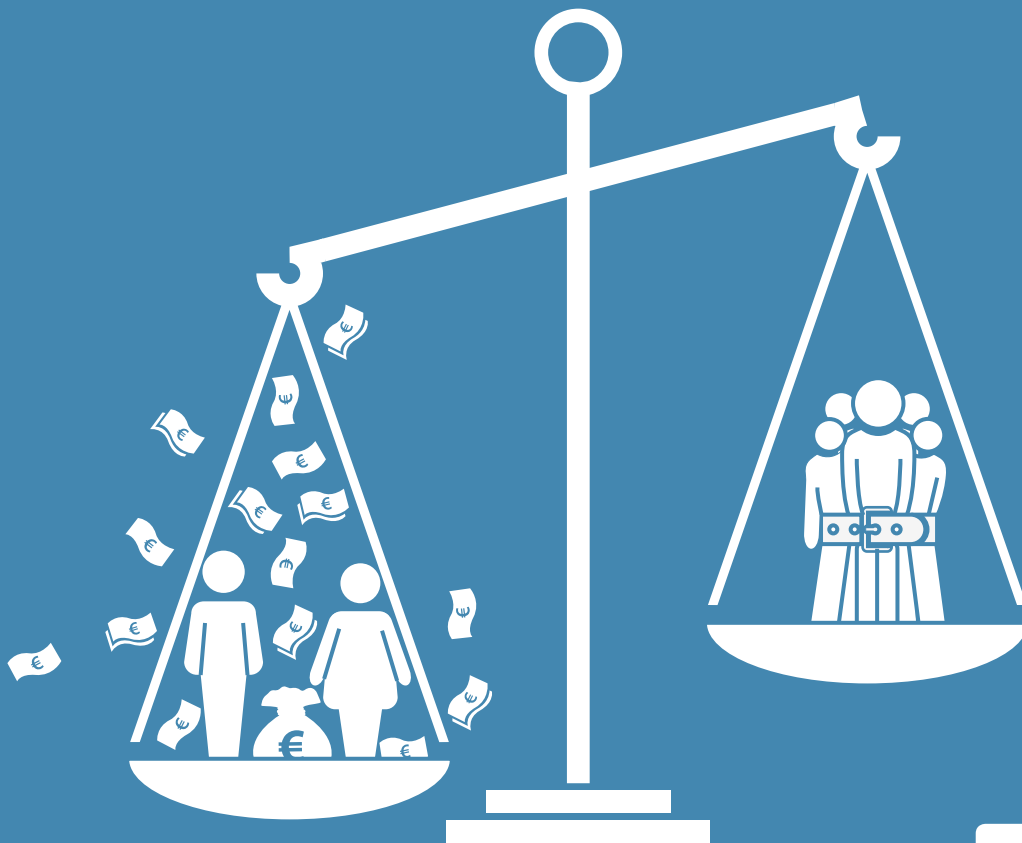


# Οι δυνατότητες προσβολής των μέτρων λιτότητας **ενώπιον υπερεθνικών δικαστηρίων:**

Οι περιπτώσεις της Ελλάδας  
και της Πορτογαλίας



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΤΟΥ ΜΑΝΤΣΕΣΤΕΡ

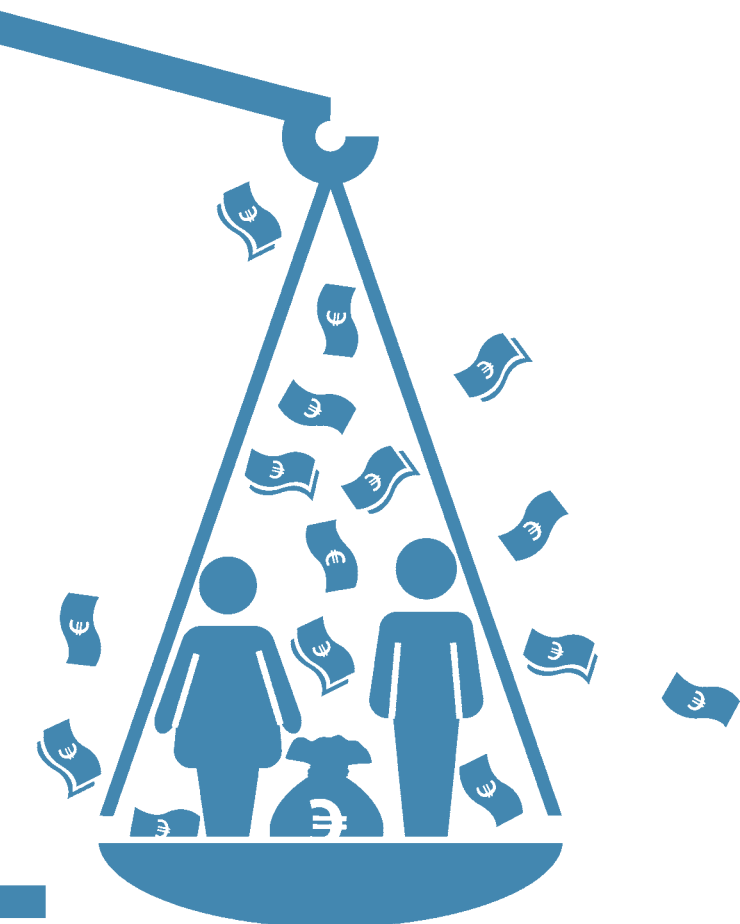
Δρ Αριστέα Κουκιαδάκη

30/6/2014



## ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

<b>1. Εισαγωγή</b> .....	<b>2</b>
<b>2. Ποιων οι πράξεις μπορούν να προσβληθούν;</b> .....	<b>3</b>
<b>3. Η νομική υπόσταση των προσφευγόντων</b> .....	<b>5</b>
<b>4. Το εύρος των πράξεων που μπορούν να προσβληθούν.</b> .....	<b>8</b>
<b>5. Η νομική φύση των πράξεων που μπορούν να προσβληθούν</b> .....	<b>20</b>
<b>6. Οι νομικές βάσεις των προσφυγών</b> .....	<b>20</b>
6.1 Προϋποθέσεις οικονομικής πολιτικής και οι αρμοδιότητες της ΕΕ στον κοινωνικό τομέα .....	19
6.2 Προϋποθέσεις οικονομικής πολιτικής και κοινωνικοί στόχοι των Συνθηκών ΕΕ .....	22
6.3 Προϋποθέσεις οικονομικής πολιτικής και ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ (ΧΘΔ) .....	25
<b>7. Παραδείγματα πιθανών πεδίων προσφυγής.</b> .....	<b>30</b>
<b>8. Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων</b> .....	<b>34</b>
<b>9. Συμπέρασμα</b> .....	<b>38</b>



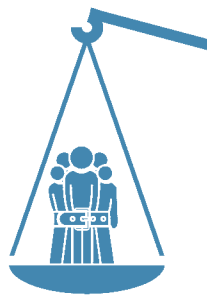
# 1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ<sup>1</sup>

Η ευρωπαϊκή κρίση δημόσιου χρέους έχει επιφέρει σοβαρές επιπτώσεις στο εργατικό δίκαιο και τα συστήματα εργασιακών σχέσεων των κρατών μελών που πλήττονται από την κρίση, καθώς και στον ρόλο της κοινωνικής πολιτικής σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ). Με γνώμονα την ανάγκη υιοθέτησης μιας διαδικασίας «εσωτερικής υποτίμησης» προκειμένου να αποκατασταθεί η ανταγωνιστικότητα των εθνικών οικονομιών, τα μέτρα μείωσης του δημοσιονομικού ελλείμματος συνδυάστηκαν με βαθιές διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις της αγοράς εργασίας σε μια σειρά κρατών μελών της ΕΕ. Ο στόχος των εν λόγω μεταρρυθμίσεων δεν ήταν μόνο να διασφαλιστεί η συγκράτηση των μισθών, αλλά και να τροποποιηθούν ουσιαστικά χαρακτηριστικά των συστημάτων εργασιακών σχέσεων μέσω αλλαγών στη νομοθεσία προστασίας της εργασίας και στις συλλογικές διαπραγματεύσεις.<sup>2</sup> Η παρούσα εργασία αξιολογεί το εύρος και τον βαθμό στον οποίο μπορούν να προσβληθούν ενώπιον υπερεθνικών δικαστικών αρχών τα μέτρα λιτότητας τα οποία υιοθετήθηκαν στα κράτη μέλη της ΕΕ στο πλαίσιο των προγραμμάτων διαρθρωτικής προσαρμογής που υλοποιήθηκαν με την υποστήριξη της «Τρόικας», ήτοι της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας (ΕΚΤ), της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (ΕΕ) και του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου (ΔΝΤ). Σε αυτό το πλαίσιο, η ανάλυση εστιάζει στις περιπτώσεις της Ελλάδας και της Πορτογαλίας και αξιολογεί τις δυνατότητες προσφυγής συγκεκριμένα ενώπιον του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (το Δικαστήριο) και του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (ΕΔΑΔ). Εξετάζονται τέσσερις κατηγορίες ζητημάτων που θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη όταν διερευνώνται οι δυνατότητες προσφυγής εναντίων των μέτρων. Είναι οι εξής: 1. Ποιων οι πράξεις μπορούν να προσβληθούν; 2. Η δυνατότητα διαφόρων προσώπων/οργανισμών να ασκήσουν προσφυγές, 3. Το εύρος των πράξεων που μπορούν να προσβληθούν, και 4. Οι νομικές βάσεις των προσφυγών. Θα υποστηριχθεί ότι, παρά το πέπλο πολυπλοκότητας που καλύπτει τα μέσα που χρησιμοποιήθηκαν κατά τη διάρκεια της κρίσης, υφίστανται επαρκείς δεσμοί μεταξύ των νομικών αξιών σε επίπεδο ΕΕ και ΕΔΑΔ και των μέτρων λιτότητας σε εθνικό επίπεδο, οι οποίοι θεμελιώνουν την δυνατότητα διεξαγωγής δικαστικού διαλόγου μεταξύ των εθνικών και υπερεθνικών δικαστηρίων, καθώς και χρήσης του υπερεθνικού νομικού πλαισίου ως επιπρόσθετης νομικής βάσης για την αξιολόγηση της νομιμότητας των μεταρρυθμίσεων λιτότητας σε εθνικό επίπεδο.

Η ανάλυση έχει την εξής δομή. Στην ενότητα 2, αναλύεται το νομικό καθεστώς της «Τρόικας», παρουσιάζονται τα θεσμικά όργανα της ΕΕ που έχουν εκδώσει πράξεις στο πλαίσιο της οικονομικής κρίσης και εξετάζεται η αρμοδιότητα του Δικαστηρίου. Στην ενότητα 3, εξετάζεται η φύση των προσώπων/οργανισμών που μπορούν να προσφύγουν ενώπιον του Δικαστηρίου βάσει των άρθρων 263 και 267 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ). Κατόπιν, ακολουθεί στην ενότητα 4 μια ανάλυση του εύρους των πράξεων που μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο προσφυγής. Σε αυτό το πλαίσιο, στην ανάλυση γίνεται διάκριση μεταξύ των διαφορετικών μορφών προγραμμάτων χρηματοδοτικής ενίσχυσης που έχουν υιοθετηθεί στην Ευρωζώνη και κατόπιν εξετάζεται λεπτομερέστερα η σύναψη και υλοποίηση των προγραμμάτων στην Ελλάδα και στην Πορτογαλία, δίδοντας ιδιαίτερη προσοχή στο ρόλο των θεσμικών οργάνων της ΕΕ κατά την αναθεώρηση των προγραμμάτων υλοποίησης και στον βαθμό στον οποίο πραγματοποιήθηκαν όντως διαβουλεύσεις με τους κοινωνικούς εταίρους κατά την περίοδο που κατέληξε στη σύναψη των προγραμμάτων. Στη συνέχεια, η ενότητα 5 εστιάζει στις κύριες πράξεις που χρησιμοποιήθηκαν για την υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων, ήτοι στις αποφάσεις του Συμβουλίου και στα Μνημόνια, με στόχο την ανάδειξη των δεσμών μεταξύ μεμονωμένων πακέτων διάσωσης και των συμβατικών πηγών δικαίου της ΕΕ. Κατόπιν αυτού, η ενότητα 6 εξετάζει μια σειρά νομικών βάσεων προσφυγής, όπως η συμβατότητα των μέτρων λιτότητας με τις αρμοδιότητες της ΕΕ στο κοινωνικό πεδίο, με τους κοινωνικούς στόχους των Συνθηκών της ΕΕ και με τον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ (ΧΘΔ). Ακολούθως, στην ενότητα 7, η ανάλυση στρέφεται γύρω από την αναγνώριση

<sup>1</sup> Θα ήθελα να ευχαριστήσω την Claire Kilpatrick για τις ενδιαφέρουσες συζητήσεις επί του θέματος και την Wiebke Warneck για τα εποικοδομητικά σχόλια στις προηγούμενες εκδόσεις της εργασίας.

<sup>2</sup> S. Deakin και Α. Κουκιαδάκη, *The sovereign debt crisis and the evolution of labour law in Europe*, στο Ν. Κουντούρης και Μ. Freedland (επιμ.) *Resocialising Europe in a Time of Crisis* (Cambridge: Cambridge University Press, 2013).



πιθανών πεδίων προσφυγής και στην ενότητα 8 αξιολογείται η δυνατότητα εμπλοκής του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων. Η ενότητα 9 περιλαμβάνει τα συμπεράσματα.

## 2. ΠΟΙΩΝ ΟΙ ΠΡΑΞΕΙΣ ΜΠΟΡΟΥΝ ΝΑ ΠΡΟΣΒΛΗΘΟΥΝ;

Η Συνθήκη προβλέπει ότι κάθε θεσμικό όργανο της Ένωσης δρα εντός των ορίων των αρμοδιοτήτων που του ανατίθενται από τις Συνθήκες, και σύμφωνα με τις διαδικασίες, τους όρους και τους σκοπούς τους οποίους προβλέπουν.<sup>3</sup> Τα αρμόδια θεσμικά όργανα της ΕΕ που έχουν υιοθετήσει πράξεις στο πλαίσιο της κυρίαρχης κρίσης χρέους της ευρωζώνης είναι τα εξής: Το Συμβούλιο (Υπουργών) (Ecofin), η Ευρωπαϊκή Επιτροπή (Επιτροπή) και η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα.<sup>4</sup> Μεταξύ των θεσμικών οργάνων της ΕΕ, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είναι ο κύριος θεματοφύλακας της ΣΛΕΕ και της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ).<sup>5</sup> Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο συνήθως δεν υιοθετεί νομικά δεσμευτικές πράξεις. Όταν το κάνει, οι πράξεις του που προορίζονται να παράγουν νομικά αποτελέσματα έναντι τρίτων μπορούν να αμφισβητηθούν, όπως οι παρόμοιες πράξεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.<sup>6</sup> Στην υπόθεση *Pringle*,<sup>7</sup> το Δικαστήριο έκρινε ότι βάσει του άρθρου 13(1) και του άρθρου 267 της ΣΛΕΕ είχε τη δικαιοδοσία να εξετάσει την εγκυρότητα μιας απόφασης του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Η Σύνοδος Κορυφής της Ευρωζώνης δεν αποτελεί θεσμικό όργανο της ΕΕ, αλλά *ad hoc* συνάντηση χωρίς καθεστώς Συνθήκης, τουλάχιστον μέχρι την επικύρωση του αποκαλούμενου δημοσιονομικού συμφώνου, της Συνθήκης για τη Σταθερότητα, το Συντονισμό και τη Διακυβέρνηση στην Οικονομική και Νομισματική ένωση (ΣΣΣΔ). Το Euro Group, η συνάντηση των Υπουργών Οικονομικών της Ευρωζώνης, έχει καθεστώς Συνθήκης<sup>8</sup> και μόνιμο πρόεδρο, αλλά δεν είναι αρμόδιο να υιοθετεί νομικά δεσμευτικές πράξεις. Είναι σημαντικό να προσθέσουμε ότι η Τρόικα αναγνωρίζεται ως *ad hoc* ανεπίσημο υβρίδιο του ΔΝΤ, της ΕΕ και της ΕΚΤ, τα μέλη της οποίας είναι υψηλόβαθμο προσωπικό που διορίζεται από κάθε θεσμικό όργανο αντίστοιχα, αλλά ενεργεί ως *consortium* χωρίς να διαθέτει διακριτή νομική προσωπικότητα.<sup>9</sup> Η βάση της εδράζεται στη στρατηγική πολιτική απόφαση του συντονισμού των τριών θεσμικών οργάνων για τους σκοπούς της αιρεσιμότητας που αντικατοπτρίζεται στα διάφορα έγγραφα προϋποθέσεων, αλλά οι εσωτερικές της λειτουργίες δεν έχουν λάβει τυπική μορφή. Ως εκ τούτου, δεν είναι δυνατό να αποφανθεί κανείς επί της εγκυρότητας των πράξεων της Τρόικας ως τέτοιας, αλλά μόνο επί των θεσμικών οργάνων που τη συναποτελούν.<sup>10</sup> Πέραν των θεσμικών οργάνων της ΕΕ, οι πράξεις των κρατών μελών της ΕΕ μπορούν επίσης να αμφισβητηθούν, καθώς υποχρεούνται να εφαρμόζουν τη νομοθεσία της ΕΕ.

Εκτός από τα παραπάνω ζητήματα, είναι σημαντικό να προστεθεί εδώ ότι οι μέθοδοι που χρησιμοποιούνται από τα κράτη μέλη και τα θεσμικά όργανα της ΕΕ για την αντιμετώπιση της κρίσης<sup>11</sup> όχι μόνο απαιτούν την αποτύπωση των αλλαγών πολιτικής σε διαδοχικές τροποποιήσεις των νομικών μέσων, αλλά επιτρέπουν και την αμφισβήτηση των πράξεων επικύρωσης ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων.<sup>12</sup> Μέχρι στιγμής, τα εθνικά δικαστήρια των διαφόρων κρατών μελών είναι ουσιαστικά εκείνα που έχουν κατά κύριο λόγο επιληφθεί των προσφυγών κατά των μέτρων λιτότητας, αν και τα αποτελέσματα είναι αντιφατικά.<sup>13</sup> Μεταξύ

3 Άρθρο 13(2) της ΣΕΕ.

4 R. Smits *Judicial Challenges of Measures to Overcome the Crisis*, (2012) διαθέσιμο στον ιστότοπο <http://renesmits.eu/Judicial%20challenges%20of%20measures%20to%20overcome%20the%20crisis.pdf>

5 Άρθρο 17 της ΣΕΕ και Άρθρο 258 της ΣΛΕΕ.

6 Άρθρο 263 της ΣΛΕΕ.

7 Υπόθεση C-370/12, *Thomas Pringle κατά Government of Ireland*, Απόφαση του Δικαστηρίου (ολομέλεια) της 27<sup>ης</sup> Νοεμβρίου 2012.

8 Άρθρο 137 της ΣΛΕΕ και Πρωτόκολλο αριθ. 14 για το Euro Group.

9 Smits, αρ. 4 παραπάνω.

10 Smits, αριθ. 4 παραπάνω.

11 Βλέπε τις παρακάτω ενότητες 3 και 4.

12 Smits, αριθ. 4 παραπάνω.

13 Για λεπτομερή ανάλυση αυτών και άλλων σχετικών υποθέσεων, βλέπε C. Kilpatrick και B. De Witte, *Social Rights in Times of Crisis in*

των πρώτων υποθέσεων, μια προσφυγή κατατέθηκε ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας κατά των κυβερνητικών αποφάσεων στην Ελλάδα που προέβλεπαν περικοπές μισθών και συντάξεων και διαμόρφωσαν την εισοδηματική πολιτική για το 2010, με το επιχείρημα ότι η (πρώτη) δανειακή σύμβαση και το Μνημόνιο Συνεννόησης (Μνημόνιο) που υπαγόρευσαν αυτές τις αλλαγές θα έπρεπε να έχουν επικυρωθεί από ειδική πλειοψηφία των τριών πέμπτων του Κοινοβουλίου. Η υπόθεση απορρίφθηκε από το Συμβούλιο της Επικρατείας:<sup>14</sup> υποστηρίχθηκε ότι λόγοι υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος υπαγόρευσαν τη δανειακή σύμβαση, ότι επετεύχθη πλήρης συμμόρφωση με τις αρχές της αναλογικότητας και της αναγκαιότητας και ότι δεν ήταν απαραίτητη η ψήφιση της νομοθεσίας από το Κοινοβούλιο με ειδική πλειοψηφία, καθώς η δανειακή σύμβαση δεν συνιστούσε διεθνή συμφωνία δυνάμει του άρθρου 28 του Ελληνικού Συντάγματος. Αντιθέτως, σε μια σειρά υποθέσεων που τέθηκαν ενώπιον του πορτογαλικού Συνταγματικού Δικαστηρίου, μια δέσμη τροποποιητικών μέτρων, συμπεριλαμβανομένων εκείνων που σχετίζονταν με απολύσεις, την ακύρωση διατάξεων στις συλλογικές συμβάσεις και τους περιορισμούς των δικαιωμάτων και των επιδομάτων των δημοσίων υπαλλήλων και των συνταξιούχων, κρίθηκε ότι αντικρούονται στο Πορτογαλικό Σύνταγμα.<sup>15</sup> Περίεργως, σε καμία από τις υποθέσεις που τέθηκαν ενώπιον των εν λόγω δικαστηρίων στην Πορτογαλία και την Ελλάδα δεν πραγματοποιήθηκε πλήρης αξιολόγηση της συμβατότητας των μέτρων με το δίκαιο της ΕΕ και συγκεκριμένα με τον ΧΘΔ της ΕΕ.<sup>16</sup>

Σε αυτό το πλαίσιο, είναι απαραίτητο να επισημανθούν τα κύρια ζητήματα δικαιοδοσίας. Βάσει των Συνθηκών, το Δικαστήριο είναι αρμόδιο να αποφαινεται επί της εγκυρότητας των νομικών πράξεων δεσμευτικού χαρακτήρα που υιοθετούνται από τα θεσμικά όργανα της ΕΕ και τις κυβερνήσεις των κρατών μελών της ΕΕ.<sup>17</sup> Σε ό,τι αφορά τα ζητήματα που εξετάζονται στο παρόν, το Δικαστήριο έχει τη δικαιοδοσία να αποφαινεται επί οποιωνδήποτε διαφορών μεταξύ των κρατών μελών ως προς την ερμηνεία και την εφαρμογή και των τριών διακυβερνητικών μέσων που χρησιμοποιήθηκαν στα πακέτα διάσωσης προς τα κράτη μέλη της ευρωζώνης.<sup>18</sup> Στην πρώτη δανειακή σύμβαση προς την Ελλάδα, το Δικαστήριο είναι αρμόδιο να αποφανθεί επί οποιασδήποτε διαφοράς ως προς τη νομιμότητα, την εγκυρότητα, την ερμηνεία ή την εκτέλεση είτε της σύμβασης δανειακής διευκόλυνσης είτε της συμφωνίας μεταξύ πιστωτών.<sup>19</sup> Στο Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (ΕΤΧΣ), τα κράτη μέλη συμφωνούν ότι οι διαφορές τους θα υπάγονται στην αρμοδιότητα του Δικαστηρίου.<sup>20</sup> Από την πλευρά της, η Συνθήκη για τη θέσπιση του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας (ΕΜΣ) εκχωρεί στο Δικαστήριο τη δικαιοδοσία να κρίνει επί οποιασδήποτε διαφοράς μεταξύ μέλους του ΕΜΣ και του ΕΜΣ ή μεταξύ μελών του ΕΜΣ σε σχέση με την ερμηνεία και την εφαρμογή της Συνθήκης ΕΜΣ, συμπεριλαμβανομένης οποιασδήποτε διαφοράς σχετικά με τη συμβατότητα των αποφάσεων που έχουν ληφθεί από τον ΕΜΣ με την εν λόγω συνθήκη.<sup>21</sup> Στην αιτιολογική σκέψη 16 του προοιμίου της Συνθήκης για τη θέσπιση του ΕΜΣ ορίζεται ρητώς ότι η υπαγωγή στη δικαιοδοσία του Δικαστηρίου προκύπτει μέσω του άρθρου 273 της ΣΛΕΕ. Σύμφωνα με την εν λόγω διάταξη, το Δικαστήριο είναι αρμόδιο επί οποιασδήποτε διαφοράς μεταξύ των κρατών μελών, συναφούς με το αντικείμενο των Συνθηκών, εάν η διαφορά αυτή του υποβληθεί δυνάμει συνυποσχετικού.<sup>22</sup>

*the Eurozone: The Role of Fundamental Rights' Challenges*, LAW 2014/05 (Φλωρεντία: EUI, 2014).

14 Συμβούλιο της Επικρατείας, 668/2012.

15 Χρησιμοποιήθηκε η αρχή της ισότητας, όπως διατυπώνεται στο άρθρο 13 του Πορτογαλικού Συντάγματος (1976). Επ' αυτού, βλέπε A. Monteiro Fernandes, *Regressive Labor Legislation – The Magic Potion for all Crises: The Case of Portugal*, (2013) 35 *Comparative Labor Law and Policy Journal*, 3, 397.

16 Επ' αυτού, βλέπε τις παρακάτω ενότητες 6 και 7.

17 Άρθρο 263(1) και (2) της ΣΛΕΕ.

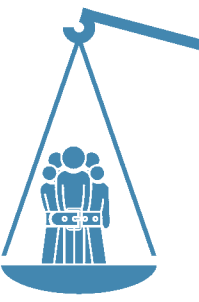
18 Βλέπε την παρακάτω ενότητα 3 για μια ανάλυση των διαφόρων μηχανισμών χρηματοδοτικής ενίσχυσης που χρησιμοποιήθηκαν στα πακέτα διάσωσης της ευρωζώνης.

19 Άρθρο 14(2). Το εφαρμοστέο δίκαιο σε περίπτωση διαφορών είναι το αγγλικό (άρθρο 14(1)). Επίσης, το άρθρο 6 της δανειακής σύμβασης ορίζει ότι εάν το Δικαστήριο κρίνει ότι η σύμβαση παραβιάζει το δίκαιο της ΕΕ και η παραβίαση αυτή δεν μπορεί να αποκατασταθεί, τότε η χρηματοδοτική ενίσχυση ακυρώνεται αμέσως και αμετάκλητα.

20 Άρθρο 16(2) της Σύμβασης Πλαισίου του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (ΕΤΧΣ) μεταξύ των κρατών μελών της ευρωζώνης και του ΕΤΧΣ.

21 Άρθρο 37(3) της Συνθήκης ΕΜΣ.

22 Το άρθρο 273 της ΣΛΕΕ έχει ως στόχο την αποφυγή περιπτώσεων στις οποίες άλλα δικαστήρια ή όργανα πέραν του Δικαστηρίου ερμηνεύουν ζητήματα που σχετίζονται με το δίκαιο της ΕΕ και υιοθετούν αποφάσεις που είναι δεσμευτικές για τα κράτη μέλη.



Για να συνοψίσουμε, μόνο οι πράξεις που υιοθετούνται από την ΕΚΤ, την Επιτροπή, το Συμβούλιο Υπουργών και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (στις περιπτώσεις όπου υιοθετεί νομικά δεσμευτικές πράξεις) μπορούν να αμφισβητηθούν. Το Δικαστήριο είναι αρμόδιο να εκδικάζει υποθέσεις που αφορούν όχι μόνο νομικές πράξεις οι οποίες υιοθετούνται από τα θεσμικά όργανα της ΕΕ και τις κυβερνήσεις των κρατών μελών της ΕΕ,<sup>23</sup> αλλά έχει και την αρμοδιότητα να αποφαινεται επί διαφορών μεταξύ των κρατών μελών σε σχέση με την ερμηνεία και την εφαρμογή και των τριών διακυβερνητικών μέσων που χρησιμοποιούνται στα προγράμματα χρηματοδοτικής ενίσχυσης προς τα κράτη μέλη της ευρωζώνης.

### 3. Η ΝΟΜΙΚΗ ΥΠΟΣΤΑΣΗ ΤΩΝ ΠΡΟΣΦΥΓΟΝΤΩΝ

Το άρθρο 263 της ΣΛΕΕ<sup>24</sup> προβλέπει ότι το Δικαστήριο είναι αρμόδιο να ελέγχει τη νομιμότητα των πράξεων των θεσμικών οργάνων της ΕΕ. Στη Συνθήκη, γίνεται διάκριση μεταξύ προσφυγών από «προνομιούχους» και «μη προνομιούχους» προσφεύγοντες. Είναι ευρέως αποδεκτό ότι η Συνθήκη καθιστά πολύ πιο εύκολη για τους «προνομιούχους» προσφεύγοντες (κράτη μέλη, θεσμικά όργανα της ΕΕ, συμπεριλαμβανομένων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου) την αμφισβήτηση των πράξεων της ΕΕ που μπορεί επίσης να αφορούν στην απασχόληση και τις εργασιακές σχέσεις.

Είναι πολύ πιο δύσκολο για «μη προνομιούχους» προσφεύγοντες (άτομα και οργανισμούς) να προσφύγουν στο Δικαστήριο για θέματα που αφορούν τη νομιμότητα των πράξεων των εν λόγω θεσμικών οργάνων της ΕΕ.<sup>25</sup> Παρόλο που η δυνατότητα νομικής αμφισβήτησης από άτομα και εταιρείες διευρύνθηκε μέσω της Συνθήκης της Λισαβόνας, οι δεσμευτικές νομικές πράξεις των θεσμικών οργάνων της ΕΕ δεν υπόκεινται σε δικαστικές προσφυγές από πρόσωπα που θεωρούν ότι πλήττονται αλλά δεν μπορούν να αποδείξουν πειστικά ότι οι πράξεις τα αφορούν άμεσα και ατομικά. Οι «μη προνομιούχοι» προσφεύγοντες, στους οποίους μπορεί να περιλαμβάνονται μεμονωμένοι εργαζόμενοι, εργοδότες και συνδικαλιστικές οργανώσεις, μπορούν να προσφύγουν άμεσα στο Δικαστήριο για πράξεις των θεσμικών οργάνων της ΕΕ, αλλά μόνο υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις. Η νομική βάση σε τέτοιες περιπτώσεις αντλείται από το άρθρο 263(4) της ΣΛΕΕ, το οποίο ορίζει ότι «κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο μπορεί, υπό τις προϋποθέσεις του πρώτου και του δεύτερου εδαφίου, να ασκεί προσφυγή κατά των πράξεων των οποίων είναι αποδέκτης ή που το αφορούν άμεσα και ατομικά, καθώς και κατά των κανονιστικών πράξεων που το αφορούν άμεσα χωρίς να περιλαμβάνουν εκτελεστικά μέτρα». Το Δικαστήριο έχει ερμηνεύσει πολύ αυστηρά τη δυνατότητα των μη προνομιούχων προσφευγόντων να ασκήσουν προσφυγή. Ειδικότερα στο πεδίο του εργατικού

23 Άρθρο 263(1) και (2) της ΣΛΕΕ.

24 Το άρθρο 263 (πρώην άρθρο 230 της ΣΕΚ) ορίζει τα εξής: «[1]Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης ελέγχει τη νομιμότητα των νομοθετικών πράξεων, πράξεων του Συμβουλίου, της Επιτροπής, και της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας, εκτός των συστάσεων και γνωμών, και των πράξεων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου που παράγουν νομικά αποτελέσματα έναντι τρίτων. Ελέγχει επίσης τη νομιμότητα των πράξεων των λοιπών οργάνων ή οργανισμών της Ένωσης που προορίζονται να παράγουν έννομα αποτελέσματα έναντι τρίτων. [2] Για το σκοπό αυτό, το Δικαστήριο είναι αρμόδιο να αποφαινεται επί προσφυγών που ασκούνται από κράτος μέλος, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο ή την Επιτροπή, λόγω αναρμοδιότητας, παραβάσεως ουσιώδους τύπου, παραβάσεως των Συνθηκών ή οποιουδήποτε κανόνα δικαίου σχετικού με την εφαρμογή της ή λόγω καταχρήσεως εξουσίας. [3] Το Δικαστήριο είναι αρμόδιο, υπό τις ίδιες προϋποθέσεις, να αποφαινεται επί προσφυγών που ασκούνται από το Ελεγκτικό Συνέδριο, την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και την Επιτροπή των Περιφερειών, με σκοπό τη διατήρηση των προνομίων τους. [4] Κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο μπορεί, υπό τις προϋποθέσεις του πρώτου και του δεύτερου εδαφίου, να ασκεί προσφυγή κατά των πράξεων των οποίων είναι αποδέκτης ή που το αφορούν άμεσα και ατομικά, καθώς και κατά των κανονιστικών πράξεων που το αφορούν άμεσα χωρίς να περιλαμβάνουν εκτελεστικά μέτρα. [5] Οι πράξεις για τη δημιουργία οργάνων και οργανισμών της Ένωσης μπορούν να προβλέπουν ειδικές προϋποθέσεις και πρακτικές ρυθμίσεις όσον αφορά τις προσφυγές που ασκούνται από φυσικά ή νομικά πρόσωπα κατά πράξεων αυτών των οργάνων ή οργανισμών που προορίζονται να παράγουν έννομα αποτελέσματα έναντι των εν λόγω προσώπων. [6] Οι προσφυγές που προβλέπονται στο παρόν άρθρο ασκούνται εντός δύο μηνών, υπολογιζόμενων, κατά περίπτωση, από τη δημοσίευση της πράξεως, την κοινοποίησή της στον προσφεύγοντα ή, ελλείψει δημοσίευσής ή κοινοποίησής, από την ημέρα κατά την οποία ο προσφεύγων έλαβε γνώση της πράξεως.» Από πλευράς διαδικασίας, το Γενικό Δικαστήριο αποφαινεται σε πρώτο βαθμό και οι αποφάσεις του υπόκεινται σε αναίρεση ενώπιον του Δικαστηρίου (άρθρο 256(1) της ΣΛΕΕ).

25 Επ' αυτού, βλέπε B. Bercusson, *European Labour Law* (Cambridge: Cambridge University Press, 2009).



δικαίου, το Δικαστήριο έχει αρνηθεί να αποδεχθεί ότι οι συλλογικοί φορείς που εκπροσωπούν τα μέλη τους μπορούν να θεωρηθούν πρόσωπα που τους αφορά άμεσα και ατομικά το ζήτημα.<sup>26</sup> Για παράδειγμα, το Δικαστήριο αρνήθηκε στο παρελθόν να εκδικάσει δύο υποθέσεις στις οποίες γαλλικά συμβούλια εργαζομένων προσέφυγαν κατά αποφάσεων της Επιτροπής που επέτρεπαν την ολοκλήρωση συγχωνεύσεων μεταξύ γαλλικών εταιρειών,<sup>27</sup> καθώς και μια υπόθεση στην οποία ένα συμβούλιο εργαζομένων προσέφυγε κατά μιας απόφασης της Επιτροπής με την οποία καταδικάστηκε η κρατική ενίσχυση προς μια εταιρεία.<sup>28</sup> Βάσει αυτών των εξελίξεων, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι ο βαθμός στον οποίο το Δικαστήριο είναι πρόθυμο να εξετάσει προσφυγές που πραγματοποιούνται από άτομα κατά πράξεων των θεσμικών οργάνων της ΕΕ, ακόμη και όταν επηρεάζουν την απασχόληση και τις εργασιακές σχέσεις, ενδέχεται να είναι περιορισμένος.

Σε ό,τι αφορά τα μέτρα που εξετάζονται στο παρόν, η αναφορά του άρθρου 263(4) της ΣΛΕΕ σε «μια πράξη που αφορά ένα άλλο πρόσωπο» σαφώς περιλαμβάνει μια απόφαση που αφορά ένα άλλο πρόσωπο, συμπεριλαμβανομένων ενός κράτους μέλους ή κρατών μελών που έχουν υπάρξει αποδέκτες πράξεων της ΕΕ σε σχέση με την κρίση.<sup>29</sup> Για τους σκοπούς του παρόντος, περιλαμβάνει επομένως αποφάσεις του Συμβουλίου που αφορούν τα κράτη μέλη τα οποία λαμβάνουν χρηματοδοτική ενίσχυση. Προκειμένου να αμφισβητήσει μια πράξη που αφορά ένα άλλο πρόσωπο, ο προσφεύγων θα πρέπει να τεκμηριώσει ότι τον αφορά άμεσα και ατομικά. Η νομολογία υποδηλώνει ότι ενδέχεται να είναι δύσκολο να πληρείται το κριτήριο του άμεσου συμφέροντος στην περίπτωση ατόμων που αμφισβητούν αποφάσεις του Συμβουλίου οι οποίες έχουν ως αποδέκτες τα κράτη μέλη. Αυτό συμβαίνει επειδή τα κράτη μέλη διατηρούν ένα περιθώριο, ακόμη και μικρό, διακριτικής ευχέρειας σε ό,τι αφορά τα μέσα εφαρμογής των μέτρων που ορίζονται στις αποφάσεις του Συμβουλίου. Αυτό επισημάνθηκε στις υποθέσεις που τέθηκαν ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου από τη συνδικαλιστική οργάνωση του δημοσίου τομέα στην Ελλάδα (ΑΔΕΔΥ).<sup>30</sup> Οι προσφυγές αφορούσαν δύο αποφάσεις του Συμβουλίου<sup>31</sup> που είχαν ως άμεσο αποδέκτη την Ελλάδα με σκοπό την ενίσχυση και εμπάθυνση της δημοσιονομικής εποπτείας και με τις οποίες ειδοποιούνταν η Ελλάδα να λάβει τα μέτρα μείωσης του ελλείμματος που κρίνονταν αναγκαία για την αντιμετώπιση της κατάστασης υπερβολικού ελλείμματος. Οι προσφυγές ασκήθηκαν με το επιχείρημα ότι οι αποφάσεις παραβίαζαν, μεταξύ άλλων, την αρχή της δοτής αρμοδιότητας.<sup>32</sup> Οι προσφυγές δεν έγιναν δεκτές από το Γενικό Δικαστήριο λόγω έλλειψης νομιμοποίησης των προσφευγόντων. Και στις δύο υποθέσεις, το Δικαστήριο έκρινε ότι οι προσφεύγοντες απέτυχαν να αποδείξουν ότι οι αμφισβητούμενες πράξεις τους αφορούσαν άμεσα. Αυτό συνέβη επειδή τα μέτρα θεωρήθηκαν γενικά και απαιτούσαν την υιοθέτηση εφαρμοστέων μέτρων από τις ελληνικές αρχές, για τα οποία οι εν λόγω αρχές διέθεταν ευρεία διακριτική ευχέρεια. Πέραν των ζητημάτων που σχετίζονται με το άμεσο συμφέρον, μια επιπρόσθετη προϋπόθεση στην περίπτωση των μη προνομιούχων προσφευγόντων είναι ότι ο προσφεύγων θα πρέπει να τεκμηριώσει ατομικό συμφέρον. Αυτό αποτελεί πιθανώς πιο δύσκολο εμπόδιο για την τεκμηρίωση του *locus standi* σε σχέση με τα μέτρα που εξετάζονται στο παρόν. Με βάση την υπόθεση *Plaumann*,<sup>33</sup> δεν είναι βέβαιο εάν αυτή η προϋπόθεση μπορεί να ικανοποιηθεί, καθώς οι αποφάσεις του Συμβουλίου επηρεάζουν μεγάλο αριθμό ατόμων και όχι μόνο τους προσφεύγοντες.<sup>34</sup>

Αξίζει τον κόπο να αναλυθούν εδώ οι δυνατότητες των «προνομιούχων προσφευγόντων», δυνάμει του άρθρου 263, να αμφισβητήσουν τα μέτρα. Ως προνομιούχοι προσφεύγοντες, με άνευ όρων πρόσβαση στην άσκηση προσφυγών στο Δικαστήριο, ορίζονται «ένα κράτος μέλος, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο,

26 Bercusson, αρ. 25 παραπάνω.

27 *Comité Central d'Entreprise de la Société Générale des Grandes Sources* κατά Επιτροπής, Υπόθεση T-96/92 [1995], *Vittel* κατά Επιτροπής, Υπόθεση T-12/93 [1995].

28 *Comité d'entreprise de la Société Française de Production* κατά Επιτροπής, Υπόθεση T-189/97 [1998].

29 Smits, αριθ. 4 παραπάνω.

30 Υπόθεση T-541/10, *ΑΔΕΔΥ κ.α. κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, ΕΕ C 26/45, 26.1.2013, Υπόθεση T-215/11, *ΑΔΕΔΥ κ.α. κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, ΕΕ C 26/45, 26.1.2013.

31 Απόφαση του Συμβουλίου 2010/320/ΕΕ και απόφαση του Συμβουλίου 2011/57/ΕΕ.

32 Άρθρο 5(2) της ΣΕΕ.

33 Βλέπε παραπάνω αριθ. 27.

34 Για την αντιμετώπιση παρόμοιων ζητημάτων από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (ΕΔΑΔ), βλέπε την παρακάτω ενότητα 8.





το Συμβούλιο ή η Επιτροπή».<sup>35</sup> Οι ημι-προνομιούχοι προσφεύγοντες, που περιλαμβάνουν το Ελεγκτικό Συνέδριο, την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και την Επιτροπή των Περιφερειών, νομιμοποιούνται σύμφωνα με το άρθρο 263 «με σκοπό τη διατήρηση των προνομίων τους», με άλλα λόγια, όταν πλήττονται τα συμφέροντά τους. Η θέση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου είναι ιδιαίτερος ενδιαφέρουσα. Το καθεστώς που του αποδόθηκε σε διαδικασίες αναθεώρησης αλλοιώθηκε με την πάροδο του χρόνου. Πριν από τη ΣΕΕ, δεν του είχε αποδοθεί κανένα επίσημο προνομιακό καθεστώς. Ωστόσο, στην υπόθεση *Chernobyl*,<sup>36</sup> το Δικαστήριο έκρινε ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο θα μπορούσε να έχει «οιονεί προνομιακό» καθεστώς προκειμένου να διατηρήσει τα προνόμιά του. Το Δικαστήριο θεώρησε ότι η θεσμική ισορροπία στην ΕΕ απαιτεί το σεβασμό των προνομίων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, πρώτον, επιτρέποντας στο Κοινοβούλιο να αμφισβητεί πράξεις, οι οποίες απειλούν τα προνόμιά του, και, δεύτερον, αναγνωρίζοντας ότι τα εν λόγω προνόμια περιλαμβάνουν το δικαίωμα συμμετοχής στη νομοθετική διαδικασία. Δεδομένου ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (ΕΚ) περιλαμβάνεται πλέον στο άρθρο 263 ως «προνομιούχος προσφεύγων» και με βάση την παρακάτω ανάλυση σχετικά με τις απαιτήσεις συμμετοχής όλων των κύριων θεσμικών οργάνων της ΕΕ κατά τη σύνταξη και την υιοθέτηση νομοθεσίας της ΕΕ, αξίζει να διερευνηθούν περαιτέρω οι δυνατότητες συμμετοχής του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στο διάλογο που αφορά την άσκηση προσφυγής κατά των μέτρων λιτότητας. Όπως υποστηρίζουμε παρακάτω, ένας τρόπος να επιτευχθεί αυτό θα ήταν να αμφισβητήσει το ΕΚ τυχόν μελλοντικές πράξεις της ΕΕ με το επιχειρήμα ότι παραβιάζουν την αρχή της δοτής αρμοδιότητας.<sup>37</sup>

Πέραν των άμεσων προσφυγών ενώπιον του Δικαστηρίου, φυσικά και νομικά πρόσωπα μπορούν να αμφισβητήσουν τη νομιμότητα πράξεων που υιοθετήθηκαν κατά τη διάρκεια της οικονομικής κρίσης μέσω των εθνικών δικαστηρίων και, μέσω της διαδικασίας προδικαστικής απόφασης, να φθάσουν στο Δικαστήριο. Σε περίπτωση ύπαρξης νομικής οδού για τα ενδιαφερόμενα μέρη σε εθνικό επίπεδο μέσω της οποίας μπορούν να ασκήσουν προσφυγή σε εθνικό δικαστήριο κατά των μέτρων που ελήφθησαν σε σχέση με την κρίση, το εθνικό δικαστήριο μπορεί<sup>38</sup> να παραπέμψει το ζήτημα της εγκυρότητας ή ερμηνείας στο Δικαστήριο. Στην υπόθεση *Pringle*,<sup>39</sup> το Δικαστήριο επανέλαβε ότι οποιοδήποτε πρόσωπο έχει το δικαίωμα, σε διαδικασίες ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων, να υποστηρίξει, ενώπιον του δικαστηρίου που εκδικάζει την υπόθεση, την ακυρότητα μιας πράξης της Ένωσης και να ζητήσει από το εν λόγω δικαστήριο, το οποίο δεν έχει δικαιοδοσία το ίδιο να κηρύξει άκυρη την πράξη, να θέσει αυτό το ζήτημα στο Δικαστήριο μέσω παραπομπής για προδικαστική απόφαση. Παρόλα αυτά, η αναγνώριση του δικαιώματος ενός προσώπου να υποστηρίξει την ακυρότητα μιας πράξης της Ένωσης προϋποθέτει ότι το εν λόγω πρόσωπο δεν είχε το δικαίωμα, σύμφωνα με το άρθρο 263 της ΣΛΕΕ, να προσφύγει απευθείας για την ακύρωση της εν λόγω πράξης.<sup>40</sup> Βάσει της παραπάνω ανάλυσης σχετικά με την αυστηρή ερμηνεία της νομιμοποίησης στην περίπτωση των μη προνομιούχων προσφευγόντων, μπορεί να υποστηριχθεί ότι η προϋπόθεση που προσδιορίζεται στη νομολογία του Δικαστηρίου θα ικανοποιείται σε αρκετές από τις πράξεις που εξετάζονται στο παρόν.

35 Άρθρο 263 της ΣΛΕΕ.

36 Υπόθεση C-70/88 *Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων* [1990] ECR I-2041.

37 Άρθρο 5(2). Βλέπε την παρακάτω ενότητα 6.1 για μια ανάλυση επ' αυτού.

38 Στην περίπτωση του ανώτατου δικαστηρίου του κράτους μέλους: υποχρεωτικό.

39 Βλέπε αριθ. 7 παραπάνω.

40 Βλέπε υπόθεση C-239/99 *Nachi Europe* [2001] ECR I-1197, παράγραφος 35.

## 4. ΤΟ ΕΥΡΟΣ ΤΩΝ ΠΡΑΞΕΩΝ ΠΟΥ ΜΠΟΡΟΥΝ ΝΑ ΠΡΟΣΒΛΗΘΟΥΝ

Προτού περάσουμε στην εξέταση του εύρους των πράξεων που μπορούν να αμφισβητηθούν ενώπιον του Δικαστηρίου, είναι απαραίτητο να διασαφηνίσουμε τη νομική φύση των πακέτων διάσωσης. Όπως έχει υποστηρίξει η Kilpatrick, «όσο λιγότερο σαφής είναι η άντληση ενός πακέτου διάσωσης από τις συνθήεις πηγές της ΕΕ, τόσο λιγότερο ξεκάθαρα γίνονται τα ερωτήματα σχετικά με τη δυνατότητα αναθεώρησής του από την ΕΕ».<sup>41</sup> Ως εκ τούτου, μια αξιολόγηση της φύσης των προγραμμάτων χρηματοδοτικής ενίσχυσης θα συμβάλει στη συνέχεια στον καθορισμό του τύπου των πράξεων και των θεσμικών οργάνων της ΕΕ που μπορούν να προσβληθούν, καθώς και της νομικής βάσης της προσφυγής.

Συνολικά, τα προγράμματα χρηματοδοτικής ενίσχυσης που έχουν δοθεί στα κράτη μέλη της ΕΕ μέχρι στιγμής μπορούν να καταταχθούν στις παρακάτω κατηγορίες:<sup>42</sup>

- Προγράμματα εκτός ευρωζώνης: υιοθετήθηκαν με βάση το άρθρο 143 της ΣΛΕΕ.<sup>43</sup> Αυτή η επιλογή χρησιμοποιήθηκε στην περίπτωση κρατών μελών εκτός ευρωζώνης, ήτοι στην Ουγγαρία, τη Λετονία και τη Ρουμανία.<sup>44</sup>
- Προγράμματα της ευρωζώνης:
  1. Διμερή (τα κράτη μέλη της ευρωζώνης συνάπτουν διμερή δάνεια τα οποία συμπληρώνονται από μια εφεδρική συμφωνία του ΔΝΤ: παρασχέθηκε η χρηματοδοτική ενίσχυση I στην περίπτωση της Ελλάδας (2010),<sup>45</sup>
  2. Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (ΕΜΧΣ) (βάσει του άρθρου 122(2) της ΣΛΕΕ):<sup>46</sup> παρασχέθηκε χρηματοδοτική ενίσχυση στις περιπτώσεις της Ιρλανδίας και της Πορτογαλίας,
  3. ΕΤΧΣ (διεθνής συμφωνία για τη σύσταση ιδιωτικής εταιρείας υπό τον έλεγχο των κρατών μελών της ευρωζώνης):<sup>47</sup> παρασχέθηκε χρηματοδοτική ενίσχυση στην Ιρλανδία, στην Πορτογαλία και η χρηματοδοτική ενίσχυση II στην Ελλάδα,
  4. δ. ΕΜΣ (διακυβερνητική Συνθήκη):<sup>48</sup> παρασχέθηκε χρηματοδοτική ενίσχυση στην Κύπρο.<sup>49</sup>

41 C. Kilpatrick, *An Economic Emergency? The Degradation of Basic Legal Values in Europe's Bailouts*, 2013 αδημοσίευτο χειρόγραφο (αντίγραφο της συντάκτριας), 5.

42 Για τους σκοπούς της παρούσας ανάλυσης, θα δοθεί έμφαση συγκεκριμένα στα πακέτα διάσωσης που δόθηκαν στην Ελλάδα και στην Πορτογαλία.

43 Αυτή η διάταξη αφορά την περίπτωση στην οποία ένα κράτος μέλος αντιμετωπίζει δυσχέρειες ή σοβαρή απειλή δυσχερειών στο ισοζύγιο πληρωμών, οι οποίες οφείλονται είτε σε ολική διατάραξη του ισοζυγίου πληρωμών είτε στο είδος των συναλλαγμάτων που διαθέτει, και οι οποίες είναι σε θέση ιδίως να θέσουν σε κίνδυνο τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς ή την πραγματοποίηση της κοινής εμπορικής πολιτικής.

44 Απόφαση του Συμβουλίου της 4<sup>ης</sup> Νοεμβρίου 2008 με την οποία παρέχεται κοινοτική μεσοπρόθεσμη χρηματοδοτική ενίσχυση στην Ουγγαρία (Απόφαση 2009/103/ΕΚ). Απόφαση του Συμβουλίου της 20<sup>ης</sup> Ιανουαρίου 2009 με την οποία παρέχεται κοινοτική μεσοπρόθεσμη χρηματοδοτική ενίσχυση στη Λετονία (Απόφαση 2009/290/ΕΚ). Απόφαση του Συμβουλίου της 6<sup>ης</sup> Μαΐου 2009 με την οποία παρέχεται κοινοτική μεσοπρόθεσμη χρηματοδοτική ενίσχυση στη Ρουμανία (Απόφαση 2009/459/ΕΚ) όπως τροποποιήθηκε από την Απόφαση 2010/183. Βλέπε επίσης [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/eu\\_borrower/balance\\_of\\_payments/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/balance_of_payments/index_en.htm).

45 Η Ελλάδα έλαβε δανεισμό ύψους 110 δισεκατομμυρίων ευρώ μέσω διμερών δανείων από άλλα κράτη της ευρωζώνης (80 δισεκατομμύρια ευρώ) και 30 δισεκατομμύρια ευρώ από το ΔΝΤ.

46 Ο ΕΜΧΣ ήταν ένα έκτακτο πρόγραμμα χρηματοδότησης που βασιζόταν σε πόρους που αντλήθηκαν από τις χρηματοπιστωτικές αγορές και τους οποίους εγγυόταν η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, χρησιμοποιώντας ως ασφάλεια τον προϋπολογισμό της ΕΕ. Το άρθρο 122(2) χρησιμοποιήθηκε ως νομική βάση για τον Κανονισμό αριθ. 407/2010 του Συμβουλίου ([2010] ΕΕ L 118/1), ο οποίος ορίζει τις λεπτομέρειες του μηχανισμού.

47 Απόφαση των εκπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών μελών της ζώνης του ευρώ, συνελθόντων στο πλαίσιο του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Έγγραφο του Συμβουλίου 9614/10 της 10<sup>ης</sup> Μαΐου 2010. Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (ΕΤΧΣ) δημιουργήθηκε από τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ μετά από τις αποφάσεις που ελήφθησαν στις 9 Μαΐου 2010 στο πλαίσιο του Συμβουλίου Ecofin.

48 Του ΕΜΣ προηγήθηκε μια τροποποίηση του άρθρου 126 της ΣΛΕΕ ώστε να δοθεί ρητή εξουσιοδότηση στα κράτη μέλη να διαθέτουν χρηματοδοτικό μηχανισμό. Επί του παρόντος, ο ΕΜΣ αποτελεί το κύριο μέσο χρηματοδότησης νέων προγραμμάτων. Ο ΕΜΣ δανειζεται μια σειρά θεσμικών οργάνων της ΕΕ, όπως η Επιτροπή, για ορισμένες εργασίες. Για παράδειγμα, η υπογραφή της συμφωνίας εξ ονόματος του ΕΜΣ αποτελεί καθήκον της Επιτροπής (άρθρο 13(4)).

49 Ο ΕΜΣ ήταν επίσης η πηγή του προγράμματος στήριξης της Ισπανίας, η οποία παρασχέθηκε αποκλειστικά στον χρηματοπιστωτικό τομέα.



Όπως είναι σαφές, ορισμένα προγράμματα της ευρωζώνης, πέραν εκείνων της Ιρλανδίας και της Πορτογαλίας, πραγματοποιήθηκαν εκτός του θεσμικού πλαισίου της ΕΕ. Αυτή είναι η περίπτωση των προγραμμάτων I και II για την Ελλάδα, καθώς και του προγράμματος της Κύπρου. Το πρόγραμμα I για την Ελλάδα πραγματοποιήθηκε κατόπιν διαπραγματεύσεων κατά το 2010 μεταξύ των ελληνικών αρχών και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η οποία ενήργησε σε συνεννόηση με την ΕΚΤ και το ΔΝΤ, όπως είχε προηγουμένως αποφασιστεί από τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ.<sup>50</sup> Κατόπιν, τα κύρια στοιχεία των προϋποθέσεων πολιτικής συμπεριελήφθησαν σε ένα Μνημόνιο Οικονομικών και Χρηματοπιστωτικών Πολιτικών, σε ένα Μνημόνιο Συνεννόησης στις Συγκεκριμένες Προϋποθέσεις Πολιτικής και σε ένα Τεχνικό Μνημόνιο Συνεννόησης.<sup>51</sup> Στην περίπτωση της Ελλάδας, τα Μνημόνια υπεγράφησαν στις 3 Μαΐου 2010 μεταξύ της ελληνικής κυβέρνησης και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, εκ μέρους των κρατών μελών της Ευρωζώνης. Στις 6 Μαΐου, το ελληνικό κοινοβούλιο υιοθέτησε το Μνημόνιο και ψήφισε μια σειρά μέτρων πολιτικής για την εφαρμογή του.<sup>52</sup> Στις 8 Μαΐου 2010, συνάφθηκε η σύμβαση δανειακής διευκόλυνσης μεταξύ των κρατών μελών με νόμισμα το ευρώ και της Ελληνικής Δημοκρατίας, καθώς και μια συμφωνία μεταξύ πιστωτών. Στις 10 Μαΐου 2010, το Συμβούλιο υιοθέτησε μια απόφαση σύμφωνα με τα άρθρα 126(9) και 136 της ΣΛΕΕ, συμπεριλαμβανομένων των κύριων στοιχείων των προϋποθέσεων πολιτικής.<sup>53</sup> Το Μνημόνιο προσδιορίστηκε περαιτέρω με μια σειρά αποφάσεων που υιοθετήθηκαν από το Συμβούλιο στο πλαίσιο της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος εντός του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης, σύμφωνα με τα άρθρα 126 και 136 της ΣΛΕΕ. Το δεύτερο πρόγραμμα προσαρμογής για την Ελλάδα (Ελλάδα II) αποτέλεσε αντικείμενο διαπραγματεύσεων μεταξύ των ίδιων θεσμικών οργάνων, ήτοι της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η οποία ενήργησε σε συνεννόηση με την ΕΚΤ και το ΔΝΤ, όπως είχε προηγουμένως αποφασιστεί από τα κράτη μέλη της ευρωζώνης, και τα κύρια στοιχεία των προϋποθέσεων πολιτικής συμπεριελήφθησαν επίσης στα Μνημόνια.<sup>54</sup> Ωστόσο, το πρόγραμμα υιοθετήθηκε στο πλαίσιο του ΕΤΧΣ που αποτελεί μια εταιρεία περιορισμένης ευθύνης με έδρα το Λουξεμβούργο, η οποία συστάθηκε από τις 16 χώρες που είχαν ως κοινό νόμισμα το ευρώ το 2010 και δημιουργήθηκε κατόπιν των αποφάσεων που ελήφθησαν στις 9 Μαΐου 2010 στο πλαίσιο του Συμβουλίου Ecofin.

Παρόλο που τόσο το πρόγραμμα Ελλάδα I όσο και το πρόγραμμα Ελλάδα II δεν εμπίπτουν στο θεσμικό πλαίσιο της ΕΕ, θα πρέπει να συμπεριληφθούν στην ανάλυση για πολυάριθμους λόγους. Πρώτον, μια σειρά αποφάσεων του Συμβουλίου υιοθετήθηκαν στην περίπτωση του προγράμματος Ελλάδα I βάσει των άρθρων 126 (παράγραφοι 6 και 9) και 136 της ΣΛΕΕ.<sup>55</sup> Στο πρόγραμμα Ελλάδα II, τα δάνεια του ΕΤΧΣ υπόκεινται και πάλι σε συμμόρφωση με την απόφαση 2011/734/ΕΕ του Συμβουλίου της 12ης Ιουλίου 2011, όπως τροποποιήθηκε, το Μνημόνιο που υπογράφηκε αρχικά στις 3 Μαΐου 2010, όπως τροποποιήθηκε με το Συμπληρωματικό Μνημόνιο της 6ης Δεκεμβρίου 2011, και όπως τροποποιήθηκε κατά περιόδους. Δεύτερον, στο πλαίσιο των προγραμμάτων Ελλάδα I και II, το Συμβούλιο, η Επιτροπή και η ΕΚΤ ανέλαβαν σημαντικό ελεγκτικό ρόλο. Όπως μόλις είδαμε, το Συμβούλιο υιοθέτησε μια σειρά αποφάσεων με αποδέκτη την Ελλάδα. Σε ό,τι αφορά την Επιτροπή και την ΕΚΤ, η συμφωνία-πλαίσιο για το ΕΤΧΣ ορίζει σαφώς ότι οι προϋποθέσεις που συνδέονται με τη χρηματοδοτική ενίσχυση πρόκειται να συμπεριληφθούν σε ένα Μνημόνιο το οποίο θα τεθεί υπό διαπραγμάτευση από το δικαιούχο κράτος με την Επιτροπή, η οποία θα ενεργεί μαζί με την ΕΚΤ και το ΔΝΤ.<sup>56</sup> Επίσης, είναι σημαντικό να επισημανθεί ότι ενώ το πρόγραμμα Ελλάδα II

50 Δήλωση για τη στήριξη της Ελλάδας από τα κράτη μέλη της ευρωζώνης, Βρυξέλλες, 11 Απριλίου 2010.

51 Στη δήλωση των κρατών μελών της 25<sup>ης</sup> Μαρτίου αναφέρονταν ήδη ότι κάθε εκταμίευση στο πλαίσιο των διμερών δανείων θα υπόκειται σε αυστηρούς όρους.

52 Το Μνημόνιο επισυνάφθηκε ως παράρτημα στον Νόμο 3845/2010. Οι διατάξεις του εν λόγω νόμου εφαρμόζουν εν πολλοίς το Μνημόνιο.

53 Απόφαση του Συμβουλίου η οποία απευθύνεται προς την Ελλάδα με σκοπό την ενίσχυση και εμβάθυνση της δημοσιονομικής εποπτείας και δια της οποίας ειδοποιείται η Ελλάδα να λάβει τα μέτρα μείωσης του ελλείμματος που κρίνονται αναγκαία για την αντιμετώπιση της κατάστασης υπερβολικού ελλείμματος (2010/320/ΕΕ) ΕΕ L145/6, 11.6.10.

54 Το δεύτερο Μνημόνιο επισυνάφθηκε ως παράρτημα στο Νόμο 4046/2012 (βλέπε και την Πράξη αριθ. 6 του Υπουργικού Συμβουλίου της 28ης Φεβρουαρίου 2012 (ΦΕΚ 38 Α/28-02-2012), καθώς και την Ερμηνευτική Εγκύκλιο αριθ. 4601/304 (2012) του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης.

55 Απόφαση 2011/734/ΕΕ του Συμβουλίου της 12<sup>ης</sup> Ιουλίου 2011 (η οποία αναδιατυπώνει την απόφαση 2010/320/ΕΕ του Συμβουλίου της 10<sup>ης</sup> Μαΐου 2010 όπως τροποποιήθηκε), η οποία υιοθετήθηκε βάσει των άρθρων 126(9) και 136 της ΣΛΕΕ (ΕΕ 2011 L 296/38), και μετέπειτα τροποποιήσεις αυτής.

56 Προοίμιο 2 της συμφωνίας-πλαίσιο για το ΕΤΧΣ.

έχει ως νομική βάση το ΕΤΧΣ, το ΕΤΧΣ δημιουργήθηκε ταυτόχρονα και από τα ίδια θεσμικά όργανα που ενεπλάκησαν στην ίδρυση του ΕΜΧΣ, ο οποίος δημιουργήθηκε με βάση τις Συνθήκες της ΕΕ.<sup>57</sup> Τέλος, η συμφωνία-πλαίσιο για το ΕΤΧΣ ορίζει σαφώς ότι «οι προϋποθέσεις που συνδέονται με την παροχή χρηματοδοτικής ενίσχυσης από το ΕΤΧΣ, καθώς και οι κανόνες που εφαρμόζονται στην παρακολούθηση της συμμόρφωσης, θα πρέπει να συνάδουν πλήρως με τη Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης και τις νομοθετικές πράξεις της ΕΕ.»<sup>58</sup>

Σε αντίθεση με τα προγράμματα Ελλάδα I και II, το πορτογαλικό πρόγραμμα πραγματοποιήθηκε με βάση τις Συνθήκες της ΕΕ.<sup>59</sup> Στο πλαίσιο του ΕΜΧΣ, το άρθρο 3 του Κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 407/2010 ορίζει ότι το κράτος που επιθυμεί να λάβει χρηματοδοτική ενίσχυση υποβάλλει σχέδιο προγράμματος προσαρμογής στην Επιτροπή και στην Οικονομική και Δημοσιονομική Επιτροπή. Ο Κανονισμός για το ΕΜΧΣ εκχωρεί εκτελεστικές αρμοδιότητες στο Συμβούλιο για τη λήψη αποφάσεων με ειδική πλειοψηφία σχετικά με τη χορήγηση χρηματοδοτικής ενίσχυσης. Η εκτελεστική απόφαση του Συμβουλίου<sup>60</sup> θα περιλαμβάνει: το ποσό του δανείου, τη διάρκειά του (λήξη), το κόστος του για τα κράτη μέλη, καθώς και τους όρους που συνδέονται με το δάνειο και την έγκριση προσαρμογών που προτείνονται από τα κράτη μέλη για την εκπλήρωση των εν λόγω όρων.<sup>61</sup> Σύμφωνα με το άρθρο 3, οι εν λόγω όροι αναλύονται λεπτομερώς σε ένα Μνημόνιο το οποίο συνάπτεται από το δικαιούχο κράτος και την Επιτροπή, ενώ η ΕΚΤ έχει υποστηρικτικό ρόλο στη διαχείριση της χρηματοδοτικής ενίσχυσης. Επίσης, το άρθρο 4 αναθέτει στην Επιτροπή το καθήκον να επαληθεύει σε τακτικά διαστήματα κατά πόσον οι πολιτικές του κράτους μέλους συνάδουν με το πρόγραμμα προσαρμογής και, αναλόγως, να αποφασίζει σχετικά με την αποδέσμευση των επόμενων εκταμιεύσεων. Η Επιτροπή υποχρεούται, και πάλι κατόπιν διαβούλευσης με την ΕΚΤ, να επανεξετάζει τους γενικούς όρους της οικονομικής πολιτικής τουλάχιστον κάθε έξι μήνες. Τυχόν αλλαγές στους εν λόγω όρους και στο αντίστοιχο αναθεωρημένο πρόγραμμα προσαρμογής θα πραγματοποιούνται με νέα εκτελεστική απόφαση του Συμβουλίου που θα λαμβάνεται με ειδική πλειοψηφία κατόπιν πρότασης από την Επιτροπή. Όπως υποστηρίζει η Kilpatrick<sup>62</sup>, αυτό σημαίνει ότι κάθε πακέτο διάσωσης του ΕΜΧΣ λαμβάνει τη νομική μορφή αρχικής εκτελεστικής απόφασης του Συμβουλίου (ΕΑΣ) η οποία αποτυπώνει τις απαιτήσεις του Κανονισμού και οποιαδήποτε αλλαγή στους όρους συνοδεύεται από νέα τροποποιητική ΕΑΣ.

Στην περίπτωση της Πορτογαλίας, η πορτογαλική κυβέρνηση ζήτησε χρηματοδοτική ενίσχυση από την ΕΕ, τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ και το ΔΝΤ στις 6 Απριλίου 2011. Στις 3 Μαΐου 2011, υπεγράφη συμφωνία μεταξύ της Πορτογαλίας και της κοινής αποστολής Επιτροπής/ΔΝΤ/ΕΚΤ για ένα Πρόγραμμα Οικονομικής Προσαρμογής. Το εν λόγω πρόγραμμα περιελάμβανε ένα κοινό πακέτο χρηματοδότησης ύψους 78 δισεκατομμυρίων ευρώ.<sup>63</sup> Η συμφωνία για το πρόγραμμα υιοθετήθηκε επισήμως στις 17 Μαΐου 2011 στη συνεδρίαση του Eurogroup/ECOFIN στις Βρυξέλλες.<sup>64</sup> Το Μνημόνιο Οικονομικών και Χρηματοπιστωτικών Πολιτικών (ΜΟΧΠ), το Μνημόνιο Συνεννόησης στις Συγκεκριμένες Προϋποθέσεις Οικονομικής Πολιτικής (Μνημόνιο) και η δανειακή σύμβαση υπεγράφησαν αμέσως μετά.<sup>65</sup> Ανεξαρτήτως του γεγονότος ότι μέρος της χρηματοδότησης προέρχεται από το ΕΤΧΣ, η συμφωνία για το ΕΤΧΣ καθιστά σαφές ότι τα εν λόγω δάνεια υπόκεινται στο νομικό καθεστώς και στους πόρους του ΕΜΧΣ.<sup>66</sup> Σύμφωνα

57 Άρθρο 122(2) της ΣΛΕΕ. Βλέπε την παρακάτω ενότητα 6.1 για μια ανάλυση του ρόλου των θεσμικών οργάνων της ΕΕ σε αυτό.

58 Προοίμιο 2(2) της συμφωνίας-πλαίσιο για το ΕΤΧΣ.

59 Παρόμοια διαδικασία ακολουθήθηκε και στην περίπτωση της Ιρλανδίας, η οποία δεν εξετάζεται στο παρόν (για μια ανάλυση επί αυτού, βλέπε C. Kilpatrick, *Legal Defences of Social Europe in the Crisis*, εναρκτήρια ομιλία, Συνέδριο ILERA, Αμστερνταμ: 21 Ιουνίου 2013, διαθέσιμη στον ιστότοπο <http://ilera-europe2013.eu/articles/keynotes>

60 Η Συνθήκη της Λισαβόνας εισήγαγε την εκτελεστική απόφαση του Συμβουλίου. Αφορά εκτελεστικές και όχι νομοθετικές αρμοδιότητες για τις οποίες θα απαιτούνταν πράξη κατ' εξουσιοδότηση (Kilpatrick, αριθ. 41 παραπάνω στο 10).

61 Άρθρο 3(3) Κανονισμού 407/2010 (ΕΜΧΣ).

62 Kilpatrick, αριθ. 41 παραπάνω.

63 Από ευρωπαϊκής πλευράς, το πρόγραμμα θα χρηματοδοτούνταν εντός του πλαισίου του ΕΜΧΣ και του ΕΤΧΣ (ΕΕ/ΕΜΧΣ – 26 δισεκατομμύρια ευρώ, ευρωζώνη/ΕΤΧΣ – 26 δισεκατομμύρια ευρώ, ΔΝΤ – περίπου 26 δισεκατομμύρια ευρώ).

64 Εκτελεστική απόφαση του Συμβουλίου της 30<sup>ης</sup> Μαΐου 2011 για τη χορήγηση ενωσιακής χρηματοδοτικής ενίσχυσης στην Πορτογαλία, L 159/88, 17.6.2011.

65 Αυτό το πρόγραμμα πολιτικής υποστηρίχθηκε από τα δύο μεγαλύτερα κόμματα της αντιπολίτευσης.

66 Βλέπε αιτιολογική σκέψη 4 του προοιμίου και άρθρο 2(7) της Κύριας Συμφωνίας Διευκόλυνσης Χρηματοδοτικής Στήριξης μεταξύ του ΕΤΧΣ και της Πορτογαλικής Δημοκρατίας.



με τον Κανονισμό 407/2010, η πρώτη απόφαση του Συμβουλίου για την Πορτογαλία ορίζει ότι η πρώτη εκταμίευση της χρηματοδοτικής ενίσχυσης θα πρέπει να αποδεσμευθεί εφόσον τεθεί σε εφαρμογή το Μνημόνιο και η δανειακή σύμβαση.<sup>67</sup> Επίσης, η απόφαση εξαρτά την αποδέσμευση περαιτέρω εκταμιεύσεων από την ευνοϊκή αξιολόγηση της Επιτροπής, κατόπιν διαβούλευσης με την ΕΚΤ, σε ό,τι αφορά τη συμμόρφωση της Πορτογαλίας με τους γενικούς όρους οικονομικής πολιτικής, όπως ορίζεται στην απόφαση του Συμβουλίου και στο Μνημόνιο.<sup>68</sup> Η Επιτροπή, κατόπιν διαβούλευσης με την ΕΚΤ, είναι υπεύθυνη για τη συμφωνία με τις πορτογαλικές αρχές επί των συγκεκριμένων όρων οικονομικής πολιτικής που συνδέονται με τη χρηματοδοτική ενίσχυση<sup>69</sup>, ενώ αναλαμβάνει και το ρόλο της διαχείρισης της ενωσιακής χρηματοδοτικής ενίσχυσης.<sup>70</sup> Το Μνημόνιο ορίζει ότι σε περίπτωση που δεν επιτυγχάνονται ή αναμένεται να μην επιτευχθούν οι στόχοι, θα αναλαμβάνονται πρόσθετες ενέργειες και ότι οι πορτογαλικές αρχές δεσμεύτηκαν να πραγματοποιούν διαβουλεύσεις με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, την ΕΚΤ και το ΔΝΤ για την υιοθέτηση πολιτικών που δεν συνάδουν με το Μνημόνιο. Βάσει αυτών, μπορεί να υποστηριχθεί ότι η εμπλοκή των θεσμικών οργάνων της ΕΕ στο πρόγραμμα χρηματοδοτικής ενίσχυσης της Πορτογαλίας είναι ευρεία και εκτεταμένη.

Πέραν των διαφορετικών δεσμών μεταξύ του θεσμικού πλαισίου της ΕΕ και των μέτρων στις περιπτώσεις της Ελλάδας και της Πορτογαλίας, άλλη μια σημαντική διαφορά στις αποφάσεις του Συμβουλίου μεταξύ του προγράμματος Ελλάδα Ι και του προγράμματος της Πορτογαλίας είναι ότι στην περίπτωση του δεύτερου εισήχθη μια τροποποίηση το 2012, η οποία προβλέπει ότι, κατά την επιτέλεση των ελεγκτικών της καθηκόντων, η Επιτροπή, μαζί με την ΕΚΤ και το ΔΝΤ, υποχρεούται να «εξετάζει τον κοινωνικό αντίκτυπο των συμφωνηθέντων μέτρων» και να διατυπώνει συστάσεις για τις απαραίτητες διορθώσεις προκειμένου «να ελαχιστοποιούνται οι επιζήμιες κοινωνικές επιπτώσεις, ιδίως στις πλέον ευάλωτες ομάδες της κοινωνίας».<sup>71</sup> Η εν λόγω διάταξη προστέθηκε, καθώς δεν υπήρχε στην αρχική έκδοση, στην ΕΑΣ 2011/77/ΕΕ<sup>72</sup> και στην ΕΑΣ 2011/344/ΕΕ<sup>73</sup> που αφορούν την Ιρλανδία και την Πορτογαλία αντίστοιχα.<sup>74</sup> Αυτού του είδους η διάταξη δεν μπορεί να βρεθεί στις αποφάσεις που απευθύνονται στην Ελλάδα σε σχέση με το πρώτο πρόγραμμα χρηματοδοτικής ενίσχυσης. Ούτε συμπεριελήφθη μια τέτοια διάταξη στην απόφαση του Συμβουλίου με αποδέκτη την Ελλάδα σε σχέση με το δεύτερο πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής. Εξίσου σημαντικό είναι το γεγονός ότι το Μνημόνιο στην περίπτωση της Πορτογαλίας ορίζει ότι «οι μεταρρυθμίσεις στην εργατική νομοθεσία και τη νομοθεσία περί κοινωνικής ασφάλειας θα εφαρμοστούν κατόπιν διαβούλευσης με τους κοινωνικούς εταίρους, λαμβάνοντας υπόψη πιθανές συνταγματικές προεκτάσεις και σε συμμόρφωση με τις οδηγίες της ΕΕ και τους Θεμελιώδεις Κανόνες Εργασίας.»<sup>75</sup> Παρόμοια διάταξη συμπεριελήφθη στο Μνημόνιο του 2012 το οποίο συνόδευε το δεύτερο πρόγραμμα χρηματοδοτικής ενίσχυσης για την Ελλάδα, αλλά τέτοια διάταξη δεν είχε ενσωματωθεί στο πρώτο πρόγραμμα.<sup>76</sup>

Ενώ έχουν αναγνωριστεί τα δικαιώματα διαβούλευσης σε ορισμένα Μνημόνια, παραλείπεται να ορισθεί ρητώς ότι η διαβούλευση θα πρέπει να προσανατολίζεται στην επίτευξη συμφωνίας ή ότι θα πρέπει να

67 Άρθρο 1(4).

68 Άρθρο 1(4). Το Μνημόνιο ορίζει επίσης ότι κατά τις αξιολογήσεις θα εκτιμάται η πρόοδος που σημειώθηκε σε σχέση με τις συστάσεις του Συμβουλίου στο πλαίσιο της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος.

69 Άρθρο 2(2).

70 Προοίμιο 6 της εκτελεστικής απόφασης του Συμβουλίου της 30<sup>ης</sup> Μαΐου 2011.

71 Η παράγραφος αναφέρει τα εξής: «Προκειμένου να διασφαλιστεί η ομαλή εκτέλεση των όρων του προγράμματος και να διορθωθούν οι ανισορροπίες με βιώσιμο τρόπο, η Επιτροπή παρέχει συνεχείς συμβουλές και καθοδήγηση για τις μεταρρυθμίσεις σε δημοσιονομικό επίπεδο, σε επίπεδο χρηματοπιστωτικής αγοράς και για τις διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις. Στο πλαίσιο της συνδρομής που θα παρασχεθεί στην Πορτογαλία, από κοινού με το ΔΝΤ και σε συνεργασία με την ΕΚΤ, η Επιτροπή εξετάζει περιοδικά την αποτελεσματικότητα και τον κοινωνικοοικονομικό αντίκτυπο των συμφωνηθέντων μέτρων και διατυπώνει συστάσεις για τις αναγκαίες διορθώσεις, με σκοπό τη στήριξη της ανάπτυξης και της δημιουργίας απασχόλησης, τη διασφάλιση της απαιτούμενης δημοσιονομικής εξυγίανσης και την ελαχιστοποίηση των επιζήμιων κοινωνικών επιπτώσεων, ιδίως στις πλέον ευάλωτες ομάδες της πορτογαλικής κοινωνίας» (η έμφαση είναι δική μας).

72 Άρθρο 3(9).

73 Άρθρο 3(10).

74 Επί αυτού, βλέπε F. Costamagna, *Saving Europe 'Under Strict Conditionality': A Threat for EU Social Dimension?* Έγγραφο εργασίας 7 (Τορίνο: Centro Einaudi, 2012), 10.

75 [http://economico.sapo.pt/public/uploads/memorandotroika\\_04-05-2011.pdf](http://economico.sapo.pt/public/uploads/memorandotroika_04-05-2011.pdf)

76 Η παράγραφος 4 του Μνημονίου ορίζει ότι «οι μεταρρυθμίσεις στην εργατική νομοθεσία θα εφαρμοστούν σε διαβούλευση με τους κοινωνικούς εταίρους, και σύμφωνα με τις οδηγίες της ΕΕ και τους Θεμελιώδεις Κανόνες Εργασίας».



πραγματοποιείται διαπραγμάτευση μεταξύ των κοινωνικών εταίρων ή με την κυβέρνηση ως προς το εύρος και τη φύση των μεταρρυθμίσεων. Στην περίπτωση της Πορτογαλίας, υπάρχουν στοιχεία που υποδηλώνουν ότι πραγματοποιήθηκαν συζητήσεις μεταξύ μιας αντιπροσωπείας του ΔΝΤ, της Επιτροπής και αξιωματούχων της ΕΚΤ και τις συνομοσπονδίες εργοδοτών και συνδικάτων μετά την υποβολή αιτήματος της Πορτογαλίας για χρηματοδοτική ενίσχυση.<sup>77</sup> Συγκεκριμένα, επετεύχθησαν δύο συμφωνίες με τους κοινωνικούς εταίρους (εκτός από τη Γενική Συνομοσπονδία Πορτογάλων Εργατών). Η πρώτη, στις 22 Μαρτίου 2011, περιελάμβανε ένα ευρύ φάσμα μέτρων, μεταξύ των οποίων: τη μείωση των αποζημιώσεων απόλυσης στις 20 ημέρες ανά έτος υπηρεσίας, το όριο 12 μηνών στα επιδόματα με τη μέγιστη καταβολή να ισοδυναμεί με 20 φορές τον κατώτατο μισθό και τη δημιουργία ενός ταμείου για τη διαχείριση των επιδομάτων.<sup>78</sup> Τα εν λόγω μέτρα συμπεριελήφθησαν κατόπιν στο Μνημόνιο που υπεγράφη το Μάιο του 2011.<sup>79</sup> Ωστόσο, το Μνημόνιο εισήγαγε μια σειρά επιπρόσθετων μεταρρυθμίσεων σε ό,τι αφορά το χρόνο εργασίας και το σύστημα εργασιακών σχέσεων, συμπεριλαμβανομένης της εφαρμογής κλαδικών συλλογικών συμβάσεων και της σύναψης συλλογικών συμβάσεων από συμβούλια εργαζομένων. Στις 18 Ιανουαρίου 2012 και κατόπιν εκτεταμένων διαπραγματεύσεων, η πορτογαλική κυβέρνηση κατέληξε σε δεύτερη συμφωνία με τους κοινωνικούς εταίρους, η οποία αφορούσε σε μια σειρά διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων.<sup>80</sup> Η συμφωνία περιελάμβανε μια σειρά μέτρων σχετικά με την αναθεώρηση του Εργατικού Κώδικα, όπως προβλέπονταν από το Μνημόνιο, και αύξησε σημαντικά την ευελιξία στην αγορά εργασίας μειώνοντας τις αποζημιώσεις απόλυσης, τα επιδόματα ανεργίας και τη διάρκειά τους, διευρύνοντας τον ορισμό των δικαιολογημένων απολύσεων, καθιστώντας πιο ευέλικτες τις ώρες εργασίας και διευκολύνοντας τις συλλογικές συμβάσεις σε εταιρικό επίπεδο. Όμως, υπήρχαν επίσης στοιχεία που υποδηλώνουν ότι δεν πραγματοποιήθηκε κοινωνικός διάλογος μεταξύ της πορτογαλικής κυβέρνησης και των κοινωνικών εταίρων σχετικά με την εισαγωγή ορισμένων μεταρρυθμίσεων, και κυρίως την εισαγωγή νέων κανονισμών για τα κριτήρια επέκτασης των συλλογικών συμβάσεων.<sup>81</sup>

Σε αντίθεση με την Πορτογαλία, δεν υπάρχουν ενδείξεις διαβούλευσης μεταξύ της κυβέρνησης και των κοινωνικών εταίρων εθνικού επιπέδου στην Ελλάδα για τις μεταρρυθμίσεις που επρόκειτο να εισαχθούν στο πλαίσιο του πρώτου οικονομικού προγράμματος. Η ελληνική κυβέρνηση αιτιολόγησε την απουσία διαβούλευσης με το επιχείρημα ότι «δεν ήταν δυνατό να ακολουθηθούν συμμετοχικές μέθοδοι όταν η Ελλάδα βρισκόταν σε κατάσταση κήρυξης αδυναμίας αποπληρωμής των δανείων της».<sup>82</sup> Αντιθέτως, κατά τις διαπραγματεύσεις για το δεύτερο πρόγραμμα χρηματοδοτικής ενίσχυσης, οι διακλαδικοί κοινωνικοί εταίροι κατέληξαν σε συμφωνία το Φεβρουάριο του 2012.<sup>83</sup> Σε επιστολή που εστάλη στους εγχώριους πολιτικούς φορείς, αλλά και στα θεσμικά όργανα της ΕΕ, επεσήμαναν τη συμφωνία τους ως προς τη διατήρηση του δέκατου τρίτου και του δέκατου τέταρτου μισθού και των επιπέδων του κατώτατου μισθού, όπως ορίζονταν από την εθνική γενική συλλογική σύμβαση εργασίας, και τη διατήρηση της μετενέργειας των συλλογικών συμβάσεων. Ωστόσο, δεν ελήφθησαν δεόντως υπόψη στη συμφωνία με την Τρόικα. Με το επιχείρημα ότι η έκβαση του κοινωνικού διαλόγου για την προώθηση της απασχόλησης και της ανταγωνιστικότητας «δεν ανταπεξήλθε στις προσδοκίες»,<sup>84</sup> το Μνημόνιο του 2012 όριζε μια σειρά περαιτέρω τροποποιήσεων στο εργατικό δίκαιο που ενσωματώθηκαν σε μετέπειτα νομοθεσία.

Μια περαιτέρω διαφορά μεταξύ Ελλάδας και Πορτογαλίας είναι ο βαθμός στον οποίο οι εθνικές κυβερνήσεις ήταν έτοιμες να υπερβούν τις μεταρρυθμίσεις που ορίζονταν στα Μνημόνια. Υπάρχουν στοιχεία που υποδηλώνουν ότι η πορτογαλική κυβέρνηση υπερέβη τα συμφωνηθέντα στο Μνημόνιο και στο Μνημόνιο

77 Οι πρώτες συναντήσεις πραγματοποιήθηκαν στις 19 και 20 Απριλίου 2011.

78 Η συμφωνία με τίτλο «Τριμερής Συμφωνία για την Ανταγωνιστικότητα και την Απασχόληση» υπεγράφη από την κυβέρνηση, τις συνομοσπονδίες εργοδοτών και μόνο μία από τις συνομοσπονδίες συνδικάτων (την União Geral de Trabalhadores (UGT)).

79 Φαίνεται ότι υπάρχει μόνο μία επίσημη έκδοση του Μνημονίου - στα αγγλικά - και δεν έχει πραγματοποιηθεί μέχρι στιγμής επίσημη μετάφραση στα πορτογαλικά (Monteiro Fernandes, αρ. 15 παραπάνω).

80 Επρόκειτο για την αποκαλούμενη «Δέσμευση για την Απασχόληση, την Ανάπτυξη και την Ανταγωνιστικότητα».

81 Ψήφισμα αριθ. 90/2012.

82 ΔΟΕ, *Εκθεση σχετικά με την Ψηφλού Επιπέδου Αποστολή στην Ελλάδα* (Αθήνα, 19-23 Σεπτεμβρίου 2011) στο 27.

83 Επιστολή των τριών οργανώσεων εργοδοτών (ΣΕΒ, ΓΣΕΒΕΕ και ΕΣΕΕ) και της ΓΣΕΕ προς τον Πρωθυπουργό Λουκά Παπαδήμο, Αθήνα, 3 Φεβρουαρίου 2012.

84 Υπουργείο Οικονομικών, *Μνημόνιο Συνεννόησης στις Συγκεκριμένες Προϋποθέσεις Οικονομικής Πολιτικής* (Υπουργείο Οικονομικών 2012), στο 25.



Οικονομικών και Χρηματοπιστωτικών Πολιτικών (ΜΟΧΠ) ως προς ορισμένες μεταρρυθμίσεις. Για παράδειγμα, ο Νόμος 46/ΧΙΙ όριζε μια σειρά επιπρόσθετων μεταρρυθμίσεων στο πεδίο του χρόνου εργασίας, συμπεριλαμβανομένων, λόγω χάρη, της μείωσης των επίσημων αργιών κατά τέσσερις ημέρες και της κατάργησης της δυνατότητας των εργαζομένων να λαμβάνουν πρόσθετες ημέρες άδειας (έως και τρεις) βάσει της προσέλευσής τους στην εργασία. Άλλα πεδία στα οποία η πορτογαλική κυβέρνηση προχώρησε πέραν των Μνημονίων περιλαμβάνουν την καθιέρωση πρόσθετης επιβάρυνσης στο φόρο εισοδήματος φυσικών προσώπων επί των επιδομάτων Χριστουγέννων και τα σχέδια που αφορούν στη δημιουργία μιας «ενιαίας σύμβασης» για νέους εργαζόμενους. Αυτή δεν ήταν η περίπτωση της Ελλάδας, όπου ο βαθμός και η φύση όλων των μεταρρυθμίσεων στην αγορά εργασίας ακολούθησαν αυστηρά τις διατάξεις του αρχικού και των αναθεωρημένων Μνημονίων.

Για να συνοψίσουμε, ενώ οι διευθετήσεις στην Ελλάδα και στην Πορτογαλία είναι παρόμοιες από πολλές απόψεις, συμπεριλαμβανομένης της φύσης των μεταρρυθμίσεων που προωθούν στο πεδίο της αγοράς εργασίας, υπάρχουν σημαντικές διαφορές σε ό,τι αφορά τις νομικές βάσεις των μεταρρυθμίσεων, καθώς και τη διαδικασία μέσω της οποίας εισήχθησαν αυτές στα εν λόγω κράτη μέλη. Είναι σημαντικό να ληφθούν υπόψη οι εν λόγω διαφορές για την ανάλυση που ακολουθεί σχετικά με το νομικό καθεστώς των πράξεων που αναθεωρούνται, το ρόλο των θεσμικών οργάνων της ΕΕ σε αυτές, τις νομικές βάσεις για την άσκηση προσφυγής και τα πιθανά αντικείμενα της προσφυγής.

## 5. Η ΝΟΜΙΚΗ ΦΥΣΗ ΤΩΝ ΠΡΑΞΕΩΝ ΠΟΥ ΜΠΟΡΟΥΝ ΝΑ ΠΡΟΣΒΛΗΘΟΥΝ

Οι συνοδευτικές αποφάσεις του Συμβουλίου και τα Μνημόνια διασαφηνίζουν ότι απαιτούνται κύριες μεταρρυθμίσεις του εργατικού δικαίου ως προϋπόθεση για τη λήψη χρηματοδοτικής ενίσχυσης από την ΕΕ και το ΔΝΤ. Επειδή οι διατάξεις τους είναι πολύ πιο παρεμβατικές στα εθνικά συστήματα του εργατικού δικαίου,<sup>85</sup> αξίζει να εξετάσουμε εδώ το περιθώριο αμφισβήτησής τους ενώπιον του Δικαστηρίου.

Για να το αναλύσουμε στην περίπτωση των αποφάσεων του Συμβουλίου, η πρώτη απόφαση με αποδέκτη την Πορτογαλία όριζε, μεταξύ άλλων, ότι «η Πορτογαλία προωθεί μισθολογικές εξελίξεις που συνάδουν με τους στόχους της ενίσχυσης της δημιουργίας θέσεων εργασίας και βελτίωσης της ανταγωνιστικότητας των επιχειρήσεων, με σκοπό τη διόρθωση των μακροοικονομικών ανισορροπιών. Οιαδήποτε αύξηση των κατώτατων μισθών θα συμβεί μόνο εάν δικαιολογείται από την πορεία της οικονομίας και τις εξελίξεις στην αγορά εργασίας. Λαμβάνονται μέτρα για την αντιμετώπιση των αδυναμιών των σημερινών συστημάτων διαπραγμάτευσης των μισθών, συμπεριλαμβανομένης της νομοθεσίας για τον επανακαθορισμό των κριτηρίων και των κανόνων επέκτασης των συλλογικών συμβάσεων και τη διευκόλυνση των επιχειρησιακών συμβάσεων.»<sup>86</sup> Με βάση την απόφαση, το Μνημόνιο προσδιόρισε κατόπιν σε μεγαλύτερη λεπτομέρεια τους ακόλουθους στόχους υπό την κεφαλίδα «αγορά εργασίας»: «Αναθεώρηση του συστήματος ασφάλισης κατά της ανεργίας με στόχο τη μείωση του κινδύνου μακροχρόνιας ανεργίας, ενισχύοντας ταυτόχρονα τα δίκτυα κοινωνικής ασφάλειας· μεταρρύθμιση της νομοθεσίας προστασίας της απασχόλησης για την αντιμετώπιση του κατακερματισμού της αγοράς εργασίας, την ενίσχυση της δημιουργίας θέσεων εργασίας και τη διευκόλυνση της μετατόπισης των εργαζομένων σε άλλα επαγγέλματα, επιχειρήσεις και τομείς· τη διευκόλυνση των ρυθμίσεων του χρόνου εργασίας ώστε να περιλαμβάνουν τις διακυμάνσεις της απασχόλησης σε ολόκληρο τον κύκλο, να λαμβάνονται καλύτερα υπόψη οι διαφορές στα πρότυπα εργασίας ανά τομέα και επιχείρηση και να ενισχύεται η ανταγωνιστικότητα των επιχειρήσεων· την προώθηση εξελίξεων στο κόστος εργασίας που συνάδουν με τη δημιουργία θέσεων εργασίας και την ενισχυμένη ανταγωνιστικότητα·

85 Costamagna, αρ. 74 παραπάνω.

86 Εκτελεστική απόφαση του Συμβουλίου της 30<sup>ης</sup> Μαΐου 2011 για τη χορήγηση ενωσιακής χρηματοδοτικής ενίσχυσης στην Πορτογαλία, L 159/88, 17.6.2011, άρθρο 3(α).



τη διασφάλιση καλών πρακτικών και των κατάλληλων πόρων για ενεργές πολιτικές στην αγορά εργασίας με στόχο τη βελτίωση της απασχολησιμότητας των νέων και των μειονεκτούντων και το μετριασμό των αναντιστοιχιών της αγοράς εργασίας.»<sup>87</sup> Κατόπιν, συνέχισε προσδιορίζοντας επακριβώς και λεπτομερώς τη φύση και το βαθμό των αλλαγών σε διαφόρους τομείς της αγοράς εργασίας, συμπεριλαμβανομένης της νομοθεσίας προστασίας της εργασίας.<sup>88</sup>

Στην περίπτωση της Ελλάδας, η πρώτη απόφαση του Συμβουλίου όριζε, μεταξύ άλλων, τα ακόλουθα σε σχέση με την αγορά εργασίας: «Η Ελλάδα θεσπίζει τα ακόλουθα μέτρα μέχρι τα τέλη Δεκεμβρίου του 2010: ... νόμο για τη μεταρρύθμιση του συστήματος διαπραγμάτευσης των μισθών στον ιδιωτικό τομέα, ο οποίος πρέπει να προβλέπει μείωση της αμοιβής για υπερωριακή απασχόληση, μεγαλύτερη ευελιξία στη διαχείριση του χρόνου εργασίας και να επιτρέψει σε τοπικές συμβάσεις να θέτουν τις μισθολογικές αυξήσεις χαμηλότερα από τις κλαδικές συμφωνίες (δ) νομοθεσία για τους κατώτατους μισθούς με εισαγωγή μισθών κάτω από τον κατώτατο μισθό (sub-minima) για ευάλωτες ομάδες, όπως οι νέοι και οι μακροχρόνια άνεργοι, και εφαρμογή μέτρων που θα εγγυώνται ότι οι τρέχοντες κατώτατοι μισθοί θα παραμείνουν σταθεροί σε ονομαστικούς όρους επί τρία χρόνια· (ε) μεταρρύθμιση της νομοθεσίας για την προστασία της εργασίας παρατείνοντας την περίοδο μαθητείας για νέες θέσεις εργασίας στο ένα έτος, μειώνοντας το συνολικό επίπεδο αποζημίωσης σε περίπτωση απόλυσης και διασφαλίζοντας ότι το καθεστώς αποζημίωσης θα είναι το ίδιο για ειδικευμένους και ανειδίκευτους εργάτες, αυξάνοντας το ελάχιστο όριο ενεργοποίησης των κανόνων μαζικών απολύσεων ειδικά για μεγάλες επιχειρήσεις και διευκολύνοντας τη χρήση συμβάσεων προσωρινής εργασίας και ημιαπασχόλησης.»<sup>89</sup> Με παρόμοιο τρόπο με εκείνον της Πορτογαλίας, τα Μνημόνια στην περίπτωση της Ελλάδας όρισαν με μεγαλύτερη λεπτομέρεια τον τρόπο και το βαθμό των αλλαγών στα πεδία της αγοράς εργασίας και της κοινωνικής πολιτικής.<sup>90</sup>

Ενώ υπάρχει μια σειρά διαδοχικών αποφάσεων του Συμβουλίου που απευθύνονται στην Ελλάδα και την Πορτογαλία οι οποίες σκιαγραφούν πολυάριθμες μεταρρυθμίσεις, ο διάλογος τόσο εντός του εθνικού πλαισίου όσο και σε επίπεδο ΕΕ έχει εστιάσει μέχρι στιγμής κυρίως στο ρόλο των Μνημονίων. Όπως υποστηρίζει η Kílpatrick, η έμφαση στα Μνημόνια κατά την παρουσίαση των πηγών των πακέτων διάσωσης, πρώτον «αποκρύπτει τις πολύ πιο συμβατικές πηγές δικαίου της ΕΕ οι οποίες περικλείουν μεμονωμένα πακέτα διάσωσης. Δεύτερον, συγκαλύπτει τους διαφορετικούς νομικούς ρόλους που διαδραματίζουν τα Μνημόνια στα διαφορετικά πακέτα διάσωσης, έτσι ώστε να αποτελούν πιο κεντρική πηγή όπου δεν υπάρχει μέσο διάσωσης που θεμελιώνεται στη νομοθεσία της ΕΕ (δηλαδή, τα δύο ελληνικά πακέτα διάσωσης και το κυπριακό πακέτο διάσωσης)».<sup>91</sup> Ως εκ τούτου, το νομικό καθεστώς των Μνημονίων καθίσταται κύριο ζήτημα.<sup>92</sup> Μία προσέγγιση θα ήταν να θεωρηθούν τα Μνημόνια ως συμφωνίες με νομικά δεσμευτικά αποτελέσματα για τους συμβαλλόμενους. Από την πλευρά του δικαίου της ΕΕ, το άρθρο 216(2) της ΣΛΕΕ προβλέπει ότι οι συμφωνίες που συνάπτει η Ένωση δεσμεύουν τα κράτη μέλη. Στη συμφωνία των Μνημονίων μεταξύ της Επιτροπής και της ελληνικής κυβέρνησης, η Επιτροπή δεν ενεργεί εκ μέρους της Ένωσης, αλλά εκ μέρους των κρατών μελών, τα οποία της ανέθεσαν συγκεκριμένα να διαπραγματευτεί και να υπογράψει τα Μνημόνια.<sup>93</sup> Βάσει αυτού, μπορεί να υποστηριχθεί ότι ακόμη και εάν τα Μνημόνια μπορούν να θεωρηθούν συμφωνίες με νομικά δεσμευτικά αποτελέσματα, στην περίπτωση της Ελλάδας

87 Μνημόνιο Συνεννόησης στις Συγκεκριμένες Προϋποθέσεις Οικονομικής Πολιτικής, Μάιος 2011, ενότητα 4, διαθέσιμο στη διεύθυνση [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/eu\\_borrower/mou/2011-05-18-mou-portugal\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/mou/2011-05-18-mou-portugal_en.pdf)

88 Για την πορτογαλική νομοθεσία, βλέπε Lei No. 64/B2011, Diário da República de Dec. 30, 2012 (στα πορτογαλικά), διαθέσιμο στη διεύθυνση [http://sifide.adi.pt/arg/fich/Lei\\_n.\\_64-B\\_2011.pdf](http://sifide.adi.pt/arg/fich/Lei_n._64-B_2011.pdf)

89 Απόφαση του Συμβουλίου απευθυνόμενη στην Ελλάδα με σκοπό την ενίσχυση και εμπάθυνση της δημοσιονομικής εποπτείας, δια της οποίας ειδοποιείται η Ελλάδα να λάβει τα μέτρα μείωσης του ελλείμματος που κρίνονται αναγκαία για την αντιμετώπιση της κατάστασης υπερβολικού ελλείμματος (2010/320/ΕΕ) ΕΕ L145/6, 11.6.10, άρθρο 2(3) (γ), (δ) και (ε).

90 Μνημόνιο Οικονομικών και Χρηματοπιστωτικών Πολιτικών, στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, *Το Πρόγραμμα Οικονομικής Προσαρμογής για την Ελλάδα*, Occasional Papers 61, Μάιος 2010. [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/occasional\\_paper/2010/pdf/ocrp61\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/pdf/ocrp61_en.pdf)

91 Kílpatrick, αριθ. 41 παραπάνω στο 10.

92 Στη μελέτη του, ο A. Fischer-Lescano υποστηρίζει ότι το Μνημόνιο θα μπορούσε να θεωρηθεί νομική πράξη *sui generis* ή ουσιαστική πράξη που μπορεί να παρεμβαίνει στα θεμελιώδη δικαιώματα (A. Fischer-Lescano, *Human Rights in Times of Austerity Policy: The EU Institutions and the Conclusion of Memoranda of Understanding*, Κέντρο Ευρωπαϊκού Δικαίου και Πολιτικής, Πανεπιστήμιο της Βρέμης (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2014) 32-37).

93 Βλέπε Δήλωση του Eurogroup της 2<sup>ης</sup> Μαΐου, Συμφωνία μεταξύ πιστωτών, άρθρο 2(1).



στερούνται της ισχύος του άρθρου 216, καθώς η Ένωση δεν αποτελεί συμβαλλόμενο μέρος σε αυτά. Στην περίπτωση της Πορτογαλίας, η σύμβαση χρηματοδοτικής διευκόλυνσης συνάφθηκε μεταξύ του ΕΤΧΣ, της Πορτογαλικής Δημοκρατίας και της Τράπεζας της Πορτογαλίας. Είναι σημαντικό να λεχθεί εδώ ότι στο αρχικό Μνημόνιο που υπεγράφη μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, της Πορτογαλίας και της Κεντρικής Τράπεζας της Πορτογαλικής Δημοκρατίας, δεν υπάρχει συγκεκριμένη αναφορά ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ενεργεί εκ μέρους των κρατών μελών της ΕΕ.

Σε ό,τι αφορά συγκεκριμένα τη συμβατική φύση των Μνημονίων, έχει υποστηριχθεί ότι αυτή επιβεβαιώνεται στον Κανονισμό αριθ. 407/2010 του Συμβουλίου της 11ης Μαΐου για τη θέσπιση του ΕΜΧΣ.<sup>94</sup> Όπως υποστηρίζεται από τον Μαριά, στην αγγλική έκδοση, το άρθρο 3(5) ορίζει ότι «the Commission and the beneficiary Member State shall conclude a Memorandum of Understanding detailing the general economic policy conditions laid down by the Council. The Commission shall communicate the Memorandum of Understanding to the European Parliament and to the Council» (Η Επιτροπή και το δικαιούχο κράτος μέλος συνάπτουν μνημόνιο συμφωνίας, στο οποίο αναλύονται λεπτομερώς οι όροι της γενικής οικονομικής πολιτικής που έχουν τεθεί από το Συμβούλιο. Η Επιτροπή κοινοποιεί το μνημόνιο συμφωνίας στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο). Ωστόσο, στα γαλλικά η διατύπωση αυτού είναι «concluent un protocole d'accord». Το επιχείρημα ότι τα Μνημόνια είναι συμβατικής φύσεως μπορεί επίσης να υποστηριχθεί από το γεγονός ότι το Συμβούλιο δεν έχει την αρμοδιότητα, σύμφωνα με τις Συνθήκες της ΕΕ, να επιβάλει ένα λεπτομερές πρόγραμμα οικονομικής πολιτικής, αλλά έχει μόνο το δικαίωμα να καθορίσει τους γενικούς οικονομικούς όρους.<sup>95</sup> Εάν ίσχυε κάτι διαφορετικό, το Συμβούλιο θα αποφάσιζε μονομερώς με βάση τα άρθρα 16(9) και 136 της ΣΛΕΕ και το κράτος μέλος της ΕΕ θα υποχρεούνταν να υιοθετήσει το λεπτομερές πρόγραμμα οικονομικής πολιτικής, χωρίς να υφίσταται η ανάγκη σύναψης ενός Μνημονίου.<sup>96</sup> Το ίδιο ισχύει και στην περίπτωση του ΕΜΣ, όπου ο νομικός χαρακτήρας των προϋποθέσεων οικονομικής πολιτικής τονίζεται τόσο από τη Συνθήκη για τον ΕΜΣ όσο και από το Δικαστήριο.<sup>97</sup> Ως εκ τούτου, τα Μνημόνια συνιστούν και «πράξεις» υπό την έννοια του άρθρου 263 της ΣΛΕΕ και ως τέτοιες μπορούν να αμφισβητηθούν σε διαδικασίες σύμφωνα με τα άρθρα 263 και 267 της ΣΛΕΕ.<sup>98</sup>

Σε ό,τι αφορά ιδιαίτερα το καθεστώς των Μνημονίων ως διεθνών συμφωνιών, η περίπτωση της Ιρλανδίας είναι ενδιαφέρουσα. Όπως αναλύθηκε παραπάνω, η Ιρλανδία έλαβε επίσης χρηματοδοτική ενίσχυση βάσει του ΕΜΧΣ και του ΕΤΧΣ. Η τότε ιρλανδική κυβέρνηση αρχικά αρνήθηκε να θέσει τη δανειακή σύμβαση και το Μνημόνιο προς έγκριση στο Dáil Éireann (η Βουλή των Αντιπροσώπων) με το επιχείρημα ότι δεν αποτελούσαν διεθνείς συμφωνίες, καθώς καλύπτονταν από το δίκαιο της ΕΕ και τον Κανονισμό 407/2010.<sup>99</sup> Ωστόσο, μετά την έντονη αντίδραση των άλλων πολιτικών κομμάτων, ακολουθήθηκε η διαδικασία επικύρωσης διεθνών συμφωνιών βάσει του άρθρου 29(5).<sup>100</sup> Ομοίως, στην περίπτωση της Πορτογαλίας, το Συνταγματικό Δικαστήριο επεσήμανε τη νομική δεσμευτική ισχύ των Μνημονίων.<sup>101</sup> Στην περίπτωση της Ελλάδας, η τρίτη αποκλίνουσα γνώμη στην απόφαση 668/2012 του Συμβουλίου της Επικρατείας υποστήριξε ότι τα Μνημόνια υπεγράφησαν μεταξύ υποκειμένων του διεθνούς δικαίου, ήτοι την ελληνική κυβέρνηση και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, και ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ως όργανο της ΕΕ υπερέβη τη δικαιοδοσία της βάσει της έννομης τάξης της ΕΕ. Ως εκ τούτου, τα Μνημόνια ήταν συμφωνίες που τροποποίησαν τη ΣΕΕ και τη ΣΛΕΕ σε ό,τι αφορά την Ελλάδα και επομένως αναγνώρισαν αρμοδιότητες οργάνων ενός διεθνούς οργανισμού.<sup>102</sup>

94 Ε. Μαριάς, «Η δανειακή σύμβαση Ελλάδα-κρατών ευρωζώνης υπό το πρίσμα των θεσμών και του δικαίου της ΕΕ, (2010), *Νομικό Βήμα*, τόμος 58, 2204, 2217-2218.

95 Μαριάς, αριθ. 94 παραπάνω. Βλέπε επίσης και την παρακάτω ενότητα 6.1

96 Μαριάς, αριθ. 94 παραπάνω.

97 Επ' αυτού, βλέπε Fischer-Lescano, αριθ. 92 παραπάνω.

98 Fischer-Lescano, αριθ. 98 παραπάνω στο 54.

99 Βλέπε, για παράδειγμα, *Irish Times*, 'Coalition may be in breach of Constitution', λέει Rabitte, 30.11.2010.

100 Το άρθρο 29(5) του Ιρλανδικού Συντάγματος ορίζει ότι το κράτος δεν δεσμεύεται από καμία διεθνή συμφωνία που επιβαρύνει το δημόσιο ταμείο, παρά μόνο εάν οι διατάξεις των συμφωνιών επικυρώνονται από το Κοινοβούλιο, και πιο συγκεκριμένα από το κοινοβουλευτικό όργανο της Κάτω Βουλής του Ιρλανδικού Κοινοβουλίου. Η επικύρωση πραγματοποιήθηκε 15.12.2010 (81 ψήφοι υπέρ και 75 κατά).

101 Tribunal Constitucional, Acórdão No 187/2013, Lei do Orçamento do Estado [2013], παράγραφος 29.

102 Για μια ανάλυση, βλέπε M. Panezi, *Whose Crisis is it Anyway? Normative Frameworks in the Greek Financial Crisis* (2014) 40 *Ohio Northern University Law Review*.

Ακόμη και εάν δεν είναι αποδεκτό ότι τα Μνημόνια αποτελούν νομικά δεσμευτικές συμφωνίες,<sup>103</sup> είναι σημαντικό να εξεταστούν οι επιπτώσεις για το νομικό καθεστώς των Μνημονίων που απορρέουν από την αλληλεπίδρασή τους με τις συμφωνίες του προγράμματος χρηματοδοτικής ενίσχυσης και τις αποφάσεις του Συμβουλίου που απευθύνονται στα εν λόγω κράτη μέλη. Σε ό,τι αφορά το πρώτο σκέλος, ενώ υφίστανται δεσμοί μεταξύ των Μνημονίων και των δανειακών συμβάσεων, θα πρέπει να σημειωθεί ότι η συμμόρφωση με τις διατάξεις των Μνημονίων καθίσταται έμμεσα δεσμευτική δύναμη της διεθνούς υποχρέωσης της Ελλάδας και της Πορτογαλίας να συμμορφώνονται με τις δανειακές συμβάσεις.<sup>104</sup> Οι συνέπειες που απορρέουν από τη σύνδεση των Μνημονίων με τις δανειακές συμβάσεις προϋποθέτουν ότι δεν προκύπτουν νομικά προβλήματα σε σχέση με αυτές. Ωστόσο, μπορούν να εκφραστούν ανησυχίες ως προς τη συμμόρφωση των δανειακών συμβάσεων με το δίκαιο της ΕΕ. Από την πλευρά του δικαίου της ΕΕ, μπορεί να υποστηριχθεί ότι και στα δύο είδη συμφωνιών (ήτοι, στη συμφωνία μεταξύ πιστωτών στην περίπτωση της Ελλάδας και στη συμφωνία του ΕΤΧΣ στην περίπτωση της Πορτογαλίας) τα κράτη μέλη ασκούν την ελευθερία δράσης τους που περιλαμβάνει τη σύναψη συμφωνιών μεταξύ των ίδιων στο πλαίσιο του δημοσίου διεθνούς δικαίου και του ιδιωτικού δικαίου, εφόσον δεν προκύπτει από το δίκαιο της ΕΕ λόγος για το αντίθετο. Ωστόσο, μέσω αυτού, αδιαμφισβήτητα παρακάμπτουν τις διαδικαστικές απαιτήσεις, καθώς και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και τα εθνικά κοινοβούλια, τα οποία πρέπει να γίνονται σεβαστά κατά την τροποποίηση των Συνθηκών ή κατά τη σύνταξη και υιοθέτηση παραγώγου δικαίου.<sup>105</sup>

Από πλευράς αλληλεπίδρασης των Μνημονίων με τις αποφάσεις του Συμβουλίου, η ενσωμάτωση των μέτρων που περιλαμβάνονταν στα Μνημόνια στις αποφάσεις του Συμβουλίου που απευθύνονταν στα κράτη μέλη τα οποία επλήγησαν από την κρίση σημαίνει ότι τα Μνημόνια απετέλεσαν τη νομική βάση για τις αποφάσεις του Συμβουλίου.<sup>106</sup> Σύμφωνα με τα άρθρα 136 και 126(9) της ΣΛΕΕ, οι αποφάσεις του Συμβουλίου ενσωματώνουν τα ουσιαστικά στοιχεία των προϋποθέσεων πολιτικής που βασίζονται στα κοινά προγράμματα τα οποία καταρτίστηκαν από την Επιτροπή, την ΕΚΤ, το ΔΝΤ, τις ελληνικές και τις πορτογαλικές αρχές και διατυπώθηκαν στα Μνημόνια. Όπως εξηγεί η Βλάχου «με μια μέθοδο αντιγραφής και επικόλλησης, οι αποφάσεις του Συμβουλίου περιλαμβάνουν πανομοιότυπα μέτρα και προσανατολίζονται στην επίτευξη των ίδιων στόχων με τα Μνημόνια. Η διαδικασία τροποποίησης των Μνημονίων αντικατοπτρίζεται επίσης στα άρθρα των αποφάσεων του Συμβουλίου που αφορούν στην παρακολούθηση, την υποβολή εκθέσεων και την προσαρμογή των μέτρων όταν απαιτείται. Πράγματι, σχεδόν κάθε επικαιροποίηση των Μνημονίων ακολουθείται από αντίστοιχη τροποποίηση των αποφάσεων του Συμβουλίου, έτσι ώστε τα δύο έγγραφα να είναι εναρμονισμένα [...] στο βαθμό που τα Μνημόνια [στην περίπτωση του προγράμματος Ελλάδα Ι] περιλαμβάνουν πανομοιότυπα μέτρα με την απόφαση του Συμβουλίου, το περιεχόμενό τους καθίσταται δεσμευτικό για την Ελλάδα στο πλαίσιο της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος και ισχύουν το άρθρο 136 της ΣΛΕΕ και οι γενικές αρχές του δικαίου της ΕΕ.»<sup>107</sup> Το γεγονός ότι οι αποφάσεις ενσωματώνουν το κύριο περιεχόμενο των Μνημονίων στην έννομη τάξη της ΕΕ δεν επηρεάζει το χαρακτήρα τους ως νομικών πράξεων που αποτελούν μέρος του δικαίου της ΕΕ.<sup>108</sup> Ως αποτέλεσμα, η Ελλάδα και η Πορτογαλία υποχρεούνται να υιοθετήσουν τα μέτρα που περιλαμβάνονται στις αποφάσεις του Συμβουλίου (και στα Μνημόνια) βάσει της ιδιότητάς τους ως κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.<sup>109</sup> Και πάλι, αυτή η ερμηνεία αναφορικά με τη δημιουργία των υποχρεώσεων που

103 Αυτό θα μπορούσε να στηριχθεί στο επιχείρημα ότι ενώ τα Μνημόνια και στις δύο περιπτώσεις απαγορεύουν με επιβλητική διατύπωση την υιοθέτηση νομοθετικών πράξεων που επεκτείνονται σε όλα τα πεδία εθνικής πολιτικής εντός αυστηρών χρονικών πλαισίων, η Ελλάδα και η Πορτογαλία όχι μόνο ζητούν τη στήριξη και προσχωρούν εθελοντικά στα Μνημόνια, αλλά επιπλέον δεν αποκλείονται κατ' ουδέναν τρόπο από την υπαναχώρησή τους από αυτά ανά πάσα στιγμή κρίνουν ότι είναι απαραίτητη ή επιθυμητή (Βλάχου, αρ. παραπάνω).

104 Οι συμβάσεις δανειακής διευκόλυνσης συνιστούν εκτελεστικά μέσα, ενώ το Μνημόνιο αποτελεί τη νομική τους βάση (Ι. Βλάχου, *Memoranda sunt Servanda? The Legal Status of the Memoranda of Understanding of the Greek Bailout in the Hellenic, European and International Legal Order* (Leiden: Πανεπιστήμιο του Leiden, 2012), 24-25.

105 Επ' αυτού, βλέπε Κ. Τυορί, *The European Financial Crisis – Constitutional Aspects and Implications*, EUI Έγγραφο εργασίας, Νόμος 2012/28 (Φλωρεντία: EUI, 2012). Βλέπε επίσης Β. De Witte, *Using International Law in the Euro Crisis: Causes and Consequences*, ARENA Έγγραφο εργασίας, 4 Ιουνίου 2013 (Όσλο: Πανεπιστήμιο του Όσλο, 2013).

106 Βλέπε, για παράδειγμα, τα άρθρα 1 και 2 της απόφασης του Συμβουλίου 2010/320/ΕΕ που απευθύνθηκε στην Ελλάδα.

107 Βλάχου, αριθ. 104 παραπάνω, 37 και 39, η έμφαση ανήκει στο πρωτότυπο.

108 Τυορί και Τυορί, 237-238.

109 Επ' αυτού, βλέπε Γ. Κατρούγκαλος, «Memoranda sunt Servanda? Η συνταγματικότητα των Συνθηκών με το ΔΝΤ και την ΕΕ για την εφαρμογή των μέτρων σταθεροποίησης» (2010) 2 *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*, 151.



ορίζονται στα Μνημόνια των κρατών μελών της ΕΕ προϋποθέτει ότι οι αποφάσεις του Συμβουλίου είναι συμβατές με το δίκαιο της ΕΕ, κάτι το οποίο μπορεί να αμφισβητηθεί σοβαρά.<sup>110</sup>

Είναι σημαντικό να προστεθεί εδώ ότι οι πρόσφατες συστάσεις μέσα στα πλαίσια του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου για την Ελλάδα και την Πορτογαλία δεν διατύπωσαν πρόσθετες συστάσεις, αλλά πρότειναν γενικά την εφαρμογή των αντίστοιχων Μνημονίων, συμπεριλαμβανομένων των αναθεωρημένων προσαρτημάτων.<sup>111</sup> Με αυτόν τον τρόπο, παρέχουν μια επιπρόσθετη σύνδεση μεταξύ των Μνημονίων και των πηγών δικαίου της ΕΕ. Αυτό συμβαίνει επειδή οι συστάσεις που αφορούν στην οικονομική πολιτική και την απασχόληση στο πλαίσιο της διαδικασίας του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου υιοθετούνται βάσει των άρθρων 121 και 148 της ΣΛΕΕ αντίστοιχα.<sup>112</sup> Το πρώτο δεσμεύει τα κράτη μέλη της ΕΕ για το συντονισμό της οικονομικής πολιτικής και τα αποθαρρύνει από την εφαρμογή πολιτικών που θα μπορούσαν να θέσουν σε κίνδυνο την καλή λειτουργία της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης. Το δεύτερο φέρνει την απασχόληση στο επίκεντρο της οικονομικής πολιτικής της ΕΕ και απαιτεί από τα κράτη μέλη να υποβάλλουν τακτικές εκθέσεις για την κατάσταση ως προς την απασχόληση. Το Ευρωπαϊκό Εξαμήνο υποστηρίζεται από ένα σύστημα εποπτείας και εκ των υστέρων ελέγχου βάσει Συνθήκης και αναγνωρίζει συγκεκριμένους ρόλους για την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Συγκεκριμένα, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατέχει κεντρικό ρόλο. Με βάση τον Κανονισμό 1176/2011, είναι αρμόδια για τη σύνταξη ετήσιας έκθεσης και τον προσδιορισμό, βάσει μια ποιοτικής οικονομικής και χρηματοπιστωτικής αξιολόγησης, των κρατών μελών τα οποία θεωρεί ότι μπορεί να πλήττονται ή κινδυνεύουν να πληγούν από ανισορροπίες.<sup>113</sup> Σύμφωνα με το άρθρο 5 του Κανονισμού, μπορεί κατόπιν να διενεργεί εμπειριστατωμένες επισκοπήσεις για συγκεκριμένα κράτη μέλη. Εάν, βάσει της επισκόπησης, θεωρεί ότι το εν λόγω κράτος μέλος πλήττεται από υπερβολικές ανισορροπίες, το Συμβούλιο, μετά από σύσταση της Επιτροπής, μπορεί να εγκρίνει σύσταση, σύμφωνα με το άρθρο 121(4) της ΣΛΕΕ, δια της οποίας διαπιστώνει την ύπαρξη υπερβολικής ανισορροπίας, συνιστώντας στο οικείο κράτος μέλος να λάβει διορθωτικά μέτρα.<sup>114</sup> Επιπλέον, η Επιτροπή είναι υπεύθυνη για την παρακολούθηση της συμμόρφωσης των διορθωτικών ενεργειών από το εν λόγω κράτος μέλος.<sup>115</sup>

Είναι σημαντικό να προστεθεί εδώ ότι οι αρμοδιότητες λήψης αποφάσεων και επιβολής κυρώσεων που έχει αποκτήσει η Επιτροπή εύλογα αντιβαίνουν στο άρθρο 121(4) της ΣΛΕΕ, το οποίο ορίζει ότι το Συμβούλιο μπορεί να απευθύνει σύσταση όταν οι οικονομικές πολιτικές των κρατών μελών αντιβαίνουν προς τους γενικούς προσανατολισμούς της παραγράφου 2 του άρθρου<sup>116</sup> ή ότι ενδέχεται να θέσουν σε κίνδυνο την καλή λειτουργία της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης.<sup>117</sup> Πέραν αυτού, μέρος του βασικού πλαισίου του Εξαμήνου βασίζεται σε μη δεσμευτικές συστάσεις. Αυτή είναι η περίπτωση των μέτρων που αφορούν σε διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις, για παράδειγμα, στα πεδία των αγορών πρόνοιας και εργασίας. Παρόλα αυτά, οι δείκτες που προέρχονται από την ΕΕ καθίστανται δεσμευτικοί και ενδέχεται να οδηγήσουν τελικά σε κυρώσεις εάν μια χώρα υποβληθεί στη Διαδικασία Υπερβολικού Ελλείμματος (ΔΥΕ) και τη Διαδικασία Υπερβολικής Ανισορροπίας (ΔΥΑ) του Συμφώνου Σταθερότητας. Βάσει του τρέχοντος πλαισίου, η αδυναμία ικανοποίησης του στόχου για το έλλειμμα που ορίζεται στο Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης κατά τα προσηχρή χρόνια θα ενεργοποιεί τη ΔΥΕ και, μαζί με αυτή, μια νομοθετική διαδικασία στην οποία η προσαρμογή από τα προβληματικά κράτη μέλη είναι υποχρεωτική. Ταυτόχρονα, η αδυναμία αντιμετώπισης διαρθρωτικών

110 Βλέπε την παρακάτω ενότητα 6.

111 S. Clauwert, *The Country-Specific Recommendations (CSRs) in the Social Field* (Βρυξέλλες: ETUI, 2013).

112 Οι συστάσεις που αναφέρονται στο Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης βασίζονται στον Κανονισμό αριθ. 1466/97 του Συμβουλίου (ΕΕ L 209, 2.8.1997) και οι συστάσεις που αναφέρονται στη διαδικασία μακροοικονομικής ανισορροπίας στον Κανονισμό αριθ. 1176/2011 του Συμβουλίου (ΕΕ L 306/25, 23.11. 2011).

113 Άρθρο 3.

114 Άρθρο 7(2).

115 Άρθρο 9.

116 Η παράγραφος 2 αναφέρει: «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. Το Συμβούλιο γνωστοποιεί τη σύστασή του στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.»

117 Για μια ανάλυση επί αυτών των ζητημάτων, L. Oberndorfer, *Europarechtliche Strategien gegen die neoliberale Krisenpolitik*, Sozialstaat – Spielball der Finanzmärkte? MEDEL-Konferenz, 21 Ιουνίου 2013, βλέπε <http://www.medelnet.org/images/Oberndorfer.pdf>



προβλημάτων που προκαλούν επίμονες μακροοικονομικές ανισορροπίες θα οδηγή στην ενεργοποίηση της ΔΥΑ, η οποία αναμένεται να βασίζεται σε παρόμοιες καταναγκαστικές μεθόδους με τη ΔΥΕ. Ωστόσο, είναι συζητήσιμο εάν το δίκαιο της ΕΕ επιτρέπει την επιβολή κυρώσεων για αδυναμία συμμόρφωσης με τις συστάσεις ανά χώρα. Όπως υποστηρίζει ο Seifert, το σύστημα κυρώσεων μιας έντοκης κατάθεσης ή ενός ετήσιου προστίμου σύμφωνα με τον Κανονισμό 1174/2011 δεν έχει νομική βάση στη ΣΛΕΕ. Αυτό συμβαίνει επειδή το άρθρο 121(4) της ΣΛΕΕ στο οποίο βασίζεται ο Κανονισμός 1174/2011 περιορίζει τις πιθανές κυρώσεις σε μια προειδοποίηση και σε συστάσεις που μπορούν να ανακοινωθούν δημόσια από το Συμβούλιο.<sup>118</sup>

Ένα επιπρόσθετο ζήτημα εδώ είναι ο ρόλος των θεσμικών οργάνων της ΕΕ που περιλαμβάνουν την «Τρόικα» των πιστωτών στην καθιέρωση και στην παρακολούθηση των προγραμμάτων και η συμβατότητα της εμπλοκής τους με το δίκαιο της ΕΕ. Όπως αναλύθηκε νωρίτερα, όλες οι διακυβερνητικές και βασιζόμενες στην ΕΕ δανειακές συμβάσεις που υπεγράφησαν έως τώρα περιλαμβάνουν διατάξεις για τα καθήκοντα όχι μόνο της Επιτροπής και της ΕΚΤ, αλλά και του Δικαστηρίου. Λόγω της ρητής εξουσιοδότησης που παρέχεται από τη ΣΛΕΕ,<sup>119</sup> η εμπλοκή του Δικαστηρίου στις διακυβερνητικές συμφωνίες δεν προκαλεί συνταγματικά ζητήματα. Όμως, θα μπορούσαν να τεθούν ζητήματα σε σχέση με την Επιτροπή.<sup>120</sup> Τα προοίμια της ελληνικής συμφωνίας μεταξύ πιστωτών, της συμφωνίας-πλαίσιο για το ΕΤΧΣ και της Συνθήκης για τον ΕΜΣ αναφέρονται σε εξουσιοδότηση από τους εκπροσώπους των κρατών μελών προκειμένου να ανατεθούν στην Επιτροπή τα εκτελεστικά καθήκοντα. Ωστόσο, κατά την άποψη του Tuori,<sup>121</sup> θα ήταν δύσκολο να διαπιστωθεί η νομική σημασία που έχουν τέτοιες εξουσιοδοτήσεις, καθώς προκαλούν το συνταγματικό πρόβλημα της παράκαμψης της νομοθεσίας της ΕΕ, αναθέτοντας, μέσω διακυβερνητικών συμφωνιών, νέα καθήκοντα στα θεσμικά όργανα της ΕΕ. Σε αυτό το πλαίσιο, υποστηρίχθηκε ότι τα καθήκοντα που ανατίθενται στην Επιτροπή είναι ευρύτερα από την απόφαση *Μπαγκλαντές*<sup>122</sup> και περιλαμβάνουν, για παράδειγμα, την παρακολούθηση της συμμόρφωσης του δικαιούχου κράτους με τις προϋποθέσεις της ενίσχυσης που ορίζονται στο αντίστοιχα Μνημόνια. Όπως έχει υποστηρίξει ο Craig,<sup>123</sup> το γεγονός ότι ένα θεσμικό όργανο της ΕΕ έχει μια αρμοδιότητα σύμφωνα με τη Συνθήκη της Λισαβόνας που περιλαμβάνεται στη νομοθεσία της ΕΕ δεν μπορεί να νομιμοποιήσει *per se* τη χρήση αυτής ή ανάλογης αρμοδιότητας στο πλαίσιο διαφορετικής συνθήκης. Η περίπτωση της εμπλοκής της ΕΚΤ στο σχεδιασμό και την υλοποίηση των πακέτων διάσωσης θα μπορούσε επίσης να είναι προβληματική από συνταγματικής άποψης. Πρώτον, η ΕΚΤ είναι ένα από τα θεσμικά όργανα της ΕΕ που «δρα εντός των ορίων των αρμοδιοτήτων που του ανατίθενται από τις Συνθήκες, σύμφωνα με τις διαδικασίες, τους όρους και τους σκοπούς τους οποίους προβλέπουν».<sup>124</sup> Όμως, όπως καθιστά σαφές το άρθρο 130 της ΣΛΕΕ, η ΕΚΤ θα πρέπει να λειτουργεί στο πλαίσιο μιας ενισχυμένης αρχής ανεξαρτησίας, η οποία εύλογα επιβάλλει επιπρόσθετους περιορισμούς στην ανάθεση νέων καθηκόντων από τα κράτη μέλη σε αυτήν. Επιπλέον, η εμπλοκή της ΕΚΤ στα πακέτα διάσωσης μετά βίας βασίζεται σε οποιοδήποτε καθήκον το οποίο της ανατίθεται από τις Συνθήκες. Είναι ασαφές ποια είναι η συνταγματική βάση επί της οποίας η ΕΚΤ μπορεί να απαιτεί συγκεκριμένες ενέργειες από τα κράτη μέλη, ιδιαίτερα όταν οι εν λόγω ενέργειες δεν εμπίπτουν στο πεδίο των κεντρικών τραπεζών.<sup>125</sup>

118 A. Seifert, *European Economic Governance and the Labor Laws of the EU Member States*, (2014) 35 *Comparative Labor Law and Policy Journal*, 3, 311 στο 321), 323.

119 Άρθρο 273.

120 Ενώ το Συμβούλιο είναι υπεύθυνο για τον ορισμό των προϋποθέσεων για τα κράτη μέλη, η Επιτροπή διαδραματίζει σημαντικό ρόλο, καθώς το Συμβούλιο ενεργεί μόνο κατόπιν δικής της σύστασης (άρθρο 126(13) ΣΛΕΕ). Και τα δύο θεσμικά όργανα μοιράζονται τον εποπτικό ρόλο της παρακολούθησης της συμμόρφωσης των κρατών μελών με τις αποφάσεις.

121 Tuori, αριθ. 105 παραπάνω.

122 Συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-181/91 και C-248/91, *Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου και Επιτροπής*, 1993 E.C.R. 3685· Υπόθεση C-316/91, *Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου*, 1994 E.C.R. 0625. Η υπόθεση αφορούσε τον συντονισμό από την Επιτροπή της ενίσχυσης που χορηγήθηκε από κράτη μέλη εκτός του πλαισίου των Συνθηκών της ΕΕ. Το Δικαστήριο υποστήριξε ότι το άρθρο 155, τέταρτη περίπτωση, της Συνθήκης δεν εμποδίζει τα κράτη μέλη να αναθέτουν στην Επιτροπή το καθήκον να διασφαλίζει το συντονισμό μιας συλλογικής δράσεως, την οποία αναλαμβάνουν βάσει πράξεως των αντιπροσώπων τους που συνέρχονται στο πλαίσιο του Συμβουλίου. Ο Γενικός Εισαγγελέας Jacobs διατύπωσε την αρχή ως εξής: σε περιπτώσεις όπου τα κράτη μέλη αποφάσισαν να ενεργήσουν μεμονωμένα ή συλλογικά σε πεδίο που εμπίπτει στην αρμοδιότητά τους, τίποτε δεν τα εμποδίζει να αναθέσουν στην Επιτροπή το καθήκον να διασφαλίζει το συντονισμό της εν λόγω δράσης. Έγκειται στην Επιτροπή να αποφασίσει εάν θα αποδεχθεί την εν λόγω αποστολή, με την προϋπόθεση ότι θα το πράξει με τρόπο συμβατό προς τα καθήκοντά της σύμφωνα με τη Συνθήκη ΕΕ.

123 P. Craig, «The Stability, Coordination and Governance Treaty: Principle, Politics and Pragmatism» (2012) 37 *European Law Review*, 231.

124 Άρθρο 13(2) της ΣΕΕ.

125 Αυτό βασίζεται στην ανάλυση του Tuori, αριθ. 105 παραπάνω.



Έναντι τέτοιων επιχειρημάτων, το Δικαστήριο έκρινε στην υπόθεση *Pringle*<sup>126</sup> ότι τα κράτη μέλη μπορούν, στους τομείς που δεν υπάγονται στην αποκλειστική αρμοδιότητα της Ένωσης, να αναθέτουν καθήκοντα στα θεσμικά όργανα, υπό τον όρο ότι οι νέες αρμοδιότητες δεν αλλοιώνουν τον ουσιαστικό χαρακτήρα των αρμοδιοτήτων των εν λόγω θεσμικών οργάνων σύμφωνα με τις Συνθήκες ΕΕ. Καταλήγοντας σε αυτό το συμπέρασμα, το Δικαστήριο βασίστηκε σε πάγια νομολογία που ανάγεται στην απόφαση *Μπαγκλαντές* και έκρινε ότι οι αρμοδιότητες που ανατίθενται στην ΕΚΤ και στην Επιτροπή από τη Συνθήκη για τον ΕΜΣ ευθυγραμμίζονται με την αρμοδιότητα που τους έχει ήδη ανατεθεί από τις Συνθήκες ΕΕ. Όπως εξήγησε το Δικαστήριο, το γεγονός ότι η νομολογία της υπόθεσης *Μπαγκλαντές* προηγούνταν χρονικά των κανόνων ενισχυμένης συνεργασίας που εισήχθησαν με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, δεν υποδήλωνε ότι τα κράτη μέλη υποχρεούνταν να καταφύγουν στον εν λόγω μηχανισμό εάν ήθελαν να χρησιμοποιήσουν τα θεσμικά όργανα της Ένωσης στο πλαίσιο της Συνθήκης για τον ΕΜΣ. Οι κανόνες ενισχυμένης συνεργασίας θα μπορούσαν να εφαρμοστούν μόνο στην περίπτωση που η Ένωση θα είχε την αρμοδιότητα να ενεργεί σε αυτό το πεδίο, γεγονός που δεν ισχύει στη θέσπιση ενός μόνιμου μηχανισμού σταθερότητας όπως ο ΕΜΣ. Ωστόσο, το Δικαστήριο έθεσε ως προϋπόθεση για τη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων να μην αντιβαίνουν στο δίκαιο της ΕΕ οι λειτουργίες που πρόκειται να επιτελεστούν στο πλαίσιο του ΕΜΣ. Σε ό,τι αφορά ιδιαίτερα την Επιτροπή, το Δικαστήριο τόνισε ότι η Επιτροπή θα πρέπει να προάγει το κοινό συμφέρον της Ένωσης και να μεριμνά για τη συμβατότητα των Μνημονίων με το δίκαιο της Ένωσης.<sup>127</sup> Όπως επισημαίνει ο Fischer-Lescano, «ως εκ τούτου, το Δικαστήριο ορίζει μια σειρά προϋποθέσεων που θα πρέπει να πληρούνται προκειμένου να είναι νόμιμη η συγκεκριμένη εντολή της Επιτροπής και της ΕΚΤ στο πλαίσιο των δραστηριοτήτων του ΕΜΣ: (1) συμβατότητα με τα μέτρα συντονισμού των οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών, (2) καμία αλλοίωση της κατανομής αρμοδιοτήτων στην ΕΕ μέσω της εισαγωγής νέων αρμοδιοτήτων λήψης αποφάσεων για την Επιτροπή και την ΕΚΤ, (3) προστασία του κοινού συμφέροντος της Ένωσης.»<sup>128</sup>

Συνολικά, καθίσταται σαφές από την παραπάνω ανάλυση ότι υπάρχουν διαφορετικά διαθέσιμα μέσα για την παροχή επαρκών δεσμών μεταξύ των μέτρων λιτότητας που εισήχθησαν σε εθνικό επίπεδο και των πηγών και θεσμικών οργάνων της ΕΕ που ενεπλάκησαν στη διαδικασία θέσπισης και παρακολούθησης των προγραμμάτων χρηματοδοτικής ενίσχυσης στις περιπτώσεις της Ελλάδας και της Πορτογαλίας.

126 Βλέπε αριθ. 7 παραπάνω.

127 Παράγραφος 164 της απόφασης, αριθ. 7 παραπάνω.

128 Fischer-Lescano, αριθ. 92 παραπάνω στο 37.

## 6. ΟΙ ΝΟΜΙΚΕΣ ΒΑΣΕΙΣ ΤΩΝ ΠΡΟΣΦΥΓΩΝ

Στο παρόν, η ανάλυση εστιάζει σε τρία διακριτά πεδία: τις αρμοδιότητες της ΕΕ στον κοινωνικό τομέα, τους κοινωνικούς στόχους της ΕΕ και τον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ.<sup>129</sup>

### 6.1 Προϋποθέσεις οικονομικής πολιτικής<sup>130</sup> και οι αρμοδιότητες της ΕΕ στον κοινωνικό τομέα

Όπως έχει υποστηρίξει ο Costamagna,<sup>131</sup> «οι προϋποθέσεις που συνδέονται με τα προγράμματα χρηματοδοτικής ενίσχυσης για την Ελλάδα και την Πορτογαλία αγγίζουν πολλές κύριες πτυχές των εθνικών καθεστώτων πρόνοιας με τρόπο που φαίνεται ότι υπερβαίνει τα όρια τα οποία επιβάλλονται από τις Συνθήκες στη δυνατότητα της ΕΕ να επεμβαίνει στον τομέα αυτό.» Γενικά, η Συνθήκη της Λισαβόνας δεν επέκτεινε τις νομοθετικές αρμοδιότητες της ΕΕ. Καλύτερη συνταγματική αναγνώριση του εθνικού συμφέροντος αντικατοπτρίζεται στο άρθρο 5 της ΣΕΕ, το οποίο επιβεβαιώνει την αρχή της δοτής αρμοδιότητας και την προτεραιότητα των αρμοδιοτήτων των κρατών μελών.<sup>132</sup> Οι αρμοδιότητες της κοινωνικής πολιτικής της ΕΕ παραμένουν επίσης περιορισμένες:<sup>133</sup> η ΕΕ μπορεί να εναρμονίζει το εθνικό δίκαιο σε σχέση με το περιβάλλον εργασίας και τους όρους εργασίας, την κοινωνική ασφάλιση και την κοινωνική προστασία των εργαζομένων και την εκπροσώπηση και συλλογική υπεράσπιση των συμφερόντων εργαζομένων και εργοδοτών.<sup>134</sup> Οι εν λόγω αρμοδιότητες μπορούν να ασκηθούν μόνο εφόσον ο συντονισμός των εθνικών πολιτικών δεν επαρκεί για την επίτευξη των επιδιωκόμενων στόχων.<sup>135</sup> Η ΕΕ μπορεί να νομοθετεί περαιτέρω υπέρ της ισότητας, των ίσων ευκαιριών και της ισότητας της αμοιβής μεταξύ γυναικών και ανδρών. Πέραν αυτών, η ΕΕ μπορεί επίσης να ασκεί αρμοδιότητες που αποσκοπούν στην ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς για την επίτευξη στόχων κοινωνικής πολιτικής. Εκτός από συγκεκριμένες αρμοδιότητες που σχετίζονται με τις οικονομικές ελευθερίες,<sup>136</sup> γενικές αρμοδιότητες για τη θέσπιση και τη διασφάλιση της λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς μπορούν να ασκηθούν και έχουν ασκηθεί.<sup>137</sup> Η Συνθήκη της Λισαβόνας προσέθεσε αρμοδιότητες νομοθέτησης υπέρ των (κοινωνικών) υπηρεσιών κοινού συμφέροντος<sup>138</sup> και για ορισμένες πτυχές της προστασίας της υγείας.<sup>139</sup>

Είναι σημαντικό το γεγονός ότι το άρθρο 153(5) της ΣΛΕΕ αποκλείει οποιαδήποτε παρέμβαση της ΕΕ με σκοπό την εναρμόνιση ζητημάτων που αφορούν σε αμοιβές και συλλογικές διαπραγματεύσεις. Ο αποκλεισμός της αρμοδιότητας σε θέματα πολιτικής αμοιβών στη ΣΛΕΕ μπορεί να αντιπαρατεθεί στην παρατήρηση ότι ένα επαναλαμβανόμενο θέμα στα Μνημόνια είναι η εφαρμογή της συγκράτησης των μισθών, η οποία επιβάλλεται σε εθνικούς κοινωνικούς εταίρους με τρόπους που ενδέχεται να θυμίζουν, όπως επισημαίνει

129 Βλέπε και Costamagna, αριθ. 74 παραπάνω.

130 Ο όρος στα αγγλικά είναι 'conditionality'.

131 Costamagna, αριθ. 74 παραπάνω στο 15.

132 Η ιδέα πίσω από την αρχή της δοτής αρμοδιότητας είναι ότι «οι Συνθήκες και μόνο οι Συνθήκες καθορίζουν την ουσιαστική αποστολή της νομικής αρμοδιότητας της ΕΕ» (D. Chalmers, G. Davies και G. Monti, *European Union Law: Cases and Materials* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010), στο 212).

133 Για μια ανάλυση επ' αυτού, βλέπε D. Schiek, «The EU Constitution of Social Governance in an Economic Crisis: στο Defence of a Transnational Dimension to Social Europe», (2013) 20 *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 185.

134 Άρθρο 153(1) της ΣΛΕΕ.

135 Άρθρο 153(2) της ΣΛΕΕ.

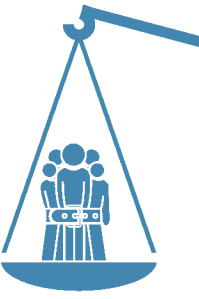
136 Πρόκειται για αρμοδιότητες σχετικά με τη διευκόλυνση της κινητικότητας των εργαζομένων, μεταξύ άλλων μέσω του συντονισμού των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης (άρθρο 46 της ΣΛΕΕ), σχετικά με την πραγματοποίηση της ελευθερίας εγκαταστάσεως σε ορισμένη δραστηριότητα (άρθρο 50 της ΣΛΕΕ), σχετικά με τη διευκόλυνση της ανάληψης και της άσκησης μη μισθωτών δραστηριοτήτων (άρθρο 53(2) της ΣΛΕΕ) και την ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών (άρθρο 53(2) σε συνδυασμό με το άρθρο 66 της ΣΛΕΕ), σχετικά με την πραγματοποίηση της ελευθέρωσης συγκεκριμένης υπηρεσίας (άρθρο 59 της ΣΛΕΕ). Η οδηγία 96/71 σχετικά με την απόσπαση εργαζομένων βασίστηκε στο προηγούμενο του άρθρου 53(2) της ΣΛΕΕ σε συνδυασμό με το άρθρο 66 της ΣΛΕΕ, παρόλο που ένας από τους κύριους στόχους της είναι η επιδίωξη των δικαιωμάτων των εργαζομένων (Schiek, αριθ. 133 παραπάνω).

137 Άρθρα 114 και 115 της ΣΛΕΕ. Το άρθρο 114 της ΣΛΕΕ χρησιμοποιήθηκε ως νομοθετική βάση για την οδηγία 2011/24/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 9<sup>ης</sup> Μαρτίου 2011 περί εφαρμογής των δικαιωμάτων των ασθενών στο πλαίσιο της διασυνοριακής υγειονομικής περίθαλψης, [2011] ΕΕ L 88/45.

138 Άρθρο 14 της ΣΛΕΕ.

139 Άρθρο 168 της ΣΛΕΕ.





η ΔΟΕ, αδικαιολόγητη εισβολή συλλογικής αυτονομίας, καθώς και παραβίαση των θεμελιωδών κανόνων εργασίας.<sup>140</sup> Ως προς τη συλλογική διαπραγμάτευση, η Επιτροπή έχει κατακρίνει μέσω μιας σειράς αναθεωρημένων Μνημονίων την ελληνική και την πορτογαλική κυβέρνηση επειδή δεν έκαναν αρκετά προκειμένου να εξαλείψουν τις κλαδικές συμβάσεις και να τις αντικαταστήσουν με επιχειρησιακές συμβάσεις. Με βάση αυτές τις παρεμβάσεις στην εθνική πολιτική μισθών και συλλογικών διαπραγματεύσεων, μπορεί να υποστηριχθεί ότι το άρθρο 135(5) της ΣΛΕΕ καταστρατηγείται.

Γενικά, τα δικαστήρια της ΕΕ παραδοσιακά δείχνουν απροθυμία να παρέμβουν σε εκτελεστικές ή πολιτικές αποφάσεις που λαμβάνονται από τα θεσμικά όργανα σε περίπλοκα οικονομικά ζητήματα, καθώς το Δικαστήριο επιτρέπει στους υπεύθυνους διαμόρφωσης της πολιτικής ένα περιθώριο διακριτικής ευχέρειας και εν πολλοίς περιορίζονται στη διαπίστωση έκδηλων σφαλμάτων ή διαδικαστικών παρατυπιών όταν αμφισβητούνται εκτελεστικές αποφάσεις που απαιτούν περίπλοκες οικονομικές αξιολογήσεις.<sup>141</sup> Ωστόσο, είναι αμφίβολο πόσο πειστικά θα είναι τέτοια επιχειρήματα στις περιπτώσεις που εξετάζονται στο παρόν. Τόσο στην Ελλάδα όσο και την Πορτογαλία, οι παρεμβάσεις στις μισθολογικές πολιτικές και στις συλλογικές διαπραγματεύσεις είναι εκτεταμένες και «οι επεξηγηματικοί δεσμοί μεταξύ τέτοιων παρεμβάσεων και του εγχειρήματος της ΕΕ δεν παρουσιάζονται και δεν αιτιολογούνται επαρκώς στα έγγραφα του Συμβουλίου και της Επιτροπής.»<sup>142</sup> Η Barnard εγείρει και ένα περαιτέρω ζήτημα για το κατά πόσον η ΕΕ έχει την αρμοδιότητα (στην περίπτωση της Πορτογαλίας) σύμφωνα με το άρθρο 122(2) της ΣΛΕΕ και τα άρθρα 3(2) και (3) του Κανονισμού 407/2010 να δίνει εντολή για τέτοιες μεταρρυθμίσεις στο εργατικό δίκαιο, αν μη τι άλλο επειδή παραδοσιακά τα ζητήματα εργατικού δικαίου δεν θεωρούνται «όροι γενικής οικονομικής πολιτικής».<sup>143</sup>

Στην περίπτωση της Ελλάδας, η νομική βάση για την υιοθέτηση των αμφισβητούμενων αποφάσεων ήταν τα άρθρα 126(9) και 136 της Συνθήκης. Σύμφωνα με τα άρθρα 126 κ.ε. των Συνθηκών, τα μέτρα που μπορούν να αποφασιστούν από το Συμβούλιο στο πλαίσιο της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος και τα οποία περιλαμβάνονται στις αποφάσεις του δεν μπορούν να προσδιορίζονται συγκεκριμένα, ρητώς και χωρίς περιθώριο απόκλισης, καθώς η εν λόγω αρμοδιότητα δεν εκχωρείται στο Συμβούλιο από τις Συνθήκες.<sup>144</sup> Βάσει αυτού, μπορεί να υποστηριχθεί ότι οι αμφισβητούμενες αποφάσεις του Συμβουλίου υιοθετήθηκαν καθ' υπέρβαση των αρμοδιοτήτων που εκχωρούνται στο Συμβούλιο από τις Συνθήκες. Το γεγονός ότι το Συμβούλιο υπερέβη τις αρμοδιότητές του είναι εμφανές εάν συγκρίνουμε την απόφαση 2010/182/ΕΕ του Συμβουλίου και την απόφαση 2010/320/ΕΕ του Συμβουλίου. Η πρώτη περιελάμβανε μόνο προτάσεις και οδηγίες προς την ελληνική κυβέρνηση για την επίτευξη των στόχων της ΕΕ για τη δημοσιονομική πειθαρχία και τη σταθερότητα. Αντιθέτως, η απόφαση 2010/320/ΕΕ, η οποία παράγει νομικά δεσμευτικά αποτελέσματα επί των μέτρων που υιοθετήθηκαν μέσω των Μνημονίων (προσδίδοντάς τους και ισχύ δικαίου της ΕΕ),<sup>145</sup> δεν έχει γενικό χαρακτήρα, ούτε ορίζει απλώς ποσοτικά κριτήρια τα οποία θα πρέπει να πληροί η Ελλάδα προκειμένου να λάβει τα δάνεια, αλλά επιβάλλει την υιοθέτηση συγκεκριμένων μέτρων αναφορικά με τις συντάξεις, τα ταμεία κοινωνικής στήριξης, τα συνδικαλιστικά δικαιώματα των εργαζομένων, την παροχή υπηρεσιών περίθαλψης και τη χρηματοδότηση των εθνικών συστημάτων υγείας.<sup>146</sup> Επιπλέον, το γεγονός ότι τα μέτρα βασίστηκαν σε μια συμφωνία με τα κράτη μέλη της ΕΕ σε περίοδο κρίσης δεν απαλλάσσει το Συμβούλιο από την υποχρέωσή του να σέβεται το δίκαιο της ΕΕ.<sup>147</sup>

140 ΔΟΕ Επιτροπή Συνδικαλιστικών Ελευθεριών, περίπτωση της Ελλάδας, 9 Φεβρουαρίου 2012.

141 Smits, αριθ. 4 παραπάνω.

142 C. Barnard, «The Charter in Time of Crisis: A Case Study of Dismissal», στο N. Κουντούρης και M. Freedland (επιμ.), *Resocialising Europe in a Time of Crisis* (Cambridge: Cambridge University Press, 2013).

143 Barnard, αριθ. 142 παραπάνω. Η έλλειψη αρμοδιότητας της ΕΕ σε αυτά τα πεδία έγινε αποδεκτή από τους διαφωνούντες εισηγητές στη δικαστική αναθεώρηση κατά του Μνημονίου και της δανειακής σύμβασης στο πρόγραμμα Ελλάδα Ι: βλέπε επίσης τις παρακάτω ενότητες 6.3 και 8 για τη σχέση του ΧΘΔ της ΕΕ και της ΕΣΔΑ με αυτό το ζήτημα. Επιπλέον, μπορεί να υποστηριχθεί ότι τα εν λόγω μέτρα δεν περιλαμβάνονται ούτε στον κατάλογο των μέτρων που μπορούν να υιοθετηθούν στο πλαίσιο του άρθρου 126(11) της ΣΛΕΕ.

144 Αυτό το ζήτημα τέθηκε σε δύο δικαστικές προσφυγές (οι οποίες αναλύθηκαν στην παραπάνω ενότητα 2) που ασκήθηκαν ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου από εκπροσώπους ενός ελληνικού συνδικαλιστικού σωματείου με αίτημα την ακύρωση ορισμένων από τις αποφάσεις που απευθύνονταν στην Ελλάδα, με το επιχείρημα ότι οι αποφάσεις παραβίαζαν την αρχή της δοτής αρμοδιότητας όπως ορίζεται στο άρθρο 5 της ΣΕΕ. Ωστόσο, το Γενικό δικαστήριο έκρινε απαράδεκτες τις προσφυγές λόγω έλλειψης νομιμοποίησης.

145 Βλέπε την παραπάνω ενότητα 5.

146 Επ' αυτού, βλέπε Ε. Μαριάς, αριθ. 94 παραπάνω.

147 Costamagna, αριθ. 74 παραπάνω, 15.

Από διαδικαστικής άποψης, οι προϋποθέσεις που απαιτούνται από τα κράτη μέλη δεν σέβονται την ποικιλομορφία των εθνικών συστημάτων, συμπεριλαμβανομένων του ρόλου που αποδίδεται στους κοινωνικούς εταίρους και της αρχής της δημοκρατίας. Ιδιαίτερα σε ό,τι αφορά το ρόλο των κοινωνικών εταίρων, το άρθρο 152 της ΣΛΕΕ αναφέρει ότι «η Ένωση αναγνωρίζει και προάγει το ρόλο των κοινωνικών εταίρων στο επίπεδό της, λαμβάνοντας υπόψη την ποικιλομορφία των εθνικών συστημάτων. Διευκολύνει τον μεταξύ τους διάλογο, σεβόμενη την αυτονομία τους.»<sup>148</sup> Όπως φάνηκε στην προηγούμενη ανάλυση, διαπιστώθηκε απόλυτη απουσία κοινωνικού διαλόγου κατά τη διαπραγμάτευση και τη σύναψη του πρώτου προγράμματος χρηματοδοτικής ενίσχυσης στην Ελλάδα. Ακόμη περισσότερο, η Τρόικα αγνόησε απροκάλυπτα τη συμφωνία-πλαίσιο των κοινωνικών εταίρων που διαμορφώθηκε κατά τις διαπραγματεύσεις για τη δεύτερη δανειακή σύμβαση στην περίπτωση της Ελλάδας. Όμως, ακόμη και στην περίπτωση της Πορτογαλίας, όπου δύο συμφωνίες συνάφθηκαν μεταξύ της κυβέρνησης και της πλειονότητας των κοινωνικών εταίρων, είναι αμφιλεγόμενος ο βαθμός στον οποίο πραγματοποιήθηκε πραγματική διαβούλευση. Ο Monteiro Fernandes έχει υποστηρίξει ότι «η αποδοχή από την UGT αποτελούσε ή προσποιήθηκε ότι αποτελεί, όχι έκφραση αυθεντικής συναίνεσης (η οποία στην πραγματικότητα ήταν ανύπαρκτη), αλλά μια κίνηση αναχαίτισης και περιορισμού ενός ευρύτερου και πιο επιζήμιου σχεδίου για τα συμφέροντα των εργαζομένων. Ωστόσο, η σημασία της Δέσμευσης έγκειται στο γεγονός ότι αποτελεί – περισσότερο από ό,τι το κείμενο του Μνημονίου – την πραγματική «διατύπωση» (και ταυτόχρονα το μέσο νομιμοποίησης) αυτού που κατέληξε ως μεταρρύθμιση του εργατικού δικαίου του 2012.»<sup>149</sup> Πέραν της έλλειψης σεβασμού απέναντι στην ποικιλομορφία των εθνικών συστημάτων, διαπιστώθηκε ότι δεν ελήφθη δεόντως υπόψη η δημοκρατική διαδικασία σε επίπεδο ΕΕ εξαιτίας του απόλυτου αποκλεισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου από τη διαδικασία θέσπισης και παρακολούθησης των προγραμμάτων.<sup>150</sup> Η απουσία διαφάνειας και διεξαγωγής διαλόγου κατά τις διαπραγματεύσεις των Μνημονίων κατακρίθηκε πρόσφατα στο ψήφισμα για το ρόλο της Τρόικας από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το οποίο επεσήμανε τον πιθανό αρνητικό αντίκτυπο τέτοιων πρακτικών για τη σταθερότητα της πολιτικής κατάστασης στις οικείες χώρες και την εμπιστοσύνη των πολιτών απέναντι στη δημοκρατία και το ευρωπαϊκό εγχείρημα.<sup>151</sup>

## 6.2 Προϋποθέσεις οικονομικής πολιτικής και κοινωνικοί στόχοι των Συνθηκών ΕΕ

Με βάση την Συνθήκη της Λισαβόνας, η βάση αξιών της ΕΕ έχει ενισχύσει τους κοινωνικούς της στόχους και οι αναδιατυπωμένοι στόχοι της περιλαμβάνουν μια συνταγματική δέσμευση προς το μοναδικό κοινωνικοοικονομικό της μοντέλο.<sup>152</sup> Για παράδειγμα, ο πλουραλισμός, η κατάργηση των διακρίσεων, η ανεκτικότητα, η δικαιοσύνη, η αλληλεγγύη και η ισότητα μεταξύ ανδρών και γυναικών αναγνωρίζονται ρητώς ως αξίες της ΕΕ στο άρθρο 2 της ΣΕΕ. Ίσως πιο σημαντικό είναι το γεγονός ότι το άρθρο 3(3) της ΣΕΕ αναθέτει στην ΕΕ, μεταξύ άλλων, το καθήκον της προαγωγής της κοινωνικής δικαιοσύνης, της κοινωνικής συνοχής, καθώς και της καταπολέμησης του κοινωνικού αποκλεισμού: η Ένωση «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, και το υψηλό επίπεδο προστασίας και βελτίωσης της ποιότητας του περιβάλλοντος». Ως εκ τούτου, ενώ η εσωτερική αγορά αποτελεί πλέον έναν αυθύπαρκτο στόχο της ΕΕ, θα πρέπει να εναρμονιστεί με αυτούς τους κοινωνικούς στόχους, οι οποίοι συνδέονται με τη σειρά τους με αυτές τις νέες κοινωνικές αξίες.<sup>153</sup> Το άρθρο 3(6) της ΣΛΕΕ προβλέπει επίσης ότι η Ένωση επιδιώκει όλους τους στόχους της, συμπεριλαμβανομένων των κοινωνικών στόχων, με «πρόσφορα μέσα, ανάλογα με τις αρμοδιότητες που της απονέμονται».

148 Βλέπε επίσης τα άρθρα 11(2) και (3) της ΣΕΕ.

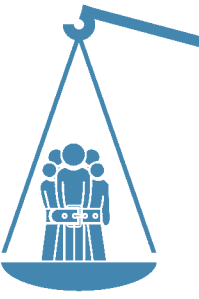
149 Monteiro Fernandes, αριθ. 75 παραπάνω, 400.

150 Άρθρα 2 και 10(1) και (2) της ΣΛΕΕ, 218(6) ΣΛΕΕ. Βλέπε Fischer-Lescano, αριθ. 92 παραπάνω στο 39-40.

151 Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 13<sup>ης</sup> Μαρτίου 2014 σχετικά με τη διερευνητική έκθεση για το ρόλο και τις εργασίες της Τρόικας (ΕΚΤ, Επιτροπή και ΔΝΤ) όσον αφορά τις χώρες της ζώνης του ευρώ που έχουν υπαχθεί σε πρόγραμμα προσαρμογής (2013/2277(INI)), σημείο 30.

152 Επ' αυτού, βλέπε Schiek, αριθ. 133 παραπάνω.

153 Schiek, αριθ. 133 παραπάνω.



Πέραν αυτών, η ΣΛΕΕ περιλαμβάνει πλέον «οριζόντιες» κοινωνικές ρήτρες και ρήτρες αποφυγής διακρίσεων. Το άρθρο 9 της ΣΛΕΕ απαιτεί από την ΕΕ να λαμβάνει υπόψη την προαγωγή της απασχόλησης, την κοινωνική προστασία και την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού σε όλες τις πολιτικές της. Η εν λόγω διάταξη ορίζει ότι «κατά τον καθορισμό και την εφαρμογή των πολιτικών και των δράσεών της, η Ένωση συνεκτιμά τις απαιτήσεις που συνδέονται με την προαγωγή υψηλού επιπέδου απασχόλησης, με τη διασφάλιση της κατάλληλης κοινωνικής προστασίας, με την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού καθώς και με υψηλό επίπεδο εκπαίδευσης, κατάρτισης και προστασίας της ανθρώπινης υγείας». Υπάρχουν στοιχεία που υποδηλώνουν ότι η οριζόντια κοινωνική ρήτρα έχει ήδη διαμορφώσει νομολογία.<sup>154</sup> Επιπλέον, το άρθρο 8 και το άρθρο 10 της ΣΛΕΕ εισήγαγαν ρήτρες «ενσωμάτωσης» που απαιτούν από την Ένωση σε όλες τις πολιτικές της να προάγει την ισότητα των φύλων και την εξάλειψη των διακρίσεων αντίστοιχα με βάση τους λόγους που έχουν νομοθετηθεί στο δίκαιο της ΕΕ. Μαζί με τις προϋπάρχουσες διατάξεις και τα ρητά κοινωνικά δικαιώματα που περιλαμβάνονται στους Τίτλους II και III του ΧΘΔ της ΕΕ,<sup>155</sup> η δέσμευση της ΕΕ για κοινωνική δικαιοσύνη και κοινωνική συνοχή έχει ενισχυθεί, με μια νέα έμφαση στην αλληλεγγύη και την κοινωνική δικαιοσύνη. Είναι αλήθεια ότι η διακήρυξη αυτών των στόχων δεν συνοδεύτηκε από την απονομή νέων κοινωνικών αρμοδιοτήτων στην ΕΕ.<sup>156</sup> Εντούτοις, η επιλογή εκχώρησης συνταγματικού καθεστώτος στους κοινωνικούς στόχους δεν είναι αμελητέα, στο βαθμό που επιβάλλει στα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα να συμβάλλουν στην επίτευξη τέτοιων στόχων, αποφεύγοντας, τουλάχιστον, να θέτουν εμπόδια μέσω της εφαρμογής του δικαίου της ΕΕ. Επιπλέον, αυτή η καινοτομία απαιτεί από τους υπεύθυνους λήψης αποφάσεων της ΕΕ να βρουν την κατάλληλη ισορροπία μεταξύ στόχων, οικονομικών και κοινωνικών, που απολαμβάνουν πλέον ισότιμο καθεστώς στο πλαίσιο της έννομης τάξης της ΕΕ.<sup>157</sup>

Με βάση αυτές τις διατάξεις και λαμβάνοντας υπόψη την παραπάνω ανάλυση σχετικά με τα μέτρα λιτότητας, εγείρονται αμφιβολίες ως προς τη νομιμότητα της προϋποθέσεων οικονομικής πολιτικής, τουλάχιστον με τον τρόπο που εφαρμόστηκε στο πλαίσιο των χορηγούμενων από την ΕΕ πακέτων χρηματοδοτικής ενίσχυσης. Όπως τονίζει η Kilpatrick, δεδομένου ότι τα μέτρα διάσωσης αύξησαν τις απαγορευμένες ανισότητες, ιδιαίτερα σε ό,τι αφορά τις γυναίκες και τους νέους, οι εν λόγω διατάξεις έχουν σημαντική διασύνδεση με την κρίση.<sup>158</sup> Εδώ, εστιάζουμε στην σύγκρουση μεταξύ των εν λόγω μέτρων και της αξίας της αλληλεγγύης και των στόχων της κοινωνικής δικαιοσύνης, της κοινωνικής ένταξης και της κοινωνικής συνοχής, που έχουν αναγνωριστεί στη Συνθήκη της Λισαβόνας. Όπως υποστηρίζει ο Costamagna, λόγω της αυστηρότητάς τους, τα μέτρα λιτότητας που πρέπει να υιοθετηθούν από τα κράτη τα οποία λαμβάνουν χρηματοδοτική ενίσχυση αποτρέπουν, από τη μια πλευρά, την επιδίωξη των στόχων του άρθρου 3 της ΣΕΕ, όπως η καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού ή η προαγωγή της κοινωνικής δικαιοσύνης και προστασίας, καθώς οι ευρείες περικοπές των κοινωνικών δαπανών περιορίζουν τη δυνατότητα των εθνικών αρχών να ικανοποιούν βασικές ανάγκες του πληθυσμού τους, αυξάνοντας κατ' αυτόν τον τρόπο

154 Schiek, αριθ. 133 παραπάνω. Βλέπε, για παράδειγμα, την άποψη της Γενικής Εισαγγελέα Trstenjak στην Υπόθεση 282/10 *Dominguez*, απόφαση της 6<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 2011, που δεν έχει ακόμη δημοσιευθεί, για το δικαίωμα ετήσιας αδειάς μετ' αποδοχών, παράγραφος 152· την άποψη του Γενικού Εισαγγελέα Cruz Villalón στην Υπόθεση C-515/08 *Santos Palhota* [2010] ECR I-09133, δικαιώματα αποσπασμένων εργαζομένων, παράγραφος 52, που αναφέρεται και στο άρθρο 3(3) της ΣΛΕΕ· και την Υπόθεση C-544/10 *Deutsches Weintor*, απόφαση της 6<sup>ης</sup> Σεπτεμβρίου 2012, που δεν έχει ακόμη δημοσιευθεί, με την οποία αιτιολογείται με βάση τα δικαιώματα των καταναλωτών ο περιορισμός της ρητής επισήμανσης των οίνων με μειωμένα επίπεδα οξύτητας.

155 Για μια ανάλυση του ΧΘΔ της ΕΕ, βλέπε την παρακάτω ενότητα 6.3.

156 Βλέπε ενότητα 6.1

157 Costamagna, αριθ. 74 παραπάνω.

158 Kilpatrick, αριθ. 59 παραπάνω. Βλέπε επίσης, ΔΟΕ, Έκθεση σχετικά με την Υψηλού Επιπέδου Αποστολή στην Ελλάδα (Αθήνα, 19-23 Σεπτεμβρίου 2011). Βλέπε επίσης την ανάλυση στο τέλος της παρούσας ενότητας σχετικά με την καταγγελία κατά της Ισπανίας στην Επιτροπή Οικονομικών, Κοινωνικών και Πολιτιστικών Δικαιωμάτων των Ηνωμένων Εθνών το 2012. Βλέπε επίσης Κοινοβουλευτική Συνέλευση του Συμβουλίου της Ευρώπης, Μέτρα λιτότητας – ένας κίνδυνος για τη δημοκρατία και τα κοινωνικά δικαιώματα, ψήφισμα 1884 της 26ης Ιουνίου 2012. Ο Serphas Lumina, ανεξάρτητος εμπειρογνώμονας των Ηνωμένων Εθνών για το εξωτερικό χρέος και τα ανθρώπινα δικαιώματα, παρατήρησε ότι, στην περίπτωση της Ελλάδας, «η εφαρμογή του δεύτερου πακέτου μέτρων λιτότητας και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων [...] έχει σοβαρές επιπτώσεις στις βασικές κοινωνικές υπηρεσίες και ως εκ τούτου στην απόλαυση των ανθρώπινων δικαιωμάτων από τον ελληνικό λαό, ιδιαίτερα των πλέον εύάλωτων τμημάτων του πληθυσμού, όπως οι φτωχοί, οι ηλικιωμένοι, οι άνεργοι και τα άτομα με ειδικές ανάγκες.» Βλέπε «Greek Austerity Measures Could Violate Human Rights, UN Expert Says», (Τα ελληνικά μέτρα λιτότητας θα μπορούσαν να παραβιάζουν τα ανθρώπινα δικαιώματα, δηλώνει εμπειρογνώμονας των Ηνωμένων Εθνών), Κέντρο Ειδήσεων των Ηνωμένων Εθνών, 30 Ιουνίου 2011 (<http://www.un.org/apps/news/story.asp?h%3Cspan%20class=pullme%3EIn%20short.%20when%20you%20empower%20a%20woman.%20you%20change%20the%20world%3C/span%3Ehttp://www.unfpa.org/html/www.unicef.org/realfile/story.asp?NewsID=38901&Cr=austerity&Cr1=#.Uo41s8TQDzg>).

τον κοινωνικό αποκλεισμό.<sup>159</sup> Από την άλλη πλευρά, τα μέτρα εστιάζουν πρωτίστως στη χρηματοπιστωτική σταθερότητα, χωρίς καμία προσπάθεια εξεύρεσης μιας πιο κατάλληλης ισορροπίας μεταξύ οικονομικών και κοινωνικών στόχων, όπως απαιτείται από το άρθρο 9 της ΣΛΕΕ.<sup>160</sup>

Ως αποτέλεσμα, η ασυμβατότητα των προϋποθέσεων οικονομικής πολιτικής με τους κοινωνικούς στόχους της ΕΕ μπορεί να συνιστά μια επιπρόσθετη βάση νομικής αμφισβήτησης των μέτρων λιτότητας. Ένα τέτοιο επιχείρημα μπορεί να συμπληρώσει το επιχείρημα ότι τα μέτρα παραβιάζουν ορισμένα θεμελιώδη δικαιώματα, όπως αναγνωρίζονται στον ΧΘΔ της ΕΕ. Σε αυτό το πλαίσιο, θα είναι σημαντικό να επισημανθούν τα παρακάτω σημεία ως προς τη σχέση μεταξύ των προϋποθέσεων οικονομικής πολιτικής, όπως σκιαγραφήθηκε στις περιπτώσεις της Ελλάδας και της Πορτογαλίας, και των κοινωνικών στόχων των Συνθηκών ΕΕ.<sup>161</sup> Πρώτον, παρόλο που τα προγράμματα είναι συγκεκριμένης διάρκειας, μια σειρά μέτρων που ορίζονται στο πλαίσιο αυτών των προγραμμάτων είναι μόνιμου χαρακτήρα.<sup>162</sup> Δεύτερον, τα μέτρα είναι ιδιαίτερα επαχθή και δυσανάλογα.<sup>163</sup> Τρίτον, δεν υφίσταται εύλογη σχέση, ούτε μετρήσιμο οικονομικό αποτέλεσμα, μεταξύ του βαθμού, της έντασης και της διάρκειας των περιορισμών και των επιθυμητών αποτελεσμάτων.<sup>164</sup> Τέταρτον, τα μέτρα δεν συνοδεύονται από τα απαραίτητα αντισταθμιστικά μέτρα και τις εγγυήσεις για την προστασία των ευάλωτων ομάδων στις χώρες που πλήττονται από τα αποτελέσματα της οικονομικής κρίσης: αντιθέτως, συνοδεύονται από σημαντική αύξηση στις τιμές των προϊόντων, των υπηρεσιών κοινής ωφελείας, κ.λ.π. Σε σχέση με αυτό, δεν υπάρχουν στοιχεία που υποδηλώνουν ότι πραγματοποιήθηκε εκ των προτέρων αξιολόγηση του αντίκτυπου που έχουν τα εν λόγω μέτρα στα βασικά θεμελιώδη δικαιώματα<sup>165</sup> ή των διανεμητικών αποτελεσμάτων τους σε ιδιαίτερα ευάλωτες ομάδες.<sup>166</sup> Τέλος, είναι άνισα και ευνοούν τις διακρίσεις έναντι των εργαζομένων. Για παράδειγμα, η διαφοροποίηση των κατώτατων μισθών ανάλογα με την ηλικία που εισήχθη στο πρώτο Μνημόνιο στην περίπτωση της Ελλάδας μπορεί να είναι δύσκολο να αιτιολογηθεί στο πλαίσιο της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ηλικίας, δεδομένης της απόφασης του Δικαστηρίου στην υπόθεση *Mangold*.<sup>167</sup> Ομοίως, η αρχική απόφαση του Συμβουλίου για τη χορήγηση χρηματοδοτικής ενίσχυσης στην Ιρλανδία εισήγαγε μείωση των αμοιβών κατά 10% για τους νεοεισερχόμενους στο δημόσιο:<sup>168</sup> «μια τέτοια ρήτρα μπορεί να εισαγάγει έμμεση μισθολογική διάκριση λόγω φύλου ή ηλικίας, ανάλογα με τη συγκριτική αναλογία των γυναικών ή των νέων μεταξύ των νεοεισερχόμενων και του γενικού εργατικού δυναμικού.»<sup>169</sup>

Η περίπτωση της Ισπανίας μπορεί να είναι επίσης χρήσιμη εδώ.<sup>170</sup> Η Ισπανία βρέθηκε ενώπιον της Επιτροπής Οικονομικών, Κοινωνικών και Πολιτιστικών Δικαιωμάτων των Ηνωμένων Εθνών το 2012 σχετικά με τον αντίκτυπο των μέτρων λιτότητας στα ανθρώπινα δικαιώματα. Στα σχόλιά της, η Επιτροπή εξέφρασε

159 Costamagna, αριθ. 74 παραπάνω, 18.

160 Costamagna, αριθ. 74 παραπάνω, 18.

161 Τα συγκεκριμένα επιχείρημα χρησιμοποιήθηκαν στην προσφυγή της ΓΣΕΕ κατά της ελληνικής κυβέρνησης στην Επιτροπή Συνδικαλιστικών Ελευθεριών της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας (ΔΟΕ) (ΓΣΕΕ, *Νομικό Δελτίο της ΓΣΕΕ*, Αριθμός τεύχους 40, Νοέμβριος 2011).

162 Βλέπε, για παράδειγμα, τις μεταρρυθμίσεις του ελληνικού συστήματος συλλογικών διαπραγματεύσεων (βλέπε την παρακάτω ενότητα 7).

163 Άρθρο 21 του ΧΘΔ της ΕΕ.

164 Ακόμη και το ΔΝΤ αμφισβήτησε την καταλληλότητα των μέτρων για την αντιμετώπιση της κρίσης (βλέπε, ΔΝΤ, *Greece: Ex Post Evaluation of Exceptional Access under the 2010 Stand-By Arrangement Individuals*, ΔΝΤ Έκθεση Χώρας αριθ. 13/156, 2013).

165 Ο Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης δήλωσε: «Συγκεκριμένα, τα μέτρα εξυγίανσης που υιοθετήθηκαν από τα κράτη μέλη και καθοδηγήθηκαν από την ΕΕ στο πλαίσιο της Διαδικασίας Υπερβολικού Ελλείμματος, μπορεί να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στην προστασία των βασικών θεμελιωδών δικαιωμάτων, συμπεριλαμβανομένων των δικαιωμάτων εργασίας, κατάλληλης αμοιβής, υγείας και κοινωνικής πρόνοιας. Ως εκ τούτου, η «καλή πρακτική», από πλευράς θεμελιωδών δικαιωμάτων, θα απαιτούσε [...] μια εκ των προτέρων αξιολόγηση του πιθανού αντίκτυπου που ενδέχεται να έχουν οι εν λόγω προθεσμίες στα βασικά θεμελιώδη δικαιώματα (*Protecting Fundamental Rights during the Economic Crisis*, Έγγραφο Εργασίας 12 (2010), 47).

166 Σε σχέση με αυτό, βλέπε την παραπάνω ενότητα 3 αναφορικά με τις διαφορετικές απαιτήσεις για την αξιολόγηση του πιθανού αντίκτυπου των μεταρρυθμίσεων στις περιπτώσεις της Ελλάδας και της Πορτογαλίας.

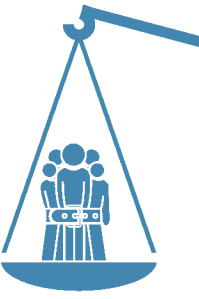
167 Υπόθεση C-144/04 *Mangold* [2005] ECR I-09981. Για το σημείο αυτό, βλέπε Schiek, αριθ. 133 παραπάνω. Βλέπε την παρακάτω ενότητα 7 για μια λεπτομερή ανάλυση των επιπτώσεων στις αλλαγές του συστήματος καθορισμού των μισθών για νέους εργαζόμενους στην Ελλάδα.

168 Άρθρο 3(7).

169 Εκτελεστική απόφαση του Συμβουλίου 2011/77/ΕΕ της 7ης Δεκεμβρίου 2010 σχετικά με τη χορήγηση χρηματοδοτικής ενίσχυσης στην Ιρλανδία, [2011] ΕΕ L 30/34. Για το ζήτημα αυτό, βλέπε Schiek, αριθ. 133 παραπάνω.

170 Για λεπτομέρειες σχετικά με τον τρόπο με τον οποίο στοιχειοθετήθηκε η υπόθεση της Ισπανίας ενώπιον της Επιτροπής των Ηνωμένων Εθνών, βλέπε <http://www.cesr.org/downloads/FACT%20SHEET%20SPAIN.pdf?preview=1>





την ανησυχία της για τις μειώσεις στα επίπεδα προστασίας που παρέχονται ως προς τα δικαιώματα στέγασης, υγείας, εκπαίδευσης και εργασίας, μεταξύ άλλων, ως συνέπεια των μέτρων λιτότητας. Η Επιτροπή έδωσε ιδιαίτερη έμφαση στην αδυναμία των μέτρων που υιοθετούνται από το κράτος να μετριάσουν τις αρνητικές συνέπειες της κρίσης που βιώνουν τα πιο ευάλωτα και περιθωριοποιημένα άτομα και ομάδες και επεσήμανε την ανάγκη να καταβάλει το κράτος μεγαλύτερες προσπάθειες προκειμένου να διασφαλίσει ότι τα ανθρώπινα δικαιώματα καθοδηγούν τις στρατηγικές οικονομικής ανάκαμψής του. Επίσης, η Επιτροπή συνέστησε στην Ισπανία να εγγυηθεί ότι όλα τα μέτρα λιτότητας που λαμβάνονται διατηρούν τα τρέχοντα επίπεδα προστασίας των οικονομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων και είναι, ανά πάσα στιγμή, προσωρινά, αναλογικά και όχι επιζήμια για τα εν λόγω δικαιώματα. Μπορεί να υποστηριχθεί ότι παρόμοια κατάσταση προέκυψε και σε άλλα κράτη μέλη που έλαβαν χρηματοδοτική ενίσχυση σε αντάλλαγμα με την πραγματοποίηση διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων. Σε αυτό το πλαίσιο, τα δεδομένα για την επιδείνωση μιας σειράς δεικτών οικονομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων, συμπεριλαμβανομένης της κατακόρυφης ανόδου των επιπέδων της φτώχειας και της εισοδηματικής ανισότητας, σε συνδυασμό με τις δραστηκές περικοπές των κοινωνικών δαπανών, μπορεί να υποδηλώνουν οπισθοδρόμηση στα προαναφερθέντα δικαιώματα, με δυσανάλογες επιπτώσεις στις ζωές των πιο ευάλωτων.

### 6.3 Προϋποθέσεις οικονομικής πολιτικής και ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ (ΧΘΔ)

Σύμφωνα με το άρθρο 6 της ΣΕΕ, οι υποχρεώσεις των θεμελιωδών δικαιωμάτων κατοχυρώνονται σε τρεις διαφορετικές πηγές δικαίου. Πρώτον, υπάρχουν τα «δικαιώματα, οι ελευθερίες και οι αρχές που ορίζονται στο Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης». Με βάση την Συνθήκη της Λισαβόνας, έχουν την ίδια νομική αξία με τις Συνθήκες της ΕΕ.<sup>171</sup> Έπειτα, υπάρχει η Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ), στην οποία η ΕΕ διαπραγματεύεται επί του παρόντος την προσχώρησή της, εκπληρώνοντας κατ' αυτόν τον τρόπο την υποχρέωση που ορίζεται στην παράγραφο 2 του άρθρου 6 της ΣΕΕ.<sup>172</sup> Η ΕΕ μπορεί επίσης να επικυρώνει επιπρόσθετα διεθνή μέσα για την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, όπως φαίνεται από την επικύρωση της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών για τα Δικαιώματα των Ατόμων με Αναπηρία (CRPD). Τέλος, η υποχρέωση σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων απορρέει «από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών» που συνιστούν γενικές αρχές του δικαίου της ΕΕ.<sup>173</sup>

Στο παρόν, η ανάλυση θα εστιάσει στην πιθανή χρήση του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ (ΧΘΔ) στην προσφυγή κατά των μέτρων λιτότητας.<sup>174</sup> Ως αποτέλεσμα της κρίσης και των μέτρων λιτότητας, τα εν λόγω δικαιώματα και ελευθερίες που αναγνωρίζονται από το Χάρτη και διατρέχουν το μεγαλύτερο κίνδυνο περιλαμβάνουν τα εξής:<sup>175</sup> την ανθρώπινη αξιοπρέπεια,<sup>176</sup> την ελευθερία του συνέρχεσθαι και του συνεταιρίζεσθαι,<sup>177</sup> την ελευθερία του επαγγέλματος και το δικαίωμα προς εργασία,<sup>178</sup> την απαγόρευση

171 Άρθρο 6(1) της ΣΕΕ. Βλέπε επίσης Υπόθεση C-555/07 *Kücükdeveci κατά Swedex*, [2010] IRLR 346, όπου το Δικαστήριο επιβεβαίωσε το νομικό καθεστώς του Χάρτη.

172 Για μια ανάλυση της δυνατότητας άσκησης προσφυγής με βάση τον ΧΘΔ της ΕΕ, βλέπε την παρακάτω ενότητα 8.

173 Άρθρο 6(3) της ΣΕΕ. Επιπλέον, ένα από τα βασικά στοιχεία του στρατηγικού πλαισίου και σχεδίου δράσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τα ανθρώπινα δικαιώματα και τη δημοκρατία είναι ο σεβασμός των ανθρωπίνων δικαιωμάτων σε ολόκληρη την πολιτική της ΕΕ (Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Στρατηγικό πλαίσιο και σχέδιο δράσης της ΕΕ για τα ανθρώπινα δικαιώματα και τη δημοκρατία, Λουξεμβούργο, 25 Ιουνίου 2012, 11855/12, διαθέσιμο στη διεύθυνση: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/foraff/131181.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/131181.pdf)).

174 Ούτε στο Μνημόνιο, το οποίο υπεγράφη από την Επιτροπή, ούτε στις αποφάσεις του Συμβουλίου που απευθύνονταν στην Πορτογαλία και την Ελλάδα, δεν υπήρχε καμία αναφορά στον Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χάρτη, ο οποίος είναι δεσμευτικός σε επίπεδο κράτους μέλους, ούτε καμία αναφορά στο ΧΘΔ της ΕΕ. Ο Χάρτης, καθώς και ο Κοινοτικός Χάρτης των Θεμελιωδών Κοινωνικών Δικαιωμάτων των Εργαζομένων του 1989, αναφέρονται ρητώς στο άρθρο 151 της ΣΛΕΕ. Επιπλέον, το Δικαστήριο τους έχει συμπεριλάβει στην κοινή ευρωπαϊκή συνταγματική παράδοση, ορίζοντας τα θεμελιώδη δικαιώματα ως γενικές αρχές του δικαίου της ΕΕ.

175 Για μια ανάλυση, βλέπε επίσης Οργανισμό Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, *The European Union as a Community of Values: Safeguarding Fundamental Rights in Times of Crisis* (Λουξεμβούργο, 2013).

176 Άρθρο 1 του ΧΘΔ της ΕΕ.

177 Άρθρο 12 του ΧΘΔ της ΕΕ.

178 Άρθρο 15 του ΧΘΔ της ΕΕ.

των διακρίσεων,<sup>179</sup> το δικαίωμα στην ενημέρωση και τη διαβούλευση,<sup>180</sup> το δικαίωμα διαπραγμάτευσης και συλλογικών δράσεων,<sup>181</sup> την προστασία σε περίπτωση αδικαιολόγητης απόλυσης,<sup>182</sup> την κοινωνική ασφάλεια και κοινωνική αρωγή,<sup>183</sup> την προστασία της υγείας,<sup>184</sup> την ελευθερία κυκλοφορίας και διαμονής.<sup>185</sup> Όπως είναι εμφανές, τα μέτρα λιτότητας επηρεάζουν μια σειρά τομέων, αυξάνοντας έτσι το εύρος των σωρευτικών επιπτώσεων των μέτρων στις συνθήκες εργασίας και διαβίωσης.<sup>186</sup> Ωστόσο, υφίσταται μια σειρά περιορισμών που σχετίζονται κυρίως με την εμβέλεια του ΧΘΔ της ΕΕ. Το άρθρο 6(1) διευκρινίζει το περιορισμένο εύρος του Χάρτη, καθώς «οι διατάξεις του Χάρτη δεν συνεπάγονται καμία επέκταση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης, όπως αυτές ορίζονται στις Συνθήκες» και τα δικαιώματα, οι ελευθερίες και οι αρχές που ορίζονται στο Χάρτη θα πρέπει να διαβαστούν λαμβάνοντας υπόψη τις σημαντικές γενικές (ή οριζόντιες) διατάξεις του.<sup>187</sup> Το πιο σημαντικό είναι ότι το άρθρο 51(1) προσδιορίζει ότι ο Χάρτης απευθύνεται πρωτίστως στα όργανα και τους οργανισμούς της Ένωσης (συμπεριλαμβανομένων ως εκ τούτου της ΕΚΤ, της Επιτροπής και του Συμβουλίου, που ενεπλάκησαν στη θεσμική αρχιτεκτονική για την αντιμετώπιση της κρίσης) και στα κράτη μέλη (ήτοι, σε αυτήν την περίπτωση, στην Ελλάδα και την Πορτογαλία), αλλά μόνο όταν εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης.

Υπάρχουν στοιχεία που υποδηλώνουν ότι στην εμφανιζόμενη νομολογία αναφορικά με ζητήματα που όμως δεν σχετίζονται με την οικονομική και κρίση δημοσίου χρέους, το Δικαστήριο χρησιμοποίησε τον ΧΘΔ της ΕΕ με τρόπο που θα μπορούσε να ενδεχομένως να οδηγήσει στην εφαρμογή του Χάρτη στα μέτρα λιτότητας.<sup>188</sup> Ωστόσο, επί του παρόντος, το Δικαστήριο έχει επιδείξει συνολικά απροθυμία στην εφαρμογή του ΧΘΔ της ΕΕ σε τέτοιες περιπτώσεις, ήτοι υποθέσεις που αφορούν στα μέτρα λιτότητας τα οποία εισήχθησαν στο πλαίσιο των προγραμμάτων χρηματοδοτικής ενίσχυσης που παρασχέθηκαν σε κράτη μέλη της ΕΕ τα οποία αντιμετωπίζουν οικονομικές δυσκολίες. Η μεγαλύτερη εμπλοκή του Δικαστηρίου σε τέτοιες υποθέσεις ήταν στην υπόθεση *Aziz*, όπου εξουσιοδότησε τα ισπανικά δικαστήρια να σταματούν τα αιτήματα ανάκτησης εάν βασίζονται σε άδικους όρους ενυπόθηκων συμβάσεων, και ως εκ τούτου επέτρεψε την καλύτερη προστασία του δικαιώματος στέγασης, παρόλο που το εν λόγω δικαίωμα δεν αναφέρονταν στη συλλογιστική του Δικαστηρίου.<sup>189</sup> Σύμφωνα με τον Peers, η απροθυμία του Δικαστηρίου να εφαρμόσει τον Χάρτη σε υποθέσεις που αφορούν τα μέτρα λιτότητας είναι λανθασμένη, ακόμη και υπό την στενή ερμηνεία του ορισμού του δικαίου της ΕΕ, εφόσον υφίστανται μέτρα του Συμβουλίου σύμφωνα με τα άρθρα 122 και 143 της ΣΛΕΕ τα οποία απαιτούν ρητώς την πραγματοποίηση συγκεκριμένων περικοπών.<sup>190</sup> Επιπλέον, η μελλοντική νομοθεσία «δύο επιπέδων» της ΕΕ πιθανότατα θα συνδέσει τις προϋποθέσεις της χρηματοδοτικής ενίσχυσης ακόμη περισσότερο με το δίκαιο της ΕΕ, μέσω της έγκρισης των προγραμμάτων προσαρμογής από το Συμβούλιο.<sup>191</sup> Κατ' αυτόν τον τρόπο, οι προϋποθέσεις οικονομικής πολιτικής σε κάθε περίπτωση θα εμπίπτουν στο πεδίο του δικαίου της ΕΕ.<sup>192</sup>

179 Άρθρο 21 του ΧΘΔ της ΕΕ.

180 Άρθρο 27 του ΧΘΔ της ΕΕ.

181 Άρθρο 28 του ΧΘΔ της ΕΕ.

182 Άρθρο 30 του ΧΘΔ της ΕΕ.

183 Άρθρο 34 του ΧΘΔ της ΕΕ.

184 Άρθρο 35 του ΧΘΔ της ΕΕ.

185 Άρθρο 45 του ΧΘΔ της ΕΕ.

186 Για την αντιμετώπιση αυτού από άλλους υπερεθνικούς φορείς, βλέπε ενότητα 8.

187 Kilpatrick, αριθ. 41 παραπάνω, 2.

188 C. Barnard, *The Charter, the Court – and the Crisis*, Legal Studies Research Paper Series Paper, αριθ. 18.2013, (Cambridge: University of Cambridge, 2013), στο 8. Η Barnard αναφέρει ως παράδειγμα τις αποφάσεις του Δικαστηρίου στην υπόθεση *C-515/08 Santos Palhota* [2010] ECR I-000 και στην υπόθεση *C-271/08, Επιτροπή κατά Γερμανίας (επαγγελματικές συντάξεις)* [2010] ECR I-7091.

189 Υπόθεση *C-415/11, Mohamed Aziz κατά Caixa d'Estalvis de Catalunya, Tarragona i Manresa*, 14.03.2013. Για μια ανάλυση, βλέπε M. Gonzalez Pascual, *Welfare Rights and Euro Crisis: The Spanish Case*, στο C. Kilpatrick and B. De Witte, *Social Rights in Times of Crisis in the Eurozone: The Role of Fundamental Rights' Challenges*, LAW 2014/05 (Φλωρεντία: EUI, 20140).

190 S. Peers, 'The Use of EU Institutions outside the EU Legal Framework', (2013) 9 *European Constitutional Law Review*, 37.

191 COM (2011) 819, 23 Νοεμβρίου 2011, Άρθρο 6.

192 Ασφαλώς, όπως υποστηρίζει ο Peers (αριθ. 188 παραπάνω), δεν εξυπακούεται ότι οι σχετικές εθνικές αποφάσεις παραβιάζουν τον ΧΘΔ της ΕΕ, απλώς και μόνο επειδή εμπίπτουν στο πεδίο του, δεδομένου ότι τα εν λόγω κράτη μέλη εφαρμόζουν το δίκαιο της ΕΕ. Ωστόσο, όπως επιχειρεί να αποδείξει η παρούσα ανάλυση, μπορεί επίσης να υποστηριχθεί ότι μια σειρά μέτρων παραβιάζουν τον ΧΘΔ της ΕΕ. Σύμφωνα με τον Seifert, «το γεγονός και μόνο ότι το οικείο κράτος μέλος έχει συμφωνήσει σε συγκεκριμένα μεταρρυθμιστικά μέτρα δεν δικαιολογεί τη μη διατύπωση του ερωτήματος εάν αυτά εναρμονίζονται με τα θεμελιώδη δικαιώματα του Χάρτη και η αρχή *volenti non fit injuria* δεν ισχύει σε αυτές τις περιπτώσεις» (Seifert, αριθ. 118 παραπάνω, 326, η έμφαση ανήκει στο πρωτότυπο).



Στην ανάλυσή της, η Kilpatrick<sup>193</sup> προτείνει τέσσερις εξηγήσεις για τη μέχρι στιγμής αδυναμία του ΧΔΘ της ΕΕ να αποτελέσει επαρκή βάση νομικής αμφισβήτησης των μέτρων λιτότητας. Πρώτον, ορισμένες από τις υποθέσεις απέτυχαν λόγω ανεπαρκούς δεσμού μεταξύ μιας σχετικής πηγής της ΕΕ και μιας πράξης του κράτους μέλους. Αυτό θα μπορούσε να εξηγήσει την απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση *Sindicato dos Bancários do Norte και άλλων κατά BPN — Banco Português de Negócios, SA*.<sup>194</sup> Η αίτηση για την έκδοση προδικαστικής απόφασης έθεσε το ερώτημα εάν «η κρατική επιβολή μείωσης των μισθών μέσω του Νόμου περί κρατικού προϋπολογισμού 2011, ο οποίος εφαρμόζεται μόνο στους εργαζομένους στο δημόσιο τομέα ή σε δημόσιες επιχειρήσεις, αντιβαίνει προς την αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων, στοιχειοθετώντας διάκριση λόγω του δημόσιου χαρακτήρα της εργασιακής σχέσεως.» Το Δικαστήριο απέρριψε το αίτημα προδικαστικής απόφασης με το επιχείρημα ότι οι διατάξεις του υπό εξέταση πορτογαλικού νόμου δεν εφάρμοζαν δίκαιο της Ένωσης υπό την έννοια του άρθρου 51(1). Το σημαντικό είναι ότι η αίτηση έκδοσης προδικαστικής απόφασης αφορούσε εκτελεστικά μέτρα πριν την απόφαση 2011/344 του Συμβουλίου για τη χορήγηση ενωσιακής χρηματοδοτικής ενίσχυσης στην Πορτογαλία. Επιπλέον, η αίτηση απέτυχε να αναγνωρίσει ρητώς οποιαδήποτε πηγή της ΕΕ που θα μπορούσε να αφορά άμεσα στα εν λόγω μέτρα.<sup>195</sup>

Ένα διαφορετικό ζήτημα τέθηκε στις δύο αιτήσεις έκδοσης προδικαστικής απόφασης που υποβλήθηκαν αμφισβητώντας τα μέτρα λιτότητας στη Ρουμανία. Όπως αναλύθηκε στην ενότητα 3, η Ρουμανία έλαβε χρηματοδοτική ενίσχυση βάσει της Συνθήκης ΕΕ.<sup>196</sup> Η απόφαση 2009/459/ΕΕ<sup>197</sup> του Συμβουλίου που απευθύνθηκε στη Ρουμανία περιελάμβανε μια σειρά διατάξεων διευκρινίζοντας ότι θα έπρεπε να θεσπιστεί ένα Μνημόνιο<sup>198</sup> για την υλοποίηση μεταρρυθμίσεων και ότι η εκταμίευση εξαρτάται από τη συμμόρφωση με τα μέτρα, ενώ θα αναθεωρείται από την Επιτροπή ανά τακτά χρονικά διαστήματα. Η απόφαση του Συμβουλίου σκιαγραφούσε μια σειρά προϋποθέσεις, συμπεριλαμβανομένων της μείωσης του μισθολογικού κόστους του δημοσίου τομέα και της μεταρρύθμισης των βασικών παραμέτρων του συνταξιοδοτικού συστήματος,<sup>199</sup> που συμπεριελήφθησαν επίσης στο Μνημόνιο. Κατόπιν, υιοθετήθηκε εθνική νομοθεσία<sup>200</sup> ρητώς ως ένα πακέτο μέτρων με στόχο την εκ νέου εξισορρόπηση του προϋπολογισμού της ρουμανικής κυβέρνησης και ως προϋπόθεση για την εκταμίευση περαιτέρω ποσών δανεισμού από την ΕΕ/το ΔΝΤ/την Παγκόσμια Τράπεζα. Ως αντίδραση σε αυτό, υποβλήθηκαν δύο αιτήσεις έκδοσης προδικαστικής απόφασης στο Δικαστήριο αναφορικά με δύο νόμους με τους οποίους είχε μειωθεί η αμοιβή στο δημόσιο τομέα κατά 25%.<sup>201</sup> Υποστηρίχθηκε ότι οι περικοπές παραβίαζαν τα θεμελιώδη δικαιώματα της ιδιοκτησίας, της ισότητας και της απαγόρευσης των διακρίσεων<sup>202</sup>, αλλά κανένα από τα αιτούντα δικαστήρια δεν αναφέρθηκε σε συγκεκριμένες πηγές της ΕΕ. Το Δικαστήριο δήλωσε ότι δεν είχε αρμοδιότητα να αποφανθεί επί των αιτήσεων. Σε σχέση με αυτές τις υποθέσεις, η Barnard υποστήριξε ότι «ενδέχεται μια ανεπαρκώς διατυπωμένη εντολή παραπομπής που αποτυγχάνει να καταστήσει σαφείς του δεσμούς μεταξύ των εθνικών μεταρρυθμίσεων και των προϋποθέσεων διάσωσης να παρείχε στο Δικαστήριο μια εύκολη οδό διαφυγής ώστε

193 Kilpatrick, αριθ. 59 παραπάνω.

194 Υπόθεση C-128/12, ΕΕ C 151, 26.5.2012.

195 Kilpatrick, αριθ. 59 παραπάνω.

196 Τα άρθρα 143(1) και 143(2) της ΣΛΕΕ προβλέπουν ότι το Συμβούλιο της ΕΕ παρέχει συνδρομή έως και 12 δισεκατομμυρίων ευρώ σε κράτος μέλος που δεν ανήκει στην ευρωζώνη όταν το εν λόγω κράτος μέλος αντιμετωπίζει δυσχέρειες ή σοβαρή απειλή δυσχερειών στο ισοζύγιο πληρωμών του. Σε αυτό το πλαίσιο, εάν απαιτείται άμεση δράση, παρέχεται δάνειο ή διευκόλυνση μέσω της παροχής μεσοπρόθεσμης χρηματοδοτικής ενίσχυσης και συνδέεται με μέτρα οικονομικής πολιτικής με στόχο την αποκατάσταση ή τη διασφάλιση ενός βιώσιμου ισοζυγίου πληρωμών. Ο σκοπός αυτής της διευκόλυνσης είναι η εξυπηρέτηση των αναγκών των κρατών μελών που δεν ανήκουν στην ευρωζώνη έως ότου υιοθετήσουν το ευρώ. Τα δάνεια χρηματοδοτούνται μέσω της προσφυγής στις κεφαλαιαγορές και τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα. Το άρθρο 352 της ΣΛΕΕ προβλέπει ότι η χρηματοδότηση των εν λόγω δανείων θα πραγματοποιείται αποκλειστικά με πόρους που αντλούνται από τις κεφαλαιαγορές και όχι με πόρους από άλλα κράτη μέλη. Ο Κανονισμός αριθ. 332/2002 του Συμβουλίου (ΕΕ L53/1) κατήργησε τον Κανονισμό (ΕΟΚ) αριθ. 1969/88 (ΕΕ L 178). Επί του παρόντος, η Ρουμανία, η Λετονία και η Ουγγαρία έχουν αξιοποιήσει τη διευκόλυνση αυτή.

197 Απόφαση του Συμβουλίου της 6<sup>ης</sup> Μαΐου 2009 για τη χορήγηση κοινοτικής μεσοπρόθεσμης χρηματοδοτικής συνδρομής στη Ρουμανία (2009/459/ΕΚ), ΕΕ L 150/8, 13.6.2009.

198 Προοίμιο, αιτιολογική σκέψη 4 και άρθρο 2(2) της απόφασης 2009/459/ΕΚ του Συμβουλίου.

199 Άρθρο 3(5)(γ) και άρθρο 3(5)(ζ) αντίστοιχα.

200 Νόμοι 118/2010 και 285/10.

201 Υπόθεση C-434/11 *Corpul Național al Polițiștilor*, Διατακτικό της 14ης Δεκεμβρίου 2011· Υπόθεση C-134/12 *Corpul Național al Polițiștilor*, Διατακτικό της 10ης Μαΐου 2012· Υπόθεση C-462/11 *Cozman*, Διατακτικό της 14ης Δεκεμβρίου 2012.

202 Άρθρα 17, 20 και 21 του ΧΔΔ της ΕΕ αντίστοιχα.



να μην χρειάζεται να αποφανθεί σε δύσκολες υποθέσεις».<sup>203</sup> Όμως, η Kilpatrick<sup>204</sup> υποστηρίζει, αντιθέτως, ότι αυτή η προσέγγιση του Δικαστηρίου αντίκειται στην πάγια νομολογία του, σύμφωνα με την οποία το Δικαστήριο έχει αρνηθεί να εξετάσει τέτοια ζητήματα μόνο όταν δεν συνδέονταν με κανέναν τρόπο με το δίκαιο της ΕΕ. Επιπλέον, το Δικαστήριο δεν έλαβε υπόψη του τον πιθανό δεσμό μεταξύ της ανεπαρκούς διατύπωσης των αιτήσεων και των προβλημάτων προσβασιμότητας και κατανόησης που απορρέουν από την πολυπλοκότητα των πακέτων διάσωσης.<sup>205</sup> Σχετικά με τα ζητήματα αυτά, ο τρόπος με τον οποίο θα αποφασίσει το Δικαστήριο στην υπόθεση C-264/12<sup>206</sup> θα έχει ιδιαίτερο ενδιαφέρον. Η εν λόγω υπόθεση αφορά τη δυνατότητα εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχείρισης, όπως ορίζεται στο ΧΘΔ της ΕΕ, επί της κατάργησης των συλλογικά συμφωνηθέντων επιδομάτων αδείας και Χριστουγέννων από τον πορτογαλικό νόμο περί του κρατικού προϋπολογισμού 2012. Με παρόμοιο τρόπο με τις υποθέσεις που περιγράφηκαν παραπάνω, η εθνική νομοθεσία αναφέρεται στην απόφαση του Συμβουλίου για τη χορήγηση χρηματοδοτικής ενίσχυσης στην Πορτογαλία και τα Μνημόνια ορίζουν με σαφείς όρους ότι προϋπόθεση για το δάνειο αποτελεί η πραγματοποίηση εθνικών μεταρρυθμίσεων αυτού του είδους. Σύμφωνα με την Kilpatrick,<sup>207</sup> «η πλήρης αναπαράσταση των πορτογαλικών πηγών διάσωσης αναδεικνύει στην πραγματικότητα έναν ισχυρό δεσμό μεταξύ των αμφισβητούμενων μέτρων και των πηγών της ΕΕ».<sup>208</sup>

Πέρα από τα ζητήματα που σχετίζονται με τους δεσμούς μεταξύ των πηγών διάσωσης και της εθνικής νομοθεσίας και της σαφήνειας των αιτήσεων έκδοσης προδικαστικής απόφασης, ένα σημαντικό ζήτημα που πρέπει να ληφθεί υπόψη κατά την αξιολόγηση των δυνατοτήτων χρήσης του ΧΘΔ της ΕΕ ως βάσης αμφισβήτησης των μέτρων λιτότητας είναι ότι ορισμένοι μηχανισμοί διάσωσης ενδέχεται να μην εμπίπτουν στο δίκαιο της ΕΕ.<sup>209</sup> Αυτή είναι η περίπτωση των προγραμμάτων χρηματοδοτικής ενίσχυσης που υλοποιήθηκαν με βάση το ΕΤΧΣ και διμερείς δανειακές συμβάσεις, όπως στην περίπτωση των προγραμμάτων Ελλάδα I και II. Σε ό,τι αφορά τον ΕΜΣ, η απόφαση του δικαστηρίου στην υπόθεση *Pringle* είναι σημαντική από την άποψη αυτή. Το Δικαστήριο έκρινε ότι η σύναψη του ΕΜΣ δεν παραβιάζει την αρχή της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας σύμφωνα με το άρθρο 47 του ΧΘΔ της ΕΕ, επειδή «τα κράτη μέλη δεν εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης, κατά την έννοια του άρθρου 51(1) του Χάρτη, στην περίπτωση που ιδρύουν μηχανισμό σταθερότητας όπως ο ΕΜΣ, για τη θέσπιση του οποίου οι [Συνθήκες ΕΕ και ΛΕΕ] δεν αναθέτουν ειδική αρμοδιότητα στην Ένωση». Ωστόσο, η αναφορά στη μη εφαρμοσιμότητα του Χάρτη γίνεται μόνο σε σχέση με τα κράτη μέλη. Το Δικαστήριο δεν ανέφερε τίποτε για την πιθανή εφαρμογή του ΧΘΔ της ΕΕ στα θεσμικά όργανα της ΕΕ στο πλαίσιο της Συνθήκης ΕΜΣ, ίσως επειδή υιοθέτησε την άποψη ότι τα εν λόγω θεσμικά όργανα δεν μπορούσαν να υιοθετήσουν δεσμευτικές πράξεις δυνάμει της εν λόγω συνθήκης.<sup>210</sup> Σε ό,τι αφορά την ίδια, η Γενική Εισαγγελέας Kokott υποστήριξε ότι ως θεσμικό όργανο της ΕΕ, η Επιτροπή «δεσμεύεται από το πλήρες εύρος του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, συμπεριλαμβανομένου του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων».<sup>211</sup> Αυτό φαίνεται να θεωρεί ως δεδομένο ότι τα θεσμικά όργανα της ΕΕ δεσμεύονται από το ΧΘΔ της ΕΕ, ακόμη και εάν οι πράξεις τους λαμβάνουν χώρα εκτός του πεδίου του δικαίου της ΕΕ.<sup>212</sup> Επιπλέον, αξίζει να επισημανθεί ότι η υπόθεση *Pringle* αναφερόταν μόνο στην ίδρυση του

203 Barnard, αριθ. 142 παραπάνω.

204 Kilpatrick, αριθ. 59 παραπάνω.

205 Kilpatrick, αριθ. 41 παραπάνω στο 16.

206 Υπόθεση C-264/12, *Sindicato Nacional dos Profissionais de Seguros e Afins κατά Fidelidade Mundial — Companhia de Seguros, S.A.*, 2012/C 209/09.

207 Kilpatrick, αριθ. 41 στο 12.

208 Βλέπε την ΕΑΣ 2012/658/ΕΕ της 9<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 2012 με την οποία τροποποιήθηκε η εκτελεστική απόφαση 2011/433/ΕΕ για τη χορήγηση ενωσιακής χρηματοδοτικής ενίσχυσης στην Πορτογαλία (ΕΕ L 295, 25.10.2012, σελ. 14) Άρθρο 2, που τροποποίησε το άρθρο 6(β) της αρχικής ΕΑΣ· βλέπε επίσης παράγραφο 1.8 του Μνημονίου Συνεννόησης στις Συγκεκριμένες Προϋποθέσεις Πολιτικής (βλέπε σελ. 86 του Προγράμματος Οικονομικής Προσαρμογής για την Πορτογαλία, Δεύτερη Αναθεώρηση, Φθινόπωρο 2011 (*European Economy Occasional Papers* 89, Δεκέμβριος 2011, Βρυξελλες).

209 Kilpatrick, αριθ. 59 παραπάνω.

210 Peers, αριθ. 190 παραπάνω.

211 Παράγραφος 176 της άποψής της. Η Επιτροπή Συνταγματικών Υποθέσεων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου υποστήριξε επίσης «ότι τα θεσμικά όργανα της ΕΕ δεσμεύονται πλήρως από το δίκαιο της Ένωσης και ότι στο πλαίσιο της Τρίκας υποχρεούνται να ενεργούν σύμφωνα με τα θεμελιώδη δικαιώματα, τα οποία, δυνάμει του άρθρου 51 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ισχύουν σε κάθε περίπτωση» (Επιτροπή Συνταγματικών Υποθέσεων, Γνωμοδότηση, 11 Φεβρουαρίου 2014, 2013/2277(INI), παράγραφος 11).

212 Επιπλέον, σύμφωνα με το άρθρο 13(3) της Συνθήκης ΕΜΣ, «Το ΜΚ συνάδει πλήρως με τα μέτρα συντονισμού των οικονομικών



ΕΜΣ και όχι στη λειτουργία του. Σε σχέση με αυτό, σύμφωνα με πρόσφατη νομολογία του Δικαστηρίου, τα κράτη μέλη της ΕΕ δεσμεύονται από το Χάρτη σε κάθε περίπτωση στην οποία το μέτρο συνδέεται με καταστάσεις που ρυθμίζονται από το δίκαιο της ΕΕ. Το Δικαστήριο έκρινε μάλιστα ότι ακόμη και όταν τα κράτη μέλη της ΕΕ ενεργούν εκτός της ΕΕ, εξακολουθούν να έχουν την υποχρέωση να σέβονται τα δικαιώματα που αναγνωρίζονται στο Χάρτη.<sup>213</sup>

Εάν υποθέσουμε ότι είναι δυνατό να τεκμηριωθεί η ύπαρξη σύνδεσης μεταξύ των πηγών διάσωσης και του ΧΘΔ της ΕΕ, και θεωρηθεί τελικά ότι ο ΧΘΔ της ΕΕ εφαρμόζεται σε πράξεις που πραγματοποιούνται από τα κράτη μέλη στο πλαίσιο των προϋποθέσεων λήψης ενός πακέτου διάσωσης, τίθεται το ερώτημα πώς θα εμπλακεί το Δικαστήριο σε μια προσπάθεια εξισορρόπησης αντικρουόμενων δικαιωμάτων.<sup>214</sup> Σύμφωνα με την Barnard,<sup>215</sup> υπάρχουν δύο πιθανότητες. Η πρώτη πιθανότητα είναι να αντιμετωπίσει το Δικαστήριο το ζήτημα άμεσα και ουσιαστικά, χρησιμοποιώντας ως μέσο το «περιθώριο εκτίμησης» και να βρει έναν τρόπο εξισορρόπησης των αντικρουόμενων δικαιωμάτων, π.χ. στην περίπτωση των μεταρρυθμίσεων απόλυσης μεταξύ εκείνων που έχουν εργασία (αλλά πιθανότατα θα την χάσουν) και εκείνων που δεν έχουν εργασία.<sup>216</sup> Μια δεύτερη πιθανότητα, και πάλι σύμφωνα με την Barnard,<sup>217</sup> είναι η υιοθέτηση μιας διαδικαστικής προσέγγισης. Αυτό σημαίνει να επαληθευτεί εάν, κατά την εισαγωγή των αλλαγών, το κράτος, σύμφωνα με την παράδοση των εργασιακών του σχέσεων, πραγματοποίησε διαβούλευση με τα ενδιαφερόμενα μέρη, ιδιαίτερα τους κοινωνικούς εταίρους, πριν τη λήψη της απόφασης.<sup>218</sup> Μεταφράζοντας την προσέγγιση αυτή σε επανεξέταση των μεταρρυθμίσεων του εθνικού εργατικού δικαίου ως προς τη συμβατότητά τους με τον ΧΘΔ της ΕΕ, ο ρόλος του Δικαστηρίου θα είναι να ελέγξει ότι το κράτος προέβη στις δέουσες συζητήσεις με τα ενδιαφερόμενα μέρη πριν από τη λήψη της απόφασης για τις απαραίτητες μεταρρυθμίσεις.<sup>219</sup> Ένα τέτοιο επιχείρημα μπορεί να είναι ιδιαίτερος χρήσιμο σε περιπτώσεις όπου τα Μνημόνια και οι αποφάσεις του Συμβουλίου ορίζουν διαδικασίες διαβούλευσης οι οποίες δεν πραγματοποιήθηκαν.<sup>220</sup>

Μια τελευταία αιτιολόγηση της πιθανώς περιορισμένης χρησιμότητας του Χάρτη έναντι των μέτρων λιτότητας που θα πρέπει να ληφθεί υπόψη στο παρόν είναι ότι το Δικαστήριο ενδέχεται να αποδεχθεί ότι δεν υφίσταται παραβίαση των θεμελιωδών δικαιωμάτων στα πακέτα διάσωσης.<sup>221</sup> Με βάση τις πράξεις πολιτικής που υιοθετήθηκαν μέχρι στιγμής από τα θεσμικά όργανα της ΕΕ τα οποία ενεπλάκησαν στα πακέτα διάσωσης, μπορεί να υποστηριχθεί ότι τέτοιες παραδοχές αναφορικά με τη φύση των κοινωνικών δικαιωμάτων έχουν κυριαρχήσει.<sup>222</sup> Όμως, ενώ, όπως αποδείχθηκε νωρίτερα, υπάρχει ένα κενό στη νομολογία σε ό,τι αφορά τη διαφύλαξη των κοινωνικών δικαιωμάτων σε περιπτώσεις όπου τα κράτη μέλη δεσμεύονται από τις προϋποθέσεις οικονομικής πολιτικής, αναπτύσσεται νομολογία από άλλα υπερεθνικά όργανα που υποστηρίζουν μια πιο ευνοϊκή ερμηνεία για την προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων. Σε αυτό το πλαίσιο, ορισμένες πηγές εκτός της νομολογίας της ΕΕ έχουν ήδη επισημάνει τη μη συμβατότητα των μέτρων λιτότητας με τα θεμελιώδη δικαιώματα, όπως η Υψηλού Επιπέδου Αποστολή της ΔΟΕ,<sup>223</sup> η Επιτροπή

---

πολιτικών που προβλέπονται στη ΣΛΕΕ, ιδίως με τυχόν πράξεις του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, συμπεριλαμβανομένης οποιασδήποτε γνώμης, προειδοποίησης, σύστασης ή απόφασης απευθυνόμενης στο ενδιαφερόμενο μέλος του ΕΜΣ».

213 Βλέπε την πρόσφατη υπόθεση C-617/10 *Åkerberg Fransson*, [2013] 2 C.M.L.R. 46. Στην υπόθεση αυτή, το Δικαστήριο ουσιαστικά εξίσωσε την «εφαρμογή» με το «εύρος εφαρμογής» και υποστήριξε ότι η εφαρμοσιμότητα του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης συνεπάγεται την εφαρμοσιμότητα των θεμελιωδών δικαιωμάτων που διασφαλίζονται από τον ΧΘΔ της ΕΕ.

214 Για μια λεπτομερή ανάλυση αυτού, βλέπε Fischer-Lescano, αριθ. 92 παραπάνω.

215 Barnard, αριθ. 188 παραπάνω, 14-15.

216 Η νομολογία του Δικαστηρίου για τις διακρίσεις, που αναφέρθηκε σε επιχειρήματα με βάση τη δίκαιη μεταχείριση μεταξύ γενεών και τη δημιουργία ευκαιριών για νέους ανθρώπους ώστε να εισαχθούν στην αγορά απασχόλησης αντικαθιστώντας εργαζόμενους μεγαλύτερης ηλικίας (βλέπε, π.χ. Υπόθεση C-411/05 *Palacios de la Villa* [2007] ECR I-8531) μπορεί να αποτελέσει μια βάση. Σύμφωνα με την Barnard (αριθ. 188 παραπάνω), «αυτό μπορεί να υποδηλώνει ότι το Δικαστήριο θα δώσει προτεραιότητα σε οποιοδήποτε μέτρο το οποίο θα διευκολύνει τη δημιουργία θέσεων εργασίας. Ωστόσο, ελάχιστα είναι τα στοιχεία που υποδηλώνουν ότι η μείωση των προτύπων εργασίας πράγματι βελτιώνει την ανταγωνιστικότητα» στο 14.

217 Barnard, αριθ. 188 παραπάνω, 14-15.

218 Σύμφωνα με την Barnard, αριθ. 188 παραπάνω, κάποια υποστήριξη μιας πιο διαδικαστικής προσέγγισης από το Δικαστήριο είναι εμφανής στην υπόθεση *Volker and Schecke* (υπόθεση C-92/09 και C-93/09 *Volker and Schecke*, απόφαση της 9<sup>ης</sup> Νοεμβρίου 2010).

219 Barnard, αριθ. 186 παραπάνω στο 14.

220 Βλέπε την παραπάνω ενότητα 4.

221 Kilpatrick, αριθ. 59 παραπάνω.

222 Βλέπε επίσης την κριτική του Fischer-Lescano, αριθ. 92 παραπάνω.

223 ΔΟΕ, αριθ. 82 παραπάνω.

Συνδικαλιστικής Ελευθερίας της ΔΟΕ, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή Κοινωνικών Δικαιωμάτων και η Επιτροπή Οικονομικών, Κοινωνικών και Πολιτιστικών Δικαιωμάτων των Ηνωμένων Εθνών.

Για να συνοψίσουμε, ενώ μέχρι στιγμής το Δικαστήριο έχει αρνηθεί να εμπλακεί στην αξιολόγηση των μέτρων λιτότητας έναντι του ΧΘΔ της ΕΕ, αυτό δεν αποκλείει την άσκηση προσφυγής κατά των μέτρων λιτότητας βάσει του ΧΘΔ της ΕΕ. Πράγματι, η υποστήριξη της προστασίας των δικαιωμάτων που πλήττονται από τα μέτρα λιτότητας σύμφωνα με τον ΧΘΔ της ΕΕ<sup>224</sup>, καθώς και το γεγονός ότι η κρίση έχει πλέον εισέλθει σε μια λιγότερο κρίσιμη φάση, μπορεί να παρακινήσουν το Δικαστήριο να προβεί σε μια διαφορετική ερμηνεία.<sup>225</sup>

## 7. ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑΤΑ ΠΙΘΑΝΩΝ ΠΕΔΙΩΝ ΠΡΟΣΦΥΓΗΣ

Τα μέτρα που υιοθετήθηκαν στην Ελλάδα σε σχέση με τον καθορισμό των μισθών των νέων εργαζομένων συνιστούν παραβίαση του δικαίου της ΕΕ.<sup>226</sup> Με στόχο την προώθηση της απασχόλησης των νέων, σημαντικές αλλαγές ως προς τα επίπεδα του κατώτατου μισθού των νέων ηλικίας 15-24 ετών εισήχθησαν στα Μνημόνια του 2010 και του 2011. Το Μνημόνιο του 2011 όριζε ότι ο εθνικός κατώτατος μισθός για νέους εργαζόμενους ηλικίας κάτω των 25 ετών θα έπρεπε να μειωθεί κατά 32%.<sup>227</sup> Με αυτήν τη νέα διάταξη καταργήθηκε η διάταξη που είχε εισαχθεί με το Μνημόνιο του 2010 και το Νόμο 3863/2010,<sup>228</sup> που προέβλεπε ότι στην περίπτωση των νεοεισερχόμενων στην αγορά εργασίας ηλικίας έως και 25 ετών, η αμοιβή θα αντιστοιχούσε στο 84% του κατώτατου μισθού ή ημερομισθίου.<sup>229</sup> Επιπλέον, η νομοθεσία του 2011 τροπο-

224 Βλέπε, για παράδειγμα, τις αναλύσεις του Peers (αριθ. 192 παραπάνω), της Barnard (αριθ. 142 παραπάνω) και της Kilpatrick (αριθ. 41 και αριθ. 13 παραπάνω).

225 Άλλη μια πιθανότητα είναι με το επιχείρημα της εξωσυμβατικής ευθύνης της ΕΕ (άρθρο 340(2) της ΣΛΕΕ). Στο εν λόγω άρθρο προβλέπεται ότι οποιοδήποτε φυσικό ή νομικό πρόσωπο έχει υποστεί ζημία ως αποτέλεσμα των δραστηριοτήτων της Επιτροπής και του Συμβουλίου να ζητήσουν αποκατάσταση. Τέτοια ζημία μπορεί, για παράδειγμα, να προκληθεί από έναν υπάλληλο της ΕΕ κατά την άσκηση των καθηκόντων του. Μπορεί επίσης να προκύπτει από τις νομοθετικές δραστηριότητες των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων, όπως η υιοθέτηση ενός κανονισμού. Η εξωσυμβατική ευθύνη της Ένωσης συμμορφώνεται με ενιαίους κανόνες που έχουν αναπτυχθεί από τη νομολογία του Δικαστηρίου (η πιο σημαντική υπόθεση εδώ είναι η Υπόθεση C-352/98 P *Laboratoires Pharmaceutiques Bergaderm κατά Επιτροπής* [2000] ECR I-5291). Προσφυγές μπορούν να ασκηθούν από άτομα ή κράτη μέλη που έχουν υποστεί ζημία και επιθυμούν να λάβουν αποζημίωση. Η προθεσμία για την άσκηση προσφυγής είναι πέντε έτη από την ημερομηνία κατά την οποία προέκυψε η ζημία. Το Δικαστήριο αναγνωρίζει την ευθύνη της Ένωσης όταν πληρούνται τρεις προϋποθέσεις: η συμπεριφορά του θεσμικού οργάνου πρέπει να παραβιάζει έναν κανόνα δικαίου που αποσκοπούσε στην εκχώρηση δικαιωμάτων σε άτομα, η παραβίαση του δικαίου της ΕΕ θα πρέπει να είναι αρκετά σοβαρή, πρέπει να υπάρχει άμεση αιτίαση μεταξύ της ζημίας που υπέστη ο προσφεύγων και της παράνομης πράξης των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων ή των εκπροσώπων τους. Σε ό,τι αφορά την πρώτη προϋπόθεση, οι γενικές αρχές δικαίου της ΕΕ, τα θεμελιώδη δικαιώματα και το δόγμα της κατάχρησης εξουσιών έχουν θεωρηθεί πρότυπα που οδηγούν σε ευθύνη (βλέπε, μεταξύ άλλων, συνεκδικασθείσες υποθέσεις T-481/93 και T-484/93 *Vereniging van Exporteurs in Levende Varkens κατά Επιτροπής* [1995] ECR II-2941). Σε ό,τι αφορά τη δεύτερη προϋπόθεση, η παραβίαση θα πρέπει να είναι αρκετά σοβαρή και να σχετίζεται με «έκδηλη και σοβαρή» υπέρβαση των ορίων του θεσμικού οργάνου της ΕΕ κατά τη διακριτική του ευχέρεια. Η τελευταία προϋπόθεση είναι η παρουσία άμεσης αιτίασης και αποτελεί συχνά σημαντικό εμπόδιο για τους προσφεύγοντες. Ωστόσο, το άρθρο 41(3) του ΧΘΔ της ΕΕ, το οποίο αναγνωρίζει το δικαίωμα στην αποκατάσταση εκ μέρους της Κοινότητας της ζημίας που προκλήθηκε από τα όργανα ή τους υπαλλήλους της κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, μπορεί να πείσει το Δικαστήριο να υιοθετήσει μια λιγότερο αυστηρή προσέγγιση έναντι των προϋποθέσεων της εξωσυμβατικής ευθύνης. Επί του παρόντος, η παραδοχή του ΔΝΤ ότι έκανε λάθη στη διαχείριση του πρώτου δανειακού προγράμματος της Ελλάδας μπορεί να αποτελέσει μια βάση κατά της ΕΚΤ και της Επιτροπής (ΔΝΤ, *Ελλάδα: Εκ των Υστέρων Αξιολόγηση της Εξαιρετικής Πρόσβασης στο πλαίσιο της Εφεδρικής Συμφωνίας (SBA) του 2010*, ΔΝΤ Έκθεση Χώρας αριθ. 13/156, 2013). Τα κράτη μέλη μπορεί επίσης να έχουν ευθύνη στην περίπτωση ζημίας που προκαλείται από κακή εφαρμογή του ευρωπαϊκού δικαίου. Ωστόσο, οι προσφυγές που ασκούνται κατά κρατών μελών πρέπει να εγείρονται ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων.

226 Επ' αυτού, βλέπε Φ. Δερμιτζάκη, «Η δυσμενής μισθολογική μεταχείριση των νέων κατά το Μνημόνιο II, *Επιθεώρησης Εργατικού Δικαίου*, (2012) 71, 537.

227 Άρθρο 1(2) του Νόμου 4046/2012.

228 Άρθρο 74(8).

229 Το Μνημόνιο του 2011 φαίνεται επίσης ότι τροποποιεί το επίπεδο των μισθών, όπως ορίζονται από τον Νόμο 3845/2010 (άρθρο 2, παράγραφος 6), σύμφωνα με τον οποίο οι αποδοχές στην περίπτωση σύμβασης απόκτησης εργασιακής εμπειρίας διάρκειας μέχρι ενός έτους για ανέργους ηλικίας έως 24 ετών που είναι εγγεγραμμένοι στον Οργανισμό Ανθρώπινου Εργατικού Δυναμικού αντιστοιχούν στο 80% του κατώτατου βασικού μισθού ή ημερομισθίου.



ποιεί, σε ό,τι αφορά τα μισθολογικά επίπεδα, το άρθρο 74(9) του Νόμου 3863/2010, το οποίο όριζε ότι οι νέοι εργαζόμενοι ηλικίας 15-18 ετών θα μπορούσαν να απασχολούνται στο πλαίσιο συμβάσεων «μαθητείας» με εκτεταμένες περιόδους δοκιμασίας και να λαμβάνουν το 70% του κατώτατου μισθού της σχετικής εθνικής συλλογικής σύμβασης. Είναι σημαντικό να επισημανθεί ότι στο πλαίσιο τέτοιων συμβάσεων μαθητείας οι εργαζόμενοι αποκλείονται από τις προστατευτικές διατάξεις της εργατικής νομοθεσίας σχετικά με τις επιτρεπόμενες ώρες εργασίας, την έναρξη και το πέρας της εργάσιμης ημέρας λαμβάνοντας υπόψη τα προγράμματα μαθημάτων, τις υποχρεωτικές περιόδους ανάπαυσης, την υποχρεωτική ετήσια άδεια μετ' αποδοχών, την άδεια που χορηγείται για τη φοίτηση στο σχολείο, τη μελέτη και την αναρρωτική άδεια.<sup>230</sup> Οι μεταρρυθμίσεις σε αυτό το πεδίο εύλογα αντίκεινται στην οδηγία 2000/43/ΕΚ περί διαμόρφωσης γενικού πλαισίου για την ίση μεταχείριση στην απασχόληση και το επάγγελμα, η οποία απαγορεύει τη διάκριση στην απασχόληση λόγω ηλικίας και η οποία έχει μεταφερθεί στο ελληνικό δίκαιο μέσω του Νόμου 3304/2005.<sup>231</sup> Πέραν του γεγονότος ότι δεν υπάρχουν στοιχεία που υποδηλώνουν ότι τα μέτρα ήταν κατάλληλα για τη μείωση της ανεργίας των νέων,<sup>232</sup> αδιαμφισβήτητα τα μέτρα αντίκεινται στις αρχές της αναγκαιότητας και της αναλογικότητας με τη στενή έννοια.<sup>233</sup> Αυτό συμβαίνει επειδή οι μειώσεις ισχύουν για όλους τους εργαζόμενους ηλικίας κάτω των 25 ετών, ανεξαρτήτως του καθεστώτος απασχόλησής τους, του μορφωτικού επιπέδου ή της οικογενειακής τους κατάστασης.<sup>234</sup> Σε αυτό το πλαίσιο, οι εξαιρέσεις στην οδηγία που αιτιολογούν τις διαφορές αντιμετώπισης βάσει της ηλικίας πρέπει να ερμηνευθούν ως σχετιζόμενες με μέτρα θετικής και όχι αρνητικής διάκρισης.<sup>235</sup>

Επιπλέον, οι μεταρρυθμίσεις έρχονται σε άμεση αντίφαση με τον Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χάρτη. Στην καταγγελία 66/2011, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή Κοινωνικών Δικαιωμάτων έκρινε ότι η εισαγωγή «ειδικών συμβάσεων μαθητείας» μεταξύ εργοδοτών και ατόμων ηλικίας 15 έως 18 ετών με λιγότερα δικαιώματα δυνάμει του εργατικού δικαίου και λιγότερα δικαιώματα κοινωνικής ασφάλειας παραβιάζει τα άρθρα 1(1), 7(2), 7(7), 7(9), 10(2) και 12(2) του Χάρτη του 1961. Επιπλέον, τα μέτρα που αφορούν την απασχόληση των νεοεισερχόμενων στην αγορά εργασίας ηλικίας κάτω των 25 ετών (αμοιβή χαμηλότερη του κατώτατου μισθού) παραβιάζουν το άρθρο 4(1), εάν ληφθεί σε συνδυασμό με το άρθρο 1(2) του Χάρτη του 1961. Είναι σημαντικό επίσης το ότι η επιτροπή τόνισε ότι τα μέτρα που ελήφθησαν για την προώθηση μεγαλύτερης ευελιξίας στην απασχόληση με στόχο την καταπολέμηση της ανεργίας δεν θα πρέπει να στερούν από ευρείες κατηγορίες εργαζομένων τα θεμελιώδη δικαιώματά τους, τα οποία τους προστατεύουν από αυθαίρετες αποφάσεις που λαμβάνονται από τους εργοδότες τους ή από τις χειρότερες επιπτώσεις των οικονομικών διακυμάνσεων. Οι μισθολογικές μειώσεις για τους νέους εργαζόμενους αντίκεινται επίσης στις Συμβάσεις 111 της ΔΟΕ περί διακρίσεων στην απασχόληση και την εργασία και 138 περί ελάχιστης ηλικίας πρόσβασης στην απασχόληση.<sup>236</sup> Επίσης, η έκθεση της ΔΟΕ για την Υψηλού Επιπέδου Αποστολή στην Ελλάδα,<sup>237</sup> η οποία δημοσιεύθηκε πριν από τη σύναψη της δεύτερης δανειακής σύμβασης με την οποία μειώθηκε περαιτέρω το επίπεδο των μισθών, ανέφερε ότι βάσει των στατιστικών στοιχείων που παρασχέθηκαν από την Ελληνική Στατιστική Αρχή (ΕΛ.ΣΤΑΤ.) και τη EUROSTAT, το επίπεδο φτώχειας στην Ελλάδα ορίζεται στα €6,000–7,000 ετησίως. Με αυτό το δεδομένο, θεωρήθηκε ότι ένα νεαρό άτομο θα μπορούσε να καλύψει τις βασικές του ανάγκες με χαμηλότερες του κατώτατου μισθού απολαβές ύψους €584 μηνιαίως. Επίσης, το εν λόγω ποσό αντιστοιχούσε στις καταβολές για επιδόματα ανεργίας. Ωστόσο, μετά τις μεταρρυθμίσεις που συνδέθηκαν με τη δεύτερη δανειακή σύμβαση, το επίπεδο του κατώτατου μισθού για νέους εργαζόμενους αντιστοιχεί πλέον στα €510,95, ήτοι σημαντικά χαμηλότερο από τα €584.

Ένα δεύτερο πεδίο που μπορεί να εξεταστεί είναι η συμβατότητα των μεταρρυθμίσεων στην νομοθεσία περί απολύσεων με το ΧΘΔ της ΕΕ. Το άρθρο 30 του Χάρτη ορίζει ότι «κάθε εργαζόμενος έχει το δικαίωμα

230 Άρθρα 74(8) και (9) του Νόμου 3863/2010.

231 Βλέπε επίσης το άρθρο 21 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ.

232 Μάλλον το αντίθετο έχει παρατηρηθεί, καθώς, ασφαλώς, τα επίπεδα της ανεργίας των νέων έχουν αυξηθεί σημαντικά. Βλέπε Δερμιτζάκη, αριθ. 226 παραπάνω.

233 Δερμιτζάκη, αριθ. 226 παραπάνω.

234 Βλέπε επίσης Υπόθεση C-555/07 *Kücükdeveci κατά Swedex* [2010] IRLR 346.

235 Κατρούγκαλος, αριθ. 109 παραπάνω.

236 Επ' αυτού, βλέπε Α. Καζάκος, Συλλογικές συμβάσεις εργασίας και διαιτησία μετά την ΠΥΣ 6/28.2.2012 (2012) 71 *Επιθεώρησης Εργατικού Δικαίου*, 593 στο 610-611.

237 ΔΟΕ, αριθ. 161 παραπάνω στο 19.



προστασίας έναντι κάθε αδικαιολόγητης απόλυσης, σύμφωνα με το κοινοτικό δίκαιο και τις εθνικές νομοθεσίες και πρακτικές». Αυτό το ζήτημα είναι ιδιαίτερα ακανθώδες σε ό,τι αφορά τις μεταρρυθμίσεις που απαιτούνται στις αμοιβές του δημοσίου τομέα, καθώς και το άρθρο 153(5) αποκλείει ρητώς την αρμοδιότητα της ΕΕ σε σχέση με τις αμοιβές.<sup>238</sup> Η Barnard αναλύει την πιθανότητα αυτή στο πλαίσιο των αλλαγών στην Πορτογαλία, με το επιχείρημα ότι η ρητή αναφορά που περιλαμβάνεται στην απόφαση 2011/344/ΕΚ του Συμβουλίου περί μεταρρύθμισης του νόμου περί απολύσεων και των αποζημιώσεων απόλυσης τείνει να υποδηλώνει ότι οι εν λόγω μεταρρυθμίσεις «καλύπτονται από το δίκαιο της ΕΕ».<sup>239</sup> Σύμφωνα με την ανάλυσή της, υπάρχουν δύο πιθανά επιχειρήματα που θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν για την αμφισβήτηση των μεταρρυθμίσεων στις απολύσεις οι οποίες επιβλήθηκαν από την Τρόικα. Το πρώτο είναι να υποστηριχθεί ότι οι μεταρρυθμίσεις είναι τόσο σημαντικές που υπονομεύουν την ουσία του δικαιώματος προστασίας έναντι της απόλυσης. Ωστόσο, το εν λόγω επιχείρημα ίσως να μην έχει μεγάλες πιθανότητες επιτυχίας, καθώς ορισμένες από τις μεταρρυθμίσεις έχουν ως βάση την εναρμόνιση της εθνικής νομοθεσίας με το μέσο όρο της ΕΕ. Ένα δεύτερο επιχείρημα, το οποίο έχει περισσότερες πιθανότητες επιτυχίας, αφορά την ερμηνεία του Χάρτη λαμβάνοντας υπόψη τους στόχους της ΕΕ που ορίζονται στο άρθρο 3 της ΣΕΕ και στο άρθρο 151 της ΣΛΕΕ.<sup>240</sup> Η Barnard υποστηρίζει ότι εάν αναγνωστούν συνδυαστικά αυτές οι δύο διατάξεις, ίσως μαζί και με την έννοια της ιθαγένειας της ΕΕ, επιβάλλουν την βελτίωση του επιπέδου διαβίωσης, ιδιαίτερα εφόσον το άρθρο 117(1) της Συνθήκης ΕΟΚ, στο οποίο βασίζεται το άρθρο 151 της ΣΛΕΕ, όριζε σαφώς ότι «τα κράτη μέλη συμφωνούν στην ανάγκη βελτίωσης των συνθηκών διαβίωσης και εργασίας, ώστε να καταστήσουν δυνατή την εναρμόνισή τους με παράλληλη διατήρηση της προόδου».

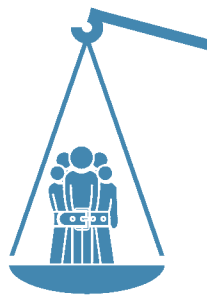
Ένα περαιτέρω πεδίο είναι οι αποκαλούμενες μεταρρυθμίσεις «εργασιακής εφεδρείας» που υιοθετήθηκαν στην Ελλάδα.<sup>241</sup> Διαδοχικά Μνημόνια όριζαν τα εξής: «Πριν από τα τέλη του 2011, περίπου 15.000 μέλη του προσωπικού που απασχολείται επί του παρόντος σε διάφορους κρατικούς φορείς μετατάσσονται στην εργασιακή εφεδρεία, ενώ περίπου 15.000 μέλη του προσωπικού τοποθετούνται σε καθεστώς προ-συνταξιοδότησης. Το προσωπικό που υπάγεται στην εργασιακή εφεδρεία και σε καθεστώς προ-συνταξιοδότησης θα λαμβάνει το 60 τοις εκατό του βασικού μισθού του (εξαιρουμένων των υπερωριών και άλλων επιπρόσθετων πληρωμών) για διάστημα το πολύ 12 μηνών, μετά την παρέλευση των οποίων θα απολύεται. Η εν λόγω περίοδος των 12 μηνών μπορεί να παρατείνεται στους 24 μήνες για προσωπικό που βρίσκεται κοντά στη συνταξιοδότηση. Οι πληρωμές προς το προσωπικό που βρίσκεται σε εργασιακή εφεδρεία θεωρούνται μέρος των αποζημιώσεών τους. Περίπου 10.000 εργαζόμενοι εγκατέλειψαν τον δημόσιο τομέα στο πλαίσιο του καθεστώτος προ-συνταξιοδότησης. Ως αποτέλεσμα συγχωνεύσεων και καταργήσεων φορέων, 630 εργαζόμενοι μετατάχθηκαν στην εργασιακή εφεδρεία. Επιπρόσθετο πλεονάζον προσωπικό θα μεταταχθεί στην εργασιακή εφεδρεία κατά τη διάρκεια του 2012, μέσω της αναγνώρισης των φορέων ή μονάδων που καταργήθηκαν ή συρρικνώθηκαν, και σε περίπτωση που παραβιάζεται ο κανόνας προσλήψεων. Τα μέλη του προσωπικού που μετατάχθηκαν στην Κυβέρνηση από άλλες κρατικές επιχειρήσεις ή άλλους φορείς υπό αναδιάρθρωση θεωρούνται νεοπροσληφθέντες. Το ίδιο ισχύει και για το προσωπικό σε εργασιακή εφεδρεία που μετατάσσεται σε άλλους κρατικούς φορείς, μετά τον έλεγχο των επαγγελματικών τους προσόντων από τον ΑΣΕΠ βάσει των συνηθισμένων κριτηρίων αξιολόγησης. Ο συνολικός αριθμός εισακτέων στις επαγ-

238 Παρόλο που πρβλ. τον Κανονισμό Monti II (COM(2012) 130) για την απεργιακή δράση, άλλο ένα αποκλειόμενο πεδίο σύμφωνα με το άρθρο 153(5), το οποίο τέθηκε στο άρθρο 352 της ΣΛΕΕ.

239 Barnard, αριθ. 188 παραπάνω.

240 Το άρθρο 3(3) της ΣΕΕ ορίζει τα εξής: «Η Ένωση εγκαθιδρύει εσωτερική αγορά. Εργάζεται για την αειφόρο ανάπτυξη της Ευρώπης με γνώμονα την ισόρροπη οικονομική ανάπτυξη και τη σταθερότητα των τιμών, την άκρως ανταγωνιστική κοινωνική οικονομία της αγοράς, με στόχο την πλήρη απασχόληση και την κοινωνική πρόοδο, και το υψηλό επίπεδο προστασίας και βελτίωσης της ποιότητας του περιβάλλοντος. Προάγει την επιστημονική και τεχνολογική πρόοδο. Η Ένωση καταπολεμά τον κοινωνικό αποκλεισμό και τις διακρίσεις και προωθεί την κοινωνική δικαιοσύνη και προστασία, την ισότητα μεταξύ γυναικών και ανδρών, την αλληλεγγύη μεταξύ γενεών και την προστασία των δικαιωμάτων του παιδιού. Η Ένωση προάγει την οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή και την αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών μελών». Το άρθρο 151 της ΣΛΕΕ ορίζει τα εξής: «Η Ένωση και τα κράτη μέλη, έχοντας υπόψη τα θεμελιώδη κοινωνικά δικαιώματα όπως αυτά που ορίζονται στον Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χάρτη που υπογράφηκε στο Τορίνο στις 18 Οκτωβρίου 1961, και στον Κοινοτικό Χάρτη των Θεμελιωδών Κοινωνικών Δικαιωμάτων των Εργαζομένων του 1989, έχουν ως στόχο την προώθηση της απασχόλησης, τη βελτίωση της διαβίωσης και εργασίας, ώστε να καταστήσουν δυνατή την εναρμόνισή τους με παράλληλη διατήρηση της προόδου, την κατάλληλη κοινωνική προστασία, τον κοινωνικό διάλογο και την ανάπτυξη των ανθρώπινων πόρων που θα επιτρέψουν ένα υψηλό και διαρκές επίπεδο απασχόλησης και την καταπολέμηση του αποκλεισμού».

241 Για μια ανάλυση, βλέπε Φ. Δερμιτζάκη, «Η εργασιακή εφεδρεία του Νόμου 4024/2011 – Ζητήματα από τη σκοπιά του ευρωπαϊκού δικαίου», (2011) 22 *Επιθεώρησης Εργατικού Δικαίου*, 1481.



γελματικές σχολές (π.χ. στρατιωτικές και αστυνομικές σχολές) προσαρμόζεται στα σχέδια προσλήψεων.» Το μέτρο της εργασιακής εφεδρείας ενσωματώθηκε στην ελληνική νομοθεσία μέσω του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-2015 (Νόμος 3986/2011), το οποίο εφαρμόστηκε στους εργαζόμενους σε κρατικές επιχειρήσεις. Αργότερα, ο Νόμος 4024/2011 επέκτεινε το πεδίο εφαρμογής ώστε να καλύπτει τους εργαζόμενους στο δημόσιο τομέα. Σύμφωνα με τις εν λόγω διατάξεις, η μετάταξη των εργαζομένων στην εργασιακή εφεδρεία συνεπάγεται ότι κατ' αρχήν οι εργαζόμενοι παύουν να επιτελούν τα καθήκοντά τους και παύουν να έχουν εξέλιξη στη σταδιοδρομία τους και μισθολογική εξέλιξη. Το χρονικό διάστημα κατά το οποίο βρίσκονται στην «εργασιακή εφεδρεία» λαμβάνουν το 60% του βασικού μισθού που έπαιρναν πριν, χωρίς κανένα πρόσθετο επίδομα. Μπορεί να υποστηριχθεί ότι τα κριτήρια που εισήχθησαν στη νομοθεσία για την εφαρμογή του μέτρου της εργασιακής εφεδρείας στους εργαζόμενους του δημόσιου τομέα αντίκεινται σε μια σειρά διατάξεων της ΕΕ. Στο βαθμό που χρησιμοποιείται το κριτήριο της εγγύτητας προς τη συνταξιοδότηση (από πλευράς χρόνου), το μέτρο αντίκειται στην οδηγία 2000/78/ΕΕ του Συμβουλίου, η οποία απαγορεύει τις διακρίσεις κατά των εργαζομένων μεγαλύτερης ηλικίας. Επιπλέον, το μέτρο της εργασιακής εφεδρείας είναι αναμφίβολα αντίθετο προς την οδηγία 98/59/ΕΕ του Συμβουλίου και την οδηγία 2002/23/ΕΕ του Συμβουλίου στο βαθμό που εφαρμόζεται σε εργαζόμενους οργανισμών που έχουν καταργηθεί, συγχωνευθεί ή πάψει να λειτουργούν.<sup>242</sup>

Πέραν της έλλειψης ασυμβατότητας των μέτρων που σχετίζονται με το ατομικό εργατικό δίκαιο, οι μεταρρυθμίσεις στις συλλογικές συμβάσεις εργασίας μπορεί επίσης να αντίκεινται στο δίκαιο της ΕΕ. Συγκεκριμένα, οι μεταρρυθμίσεις στα συστήματα συλλογικών διαπραγματεύσεων τόσο στην Ελλάδα όσο και στην Πορτογαλία είναι αντίθετες με το άρθρο 28 του ΧΘΔ της ΕΕ, καθώς και με Συμβάσεις της ΔΟΕ.<sup>243</sup> Εν συντομία, οι μεταρρυθμίσεις εστιάζουν στη ριζική αναδιάρθρωση των συστημάτων συλλογικής διαπραγμάτευσης, περιλαμβάνοντας αλλαγές στον νόμο που διέπει την ασυμμετρία στη διαιτησία, καταργώντας την αρχή της ευνοϊκότερης ρύθμισης και την αυτόματη επέκταση των κλαδικών συμβάσεων σε εκείνους που δεν εκπροσωπούνται στις διαπραγματεύσεις, επιτρέποντας παρεκκλίσεις σε επίπεδο επιχείρησης, μειώνοντας την μετενέργεια των συλλογικών συμβάσεων και υιοθετώντας επιπρόσθετα όργανα εκπροσώπησης των εργαζομένων. Πέραν αυτών των μεταρρυθμίσεων σχετικά με τη διαδικασία της διαπραγμάτευσης, υιοθετήθηκαν στην Ελλάδα κατ' αποκοπή μειώσεις στους υφιστάμενους μισθούς που ήταν αποτέλεσμα συλλογικής διαπραγμάτευσης μεταξύ των αντιπροσωπευτικών κοινωνικών εταίρων (ήτοι, της Εθνικής Γενικής Συλλογικής Σύμβασης Εργασίας ή «ΕΓΣΣΕ»): ο Νόμος 4046/2012 σε συνδυασμό με την Πράξη Υπουργικού Συμβουλίου 6/2012 όριζαν ότι από τις 2 Φεβρουαρίου 2012 και έπειτα, τα κατώτατα διαμορφωμένα όρια μισθών και ημερομισθίων της ισχύουσας ΕΓΣΣΕ θα μειώνονταν κατά 22% και κατά 32% για νέους ηλικίας κάτω των 25 ετών. Επιπλέον, οι μισθολογικές αυξήσεις μέσω συλλογικών συμβάσεων έχουν απαγορευτεί στον δημόσιο τομέα στην Ελλάδα. Σε αυτό το πλαίσιο, η αναγνώριση του θεμελιώδους δικαιώματος διαπραγμάτευσης και συλλογικών δράσεων στο άρθρο 28 του ΧΘΔ της ΕΕ είναι σημαντική. Το άρθρο 28, όχι μόνο επεκτείνει την ήδη υφιστάμενη διασφάλιση αυτού του δικαιώματος από τους εθνικούς νόμους των κρατών μελών στο επίπεδο του δικαίου της ΕΕ, αλλά όταν διαβάζεται σε συνδυασμό με το άρθρο 52(3) του ΧΘΔ της ΕΕ παρέχει μια βάση ερμηνείας του δικαιώματος σύμφωνα με την πρόσφατη νομολογία του ΕΔΑΔ που αναγνωρίζει ότι το δικαίωμα της ελευθερίας του συνέρχεσθαι και του συνεταιριζέσθαι δυνάμει του άρθρου 11 του ΕΧΑΔ υποδηλώνει το δικαίωμα συλλογικής διαπραγμάτευσης.<sup>244</sup> Ενώ ο Seifert αναφέρεται στην «ελεγχόμενη αποκέντρωση» όταν περιγράφει τις μεταρρυθμίσεις στις συλλογικές διαπραγματεύσεις στο πλαίσιο των μέτρων λιτότητας, υποστηρίζεται εδώ ότι στην πραγματικότητα οι μεταρρυθμίσεις στοχεύουν στην προώθηση μιας μορφής «αποδιοργανωμένης αποκέντρωσης»,<sup>245</sup> καθώς δεν συνοδεύονται από διαδικαστικές εγγυήσεις για την αποτελεσματική θέσπιση και λειτουργία των διαπραγματεύσεων και δεν σέβονται την αυτονομία των κοινωνικών εταίρων στη διαμόρφωση των μισθολογικών επιπέδων μέσω των συλλογικών συμβάσεων.<sup>246</sup>

242 Δερμιτζάκη, αριθ. 242 παραπάνω.

243 Επ' αυτού, βλέπε Ν. Κ. Γαβαλάς, «Το Μνημόνιο μεταξύ σφύρας και άκμονος: από το ΣτΕ στο ΕΔΑΔ, (2013) 72 *Επιθεώρησης Εργατικού Δικαίου*, 756 στο 759.

244 Επ' αυτού, βλέπε Seifert, αριθ. 118 παραπάνω, 327. Βλέπε επίσης την ανάλυση στην ενότητα 8.

245 Για τη διάκριση μεταξύ αποδιοργανωμένης και οργανωμένης αποκέντρωσης, βλέπε F. Traxler, «Two logics of collective action in industrial relations?», στο C. Crouch and F. Traxler (επιμ.), *Organised Industrial Relations in Europe: What Future?* (Aldershot, Avebury, 1995).

246 Για την περίπτωση της Ελλάδας, βλέπε Χρ. Ιωάννου και Κ. Παπαδημητρίου, *Οι συλλογικές διαπραγματεύσεις στην Ελλάδα τα έτη 2011 και 2012: Τάσεις, τομές και προοπτικές* (ΟΜΕΔ, 2013).

## 8. ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΑΝΘΡΩΠΙΝΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ<sup>247</sup>

Σε αντίθεση με τον ΧΘΔ της ΕΕ, η ΕΣΔΑ δεν διασφαλίζει τα οικονομικά και κοινωνικά δικαιώματα. Όμως, και πάλι, υπάρχει μια σειρά πιθανών νομικών βάσεων για την άσκηση προσφυγής ενώπιον του ΕΔΑΔ, ιδιαίτερα σε σχέση με τις επιπτώσεις της κρίσης στη φτώχεια:<sup>248</sup> η αρχή της δίκαιης δίκης (άρθρο 6),<sup>249</sup> το δικαίωμα σεβασμού της περιουσίας (άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτόκολλου στην ΕΣΔΑ),<sup>250</sup> το δικαίωμα του σεβασμού της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής και του σεβασμού της κατοικίας (άρθρο 8),<sup>251</sup> η πιθανή αναγνώριση του δικαιώματος της στέγασης,<sup>252</sup> η απαγόρευση της απάνθρωπης και εξευτελιστικής μεταχείρισης,<sup>253</sup> και η ελευθερία του συνέρχεσθαι και του συνεταιρίζεσθαι, συμπεριλαμβανομένου του δικαιώματος συλλογικών διαπραγματεύσεων.<sup>254</sup>

Το άρθρο 1 του Πρώτου Πρωτόκολλου της ΕΣΔΑ προστατεύει το δικαίωμα της ιδιοκτησίας, συμπεριλαμβανομένων των απολαβών από μισθούς και συντάξεις. Η εποικοδομητική ερμηνεία του άρθρου 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτόκολλου από το ΕΔΑΔ οδήγησε σε ορισμένες αξιοσημείωτες εξελίξεις στην κοινωνική προστασία. Η κύρια απόφαση στην υπόθεση *Stec κατά του Ηνωμένου Βασιλείου*<sup>255</sup> συνόψισε και επέκτεινε την υφιστάμενη νομολογία, αποδεχόμενη ότι η έννοια της «ιδιοκτησίας» που περιλαμβάνεται στην εν λόγω διάταξη της Σύμβασης θα μπορούσε να επεκταθεί σε όλες τις παροχές κοινωνικής ασφάλειας, είτε ανταποδοτικές είτε μη ανταποδοτικές. Αυτό δεν σημαίνει ότι τα συμβαλλόμενα κράτη της Σύμβασης υποχρεούνται να διασφαλίζουν παροχές κοινωνικής ασφάλειας που δεν υφίστανται εντός του νομικού τους συστήματος.<sup>256</sup> Ωστόσο, το άρθρο 1 του πρωτοκόλλου 1, εάν διαβαστεί σε συνδυασμό με το άρθρο 14 της Σύμβασης, αποκλείει την άρνηση τέτοιων παροχών, όπου υφίστανται, με βάση το φύλο,<sup>257</sup> την οικογενειακή

247 Επ' αυτού, βλέπε Κ. D. Ewing, «Austerity and the Importance of the ILO and the ECHR for the Progressive Development of European Labour Law», στο Däubler/Zimmer (επιμ.), *Arbeitsvölkerrecht. FS für Klaus Lörcher*, (Baden-Baden, 2013).

248 Αυτό βασίζεται στην ανάλυση της F. Tulken, *The European Convention on Human Rights and the Economic Crisis: the Issue of Poverty*, Ακαδημία Ευρωπαϊκού Δικαίου (Ευρωπαϊκό Πανεπιστημιακό Ινστιτούτο, 2013). Βλέπε, κυρίως, *Jahn και άλλοι κατά Γερμανίας*, απόφαση (GC) της 30<sup>ης</sup> Ιουνίου 2005· *Poltoratski κατά Ουκρανίας*, απόφαση της 29<sup>ης</sup> Απριλίου 2003· *Orchowski κατά Πολωνίας*, απόφαση της 22<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 2009· *Σαμαράς και άλλοι κατά Ελλάδας*, απόφαση της 28<sup>ης</sup> Φεβρουαρίου 2012· *Burdon κατά Ρωσίας*, απόφαση της 7<sup>ης</sup> Μαΐου 2002· *Nencheva και άλλοι κατά Βουλγαρίας*, απόφαση της 18<sup>ης</sup> Ιουνίου 2013· *Κουφάκη και ΑΔΕΔΥ κατά Ελλάδας*, απόφαση επί του παραδεκτού της 7<sup>ης</sup> Μαΐου 2013· *N.K.M. κατά Ουγγαρίας*, απόφαση της 14<sup>ης</sup> Μαΐου 2013.

249 *Airey κατά Ιρλανδίας*, απόφαση της 9<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 1979· *Laskowska κατά Πολωνίας*, απόφαση της 13<sup>ης</sup> Μαρτίου 2007· *Kreuz κατά Πολωνίας*, απόφαση της 19<sup>ης</sup> Ιουνίου 2001· *Bakan κατά Τουρκίας*, απόφαση της 12<sup>ης</sup> Ιουνίου 2007· *Mehmet και Suna Yiğit κατά Τουρκίας*, απόφαση της 17<sup>ης</sup> Ιουλίου 2007· *Stankov κατά Βουλγαρίας*, απόφαση της 12<sup>ης</sup> Ιουλίου 2007· *Cour κατά Γαλλίας*, απόφαση της 3<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 2006· *Collectif National d'information et d'opposition à l'usine Melox-Collectif stop Melox et Mox κατά Γαλλίας*, απόφαση της 12<sup>ης</sup> Ιουνίου 2007.

250 *Gaygusuz κατά Αυστρίας*, απόφαση της 16<sup>ης</sup> Σεπτεμβρίου 1996· *Koua Poirrez κατά Γαλλίας*, απόφαση της 30<sup>ης</sup> Σεπτεμβρίου 2003· *Niedzwiecki κατά Γερμανίας και Okpiz κατά Γερμανίας*, αποφάσεις της 25<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 2005· *Luczak κατά Πολωνίας*, απόφαση της 27<sup>ης</sup> Νοεμβρίου 2007· *Stec και άλλοι κατά του Ηνωμένου Βασιλείου*, απόφαση (GC) της 6<sup>ης</sup> Ιουλίου 2005· *Willis κατά του Ηνωμένου Βασιλείου*, απόφαση της 11<sup>ης</sup> Ιουνίου 2002· *Wessels-Bergervoet κατά των Κάτω Χωρών*, απόφαση της 4<sup>ης</sup> Ιουνίου 2002· *Koua Poirrez κατά Γαλλίας*, απόφαση της 30<sup>ης</sup> Σεπτεμβρίου 2003· *Stec και άλλοι κατά του Ηνωμένου Βασιλείου*, απόφαση (GC) της 12<sup>ης</sup> Απριλίου 2006· *D.H. και άλλοι κατά της Τσεχικής Δημοκρατίας*, απόφαση (GC) της 13<sup>ης</sup> Νοεμβρίου 2007.

251 *Moldovan και άλλοι κατά Ρουμανίας* (αρ. 2), απόφαση της 12<sup>ης</sup> Ιουλίου 2005· *Stankova κατά Σλοβακίας*, απόφαση της 9<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 2007· *Wallonά και Walla κατά της Τσεχικής Δημοκρατίας*, απόφαση της 26<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 2006· *Havelka και άλλοι κατά της Τσεχικής Δημοκρατίας*, απόφαση της 21<sup>ης</sup> Ιουνίου 2007· *R.M.S. κατά Ισπανίας*, απόφαση της 18<sup>ης</sup> Ιουνίου 2013· *McCann κατά του Ηνωμένου Βασιλείου*, απόφαση της 13<sup>ης</sup> Μαΐου 2008· *Bah κατά του Ηνωμένου Βασιλείου*, απόφαση της 27<sup>ης</sup> Σεπτεμβρίου 2011· *Yordanova και άλλοι κατά Βουλγαρίας*, απόφαση της 24<sup>ης</sup> Απριλίου 2012.

252 *James και άλλοι κατά του Ηνωμένου Βασιλείου*, απόφαση της 21<sup>ης</sup> Φεβρουαρίου 1986· *Mellacher και άλλοι κατά Αυστρίας*, απόφαση της 19<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 1989· *Hutten-Czarska κατά Πολωνίας*, απόφαση (GC) της 19<sup>ης</sup> Ιουνίου 2006· *Almeida Ferreira και Melo Ferreira κατά Πορτογαλίας*, απόφαση της 21<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 2010· *Société Cofinif κατά Γαλλίας*, απόφαση της 12<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 2010· *A.M.B. και άλλοι κατά Ισπανίας* (αριθ. 77842/12), ανακοινώθηκε στην κυβέρνηση στις 12 Δεκεμβρίου 2012, εκκρεμεί.

253 *Khokhlich κατά Ουκρανίας*, απόφαση της 29<sup>ης</sup> Απριλίου 2003· *O'Rourke κατά του Ηνωμένου Βασιλείου*, απόφαση της 26<sup>ης</sup> Ιουνίου 2001· *Larionshina κατά Ρωσίας*, απόφαση της 23<sup>ης</sup> Απριλίου 2002· *Budina κατά Ρωσίας*, απόφαση της 18<sup>ης</sup> Ιουνίου 2009· *M.S.S. κατά Βελγίου και Ελλάδας*, απόφαση (GC) της 21<sup>ης</sup> Ιανουαρίου 2011· *Hirsi Jamaa και άλλοι κατά Ιταλίας*, απόφαση (GC) της 23<sup>ης</sup> Φεβρουαρίου 2012.

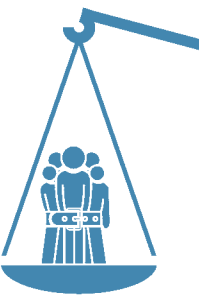
254 *Demir και Baykara κατά Τουρκίας* [2008] ECHR 1345· *Enerji Yapi-yol Sen κατά Τουρκίας* [2009] ECHR 2251.

255 *Stec και άλλοι κατά του Ηνωμένου Βασιλείου*, αριθ. 65731/01 και 65900/01, ECHR 2005-X

256 ο.π., στην παράγραφο 54.

257 *Willis κατά του Ηνωμένου Βασιλείου*, αριθ. 36042/97, ECHR 2002-IV. 22.





κατάσταση<sup>258</sup> ή την εθνικότητα.<sup>259</sup> Ο εν λόγω συνδυασμός είναι, σύμφωνα με την Tulkens,<sup>260</sup> ακόμη πιο αποτελεσματικός από τη στιγμή που με την πρόσφατη νομολογία του ΕΔΑΔ δόθηκε μια ιδιαίτερα ευνοϊκή ερμηνεία του άρθρου 14 για την προστασία των ομάδων που είναι διαρθρωτικά ευάλωτες, είτε μέσω της αποδοχής της νομιμότητας της θετικής πράξης,<sup>261</sup> είτε επιβεβαιώνοντας την απαγόρευση των έμμεσων διακρίσεων<sup>262</sup> είτε κρίνοντας ότι το βάρος της απόδειξης αναφορικά με τις διακρίσεις θα πρέπει να μοιράζεται.<sup>263</sup>

Πρέπει να τονιστεί εδώ ότι το ΕΔΑΔ έχει αποφανθεί ότι το άρθρο 1 του Πρώτου Πρωτόκολλου της ΕΣΔΑ δεν διασφαλίζει κανένα δικαίωμα σε ένα συγκεκριμένο ποσό σύνταξης.<sup>264</sup> Ωστόσο, η σωρευτική επίδραση των περιοριστικών μέτρων σε συνδυασμό με τις διαδικασίες που υιοθετήθηκαν για την εφαρμογή τους μπορεί να σημαίνει ότι δεν έχει τηρηθεί η αρχή της αναλογικότητας σε ορισμένες από τις μεταρρυθμίσεις που αναλύονται στο παρόν.<sup>265</sup> Μια απόφαση που υποστηρίζει μια τέτοια ερμηνεία εκδόθηκε από το ΕΔΑΔ στην υπόθεση N.K.M. κατά Ουγγαρίας, της 14ης Μαΐου 2013 σχετικά με την αιφνίδια επιβολή υψηλού ποσοστού φόρου στις αποζημιώσεις απόλυσης.<sup>266</sup> Η προσφεύγουσα, μια δημόσια υπάλληλος με προϋπηρεσία τριάντα ετών, απολύθηκε. Είχε το θεσμοθετημένο δικαίωμα να λάβει αποζημίωση απόλυσης η οποία θα αντιστοιχούσε στο μισθό οκτώ μηνών. Λίγες εβδομάδες προτού λάβει την ειδοποίηση της απόλυσής της, υιοθετήθηκε νέα νομοθεσία που επέβαλε φόρο 98% επί των αποζημιώσεων απόλυσης που υπερβαίνουν ένα συγκεκριμένο όριο. Για την προσφεύγουσα, αυτό αντιστοιχούσε σε συνολική φορολογική επιβάρυνση περίπου 52% επί της συνολικής αποζημίωσης, ήτοι το τριπλάσιο του ποσοστού του γενικού φόρου εισοδήματος φυσικών προσώπων. Η προσφεύγουσα υπέβαλε προσφυγή βάσει του άρθρου 1 του Πρωτόκολλου 1 - είτε μεμονωμένα είτε σε συνδυασμό με το άρθρο 13. Το ΕΔΑΔ έκρινε ότι στις περιστάσεις της συγκεκριμένης υπόθεσης, απαιτούνταν από την προσφεύγουσα να αναλάβει ένα απεχθές και μη επιμερισμένο βάρος.<sup>267</sup> Και αυτό, επειδή υποχρεούνταν να υποστεί σημαντική απώλεια εισοδήματος τη στιγμή που είχε απολυθεί, γεγονός το οποίο ερχόταν σε αντίφαση με τον ίδιο τον σκοπό της παροχής ενός πακέτου αποζημίωσης. Επιπλέον, η νέα νομοθεσία υιοθετήθηκε πολύ μικρό χρονικό διάστημα πριν την απόλυση της προσφεύγουσας, αφήνοντάς της ελάχιστο χρόνο να προσαρμοστεί σε μια νέα και εξαιρετικά δύσκολη οικονομική κατάσταση, κατάσταση την οποία δεν θα μπορούσε ποτέ να έχει προβλέψει. Επίσης, το ΕΔΑΔ κατέκρινε το γεγονός ότι ο νόμος απευθύνονταν σε μια καθορισμένη ομάδα κρατικών υπαλλήλων και ότι οι πολίτες στην πλειονότητά τους δεν υποχρεούνταν να συνεισφέρουν στον ίδιο βαθμό στον κρατικό προϋπολογισμό.<sup>268</sup> Επιπλέον, επεσήμανε ότι το θεσμοθετημένο δικαίωμα της προσφεύγουσας να λάβει αποζημίωση αντιστοιχούσε στην «ιδιοκτησία» και ότι ο νόμος θα έπρεπε να προστατεύει την εμπιστοσύνη που προσδίδεται στις θεσμοθετημένες δεσμεύσεις.<sup>269</sup> Παρατήρησε ότι η καλή διακυβέρνηση εξαρτάται από την εμπιστοσύνη μεταξύ του κυβερνώμενου και του κυβερνώντος και ότι, εάν δεν διατηρείται και δεν προστατεύεται η εν λόγω εμπιστοσύνη, οι κυβερνήσεις δεν θα είναι αξιόπιστες και οι δημόσιοι λειτουργοί, βάσει αυτής της παραδοχής, δεν θα επιτελούν τα καθήκοντά τους ως οφείλουν επιδεικνύοντας αυξημένη αφοσίωση.<sup>270</sup>

258 *Wessels-Bergervoet κατά των Κάτω Χωρών*, αριθ. 34462/97, ECHR 2002-IV. 23.

259 *Koua Roirrez κατά Γαλλίας*, αριθ. 40892/98, ECHR 2003-X.

260 Tulkens, 2013 αρ. 244 παραπάνω.

261 *Stec και άλλοι κατά του Ηνωμένου Βασιλείου*, αριθ. 65731/01 και 65900/01, ECHR 2006-VI, ιδιαίτερα παράγραφο 61 κ.ε. 25.

262 *D.H. και άλλοι κατά της Τσεχικής Δημοκρατίας*, αριθ. 57325/00, ECHR 2007-IV. 26.

263 ο.π..

264 Βλέπε, μεταξύ πολλών αρχών, *Maggio και άλλοι κατά Ιταλίας* (αριθ. 34929/11).

265 Επ' αυτού, βλέπε και τις πρόσφατες αποφάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Κοινωνικών Δικαιωμάτων σε πέντε υποθέσεις που αφορούν τα συνταξιοδοτικά προγράμματα στην Ελλάδα: ΕΕΚΔ, Απόφαση επί της ουσίας, 7.12.2012, *Ομοσπονδία συνταξιούχων Ελλάδας (ΙΚΑ-ΕΤΑΜ) κατά Ελλάδας*, Καταγγελία αριθ. 76/2012, παράγραφος 83- ΕΕΚΔ, απόφαση επί της ουσίας, 7.12.2012, *Πανελλήνια Ομοσπονδία Πολιτικών Συνταξιούχων (ΠΟΠΣ) κατά Ελλάδας*, Καταγγελία αρ. 77/2012, παράγραφος 79- ΕΕΚΔ, Απόφαση επί της ουσίας, 7.12.2012, *Σωματείο Συνταξιούχων Ηλεκτρικών Σιδηροδρόμων Αθηνών-Πειραιώς (ΗΣΑΠ) κατά Ελλάδας*, Καταγγελία αριθ. 78/2012, παράγραφος 79- ΕΕΚΔ, Απόφαση επί της ουσίας, 7.12.2012, *Πανελλήνια Ομοσπονδία Συνταξιούχων Δημόσιας Επιχείρησης Ηλεκτρισμού (ΠΟΣ-ΔΕΗ) κατά Ελλάδας*, Καταγγελία αριθ. 79/2012, παράγραφος 79- ΕΕΚΔ, Απόφαση επί της ουσίας, 7.12.2012, *Σύλλογος Συνταξιούχων Αγροτικής Τράπεζας της Ελλάδας (ΑΤΕ) κατά Ελλάδας*, Καταγγελία αριθ. 80/2012, παράγραφος 79.

266 Αριθ. 66529/11, ΕΔΑΔ 14-Μαΐου-2013.

267 Παράγραφος 42.

268 Παράγραφος 71.

269 Παράγραφος 37.

270 Παράγραφος 37.

Αυτή η απόφαση μπορεί να αντιπαρατεθεί με δύο πρόσφατες αποφάσεις του ΕΔΑΔ, οι οποίες δημιουργούν κάποιες αμφιβολίες σχετικά με την πιθανή χρήση του άρθρου 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου κατά των μέτρων λιτότητας.<sup>271</sup> Στις υποθέσεις *Κουφάκη και ΑΔΕΔΥ κατά Ελλάδα*,<sup>272</sup> το Δικαστήριο εξέτασε το ζήτημα της μείωσης των μισθών και συντάξεων των δημοσίων υπαλλήλων που πραγματοποιήθηκε με τους Νόμους 3833/2010, 3845/2010 και 3847/2010.<sup>273</sup> Οι προσφεύγοντες υποστήριξαν ότι οι εν λόγω μειώσεις, σε συνδυασμό με την κατάργηση των επιδομάτων των Χριστουγέννων και του Πάσχα, συνιστούν στέρηση της ιδιοκτησίας, παραβιάζοντας ως εκ τούτου τη δεύτερη πρόταση της πρώτης παραγράφου του άρθρου 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου. Στην απόφασή του, το ΕΔΑΔ κήρυξε τις προσφυγές απαράδεκτες. Σύμφωνα με την πάγια νομολογία σε αυτό το πεδίο, το ΕΔΑΔ υπενθύμισε ότι το άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου δεν αναγνωρίζει δικαίωμα σε ένα συγκεκριμένο ποσό σύνταξης ή αμοιβής. Έχοντας αποδεχθεί το σκεπτικό της αιτιολογικής έκθεσης του νόμου 3833/2010 ότι πρόκειται για «την πιο μεγάλη κρίση των δημοσίων οικονομικών της τελευταίας δεκαετίας» και ότι αποτελεί «εθνικό καθήκον της Ελλάδας» να επιτύχει τη δημοσιονομική εξυγίανση βάσει στόχων και μέσα σε συγκεκριμένο χρονικό πλαίσιο,<sup>274</sup> το ΕΔΑΔ πρόεβη σε έλεγχο αναλογικότητας και έκρινε ότι μέσω των μέτρων τηρήθηκε η δίκαιη ισορροπία μεταξύ της ανάγκης αντιμετώπισης της κρίσης και της προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.<sup>275</sup>

Λίγο μετά, το ΕΔΑΔ εξέτασε μια υπόθεση που υποβλήθηκε από δύο προσφεύγοντες (Antonio Augusto da Conceicao Mateus και Lino Jesus Santos Januario), οι οποίοι αμφισβητούσαν τις περικοπές των συντάξεων που επιβλήθηκαν από την πορτογαλική νομοθεσία εφαρμογής των υποχρεώσεων της Πορτογαλίας στο πλαίσιο των Μνημονίων.<sup>276</sup> Οι προσφεύγοντες, συνταξιούχοι που πληρούσαν τα κριτήρια λήψης παροχών κοινωνικής ασφάλειας στο πλαίσιο του πορτογαλικού δημοσίου συστήματος συντάξεων, υποχρεώθηκαν να υποστούν μειώσεις στα επιδόματα αδείας και Χριστουγέννων. Οι εν λόγω μειώσεις επιβλήθηκαν με τον περί κρατικού προϋπολογισμού του 2012 νόμο και οδήγησαν σε συνολικές απώλειες του 10,8% και 10,7% των αντίστοιχων συνολικών ετήσιων συντάξεων των προσφευγόντων, συμπεριλαμβανομένων των επιδομάτων αδείας και Χριστουγέννων. Το ΕΔΑΔ υιοθέτησε παρόμοια προσέγγιση με τις υποθέσεις *Κουφάκη και ΑΔΕΔΥ κατά Ελλάδα*. Προκειμένου να εκτιμήσει την οικονομική κατάσταση της Πορτογαλίας,

βασίστηκε στην αξιολόγηση της οικονομικής κατάστασης της Πορτογαλίας από την ΕΕ, και συγκεκριμένα στο έγγραφο εργασίας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και στη μετέπειτα απόφαση του Συμβουλίου της 17ης Μαΐου 2011, με την οποία προβλεπόταν ένα «φιλόδοξο αλλά ρεαλιστικό» πρόγραμμα χρηματοδοτικής ενίσχυσης για την Πορτογαλία.<sup>277</sup> Αναφερόμενο στην απόφαση στην υπόθεση *Κουφάκη και ΑΔΕΔΥ κατά Ελλάδα*, το δικαστήριο θεώρησε ότι οι μειώσεις «πραγματοποιήθηκαν σαφώς υπέρ του δημοσίου συμφέροντος υπό την έννοια του άρθρου 1 του Πρωτοκόλλου 1. Όπως και στην περίπτωση της Ελλάδας, τα εν λόγω μέτρα υιοθετήθηκαν σε μια ακραία οικονομική κατάσταση, αλλά, σε αντίθεση με την Ελλάδα, ήταν προσωρινά.»<sup>278</sup> Κατόπιν, το ΕΔΑΔ προχώρησε σε αξιολόγηση του κατά πόσο είχε επιτευχθεί δίκαιη ισορροπία μεταξύ του γενικού συμφέροντος της κοινότητας και της απαίτησης της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων των προσφευγόντων,<sup>279</sup> και, επανερχόμενο ξανά στην περίπτωση της Ελλάδας, έκρινε ότι το δικαίωμα σεβασμού της ιδιοκτησίας των προσφευγόντων, αυτή τη φορά περιορισμένης από χρονικής άποψης και σε ποσοτικούς όρους, δεν ήταν δυσανάλογο.<sup>280</sup> Τελικά, έκρινε ότι «δεδομένης της εξαιρετικής οικονομικής και χρηματοπιστωτικής κρίσης που αντιμετώπιζε η Πορτογαλία τη δεδομένη χρονική στιγμή

271 Για μια ανάλυση της συμβατότητας των μέτρων που συνδέονται με το πρώτο δάνειο στην Ελλάδα με την ΕΔΑΔ, βλέπε Γ. Ι. Κασιμάτης, Οι συμφωνίες δανεισμού της Ελλάδας με την ΕΕ και το ΔΝΤ (Αθήνα, ΔΣΑ: 2010).

272 Αριθ. 57665/12, Απόφαση/Απόφαση 7.5.2013 [Ενότητα Ι], αρ. 57657/12, Απόφαση/Απόφαση 7.5.2013 [Ενότητα Ι].

273 Οι εν λόγω νόμοι υιοθετήθηκαν στο πλαίσιο του πρώτου Μνημονίου. Αποτέλεσαν αντικείμενο δικαστικής αναθεώρησης ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας (βλέπε την παραπάνω ενότητα 2).

274 Παράγραφος 37.

275 Καταλήγοντας σε αυτό το συμπέρασμα, το Δικαστήριο έλαβε υπόψη τις εξηγηματικές εκθέσεις της κυβέρνησης που συνόδευαν τη νομοθεσία, καθώς και την απόφαση του ελληνικού Συμβουλίου της Επικρατείας (668/2012).

276 *António Augusto Da Conceicao Mateus* κατά Πορτογαλίας και *Lino Jesus Santos Januario* κατά Πορτογαλίας, αρ. 62235/12 και 57725/12.

277 Παράγραφος 11.

278 Παράγραφος 26.

279 Παράγραφος 27.

280 Παράγραφος 28.



και λαμβάνοντας υπόψη το περιορισμένο εύρος και τον προσωρινό χαρακτήρα της μείωσης των επιδομάτων αδείας και Χριστουγέννων των προσφευγόντων, οι προσφεύγοντες δεν ανέλαβαν ένα δυσανάλογο και υπερβολικό βάρος,<sup>281</sup> και ως εκ τούτου η αίτησή τους ήταν σαφώς αβάσιμη και απαράδεκτη.<sup>282</sup>

Ενώ, δεδομένης της πάγιας νομολογίας του σε αυτό το πεδίο, ο τρόπος με τον οποίο έκρινε το ΕΔΑΔ τις υποθέσεις της Ελλάδας και της Πορτογαλίας ήταν κάπως αναμενόμενος, δεν σημαίνει ότι δεν υπάρχει μεγαλύτερο περιθώριο ανάπτυξης στρατηγικών προσφυγής ενώπιον του ΕΔΑΔ. Είναι σημαντικό να τονιστεί πρώτα ότι η αίτηση που κατατέθηκε από την ΑΔΕΔΥ αναμφισβήτητα χαρακτηρίζονταν από μάλλον ασαφή και αδύναμη επιχειρηματολογία, καθώς υπεβλήθη εκ μέρους όλων των μελών της, ήτοι και των υψηλά αμειβομένων και των χαμηλά αμειβόμενων.<sup>283</sup> Συνεπώς, το ΕΔΑΔ έκρινε ότι οι προσφεύγοντες δεν είχαν τεκμηριώσει με συγκεκριμένο τρόπο πώς επιδεινώθηκε η κατάστασή τους σε βαθμό που να διακινδυνεύει η ύπαρξή τους.<sup>284</sup> Η δεύτερη ενδιαφέρουσα παρατήρηση είναι ότι το ΕΔΑΔ φάνηκε να αποδέχεται στην ελληνική υπόθεση ότι το δικαίωμα αξιοπρεπούς επιπέδου διαβίωσης, ιδιαίτερα σε ό,τι αφορά τη διαφύλαξη του βασικού μισθού, μπορεί να αναγνωριστεί και σε σχέση με τα δικαιώματα ιδιοκτησίας που προστατεύονται από το άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτόκολλου. Ως εκ τούτου, παρόλο που το ΕΔΑΔ δεν αναγνωρίζει, όπως σημειώθηκε παραπάνω, δικαίωμα σε συγκεκριμένο ποσό αποδοχών, εμμέσως υπονοεί ότι ένα μίνιμουμ ποσό ικανό να εξασφαλίσει στο άτομο το δικαίωμα της αξιοπρεπούς διαβίωσης αποτελεί το *ultimum refugium* των ατόμων έναντι των επιλογών που πραγματοποιούνται από την κυβέρνηση στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής.<sup>285</sup> Επιπλέον, τόσο η ελληνική όσο και η πορτογαλική υπόθεση αναφέρονται αποκλειστικά σε μέτρα που επηρεάζουν τους εργαζόμενους του δημοσίου τομέα. Ως εκ τούτου, η έκβασή τους δεν μπορεί να προεκταθεί σε υποθέσεις που αφορούν εργαζόμενους του ιδιωτικού τομέα.<sup>286</sup>

Περαιτέρω, είναι σημαντικό να τονιστεί ότι καμία από τις προσφυγές μέχρι στιγμής δεν έχει θέσει το ζήτημα της συμβατότητας των μεταρρυθμίσεων στις συλλογικές συμβάσεις με το άρθρο 11 περί ελευθερίας του συνέρχεσθαι και του συνεταιρίζεσθαι. Αυτό είναι ιδιαίτερος ενδιαφέρον στην υπόθεση *Κουφάκη και ΑΔΕΔΥ κατά Ελλάδα*, καθώς η ΑΔΕΔΥ είχε εκθέσει στην προσφυγή ενώπιον του Συμβουλίου Επικρατείας το επιχείρημα ότι ο Νόμος 3833/2010, ο οποίος απαγόρευε οποιαδήποτε αύξηση στους μισθούς των εργαζομένων του δημοσίου τομέα, ήταν αντίθετος με το άρθρο 11, αλλά αυτό το επιχείρημα απορρίφθηκε από το δικαστήριο.<sup>287</sup> Με βάση την πρόσφατη νομολογία του ΕΔΑΔ, μπορεί να υποστηριχθεί ότι το δικαίωμα συλλογικών διαπραγματεύσεων, όπως αναγνωρίζεται στο άρθρο 11, σε συνδυασμό με το άρθρο 6 του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη που προστατεύει τη συλλογική ελευθερία, και το αντίστοιχο περιεχόμενο του άρθρου 28 του ΧΘΔ της ΕΕ, έχει παραβιαστεί από τις μεταρρυθμίσεις λιτότητας που παρεμβαίνουν στην αρχή της ελεύθερης και εθελοντικής συλλογικής διαπραγμάτευσης, δια της οποίας ο καθορισμός του επιπέδου διαπραγμάτευσης θα πρέπει ουσιαστικά να αφήνεται στη διακριτική ευχέρεια των μερών και να μην επιβάλλεται από το νόμο ή από σχετικές αποφάσεις.<sup>288</sup>

Καταλήγοντας, υπάρχει μια σειρά πιθανών νομικών βάσεων για την άσκηση προσφυγής ενώπιον του ΕΔΑΔ συγκεκριμένα σε σχέση με τις επιπτώσεις της κρίσης στη φτώχεια, αλλά και με τα συλλογικά δικαιώματα, και ιδιαίτερα την ελευθερία του συνέρχεσθαι και συνεταιρίζεσθαι και το δικαίωμα συλλογικής διαπραγμάτευσης.

281 Παράγραφος 29.

282 Παράγραφος 30.

283 Επ' αυτού, βλέπε Γαβαλάς, αριθ. 236 παραπάνω.

284 Το Δικαστήριο ανέφερε ότι η μείωση του μισθού της κυρίας Κουφάκη, της πρώτης προσφεύγουσας, από 2435,83 ευρώ σε 1885,79 ευρώ δεν είναι «σε τέτοιο επίπεδο που να την εκθέτει σε κακουχίες ασυμβίβαστες με το άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου (παράγραφοι 45 και 46).

285 Επ' αυτού, βλέπε Σ. Χριστοφορίδου, *σημείωμα στην υπόθεση ενώπιον του ΕΔΑΔ, Κουφάκη κατά Ελλάδα και ΑΔΕΔΥ κατά Ελλάδα, Προσφυγές υπ' αριθ. 57665/12 και 57657/12, 07/05/2013*, διαθέσιμο στη διεύθυνση <http://www.constitutionalism.gr/site/esda-mnimonio-koufaki-adedy-christoforidou/>.

286 Επ' αυτού, βλέπε Γαβαλάς, αριθ. 244 παραπάνω.

287 Συμβούλιο της Επικρατείας 668/2012.

288 Όπως επισημαίνει και ο Γαβαλάς, η αδυναμία του Συμβουλίου της Επικρατείας στην απόφαση 668/2012 να αποδεχθεί το αίτημα της ΑΔΕΔΥ για παραπομπή στο Δικαστήριο για προδικαστική απόφαση αναφορικά με τη συμβατότητα των μέτρων με το δίκαιο της ΕΕ είναι αναμφίβολα αντίθετη με το άρθρο 6 της ΕΣΔΑ, βλέπε αριθ. 240 παραπάνω.

## 9. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Η ελληνική κρίση δημόσιου χρέους του 2010, η οποία έκτοτε έχει πλήξει τις περισσότερες περιφερειακές οικονομίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αποκάλυψε, όχι μόνο τις διαρθρωτικές αδυναμίες ορισμένων κρατών μελών της ΕΕ, αλλά και τις αδυναμίες στη διακυβέρνηση της Ευρωζώνης. Ως αποτέλεσμα των ευρέως φάσματος διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων που ορίστηκαν στις συμφωνίες των προγραμμάτων χρηματοδοτικής ενίσχυσης και στα Μνημόνια που συμφωνήθηκαν μεταξύ του ΔΝΤ, της ΕΚΤ, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των πληττόμενων κρατών μελών, ουσιαστικά χαρακτηριστικά των εθνικών συστημάτων εργατικού δικαίου και κοινωνικής ασφάλειας υποβλήθηκαν σε εκτεταμένες μεταρρυθμίσεις. Αυτές οι τελευταίες εναρμονίστηκαν με την κυρίαρχη άποψη ότι η έλλειψη ανταγωνιστικότητας των εθνικών οικονομιών οφειλόταν σε ακαμψίες της αγοράς εργασίας και στο μεγάλο βαθμό προστασίας της εργασίας από τη νομοθεσία. Ωστόσο, πληθαίνουν συνεχώς τα στοιχεία που υποδηλώνουν ότι η άρση των εσωτερικών εμποδίων στην ανάπτυξη μέσω «διαρθρωτικών» μεταρρυθμίσεων, συμπεριλαμβανομένης της υποβάθμισης των δικλίδων ασφαλείας που παρέχονται από το κράτος πρόνοιας, και η περαιτέρω απορρύθμιση της αγοράς εργασίας, έχουν δραματικές επιπτώσεις στο επίπεδο των συνθηκών διαβίωσης και εργασίας και έχουν επίσης οδηγήσει στην εμβάθυνση της οικονομικής ύφεσης.<sup>289</sup>

Πέραν των οικονομικών και κοινωνικών επιπτώσεων της κρίσης, υπάρχουν σημαντικές νομικές επιπτώσεις που αναδύθηκαν από την αντίδραση στην κρίση που διατυπώθηκε από υπερεθνικούς οργανισμούς και τα κράτη μέλη της ΕΕ. Από διαδικαστικής πλευράς, οι συμφωνίες των προγραμμάτων χρηματοδοτικής ενίσχυσης και τα συνοδευόμενα Μνημόνια που χρησιμοποιήθηκαν στα κράτη μέλη τα οποία επλήγησαν περισσότερο από την κρίση βασίζονται σε ένα μείγμα ενωσιακών και διακυβερνητικών πλαισίων που δεν άφησαν περιθώριο για την εμπλοκή των κοινωνικών εταίρων ή των κοινοβουλίων σε επίπεδο ΕΕ και εθνικό επίπεδο. Από πλευράς ουσίας, οι παρεμβάσεις στοχεύουν σε ένα φάσμα θεματικών που αποκλείονται από τις αρμοδιότητες της ΕΕ και αντίκεινται στους κοινωνικούς στόχους των Συνθηκών της ΕΕ, καθώς και στον ΧΘΔ της ΕΕ. Παρά την ύπαρξη ισχυρών δεσμών μεταξύ των προγραμμάτων και του νομικού και θεσμικού πλαισίου της ΕΕ, η προσβολή των εν λόγω μέτρων περιορίστηκε μέχρι στιγμής κατά το μεγαλύτερο μέρος στα εθνικά δικαστήρια και βασίστηκε σε εγχώριες αρχές και δικαιώματα. Με βάση την παρούσα ανάλυση, υποστηρίζεται ότι υπάρχει περιθώριο για την ανάπτυξη δικαστικού διαλόγου μεταξύ των εθνικών δικαστηρίων και του Δικαστηρίου, καθώς και περιθώριο για τη χρήση του νομικού πλαισίου της ΕΕ σε εγχώριο επίπεδο ως επιπρόσθετης νομικής βάσης για την αξιολόγηση της νομιμότητας των μεταρρυθμίσεων λιτότητας.

Πέραν αυτού, οι ενδείξεις μεταστροφής στην Ευρώπη και αλλού<sup>290</sup> και υιοθέτησης πλέον της άποψης ότι οι πολιτικές λιτότητας δεν πρόκειται να οδηγήσουν σε οικονομική ανάπτυξη και ότι οι απαρχές της κρίσης έγκεινται στους θεσμούς και στους μηχανισμούς της περιόδου της νεοφιλελεύθερης ανόδου που προηγήθηκε αυτής, ίσως οδηγήσει σε μια επανεκτίμηση των συμβατικά αποδεκτών θεωριών και συνταγών που υιοθετήθηκαν από υπερεθνικούς, αλλά και εγχώριους οργανισμούς, έναντι των ακαμψιών της αγοράς εργασίας.<sup>291</sup> Η υιοθέτηση μιας αλληλέγγυας πολιτικής ολοκλήρωσης, η οποία θα στρέφεται στην εμβάθυνση της ολοκλήρωσης της ΕΕ με βάση τις νέες μορφές αλληλεγγύης, μέσω της επέκτασης του ευρωπαϊκού προϋπολογισμού για την πραγματοποίηση δημοσιονομικών μεταβιβάσεων από τον πυρήνα στην περιφέρεια, και η αντικατάσταση του μοντέλου του ανταγωνισμού μεταξύ εθνικών νομικών συστημάτων από την εναρμόνιση των κοινωνικών και δημοσιονομικών συστημάτων των κρατών μελών, αποτελεί την καλύτερη επιλογή της Ένωσης για τον περιορισμό των αποκλίσεων στην ανταγωνιστικότητα μεταξύ των κρατών μελών, και ως εκ τούτου το μετριασμό των κοινωνικών επιπτώσεων της άνισης ανάπτυξης μεταξύ τους.<sup>292</sup>

289 Ευρωπαϊκό Ίδρυμα για τη Βελτίωση των Συνθηκών Διαβίωσης και Εργασίας, *Impact of the Crisis on Working Conditions in Europe* (Δουβλίνο: Eurofound, 2013).

290 Βλέπε, για παράδειγμα, την παραδοχή από το ΔΝΤ ότι έκανε λάθη στη διαχείριση του πρώτου δανειακού προγράμματος της Ελλάδας (αρ. 225 παραπάνω).

291 Deakin και Κουκιαδάκη, αριθ. 2 παραπάνω.

292 Deakin και Κουκιαδάκη, αριθ. 2 παραπάνω.











## **European Trade Union Confederation**

Boulevard du Roi Albert II, 5

1210 Brussels

Tel + 32 2 224 04 11

E-mail : [etuc@etuc.org](mailto:etuc@etuc.org)

[www.etuc.org](http://www.etuc.org)