

πολιτική πρόταση για έξοδο από το μνημόνιο

Απρίλιος 2013

Ειδικό Παράρτημα

Μελέτη των νομικών και θεσμικών δυνατοτήτων εξόδου της Κυπριακής Δημοκρατίας από την ευρωζώνη

Εισαγωγικά σχόλια

Κατά τη διάρκεια της μελέτης του πιο πάνω ενδεχομένου είχαμε να αντιμετωπίσουμε μια αυτονόητη αδυναμία. Της ανυπαρξίας όμοιου νομικού και θεσμικού προηγούμενου πάνω στο οποίο να στηριχτούμε. Ταυτόχρονα, οι ελάχιστες υπάρχουσες μελέτες πάσχουν από ένα φαινόμενο, το οποίο τις καθιστά σχετικά αφερέγγυες. Είναι αντιδιαλεκτικές αφού, αντί να εξετάσουν το ενδεχόμενο, τη δυνατότητα εξόδου μακριά από σκοπιμότητες, καθορίζουν εκ των προτέρων το στόχο τους (είτε υπέρ είτε κατά) και έρχονται εκ των υστέρων να τον περιβάλουν με την αναγκαία επιχειρηματολογία, δίκην τεκμηρίωσης. Χωρίς να διεκδικούμε το αλάθητο, προσπαθήσαμε να αποστασιοποιηθούμε από την ξεκάθαρη και ομόφωνη πολιτική μας θέση ως Κόμμα, που είναι η αποτίναξη της τρόικα (μελετώντας παράλληλα το ενδεχόμενο εξόδου από την ευρωζώνη) ούτως ώστε να αποτυπώσουμε αμιγώς τη νομική και θεσμική κατάσταση των πραγμάτων. Και μεταξύ μας υπάρχουν διαφορετικές νομικές προσεγγίσεις σε επί μέρους πτυχές. Ωστόσο, ως προς την ουσία, η θέση είναι κοινή. Τέλος, αναφέρουμε το πρόδηλο. Που είναι μεν νομικό χαρακτηριστικό αλλά και άκρως πολιτικό. Ότι δηλαδή –τελικά- η κρατική κυριαρχία επιτρέπει τη λήψη των όποιων πολιτικών αποφάσεων, ανεξαρτήτως των νομικών κενών, δυσκολιών, εμποδίων ή κωλυμάτων³⁷ δυνατό να έχουμε εντοπίσει, όπως αυτά αναλύονται πιο κάτω.³⁸

³⁷ Η οικονομική πτυχή δεν αποτελεί αντικείμενο της παρούσας μελέτης.

³⁸ Το 1975, η τότε Εργατική κυβέρνηση στο Ηνωμένο Βασίλειο απείλησε με έξοδο από την Ευρωπαϊκή Κοινότητα, αν δεν γινόταν αποδεκτή η επαναδιαπραγμάτευση όρων της Συνθήκης Προσχώρησης. Μάλιστα προχώρησε στη διεξαγωγή δημοψηφίσματος. Το 1982, η Γροιλανδία, που τελούσε υπό τον έλεγχο της Δανίας, διαπραγματεύτηκε την αποχώρησή της από την Ευρωπαϊκή Κοινότητα, ένεκα της κάθετης διαφωνίας της με την καταστροφική για τα συμφέροντά της Κοινή Πολιτική Αλιείας.

Υπάρχει δικαίωμα αποχώρησης από την ευρωζώνη;

Μέχρι πρότινος, με εξαίρεση τη Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα,³⁹ καμιά από τις ιδρυτικές συνθήκες της Ένωσης δεν έκανε αναφορά στη δυνατότητα εθελούσιας ή υποχρεωτικής εξόδου από την Ένωση ή από την ευρωζώνη. Ο βασικός λόγος είναι η πρακτική αδυναμία καθορισμού εκ των προτέρων όλων των αναγκαίων διαδικασιών. Μαζί ασφαλώς με την πολιτική πτυχή, η οποία αφορά τη δέσμευση όλων των κρατών σε μια «ολοένα και πιο στενότερη σύνδεση», που περιλαμβάνει την ένταξη στην ευρωζώνη προοπτικά για όλα τα κράτη-μέλη. Δηλαδή δεν ήθελαν οι πραγματικοί συγγραφείς των Συνθηκών να δώσουν ένα τέτοιο δικαίωμα εξόδου.

Στην υπόθεση Maastricht Urteil, 1993 το Γερμανικό Συνταγματικό Δικαστήριο, το οποίο πάντοτε ακολουθούσε μια πιο εθνοκεντρική νομική προσέγγιση αντί του άκρατου ευρωπαϊσμού, υπογράμμισε ότι τα Κράτη εξακολουθούν να είναι «οι αφέντες των Συνθηκών» και άρα ανά πάσα στιγμή μπορούν να αποφασίσουν έξοδό τους από την Ένωση. Κινήθηκε δηλαδή στη λογική της θέσης ότι, παρά την απουσία ρητών προνοιών για έξοδο από την Ένωση ή την ευρωζώνη, υπερέχει η

κρατική κυριαρχία, η οποία μπορεί να οδηγήσει ένα κράτος στην πολιτική απόφαση για έξοδο από ένα διεθνή οργανισμό.⁴⁰

Μια πολύ σημαντική διαφοροποίηση έχει επέλθει μετά την εφαρμογή της Συνθήκης της Λισαβόνας. Το άρθρο 50 προνοεί ρητά για την εθελούσια αποχώρηση ενός κράτους-μέλους από την ΕΕ. Το ενδιαφερόμενο κράτος ενημερώνει το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Το Συμβούλιο εκδίδει οδηγίες και κατευθυντήριες γραμμές για τη διαδικασία εξόδου και αν υπάρξει συμφωνία με το κράτος-μέλος, αυτή εγκρίνεται με ειδική πλειοψηφία από το Συμβούλιο αφού προηγουμένως συγκατατεθεί το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Θεωρητικά λοιπόν και αφού συνυπολογιστούν οι

³⁹ Το άρθρο 97 προέβλεπε για πενήνταετή διάρκεια της Συνθήκης, η οποία έληξε όντως το 2002.

⁴⁰ Το ίδιο Δικαστήριο, στην υπόθεση Lisbon Urteil, 2009 αποφάνθηκε ότι η ΕΕ, όπως σχεδιάστηκε από τη Συνθήκη της Λισαβόνας, παραμένει μια ένωση κρατών και όχι μια ομοσπονδία και άρα οι συνταγματικές πρόνοιες που αφορούν ανθρώπινα δικαιώματα, διατηρούνται αλώβητα.

συνέπειες, πολιτικές, κοινωνικές, θεσμικές, οικονομικές, νομικές και άλλες, είναι δυνατή η συναινετική/εθελούσια έξοδος ενός κράτους-μέλους από την Ένωση. Όπως με βάση το ίδιο άρθρο εφικτή είναι η μονομερής απόφαση ενός κράτους για έξοδο, αν ναυαγήσουν οι διαπραγματεύσεις και έχουν παρέλθει δύο χρόνια από την ειδοποίηση προς το Συμβούλιο.

Πουθενά ωστόσο δεν υπάρχουν πρόνοιες, είτε για εθελούσια είτε για υποχρεωτική αποχώρηση κράτους-μέλους από την ευρωζώνη. Και αυτό θεσμικά προκαλεί δύο ερμηνείες. Είτε δεν προνοείται διότι για κάποια κράτη, περιλαμβανομένης της Κύπρου, με βάση και το άρθρο 4 της Συνθήκης Προσχώρησης, υπάρχει δέσμευση για συμμετοχή στην οικονομική και νομισματική ένωση, στην ευρωζώνη. Και επειδή ο στόχος της νομισματικής ένωσης είναι βασικός πυλώνας πολιτικού προσανατολισμού, δεν ήθελαν οι «νομοθέτες» να δώσουν μια τέτοια δυνατότητα. Είτε θεωρούν ότι παρέχουν μια τέτοια δυνατότητα, διασυνδέοντάς την –ωστόσο- με το άρθρο 50. Δηλαδή, το διακύβευμα για κράτη-μέλη της ευρωζώνης, σε περίπτωση πρόθεσης εξόδου, να είναι η ενεργοποίηση του άρθρου 50. Η ίδια η έξοδος από την Ένωση.⁴¹

Η Συνθήκη της Βιέννης για το Δίκαιο των Συνθηκών

Οι πρόνοιες της Συνθήκης της Λισαβόνας, παρά το γεγονός ότι όλοι πλέον υιοθετούν τη θέση ότι η ΕΕ είναι ένας ιδιότυπος (*sui generis*) οργανισμός, από τη στιγμή που αυτή αποτελεί μια διεθνή πολυμερή συμφωνία θεσμών της Ένωσης και κυρίαρχων κρατών, πρέπει να ιδωθεί και υπό το πρίσμα της Συνθήκης της Βιέννης για το Δίκαιο των Συνθηκών (στη συνέχεια «η Συνθήκη»). Η οποία αφορά την ερμηνεία των διεθνών συνθηκών και στην οποία αρκετές φορές στην ιστορία του κυπριακού και σε επί μέρους πτυχές του αναζητήσαμε ορθή ερμηνεία. Δηλαδή να εξεταστεί όχι μόνο

⁴¹ Καθόλου συμπτωματικό δεν είναι το γεγονός ότι ενώ η ένταξη κρατών στην Ένωση απαιτεί ομοφωνία, η έξοδος απαιτεί ειδική πλειοψηφία. Εδώ πιθανό να προκύπτει η εξής θεσμική δυσκολία. Αν η έξοδος από την ευρωζώνη όντως διασυνδεθεί με επιβολή εξόδου από την Ένωση, τότε ενδεχομένως η Κυπριακή Δημοκρατία να μην μπορεί να προσφύγει στο Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΔΕΚ) για δικαίωση.

από τη σκοπιά του ευρωπαϊκού/κοινοτικού δικαίου αλλά και του δημόσιου διεθνούς δικαίου.

Πως ερμηνεύεται, στην προκείμενη περίπτωση, η σιωπή της Συνθήκης της Λισαβόνας για το ενδεχόμενο εξόδου κράτους-μέλους από την ευρωζώνη καθώς και για τις πιθανές συμβατικές υποχρεώσεις της Κυπριακής Δημοκρατίας, με βάση το δημόσιο διεθνές δίκαιο.⁴²

Από τη μελέτη της Συνθήκης προκύπτουν τρία χρήσιμα συμπεράσματα:

Πρώτο, παρά την ύπαρξη της αρχής του εθιμικού διεθνούς δικαίου *pacta sunt servanda* (οι συνθήκες πρέπει να τηρούνται), υπάρχει η δυνατότητα εξόδου/απόσυρσης από Συνθήκη ή από νομική δέσμευση που πηγάζει από Συνθήκη, π.χ. συμμετοχή στην Ευρωζώνη. Διαζευκτικά, μια δυνατότητα που μπορεί να εξεταστεί και προσφέρεται νομικά, είναι εκείνη της αναστολής εφαρμογής μιας συμφωνίας και κατ' επέκταση, σε ό, τι αφορά το θέμα που εξετάζουμε, η αναστολή της συμμετοχής στην ευρωζώνη.⁴³

Δεύτερο, πιθανό να μπορεί να γίνει επίκληση της αρχής *rebus sic stantibus* (θεμελιώδης αλλαγή συνθηκών). Στην περίπτωση της Κυπριακής Δημοκρατίας η έλευση θεμελιώδους και απρόβλεπτης αλλαγής στις συνθήκες είναι δεδομένη και αυταπόδεικτη, συγκριτικά με τα δεδομένα που επικρατούσαν είτε πριν και κατά την υπογραφή της Συνθήκης Προσχώρησης⁴⁴ δηλ 2003-2004, είτε κατά την περίοδο που αποφασίστηκε και υλοποιήθηκε η ένταξη στη ζώνη του ευρώ, δηλ. 2007-2008.

⁴² Πέραν της υπαρκτής νομικής δέσμευσης της Κυπριακής Δημοκρατίας για συμμετοχή στην ευρωζώνη και παρά το γεγονός ότι κάποια κράτη πήραν εξαίρεση (τα λεγόμενα opt-outs) η δέσμευση όλων των κρατών-μελών, παλιών και νέων για συμμετοχή στην ευρωζώνη, περιλαμβάνεται και στη Συνθήκη της Λισαβόνας, αφού καλούνται όλα τα κράτη-μέλη να διατηρήσουν την προοπτική κατάργησης των προσωρινών παρεκκλίσεων και ένταξης στο κοινό νόμισμα (άρθρα 122-123). Μια πρόνοια που αν και δεσμευτική, έχει κυρίως διακηρυκτικό χαρακτήρα. Επί της ουσίας υπάρχει παραβίαση της αρχής της ισότιμης μεταχείρισης των κρατών, αφού για κάποια κράτη η ένταξη στην ευρωζώνη ήταν και είναι υποχρεωτική ενώ για άλλα όχι.

⁴³ Πολιτικά μια τέτοια επιλογή θα άφηνε στη Δημοκρατία κάποια περιθώρια ελιγμών και ενδεχομένως να απέτρεπε ακραίες αντιδράσεις, π.χ. ενεργοποίηση του άρθρου 50 της Συνθήκης.

⁴⁴ Οπότε υπήρξε και νομική δέσμευση της Δημοκρατίας για συμμετοχή και στην ευρωζώνη.

Τρίτο, για να εφαρμοστεί η πιο πάνω αρχή θα πρέπει να συντρέχουν άλλες δύο σχετικές προϋποθέσεις:

(α) οι τότε επικρατούσες συνθήκες να αποτελούσαν σημαντικό παράγοντα στη συναίνεση της Κυπριακής Δημοκρατίας. Δηλαδή τα τότε δημοσιονομικά, ίσως και πολιτικά δεδομένα, να συνυπολογίστηκαν (και ορθά ή λανθασμένα όντως συνυπολογίστηκαν) για την ένταξη στην ευρωζώνη και

(β) οι αλλαγές που επήλθαν επηρεάζουν δραστικά τις υποχρεώσεις της Δημοκρατίας με βάση τη Συνθήκη Προσχώρησης. Εδώ ο ισχυρισμός που μπορεί να προβληθεί είναι ότι οι δεσμεύσεις που επέβαλε η τρόικα στη Δημοκρατία ανατρέπουν άρδην και δυσμενώς τα δεδομένα, σε σημείο που η Δημοκρατία να αδυνατεί να εφαρμόσει δεσμεύσεις της έναντι της ευρωζώνης.⁴⁵

Υπάρχει μια πρόσθετη πρόνοια της Συνθήκης της Βιέννης, η οποία μπορεί να αξιοποιηθεί και η οποία διαλαμβάνει ότι σε περίπτωση που προκύπτουν αμφιβολίες ως προς την ερμηνεία μιας συνθήκης, η ερμηνεία που πρέπει να δίνεται θα πρέπει να είναι προς όφελος της επιβεβαρυμμένης πλευράς.⁴⁶

Αποφάσεις Eurogroup καθ' υπέρβαση εξουσίας;

Η σχετικά μικρή σε όγκο αρθρογραφία και βιβλιογραφία, αφήνει σημαντικές νομικές πτυχές αδιευκρίνιστες. Είναι η θέση μας ότι ειδική επιχειρηματολογία μπορεί να αναπτυχθεί και τεκμηριωθεί και στη βάση της αρχής *ultra vires* (καθ' υπέρβαση εξουσίας). Η βασική θέση της Δημοκρατίας θα πρέπει να είναι ότι τόσο το Eurogroup όσο και η τρόικα λειτούργησαν πέραν και έξω από τις θεσμικές ή νομικές εξουσίες και αρμοδιότητές τους.⁴⁷

⁴⁵ Επιπρόσθετο επιχείρημα αποτελεί και το γεγονός ότι κατά τον ουσιώδη χρόνο ένταξης στην ΕΕ αλλά και στη ζώνη του ευρώ, δεν υπήρχε το δεδομένο της συστημικής κρίσης, ούτε καν είχε εσωτερικευθεί στην ευρωζώνη η κρίση από τις ΗΠΑ. Ούτε βέβαια υπήρχαν διευθετήσεις τύπου Μηχανισμού Έκτακτης Ρευστότητας (ELA) και όλες οι συναφείς δεσμεύσεις που αναλήφθηκαν στην πορεία.

⁴⁶ Ούτε μπορεί μια συμφωνία να προκαλεί παράλογα αποτελέσματα σε σχέση με τον αρχικό σκοπό για τον οποίο έχει συναφθεί.

⁴⁷ Αναμφίβολα τέτοια ζητήματα μπορούν να κριθούν τελεσίδικα μόνο από το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων αν και σε ένα τέτοιο ενδεχόμενο, αφενός δεν δίνονται άμεσες/σύντομες λύσεις

Συμπεράσματα

Παρά τη σιωπή της Συνθήκης της Λισαβόνας ως προς τη δυνατότητα κράτους-μέλους να εγκαταλείψει οικειοθελώς την ευρωζώνη και παρά την πιθανή διασύνδεση ενός τέτοιου ενδεχομένου με το άρθρο 50, που αφορά την έξοδο από την ίδια την Ένωση, σε τελική ανάλυση η απόφαση που θα πρέπει να ληφθεί είναι εξόχως πολιτική και όχι νομική. Έχουμε εντοπίσει και υπάρχουν αρκετές πρόνοιες στο Δημόσιο Διεθνές Δίκαιο, στη Συνθήκη της Βιέννης που κωδικοποιεί εθιμικό δίκαιο καθώς και άλλες ξεχωριστές αρχές δικαίου, που προσφέρονται για να διεκδικηθεί η οικειοθελής έξοδος από τη ζώνη του ευρώ.⁴⁸

Εξάλλου όπως έχει αναφερθεί η κρατική κυριαρχία, ως αρχή αναγκαστικού διεθνούς δικαίου (*jus cogens*) είναι συνάμα θεμελιώδης πολιτικός όρος. Ο οποίος επιτρέπει στα κράτη να αποφασίζουν κυρίαρχα την εισδοχή ή την έξοδό τους από διεθνείς οργανισμούς, συνεκτιμώντας πολιτικά δεδομένα και πιθανές συνέπειες.

και αφετέρου είναι ορατό το ενδεχόμενο η άλλη πλευρά να ισχυριστεί (εν μέρει βάσιμα) ότι για τις όποιες αποφάσεις υπήρχε συναίνεση της Κυπριακής Δημοκρατίας, μέσω του Προέδρου της και ίσως του Διοικητή της Κεντρικής Τράπεζας. Και –βέβαια- κανείς δεν αποκλείει την πιθανότητα το ΔΕΚ να τοποθετηθεί πρωτίστως πολιτικά αντί νομικά, κάτι που έχει συμβεί αρκετές φορές από τη δεκαετία του 1960 μέχρι και σήμερα.

⁴⁸ Χωρίς να παραγνωρίζεται το θεσμικό πλαίσιο αλλά και οι πολιτικές ισορροπίες, οι οποίες επιτρέπουν και επιβολή εξόδου από την Ένωση με ή χωρίς τη δική μας συναίνεση.