

Αριθμός 1284/2012

**ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ
ΟΛΟΜΕΛΕΙΑ**

Συνεδρίασε δημόσια στο ακροατήριό του στις 23 Νοεμβρίου 2010, με την εξής σύνθεση: Π. Πικραμμένος, Πρόεδρος, Γ. Σταυρόπουλος, Κ. Μενουδάκος, Σ. Ρίζος, Φ. Αρναούτογλου, Ν. Σακελλαρίου, Δ. Πετρούλιας, Αθ. Ράντος, Αγγ. Θεοφιλοπούλου, Αικ. Συγγούνα, Αντιπρόεδροι, Ε. Γαλανού, Γ. Παπαμεντζελόπουλος, Ν. Ρόζος, Αν. Γκότσης, Ε. Σαρπ, Χρ. Ράμμος, Ν. Μαρκουλάκης, Γ. Παπαγεωργίου, Μ. Καραμανώφ, Μ. Βηλαράς, Ι. Μαντζουράνης, Αικ. Σακελλαροπούλου, Αικ. Χριστοφορίδου, Δ. Αλεξανδρής, Δ. Σκαλτσούνης, Α.-Γ. Βώρος, Γ. Ποταμιάς, Μ. Γκορτζολίδου, Ε. Νίκα, Ι. Γράβαρης, Ε. Αντωνόπουλος, Γ. Τσιμέκας, Ι. Ζόμπολας, Σπ. Μαρκάτης, Α. Ντέμσιας, Φ. Ντζίμας, Σπ. Χρυσικοπούλου, Η. Τσακόπουλος, Β. Καλαντζή, Μ. Σταματελάτου, Μ. Παπαδοπούλου, Δ. Κυριλλόπουλος, Α. Καλογεροπούλου, Εμμ. Κουσιουρής, Α. Σταθάκης, Ο. Ζύγουρα, Β. Ραφτοπούλου, Κ. Κουσούλης, Κ. Φιλοπούλου, Θ. Αραβάνης, Κ. Πισπιρίγκος, Σύμβουλοι, Χρ. Σιταρά, Ο Νικολαράκου-Μαυρομιχάλη, Ε. Μουργιά, Πάρεδροι. Από τους ανωτέρω οι Σύμβουλοι Ε. Αντωνόπουλος και Ο. Ζύγουρα, καθώς και η Πάρεδρος Ο. Νικολαράκου μετέχουν ως αναπληρωματικά μέλη, σύμφωνα με το άρθρο 26 παρ. 2 του ν. 3719/2008. Γραμματέας η Ε. Κουμεντέρη.

Για να δικάσει την από 3 Αυγούστου 2010 αίτηση:

του νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου με την επωνυμία «ΔΙΚΗΓΟΡΙΚΟΣ ΣΥΛΛΟΓΟΣ ΒΟΛΟΥ», που εδρεύει στο Βόλο, το οποίο παρέστη με τους : 1) δικηγόρο Δημήτριο Παζινό (Α.Μ. 6398) και 2) δικηγόρο Αναστάσιο Βολιώτη (Α.Μ. 117 Δ.Σ. Βόλου), που τους διόρισε με απόφασή του, το Διοικητικό Συμβούλιο του Συλλόγου,

./.



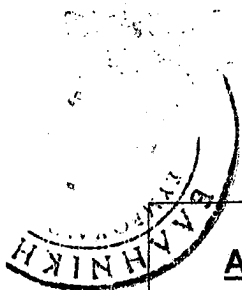
Αριθμός 1284/2012

κατά των : 1) Υπουργού των Οικονομικών, ο οποίος παρέστη με τους:
α) Βασίλειο Σουλιώτη, Αντιπρόεδρο του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, και
β) Ευφροσύνη Μπερνικόλα, Νομικό Σύμβουλο του Κράτους και 2) Υπουργού
Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης, ο οποίος παρέστη με τους: α) Σπ.
Παπαγιαννόπουλο, Νομικό Σύμβουλο του Κράτους, και β) Χαρ. Μπρισκόλα,
Πάρεδρο του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους.

Η πιο πάνω αίτηση εισάγεται στην Ολομέλεια του Δικαστηρίου, κατόπιν
της από 11 Αυγούστου 2010 πράξης του Προέδρου του Συμβουλίου της
Επικρατείας, λόγω της σπουδαιότητάς της, σύμφωνα με το άρθρο 14 παρ. 2
εδάφ. α του Π.Δ. 18/1989.

Με την αίτηση αυτή ο αιτών δικηγορικός σύλλογος επιδιώκει να
ακυρωθούν : α) η υπ' αριθμ. 2/14924/0022/1-4-2010 πράξη 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) η
υπ' αριθμ. 2/35981/0022/28-5-2010 πράξη του Υφυπουργού Οικονομικών, 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, γ) η υπ' αριθμ. Φ80000/14254/1097/6-7-2010 (Β' 1033/7-7-2010)
κοινή υπουργική απόφαση των Υφυπουργών Οικονομικών και Εργασίας και
Κοινωνικής Ασφάλισης, η οποία εκδόθηκε κατ' επίκληση της εξουσιοδοτικής
διάταξης 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 Ο.Γ.Α., των
επιδομάτων εορτών Χριστουγέννων - Πάσχα και επιδόματος αδείας», και δ)
κάθε άλλη σχετική πράξη ή παράλειψη της Διοικήσεως.

Η εκδίκαση άρχισε με την ανάγνωση της εκθέσεως της Εισηγήτριας,



Αριθμός 1284/2012

Συμβούλου Σπ. Χρυσικοπούλου.

Κατόπιν το δικαστήριο άκουσε τους πληρεξουσίους του αιτούντος Δικηγορικού Συλλόγου Βόλου, οι οποίοι ανέπτυξαν και προφορικά τους προβαλλόμενους λόγους ακυρώσεως, και ζήτησαν να γίνει δεκτή η αίτηση και τους εκπροσώπους των Υπουργών, που ζήτησαν την απόρριψή της.

Μετά τη δημόσια συνεδρίαση το δικαστήριο συνήλθε σε διάσκεψη σε αίθουσα του δικαστηρίου και

Αφού μελέτησε τα σχετικά έγγραφα
Σκέφθηκε κατά το Νόμο

1. Επειδή, για την άσκηση της κρινόμενης αίτησης δεν απαιτείται κατά νόμον (άρθρο 28 παρ. 4 του ν. 2579/1998, Α' 31, βλ. Σ.τ.Ε. Ολομ. 3668/2006) καταβολή παραβόλου.

2. Επειδή, με την αίτηση αυτή ζητείται η ακύρωση α) της 2/14924/0022/1.4.2010 πράξης 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 2/35981/0022/28.5.2010 πράξης του ίδιου 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 Φ80000/14254/1097/6.7.2010 κοινής απόφασης των Υφυπουργών Οικονομικών και Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης (Β' 1033/7.7.2010), η οποία εκδόθηκε κατ' επίκληση της εξουσιοδοτικής διάταξης 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 Ο.Γ.Α., των επιδομάτων εορτών Χριστουγέννων - Πάσχα και επιδόματος αδειάς».



Αριθμός 1284/2012

3. Επειδή, η υπόθεση έχει εισαχθεί προς συζήτηση στην Ολομέλεια του Δικαστηρίου με την από 11.8.2010 πράξη του Προέδρου του, λόγω της σπουδαιότητάς της, κατ' εφαρμογή του άρθρου 14 παρ. 2 εδ. α του π.δ. 18/1989 (Α' 8).

4. Επειδή, η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (Σ.Ε.Ε.), όπως διαμορφώθηκε με τη Συνθήκη της Λισσαβώνας της 13.12.2007, η οποία κυρώθηκε με το ν. 3671/2008 (Α' 129) και ισχύει από την 1.12.2009, [βλ. ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης C 83/30.3.2010] ορίζει στο άρθρο 3 (πρώην άρθρο 2 Συνθήκης Ε.Ε.) ότι «1. Η Ένωση έχει σκοπό να προάγει την ειρήνη, τις αξίες της και την ευημερία των λαών της. 2. ... 3. Η Ένωση εγκαθιδρύει εσωτερική αγορά. Εργάζεται για την αειφόρο ανάπτυξη της Ευρώπης με γνώμονα την ισόρροπη οικονομική ανάπτυξη και τη σταθερότητα των τιμών, την κοινωνική οικονομία της αγοράς με υψηλό βαθμό ανταγωνιστικότητας, με στόχο την πλήρη απασχόληση και την κοινωνική πρόοδο ... Η Ένωση προάγει την οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή και την αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών μελών. ... 4. Η Ένωση εγκαθιδρύει οικονομική και νομισματική ένωση, της οποίας το νόμισμα είναι το ευρώ». Περαιτέρω, η Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Σ.Λ.Ε.Ε.), όπως διαμορφώθηκε με την προαναφερθείσα Συνθήκη της Λισσαβώνας της 13.12.2007, η οποία κυρώθηκε με το ν. 3671/2008, [βλ. ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης C 83/30.3.2010] στον Τίτλο VIII («Οικονομική και Νομισματική Πολιτική») αυτής ορίζει τα εξής : Άρθρο 119 [πρώην άρθρο 4 της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (ΣΕΚ)] «1. Για τους σκοπούς του άρθρου 3 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, η δράση των κρατών μελών και της Ένωσης περιλαμβάνει, σύμφωνα με τους όρους που προβλέπουν οι Συνθήκες, τη θέσπιση μιας οικονομικής πολιτικής, που βασίζεται στο στενό συντονισμό των οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών, στην εσωτερική αγορά, καθώς και στον καθορισμό κοινών

Αριθμός 1284/2012

στόχων, και ασκείται σύμφωνα με την αρχή της οικονομίας της ανοιχτής αγοράς με ελεύθερο ανταγωνισμό. 2. ... η δράση αυτή περιλαμβάνει ένα ενιαίο νόμισμα, το ευρώ, και τον καθορισμό και την άσκηση ενιαίας νομισματικής και συναλλαγματικής πολιτικής, πρωταρχικός στόχος των οποίων είναι η διατήρηση της σταθερότητας των τιμών, και, υπό την επιφύλαξη του στόχου αυτού, η υποστήριξη των γενικών οικονομικών πολιτικών στην Ένωση, σύμφωνα με την αρχή της οικονομίας της ανοιχτής αγοράς με ελεύθερο ανταγωνισμό. 3. Οι δράσεις αυτές των κρατών μελών και της Ένωσης συνεπάγονται την τήρηση των ακόλουθων κατευθυντήριων αρχών : σταθερές τιμές, υγιή δημόσια οικονομικά, υγιείς νομισματικές συνθήκες και σταθερό ισοζύγιο πληρωμών». Κεφάλαιο 1 «Οικονομική πολιτική» Άρθρο 120 (πρώην άρθρο 98 της ΣΕΚ) «Τα κράτη μέλη ασκούν την οικονομική τους πολιτική με σκοπό να συμβάλλουν στην υλοποίηση των στόχων της Ένωσης, όπως αυτοί ορίζονται στο άρθρο 3 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, και στα πλαίσια των γενικών προσανατολισμών που αναφέρονται στο άρθρο 121 παράγραφος 2. Τα κράτη μέλη και η Ένωση δρουν σύμφωνα με την αρχή της οικονομίας της ανοιχτής αγοράς με ελεύθερο ανταγωνισμό, που ευνοεί την αποτελεσματική κατανομή των πόρων, και σύμφωνα με τις αρχές του άρθρου 119». Άρθρο 121 (πρώην άρθρο 99 της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας) «1. Τα κράτη μέλη θεωρούν τις οικονομικές τους πολιτικές θέμα κοινού ενδιαφέροντος και τις συντονίζουν στα πλαίσια του Συμβουλίου, σύμφωνα με το άρθρο 120. 2. Το Συμβούλιο, μετά από σύσταση της Επιτροπής, συντάσσει σχέδιο των γενικών προσανατολισμών των οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών και της Ένωσης και απευθύνει έκθεση με τα πορίσματά του στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, αποφασίζοντας με βάση την έκθεση αυτή του Συμβουλίου, συζητά τα συμπεράσματα για τους γενικούς προσανατολισμούς των οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών και της Ένωσης. Με βάση τα συμπεράσματα αυτά, το Συμβούλιο διατυπώνει σύσταση όπου εκτίθενται αυτοί οι γενικοί προσανατολισμοί. ... 3. Προκειμένου να εξασφαλισθεί στενότερος



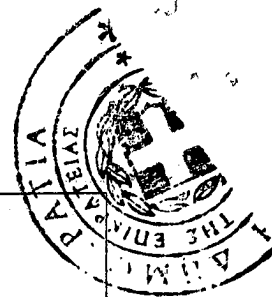
Αριθμός 1284/2012

συντονισμός των οικονομικών πολιτικών και συνεχής σύγκλιση των οικονομικών επιδόσεων των κρατών μελών, το Συμβούλιο, βάσει εκθέσεων που υποβάλλει η Επιτροπή, παρακολουθεί τις οικονομικές εξελίξεις σε κάθε κράτος μέλος και στην Ένωση, καθώς και τη συνέπεια των οικονομικών πολιτικών με τους γενικούς προσανατολισμούς που αναφέρονται στην παράγραφο 2, και προβαίνει τακτικά σε συνολική αξιολόγηση. Για τους σκοπούς αυτής της πολυμερούς εποπτείας, τα κράτη μέλη ενημερώνουν την Επιτροπή για τα σημαντικά μέτρα που λαμβάνουν στον τομέα της οικονομικής τους πολιτικής ...

4. Όταν διαπιστώνεται, στο πλαίσιο της διαδικασίας της παραγράφου 3, ότι η οικονομική πολιτική ενός κράτους μέλους αντιβαίνει προς τους γενικούς προσανατολισμούς της παραγράφου 2 ή ότι ενδέχεται να θέσει σε κίνδυνο την καλή λειτουργία της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης, η Επιτροπή μπορεί να απευθύνει προειδοποίηση στο εν λόγω κράτος μέλος. Το Συμβούλιο, μετά από σύσταση της Επιτροπής, μπορεί να απευθύνει τις αναγκαίες συστάσεις προς το εν λόγω κράτος μέλος. Το Συμβούλιο, προτάσει της Επιτροπής, μπορεί να αποφασίσει να ανακοινώσει δημόσια τις συστάσεις του. ... 5. ... 6. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζοντας μέσω κανονισμών σύμφωνα με τη συνήθη διαδικασία, μπορούν να θεσπίζουν λεπτομερείς κανόνες για τη διαδικασία πολυμερούς εποπτείας που αναφέρεται στις παραγράφους 3 και 4». Άρθρο 122 (πρώην άρθρο 100 της ΣΕΚ) «1. Με την επιφύλαξη άλλων διαδικασιών που προβλέπονται στις Συνθήκες, το Συμβούλιο, προτάσει της Επιτροπής, μπορεί να θεσπίζει, σε πνεύμα αλληλεγγύης μεταξύ κρατών μελών, τα κατάλληλα μέτρα για την αντιμετώπιση της οικονομικής κατάστασης, ... 2. Όταν ένα κράτος μέλος αντιμετωπίζει δυσκολίες ή διατρέχει μεγάλο κίνδυνο να αντιμετωπίσει σοβαρές δυσκολίες, οφειλόμενες σε ... 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. ...». Άρθρο 125 (πρώην άρθρο 103 της ΣΕΚ) «1. Η Ένωση δεν ευθύνεται για τις υποχρεώσεις

Αριθμός 1284/2012

που αναλαμβάνουν οι κεντρικές κυβερνήσεις, οι περιφερειακές, τοπικές ή άλλες δημόσιες αρχές, άλλοι οργανισμοί δημοσίου δικαίου ή δημόσιες επιχειρήσεις των κρατών μελών, ούτε τις αναλαμβάνει, ... Κανένα κράτος μέλος δεν ευθύνεται για τις υποχρεώσεις που αναλαμβάνουν οι κεντρικές κυβερνήσεις, οι περιφερειακές, τοπικές ή άλλες δημόσιες αρχές, άλλοι οργανισμοί δημοσίου δικαίου ή δημόσιες επιχειρήσεις άλλου κράτους μέλους, ούτε τις αναλαμβάνει, ... 2. Εάν προκύψει ανάγκη, το Συμβούλιο, αποφασίζοντας προτάσει της Επιτροπής και μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, μπορεί να προσδιορίσει τους ορισμούς για την εφαρμογή των απαγορεύσεων ... του παρόντος άρθρου». Άρθρο 126 (πρώην άρθρο 104 της ΣΕΚ) «1. Τα κράτη μέλη αποφεύγουν τα υπερβολικά δημοσιονομικά ελλείμματα. 2. Η Επιτροπή παρακολουθεί την εξέλιξη της δημοσιονομικής κατάστασης και το ύψος του δημοσίου χρέους στα κράτη μέλη προκειμένου να εντοπίζει τις μεγάλες αποκλίσεις. Ειδικότερα, εξετάζει την τήρηση της δημοσιονομικής πειθαρχίας, με βάση τα ακόλουθα δύο κριτήρια : α) κατά πόσον ο λόγος του προβλεπόμενου ή υφισταμένου δημοσιονομικού ελλείμματος προς το ακαθάριστο εγχώριο προϊόν υπερβαίνει μια τιμή αναφοράς, εκτός εάν : - είτε ο λόγος αυτός σημειώνει ουσιαστική και συνεχή πτώση και έχει φθάσει σε επίπεδο παραπλήσιο της τιμής αναφοράς, - είτε, εναλλακτικά, η υπέρβαση της τιμής αναφοράς είναι απλώς έκτακτη και προσωρινή και ο λόγος παραμένει κοντά στην τιμή αναφοράς· β) κατά πόσον ο λόγος του δημοσίου χρέους προς το ακαθάριστο εγχώριο προϊόν υπερβαίνει μια τιμή αναφοράς, εκτός εάν ο λόγος μειώνεται επαρκώς και πλησιάζει την τιμή αναφοράς με ικανοποιητικό ρυθμό. Οι τιμές αναφοράς ορίζονται στο πρωτόκολλο για τη διαδικασία του υπερβολικού ελλείμματος, που προσαρτάται στις Συνθήκες. 3. Εάν ένα κράτος μέλος δεν εκπληρώνει τους όρους ενός από τα κριτήρια αυτά ή αμφοτέρων των κριτηρίων, η Επιτροπή συντάσσει έκθεση. ... Η Επιτροπή μπορεί επίσης να συντάξει έκθεση εάν, μολονότι εκπληρώνονται οι όροι των κριτηρίων, θεωρεί ότι υπάρχει σε ένα κράτος μέλος ο κίνδυνος υπερβολικού ελλείμματος. 4. ... 5. Εάν η Επιτροπή



Αριθμός 1284/2012

κρίνει ότι σε κράτος μέλος υπάρχει ή μπορεί να εμφανισθεί υπερβολικό έλλειμμα, απευθύνει γνώμη στο εν λόγω κράτος μέλος και ενημερώνει σχετικά το Συμβούλιο. 6. Το Συμβούλιο, μετά από πρόταση της Επιτροπής και αφού λάβει υπόψη τυχόν παρατηρήσεις του εν λόγω κράτους μέλους, αποφασίζει, μετά από συνολική εκτίμηση, εάν υφίσταται ή όχι υπερβολικό έλλειμμα. 7. Εάν το Συμβούλιο αποφασίσει, σύμφωνα με την παράγραφο 6, ότι υπάρχει υπερβολικό έλλειμμα, απευθύνει, χωρίς αδικαιολόγητη καθυστέρηση και μετά από σύσταση της Επιτροπής, συστάσεις στο εν λόγω κράτος μέλος προκειμένου να τερματίσει την κατάσταση αυτή εντός καθορισμένου χρονικού διαστήματος. Με την επιφύλαξη των διατάξεων της παραγράφου 8, οι συστάσεις αυτές δεν ανακοινώνονται δημοσία. 8. Εάν το Συμβούλιο διαπιστώσει ότι δεν ανελήφθη αποτελεσματική δράση σε εφαρμογή των συστάσεών του, εντός του καθορισμένου χρονικού διαστήματος, τότε μπορεί να τις ανακοινώσει δημοσία. 9. Εάν ένα κράτος μέλος επιμένει να μην εφαρμόζει τις συστάσεις του Συμβουλίου, τότε το Συμβούλιο μπορεί να αποφασίσει να ειδοποιήσει το κράτος μέλος να λάβει, εντός συγκεκριμένης προθεσμίας, μέτρα για τη μείωση του ελλείμματος την οποία το Συμβούλιο κρίνει αναγκαία για να αντιμετωπισθεί η κατάσταση αυτή. Σε αυτή την περίπτωση, το Συμβούλιο μπορεί να ζητήσει από το κράτος μέλος αυτό, να υποβάλλει εκθέσεις σύμφωνα με συγκεκριμένο χρονοδιάγραμμα, για να εξετάσει τις προσπάθειες προσαρμογής που καταβάλλει αυτό το κράτος μέλος. 10. ... 11. Το Συμβούλιο, εφόσον ένα κράτος μέλος δεν συμμορφώνεται με απόφαση που έχει ληφθεί σύμφωνα με την παράγραφο 9, μπορεί να αποφασίσει να εφαρμόσει ή να ενισχύσει ένα ή περισσότερα από τα ακόλουθα μέτρα : - να απαιτήσει να δημοσιεύει το εν λόγω κράτος μέλος πρόσθετες πληροφορίες τις οποίες ορίζει το Συμβούλιο, προτού εκδώσει ομολογίες ή χρεόγραφα, - να καλέσει την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων να αναθεωρήσει την πολιτική δανεισμού που ασκεί έναντι του εν λόγω κράτους μέλους, - να απαιτήσει από το εν λόγω κράτος μέλος να καταθέσει απόκως στην Ένωση ποσό κατάλληλου ύψους, έως

Αριθμός 1284/2012

ότου, κατά τη γνώμη του Συμβουλίου, διορθωθεί το υπερβολικό έλλειμμα, - να επιβάλει πρόστιμα εύλογου ύψους. ... 12. Το Συμβούλιο καταργεί ορισμένες ή όλες τις αποφάσεις ή τις συστάσεις του που αναφέρονται στις παραγράφους 6 έως 9 και στην παράγραφο 11, εφόσον, κατά τη γνώμη του, έχει διορθωθεί το υπερβολικό έλλειμμα στο οικείο κράτος μέλος. ... 13. ... 14. Περαιτέρω διατάξεις για την εφαρμογή της διαδικασίας του παρόντος άρθρου προβλέπονται στο Πρωτόκολλο για τη διαδικασία του υπερβολικού ελλείμματος, που προσαρτάται στις Συνθήκες. ...» Κεφάλαιο 4 «Ειδικές διατάξεις για τα κράτη μέλη με νόμισμα το ευρώ» Άρθρο 136 παρ. 1 «Προκειμένου να συμβάλει στην καλή λειτουργία της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης ... το Συμβούλιο θεσπίζει ... μέτρα για τα κράτη μέλη με νόμισμα το ευρώ, προκειμένου : α) να ενισχυθεί ο συντονισμός και η εποπτεία της δημοσιονομικής τους πειθαρχίας, β) να χαράσσονται, ως προς τα εν λόγω κράτη, οι προσανατολισμοί οικονομικής πολιτικής, μεριμνώντας ώστε να είναι συμβατοί με τους καθοριζόμενους για το σύνολο της Ένωσης, και να διασφαλίζεται η εποπτεία τους». Άρθρο 138 παρ. 1 (πρώην άρθρο 111 παρ. 4 της ΣΕΚ) «Για να διασφαλισθεί η θέση του ευρώ στο διεθνές νομισματικό σύστημα, το Συμβούλιο εκδίδει, μετά από πρόταση της Επιτροπής, απόφαση που καθορίζει κοινές θέσεις σχετικά με ζητήματα που παρουσιάζουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον για την Οικονομική και Νομισματική Ένωση στο πλαίσιο των αρμόδιων διεθνών οικονομικών οργανισμών και διασκέψεων. ...». Εξ άλλου, το με αριθ. 12 Πρωτόκολλο σχετικά με τη διαδικασία του υπερβολικού ελλείμματος, το οποίο προσαρτάται στις Συνθήκες, ορίζει τα εξής : Άρθρο 1 «Οι τιμές αναφοράς που αναφέρονται στο άρθρο 126, παράγραφος 2 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι οι εξής : - 3% για το λόγο μεταξύ του προβλεπόμενου ή υφισταμένου δημοσιονομικού ελλείμματος και του ακαθάριστου εγχώριου προϊόντος σε τιμές αγοράς, - 60% για το λόγο μεταξύ του δημοσίου χρέους και του ακαθάριστου εγχώριου προϊόντος σε τιμές αγοράς». Άρθρο 2 «Στο άρθρο 126 της εν λόγω Συνθήκης και στο παρόν



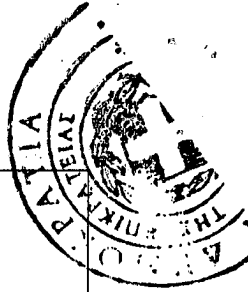
Αριθμός 1284/2012

Πρωτόκολλο : - οι όροι δημόσιος και δημοσιονομικός νοούνται με ευρεία έννοια, ήτοι καλύπτουν την κεντρική κυβέρνηση, την περιφερειακή ή τοπική διοίκηση και τα ταμεία κοινωνικής ασφάλισης, ... - ως έλλειμμα νοείται ο καθαρός δανεισμός, ... - ως χρέος νοείται το συνολικό ακαθάριστο χρέος, στην ονομαστική του αξία, που εκκρεμεί στο τέλος του έτους, ενοποιημένο εντός και μεταξύ των τομέων του κατά την ευρεία έννοια δημοσίου, όπως ορίζεται στην πρώτη περίπτωση». Άρθρο 3 «Προκειμένου να διασφαλισθεί η αποτελεσματικότητα της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος, οι κυβερνήσεις των κρατών μελών ευθύνονται, στα πλαίσια της διαδικασίας αυτής, για τα ελλείμματα του δημοσίου υπό ευρεία έννοια, όπως ορίζεται στο άρθρο 2 πρώτη περίπτωση. Τα κράτη μέλη εξασφαλίζουν ότι οι εθνικές διαδικασίες στον τομέα του προϋπολογισμού τους επιτρέπουν να εκπληρώνουν τις σχετικές υποχρεώσεις τους που απορρέουν από τις Συνθήκες. Τα κράτη μέλη γνωστοποιούν αμέσως και τακτικά, στην Επιτροπή, τα προβλεπόμενα και υφιστάμενα ελλείμματά τους και το ύψος του χρέους τους». Άρθρο 4 «Τα στατιστικά στοιχεία που χρησιμοποιούνται για την εφαρμογή του παρόντος Πρωτοκόλλου παρέχονται από την Επιτροπή».

5. Επειδή, περαιτέρω, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Άμστερνταμ προέβη στις 17 Ιουνίου 1997 στη διαμόρφωση ενός κανονιστικού πλαισίου για το συντονισμό των εθνικών δημοσιονομικών πολιτικών των κρατών που μετέχουν στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση. Το πλαίσιο αυτό έλαβε τη μορφή ενός Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης, στο οποίο περιελήφθησαν οι όροι δημοσιονομικής πειθαρχίας, τους οποίους πρέπει να τηρούν τα κράτη – μέλη κατά το διάστημα που έπεται της εισαγωγής του ενιαίου νομίσματος. Το Σύμφωνο αποτελείται από τρία επιμέρους κείμενα, και ειδικότερα από το ψήφισμα της 17ης Ιουνίου 1997 του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου για τη σταθερότητα και την ανάπτυξη (ΕΕ C 236/01); τον κανονισμό 1466/1997 (ΕΚ) του Συμβουλίου της 7ης Ιουλίου 1997 για την ενίσχυση της εποπτείας της δημοσιονομικής κατάστασης και την εποπτεία και το συντονισμό

Αριθμός 1284/2012

των οικονομικών πολιτικών (ΕΕ L 209) και τον κανονισμό 1467/1997 (ΕΚ) του Συμβουλίου της 7ης Ιουλίου 1997 για την επιτάχυνση και τη διασαφήνιση της εφαρμογής της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος (ΕΕ L 209). Με το ανωτέρω ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου ορίστηκαν, μεταξύ άλλων, τα εξής : « Τα κράτη μέλη ... δεσμεύονται να τηρήσουν το μεσοπρόθεσμο στόχο για μια σχεδόν ισοσκελισμένη ή πλεονασματική δημοσιονομική κατάσταση..., δεσμεύονται να αναλάβουν την κατά την κρίση τους αναγκαία διορθωτική δημοσιονομική δράση ώστε να επιτύχουν τους στόχους των εθνικών προγραμμάτων σταθερότητας ή σύγκλισης ... θα αρχίζουν τις αναγκαίες κατά την κρίση τους διορθωτικές δημοσιονομικές αναπροσαρμογές χωρίς καθυστέρηση αμέσως μόλις λάβουν πληροφορίες ότι υπάρχει κίνδυνος υπερβολικού ελλείμματος ... θα διορθώνουν το υπερβολικό έλλειμμα το ταχύτερο δυνατόν μετά την εμφάνισή του ... Το Συμβούλιο ... καλείται πάντοτε να επιβάλλει κυρώσεις εάν ένα συμμετέχον κράτος μέλος δεν λάβει τα αναγκαία μέτρα για να τερματίσει την κατάσταση υπερβολικού ελλείμματος, ...». Στον κανονισμό (ΕΚ) 1466/1997 του Συμβουλίου, όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΚ) 1055/2005 της 27ης Ιουνίου 2005 (ΕΕ L 174), ορίζονται, μεταξύ άλλων, τα εξής : Άρθρο 1 «Ο παρών κανονισμός καθορίζει τους κανόνες που διέπουν το περιεχόμενο, την υποβολή, την εξέταση και την παρακολούθηση των προγραμμάτων σταθερότητας και σύγκλισης στο πλαίσιο της πολυμερούς εποπτείας εκ μέρους του Συμβουλίου ώστε να αποτρέπεται εγκαίρως η εμφάνιση υπερβολικών δημοσίων ελλειμμάτων και να ενισχύεται η εποπτεία και ο συντονισμός των οικονομικών πολιτικών». Άρθρο 2 «Για τους σκοπούς του παρόντος κανονισμού ως «συμμετέχοντα κράτη μέλη» νοούνται εκείνα τα οποία υιοθετούν το ενιαίο νόμισμα σύμφωνα με την συνθήκη ...». Άρθρο 2α «Κάθε κράτος έχει διαφοροποιημένο μεσοπρόθεσμο στόχο για τη δημοσιονομική του θέση. Αυτοί οι ειδικοί ανά χώρα μεσοπρόθεσμοι δημοσιονομικοί στόχοι δύνανται να αποκλίνουν από την απαίτηση για σχεδόν ισοσκελισμένη ή πλεονασματική θέση. Οι στόχοι αυτοί παρέχουν περιθώριο ασφαλείας

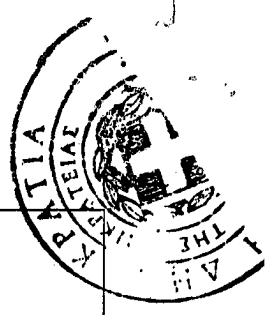


Αριθμός 1284/2012

αναφορικά με το όριο δημοσιονομικού ελλείμματος του 3% του ΑΕΠ εξασφαλίζουν ταχεία πρόοδο προς τη βιωσιμότητα, ... αφήνουν περιθώρια δημοσιονομικών ελιγμών, ... Λαμβανομένων υπόψη των παραγόντων αυτών, για τα κράτη μέλη που έχουν υιοθετήσει το ευρώ ... οι ειδικοί ανά χώρα μεσοπρόθεσμοι δημοσιονομικοί στόχοι ορίζονται εντός καθορισμένου φάσματος μεταξύ -1% του ΑΕΠ και ισοσκελισμού ή πλεονάσματος, σε κυκλικά προσαρμοσμένους όρους, και χωρίς να υπολογίζονται τα έκτακτα και τα προσωρινά μέτρα. Ο μεσοπρόθεσμος δημοσιονομικός στόχος ενός κράτους μέλους μπορεί να αναθεωρείται, όταν εφαρμόζονται μείζονες διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις και, οπωσδήποτε, ανά τετραετία». Άρθρο 3 «1. Κάθε συμμετέχον κράτος μέλος υποβάλλει στο Συμβούλιο και στην Επιτροπή τα αναγκαία στοιχεία για την τακτική άσκηση πολυμερούς εποπτείας δυνάμει του άρθρου 99 της συνθήκης [ήδη άρθρου 121 της Σ.Λ.Ε.Ε.], υπό μορφή «προγράμματος σταθερότητας» το οποίο παρέχει μια ουσιαστική βάση για την εξασφάλιση σταθερότητας τιμών και για την επίτευξη ισχυρής βιώσιμης ανάπτυξης η οποία δημιουργεί απασχόληση. 2. Το πρόγραμμα σταθερότητας περιλαμβάνει τα ακόλουθα στοιχεία : α) το μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό στόχο και την πορεία προσαρμογής προς το στόχο αυτό όσον αφορά το πλεόνασμα / έλλειμμα του ευρύτερου δημόσιου τομέα και την αναμενόμενη πορεία του λόγου του χρέους του ευρύτερου δημόσιου τομέα · β) τις κυριότερες παραδοχές για τις αναμενόμενες οικονομικές εξελίξεις και τις σημαντικότερες οικονομικές μεταβλητές που σχετίζονται με την υλοποίηση του προγράμματος σταθερότητας, ... γ) λεπτομερή και ποσοτική εκτίμηση των δημοσιονομικών και άλλων μέτρων οικονομικής πολιτικής που λαμβάνονται ή/και προτείνονται για την επίτευξη των στόχων του προγράμματος, ... δ) ... ε) ... 3. Τα στοιχεία για την πορεία του δημόσιου πλεονάσματος / ελλείμματος και του δημόσιου χρέους ως ποσοστών του ΑΕΠ και οι κυριότερες οικονομικές παραδοχές που αναφέρονται στην παράγραφο 2 στοιχεία α) και β) καταρτίζονται σε ετήσια βάση και καλύπτουν, εκτός από το τρέχον και το προηγούμενο έτος, τουλάχιστον τα

Αριθμός 1284/2012

τρία επόμενα έτη». Άρθρο 4 παρ. 1 «Τα προγράμματα σταθερότητας υποβάλλονται πριν από την 1η Μαρτίου 1999. Μετά την ημερομηνία αυτή, υποβάλλονται αναπροσαρμοσμένα ετήσια προγράμματα. Ένα κράτος μέλος που υιοθετεί μεταγενέστερα το κοινό νόμισμα, υποβάλλει πρόγραμμα σταθερότητας εντός έξι μηνών από την απόφαση του Συμβουλίου για τη συμμετοχή του στο κοινό νόμισμα.». Άρθρο 5 «1. ... το Συμβούλιο εξετάζει, εντός του πλαισίου της πολυμερούς εποπτείας του άρθρου 99 της συνθήκης [ήδη άρθρου 121 της Σ.Λ.Ε.Ε.], το μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό στόχο που υποβάλλει το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος, εκτιμά εάν οι οικονομικές παραδοχές επί των οποίων βασίζεται το πρόγραμμα είναι εύλογες, εάν η πορεία προσαρμογής προς το μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό στόχο είναι κατάλληλη, και εάν τα μέτρα που λαμβάνονται ή/και προτείνονται για την τήρηση της εν λόγω πορείας προσαρμογής επαρκούν για την επίτευξη του μεσοπρόθεσμου στόχου στο σύνολο του κύκλου. ... Το Συμβούλιο εξετάζει περαιτέρω αν το περιεχόμενο των προγραμμάτων σταθερότητας διευκολύνει το στενότερο συντονισμό των οικονομικών πολιτικών και αν οι οικονομικές πολιτικές του συγκεκριμένου κράτους μέλους συμβιβάζονται με τους γενικούς προσανατολισμούς της οικονομικής πολιτικής. 2. Το Συμβούλιο εξετάζει το πρόγραμμα σταθερότητας ... εντός τριών μηνών το αργότερο από την υποβολή του. Το Συμβούλιο ... εκδίδει γνώμη για το πρόγραμμα. Εάν το Συμβούλιο κρίνει, σύμφωνα με το άρθρο 99 [ήδη άρθρο 121 της Σ.Λ.Ε.Ε.] ότι οι στόχοι και το περιεχόμενο του προγράμματος πρέπει να ενισχυθούν, καλεί δια της γνώμης του το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος να προσαρμόσει το πρόγραμμά του. 3. ...». Άρθρο 6 «1. Στο πλαίσιο πολυμερούς εποπτείας σύμφωνα με το άρθρο 99 [ήδη άρθρο 121 της Σ.Λ.Ε.Ε.] παράγραφος 3, το Συμβούλιο παρακολουθεί την εφαρμογή των προγραμμάτων σταθερότητας με βάση τα στοιχεία που γνωστοποιούν τα συμμετέχοντα κράτη μέλη και τις εκτιμήσεις της Επιτροπής ..., προκειμένου ιδίως να εντοπίσει τις πραγματικές ή αναμενόμενες σημαντικές αποκλίσεις της δημοσιονομικής κατάστασης από το μεσοπρόθεσμο στόχο ή

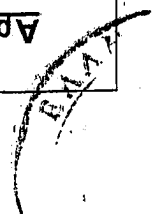


Αριθμός 1284/2012

από την πορεία προσαρμογής για την επίτευξή του, όπως καθορίζονται στο πρόγραμμα σταθερότητας σχετικά με το δημόσιο πλεόνασμα/έλλειμμα. 2. Εάν το Συμβούλιο διαπιστώσει σημαντική απόκλιση της δημοσιονομικής κατάστασης από το μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό στόχο ή από την πορεία προσαρμογής για την επίτευξή του, τότε, για να προειδοποιήσει εγκαίρως προκειμένου να προληφθεί η εμφάνιση υπερβολικού ελλείμματος, απευθύνει σύσταση σύμφωνα με το άρθρο 99 [ήδη άρθρο 121 της Σ.Λ.Ε.Ε.] παράγραφος 4, στο ενδιαφερόμενο κράτος μέλος ώστε να λάβει τα αναγκαία μέτρα προσαρμογής. 3. Εάν το Συμβούλιο κατά την παρακολούθηση της κατάστασης κρίνει ότι η απόκλιση της δημοσιονομικής κατάστασης από το μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό στόχο ή από την πορεία προσαρμογής για την επίτευξή του συνεχίζεται ή επιδεινώνεται, τότε, σύμφωνα με το άρθρο 99 [ήδη άρθρο 121 της Σ.Λ.Ε.Ε.] παράγραφος 4, απευθύνει σύσταση στο ενδιαφερόμενο κράτος μέλος να λάβει άμεσα διορθωτικά μέτρα ...». Εξάλλου, με τον κανονισμό (ΕΚ) 1467/1997 του Συμβουλίου, όπως αυτός τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΚ) 1056/2005 του Συμβουλίου της 27ης Ιουνίου 2005 (ΕΕ L 174), ορίζονται, μεταξύ άλλων, τα εξής : Άρθρο 1 «1. Ο παρών κανονισμός θεσπίζει διατάξεις για την επιτάχυνση και τη διασαφήνιση της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος, με σκοπό την αποφυγή υπερβολικών ελλειμμάτων και, όταν προκύπτουν παρόμοια ελλείμματα, την ταχεία διόρθωσή τους. 2. Για τους σκοπούς του παρόντος κανονισμού ως «συμμετέχοντα κράτη μέλη» νοούνται εκείνα τα οποία υιοθετούν το κοινό νόμισμα σύμφωνα με τη συνθήκη ...». Άρθρο 3 «1. ... 2. Η Επιτροπή ... εφόσον κρίνει ότι υφίσταται υπερβολικό έλλειμμα, απευθύνει στο Συμβούλιο γνώμη και σύσταση, ... 3. Το Συμβούλιο αποφασίζει εάν υφίσταται υπερβολικό έλλειμμα σύμφωνα με το άρθρο 104 παράγραφος 6 της συνθήκης [ήδη άρθρο 126 παρ. 6 της Σ.Λ.Ε.Ε.] ... Όταν αποφασίζει ότι πράγματι υφίσταται υπερβολικό έλλειμμα, το Συμβούλιο απευθύνει ... συστάσεις στο ενδιαφερόμενο κράτος μέλος σύμφωνα με το άρθρο 104 παράγραφος 7 της συνθήκης [ήδη άρθρο 126 παρ. 7 της Σ.Λ.Ε.Ε.]. 4. Στις συστάσεις που

αποθύνει ... το ζυμβούλιο ορίζει ημερίστη προθεσμία επί ημερών εντός της
 όραση. Με τη σύστασή του, το ζυμβούλιο ορίζει επίσης προθεσμία για τη
 διορθωση του υπερβολικού ελλείμματος, η οποία θα πρέπει να ληφεί εντός του
 έτους που ακολουθεί εκείνο κατά το οποίο εντοπίσθηκε το υπερβολικό
 έλλειμμα, εκτός εάν συντρέχουν ειδικές περιπτώσεις. Στη σύστασή, το
 ζυμβούλιο καλεί το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος να επιτύχει ελάχιστα ετήσια
 βελτίωση, ύψους τουλάχιστον 0,5% του ΑΕΠ ως σημείο αναφοράς, του κυκλικά
 προσαρμοσμένου δημοσιονομικού αποτελέσματός του, χωρίς να υπολογίζονται
 τα έκακτα και τα προσωρινά μέτρα, ώστε να διασφαλιστεί η διορθωση του
 υπερβολικού ελλείμματος εντός της προθεσμίας που ορίζεται στη σύστασή. 5.
 Εάν έχει αναληφθεί αποτελεσματική δράση σύμφωνα με τη σύστασή ... και
 απόβλεπτα αντίζωσα οικονομικά μέτρα με μείζονες αρνητικές επιπτώσεις για
 τα δημόσια οικονομικά συμβαίνουν μετά την έκδοση της σύστασης αυτής, το
 ζυμβούλιο μπορεί να αποφασίζει, βάσει σύστασης της Επιτροπής, να εκδώσει
 104 [ήδη άρθρο 126 της Σ.Α.Ε.Ε.] παραγράφου 7, βασίζεται στις αποφάσεις που
 έχει εγγυηθεί η κυβέρνηση του συγκεκριμένου κράτους μέλους». Άρθρο 5 «1.
 Η απόφαση με την οποία το ζυμβούλιο εισηγείται το ενδιαφερόμενο συζητείται
 κράτος μέλος να λάβει μέτρα για τη μείωση του ελλείμματος σύμφωνα με το
 άρθρο 104 [ήδη άρθρο 126 της Σ.Α.Ε.Ε.] παράγραφο 9 της συνθήκης,
 λαμβάνεται εντός ημερών από την απόφαση με την οποία το ζυμβούλιο
 διαπίστωσε ότι δεν έχει αναληφθεί αποτελεσματική δράση σύμφωνα με το
 άρθρο 104 [ήδη άρθρο 126 της Σ.Α.Ε.Ε.] παράγραφο 8. Στην εισηγούμενη το
 ζυμβούλιο καλεί το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος να επιτύχει ελάχιστα ετήσια

Αριθμός 1284/2012



Αριθμός 1284/2012

βελτίωση, ύψους τουλάχιστον 0,5% του ΑΕΠ ως σημείο αναφοράς, του κυκλικά προσαρμοσμένου δημοσιονομικού αποτελέσματός του, χωρίς να υπολογίζονται τα έκτακτα και τα προσωρινά μέτρα, ώστε να διασφαλίζεται η διόρθωση του υπερβολικού ελλείμματος εντός της προθεσμίας που ορίζεται στην ειδοποίηση.

2. Εάν έχει αναληφθεί αποτελεσματική δράση σύμφωνα με την ειδοποίηση δυνάμει του άρθρου 104 [ήδη άρθρου 126 της Σ.Λ.Ε.Ε.] παράγραφος 9 της συνθήκης και απρόβλεπτα αντίξοα οικονομικά γεγονότα με μείζονες αρνητικές επιπτώσεις για τα δημόσια οικονομικά συμβαίνουν μετά την έκδοση της εν λόγω ειδοποίησης, το Συμβούλιο μπορεί να αποφασίζει, βάσει σύστασης της Επιτροπής, να εκδώσει αναθεωρημένη ειδοποίηση δυνάμει του άρθρου 104 [ήδη άρθρου 126 της Σ.Λ.Ε.Ε.] παράγραφος 9 της συνθήκης. Η αναθεωρημένη ειδοποίηση ... μπορεί ... να παρατείνει κατά ένα έτος την προθεσμία για τη διόρθωση του υπερβολικού ελλείμματος. ...». Άρθρο 6 «Εφόσον πληρούνται οι προϋποθέσεις εφαρμογής του άρθρου 104 [ήδη άρθρο 126 της Σ.Λ.Ε.Ε.] παράγραφος 11, το Συμβούλιο αποφασίζει την επιβολή κυρώσεων ... Η απόφαση αυτή λαμβάνεται το αργότερο εντός τεσσάρων μηνών από την απόφαση με την οποία το Συμβούλιο ειδοποιεί το συγκεκριμένο συμμετέχον κράτος μέλος να λάβει μέτρα, σύμφωνα με το άρθρο 104 [ήδη άρθρο 126 της Σ.Λ.Ε.Ε.] παράγραφος 9». Άρθρο 10 «1. Η Επιτροπή και το Συμβούλιο παρακολουθούν την εκτέλεση των μέτρων τα οποία λαμβάνει : - το συγκεκριμένο κράτος μέλος, ανταποκρινόμενο στις συστάσεις βάσει του άρθρου 104 [ήδη άρθρο 126 της Σ.Λ.Ε.Ε.] παράγραφος 7, - το συγκεκριμένο κράτος μέλος, ανταποκρινόμενο στην ειδοποίηση βάσει του άρθρου 104 [ήδη άρθρο 126 της Σ.Λ.Ε.Ε.] παράγραφος 9. 2. Αν το συμμετέχον κράτος μέλος δεν λαμβάνει μέτρα ή, κατά την κρίση του Συμβουλίου, τα μέτρα του είναι ανεπαρκή, το Συμβούλιο λαμβάνει αμέσως απόφαση δυνάμει του άρθρου 104 [ήδη άρθρου 126 της Σ.Λ.Ε.Ε.] παράγραφος 9 ή 11 αντιστοίχως. 3. Εάν από τα πραγματικά στοιχεία ... προκύπτει ότι το συμμετέχον κράτος μέλος δεν έχει διορθώσει το υπερβολικό έλλειμμα εντός των χρονικών ορίων που καθορίζονται είτε στις



συστάσεις βάσει του άρθρου 104 [ήδη άρθρου 126 της Σ.Λ.Ε.Ε.] παράγραφος 7, είτε στην ειδοποίηση βάσει του άρθρου 104 [ήδη άρθρου 126 της Σ.Λ.Ε.Ε.] παράγραφος 9, το Συμβούλιο λαμβάνει αμέσως απόφαση, δυνάμει του άρθρου 104 [ήδη άρθρου 126 της Σ.Λ.Ε.Ε.] παράγραφος 9 ή παράγραφος 11 αντιστοίχως».

6. Επειδή, εξάλλου, στους σκοπούς του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου, ιδρυτικό μέλος του οποίου είναι η Ελλάδα (βλ. αν.ν. 766/1945 «περί κυρώσεως της εν Bretton Woods υπογραφείσης τελικής πράξεως και εξουσιοδοτήσεως προς υπογραφήν των σχετικών συμφωνιών», Α' 315, και με αριθ. 644/30.1.1946 ανακοίνωση του Υπουργού Εξωτερικών «περί υπογραφής των εν BRETTON WOODS καταρτισθεισών Συμφωνιών περί Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου και περί Διεθνούς Τραπέζης Ανοικοδομήσεως», Α' 38), περιλαμβάνεται, μεταξύ άλλων, «Η παροχή εμπιστοσύνης εις τα μέλη δια της θέσεως των γενικών πόρων του Ταμείου προσωρινώς εις την διάθεσιν αυτών υπό επαρκείς εξασφαλίσεις και ούτως, η παροχή εις αυτά δυνατότητος προς εξομάλυνσιν ανωμαλιών εις τα ισοζύγια των πληρωμών άνευ προσφυγής εις μέτρα καταστρεπτικά της εθνικής ή της διεθνούς ευημερίας» (στοιχείο ν του άρθρου Ι της αναφερόμενης στη συνέχεια Συμφωνίας). Από τις επιμέρους διατάξεις της Συμφωνίας περί του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου (βλ. ν. 1086/1980 «περί κυρώσεως της δευτέρας τροποποιήσεως της Συμφωνίας περί του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου», Α' 256), από την οποία διέπεται η λειτουργία του εν λόγω Ταμείου, προκύπτει ότι ο μηχανισμός χρηματοδότησης των μελών του λειτουργεί ως εξής: η διαδικασία αρχίζει με την υποβολή αιτήματος χρηματοδότησης εκ μέρους του κράτους – μέλους που αντιμετωπίζει δυσχέρειες ρευστότητας ή πιθανότητα παύσης πληρωμών. Μετά την εξέταση της οικονομικής και δημοσιονομικής κατάστασης του αιτούντος κράτους, το Ταμείο προβαίνει στη διατύπωση προτάσεων για τις διαρθρωτικές μεταβολές και τα μέτρα δημοσιονομικής εξυγίανσης, που, κατά την εκτίμησή του, είναι αναγκαία για την έξοδο του κράτους από την κρίση και την εξάλειψη των

Αριθμός 1284/2012

γενεσιουργών της αιτών. Κατόπιν τούτου, και εφόσον το αιτούν κράτος εκφράζει με επιστολή του την πρόθεσή του («letter of intent») να υιοθετήσει τις προτεινόμενες πολιτικές και να εφαρμόσει τα αναγκαία για την υλοποίησή τους μέτρα, το αρμόδιο όργανο του Ταμείου εγκρίνει το αίτημα χρηματοδοτικής στήριξης του κράτους. Η χρηματοδοτική αυτή στήριξη μπορεί να χορηγηθεί με τη μορφή ενός Διακανονισμού Χρηματοδότησης Άμεσης Ετοιμότητας («Stand – By Arrangement»), μέσω του οποίου τίθενται στη διάθεση του αιτούντος κράτους μέλους επαρκή χρηματικά ποσά για την υλοποίηση του προγράμματός του, τα οποία προέρχονται από τους πόρους του Ταμείου, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνονται και οι εισφορές των μελών του, και εκφράζονται σε «ειδικά τραβηκτικά δικαιώματα» («Special Drawing Rights»), μια λογιστική μονάδα χρήματος, την οποία δημιούργησε το Ταμείο (βλ. αν.ν. 619/11.11.1968 «περί κυρώσεως τροποποιήσεως των άρθρων της Συμφωνίας περί του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου επί σκοπώ καθιερώσεως συστήματος ειδικών τραβηκτικών δικαιωμάτων», Α' 260) και της οποίας η αξία προσδιορίζεται με βάση την αξία του αμερικανικού δολαρίου, του ευρώ, της λίρας στερλίνας και του ιαπωνικού γιέν. Με την εγκριτική αυτή απόφαση καθορίζονται, περαιτέρω, οι όροι, υπό τους οποίους παρέχεται η χρηματοδοτική στήριξη («conditionality») και οι οποίοι, κατά κανόνα, ταυτίζονται με τις πολιτικές και τα μέτρα που δεσμεύθηκε να υλοποιήσει το προσφεύγον στο μηχανισμό κράτος. Στις κατευθυντήριες αρχές («Guidelines on Conditionality»), που έχει καταρτίσει το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο με βάση τα οριζόμενα στο άρθρο V εδάφιο 3 της προαναφερθείσας Συμφωνίας [κατά το οποίο «Το Ταμείον θέλει υιοθετεί πολιτικήν αφορώσαν εις την χρησιμοποίησιν των γενικών πόρων αυτού, ...»], αναφέρεται ότι οι όροι, που τίθενται για την παροχή χρηματοδοτικής στήριξης στα κράτη μέλη, έχουν ως σκοπό την εξασφάλιση ότι οι πόροι του Ταμείου θα χρησιμοποιηθούν για να βοηθήσουν οικονομικώς τα κράτη μέλη κατά τρόπο σύμφωνο με τους σκοπούς του Ταμείου και ότι το κράτος μέλος έχει την πρωταρχική ευθύνη για την επιλογή, το σχεδιασμό και την εφαρμογή των



Αριθμός 1284/2012

οικονομικών και δημοσιονομικών πολιτικών του. Περαιτέρω, στις ανωτέρω κατευθυντήριες αρχές επισημαίνεται ότι οι διακανονισμοί για τη χρηματοδότηση των κρατών μελών του Ταμείου δεν αποτελούν διεθνείς συνθήκες.

7. Επειδή, από τα στοιχεία του φακέλου προκύπτουν τα εξής: το δημοσιονομικό έλλειμμα και το δημόσιο χρέος της Ελλάδας υπερέβησαν το έτος 2003 τις προβλεπόμενες στο προαναφερθέν με αριθ. 12 Πρωτόκολλο τιμές αναφοράς (3% του Α.Ε.Π. ως προς το έλλειμμα και 60% του Α.Ε.Π. ως προς το δημόσιο χρέος) και ανήλθαν, αντιστοίχως, σε 3,2% και 103% του Α.Ε.Π., με αποτέλεσμα να κινηθεί η διαδικασία διαπίστωσης υπερβολικού ελλείμματος με την απόφαση 2004/917/ΕΚ του Συμβουλίου της 5ης Ιουλίου 2004 (ΕΕ L 389/30.12.2004). Η απόφαση αυτή καταργήθηκε με την απόφαση 2007/465/ΕΚ του Συμβουλίου της 5ης Ιουνίου 2007 (ΕΕ L 176/6.7.2007), με την αιτιολογία ότι «από τη συνολική αξιολόγηση συνάγεται ότι η κατάσταση υπερβολικού ελλείμματος στην Ελλάδα έχει διορθωθεί» (βλ. άρθρο 1 της απόφασης). Στις 10 Μαρτίου 2009, το Συμβούλιο εξέδωσε, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 5 παρ. 3 του Κανονισμού 1466/97, γνώμη σχετικά με το επικαιροποιημένο πρόγραμμα σταθερότητας, που είχε υποβάλει η Ελλάδα για την περίοδο 2008 – 2011 (2009/C 64/02). Κατά την εκτίμηση του Συμβουλίου, υπήρχαν σοβαροί κίνδυνοι δυσμενούς εξέλιξης των δημοσιονομικών δεικτών λόγω των αποκλίσεων που θα μπορούσαν να παρουσιαστούν κατά την εφαρμογή του αναθεωρημένου δημοσιονομικού στόχου για το 2009. Οι κίνδυνοι αυτοί αποδίδονταν αφενός μεν στις κατ' επανάληψη υπερβάσεις των δημόσιων δαπανών και στη διαχρονική αδυναμία επίτευξης των στόχων για τα έσοδα, αφετέρου δε στο γεγονός ότι το μακροοικονομικό σενάριο, στο οποίο βασιζόταν το πρόγραμμα σταθερότητας, στηριζόταν σε ευνοϊκές αναπτυξιακές παραδοχές. Ενόψει των διαπιστώσεων αυτών, οι ελληνικές αρχές κλήθηκαν να ενισχύσουν σημαντικά την προσπάθεια δημοσιονομικής εξυγίανσης της χώρας με τη λήψη συγκεκριμένων μόνιμου χαρακτήρα μέτρων για τον περιορισμό των τρεχουσών δαπανών ήδη από το 2009 (περιλαμβανομένης και της εφαρμογής μιας συνετούς μισθολογικής

Αριθμός 1284/2012

πολιτικής στο δημόσιο τομέα). Παράλληλα, η ελληνική κυβέρνηση κλήθηκε να προβεί σε μεταρρυθμίσεις για την ανάκτηση της ανταγωνιστικότητας της ελληνικής οικονομίας και την αντιμετώπιση των υφιστάμενων εξωτερικών ανισοροπιών, την αποτελεσματικότερη λειτουργία του φορολογικού μηχανισμού και την αναμόρφωση του συνταξιοδοτικού συστήματος και του συστήματος ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης, τομέων κρίσιμων για τη βιωσιμότητα των δημοσίων οικονομικών της χώρας. Δεδομένου ότι το ανωτέρω πρόγραμμα σταθερότητας δεν προέβλεπε μείωση του ελλείμματος της γενικής κυβέρνησης σε ποσοστό κατώτερο της τιμής αναφοράς για την τριετία 2008 – 2010, η Επιτροπή απηύθυνε στις 24.3.2009 σύσταση προς το Συμβούλιο (SEC(2009) 564 final) για την έκδοση απόφασης σχετικά με την ύπαρξη υπερβολικού ελλείμματος στην Ελλάδα με βάση το άρθρο 104 παρ. 6 της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Με βάση τη σύσταση αυτή και κατ' εφαρμογή του άρθρου 104 παρ. 7 της εν λόγω Συνθήκης, το Συμβούλιο απηύθυνε, στη συνέχεια, στις 6.4.2009 σύσταση προς την Ελλάδα (7900/09) για τον τερματισμό της κατάστασης υπερβολικού δημοσιονομικού ελλείμματος και την υιοθέτηση αποτελεσματικών μέτρων μέχρι την 24.10.2009, προκειμένου να τερματιστεί το έλλειμμα. Στις 27.4.2009, το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης εξέδωσε, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 104 παρ. 6 της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, την 2009/415/ΕΚ απόφασή του (ΕΕ L 135/30.5.2009), με την οποία διαπίστωσε ότι στην Ελλάδα υπάρχει υπερβολικό έλλειμμα. Σύμφωνα με την απόφαση αυτή, το έλλειμμα του ευρύτερου δημόσιου τομέα υπολογιζόταν στο 3,6% του Α.Ε.Π. (ή 3,4% του Α.Ε.Π. συμπεριλαμβανομένων των εκτάκτων εσόδων) για το 2008 και αναμενόταν να διαμορφωθεί στο 4,4% του Α.Ε.Π. (ή 3,7% του Α.Ε.Π. συμπεριλαμβανομένων των εκτάκτων εσόδων) για το 2009 και στο 4,2% του Α.Ε.Π. για το 2010, το δε ακαθάριστο δημόσιο χρέος, το οποίο ανήλθε στο 94,6% του Α.Ε.Π. το 2008, προβλεπόταν να αυξηθεί στο 96,25% το 2009 και στο 98,5% το 2010. Η προελθούσα από τις βουλευτικές εκλογές της 4ης



Οκτωβρίου 2009 κυβέρνηση γνωστοποίησε στις 21 Οκτωβρίου του ίδιου έτους ότι για το έτος 2009 το έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης θα διαμορφωνόταν, τελικώς, στο 12,5% του Α.Ε.Π.. Κατά το διάστημα Οκτωβρίου – Δεκεμβρίου 2009, οι διεθνείς οίκοι αξιολόγησης προέβησαν σε συνεχείς υποβαθμίσεις της πιστοληπτικής ικανότητας της Ελλάδας. Στις 23.12.2009 κυρώθηκε από τη Βουλή ο προϋπολογισμός του έτους 2010 με το ν. 3813/2009 (Α' 236). Στον προϋπολογισμό προβλεπόταν μείωση του Α.Ε.Π. κατά 0,3%, και μείωση του ελλείμματος της γενικής κυβέρνησης από 12,7% του Α.Ε.Π. στο 9,4 %, στόχος ο οποίος θα επιτυγχανόταν με την εξοικονόμηση 3,2 δισεκατομμυρίων ευρώ από τη μείωση των δημοσίων δαπανών και την εξεύρεση 4,5 δισεκατομμυρίων ευρώ από την αύξηση των κρατικών εσόδων. Κατά τις ειδικότερες προβλέψεις του προϋπολογισμού, το μεγαλύτερο μέρος των δημοσίων εσόδων, ήτοι 3,7 δισεκατομμύρια ευρώ, θα προερχόταν από την αύξηση των φορολογικών εσόδων, ενώ περιστολή των δημοσίων δαπανών θα επιτυγχανόταν μέσω της μείωσης των καταναλωτικών δαπανών του Δημοσίου και των δαπανών των νοσοκομείων, του περιορισμού των εξοπλιστικών προγραμμάτων και των αμυντικών εν γένει δαπανών και της περικοπής των επιχορηγήσεων διαφόρων δημοσίων φορέων και οργανισμών. Στις 14.1.2010 η Ελληνική Κυβέρνηση παρουσίασε το επικαιροποιημένο πρόγραμμα σταθερότητας και ανάπτυξης 2010-2013. Στόχοι του προγράμματος είναι αφενός μεν η προσαρμογή των δημοσίων οικονομικών μέσω της εφαρμογής αποτελεσματικών δημοσιονομικών και διαρθρωτικών πολιτικών που θα συμβάλλουν στη μείωση του ελλείμματος της γενικής κυβέρνησης και του δημοσίου χρέους, αφετέρου δε η διασφάλιση συνθηκών οικονομικής ανάπτυξης, ιδίως μέσω της αντιμετώπισης των χρόνιων διαρθρωτικών αδυναμιών της ελληνικής οικονομίας. Στο πρόγραμμα επισημαίνεται ότι οι επανειλημμένες αναθεωρήσεις του ελλείμματος, σε συνδυασμό με τις αποτυχημένες προσπάθειες δημοσιονομικής προσαρμογής των προηγούμενων ετών, κατέστησαν εξαιρετικά δυσχερή τη συνέχιση της χρηματοδότησης των δημοσιονομικών ελλειμμάτων και του δημοσίου χρέους



Αριθμός 1284/2012

της Ελλάδας από τις διεθνείς αγορές κεφαλαίων. Σύμφωνα με το πρόγραμμα, η ανάγκη άμεσης αντιμετώπισης του προβλήματος δανειακής ρευστότητας της χώρας επιβάλλει την ταχεία προώθηση μέτρων δημοσιονομικής προσαρμογής, μέσω των οποίων θα επιτευχθεί σημαντική περιστολή των δημοσίων δαπανών, με τη μείωση, μεταξύ άλλων, της δαπάνης της γενικής κυβέρνησης για επιδόματα κατά 10% και τον περιορισμό των προσλήψεων υπαλλήλων στο δημόσιο τομέα, και αύξηση των δημοσίων εσόδων (έκτακτοι φόροι και μόνιμα μέτρα για την αύξηση των εσόδων, όπως αναμόρφωση του φορολογικού συστήματος και διεύρυνση της φορολογικής βάσης, μεταρρύθμιση του ασφαλιστικού συστήματος, καταπολέμηση της φοροδιαφυγής και της φοροαποφυγής, καθώς και της εισφοροδιαφυγής). Η επιχειρούμενη, ωστόσο, δημοσιονομική προσαρμογή καθίσταται, κατά την εκτίμηση των ελληνικών αρχών, ιδιαίτερα δυσχερής λόγω αφενός μεν του υψηλού ελλείμματος του 2009, το οποίο, κατά το χρόνο αυτό, εκτιμάτο ότι θα διαμορφωνόταν τελικώς στο 12,7% του Α.Ε.Π., αφετέρου δε των αρνητικών ρυθμών ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας και της δυσμενούς οικονομικής συγκυρίας. Σχετικά με το πρόγραμμα αυτό το Συμβούλιο εξέφρασε στις 16.2.2010 γνώμη βάσει του άρθρου 5 παρ. 3 του κανονισμού (ΕΚ) 1466/97 (6560/10). Κατά την εκτίμηση του Συμβουλίου, το πρόγραμμα σταθερότητας που υποβλήθηκε από τις ελληνικές αρχές είναι αρκούντως φιλόδοξο, δεδομένου του εύρους της προσπάθειας εξυγίανσης που έχει προγραμματισθεί κατά την καλυπτόμενη προγραμματική περίοδο. Σύμφωνα με τις ειδικότερες εκτιμήσεις του Συμβουλίου, οι αρνητικοί ρυθμοί ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας κατά το 2009 προκάλεσαν σημαντική επιδείνωση των δημοσίων οικονομικών, δεδομένου, μάλιστα, ότι η εξασθένηση της κατανάλωσης, σε συνδυασμό με τις αδυναμίες του φορολογικού μηχανισμού και το γεγονός ότι τα έσοδα του Δημοσίου εξαρτώνται σε μεγάλο βαθμό από την έμμεση φορολογία, οδήγησαν ταχέως σε χαμηλότερες των προβλεπόμενων φορολογικές εισπράξεις και, κατ' επέκταση, σε σημαντικές υστερήσεις εσόδων. Από την άλλη, κατά το

Συμβούλιο, σημαντικές υπήρξαν οι υπερβάσεις των δαπανών, ιδίως, στους τομείς της υγείας και της μισθοδοσίας του προσωπικού του δημοσίου. Τα γεγονότα αυτά, σε συνδυασμό με τη συνεχή αύξηση του δημοσίου χρέους, επιβάλλουν, κατά το Συμβούλιο, την άμεση λήψη μέτρων μόνιμου χαρακτήρα για τον περιορισμό των δημοσίων ελλειμμάτων και του δημοσίου χρέους, την επίσπευση των σχεδιαζόμενων μεταρρυθμίσεων του κοινωνικοασφαλιστικού και του φορολογικού συστήματος, τον επανασχεδιασμό της διαδικασίας εκπόνησης και παρακολούθησης της εκτέλεσης του προϋπολογισμού και την αναδιοργάνωση του μηχανισμού συλλογής και επεξεργασίας των στατιστικών στοιχείων. Προηγουμένως και, συγκεκριμένα, στις 19.1.2010, το Συμβούλιο είχε εκδώσει, κατ' εφαρμογήν των άρθρων 126 παρ. 8 και 13 και 136 της Σ.Λ.Ε.Ε., την 2010/291/ΕΕ απόφασή του (ΕΕ L 125), με την οποία διαπίστωσε ότι η Ελλάδα δεν είχε αναλάβει αποτελεσματική δράση σε εφαρμογή της σύστασης του Συμβουλίου της 27.4.2009 εντός της ταχθείσης προς τούτο προθεσμίας (έως το 2010). Στην απόφαση αυτή επισημαίνεται ότι κατά την εκτέλεση του προϋπολογισμού του 2009 παρατηρήθηκαν αφενός μεν μεγάλες υπερβάσεις δαπανών, περισσότερες από το ήμισυ των οποίων οφείλεται σε υψηλότερες των προϋπολογισθεισών αποζημιώσεις εργαζομένων και σε αυξημένες δαπάνες κεφαλαίου, αφετέρου δε μεγάλη υστέρηση των εσόδων, η οποία αποδίδεται στις αδυναμίες του μηχανισμού είσπραξης των φόρων, και ότι οι υπερβάσεις των δαπανών και η σοβαρή υστέρηση των εσόδων οδήγησαν σε έντονη επιδείνωση της δημοσιονομικής θέσης της Ελλάδας το 2009, η οποία μόνον εν μέρει μπορεί να αποδοθεί στην επιδείνωση των μακροοικονομικών συνθηκών. Στις 16.2.2010 το Συμβούλιο εξέδωσε την 2010/190/ΕΕ (ΕΕ L 83) σύστασή του, με την οποία η Ελλάδα κλήθηκε, κατ' εφαρμογή του άρθρου 121 παρ. 4 της Σ.Λ.Ε.Ε., να λάβει μέτρα για τον τερματισμό της ασυμφωνίας των γενικών προσανατολισμών της οικονομικής πολιτικής των ελληνικών αρχών προς τους γενικούς στόχους της οικονομικής και νομισματικής ένωσης και την εξάλειψη των κινδύνων υπονόμευσης της εύρυθμης λειτουργίας της. Ειδικότερα,



Αριθμός 1284/2012

το Συμβούλιο συνέστησε στην Ελλάδα, μεταξύ άλλων, να μειώσει το μισθολογικό κόστος στο δημόσιο τομέα, να προβεί εγκαίρως σε διεξοδική μεταρρύθμιση του συνταξιοδοτικού συστήματος, να λάβει μέτρα ώστε το επίπεδο των συντάξεων και η ηλικία συνταξιοδότησης να προσαρμόζονται αυτόματα στις αλλαγές σε υποκείμενους οικονομικούς και δημογραφικούς παράγοντες και να αυξήσει τη μέση ηλικία εξόδου από την αγορά εργασίας. Την ίδια ημέρα (16.2.2010) το Συμβούλιο εξέδωσε και την 2010/182/ΕΕ (ΕΕ L 83) απόφασή του, με την οποία απηύθυνε, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 126 παρ. 9, σε συνδυασμό με το άρθρο 136, της Σ.Λ.Ε.Ε., ειδοποίηση προς την Ελλάδα για τη λήψη μέτρων για τη μείωση του ελλείμματος της γενικής κυβέρνησης. Σύμφωνα με την απόφαση αυτή, η Ελλάδα πρέπει να τερματίσει την κατάσταση υπερβολικού ελλείμματος το ταχύτερο δυνατόν και, πάντως, έως το τέλος του 2012 (άρθρο 1 παρ. 1), ενώ ως καταληκτική ημερομηνία για την ανάληψη της σχετικής δράσης ορίζεται η 15η Μαΐου 2010 (άρθρο 5). Με το άρθρο 2 της ανωτέρω απόφασης προβλέπεται ότι, προκειμένου να επιτευχθεί η δημοσιονομική προσαρμογή και να τερματιστεί η κατάσταση υπερβολικού ελλείμματος, οι ελληνικές αρχές πρέπει να εφαρμόσουν ορισμένα μέτρα δημοσιονομικής εξυγίανσης έως το 2012. Μεταξύ των επειγόντων δημοσιονομικών μέτρων, που πρέπει να ληφθούν, σύμφωνα με το τμήμα Α του ανωτέρω άρθρου 2 της απόφασης 2010/182/ΕΕ του Συμβουλίου, έως τις 15.5.2010, περιλαμβάνονται μείωση του μισθολογικού κόστους, μέσω της διατηρήσεως σταθερών των ονομαστικών μισθών των υπαλλήλων της κεντρικής κυβέρνησης, της τοπικής αυτοδιοίκησης, των οργανισμών του δημοσίου και των λοιπών δημόσιων φορέων, μείωση του αριθμού του απασχολούμενου στον ευρύτερο δημόσιο τομέα προσωπικού, περικοπή των ειδικών επιδομάτων που καταβάλλονται στους δημοσίους υπαλλήλους, ονομαστικές περικοπές των μεταβιβάσεων που καταβάλλονται στο πλαίσιο του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης, συμπεριλαμβανομένων και μέτρων περιορισμού της τιμαριθμικής

αναπροσαρμογής των επιδομάτων και δικαιωμάτων, αύξηση των εσόδων μέσω της εφαρμογής ενιαίας κλίμακας προοδευτικής φορολόγησης για όλες τις πηγές εισοδήματος και οριζόντια ενοποιημένη μεταχείριση για τα εισοδήματα από την εργασία και το κεφάλαιο, κατάργηση όλων των απαλλαγών και των περιπτώσεων αυτοτελούς φορολόγησης, καθιέρωση φορολόγησης βάσει τεκμηρίων για τους αυτοαπασχολούμενους και αύξηση ειδικών φόρων κατανάλωσης. Περαιτέρω, στο τμήμα Γ του πιο πάνω άρθρου 2 προβλέπεται ότι μέχρι το τέλος του έτους 2010 πρέπει, μεταξύ άλλων, να θεσπιστούν μέτρα για τη μεταρρύθμιση του συνταξιοδοτικού συστήματος με προοδευτική αύξηση του ορίου ηλικίας συνταξιοδότησης και αλλαγή του τρόπου υπολογισμού των χορηγούμενων συντάξεων, προκειμένου να αντικατοπτρίζονται καλύτερα οι εισφορές που έχουν καταβληθεί καθ' όλη τη διάρκεια του επαγγελματικού βίου, μείωση της απασχόλησης στο δημόσιο τομέα, ενίσχυση της καταπολέμησης της φοροδιαφυγής και εκσυγχρονισμό της φορολογικής διοίκησης. Εξάλλου, στο τμήμα Δ του ίδιου πιο πάνω άρθρου 2 προβλέπεται ότι το 2011 και το 2012 πρέπει, μεταξύ άλλων, να εφαρμοστούν μέτρα προσαρμογής μόνιμου χαρακτήρα, που να επικεντρώνονται στις τρέχουσες δαπάνες, και ειδικότερα μέτρα περικοπής των δαπανών, προκειμένου να επιτευχθούν μόνιμες οικονομίες στις δαπάνες δημόσιας κατανάλωσης, συμπεριλαμβανομένων των μισθών και των κοινωνικών μεταβιβάσεων. Με το άρθρο 4 της ίδιας πιο πάνω απόφασης του Συμβουλίου προβλέπεται ότι οι ελληνικές αρχές υποχρεούνται έως τις 16.3.2010 να υποβάλουν στο Συμβούλιο και την Επιτροπή έκθεση, στην οποία θα προσδιορίζεται το χρονοδιάγραμμα εφαρμογής των μέτρων, που προβλέπονται στο άρθρο 2 για την επίτευξη των δημοσιονομικών στόχων του 2010. Αντίστοιχη υποχρέωση προβλέπεται και για τα λοιπά μέτρα πολιτικής που πρέπει να λάβουν οι ελληνικές αρχές, για τα οποία προβλέπεται η υποβολή έκθεσης έως τις 15.5.2010 και, στη συνέχεια, η τακτική ανά τρίμηνο υποβολή εκθέσεων, οι οποίες περιλαμβάνουν τα ρητώς μνημονευόμενα στην απόφαση στοιχεία (παρ. 2 και 3 του πιο πάνω άρθρου 4). Βάσει των εκθέσεων αυτών, η



Αριθμός 1284/2012

Επιτροπή και το Συμβούλιο θα αξιολογούν τη συμμόρφωση της Ελλάδας προς την ανωτέρω απόφαση, κατά τις αξιολογήσεις δε αυτές η Επιτροπή μπορεί να υποδείξει τα μέτρα που χρειάζονται για να τηρηθεί η πορεία προσαρμογής που χαράσσεται με την εν λόγω απόφαση, με σκοπό τη διόρθωση του υπερβολικού ελλείμματος (παρ. 4 του ανωτέρω άρθρου 4).

8. Επειδή, στις 15.3.2010 δημοσιεύθηκε ο ν. 3833/2010 «Προστασία της εθνικής οικονομίας – Επείγοντα μέτρα για την αντιμετώπιση της δημοσιονομικής κρίσης» (Α' 40). Στην αιτιολογική έκθεση του εν λόγω νόμου αναφέρεται ότι με αυτόν επιδιώκεται η «αντιμετώπιση των πρωτόγνωρων δυσμενών οικονομικών συνθηκών και της μεγαλύτερης δημοσιονομικής κρίσης των τελευταίων δεκαετιών, η οποία έχει κλονίσει την αξιοπιστία της Χώρας, έχει προκαλέσει μεγάλες δυσκολίες στην προσπάθεια κάλυψης των δανειακών αναγκών της και απειλούν σοβαρά την Εθνική Οικονομία». Περαιτέρω, στην αιτιολογική αυτή έκθεση αναφέρονται, μεταξύ άλλων, και τα εξής : «Η δεινή θέση των δημοσίων οικονομικών, λόγω του δημόσιου ελλείμματος και του δημόσιου χρέους που έφθασαν στα υψηλότερα επίπεδα στην ιστορία των δημοσίων οικονομικών της χώρας, σε συνδυασμό με την χρηματοπιστωτική κρίση που περιόρισε τη ρευστότητα στις διεθνείς αγορές, αλλά και το έλλειμμα αξιοπιστίας που εκθέτει τη Χώρα μας σε κερδοσκοπικές επιθέσεις, καθιστούν αναγκαία τη λήψη άμεσων δημοσιονομικών μέτρων για την εξοικονόμηση πόρων, με μείωση των δημόσιων δαπανών και αύξηση των φορολογικών εσόδων. Τα προτεινόμενα επείγοντα μέτρα είναι ανάλογα της άμεσης και επιτακτικής ανάγκης να προστατευτεί το εθνικό συμφέρον και πρόσφορα, προκειμένου το κράτος να ανταποκριθεί στην ανάγκη μείωσης του υπερβολικού ελλείμματος, όπως ορίζει η Συνθήκη της ΛΕΕ σύμφωνα και με τις συστάσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. ... Η πραγματικότητα της δημοσιονομικής κατάστασης της Χώρας ... έχει ... ως εξής : α) το δημοσιονομικό έλλειμμα ανέρχεται σε ύψος 12,7% του ΑΕΠ (30 δισ. ευρώ), β) το χρέος της κεντρικής κυβέρνησης υπερβαίνει το 120% του ΑΕΠ (περίπου 300 δισ. ευρώ), ενώ το

Αριθμός 1284/2012

χρέος της γενικής κυβέρνησης υπερβαίνει το 113% του ΑΕΠ (άνω των 270 δισ. ευρώ), δ) οι ετήσιες δαπάνες για τόκους από 9 – 9,5 δισ. ευρώ που ήταν από το 2000 μέχρι το 2008 ξεπερνούν πλέον τα 12 δισ. ευρώ, δ) οι πρωτογενείς δαπάνες του τακτικού προϋπολογισμού αυξήθηκαν ... κατά 50% (20 δισ. ευρώ). Η δεινή αυτή δημοσιονομική κατάσταση πρέπει να αντιμετωπισθεί άμεσα, ... Με το Πρόγραμμα Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΠΣΑ), το οποίο εγκρίθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της 16ης Φεβρουαρίου 2010, η Χώρα μας δεσμεύτηκε ... να επιτύχει τη δημοσιονομική εξυγίανση με συγκεκριμένους στόχους και σε συγκεκριμένο χρονοδιάγραμμα. Οι ρυθμίσεις που προτείνονται με το σχέδιο νόμου υλοποιούν μέρος του σχεδιασμού που περιλαμβάνεται στο ΠΣΑ και ενισχύουν τη δυνατότητα πραγματοποίησής του». Προς επίτευξη των εξαγγελιομένων στην αιτιολογική έκθεση σκοπών με τις διατάξεις του ανωτέρω ν. 3833/2010 μειώθηκαν οι αποδοχές των υπηρετούντων, με οποιαδήποτε σχέση εργασίας, στο στενό ή ευρύτερο δημόσιο τομέα (άρθρο 1) αναδρομικά από 1.1.2010 (άρθρο 20 παρ. 1 και άρθρο 1 παρ. 9), ορίστηκε νέο όριο στις συνολικές αποδοχές και πρόσθετες αμοιβές ή απολαβές όλων των εργαζομένων στο δημόσιο τομέα (άρθρο 2) αναδρομικά από 1.3.2010 (άρθρο 20 παρ. 2), καθορίστηκε η εισοδηματική πολιτική της Κυβέρνησης για το έτος 2010 (άρθρο 3), επιβλήθηκε έκτακτη εφάπαξ εισφορά επί του εισοδήματος των φυσικών προσώπων οικονομικού έτους 2010, εφόσον αυτό ήταν 100.000 ευρώ και άνω (άρθρο 5), μειώθηκαν τα όρια υπερωριακής απασχόλησης, οι δαπάνες μετακίνησης και οι αμοιβές συμμετοχής σε συλλογικά όργανα του δημόσιου τομέα (άρθρα 6-9), ανεστάλησαν οι προσλήψεις για το έτος 2010 και περιορίστηκε ο αριθμός των προσλήψεων στο δημόσιο τομέα για τα έτη 2011 έως και 2013 (άρθρα 10 και 11), αυξήθηκαν οι συντελεστές του φόρου προστιθέμενης αξίας και διαφόρων ειδικών φόρων κατανάλωσης (άρθρα 12-15) και επιβλήθηκε εφάπαξ φόρος επί των αποθεμάτων πετρελαίου θέρμανσης (άρθρο 16) καθώς και φόρος σε είδη πολυτελείας (άρθρο 17). Ειδικότερα, με το άρθρο 1 του ανωτέρω ν. 3833/2010 ορίστηκαν τα εξής : «1. ... 2. Τα πάσης



Αριθμός 1284/2012

φύσεως επιδόματα, αποζημιώσεις και αμοιβές γενικά, καθώς και τα με οποιαδήποτε άλλη ονομασία οριζόμενα και από οποιαδήποτε γενική ή ειδική διάταξη προβλεπόμενα των λειτουργιών και υπαλλήλων του Δημοσίου, των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου (Ν.Π.Δ.Δ.) και των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.), των μόνιμων στελεχών των Ενόπλων Δυνάμεων και αντιστοίχων της Ελληνικής Αστυνομίας, καθώς και του Πυροσβεστικού και Λιμενικού Σώματος μειώνονται κατά ποσοστό δώδεκα τοις εκατό (12%). Τα επιδόματα των παραγράφων Α3 των άρθρων 30 και 33 του ν. 3205/2003 ... μειώνονται κατά ποσοστό είκοσι τοις εκατό (20%) και τα επιδόματα των Χριστουγέννων, Πάσχα και αδείας μειώνονται κατά ποσοστό τριάντα τοις εκατό (30%) αντίστοιχα. Οι διατάξεις της παραγράφου αυτής εφαρμόζονται και για το προσωπικό με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου του Δημοσίου, των Ν.Π.Δ.Δ. και των Ο.Τ.Α., των Ενόπλων Δυνάμεων, της Ελληνικής Αστυνομίας και του Πυροσβεστικού και Λιμενικού Σώματος και κατισχύουν κάθε γενικής ή ειδικής διάταξης ή ρήτρας ή όρου συλλογικής σύμβασης εργασίας, διαιτητικής απόφασης ή ατομικής σύμβασης εργασίας ή συμφωνίας. 3. (όπως η παράγραφος αυτή τροποποιήθηκε με τις παρ. 3 και 4 του άρθρου 90 του ν. 3842/2010, Α' 58/23.4.2010) Από τη μείωση της προηγούμενης παραγράφου εξαιρούνται τα επιδόματα που προβλέπονται στις παρακάτω διατάξεις, όπως ισχύουν κάθε φορά : α) οικογενειακής παροχής ..., β) χρόνου υπηρεσίας ..., γ) εφημεριών ..., δ) ραδιενέργειας ..., ε) ειδικής απασχόλησης (άρθρο 8 παρ. Α6 περ. α' του ν. 3205/2003), στ) ειδικών συνθηκών εργασίας ..., ζ) επικίνδυνης εργασίας ..., η) καταδυτικού ..., θ) αναπηρίας και κινδύνου ..., ι) μεταπτυχιακών σπουδών ..., ια) αποφοίτων Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης ... και αποφοίτων Εθνικής Σχολής Τοπικής Αυτοδιοίκησης ..., ιβ) κινήτρου απόδοσης ..., ιγ) ειδικής αποζημίωσης ..., καθώς και αυξημένης επιχειρησιακής ετοιμότητας μονάδων, εφόσον προσδιορίζεται σε ώρες νυκτερινής απασχόλησης ... 4. Στο προσωπικό με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου της παραγράφου 2 στο οποίο δεν

./.

Αριθμός 1284/2012

εφαρμόζονται οι διατάξεις του ν. 3205/2003, εξαιρούνται από τη μείωση, που προβλέπεται στην παράγραφο 2, τα επιδόματα που συνδέονται με την οικογενειακή κατάσταση ή την υπηρεσιακή εξέλιξη, καθώς και τα συνδεόμενα με το ανθυγιεινό ή επικίνδυνο της εργασίας τους ή με το μεταπτυχιακό τίτλο σπουδών τους. Αν στο ανωτέρω προσωπικό δεν καταβάλλονται επιδόματα, αποζημιώσεις ή αμοιβές κατά την έννοια του πρώτου εδαφίου της παραγράφου 2 του παρόντος, οι πάσης φύσεως αποδοχές μειώνονται κατά επτά τοις εκατό (7%). 5. ... Οι διατάξεις ... της παραγράφου 4 κατισχύουν κάθε γενικής ή ειδικής διάταξης ή ρήτρας ή όρου συλλογικής σύμβασης εργασίας, διαιτητικής απόφασης ή ατομικής σύμβασης εργασίας ή συμφωνίας. 6. ...».

9. Επειδή, με την από 25.3.2010 δήλωσή τους, οι Αρχηγοί των Κρατών και Κυβερνήσεων της Ευρωζώνης επιβεβαίωσαν την προσηλωση των κρατών τους στην εφαρμογή πολιτικών, που αποβλέπουν στην αποκατάσταση ισχυρής, βιώσιμης και σταθερής ανάπτυξης με στόχο την αύξηση των θέσεων εργασίας και την ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής, και την υποχρέωση των κρατών μελών της Ευρωζώνης να ασκούν υγιείς εθνικές πολιτικές βάσει των συμφωνηθέντων κανόνων. Στη συνέχεια αναγνώρισαν ότι «οι ελληνικές αρχές έλαβαν φιλόδοξα και αποφασιστικά μέτρα, τα οποία αναμένεται να επιτρέψουν στην Ελλάδα να ανακτήσει την πλήρη εμπιστοσύνη των αγορών», ότι «τα μέτρα εξυγίανσης που έλαβε η Ελλάδα αποτελούν σημαντική συμβολή προς την ενίσχυση της δημοσιονομικής διατηρησιμότητας και της εμπιστοσύνης της αγοράς», ότι «η Ελληνική κυβέρνηση δεν ζήτησε χρηματοδοτική υποστήριξη» και ότι, ως εκ τούτου, δεν ελήφθη ακόμη απόφαση για την ενεργοποίηση του μηχανισμού, που αναφέρεται στη συνέχεια. Ως προς το μηχανισμό αυτό αναφέρονται στην ανωτέρω δήλωση, μεταξύ άλλων, τα εξής : «τα κράτη μέλη της ευρωζώνης επιβεβαιώνουν ... την ετοιμότητά τους να αναλάβουν αποφασιστική και συντονισμένη δράση, εφόσον χρειασθεί, για να διασφαλίσουν τη δημοσιονομική σταθερότητα της ευρωζώνης στο σύνολό της, ... Τα κράτη μέλη της ευρωζώνης είναι έτοιμα να συνεισφέρουν σε συντονισμένο διμερή



Αριθμός 1284/2012

δανεισμό, στο πλαίσιο δέσμης η οποία θα περιλαμβάνει ουσιαστική χρηματοδότηση του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου και πλειοψηφική ευρωπαϊκή χρηματοδότηση. Ο μηχανισμός αυτός ο οποίος συμπληρώνει τη χρηματοδότηση του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου, πρέπει να θεωρείται ως έσχατο μέτρο, το οποίο θα σημαίνει ιδίως ότι δεν είναι επαρκής η χρηματοδότηση της αγοράς. Οποιαδήποτε εκταμίευση σχετική με τον διμερή δανεισμό θα αποφασίζεται με ομοφωνία από τα κράτη μέλη της ευρωζώνης, βάσει αυστηρών προϋποθέσεων καθώς και αξιολόγησης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας. ... Στόχος του μηχανισμού αυτού δεν θα είναι η παροχή χρηματοδότησης με βάση ένα μέσο όρο επιτοκίων της ευρωζώνης, αλλά να θέτει κίνητρα για επιστροφή στη χρηματοδότηση από τις αγορές το συντομότερο δυνατό, μέσω της κατάλληλης τιμολόγησης κινδύνων. Τα επιτόκια θα διαμορφώνονται με μη χαριστικούς όρους, δηλ. δεν θα περιλαμβάνουν στοιχεία επιδότησης. ...». Στη συνέχεια, οι Υπουργοί Οικονομικών των κρατών - μελών της ζώνης του ευρώ («Eurogroup») προέβησαν στις 11.4.2010 σε δήλωση, με την οποία καθόρισαν τους όρους της χρηματοδοτικής στήριξης, η οποία θα παρεχόταν στην Ελλάδα, όποτε παρίστατο ανάγκη, προκειμένου να διαφυλαχθεί η χρηματοοικονομική σταθερότητα της Ευρωζώνης, ως συνόλου. Σύμφωνα με τη δήλωση αυτή, τα κράτη - μέλη της ζώνης του ευρώ είναι έτοιμα να παράσχουν χρηματοδότηση στην Ελλάδα μέσω διμερών δανείων με κεντρική οργάνωση από την Επιτροπή, εντεταγμένων στο πλαίσιο ενός πακέτου δανεισμού, που περιλαμβάνει και χρηματοδότηση του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου, η δε Επιτροπή, συνεπικουρούμενη από την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, θα συνεργασθεί με το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο και τις ελληνικές αρχές για την εκπόνηση ενός κοινού προγράμματος βάσει των κατευθύνσεων που περιλαμβάνονται στις συστάσεις του Συμβουλίου του Φεβρουαρίου 2010, το οποίο θα καλύπτει μια περίοδο τριών ετών. Περαιτέρω, σύμφωνα με τη δήλωση αυτή, τα κράτη μέλη της Ευρωζώνης είναι έτοιμα να εισφέρουν 30 δις ευρώ για τον πρώτο χρόνο για

Αριθμός 1284/2012

να καλύψουν τις χρηματοδοτικές ανάγκες του προγράμματος, προκειμένου δε να τεθούν κίνητρα στην Ελλάδα να επιστρέψει στη χρηματοδότηση των αγορών, τα δάνεια θα χορηγηθούν από τα κράτη μέλη με μη προνομιακά επιτόκια. Στις 23.4.2010, με την από 23.4.2010 επιστολή του Υπουργού Οικονομικών προς τον Πρόεδρο του «Eurogroup», τον Επίτροπο Οικονομικών και Νομισματικών Θεμάτων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και τον Πρόεδρο της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας, η Ελληνική Κυβέρνηση ζήτησε την ενεργοποίηση του μηχανισμού στήριξης, σύμφωνα με τα αποφασισθέντα με τις προαναφερθείσες δηλώσεις αφενός από 25.3.2010 των Αρχηγών Κρατών και Κυβερνήσεων της Ευρωζώνης και αφετέρου από 11.4.2010 των Υπουργών Οικονομικών της Ευρωζώνης.

10. Επειδή, στις 3.5.2010 υπεγράφη αφενός από τον Υπουργό Οικονομικών και το Διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδος, ως εκπροσώπους της Ελληνικής Δημοκρατίας, και αφετέρου από τον Επίτροπο Οικονομικών και Νομισματικών Υποθέσεων, ως εκπρόσωπο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, ενεργούσης για λογαριασμό των κρατών – μελών της Ευρωζώνης, κείμενο στην αγγλική γλώσσα με τον τίτλο «Memorandum of Understanding» («Μνημόνιο Συνεννόησης»). Στο κείμενο αυτό περιελήφθησαν τα μέτρα τριετούς προγράμματος, που είχε καταρτισθεί από τις ελληνικές αρχές ύστερα από συνεννόηση με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο. Το «Μνημόνιο Συνεννόησης» απαρτίζεται από τρία επιμέρους Μνημόνια : α) το «Μνημόνιο Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής» («Memorandum of Economic and Financial Policies»), β) το «Μνημόνιο Συνεννόησης στις Συγκεκριμένες Προϋποθέσεις Οικονομικής Πολιτικής» («Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality») και γ) το «Τεχνικό Μνημόνιο Συνεννόησης» («Technical Memorandum of Understanding»). Ειδικότερα, στο «Μνημόνιο Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής» - όπως έχει το κείμενο αυτού στην ελληνική γλώσσα, το οποίο, κατά τα εκτιθέμενα στην επόμενη σκέψη,

Αριθμός 1284/2012

προσαρτήθηκε στο ν. 3845/2010 – περιγράφονται κατ' αρχάς οι δυσμενείς εξελίξεις των δημοσιονομικών μεγεθών της Ελλάδας, οι οποίες κατέστησαν αδύνατη τη χρηματοδότησή της από τις διεθνείς αγορές και αναγκαία την προσφυγή της στο μηχανισμό στήριξης, και αναφέρονται, μεταξύ άλλων, στο κεφάλαιο Ι «Πρόσφατες εξελίξεις» τα εξής : «1. Η οικονομική ύφεση εντάθηκε το 2010. Το πραγματικό ΑΕΠ της Ελλάδας μειώθηκε κατά 2% το 2009 και οι δείκτες υποδεικνύουν ότι η οικονομική δραστηριότητα θα αποδυναμωθεί περαιτέρω το 2010. ... 2. ... η Ελλάδα εισήλθε στην ύφεση με μεγάλο δημόσιο έλλειμμα. Λόγω της υιοθέτησης αδύναμων πολιτικών εσόδων και χαλαρής φορολογικής διαχείρισης ... και έχοντας ως πρόσθετο παράγοντα την ύφεση, τα έσοδα μειώθηκαν αισθητά. Οι δαπάνες, εν τω μεταξύ, αυξήθηκαν σημαντικά, ιδιαίτερα για μισθούς και επιδόματα, ... Το έλλειμμα εκτινάχθηκε στο εκτιμώμενο 13,6% του ΑΕΠ ενώ το δημόσιο χρέος αυξήθηκε σε πάνω από 115% του ΑΕΠ το 2009. 3. Το χρηματοπιστωτικό σύστημα έχει επηρεαστεί αρνητικά. Η επιδεινούμενη δημοσιονομική κατάσταση συνοδεύτηκε από υποβαθμίσεις των κυβερνητικών ομολόγων από τους οίκους αξιολόγησης και οι επενδυτές άρχισαν να υπαναχωρούν από τα ελληνικά ομόλογα, πιέζοντας έτσι τις αποδόσεις τους. Επιπλέον, τα βαθιά μακροοικονομικά και διαρθρωτικά προβλήματα σε συνδυασμό με την αναπόφευκτα μεσοπρόθεσμα έντονη δημοσιονομική προσαρμογή είναι πιθανό να επιβαρύνουν την οικονομική δραστηριότητα για κάποιο διάστημα. Ο συνδυασμός αυτών των παραγόντων επηρεάζει αρνητικά το τραπεζικό σύστημα. ... 4. Παρόλη την ύφεση, το εξωτερικό έλλειμμα μειώνεται μόνο οριακά. Ο πληθωρισμός και το εγχώριο κόστος έχουν αυξηθεί περισσότερο απ' ότι στους εταίρους της Ελλάδας στην Ευρωζώνη την τελευταία δεκαετία και η Ελλάδα βρίσκεται αντιμέτωπη με απώλεια ανταγωνιστικότητας. ... Το σύνολο των δαπανών για τόκους για το εξωτερικό χρέος αυξήθηκε σε πάνω από 5% του ΑΕΠ, γεγονός που σημαίνει ότι θα χρειαστεί ένα πλεόνασμα στο εμπόριο αγαθών και υπηρεσιών για να οδηγηθεί το ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών σε μια πιο βιώσιμη κατάσταση.

./.



Αυτό απαιτεί την ενίσχυση των οικονομικών πολιτικών και της ανταγωνιστικότητας ώστε να μπουν τα θεμέλια για ένα μοντέλο ανάπτυξης το οποίο θα βασίζεται περισσότερο στις επενδύσεις και τις εξαγωγές». Στη συνέχεια στο κεφάλαιο II «Βασικοί στόχοι και προοπτικές» του ανωτέρω Μνημονίου αναφέρονται, μεταξύ άλλων, τα εξής : «5. Οι κύριοι στόχοι του προγράμματος είναι η διόρθωση των δημοσιονομικών και εξωτερικών ανισορροπιών και η αποκατάσταση της εμπιστοσύνης. Χωρίς την αποκατάσταση της εμπιστοσύνης στη βιωσιμότητα της δημοσιονομικής και οικονομικής κατάστασης, το κόστος χρηματοδότησης της οικονομίας είναι αναπόφευκτο ότι θα παραμείνει υψηλό αν όχι να αυξηθεί περαιτέρω. Οι δημοσιονομικές και εξωτερικές ανισορροπίες πρέπει να διορθωθούν. Η ταυτόχρονη αντιμετώπιση των δύο αυτών προβλημάτων ... απαιτεί ριζικό επαναπροσανατολισμό της οικονομίας. Η ανάπτυξη δεν είναι πιθανό να είναι δυναμική άμεσα μετά την εφαρμογή των αρχικών διορθωτικών δημοσιονομικών μέτρων, αλλά με την εφαρμογή μιας χρηματοπιστωτικής πολιτικής για τη διατήρηση της ευρωστίας του τραπεζικού τομέα και δυναμικών μεσοπρόθεσμων δημοσιονομικών και διαρθρωτικών πολιτικών, η οικονομία θα αναδυθεί από αυτή την εμπειρία σε καλύτερη κατάσταση από ότι σήμερα, με μεγαλύτερη ανάπτυξη και απασχόληση. 6. Η κυβέρνηση προβλέπει μια εκτεταμένη περίοδο προσαρμογής : • Ο ρυθμός ανάπτυξης του πραγματικού ΑΕΠ προβλέπεται ότι θα περιοριστεί σημαντικά το 2010-2011, αλλά αναμένεται να ανακάμψει σταδιακά στη συνέχεια. ... Ενώ η δημοσιονομική εξυγίανση θα επιβαρύνει αναπόφευκτα την οικονομική δραστηριότητα αρχικά, αναμένεται ότι η ανάκτηση της εμπιστοσύνης από τα εμπροσθοβαρή δημοσιονομικά μέτρα και το ισχυρό μεσοπρόθεσμο οικονομικό πρόγραμμα σε συνδυασμό με διεξοδικές διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις θα δημιουργήσουν τις συνθήκες για την επιστροφή σε θετική ανάπτυξη το 2012 και έπειτα. • Ο πληθωρισμός πρέπει να μειωθεί σημαντικά κάτω από το μέσο όρο της Ευρωζώνης ώστε η Ελλάδα να ανακτήσει γρήγορα ανταγωνιστικότητα τιμών. Ο περιορισμός της εγχώριας

Αριθμός 1284/2012

ζήτησης, τόσο μέσω της δημοσιονομικής προσαρμογής όσο και μέσω προσπαθειών για τη συγκράτηση των μισθών και των συντάξεων, καθώς και μέτρων για περιορισμό του κόστους στην οικονομία, θα είναι απαραίτητος για την ουσιαστική κάμψη του πληθωρισμού. Επιπλέον, ο περιορισμός των ολιγοπωλιακών δομών θα είναι επίσης σημαντικός για τη μείωση των υψηλών περιθωρίων κέρδους σε ορισμένους κλάδους. • Το εξωτερικό έλλειμμα αναμένεται να μειωθεί σταδιακά στο μεσοπρόθεσμο διάστημα καθώς η εγχώρια ζήτηση και ο πληθωρισμός θα μειώνονται και η οικονομία θα ανταποκρίνεται στις διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις με στόχο τη βελτίωση των εξαγωγών και τη μείωση της εξάρτησής της από τις εισαγωγές. ...». Στο κεφάλαιο III «Οικονομικές Πολιτικές» του ανωτέρω Μνημονίου αναφέρονται, μεταξύ άλλων, τα εξής : «7. Για την υλοποίηση των στόχων του προγράμματος θα γίνει χρήση όλων των διαθέσιμων δημοσιονομικών, χρηματοπιστωτικών και διαρθρωτικών πολιτικών. Η οικονομία έχει ανάγκη από ένα ισχυρό και βιώσιμο πρόγραμμα προσαρμογής για τη διόρθωση των δημοσιονομικών ανισορροπιών και τη στροφή του χρέους σε καθοδική πορεία στο μεσοπρόθεσμο διάστημα, ... και την ανάκτηση της ανταγωνιστικότητας. • Η εισοδηματική πολιτική και η πολιτική κοινωνικής προστασίας πρέπει να στηρίξουν την προσπάθεια για δημοσιονομική προσαρμογή και την επανάκτηση της ανταγωνιστικότητας. Η προσαρμογή των εισοδημάτων σε βιώσιμα επίπεδα είναι αναγκαία για τη στήριξη της δημοσιονομικής διόρθωσης και της μείωσης του πληθωρισμού σε επίπεδα κάτω από τον μέσο όρο της Ευρωζώνης, καθώς και για τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας κόστους και τιμών σε μόνιμη βάση. Τα προγράμματα κοινωνικής ασφάλισης θα πρέπει να ενδυναμωθούν για να αντιμετωπίσουν υποβόσκουσες διαρθρωτικές ανισορροπίες που οφείλονται στη γήρανση του πληθυσμού, καθώς τα κόστη ασφαλιστικών παροχών στην Ελλάδα προβλέπεται να είναι από τα υψηλότερα στην Ευρωπαϊκή Ένωση με τις τρέχουσες πολιτικές. Καθώς οι μεγαλύτερες υπερβάσεις ετησίως στον προϋπολογισμό προέρχονται συστηματικά από τα ταμεία κοινωνικής



ασφάλισης, οι μεταρρυθμίσεις για την περιφρούρηση της βιωσιμότητας του συστήματος δεν μπορούν πλέον να αναβληθούν. ... • Οι διαρθρωτικές αλλαγές που θα προάγουν την ικανότητα της οικονομίας να παράγει, να αποταμιεύει και να εξάγει θα είναι κριτικής σημασίας για τη μεσοπρόθεσμη ανάκαμψη. ... Η κυβέρνηση είναι αποφασισμένη να εφαρμόσει ένα φιλόδοξο πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων για τον εκσυγχρονισμό του δημόσιου τομέα και για την αύξηση της αποτελεσματικότητας και της ευελιξίας των αγορών προϊόντων και εργασίας, για την δημιουργία ενός περισσότερο ανοιχτού και προσβάσιμου περιβάλλοντος για τους εγχώριους και τους ξένους επενδυτές και για τη μείωση της άμεσης συμμετοχής του δημοσίου στις εγχώριες βιομηχανίες. 8. Η κυβέρνηση δεσμεύεται σε δίκαιη κατανομή του κόστους προσαρμογής. Η δέσμευση για την προστασία των πιο ευάλωτων από τις συνέπειες της οικονομικής ύφεσης λαμβάνεται υπόψη στο σχεδιασμό των πολιτικών προσαρμογής. Στην εξυγίανση των δημοσιονομικών, μεγαλύτερη θα είναι η συνεισφορά από όσους δεν έχουν κατά παράδοση συμβάλει με το μερίδιο που τους αναλογεί στη φορολογική επιβάρυνση. Όσον αφορά τη μείωση σε μισθούς και συντάξεις στο δημόσιο, οι χαμηλόμισθοι έχουν προστατευτεί: • Μειώσεις στις συντάξεις: η απάλειψη της 13ης και της 14ης σύνταξης αντισταθμίζεται για όσους λαμβάνουν λιγότερο από €2500 μηνιαίως με την υιοθέτηση ενός νέου ενιαίου επιδόματος €800 ετησίως. Η μείωση βαραίνει περισσότερο όσους λαμβάνουν υψηλότερες συντάξεις. • Μειώσεις στους μισθούς: Η πληρωμή του 13ου και 14ου μισθού θα απαλειφθεί για όλους τους εργαζομένους. Για την προστασία των χαμηλότερων εισοδηματικών στρωμάτων, για όσους λαμβάνουν λιγότερο από €3000 μηνιαίως θα υιοθετηθεί ένα ενιαίο επίδομα €1000 ετησίως ανά εργαζόμενο το οποίο θα χρηματοδοτηθεί μέσω μείωσης επιδομάτων για τους υψηλόμισθους. Επιπλέον, οι ελάχιστες συντάξεις και τα οικογενειακά επιδόματα δε θα περικοπούν ...». Στη συνέχεια παρατίθενται οι πολιτικές, που προτίθεται η Κυβέρνηση να ακολουθήσει στους διάφορους τομείς, «Α. Δημοσιονομικές Πολιτικές», «Β. Πολιτικές για τον χρηματοπιστωτικό τομέα» και



Αριθμός 1284/2012

«Γ. Διαρθρωτικές Πολιτικές». Στο τμήμα, που αφορά τις δημοσιονομικές πολιτικές, αναφέρονται, μεταξύ άλλων, τα εξής : «9. ... Θα ληφθούν όλα τα αναγκαία μέτρα για την ενίσχυση της εμπιστοσύνης στην αγορά καθώς και για την εμπέδωση εμπιστοσύνης στους πιστωτές ότι η Ελλάδα θα ανακτήσει τον έλεγχο της δυναμικής του χρέους της. Η δυσκολία έγκειται στο γεγονός ότι οι πολιτικές για την αποκατάσταση της διεθνούς ανταγωνιστικότητας των τιμών, οι οποίες, στο πλαίσιο μιας νομισματικής ένωσης, πρέπει να βασιστούν σε μείωση του εγχωρίου κόστους και των τιμών, βραχυπρόθεσμα θα επιβαρύνουν την οικονομική δραστηριότητα, τα έσοδα της κυβέρνησης και τη δυναμική του χρέους. ... Ωστόσο, αποτελεί αδήριτη ανάγκη να δρομολογηθούν οι κατάλληλες δημοσιονομικές πολιτικές και η οικονομία να εισέλθει σε μια σταθερή πορεία μελλοντικής ανάπτυξης. Είναι σαφές ότι ο δημόσιος τομέας έχει καταστεί υπερβολικά μεγάλος και πολυδάπανος και πρέπει να γίνει μικρότερος, πιο αποτελεσματικός και ευέλικτος και να προσανατολιστεί στην παροχή καλύτερων υπηρεσιών προς τους πολίτες. 10. Η δημοσιονομική στρατηγική έχει ως κεντρικό άξονα την τοποθέτηση του λόγου δημόσιου χρέους προς το ΑΕΠ σε πτωτική τροχιά από το 2013 και μετά καθώς και τη μείωση του ελλείμματος της γενικής κυβέρνησης αισθητά κάτω από το 3% του ΑΕΠ ... Προκειμένου να αποφευχθεί το αίσθημα κόπωσης λόγω των μεταρρυθμίσεων και να ενισχυθεί η εμπιστοσύνη της αγοράς, η στρατηγική της κυβέρνησης όσον αφορά τη δημοσιονομική προσαρμογή είναι έντονα εμπροσθοβαρής. Όλα τα δημοσιονομικά μέτρα για το υπόλοιπο του 2010 και έως το 2012 έχουν προσδιοριστεί ... 11. Ένα πολύ καλό ξεκίνημα έχει ήδη γίνει, με το έλλειμμα του πρώτου τριμήνου του 2010 να περιορίζεται σημαντικά. Όσο για το υπόλοιπο του 2010, επιπλέον μέτρα θα εφαρμοστούν πέρα από εκείνα που αναφέρονται στην Απόφαση και Σύσταση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 16ης Φεβρουαρίου 2010 καθώς και εκείνων που ανακοινώθηκαν το Μάρτιο του 2010 ... Τα τρία σημαντικότερα άμεσα μέτρα είναι η άμεση μείωση του λογαριασμού μισθοδοσίας του δημόσιου τομέα και των δαπανών για πληρωμές συντάξεων,

καθώς και η περαιτέρω αύξηση του ΦΠΑ και κάποιων συγκεκριμένων ειδικών φόρων κατανάλωσης (μέτρα που συνδυασμένα με άλλα, αποδίδουν περαιτέρω εξοικονόμηση της τάξεως του 2 ½% του ΑΕΠ, ήδη από το 2010). Αυτό θα εξασφαλίσει ότι, παρά την ύφεση, το δημοσιονομικό έλλειμμα θα περιοριστεί ... Αυτά τα μέτρα λαμβάνονται επιπλέον εκείνων που έχουν ήδη ληφθεί, τα οποία περιλαμβάνουν την πρώτη δόση της μείωσης των μισθολογικών δαπανών της κυβέρνησης και των δαπανών επιλεγμένων παροχών κοινωνικής ασφάλισης (με παράλληλη διασφάλιση των ελαχίστων ορίων), τη σημαντική μείωση των λειτουργικών δαπανών σε όλα τα υπουργεία, σημαντικά μέτρα που εξασφαλίζουν μόνιμα έσοδα, τους ειδικούς φόρους επί εξαιρετικά κερδοφόρων επιχειρήσεων και επί της ιδιοκτησίας μεγάλης ακίνητης περιουσίας, καθώς και επί των αγαθών πολυτελείας. ... θα καταβληθεί κάθε δυνατή προσπάθεια για τη δίκαιη κατανομή των βαρών. 12. Για το 2011 και μετά έχουν προσδιοριστεί επιπλέον μέτρα αύξησης των εσόδων και μείωσης των δαπανών προκειμένου να εξασφαλιστούν οι δημοσιονομικοί στόχοι. ... • Οι δαπάνες θα μειωθούν κατά ένα ισοδύναμο γύρω στο 7% του ΑΕΠ μέχρι το 2013. Από την υιοθέτηση του ευρώ, η Ελλάδα έχει αυξήσει τις δαπάνες χωρίς τόκους κατά 8 ποσοστιαίες μονάδες του ΑΕΠ, συμπεριλαμβανομένων των μισθολογικών δαπανών, της κατανάλωσης του δημοσίου και των κοινωνικού χαρακτήρα μεταβιβαστικών πληρωμών, δημιουργώντας ένα πολύ μεγάλο βάρος για το κράτος. Αυτό πρέπει να αντιστραφεί. Ως εκ τούτου, οι δαπάνες από μισθούς και επιδόματα θα πρέπει να περιοριστούν δεδομένου ότι αντιπροσωπεύουν το μεγαλύτερο μέρος των πρωτογενών δαπανών του προϋπολογισμού και στη συνέχεια οι μισθοί και οι συντάξεις να παγώσουν σε ονομαστικούς όρους κατά τη διάρκεια του προγράμματος. Η κυβέρνηση έχει επίσης προγραμματίσει και άλλες μειώσεις δημοσίων δαπανών, μεταξύ άλλων μέσω της πρόθεσης αντικατάστασης μόνο του 20% των συνταξιοδοτούμενων δημοσίων υπαλλήλων και μέσω της ενοποίησης δήμων και τοπικών συμβουλίων. Είναι ζωτικής σημασίας το βάρος της προσαρμογής στο σκέλος των δαπανών να είναι κατανεμημένο σε πολλά

Αριθμός 1284/2012

προγράμματα, ... • Τα έσοδα θα αυξηθούν κατά περίπου 4% του ΑΕΠ έως το 2013. Έσοδα ... θα περιλαμβάνουν την αύξηση (μέσω των κριτηρίων διαβίωσης) της φορολογίας των ελευθέρων επαγγελματιών, την αύξηση της φορολογίας των ειδών πολυτελείας, και (προσωρινά) πρόσθετους φόρους σε εξαιρετικά κερδοφόρες εταιρείες και υψηλής αξίας ακίνητα, όπως και άλλα μέτρα για την πάταξη της φοροδιαφυγής που περιλαμβάνονται στην προσφάτως εγκριθείσα φορολογική μεταρρύθμιση. Άλλες αυξήσεις των εσόδων θα περιλαμβάνουν τη διεύρυνση της βάσης του ΦΠΑ, την αύξηση των συντελεστών και την αύξηση των ειδικών φόρων κατανάλωσης ... 13. Εκτός από αυτά τα άμεσα δημοσιονομικά μέτρα για τον προϋπολογισμό, η κυβέρνηση έχει επίσης δρομολογήσει μια σειρά σημαντικών διαρθρωτικών δημοσιονομικών μεταρρυθμίσεων. ... • Ασφαλιστική Μεταρρύθμιση : Το σημερινό συνταξιοδοτικό σύστημα δεν είναι βιώσιμο και θα περιέλθει σε αδυναμία πληρωμών εάν δεν ληφθούν υπεύθυνα μέτρα προκειμένου να τεθεί σε μια υγιή βάση. Η κυβέρνηση έχει ξεκινήσει μια μεταρρύθμιση ... Η μεταρρύθμιση θα εισάγει ένα νέο σύστημα το οποίο θα βασίζεται στην ενίσχυση της σύνδεσης μεταξύ εισφορών και παροχών, με ενιαίους κανόνες που θα ισχύουν κατ' αναλογία σε όλους τους σημερινούς και μελλοντικούς εργαζόμενους. Η κανονική ηλικία συνταξιοδότησης θα οριστεί στα 65 έτη, ... Η μεταρρύθμιση ... θα περιορίσει την πρόωρη συνταξιοδότηση, ... και θα περιορίσει τον κατάλογο των βαρέων και ανθυγιεινών επαγγελμάτων. ... • Μεταρρύθμιση του τομέα της υγείας ... • Φορολογική μεταρρύθμιση. Η κυβέρνηση έχει νομοθετήσει ένα φορολογικό πλαίσιο που περιλαμβάνει σημαντικά στοιχεία προκειμένου να καταστεί το φορολογικό σύστημα πιο αποτελεσματικό και δίκαιο. ... μια σειρά από μεταρρυθμίσεις ... έχουν εισαχθεί για την καταπολέμηση της φοροδιαφυγής, που περιλαμβάνουν ... την καθιέρωση τεκμηρίων διαβίωσης ... Η Κυβέρνηση θα αναθεωρήσει περαιτέρω το φορολογικό σύστημα προκειμένου να απλοποιηθεί και να αυξηθεί η αποδοτικότητά του. • Φορολογική Διοίκηση : Βελτιώσεις στη φορολογική διοίκηση ήδη εφαρμόζονται ενώ τεχνική βοήθεια



έχει ήδη ληφθεί από το ΔΝΤ. Βραχυπρόθεσμα, η στρατηγική της κυβέρνησης θα επικεντρωθεί στην εξασφάλιση των εσόδων από τους φορολογούμενους με τα μεγαλύτερα εισοδήματα, στην αποτελεσματικότερη και αυστηρότερη εφαρμογή του νόμου, τον έλεγχο των ατόμων με υψηλό πλούτο καθώς και των αυτοαπασχολούμενων (όπου ο κίνδυνος φοροδιαφυγής είναι μεγαλύτερος), τη δίωξη των μεγαλύτερων παραβατών, την ενίσχυση της δήλωσης και πληρωμής του ΦΠΑ, καθώς και τη συλλογή του μεγαλύτερου ποσού των ληξιπροθέσμων φορολογικών οφειλών. Μεσοπρόθεσμα, η Κυβέρνηση θα σχεδιάσει ένα πρόγραμμα διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων σε βασικούς τομείς συμμόρφωσης και διοίκησης στο φορολογικό σύστημα που περιλαμβάνουν : δημιουργία και τήρηση ενός συνεκτικού πλαισίου διαχείρισης κινδύνου στη συμμόρφωση ..., ανάπτυξη των υποδομών παροχής υπηρεσιών προς τους φορολογούμενους προκειμένου να υποστηριχθούν οι προσπάθειες βελτίωσης της συμμόρφωσης, ουσιαστική βελτίωση των ενεργειών επιβολής του νόμου, ειδικά στα επίπεδα του ελέγχου, μέσω της χρήσης μεθόδων βασισμένων στην ιεράρχηση των κινδύνων και δημιουργία υποδομών κεντρικού στρατηγικού σχεδιασμού και διαχείρισης της φορολογικής και τελωνειακής διοίκησης. • Διαχείριση των δημοσίων οικονομικών και δημοσιονομικό πλαίσιο. Στην τεχνική βοήθεια από το ΔΝΤ και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή για την διαχείριση των δημοσίων οικονομικών και των μακροπροθέσμων μεταρρυθμίσεων του προϋπολογισμού θα υπάρξει αναδιάταξη προτεραιοτήτων προκειμένου για την αντιμετώπιση των βραχυπροθέσμων προκλήσεων που αντιμετωπίζουμε. ... Η κυβέρνηση θα εξακολουθήσει να συνεργάζεται με τις ομάδες του ΔΝΤ και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής που παρέχουν τεχνική βοήθεια προκειμένου ... να υπάρξουν περαιτέρω βελτιώσεις κατά τη διάρκεια του προγράμματος, ... • Πλαίσιο Διαχείρισης Χρέους : ... η Κυβέρνηση σχεδιάζει να επανεξετάσει ... το πλαίσιο διαχείρισης κινδύνου που αφορά στη διαχείριση του χρέους με σκοπό την διασφάλιση της διαφάνειας και της ικανότητας πρόβλεψης ... Η κυβέρνηση έχει ήδη ζητήσει τεχνική βοήθεια στον τομέα αυτό από το ΔΝΤ. • Παροχή



Αριθμός 1284/2012

πληροφοριών για τα μεγέθη του δημόσιου τομέα συμπεριλαμβανομένων και στατιστικών θεμάτων ...». Εξάλλου, στο τμήμα του ανωτέρω Μνημονίου, που αφορά τις διαρθρωτικές πολιτικές, αναφέρονται, μεταξύ άλλων, τα εξής : «22. Οι διαρθρωτικές πολιτικές ενισχύονται προκειμένου να αυξηθεί η ανταγωνιστικότητα ... Οι πολιτικές αυτές θα ενισχύσουν την ευελιξία και την παραγωγική ικανότητα της οικονομίας, θα διασφαλίσουν την αποκατάσταση των μισθών και των τιμών και στη συνέχεια θα διατηρήσουν τη διεθνή ανταγωνιστικότητα και, σταδιακά, θα αλλάξουν τη διάρθρωση της οικονομίας προς ένα μοντέλο ανάπτυξης περισσότερο βασισμένο στις επενδύσεις και στις εξαγωγές. ... Ειδικότερα : • Ο εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης. ... • Ενίσχυση της αγοράς εργασίας και της εισοδηματικής πολιτικής. Σε εναρμόνιση με τη μείωση των μισθών του δημόσιου τομέα, οι μισθοί του ιδιωτικού τομέα πρέπει να γίνουν πιο ευέλικτοι ώστε να καταστεί δυνατή η συγκράτηση του κόστους για μια εκτεταμένη χρονική περίοδο. ... • Βελτίωση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος και ενίσχυση του ανταγωνισμού στις αγορές. ... • Διαχείριση και αποκρατικοποίηση κρατικών επιχειρήσεων. ... • Η βελτίωση της απορρόφησης κοινοτικών κονδυλίων των διαρθρωτικών ταμείων και του Ταμείου Συνοχής. Η κυβέρνηση θα συνεργαστεί στενά με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή για να αυξήσει το ποσοστό απορρόφησης των κονδυλίων των Διαρθρωτικών Ταμείων και του Ταμείου Συνοχής ...». Περαιτέρω, στο κεφάλαιο IV του ανωτέρω Μνημονίου, το οποίο (κεφάλαιο) έχει τον τίτλο «Χρηματοδότηση του προγράμματος», αναφέρονται τα εξής : «23. Οι ανάγκες χρηματοδότησης του προγράμματος αναμένεται να καλυφθούν με τη χρηματοδοτική στήριξη από τα κράτη – μέλη της Ζώνης του Ευρώ και το ΔΝΤ, ενισχύοντας παράλληλα την πρόσβαση στις αγορές κεφαλαίων. Παρά τη σημαντική δημοσιονομική προσαρμογή προβλέπουμε ένα χρηματοδοτικό έλλειμμα της τάξεως των 110 δις ευρώ για την περίοδο του προγράμματος, το οποίο προβλέπεται να καλυφθεί με αντίστοιχα διμερή δάνεια στήριξης από τους εταίρους στην Ευρωζώνη (80 δις ευρώ) και μέσω της στήριξης του ΔΝΤ (30 δις

ευρώ). ... Η αποφασιστική εφαρμογή του οικονομικού προγράμματος θα συμβάλει στην οικονομική ανάκαμψη και θα ενισχύσει την εμπιστοσύνη των αγορών. Αν η δημοσιονομική προσαρμογή προχωρήσει ταχύτερα από το αναμενόμενο ή αν οι συνθήκες της αγοράς βελτιωθούν, η κυβέρνηση ... δεν θα χρειασθεί να αντλήσει το σύνολο των κεφαλαίων από το μηχανισμό στήριξης της ΕΕ και ΔΝΤ». Στον πίνακα δε 1 του ανωτέρω Μνημονίου προβλέπεται ότι από τα δημοσιονομικά μέτρα, που περιλαμβάνει το πρόγραμμα για το 2010 και αφορούν τόσο τα έσοδα όσο και τα έξοδα, θα εξοικονομηθούν 5.800 εκ. ευρώ, δηλαδή ποσό ίσο με το 2,5% του Α.Ε.Π. Στα μέτρα αυτά περιλαμβάνονται, μεταξύ άλλων, αφενός μεν μείωση του μισθολογικού κόστους μέσω της μείωσης του 13ου και του 14ου μισθού και των επιδομάτων (από την οποία προβλέπεται να εξοικονομηθούν 1.100 εκ. ευρώ ή 0,5% του Α.Ε.Π.) και αφετέρου μείωση των συντάξεων μέσω της μείωσης της 13ης και της 14ης σύνταξης (από την οποία προβλέπεται να εξοικονομηθούν 1.500 εκ. ευρώ ή 0,6% του Α.Ε.Π.). Στο «Μνημόνιο Συνεννόησης στις Συγκεκριμένες Προϋποθέσεις Οικονομικής Πολιτικής» εξειδικεύονται και περιγράφονται λεπτομερώς τα μέτρα, που θα ληφθούν για την πραγματοποίηση του περιλαμβανομένου στο προαναφερθέν «Μνημόνιο Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής» προγράμματος, και καθορίζεται το χρονοδιάγραμμα θέσπισης και υλοποίησής τους μέχρι και το τέλος του 2011. Στο Μνημόνιο αυτό (Συνεννόησης στις Συγκεκριμένες Προϋποθέσεις Οικονομικής Πολιτικής) αναφέρονται, μεταξύ άλλων, τα εξής : «Οι τριμηνιαίες εκταμιεύσεις της διμερούς οικονομικής βοήθειας από τα Κράτη – Μέλη της Ευρωζώνης θα βασίζονται σε τριμηνιαίους απολογισμούς των προϋποθέσεων για όλη τη χρονική διάρκεια της συμφωνίας. Η αποδέσμευση των δόσεων θα βασίζεται στην τήρηση των ποσοτικών κριτηρίων επιδόσεων και στη θετική αξιολόγηση της προόδου στα κριτήρια πολιτικής του Μνημονίου Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής (ΜΟΧΠ) και αυτού του Μνημονίου, το οποίο καθορίζει τα λεπτομερή κριτήρια για τις διαδοχικές αξιολογήσεις έως το τέλος



Αριθμός 1284/2012

του 2011. Τα λεπτομερή κριτήρια για τα έτη 2012 και 2013 θα καθοριστούν με την ευκαιρία της αξιολόγησης της άνοιξης του 2011. Οι αρχές δεσμεύονται να διαβουλεύονται με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, την ΕΚΤ και το ΔΝΤ για την υιοθέτηση πολιτικών που δεν συνάδουν με αυτό το μνημόνιο. Θα τους παρέχουν επίσης όλες τις απαιτούμενες πληροφορίες για την παρακολούθηση της προόδου και της οικονομικής και χρηματοπιστωτικής κατάστασης κατά τη διάρκεια υλοποίησης του προγράμματος ... Πριν από την καταβολή των δόσεων, οι αρχές πρέπει να παρέχουν μια έκθεση συμμόρφωσης σχετικά με την εκπλήρωση των προϋποθέσεων». Μεταξύ των μέτρων δημοσιονομικής εξυγίανσης, τα οποία αναφέρεται στο πιο πάνω «Μνημόνιο Συνεννόησης στις Συγκεκριμένες Προϋποθέσεις Οικονομικής Πολιτικής» ότι θα ληφθούν έως το τέλος του δεύτερου τριμήνου του έτους 2010 και προβλέπεται ότι θα αποφέρουν εξοικονόμηση συνολικού ποσού ίσου με 2,5% του Α.Ε.Π., περιλαμβάνονται, εκτός από την αύξηση των συντελεστών του φόρου προστιθέμενης αξίας και των ειδικών φόρων κατανάλωσης στα καύσιμα, στον καπνό και στο αλκοόλ, αφενός «Μείωση του μισθολογίου του δημοσίου τομέα με τη μείωση των δώρων Πάσχα, Χριστουγέννων και επιδόματος αδείας και των επιδομάτων που καταβάλλονται σε δημοσίους υπαλλήλους, με τις καθαρές εξοικονομήσεις να ανέρχονται σε 1.500 εκ. ευρώ για ένα πλήρες έτος (1.100 εκ. ευρώ το 2010)» και αφετέρου «Μείωση των δώρων Πάσχα, Χριστουγέννων και επιδόματος αδείας που καταβάλλονται στους συνταξιούχους, με ταυτόχρονη προστασία αυτών που λαμβάνουν χαμηλότερες συντάξεις, με τις καθαρές εξοικονομήσεις να ανέρχονται σε 1.900 εκ. ευρώ για ένα πλήρες έτος (1.500 εκ. ευρώ το 2010)», ενώ προβλέπεται περαιτέρω ότι «Το Κοινοβούλιο υιοθετεί, όπως προβλέπεται στο πρόγραμμα σταθερότητας του Ιανουαρίου 2010, ένα νόμο που θα θεσπίζει μια προοδευτική φορολογική κλίμακα για όλες τις πηγές εισοδήματος ...», καθώς και «... ένα νόμο που θα καταργεί τις απαλλαγές και τις αυτόνομες φορολογικές διατάξεις στο φορολογικό σύστημα». Το ανωτέρω «Μνημόνιο Συνεννόησης», απαρτιζόμενο από τα τρία επιμέρους Μνημόνια,

διαβιβάστηκε, με την από 2.5.2010 (Ε399/3.5.2010) επιστολή του Υπουργού Οικονομικών και του Διοικητή της Τραπέζης της Ελλάδος, στον Πρόεδρο του Συμβουλίου των Υπουργών Οικονομικών της Ευρωζώνης, στον Επίτροπο Οικονομικών και Νομισματικών Θεμάτων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και στον Πρόεδρο της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας. Με την επιστολή αυτή ζητήθηκε η παροχή στην Ελλάδα οικονομικής βοήθειας από τα κράτη μέλη της Ευρωζώνης ύψους 80 δισεκατομμυρίων ευρώ για περίοδο 36 μηνών, προκειμένου να χρηματοδοτηθεί για το υπόλοιπο του έτους 2010 και για την τριετία 2011-2013 το οικονομικό πρόγραμμα της Ελληνικής Κυβέρνησης, η τήρηση του οποίου θα παρακολουθείτο και θα αξιολογείτο συστηματικά βάσει των περιεχομένων στο Μνημόνιο κριτηρίων. Με την επιστολή αυτή εκφράζεται η αποφασιστικότητα της Ελληνικής Κυβέρνησης να μειώσει το δημοσιονομικό έλλειμμα και να εφαρμόσει τις πολιτικές που προτείνονται με την απόφαση και τη σύσταση του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης της 16ης Φεβρουαρίου 2010. Με την από 3.5.2010 αντίστοιχου περιεχομένου επιστολή το ανωτέρω Μνημόνιο απεστάλη και στο Διευθύνοντα Σύμβουλο του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου. Με την επιστολή αυτή ζητήθηκε από το Ταμείο να υποστηρίξει το πρόγραμμα της Ελληνικής Κυβέρνησης, στο πλαίσιο ενός Διακανονισμού Χρηματοδότησης Άμεσης Ετοιμότητας («Stand-by Arrangement»), για χρονική περίοδο 36 μηνών με ποσό ίσο προς 26,4 δισεκατομμύρια ειδικά τραβηκτικά δικαιώματα (30 δισεκατομμύρια ευρώ).

11. Επειδή, στις 6.5.2010 δημοσιεύθηκε ο ν. 3845/2010 (Α' 65) με τίτλο «Μέτρα για την εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας από τα κράτη - μέλη της Ζώνης του ευρώ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο». Με το νόμο αυτό μειώθηκαν αφενός μεν περαιτέρω οι αποδοχές των υπηρετούντων, με οποιαδήποτε σχέση εργασίας στο στενό ή ευρύτερο δημόσιο τομέα, και αφετέρου συνταξιοδοτικές παροχές χορηγούμενες από οργανισμούς κύριας ασφάλισης (άρθρο τρίτο), αυξήθηκαν οι συντελεστές του φόρου προστιθέμενης αξίας και ειδικών φόρων κατανάλωσης (άρθρο τέταρτο) και



Αριθμός 1284/2012

επιβλήθηκε έκτακτη εισφορά στο εισόδημα των νομικών προσώπων του οικονομικού έτους 2010, εφόσον υπερβαίνει τις 100.000 ευρώ, καθώς και ειδικός φόρος τηλεοπτικών διαφημίσεων (άρθρο πέμπτο). Περαιτέρω, στο νόμο αυτόν προσαρτήθηκαν ως Παράρτημα III και IV τα δύο από τα αναφερθέντα στην προηγούμενη σκέψη τρία επιμέρους Μνημόνια. Ειδικότερα, στο άρθρο πρώτο του ανωτέρω νόμου, με τίτλο «Μηχανισμός στήριξης της ελληνικής οικονομίας», αναφέρονται τα εξής : «1. Με τη Δήλωση των Αρχηγών Κρατών και Κυβερνήσεων της Ζώνης του ευρώ που δημοσιοποιήθηκε ... την 25η Μαρτίου 2010 και προσαρτάται στον παρόντα νόμο ως Παράρτημα I, αποφασίστηκε για την οικονομική και δημοσιονομική σταθερότητα της ευρωζώνης, η δημιουργία μηχανισμού στήριξης. 2. Με τη Δήλωση για τη στήριξη της Ελλάδας από τα κράτη – μέλη της Ζώνης του ευρώ που δημοσιοποιήθηκε ... την 11η Απριλίου 2010 και προσαρτάται στον παρόντα νόμο ως Παράρτημα II ..., αποφασίστηκε η ενεργοποίηση του μηχανισμού στήριξης της παραγράφου 1 με την κατάρτιση κοινού προγράμματος από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, σε συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, και από το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο και τις ελληνικές αρχές. 3. Για την εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης που συγκροτήθηκε σύμφωνα με τις Δηλώσεις των προηγούμενων παραγράφων, καταρτίστηκε από το Υπουργείο Οικονομικών με τη συμμετοχή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας και του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου σχέδιο προγράμματος (Μνημόνιο Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής και Μνημόνιο Συνεννόησης στις Συγκεκριμένες Προϋποθέσεις Οικονομικής Πολιτικής) το οποίο με επιστολές του Υπουργού Οικονομικών και του Διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδος διαβιβάστηκε, αφ' ενός προς τον Πρόεδρο του Συμβουλίου των Υπουργών Οικονομικών της ευρω-ζώνης, την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και αφ' ετέρου προς το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο. Το σχέδιο προγράμματος προσαρτάται στον παρόντα νόμο ως Παραρτήματα III και IV, στην ελληνική γλώσσα». Περαιτέρω, με το άρθρο τρίτο

Αριθμός 1284/2012

του ανωτέρω ν. 3845/2010 ορίστηκαν τα εξής : «1. Τα πάσης φύσεως επιδόματα, αποζημιώσεις και αμοιβές γενικά, καθώς και τα με οποιαδήποτε άλλη ονομασία οριζόμενα και από οποιαδήποτε γενική ή ειδική διάταξη προβλεπόμενα των λειτουργιών και υπαλλήλων των φορέων της παραγράφου 2 του άρθρου 1 του ν. 3833/2010 ... μειώνονται κατά ποσοστό οκτώ τοις εκατό (8%). 2. Από τη μείωση της προηγούμενης παραγράφου εξαιρούνται τα επιδόματα που προβλέπονται στην παράγραφο 3 του άρθρου 1 του ν. 3833/2010, όπως τροποποιήθηκε και ισχύει. 3. Στο προσωπικό με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου της παραγράφου 2 του άρθρου 1 του ν. 3833/2010, στο οποίο δεν εφαρμόζονται οι διατάξεις του ν. 3205/2003, εξαιρούνται από τη μείωση που προβλέπεται στην παράγραφο 1, τα επιδόματα που συνδέονται με την οικογενειακή κατάσταση ή την υπηρεσιακή εξέλιξη, καθώς και τα συνδεόμενα με το ανθυγιεινό ή επικίνδυνο της εργασίας τους ή με το μεταπτυχιακό τίτλο σπουδών τους. Αν στο ανωτέρω προσωπικό δεν καταβάλλονται επιδόματα, αποζημιώσεις ή αμοιβές κατά την έννοια της παραγράφου 1, οι πάσης φύσεως αποδοχές μειώνονται κατά τρία τοις εκατό (3%). 4. ... 5. ... 6. Τα επιδόματα εορτών Χριστουγέννων, Πάσχα και αδειάς που προβλέπονται από οποιαδήποτε γενική ή ειδική διάταξη ή ρήτρα ή όρο συλλογικής σύμβασης εργασίας, διαιτητική απόφαση ή με ατομική σύμβαση εργασίας ή συμφωνία, για λειτουργούς, υπαλλήλους και μισθωτούς που υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής των παραγράφων 1 έως και 4, ... καθορίζονται ως εξής : α) Το επίδομα εορτών Χριστουγέννων σε πεντακόσια (500) ευρώ. β) Το επίδομα εορτών Πάσχα σε διακόσια πενήντα (250) ευρώ. γ) Το επίδομα αδειάς σε διακόσια πενήντα (250) ευρώ. Τα επιδόματα του προηγούμενου εδαφίου καταβάλλονται εφόσον οι πάσης φύσεως τακτικές αποδοχές, επιδόματα και αμοιβές, συμπεριλαμβανομένων και των επιδομάτων του προηγούμενου εδαφίου, δεν υπερβαίνουν κατά μήνα, υπολογιζόμενες σε δωδεκάμηνη βάση, τα τρεις χιλιάδες (3.000) ευρώ. Αν με την καταβολή των επιδομάτων του πρώτου εδαφίου της παραγράφου αυτής, οι πάσης φύσεως



Αριθμός 1284/2012

τακτικές αποδοχές, επιδόματα και αμοιβές υπερβαίνουν το ύψος αυτό, τα επιδόματα του πρώτου εδαφίου της παραγράφου αυτής καταβάλλονται μέχρι του ορίου των τριών χιλιάδων (3.000) ευρώ, με ανάλογη μείωσή τους. 7. ... 8. Οι διατάξεις των προηγούμενων παραγράφων κατισχύουν κάθε γενικής ή ειδικής διάταξης ή ρήτρας ή όρου συλλογικής σύμβασης εργασίας, διαιτητικής απόφασης ή ατομικής σύμβασης εργασίας ή συμφωνίας. 9. Με απόφαση του Υπουργού Οικονομικών και κατά περίπτωση με κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομικών και Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης, καθορίζεται ο χρόνος καταβολής των επιδομάτων εορτών Χριστουγέννων και Πάσχα και του επιδόματος αδειάς και ρυθμίζεται κάθε αναγκαία λεπτομέρεια για την εφαρμογή των διατάξεων των παραγράφων 6 και 10 έως και 14 του άρθρου αυτού. 10. Τα επιδόματα εορτών Χριστουγέννων και Πάσχα και το επίδομα αδειάς που προβλέπονται από οποιαδήποτε γενική ή ειδική διάταξη νόμου ή κανονιστικής πράξης για τους συνταξιούχους και βοηθηματούχους όλων των φορέων κύριας ασφάλισης, με εξαίρεση τους συνταξιούχους του Ο.Γ.Α., χορηγούνται εφόσον ο δικαιούχος έχει υπερβεί το 60ό έτος της ηλικίας του και το ύψος τους καθορίζεται ως εξής : α) Το επίδομα εορτών Χριστουγέννων, στο ποσό των τετρακοσίων (400) ευρώ. β) Το επίδομα εορτών Πάσχα, στο ποσό των διακοσίων (200) ευρώ. γ) Το επίδομα αδειάς, στο ποσό των διακοσίων (200) ευρώ. Τα ανωτέρω επιδόματα αναπροσαρμόζονται με κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομικών και Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης για όλους του φορείς κοινωνικής ασφάλισης ... κατά ενιαίο ποσοστό έπειτα από οικονομική μελέτη ... και εφόσον το επιτρέπουν οι οικονομικές δυνατότητες των ταμείων και η δημοσιονομική κατάσταση της χώρας (το τελευταίο αυτό εδάφιο προστέθηκε με το άρθρο 67 του ν. 3863/2010, Α' 115/15.7.2010). 11. Από το όριο ηλικίας που προβλέπεται στην προηγούμενη παράγραφο εξαιρούνται όσοι εξ ιδίου δικαιώματος λαμβάνουν σύνταξη λόγω αναπηρίας ή με το καθεστώς των βαρέων και ανθυγιεινών ή των οικοδομικών επαγγελματιών, καθώς και οι δικαιούχοι εκ μεταβιβάσεως, εφόσον οι τελευταίοι: α) είναι δικαιούχοι λόγω

θανάτου συζύγου, ή β) δεν έχουν υπερβεί το 18ο έτος ή αν σπουδάζουν, το 24ο έτος της ηλικίας τους, ή γ) είναι ανίκανοι για άσκηση οποιουδήποτε βιοποριστικού επαγγέλματος σε ποσοστό μεγαλύτερο του 67%. 12. Αν καταβάλλονται στο ίδιο πρόσωπο δύο κύριες συντάξεις από οποιονδήποτε ασφαλιστικό φορέα κύριας ασφάλισης, τα επιδόματα της παραγράφου 10 καταβάλλονται μόνο από τον φορέα που καταβάλλει την μεγαλύτερη σύνταξη. 13. Αν στη σύνταξη συντρέχουν περισσότεροι του ενός δικαιούχοι εκ μεταβιβάσεως, το ποσό των επιδομάτων επιμερίζεται αναλόγως στα συνδικαιούχα πρόσωπα. 14. Τα επιδόματα της παραγράφου 10 δεν καταβάλλονται, εφόσον οι καταβαλλόμενες συντάξεις, συμπεριλαμβανομένων και των επιδομάτων της παραγράφου 10, υπολογιζόμενες σε δωδεκάμηνη βάση υπερβαίνουν κατά μήνα, τα δύο χιλιάδες πεντακόσια (2.500) ευρώ. Αν με την καταβολή των επιδομάτων της παραγράφου 10, οι καταβαλλόμενες συντάξεις υπερβαίνουν το ύψος αυτό, τα επιδόματα της παραγράφου 10 καταβάλλονται μέχρι του ορίου των δύο χιλιάδων πεντακοσίων (2.500) ευρώ, με ανάλογη μείωσή τους. 15. Με κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομικών και Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης, ρυθμίζεται κάθε αναγκαίο ζήτημα για την εφαρμογή των παραγράφων 10 έως και 14 του άρθρου αυτού. 16. ...». Η αιτιολογική έκθεση, που συνοδεύει τον ανωτέρω νόμο, αναφέρεται στους λόγους που οδήγησαν την Κυβέρνηση στην υποβολή αιτήματος για την ενεργοποίηση του μηχανισμού στήριξης της Ελλάδας από την Ευρωζώνη, καθώς και στις συνέπειες που έχει η ενεργοποίηση του μηχανισμού αυτού. Ειδικότερα στην αιτιολογική αυτή έκθεση αναφέρονται, μεταξύ άλλων, τα εξής : «Η προσφυγή στο μηχανισμό ήταν το τελευταίο καταφύγιο για να αποτραπεί η χρεοκοπία της χώρας. Ταυτόχρονα η ανάγκη προσφυγής στο μηχανισμό στήριξης μας οδηγεί στην ανάγκη να λάβουμε πρόσθετα μέτρα, ... Το πρόγραμμα σταθερότητας που σχεδιάστηκε και τα πρόσθετα μέτρα που προτείνονται ... θέτουν σε εφαρμογή το μηχανισμό στήριξης της ελληνικής οικονομίας από τα κράτη – μέλη της ευρωζώνης και το Διεθνές Νομισματικό

Αριθμός 1284/2012

Ταμείο με την παροχή χρηματοδότησης ύψους 110 δις Ευρώ, εκ των οποίων 80 δις Ευρώ σε διμερή δάνεια από τις χώρες της ΕΕ και 30 δις Ευρώ από το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο. Εξ αυτών, 30 δις Ευρώ θα διατεθούν το 2010. Το πρόγραμμα για την ανάκαμψη της οικονομίας προβλέπει μέτρα δημοσιονομικής προσαρμογής που ανέρχονται σε 11 μονάδες του ΑΕΠ ή περίπου 30 δις ευρώ έως το 2013, με στόχο το 2014 το έλλειμμα να είναι κάτω από 3% του ΑΕΠ. Το μακροοικονομικό σενάριο προβλέπει ύφεση 4% το 2010 και επιστροφή σε θετικούς ρυθμούς ανάπτυξης από το 2012 και μετά. Με αφετηρία το έλλειμμα ύψους 13,6% του ΑΕΠ του 2009 και τις προοπτικές της οικονομίας κατά το τρέχον έτος, η δημοσιονομική προσπάθεια που συνολικά θα χρειαστεί ... το 2010 πλησιάζει το 9% του ΑΕΠ, ώστε να περιοριστεί το δημοσιονομικό έλλειμμα περισσότερο από 5 ποσοστιαίες μονάδες. Στην προσπάθεια που ήδη γίνεται προστίθενται μέτρα που αντιστοιχούν σε 2,5% του ΑΕΠ ή 5,6 δισεκατομμύρια ευρώ. ... τα μέτρα που προτείνονται είναι ... απαραίτητα για να αυξηθούν τα έσοδα, να περιοριστούν οι δαπάνες, να συνεχιστεί η λειτουργία του κράτους, να διατηρηθεί η δυνατότητα να καταβάλλονται μισθοί και συντάξεις ... Τα μέτρα ... επιφέρουν μείωση του εισοδήματος των εργαζομένων στο Δημόσιο και τον ευρύτερο δημόσιο τομέα αλλά και των συνταξιούχων. Καταβλήθηκε τεράστια προσπάθεια ..., ώστε να θιγούν όσο γίνεται λιγότερο τα χαμηλά και μεσαία επίπεδα μισθών και συντάξεων ...» (βλ. επίσης πρακτικά της ΡΙΕ΄ Συνεδρίασης της 6.5.2010 της Α΄ Συνόδου της ΙΓ΄ Περιόδου Προεδρευομένης Κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας, σελ. 6727-6794).

12. Επειδή, περαιτέρω, όπως προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου, στις 8.5.2010 υπεγράφη «Σύμβαση δανειακής διευκόλυνσης» («Loan Facility Agreement») μεταξύ αφενός 14 εκ των κρατών – μελών της Ευρωζώνης, εκπροσωπούμενων από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, και του ενεργού για λογαριασμό της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας χρηματοπιστωτικού ιδρύματος «Kreditanstalt für Wiederaufbau» (KfW), ως δανειστών, και αφετέρου της Ελληνικής Δημοκρατίας, ως δανειολήπτη, και της



Αριθμός 1284/2012

Τράπεζας της Ελλάδος, ως αντιπροσώπου του δανειολήπτη. Με την εν λόγω σύμβαση δανειακής διευκόλυνσης συμφωνήθηκε, μεταξύ άλλων, ότι «Οι δανειστές καθιστούν διαθέσιμη στο Δανειολήπτη μια δανειακή διευκόλυνση ... σε ευρώ για ένα συνολικό ποσό κεφαλαίου ύψους μέχρι ογδόντα δις Ευρώ ... και υπόκειται στους όρους και τις προϋποθέσεις του Μνημονίου Συνεννόησης και της παρούσας Σύμβασης» και ότι «Ο Δανειολήπτης χρησιμοποιεί όλα τα ποσά που δανείζεται ... τηρώντας τις υποχρεώσεις του που απορρέουν από το Μνημόνιο Συνεννόησης». Εξάλλου, στο προοίμιο της ανωτέρω σύμβασης αναφέρονται, μεταξύ άλλων, τα εξής : «(6) Μέτρα που αφορούν το συντονισμό και την επιτήρηση της δημοσιονομικής πειθαρχίας της Ελλάδας 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 ... και η παρεχόμενη προς την Ελλάδα στήριξη συναρτάται με τη συμμόρφωση της Ελλάδας σε μέτρα που συνάδουν με την εν λόγω απόφαση και τα οποία προβλέπονται σε ένα Μνημόνιο Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής πολιτικής, Μνημόνιο στις συγκεκριμένες προϋποθέσεις Οικονομικής Πολιτικής και Τεχνικό Μνημόνιο Συνεννόησης ... που υπογράφηκαν αρχικά στις 3 Μαΐου 2010 από την Επιτροπή μετά την έγκριση από όλα τα Κράτη Μέλη της Ευρωζώνης (εκτός της Ελλάδας), από το Δανειολήπτη και την Τράπεζα της Ελλάδος ... (8) Η διαθεσιμότητα των Δανείων ... εξαρτάται από τη θετική απόφαση των Κρατών Μελών της Ευρωζώνης (εκτός της Ελλάδας) ... με βάση τα πορίσματα της επαλήθευσης από την Επιτροπή ότι η εφαρμογή της οικονομικής πολιτικής του Δανειολήπτη συμφωνεί με το πρόγραμμα προσαρμογής ή όποιους άλλους όρους προβλέπονται στην απόφαση του Συμβουλίου δυνάμει των Άρθρων 126 (9) και 136 της ΣΛΕΕ και του Μνημονίου Συνεννόησης». Την ίδια ως άνω ημερομηνία, 8.5.2010, συνήφθη και δεύτερη σύμβαση μεταξύ των 15 κρατών της Ευρωζώνης, τα οποία είχαν συμφωνήσει να παράσχουν την προαναφερθείσα δανειακή διευκόλυνση στην Ελλάδα («Συμφωνία μεταξύ των

Αριθμός 1284/2012

Πιστωτών», «Intercreditor Agreement»). Με τη δεύτερη αυτή σύμβαση ρυθμίστηκαν οι μεταξύ των ανωτέρω 15 κρατών σχέσεις, που απορρέουν από την προαναφερθείσα σύμβαση δανειακής διευκόλυνσης. Στις 9.5.2010 το Εκτελεστικό Συμβούλιο του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου ενέκρινε, κατ' αποδοχήν της από 3 Μαΐου 2010 αίτησης της Ελληνικής Κυβέρνησης για χρηματοδότηση του οικονομικού προγράμματός της, «την παροχή Διακανονισμού Χρηματοδότησης Άμεσης Ετοιμότητας» «ισοδύναμου με Ειδικά Τραβηχτικά Δικαιώματα ... 26,432.9 εκατομμυρίων [30 δισ. ευρώ] για το χρονικό διάστημα 9 Μαΐου 2010 έως και 8 Μαΐου 2013». Στις 8.6.2010 το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης εξέδωσε, κατ' εφαρμογήν των άρθρων 126 παρ. 9 και 136 της Σ.Λ.Ε.Ε., την 2010/320/ΕΕ απόφαση (ΕΕ L 145 της 11.6.2010), με την οποία απηύθυνε στην Ελλάδα, με σκοπό την ενίσχυση και την εμβάθυνση της ασκούμενης επ' αυτής δημοσιονομικής εποπτείας, ειδοποίηση για τη λήψη συγκεκριμένων μέτρων δημοσιονομικής προσαρμογής, τα οποία κρίνονται αναγκαία για την αντιμετώπιση της κατάστασης υπερβολικού ελλείμματος. Στο προοίμιο της ανωτέρω απόφασης αναφέρονται, μεταξύ άλλων, (αιτιολογική σκέψη 5) τα εξής : «Σύμφωνα με τις φθινοπωρινές προβλέψεις των υπηρεσιών της Επιτροπής του 2009, οι οποίες αποτέλεσαν τη βάση για την αρχική ειδοποίηση που είχε απευθυνθεί στην Ελλάδα, το ΑΕΠ αναμενόταν να μειωθεί κατά ¼% το 2010 και να παρουσιάσει ανάκαμψη από το 2011 ... Σήμερα, αναμένεται σημαντική πτώση του πραγματικού ΑΕΠ το 2010, ακολουθούμενη από περαιτέρω συρρίκνωση το 2011. ... Αυτή η αισθητή επιδείνωση του οικονομικού σεναρίου υποδηλώνει αντίστοιχη επιδείνωση των προοπτικών για τα δημόσια οικονομικά εάν δεν μεταβληθούν οι πολιτικές. ... οι ανησυχίες των αγορών ως προς τις προοπτικές των δημόσιων οικονομικών εκδηλώθηκαν μέσω της κατακόρυφης αύξησης των επασφάλιστρων κινδύνου για το δημόσιο χρέος, επιτείνοντας τις δυσχέρειες όσον αφορά τον έλεγχο της πορείας του δημοσίου ελλείμματος και χρέους. Σύμφωνα με την προκαταρκτική εκτίμηση που πραγματοποίησαν οι υπηρεσίες της Επιτροπής τον Μάρτιο του



[Handwritten signatures and initials]

Αριθμός 1284/2012

2010, η Ελλάδα εφάρμοξε ... τα δημοσιονομικά μέτρα που απέβλεπαν στην εξασφάλιση της επίτευξης του προγραμματισμένου στόχου για το έλλειμμα του 2010. Ωστόσο, λόγω της ραγδαίας μεταβολής του οικονομικού σεναρίου, δεν ισχύει πλέον ο σχεδιασμός αυτός. Η άμεση απειλή χρεοκοπίας του κράτους απαιτεί την ανάληψη ακόμη δραστικότερων μέτρων εντός του τρέχοντος έτους. Συγχρόνως, το βάρος της συρρίκνωσης της οικονομίας που αναμένεται τώρα, καθιστά ανέφικτη την αρχική πορεία μείωσης του ελλείμματος. Μπορεί πλέον να θεωρηθεί ότι έχουν επέλθει στην Ελλάδα απρόβλεπτα αντίξοα οικονομικά γεγονότα με μείζονες αρνητικές επιπτώσεις για τα δημόσια οικονομικά και, κατά συνέπεια, είναι δικαιολογημένη η έκδοση αναθεωρημένων συστάσεων βάσει του άρθρου 136 και του άρθρου 126 παράγραφος 9 της ΣΛΕΕ». Περαιτέρω, στο προοίμιο της ανωτέρω απόφασης (αιτιολογική σκέψη 8) αναφέρεται ότι «Η ιδιαίτερα οξεία επιδείνωση της χρηματοπιστωτικής κατάστασης της ελληνικής κυβέρνησης οδήγησε τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ να αποφασίσουν να παράσχουν στήριξη σταθερότητας προς την Ελλάδα, προκειμένου να διαφυλαχθεί η χρηματοπιστωτική σταθερότητα στη ζώνη του ευρώ ως σύνολο, και σε συνδυασμό με πολυμερή συνδρομή που παρέχεται από το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο. Η στήριξη από τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ λαμβάνει τη μορφή συγκέντρωσης διμερών δανείων, που συντονίζεται από την Επιτροπή. Οι δανειστές αποφάσισαν να χορηγήσουν τη στήριξή τους με την προϋπόθεση της τήρησης της παρούσας απόφασης από την Ελλάδα. Ειδικότερα, η Ελλάδα αναμένεται να εφαρμόσει τα μέτρα που προσδιορίζονται στην παρούσα απόφαση σύμφωνα με το προβλεπόμενο σε αυτή χρονοδιάγραμμα». Ενόψει τούτων, με το άρθρο 1 της πιο πάνω απόφασης χορηγήθηκε παράταση της προθεσμίας τερματισμού της κατάστασης του υπερβολικού ελλείμματος της Ελλάδας έως το 2014, τέθηκαν δε αναθεωρημένοι στόχοι για την πορεία του ελλείμματος και του δημοσίου χρέους για κάθε έτος έως το 2014. Συγκεκριμένα προβλέφθηκε ότι το έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης πρέπει να ακολουθήσει συνεχή πτωτική πορεία και, συγκεκριμένα,



Αριθμός 1284/2012

να διαμορφωθεί στο 8 % του Α.Ε.Π. το 2010, στο 7,6 % του Α.Ε.Π. το 2011, στο 6,5 % του Α.Ε.Π. το 2012, στο 4,9 % του Α.Ε.Π. το 2013 και στο 2,6 % του Α.Ε.Π. το 2014. Περαιτέρω, με το άρθρο 2 της ανωτέρω αποφάσεως θεσπίστηκε ένα αναλυτικό χρονοδιάγραμμα νομοθετικών μέτρων και λοιπών δράσεων ανά τρίμηνο, εκκινώντας από τα τέλη Ιουνίου του 2010 έως και τα τέλη Δεκεμβρίου του 2011. Ειδικότερα, στην παρ. 1 του εν λόγω άρθρου 2 προβλέπεται ότι οι ελληνικές αρχές πρέπει να έχουν λάβει, μεταξύ άλλων, τα ακόλουθα μέτρα πριν από το τέλος του Ιουνίου του 2010: «... (στ) μείωση των δώρων Πάσχα, Χριστουγέννων και των επιδομάτων αδείας που καταβάλλονται στους δημοσίους υπαλλήλους με στόχο την εξοικονόμηση 1.500 εκατ. ευρώ για ένα πλήρες έτος (1.100 εκατ. ευρώ το 2010)· (ζ) κατάργηση των δώρων Πάσχα, Χριστουγέννων και επιδομάτων αδείας που καταβάλλονται στους συνταξιούχους, με ταυτόχρονη προστασία αυτών που λαμβάνουν χαμηλότερες συντάξεις, με στόχο την εξοικονόμηση 1.900 εκατ. ευρώ για ένα πλήρες έτος (1.500 εκατ. ευρώ το 2010)· ...». Η ανωτέρω απόφαση τροποποιήθηκε με την 2010/486/ΕΕ απόφαση του Συμβουλίου της 7ης Σεπτεμβρίου 2010 (ΕΕ L 241 της 14.9.2010) ως προς τα μέτρα που θα πρέπει να λάβουν οι ελληνικές αρχές από τον Ιούλιο του 2010 έως και το τέλος Δεκεμβρίου του 2011.

13. Επειδή, από το περιεχόμενο της πρώτης προσβαλλόμενης με την κρινόμενη αίτηση πράξης του Υφυπουργού Οικονομικών (2/14924/0022/1.4.2010) προκύπτει ότι με αυτήν κοινοποιήθηκαν στις υπηρεσίες που περιλαμβάνονται στον πίνακα αποδεκτών οι διατάξεις του ν. 3833/2010 και παρασχέθηκαν οδηγίες για την ορθή και ομοιόμορφη εφαρμογή των επιμέρους ρυθμίσεών τους. Ειδικότερα, στην παρ. 2 περ. α της πράξης αυτής, που αφορά την παρ. 2 του άρθρου 1 του ν. 3833/2010, αναφέρονται ενδεικτικώς επιδόματα, τα οποία καταλαμβάνουν οι μειώσεις, επισημαίνεται δε ότι μειώνονται στο ποσοστό που προβλέπει ο πιο πάνω νόμος όλα τα επιδόματα που δεν εξαιρούνται ρητά με την παρ. 3 του άρθρου 1 του νόμου αυτού. Η διευκρίνιση αυτή είναι αυτονόητη, δεδομένου ότι στην παρ. 2 του

Αριθμός 1284/2012

άρθρου 1 του ν. 3833/2010 ορίζεται ότι μειώνονται «τα πάσης φύσεως» επιδόματα, αποζημιώσεις και αμοιβές γενικά. Περαιτέρω, με την ανωτέρω πράξη επαναλαμβάνονται οι περιπτώσεις επιδομάτων, που ειδικώς εξαιρούνται από τις μειώσεις, σύμφωνα με την παρ. 3 του άρθρου 1 του ν. 3833/2010. Ειδικότερα, στην παρ. 3 της πράξης αυτής, που αφορά την παρ. 3 του άρθρου 1 του ν. 3833/2010, και υπό το στοιχείο ε', αφού επαναλαμβάνεται η διατύπωση της σχετικής διάταξης του εν λόγω νόμου, ότι δηλαδή εξαιρείται από τη μείωση το επίδομα «Ειδικής απασχόλησης (άρθρο 8 παρ. Α6 περ. α' του ν. 3205/2003)», προστίθενται, περαιτέρω, τα εξής : «Επισημαίνεται ότι μειώνεται το επίδομα ειδικής απασχόλησης των περ. β και γ της παρ. Α6 του άρθρου 8, για το εποπτικό προσωπικό καθαριότητας, τεχνικό προσωπικό κ.λπ., καθώς και για το λοιπό προσωπικό (διοικητικοί υπάλληλοι), το οποίο πλέον διαμορφώνεται στο ποσό των 132 € για την περ. β και στο ποσό των 96,80 € για την περίπτωση γ». Από τη διατύπωση της συγκεκριμένης περικοπής της προσβαλλόμενης πράξης προκύπτει ότι με αυτήν απλώς διευκρινίστηκε, προς αποφυγήν ενδεχομένως ερμηνευτικών δυσχερειών, ότι η προβλεπόμενη στην περ. ε' της παρ. 3 του άρθρου 1 του ν. 3833/2010 εξαίρεση αφορά μόνον τα επιδόματα της περίπτωσης α' της παραγράφου Α6 του άρθρου 8 του ν. 3205/2003, όχι δε και τα επιδόματα των λοιπών περιπτώσεων της ίδιας παραγράφου. Ενόψει των ανωτέρω, με την προσβαλλόμενη πράξη δεν εισήχθη νέα ρύθμιση κατ' απόκλιση των προβλέψεων της περίπτωσης ε' της παραγράφου 3 του άρθρου 1 του ν. 3833/2010, αλλά αποδόθηκε απλώς η αληθής έννοια της εν λόγω διάταξης, εφόσον, όπως προκύπτει από τη διατύπωση της διάταξης αυτής, από τις θεσπισθείσες με την παρ. 2 του ίδιου άρθρου 1 του ν. 3833/2010 μειώσεις εξαιρούνται μόνον τα ρητώς αναφερόμενα στην παρ. 3 επιδόματα, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνεται (στην επίμαχη περίπτωση ε') το επίδομα ειδικής απασχόλησης της περίπτωσης α' της παραγράφου Α6 του άρθρου 8 ν. 3205/2003 (που χορηγείται στο προσωπικό καθαριότητας, τους οδηγούς απορριμματοφόρων αυτοκινήτων και ανοιχτών

Αριθμός 1284/2012

φορητών, τους χειριστές μηχανικών σαρώθρων, τους εργάτες και τεχνίτες αποχέτευσης, νεκροταφείων και ρίψης ασφάλτου, τους απασχολούμενους στην υγειονομική ταφή απορριμμάτων και στους σταθμούς μεταφόρτωσης, καθώς και τους μηχανοτεχνίτες συνεργείων αυτοκινήτων των Ο.Τ.Α. πρώτου βαθμού), όχι, όμως, και τα αντίστοιχα επιδόματα των περιπτώσεων β' και γ' της ίδιας παραγράφου Α6 [που χορηγούνται στο εποπτικό προσωπικό καθαριότητας, το τεχνικό προσωπικό, τους τεχνίτες εν γένει, το υγειονομικό προσωπικό, το γεωπονικό προσωπικό, τους περιβαλλοντολόγους, τους συντηρητές έργων τέχνης, τους μουσικούς πνευστών οργάνων, το ένστολο προσωπικό της Δημοτικής Αστυνομίας, τους οδηγούς και χειριστές μηχανημάτων έργου, στο προσωπικό όλων των κλάδων κατηγορίας ΥΕ (περ. β') και σε όλο το λοιπό προσωπικό των Ο.Τ.Α. πρώτου βαθμού (περ. γ')]. Συνεπώς, είναι απορριπτέος, ως ερειδόμενος επί εσφαλμένης, εν όψει των εκτεθέντων ανωτέρω, εκδοχής, ο προβαλλόμενος με την κρινόμενη αίτηση ισχυρισμός ότι με την ανωτέρω επισήμανση στην πρώτη προσβαλλόμενη πράξη ορίστηκε για πρώτη φορά ότι οι προβλεπόμενες στο ν. 3833/2010 περικοπές των πάσης φύσεως επιδομάτων του προσωπικού του Δημοσίου και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου εφαρμόζονται και επί των επιδομάτων ειδικής απασχόλησης του εποπτικού προσωπικού καθαριότητας, του τεχνικού προσωπικού και του λοιπού διοικητικού προσωπικού των πρωτοβάθμιων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης (δηλαδή των επιδομάτων των περ. β' και γ' της παρ. Α6 του άρθρου 8 του ν. 3205/2003), μολονότι, κατά τον αιτούντα, τα επιδόματα αυτά, κατά ρητή πρόβλεψη της παραγράφου 3 του άρθρου 1 του ανωτέρω νόμου, είχαν ρητώς εξαιρεθεί από το πεδίο εφαρμογής της παραγράφου 2 του ίδιου άρθρου. Εξάλλου, ο στην ίδια πιο πάνω διάταξη της προσβαλλόμενης πράξης αριθμητικός προσδιορισμός των επιδομάτων των περιπτώσεων β' και γ' της παρ. Α6 του άρθρου 8 του ν. 3205/2003, όπως αυτά διαμορφώνονται μετά τη θεσπισθείσα με την παρ. 2 του άρθρου 1 του ν. 3833/2010 μείωση, είναι αποτέλεσμα απλής μαθηματικής πράξης, και



Αριθμός 1284/2012

συγκεκριμένα της εφαρμογής της θεσπιζόμενης με την εν λόγω διάταξη ποσοστιαίας μείωσης 12% επί του αρχικού ύψους των επιδομάτων αυτών (150 και 110 ευρώ αντιστοίχως, τα οποία διαμορφώνονται, μετά τη μείωση, σε 132 και 96,80 ευρώ).

14. Επειδή, από το περιεχόμενο της δεύτερης προσβαλλόμενης πράξης του Υφυπουργού Οικονομικών (2/35981/0022/28.5.2010) προκύπτει ότι με αυτήν, μεταξύ άλλων, γνωστοποιήθηκαν στις υπηρεσίες που περιλαμβάνονται στον πίνακα αποδεκτών οι διατάξεις του άρθρου τρίτου του ν. 3845/2010 και παρασχέθηκαν οδηγίες για την ορθή και ομοιόμορφη εφαρμογή των επιμέρους ρυθμίσεών τους, συνοδευόμενες από παραδείγματα υπολογισμού, εν όψει των ρυθμίσεων που θεσπίστηκαν με το ανωτέρω άρθρο, των επιδομάτων αδείας και εορτών, Χριστουγέννων και Πάσχα, υπαλλήλων. Στο τελευταίο εδάφιο της παραγράφου 4 της πιο πάνω, δεύτερης, προσβαλλόμενης πράξης, η οποία (παρ. 4) αφορά τις παρεχόμενες σε σχέση με το άρθρο τρίτο του ν. 3845/2010 διευκρινίσεις, αναφέρονται, μεταξύ άλλων, τα εξής : «Τα ανωτέρω επιδόματα [επιδόματα αδείας και εορτών, Χριστουγέννων και Πάσχα, όπως θα διαμορφωθούν μετά την εφαρμογή των διατάξεων της παρ. 6 του άρθρου τρίτου του ν. 3845/2010], μέχρι την έκδοση της προβλεπόμενης από την παρ. 9 του άρθρου αυτού υπουργικής απόφασης, θα εξακολουθήσουν να καταβάλλονται στις ίδιες ημερομηνίες, με αυτές που καταβάλλονται σήμερα και θα υπόκεινται στις ίδιες με τις σημερινές κρατήσεις. ... Τα επιδόματα αυτά θα βαρύνουν, κατά περίπτωση, νέους κωδικούς αριθμούς εξόδων του κρατικού προϋπολογισμού, ως εξής : ΚΑΕ 0218, 0243, 0253, 0265, 0273, 0422 «Επιδόματα εορτών Χριστουγέννων, Πάσχα και αδείας». Για τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου ο αντίστοιχος ΚΑΕ είναι ο 0228». Με την κρινόμενη αίτηση προβάλλεται ότι η ανωτέρω προσβαλλόμενη πράξη έχει εκτελεστό χαρακτήρα, κατά το μέρος που ορίζει νέους κωδικούς εξόδων του κρατικού προϋπολογισμού, αφού «συνιστά ουσιαστικά την προβλεπόμενη από το άρθρο 15 παρ. 9 του ν. 2362/1995 υπουργική απόφαση, η οποία επιφέρει μείωση των πιστώσεων που έχουν

Αριθμός 1284/2012

εγγραφεί στον κρατικό προϋπολογισμό για καταβολή μισθών, συντάξεων και εν γένει αποδοχών». Ο ισχυρισμός αυτός είναι απορριπτέος, διότι οι πιο πάνω κωδικοί ορίστηκαν, όσον αφορά τον κρατικό προϋπολογισμό, με την με αριθ. πρωτ. 2/36339/0020/31.5.2010 απόφαση του Υπουργού Οικονομικών και, όσον αφορά τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, με την με αριθ. πρωτ. Οικ.2/36266/0094/1.6.2010 απόφαση του Υπουργού Οικονομικών. Η αναφορά δε των κωδικών αυτών στην πιο πάνω προσβαλλόμενη πράξη έχει, προφανώς, την έννοια απλής ενημέρωσης των υπηρεσιών, στις οποίες γνωστοποιήθηκαν οι διατάξεις του άρθρου τρίτου του ν. 3845/2010, ως προς την πρόθεση του Υπουργείου Οικονομικών να προσδιορίσει νέους κωδικούς στον προϋπολογισμό, στους οποίους θα εντάσσονταν οι δαπάνες για τα επιδόματα εορτών και αδείας των υπαλλήλων του Δημοσίου και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, όπως αυτά θα διαμορφώνονταν στο εξής κατ' εφαρμογή των ανωτέρω διατάξεων. Σε κάθε περίπτωση, πάντως, και υπό την εκδοχή δηλαδή ότι ορίζονταν το πρώτον οι ανωτέρω κωδικοί με την εν λόγω προσβαλλόμενη πράξη, τούτο δεν θα της προσέδιδε εκτελεστό χαρακτήρα, κατά το σχετικό με το ζήτημα αυτό μέρος της. Και τούτο διότι κατά το μέρος τούτο η προσβαλλόμενη πράξη θα απευθυνόταν στα αρμόδια δημοσιονομικά όργανα και θα είχε αμιγώς δημοσιολογιστικό χαρακτήρα, με συνέπεια να μην απορρέουν εξ αυτής έννομες συνέπειες για τους διοικουμένους (βλ. Σ.τ.Ε. 2619/2007, πρβ. Σ.τ.Ε. 2817-9/2007).

15. Επειδή, ενόψει όσων έχουν εκτεθεί στις δύο προηγούμενες σκέψεις, οι δύο προτασόμενες στο δικόγραφο προσβαλλόμενες πράξεις καμία αυτοτελή έννομη συνέπεια δεν επάγονται για τους διοικουμένους, αλλά αποτελούν απλές ερμηνευτικές εγκυκλίους, με τις οποίες παρέχονται οδηγίες και διευκρινίσεις στις αρμόδιες υπηρεσίες για τον τρόπο εφαρμογής των διατάξεων του ν. 3833/2010 και του άρθρου τρίτου του ν. 3845/2010 αντίστοιχα. Ως στερούμενες δε εκτελεστότητας απαραδέκτως προσβάλλονται με την κρινόμενη αίτηση (ως προς το ζήτημα ότι αίτηση ακυρώσεως, που στρέφεται κατά ερμηνευτικής



Αριθμός 1284/2012

εγκυκλίου, απορρίπτεται ως απαράδεκτη βλ. Σ.τ.Ε. 2576-7/1980, 3210/1984, 700/1986, 2152/1987, 1331-2, 1489, 3224/2000, 2961-2/2001, 513/2003, 965-8, 1183, 2173/2004, 1828, 1979, 2267/2005, 2817-9/2007, 28/2008, 614/2009).

16. Επειδή, με την κρινόμενη αίτηση προβάλλεται, περαιτέρω, ότι οι ανωτέρω δύο πρώτες προσβαλλόμενες πράξεις, ανεξαρτήτως του χαρακτήρα τους ως ερμηνευτικών εγκυκλίων ή κανονιστικών πράξεων, πρέπει να θεωρηθεί ότι προσβάλλονται, εν πάση περιπτώσει, παραδεκτώς, διότι, σε διαφορετική περίπτωση, επέρχεται, εν προκειμένω, παραβίαση του δικαιώματος παροχής αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας, όπως αυτό κατοχυρώνεται από τα άρθρα 20 παρ. 1 του Συντάγματος και 6 παρ. 1 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Κατά τους ειδικότερους ισχυρισμούς του αιτούντος, οι ερμηνευόμενες με τις ανωτέρω πράξεις νομοθετικές διατάξεις, με τις οποίες δεν προβλέπεται η περαιτέρω έκδοση κανονιστικών πράξεων εκτελέσεώς τους, είναι «άμεσα εκτελεστές» και, ως εκ τούτου, εφόσον στην ελληνική έννομη τάξη δεν προβλέπεται ευθεία προσβολή νόμου, η αίτηση ακυρώσεως πρέπει κατ' ανάγκην να θεωρηθεί ότι στρέφεται κατά της εκ μέρους των οργάνων της εκτελεστικής εξουσίας σιωπηρής έγκρισης της εκτέλεσης των επίδικων νομοθετικών διατάξεων. Η έγκριση αυτή τεκμαίρεται, όπως ισχυρίζεται ο αιτών, από σχετικά μεταγενεστέρως εκδοθέντα έγγραφα της Διοίκησης, μη συνιστώντα αυτά καθ' εαυτά εκτελεστές διοικητικές πράξεις, όπως είναι, ιδίως, οι ερμηνευτικού χαρακτήρα εγκύκλιοι. Οι ισχυρισμοί αυτοί είναι απορριπτέοι, προεχόντως για το λόγο ότι με τις διατάξεις του ν. 3833/2010 και του άρθρου τρίτου του 3845/2010 ουδόλως επιχειρείται πλήρης και εξαντλητική ρύθμιση συγκεκριμένης περίπτωσης ατομικού χαρακτήρα, για την υλοποίηση της οποίας δεν απαιτείται η έκδοση άλλης πράξης, προσβλητής ενώπιον των αρμόδιων δικαστηρίων, ώστε να γεννάται ζήτημα αποστέρησης ή αποδυνάμωσης του συνταγματικώς κατοχυρωμένου δικαιώματος παροχής αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας, αποκλειστικώς και μόνον λόγω της νομικής μορφής που επιλέχθηκε για την άσκηση της συγκεκριμένης κρατικής δραστηριότητας.



Αριθμός 1284/2012

Αντιθέτως, με τις διατάξεις των ανωτέρω νόμων εισάγονται ρυθμίσεις, οι οποίες, ως εκ του αμιγώς κανονιστικού τους χαρακτήρα, προσιδιάζουν σε ουσιαστικό νόμο, για την εφαρμογή τους δε εκδίδονται ατομικές διοικητικές πράξεις (όπως π.χ. μισθοδοτικές καταστάσεις, βεβαιώσεις αποδοχών, πράξεις ανάλυσης σύνταξης και κρατήσεων), τις οποίες οι άμεσα θιγόμενοι έχουν τη δυνατότητα να προσβάλουν παραδεκτώς ενώπιον των αρμοδίων διοικητικών δικαστηρίων. Πέραν τούτων, με τις διατάξεις των παραγράφων 9 και 15 του άρθρου τρίτου του ν. 3845/2010 παρέχεται, ειδικώς, νομοθετική εξουσιοδότηση για την έκδοση κοινών υπουργικών αποφάσεων για τον καθορισμό του χρόνου και των λεπτομερειών για την καταβολή των επιδομάτων εορτών και αδείας του εν ενεργεία προσωπικού του δημόσιου τομέα και των συνταξιούχων και βοηθηματούχων οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης, πλην του Οργανισμού Γεωργικών Ασφαλίσεων, ήδη δε με την κρινόμενη αίτηση ο αιτών δικηγορικός σύλλογος στρέφεται ευθέως κατά κανονιστικής απόφασης που εκδόθηκε κατ' εξουσιοδότηση της παραγράφου 15 του ανωτέρω άρθρου.

17. Επειδή, η τρίτη προσβαλλόμενη κοινή υπουργική απόφαση εκδόθηκε, κατά τα ήδη εκτεθέντα, κατ' επίκληση της διάταξης της παρ. 15 του άρθρου τρίτου του ν. 3845/2010, η οποία ορίζει ότι «Με κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομικών και Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης ρυθμίζεται κάθε αναγκαίο ζήτημα για την εφαρμογή των παραγράφων 10 έως και 14 του άρθρου αυτού». Η διάταξη αυτή παρέχει, επιτρεπτώς κατά το άρθρο 43 παρ. 2 εδ. β' του Συντάγματος, εξουσιοδότηση σε άλλο όργανο, πλην του Προέδρου της Δημοκρατίας, για τη ρύθμιση ζητημάτων λεπτομερειακού χαρακτήρα. Με τις παραγράφους 1 και 2, καθώς και με το πρώτο εδάφιο της παραγράφου 3 της πιο πάνω προσβαλλόμενης απόφασης επαναλαμβάνονται, κατ' αρχάς, οι ρυθμίσεις που έχουν θεσπιστεί με τις παραγράφους 10 έως και 14 του άρθρου τρίτου του ν. 3845/2010 και αφορούν τα καταβαλλόμενα σε συνταξιούχους και βοηθηματούχους όλων των φορέων κύριας ασφάλισης, πλην του Οργανισμού Γεωργικών Ασφαλίσεων, επιδόματα εορτών, Χριστουγέννων και Πάσχα, και

Αριθμός 1284/2012

αδείας. Ακολουθως, με τα επόμενα εδάφια της παραγράφου 3 της προσβαλλόμενης απόφασης ορίζεται ότι οι συνταξιούχοι, στους οποίους χορηγούνται περισσότερες της μιας συντάξεις ή βοήθημα τύπου σύνταξης («εξωιδρυματικό επίδομα»), «υποχρεούνται στην υποβολή υπεύθυνης δήλωσης προς τον αρμόδιο φορέα, όπου δηλώνουν τόσο τα σχετικά ποσά σύνταξης όσο και τους λοιπούς ασφαλιστικούς φορείς ή το Δημόσιο από τους οποίους λαμβάνουν σύνταξη ή εξωιδρυματικό επίδομα. Ο αρμόδιος φορέας ενημερώνει τους λοιπούς φορείς για την καταβολή των εν λόγω επιδομάτων στους συνταξιούχους αυτούς. Στο έντυπο υπεύθυνης δήλωσης ο συνταξιούχος υποχρεούται επιπροσθέτως να δηλώνει ότι δεν έχει εισπράξει ούτε θα εισπράξει στο μέλλον από άλλο ασφαλιστικό φορέα ή το Δημόσιο, τα σχετικά επιδόματα. Σε περίπτωση διαπίστωσης διπλής ή και πολλαπλής καταβολής επιδόματος, τα σχετικά ποσά καταλογίζονται σε βάρος του συνταξιούχου και αναζητούνται ως αχρεωστήτως καταβληθέντα συμψηφιζόμενα με τα χορηγούμενα ποσά σύνταξης σε τρεις (3) μηνιαίες δόσεις». Περαιτέρω, με την παρ. 4 της προσβαλλόμενης απόφασης ορίζονται τα εξής : «Ως χρόνος πληρωμής των επιδομάτων εορτών Χριστουγέννων και Πάσχα ορίζεται η 16η Δεκεμβρίου και η δέκατη ημέρα πριν το Πάσχα αντίστοιχα. Δικαιούχοι είναι όσοι συνταξιοδοτούνται ή η έναρξη συνταξιοδότησής τους εμπίπτει την 1η Δεκεμβρίου ή την πρώτη του μήνα που εορτάζεται το Πάσχα. Οι συνταξιούχοι των οποίων το συνταξιοδοτικό δικαίωμα αρχίζει ή λήγει μετά τις προαναφερόμενες ημερομηνίες και εντός του μήνα Δεκεμβρίου ή του μήνα που εορτάζεται το Πάσχα, δικαιούνται αναλογία επιδόματος για τόσα τριακοστά των ποσών της παρ. 2, όσες και οι ημέρες συνταξιοδότησής τους. Ως χρόνος πληρωμής του επιδόματος αδείας ορίζεται η ημερομηνία καταβολής της σύνταξης μηνός Αυγούστου. Οι συνταξιούχοι, των οποίων έληξε η συνταξιοδότηση ή αναστάλη η καταβολή της σύνταξης πριν τον Αύγουστο μήνα, δικαιούνται μέρος του επιδόματος αδείας, ίσο με το 1/12 του ποσού αυτού για κάθε μήνα πραγματικής καταβολής της σύνταξης κατά το τελευταίο προ του

Αριθμός 1284/2012

μηνός Αυγούστου δωδεκάμηνο». Τέλος, με την παράγραφο 5 της προσβαλλόμενης απόφασης διευκρινίζεται ότι «Οι διατάξεις που ρυθμίζουν την χορήγηση των εν λόγω επιδομάτων στους επιδοτούμενους λόγω ασθένειας από τους ασφαλιστικούς οργανισμούς, καθώς και στους συνταξιούχους των φορέων επικουρικής ασφάλισης αρμοδιότητας του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης και του Ο.Γ.Α. εξακολουθούν να ισχύουν», προφανώς ενόψει του ότι το άρθρο τρίτο του ν. 3845/2010 δεν ρύθμισε τη χορήγηση επιδομάτων αδείας και εορτών στους επιδοτούμενους λόγω ασθένειας από τους ασφαλιστικούς οργανισμούς και στους συνταξιούχους των φορέων επικουρικής ασφάλισης. Όπως προκύπτει από το πιο πάνω περιεχόμενό της, η τρίτη προσβαλλόμενη κοινή υπουργική απόφαση δεν περιορίζεται στην απλή επανάληψη διατάξεων του άρθρου τρίτου του ν. 3845/2010, αλλά, προς συμπλήρωση των βασικών ουσιαστικών ρυθμίσεων του νόμου, περιέχει και νέες ρυθμίσεις, λεπτομερειακού χαρακτήρα, που αφορούν τον καθορισμό του τρόπου ενημέρωσης των ασφαλιστικών φορέων για την περίπτωση καταβολής στον ίδιο συνταξιούχο περισσότερων της μιας συντάξεων, τις συνέπειες διπλής ή πολλαπλής καταβολής επιδόματος εορτών ή αδείας και τον καθορισμό του χρόνου καταβολής των εν λόγω επιδομάτων. Κατά το μέρος λοιπόν που η προσβαλλόμενη αυτή πράξη θεσπίζει νέες ρυθμίσεις έχει εκτελεστό χαρακτήρα και, ως εκ τούτου, προσβάλλεται, από την άποψη αυτή, παραδεκτως. Εξάλλου, η απόφαση αυτή προσβάλλεται εμπροθέσμως (δημοσίευσή της στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως : 7.7.2010, άσκηση αιτήσεως ακυρώσεως : 6.8.2010).

18. Επειδή, το άρθρο 199 του Κώδικα περί Δικηγόρων, ο οποίος κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν.δ/τος 3026/1954 (Α' 235), ορίζει ότι «Εις τους Δικηγορικούς Συλλόγους και τα Διοικητικά Συμβούλια αυτών ανήκουσι: α) Η μέριμνα περί της εν γένει αξιοπρεπείας των Δικηγόρων και της απονομής παρά πάσης αρχής του προς αυτούς οφειλομένου σεβασμού κατά την ενάσκησιν του λειτουργήματος αυτών, β) η υποβολή προτάσεων και γνωμών

./.



Αριθμός 1284/2012

αφώρων εις την βελτίωσιν τής νομοθεσίας εις την ερμηνείαν και την εφαρμογήν αυτής, γ) η διατύπωσις παρατηρήσεων και κρίσεων ως προς την απονομήν τής δικαιοσύνης και δ) η συζήτησις και η απόφασις περί παντός ζητήματος ενδιαφέροντος το Δικηγορικόν Σώμα ή τα μέλη του Συλλόγου ως τοιαύτα ή ως επαγγελματικήν τάξιν και επί παντός γενικωτέρου ζητήματος Εθνικού ή Κοινωνικού περιεχομένου».

19. Επειδή, εν όψει τής μέριμνας που, κατά την έννοια τής διάταξης του εδαφίου α' του ανωτέρω άρθρου 199 του Κώδικα περί Δικηγόρων, οι δικηγορικοί σύλλογοι πρέπει να επιδεικνύουν για την προστασία των συμφερόντων και του κύρους των μελών τους, ο αιτών δικηγορικός σύλλογος με έννομο συμφέρον ζητεί την ακύρωσιν τής έχουσας εκτελεστό χαρακτήρα προσβαλλόμενης Φ80000/14254/ 1097/6.7.2010 κοινής υπουργικής απόφασης. Και τούτο, διότι από την περικοπή των συνταξιοδοτικών παροχών, την οποία αφορά η εν λόγω απόφασις, θίγονται τα συμφέροντα των μελών του, τα οποία ήταν ασφαλισμένα στο Ταμείο Νομικών και ήδη είναι ασφαλισμένα στο νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου «Ενιαίο Ταμείο Ανεξάρτητα Απασχολούμενων», στο οποίο εντάχθηκε από 1.10.2008 το Ταμείο Νομικών (και ειδικότερα στον Τομέα Ασφάλισης Νομικών του κλάδου κύριας ασφάλισης του νέου Ταμείου, βλ. άρθρο 25 επ. του ν. 3655/2008, Α' 58), και πρόκειται να συνταξιοδοτηθούν από το εν λόγω Ταμείο, το οποίο υπάγεται στις ρυθμίσεις του άρθρου τρίτου παρ. 10 και επ. του ν. 3845/2010 και, κατ' ακολουθία, και στις ρυθμίσεις τής ανωτέρω απόφασης (πρβ. Σ.τ.Ε. Ολομ. 1462/1995, με την οποία έγινε δεκτό ότι ο Δικηγορικός Σύλλογος Αθηνών με έννομο συμφέρον άσκησε αίτησιν ακυρώσεως κατά κανονιστικών πράξεων, που αφορούσαν την απόδοσιν στο Λογαριασμό Αλληλεγγύης των Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης κοινωνικών πόρων θεσπισθέντων υπέρ του Ταμείου Νομικών και του Ταμείου Προνοίας Δικηγόρων Αθηνών). Κατά την ειδικότερη γνώμη των Συμβούλων Χρ. Ράμμου και Αικ. Σακελλαροπούλου, το έννομο συμφέρον του αιτούντος δικηγορικού συλλόγου στηρίζεται αποκλειστικά στην πιο πάνω διάταξιν του εδαφίου α' του

Αριθμός 1284/2012

άρθρου 199 του Κώδικα περί Δικηγόρων και συντρέχει για ζητήματα συνδεόμενα με την προάσπιση των επαγγελματικών συμφερόντων των μελών του, καθώς και με την οργάνωση και εύρυθμη λειτουργία της δικαιοσύνης. Η διάταξη δε του εδαφίου δ' του ίδιου άρθρου, που αναφέρεται στη συζήτηση και απόφαση επί ζητημάτων γενικωτέρου περιεχομένου, αφορά την έκδοση ψηφισμάτων ή άλλων μορφών κινητοποίησης στα πλαίσια της δραστηριότητας των δικηγορικών συλλόγων, και όχι την άσκηση του ενδίκου μέσου της αιτήσεως ακυρώσεως για οποιοδήποτε ζήτημα κοινωνικού περιεχομένου, διότι θα οδηγούσε κατ' ουσίαν στη θέσπιση λαϊκής αγωγής ενόψει της ευρύτητας της διατυπώσεώς της. Κατά τη γνώμη του Προέδρου του Δικαστηρίου, των Αντιπροέδρων Κ. Μενουδάκου, Σ. Ρίζου, Ν. Σακελλαρίου και Αθ. Ράντου και των Συμβούλων Ε. Γαλανού, Γ. Παπαμεντζελόπουλου, Αν. Γκότση, Γ. Παπαγεωργίου, Μ. Καραμανώφ, Αικ. Χριστοφορίδου, Α.-Γ. Βώρου, Γ. Ποταμιά, Ιω. Γράβαρη, Γ. Τσιμέκα, Ιω. Ζόμπολα, Μ. Σταματελάτου – Μπεριάτου, Μ. Παπαδοπούλου, Δ. Κυριλλόπουλου, Α. Καλογεροπούλου, Κ. Κουσούλη και Θ. Αραβάνη και των Παρέδρων Χρ. Σιταρά και Ελ. Μουργιά, ο αιτών δικηγορικός σύλλογος με έννομο συμφέρον ζητεί την ακύρωση της τρίτης προσβαλλομένης αποφάσεως όχι μόνον προς προάσπιση των συμφερόντων των μελών του, αλλά και ενόψει της διατάξεως του εδαφίου δ' του άρθρου 199 του Κώδικα περί Δικηγόρων. Και τούτο διότι η προσβαλλομένη αυτή απόφαση αφορά περικοπή συνταξιοδοτικών παροχών, που χορηγούνται από όλους τους φορείς κύριας ασφάλισης, με εξαίρεση τον Οργανισμό Γεωργικών Ασφαλίσεων, δηλαδή αφορά γενικότερο ζήτημα κοινωνικού περιεχομένου, κατά την έννοια της ανωτέρω διατάξεως του Κώδικα περί Δικηγόρων, προς αντιμετώπιση του οποίου δικαιούνται να αναμιχθούν οι δικηγορικοί σύλλογοι ακόμη και με την άσκηση αιτήσεως ακυρώσεως (πρβ. Σ.τ.Ε. Ολομ. 4576/1977). Μειοψήφησε ο Αντιπρόεδρος Φ. Αρναούτογλου, ο οποίος διατύπωσε τη γνώμη ότι αιτών δικηγορικός σύλλογος, που δεν έχει μέλη συνταξιούχους, δεν έχει ενεστώς έννομο συμφέρον προσβολής της τρίτης προσβαλλομένης κοινής υπουργικής

./.



απόφασης, που αφορά την περικοπή των χορηγουμένων κατά την έκδοσή της συνταξιοδοτικών παροχών. Για το λόγο δε αυτό, κατά τη γνώμη της μειοψηφίας, η κρινόμενη αίτηση θα έπρεπε να απορριφθεί ως απαράδεκτη.

20. Επειδή, προβάλλεται με την κρινόμενη αίτηση ότι η παραδεκτώς προσβαλλόμενη κοινή υπουργική απόφαση είναι μη νόμιμη και ακυρωτέα, δεδομένου ότι ο ν. 3845/2010, κατ' εξουσιοδότηση διάταξης του οποίου έχει εκδοθεί, αντίκειται στο Σύνταγμα. Και τούτο διότι, αν και με τον εν λόγω νόμο κυρώνεται το προσαρτημένο σε αυτόν Μνημόνιο (αποτελούμενο από δύο από τα αναφερόμενα στη σκέψη 10 τρία επιμέρους Μνημόνια, και ειδικότερα από το Μνημόνιο Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής και το Μνημόνιο Συνεννόησης στις Συγκεκριμένες Προϋποθέσεις Οικονομικής Πολιτικής), το οποίο αποτελεί διεθνή συμφωνία, η οποία έχει συναφθεί μεταξύ της Ελληνικής Δημοκρατίας, των κρατών – μελών της Ευρωζώνης και του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου και με την οποία παραχωρούνται σε όργανα διεθνών οργανισμών αρμοδιότητες, που, κατά το Σύνταγμα, ασκούνται από την κυβέρνηση, το νομοθετικό σώμα και την εκτελεστική εξουσία, ο νόμος αυτός δεν έχει ψηφιστεί από την πλειοψηφία των τριών πέμπτων του όλου αριθμού των βουλευτών, κατά παράβαση του άρθρου 28 παρ. 2 του Συντάγματος [κατά το οποίο «Για να εξυπηρετηθεί σπουδαίο εθνικό συμφέρον και να προαχθεί η συνεργασία με άλλα κράτη, μπορεί να αναγνωρισθούν, με συνθήκη ή συμφωνία, σε όργανα διεθνών οργανισμών αρμοδιότητες που προβλέπονται από το Σύνταγμα. Για την ψήφιση νόμου που κυρώνει αυτή τη συνθήκη ή συμφωνία απαιτείται πλειοψηφία των τριών πέμπτων του όλου αριθμού των βουλευτών»]. Ο λόγος αυτός ακυρώσεως είναι εξεταστέος, δοθέντος ότι το ζήτημα, το οποίο τίθεται με αυτόν, αν δηλαδή το Μνημόνιο έχει το χαρακτήρα διεθνούς συμφωνίας, με την οποία μεταβιβάζονται σε όργανα διεθνών οργανισμών αρμοδιότητες, που, κατά το Σύνταγμα, ασκούνται από όργανα της Ελληνικής Πολιτείας, αποτελεί όρο εφαρμογής της συνταγματικής διάταξης του άρθρου 28 παρ. 2, μη αναγόμενο, επομένως, στα εσωτερικά («interna



Αριθμός 1284/2012

corporis») του νομοθετικού σώματος και, ως εκ τούτου, η συνδρομή του ελέγχεται δικαστικώς (πρβ. Α.Ε.Δ. 11/2003, επίσης πρβ. Σ.τ.Ε. Ολομ. 2304/1995). Κατά τη γνώμη, όμως, των Αντιπροέδρων Γ. Σταυρόπουλου και Αικ. Συγγούνα και του Συμβούλου Σπ. Μαρκάτη, ο ανωτέρω λόγος ακυρώσεως είναι απορριπτέος, διότι, κατά τα εκτιθέμενα στην επόμενη σκέψη, το Μνημόνιο δεν αποτελεί διεθνή συμφωνία, εμπίπτουσα στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 28 παρ. 2 του Συντάγματος, εφ' όσον με αυτήν δεν μεταβιβάζονται σε όργανα διεθνών οργανισμών αρμοδιότητες που, κατά το Σύνταγμα, ασκούνται από όργανα της Ελληνικής Πολιτείας. Εν όψει τούτου, εν όψει δηλαδή του ότι δεν συντρέχει η βασική προϋπόθεση για την εφαρμογή του άρθρου 28 παρ. 2 του Συντάγματος, δεν τίθεται ζήτημα ελέγχου αν απαιτείτο η αυξημένη πλειοψηφία των τριών πέμπτων του όλου αριθμού των βουλευτών για την ψήφιση του ν. 3845/2010, στον οποίο το εν λόγω Μνημόνιο είναι προσαρτημένο. Αλλά και αν ακόμη το Μνημόνιο ενέπιπτε στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 28 παρ. 2 του Συντάγματος, ο ανωτέρω λόγος ακυρώσεως δεν θα ήταν ακουστός. Και τούτο διότι, όπως έχει γίνει δεκτό και με τις υπ' αριθ. 1270/1977 και 902, 903/1981 αποφάσεις της Ολομέλειας του Δικαστηρίου (βλ. και Σ.τ.Ε. 2185/1994), δεν εξετάζεται από τα δικαστήρια αν καλώς νόμος ψηφίσθηκε από Τμήμα και όχι από την Ολομέλεια της Βουλής, καθόσον το ζήτημα τούτο ανάγεται στη διαδικασία ψηφίσεως του νόμου. Παρόμοια δε με την ψήφιση νόμου από Τμήμα της Βουλής αντί από την Ολομέλεια αυτής συνιστά και η περίπτωση της ψηφίσεως νόμου από την συνήθη πλειοψηφία των βουλευτών αντί από την προβλεπόμενη από ειδική συνταγματική διάταξη αυξημένη πλειοψηφία, όπως είναι εκείνη που προβλέπεται από το άρθρο 28 παρ. 2 του Συντάγματος. Όπου ο συνταγματικός νομοθέτης ήθελε να ελέγχονται από τα δικαστήρια ζητήματα σχετικά με την διαδικασία ψηφίσεως του νόμου, στην οποία περιλαμβάνεται και η απαιτούμενη για την ψήφισή του πλειοψηφία, το όρισε ρητώς (βλ. π.χ. το άρθρο 73 παρ. 2 του Συντάγματος, προκειμένου περί συνταξιοδοτικών διατάξεων σε άσχετα νομοσχέδια). Άλλωστε, από το άρθρο 93 παρ. 4 του

Συντάγματος, κατά το οποίο «Τα δικαστήρια υποχρεούνται να μην εφαρμόζουν νόμο που το περιεχόμενό του είναι αντίθετο προς το Σύνταγμα», προκύπτει ότι τα δικαστήρια έχουν εξουσία προς έλεγχο μόνον της συμφωνίας του περιεχομένου του νόμου προς το Σύνταγμα, όχι δε και της εκ μέρους του νομοθετικού σώματος τηρήσεως των υπό του Συντάγματος καθιερουμένων, για την ψήφιση των νόμων, διαδικαστικών διατάξεων, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνονται και οι διατάξεις, που καθιερώνουν αυξημένη πλειοψηφία για την ψήφιση ορισμένων νόμων.

21. Επειδή, από το περιεχόμενο του Μνημονίου (και ειδικότερα των απαρτιζόντων αυτό και προσαρτηθέντων στο ν. 3845/2010 αφενός Μνημονίου Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής και αφετέρου Μνημονίου Συνεννόησης στις Συγκεκριμένες Προϋποθέσεις Οικονομικής Πολιτικής) που έχει παρατεθεί ανωτέρω στη 10η σκέψη, καθώς και από τη διατύπωση της αναφερόμενης στο Μνημόνιο αυτό και μνημονευμένης στην 11η σκέψη παραγράφου 3 του άρθρου πρώτου του ν. 3845/2010 προκύπτει ότι το προσαρτημένο στον εν λόγω νόμο Μνημόνιο, ανεξαρτήτως ότι είναι προϊόν συνεργασίας μεταξύ των ελληνικών αρχών, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας και του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου, όπως αναφέρεται στην προαναφερθείσα παρ. 3 του άρθρου πρώτου του ν. 3845/2010, και ανεξαρτήτως από τις υποχρεώσεις που η Ελλάδα ανέλαβε έναντι των λοιπών κρατών μελών της Ευρωζώνης με την επακολουθήσασα Σύμβαση Δανειακής Διευκόλυνσης, αποτελεί, πάντως, το πρόγραμμα της Ελληνικής Κυβέρνησης, με το οποίο καθορίζονται οι στόχοι της γενικότερης πολιτικής της και τα μέσα επίτευξής τους για την επόμενη τριετία, καθώς και το χρονοδιάγραμμα για τη θέσπιση των μέτρων αυτών, προς το σκοπό της αντιμετώπισης της, κατά την Κυβέρνηση, συντρέχουσας κατά το χρόνο της εξαγγελίας του εν λόγω προγράμματος οξείας δημοσιονομικής κρίσης και του κινδύνου χρεοκοπίας της χώρας με την ενεργοποίηση και του αποφασισθέντος, στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ευρωπαϊκού μηχανισμού στήριξης της

Αριθμός 1284/2012



ελληνικής οικονομίας. Με την προσάρτηση δε του Μνημονίου στο ν. 3845/2010 επιχειρείται απλώς η κατά πανηγυρικό τρόπο δημοσιοποίηση του περιεχομένου και του χρονοδιαγράμματος υλοποίησης 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, ενόψει των κατά το δίκαιο της Ένωσης υποχρεώσεών της, επικαιροποιημένο πρόγραμμα σταθερότητας και ανάπτυξης 2010-2013 (βλ. σκέψη 7). Ως κυβερνητικό πρόγραμμα το Μνημόνιο δεν αναγνωρίζει αρμοδιότητες σε όργανα διεθνών οργανισμών ούτε θεσπίζει άλλους κανόνες δικαίου και δεν έχει άμεση εφαρμογή, αλλά, για να πραγματοποιηθούν οι εξαγγελόμενες με αυτό πολιτικές, πρέπει να εκδοθούν σχετικές πράξεις από τα αρμόδια, κατά το Σύνταγμα, όργανα του Ελληνικού Κράτους (νόμοι ή κανονιστικές διοικητικές πράξεις κατ' εξουσιοδότηση νόμου). Ορισμένα μάλιστα από τα μέτρα, που εξαγγέλλονται με το Μνημόνιο, θεσπίζονται με τις λοιπές διατάξεις του ίδιου του ν. 3845/2010. Εξάλλου, 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 το 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 6, οι διακανονισμοί για τη 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 κείμενό του στην αγγλική γλώσσα, ούτε, άλλωστε, προβλέπονται νομικά μέσα για τον εξαναγκασμό των ελληνικών αρχών στην

Αριθμός 1284/2012

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. Άλλωστε, ότι και τα υπογράψαντα το ανωτέρω κείμενο του Μνημονίου μέρη δεν εξέλαβαν αυτό ως έχον, νομικά, δεσμευτικό χαρακτήρα ή το χαρακτήρα διεθνούς σύμβασης, με την οποία ανελήφθησαν από τα μέρη συγκεκριμένες υποχρεώσεις ως προς τα εφαρμοστέα μέτρα για την εκ μέρους της Ελληνικής Κυβερνήσεως αντιμετώπιση της δημοσιονομικής κρίσης, συνάγεται από το γεγονός ότι μετά τη δημοσίευση του ν. 3845/2010, στον οποίο προσαρτώνται ως Παραρτήματα τα δύο κυριότερα μέρη του Μνημονίου, εκδόθηκε, κατ' εφαρμογή των άρθρων 126 παρ. 9 και 136 της Σ.Λ.Ε.Ε., η απόφαση 2010/320/ΕΕ του Συμβουλίου, με την οποία προσδιορίστηκαν τα μέτρα, τα οποία πρέπει να λάβει το Ελληνικό Κράτος, για να εκπληρώσει την υποχρέωση, που υπέχει, ως κράτος μέλος της Ευρωζώνης, να περιορίσει το υπερβολικό έλλειμμα, σύμφωνα με τα προβλεπόμενα από τη νομοθεσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Εξάλλου, και οι δανειστές, κατά τη σύναψη της Σύμβασης Δανειακής Διευκόλυνσης, απέβλεψαν, προκειμένου να παράσχουν χρηματοδοτική στήριξη στην Ελλάδα, στην έκδοση απόφασης από το Συμβούλιο για τον προσδιορισμό των μέτρων, που θα έπρεπε να ληφθούν από την Ελλάδα για την αντιμετώπιση της δημοσιονομικής κρίσης [βλ. ανωτέρω στη σκέψη 12 τον αριθμό 6 του προοιμίου της εν λόγω σύμβασης, αλλά και την 8η αιτιολογική σκέψη της 2010/320/ΕΕ απόφασης του Συμβουλίου (: «Οι δανειστές αποφάσισαν να χορηγήσουν τη στήριξή τους με την προϋπόθεση της τήρησης της παρούσας απόφασης από την Ελλάδα»)]. Κυρίως δε οποιεσδήποτε υποχρεώσεις της Ελλάδος έναντι των άλλων κρατών μελών της Ευρωζώνης ως προς τη λήψη μέτρων για την επίτευξη συγκεκριμένων στόχων ως προς τη δημοσιονομική ή οικονομική της πολιτική ή συνέπειες από τη μη θέσπιση των μέτρων αυτών δεν απορρέουν πάντως από το ανωτέρω Μνημόνιο αυτό καθ' εαυτό, αλλά ενδεχομένως από

Αριθμός 1284/2012



την υπογραφέισα 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. Το κύρος δε της δανειακής αυτής σύμβασης και της απόφασης του Συμβουλίου δεν μπορεί να ελεγχθεί παρεμπιπτόντως στα πλαίσια της παρούσας δίκης, προεχόντως διότι τόσο η σύμβαση όσο και η απόφαση ουδόλως συνδέονται με τις προσβαλλόμενες πράξεις, εφόσον αυτές ερείδονται στις διατάξεις του ν. 3845/2010, ο οποίος δημοσιεύθηκε πριν από τη σύναψη της σύμβασης και την έκδοση της απόφασης. Ενόψει των ανωτέρω ο παρατεθείς στην προηγούμενη σκέψη λόγος ακυρώσεως, όπως προβάλλεται, είναι απορριπτέος, διότι ερείδεται στην εσφαλμένη προϋπόθεση ότι το προσαρτημένο στο ν. 3845/2010 Μνημόνιο Συνεννόησης αποτελεί διεθνή σύμβαση, η οποία, εμπίπτουσα στην έννοια της διεθνούς σύμβασης του άρθρου 28 παρ. 2 του Συντάγματος – αναγνωρίζουσα δηλαδή σε όργανα διεθνών οργανισμών αρμοδιότητες που προβλέπονται από το Σύνταγμα – κυρώθηκε με τον εν λόγω νόμο, με τον οποίο στη συνέχεια λήφθηκαν μέτρα σε εκτέλεση αυτής και ο οποίος δεν ψηφίστηκε με την προβλεπόμενη στη συνταγματική αυτή διάταξη ειδική πλειοψηφία. Κατά τη συγκλίνουσα με την πλειοψηφία γνώμη των Συμβούλων Ιω. Μαντζουράνη, Αικ. Χριστοφορίδου και Θ. Αραβάνη, το «Μνημόνιο Συνεργασίας», που απαρτίζεται από τρία επί μέρους «μνημόνια» και υπεγράφη στις 3.5.2010, είναι κείμενο που παράγει νομικές δεσμεύσεις και συνιστά διεθνή σύμβαση. Τούτο δε διότι η εν λόγω συμφωνία, καταρτισθείσα μεταξύ των κρατών – μελών της Ευρωζώνης αφ' ενός και της Ελληνικής Δημοκρατίας αφ' ετέρου, υπογραφομένη δε εκ μέρους της ομάδας των κρατών (μετέπειτα δανειστών) από το μέλος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Olli Rehn και εκ μέρους της Ελληνικής Δημοκρατίας από τον (τότε) Υπουργό των Οικονομικών και τον Διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδος, συνήφθη μεταξύ υποκειμένων του διεθνούς δικαίου, τα οποία, έχοντα πρόθεση παραγωγής δεσμευτικών ρυθμίσεων, συμφώνησαν από κοινού σε

ορισμένους συγκεκριμένους όρους, από την πλήρωση των οποίων (η οποία θα πιστοποιείται περιοδικώς από ειδικής συνθέσεως όργανο των κρατών) εξαρτάται η καταβολή των δόσεων της χρηματοδότησεως του ελληνικού κράτους. Οι όροι αυτοί αποτελούν συνολικά ένα πρόγραμμα και αναλύονται σε υποχρεώσεις του ελληνικού κράτους για ρυθμίσεις που καλύπτουν ευρύτατο πεδίο δημόσιων πολιτικών (αναφερομένων στη δημόσια και ιδιωτική οικονομία, τη δομή της δημόσιας διοίκησης, τις αμοιβές των δημοσίων υπαλλήλων, την υγεία, την κοινωνική ασφάλιση, την αγορά εργασίας αλλά και το εύρος δημοσίου και ιδιωτικού τομέως, συμπεριλαμβανομένων των αποκρατικοποιήσεων). Επί όλων δε των αντικειμένων, στα οποία αναφέρονται οι όροι αυτοί, καθορίζονται, με την επίμαχη συμφωνία, μετρήσιμοι στόχοι, που θα επιτευχθούν με συγκεκριμένα μέτρα, κατανεμόμενα σε συγκεκριμένες χρονικές περιόδους των ετών 2010-2014, τα οποία η Ελληνική Δημοκρατία δεσμεύθηκε να θεσπίσει με πράξεις των οργάνων της (νομοθετικές ή διοικητικές) προς υλοποίηση και εκτέλεση των συμφωνηθέντων με το βασικό πρόγραμμα. Με το εκτεθέν δε περιεχόμενό του, το ως άνω «πρόγραμμα» προσαρτήθηκε κατά το βασικό του μέρος στον επίμαχο ν. 3845/2010 και κυρώθηκε ουσιαστικώς με το νόμο αυτόν, παρέχοντας δε ασφαλές συμβατικό πλαίσιο στα συμβληθέντα τρίτα κράτη, επέτρεψε στη συνέχεια την υπογραφή, την 8.5.2010, της «Σύμβασης Δανειακής Διευκόλυνσης» μεταξύ των κρατών αυτών και της Ελλάδος. Παρά ταύτα, δεν συντρέχει εν προκειμένω περίπτωση παραβιάσεως του άρθρου 28 παρ. 2 του Συντάγματος, όπως αβασίμως προβάλλεται, διότι, πάντως, ούτε στο κείμενο της επίμαχης συμφωνίας ούτε στο ν. 3845/2010 περιέχεται ρήτρα ή διάταξη με την οποία αναγνωρίζονται σε όργανα διεθνούς οργανισμού αρμοδιότητες προβλεπόμενες από το ελληνικό Σύνταγμα υπέρ των εθνικών οργάνων, ούτε, άλλωστε, προκύπτει, από το όλο περιεχόμενο του μνημονίου, ότι αυτή ήταν η βούληση των συμβληθέντων μερών. Συνεπώς, και κατά τη γνώμη αυτή, ο ανωτέρω λόγος ακυρώσεως είναι απορριπτός ως αβάσιμος. Περαιτέρω, κατά τη συγκλίνουσα επίσης με την

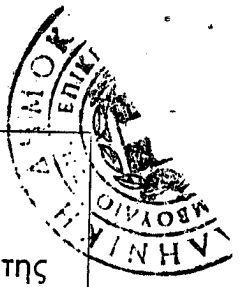
Αριθμός 1284/2012



πλειοψηφία γνώμη των Συμβούλων Μιχ. Βηλαρά, Γ. Τσιμέκα και Κ. Πισπιρίγκου, από το προσαρτημένο στο ν. 3845/2010 Μνημόνιο Συνεννόησης συνάγεται σαφώς ότι το τριετές πρόγραμμα που αποσκοπεί στη διόρθωση των δημοσιονομικών ανισορροπιών της ελληνικής οικονομίας καταρτίσθηκε με γνώμονα τη χρηματοδότησή της από κράτη – μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τα οποία, αν και δεν είχαν σχετική υποχρέωση σύμφωνα με τις διατάξεις του Ευρωπαϊκού Δικαίου, αποδέχθηκαν με έγγραφες δηλώσεις των νομίμων εκπροσώπων τους (Αρχηγών Κρατών ή Κυβερνήσεων και Υπουργών Οικονομικών) να χορηγήσουν στην Ελλάδα δάνεια μη προνομιακού επιτοκίου, συνολικού ποσού 80 δισεκατομμυρίων ευρώ, εκταμιευομένου τμηματικώς ανά τρίμηνο επί τη βάση των πορισμάτων που θα προκύπτουν από την αξιολόγηση των ελληνικών επιδόσεων στην επίτευξη ορισμένων δημοσιονομικών στόχων. Συνεπώς, σύμφωνα με αυτή τη γνώμη, το εν λόγω Μνημόνιο εμπεριέχει προσύμφωνο διακρατικών δανειακών συμβάσεων και δεν δύναται να χαρακτηριστεί ως απλή εξαγγελία του ελληνικού κυβερνητικού προγράμματος απαλλαγμένη εννόμων συνεπειών διεθνούς δικαίου. Παρά ταύτα, δεν συντρέχει περίπτωση παραβάσεως του άρθρου 28 παρ. 2 του Συντάγματος, όπως αβασίμως προβάλλεται, διότι ούτε από τις διατάξεις του ν. 3845/2010 ούτε από το προσαρτημένο στον εν λόγω νόμο Μνημόνιο Συνεννόησης αναγνωρίζονται σε όργανα διεθνών οργανισμών αρμοδιότητες που προβλέπονται από το Σύνταγμα.

22. Επειδή, ως προς το ζήτημα αν συντρέχει εν προκειμένω περίπτωση παράβασης του άρθρου 28 παρ. 2 του Συντάγματος διατυπώθηκαν οι εξής μειοψηφούσες γνώμες : Α) κατά τη γνώμη του Αντιπροέδρου Σ. Ρίζου, υπέρ της απόψεως ότι το «Μνημόνιο» είναι κείμενο με νομικές δεσμεύσεις και συνιστά διεθνή σύμβαση συνηγορούν όσα προηγήθηκαν αυτού, όσα περιέχονται στο κείμενό του και όσα ακολούθησαν είτε το τροποποίησαν είτε θεσμοθετήθηκαν προς υλοποίησή του. Σημαντικά από την άποψη αυτή και ληπτέα υπ' όψιν είναι και όσα επισήμως εξέφρασαν οι συμβληθέντες τρίτοι – «δανειστές», δηλαδή τα

κράτη της Ευρωζώνης και, μεταξύ αυτών, το ασκούν, εν τοις πράγμασι, ηγετικό ρόλο, δηλαδή η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας. Ειδικότερα, κατά τα παγίως γινόμενα δεκτά, η φύση μιας συμφωνίας ως διεθνούς συμβάσεως δεν εξαρτάται ούτε από τους χρησιμοποιούμενους όρους ούτε από το αν ακολουθήθηκαν οι διαδικασίες της διεθνούς συμβάσεως της Βιέννης, η οποία δεν έχει υπερέχουσα τυπική ισχύ έναντι των συναπτομένων στο μέλλον διεθνών συμβάσεων. Εξαρτάται απλώς και μόνον από το αν συνήφθη από υποκείμενα του διεθνούς δικαίου (βασικώς Κράτη) και από το αν υπήρξε σύμπτωση δηλώσεων βουλήσεως των υποκειμένων αυτών με πρόθεση παραγωγής δεσμευτικών ρυθμίσεων. Επομένως, εν προκειμένω, η χρήση του όρου «Μνημόνιο» (Memorandum) δεν αποτελεί ούτε καν ένδειξη ότι δεν ηθελήθη η παραγωγή δεσμεύσεων για τα μέρη. Καθ' όσον αφορά το προστάδιο συνάψεως της επίμαχης συμφωνίας επισημαίνονται τα εξής : Με τη Δήλωση των Κρατών της Ευρωζώνης της 11ης Απριλίου 2010 πιστοποιήθηκε η ετοιμότητα των κρατών αυτών να χρηματοδοτήσουν πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων εκπονούμενο από κοινού με την Ελλάδα, το οποίο θα περιλαμβάνει ποσά και όρους. Μέρος της χρηματοδότησεως θα αναλάβει το ΔΝΤ. Η χρηματοδοτική στήριξη θα αποφασισθεί με βάση τη συμφωνία για το κοινό πρόγραμμα. Με την από 23.4.2010 επιστολή του έλληνας Υπουργού Οικονομικών εζητήθη μεν η ενεργοποίηση του «μηχανισμού στήριξης», σύμφωνα με τις δηλώσεις των Αρχηγών Κρατών της Ευρωζώνης και των αντιστοίχων Υπουργών τους των Οικονομικών (από 25.3 και 11.4.2010 αντιστοίχως, βλ. σκ. 9 της παρούσης αποφάσεως), το γεγονός όμως αυτό δεν ήρκεσε για την ενεργοποίηση της στηρίξεως του ελληνικού Κράτους αλλ' εθεωρήθη αναγκαίο να υπογραφεί ειδική συμφωνία μεταξύ των μερών την 3.5.2010. Η συμφωνία αυτή κατηρτίσθη μεταξύ των κρατών – μελών της Ευρωζώνης αφ' ενός και της Ελληνικής Δημοκρατίας αφ' ετέρου, υπεγράφη δε εκ μέρους μεν της ομάδος των κρατών (δανειστών) από το μέλος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Olli Rehn, εκ μέρους δε της Ελληνικής Δημοκρατίας



Αριθμός 1284/2012

από τον (τότε) Υπουργό των Οικονομικών και τον Διοικητή της Τραπέζης της Ελλάδος. Την ίδια ημέρα με επιστολή τους προς τον Πρόεδρο του Eurogroup, την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα ο έλληνας Υπουργός Οικονομικών και ο Διοικητής της Τραπέζης της Ελλάδος διεβεβαίωσαν τους αποδέκτες ότι «... η Ελλάδα θα εφαρμόσει πλήρως τις πολιτικές που καθορίστηκαν με την απόφαση του Συμβουλίου της 16ης Φεβρουαρίου 2010 ... καθώς και το συνημμένο Μνημόνιο Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής και το Μνημόνιο Συνεννόησης στις Συγκεκριμένες Προϋποθέσεις Οικονομικής Πολιτικής, τα οποία περιγράφουν λεπτομερώς τις οικονομικές πολιτικές που θα ακολουθήσει η Ελλάδα την περίοδο 2010-2013 ...». Η ως άνω σύμβαση είναι σύμβαση διακρατική, τον χαρακτήρα της αυτόν δε δεν δύναται να αλλοιώσει η χρησιμοποίηση της Επιτροπής ως τεχνικού, απλώς, οργάνου, η οποία γίνεται εκτός των θεσμικών προβλέψεων της Ε.Ε., δεδομένου ότι η περιεχόμενη στο άρθρο 125 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ενώσεως (ΣΛΕΕ) απαγόρευση αναλήψεως ευθύνης από την Ε.Ε. για τις υποχρεώσεις κρατών – μελών (no bail - out clause) απέκλειε εν προκειμένω την χρηματοδότηση της Ελλάδος [βλ. άρθρο 2.1 της από 8.5.2010 Συμφωνίας των Πιστωτών, με το οποίο ανατίθεται στην Επιτροπή η διαπραγμάτευση του Μνημονίου και της Δανειακής Συμβάσεως και τη σχετική από 3.5.2010 γνωμοδότηση της επιστημονικής επιτροπής της Ομοσπονδιακής Βουλής της Γερμανικής Δημοκρατίας (Wissenschaftliche Dienste-Deutscher Bundestag) με τον τίτλο «διμερής οικονομική βοήθεια για την Ελλάδα», (Bilaterale Finanzhilfen für Griechenland)]. Η σύμβαση φέρει την ονομασία «Μνημόνιο Συνεννόησης», περιέχει συγκεκριμένους όρους, από την πλήρωση των οποίων εξαρτά την καταβολή των δόσεων της χρηματοδότησεως του ελληνικού κράτους (βλ. αμέσως ανωτέρω και κυρίως βλ. την αιτιολογική έκθεση του γερμανικού νόμου για την εγγύηση χρηματοδότησεως της Ελληνικής Δημοκρατίας της 8.5.2010 καθώς και την κυβερνητική δήλωση της καγκελαρίου Angela Merkel στην Ομοσπονδιακή Βουλή την 5.5.2010, συνεδρίαση 39η,

Αριθμός 1284/2012

Πρακτικά σελ. 3721 επ.). Οι όροι αυτοί αναλύονται σε υποχρεώσεις του ελληνικού κράτους για ρυθμίσεις που αναφέρονται όχι μόνον στο ευρύτατο πεδίο της δημόσιας και της ιδιωτικής οικονομίας αλλά και στη δομή της δημοσίας διοικήσεως (κρατικής και τοπικής αυτοδιοικήσεως), στην πολιτική των αμοιβών των δημοσίων υπαλλήλων, η οποία καθορίζει εν πολλοίς την ποιότητα της Διοικήσεως, στην πολιτική παροχών δημοσίας εκπαιδεύσεως, στην πολιτική που καθορίζει το εύρος δημοσίου και ιδιωτικού τομέως και, ειδικότερα, την έκταση και την ποιότητα του Κοινωνικού Κράτους, τέλος δε και στην πολιτική που αφορά την εξουσία του ελληνικού Κράτους επί των περιουσιακών του στοιχείων. Επί όλων αυτών των τομέων επιβάλλει δράσεις, κατ' εξοχήν στη νομοθετική λειτουργία, οι οποίες πρέπει να λάβουν χώραν σε τακτά χρονικά διαστήματα με συγκεκριμένη κατανομή στα έτη 2010-2014 και των οποίων η συνεπής εκπλήρωση θα πιστοποιείται από ειδικώς συντεθειμένο όργανο των «δανειστών» – κρατών («τρόικα»). Τυχόν μη ικανοποιητική εκπλήρωση των υποχρεώσεων – «μεταρρυθμίσεων» θα έχει ως συνέπεια την αναστολή χρηματοδοτήσεως (μη πληρωμή των «δόσεων») του ελληνικού κράτους. Το ως άνω «πρόγραμμα», κατοχυρωθέν με την συναφθείσα σύμβαση προσαρτήθηκε, κατά το βασικό του μέρος (το περιέχον τους όρους και τις υποχρεώσεις του ελληνικού Κράτους), στον επίμαχο ν. 3845/2010 και ουσιαστικώς κυρώθηκε με αυτόν. Με την εξασφάλιση που παρείχε πλέον στα συμβληθέντα κράτη αυτό το συμβατικό πλαίσιο, υπεγράφη την 8.5.2010 η επόμενη σύμβαση, του δανείου μεταξύ αυτών και της Ελλάδος («Σύμβαση Δανειακής Διευκόλυνσης», ΣΔΔ), η οποία αναφέρει ότι «... συναρτάται με τη συμμόρφωση της Ελλάδος σε μέτρα ... τα οποία προβλέπονται ... στο Μνημόνιο Συνεννόησης της 3 Μαΐου 2010 ...» (βλ. και την από 3.6.2010 αιτιολογική έκθεση του νομοσχεδίου για την κύρωση της ΣΔΔ, υπογραφομένη από τον – τότε – Υπουργό των Οικονομικών : «... η Ελλάδα αναλαμβάνει τη δέσμευση να εφαρμόσει τα μέτρα για την επιτήρηση της δημοσιονομικής πειθαρχίας και τις κατευθυντήριες γραμμές της οικονομικής πολιτικής ... τα οποία προβλέπονται στο Μνημόνιο Συνεννόησης



Αριθμός 1284/2012

...». Κατά τον ίδιο τρόπο αντιλαμβάνεται τις υποχρεώσεις από το Μνημόνιο και η ίδια η πολιτική εξουσία κατά τις φάσεις υλοποίησής του με την ψήφιση των σχετικών νομοθετημάτων. Μνημονεύονται ενταύθα : α) η εισηγητική έκθεση του Ν. 3899/2010 «επείγοντα μέτρα εφαρμογής του προγράμματος στήριξης της ελληνικής οικονομίας» (ΦΕΚ Α' 212/17.12.2010) : «Με το σχέδιο νόμου ... θεσμοθετούνται τα απαραίτητα μέτρα για την εφαρμογή του προγράμματος στήριξης της ελληνικής οικονομίας, όπως το Πρόγραμμα αναθεωρήθηκε την 22.11.2010 και προβλέπονται στο Μνημόνιο Συνεννόησης». β) οι συζητήσεις στη Βουλή για τον ίδιο νόμο. Κατά την (τότε) Υπουργό Εργασίας, σε σχέση με τις εργασιακές ρυθμίσεις του νομοσχεδίου:«... η διαδικασία του κατεπείγοντος επελέγη γιατί υπάρχουν πολύ στενά χρονικά περιθώρια για την υλοποίηση δράσεων, που αποτελούν διαρθρωτικό ορόσημο στο μνημόνιο και συνδέονται με την καταβολή της τέταρτης δόσης». Περαιτέρω: «... έχουμε χρέος ... να υλοποιήσουμε τις δεσμεύσεις μας, που απορρέουν από το Μνημόνιο, ώστε να μπορέσει η χώρα μας να ανακτήσει την ικανότητά της να δανείζεται από τις διεθνείς αγορές» (βλ. Πρακτικά Βουλής, Ολομέλεια, Συν. ΜΑ' 14.12.2010 σελ. 2516 και 2517 αντιστοίχως). γ) η εισηγητική έκθεση του προϋπολογισμού έτους 2011 (κυρωθέντος με τον Ν. 3906/2010, ΦΕΚ Α' 220/23.12.2010), βλ. σελ. 25 : «Το Πρόγραμμα Οικονομικής Πολιτικής, που εφαρμόζεται από το Μάιο του 2010 αποτυπώθηκε στο μνημόνιο συνεργασίας της Ελλάδας με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο» και σελ. 149 (:σύνδεση των ιδιωτικοποιήσεων της περιουσίας του Δημοσίου με τις πηγάζουσες από το Μνημόνιο υποχρεώσεις του Κράτους). Κυρίως, όμως, η αντίληψη της πολιτικής εξουσίας για τον δεσμευτικό χαρακτήρα του Μνημονίου ως διεθνούς συμβατικού κειμένου προκύπτει από τις λεγόμενες «επικαιροποιήσεις» του Μνημονίου και τις σχετικές «επιστολές προθέσεων» από 6.8.2010 και από 22.11.2010 του Υπουργού των Οικονομικών και του Διοικητού της Τραπέζης της Ελλάδος απευθυνόμενες προς τον Πρόεδρο του Eurogroup J-C. Juncker, τον Επίτροπο Οικονομικών και

Αριθμός 1284/2012

Νομισματικών Υποθέσεων της Ε.Ε. Olli Rehn και τον Πρόεδρο της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τραπέζης J-C Trichet. Στα κείμενα αυτά αφ' ενός μεν γίνεται λεπτομερής απολογισμός ως προς τα ληφθέντα μέτρα, ψήφιση νόμων και διοικητικές δράσεις προς εκπλήρωση των υποχρεώσεων του Μνημονίου, αφ' ετέρου δε απαριθμούνται και τα μέλλοντα να ληφθούν σε εκπλήρωση των υποχρεώσεων που απορρέουν από το Μνημόνιο. Β) Κατά τη γνώμη του Αντιπροέδρου Ν. Σακελλαρίου και των Συμβούλων Ευδ. Γαλανού, Γ. Παπαμεντζελόπουλου, Γ. Παπαγεωργίου, Γ. Ποταμιά και Β. Καλαντζή, όπως εκτίθεται στην σκέψη 10, στις 3.5.2010 υπεγράφη μεταξύ της Επιτροπής, ενεργούσης για λογαριασμό των κρατών – μελών της Ζώνης του ευρώ, και της Ελληνικής Δημοκρατίας «Μνημόνιο Συνεργασίας», το οποίο, απαρτιζόμενο από τρία επί μέρους «μνημόνια», περιελάμβανε τα μέτρα του προγράμματος που είχε καταρτισθεί από το Υπουργείο Οικονομικών με τη συμμετοχή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας και του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου. Το εν λόγω Μνημόνιο, σχέδιο του οποίου προσαρτάται, ως Παραρτήματα III και IV, στο τέλος του ν. 3845/2010 (Φ.Ε.Κ. 65 Α'), αναφέρεται ρητώς, με συγκεκριμένες λεκτικές διατυπώσεις («η Κυβέρνηση δεσμεύεται να ...» ή «πρέπει να ...»), σε δεσμεύσεις της Ελληνικής Δημοκρατίας, συνιστάμενες στην θέσπιση, με πράξεις οργάνων της (νομοθετικές ή διοικητικές), συγκεκριμένων μέτρων αναγομένων σε πλήθος τομέων κρατικής δράσεως (άσκηση δημοσιονομικής και εισοδηματικής πολιτικής, πολιτικής στον χρηματοπιστωτικό τομέα, στους τομείς της υγείας, της κοινωνικής ασφάλισης, της δημοσίας διοικήσεως, της αγοράς εργασίας, του ανταγωνισμού, των αποκρατικοποιήσεων), με πρόβλεψη εξόχως λεπτομερειακών – εξ επόψεως περιεχομένου και χρόνου θεσπίσεως – ρυθμίσεων (βλ. ιδίως τον συνοδεύοντα το «Μνημόνιο Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής», Πίνακα 1 που περιέχει καταγραφή των ανά έτος, για την χρονική περίοδο 2010-2014, ληπτέων δημοσιονομικών μέτρων, καθώς και όλο το «Μνημόνιο Συνεννόησης στις Συγκεκριμένες Προϋποθέσεις

Αριθμός 1284/2012



Οικονομικής Πολιτικής», που περιέχει αναλυτικά για κάθε τρίμηνο των ετών 2010 και 2011 τα ληπτέα πάσης φύσεως μέτρα, ειδικότερα δε, εκείνα που θα περιέχονται στον προϋπολογισμό του 2011). Όπως αναφέρεται στην παρ. 14 του «Μνημονίου Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής» (Παράρτημα III ν. 3845/2010), «το πρόγραμμα θα παρακολουθείται στενά και, εφόσον χρειαστεί, θα λαμβάνονται μέτρα», σύμφωνα δε με την πρώτη παράγραφο του «Μνημονίου Συνεννόησης στις Συγκεκριμένες Προϋποθέσεις Οικονομικής Πολιτικής» (Παράρτημα IV ν. 3845/2010), από την τήρηση των ανωτέρω δεσμεύσεων από τα όργανα της ελληνικής πολιτείας εντός των οριζομένων κατά περίπτωση χρονικών διαστημάτων (τριμήνων) εξαρτώνται οι «τριμηνιαίες εκταμιεύσεις της διμερούς οικονομικής βοήθειας από τα κράτη – μέλη της ευρωζώνης». Επίσης, στο «Μνημόνιο Συνεννόησης στις Συγκεκριμένες Προϋποθέσεις Οικονομικής Πολιτικής» ορίζεται ότι το Κοινοβούλιο «θα υιοθετήσει νομοθεσία» για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας της φορολογικής διαχείρισης και των ελέγχων, «εφαρμόζοντας» τις συστάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και του Δ.Ν.Τ. (παράγραφος 2ii), προβλέπεται δε η διεξαγωγή «λειτουργικών ελέγχων της δημόσιας διοίκησης ... από διεθνώς αναγνωρισμένους εξωτερικούς εμπειρογνώμονες» (παράγραφος 2iv). Από τις ανωτέρω, όλως ενδεικτικές, επισημάνσεις ως προς το περιεχόμενο του «Μνημονίου Συνεννόησης», αλλά και από το γεγονός ότι προς εκτέλεση των προβλέψεών του η Βουλή εψήφισε αλληπάλληλα νομοθετήματα (π.χ. ν. 3863/2010 περί νέου ασφαλιστικού συστήματος, ν. 3864/2010 περί ίδρύσεως Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας, ν. 3865/2010 περί μεταρρυθμίσεως του ασφαλιστικού συστήματος του Δημοσίου, ν. 3871/2010 περί δημοσιονομικής διαχειρίσεως, ν. 3888/2010 περί εκουσίας καταργήσεως φορολογικών διαφορών κ.λπ.) καθίσταται σαφές ότι το «Μνημόνιο Συνεννόησης» αποτελεί κείμενο με το οποίο αφ' ενός μεν ανελήφθησαν από την Ελληνική Δημοκρατία συγκεκριμένες δεσμεύσεις έναντι των κρατών – μελών της Ζώνης του ευρώ, αφ' ετέρου δε προσδιορίσθηκαν οι νομικές συνέπειες της

Αριθμός 1284/2012

μη τηρήσεως των δεσμεύσεων τούτων. Εξ άλλου, το εν λόγω κείμενο υπεγράφη από την Ελληνική Δημοκρατία και από τα ανωτέρω κράτη, εκπροσωπούμενα από την Επιτροπή, με την συνυπογραφή δε αυτήν εκδηλώνεται η σύμπτωση βουλήσεως της Ελλάδος και των ανωτέρω κρατών ως προς το περιεχόμενο του εν λόγω κειμένου (στο πρωτότυπο, μάλιστα, του οποίου προβλέπεται η δυνατότητα τροποποιήσεώς του με αμοιβαία «συμφωνία» των «συμβαλλομένων» μερών). Συνεπώς, το εν λόγω «Μνημόνιο Συνεννόησης» αποτελεί διεθνή συμφωνία (ή διεθνή σύμβαση ή διεθνή συνθήκη, κατά την ταυτόσημο ορολογία του δημοσίου διεθνούς δικαίου)· τούτο δε, ανεξαρτήτως του ότι, κατά το δημόσιο διεθνές δίκαιο, δεν αποτελούν σε κάθε περίπτωση στοιχεία της εννοίας της διεθνούς συμβάσεως ούτε η νομική δεσμευτικότητα ούτε η θέσπιση κανόνων δικαίου (π.χ. επί συνθηκών φιλίας ή συμφώνων «μη επιθέσεως»), πολύ δε περισσότερο δεν αποτελεί στοιχείο της εννοίας αυτής η πρόβλεψη νομικών μέσων εξαναγκασμού ή κυρώσεων. Εξ άλλου, ο χαρακτήρας του εν λόγω Μνημονίου ως διεθνούς συμφωνίας δεν αναιρείται από το γεγονός ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση – η οποία δεν αποτέλεσε μέρος της συμφωνίας αυτής – προσδιόρισε περαιτέρω, με μονομερή πράξη οργάνου της (την 2010/320/ΕΕ απόφαση του Συμβουλίου), τις ενέργειες, στις οποίες πρέπει να προβεί η Ελλάδα, ως κράτος – μέλος της Ζώνης του ευρώ, για να εκπληρώσει την υποχρέωση που υπέχει να περιορίσει το υπερβολικό έλλειμμα, κατά τη νομοθεσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Περαιτέρω, η εν λόγω διεθνής συμφωνία, η οποία, ως εκ του ανωτέρω περιεχομένου της, αναφέρεται, μεταξύ άλλων, σε ζητήματα φορολογίας, οικονομικής συνεργασίας ή σε παραχωρήσεις που επιβαρύνουν ατομικά τους Έλληνες, εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 36 παρ. 2 του Συντάγματος, ως προβλέπουσα δε αναγνώριση σε όργανα διεθνών οργανισμών αρμοδιοτήτων προβλεπόμενων από το Σύνταγμα, η εν λόγω διεθνής συμφωνία εμπίπτει και στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 28 παρ. 2 του Συντάγματος. Εν όψει τούτων – και δεδομένου ότι το ανωτέρω «Μνημόνιο Συνεννόησης» δεν εντάσσεται σε καμία κατηγορία πράξεων του

Αριθμός 1284/2012

δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (και μάλιστα δεσμευτικών για τα κράτη - μέλη) – έπρεπε, κατά τις ως άνω συνταγματικές διατάξεις, η εν λόγω διεθνής συμφωνία να κυρωθεί με νόμο, ψηφιζόμενο μάλιστα με την, κατά το άρθρο 28 παρ. 2 του Συντάγματος, πλειοψηφία των τριών πέμπτων του όλου αριθμού των βουλευτών. Δεν συνιστά δε τέτοια κύρωση η προσάρτηση στο ν. 3845/2010 των Παραρτημάτων III και IV, προεχόντως διότι τα κείμενα αυτά, μη φέροντα υπογραφές των συμβληθέντων μερών, δεν αποτελούν την εν λόγω διεθνή συμφωνία αλλά απλό σχέδιο αυτής, όπως, άλλωστε, ρητώς αναφέρεται στην παρ. 3 του άρθρου πρώτου του ως άνω νόμου. Εφ' όσον, επομένως, το «Μνημόνιο Συνεννόησης» δεν έτυχε νομοθετικής κυρώσεως, πολλώ δε μάλλον με νόμο ψηφιζόμενο με την κατά τα άνω αυξημένη πλειοψηφία, οι περιλαμβανόμενες σ' αυτό δεσμεύσεις δεν ανελήφθησαν εγκύρως, κατά το Σύνταγμα, από την Ελληνική Δημοκρατία και δεν έχουν, ως εκ τούτου, την κατά το άρθρο 28 παρ. 1 του Συντάγματος υπερνομοθετική ισχύ, ώστε να δεσμεύουν τη νομοθετική εξουσία και, περαιτέρω, την κανονιστικώς δρώσα Διοίκηση. Αντίκειται, επομένως, στο Σύνταγμα (άρθρα 36 παρ. 2 και 28 παρ. 2) η θέσπιση στην ελληνική έννομη τάξη μέτρων για την υλοποίηση των δεσμεύσεων τούτων, όπως συνέβη εν προκειμένω με τις επίμαχες ρυθμίσεις του ν. 3845/2010. Γ) Κατά τη γνώμη των Συμβούλων Μ. Καραμανώφ και Ιω. Γράβαρη, τα προσαρτηθέντα ως Παραρτήματα στο ν. 3845/2010 ως άνω Μνημόνια αποτελούν συμφωνία υπογραφόμενη, κατά τ' ανωτέρω, από την Ελληνική Δημοκρατία αφ' ενός και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή αφ' ετέρου, με αντικείμενο την ανάληψη από την Ελλάδα υποχρεώσεων στους τομείς της δημοσιονομικής, χρηματοπιστωτικής και διαρθρωτικής πολιτικής. Οι υποχρεώσεις αυτές δεν περιορίζονται στη θέση οικονομικών στόχων προς επίτευξη, αλλά εκτείνονται, κατά τα προεκτεθέντα, στη λήψη σειράς συγκεκριμένων μέτρων που προσδιορίζονται με σαφήνεια και προδιαγράφονται στις λεπτομέρειές τους με χαρακτηριστικά αναλυτικό τρόπο. Για την πιστή εκτέλεση των εν λόγω μέτρων από την Ελλάδα προβλέπεται η άσκηση στενού ελέγχου από τον



Αριθμός 1284/2012

αντισυμβαλλόμενο (με την απαίτηση παροχής προς αυτόν όλων των σχετικών πληροφοριών κ.λπ.), ενώ για κάθε «υιοθέτηση πολιτικής που δεν συνάδει» με τα μέτρα αυτά ρητώς ορίζεται πως «οι [ελληνικές] αρχές δεσμεύονται να διαβουλευθούν με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο». Εξ άλλου, η μη τήρηση των συμφωνηθέντων και, ειδικότερα, «των ποσοτικών κριτηρίων επιδόσεων» ως και η «μη θετική αξιολόγηση της προόδου στα κριτήρια πολιτικής του Μνημονίου» έχουν ως συνέπεια τη ματαίωση της εκταμίευσης των δόσεων των δανειακών συμβάσεων μεταξύ Ελλάδος, Ε.Ε. και Δ.Ν.Τ., η σύναψη των οποίων προβλέφθηκε, κατά τα ιστορηθέντα, ως απολύτως αναγκαία για την αποτροπή χρεωκοπίας της ελληνικής οικονομίας. Με τα δεδομένα αυτά τα ως άνω Μνημόνια έχουν πάντα τα χαρακτηριστικά Διεθνούς Συμφωνίας, διότι α) έχουν συναφθεί μεταξύ υποκειμένων διεθνούς δικαίου, δηλαδή της Ελληνικής Δημοκρατίας αφ' ενός και της Επιτροπής αφ' ετέρου, η οποία, ανεξάρτητα αν εν προκειμένω εμφανίζεται ως ενεργούσα για λογαριασμό κρατών μελών της ευρωζώνης, δεν έχει πάντως άλλη νομική υπόσταση πλην εκείνης του θεσμικού οργάνου της Ευρωπαϊκής Ενώσεως. Το ζήτημα δε, αν, στην προκειμένη περίπτωση, η Επιτροπή ενήργησε εντός ή εκτός των ορίων των αρμοδιοτήτων της, όπως αυτές προβλέπονται ιδίως από το άρθρο 17 της Συνθήκης, αφορά στη νομιμότητα πράξεως θεσμικού οργάνου της Ευρωπαϊκής Ενώσεως, ο έλεγχος της οποίας δεν ανήκει πάντως στη δικαιοδοσία των εθνικών δικαστηρίων, και δεν επηρεάζει, επομένως, τον χαρακτήρα των Μνημονίων ως συμφωνιών συναφθεισών τυπικώς μεταξύ Ελλάδος και Ευρωπαϊκής Ενώσεως, β) έχουν ως έννομη συνέπεια την αναγνώριση στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ως όργανο της Ευρωπαϊκής Ενώσεως, αρμοδιοτήτων περί τον σχεδιασμό και την εκτέλεση βασικών τομέων της γενικής πολιτικής του Κράτους, ο καθορισμός και η κατεύθυνση της οποίας, σύμφωνα με το άρθρο 82 του Συντάγματος, ανήκει στην Ελληνική Κυβέρνηση. Περαιτέρω, οι διατάξεις των Μνημονίων θεσπίζουν αυτές καθ' εαυτές κατά τρόπο υποχρεωτικό και λεπτομερή τα συγκεκριμένα



Αριθμός 1284/2012

νομοθετικά και διοικητικά μέτρα, τα οποία υποχρεούται να λάβει η Ελληνική Δημοκρατία προκειμένου να αρθεί η κατάσταση υπερβολικού ελλείμματος και, υπό το περιεχόμενο αυτό, βαίνουν πέραν των συστάσεων με τις οποίες τα αρμόδια όργανα της Ε.Ε. καλούν τα κράτη μέλη να προβούν σε μείωση των ελλειμμάτων τους με ταυτόχρονο προσδιορισμό των αναγκαίων προς τούτο στόχων, αλλά και πέραν των περιοριστικής καθοριζομένων μέτρων, τα οποία, κατά τη Συνθήκη, δύναται να λάβει η Ευρωπαϊκή Ένωση σε περίπτωση μη συμμορφώσεως του κράτους - μέλους προς τους εν λόγω στόχους. Τα οριζόμενα στα Μνημόνια μέτρα εκτείνονται σε τομείς αποκλειστικής αρμοδιότητας των κρατών - μελών, όπως η φορολογία, η κοινωνική ασφάλιση, η υγεία, οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις στα δημοσιονομικά και τη δημόσια διοίκηση, κ.λπ. και ευρίσκονται, ως εκ τούτου, εκτός του ρυθμιστικού πεδίου των Συνθηκών και εκτός των ορίων των αρμοδιοτήτων των οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως αυτές τους έχουν ανατεθεί με τις Συνθήκες. Με τα δεδομένα αυτά, οι ρυθμίσεις των Μνημονίων αποτελούν ατομική και μεμονωμένη, ως προς την Ελληνική Δημοκρατία, διεύρυνση των εν λόγω αρμοδιοτήτων, η οποία συνιστά πράγματι, ανεξαρτήτως της νομιμότητός της εξ επόψεως κοινοτικού δικαίου, τροποποίηση, ως προς μόνον την Ελλάδα, των Συνθηκών. Συνεπώς, κατά τη μειοψηφήσασα αυτή γνώμη, τα εν λόγω Μνημόνια συνιστούν συμφωνία αναγνώρισης συνταγματικών αρμοδιοτήτων σε όργανα διεθνούς οργανισμού, κατά την έννοια της παραγράφου 2 του άρθρου 28 του Συντάγματος και, επομένως, η νομοθετική κύρωσή τους, στην οποία προέβη κατ' ουσίαν ο ν. 3845/2010, έπρεπε να είχε λάβει την κατά τη συνταγματική αυτή διάταξη αυξημένη πλειοψηφία των τριών πέμπτων του όλου αριθμού των βουλευτών, χωρίς την οποία τόσο η κύρωση η ίδια όσο και οι λοιπές διατάξεις του νόμου, οι οποίες αναγκαίως την προϋποθέτουν, είναι αντισυνταγματικές και ανίσχυρες.

23. Επειδή, το άρθρο πρώτο του προαναφερθέντος ν. 3845/2010 όριζε στην παράγραφο 4 ότι «Παρέχεται στον Υπουργό Οικονομικών η

Αριθμός 1284/2012

εξουσιοδότηση να εκπροσωπεί το Ελληνικό Δημόσιο και να υπογράψει 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 της προηγούμενης παραγράφου. Τα μνημόνια, οι συμφωνίες και οι συμβάσεις του προηγούμενου εδαφίου, εισάγονται στη Βουλή για κύρωση». Με την παράγραφο 9 του άρθρου μόνου του ν. 3847/2010 (Α' 67/11.5.2010), η οποία άρχισε να ισχύει από τη δημοσίευση του εν λόγω νόμου στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, σύμφωνα με την παράγραφο 10 του ίδιου άρθρου μόνου, τροποποιήθηκε το δεύτερο εδάφιο της ανωτέρω παραγράφου 4 και η λέξη «κύρωση» αντικαταστάθηκε με τις λέξεις «συζήτηση και ενημέρωση», προστέθηκε δε νέο εδάφιο, με το οποίο ορίστηκε ότι «Ισχύουν και εκτελούνται από της υπογραφής τους» [εννοείται : μνημόνιο, συμφωνία ή σύμβαση δανεισμού του εδαφίου α΄]. Οι διατάξεις των εδαφίων β΄ και γ΄ της ανωτέρω παραγράφου 4 του άρθρου τρίτου του ν. 3845/2010, όπως ισχύουν μετά το ν. 3847/2010, αφορούν μνημόνια, συμφωνίες και συμβάσεις δανεισμού, που ενδεχομένως θα καταρτιστούν ή θα συναφθούν στο μέλλον, δηλαδή μετά τη δημοσίευση του νεότερου ν. 3847/2010, και, ως εκ τούτου, δεν συνδέονται με την παραδεκτώς προσβαλλόμενη με την κρινόμενη αίτηση κοινή υπουργική απόφαση, η οποία έχει εκδοθεί κατ' εξουσιοδότηση της παρ. 15 του άρθρου τρίτου του ίδιου ν. 3845/2010. Εξάλλου, και το προσαρτημένο στο ν. 3845/2010 Μνημόνιο, ανεξαρτήτως του χαρακτήρα του, δεν διέπεται εν πάση περιπτώσει από τις ανωτέρω διατάξεις των εδαφίων β΄ και γ΄ της παρ. 4 του άρθρου τρίτου του εν λόγω νόμου, όπως ισχύουν μετά το ν. 3847/2010, εφόσον είχε καταρτιστεί πριν από την έναρξη ισχύος τους. Ενόψει των ανωτέρω, είναι απορριπτέος ως ερειδόμενος σε εσφαλμένη προϋπόθεση ο λόγος ακυρώσεως, με τον οποίο προβάλλεται ότι η προσβαλλόμενη πράξη είναι ακυρωτέα, διότι έχει βασιστεί στην προαναφερθείσα διάταξη της παρ. 4 του άρθρου πρώτου του ν. 3845/2010, όπως ισχύει μετά το ν. 3847/2010, η οποία αντίκειται στο άρθρο

Αριθμός 1284/2012



36 παρ. 2 του Συντάγματος, που ορίζει ότι «οι συνθήκες για ... οικονομική συνεργασία και συμμετοχή σε διεθνείς οργανισμούς ή ενώσεις, ... ή οι οποίες επιβαρύνουν ατομικά τους Έλληνες, δεν ισχύουν χωρίς τυπικό νόμο που τις κυρώνει». Κατά τη γνώμη των Συμβούλων Γ. Τσιμέκα και Δ. Κυριλλόπουλου, ο ανωτέρω λόγος είναι απορριπτέος προεχόντως ως απαράδεκτος, διότι, όπως προβάλλεται, στρέφεται πράγματι ευθέως κατά της διατάξεως της παρ. 4 του άρθρου πρώτου του ν. 3845/2010, όπως τροποποιήθηκε με την παρ. 9 του άρθρου μόνου του ν. 3847/2010.

24. Επειδή, ως προς τον ανωτέρω λόγο ακυρώσεως μειοψήφησαν οι Σύμβουλοι Γ. Ποταμιάς και Β. Καλαντζή, οι οποίοι διατύπωσαν την εξής γνώμη : ο λόγος αυτός ακυρώσεως έχει την έννοια ότι οι διατάξεις των παραγράφων 10-14 του άρθρου τρίτου του ν. 3845/2010, ως διατάξεις θεσπιζόμενες σε εκτέλεση της διεθνούς συνθήκης του «Μνημονίου», δεν τέθηκαν εγκύρως σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 36 παρ. 2 και 28 παρ. 1 του Συντάγματος και η επί τη βάσει των διατάξεων αυτών εκδοθείσα διοικητική πράξη (η τρίτη από τις προσβαλλόμενες κανονιστική) δεν εκδόθηκε νομίμως. Ο λόγος αυτός παραδεκτώς προβάλλεται και είναι βάσιμος. Ειδικότερα, η τήρηση του περιεχομένου και του χρονοδιαγράμματος των οικονομικών, δημοσιονομικών και μεταρρυθμιστικών μέτρων του Μνημονίου δεν αφήνεται στην διακριτική ευχέρεια των συνταγματικών οργάνων της Ελληνικής Δημοκρατίας αλλά συνδέεται αναπόσπαστα με την «Σύμβαση δανειακής διευκόλυνσης» και καθίσταται όρος για τις εκταμιεύσεις του δανείου. Τόσο η «Σύμβαση δανειακής διευκόλυνσης» όσο και το «Μνημόνιο», όπως προκύπτει από το περιεχόμενο των δύο συμβάσεων, το οποίο παρατίθεται συνοπτικά στις σκέψεις 10 και 12 της παρούσης αποφάσεως, εντάσσονται στην κατηγορία συνθηκών του άρθρου 36 παρ. 2 του Συντάγματος ως εκ του ότι αφορούν φορολογία, οικονομική συνεργασία και επιβαρύνουν ατομικά τους Έλληνες. Αρμόδιο όργανο να συνάψει τις δύο αυτές συμβάσεις είναι ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας και εν συνεχεία αυτές έπρεπε να κυρωθούν με νόμο. Επομένως, η διάταξη της

Αριθμός 1284/2012

παραγράφου 4 του άρθρου πρώτου του ν. 3845/2010, όπως είχε αρχήθεν θεσπιστεί και ανεξαρτήτως της τροποποίησής της με την παράγραφο 9 του άρθρου μόνου του ν. 3847/2010, ρυθμίζει κατά τρόπο διαφορετικό από εκείνον που καθορίζει υπερκείμενος κανόνας δικαίου, και συγκεκριμένα το άρθρο 36 παρ. 1, 2 και 4 του Συντάγματος, το ζήτημα της συνομολογήσεως διεθνούς συνθήκης εντασσομένης σε μια από τις κατηγορίες της παρ. 2 του εν λόγω άρθρου (αρμοδιότητα οργάνου, σύμπραξη της Βουλής, έκταση αρμοδιότητας) και για τον λόγο αυτό η διάταξη αυτή είναι ανίσχυρη. Συνεπώς, χωρίς την κατ' άρθρο 36 παρ. 2 του Συντάγματος σύναψη της διεθνούς συνθήκης του Μνημονίου και την εν συνεχεία κύρωσή της με νόμο αυτή δεν έλαβε νόμιμη υπόσταση και δεν δεσμεύει την Ελληνική Δημοκρατία και περαιτέρω οι διατάξεις του εκτελεστικού νόμου του Μνημονίου, όπως εν προκειμένω οι παράγραφοι 10-14 του άρθρου τρίτου του ν. 3845/2010, δεν έχουν τεθεί εγκύρως.

25. Επειδή, το άρθρο 28 παρ. 3 του Συντάγματος ορίζει ότι «Η Ελλάδα προβαίνει ελεύθερα, με νόμο που ψηφίζεται από την απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των βουλευτών, σε περιορισμούς ως προς την άσκηση της εθνικής κυριαρχίας της, εφόσον αυτό υπαγορεύεται από σπουδαίο εθνικό συμφέρον, δεν θίγει τα δικαιώματα του ανθρώπου και τις βάσεις του δημοκρατικού πολιτεύματος και γίνεται με βάση τις αρχές της ισότητας και με τον όρο της αμοιβαιότητας». Όπως εκτέθηκε ανωτέρω στη σκέψη 21, το προσαρτημένο στο ν. 3845/2010 Μνημόνιο αποτελεί το κατά πανηγυρικό τρόπο εξαγγελλλόμενο πρόγραμμα της Ελληνικής Κυβερνήσεως για την αντιμετώπιση των δημοσιονομικών και οικονομικών προβλημάτων της χώρας κατά την επόμενη τριετία, καθώς και το χρονοδιάγραμμα για την πραγματοποίησή του, με το νόμο δε αυτόν θεσπίζονται μέτρα, που, κατά την εκτίμηση του έλληνα νομοθέτη, είναι κατάλληλα προς επίτευξη ορισμένων από τους στόχους, που περιλαμβάνονται στο Μνημόνιο. Με τα δεδομένα αυτά και, ενόψει του ότι ούτε με το Μνημόνιο ούτε με το ν. 3845/2010 παραχωρούνται αρμοδιότητες σχετικές με την άσκηση της οικονομικής και δημοσιονομικής πολιτικής της χώρας στα

Αριθμός 1284/2012

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 διάταξης του οποίου έχει εκδοθεί η προσβαλλόμενη κανονιστική υπουργική απόφαση, 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 διέλευσης ξένων στρατευμάτων από τη χώρα ή εγκατάστασης στρατιωτικών βάσεων διεθνών οργανισμών), αλλά και περιορισμούς ως προς την άσκηση αρμοδιοτήτων ανατιθεμένων από το Σύνταγμα σε προβλεπόμενα από αυτό όργανα του κράτους. Κατά τη συγκλίνουσα με την πλειοψηφία γνώμη των Συμβούλων Μιχ. Βηλαρά, Γ. Τσιμέκα και Κ. Πισπιρίγκου, στο προσύμφωνο διακρατικών δανειακών συμβάσεων που εμπεριέχεται στο Μνημόνιο Συνεννόησης, σύμφωνα με τη γνώμη που διατυπώθηκε από τους ανωτέρω δικαστές στη σκέψη 21 ως συγκλίνουσα με τη εκεί γνώμη της πλειοψηφίας, η χορήγηση του ποσού των 80 δισεκατομμυρίων ευρώ στην Ελλάδα, ως εντόκου δανείου μη προνομιακού επιτοκίου, δεν συναρτάται με νομικό περιορισμό εθνικής κυριαρχίας κατά την έννοια του άρθρου 28 παρ. 3 του Συντάγματος. Ειδικότερα, δεν συνιστά νομικό περιορισμό εθνικής κυριαρχίας, υπό την ως άνω έννοια, ο όρος που ευλόγως προβλέπεται στο Μνημόνιο προς διασφάλιση των δικαιωμάτων των δανειστών, ήτοι η εξάρτηση της εκταμιεύσεως των δανειακών δόσεων από την επίτευξη ορισμένων δημοσιονομικών στόχων που θα διαπιστώνεται κατόπιν αξιολογήσεως των επιδόσεων της ελληνικής οικονομίας ανά τρίμηνο. Όπως διάφορο είναι δε το ζήτημα αν προκύπτει de facto περιορισμός εθνικής κυριαρχίας εν προκειμένω ή γενικώς σε κάθε περίπτωση συνάψεως



διακρατικής δανειακής συμβάσεως, διότι το ζήτημα αυτό δεν είναι νομικό και κατά συνέπεια το Συμβούλιο της Επικρατείας δεν έχει την εξουσία να εκφέρει σχετική κρίση. Επομένως, ούτε κατά τη γνώμη αυτή συντρέχει περίπτωση παραβάσεως του άρθρου 28 παρ. 3 του Συντάγματος. Κατά τη συγκλίνουσα επίσης γνώμη των Συμβούλων Δ. Σκαλτσούνη και Ιω. Γράβαρη, από τις ρυθμίσεις των προσαρτηθέντων στο ν. 3845/2010 Μνημονίων, όπως έχουν ανωτέρω περιγραφεί, δεν τίθεται ζήτημα «περιορισμών ως προς την άσκηση της εθνικής κυριαρχίας» κατά την έννοια της παραγράφου 3 του άρθρου 28 του Συντάγματος· διότι οι «περιορισμοί» αυτοί δεν περιλαμβάνουν «την αναγνώριση αρμοδιοτήτων», την οποία προβλέπει αποκλειστικώς η παράγραφος 2 του ίδιου άρθρου, αλλά αναφέρονται σε παραχωρήσεις άλλης φύσεως, όπως εδαφικές διευκολύνσεις παρόμοιες με εκείνες του άρθρου 27 του Συντάγματος. Άλλωστε, και οι προϋποθέσεις, που θεσπίζονται περαιτέρω με την παράγραφο 3 του άρθρου 28 («να μην θίγονται τα δικαιώματα του ανθρώπου και οι βάσεις του δημοκρατικού πολιτεύματος»), δεν αναφέρονται στους ίδιους τους περιορισμούς στους οποίους προέρχεται το ελληνικό κράτος, αλλά στον αποδέκτη τους, δηλαδή στο αλλοδαπό κράτος ή τον διεθνή οργανισμό, προς χάριν του οποίου περιορίζεται η εθνική κυριαρχία, υπό την έννοια ότι με τις σχετικές παραχωρήσεις δεν επιτρέπεται να διευκολύνονται καθεστώτα που δεν σέβονται τις βάσεις του δημοκρατικού πολιτεύματος και τα δικαιώματα του ανθρώπου. Συνεπώς, κατά τη γνώμη αυτή, τα προσαρτηθέντα στο ν. 3845/2010 Μνημόνια δεν εμπίπτουν στο ρυθμιστικό πεδίο της παραγράφου 3 του ίδιου άρθρου 28, ώστε να τίθεται ζήτημα παραβιάσεως της εν λόγω διατάξεως.

26. Επειδή, ως προς το ζήτημα αν συντρέχει στην προκειμένη περίπτωση παράβαση της διάταξης του άρθρου 28 παρ. 3 του Συντάγματος διατυπώθηκαν οι εξής μειοψηφούσες γνώμες : Α) κατά τη γνώμη του Αντιπροέδρου Σ. Ρίζου, από το συνδυασμό των διατάξεων α) του άρθρου 3 παρ. 3, το οποίο καθορίζει ότι «όλες οι εξουσίες πηγάζουν από το Λαό ... και

Αριθμός 1284/2012



ασκούνται όπως ορίζει το Σύνταγμα», β) του άρθρου 26 παρ. 1, που ορίζει ότι «η νομοθετική λειτουργία ασκείται από τη Βουλή και τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας», γ) του άρθρου 60 παρ. 1, που ορίζει ότι «οι βουλευτές έχουν απεριόριστο το δικαίωμα της γνώμης και ψήφου κατά συνείδηση» και τέλος δ) του άρθρου 110 που δεν επιτρέπει την αναθεώρηση των προηγούμενων διατάξεων συνάγεται η βασική αρχή της αυτοτέλειας των οργάνων της νομοθετικής λειτουργίας και της ελεύθερης, κατά συνείδηση, δράσεως των επί μέρους προσώπων της εξουσίας αυτής. Η αρχή αυτή προσλαμβάνει ιδιαίτερη σημασία έναντι προγραμματικών δεσμεύσεων, που αποφασίζονται με συμφωνίες της εκτελεστικής εξουσίας σε διεθνές επίπεδο και οι οποίες παράγουν δεσμεύσεις έναντι τρίτων χωρών. Εν προκειμένω η επίμαχη διεθνής συμφωνία της 3.5.2010 («Μνημόνιο») καθορίζει, επί των αντικειμένων στα οποία αναφέρεται, μετρήσιμους στόχους που θα επιτευχθούν με συγκεκριμένα μέτρα αναφερόμενα στις περιγραφείσες ανωτέρω πολιτικές και κατανεμόμενα σε συγκεκριμένες χρονικές περιόδους. Οι στόχοι και τα μέτρα υλοποιούνται με αλληπάλληλα προγράμματα, υποτελή και εκτελεστικά του βασικού προγράμματος του Μνημονίου, τα οποία προϋποθέτουν και επιτάσσουν δράσεις της νομοθετικής εξουσίας, δηλαδή βασικώς έκδοση νέων νόμων. Τόσο το περιεχόμενο όσο και η εφαρμογή των νόμων αυτών ελέγχονται από το καθιδρυθέν με την συνθήκη όργανο, ανά τακτά διαστήματα και με κύρωση την μη εκταμίευση των δόσεων του συμφωνηθέντος δανείου. Με το περιεχόμενο αυτό και εν όψει του είδους των συνεπειών που συνεπάγεται η μη τήρησή της, η επίμαχη σύμβαση παραβιάζει την αυτοτέλεια της νομοθετικής εξουσίας προσδιορίζοντας το περιεχόμενο και τον χρόνο εκδηλώσεως της νομοθετικής πρωτοβουλίας και συνεπώς αντιτίθεται στη διάταξη της παρ. 3 άρθρου 28 του Συντάγματος, διότι θίγει βασικές αρχές του δημοκρατικού πολιτεύματος. Κατά συνέπεια ανίσχυρος είναι και ο κυρωτικός αυτής νόμος 3845/2010. Β) Κατά τη γνώμη του Αντιπροέδρου Ν. Σακελλαρίου και των Συμβούλων Ευδ. Γαλανού, Γ. Παπαμεντζελόπουλου, Γ. Παπαγεωργίου, Γ. Ποταμιά και Β. Καλαντζή, το

./.

Αριθμός 1284/2012

«Μνημόνιο Συνεννόησης», το οποίο, απαρτιζόμενο από τρία επί μέρους «μνημόνια», υπεγράφη στις 3.5.2010, αποτελεί – όπως έχει εκτεθεί στην μειοψηφία γνώμη των εν λόγω δικαστών που περιλαμβάνεται στην σκέψη 22 (υπό στοιχείο Β) – διεθνή συμφωνία μεταξύ αφ' ενός μεν της Ελληνικής Δημοκρατίας, αφ' ετέρου δε των κρατών – μελών της Ζώνης του ευρώ, με το Μνημόνιο δε αυτό η Ελληνική Δημοκρατία ανέλαβε έναντι των ως άνω αντισυμβαλλομένων δεσμεύσεις συνιστάμενες στην θέσπιση, με πράξεις οργάνων της (νομοθετικές ή διοικητικές), εντός καθορισμένων χρονικών ορίων, συγκεκριμένων μέτρων αναγομένων σε πλήθος τομέων κρατικής δράσεως (άσκηση δημοσιονομικής και εισοδηματικής πολιτικής, πολιτικής στον χρηματοπιστωτικό τομέα, στους τομείς της υγείας, της κοινωνικής ασφαλίσεως, της δημοσίας διοικήσεως, της αγοράς εργασίας, του ανταγωνισμού, των αποκρατικοποιήσεων), με πρόβλεψη μάλιστα εξόχως λεπτομερειακών – εξ επόψεως περιεχομένου και χρόνου θεσπίσεως – ρυθμίσεων. Παρ' όλων δε ότι η διεθνής συμφωνία αυτή δεν κυρώθηκε με νόμο, κατά τα άρθρα 36 παρ. 2 και 28 παρ. 2 του Συντάγματος, και, ως εκ τούτου, δεν απέκτησε την κατά το άρθρο 28 παρ. 1 του Συντάγματος υπερνομοθετική ισχύ, μέρος των δεσμεύσεων, οι οποίες – κατά τα ήδη εκτεθέντα στην μειοψηφία των εν λόγω δικαστών επί του άρθρου 28 παρ. 2 του Συντάγματος – επιβάλλονται με αυτήν στην Ελληνική Δημοκρατία, υλοποιείται με τις ρυθμίσεις του ν. 3845/2010 (κατ' εξουσιοδότηση διατάξεως του οποίου έχει εκδοθεί η προσβαλλόμενη κανονιστική υπουργική απόφαση. Με τις επίμαχες δε ρυθμίσεις του άρθρου τρίτου του ν. 3845/2010, κατά τη γνώμη των ανωτέρω έξι δικαστών, καθώς και του Συμβούλου Ιω. Ζόμπολα, αφ' ενός μεν, η Βουλή δεν νομοθετεί «ελεύθερα», όπως ορίζει το άρθρο 28 παρ. 3 του Συντάγματος, αλλά καθ' υπαγόρευσιν των κρατών – μελών της Ζώνης του ευρώ, αφ' ετέρου δε, η Ελλάδα προβαίνει σε περιορισμούς ως προς την άσκηση της εθνικής κυριαρχίας της, χωρίς, εν τούτοις, να συντρέχουν όλες οι σωρευτικώς απαιτούμενες προς τούτο από την ανωτέρω συνταγματική διάταξη προϋποθέσεις, αφού οι επίμαχες ρυθμίσεις

Αριθμός 1284/2012

(περί περικοπής επιδομάτων των υπαλλήλων του δημοσίου τομέως και περί καταργήσεως ή μειώσεως των επιδομάτων εορτών Χριστουγέννων, Πάσχα και αδείας των συνταξιούχων όλων των φορέων κυρίας ασφαλίσεως, πλην Ο.Γ.Α.) θίγουν ανθρώπινα δικαιώματα, κυρίως δε την αρχή της ισότητας, όπως αναλυτικώς οι εν προκειμένω μειωψήφοντες δικαστές εκθέτουν στις οικείες, κατωτέρω, σκέψεις. Επομένως, ο ν. 3845/2010 αντίκειται στο άρθρο 28 παρ. 3 του Συντάγματος. Γ) Κατά τη γνώμη της Συμβούλου Μ. Καραμανώφ, κατά την έννοια του άρθρου 28 παρ. 3 του Συντάγματος, ως κυριαρχικά δικαιώματα νοούνται κατ' αρχήν και κατά τη συνήθη περίπτωση δικαιώματα, και δη προσωρινού χαρακτήρα, επί του εδάφους ως ουσιώδους στοιχείου της κυριαρχίας (λ.χ. διέλευση ξένων στρατευμάτων από τη χώρα, εγκατάσταση στρατιωτικών βάσεων διεθνών οργανισμών κ.ο.κ.). Πλην στην έννοια των κυριαρχικών δικαιωμάτων εμπεριέχεται, κατά μείζονα λόγο, και το δικαίωμα ασκήσεως δημόσιας πολιτικής από τα συντεταγμένα όργανα του Κράτους (Βουλή, Κυβέρνηση) κατά τρόπο ανεξάρτητο και μη υποκείμενο σε νομική δέσμευση έναντι τρίτων. Για την παραχώρηση τέτοιων δικαιωμάτων, εφ' όσον αυτά δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της παρ. 2 του άρθρου 28 του Συντάγματος, ο συντακτικός νομοθέτης θέσπισε αυστηρούς ουσιαστικούς περιορισμούς (σπουδαίο εθνικό συμφέρον, σεβασμός των δικαιωμάτων του ανθρώπου, κ.λπ.), η συνδρομή των οποίων υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο. Στην προκειμένη περίπτωση, ο ν. 3845/2010, εφ' όσον κατά την κρατήσασα στο Δικαστήριο γνώμη δεν παραχωρεί αρμοδιότητες σε όργανα διεθνών οργανισμών κατά την παρ. 2 του άρθρου 28 του Συντάγματος, είναι νόμος ο οποίος, υπό το προεκτεθέν περιεχόμενό του, εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της παρ. 3 του άρθρου 28 του Συντάγματος. Ειδικότερα, προβαίνει σε περιορισμό ασκήσεως της εθνικής κυριαρχίας, διότι παρέχει σε τρίτους, δηλαδή την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, αλλά και τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ, το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο και την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (άρθρο πρώτο παράγραφος 4), αρμοδιότητες περί τον σχεδιασμό και την εκτέλεση γενικής

./.



Αριθμός 1284/2012

πολιτικής του Κράτους σε κρίσιμους τομείς, όπως η άσκηση οικονομικής και δημοσιονομικής πολιτικής, αλλά και σε τομείς οι οποίοι άπτονται θεμελιωδών ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων, όπως η αξία του ανθρώπου, η κοινωνική ασφάλιση, η υγεία και πρόνοια κ.λπ., και δη του πυρήνα αυτών, δεδομένου ότι τα θεσμοθετούμενα ήδη με το ν. 3845/2010 μέτρα θέτουν σε κίνδυνο την αξιοπρεπή διαβίωση των οικονομικώς ασθενεστέρων τάξεων και το δικαίωμα αυτών για αποτελεσματική παροχή υπηρεσιών περίθαλψης και πρόνοιας, κοινωνικής ασφάλισης, κ.ο.κ.. Και ναι μεν γίνεται στον ίδιο το νόμο επίκληση σπουδαίου δημοσίου συμφέροντος, συνισταμένου στην άρση της καταστάσεως υπερβολικού ελλείμματος και στην ανάγκη οικονομικής και δημοσιονομικής σταθερότητας της ευρωζώνης, πλην εκ των στοιχείων του φακέλλου δεν τεκμηριούται με την δέουσα σαφήνεια και την παράθεση αναλυτικών στοιχείων ο λόγος για τον οποίο η προσφυγή στον υπό τους συγκεκριμένους όρους δανεισμό ήταν η μόνη λύση για την αποφυγή του κινδύνου χρεωκοπίας της χώρας, ούτε ότι τα λαμβανόμενα μέτρα ήταν αναγκαία, αλλά και τα μόνα ικανά και πρόσφορα για τον επιδιωκόμενο σκοπό, τηρουμένων και των αρχών της ισότητας και αναλογικότητας. Προς τούτο θα απαιτείτο η σύνταξη ειδικής και συνολικής οικονομικής μελέτης, η οποία όφειλε να καταδείξει ότι έχουν εφαρμοστεί και εξαντληθεί όλα τα ηπιότερα εξ επόψεως συνεπειών σε θεμελιώδη ανθρώπινα δικαιώματα μέσα, ως και ότι τα μέτρα αυτά ανταποκρίνονται στη φοροδοτική ικανότητα των πληττομένων οικονομικώς τάξεων, ιδίως δε των ασθενεστέρων, και διασφαλίζουν τα ελάχιστα όρια αξιοπρεπούς διαβιώσεως αυτών, η δε εφαρμογή τους, εν όψει και των γενικότερων και αλληλένδετων επιπτώσεών τους στην εθνική οικονομία, θα οδηγήσει κατά βέβαιο, ή τουλάχιστον σφόδρα πιθανολογούμενο, τρόπο στην οικονομική ανάκαμψη της χώρας, η οποία, κατά κοινή πείρα, είναι και το πράγματι ζητούμενο για τη βιώσιμη και αποτελεσματική αντιμετώπιση της παρούσας κρίσης. Με τα δεδομένα αυτά, εφ' όσον δηλαδή ελλείπει η ανωτέρω αναγκαία τεκμηρίωση, ο ν. 3845/2010 παραχωρεί κυριαρχικά δικαιώματα σε

OK
ΕΠΙΧ.
1001
ΗΥ

Αριθμός 1284/2012

τρίτους, χωρίς να προκύπτει ότι συντρέχουν οι προϋποθέσεις της παραγράφου 3 του άρθρου 28 του Συντάγματος, και για το λόγο αυτό είναι ανίσχυρος ως αντισυνταγματικός.

27. Επειδή, στο άρθρο 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών (Ε.Σ.Δ.Α.), το οποίο κυρώθηκε, μαζί με τη Σύμβαση, με το άρθρο πρώτο του ν.δ. 53/1974 (Α' 256), ορίζεται ότι «Παν φυσικόν ή νομικόν πρόσωπον δικαιούται σεβασμού της περιουσίας του. Ουδείς δύναται να στερηθή της ιδιοκτησίας αυτού ειμή δια λόγους δημόσιας ωφελείας και υπό τους προβλεπομένους υπό του νόμου και των γενικών αρχών του διεθνούς δικαίου όρους. Αι προαναφερόμεναι διατάξεις δεν θίγουσι το δικαίωμα παντός Κράτους όπως θέση εν ισχύι νόμους ους ήθελε κρίνει αναγκαίον προς ρύθμισιν της χρήσεως αγαθών συμφώνως προς το δημόσιον συμφέρον ή προς εξασφάλισιν της καταβολής φόρων ή άλλων εισφορών ή προστίμων». Με τις διατάξεις αυτές κατοχυρώνεται ο σεβασμός της περιουσίας του προσώπου, το οποίο μπορεί να τη στερηθεί μόνο για λόγους δημόσιας ωφέλειας. Στην έννοια της περιουσίας, η οποία έχει αυτόνομο περιεχόμενο, ανεξάρτητο από την τυπική κατάταξη των επιμέρους περιουσιακών δικαιωμάτων στο εσωτερικό δίκαιο, περιλαμβάνονται όχι μόνο τα εμπράγματα δικαιώματα αλλά και όλα τα δικαιώματα «περιουσιακής φύσεως», καθώς και τα κεκτημένα «οικονομικά συμφέροντα». Καλύπτονται, κατ' αυτόν τον τρόπο, και τα ενοχικής φύσεως περιουσιακά δικαιώματα και, ειδικότερα, οι απαιτήσεις που απορρέουν από έννομες σχέσεις του δημόσιου ή ιδιωτικού δικαίου, είτε αναγνωρισμένες με δικαστική ή διαιτητική απόφαση, είτε απλώς γεννημένες κατά το εθνικό δίκαιο, εφόσον υπάρχει νόμιμη προσδοκία, με βάση το ισχύον έως την προσφυγή στο δικαστήριο δίκαιο, ότι μπορεί να ικανοποιηθούν δικαστικώς, εφόσον, δηλαδή, υφίσταται σχετικώς μια επαρκής νομική βάση στο εσωτερικό δίκαιο του συμβαλλόμενου κράτους, προϋπόθεση που συντρέχει, ιδίως, όταν η απαίτηση θεμελιώνεται σε νομοθετική ή κανονιστική διάταξη ή σε

Αριθμός 1284/2012

παγιωμένη νομολογία των δικαιοδοτικών οργάνων του συμβαλλόμενου κράτους. Ενόψει των ανωτέρω, περιουσία, κατά την έννοια του άρθρου 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου, αποτελούν και οι έναντι των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης αξιώσεις για τη χορήγηση προβλεπόμενων από τη νομοθεσία του συμβαλλόμενου κράτους κοινωνικοασφαλιστικών παροχών, τόσο στην περίπτωση που ο ενδιαφερόμενος υποχρεωτικώς είχε καταβάλει στο παρελθόν εισφορές, όσο και στην περίπτωση που η χορήγηση της συγκεκριμένης παροχής δεν εξαρτάται από την προηγούμενη καταβολή εισφορών, υπό την προϋπόθεση ότι πληρούνται και οι λοιπές προϋποθέσεις που τίθενται, κατά περίπτωση, από το εθνικό δίκαιο (βλ. αποφάσεις Ε.Δ.Δ.Α. Vesna Hasani κατά Κροατίας, της 30.9.2010, Andrejeva κατά Λετονίας, της 18.2.2009, No 55707/00, σκέψη 77, Stec και λοιποί κατά Ηνωμένου Βασιλείου, No 65731/01 και 65900/01, σκέψη 54, Janovic κατά Κροατίας, της 12.10.2000, No 43440/98, Kjartan Asmundsson κατά Ισλανδίας, της 12.10.2004, No 60669/00, σκέψη 39, Domalewski κατά Πολωνίας, της 15.6.1999, No 34610/97). Περαιτέρω, περιουσία, κατά την έννοια του άρθρου 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου, αποτελεί και η αξίωση για καταβολή προβλεπόμενων από τη νομοθεσία του συμβαλλόμενου κράτους αποδοχών, εφόσον συντρέχουν οι προβλεπόμενες για την καταβολή τους προϋποθέσεις (βλ. αποφάσεις Ε.Δ.Δ.Α. Kechko κατά Ουκρανίας, της 8.2.2006, σκέψεις 23 και 26, Vilho Eskelinen και λοιποί κατά Φινλανδίας, της 19.4.2007, σκέψη 94). Πάντως με το άρθρο 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου δεν κατοχυρώνεται δικαίωμα σε μισθό ή σύνταξη ορισμένου ύψους (βλ. Ε.Δ.Δ.Α. Αθανάσιος Κανάκης κ.ά. κατά Ελλάδος, της 20.9.2001, Juhani Saariinen κατά Φινλανδίας, No 69136/01, Kechko κατά Ουκρανίας, της 8.2.2006, σκέψη 23, Vilho Eskelinen και λοιποί κατά Φινλανδίας, της 19.4.2007, σκέψη 94, Andrejeva κατά Λετονίας, της 18.2.2009, σκέψη 77), με συνέπεια να μην αποκλείεται, καταρχήν, διαφοροποίηση του ύψους του μισθού ή συνταξιοδοτικής παροχής αναλόγως με τις επικρατούσες εκάστοτε συνθήκες.

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΓΕΝΙΚΗ ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ
ΛΟΓΟΤΕΧΝΙΑΣ ΚΑΙ
ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

Αριθμός 1284/2012

Εξάλλου, για να είναι σύμφωνη με τις διατάξεις του άρθρου 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου επέμβαση σε περιουσιακής φύσεως αγαθό, υπό την ανωτέρω έννοια, πρέπει να προβλέπεται από νομοθετικές ή άλλου είδους κανονιστικές διατάξεις, καθώς και να δικαιολογείται από λόγους γενικού συμφέροντος, στους οποίους περιλαμβάνονται, καταρχήν, και λόγοι συναπτόμενοι προς την αντιμετώπιση ενός ιδιαίτερος σοβαρού, κατά την εκτίμηση του εθνικού νομοθέτη, δημοσιονομικού προβλήματος ή προς την εξασφάλιση της βιωσιμότητας κοινωνικοασφαλιστικών οργανισμών. Η εκτίμηση δε του νομοθέτη ως προς την ύπαρξη λόγου δημοσίου συμφέροντος που επιβάλλει τον περιορισμό περιουσιακού δικαιώματος και ως προς την επιλογή της ακολουθητέας πολιτικής για την εξυπηρέτηση του δημοσίου αυτού συμφέροντος υπόκειται σε οριακό δικαστικό έλεγχο (πρβ. Ε.Δ.Δ.Α. αποφάσεις James και λοιποί κατά Ηνωμένου Βασιλείου, της 21.2.1986, Νο 8793/79, σκέψη 46, Pressos Compania Naviera S.A. και λοιποί κατά Βελγίου, της 20.11.1995, σκέψη 37, Saariinen κατά Φινλανδίας, της 28.1.2003, Κλιάφας και λοιποί κατά Ελλάδος, της 8.7.2004, σκέψη 25, Adrejeva κατά Λετονίας, της 18.2.2009, σκέψη 83). Περαιτέρω, η επέμβαση στην περιουσία πρέπει να είναι πρόσφορη και αναγκαία για την επίτευξη του επιδιωκόμενου από το νομοθέτη σκοπού γενικού συμφέροντος και να μην είναι δυσανάλογη σε σχέση προς αυτόν (βλ. Ε.Δ.Δ.Α. James και λοιποί κατά Ηνωμένου Βασιλείου, σκέψη 50).

28. Επειδή, όπως προκύπτει από τα ανωτέρω εκτεθέντα στις σκέψεις 10 και 11, με το νόμο 3845/2010 λήφθηκαν διάφορα μέτρα, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνεται και η περικοπή συνταξιοδοτικών παροχών αφενός μεν για την άμεση αντιμετώπιση της διαπιστωθείσης από το νομοθέτη οξείας δημοσιονομικής κρίσης, η οποία, κατ' αυτόν, είχε καταστήσει αδύνατη την εξυπηρέτηση των δανειακών αναγκών της Χώρας μέσω των διεθνών αγορών και πιθανό το ενδεχόμενο χρεοκοπίας της, αφετέρου δε για την εξυγίανση των δημόσιων οικονομικών με τη μείωση του δημοσιονομικού ελλείμματος κατά τρόπο δυνάμενο να διατηρηθεί και μετά την τριετή περίοδο, στην οποία

./.

Αριθμός 1284/2012

καταρχήν απέβλεπαν τα λαμβανόμενα μέτρα. Ειδικώς δε η λήψη των μέτρων του ν. 3845/2010, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνεται και η περικοπή 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 το νομοθέτη ενόψει του ότι, κατά την εκτίμησή του, τα προγενεστέρως θεσπισθέντα με τις διατάξεις του ν. 3833/2010 μέτρα αποδείχθηκαν ανεπαρκή για την αντιμετώπιση της δυσμενούς οικονομικής κατάστασης 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 το νόμο 3845/2010 περικοπή συνταξιοδοτικών παροχών αποτελεί τμήμα ενός ευρύτερου προγράμματος δημοσιονομικής προσαρμογής και προώθησης διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων της ελληνικής οικονομίας, το οποίο, συνολικώς εφαρμοζόμενο, αποσκοπεί τόσο στην αντιμετώπιση της κατά την εκτίμηση του νομοθέτη άμεσης ανάγκης κάλυψης οικονομικών αναγκών της χώρας όσο και στη βελτίωση της μελλοντικής δημοσιονομικής και οικονομικής της κατάστασης, δηλαδή στην εξυπηρέτηση σκοπών που συνιστούν πρωτίστως σοβαρούς λόγους δημοσίου συμφέροντος και αποτελούν, ταυτοχρόνως, και σκοπούς κοινού ενδιαφέροντος των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ενόψει της καθιερούμενης από τη νομοθεσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης υποχρέωσης δημοσιονομικής πειθαρχίας και διασφάλισης της σταθερότητας της ζώνης του ευρώ στο σύνολό της. Το μέτρο δε αυτό, λόγω της φύσεώς του, συμβάλλει αμέσως στην περιστολή των δημόσιων δαπανών. Ενόψει τούτων, με τα δεδομένα, που, κατά το νομοθέτη, συνέτρεχαν κατά το χρόνο θέσπισης του επίμαχου μέτρου, το μέτρο αυτό δεν παρίσταται απρόσφορο, και μάλιστα προδήλως, για την επίτευξη των επιδιωκόμενων με αυτό σκοπών, ούτε μπορεί να θεωρηθεί ότι δεν ήταν αναγκαίο, λαμβανομένου, άλλωστε, υπόψη ότι η εκτίμηση του νομοθέτη ως προς τα ληπτέα μέτρα για την αντιμετώπιση της



Αριθμός 1284/2012

διαπιστωθείσης από αυτόν κρίσιμης δημοσιονομικής κατάστασης υπόκειται σε οριακό μόνον δικαστικό έλεγχο. Συνεπώς, αβασίμως προβάλλεται με την κρινόμενη αίτηση ότι οι λόγοι, κατ' επίκληση των οποίων επιχειρείται η περικοπή των επιδομάτων εορτών και αδείας των συνταξιούχων των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης, δεν αρκούν για τη δικαιολόγηση, από την άποψη αυτή, της αναγκαιότητας λήψης του επίμαχου μέτρου και ότι με το μέτρο αυτό επιδιώκεται αποκλειστικώς η εξυπηρέτηση των ταμειακών συμφερόντων του Δημοσίου. Εξάλλου, αβασίμως αμφισβητείται η πραγματική βάση στην οποία στηρίζονται οι ακυρωτικώς ανέλεγκτες εκτιμήσεις του νομοθέτη περί της συνολικής δημοσιονομικής επίδρασης του επίμαχου μέτρου, 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 από μόνο το γεγονός ότι, όπως προβάλλει ο αιτών δικηγορικός σύλλογος, 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 τη 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. Εξάλλου, οι προβαλλόμενοι με την κρινόμενη αίτηση ειδικότεροι ισχυρισμοί ότι από τις προπαρασκευαστικές εργασίες ψήφησης του νόμου 3845/2010 και τη συνοδεύουσα αυτόν αιτιολογική έκθεση ουδόλως προκύπτουν οι λόγοι, για τους οποίους η προβλεπόμενη περικοπή των συνταξιοδοτικών παροχών, που χορηγούνται από οργανισμούς κοινωνικής ασφάλισης, θα οδηγήσει σε αύξηση της ανταγωνιστικότητας και σε

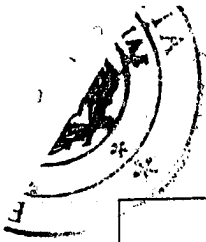
Αριθμός 1284/2012

αποκλιμάκωση του πληθωρισμού, πρέπει να απορριφθούν. Και τούτο διότι η περικοπή των συνταξιοδοτικών παροχών αποβλέπει κυρίως, κατά την εκτίμηση του νομοθέτη, στον περιορισμό των δαπανών της γενικής κυβέρνησης, ο οποίος θα συμβάλει στη μείωση του δημοσιονομικού ελλείμματος της Χώρας. Στις δαπάνες δε της γενικής κυβέρνησης 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. Περαιτέρω, οι προβαλλόμενοι με την κρινόμενη αίτηση ισχυρισμοί περί παραβάσεως της αρχής της αναλογικότητας είναι απορριπτέοι. Ειδικότερα, αβασίμως προβάλλεται ότι ο νομοθέτης πριν από τη λήψη του συγκεκριμένου μέτρου, παρέλειψε να εξετάσει το ενδεχόμενο υιοθέτησης εναλλακτικών λύσεων, ηπιότερων, δηλαδή, μέτρων δημοσιονομικής προσαρμογής και αντιμετώπισης της, κατά την εκτίμηση του νομοθέτη, δυσμενούς οικονομικής κατάστασης της Χώρας. Και τούτο διότι, όπως προκύπτει από τα ανωτέρω εκτεθέντα, η αντιμετώπιση της δυσμενούς οικονομικής κατάστασης της Χώρας και, περαιτέρω, η δημοσιονομική εξυγίανση αυτής δεν στηρίζεται μόνο στη μείωση 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, καταρχήν 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 αύξησης 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



Αριθμός 1284/2012

τη μεταρρύθμιση του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης (ν. 3863/2010, Α' 115) και του συστήματος συνταξιοδότησης 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 τη 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 επαγγελματιών (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). Ενόψει δε του ότι το επίμαχο μέτρο περικοπής συνταξιοδοτικών παροχών εντάσσεται στο πλαίσιο ενός ευρύτερου προγράμματος δημοσιονομικής εξυγίανσης, τμήμα μόνον του οποίου αποτελεί, απορριπτέοι τυγχάνουν και οι προβαλλόμενοι με την κρινόμενη αίτηση ισχυρισμοί ότι το συγκεκριμένο μέτρο έχει μικρή δημοσιονομική επίπτωση, καθόσον η μείωση που θα επιτευχθεί μέσω της περικοπής της 13ης και της 14ης σύνταξης 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. Εξάλλου, απορριπτέος τυγχάνει και ο προβαλλόμενος με την κρινόμενη αίτηση ισχυρισμός ότι, κατά παράβαση της αρχής της αναλογικότητας, δεν προσδόθηκε προσωρινός χαρακτήρας στο επίμαχο μέτρο. Και τούτο, διότι, ανεξαρτήτως αν από την εν λόγω αρχή απορρέει τέτοιου είδους απαίτηση, πάντως, με το σύνολο των μέτρων, που έχει λάβει ο νομοθέτης, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνεται και το επίμαχο, επιδιώκεται, όπως έχει ήδη εκτεθεί, όχι μόνον η άμεση αντιμετώπιση της, κατά την εκτίμηση του νομοθέτη, οξείας δημοσιονομικής κρίσης αλλά και η εξυγίανση των δημοσίων οικονομικών, κατά τρόπο που θα διατηρηθεί και στο μέλλον. Περαιτέρω, με το επίμαχο μέτρο, το



Αριθμός 1284/2012

οποίο αναφέρεται σε κατάργηση ή μείωση ορισμένων μόνο συνταξιοδοτικών παροχών και, ως εκ τούτου, συνεπάγεται μείωση των συνολικώς καταβαλλόμενων σε συνταξιούχους συνταξιοδοτικών παροχών, όχι, όμως, και στέρηση αυτών, εξασφαλίζεται, καταρχήν, ισορροπία ανάμεσα στις απαιτήσεις του, κατά την εκτίμηση του νομοθέτη, συντρέχοντος εν προκειμένω γενικού συμφέροντος και την ανάγκη προστασίας των περιουσιακών δικαιωμάτων των συνταξιούχων, ενόψει και του συγκεκριμένου ύψους των επερχόμενων περικοπών, καθώς και του γεγονότος ότι προβλέπεται η καταβολή επιδομάτων εορτών και αδείας, έστω και σε μειωμένα σε σχέση με το προϊσχύον δίκαιο ποσά, σε συνταξιούχους των οποίων η σύνταξη δεν υπερβαίνει το ποσό 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 σύνταξης από μεταβίβαση. Ενόψει 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. Τούτο δε ανεξαρτήτως αν οι αφορώντες την παράβαση του άρθρου 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου λόγοι ακυρώσεως προβάλλονται παραδεκτώς από το αιτούν νομικό πρόσωπο, ενόψει του ότι αυτό επικαλείται επέμβαση όχι σε δικά του περιουσιακά δικαιώματα, αλλά σε περιουσιακά δικαιώματα φυσικών προσώπων, χωρίς να κατονομάζει τα συγκεκριμένα αυτά πρόσωπα, ούτε να ισχυρίζεται ότι ενεργεί εν προκειμένω ως εκπρόσωπος αυτών (βλ. Ε.Δ.Δ.Α. Αθανάσιος Κανάκης και λοιποί κατά Ελλάδος, της 20.9.2001, No 59142/00, Νικόλαος Μανιός και λοιποί κατά Ελλάδος, της 17.10.2002, No 70626/01, Susini κ.ά. κατά Γαλλίας, No 43716/98). Περαιτέρω, με τα ανωτέρω δεδομένα δεν συντρέχει περίπτωση



Αριθμός 1284/2012

παραβίασης ούτε του προστατεύοντος την ιδιοκτησία άρθρου 17 του Συντάγματος, ανεξαρτήτως αν η ιδιοκτησία κατά το εν λόγω άρθρο έχει ή όχι την ίδια έννοια με την κατά το άρθρο 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου περιουσία, αλλά ούτε και της αρχής της προστατευομένης εμπιστοσύνης, εφόσον δεν κατοχυρώνεται από καμία συνταγματική ή άλλη διάταξη δικαίωμα ορισμένου ύψους συντάξεων και δεν αποκλείεται καταρχήν η διαφοροποίηση αυτών αναλόγως με τις συντρέχουσες εκάστοτε συνθήκες. Εξάλλου, το γεγονός ότι ο νομοθέτης θέσπισε ως υποχρεωτική τη μείωση των συνταξιοδοτικών παροχών για όλους τους συνταξιούχους χωρίς να προβλέψει ευχέρεια της Διοίκησης να κρίνει σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση αν εξασφαλίζεται ισορροπία ανάμεσα στις απαιτήσεις του γενικού συμφέροντος και την ανάγκη προστασίας του περιουσιακού δικαιώματος του συνταξιούχου – να κρίνει δηλαδή η Διοίκηση, υπό τον έλεγχο στη συνέχεια των δικαστηρίων, αν θα εφαρμόσει ή όχι τη θεσπισθείσα από το νομοθέτη ως γενικό μέτρο μείωση σε κάθε ατομική περίπτωση χωριστά – δεν αντίκειται σε κάποια συνταγματική ή άλλη διάταξη. Τούτο δε προεχόντως ενόψει του σκοπού που επιδιώκεται με το επίμαχο μέτρο, της αντιμετώπισης δηλαδή επείγουσας, κατά την εκτίμηση του νομοθέτη, δημοσιονομικής ανάγκης (πρβ. απόφαση Ε.Δ.Δ.Α. James και λοιποί κατά Ηνωμένου Βασιλείου, της 21.2.1986, Νο 8793/79, σκέψη 68). Επίσης, ενόψει του σκοπού, που επιδιώκεται με το επίμαχο μέτρο, και της φύσης του μέτρου αυτού, που συνίσταται, κατά τα προεκτεθέντα, σε περιορισμό και όχι στέρηση περιουσιακών δικαιωμάτων, δεν απαιτείτο για τον περιορισμό αυτόν η πρόβλεψη από το νομοθέτη αποζημίωσης (πρβ., άλλωστε, αποφάσεις Ε.Δ.Δ.Α. : τέως Βασιλέας της Ελλάδας και λοιποί κατά Ελλάδα, της 23.11.2000, Νο 25701/94, σκέψη 89, Ιερές Μονές κατά Ελλάδα, της 9.12.1994, σκέψη 71, James και λοιποί κατά Ηνωμένου Βασιλείου, της 21.2.1986, σκέψη 54). Συνεπώς, τα περί του αντιθέτου προβαλλόμενα είναι απορριπτέα ως αβάσιμα. Τούτο δε, ανεξαρτήτως αν, κατά τα προεκτεθέντα, προβάλλονται παραδεκτώς από το αιτούν νομικό πρόσωπο. Περαιτέρω, ο λόγος ακυρώσεως περί

Αριθμός 1284/2012

παραβιάσεως του προστατεύοντος την ανθρώπινη αξία άρθρου 2 του Συντάγματος, ανεξαρτήτως και πάλι αν προβάλλεται παραδεκτώς από το αιτούν νομικό πρόσωπο, 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 σύνταξης, εκτός αν συντρέχει περίπτωση διακινδύνευσης της αξιοπρεπούς διαβίωσης. Ο αιτών δικηγορικός σύλλογος, όμως, δεν προβάλλει με συγκεκριμένους ισχυρισμούς ότι η επίμαχη περικοπή συνταξιοδοτικών παροχών, εν όψει του ύψους της, συνεπάγεται τέτοια διακινδύνευση για τα μέλη του (πρβ. Ε.Δ.Δ.Α. Budina κατά Ρωσίας, της 18.6.2009, No 45603/2003, Larioshina κατά Ρωσίας, της 23.4.2002, No 56869/00, Florin Huc κατά Ρουμανίας και Γερμανίας, της 1.12.2009, No 7269/05). Ως προς τον αφορώντα παράβαση του άρθρου 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου λόγο ακυρώσεως, ο Σύμβουλος Γ. Παπαγεωργίου διατύπωσε τη συγκλίνουσα γνώμη ότι ο λόγος ακυρώσεως, κατά τον οποίο οι επίμαχες ρυθμίσεις του άρθρου τρίτου του ν. 3845/2010 αντίκεινται στο άρθρο 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της Ε.Σ.Δ.Α., είναι απορριπτέος ως απαράδεκτος, διότι δεν νοείται παράβαση της ανωτέρω διατάξεως από γενικούς, αφηρημένους και απρόσωπους κανόνες δικαίου, αλλά μόνο από εξατομικευμένη επέμβαση στο αναγνωριζόμενο από την διάταξη αυτή δικαίωμα.

29. Επειδή, ως προς τα αντιμετωπισθέντα στην προηγούμενη σκέψη ζητήματα διατυπώθηκαν οι εξής μειοψηφούσες γνώμες : Α) ως προς το ζήτημα αν συντρέχει στην προκειμένη περίπτωση παράβαση του άρθρου 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της Ε.Σ.Δ.Α., ο Αντιπρόεδρος Ν. Σακελλαρίου και οι Σύμβουλοι Ευδ. Γαλανού, Γ. Παπαμεντζελόπουλος, Γ. Ποταμιάς και Β. Καλαντζή διατύπωσαν την εξής γνώμη : όπως αναφέρεται στη σκέψη 27 της παρούσης αποφάσεως, στην έννοια της περιουσίας που εγγυάται το άρθρο 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της Ε.Σ.Δ.Α. περιλαμβάνεται σειρά περιουσιακών δικαιωμάτων, μεταξύ των οποίων δικαιώματα μισθών,

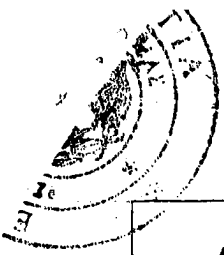


-100-

Αριθμός 1284/2012

συντάξεων, επιδομάτων και κάθε άλλης μορφής αποδοχών εργαζομένων ή δικαιούχων κοινωνικής ασφάλισης ή περιοδικών παροχών προς αυτούς, εφόσον είναι προσδιορισμένα με νόμο ή προσδιορίσιμα βάσει νόμου ή συνιστούν αντικειμενικώς νόμιμη προσδοκία, που θα μπορούσε να θεμελιωθεί στο ισχύον μέχρι την προσβολή δίκαιο. Τα δικαιώματα αυτά αποτελούν αυτοτελή ιδιοκτησιακά δικαιώματα, για τον λόγο αυτό η εν όλω ή εν μέρει κατάργησή τους αποτελεί εν όλω ή εν μέρει στέρηση του αντικειμένου αυτοτελών ιδιοκτησιακών ή περιουσιακών δικαιωμάτων. Για την στέρηση αυτή το άρθρο 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της Ε.Σ.Δ.Α. προβλέπει ότι δύναται να χωρήσει δια λόγους δημοσίας ωφελείας και υπό τους προβλεπόμενους από τον νόμο και τις γενικές αρχές του διεθνούς δικαίου όρους, δηλαδή «έναντι έγκαιρης και δίκαιης αποζημιώσεως για την απώλειά της». Στην προκειμένη περίπτωση ο αιτών προβάλλει και προκύπτει ότι η χορήγηση και ο τρόπος υπολογισμού των επιδομάτων εορτών Χριστουγέννων και Πάσχα και αδείας για τους συνταξιούχους και βοηθηματούχους του Δημοσίου προεβλέπετο από το άρθρο 14 του ν. 1694/1987 (Α' 35). Εξάλλου, ειδικά για τους συνταξιούχους των λοιπών ασφαλιστικών φορέων, το επίδομα Χριστουγέννων, Πάσχα και αδείας προεβλέπετο από τις διατάξεις του άρθρου 65 του ν. 2084/1992 (Α' 165). Πρόκειται δηλαδή περί γεγεννημένων δικαιωμάτων που αποτελούν περιουσιακά δικαιώματα εντασσόμενα στην προστασία του εδαφίου 1 του άρθρου 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της Ε.Σ.Δ.Α. και για τον λόγο αυτό η εν όλω ή εν μέρει αφαίρεση των περιουσιακών αυτών δικαιωμάτων συνιστά την κατά το εδάφιο 2 του άρθρου 1 του εν λόγω Πρωτοκόλλου στέρηση της ιδιοκτησίας, η οποία δύναται μεν να χωρήσει για δημόσια ωφέλεια, αλλά πάντοτε «υπό τις προϋποθέσεις που προβλέπονται στο νόμο και έναντι έγκαιρης και δίκαιης αποζημίωσης για την απώλειά της». Εν όψει αυτού η εν όλω ή εν μέρει περικοπή συντάξεων με τις παραγράφους 10-14 του τρίτου άρθρου του ν. 3845/2010 και η επί τη βάσει των διατάξεων αυτών έκδοση της προσβαλλόμενης πράξης δεν συνιστούν απλό

./.



Αριθμός 1284/2012

περιορισμό ιδιοκτησιακού δικαιώματος, ο οποίος δύναται να χωρήσει προς εξυπηρέτηση δημοσίου συμφέροντος και να δικαιολογηθεί εφόσον δεν θίγει τον πυρήνα του ιδιοκτησιακού δικαιώματος. Με τα δεδομένα αυτά εν προκειμένω συντρέχει προσβολή του άρθρου 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της Ε.Σ.Δ.Α. και ο σχετικός λόγος ακυρώσεως είναι βάσιμος. Περαιτέρω, ως προς το ανωτέρω ζήτημα, κατά τη γνώμη της Συμβούλου Μ. Καραμανώφ και σύμφωνα με όσα εκτίθενται ανωτέρω από την εν λόγω δικαστή στη σκέψη 26 (υπό στοιχείο Γ), εν προκειμένω δεν αποδεικνύεται προσηκόντως η συνδρομή των προϋποθέσεων νομίμου περιορισμού των επιμάχων ιδιοκτησιακών δικαιωμάτων, ως προς το είδος, το ύψος και τη διάρκεια των επιβαλλομένων περικοπών, προς το δημόσιο συμφέρον και, κατά τούτο, υπάρχει παραβίαση του άρθρου 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου. Β) Ως προς το ζήτημα αν συντρέχει στην προκειμένη περίπτωση παράβαση της αρχής της αναλογικότητας, ο Αντιπρόεδρος Ν. Σακελλαρίου και οι Σύμβουλοι Ευδ. Γαλανού, Γ. Παπαμεντζελόπουλος, Γ. Παπαγεωργίου, Γ. Ποταμιάς και Β. Καλαντζή διατύπωσαν την εξής γνώμη : το γεγονός ότι οι επίμαχες ρυθμίσεις του άρθρου τρίτου του ν. 3845/2010 αποτελούν τμήμα μιας γενικότερης πολιτικής, η οποία περιλαμβάνει και άλλα μέτρα (οικονομικά, δημοσιονομικά και διαρθρωτικά) για την αντιμετώπιση της δυσμενούς οικονομικής κατάστασης της Χώρας, δεν αναιρεί την κατά το άρθρο 25 παρ. 1 του Συντάγματος υποχρέωση του νομοθέτη να εξετάσει πριν από την θέσπιση των συγκεκριμένων τούτων ρυθμίσεων αν το εξ αυτών προσδοκώμενο οικονομικό αποτέλεσμα μπορούσε να επιτευχθεί με άλλα ηπιότερα μέτρα. Τούτο δε, πέραν του ζητήματος ότι, ειδικώς ως προς τις ρυθμίσεις που αφορούν σε επιδόματα που καταβάλλουν οι καθ' έκαστον ασφαλιστικοί οργανισμοί στους συνταξιούχους τους (παρ. 10-14 του άρθρου τρίτου του ν. 3845/2010), ο νομοθέτης υπεχρεούτο – εν όψει, αφ' ενός μεν, της οικονομικής αυτοτελείας κάθε συγκεκριμένου ασφαλιστικού φορέως έναντι των λοιπών και έναντι του Δημοσίου, αφ' ετέρου δε, των αναλογιστικών δεδομένων αυτού – να εξετάσει



Αριθμός 1284/2012

επί τη βάσει αναλογιστικών μελετών, αν η επιβαλλομένη με τις ανωτέρω ρυθμίσεις κατάργηση ή μείωση των καταβαλλομένων από τον συγκεκριμένο ασφαλιστικό οργανισμό επιδομάτων ήταν αναγκαία για την προστασία του ασφαλιστικού του κεφαλαίου ή αν και σε ποιόν βαθμό οι ρυθμίσεις αυτές είναι αναγκαίες για την περιστολή των δαπανών του Ελληνικού Δημοσίου (έναντι του οποίου, όπως προεξετέθη, έχουν οικονομική αυτοτέλεια οι καθ' έκαστον ασφαλιστικοί οργανισμοί). Είναι, επομένως, βάσιμος, κατά την ανωτέρω γνώμη, ο λόγος ακυρώσεως περί παραβάσεως της αρχής της αναλογικότητας. Κατά τη γνώμη της Συμβούλου Μ. Καραμανώφ, παραβιάζεται εν προκειμένω η αρχή της αναλογικότητας για τους λόγους που εξέθεσε η εν λόγω δικαστής στη γνώμη που διατύπωσε στη σκέψη 26 (υπό στοιχείο Γ). Γ) Ως προς το ζήτημα αν συντρέχει στην προκειμένη περίπτωση παράβαση του άρθρου 2 παρ. 1 του Συντάγματος, ο Αντιπρόεδρος Ν. Σακελλαρίου και οι Σύμβουλοι Ευδ. Γαλανού, Γ. Παπαμεντζελόπουλος, Γ. Παπαγεωργίου, Γ. Ποταμιάς και Β. Καλαντζή διατύπωσαν την εξής γνώμη : ο λόγος ακυρώσεως περί παραβάσεως του άρθρου 2 παρ. 1 του Συντάγματος, που προστατεύει την ανθρώπινη αξία, είναι βάσιμος, στον βαθμό που οι ρυθμίσεις του άρθρου τρίτου του ν. 3845/2010 δεν συναρτούν την περικοπή (κατάργηση ή μείωση) των επίμαχων επιδομάτων (ιδίως δε των επιδομάτων Χριστουγέννων, Πάσχα και αδείας, τα οποία αντιστοιχούν στα 2/14, ήτοι στο 15% περίπου των ετησίων συντάξεων) με τον προσδιορισμό ενός ελαχίστου ποσού συντάξεων, διασφαλίζοντας το ελάχιστο επίπεδο αξιοπρεπούς διαβιώσεως (Existenzminimum).

30. Επειδή, σε περιπτώσεις παρατεταμένης οικονομικής κρίσης, ο κοινός νομοθέτης μπορεί 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 από το άρθρο 2 παρ. 1 του Συντάγματος αρχή του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας. Τούτο

Αριθμός 1284/2012

σημαίνει ότι η επιβάρυνση αυτή πρέπει να κατανέμεται μεταξύ όλων των κατηγοριών απασχολούμενων τόσο στο δημόσιο, όσο και στον ιδιωτικό τομέα, καθώς και των ασκούντων ελευθέριο επάγγελμα. Και τούτο διότι, ενόψει και της καθιερούμενης από το 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 εκπλήρωσης των φορολογικών τους υποχρεώσεων – προκαλείται σε μεγάλο ποσοστό η δυσμενής αυτή συγκυρία.

31. Επειδή, η θέσπιση ενιαίων επιδομάτων εορτών Χριστουγέννων και Πάσχα και αδείας για όλους τους άνω των 60 ετών συνταξιούχους (αντιστοίχως 400, 200 και 200 ευρώ), εφόσον οι καταβαλλόμενες συντάξεις, υπολογιζόμενες σε δωδεκάμηνη βάση, δεν υπερβαίνουν κατά μήνα τις 2.500 ευρώ, και η μη πρόβλεψη της διαβάθμισης της μείωσης αναλόγως με το ύψος της σύνταξης δεν αντίκεινται καταρχήν σε κάποια συνταγματική διάταξη και ειδικότερα δεν αποτελούν περίπτωση αυθαίρετης ενιαίας μεταχείρισης προσώπων, που τελούν υπό διαφορετικές συνθήκες. Και τούτο διότι τα επιδόματα εορτών Χριστουγέννων και Πάσχα και το επίδομα αδείας συνδέονται, από τη φύση τους και ενόψει του νομοθετικού λόγου της θέσπισής τους, με τις αυξημένες ανάγκες που ανακύπτουν κατά τις εορταστικές περιόδους και κατά την περίοδο των θερινών διακοπών, οι ανάγκες δε αυτές συντρέχουν για όλους τους συνταξιούχους ανεξαρτήτως της σύνταξης καθενός από αυτούς. Εξάλλου, η θέσπιση των επιδομάτων εορτών Χριστουγέννων και Πάσχα και αδείας μόνον για τους άνω των 60 ετών συνταξιούχους δεν αντίκειται στην αρχή της ισότητας, διότι η ηλικία αποτελεί ένα αντικειμενικό κριτήριο, η θέσπιση δε του συγκεκριμένου ορίου ηλικίας δικαιολογείται αφενός μεν από τη μέριμνα για την



Αριθμός 1284/2012

προστασία των μεγαλύτερων σε ηλικία συνταξιούχων και αφετέρου από το γεγονός ότι, για την εξασφάλιση της βιωσιμότητας του κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος, ο νομοθέτης είχε την πρόθεση – στο πλαίσιο της προσπάθειας να εξασφαλιστεί η βιωσιμότητα του κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος, μεταξύ άλλων, και με τον περιορισμό των πρόωρων συνταξιοδοτήσεων – να αυξήσει τα έως τότε ισχύοντα όρια ηλικίας για τη συνταξιοδότηση. Η μεταρρύθμιση στο ασφαλιστικό σύστημα πραγματοποιήθηκε πράγματι με το μεταγενέστερο ν. 3863/2010, με το άρθρο 10 του οποίου καθιερώνεται ως γενικό όριο συνταξιοδότησης για την παροχή πλήρους σύνταξης λόγω γήρατος το 65ο έτος της ηλικίας του ασφαλισμένου, ενώ προβλέπεται η χορήγηση πλήρους σύνταξης και στην περίπτωση ασφαλισμένων που έχουν συμπληρώσει το 60ό έτος της ηλικίας τους και σαράντα έτη ασφάλισης. Με τα δεδομένα αυτά η επίμαχη ρύθμιση της διάταξης της παρ. 10 του άρθρου τρίτου του ν. 3845/2010 έχει οιονεί μεταβατικό χαρακτήρα, αφού, με την κατά τα ανωτέρω αύξηση του ορίου ηλικίας για τη συνταξιοδότηση, αφορά περιορισμένο αριθμό συνταξιούχων και ισχύει μόνον εωσότου αυτοί συμπληρώσουν το 60ό έτος της ηλικίας τους. Συνεπώς, ο προβαλλόμενος λόγος ακυρώσεως περί παραβάσεως της αρχής της ισότητας από την ανωτέρω άποψη είναι απορριπτέος ως αβάσιμος. Κατά την ειδικότερη γνώμη του Αντιπροέδρου Φ. Αρναούτογλου, ο λόγος αυτός ακυρώσεως θα έπρεπε να απορριφθεί προεχόντως ως απαράδεκτος, διότι προβάλλεται χωρίς ενεστώς έννομο συμφέρον, εφόσον το αιτούν νομικό πρόσωπο δεν έχει μέλη συνταξιούχους.

32. Επειδή, ως προς το ζήτημα αν εν προκειμένω συντρέχει περίπτωση παραβίασης της αρχής της ισότητας, και ειδικότερα της ισότητας ενώπιον των δημοσίων βαρών (άρθρο 4 παρ. 5 του Συντάγματος) ο Αντιπρόεδρος Ν. Σακελλαρίου και οι Σύμβουλοι Ευδ. Γαλανού, Γ. Παπαμεντζελόπουλος, Γ. Παπαγεωργίου, Γ. Ποταμιάς, Ιω. Ζόμπολας και Β. Καλαντζή μειοψήφησαν και διατύπωσαν την εξής γνώμη : οι επίμαχες ρυθμίσεις του άρθρου τρίτου του ν. 3845/2010, οι οποίες αφορούν στην κατάργηση ή μείωση επιδομάτων των

Αριθμός 1284/2012

συνταξιούχων των φορέων κυρίας ασφαλίσεως (πλην Ο.Γ.Α.), αντίκεινται στην αρχή της ισότητας και, ειδικότερα, της ισότητας ενώπιον των δημοσίων βαρών (παράγραφοι 1 και 5, αντιστοίχως, του άρθρου 4 του Συντάγματος), διότι για την επείγουσα αντιμετώπιση των σοβαρωτάτων οικονομικών προβλημάτων της Χώρας – ακόμη και αν αυτά οφείλονται κατά κύριο λόγο σε πράξεις ή παραλείψεις κρατικών οργάνων (ατυχείς ή αντισυνταγματικές νομοθετικές παρεμβάσεις, παράνομες συμπεριφορές ή αναποτελεσματικές ενέργειες των οργάνων της Διοικήσεως) – το Κράτος μπορεί να επιβάλλει επιβαρύνσεις (φορολογικές ή άλλες) στο σύνολο των πολιτών, αναλόγως των δυνάμεων εκάστου, δεν μπορεί, όμως, να επιβάλλει τέτοιες επιβαρύνσεις σε συγκεκριμένη κατηγορία του πληθυσμού (όπως συμβαίνει εν προκειμένω) χωρίς να παράσχει στην συγκεκριμένη αυτή θιγόμενη κατηγορία αντιστάθμισμα έναντι της επιβαλλομένης σ' αυτήν, χάριν του γενικού συμφέροντος, επιβαρύνσεως. Ανεξαρτήτως, όμως, τούτου, οι εν λόγω ρυθμίσεις, καθ' ο μέρος προβλέπουν μείωση στο αυτό απόλυτο αριθμητικό ποσόν των επιδομάτων Χριστουγέννων, Πάσχα και αδείας των άνω των 60 ετών συνταξιούχων των φορέων κυρίας ασφαλίσεως (πλην Ο.Γ.Α.) με μηνιαία σύνταξη κάτω των 2.500 ευρώ, αντίκεινται στις ως άνω συνταγματικές αρχές, διότι δεν πλήσσουν, κατ' αποτέλεσμα, στον ίδιο βαθμό τους λαμβάνοντες υψηλές συντάξεις αφ' ενός και τους λαμβάνοντες χαμηλές συντάξεις αφ' ετέρου. Περαιτέρω, ειδικώς ως προς τους συνταξιούχους των φορέων κυρίας ασφαλίσεως (πλην Ο.Γ.Α.), οι επίμαχες ρυθμίσεις – οι οποίες προβλέπουν ότι για τους συνταξιούχους ηλικίας κάτω των 60 ετών τα επιδόματα Χριστουγέννων, Πάσχα και αδείας καταργούνται κατ' αρχήν, ενώ για τους συνταξιούχους άνω της ηλικίας αυτής τα εν λόγω επιδόματα περιορίζονται σε συγκεκριμένα, κοινά για όλους, χρηματικά ποσά – αντίκεινται στις ως άνω συνταγματικές αρχές, σε συνδυασμό με το άρθρο 22 παρ 5 του Συντάγματος, που καθιερώνει την αρχή της κοινωνικής ασφαλίσεως με γνώμονα την ασφαλιστική κάλυψη ολοκλήρου του εργαζομένου πληθυσμού της Χώρας και την προστασία του ασφαλιστικού κεφαλαίου (βλ. Ολομ. Σ.Ε.



Αριθμός 1284/2012

2200/2010, 2180/2004). Και τούτο διότι α) οι ρυθμίσεις αυτές αντιμετωπίζουν κατά τρόπο ενιαίο τους συνταξιούχους όλων συλλήβδην των φορέων κυρίας ασφαλίσεως (πλην Ο.Γ.Α.), ασυνδέτως προς το ζήτημα αν, εν όψει της οικονομικής, τουλάχιστον, αυτοτελείας εκάστου συγκεκριμένου ασφαλιστικού φορέως και των αναλογιστικών δεδομένων αυτού, παρίσταται ανάγκη ενισχύσεως του ασφαλιστικού του κεφαλαίου δια της μείωσης των καταβαλλομένων από αυτόν ασφαλιστικών παροχών και β) με τις διατάξεις αυτές δεν διαφοροποιούνται οι συνταξιούχοι με κριτήρια πρόσφορα για τις επίμαχες ρυθμίσεις, όπως είναι η διάρκεια του χρόνου ασφαλίσεως ή το ύψος των καταβληθεισών εισφορών (κριτήρια συναπτόμενα με την συμβολή του συνταξιούχου στην δημιουργία του ασφαλιστικού κεφαλαίου του συγκεκριμένου ασφαλιστικού οργανισμού), αλλά με το κριτήριο, κατ' αρχήν, της συμπληρώσεως ηλικίας 60 ετών, κριτήριο προδήλως απρόσφορο για τις επίμαχες ρυθμίσεις, δοθέντος ότι, αφ' ενός μεν, οι αυξημένες ανάγκες που ανακύπτουν κατά τις εορταστικές περιόδους και την περίοδο των θερινών διακοπών δεν είναι εντονότερες για τους συνταξιούχους ηλικίας άνω των 60 ετών εν σχέσει προς τους συνταξιούχους κάτω της ηλικίας αυτής, αφ' ετέρου δε, η κάτω των 60 ετών ηλικία δεν υποδηλώνει ικανότητα αναπληρώσεως των ποσών των καταργουμένων ως άνω επιδομάτων με αμοιβή από ενεργό απασχόληση του συνταξιούχου, αφού τούτο κατ' αρχήν απαγορεύεται (βλ. λ.χ., προκειμένου περί του Ι.Κ.Α., άρθρο 29 παρ. 7 εδ. γ' του αν.ν. 1846/1951, Α' 179), ενώ, εξ άλλου, δεν διασφαλίζεται ότι με την κατάργηση των εν λόγω επιδομάτων (τα οποία αντιστοιχούν στα 2/14, ήτοι στο 15% περίπου, των ετησίων συνταξιοδοτικών παροχών) ο κάτω των 60 ετών συνταξιούχος δεν θα στερηθεί του, επιβαλλομένου από το άρθρο 2 παρ. 1 του Συντάγματος, ελαχίστου επιπέδου αξιοπρεπούς διαβιώσεως (Existenzminimum). Είναι, κατόπιν των ανωτέρω, βάσιμοι οι λόγοι ακυρώσεως περί παραβάσεως της αρχής της ισότητας και, ειδικότερα, της αρχής της ισότητας ενώπιον των δημοσίων βαρών (παρ. 1 και 5 του άρθρου 4 του Συντάγματος). Κατά δε τη

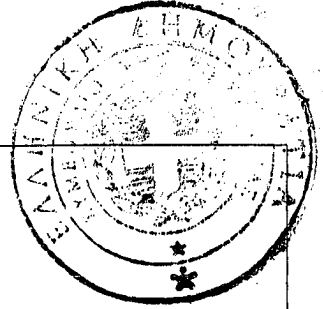
Αριθμός 1284/2012

γνώμη της Συμβούλου Μ. Καραμανώφ, παραβιάζεται εν προκειμένω η αρχή της ισότητας για τους λόγους που εξέθεσε η εν λόγω δικαστής στη γνώμη που διατύπωσε στη σκέψη 26 (υπό στοιχείο Γ).

33. Επειδή, ο λόγος ακυρώσεως, με τον οποίο προβάλλεται ότι η εξουσιοδοτική διάταξη της παρ. 15 του άρθρου τρίτου του ν. 3845/2010 είναι αντισυνταγματική, διότι αναφέρεται σε ζήτημα που δεν μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο νομοθετικής εξουσιοδότησης κατά το εδάφιο β της παρ. 2 του άρθρου 43 του Συντάγματος, είναι απορριπτέος. Διότι, ανεξαρτήτως του ότι ο λόγος αυτός προβλήθηκε για πρώτη φορά κατά τη συζήτηση της υπόθεσης στο ακροατήριο και αναπτύχθηκε με υπόμνημα που κατατέθηκε μετά την εν λόγω συζήτηση, είναι εν πάση περιπτώσει αβάσιμος, ενόψει όσων έχουν εκτεθεί ανωτέρω στην αρχή της σκέψης 17, εφόσον η προαναφερθείσα διάταξη της παρ. 15 του άρθρου τρίτου του ν. 3845/2010 παρέχει εξουσιοδότηση για τη ρύθμιση με κοινή υπουργική απόφαση ζητημάτων λεπτομερειακού απλώς χαρακτήρα.

34. Επειδή, οι λόγοι ακυρώσεως, με τους οποίους προβάλλεται παραβίαση των άρθρων του Συντάγματος 5 παρ. 1 (πέρι οικονομικής ελευθερίας), 22 (που προβλέπει τις συλλογικές συμβάσεις ως μέσο καθορισμού των αποδοχών των εργαζομένων) και 23 (που κατοχυρώνει την συνδικαλιστική ελευθερία), καθώς και διαφόρων διεθνών συμβάσεων εργασίας, που κατοχυρώνουν τη συνδικαλιστική ελευθερία και το δικαίωμα συλλογικής διαπραγμάτευσης, αν θεωρηθεί ότι αφορούν και την παραδεκτως προσβαλλόμενη κοινή υπουργική απόφαση, προβάλλονται απαραδέκτως, διότι αφορούν ρυθμίσεις των ν. 3833/2010 και 3845/2010, οι οποίες δεν έχουν εξειδικευθεί με την κοινή υπουργική απόφαση, που αφορά συνταξιούχους, των οποίων περικλύονται συνταξιοδοτικές παροχές χορηγούμενες από οργανισμούς κοινωνικής ασφάλισης (πρβ. Σ.τ.Ε. 96/2009, 3266/2008, 372, 373/2005, 1095/2001, 1792, 1793/1997, 2112/1984).

35. Επειδή, σύμφωνα με όσα έχουν εκτεθεί, η κρινόμενη αίτηση πρέπει



Αριθμός 1284/2012

να απορριφθεί.

Διά ταύτα

Απορρίπτει την κρινόμενη αίτηση.

Επιβάλλει στον αιτούντα να καταβάλει στο Δημόσιο ως δικαστική δαπάνη το ποσό των τετρακόσια εξήντα (460) ευρώ.

Η διάσκεψη έγινε στην Αθήνα στις 13 Φεβρουαρίου 2011, στις 18 Μαρτίου 2011, στις 19 Απριλίου 2011, στις 13 Μαΐου 2011 και στις 20 Ιουνίου 2011

Ο Πρόεδρος

Η Γραμματέας

Π. Πικραμμένος

Ε. Κουμεντέρη

και η απόφαση δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση της 2ας

Απριλίου 2012.

Ο Πρόεδρος

Η Γραμματέας

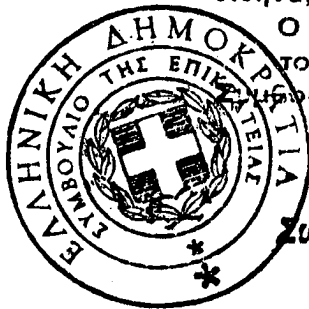
Π. Πικραμμένος

Μ. Παπασαράντη

ΑΝΤΙΓΡΑΦΟ

Αθήνα, ...12/9/12.....

Ο Προϊστάμενος
του Αρχείου του
Συμβουλίου Επικρατείας
κ.α.α.



Σωτ. Αθανασούλα

ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ

Για τη νόμιμη σήμανση

Αθήνα, ...12/9/12.....

Ο Προϊστάμενος
του Αρχείου του
Συμβουλίου Επικρατείας
κ.α.α.



Σωτ. Αθανασούλα

*ωρήθηκε
Σωτ*