

Το κράτος δικαίου και η εθνική κυριαρχία μπροστά στο ΔΝΤ

Κωνσταντίνου Θ. Γιαννακόπουλου

Επίκουρου Καθηγητή

Νομικής Σχολής Πανεπιστημίου Αθηνών

Οι δεσμεύσεις που αναλαμβάνουν οι κρατικές αρχές απέναντι σε διεθνείς δανειστές «δεν μπορούν από μόνες τους να δικαιολογήσουν περιορισμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων». Με αυτό το σκεπτικό, το Συνταγματικό Δικαστήριο της Λετονίας έκρινε στις 21 Δεκεμβρίου 2009 (υπόθεση 2009-43-01) ότι οι δραστηκές περικοπές συντάξεων, ένα από τα μέτρα αυστηρής λιτότητας που ψήφισε το κοινοβούλιο του μικρού αυτού κράτους της Βαλτικής προκειμένου να εξασφαλίσει δάνειο 7,5 δις € από το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ) και την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ), παραβίαζαν το δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλιση και την αρχή του κράτους δικαίου. Αν και έγινε δεκτό ότι σε περιόδους σοβαρής οικονομικής κρίσης ο νομοθέτης πρέπει να διαθέτει ευρεία διακριτική ευχέρεια επιλογών, το Δικαστήριο τόνισε ότι η ανάγκη κάλυψης του δημοσιονομικού ελλείμματος δεν μπορεί να λειτουργήσει ως γενική κατάσταση ανάγκης η οποία αναιρεί την προστασία των δικαιωμάτων που κατοχυρώνονται στο εθνικό Σύνταγμα και στις διεθνείς συνθήκες. Τα δε αναγκαία μέτρα λιτότητας πρέπει να είναι απόρροια αντικειμενικής και ισορροπημένης ανάλυσης των σχετικών δεδομένων, ώστε να τηρείται η αρχή της αναλογικότητας. Στη συγκεκριμένη υπόθεση, κρίθηκε ότι ο Λετονός νομοθέτης δεν είχε διερευνήσει επαρκώς την ύπαρξη λιγότερο επαχθών εναλλακτικών λύσεων. Συναφώς, το Δικαστήριο, με πλήρη συνείδηση των δημοσιονομικών συνεπειών της απόφασής του, δεν δίστασε να κρίνει ανίσχυρες τις επίμαχες ρυθμίσεις και να επιβάλλει την επιστροφή στους ενδιαφερομένους των ποσών που αντιστοιχούν στην περικοπή των συντάξεών τους.

Από τη στάση αυτήν του Συνταγματικού Δικαστηρίου της Λετονίας συνάγονται, κατ' αρχάς, τρία πολύ χρήσιμα συμπεράσματα για την προάσπιση του κράτους δικαίου σε περιόδους σοβαρής οικονομικής κρίσης. Πρώτον, ακόμη και μετά το οριακό σημείο της προσφυγής μιας χώρας μέλους της ΕΕ στο ΔΝΤ, οι κεκτημένες εγγυήσεις των θεμελιωδών δικαιωμάτων

δεν εκποιούνται. Η δε τήρησή τους διασφαλίζεται, τελικώς, από τους δικαστές, η ανεξαρτησία και η συνταγματική νομιμοποίηση των οποίων αποδεσμεύουν τις αποφάσεις τους από τη στάθμιση του πολιτικού κόστους. Δεύτερον, η αποτελεσματική δικαστική προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων οφείλει να μην αγνοεί την οικονομική βιωσιμότητα των θεσμικών εγγυήσεών τους. Αντίθετες παραδοχές όχι μόνον επιδεινώνουν τα προβλήματα της εθνικής οικονομίας, αλλά επιπλέον θέτουν σε κίνδυνο την ίδια την ακώλυτη άσκηση των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων. Τρίτον, ο αποτελεσματικός δικαστικός έλεγχος των εθνικών μέτρων εφαρμογής των προγραμμάτων διαρθρωτικής προσαρμογής του ΔΝΤ δεν είναι *a priori* ασυμβίβαστος με την υλοποίηση αυτών των προγραμμάτων, γεγονός που συνάγεται και από την πρόσφατη (Μάρτιος 2010) Έκθεση του ΔΝΤ για τη Λετονία. Ο εθνικός δικαστής έχει έναν κρίσιμο ρόλο ως προς την υλοποίηση αυτήν, καθώς, την ίδια στιγμή που θέτει όρια στην αποδοχή των υποδείξεων του ΔΝΤ, μπορεί να συμβάλει ουσιαστικά στον εξορθολογισμό και στη βελτίωση των σχετικών κρατικών επιλογών.

Εξάλλου, με αφορμή τη στάση που υιοθέτησε ο Λετονός συνταγματικός δικαστής, αξίζει να επισημανθεί ότι, από νομική άποψη, η προσφυγή στο ΔΝΤ δεν πρέπει να εκληφθεί ως περιορισμός στην άσκηση της εθνικής κυριαρχίας. Σε αντίθεση με τους κανόνες και τις αρχές της ευρωπαϊκής έννομης τάξης, τα προγράμματα διαρθρωτικής προσαρμογής του ΔΝΤ δεν διεκδικούν από μόνα τους άμεση εφαρμογή στο εσωτερικό της εθνικής έννομης τάξης ούτε φυσικά την υπεροχή τους έναντι των διαφόρων εθνικών κανόνων και αρχών. Στο παρόν δε στάδιο εξέλιξης του ευρωπαϊκού κοινοτικού δικαίου, η ΕΕ δεν φαίνεται να έχει την αρμοδιότητα να προσδώσει την ισχύ των δικών της κανόνων και αρχών στα παραπάνω προγράμματα, ακόμη και αν πρόκειται για την αντιμετώπιση υπερβολικών ελλειμμάτων στο εσωτερικό της Ευρω-

ζώνης. Συνεπώς, πρέπει να γίνει δεκτό ότι η ισχύς στην ελληνική έννομη τάξη μιας συμφωνίας για την ενεργοποίηση του όποιου μηχανισμού στήριξης της χώρας μας από το ΔΝΤ και από κράτη μέλη της ΕΕ προϋποθέτει και προσδιορίζεται από τη νομοθετική κύρωση που προβλέπουν τα άρθρα 36, παρ. 2 και 4, και 28 παρ. 1 του Συντάγματος. Ειδικότερα, η παραπάνω ισχύς προϋποθέτει μια τέτοια κύρωση, η οποία δεν μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο νομοθετικής εξουσιοδότησης, πρωτίστως διότι, με βάση τα μέχρι στιγμής δεδομένα, θα πρόκειται για διεθνή συνθήκη της οποίας η εφαρμογή θα προϋποθέτει αναγκαιώς νέες ουσιαστικές επιβαρύνσεις των οικονομικών του Κράτους (πρβλ. ΣτΕ ΠΕ 94/1995). Τούτη δε η κύρωση θα προσδώσει στην εν λόγω συνθήκη υπερνομοθετική ισχύ, όχι όμως και ισχύ ίση ή ανώτερη του Συντάγματος. Συναφώς, δηλώσεις περί απεμπόλησης τμήματος της εθνικής κυριαρχίας, οι οποίες γίνονται και από τα πλέον επίσημα χείλη και θα μπορούσαν να θέσουν ζήτημα εφαρμογής των διατάξεων του άρθρου 28 παρ. 2 και 3 του Συντάγματος, σκόπιμο είναι να μη θεωρηθούν ως νομικά κυριολεκτικές. Καθώς η δράση του ΔΝΤ δεν νομιμοποιείται δημοκρατικά ούτε περιβάλλεται από τις κατάλληλες δικαιοκρατικές εγγυήσεις, τυχόν άμεση παρέμβασή του στο εσωτερικό της εθνικής έννομης τάξης δεν θα ήταν συμβατή με τους αντιπεριστομούς της παρ. 3

του άρθρου 28, οι οποίοι αξιώνουν τη διασφάλιση των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των βάσεων του δημοκρατικού πολιτεύματος.

Άλλωστε, ενδεχόμενη παραχώρηση από τη Βουλή στο ΔΝΤ αρμοδιοτήτων που προβλέπονται από το Σύνταγμα, η οποία θα στόχευε στη διασφάλιση της ακώλυτης εφαρμογής των προγραμμάτων διαρθρωτικής προσαρμογής και στον περιορισμό του δικαστικού ελέγχου, σε μεγάλο βαθμό θα ήταν μάλλον αλυσιτελής. Και τούτο, διότι, σε κάθε περίπτωση, η εν λόγω παραχώρηση δεν θα ήταν δυνατόν να στερήσει από τον εθνικό δικαστή και το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης τη δυνατότητα να αντιτάξουν την υποχρέωση σεβασμού του κοινοτικού κεκτημένου απέναντι σε όλα τα μέτρα υλοποίησης των παραπάνω προγραμμάτων που θα ενέπιπταν στο πεδίο εφαρμογής του ευρωπαϊκού κοινοτικού δικαίου. Μετά δε τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης της Λισαβόνας, αυτό το κοινοτικό κεκτημένο εμπλουτίστηκε με τον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, ο οποίος ενσωματώθηκε και τυπικώς στο πρωτογενές κοινοτικό δίκαιο. Με το περιεχόμενο αυτό, πλέον, το κοινοτικό κεκτημένο συμπληρώνει τους αντιπεριστομούς της παρ. 3 του άρθρου 28 του Συντάγματος. Κι έτσι, κατά τρόπο παράδοξο, οι προγενέστεροι περιορισμοί στην άσκηση της εθνικής κυριαρχίας παρέχουν δικαιοκρατικές εγγυήσεις απέναντι σε ενδεχόμενους νέους περιορισμούς της.

