται στο πρόγραμμα που είναι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η ΕΚΤ, το ΔΝΤ και ο ΕΜΣ.

Πρόκειται αναμφίβολα για μια πρώτη θετική σύζευξη της λογικής που διέπει την ΟΝΕ με τον σκοπό της Ένωσης που είναι η προστασία των αξιών και της ευημερίας των λαών της. Έτσι πέραν από τη σύνδεση της αποπληρωμής του χρέους με τη ρήτρα ανάπτυξης, απαιτείται όπως το πρόγραμμα μακροοικονομικής προσαρμογής και το μνημόνιο συνδεθούν με τη ρήτρα αλληλεγγύης, έτσι όπως την αποτυπώνει, υπό τη μορφή της προστασίας της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, εύστοχα ο Χάρτης και την θέτει πρώτη στην ιεραρχία τόσο το άρθρο 2 ΣΕΕ για τις αξίες της Ένωσης, όσο και όλα τα συντάγματα των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

3. Δημοσιονομικό Σύνταγμα και αναδιάρθρωση του χρέους

Η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα ούτε έσχατος δανειστής της Ένωσης είναι, ούτε μπορεί να μη λάβει υπόψη της τη βαρύνουσα σημασία του ηθικού κινδύνου, κατά

⁴³ Στο όνομα της αρχής αυτής, υποβλήθηκε την 19.8.2015 πρόταση από τον Πρωθυπουργό της Ελλάδας κ. Α. Τσίπρα στον Πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου κ. Μ. Σούλτς, σύμφωνα με την οποία αιτείται η θεσμική εμπλοκή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στην διαδικασία αξιολόγησης του τρίτου Ελληνικού μνημονίου.

⁴⁴ Financial Assistance Working Group (FAWG).

μείζονα λόγο που ratio legis των άρθρων 123 και 125 ΣΛΕΕ φαίνεται να είναι η εξυγίανση των δημόσιων οικονομικών κράτους μέλους που ζητάει βοήθεια. Υπό το πρίσμα αυτό, με την επιφύλαξη της θέσπισης ενός προγράμματος εξυγίανση των δημόσιων οικονομικών ενός κράτους μέλους, αφενός, και της μη υποχρεωτικής μεταβίβασης της ευθύνης χρέους από ένα κράτος μέλος σε άλλο ή στην Ένωση, η αναδιάρθρωση του χρέους ενός κράτους μέλους είναι όχι μόνο δυνατή, αλλά και επιθυμητή.

Πράγματι, οι δύο προαναφερθείσες αποφάσεις αναδεικνύουν τις δυνατότητες για μια αναδιάρθρωση του χρέους. Η σταθερότητα του νομίσματος δεν μπορεί να αποσυνδεθεί από τη σταθερότητα της ευρωζώνης, η οποία τίθεται σε κίνδυνο εάν η οικονομία των κρατών δεν αναπτύσσεται. Για αυτό άλλωστε η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα προέβη στην ανακοίνωση του προγράμματος OMT, όπως και εκείνου της «ποσοτικής χαλάρωσης». Μάλιστα στην απόφαση OMT, το ΔΕΕ δέχτηκε ότι η ΕΚΤ μπορεί να επιδιώξει ταυτόχρονα τους δύο σκοπούς, σταθερότητα του ευρώ και σταθερότητα της ευρωζώνης ή ακριβέστερα όταν τα μέτρα νομισματικής σταθερότητας, έστω και μη συμβατικής μορφής, είναι αναγκαία, τότε η έμμεση επίδρασή τους στην άσκηση οικονομικής πολιτικής δεν τα οδηγεί εκτός του πλαισίου της νομισματικής πολιτικής.

Υπό το πρίσμα αυτό, ιδιαίτερα χρήσιμος είναι ο Κανονισμός 472/2013 για την ενίσχυση της οικονομικής και δημοσιονομικής εποπτείας των κρατών μελών στη ζώνη του ευρώ, τα οποία αντιμετωπίζουν ή απειλούνται με σοβαρές δυσκολίες αναφορικά με τη χρηματοοικονομική τους σταθερότητα. Σύμφωνα με το άρθρο 6 του Κανονισμού, όταν ένα κράτος μέλος αιτείται χρηματοδοτική συνδρομή από τον ΕΜΣ, η Επιτροπή εκτιμά, σε συνεργασία με την ΕΚΤ και, εφόσον είναι δυνατόν, με το ΔΝΤ, τη βιωσιμότητα του δημόσιου χρέους του εν λόγω κράτους μέλους. Η εκτίμηση της βιωσιμότητας του δημόσιου χρέους πρέπει να βασίζεται στο πιθανότερο μακροοικονομικό σενάριο, συμπεριλαμβανομένου του σεναρίου ανάπτυξης, και να λαμβάνει υπόψη τον εκτιμώμενο συνολικό αντίκτυπο των δημοσιονομικών μέτρων στην οικονομική ανάπτυξη.

Είναι γεγονός ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η ΕΚΤ και ο ΕΜΣ εξέφρασαν σοβαρές ανησυχίες για το ύψος του ελληνικού χρέους. Κατά την σύνοδο κορυφής των κρατών μελών της ευρωζώνης της 12.7.2015, τονίστηκε ότι κατά τα τελευταία χρόνια τα κράτη μέλη της ευρωζώνης υιοθέτησαν ένα αξιόλογο πακέτο μέτρων υποστηρικτικών της βιωσιμότητας του Ελληνικού χρέους, τα οποία διευκόλυναν την εξυπηρέτησή του και μείωσαν σημαντικά το κόστος του. Λαμβάνοντας υπόψη αυτό, στο πλαίσιο ενός νέου προγράμματος με τον ΕΜΣ, και σε αρμονία με το πνεύμα της δήλωσης του Ευρω-ομάδας του Νοεμβρίου 2012, η Ευρω-ομάδα δηλώνει την ετοιμότητά της, να αποφασίσει, εφόσον παραστεί ανάγκη, πρόσθετα δυνατά μέτρα (πιθανή παράταση των περιόδων χάριτος και αποπληρωμής) για να εξασφαλιστεί ότι η ακαθάριστες χρηματοδοτικές ανάγκες παραμένουν σε βιώσιμο επίπεδο. Τα εν λόγω μέτρα προϋποθέτουν την πλήρη εφαρμογή του προγράμματος που θα συμφωνηθεί και θα αποφασιστούν μετά την πρώτη θετική αξιολόγηση του.⁴⁵

Κατά συνέπεια, τα κράτη μέλη της ευρωζώνης αναφέρονται σε μια «πιθανή παράταση των περιόδων χάριτος και αποπληρωμής», ενώ τονίζουν ότι «δεν μπορούν

⁴⁵ Δήλωση της συνόδου για το ευρώ, Βρυξέλλες, 12 Ιουλίου 2015.

να αναληφθούν απομειώσεις της ονομαστικής αξίας του χρέους». Στην έννοια της «παράτασης των περιόδων χάριτος και αποπληρωμής» θα μπορούσε να ενταχθούν τα μειωμένα επιτόκια, η επιμήκυνση των ωριμάνσεων των χρεών, η αναστολή πληρωμής σε περίοδο μη αύξησης του ΑΕΠ κλπ.

Σχετικά, έχει εκδηλωθεί έντονη διαφωνία μεταξύ του ΔΝΤ και των οργάνων της Ένωσης, με το πρώτο να κάνει λόγο για καθαρή απομείωση της ονομαστικής αξίας του χρέους και σε κάθε περίπτωση για επιμήκυνση των ωριμάνσεων κατά 60 έτη. Όπως είναι γνωστό, η τρίτη κατά σειρά σύμβαση χρηματοδοτικής διευκόλυνσης μεταξύ του ΕΜΣ και της Ελληνικής Δημοκρατίας προβλέπει 32,5 χρόνια ως «μέγιστη μέση ληκτότητα» με επιτόκιο 1,5%.⁴⁶

Η θέση αυτή του ΔΝΤ υπαγορεύεται από το καταστατικό του το οποίο δεν επιτρέπει χρηματοδότηση ενός κράτους μέλους, εάν αυτό δεν μπορεί να αποπληρώσει το δάνειο, κάτι που προϋποθέτει τη βιωσιμότητα του χρέους. Πρόκειται για γενική παραδοχή, η οποία θα έπρεπε να υιοθετηθεί και στο πλαίσιο εφαρμογής του Κανονισμού 472/2013. Όσον αφορά το άρθρο 125 ΣΛΕΕ, η διακριτική ευχέρεια που αυτό αφήνει είναι μεγάλη. Η έννοια της μη υποχρεωτικής μεταβίβασης της ευθύνης για το χρέος ενός κράτους μέλους πράγματι επιτρέπει στα κράτη μέλη να παράσχουν παράταση στις περιόδους χάριτος και αποπληρωμής. Στο πλαίσιο αυτό, θα ήταν πιο αποτελεσματικό να συνδεθεί η αποπληρωμή του χρέους με τη ρήτρα ανάπτυξης, κατά τρόπο μάλιστα που να μην ανακόπτεται η δυναμική αναπτυξιακή πορεία του ενδιαφερομένου κράτους, κάτι βέβαια που ισοδυναμεί με την αναστολή πληρωμής του για όσο χρόνο δεν επιτυγχάνεται ο επιθυμητός δείκτης ανάπτυξης. Επιπρόσθετα, δεδομένου ότι η Συνθήκη δεν απαγορεύει την οικειοθελή ανάληψη της ευθύνης χρέους, τα κράτη μέλη θα μπορούσαν να προβούν σε μια καθαρή απομείωση της ονομαστικής του αξίας, ως ελεύθερη επιλογή, στο πλαίσιο μιας νέας αντίληψης για την «αμοιβαιοποίηση του χρέους», η οποία όχι μόνο να συνδέεται με προγράμματα οικονομικής εξυγίανσης, αλλά και με την προοπτική μια συνολικής οικονομικής ανάπτυξης, στη βάση μιας ευρωπαϊκής οικονομικής διακυβέρνησης, με ίδιο προϋπολογισμό και φυσικά ίδια δημοκρατική αρχή.⁴⁷

Πράγματι, όπως τονίστηκε πρόσφατα από τους αρμόδιους υπουργούς της Γαλλίας και Ιταλίας «το ευρώ είναι πολιτικό ζήτημα, δεν είναι μόνο ένα νόμισμα. Αποτελεί ένα πολιτικό εγχείρημα, μια κοινή κυριαρχία για την ενίσχυση των οικονομιών μας, για την ανάπτυξη, την απασχόληση και ουσιαστικά για τις κοινωνίες μας στην παγκοσμιοποίηση. Απαιτείται μια σύγκλιση οικονομική, δημοσιονομική και κοινωνική. Χρειαζόμαστε περισσότερο από ποτέ την ενίσχυση των κανόνων, την αλληλεγγύη, τη σύγκλιση».⁴⁸

4. Οι απαιτήσεις των θεμελιωδών αξιών και δικαιωμάτων

Η Ένωση έχει σκοπό να προάγει την ειρήνη, τις αξίες της και την ευημερία των λαών της. Μεταξύ των αξιών της Ένωσης, συγκαταλέγονται ο σεβασμός της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, της ισότητας και ο σεβασμός των ανθρώπινων δικαιωμάτων.

⁴⁶ Νόμος 4336/2015

⁴⁷ Βλ. σχετικά, Der Spiegel, 25.7.2015.

⁴⁸ Le Monde, 31.7.2015 (Dezir/ Gozi).

Ειδικότερα, το Δικαστήριο απεφάνθη με τρεις Διατάξεις ότι τα προδικαστικά ερωτήματα που του απεύθυναν τρία εθνικά δικαστήρια, ένα από τη Ρουμανία και δύο από την Πορτογαλία,⁴⁹ δεν μπορούν να απαντηθούν, επειδή είναι προδήλως αναρμόδιο να εκδικάσει τις σχετικές αιτήσεις προδικαστικής αποφάσεως. Όσον αφορά το Γενικό Δικαστήριο, την 27.11.2012, σε αίτηση ακυρώσεως δύο αποφάσεων του Συμβουλίου που απευθυνόταν στην Ελλάδα, την οποία υπέβαλε η ΑΔΕΔΥ, έκρινε ότι η αίτηση αυτή είναι απαράδεκτη, λόγω έλλειψης ενεργητικής νομιμοποίησης της προσφεύγουσας. Παράλληλα, μόλις πρόσφατα, την 7.10.2015, το Γενικό Δικαστήριο απέρριψε την αγωγή αποζημίωσης που άσκησε μια ομάδα Ιταλών επενδυτών κατά της ΕΚΤ για το περίφημο πλέον PSI.

Στο πλαίσιο της προδικαστικής παραπομπής, το Δικαστήριο μπορεί να ερμηνεύσει το δίκαιο της ΕΕ εντός των ορίων των αρμοδιοτήτων που απονέμονται στην Ένωση. Σχετικά με τις απαιτήσεις που απορρέουν από την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων, συνιστά πάγια νομολογία ότι οι διατάξεις του Χάρτη δεσμεύουν τα κράτη μέλη σε όλες τις περιπτώσεις που αυτά καλούνται να εφαρμόσουν το δίκαιο της ΕΕ. Ωστόσο, σύμφωνα με το άρθρο 51, παράγραφος 1, του Χάρτη, οι διατάξεις του απευθύνονται στα Κράτη μέλη «μόνο όταν εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης».⁵⁰ Ωστόσο, όπως ήδη τονίστηκε, με την απόφασή του της 20.9.2016, το Δικαστήριο επισήμανε ότι κάθε παράνομη πράξη των οργάνων της Ένωσης, ιδίως της Επιτροπής, που διαπράττεται κατά την επεξεργασία και υπογραφή ενός μνημονίου, μπορεί να ελεγχθεί στο πλαίσιο άσκησης της αγωγής αποζημίωσης. Επομένως, εάν η Επιτροπή δεν τηρεί το δίκαιο της Ένωσης, στο οποίο συμπεριλαμβάνεται ο Χάρτης, υπέχει ευθύνη, εφόσον συντρέχουν οι σχετικοί όροι. Εν προκειμένω, η επίκληση παραβίασης του άρθρου 17.1 του Χάρτη που προστατεύει το δικαίωμα στην ιδιοκτησία, κρίθηκε ως αβάσιμη, επειδή το «κούρεμα» των καταθέσεων στις Κυπριακές Τράπεζες, καίτοι συνιστά προσβολή του δικαιώματος ιδιοκτησίας, υπαγορεύεται από την ανάγκη διάσωσης των τραπεζών και ευρύτερα της εξασφάλισης της σταθερότητας του τραπεζικού συστήματος στην ευρωζώνη, κάτι που δεν αποτελεί δυσανάλογη προσβολή του δικαιώματος ιδιοκτησίας.⁵¹ Πρόκειται για ιδιαιτέρως σημαντική απόφαση, στο βαθμό που εφεξής οι απαιτήσεις του Χάρτη και ευρύτερα των θεμελιωδών δικαιωμάτων που προστατεύει η έννομη τάξη της Ένωσης θα γίνονται πλήρως σεβαστές, κάτι που αναμένεται να επηρεάσει θετικά τη διαμόρφωση και εφαρμογή των μνημονίων.

⁴⁹ Βλ. τις Διατάξεις που εξέδωσε την 14.12.2011, την 7.3.2013 και την 26.6.2014, με τις οποίες, σχεδόν με अपαράλλακτους όρους, έκρινε ότι είναι προδήλως αναρμόδιο να εκδώσει προδικαστική απόφαση στα ερωτήματα που του απεστάλησαν.

⁵⁰ Βλ. ωστόσο την υπόθεση C-617/10, Åkerberg Fransson, όπου καίτοι κατά τον Γενικό Εισαγγελέα Villalón δεν υπήρχε σημαντική επαφή των επίδικων εθνικών μέτρων με το δίκαιο της ΕΕ (δεν υπήρχε «ρυθμιστική παρουσία» του δικαίου της ΕΕ) ή διαφορετικά υπήρχε ισχνή συνάφεια του «εφαρμοζόμενου κατ' αρχήν δικαίου της ΕΕ και της δημόσιας κυρωτικής εξουσίας για παραβίαση της φορολογικής νομοθεσίας», το Δικαστήριο συνέδεσε εν μέρει τη δήλωση του προσφεύγοντα για τον οφειλόμενο ΦΠΑ, η οποία περιείχε ανακριβή στοιχεία, με την εφαρμογή των άρθρων 2, 250, παρ. 1 και 273 της Οδηγίας 1006/112, πρώην άρθρα 1 και 22 της έκτης Οδηγίας.

⁵¹ Σκέψη 74 της απόφασης. Σύμφωνα με το άρθρο 52.1 του Χάρτη περιορισμοί στα θεμελιώδη δικαιώματα μπορούν να γίνουν αποδεκτοί, εφόσον υπάρχει λόγος προστασίας του γενικού συμφέροντος και τηρείται η αρχή της αναλογικότητας.

Ευρύτερα, το θέμα των όρων παροχής προστασίας έναντι των μνημονίων επιδέχεται διαφορετικής απάντησης, ανάλογα με το σχετικό νομικό πλαίσιο, τους προσφεύγοντες και τους λόγους ασυμβατότητας που προβάλλονται.

Κατ' αρχάς, υπάρχει δυνατότητα προστασίας εντός του πλαισίου εφαρμογής της Συνθήκης ΕΜΣ. Η διαφύλαξη του δικαίου της ΕΕ στο πλαίσιο του ΕΜΣ μπορεί να οδηγήσει στην προσφυγή ενός κράτους μέλους λ.χ. της Ελλάδας στο Συμβούλιο των Διοικητών σε πρώτο βαθμό και εν συνεχεία στο Δικαστήριο, σύμφωνα με το άρθρο 37 της Συνθήκης ΕΜΣ, για το λόγο μεταξύ άλλων ότι δεν τηρήθηκαν οι διατάξεις του Κανονισμού 472/2013, όσον αφορά το σεβασμό των θεμελιωδών πολιτικών της υγείας ή της εκπαίδευσης στην Ελλάδα.

Εν συνεχεία, θιγόμενοι ιδιώτες θα μπορούσαν να προσφύγουν στο δικαιοδοτικό σύστημα της Ένωσης, όπως συνέβη στην υπόθεση T-541/10, *ΑΔΕΔΥ κατά Συμβουλίου της ΕΕ*. Βέβαια, οι περιοριστικοί όροι πρόσβασης των ιδιωτών στο Δικαστήριο της ΕΕ δεν επιτρέπουν εν προκειμένω αισιοδοξία. Πράγματι, στην εν λόγω υπόθεση, με Διάταξη του Γενικού Δικαστηρίου απορρίφθηκε η αίτηση ακυρώσεως, πρώτον, της Αποφάσεως του Συμβουλίου 2010/320/ΕΕ, της 10.5.2010, η οποία ζητούσε από την Ελλάδα στο πλαίσιο της δημοσιονομικής εποπτείας να λάβει μέτρα περιορισμού των ελλειμμάτων για την αποκατάσταση του υπερβολικού δημοσιονομικού ελλείμματος,⁵² και δεύτερον της Αποφάσεως 2010/486/ΕΕ, της 7.9.2010, η οποία τροποποίησε την πρώτη.⁵³ Οι αποφάσεις αυτές λήφθηκαν στο πλαίσιο των άρθρων 119, 126 και 136 (1) της ΣΛΕΕ, τα οποία αφορούν το συντονισμό των εθνικών οικονομικών πολιτικών, ιδίως τη μείωση του υπερβολικού δημοσιονομικού ελλείμματος. Μεταξύ των ζητηθέντων μέτρων ήταν η μείωση των επιδομάτων που λάμβαναν οι δημόσιοι υπάλληλοι για τις εορτές του Πάσχα, των Χριστουγέννων και της ετήσιας άδειάς τους, η αύξηση του χρόνου συνταξιοδότησης και η μείωση της σύνταξής τους, καθώς και η επιδείνωση της λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών λόγω μη αναπλήρωσης των υπαλλήλων που συνταξιοδοτήθηκαν.

Η προαναφερθείσα Διάταξη του Γενικού Δικαστηρίου έκρινε ότι οι σχετικές με τις εν λόγω περικοπές διατάξεις των Αποφάσεων του Συμβουλίου ήταν γενικές, στο βαθμό που δεν εξειδικεύουν της λεπτομέρειες των μειώσεων, τον τρόπο εφαρμογής τους ή την κατηγορία των δημοσίων υπαλλήλων που θα υφίστατο τα μέτρα. Οι επίμαχες διατάξεις απλά έθεταν το στόχο μειώσεως αφήνοντας στις Ελληνικές Αρχές την ευχέρεια της συγκεκριμένης εφαρμογής. Επομένως, η προσβολή της νομικής κατάστασης των προσφευγόντων θα συντελούνταν από τα μέτρα των Ελληνικών Αρχών και όχι από τις Αποφάσεις του Συμβουλίου.⁵⁴ Με άλλα λόγια, οι Αποφάσεις του Συμβουλίου δεν πρόσβαλαν άμεσα τη νομική κατάσταση των προσφευγόντων, επειδή οι Ελληνικές Αρχές διέθεταν μια ευρεία διακριτική ευχέρεια στη λήψη μέτρων εφαρμογής τους. Ως εκ τούτου, οι επίμαχες διατάξεις δεν τους αφορούσαν άμεσα, κατά την έννοια του άρθρου 263, εδάφιο 4 της ΣΛΕΕ.⁵⁵

⁵² ΕΕ 2010 L 145, 6.

⁵³ ΕΕ 2010, L 241, 12. Η δεύτερη Απόφαση αναθεωρεί ορισμένα από τα μέτρα, προσθέτει άλλα και γενικά επεξεργάζεται εκ νέου τα αρχικά μέτρα.

⁵⁴ Σκέψη 70 της Διάταξης.

⁵⁵ Σκέψη 73 της Διάταξης του Γενικού Δικαστηρίου. Βλ. επίσης την απόφαση του Δικαστηρίου της 20.9.2016, σκέψη 55, όπου επισημαίνεται η επίδραση στην αίτηση ακυρώσεως της φύσης μέτρων του ΕΜΣ, ως μη μέτρων της Ένωσης.

Η προσέγγιση αυτή υιοθετήθηκε για όλα τα μέτρα λιτότητας, με αποτέλεσμα ορθώς οι προσφεύγοντες να επικαλεστούν το δικαίωμά τους στην αποτελεσματική δικαστική προστασία, η οποία συνιστά γενική αρχή του δικαίου της ΕΕ. Στην επισήμανσή τους αυτή, το Γενικό Δικαστήριο έκρινε ότι τα άρθρα 263, 267 και 277 ΣΛΕΕ εγκαθιδρύουν ένα πλήρες σύστημα έννομης προστασίας που επιτρέπει στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης να αξιολογήσουν τη νομιμότητα των πράξεων των οργάνων της ΕΕ. Υπό το πρίσμα αυτό, εάν η αίτηση ακυρώσεως των ιδιωτών δεν ευδοκιμεί λόγω των περιοριστικών συνθηκών του άρθρου 263 ΣΛΕΕ, μπορούν να προσφύγουν στα εθνικά δικαστήρια και να ζητήσουν να υποβληθεί το θέμα της εγκυρότητας των πράξεων των οργάνων της ΕΕ, μέσω προδικαστικής παραπομπής των σχετικών ερωτημάτων, στο Δικαστήριο της ΕΕ.⁵⁶

Ως εκ τούτου, έχει ιδιαίτερη σημασία η εθνική δικαστική προστασία, όπως στην περίπτωση της Ελλάδας αναδεικνύει η στάση του ΣτΕ έναντι των μέτρων λιτότητας. Είναι γεγονός ότι με τις πρώτες αποφάσεις του ΣτΕ σε «μνημονιακές» υποθέσεις⁵⁷ που αφορούσαν διαδοχικές μειώσεις αποδοχών και συντάξεων, κρίθηκαν αποδεκτά τα μέτρα λιτότητας του 2010. Ωστόσο, με μεταγενέστερες αποφάσεις του, το ΣτΕ άλλαξε στάση.⁵⁸ Αφού διαπιστώνει ότι το πρώτο μνημόνιο⁵⁹ «έχοντας αποφασιστεί υπό την πίεση όλως εξαιρετικών περιστάσεων, και επιβαλλόμενα κατά την εκτίμηση του νομοθέτη για την άμεση αντιμετώπιση της κρίσεως, δεν προσέκρουσε ούτε στο Σύνταγμα ούτε στο άρθρο 1 του Πρώτου Πρωτοκόλλου ΕΣΔΑ»⁶⁰, το ΣτΕ θεωρεί ότι το δεύτερο μνημόνιο⁶¹ δεν μπορεί πλέον να γίνεται χωρίς ειδική έρευνα και εμπειριστατωμένη μελέτη για να διαπιστώσει και να αναδείξει τεκμηριωμένα ότι τα μέτρα είναι συμβατά με τις σχετικές συνταγματικές δεσμεύσεις, τις «απορρέουσες μεταξύ άλλων, από το θεσμό της κοινωνικής ασφαλίσεως, τις αρχές της ισότητας και της αναλογικότητας και την προστασία της αξίας του ανθρώπου». Αυτολεξεί: «Εφόσον, πάντως, κατόπιν των ανωτέρω, ο νομοθέτης επέλεγε [...] να προβεί σε συγκεκριμένες περικοπές συντάξεων (επιλογή, κατ' αρχήν, δικαστικώς ανέλεγκτη), όφειλε προηγουμένως να εξετάσει με τρόπο επιστημονικό και δικαστικά ελέγξιμο, αν οι επιπτώσεις των περικοπών τούτων στο βιοτικό επίπεδο των θιγόμενων, αθροιζόμενες με τις επιπτώσεις από τα ήδη ληφθέντα γενικά μέτρα αντιμετώπισης της κρίσης (όπως οι αλληπάλληλες φορολογικές επιβαρύνσεις) και συνδυαζόμενες με τις ευρύτερες κοινωνικο-οικονομικές συνθήκες (κόστος αγαθών και υπηρεσιών, περικοπές παροχών υγείας, ανεργία και επίδραση της στο οικογενειακό εισόδημα, έκταση και περιεχόμενο δανειοληπτικών υποχρεώσεων), οδηγούν σε ανεπίτρεπτη μείωση του επιπέδου ζωής των συνταξιούχων κάτω του ορίου εκείνου που συνιστά [...] τον πυρήνα του κοινωνικοασφαλιστικού τους δικαιώματος».⁶²

Επισημαίνοντας ότι δεν είναι συνταγματικώς ανεκτή η αντίληψη ότι το Κράτος ρυθμίζει απλώς και οργανώνει την κοινωνική ασφάλιση, χωρίς και να υποχρεούται να συμμετέχει στη χρηματοδότηση των Οργανισμών Κοινωνικής Ασφάλισης ή ότι η υποχρέωση αυτή μπορεί να αναπληρώνεται με παροχές προνοιακού χαρακτήρα,

⁵⁶ Σκέψη 89 της Διάταξης, υπόθεση C-128/12, Sindicato dos Bancarios do Norte v. BPN.

⁵⁷ Ολ. ΣτΕ 668 και 1285/2012.

⁵⁸ Βλ. ιδίως Ολ.ΣτΕ 2287-2290/2015.

⁵⁹ Νόμοι του 2010 και του 2011 (πρώτο Μνημόνιο και πρώτο μεσοπρόθεσμο πλαίσιο).

⁶⁰ Σκέψεις 11-18.

⁶¹ Νόμοι 4046, 4051 και 4093 του 2012.

⁶² Σκέψη 24 της απόφασης.

καθώς και ότι η διασφάλιση της βιωσιμότητας των εν λόγω οργανισμών απόκειται στους ίδιους τους ασφαλισμένους, συναρτώμενη, προεχόντως ή και αποκλειστικώς, με την μαθηματική σχέση μεταξύ καταβαλλόμενων εισφορών και χορηγούμενων παροχών», καταλήγει να διαπιστώσει ότι «κατόπιν τούτων, οι ανωτέρω διατάξεις των ν.4051 και 4093/2012 αντίκεινται στις προπαρατεθείσες συνταγματικές διατάξεις και είναι, ως εκ τούτου, ανίσχυρες και μη εφαρμοστέες, η αντίθεση δε των διατάξεων τούτων προς το Σύνταγμα αφορά στις περικοπές όχι μόνο των κύριων αλλά και των επικουρικών συντάξεων».

Επιπρόσθετα, «υπό τα δεδομένα, άλλωστε, αυτά, με τις εν λόγω διατάξεις των ανωτέρω νόμων κλονίζεται η δίκαιη ισορροπία μεταξύ γενικού συμφέροντος και περιουσιακών δικαιωμάτων των συνταξιούχων και, ως εκ τούτου, παραβιάζεται και το άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ».⁶³

Η προσέγγιση αυτή του ΣτΕ πρέπει να χαιρετιστεί ως μια άκρως θετική συμβολή στην προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων, στον περιορισμό της παντοδυναμίας του νομοθέτη και στην ορθή άσκηση της νομοθετικής εξουσίας, ιδίως όσον αφορά το σεβασμό των βασικών αξιών που κατοχυρώνει το Ελληνικό Σύνταγμα.

5. Συμπέρασμα

Η αρμονική συμφιλίωση των ρητρών της σταθερότητας και της αλληλεγγύης συνιστά πλέον το μέγα ζητούμενο της διαδικασίας ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, στην οποία εκχωρήθηκαν μεγάλα τμήματα εθνικής κυριαρχίας, στο όνομα καλύτερης προστασίας της δημοκρατίας, της αειφόρου ανάπτυξης και της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων των πολιτών της Ένωσης. Διαφορετικά θα αναβιώσει αργά ή γρήγορα η ανάγκη εθνικής προστασίας, κατά μείζονα λόγο που η αρχή της προστασίας της εθνικής συνταγματικής ταυτότητας αποτελεί και αρχή της Ένωσης. Αυτό αφορά και τη δικαστική προστασία των αρχών και αξιών της Ένωσης, σε σχέση με την εφαρμογή της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης, θεμελιώδους πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

⁶³ Σκέψη 94. Βλ. σχετικά, Σ. Κουκούλη-Σπηλιωτοπούλου, Μέτρα λιτότητας στην Ελλάδα και ανθρώπινα δικαιώματα: κρίσεις διεθνών οργάνων, δίκαιο ΕΕ και παραδείγματα ελληνικής νομολογίας, Επιθεώρηση Δικαίου Κοινωνικής Ασφάλισης, 2014, 193 επ. και της ίδιας: Μέτρα λιτότητας που παραβιάζουν τον Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χάρτη, δίκαιο της Ένωσης και Ολ. ΣτΕ 2287-2290/2015, Επιθεώρηση Εργατικού Δικαίου, 2015, 745 επ.