



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ  
Εθνικόν και Καποδιστριακόν  
Πανεπιστήμιον Αθηνών  
— ΙΔΡΥΘΕΝ ΤΟ 1837 —

ΝΟΜΙΚΗ ΣΧΟΛΗ  
Π.Μ.Σ.: ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ  
ΕΙΔΙΚΕΥΣΗ : ΔΗΜΟΣΙΟ ΔΙΚΑΙΟ  
ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΑΚΟ ΕΤΟΣ : 2023-2024

**ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**  
**της Μυρτώς Πανούσου**  
**A.M.: 7340142301019**

**«Η ανθεκτικότητα του Συντάγματος σε περιόδους δημοσιονομικής κρίσεως»**

**Τριμελής Επιτροπή:**

- α) Βασιλική Χρήστου (Επιβλέπουσα), Επίκουρη Καθηγήτρια Νομικής Σχολής Αθηνών, ΕΚΠΑ
- β) Σπυρίδων Βλαχόπουλος, Καθηγητής Νομικής Σχολής Αθηνών, ΕΚΠΑ
- γ) Νικόλαος Σημαντήρας, Επίκουρος Καθηγητής Νομικής Σχολής Αθηνών, ΕΚΠΑ

Αθήνα, Σεπτέμβριος 2024

Copyright © [Μυρτώ Πανούσου, 2024]

Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος. All rights reserved.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή τις παρούσας εργασίας, εξ ολοκλήρου ή τμήματος τις, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα.

Οι απόψεις και θέσεις που περιέχονται σε αυτήν την εργασία εκφράζουν τον συγγραφέα και δεν πρέπει να ερμηνευθεί ότι αντιπροσωπεύουν τις επίσημες θέσεις του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών.

*Δεν υπάρχει νόημα δίχως δύναμη  
και δεν υπάρχει δύναμη δίχως νόημα<sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup> Cayla, O., *La notion de signification en droit : contribution à une théorie du droit naturel de la communication*, διδ. διατριβή, Paris II, Παρίσι, 1992.

## Περιεχόμενα

<b>ΕΙΣΑΓΩΓΗ</b> .....	5
<b>Α΄ ΜΕΡΟΣ – ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΗ ΔΙΕΡΕΥΝΗΣΗ</b> .....	7
<b>I. Ανθεκτικότητα του Συντάγματος: ένα νέο κριτήριο αξιολόγησης</b> .....	7
1. Η έννοια της συνταγματικής ανθεκτικότητας.....	7
2. Μεταβλητότητα και προσαρμοστικότητα του Συντάγματος ως ανάχωμα στο καθεστώς εξαίρεσης.....	8
3. Μοντέλα συνταγματικής αλλαγής.....	10
<b>II. Η κυριαρχία στην ύστερη νεωτερικότητα</b> .....	13
<b>1. Η κατάτμηση της ισχύος συνταγματικής μεταβολής</b> .....	16
<i>i. Η αποδυνάμωση του Κοινοβουλίου ως αναθεωρητικού οργάνου</i> .....	16
<i>ii. Η λαϊκή συμμετοχή</i> .....	17
<i>iii. Ο κρίσιμος ρόλος του δικαστή</i> .....	18
<b>2. Οι αναθεωρητικές ρήτρες: αστηρότητα ή συναίνεση;</b> .....	19
<b>III. Οικονομική κρίση και ανθεκτικότητα του Συντάγματος</b> .....	22
1. Η δοκιμασία και οι αντιδράσεις του Συντάγματος εν καιρώ οικονομικής κρίσης.....	22
<i>i. Προσαρμοστικότητα (adjustment)</i> .....	22
<i>ii. Κατάρρευση (Breakdown)</i> .....	24
<i>iii. Υποταγή (Submission)</i> .....	24
2. Μεταβλητές συνταγματικής ανθεκτικότητας.....	25
3. Οι περιορισμοί των κοινωνικών δικαιωμάτων: η αρχή της αναλογικότητας και ο διάλογος μεταξύ δικαστή και νομοθέτη .....	26
<b>Β΄ ΜΕΡΟΣ - Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΡΙΣΗΣ 2009-2019</b> .....	31
<b>I. Οι δεσμεύσεις των Μνημονίων κι η αναζήτηση δημοκρατικού αντικρίσματος</b> .....	31
1. Σύστημα οικονομικής διακυβέρνησης και δημοσιονομική επιτήρηση από την ΕΕ .....	34
2. Δημοκρατική νομιμοποίηση της δημοσιονομικής πολιτικής – Το δημοψήφισμα του 2015 .....	38
<b>II. Ο δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας της νομοθεσίας της κρίσης</b> .....	41
1. Δικαστικές αποφάσεις με γενικότερο ενδιαφέρον (ΣτΕ Ολ 668/2012, ΑΕΔ 25/2012, ΕΔΔΑ Κουφάκη, ΑΔΕΔΥ κατά Ελλάδος).....	43
2. Η κανονιστικότητα των κοινωνικών δικαιωμάτων: παραδείγματα νομολογιακής μεταστροφής υπό το πρίσμα της αρχής της αναλογικότητας.....	48
<b>III. Το «Σύνταγμα των Μνημονίων» ή η ανθεκτικότητα του Συντάγματος; Μία συνολική αξιολόγηση</b> .....	54
<b>ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ</b> .....	58
<b>ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ</b> .....	59

## ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Το τι κραδασμούς προκάλεσε η οικονομική κρίση στην Ελλάδα, αλλά και σε ολόκληρη την Ευρώπη, είναι λίγο ως πολύ γνωστό. Σήμερα, πέντε χρόνια μετά την έξοδο της χώρας μας από τα προγράμματα χρηματοδοτικής στήριξης, παρατηρούμε ότι η κρίση – παρ' ότι πια μη οικονομική-εμμένει. Πόλεμος στην Ουκρανία, άνοδος της ακροδεξιάς, ξεσηκωμός των αγροτών, ενεργειακή κρίση, τεχνητή νοημοσύνη, μεταναστευτικό πρόβλημα, είναι μόνο ορισμένες από τις προκλήσεις που καλούνται σήμερα η Ευρώπη αλλά και τα κράτη- μέλη να αντιμετωπίσουν.

Μέσα σε αυτήν την αλληλουχία κρίσεων, από την οικονομική κρίση που ξεκίνησε το 2008 αλλά και την πρόσφατη υγειονομική κρίση του κορωνοϊού, το συνταγματικό δίκαιο κλήθηκε να δώσει απαντήσεις. Αναμφίβολα, η κρίση ως έννοια γένους συνιστά για όλες τις έννομες τάξεις που πλήττονται από αυτήν μια κοινή εξωτερική μεταβλητή, η οποία δοκιμάζει τις αντιλήψεις περί Συντάγματος και έτσι, παρά τις διαφορετικές μεταξύ τους συνταγματικές παραδόσεις και θεσμούς, γίνονται αντιληπτές ανάλογες αντιδράσεις σε συνταγματικό, νομοθετικό και νομολογιακό επίπεδο, λαμβανομένου ιδίως υπ' όψιν του νέου διεθνοποιημένου περιβάλλοντος του συνταγματισμού.

Στο Α' μέρος της παρούσης εργασίας, θα επιχειρηθεί να αναλυθεί η έννοια της ανθεκτικότητας του Συντάγματος, η οποία εισήχθη στην ελληνική αλλά και διεθνή βιβλιογραφία από τους Ξενοφώντα Κοντιάδη και Αλκμήνη Φωτιάδου, ως το απότοκο μίας πολύχρονης και διεθνούς έρευνας που κινείται στο μεταίχμιο του συγκριτικού συνταγματικού δικαίου, της συνταγματικής θεωρίας, της πολιτικής επιστήμης και των κοινωνικών επιστημών, και που στόχο έχει τον εντοπισμό κοινών εννοιολογικών και μεθοδολογικών εργαλείων, καθώς και ανακάλυψης σταθερών μεταβλητών που επηρεάζουν τη δημιουργία, εφαρμογή και μεταβολή των Συνταγμάτων.

Συγκεκριμένα, η ανάλυση της έννοιας της ανθεκτικότητας του Συντάγματος θα γίνει συναρτήσει της οικονομικής κρίσης τόσο σε θεωρητικό όσο και σε εμπειρικό επίπεδο, με αναφορές σε αντιδράσεις των Συνταγμάτων των κρατών – μελών της Ευρωζώνης, κι ιδίως των κρατών – οφειλετών. Η έννοια αυτή συσχετίζεται και συμπλέκεται με τις πιο παραδοσιακές έννοιες της κυριαρχίας, της μεταβολής και της κανονιστικότητας του Συντάγματος κατά τρόπο δημιουργικό και πρωτότυπο, και ουσιαστικά περιγράφει την ικανότητά του να υποδέχεται απρόβλεπτα γεγονότα -εδώ την οικονομική κρίση-, συνεχίζοντας, ωστόσο, να επιτελεί αποτελεσματικά τις λειτουργίες του. Παράλληλα, μέσα από τη θεωρία της ανθεκτικότητας, υποδεικνύονται κατάλληλες τεχνικές (π.χ. η αρχή της αναλογικότητας) και ιδεότυποι (συνταγματικής αλλαγής) που θα ενδυναμώσουν, όχι μόνο την κανονιστική δύναμη (π.χ. στα υπό κρίση δικαιώματα, ατομικά και κοινωνικά) ή την ισορροπία (διάκριση των εξουσιών) του Συντάγματος, αλλά και τη συμβολική νομιμοποίησή του.

Αφού ολοκληρώσουμε τη βασική σκιαγράφηση της θεωρητικής κατασκευής της ανθεκτικότητας του Συντάγματος, θα ερευνήσουμε, στο Β' μέρος της παρούσης εργασίας, αν μέσα από τη συγκυρία της ελληνικής οικονομικής κρίσης κατά τη δεκαετία 2009-2019 μπορεί να συναχθεί το συμπέρασμα ότι το ελληνικό Σύνταγμα του 1975 επέδειξε προσαρμοστικότητα και ανθεκτικότητα ή αν αυτό, σε μία αντίθετη πορεία, παραβιάστηκε με τρόπο συστηματικό (συστηματικό κι όχι σποραδικό, αφού η κατάφαση της ανθεκτικότητας δεν συνεπάγεται την έλλειψη οποιασδήποτε παραβίασης του Συντάγματος) κι εν τέλει υποτάχθηκε στη δίνη του χρέους, απομειώνοντας την κανονιστική του αξία.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Για κατάλυση του Συντάγματος, δεν θα γίνει λόγος. Δεν αποτελεί κατάλυση η παραβίαση συνταγματικών άρθρων για την οποία υπάρχει άλλωστε και η ασφαλιστική δικλείδα του ελέγχου συνταγματικότητας των νόμων, ούτε η

Η έρευνα αυτή είναι πραγματολογική. Αρχικά, θα εξεταστούν οι θεσμικές μεταβολές που επέφερε η υπογραφή των μνημονίων και η υπαγωγή της χώρας στο αυστηρό καθεστώς δημοσιονομικής πειθαρχίας. Στη συνέχεια, μέσα από νομολογιακά παραδείγματα, κυρίως στο κομμάτι των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων, θα αποτιμηθεί ο ρόλος της δικαστικής εξουσίας στο πραγματικό και θεσμικό περιβάλλον, που δημιούργησε η κρίση.

Ώστε να αποπειραθούμε να απαντήσουμε στα εξής ερωτήματα: Πρώτον, επέδειξε ανθεκτικότητα το ελληνικό Σύνταγμα κατά τη διάρκεια της κρίσης; Δεύτερον, είναι αυτή η έννοια επαρκής; Και τέλος, τι απέμεινε εν τέλει από το Σύνταγμα; Το corpus, το animus ή και τα δύο;

---

υποχώρηση κάποιων δικαιωμάτων, ούτε η εκχώρηση κυριαρχίας μέσω διεθνών συνθηκών, ούτε η αναστολή διατάξεων λόγω κατάστασης εκτάκτου ανάγκης. Η βίαιη κατάλυση που δικαιολογεί αντίσταση με κάθε μέσο αναφέρεται σε περιπτώσεις όπου τα θεσμικά αντίβαρα δεν μπορούν να λειτουργήσουν. Βλ. Φ. Σπυρόπουλος, Το δικαίωμα αντίστασης κατά το άρθρο 120 παρ.4 του Συντάγματος, (e-book) διαθέσιμο στο <https://www.cecl.gr/>, 2022, σ. 42, Α. Μανιτάκης, Το δικαίωμα αντίστασης κατά το άρθρο 120 παρ. 4 του Συντάγματος, ΝοΒ 52/2004, σελ. 905 επ.

## Α' ΜΕΡΟΣ – ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΗ ΔΙΕΡΕΥΝΗΣΗ

### I. Ανθεκτικότητα του Συντάγματος: ένα νέο κριτήριο αξιολόγησης

#### 1. Η έννοια της συνταγματικής ανθεκτικότητας

Ο όρος «ανθεκτικότητα», προερχόμενος ως δάνειο από τις κοινωνικές και οικονομικές επιστήμες, στις οποίες νοείται ως η δυνατότητα εν γένει ενός συστήματος να ανθίσταται στα εξωτερικά πλήγματα, να τα προβλέπει, να προσαρμόζεται και να ανακάμπτει από αυτά καθώς και να εξελίσσεται σε ένα διαρκώς μεταβαλλόμενο περιβάλλον<sup>3</sup>, εισήχθη στο συνταγματικό δίκαιο τόσο σε εθνικό όσο και διεθνές επίπεδο από τους Κοντιάδη και Φωτιάδου με την έννοια, στο πεδίο μας, της «συνταγματικής ανθεκτικότητας» (*constitutional resilience*).<sup>4</sup> Ένα ανθεκτικό Σύνταγμα έχει την ικανότητα να υποδέχεται απρόβλεπτα γεγονότα, συνεχίζοντας να επιτελεί αποτελεσματικά τις λειτουργίες του. Η ικανότητα προσαρμογής σε μεταβαλλόμενες συνθήκες, εκπληρώνοντας ταυτόχρονα τους θεμελιώδεις σκοπούς ενός συστήματος ή οργανισμού, συνιστά το κυριότερο γνώρισμα της ανθεκτικότητας.<sup>5</sup> Ακολουθώντας την παρομοίωση στην οποία προβαίνει ο γνωστός αμερικανός νομικός και δικαστής R. Posner, πρότυπο για το Σύνταγμα πρέπει να είναι ο πολυμήχανος και προσαρμοστικός Οδυσσέας και όχι ο ηρωικός Αχιλλέας.<sup>6</sup> Στόχος του συνταγματικού σχεδιασμού παραμένει πάντα η ορθολογικότητα και συνοχή των συνταγματικών ρυθμίσεων, οι οποίες με την κατοχύρωση των κατάλληλων αμοιβών και κινήτρων μπορούν να εξασφαλίσουν την ανθεκτικότητα

Αναγκαία καθίσταται η διάκριση από την «αντοχή» του Συντάγματος (*endurance*),<sup>7</sup> καθώς αυτή έγκειται τελικά στη μονοσήμαντη πρόσληψη της διάρκειάς του στο χρόνο, βάσει της οποίας αναζητούνται τα συγκεκριμένα χαρακτηριστικά που επιτρέπουν την μακροβιότητα κάποιων Συνταγμάτων εν αντιθέσει όσων έχουν μικρή διάρκεια ζωής.<sup>8</sup> Είναι όμως αυτό επαρκές κριτήριο; Κατά τη διάρκεια της τελευταίας διεθνούς οικονομικής κρίσης, επιβεβαιώθηκε ότι πολλά Συντάγματα άντεξαν μεν αλλά είτε παρέμειναν αδρανή είτε συρρικνώθηκε η κανονιστική τους αξία.<sup>9</sup> Αυτό, τελικά, που διακρίνει την ανθεκτικότητα από την αντοχή είναι η ικανότητα ενός Συντάγματος να προσαρμόζεται μπροστά σε αντίξοες συνθήκες διατηρώντας τις θεμελιώδεις λειτουργίες και εκπληρώνοντας τους βασικούς σκοπούς του<sup>10</sup>. Το κρίσιμο ερώτημα που τίθεται είναι, πώς θα διασφαλιστεί το προστατευτικό περιεχόμενο των θεμελιωδών δικαιωμάτων και ιδίως των κοινωνικών, μπροστά στα περιοριστικά μέτρα που θεσπίζονται εν καιρώ οικονομικής κρίσης, ποια είναι τα κριτήρια στάθμισης και ποιοι οι μηχανισμοί προσαρμογής.

Για να απαντήσουμε, εν τέλει, στο ερώτημα αν μία κρίση κατάφερε να συρρικνώσει το κανονιστικό πεδίο ενός Συντάγματος, μέσω άτυπων και τυπικών συνταγματικών μεταβολών, με

<sup>3</sup> Field, Christopher B., et al., eds. *Managing the risks of extreme events and disasters to advance climate change adaptation: special report of the intergovernmental panel on climate change*. Cambridge University Press, 2012.

<sup>4</sup> X. Contiades/A. Fotiadou, On Resilience of Constitutions. What makes Constitutions Resistant to External Shocks? *International Constitutional Law Journal*, 1/2015, σ. 5 επ.

<sup>5</sup> Zolli, Andrew, and Ann Marie Healy. *Resilience: Why things bounce back*. Hachette UK, 2012, σελ. 8

<sup>6</sup> R. Posner, *Law, Pragmatism and Democracy*, Harvard University Press, 2005, σ. 27 επ.

<sup>7</sup> Ευάγγελος, Βενιζέλος, *Το Μέλλον της Δημοκρατίας και η Αντοχή του Συντάγματος*, Εκδόσεις ΠΟΛΙΣ, 2003, σ. 113 επ.

<sup>8</sup> Elkins, Zachary, Tom Ginsburg, and James Melton. *The endurance of national constitutions*. Cambridge University Press, 2009, σ. 2 επ.

<sup>9</sup> Contiades, Xenophon, and Alkmene Fotiadou. "How Constitutions Reacted to the Financial Crisis." *Constitutions in the Global Financial Crisis: a comparative analysis*. Routledge, 2016, σ. 49.

<sup>10</sup> Ξενοφών Κοντιάδης – Αλκμήνη Φωτιάδου, *Η συνταγματική ανθεκτικότητα στη δοκιμασία των κρίσεων. Κρίση ασφάλειας, οικονομική κρίση, πανδημία και Σύνταγμα*, 2022, <https://www.cecl.gr/>, σ.63.

προσωρινό ή μόνιμο χαρακτήρα, ή αν αυτό, εν τέλει, επέδειξε ανθεκτικότητα, οφείλουμε να εξετάσουμε πρώτον, αν οι συνταγματικές λειτουργίες επιτελέστηκαν αδιάλειπτα και αποτελεσματικά και δεύτερον, αν η πίστη στο Σύνταγμα διατηρήθηκε.<sup>11</sup> Η ανθεκτικότητα, βέβαια, προϋποθέτει μεταβλητότητα και προσαρμοστικότητα, χαρακτηριστικά που κλίνουν υπέρ του σχεδιασμού πιο ήπιων Συνταγμάτων<sup>12</sup>, τα οποία επιτρέπουν έναν διαρκή αναστοχασμό πάνω σε συνταγματικές αξίες και κανόνες.

Γίνεται κατανοητό, λοιπόν, ότι η ανθεκτικότητα δεν συνιστά εγγενή φύση ή μεταφυσική ποιότητα του Συντάγματος, αλλά επίκτητη ιδιότητα που προκύπτει από μια σειρά μεταβλητών: τη σχεδιαστική του (αν)επάρκεια, με όλες τις ευελιξίες και τις δυσκαμψίες που μπορεί να την χαρακτηρίζουν, και τους (πραγματολογικούς) παράγοντες της ερμηνείας του, όπως για παράδειγμα το πολιτικό σύστημα, η συνταγματική ιδιοσυστασία της έννομης τάξης και, βέβαια, η ενίοτε τυχαία και απρόβλεπτη, ένταση των οικονομικών και κοινωνικών συνθηκών.<sup>13</sup>

## **2. Μεταβλητότητα και προσαρμοστικότητα του Συντάγματος ως ανάχωμα στο καθεστώς εξαιρέσεως**

Η δεινή οικονομική κρίση δημιούργησε μία διχαστική συζήτηση στο κόσμο των νομικών όσον αφορά την νομική πρόσληψη «του δικαίου της κρίσης», με τους μεν να κάνουν λόγο για καθεστώς εξαιρέσεως, «παρασύνταγμα», τοποθετώντας τα μνημονιακά μέτρα εκτός δικαίου και τους δε – ανάμεσά τους και οι δικαστές- να δικαιολογούν την νομιμότητα των μέτρων βάσει της αναγκαιότητάς τους.<sup>14</sup> Η συζήτηση συνεχίστηκε έτι περαιτέρω στο δίλημμα αν το δίκαιο της ανάγκης τοποθετείται εκτός δικαίου ή αν αυτό ενυπάρχει στην δημοκρατική συνταγματική τάξη ως εγγύησή της συνέχειας και της ισχύος της.<sup>15</sup> Με άλλα λόγια, το ερώτημα που ανέκυψε ήταν κατά πόσο τα έκτακτα μέτρα που έλαβαν τα θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας, συνιστούν μία συστηματική απόκλιση από την «συνταγματική κανονικότητα», ως συνέπεια μιας μη προβλέψιμης έκτακτης κατάστασης.<sup>16</sup>

Ρητώς, καμία από τις πληττόμενες χώρες δεν επικαλέστηκε κατάσταση έκτακτης ανάγκης, γεγονός που απέδειξε ότι εννοιολογικά το συνταγματικό οπλοστάσιο της εξαιρέσεως καθίσταται παρωχημένο. Απεδείχθη, παρ' όλα αυτά, ότι η έκτακτη ανάγκη, καίτοι δεν κηρύχθηκε επισήμως, μετατράπηκε σε μία αόριστη έννοια και αποτέλεσε ένα κριτήριο στάθμισης<sup>17</sup> για να σταθμίσουμε τις έντονες και δυσεπίλυτες συγκρούσεις ανάμεσα στο δημόσιο συμφέρον, τη σωτηρία του Κράτους από τη μια, και τα δικαιώματά μας, καθώς και τη θεσμική μας ισορροπία, από την άλλη, κατά τον έλεγχο συνταγματικότητας των νόμων, και μάλιστα βάσει αυτού, ή άλλως βάσει της «αναγκαιότητάς τους», τα νομοθετικά μέτρα κρίθηκαν κατά πλειοψηφία συνταγματικά. Μέσα σε αυτό το νομικό θετικισμό, όπου η αναγκαιότητα αποτελεί νομικό γεγονός<sup>18</sup> ή αλλιώς

<sup>11</sup> ό.π., σ. 61

<sup>12</sup> Hutchinson, Allan C., and Joel Colón-Ríos. "Democracy and constitutional change.", *Theoria: A Journal of Social and Political Theory*, 58/2011, σ. 62.

<sup>13</sup> Καραβοκώρης Γεώργιος, Η ανθεκτικότητα του Συντάγματος στην κρίση, *Book's Journal*. τευχ.65/2016, σ.72

<sup>14</sup> Καραβοκώρης, Γ. , *Το Σύνταγμα και η κρίση. Από το δίκαιο της ανάγκης στην αναγκαιότητα του δικαίου*, Εκδόσεις Κριτική, 2014, σ. 13 επ.

<sup>15</sup> Ό.π., σ. 26

<sup>16</sup> Α. Βλαχογιάννης, *Το Σύνταγμα στη νέα ευρωπαϊκή οικονομική διακυβέρνηση*, Εκδόσεις Σάκκουλας Α.Ε.,2018, σ. 33

<sup>17</sup> K. Sullivan, Foreword: The Justices of Rules and Standards, *Harvard Law Review*, 106/1992, σ. 22 επ. Η Sullivan αντιλαμβάνεται τους κανόνες και τους γνώμονες ως ένα continuum, καθιστώντας έτσι ευχερέστερη την κατανόηση της απομάκρυνσης από την παγιωμένη σημασία και τις αυστηρές προϋποθέσεις της συνταγματικά κατοχυρωμένης κατάστασης ανάγκης προς το εύπλαστο περιεχόμενο της ανάγκης ως γνώμονα.

<sup>18</sup> Συντασσόμενοι με την «καθαρή θεωρία του δικαίου» κατά Kelsen.



συνταγματική κανονικότητα εγείρεται με ένταση το ζήτημα της ανθεκτικότητας των Συνταγμάτων στην πίεση των δυσμενών δημοσιονομικών αλλαγών και των θεσμικών τους (παρ)ενεργειών. Η ανθεκτικότητα είναι συνυφασμένη με την κρίση και την καταστροφή<sup>19</sup>, την επενέργεια ραγδαίων μεταβολών στο πολιτικό και στο κομματικό σύστημα, στη νομοθεσία και τη διαδικασία νομοθέτησης, την προστασία των δικαιωμάτων και τη νομολογία, για την ακρίβεια, η ανθεκτικότητα τοποθετείται ανάμεσα στην εξαίρεση και την κανονικότητα.

Μέσα από μία πραγματιστική προσέγγιση του συνταγματικού φαινομένου, η θεωρία της ανθεκτικότητας αποδέχεται την ευαλωτότητα των Συνταγμάτων χωρίς αυτή να εξομοιούται με υποταγή ή κατάρρευση των συνταγματικών λειτουργιών. Οι Κοντιάδης και Φωτιάδου, εισάγουν στην θεωρητική συζήτηση, την έννοια της ομοιότητας<sup>20</sup>, της ιδιότητας δηλαδή να επιτυγχάνεται σταθερότητα μέσω της μεταβολής. Επομένως, από την μία πλευρά, απαιτείται προσαρμοστικότητα ενώ από την άλλη πλευρά είναι αναγκαίο οι μηχανισμοί προσαρμογής να απενεργοποιούνται όταν πια αυτοί δεν κρίνονται αναγκαίοι.<sup>21</sup>

Μηχανισμοί προσαρμογής του Συντάγματος, πέραν του συνταγματικού σχεδιασμού, θεωρούνται πρώτον οι αναθεωρητικές ρήτρες, οι οποίες ορίζουν τη διαδικασία και τα όρια της τυπικής συνταγματικής μεταβολής. Μέσα από την οικονομική κρίση, έγινε κατανοητό ότι ανθεκτικότητα επέδειξαν τα Συντάγματα που αναθεωρήθηκαν με συναινετικές διαδικασίες. Πέρα όμως από τη τυπική συνταγματική μεταβολή, κρισιμότερες καθίστανται οι άτυπες συνταγματικές μεταβολές<sup>22</sup>, όπως λειτουργικές αλλαγές του πολιτικού συστήματος, ισορροπημένες νομοθετικές παρεμβάσεις και ορθά θεμελιωμένες δικαστικές αποφάσεις, αφού το Σύνταγμα, και κατ' ακριβολογία η ερμηνεία του και η εφαρμογή του, πάντοτε επηρεάζεται, ως «ζωντανό κείμενο»<sup>23</sup> από το ευρύτερο θεσμικό, πολιτικό και κοινωνικό πλαίσιο. Δεύτερη κατηγορία αποτελούν εκείνες οι συνταγματικές ρυθμίσεις που επιτρέπουν την επείγουσα νομοθέτηση και την ευέλικτη λειτουργία της κυβέρνησης, ενώ επίσης ένα ακόμα κρίσιμο στοιχείο που καθιστά ευκολότερη τη συνταγματική αλλαγή είναι η δυνατότητα ερμηνείας των θεμελιωδών δικαιωμάτων έτσι ώστε να καθίσταται εφικτός ο περιορισμός τους κατά τρόπο ανάλογο προς τους επιδιωκόμενους σκοπούς, χωρίς δηλαδή να διακυβεύεται η παραβίασή τους, ιδίως όμως επιτρέποντας στα επίμαχα δικαιώματα να ανακτήσουν το αρχικό προστατευτικό τους περιεχόμενο όταν παρέλθουν οι εξαιρετικές συνθήκες.

Η συνταγματική αλλαγή, ωστόσο, είτε τυπική, είτε άτυπη, δεν είναι πάντοτε ευχερής. Τα Συντάγματα εμφανίζουν δυσκαμψίες (rigidities),<sup>24</sup> θεσμικές ή πραγματικές, κάποια στην αναθεωρητική τους ρήτρα (ΗΠΑ, Δανία), άλλα στη διάρθρωση και λειτουργία του πολιτικού και κομματικού συστήματος<sup>25</sup> ή άλλα, τέλος, στην άσκηση του δικαστικού ελέγχου της

<sup>19</sup> Για την εξέλιξη της έννοιας της ανθεκτικότητας βλ. Chr. Zebrowski, The nature of resilience, *Resilience*, 1/2013, σ. 159, N. Kapuku et al., *Disaster Resiliency: Interdisciplinary Perspectives*, Routledge, 2012.

<sup>20</sup> X. Contiades/A. Fotiadou, On Resilience of Constitutions, ό.π., σ. 6 επ.

<sup>21</sup> Ξενοφών Κοντιάδης – Αλκμήνη Φωτιάδου, *Η συνταγματική ανθεκτικότητα στη δοκιμασία των κρίσεων. Κρίση ασφάλειας, οικονομική κρίση, πανδημία και Σύνταγμα*, 2022, ό.π., σ.63.

<sup>22</sup> X. Contiades/A. Fotiadou, Models of Constitutional Change, στο τόμο X. Contiades (Ed.), *Engineering Constitutional Change: A Comparative Perspective on Europe, Canada and the USA* (1st ed.), Routledge, 2012, σ. 435 επ., 440 επ. Επίσης Ξ. Κοντιάδης, Οικονομική κρίση, κυριαρχία και συνταγματική μεταβολή, *ΕφημΔΔ*, τχ. 2/2012, σ. 224 επ

<sup>23</sup> Για το ζωντανό Σύνταγμα στην ελληνική βιβλιογραφία βλ. Σ. Βλαχόπουλος, *Η δυναμική ερμηνεία του Συντάγματος*, Ευρασία, 2014, σ. 17 επ.

<sup>24</sup> Ξενοφών Κοντιάδης – Αλκμήνη Φωτιάδου, *Η συνταγματική ανθεκτικότητα στη δοκιμασία των κρίσεων. Κρίση ασφάλειας, οικονομική κρίση, πανδημία και Σύνταγμα*, 2022, ό.π., σ. 70 επ.

<sup>25</sup> Για παράδειγμα, στην Ελλάδα, η κομματική σύγκρουση και η πολιτική δυσπιστία δυσχεραίνουν τη τυπική συνταγματική μεταβολή.

συνταγματικότητας των νόμων.<sup>26</sup> Κρίσιμη διάσταση πραγματικής συνταγματικής δυσκαμψίας αποτελεί η πολιτική αξιοπιστία, δηλαδή η εμπιστοσύνη που προκαλεί η πολιτική πράξη όταν κατά την επιδίωξη ενός συνταγματικού σκοπού ή την εφαρμογή μιας συνταγματικής ρύθμισης ο δηλούμενος ρόλος είναι και ο θεσμικά ηθελημένος.<sup>27</sup> Η διάδραση των θεσμικών και πραγματικών μορφών δυσκαμψίας είναι αυτή που καθορίζει την αυστηρότητα ενός Συντάγματος. Στους διάφορους παράγοντες που επηρεάζουν τους μηχανισμούς συνταγματικής αλλαγής συγκαταλέγονται η νομική παράδοση, η οργάνωση της κρατικής εξουσίας, η δομή του κοινωνικού σχηματισμού, το κομματικό σύστημα, η συνταγματική και πολιτική κουλτούρα, ο ρόλος της δικαστικής εξουσίας, καθώς και η σχέση του κράτους με διεθνείς ή υπερεθνικούς οργανισμούς.

### 3. Μοντέλα συνταγματικής αλλαγής

Αυτή ακριβώς, η (αβέβαιη) σχέση πραγματικότητας και Συντάγματος παραλλάσσει από χώρα σε χώρα, καθώς οι τρόποι της συνταγματικής μεταβολής συναρτώνται με διαφορετικές πολιτισμικά, θεσμικά, και νομικά συνθήκες και τελικά αποτυπώνονται σε πέντε ιδεότυπους συνταγματικής αλλαγής:<sup>28</sup>

Ο πρώτος ιδεότυπος αποκαλείται «ελαστικός» και χαρακτηρίζεται από την απουσία συνταγματικών περιορισμών κατά τη διαδικασία της συνταγματικής μεταβολής. Εν προκειμένω η πολιτική τάξη έχει αυξημένη ισχύ, καθώς μπορεί το Κοινοβούλιο να τροποποιήσει το Σύνταγμα με μια απλή νομοθετική διαδικασία. Λόγω της εύκολης συνταγματικής μεταβολής, αυξάνεται η ευθύνη της πολιτικής εξουσίας απέναντι στο λαό,<sup>29</sup> καθώς η αναθεωρητική ρήτρα λείπει από αυτή τη μορφή συνταγματικής αναθεώρησης. Επίσης, σ' αυτόν τον ιδεότυπο αυξάνεται η εμπλοκή των τεχνοκρατών και των εμπειρογνομόνων για την αναθεώρηση του Συντάγματος.

Δεύτερος είναι ο «εξελικτικός» ιδεότυπος, που βασίζεται στην ακτιβιστικής δρώσα δικαστική εξουσία. Αποτελεί ένα κράμα τυπικής και άτυπης αναθεώρησης, καθώς, όσο αφορά το τυπικό κομμάτι των μεταβολών υπάρχει μια περίπλοκη συνταγματική διαδικασία, ενώ στο κομμάτι των άτυπων μεταβολών υφίσταται μια δυναμική εξέλιξη των συνταγματικών αλλαγών από τη δικαστική εξουσία, η οποία καταλήγει μέχρι και σε «συνταγματικές στιγμές» ή «συνταγματικές επαναστάσεις».<sup>30</sup> Χαρακτηριστικά παραδείγματα χωρών που έχουν υιοθετήσει αυτόν τον τύπο ιδεοτύπου είναι οι Η.Π.Α.,<sup>31</sup> ο Καναδάς,<sup>32</sup> και η Ιταλία, όπου η δικαστική εξουσία

<sup>26</sup> Η Ολλανδία, για παράδειγμα, δεν έχει σύστημα δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων με αποτέλεσμα να καθίσταται δυσχερής η εξέλιξη του Συντάγματος. Στον αντίποδα, τα κράτη με εντατικό δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων κινδυνεύουν με δικαστικό ακτιβισμό, καθιστώντας περιττή τη τυπική αναθεωρητική διαδικασία.

<sup>27</sup> Για τη συνταγματική σημασία της πολιτικής αξιοπιστίας βλ. Δ. Τσάτσος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, τ. Α', ΑΝΤ. Ν. ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, 1994, σ. 230 επ.

<sup>28</sup> Αναλυτικά βλ. X. Contiades/A. Fotiadou, *Models of Constitutional Change*, ό.π., σ. 440.

<sup>29</sup> Constitutional Committee-Fifteenth Report, «The process of constitutional change», <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201012/ldselect/ldconst/177/17702.htm>, D. Feldman, *Comparative Reflections on sovereignty and constitutionalism* (W.G. Hart Legal Workshop, *Sovereignty in Question*, June 2011), <http://www.law.cam.ac.uk/people/academic/dj-feldman/723>, R. Blackburn, *Constitutional amendment in the United Kingdom*, στον τόμο: X. Contiades (Ed.), *Engineering Constitutional Change*, ό.π., 359 επ.

<sup>30</sup> Ackerman, B. A., *We the people: Foundations (Vol. 1)*. Harvard University Press, 1993

<sup>31</sup> Βλ. J.R. Vile, *Constitutional revision in the United States of America*, στον τόμο: X. Contiades (Ed.), *Engineering Constitutional Change*, ό.π., σ. 389 επ.

<sup>32</sup> A. Hutchinson, *Constitutional change and constitutional amendment: A Canadian conundrum*, στον τόμο: X. Contiades (Ed.), *Engineering Constitutional Change*, ό.π., σ. 51. Όπως σημειώνει χαρακτηριστικά ο I. Greene, *Constitutional Amendment in Canada and the United States*, στον τόμο: S.L. Newman (Ed.), *Constitutional Politics in Canada and the United States*, State Univ of New York Pr, 2004, σ. 249 επ., «following the reform of 1982 it is commonplace for academics to conclude that, like the United States Canada has succumbed to judicial supremacy, in

καλείται με τη νομολογία της να δώσει λύση σε πολιτικές συγκρούσεις, αποτελώντας τον κυριότερο θεσμό συνταγματικής αλλαγής.

Τρίτος ο «πραγματιστικός» ιδεότυπος, που περιλαμβάνει διαρκείς, βαθμιαίες προσαρμογές του συνταγματικού κειμένου είτε μέσω μίας εύχρηστης αναθεωρητικής διαδικασίας σε κλίμα πολιτικής συναίνεσης είτε μέσω των αποφάσεων ισχυρών συνταγματικών δικαστηρίων, συμβάλλοντας στην απομυθοποίηση της ως άνω διαδικασίας. Χαρακτηριστικά παραδείγματα τέτοιου συνταγματικού ιδεοτύπου, η Γερμανία και η Αυστρία.<sup>33</sup>

Ο τέταρτος ιδεότυπος αποκαλείται «συγκρουσιακός», όπου ο κύριος λόγος βρίσκεται στον κοινό νομοθέτη. Εν προκειμένω υπάρχει πολιτική αντιμαχία η οποία συνοδεύεται από περίπλοκες αναθεωρητικές ρήτρες. Υφίσταται δηλαδή ένα περιβάλλον δυσμενές για τις τυπικές συνταγματικές μεταβολές, αφού το κομματικό σκηνικό είναι πολωμένο, με την όποια προτεινόμενη συνταγματική μεταρρύθμιση να αποτελεί προϊόν βασισμένο στη τρέχουσα πολιτική αντιπαράθεση. Διέξοδος οι άτυπες συνταγματικές μεταβολές δια του «κυριάρχου» κοινού νομοθέτη. Η δικαστική λειτουργία συνήθως ακολουθεί σ' αυτές τις καταστάσεις την κοινοβουλευτική πλειοψηφία, ώστε να μην επιτείνει περαιτέρω τη συνταγματική δυσκαμψία. Παραδείγματα συγκρουσιακού ιδεοτύπου αποτελούν η Ελλάδα και η Πορτογαλία,<sup>34</sup> ενώ ακολουθούν κι άλλες χώρες οι οποίες υφίστανται στο εσωτερικό τους έντονες εθνοτικές, θρησκευτικές ή πολιτικές συγκρούσεις, όπως το Βέλγιο,<sup>35</sup> η Ολλανδία<sup>36</sup> και η Ισπανία.<sup>37</sup> Σ' ένα συγκρουσιακό ιδεότυπο συνταγματικής αλλαγής, όπως εν προκειμένω, στη χώρα μας, η δυσκολία της τυπικής αναθεώρησης, εν καιρώ κρίσης, ενδέχεται να λειτουργήσει θετικά, ως μηχανισμός σταθερότητας, ενδέχεται όμως και να επιφέρει την απομείωση της συμβολικής λειτουργίας του Συντάγματος. Η προσαρμοστικότητά του επηρεάζεται από τη πόλωση και τη πολιτική δυσπιστία.<sup>38</sup> Αναλυτικότερα, θα δούμε στα παρακάτω κεφάλαια την περίπτωση της ελληνικής συνταγματικής ανθεκτικότητας ή μη, κατά την περίοδο 2009-2019.

Τελευταίος ιδεότυπος ο «αμεσοδημοκρατικός», στον οποίο λειτουργούν θεσμοί λαϊκής συμμετοχής,<sup>39</sup> αφού το εκλογικό σώμα μετέχει ενεργά στην αναθεωρητική διαδικασία και

---

part because the domestic amending formula has made the Canadian Constitution as difficult to amend as the US Constitution».

<sup>33</sup> Βλ. M. Kotzur, Constitutional amendments and constitutional changes in Germany, στον τόμο: X. Contiades (Ed.), Engineering Constitutional Change, ό.π., σ. 125 επ., M. Stelzer, Constitutional change in Austria, στον τόμο: X. Contiades (Ed.), Engineering Constitutional Change, ό.π., σ. 7 επ.

<sup>34</sup> Ε. Κοντιάδης, *Το Αναρχολογικό μας Σύνταγμα, Γιατί απέτυχαν οι πολιτικοί θεσμοί;*, Παπαζήσης, 2015, σ. 138 επ., J. Machado, The Portuguese Constitution of 1976: Half-life and decay, στον τόμο: X. Contiades (Ed.), Engineering Constitutional Change, ό.π., σ. 273 επ.

<sup>35</sup> Στο Βέλγιο η διαδικαστική μορφή δυσκαμψίας επιτείνεται από τον βαθύ εθνοτικό και γλωσσικό διχασμό της κοινωνίας μεταξύ Φλαμανδών και Βαλόνων. Βλ. C. Behrendt, The process of constitutional amendment in Belgium, ό.π., σ. 38 επ.

<sup>36</sup> Στην Ολλανδία ο πολιτικός και θρησκευτικός κατακερματισμός, που αποτυπώνεται ευκρινώς στο κοινοβουλευτικό επίπεδο λόγω του αναλογικού εκλογικού συστήματος, δεν έχει μεν οδηγήσει σε δυσχέρειες στο επίπεδο της πολιτικής διακυβέρνησης, αλλά στο παράδοξο η συναινετική πολιτική κουλτούρα να μετατρέπεται σε δυσπιστία ως προς τη μεταρρύθμιση των συνταγματικών ρυθμίσεων που ορίζουν τους κανόνες του παιχνιδιού. Στη δυσκολία διαμόρφωσης αναθεωρητικών συναιέσεων συμβάλλει η ελαττωματική συνταγματική μηχανική της διαδικασίας αναθεώρησης. Βλ. W. Voermans, The constitutional revision process in the Netherlands, ό.π., σ. 260 επ.

<sup>37</sup> Στην Ισπανία, η πολιτική πόλωση έχει αποτελέσει ανάχωμα στην αναθεώρηση του συνταγματικού κειμένου, ενώ το Συνταγματικό Δικαστήριο, παρά τον σημαντικό ρόλο του στην άτυπη συνταγματική μεταβολή, δεν έχει επιτύχει να λειτουργεί το Σύνταγμα ως «ζωντανός οργανισμός», βλ. A. Barrero Ortega/I. Sobrino Guijarro, Constitutional change in Spain, ό.π., σ. 299.

<sup>38</sup> Ξενοφών Κοντιάδης – Αλκμήνη Φωτιάδου, *Η συνταγματική ανθεκτικότητα στη δοκιμασία των κρίσεων. Κρίση ασφάλειας, οικονομική κρίση, πανδημία και Σύνταγμα*, 2022, ό.π., σ. 96.

<sup>39</sup> Ξενοφών Κοντιάδης – Αλκμήνη Φωτιάδου, *Η συνταγματική ανθεκτικότητα στη δοκιμασία των κρίσεων. Κρίση ασφάλειας, οικονομική κρίση, πανδημία και Σύνταγμα*, 2022, ό.π., σ. 80 επ.

κυριαρχεί η δημοψηφισματική κουλτούρα. Κυρίαρχο παράδειγμα αυτό της Ελβετίας, όπου η αναθεωρητική διαδικασία εκκινεί χωρίς αυξημένες κοινοβουλευτικές πλειοψηφίες αλλά δίνεται και η δυνατότητα εκκίνησής της με λαϊκή πρωτοβουλία.<sup>40</sup>

Η παραπάνω τυπολογία δεν είναι απόλυτη, καθώς συναντώνται διεθνώς υβρίδια των ιδεότυπων (π.χ. η Ιρλανδία βρίσκεται στο μεταίχμιο του αμεσοδημοκρατικού και του εξελικτικού ιδεότυπου), ούτε βέβαια ο βαθμός σταθερότητας των παραγόντων συνταγματικής αλλαγής παραμένει σταθερός ή αμετάβλητος αφού η ταξινόμηση μιας χώρας εξαρτάται από μεταβαλλόμενους παράγοντες, ιδίως πραγματολογικούς, όπως οι μετασχηματισμοί του κομματικού συστήματος, οι αλλαγές της εκλογικής νομοθεσίας, η στάση των περίφημων παικτών αρνησικυρίας (veto players) και η μορφή του ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων. Σε όλες τις παραπάνω περιπτώσεις, για να εξετάσουμε την ανθεκτικότητά των Συνταγμάτων, πρέπει ο πυρήνας κάθε Συντάγματος να παραμένει αναλλοίωτος και να διατηρείται η ταυτότητά<sup>41</sup> του ενόψει σοβαρών κρίσεων. Πυρήνα του Συντάγματος συνιστούν κατ' αρχάς οι εγγυήσεις του κράτους δικαίου αλλά και πέρα απ' αυτές, η συμβολική του δύναμη, η ανάμνησή του<sup>42</sup>, η οποία αποτελεί τμήμα της εξελισσόμενης συνταγματικής ταυτότητας. Η ανάλυση, βέβαια, της συνταγματικής κουλτούρας κάθε κράτους προϋποθέτει διεπιστημονική προσέγγιση και δεν αποτελεί μετρήσιμη έννοια, όπως καταδεικνύει και ο Bruce Ackerman, ο οποίος εισήγαγε τη θεωρία περί «συνταγματικών στιγμών» (consitutional moments), διερευνώντας την επίδραση της ιστορίας και της κουλτούρας στη συνταγματική αλλαγή.<sup>43</sup>

Γίνεται σαφές, λοιπόν, ότι το Σύνταγμα μεταβάλλεται και προσαρμόζεται, ιδίως σε συνθήκες κρίσεως. Παραμένει όμως ένα κλασσικό ερώτημα, για το οποίο έχουν γραφεί πολλά και το οποίο θα προσπαθήσουμε να προσεγγίσουμε με νέους όρους: Τελικά, ποιος αποφασίζει υπό συνθήκες κατάστασης ανάγκης;

---

<sup>40</sup> Βλ. T. Fleiner, Constitutional revision: The case of Switzerland, στον τόμο: X. Contiades (Ed.), *Engineering Constitutional Change*, ό.π., σ. 337 επ.

<sup>41</sup> M. Rosenfeld, *The Identity of the Constitutional Subject, Selfhood, Citizenship, Culture, and Community*, Routledge, 2009, σ. 29. Επίσης M. Rosenfeld, Constitutional Identity, σε M. Rosenfeld/A. Sajó (Eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford University Press, 2012

<sup>42</sup> C. Dupre/J. Yeh, Constitutions and Legitimacy over Time, σε C. Saunders/T. Fleiner/M. Tushnet (Eds.), *Routledge Handbook of Constitutional Law*, 2013, σ. 45-56.

<sup>43</sup> Ackerman, B. A., *We the people: Foundations (Vol. 1)*, ό.π.

## II. Η κυριαρχία στην ύστερη νεωτερικότητα

Στην ύστερη νεωτερικότητα, η τρέχουσα αμφισβήτηση βασικών παραδοχών για το κράτος λαμβανομένης υπ' όψιν της άρρηκτης σχέσης μεταξύ κράτους και δικαίου έχει προκαλέσει μια εξίσου έντονη συζήτηση για το δίκαιο. Δεν πρόκειται μόνο για την απλή διαπίστωση της κρίσης του κρατικού δικαίου, μια επιχειρηματολογία που αναπτύχθηκε κατά τη δεκαετία '80. Στο τέλος της πρώτης δεκαετίας του 21ου αιώνα, ερωτάται πλέον εάν το έθνος-κράτος παραμένει ο δυναμικότερος θεσμός σε τριπλό επίπεδο, τοπικό-εθνικό-παγκόσμιο και τι συνεπάγεται αυτό για το δίκαιο<sup>44</sup>.<sup>45</sup> Αναπόφευκτα, οι ως άνω αμφισβητήσεις συνεπάγονται και μία σχετικοποίηση του συνταγματικού φαινομένου. Σήμερα, λοιπόν, έχοντας ήδη εισέλθει στην τρίτη δεκαετία του 21ου αιώνα, μιλάμε μεν ακόμα για ένα Σύνταγμα εθνικό, αλλά ενός κράτους που δεν είναι πια το κυρίαρχο εθνικό Βεστφαλικό κράτος, όπως το ξέραμε, ας πούμε συμβατικά, μέχρι το τέλος του Β' Παγκοσμίου Πολέμου. Μιλάμε για το Σύνταγμα ενός «κράτους-μέλους» που μετέχει ενεργά σε περιφερειακές ολοκληρώσεις, πρωτίστως στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, μετέχει σε περιφερειακούς οργανισμούς όπως το Συμβούλιο της Ευρώπης (άρα και στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου), μετέχει στον Οργανισμό Ηνωμένων Εθνών και είναι υποχρεωμένο να εκτελεί, αν μη τι άλλο, τις αποφάσεις του Συμβουλίου Ασφαλείας που περιορίζουν την κυριαρχία του σε βασικά ζητήματα εξωτερικής πολιτικής, όπως η επιβολή κυρώσεων σε τρίτα κράτη.<sup>46</sup>

Αν θέλαμε να συμπυκνώσουμε την έννοια της νεωτερικότητας στο συνταγματικό φαινόμενο, αυτό που διαπιστώνεται στις σύγχρονες συνταγματικές δημοκρατίες, είναι ότι το Σύνταγμα δεν αποτελεί πρωτίστως ένα σύμβολο εθνικής ανεξαρτησίας, δημοκρατικής νομιμοποίησης της εξουσίας και δικαιοκρατικών εγγυήσεων, αλλά περισσότερο ένα καθημερινό εργαλείο οργάνωσης και οριοθέτησης των κρατικών λειτουργιών.<sup>47</sup> Το κάρδιο για την συνταγματική λειτουργία, στο σήμερα, είναι η αποτελεσματική ρύθμιση της οργανωμένης κοινωνικής συμβίωσης και η αποτελεσματική διαχείριση εκτάκτων καταστάσεων, όπως μία υγειονομική ή οικονομική κρίση.

Γυρνώντας λίγο πίσω, κατά την αείμνηστη φράση του Αλέξανδρου Σβώλου, το Σύνταγμα "εγκοιτώνει" την κοινωνική ύλη, το Σύνταγμα δηλαδή, είναι ένα πολιτικό γεγονός που λαμβάνει την μορφή νομικού γεγονότος, ώστε ανάλογα με τις περιστάσεις ο συνταγματικός λόγος να λαμβάνει νέες κατευθύνσεις. Κατά τη περίοδο της κρίσης, δηλαδή από το 2009 και μετά, αναδείχθηκε έντονα ο συνταγματικός λόγος της οικονομίας, ο οποίος έμελλε να διαταράξει το περιεχόμενο θεμελιωδών εννοιών, όπως το «κράτος» και η «η κυριαρχία» ή το «δημόσιο συμφέρον».<sup>48</sup> Η αναγκαιότητα, η οποία εμφανίστηκε με την μορφή του μη εξυπηρετήσιμου δημόσιου χρέους, εξελίχθη σε θεμελιώδη έννοια, ετέθη εντός του κανόνα δικαίου και μετέβαλε τη συνταγματική ύλη,<sup>49</sup> θέτοντας εκ νέου το ζήτημα της αντίληψης περί κυριαρχίας.

<sup>44</sup> Santos, Boaventura de Sousa, *Toward a New Legal Common Sense. Law, Globalization and Emancipation*, 2nd ed., Butterworths LexisNexis, Reed Elsevier, London, 2002, σ. 63-73.

<sup>45</sup> Ε. Ρεθυμιωτάκη, *Πηγές του δικαίου και νομικός πλουραλισμός στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, 2012, σ. 91 = sakkoulas-online

<sup>46</sup> Ε. Βενιζέλος, *Ανθεκτικότητα, προσαρμοστικότητα και αναθεώρηση του Συντάγματος*. Σκέψεις για τη συνολική αξιολόγηση της περιόδου 2009 – 2019, *ΕφημΔΔ*, 6/2019, σ. 682.

<sup>47</sup> Ξενοφών Κοντιάδης – Αλκμήνη Φωτιάδου, *Η συνταγματική ανθεκτικότητα στη δοκιμασία των κρίσεων*. Κρίση ασφάλειας, οικονομική κρίση, πανδημία και Σύνταγμα, 2022, ό.π., σ. 149.

<sup>48</sup> Καραβοκύρης, Γ., *Το Σύνταγμα και η κρίση. Από το δίκαιο της ανάγκης στην αναγκαιότητα του δικαίου*, ό.π., σ. 55.

<sup>49</sup> Ό.π., σ. 57.

Απέναντι σε μία «μεταφυσική αντίληψη της κυριαρχίας»<sup>50</sup> σύμφωνα με την οποία η κυριαρχία προβάλλεται ως απόλυτη δύναμη (φυσικοδικαισιμός) ή απόλυτος λόγος (νορματιβισμός), όπου όλοι εν δυνάμει μπορούν να είναι κυρίαρχοι (οι «αγορές», «το ΔΝΤ», η «Γερμανία»), παραβλέποντας τόσο τη δυνατότητα συναίνεσης του ελληνικού κράτους (νομοθετική ψήφιση των μέτρων και δικαστικός τους έλεγχος)<sup>51</sup> όσο και την αδιαμφισβήτητη διεθνοποίηση και εξευρωπαϊσμό<sup>52</sup> του συνταγματικού δικαίου, τίθεται μία νεωτερική θέση για τη λειτουργία της κυριαρχίας: «ένα αδύναμο, πραγματολογικά, κράτος καλείται να συναινεί για τη δημοσιονομική, οικονομική και, τελικά, πολιτική του μοίρα.»<sup>53</sup> Η κυριαρχία, δηλαδή, συμπυκνώνεται στην ελευθερία του κράτους να συμβάλλεται. Πρόκειται, φυσικά, για μια «εξαρτημένη» αλλά «εθελούσια» κυριαρχία, η οποία εμπίπτει στο εξής νεωτερικό σχήμα: εξωτερική δέσμευση (στην ενωσιακή έννομη τάξη) και εσωτερική εξουσίαση (στην ελληνική έννομη τάξη)<sup>54, 55</sup>

Σ' αυτό το επιχείρημα, προβάλλεται, όμως, αντίλογος. Μήπως είναι εν μέρει απλουστευτικό; Πόσο εθελούσια είναι αυτή η συναίνεση που προβάλλεται από το κράτος – δανειολήπτη με τα ταμεία του άδεια;<sup>56</sup> Όπως παρατηρεί ο Γιάννης Δρόσος, για τα κράτη δανειολήπτες η κυριαρχία επί του προϋπολογισμού τους (budgetary sovereignty) δεν μπορούσε να έχει προτεραιότητα, καθώς δεν είχε μείνει τίποτα στα άδεια ταμεία, επί του οποίου θα μπορούσε να ασκηθεί η κυριαρχία. Είχε εκλείψει υπό μία έννοια το υλικό αντικείμενο της κυριαρχίας σε ό,τι αφορά τον προϋπολογισμό.<sup>57</sup> Φυσικά, γι' αυτό το αποτέλεσμα η Ελλάδα δεν ήταν άμοιρη ευθυνών· οι Έλληνες μέσα από τις σπατάλες παραιτήθηκαν σταδιακά οι ίδιοι από την εθνική τους κυριαρχία.<sup>58</sup>

<sup>50</sup> Ο.π., σ. 58

<sup>51</sup> Κ. Χρυσόγονος, *Η καταστρατήγηση του Συντάγματος στην εποχή των μνημονίων*, Λιβάνης, Αθήνα, 2013, σελ. 37 επ.

<sup>52</sup> Στο τομέα της δημοσιονομικής πολιτικής, με την υπογραφή της Συνθήκης για τη Σταθερότητα, το Συντονισμό και τη Διακυβέρνηση, το 2012 εκχωρείται ουσιαστικά η δημοσιονομική κυριαρχία των κρατών της Ένωσης, πχ με το «χρυσό κανόνα» της μη υπέρβασης του διαρθρωτικού ελλείματος πάνω από 0,5%, του ελλείματος γενικής κυβέρνησης πάνω από 3% και του χρέους πάνω από 60% του ΑΕΠ, με τη δυνατότητα επιβολής κυρώσεων από τη μεριά της Ένωσης στα απείθαρχα δημοσιονομικά κράτη.

<sup>53</sup> Καραβοκύρης Γ., *Το Σύνταγμα και η κρίση. Από το δίκαιο της ανάγκης στην αναγκαιότητα του δικαίου*, ό.π., σ. 66.

<sup>54</sup> Ο.π., σ. 77 επ.

<sup>55</sup> Αυτή ήταν η βασική επιχειρηματολογία της απόφασης 668/2012 ΣτΕ, σύμφωνα με την οποία η υποχρέωση της χώρας να συμμορφωθεί στη πολιτική του ισοσκελισμένου προϋπολογισμού και του βιώσιμου ελλείματος εντάσσεται στη κυρωμένη από το ελληνικό κράτος Συνθήκη της Λισαβόνας, στα άρθρα 126 και 136, κι ως εκ τούτου έχει ήδη χαραχθεί με όρους δημοκρατικούς πριν την μνημονιακή εποχή. Στο ίδιο πνεύμα και το Γερμανικό Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο, απόφαση της 7ης Σεπτεμβρίου 2011, 2 BvR 987/10, 2 BvR 1485/10, 2 BvR 1099/10[\*] (Δεύτερο Τμήμα). Βλ. και το σχόλιο της στο Β. Χρήστου, Από το Μάαστριχτ στη Λισαβόνα στη διάσωση του ευρώ. Δικαστικός έλεγχος της διαφύλαξης της κρατικής κυριαρχίας, *ΕφημΔΔ*, 6/2011, σελ. 795 επ.

<sup>56</sup> Yiannis Drossos, *The Flight of Icarus. European Legal Responses Resulting from the Financial Crisis*, Hart, 2020, σ. 218

<sup>57</sup> Έτσι, ενώ τα κράτη δανειστές είχαν την πραγματική δυνατότητα και διαφύλατταν την κυριαρχία τους, τα κράτη δανειολήπτες είχαν χάσει την εξουσία διαμόρφωσης του προϋπολογισμού τους. Θα λέγαμε, λοιπόν, ότι το επίπεδο προστασίας της δημοκρατικής αρχής δεν ήταν το ίδιο μεταξύ των κρατών μελών της Ένωσης. Τούτο, όμως, καθόλου δεν διατάρασε τον νομικό συλλογισμό του γερμανικού Συνταγματικού Δικαστηρίου, καθώς το τελευταίο επιχειρηματολόγησε από τη δική του μερική σκοπιά, τη «δική του» δημοκρατική αρχή και το δικό του Σύνταγμα, ενώ εξέλιπε οποιοδήποτε προβληματισμός για τη δημοκρατική αρχή ως κοινή συνταγματική παράδοση της Ένωσης. Όπως αναφέρεται σε άλλο σημείο του βιβλίου, ενώ ο πυρήνας της γερμανικής συνταγματικής ταυτότητας είναι απαραβίαστος, ένα κράτος με Μνημόνιο δεν μπορεί να εγείρει αξιώσεις για την προστασία του δικού του συνταγματικού πυρήνα. Βλ. Βασιλική Χρήστου, Η πτήση του Συντάγματος. Παρουσίαση και σκέψεις για το βιβλίο του Yiannis Drossos, *The Flight of Icarus. European Legal Responses Resulting from the Financial Crisis*, Hart, 2020, e – politeia, 1/2022.

<sup>58</sup> Ο.π., σ. 109.

Βάσει αυτής της προβληματικής, έχει προταθεί η συνταγματοποίηση του «χρυσού κανόνα»<sup>59</sup> ή αλλιώς του ισοσκελισμένου προϋπολογισμού, καίτοι αυτός έχει ήδη ενσωματωθεί στο ελληνικό δίκαιο μέσω της κύρωσης του «Δημοσιονομικού Συμφώνου» το 2012. Πρόκειται για τη νομική υποχρέωση της Κυβέρνησης να διαμορφώνει και να εκτελεί ισοσκελισμένους, αν όχι πλεονασματικούς, προϋπολογισμούς, προκειμένου να αποφευχθεί η παραγωγή ελλειμμάτων και συνακόλουθα νέου χρέους. Το βασικό επιχείρημα για την συνταγματοποίησή του είναι ότι, καίτοι φαίνεται να περιορίζει την εθνική δημοσιονομική κυριαρχία, η πραγματική κυριαρχία υποσκάπτεται ιδίως και κατεξοχήν από ένα μη εξυπηρετήσιμο χρέος ή μια άτακτη χρεωκοπία και τις συνέπειες αυτών, παρά από έναν συνταγματικό κανόνα που αποσκοπεί ακριβώς στην τιθάσευσή τους. Υπάρχει επομένως μία αντιστρόφως ανάλογη σχέση μεταξύ χρέους και κυριαρχίας. Έτσι, εάν το Σύνταγμα φιλοδοξεί να διασφαλίσει την πρώτη, τότε οφείλει κατ' ανάγκη να αποτρέψει τη διόγκωση του δεύτερου. Η ανάλυση αυτή υπονοεί και βασίζεται στην πεποίθηση ότι μια δημοκρατία για να είναι βιώσιμη στο μέλλον χρειάζεται έναν σχετικό περιορισμό της στο παρόν.<sup>60,61</sup>

Πέρα, όμως, και από αυτή τη διάσταση της οικονομικής κυριαρχίας, για κάποιους θεωρητικούς, η ίδια η έννοια της κυριαρχίας έχει θεολογικές καταβολές και αντιβαίνει στην έννοια του συνταγματισμού. Κατά τον Ackerman εμφανίζεται μονάχα σε ορισμένες εμβληματικές στιγμές, με τον εξωνομικό μανδύα της συντακτικής εξουσίας και στη συνέχεια παραδίδει τη σκυτάλη στον κανόνα δικαίου, στο ίδιο το Σύνταγμα.<sup>62</sup> Κατά το καθηγητή Σπυρόπουλο, στο συνταγματικό κράτος, η κατάτμηση της εξουσίας σε διάφορους τομείς και η υπαγωγή των πολιτικών και νομικών αποφάσεών τους στο ύπατο κριτήριο της συμφωνίας τους με το Σύνταγμα, αντιβαίνουν στην ίδια την έννοια της κυριαρχίας ως απόλυτης, πλήρους και ακαταγώνιστης δύναμης. Η κυριαρχία, γι' αυτόν, είναι συνώνυμη της αρμοδιότητας.<sup>63</sup> Για τους Κοντιάδη και Φωτιάδου, «η τελική απόφαση σχετικά με το περιεχόμενο του Συντάγματος, ως κειμένου με ακαταγώνιστη πια κανονιστική ισχύ να καθορίζει το πλαίσιο διαρρύθμισης της οργανωμένης κοινωνικής συμβίωσης, συνιστά εκείνη την αρμοδιότητα κατανομής αρμοδιοτήτων που καθιστά τον φορέα άσκησής της κυρίαρχο».<sup>64</sup> Επομένως, σύμφωνα με το Καραβοκύρη, μέσα από μία ρεαλιστική θεώρηση του δικαίου, «προέχει να συλλάβουμε τη σημασία αυτού που ερμηνεύει, στο όνομα του κυριάρχου, τους συνταγματικούς κανόνες και φέρει τελικά τα νοήματά τους»,<sup>65</sup> παρά να αναζητούμε την αυθεντική βούληση του λαού στο πρόσωπο του νομοθέτη ή του δικαστή. Σε μία αντίστροφη πορεία, «οι αυθεντικές δικαστικές/νομοθετικές ερμηνείες καταλογίζουν και αποδίδουν στον λαό/έθνος την δική τους (προσωπική, πολιτική, οικονομική, ηθική, κ.ο.κ.) αντίληψη για το περιεχόμενο των συνταγματικών επιταγών».<sup>66</sup>

<sup>59</sup> Λ. Παπαδοπούλου, Ο «Χρυσός Κανόνας» στο Σύνταγμα και το Δικαστήριο της Ένωσης, σε: Παπαδοπούλου / Πρεβεδούρου / Γώγος, *Το Δικαστήριο της ΕΕ: Εγγυητής της εύρυθμης λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των δικαιωμάτων των πολιτών*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: εκδ. Σάκκουλα 2016, σ. 311 επ.

<sup>60</sup> Ο.π., σ. 322.

<sup>61</sup> Για την αντίθετη άποψη η οποία υποστηρίζει ότι ο χρυσός κανόνας, αλλά και η σταθερότητα των τιμών δεν ανήκουν στα συνταγματικά ουσιώδη, βλ. Βασιλική Χρήστου, *Our Bank, Our Union*. Η κεντρική τράπεζα ως ένα ιδιαίτερο παράδειγμα «δημοσιοποίησης» μέσα στην κρίση, *ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ (ΤοΣ)* 2/2018, σ. 497 επ.

<sup>62</sup> Ackerman, B. A., *We the people: Foundations (Vol. 1)*, ό.π.

<sup>63</sup> Σπυρόπουλος Φ., Η λαϊκή κυριαρχία ιδίως κατά την περίοδο της οικονομικής κρίσεως, *Νομικό Βήμα*, 10/2012, σελ. 2679-2681

<sup>64</sup> Ξενοφών Κοντιάδης – Αλκμήνη Φωτιάδου, *Η συνταγματική ανθεκτικότητα στη δοκιμασία των κρίσεων. Κρίση ασφάλειας, οικονομική κρίση, πανδημία και Σύνταγμα*, 2022, ό.π., σ. 127.

<sup>65</sup> Καραβοκύρης Γ., Κυριαρχία κι ερμηνεία: αναζητώντας τον «κυρίαρχο λαό» στο *Κυριαρχία, Ετερότητα, Δικαιώματα*, Επιμέλεια: Χ. Παπαχαρλάμπους-Χ. Παπαστυλιανού. Ευρασία, 2013, σ.21-90.

<sup>66</sup> Καραβοκύρης Γ., *Το Σύνταγμα και η κρίση. Από το δίκαιο της ανάγκης στην αναγκαιότητα του δικαίου*, ό.π., σ. 70.

Η διάγνωση, βέβαια, του ποιος έχει το κυρίαρχο λόγο στην (τυπική και άτυπη) μεταβολή του Συντάγματος, στα πλαίσια μίας συνταγματικής κανονικότητας που βιώνουν οι δημοκρατίες μας, ακόμα και εν καιρώ κρίσης, δεν είναι ευχερής αλλά μέσα από την αναζήτησή του κυριάρχου, αναδεικνύονται οι θεσμικές ισορροπίες και οι ανταγωνισμοί ανάμεσα στους φορείς εξουσίας, δηλαδή το πλέγμα των οργάνων, αρμοδιοτήτων και ρόλων. Φανερόνεται ότι η άσκηση της κυριαρχίας δεν είναι μονολογική αλλά εντοπίζεται στη σχέση του Συντάγματος και των (έξω)θεσμικών παραγόντων του, των αυθεντικών ερμηνευτών που αναλαμβάνουν να μιλήσουν εξ ονόματός του, των πρωταγωνιστών, δηλαδή της έννομης τάξης και του πολιτικού συστήματος που ανταγωνίζονται στο ανώτατο επίπεδο της πολιτειακής ισχύος και επιβολής του δικαίου.<sup>67</sup>

## 1. Η κατάτμηση της ισχύος συνταγματικής μεταβολής

### ι. Η αποδυνάμωση του Κοινοβουλίου ως αναθεωρητικού οργάνου

Εκκινώντας, ως υπόθεση εργασίας, δεχόμενοι την άποψη ότι κυρίαρχος είναι τελικά αυτός που αλλάζει το Σύνταγμα, ο οποίος δεν είναι ένα «πρόσωπο» αλλά όλοι οι θεσμικοί πρωταγωνιστές βάσει της αρμοδιότητάς τους, θα εξετάσουμε πρώτα το ρόλο του Κοινοβουλίου στην αναθεωρητική διαδικασία σήμερα.

Συνήθως, στο Κοινοβούλιο ανατίθεται η αρμοδιότητα άσκησης της αναθεωρητικής λειτουργίας, ως κύριο όργανο, ενώ στην Ελλάδα, σύμφωνα με το άρθρο 110 Σ, το Κοινοβούλιο έχει την αποκλειστική αρμοδιότητα αναθεώρησης του Συντάγματος. Καίτοι η έννοια του Κοινοβουλίου διατηρεί τη σημασία της, ως το χώρο όπου η κρατική δράση γίνεται ορατή και ελέγξιμη, αποτελώντας ένα θεσμικό αντιστάθμισμα στη κυβερνώσα πλειοψηφία,<sup>68</sup> στη σύγχρονη αντιπροσωπευτική δημοκρατία, κεντρικό ρόλο παίζουν τα πολιτικά κόμματα, ο βαθμός κομματικής πειθαρχίας,<sup>69</sup> η δομή του κομματικού συστήματος και η οργάνωση του πολιτικού συστήματος ως συγκρουσιακού ή συναινετικού.<sup>70</sup>

Μέσα σ' ένα πλαίσιο μετασηματισμού της σύγχρονης δημοκρατίας, όπου κυριαρχεί τόσο η κρίση των πολιτικών κομμάτων, τα οποία αδυνατούν να εισαγάγουν συμπαγείς δημόσιες πολιτικές, όσο κι ένα έλλειμα πολιτικής αντιπροσώπευσης, ο τεχνοκρατικός λόγος ανάγεται σε κυρίαρχο μέσο νομιμοποίησης των πολιτικών αποφάσεων,<sup>71</sup> παρ' ότι η ανεξαρτησία του από τους πολιτικούς του εντολείς μπορεί ευχερώς να αμφισβητηθεί.

Παράλληλα, στην τυπική συνταγματική μεταβολή, όπου κατά κύριο λόγο, απαιτούνται ευρείες πολιτικές συναινέσεις μεταξύ κυβερνώσας πλειοψηφίας και αντιπολιτευόμενης μειοψηφίας, τα πολιτικά κόμματα, και συγκεκριμένα όσα χαρακτηρίζονται ως «συστημικά» ή ως «μη δημοκρατικές κοινωνικές ελίτ»<sup>72</sup> ή με άλλα λόγια τα κόμματα εξουσίας, αναλαμβάνουν το βάρος της αναθεωρητικής διαδικασίας. Η μεταξύ τους συσχέτιση και συνεργασία κατά τη

<sup>67</sup> Ξενοφών Κοντιάδης/Αλκμήνη Φωτιάδου, *Η ανθεκτικότητα του Συντάγματος: Συνταγματική αλλαγή, δικαιώματα και κυριαρχία σε συνθήκες κρίσης*, Σάκκουλα, Αθήνα 2016, σ. 21.

<sup>68</sup> Τόσο στα προεδρικά, όσο και στα κοινοβουλευτικά συστήματα διακυβέρνησης, το δίπολο κυβέρνηση – κοινοβούλιο έχει απωλέσει την «αίγλη» του και έχει αντικατασταθεί από το δίπολο κυβερνώσα πλειοψηφία – αντιπολιτευόμενη μειοψηφία.

<sup>69</sup> Στα κοινοβουλευτικά συστήματα είναι υψηλότερος σε σύγκριση με τα προεδρικά, βλ. Sartori, G., *Comparative constitutional engineering: an inquiry into structures, incentives, and outcomes*. NYU Press, 1997, σ. 203.

<sup>70</sup> Lijphart, A. (2012). The Consensus Model of Democracy. In *Patterns of Democracy* (pp. 30–45). Yale University Press. <http://www.jstor.org/stable/j.ctt32bg23.7>

<sup>71</sup> Κοντιάδης Ξ., *Δημοκρατία, κοινωνικό κράτος και Σύνταγμα στην ύστερη νεωτερικότητα*, Παπαζήσης, Αθήνα, 2006, σ. 61 επ.

<sup>72</sup> Για την αντιπαράθεση μεταξύ πολιτικών ελίτ και κοινωνικών κινημάτων βλ. K. von Beyme, *The Concept of Political Class: A New Dimension on Research of Elites?* West European Politics, 19(1)/1996, σ. 68 επ.



διαδικασία αυτή, εξαρτάται αρχικώς από τις ίδιες περί αναθεώρησης συνταγματικές ρυθμίσεις,<sup>73</sup> το εκλογικό σύστημα αλλά κυρίως από τη διάρθρωση του κομματικού συστήματος. Ένα δικομματικό σύστημα αυξάνει την αυστηρότητα του Συντάγματος σε αντίθεση με δημοκρατίες στις οποίες κυριαρχεί η κουλτούρα συνεργασίας και συναίνεσης, η οποία οδηγεί και στους αναγκαίους συμβιβασμούς.<sup>74</sup> Διαφαίνεται, επομένως, ότι οι διαφορετικοί τύποι δημοκρατίας μπορεί να παίζουν καθοριστικότερο ρόλο απ' ό,τι η ίδια η αναθεωρητική ρήτρα στην αναζήτηση του «κυριάρχου».

## ii. Η λαϊκή συμμετοχή

Πολλά Συντάγματα προβλέπουν είτε υποχρεωτικά είτε προαιρετικά, μόνο δηλαδή στις περιπτώσεις στις οποίες δεν πληρούνται οι αναγκαίες κοινοβουλευτικές πλειοψηφίες, τη σύμπραξη του λαού, με την μορφή δημοψηφίσματος, στην αναθεώρηση του Συντάγματος. Μία μορφή έμμεσης σύμπραξης του λαού στην αναθεωρητική λειτουργία αποτελεί η πρόβλεψη για πραγματοποίηση της συνταγματικής αναθεώρησης σε δύο φάσεις, με τη μεσολάβηση γενικών εκλογών, ώστε ο λαός με τη ψήφο του να επιλέξει την θέση του πολιτικού κόμματος που τον εκφράζει ως προς την αναθεώρηση,<sup>75</sup> όπως προβλέπεται και στο ελληνικό Σύνταγμα, στο άρθρο 110 παρ. 3 Σ. Φυσικά, μία τέτοια επιλογή, δεν συνεπάγεται κατ' ανάγκην μία καλύτερη αντιπροσώπευση του λαού στην αναθεωρητική διαδικασία, αφού πολλές φορές το εκλογικό σώμα αποπροσανατολίζεται και επηρεάζεται είτε από άλλες δημόσιες πολιτικές που επιλέγουν τα κόμματα είτε από την δημοφιλία των υποψηφίων.<sup>76</sup> Άλλωστε, το Κοινοβούλιο δεν δεσμεύεται τυπικά από τη βούληση του λαού για την ολοκλήρωση της αναθεωρητικής διαδικασίας.

Σ' ένα βαθύτερο επίπεδο, τίθεται το ερώτημα του κατά πόσο η άμεση συμμετοχή του λαού στην αναθεωρητική διαδικασία συντελεί πράγματι στην μεγαλύτερη νομιμοποίηση του συνταγματικού κειμένου ή στη πραγματικότητα αποτελεί μία φανταστική κυριαρχία, αφού τα συνταγματικά ζητήματα έχουν μεν τεχνικό χαρακτήρα, τίθενται δε στο λαό με μη αντικειμενικό και επαρκή τρόπο από τα πολιτικά κόμματα ή γίνονται έρμαιο δημαγωγικών πολιτικά δραστήριων μειοψηφιών.<sup>77</sup> Παράλληλα, αμφισβήτηση πραγματικής νομιμοποίησης γεννιέται στην περίπτωση χαμηλής συμμετοχής του εκλογικού σώματος και οριακών πλειοψηφιών.<sup>78</sup>

Σε αντίκρουση των ως άνω επιχειρημάτων, πολλοί διατείνουν ως επιχείρημα ότι συνήθως προηγείται μία επεξεργασία της αναθεωρητικής πρότασης από το Κοινοβούλιο πριν τεθεί στην κρίση του λαού, ενώ υποστηρίζουν ότι μπορούν να προβλεφθούν μηχανισμοί προληπτικού ελέγχου των προτάσεων αναθεώρησης καθώς και ex post δικαστικού ελέγχου. Άξια σημασίας, στη σύγχρονη τεχνολογική εποχή, είναι επίσης η διάχυση μεθόδων διαβούλευσης και πληροφόρησης των πολιτών, διευκολύνοντας το δημόσιο διάλογο, περιορίζοντας το κίνδυνο της δημαγωγίας.<sup>79</sup>

<sup>73</sup> Για παράδειγμα, από το αν απαιτείται ευρύτατη ή ευρεία κοινοβουλευτική πλειοψηφία, μία ή δύο βουλευτικές περιόδους.

<sup>74</sup> Ξενοφών Κοντιάδης – Αλκμήνη Φωτιάδου, *Η συνταγματική ανθεκτικότητα στη δοκιμασία των κρίσεων. Κρίση ασφάλειας, οικονομική κρίση, πανδημία και Σύνταγμα*, 2022, ό.π., σ. 137.

<sup>75</sup> Ό.π., σ. 138.

<sup>76</sup> Ξ. Κοντιάδης, *Πώς γράφεται το Σύνταγμα;*, Παπαζήσης, 2018, σ. 127 επ.

<sup>77</sup> S. Tierney, *Constitutional Referendums: A theoretical inquiry*, *Modern Law Review*, 72(3)/2009, σ. 360-383. Επίσης βλ. Ο. Αθανασιάδου, *Οι αμεσοδημοκρατικοί θεσμοί στην αντιπροσωπευτική δημοκρατία: Σύζευξη ή σύγκρουση;*, στον τόμο: Α. Μανιτάκης κ.ά. (επιμ.), *Η δημοκρατία μεταξύ ουτοπίας και πραγματικότητας*, Σαββάλας, 2011, σ. 198 επ., 209 επ.

<sup>78</sup> Ξ. Κοντιάδης – Αλκμήνη Φωτιάδου, *Η συνταγματική ανθεκτικότητα στη δοκιμασία των κρίσεων. Κρίση ασφάλειας, οικονομική κρίση, πανδημία και Σύνταγμα*, 2022, ό.π., σ. 138.

<sup>79</sup> Βλ. για τη προβληματική της αντιπροσώπευσης την ανάλυση της Β. Χρήστου, «Ο λαός, η αντιπροσώπευση και η “ατομική” δημοκρατία», *Εφημερίδα*, 3/2018, σελ. 347-369, σύμφωνα με την οποία η δημοκρατική εκδοχή της

Τα ως άνω προτάσσονται ως απάντηση στη κρίση της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας αλλά και στη δύναμη των δικαστών να μεταβάλλουν ατύπως το Σύνταγμα.<sup>80</sup>

### iii. Ο κρίσιμος ρόλος του δικαστή

Όπως, προηγουμένως, ελέγχθη ο δικαστής θεωρείται ότι μετέχει στη συνταγματική αλλαγή κυρίως μέσω της άτυπης αναθεώρησης. Αυτή, όμως, είναι μία μετριοπαθής θέση σχετικά με το ρόλο του δικαστή στη συνταγματική αναθεώρηση, αφού πολλές φορές ο δικαστής είτε προκαλεί άμεσα ή έμμεσα την εκκίνηση της συνταγματικής αναθεώρησης είτε συμμετέχει στη συγκεκριμενοποίηση των αποτελεσμάτων της. Ο δικαστής, επομένως, εμπλέκεται ενεργά στην αλλαγή του Συντάγματος από θέση ισχύος, καθώς προφέρει την τελευταία λέξη, είτε αυτή αποδειχθεί συναινετική στο διάλογό του με τον νομοθέτη, όταν αυτοπεριορίζεται (π.χ στην απόφαση 668/2012 του ΣτΕ για το πρώτο Μνημόνιο), είτε όταν έχει συγκρουσιακό χαρακτήρα, στις περιπτώσεις που ο ίδιος κρίνει αναγκαίο για τη διαφύλαξη των δικαιωμάτων μας ακόμη και τον ακτιβισμό του (π.χ. στην απόφαση 2287-90/2015 για την αντισυνταγματικότητα των περικοπών στις συντάξεις που επέφερε το δεύτερο Μνημόνιο).<sup>81</sup> Οι διαφορετικές μορφές εμπλοκής του δικαστή συναρτώνται με παράγοντες όπως ιδίως η διαρρύθμιση της διάκρισης των εξουσιών, το σύστημα ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων και η υπαγωγή της έννομης τάξης στο ηπειρωτικό ή στο αγγλοσαξονικό δικαϊκό σύστημα.<sup>82</sup>

Όπως παρατηρούν οι Κοντιάδης και Φωτιάδου<sup>83</sup>, φαίνεται ότι η συνταγματικά προβλεπόμενη διαδικασία αναθεώρησης παρουσιάζει συχνά πολύ μικρότερη σημασία για τον τρόπο που εξελίσσεται και τις μορφές που λαμβάνει η συνταγματική αλλαγή σε σύγκριση προς την επιρροή που ασκεί ο ανταγωνισμός ανάμεσα στον αναθεωρητικό νομοθέτη και τον δικαστή, όπως συγκεκριμενοποιείται κυρίως στη σχέση μεταξύ τυπικής και άτυπης συνταγματικής αναθεώρησης. Από τον δικαστή ξεκινάει συχνά η συνταγματική αλλαγή και στη δικαστική εξουσία καταλήγει. Ο δικαστής κινεί, κατ' αρχάς, τα νήματα της συνταγματικής μεταβολής μέσω της άτυπης αναθεώρησης.<sup>84</sup> Αυτό ιδίως συμβαίνει αφενός σε χώρες σε χώρες με αγγλοσαξονική νομική παράδοση, και αφετέρου σε κράτη όπου τα συνταγματικά ή τα ανώτατα δικαστήρια έχουν περίοπτη θέση και επιδεικνύουν έντονο δικαστικό ακτιβισμό, ως έκφραση του φαινομένου του «κράτους των δικαστών»,<sup>85</sup> επιτυγχάνοντας να έχουν τον τελευταίο λόγο έναντι του κοινού νομοθέτη.

Η νομολογία ενδέχεται να αποτελέσει αφορμή για ενεργοποίηση της αναθεωρητικής διαδικασίας υπό δύο διαφορετικές εκδοχές: είτε ο συνταγματικός νομοθέτης να θεωρήσει σκόπιμο –ενδεχομένως για λόγους ασφάλειας δικαίου– να περιλάβει στο κείμενο του Συντάγματος τις

---

αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας είναι προτιμότερη από την άμεση δημοκρατία ακόμα και αν η τελευταία θεωρηθεί ως εφικτή στην εποχή μας λόγω της εξέλιξης της τεχνολογίας και των διαδικτυακών μέσων.

<sup>80</sup>A. Hutchinson/J. Colon-Rios, *Democracy and constitutional change*, ό.π.

<sup>81</sup> Καραβοκύρης Γεώργιος, *Η ανθεκτικότητα του Συντάγματος στην κρίση*, ό.π., σ. 75.

<sup>82</sup> Ξ. Κοντιάδης – Αλκμήνη Φωτιάδου, *Η συνταγματική ανθεκτικότητα στη δοκιμασία των κρίσεων. Κρίση ασφάλειας, οικονομική κρίση, πανδημία και Σύνταγμα*, 2022, ό.π., σ. 128.

<sup>83</sup> Ό.π., σ. 129.

<sup>84</sup> Μέσω της σύμφωνης με την ΕΣΔΑ και με το ευρωπαϊκό ενωσιακό δίκαιο ερμηνείας του Συντάγματος, για παράδειγμα, το άρθρο 14 παρ. 9 για τον λεγόμενο βασικό μέτοχο ερμηνεύθηκε περιοριστικά από τους δικαστές σύμφωνα με το ευρωπαϊκό δίκαιο, αλλά και το άρθρο 16 παρ.5 για τα ΑΕΙ αποκλειστικά ως ΝΠΔΔ, ενώ λειτουργούν νόμιμα ιδιωτικά παραρτήματα ξένων πανεπιστημίων και αναγνωρίζονται τα επαγγελματικά δικαιώματα των τίτλων τους.

<sup>85</sup> Βλ. R. Hirschl, *Towards Juristocracy: The Origins and Consequences of the New Constitutionalism*, Harvard University Press, 2007, C.N. Tate/T. Vallinder (Eds.), *The Global Expansion of Judicial Power*, NYU Press, 1995

αλλαγές που επέφερε ο δικαστής,<sup>86</sup> είτε να αναγκαστεί να αναθεωρήσει το Σύνταγμα ώστε να αποκρούσει τη νομολογία, δηλαδή να ανατρέψει τις επιπτώσεις που επέφερε ο δικαστής κατά την εφαρμογή του Συντάγματος.<sup>87</sup>

Έτσι, στο σύγχρονο Κράτος Δικαίου, αναδιατάσσεται η σχέση συνταγματισμού και δημοκρατίας, με αποτέλεσμα να μην καθίσταται ευχερής η διάκριση των εξουσιών, ιδίως στο κομμάτι της άτυπης συνταγματικής μεταβολής, εκεί δηλαδή που διεξάγεται με μεγαλύτερη ένταση η διαμάχη των ερμηνειών και το Σύνταγμα παρότι (κειμενικά) ίδιο εμφανίζεται συνεχώς (ερμηνευτικά) ως άλλο.<sup>88</sup> Συνεπώς, η σχέση δικαστή και νομοθέτη είτε ιδωθεί ως ένα είδος αρμονικού καταμερισμού εργασίας και τελικά «μοιρασμένης εξουσίας αυθεντίας»<sup>89</sup>, είτε ρεαλιστικά ως ένας σκληρός ανταγωνισμός στην αυθεντία της ερμηνείας, είναι προφανές ότι ματαιοπονεί όποιος αποπειράται, με βάση το συνταγματικό κείμενο, να προβλέψει με βεβαιότητα την έκβασή της.<sup>90</sup> Κι αυτό γιατί το ποιος αποφασίζει την αλλαγή του Συντάγματος εκτείνεται σε άλλους θεσμικούς όρους, όπως, για παράδειγμα, η οργάνωση του ελέγχου της συνταγματικότητας, η διεθνοποίηση και ο εξευρωπαϊσμός του συνταγματικού φαινομένου.

## 2. Οι αναθεωρητικές ρήτρες:<sup>91</sup> αυστηρότητα ή συναίνεση;

Η κίνηση της διαδικασίας αναθεώρησης του Συντάγματος, θέτει σε δοκιμασία τα δύο θεμελιώδη χαρακτηριστικά του Συντάγματος. Πρώτον, τον αυστηρό χαρακτήρα του στον οποίο θεμελιώνεται η υπεροχή του σε σχέση με την κοινή νομοθεσία. Και, δεύτερον, τη σχέση του με τον μακρύ ιστορικό χρόνο στον οποίο πρέπει να κινείται.<sup>92</sup> Η αυστηρότητα αποσκοπεί στη διασφάλιση της σταθερότητας του Συντάγματος απέναντι στη βούληση της εκάστοτε συγκυριακής πλειοψηφίας, καθιστώντας το Σύνταγμα αυστηρό, σταθερό και μακρόβιο.<sup>93</sup>

<sup>86</sup> Πρόκειται για τη λεγόμενη «βεβαιωτική» αναθεώρηση, βλ. Ξ. Κοντιάδης, *Ο νέος συνταγματισμός και τα θεμελιώδη δικαιώματα*, ΑΝΤ. Ν. ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, 2002., σ. 95 επ.

<sup>87</sup> Ειδική μορφή αυτού του διαλόγου μεταξύ δικαστή και συνταγματικού νομοθέτη αποτελεί η νομολογία που παράγεται με αφορμή την κύρωση των Ευρωπαϊκών Συνθηκών ή ευρύτερα την προσαρμογή στο ευρωπαϊκό κεκτημένο. Η νομολογία των συνταγματικών ή ανωτάτων δικαστηρίων έχει προκαλέσει σε πολλές περιπτώσεις την αναθεώρηση του Συντάγματος, ώστε να θεωρηθεί συμβατή προς αυτό η πορεία εμβάθυνσης της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Από μια διαφορετική οπτική, είναι εξαιρετικά σημαντική τα τελευταία χρόνια η επίδραση που ασκεί η νομολογία διεθνών δικαστηρίων, όπως κυρίως του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, όχι μόνο στην ερμηνεία του Συντάγματος αλλά σε ορισμένες περιπτώσεις και στην τυπική ή άτυπη αναθεώρησή του.

<sup>88</sup> Καραβοκύρης Γεώργιος, Η ανθεκτικότητα του Συντάγματος στην κρίση, *ό.π.*, σ.75, δανειζόμενος τη φράση από το ομότιτλο Βιβλίο του P. Ricoeur, *Soi-même comme un autre*, Seuil, 1996.

<sup>89</sup> Βλ. την πολύ ενδιαφέρουσα συμβολή του D. Kyritsis, *Shared authority: Courts and legislatures in legal Theory*, Hart Publishing, 2015.

<sup>90</sup> Καραβοκύρης Γεώργιος, Η ανθεκτικότητα του Συντάγματος στην κρίση, *ό.π.*, σ.75.

<sup>91</sup> Ως αναθεωρητική ρήτρα νοείται η συνταγματική διαρρύθμιση της αναθεωρητικής λειτουργίας.

<sup>92</sup> Ε. Βενιζέλος, Η δοκιμασία της αναθεώρησης - Το ιστορικό, συνταγματικό και διεθνές πλαίσιο, *Constitutionalism.gr*, Όμιλος "Αριστόβουλος Μάνεσης", 9.11.2018

<sup>93</sup> Την ανωτέρω άποψη αντικρούουν όσοι διεκδικούν περισσότερη πολιτική και δημοκρατία στο σύγχρονο συνταγματικό κράτος και επιχειρηματολογούν υπέρ του «εκδημοκρατισμού» των αναθεωρητικών ρητρών και της διασφάλισης μεγαλύτερης ευελιξίας στην αναθεωρητική διαδικασία. Κλασική επ' αυτού είναι η αντιπαράθεση μεταξύ J. Madison και Th. Jefferson κατά τη θέσπιση του Συντάγματος των ΗΠΑ, όπου η αντίληψη του Madison υπέρ ενός Συντάγματος εξαιρετικά αυστηρού επικράτησε επί της αντίληψης του Jefferson ότι κάθε γενιά θα έπρεπε να ξαναγράψει το Σύνταγμά της. Κατά μια άποψη, στην εξαιρετική αυστηρότητα του συντάγματος των ΗΠΑ αποδίδεται τόσο η αντοχή του στον χρόνο όσο και η σταθερότητα της αμερικανικής συνταγματικής τάξης. Βέβαια, η υπέρμετρη αυστηρότητα είχε ως αποτέλεσμα να αναπτυχθεί η δημιουργική – εξελικτική ερμηνεία του Συντάγματος και οι άτυπες αναθεωρήσεις, καθιστώντας τον δικαστή κυρίαρχο στην αμερικανική συνταγματική τάξη και επιφέροντας σε κάθε ιστορική περίοδο τόσο σημαντικές αλλαγές στο Σύνταγμα των ΗΠΑ, όσο ενδεχομένως μια τυπική αναθεώρηση να μην είχε αποτολμήσει να εισαγάγει. Τελικά, εξαιτίας της υπέρμετρης αυστηρότητας του Συντάγματος των ΗΠΑ η ανάγνωσή του προσαρμόζεται στις απαιτήσεις κάθε ιστορικής περιόδου και υπό την έννοια αυτή μέσω της επικράτησης της άποψης του Madison εκπληρώνεται η αντίληψη του Jefferson.

Η διασφάλιση αυτής της σταθερότητας στα Συντάγματα οριοθετείται είτε με όρους ουσιαστικούς είτε διαδικαστικούς από τις αναθεωρητικές ρήτρες. Μια τυπολογία των αναθεωρητικών ρητρών μπορεί να επιχειρηθεί με βάση τα εξής κριτήρια: Κατά πόσον αποσκοπούν να αναπαραστήσουν τη συντακτική εξουσία αναθέτοντας, μεταξύ άλλων, την αρμοδιότητα της συνταγματικής αναθεώρησης σε ειδικό όργανο, αν κατοχυρώνουν ρήτρες αιωνιότητας, αν και με ποιο τρόπο εμπλέκουν το εκλογικό σώμα στην αναθεωρητική διαδικασία, αν η διαδικασία ολοκληρώνεται σε μια βουλευτική περίοδο ή σε περισσότερες κατόπιν μεσολάβησης γενικών εκλογών, αν προβλέπουν θεσμικό ρόλο κατά την αναθεωρητική λειτουργία εκτός από το Κοινοβούλιο και στην κυβέρνηση ή τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, αν προβλέπεται ευρύτατη ή ευρεία πλειοψηφία για την ψήφιση της αναθεώρησης, αν πέρα από όργανα του κεντρικού κράτους εμπλέκονται και ομόσπονδα ή περιφερειακά, όπως κατά κανόνα συμβαίνει στα ομοσπονδιακά κράτη, τη, και αν προβλέπεται η μεσολάβηση χρονικού διαστήματος μεταξύ της ολοκλήρωσης της αναθεωρητικής διαδικασίας και της έναρξης της επόμενης.<sup>94</sup>

Οι αναθεωρητικές ρήτρες, ωστόσο, δεν πρέπει κι αυτές να ερμηνεύονται στενά, καθώς η σημασία τους γίνεται αντιληπτή μόνον εντός των συμφραζομένων της λειτουργίας του Κράτους και του πολιτικού συστήματος. Συνήθως η αυστηρή διαδικασία αναθεώρησης ευνοεί προφανώς τον εναλλακτικό δρόμο (της άτυπης) συνταγματικής μεταβολής, ενισχύει τον ρόλο του δικαστή και μπορεί ακόμη και να συμβάλει στην απαξίωση του Συντάγματος.<sup>95</sup> Σε περιόδους πολιτικής κρίσης, στο ίδιο παράδοξο ενδέχεται να οδηγήσουν και οι ρήτρες αιωνιότητας, προκαλώντας κλυδωνισμούς στη συνταγματική τάξη.<sup>96</sup> Από την άλλη πλευρά, η συναίνεση, ως *ratio* και ως μέσο επίτευξης σταθερότητας, επίσης ενδέχεται να μην επιτυγχάνεται εξαιτίας της ελαττωματικής συνταγματικής μηχανικής της αναθεωρητικής ρήτρας. Οι αυξημένες κοινοβουλευτικές πλειοψηφίες δεν προκύπτουν μόνο χάρη στη συνεννόηση των πολιτικών κομμάτων, αλλά μπορεί να συνιστούν αποτέλεσμα ενός πλειοψηφικού εκλογικού συστήματος. Αντιστρόφως, σε κράτη όπου δεν κατοχυρώνεται συνταγματικά το εκλογικό σύστημα, η τροποποίησή του επί το αναλογικότερον ενδέχεται να καταστήσει ανέφικτες τις πλειοψηφίες που προβλέπονται στην αναθεωρητική ρήτρα.<sup>97</sup>

Ανορθολογική μπορεί επίσης να αποδειχθεί, στο όνομα της ελκυστικής νομιμοποίησης που συνοδεύει την επίκληση της βούλησης του λαού, η (δημοψηφισματική) συμμετοχή του εκλογικού σώματος στην αναθεωρητική διαδικασία, ιδιαίτερα όταν πρόκειται για χώρες δίχως αμεσοδημοκρατική κουλτούρα.<sup>98</sup> Η απρόβλεπτη λειτουργία της αναθεωρητικής ρήτρας, η οποία είναι σε θέση να μεταβάλλει και τον πολιτικό ανταγωνισμό, ενισχύοντας συνεργασίες ή αντίστροφα επιτείνοντας τις συγκρούσεις μεταξύ των κομμάτων, σημαίνει ότι κατά τον σχεδιασμό της θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη όλες οι παράμετροι που επηρεάζουν τη συνταγματική αλλαγή. Καθίσταται σαφές ότι ιδανική αναθεωρητική ρήτρα δεν μπορεί να υπάρξει, αφού ο τρόπος που επηρεάζει την αυστηρότητα του Συντάγματος εξαρτάται από τον νομικό πολιτισμό, το πολιτικό σύστημα, το σύστημα δικαστικού ελέγχου κ.α. Παρατηρείται, παρ' όλα αυτά, μία τάση απλούστευσης των αναθεωρητικών ρητρών για δύο λόγους: πρώτον, το συνταγματικό κράτος έχει

<sup>94</sup> Ε. Κοντιάδης – Αλκμήνη Φωτιάδου, *Η συνταγματική ανθεκτικότητα στη δοκιμασία των κρίσεων. Κρίση ασφάλειας, οικονομική κρίση, πανδημία και Σύνταγμα*, 2022, ό.π., σ. 143.

<sup>95</sup> Στην Ευρώπη, τέτοιες περιπτώσεις συνιστούν το Βέλγιο και η Ολλανδία.

<sup>96</sup> Βλ. R. Albert, *Constitutional Handcuffs*, *Arizona State Law Journal*, 42(3)/2010, σ. 664 επ.

<sup>97</sup> Ε. Κοντιάδης – Αλκμήνη Φωτιάδου, *Η συνταγματική ανθεκτικότητα στη δοκιμασία των κρίσεων. Κρίση ασφάλειας, οικονομική κρίση, πανδημία και Σύνταγμα*, 2022, ό.π., σ. 147

<sup>98</sup> Βλ. X. Contiades/A. Fotiadou, *Models of Constitutional Change*, ό.π., σ. 426 επ.

πια ωριμάσει και δεύτερον οι περίπλοκες ρήτρες δεν συνάδουν σ' ένα κόσμο που αλλάζει με ραγδαίους ρυθμούς.<sup>99</sup>

Συμπερασματικά, σύμφωνα με τον Κοντιάδη και τη Φωτιάδου, απαιτείται η απομυθοποίησή του Συντάγματος, ώστε να διευκολύνεται η ευχερής προσαρμογή του στις κοινωνικές, οικονομικές, τεχνολογικές ή νομικές εξελίξεις, δίχως, βέβαια να θυσιάζονται οι συναινέσεις και τα θεσμικά αντίβαρα. Το ίδιο ισχύει και για την έννοια της κυριαρχίας: αντί των φαντασμάτων του συνταγματικού παρελθόντος και τη ανώφελη αναζήτηση του κυρίαρχου στην έκτακτη κατάσταση ή στην τυπική αρμοδιότητα, αυτό που προτείνεται είναι μια διαλογική και διαλεκτική θεώρηση του κυρίαρχου ως εκείνου που έχει τη νόμιμη και νομιμοποιημένη ισχύ να μεταβάλλει το περιεχόμενο του Συντάγματος, είτε μέσω άτυπης είτε μέσω τυπικής συνταγματικής μεταβολής, με γνώμονα την αποτροπή της συγκέντρωσης της ισχύος της συνταγματικής μεταβολής σε ένα και μοναδικό φορέα εξουσίας, ανεξαρτήτως αν αυτός είναι ο λαός, ο δικαστής ή η πολιτική. Όπως χαρακτηριστικά, επισημαίνουν οι Κοντιάδης και Φωτιάδου, «όταν η κρίση μετατρέπεται σε μια ρωγμή της κανονικότητας, χωρίς να προκαλεί την κατάρρευση της συνταγματικής τάξης, η διαχείριση της έκτακτης ανάγκης χάνει σημαντικό μέρος της αίγλης της και κρίσιμη καθίσταται η προσαρμογή και η ανθεκτικότητα του Συντάγματος».<sup>100</sup>

---

<sup>99</sup> Z. Elkins/T. Ginsburg/J. Melton, *The Endurance of National Constitutions*, ό.π., σ. 33 επ.

<sup>100</sup> Ξ. Κοντιάδης – Αλκμήνη Φωτιάδου, *Η συνταγματική ανθεκτικότητα στη δοκιμασία των κρίσεων. Κρίση ασφάλειας, οικονομική κρίση, πανδημία και Σύνταγμα*, 2022, ό.π., σ. 151.

### III. Οικονομική κρίση και ανθεκτικότητα του Συντάγματος

#### 1. Η δοκιμασία και οι αντιδράσεις του Συντάγματος εν καιρώ οικονομικής κρίσης

Η οικονομική κρίση, ιδωμένη ως μια μορφή καταστροφής, δοκιμάζει την ίδια την έννοια της κανονιστικότητας του Συντάγματος, καθώς απειλεί να καταστήσει ανενεργά ή να αποδυναμώσει συγκεκριμένα ρυθμιστικά πεδία του. Το Σύνταγμα, φυσικά, «δεν μπορεί ούτε να προκαλέσει ούτε να επιλύσει μία οικονομική κρίση»,<sup>101</sup> παρ' όλα αυτά δεν είναι αμέτοχο ως προς τη διαχείριση της κρίσης και τις επιπτώσεις της.

Η Παγκόσμια Οικονομική Ύφεση 2007-2009 έπληξε πολλά κράτη και τους κοινωνικούς μετασχηματισμούς αυτών. Μέσα από συγκριτική προσέγγιση,<sup>102</sup> παρατηρήθηκαν μεταβολές στη λειτουργία της εκτελεστικής και της νομοθετικής εξουσίας, η δικαστική εξουσία τέθηκε μπροστά στην ανάγκη να επεξεργαστεί νέες μορφές «διαλόγου» με τον νομοθέτη αλλά και με δικαστήρια άλλων πληττόμενων κρατών (transjudicial bricolage), το πολιτικό και το κομματικό σύστημα υπέστησαν σε πολλές χώρες βαθείς μετασχηματισμούς, ενώ παράλληλα με την εντατικοποίηση των άτυπων συνταγματικών μεταβολών πραγματοποιήθηκαν ευρείες ή περιορισμένης έκτασης αναθεωρήσεις του Συντάγματος.<sup>103</sup> Αλώβητο, δεν θα μπορούσε να μείνει το πεδίο των θεμελιωδών και κυρίως των κοινωνικών δικαιωμάτων, με τη νομολογία να παίρνει νέες κατευθύνσεις. Συνολικά, δηλαδή, επηρεάστηκαν η κανονιστική, η οργανωτική και η συμβολική λειτουργία των Συνταγμάτων, ανάλογα βέβαια και με τις ιδιαιτερότητες κάθε συνταγματικής τάξης.

Μία τυπολογία των αντιδράσεων του Συντάγματος στα πλήγματα της πρόσφατης οικονομικής κρίσης, βάσει της μελέτης των Κοντιάδη και Φωτιάδου, είναι η εξής: η προσαρμοστικότητα (adjustment), η κατάρρευση (breakdown), η υποταγή (submission) και η σταθερότητα (stamina).<sup>104</sup> Η παραπάνω κατηγοριοποίηση προέκυψε βάσει τεσσάρων κριτηρίων: πρώτον, αν πραγματοποιήθηκαν συνταγματικές αναθεωρήσεις (που περιλαμβάνουν από ολικές αναθεωρήσεις μέχρι περιορισμένης έκτασης τροποποιήσεις και προσθήκες), δεύτερον, αν σημειώθηκαν (και τι είδους) άτυπες συνταγματικές μεταβολές από τον κοινό νομοθέτη και τον δικαστή, τρίτον, αν προκλήθηκαν μεταμορφώσεις του πολιτικού συστήματος και τέταρτον, αν υπήρξαν μετασχηματισμοί στις λειτουργίες και την κανονιστικότητα του Συντάγματος.<sup>105</sup> Αυτές συναρτώνται με διαφορετικές όψεις της ανθεκτικότητας και αποτελούν στην ουσία διαβαθμίσεις της. Από αυτές, μόνο η πρώτη και η τελευταία μορφή αντίδρασης αντιστοιχούν στην έννοια της ανθεκτικότητας.

##### i. Προσαρμοστικότητα (adjustment)

Ειδικότερα, προσαρμοστικότητα του Συντάγματος, με μια πραγματιστική αντίληψη, σημαίνει ανταπόκριση στην κρίση με την προσαρμογή και την επικαιροποίηση των διατάξεών του, μέσω ενός συνδυασμού τυπικών και άτυπων μεταβολών. Αυτό σημαίνει ότι κάποιες μορφές

<sup>101</sup> Contiades, Xenophon, and Alkmene Fotiadou. "How Constitutions Reacted to the Financial Crisis." *Constitutions in the Global Financial Crisis*, ό.π., σ. 58.

<sup>102</sup> Βλ. τις συμβολές στον συλλογικό τόμο, ό.π.

<sup>103</sup> X. Contiades/A. Fotiadou, *How Constitutions Reacted*, ό.π., σ. 10 επ., 23 επ.

<sup>104</sup> Ως μορφή αντίδρασης στη κρίση, χαρακτηρίζεται από την ικανότητα της συνταγματικής τάξης να ανταπεξέλθει στις νέες συνθήκες, χωρίς να απαιτηθούν μείζονες τυπικές ή άτυπες συνταγματικές μεταβολές ούτε να προκληθεί αλλοίωση των λειτουργιών του Συντάγματος. Βλ. ό.π., σ. 49 επ.

<sup>105</sup> Ό.π., σ. 57 επ.

συνταγματικής δυσκαμψίας (rigidities),<sup>106</sup> έγιναν πιο ευέλικτες, ενώ άλλες υπέστησαν ριζικές μεταβολές. Στην περίπτωση των Συνταγμάτων που επέδειξαν προσαρμοστικότητα αναδεικνύεται ότι είτε οι μηχανισμοί συνταγματικής αναθεώρησης επέτρεψαν χωρίς χρονοτριβή την τυπική μεταβολή τους, είτε η δικαστική εξουσία λειτούργησε με την απαιτούμενη βούληση και ετοιμότητα κατά τον έλεγχο συνταγματικότητας των περιοριστικών μέτρων, είτε ακολουθήθηκαν και οι δύο προηγούμενες οδοί προκειμένου το Σύνταγμα να ανταποκριθεί στις προκλήσεις της κρίσης και να μην περιπέσει σε αδράνεια. Τυπικό παράδειγμα προσαρμοστικότητας, το Ηνωμένο Βασίλειο,<sup>107</sup> όπου το Σύνταγμα δεν έχει κωδικοποιηθεί, με αποτέλεσμα η συνταγματική μεταβολή να πραγματοποιηθεί αβίαστα, ενώ ο νομικός και πολιτικός διάλογος επικεντρώθηκε ιδίως στο πεδίο της (επανα)ρύθμισης της οικονομίας και της ενίσχυσης των ελεγκτικών μηχανισμών.

Προσαρμοστικότητα, ωστόσο, θα μπορούσαμε να πούμε ότι επέδειξε και η Ισπανία, παρά την αυστηρή αναθεωρητική της ρήτρα, υιοθετώντας τον Αύγουστο του 2011, δεχόμενη μεγάλες οικονομικές πιέσεις, με ευρύτατη κοινοβουλευτική πλειοψηφία και με συνοπτική διαδικασία τη ρήτρα του ισοσκελισμένου προϋπολογισμού<sup>108</sup> και τη ρήτρα χρέους, δίνοντας έτσι ένα μήνυμα στους Ευρωπαίους εταίρους και εντείνοντας τη συμβολική λειτουργία του Συντάγματος.<sup>109</sup> Εδώ, η ευρύτατη πολιτική συναίνεση και η αναθεώρηση του Συντάγματος λειτούργησε ως μια εναλλακτική οδό προσαρμογής απέναντι στη κρίση. Παράλληλα, το Συνταγματικό Δικαστήριο της Ισπανίας επέδειξε μία αυτοσυγκράτηση κατά τον έλεγχο συνταγματικότητας των περιοριστικών μέτρων που θεσπίστηκαν ένεκα της κρίσης.<sup>110</sup>

Προσαρμοστικότητα με διαφορετικούς τρόπους επέδειξαν και η Ιρλανδία,<sup>111</sup> η Λετονία<sup>112</sup> και η Ιταλία,<sup>113</sup> η οποία μάλιστα, την ίδια χρονική περίοδο με την Ισπανία, υιοθέτησε την ρήτρα του ισοσκελισμένου προϋπολογισμού.<sup>114</sup>

---

<sup>106</sup> Για τον όρο, βλ. ανωτέρω κεφάλαιο I.2.

<sup>107</sup> Βλ. McEldowney, John F. (2009) Defining the public interest: public law perspectives on regulating the financial crisis. In: Labrosse, John Raymond and Olivares-Caminal, Rodrigo and Singh, Dalvinder, 1970-, (eds.) Financial crisis management and bank resolution. London: Informa Law, pp. 103-132, Black, Julia (2010) The credit crisis and the constitution. In: Oliver, D., Prosser, T. and Rawlings, R., (eds.) The Regulatory State: Constitutional Implications. Oxford University Press, Oxford, pp. 92-129.

<sup>108</sup> Για τη ρήτρα του ισοσκελισμένου προϋπολογισμού βλ. Π. Μαντζούφας, Ο «χρυσός» δημοσιονομικός κανόνας στο Σύνταγμα. Λύση του προβλήματος ή ένα ακόμα εμπόδιο στην οικονομική προσαρμογή και στην προστασία των δικαιωμάτων, ανακτήθηκε από [www.constitutionalism.gr](http://www.constitutionalism.gr), Όμιλος "Αριστόβουλος Μάνεσης".

<sup>109</sup> Βλ. A.R. Robledo, The Spanish Constitution in the Turmoil of the Global Financial Crisis, στον τόμο: X. Contiades (Ed.), Constitutions in the Global Financial Crisis, ό.π., σ. 154 επ.

<sup>110</sup> Βλ. ενδεικτικά τις αποφάσεις 128/2011, 180/2011, 8/2012, 35/2012, 246/2012 του Συνταγματικού Δικαστηρίου της Ισπανίας. Ενδιαφέρον παρουσιάζουν επίσης οι αποφάσεις 122/2013 και 142/2013, όπου το Δικαστήριο έκρινε συνταγματική την αύξηση της συμμετοχής των ασφαλισμένων και συνταξιούχων στη δαπάνη αγοράς φαρμάκων, με το σκεπτικό ότι το δημοσιονομικό όφελος του μέτρου αυτού μπορεί να ποσοτικοποιηθεί, ενώ δεν συμβαίνει το ίδιο με την επιβάρυνση των ασθενών.

<sup>111</sup> Βλ. A. Nolan, Welfare Rights in Crisis in the Eurozone: Ireland, στον τόμο: Kilpatrick, Claire and De Witte, Bruno, Social Rights in Times of Crisis in the Eurozone: The Role of Fundamental Rights' Challenges (April 22, 2014). EUI Department of Law Research Paper No. 2014/05, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2428855> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2428855>

<sup>112</sup> Στη Λετονία το Συνταγματικό Δικαστήριο έκρινε αντισυνταγματική τη νομοθεσία που ψηφίστηκε για την εφαρμογή της συμφωνίας με τους διεθνείς δανειστές. Κατά το Δικαστήριο η επιλογή των κατάλληλων μέτρων μεταξύ περισσότερων εναλλακτικών λύσεων ανήκε στο κράτος. Αποφάσεις 2009-43-01, 2011-03-01, 2009-44-01, 2010-21-01.

<sup>113</sup> Βλ. ενδεικτικά D. Tega, Welfare Rights in Italy, στον τόμο: C. Kilpatrick/B. De Witte (Ed.), Social Rights in Times of Crisis, ό.π., σ. 50 επ., 59 επ.

<sup>114</sup> Βλ. T. Groppi/I. Spigno/N. Vizioli, The Constitutional Consequences of the Financial Crisis in Italy, στον τόμο: X. Contiades (Ed.), Constitutions in the Global Financial Crisis, ό.π., σ. 91 επ.

## ii. Κατάρρευση (Breakdown)

Σε άλλες έννομες τάξεις, όπως στην Ουγγαρία και την Ισλανδία, τα Συντάγματα κατέρρευσαν, υπό το βάρος, είτε του πολιτικού περιβάλλοντος, είτε των ακραίων οικονομικών συνθηκών. Στην Ουγγαρία ο σχηματισμός μιας ευρύτατης κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας σε ένα πολιτικό περιβάλλον ακραίας πολιτικής πόλωσης οδήγησε στην αναθεώρηση του Συντάγματος προς μια αυταρχική κατεύθυνση. Η εξήγηση προϋποθέτει την αναδρομή στην πρόσφατη συνταγματική ιστορία, καθώς η Ουγγαρία υπήρξε το μοναδικό κράτος της Ανατολικής Ευρώπης όπου η μετάβαση από το κομμουνιστικό καθεστώς δεν συνοδεύθηκε από την υιοθέτηση ενός νέου Συντάγματος.<sup>115</sup> Ένα νέο Σύνταγμα ψηφίστηκε μόλις τον Απρίλιο του 2011, στη σκιά της οικονομικής κρίσης.

Στην Ισλανδία, η συνταγματική εξέλιξη ήταν αντίθετη. Παρ' ότι έγινε μία προσπάθεια για έναν εναλλακτικό συνταγματικό σχεδιασμό, με άμεση εμπλοκή του λαού, μέσω ενός δημοκρατικού-συνεργατικού σχεδιασμού (crowd-sourcing) του Συντάγματος συμπεριλαμβάνοντας τη χρήση μέσων κοινωνικής δικτύωσης, το πείραμα απέτυχε.<sup>116</sup> Όχι όμως πλήρως. Η κοινωνική συνοχή ενισχύθηκε αφού το παλιό αναχρονιστικό Σύνταγμα επλήγη κι η Ισλανδία ευρέθη στο επίκεντρο του παγκοσμίου ενδιαφέροντος.<sup>117</sup>

## iii. Υποταγή (Submission)

Η συνταγματική υποταγή εκδηλώνεται με τη συρρίκνωση της κανονιστικής και της συμβολικής λειτουργίας του Συντάγματος, την αδυναμία προσαρμογής στα νέα δεδομένα και τη σταδιακή απώλεια της ικανότητάς του να συγκαθορίζει τη διαμόρφωση των εξελίξεων.<sup>118</sup> Η παράταση της συνταγματικής υποταγής για μακρό διάστημα υπονομεύει την επανατακτικότητα, βασικό στοιχείο ανθεκτικότητας. Ναι μεν, το Σύνταγμα συνεχίζει να επιτελεί μέρος των λειτουργιών του, όμως στη πραγματικότητα υπολειτουργεί, αποσβολωμένο μπροστά στη κρίση. Οι κύριες αιτίες υποταγής του Συντάγματος στις απαιτήσεις της οικονομικής κρίσης μπορούν να εντοπιστούν στη δυσκολία – απροθυμία πραγματοποίησης τυπικών συνταγματικών μεταβολών σε συνδυασμό με έναν τεράστιο όγκο άτυπων συνταγματικών μεταβολών που προέρχονται από τον κοινό νομοθέτη και τον ανεπαρκή διάλογο του τελευταίου με τον δικαστή, ο οποίος παράλληλα δεν παρεμβαίνει στις πληθωρικές νομοθετικές μεταβολές με αποφάσεις που να επηρεάζουν ουσιαδώς τη ροή των πραγμάτων (χωρίς αυτό να σημαίνει απαραίτητως ότι κρίνει τις νομοθετικές επιλογές αντισυνταγματικές). Υποταγή του Συντάγματος σημαίνει επίσης ανεπαρκή ή εσφαλμένη θεμελίωση νομοθετικών παρεμβάσεων και δικαστικών αποφάσεων, σταθμίσεις χωρίς σεβασμό σε συνταγματικές αρχές και δικαιώματα, καθυπόταξη του συνταγματικού λόγου στον πολιτικό λόγο και κατά σύστημα παραπλανητική επίκληση του Συντάγματος στον δημόσιο διάλογο. Η κατάσταση αυτή υπονομεύει την κανονιστικότητα του Συντάγματος, διαβρώνοντας τις

<sup>115</sup> Βλ. K. Kovács/G.A. Tóth, Hungary's Constitutional Transformation, *European Constitutional Law Review*, 7/2011, σ. 183, 203. Για την πιο πρόσφατη περίοδο βλ. K.L. Scheppele, Hungary and the End of Politics: How Victor Orbán launched a constitutional coup and created a one-party state. [www.thenation.com/article/179710/hungary-and-end-politics#](http://www.thenation.com/article/179710/hungary-and-end-politics#).

<sup>116</sup> Βλ. B. Thorarensen, Why the Making of a Crowd-sourced Constitution in Iceland Failed, <http://constitutional-change.com/why-the-making-of-a-crowd-sourced-constitution-in-iceland-failed/>

<sup>117</sup> Βλ. B. Thorarensen, The Impact of the Financial Crisis on Icelandic Constitutional Law. *Legislative Reforms, Judicial Review and Revision of the Constitution*, στον τόμο: X. Contiades (Ed.), *Constitutions in the Global Financial Crisis*, ό.π., σ. 263 και για την άδοση κατάληξη T. Ginsburg, Iceland: End of the Constitutional Saga? [http://www.huffingtonpost.com/tom-ginsburg/iceland-end-of-the-consti\\_b\\_3018127.html](http://www.huffingtonpost.com/tom-ginsburg/iceland-end-of-the-consti_b_3018127.html)

<sup>118</sup> Ξ. Κοντιάδης – Αλκμήνη Φωτιάδου, *Η συνταγματική ανθεκτικότητα στη δοκιμασία των κρίσεων. Κρίση ασφάλειας, οικονομική κρίση, πανδημία και Σύνταγμα*, 2022, ό.π., σ. 236.



λειτουργίες του και επιδεικνύει στασιμότητα. Παράλληλα, το προαναφερθέν πλαίσιο επηρεάζει τη συνταγματική πίστη από τους πολίτες.<sup>119</sup> Άλλωστε, η κάμψη ή η ενίσχυση της συμβολικής δύναμης του Συντάγματος, δηλαδή η ικανότητά του να ενοποιεί ή όχι το κοινό αίσθημα και να το ενσωματώνει σε ένα ενιαίο αξιακό πλαίσιο, εξαρτάται από το αν οι πολίτες πιστεύουν στην ικανότητά του να συνεισφέρει στην υπέρβαση της κρίσης.<sup>120</sup>

Στα καθ' ημάς, όσον αφορά τη δεκαετή οικονομική κρίση της Ελλάδας,<sup>121</sup> θα μπορούσαμε να πούμε ότι συνταγματική τάξη επέδειξε στην πρώτη φάση της κρίσης μια δεδομένη αδράνεια-υποταγή, ενώ μετά το 2013 παρατηρήθηκε μια σημαντική στροφή της νομολογίας, με αφορμή κυρίως την προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων, βάσει ενός εντεινόμενου δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων. Περισσότερα, όμως, θα αναλυθούν στο Β' μέρος της παρούσης εργασίας.

Παρ' όλα αυτά, αυτό που έχει σημασία να τονιστεί, είναι ότι ο όρος «συνταγματική υποταγή» δεν χρησιμοποιείται ούτε υπό το πρίσμα μιας ρητορείας με βάση το δίπολο «Μνημόνιο - Αντιμνημόνιο», που εγκλώβισε τη συνταγματική επιχειρηματολογία σε μια ατελή διαιρετική τομή, ούτε από τη σκοπιά ενός αιτήματος συλλήβδην κήρυξης αντισυνταγματικών των περιοριστικών πολιτικών που ακολούθησαν την οικονομική κρίση. Η υποταγή του Συντάγματος υποδηλώνει τη διαστρέβλωση και την απομείωση της αξίας του συνταγματικού λόγου, καθώς και την περιθωριοποίηση κανονιστικών και συμβολικών εργαλείων που θα μπορούσαν να αξιοποιηθούν μπροστά στη νέα πραγματικότητα.

## 2. Μεταβλητές συνταγματικής ανθεκτικότητας

Για να κατανοήσουμε, όμως, πώς αντέδρασαν τα Συντάγματα δεν αρκεί να μελετήσουμε απλά τους συνταγματικούς κανόνες που πάσχουν σε ζητήματα σχεδιασμού ή αντιμετώπισαν τεχνικές και δομικές δυσκολίες προσαρμογής στην κρίση. Επιβάλλεται, να εξετάσουμε μια σειρά μεταβλητών της συνταγματικής ανθεκτικότητας που διαμορφώνουν το πλαίσιο στο οποίο εξελίσσεται και ερμηνεύεται το Σύνταγμα.<sup>122</sup>

Στους εξωτερικούς παράγοντες που επηρέασαν την ανθεκτικότητα του Συντάγματος περιλαμβάνονται ο τύπος και η σοβαρότητα της οικονομικής κρίσης, το κομματικό και το πολιτικό σύστημα, ο συνταγματικός σχεδιασμός αλλά κι εν συνόλω πολιτισμός που διέπει τη συμπεριφορά των θεσμικών παικτών και η ερμηνευτική δύναμη των δικαστών. Αυτοί οι εξωτερικοί παράγοντες συναρτώνται με μια σειρά εσωτερικών παραγόντων που ανανοηματοδοτεί η κρίση. Παράδειγμα εσωτερικής συνταγματικής μεταβλητής είναι η διάκριση των εξουσιών: όσο πιο αυστηρή είναι η διάκριση των εξουσιών τόσο αυξάνεται η πιθανότητα διαφωνιών ή άσκησης αρνησικυρίας μεταξύ των οργάνων του κράτους. Παράγοντας ανθεκτικότητας αποτελούν, επίσης, η έκταση και η λεπτομερειακότητα του Συντάγματος. Για παράδειγμα, η απουσία καταλόγου κοινωνικών

<sup>119</sup> X. Contiades/A. Fotiadou, *How Constitutions Reacted*, ό.π., σ. 49 επ.

<sup>120</sup> Π. Μαντζούφας, *Οικονομική κρίση και συνταγματικοί θεσμοί, Δικαιώματα του Ανθρώπου*, 64/2015, σ. 312.

<sup>121</sup> Στην ίδια τυπολογία εντάσσεται και η Πορτογαλία, όπου στην αρχή η δικαστική εξουσία εμφανίστηκε απρόθυμη και διστακτική να παρέμβει στο έργο του νομοθέτη, το οποίο κατά μεγάλο μέρος υπαγορεύθηκε από τους διεθνείς δανειστές. Αν και δεν διευρύνθηκαν ουσιωδώς τα πεδία παρέμβασης του Συνταγματικού Δικαστηρίου, του οποίου η νομολογία παρέμεινε περιχαρακωμένη ιδίως σε ζητήματα συνταγματικότητας των μέτρων για τους συνταξιούχους και τους εργαζόμενους στο Δημόσιο, ο δικαστής επέδειξε ωστόσο από το 2013 μια πιο δυναμική στάση. Για τις νομολογιακές στροφές στην Πορτογαλία βλ. F. Fabbrini, *The Euro-Crisis and the Courts: Judicial Review and the Political Process in Comparative Perspective*, *Berkeley Journal of International Law*, 32/2014, σ. 64 επ., 123, R. Cissota/D. Gallo, *The Portuguese Constitutional Court Case Law on Austerity Measures: A Reappraisal*, στον τόμο: C. Kilpatrick/B. De Witte (Ed.), *Social Rights in Times of Crisis*, ό.π., σ. 85 επ., 94.

<sup>122</sup> Καραβοκύρης Γεώργιος, *Η ανθεκτικότητα του Συντάγματος στην κρίση*, *Book's Journal*. τευχ.65/2016, σ.74.

δικαιωμάτων ή ρυθμίσεων δημοσιονομικού χαρακτήρα, δημιουργεί μεγαλύτερη ευελιξία.<sup>123</sup> Η «λιτότητα» αυτή του Συντάγματος δεν είναι κατ' ανάγκην ευκαταία. Συντάγματα με πλούσιο κατάλογο κοινωνικών δικαιωμάτων και οριοθετήσεων της κρατικής εξουσίας μπορούν να αποβούν εξίσου αποτελεσματικά, αξιολογούμενα βάσει των προς ρύθμιση πεδίων και τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά κάθε συνταγματικού πολιτισμού.<sup>124</sup>

Ισχυρός παράγοντας φάνηκε να αποτελεί, επιπλέον, η χρήση νομοθετικών πράξεων της εκτελεστικής εξουσίας, καθιστώντας την τελευταία ιδιαίτερα ισχυρή, χρήση που έλαβε σχεδόν μόνιμο χαρακτήρα, μη αφορούσα αποκλειστικά επείγοντα ζητήματα αλλά ένα ευρύ φάσμα ρυθμίσεων εθνικής σημασίας. Πράγματι, σε έκτακτες περιπτώσεις, η επείγουσα νομοθέτηση, μειώνει το κίνδυνο συνταγματικών παραβιάσεων και λειτουργεί ως μοχλός προσαρμοστικότητας. Παρ' όλα αυτά, κατά την άποψη της γραφούσης, στην Ελλάδα, κατά τη περίοδο των μνημονίων, η συχνή νομοθέτηση μέσω πράξεων νομοθετικού περιεχόμενου, η τακτική προσφυγή στις συνοπτικές διαδικασίες νομοθέτησης, η συστηματική κατάθεση άσχετων και ενίοτε εκπρόθεσμων τροπολογιών, η καταστρατήγηση της αρχής της ενότητας των νομοσχεδίων, πράξεις «ανάγκης» που λήφθηκαν εν συνόλω καταχρηστικά οδήγησαν σε ανασφάλεια δικαίου, δυσλειτουργία της κοινοβουλευτικής δημοκρατίας και σε κακή νομοθέτηση, λειτουργώντας ενάντια στην ανθεκτικότητα του Συντάγματος. Ως προς τη γενικότερη κατάσταση, ενδεικτικά αναφέρεται ότι το έτος 2015 από την Ολομέλεια της Βουλής ψηφίσθηκαν περίπου 10 νομοσχέδια με τη διαδικασία του κατεπείγοντος, 5 νομοθετήματα με επείγουσα διαδικασία, μόλις 6 νομοσχέδια ψηφίσθηκαν με κανονική διαδικασία ενώ δυο αφορούσαν ΠΝΠ.<sup>125</sup>

Τέλος, σε αρκετά από τα πληττόμενα κράτη, έγινε εμφανής μία αναδιάρθρωση της σχέσης μεταξύ νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας. Για παράδειγμα, υπήρξε ενίσχυση των μηχανισμών κοινοβουλευτικού ελέγχου και εκσυγχρονισμός του συστήματος ελέγχου και αντιβάρων, με στόχο τη διαφύλαξη της κανονιστικότητας του Συντάγματος μπροστά στη κρίση.<sup>126</sup>

Οι παραπάνω μεταβλητές καθορίζουν και την ανθεκτικότητα του Συντάγματος. Η ανθεκτικότητα, όμως, για να διαπιστωθεί, πρέπει να εντοπιστεί και στα θεμελιώδη δικαιώματα τα οποία έχουν συνταγματική περιωπή.

### **3. Οι περιορισμοί των κοινωνικών δικαιωμάτων: η αρχή της αναλογικότητας και ο διάλογος μεταξύ δικαστή και νομοθέτη**

Είναι αδιαμφισβήτητο ότι η οικονομική κρίση αποδυνάμωσε την προστασία των δικαιωμάτων, και μάλιστα για μία μερίδα της θεωρίας, οδήγησε στην κατάφωρη παραβίασή τους.<sup>127</sup> Με μία πιο μετριοπαθή στάση, θα μπορούσαμε να πούμε ότι όντως το προστατευτικό πεδίο των θεμελιωδών και κυρίως των κοινωνικών δικαιωμάτων περιορίστηκε μέσω της

<sup>123</sup> Στις ΗΠΑ η ευχέρεια των άτυπων συνταγματικών μεταβολών δεν απομείωσε την κανονιστική αξία του Συντάγματος

<sup>124</sup> X. Contiades/A. Fotiadou, *How Constitutions Reacted*, ό.π., σ. 56 επ.

<sup>125</sup> Γ. Ζώης, *Δίκαιο της ανάγκης, κατάσταση πολιορκίας και έκτακτη νομοθετική διαδικασία*, 2024, § 2, σ. 722 = sakkoulas-online.

<sup>126</sup> Στο Ηνωμένο Βασίλειο, το άρθρο Σύνταγμα διευκόλυνε τις άμεσες αντιδράσεις ως προς την κατανομή αρμοδιοτήτων. Η πρώτη κυβέρνηση συνεργασίας μετά το 1975, προΐον της εκλογικής αποδοκιμασίας των δύο μεγάλων κομμάτων για την αποτυχία ρύθμισης της οικονομίας και για το υψηλό δημόσιο χρέος, προχώρησε άμεσα σε θεσμικές προσαρμογές όπως η τροποποίηση του κανονιστικού πλαισίου για τη λειτουργία της κυβέρνησης (Cabinet Manual) το Δεκέμβριο του 2010 και η Fixed-Term Parliament Act. Βλ. Βλ. J. McEldowney, *The Constitution and the Financial Crisis in the UK: Historical and Contemporary Lessons*, στον τόμο: X. Contiades (Ed.), *Constitutions in the Global Financial Crisis*, ό.π., σ. 167 επ.

<sup>127</sup> Κ. Χρυσόγονος, *Η καταστρατήγηση του Συντάγματος στην εποχή των μνημονίων*, ΛΙΒΑΝΗ, 2013, σ. 138 επ.

επίκλησης του «υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος». Αναγκαίως καθίσταται εν προκειμένω ο προσδιορισμός της ανωτέρω έννοιας.

Η αόριστη έννοια του δημοσίου συμφέροντος<sup>128</sup> αποκτά ιστορικά διαφορετικές σημασίες αφού η ελαστικότητά της της επιτρέπει να προσαρμόζεται στις εκάστοτε δικαιοπολιτικές συνθήκες (ταμειακό, εθνικό, γενικό, σοβαρό, δημοσιονομικό κτλ). Κατά τη περίοδο της οικονομικής κρίσης, το δημόσιο συμφέρον μετατρέπεται σε «δημοσιονομικό»,<sup>129</sup> όντας αντιληπτό ως συμφέρον του κράτους έναντι μίας υπαρκτικής για το ίδιο απειλής, της πλήρους δηλαδή οικονομικής αδυναμίας του να συνεχίζει αδιάλειπτα να εκπληρώνει τους συνταγματικούς του σκοπούς. Για τον Καραβοκύρη, «η δημοσιονομική του πειθαρχία (του κράτους) δεν έγκειται απλώς στην ισορροπία ή την υπέρβαση των συμφερόντων στο όνομα της γενικής βούλησης, αλλά στη δυνατότητα του κράτους να υπηρετεί τους πολίτες του».<sup>130</sup>

Κάθε περίοδος οικονομικής κρίσης αναθερμαίνει την προβληματική της δεσμευτικότητας<sup>131</sup> και, κυρίως, του σκληρού πυρήνα των κοινωνικών δικαιωμάτων κι αν μη τι άλλο δοκιμάζει τη συνταγματική αρχή του κοινωνικού κράτους (άρθρο 25 παρ. 1 Σ).<sup>132</sup> Οι θεωρητικοί που αποδέχονται την κανονιστικότητα των κοινωνικών δικαιωμάτων ( είτε τη πλήρη, είτε σχετική), έχουν ως κοινό εφιαλτήριο τη θέση ότι υπάρχει μία απρόσβλητη ουσία τους, ένα ελάχιστο περιεχόμενο κοινωνικών παροχών, ένας πυρήνας. Η θέση αυτή συντάσσεται με την θεωρία του σχετικού κοινωνικού κεκτημένου<sup>133</sup> (αφού το απόλυτο κοινωνικό κεκτημένο δεν μπορεί να στοιχειοθετηθεί ως συνταγματική επιταγή όπως σαφώς κατεδείχθη με τη νομολογία της κρίσης<sup>134</sup>), την οποία υιοθετεί και η νομολογία ως τη μη ανεκτή προσβολή του πυρήνα συνταγματικής διάταξης ή την ολοσχερή κατάργηση της υφιστάμενης προστασίας.

Η ανεύρεση του πυρήνα, όμως, γίνεται *ad hoc*<sup>135</sup>, με απώτατο όριο την αξιοπρεπή διαβίωση του ατόμου,<sup>136</sup> όπως θα δούμε και στα νομολογιακά παραδείγματα του δεύτερου μέρους της

<sup>128</sup> Για την έννοια του δημοσίου συμφέροντος, βλ. Ε. Σπηλιωτόπουλος, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, τομ. 1, Νομική Βιβλιοθήκη, 2011, σ. 78, Π.Δ. Δαγτόγλου, *Συνταγματικό Δίκαιο. Ατομικά Δικαιώματα*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, 2010, σ.252.

<sup>129</sup> Κ. Γιαννακόπουλος, Το δημόσιο συμφέρον υπό το πρίσμα της οικονομικής κρίσης. Σκέψεις με αφορμή τις αποφάσεις ΣτΕ Β' 693/2011, ΣτΕ ΣΤ' 1620/2011 και ΣτΕ Α' 2094/2011, *ΕφημΔΔ*, 1/2012, σ. 100 επ., Ι. Μαθιουδάκης, Μετασχηματισμοί του ταμειακού συμφέροντος του Δημοσίου σε περίοδο έντονης οικονομικής κρίσης, *ΕφημΔΔ*, 4/2011, σ. 478 επ., Π. Πικραμένος, Δημόσιο Δίκαιο σε έκτακτες συνθήκες από την οπτική της ακυρωτικής διοικητικής διαδικασίας, Δ. Εμμανουηλίδης/Μ. Σκανδάλης, Το δημοσιονομικό συμφέρον και η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, Χ. Αυγερινός, Δημόσιο συμφέρον. Θέσεις του Ελληνικού Δημοσίου σε πρόσφατες μεγάλες δίκες στην Ολομέλεια του ΣτΕ και στο ΑΕΔ, σε Δικηγορικός Σύλλογος Αθηνών, *Μελέτες επί του Μνημονίου*, 2013, σ. 13 επ., 245 επ., 275 επ., Π. Λαζαράτος, Δημοσιονομικό συμφέρον και δίκαιο της ανάγκης, *ΘΠΔΔ*, 8-9/2013, σ. 686 επ.

<sup>130</sup> Καραβοκύρης Γ., *Το Σύνταγμα και η κρίση. Από το δίκαιο της ανάγκης στην αναγκαιότητα του δικαίου*, ό.π., σ. 101.

<sup>131</sup> Για τη γενικότερη προβληματική της δεσμευτικότητας των κοινωνικών δικαιωμάτων, βλ. Σοφία Εξάρχου (2024), *Η δεσμευτικότητα των κοινωνικών δικαιωμάτων*, (αδημοσίευτη μεταπτυχιακή εργασία), ΕΚΠΑ, Αθήνα.

<sup>132</sup> Γ.Σ.Π. Κατρούγκαλος, Το κοινωνικό κράτος σε πολιορκία, *Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών*, τχ. 134-135, 2011, σ. 71 επ.

<sup>133</sup> Σύμφωνα με τον Γ. Κατρούγκαλο, ο όρος «κοινωνικό κεκτημένο» καταγράφει τη θέση κατά την οποία τα θεμελιώδη κοινωνικά δικαιώματα έχουν ισχυροποιήσει την κοινωνική νομοθεσία, ούτως ώστε να μην είναι δυνατή στο μέλλον η κατάργηση ή η ριζική υποβάθμιση της παρεχόμενης προστασίας, βλ. Γιώργος Σ. Κατρούγκαλος, *Το κοινωνικό κράτος της Μεταβιομηχανικής εποχής. Θεσμοί Παροχικής Διοίκησης και Κοινωνικά Δικαιώματα στο σύγχρονο Κόσμο*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα- Κομοτηνή, 1998, σ. 590.

<sup>134</sup> Για τη νομολογιακή απόκρουση της θέσης του απόλυτου κεκτημένου και την αποδοχή του πυρήνα των κοινωνικών δικαιωμάτων, δηλαδή της προστασίας της ουσίας του δικαιώματος, βλ. τις αναλύσεις στο Γ. Κατρούγκαλος, *Το κοινωνικό κράτος σε πολιορκία*, ό.π., σ. 594 επ.

<sup>135</sup> Τριανταφυλλιά Παπαδοπούλου (2021). Η κανονιστικότητα και εκδικασιμότητα των κοινωνικών δικαιωμάτων, και ταυτόχρονα μία συνηγορία υπέρ του status mixtus των δικαιωμάτων. *Το Σύνταγμα. τόμ.2020 αρ.3-4*, σ.929-984.

<sup>136</sup> Θεόδωρα Αντωνίου, (2010), *Ο σεβασμός της αξίας του ανθρώπου ως αρχή και δικαίωμα στο Σύνταγμα του 1975. Συγγρόνως μια συμβολή στη δογματική των ατομικών δικαιωμάτων και στην ερμηνεία του άρθρου 2 παρ. 1 του Συντάγματος του 1975*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 83 επ. Το ελάχιστο αξιοπρεπές επίπεδο διαβίωσης συνεχεται ορολογικά αλλά και επί της ουσίας με την έννοια της ανθρώπινης αξιοπρέπειας. Κατά την κ.

παρούσης εργασίας. Γίνεται, έτσι, αντιληπτό ότι και η ίδια η ανεύρεση του πυρήνα του κοινωνικού δικαιώματος προϋποθέτει τη δικαστική στάθμιση, άρα σχετικοποιείται ανάλογα με τα ιστορικά δεδομένα και επομένως εφαρμόζεται η αρχή της αναλογικότητας.<sup>137</sup>

Σ' αυτή ακριβώς τη διαπίστωση καταλήγει και η θεωρία της ανθεκτικότητας του Συντάγματος. Χαρακτηριστικά οι Κοντιάδης και Φωτιάδου αναφέρουν: « Για να χαρακτηριστεί πειστική μια θεωρία περί κοινωνικών δικαιωμάτων απαιτείται να αποδειχθεί εφαρμόσιμη ανεξαρτήτως των μεταβαλλόμενων οικονομικών και πολιτικών δεδομένων. Αν οι απόψεις που υποστηρίζουν ότι τα κοινωνικά δικαιώματα ενσωματώνουν έναν σταθερό, απρόσβλητο πυρήνα προστασίας, κατ' αντιστοιχία προς τον πυρήνα των ατομικών δικαιωμάτων, αποδειχθούν στην πράξη ανεφάρμοστες, τότε αυτό δεν οφείλεται στη μεταβαλλόμενη πραγματικότητα αλλά στη θεωρία. Αν ο δικαστής διστάζει να ανατρέψει τις επιλογές του νομοθέτη υπό καθεστώς «ελεγχόμενης χρεοκοπίας», αφού ο ενδεχόμενος χαρακτηρισμός ως αντισυνταγματικών των νομοθετικών ρυθμίσεων που μειώνουν την κοινωνική προστασία θα ανέτρεπε στην πράξη τις δανειακές δεσμεύσεις της χώρας και το πρόγραμμα εξυπηρέτησης του δημοσίου χρέους και του δημοσιονομικού ελλείμματος, τότε αυτό απαιτείται να περιβληθεί με μια νομική θεμελίωση που δεν θα οδηγεί σε αμφισβήτηση της ίδιας της νομικής σημασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων, ούτε της δικαιοδοτικής επάρκειας του δικαστή».<sup>138</sup>

Υπονοείται επομένως η εγκατάλειψη άκαμπτων κανονιστικών θέσεων, όπως η θεωρία του σκληρού πυρήνα ή του απόλυτου κοινωνικού κεκτημένου στα κοινωνικά δικαιώματα, αφού αυτή η αναζήτηση μπορεί να οδηγήσει στο αντίθετο αποτέλεσμα και να θέσει σε κίνδυνο την κανονιστική τους ισχύ μπροστά στην οικονομική κρίση.<sup>139</sup> Αντ' αυτών, προτάσσεται η χρήση της αναλογικότητας, ως εύκαμπτης τεχνικής κι ως ενός εργαλείου ανθεκτικότητας, το οποίο διευκολύνει το διάλογο μεταξύ δικαστή και νομοθέτη και δίνει τη δυνατότητα προσδιορισμού του εύρους και της προστασίας του δικαιώματος, με μία πραγματιστική διάσταση που εγγυάται, ακόμα και στον ελάχιστο βαθμό, κάτω από τις δυσμενέστερες συνθήκες, τη διαφύλαξή του. Πώς, όμως, εφαρμόζεται, εν προκειμένω, η αρχή της αναλογικότητας;

Η αναλογικότητα επιτελεί δύο βασικές λειτουργίες: Την αμυντική, όπου η αναλογικότητα χρησιμοποιείται ως εργαλείο για τη θωράκιση των δικαιωμάτων έναντι των περιορισμών, και τη δημιουργική λειτουργία, όπου η αναλογικότητα καθίσταται εργαλείο για τη διαμόρφωση του περιεχομένου των συνταγματικών δικαιωμάτων.<sup>140</sup> Η δεύτερη αποτελεί μια λειτουργία, μέσω της οποίας αναπτύσσεται το περιεχόμενο των δικαιωμάτων σε πραγματικές συνθήκες. Η δημιουργική

---

Αντωνίου, η σύγχρονη προσέγγιση της αρχής της αξιοπρέπειας του ανθρώπου διαφαίνεται αποτελεσματικότερη μέσα από τον χωρισμό του προστατευτικού της πεδίου σε επιμέρους σφαίρες, κάθε μία από τις οποίες αναπτύσσει διαφορετική λειτουργία. Οι σφαίρες αυτές μπορούν να αναφέρονται : στη σωματική ακεραιότητα, στην ψυχοπνευματική ταυτότητα και ακεραιότητα, στα αξιοπρεπή θεμέλια ζωής, στη στοιχειώδη νομική ισότητα και στην απαγόρευση άσκησης υπέρμετρης κρατικής εξουσίας. Στην ελληνική συνταγματική τάξη η διάταξη του άρθρου 2 παρ. 1 του Συντάγματος φαίνεται να συνιστά δεσμευτικό κανόνα για κάθε κρατική δράση που συμβάλλει δια του περιεχομένου του καθοριστικά στον προσδιορισμό του σκοπού και των αρμοδιοτήτων του κράτους. Ως διάταξη εξασφαλίζει αφενός την υποχρέωση τήρησης αφετέρου δε την υποχρέωση θετικής προστασίας. Ευθεία προσβολή της ανθρώπινης αξιοπρέπειας εντοπίζεται στη χρήση του ανθρώπου ως μέσου προς σκοπό.

<sup>137</sup> Καραβοκύρης Γ. , *Το Σύνταγμα και η κρίση. Από το δίκαιο της ανάγκης στην αναγκαιότητα του δικαίου*, ό.π., σ. 107. Χαρακτηριστικά αναφέρεται: «...στο παράδειγμα των κοινωνικών δικαιωμάτων, η επίκληση ενός απαραβίαστου πυρήνα, που δεν επιδέχεται ερμηνεία και δεν μπορεί να νοθευτεί από το γνώμονα της αναλογικότητας και βέβαια της αναγκαιότητας, υπονοεί τη πίστη σε ένα στατικό ηθικοπολιτικό επιχείρημα απέναντι στην πραγματικότητα της δυναμικής τεχνικής (στάθμισης) που καταλήγει στην διατύπωση του νομικού κανόνα.»

<sup>138</sup>Ξ. Κοντιάδης – Αλκμήνη Φωτιάδου, *Η συνταγματική ανθεκτικότητα στη δοκιμασία των κρίσεων. Κρίση ασφάλειας, οικονομική κρίση, πανδημία και Σύνταγμα*, 2022, ό.π., σ. 269.

<sup>139</sup> X. Contiades/A. Fotiadou, Social Rights in the Age of Proportionality: Global Economic Crisis and Constitutional Litigation, *International Journal of Constitutional Law*, τχ. 3/2012, σ. 660 επ.

<sup>140</sup> Ο.π.

λειτουργία επιτρέπει τη δυναμική διαμόρφωση του περιεχομένου των δικαιωμάτων, κατ' εξοχήν στο πεδίο των κοινωνικών δικαιωμάτων, όπου λόγω των ιδιομορφιών τους απαιτούνται διαρκώς μεταβαλλόμενες σταθμίσεις αντιτιθέμενων αγαθών και συμφερόντων.<sup>141</sup>

Οι διαφορετικές χρήσεις της αρχής της αναλογικότητας εξηγούνται από τον διαφορετικό ρόλο που διαδραματίζει ο νομοθέτης σε κάθε περίπτωση. Ειδικότερα, στα ατομικά δικαιώματα, ο νομοθέτης αναλαμβάνει το ρόλο της οριοθέτησης και του περιορισμού τους, ενώ αντιθέτως, στα κοινωνικά δικαιώματα ο νομοθέτης καλείται να ενεργοποιήσει τη παροχική τους λειτουργία.<sup>142</sup> Ακόμη και όταν γίνεται δεκτή η αγωγιμότητα των κοινωνικών δικαιωμάτων, κύριο ζητούμενο και προαπαιτούμενο για τη συνταγματική ερμηνεία είναι να συγκεκριμενοποιηθεί το κανονιστικό τους περιεχόμενο, ώστε να απαιτηθεί η ενεργοποίηση του κοινού νομοθέτη, ενώ στην περίπτωση των ατομικών δικαιωμάτων η συνταγματική ερμηνεία, αξιοποιώντας την αρχή της αναλογικότητας, αποσκοπεί στον περιορισμό της παρέμβασης της νομοθετικής εξουσίας. Υπό αυτό το πρίσμα, ως προς τα κοινωνικά δικαιώματα κατευθυντήρια ερμηνευτική αρχή για τον δικαστή αποτελεί πρωτίστως η αρχή της διάκρισης των εξουσιών,<sup>143</sup> ενώ όσον αφορά τα ατομικά δικαιώματα η αρχή της αναλογικότητας.

Επομένως, σύμφωνα με τη «δημιουργική» διάσταση της αρχής της αναλογικότητας, ο δικαστής κατά τον έλεγχο συνταγματικότητας νομοθετικών ρυθμίσεων που υλοποιούν κοινωνικές πολιτικές, έχει στο οπλοστάσιό του τα στάδια και τα βήματα ενός δομημένου τεστ στάθμισης,<sup>144</sup> προκειμένου να ενσωματώσει στο ρευστό, ελαστικό περιεχόμενο των κοινωνικών δικαιωμάτων τις αναγκαίες σταθμίσεις που άπτονται της κοινωνικής, οικονομικής και δημοσιονομικής πολιτικής. Πέραν αυτού, ο δικαστής καλείται εμμέσως πλην σαφώς να υποδείξει στο νομοθέτη συγκεκριμένες κατευθύνσεις νομοθετικής επιλογής. Μέσα σ' αυτή τη διαλογική σχέση, υποχρεώνει το νομοθέτη να αιτιολογεί ενδελεχώς τις αποφάσεις του,<sup>145</sup> υιοθετώντας μίας δικανικής υφής σκέψη<sup>146</sup> με αποτέλεσμα η αναλογικότητα να αποκτά μία διαμεσολαβητική λειτουργία.<sup>147</sup> Ο δικαστής αναλαμβάνει, έτσι, ένα αρκετά παρεμβατικό ρόλο,<sup>148</sup> ο οποίος είναι

---

<sup>141</sup> Ξ. Κοντιάδης – Α. Φωτιάδου, «Άρθρο 25», Σύνταγμα, ερμηνεία κατ' άρθρο, ηλεκτρονική έκδοση, Απρίλιος 2023 στο <https://www.syntagmawatch.gr/wp-content/uploads/2023/05/%CE%86%CF%81%CE%B8%CF%81%CE%BF-25-%CE%BC%CE%B5-cover.pdf>, σ.76.

<sup>142</sup> Ο.π.

<sup>143</sup> Α. Στεργίου, *Η συνταγματική κατοχύρωση της κοινωνικής ασφάλισης*, Εκδόσεις Σάκκουλα Α.Ε, 1994, σελ. 141 επ.

<sup>144</sup> Ο όρος «balancing test» είναι δυσμετάφραστος στα ελληνικά. Ήδη η ελληνική θεωρία χρησιμοποιεί τον όρο τεστ στάθμισης ή συμβατότητας των επιλεγμένων μέτρων ως τον προσφορότερο για να αποδώσει το τυποποιημένο μοντέλο που ακολουθείται για τη στάθμιση συγκρουόμενων συμφερόντων, βλ. Ι. Σαρμά, *Η δίκαιη ισορροπία. Η νομολογία του ΕΛΔΑ*, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2018.

<sup>145</sup> Σημαντική ήταν η συμβολή της αρχής της αναλογικότητας στον περιορισμό της νομοθέτησης με συνοπτικές διαδικασίες η οποία οδήγησε συχνά στην επιβολή περιορισμών που δεν είναι ούτε αναγκαίοι ούτε κατάλληλοι για την εξυπηρέτηση των σκοπών τους, διασφαλίζοντας έτσι την εμπειριστατωμένη εξέταση των επιδιωκόμενων σκοπών και επιτρέποντας τη διαυγέστερη ανάδειξη των καινοφανών μεταμορφώσεων του δημοσίου συμφέροντος μπροστά στην κρίση. Το ζητούμενο στη διάρκεια μίας οικονομικής κρίσης είναι να κατοχυρωθεί αφενός ότι οι περιορισμοί είναι πράγματι κατάλληλοι να εξυπηρετήσουν εύλογους σκοπούς και, αφετέρου, ότι οι επείγουσες διαδικασίες νομοθέτησης δεν ματαιώνουν την απαίτηση να αναζητηθούν ηπιότερα μέτρα στο πλαίσιο των αναγκαίων σταθμίσεων.

<sup>146</sup> Ξ. Κοντιάδης – Αλκμήνη Φωτιάδου, *Η συνταγματική ανθεκτικότητα στη δοκιμασία των κρίσεων. Κρίση ασφάλειας, οικονομική κρίση, πανδημία και Σύνταγμα*, 2022, ό.π., σ. 282.

<sup>147</sup> Για τη διαμεσολαβητική λειτουργία της αναλογικότητας βλ. R. Mullender, *Theorizing the Third Way: Qualified Consequentialism, the Proportionality Principle, and the New Social Democracy*, *Journal of Law and Society*, 27(4)/2000, σ. 493 επ.

<sup>148</sup> Ταυτόχρονα ο δικαστής υποτάσσεται τόσο σε αυστηρούς δικονομικούς κανόνες όσο και σε κανόνες ερμηνείας, τους οποίους δεν διαθέτει την ευχέρεια να εφαρμόζει κατά το δοκούν. Η εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας προϋποθέτει μία συστημική και ορθολογική επιχειρηματολογία. Βλ. και Β. Βουτσάκης, «Η αρχή του κράτους δικαίου και οι νέες διατάξεις περί ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων», *Νομικό Βήμα* 1 (2002), σ. 7-27.

αναπόφευκτος ενόψει της εγγενούς αοριστίας και της εξελικτικής φύσης των κοινωνικών δικαιωμάτων,<sup>149</sup> αλλά και αναγκαίος.

Ανακύπτει, εν τέλει, το ερώτημα του τι δικαστή θέλει η έννομη τάξη να έχουμε;<sup>150</sup> Αν θέλουμε ένα δικαστή παράγοντα ελέγχου της πραγματικής πλήρωσης των κοινωνικών δικαιωμάτων, έστω και οριακού, τότε αυτός μπορεί να ενισχύσει την κανονιστική πυκνότητα των κοινωνικών δικαιωμάτων και να αποτελέσει εγγυητής του κοινωνικού κράτους δικαίου.<sup>151</sup>

---

<sup>149</sup> Αντιδράσεις τέθηκαν από την επιστήμη και την νομολογία, με τις θεωρίες για δικαστικό αυτοπεριορισμό, οι οποίες υποδεικνύουν στο δικαστή να μην υποκαθιστά τις πολιτικές επιλογές του νομοθέτη με δικές του κρίσεις.

<sup>150</sup> Α. Στεργίου, *Κοινωνικά δικαιώματα*, 2023, σ. 24 = sakkoulas-online.

<sup>151</sup> Ό.π., σ. 26, «Ο δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας λειτουργεί ως εγγυητής ενός επιπέδου αξιοπρεπούς διαβίωσης, όταν οι λοιποί θεσμοί με τις παρεμβάσεις τους συντείνουν στην υποβάθμισή του».

## Β' ΜΕΡΟΣ

### Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΡΙΣΗΣ 2009-2019

#### I. Οι δεσμεύσεις των Μνημονίων κι η αναζήτηση δημοκρατικού αντικρίσματος

Οι λόγοι για τους οποίους η Ελλάδα, παρά τη σταθερότητα του πολιτεύματός της από το 1975, έφτασε στο σημείο απειλής χρεοκοπίας, αφορούν πληθώρα στρεβλώσεων: την δημιουργία ενός υπερτροφικού και μη αποδοτικού κρατικού μηχανισμού, την επικράτηση πελατειακών κυκλωμάτων και συντεχνιακών συμφερόντων, που τρέφονταν από το πολιτικό σύστημα και αναχαίτιζαν συχνά κάθε είδους μεταρρυθμίσεις, την αναξιοκρατία, την απουσία παραγωγικών επενδύσεων, την κρατικοδίαιτη επιχειρηματικότητα και άλλες,<sup>152</sup> η ανάλυση των οποίων εκφεύγει της παρούσης εργασίας.

Τα υπερβολικά ελλείμματα οδήγησαν στον δημοσιονομικό εκτροχιασμό της χώρας, της οποίας το έλλειμμα ανήλθε τον Μάρτιο του 2010 στο ύψος 15,4% του ΑΕΠ (δηλ. 36,1 δισεκατομμυρίων ευρώ) με αποτέλεσμα οι τρέχουσες υποχρεώσεις του κράτους να μην μπορούν να καλυφθούν από τα ταμειακά διαθέσιμα και τα προσδοκώμενα έσοδα, ενώ και το δημόσιο χρέος κατέστη μη διαχειρίσιμο («unsustainable») εξαιτίας του ύψους του (126,8% του ΑΕΠ, δηλ. 298 δισεκατομμύρια ευρώ).<sup>153</sup> Τα παραπάνω είχαν ως αποτέλεσμα οι διεθνείς αγορές δανεισμού να κλείσουν για την χώρα,<sup>154</sup> και να την οδηγήσουν στο ΔΝΤ και στα ευρωπαϊκά όργανα για χρηματοδοτική στήριξη.

Η οικονομική κρίση η οποία ακολούθησε, ανέδειξε τις εγγενείς παθογένειες όχι μόνο του ελληνικού κράτους αλλά και των ευρωπαϊκών θεσμών. Όπως τελικά αποδείχθηκε, η ΕΕ δεν διέθετε ολοκληρωμένο δημοσιονομικό σχεδιασμό για τα κράτη μέλη της, ενώ η νομισματική πολιτική της Ευρωζώνης (όχι όμως και οικονομική) αποδείχθηκε ατελής, αφού είχε ως αποτέλεσμα την ανισόρροπη κατανομή ωφελειών και βαρών για όλα τα μέλη της.<sup>155</sup> Οι εγγενείς ασυμμετρίες της ΟΝΕ (λ.χ. οι διαφορετικές οικονομικές δομές των επιμέρους κρατών, η ευκολία δανεισμού των κρατών μελών της Ευρωζώνης από τις αγορές που λειτούργησε συχνά σαν αντικίνητρο στην λήψη προληπτικών μέτρων διαχείρισης του δημόσιου χρέους τους, το ότι τα κράτη μέλη στερούνταν την δυνατότητα να χρησιμοποιήσουν ίδια μέσα νομισματικής πολιτικής,

---

<sup>152</sup> Ιωάννα Ε. Χαρχαλάκη, *Οι πολιτειακές επιπτώσεις της οικονομικής κρίσης στην Ελλάδα με έμφαση στις επιπτώσεις στη λειτουργία του πολιτεύματος και της δικαιοσύνης*, Αθήνα, Νομική Βιβλιοθήκη, 2019, σ. 27.

<sup>153</sup> Να διευκρινιστεί στο σημείο αυτό ότι σε γενικές γραμμές δημόσιο έλλειμμα είναι το ποσό κατά το οποίο τα έξοδα της κυβέρνησης υπερβαίνουν τα έσοδα κατά την διάρκεια ενός έτους και δημόσιο χρέος είναι ο συσσωρευμένος δανεισμός των τελευταίων ετών, δηλ. το σύνολο των οφειλών σε χρηματικές μονάδες του ευρύτερου δημόσιου τομέα (κυβέρνησης, στα, νπδδ κλπ). Το δημόσιο χρέος αυξάνεται από έτος σε έτος κατά το ποσό που ο ετήσιος κρατικός προϋπολογισμός παρουσιάζει έλλειμμα ή αντιστρόφως μειώνεται κατά το ποσό που παρουσιάζει πλεόνασμα. Βλ. ενδεικτικά Νικ. Καραβίτη, *Δημόσιο χρέος και έλλειμμα*, εκδ. Διόνικος, 2008

<sup>154</sup> Σχετικά με το πώς ξεκίνησε η ελληνική κρίση χρέους βλ. Al. Hinarejos, *The Euro area crisis in constitutional perspective*, Oxford Studies in European Law, Oxford University Press, 2015, p. 11-14. Συνοπτικά, η συγγραφέας αναφέρει το ότι τα κράτη αναχρηματοδοτούν το δημόσιο χρέος τους σημαίνει ότι πληρώνουν τις ληξιπρόθεσμες οφειλές τους δανειζόμενες από τις αγορές. Πριν από το ξέσπασμα της κρίσης το κόστος δανεισμού για τα περισσότερα ευρωπαϊκά κράτη κυμαινόταν σε παραπλήσια επίπεδα, με την Ελλάδα π.χ. να καταβάλλει ένα μικρό ύψους ασφάλιστρο κινδύνου (risk premium) επιπλέον σε σχέση με την Γερμανία. Η κρίση ανέτρεψε αυτό το δεδομένο, καθώς το εν λόγω ασφάλιστρο κινδύνου άρχισε να αυξάνεται για την Ελλάδα λόγω της αύξησης του κόστους δανεισμού και αναχρηματοδότησης, που προκαλούσε η αναξιοπιστία της Ελλάδας ως οφειλέτριας χώρας για την αποπληρωμή των χρεών της. Η ραγδαία αύξηση του κόστους δανεισμού για την χώρα οδήγησε τελικά στο κλείσιμο των αγορών, με αποτέλεσμα και ελλείψει άντλησης πόρων για την αποπληρωμή των χρεών του κράτους να αναφανεί ο κίνδυνος της στάσης πληρωμών.

<sup>155</sup> Βλ. σχετικά Andr. Hatzigeorgiou, *The Greek Economic Crisis - is the Euro to Blame?*, World Economics 2014, Vol 15, issue 3, p. 143-162, Κ. Σημίτη, *Οι προοπτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης σήμερα. Μια νέα ευρωπαϊκή πολιτική είναι αναγκαία*, 27-2-2015, <http://www.constitutionalism.gr/>, κ.α.

όπως η υποτίμηση του νομίσματος, για την βελτίωση των δημοσιονομικών τους μεγεθών, ο κίνδυνος επέκτασης της κρίσης από μία χώρα στις υπόλοιπες λόγω της δυσπιστίας των επενδυτών και των αγορών)<sup>156</sup>, συνέβαλαν στην έλευσή της κρίσης χρέους σε πολλά κράτη μέλη, όπως και στην Ελλάδα.<sup>157</sup>

Από την σύσταση της ONE , βασική της αρχή υπήρξε αυτή της εθνικής δημοσιονομικής ευθύνης, δηλαδή ότι τα κράτη μέλη διατηρούν ίδια υποχρέωση και ευθύνη για την καταβολή των χρεών τους. Εκδηλώσεις της αρχής αυτής αποτελούν η ρήτρα περί μη διάσωσης (non bail-out clause) του αρ. 125 της ΣΛΕΕ, σύμφωνα με την οποία δεν είναι επιτρεπτή η διάσωση κράτους μέλους υπό πτώχευση ούτε και η ανάληψη του χρέους του από την ΕΚΤ [βλ. και αρ. 123 (πρώην 101 ΣΕΚ) ΣΛΕΕ] και η απαγόρευση νομισματικής χρηματοδότησης του δημοσίου χρέους.<sup>158</sup> Οι απαγορευτικές αυτές διατάξεις έμελλε να ερμηνευθούν σχεδόν εξαντλητικά από το 2010 και εξής, ώστε τα κράτη που αντιμετώπιζαν κρίση χρέους να έχουν τη δυνατότητα αιτήματος χρηματοδοτικής στήριξης από την Ευρωζώνη και την ΕΕ.

Όπως τελικά αποδείχτηκε η Ευρώπη δεν είχε τη θεσμική δυνατότητα να εγγυηθεί την αποτελεσματική αντιμετώπιση του ελληνικού οικονομικού προβλήματος, στοιχείο που οδήγησε τόσο στην κοινωνική αστάθεια και την πολιτική αβεβαιότητα στο εσωτερικό της χώρας, όσο και στην αρνητική στάση των διεθνών αγορών απέναντι στην πιστοληπτικότητά της. Προκειμένου να αποτρέψει την αποσταθεροποίηση ολόκληρης της Ευρωζώνης η Ε.Ε. έκρινε απαραίτητο να παρέμβει γρήγορα και αποτελεσματικά. Η δυσκολία όμως έγκειτο στο γεγονός ότι αυτή είχε αποκλειστική αρμοδιότητα μόνον στο πεδίο της νομισματικής πολιτικής ενώ αντίθετα σε οικονομικά ζητήματα η αρμοδιότητά της ήταν απλώς συντονιστική. Γι' αυτό το λόγο εξ αρχής επιδίωξε να αντιμετωπίσει τις κρίσεις χρέους της Ευρωζώνης εντός των ορίων των περιορισμένων εξουσιών της. Αυτό που στην προκειμένη περίπτωση επιδίωξε η ΕΕ ήταν να μην υπερβεί τις αρμοδιότητές της και ως εκ τούτου να μην κατηγορηθεί ότι παρεμβαίνει σε ευαίσθητα εθνικά ζητήματα ,όπως η κατανομή των περιορισμένων κρατικών πόρων, η επιβολή φόρων κ.λ.π. ενώ παράλληλα να αντιμετωπίσει αποτελεσματικά την κρίση.<sup>159</sup>

Στην πρωτοφανή αυτή πρόκληση η ΕΕ απάντησε με τη σύσταση το 2010 ad hoc προσωρινών μηχανισμών: αρχικά προκειμένου να αντιμετωπίσει την κρίση χρέους της Ελλάδας προχώρησε στη σύσταση ενός μικρού μηχανισμού εντός του συστήματος της ΕΕ, του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Χρηματοοικονομικής Σταθεροποίησης (EFSM) και στη συνέχεια ενός μεγαλύτερου προσωρινής φύσης μηχανισμού, του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (EFSF), που δημιουργήθηκε σε διακυβερνητικό επίπεδο από τα μέλη της ΕΕ έξω όμως από τις δομές του ενωσιακού δικαίου. Κατ'αυτόν τον τρόπο οι χώρες που αντιμετώπιζαν σοβαρές κρίσεις χρέους μπορούσαν να δανείζονται κεφάλαια από τους δυο αυτούς μηχανισμούς, αλλά και από το ΔΝΤ έπειτα από ενδελεχείς διαπραγματεύσεις. Στην συνέχεια, τον Μάρτιο του 2011 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο τροποποίησε το άρθρο 136 της ΣΛΕΕ, προσθέτοντας μία τρίτη παράγραφο, σύμφωνα με την οποία επιβεβαιώθηκε η εξουσία των κρατών μελών να δημιουργήσουν έναν μόνιμο μηχανισμό για την αντιμετώπιση κρίσεων με σκοπό την διαφύλαξη της σταθερότητας της ζώνης του ευρώ. Πριν ακόμη από την εν λόγω τροποποίηση της Συνθήκης είχε συσταθεί από τα κράτη μέλη της Ευρωζώνης ένα κεφαλαιοποιημένο διεθνές χρηματοοικονομικό ίδρυμα και ο μεγαλύτερος περιφερειακός μηχανισμός αντιμετώπισης

<sup>156</sup> Βλ. σχετικά Kaarlo Tuori/Klaus Tuori, *The Eurozone Crisis: A Constitutional Analysis*, Cambridge Studies in European Law and Policy, Cambridge University Press, 2014, p. 61-84

<sup>157</sup> Βλ. ο.π. Al. Hinarejos, p. 12-13.

<sup>158</sup> Βλ. ο.π. Al. Hinarejos, p. 6.

<sup>159</sup> Βλ. ο.π. Al. Hinarejos, p. 15-16



κρίσεων παγκοσμίως, ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας (ESM)<sup>160</sup> με θεσμοθετημένη δυνατότητα να χορηγεί υπό αυστηρές προϋποθέσεις οικονομική βοήθεια σε κράτη μέλη που αντιμετώπιζαν δυσκολίες.<sup>161</sup> Από τον Οκτώβριο του 2012 το κυριότερο όργανο, το οποίο εκπονεί νέα προγράμματα οικονομικής βοήθειας είναι ο ESM, ο οποίος ήδη έχει παράσχει βοήθεια σε Κύπρο και Ισπανία, αλλά και στην Ελλάδα για την περίοδο από τον Αύγουστο του 2015 έως τον Αύγουστο του 2018 (περίοδος τρίτου Μνημονίου). Ο EFSF εξακολουθούσε να διευθύνει τα προγράμματα, που είχαν συμφωνηθεί πριν από την σύσταση του ESM, δηλαδή αυτά της Ελλάδας, της Ιρλανδίας και της Πορτογαλίας.

Με τη θέσπιση αυτών των μηχανισμών κατέστη πλέον φανερό ότι το κοινό νόμισμα δεν αρκούσε για να εξασφαλίσει τη σταθερότητα της Ευρωζώνης και να αποτρέψει τους κλυδωνισμούς στις οικονομίες των επιμέρους χωρών, ενώ παράλληλα άνοιγε ο δρόμος για τη λύση του ελληνικού προβλήματος με τη βοήθεια και προς όφελος της ίδιας της Ευρώπης.

Ύστερα από αίτημα της ελληνικής Κυβέρνησης στις 23.4.2010, οι Υπουργοί Οικονομικών των χωρών της Ευρωζώνης κατέληξαν σε συμφωνία σε 2.5.2010 για την δέσμη στήριξης της Ελλάδας με συμμετοχή του ΔΝΤ. Η χρηματοοικονομική αυτή βοήθεια από την μία αποτελείτο από δάνεια ειδικού επιτοκίου και ορισμένης διάρκειας και από την άλλη συνοδευόταν από τον όρο της αιρεσιμότητας (conditionality),<sup>162</sup> δηλαδή την υποχρέωση της Ελλάδας να υλοποιεί ένα εκτεταμένο πρόγραμμα περικοπών και μεταρρυθμίσεων, ως προϋπόθεση της παραπάνω χρηματοδότησής της. Η συμφωνία αυτή αντανάκλασε το κοινό συμφέρον και την αλληλεγγύη εντός της Ευρωζώνης, αλλά και την ευθύνη εκάστου μέλους έναντι των εταίρων του, αντίστοιχα. Το πρώτο Μνημόνιο ενσωματώθηκε ως παράρτημα στον Ν. 3845/2010,<sup>163</sup> ο οποίος περιέλαβε μία σειρά μέτρων (λ.χ. περικοπές μισθών και επιδομάτων του δημοσίου τομέα, αύξηση ορίων ηλικίας συνταξιοδότησης, κατάργηση φοροαπαλλαγών, αύξηση ΦΠΑ κ.α.) με στόχο την μείωση του υπέρογκου πρωτογενούς ελλείμματος, την δημοσιονομική αναπροσαρμογή της χώρας και την εν γένει μακροπρόθεσμη οικονομική της εξυγίανση, ώστε μεταξύ άλλων να καταστεί δυνατή η εξυπηρέτηση των ληφθέντων δανείων. Ο βραχυπρόθεσμος στόχος του πρώτου Μνημονίου για επιστροφή στις αγορές το 2012 όμως δεν επετεύχθη και η δημοσιονομική κρίση συνεχίστηκε.

Η μερική αυτή αποτυχία, συνδυασμός ενδεχομένως ποικίλων παραγόντων, όπως οι λανθασμένες προβλέψεις όλων των μερών για την επιτευξιμότητα των στόχων, οι κωλυσιεργίες

---

<sup>160</sup> Η Συνθήκη για την δημιουργία του ESM κυρώθηκε από τα εθνικά Κοινοβούλια των 17 κρατών μελών της Ευρωζώνης. Παρ' όλα αυτά δεν έλειψαν αμφισβητήσεις ως προς την νομιμότητα του μηχανισμού. Είναι χαρακτηριστική η απόφαση του Γερμανικού Ομοσπονδιακού Δικαστηρίου (BverfG 2 BvR 1390/12 της 18ης-3-2012), σύμφωνα με την οποία κάθε απόφαση του ESM, δεδομένης της οικονομικής επιβάρυνσης που συνεπάγεται για τα κράτη, θα πρέπει να εγκρίνεται από την γερμανική Βουλή, που είναι αρμόδια και για την κατάρτιση του προϋπολογισμού. Σε ενωσιακό επίπεδο, το ΔΕΕ, στην απόφαση της Ολομέλειάς του της 27ης-11-2012 στην υπόθεση C-370/2012, *Thomas Pringle v. Government of Ireland, Ireland and The Attorney General*, έκρινε ότι η δανειοδότηση των κρατών μελών της Ευρωζώνης από έναν μηχανισμό, όπως ο ESM, δεν απαγορεύεται από την ρήτρα μη διάσωσης του αρ. 125 ΣΛΕΕ, δεδομένου μεταξύ άλλων ότι αποσκοπεί στην διασφάλιση της νομισματικής σταθερότητας ολόκληρης της Ευρωζώνης. Βλ. σχετικά μεταξύ πολλών Στ. Κτιστάκη, Παρατηρήσεις στην απόφαση Pringle, ΕΕΕυρΔ 4/2012, σελ. 411 επ. και P. Craig, Pringle and Use of EU Institutions outside the EU Legal Framework: Foundations, Procedure and Substance, *EuConst*, Vol. 9 (2), p. 263.

<sup>161</sup> Π. Μαντζούφα, *Οικονομική κρίση και Σύνταγμα*, εκδ. Σάκκουλα, 2014, σελ. 13-29

<sup>162</sup> 3 Το χρηματοδοτικό πακέτο στήριξης προς την Ελλάδα οριστικοποιήθηκε στο ποσό των 110 δισεκατομμυρίων ευρώ, από τα οποία τα 80 δισεκατομμύρια συνεισέφεραν τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ και τα υπόλοιπα 30 δισεκατομμύρια το ΔΝΤ. Βλ. σχετικά Τράπεζα της Ελλάδος - Κέντρο Πολιτισμού, Έρευνας και Τεκμηρίωσης, Το χρονικό της μεγάλης κρίσης: η Τράπεζα της Ελλάδος 2008-2013, έκδοση διαθέσιμη στον ιστότοπο της ΤτΕ: [www.bankofgreece.gr](http://www.bankofgreece.gr), σελ. 62-68, Π. Μαντζούφα, ο.π., σελ. 23 και Π. Γκλαβίνη, Το Μνημόνιο της Ελλάδας στην ευρωπαϊκή, τη διεθνή και την εθνική έννομη τάξη, εκδ. Σάκκουλα, 2010.

<sup>163</sup> Ν. 3845/2010 «Μέτρα για την εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας από τα κράτη - μέλη της Ζώνης του ευρώ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο» (ΦΕΚ Α' 65/2010)

της ελληνικής πλευράς ή η παρατεταμένη παγκόσμια ύφεση, οδήγησε σε δεύτερο μηχανισμό στηριξης και την παροχή νέας δεύτερης δέσμης βοήθειας στην Ελλάδα ύψους 130 δισεκατομμυρίων ευρώ τον Οκτώβριο του 2011. Ο Ν. 4046/2012<sup>164</sup> ενσωμάτωσε το δεύτερο Μνημόνιο, στο πλαίσιο του οποίου επιβλήθηκαν πρόσθετα μέτρα -στην πλειοψηφία τους δραστικά, όπως το λεγόμενο PSI και η ανακεφαλοποίηση των ελληνικών τραπεζών με ποσό 30 δισεκατομμυρίων ευρώ- προκειμένου να καταστεί δυνατή η μείωση του δημοσίου χρέους σε ένα διαχερίσιμο ύψος με την εξασφάλιση περαιτέρω υπερεθνικής χρηματοδοτικής στήριξης. Η σταθεροποίηση της οικονομίας της χώρας όμως απεδείχθη βραχύβια, με αποτέλεσμα να καταστεί αναγκαία η σύναψη νέας συμφωνίας με τον ΕSM αυτή την φορά. Με τον Ν. 4336/2015<sup>165</sup>, το τρίτο πλέον Μνημόνιο ήταν γεγονός και την χρηματοδοτική ενίσχυση (έως 86 δισεκατομμύρια ευρώ) του ελληνικού κράτους συνόδευσε η επιβολή επιπρόσθετων μέτρων και πάλι με σκοπό την διασφάλιση της δημοσιονομικής του πειθαρχίας και την ανάκαμψη της οικονομίας του.

Τα Μνημόνια υπήρξαν το προϊόν της διαπραγμάτευσης μεταξύ των ελληνικών κυβερνήσεων της ΕΕ, της ΕΚΤ και του ΔΝΤ, ενώ μετά την ενσωμάτωσή τους θεσπίστηκαν στην εσωτερική έννομη τάξη πλήθος νομοθετημάτων, που περιελάμβαναν μέτρα δημοσιονομικής προσαρμογής και αποτέλεσαν τους λεγόμενους «εφαρμοστικούς» νόμους. Με αυτούς εφαρμόστηκαν πλήθος μέτρων για εξορθολογισμό στην οργάνωση και τα μισθολόγια του δημοσίου τομέα, φορολογικές και ασφαλιστικές μεταρρυθμίσεις, αλλαγές στο σύστημα υγείας, μείωση κατώτατων μισθών και ημερομισθίων, περιορισμούς αποζημιώσεων απόλυσης στον ιδιωτικό τομέα, αποκρατικοποιήσεις, απελευθέρωση κλειστών επαγγελμάτων, εκμετάλλευση της δημόσιας περιουσίας, αλλαγές στο σύστημα της δικαιοσύνης κ.α., κάποια από τα οποία θα εξεταστούν παρακάτω στο δεύτερο κεφάλαιο μέσα από την νομολογία του ανωτάτου δικαστηρίου.

## 1. Σύστημα οικονομικής διακυβέρνησης και δημοσιονομική επιτήρηση από την ΕΕ

Η κρίση σε ευρωπαϊκό επίπεδο ήταν πραγματική και οξεία, η οποία πέρα από οικονομικές ή δημοσιονομικές έλαβε, όπως είδαμε στα προηγούμενα κεφάλαια, και συνταγματικές διαστάσεις.<sup>166</sup> Όπως χαρακτηριστικά αναφέρει ο Ευάγγελος Βενιζέλος, «στην πραγματικότητα ξαναστήνεται εκ των ενόντων και υπό συνθήκες «πολεμικές» το θεσμικό οικοδόμημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης».<sup>167</sup> Οι λύσεις που προκρίθηκαν για τη διάσωση των χωρών που απειλούνταν με χρεωκοπία είχαν αναπόφευκτα το χαρακτήρα ενός «νομικού πειραματισμού».<sup>168</sup>

<sup>164</sup> Ν. 4046/2012 «Έγκριση των Σχεδίων Συμβάσεων Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης μεταξύ του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (Ε.Τ.Χ.Σ.), της Ελληνικής Δημοκρατίας και της Τράπεζας της Ελλάδος, του Σχεδίου του Μνημονίου Συνεννόησης μεταξύ της Ελληνικής Δημοκρατίας, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της Τράπεζας της Ελλάδος και άλλες επείγουσες διατάξεις για τη μείωση του δημοσίου χρέους και τη διάσωση της εθνικής οικονομίας» (ΦΕΚ Α' 28/2012). Κύριοι εφαρμοστικοί νόμοι του δεύτερου Μνημονίου είναι οι Ν. 4051/2012 «Ρυθμίσεις συνταξιοδοτικού περιεχομένου και άλλες επείγουσες ρυθμίσεις εφαρμογής του Μνημονίου Συνεννόησης του ν. 4046/2012» (ΦΕΚ Α' 40/2012) και Ν. 4052/2012 «Νόμος αρμοδιότητας Υπουργείων Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης και Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης για εφαρμογή του νόμου 4046/2012 και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 41/2012).

<sup>165</sup> Ν. 4336/2015 «Συνταξιοδοτικές διατάξεις - Κύρωση του Σχεδίου Σύμβασης Οικονομικής Ενίσχυσης από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας και ρυθμίσεις για την υλοποίηση της Συμφωνίας Χρηματοδότησης» (ΦΕΚ Α' 94/2015).

<sup>166</sup> Tuori, Kaarlo Heikki, *The European Financial Crisis: Constitutional Aspects and Implications* (November 1, 2012). EUI Working Papers LAW No. 2012/28, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2171824> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2171824>, σ. 1.

<sup>167</sup> Ε. Βενιζέλος, *Εθνικό Σύνταγμα και εθνική κυριαρχία υπό συνθήκες διεθνούς οικονομικής κρίσης – Το πρόβλημα ήταν και παραμένει πολιτικό και όχι συνταγματικό*, ΕφημΔΔ 1/2011, = sakkoulas-online, σ. 3

<sup>168</sup> Tuori K. In: *European Constitutionalism*. Cambridge Studies in European Law and Policy. Cambridge University Press; 2015, σ. 174.

Πραγματοποιήθηκαν πολιτικά, θεσμικά και νομικά άλματα, προκειμένου να κατασκευαστούν εκ του μηδενός πρόχειροι και προσωρινοί, αλλά και πιο σύνθετοι και μόνιμοι μηχανισμοί διάσωσης των απειλούμενων χωρών.<sup>169</sup>

Η απαίτηση για δημοσιονομική πειθαρχία των κρατών μελών δεν αποτελεί θεσμική απόρροια της κρίσης αλλά εμπεριέχεται στις σχετικές προβλέψεις του πρωτογενούς δικαίου της Ένωσης,<sup>170</sup> ενώ χαρακτηριστική θεσμική έκφραση της δημοσιονομικής ευθύνης των κρατών αποτέλεσε και η δημιουργία του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΣΣΑ) το 1997.<sup>171</sup> Πρόκειται ιδίως για την διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος, που αποτελούσε τον προληπτικό μηχανισμό του ΣΣΑ, βασιζόμενο στο αρ. 126 της ΣΛΕΕ, στο πλαίσιο της οποίας μετά από πρόταση της Επιτροπής το Συμβούλιο μπορούσε να τιμωρήσει και να επιβάλλει πρόστιμα στα ευρωπαϊκά κράτη. Στην πράξη όμως η αποτελεσματικότητα της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος υπονομεύθηκε λόγω της ανάγκης ύπαρξης πολιτικής συμφωνίας εντός του Συμβουλίου για την επιβολή κυρώσεων. Έτσι, οι ενωσιακές αυτές ρυθμίσεις δεν κατόρθωσαν να αποτρέψουν τους επελθόντες τελικά κινδύνους, με αποτέλεσμα επαναθεωρηθεί ο τρόπος δημοσιονομικής διακυβέρνησης και συντονισμού των επιμέρους κρατών. Η εν λόγω επαναθεώρηση κατέληξε στην δημιουργία ενός νέου διακυβερνητικού οικονομικού συστήματος, το οποίο περιελάμβανε πακέτα μέτρων και πλαίσια δημοσιονομικών κανόνων.<sup>172</sup>

Και ενώ οι οικονομικές /δημοσιονομικές πολιτικές συνεχίζουν να ασκούνται σε εθνικό επίπεδο, η ΟΝΕ περιλαμβάνει μια πλήρη νομισματική ένωση, η οποία διευθύνεται σε επίπεδο ευρωπαϊκό. Προκειμένου να μετριαστεί αυτή η ανισορροπία μεταξύ της «ισχυρής» νομισματικής ένωσης και του «χαλαρού» οικονομικού σχεδιασμού υιοθετήθηκε μια πληθώρα πακέτων μέτρων που ενίσχυαν τη δημοσιονομική και οικονομική επιτήρηση των κρατών σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

Από τα πρώτα μέτρα που ελήφθησαν ήταν το «Εξάπτυχο» («Six-Pack»),<sup>173</sup> το οποίο τέθηκε σε ισχύ στις 13.12.2011, αποσκοπώντας στην αναθεώρηση του ΣΣΑ με μια σειρά κανόνων οικονομικής και δημοσιονομικής εποπτείας. Με το «Εξάπτυχο» ενισχύθηκε ο προληπτικός βραχίονας του ΣΣΑ, στο μέτρο που στοχεύει στην μεσοπρόθεσμη εξισορρόπηση του συνόλου των εθνικών προϋπολογισμών, εισάγει νέο σύστημα έγκαιρης προειδοποίησης για υπερβολικές ανισορροπίες, και ενισχύει και επεκτείνει την διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος. Το «Εξάπτυχο» προέβλεψε μάλιστα και το λεγόμενο «Ευρωπαϊκό Εξάμηνο», που αποτελεί ένα πολυμερές σύστημα οικονομικής και δημοσιονομικής εποπτείας για τον συντονισμό και την αξιολόγηση των δημοσιονομικών και των διαθρωτικών πολιτικών των κρατών μελών της ΕΕ. Με στόχο την περαιτέρω ενίσχυση του σκέλους δημοσιονομικής εποπτείας της ΟΝΕ θεσπίστηκε στην συνέχεια το «Δίπτυχο» («Two-Pack»), που τέθηκε σε ισχύ στις 30.5.2013. Οι δύο Κανονισμοί του «Διπτύχου»<sup>174</sup> συμπληρώνουν και ενισχύουν τις μεταρρυθμίσεις του «Εξαπτύχου» επί του ΣΣΑ, του ευρωπαϊκού πλαισίου δημοσιονομικής εποπτείας και του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου για τον

<sup>169</sup> Α. Βλαχογιάννης, *Το Σύνταγμα στη νέα ευρωπαϊκή οικονομική διακυβέρνηση*, ό.π., σ. 8.

<sup>170</sup> Βλ. αρ. 126 ΣΛΕΕ (πρώην αρ. 104 ΣΕΚ) περί της αποφυγής των υπερβολικών δημοσίων ελλειμμάτων.

<sup>171</sup> Πρόκειται για το Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου για το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης της 17ης-6-1997, ΕΕ 1997, C-236/1. Βλ. ενδεικτικά Ν. Μπάρμπα, Η εφαρμογή του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης από δημοσιονομικής άποψης-Η περίπτωση της Ελλάδας, ΔΦΝ 1338/2006, σελ. 87 επ., Δ. Σκιαδά, Το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης: Η ευρωπαϊκή επιλογή για την αντιμετώπιση της δημοσιονομικής κρίσης, ΔιοικΕνημ 53/2010, σελ. 28 επ., ο.π. ΑΙ. Hinarejos, p. 8-9 κ.α.

<sup>172</sup> Ως δημοσιονομικός κανόνας ορίζεται ο συνδυασμός ενός δημοσιονομικού στόχου με μια σειρά από μέτρα που πρέπει να υιοθετήσει μια Κυβέρνηση για να πετύχει αυτόν τον στόχο. Για τον ορισμό βλ. Δ. Σκιαδά, Σύνταγμα και Δημοσιονομικοί Κανόνες: μια δύσκολη σχέση, ΕφημΔΔ 1/2011, σελ. 11 επ.

<sup>173</sup> Το «Εξάπτυχο» περιλαμβάνει πέντε Κανονισμούς (1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011 και 1177/2011) και μια Οδηγία (2011/85/ΕΕ).

<sup>174</sup> Πρόκειται για τους Κανονισμούς 472/2013 και 473/2013.

συντονισμό των οικονομικών πολιτικών. Στο μεταξύ είκοσι πέντε κράτη μέλη υπέγραψαν στις 2.3.2012 την Συνθήκη για την Σταθερότητα, τον Συντονισμό και τη Διακυβέρνηση στην ΟΝΕ (ΣΣΣΔ),<sup>175</sup> η σημαντικότερη καινοτομία της οποίας υπήρξε η πρόβλεψη του «χρυσού» δημοσιονομικού κανόνα, την προβληματική του οποίου αναλύσαμε ανωτέρω στο υπό στοιχείο Π Κεφάλαιο Α' μέρους. Παράλληλα, αναμορφώθηκε το δίκαιο των τραπεζών, με τη δημιουργία του Ευρωπαϊκού Συστήματος Οικονομικής Επιτήρησης και της Ευρωπαϊκής Τραπεζικής Ένωσης.<sup>176</sup>

Η δημοσιονομική επομένως αυτονομία των κρατών μελών μέσα σε ένα τόσο εξαντλητικό ρυθμιστικό πλαίσιο περιορίζεται με τρόπο αδιανόητο σε σχέση με την προ κρίσης Ευρώπη. Ο δημοσιονομικός μάλιστα έλεγχος περιλαμβάνει αυστηρότερες ρυθμίσεις ειδικά για τα κράτη μέλη που έχουν λάβει συγκεκριμένες μορφές χρηματοδοτικής στήριξης από τους ευρωπαϊκούς θεσμούς. Για παράδειγμα σύμφωνα με το «Δίπτυχο» (αρ. 7 του Κανονισμού 472/2013) επιβάλλεται στην χώρα που λαμβάνει οικονομική βοήθεια να υιοθετήσει ένα μακροπρόθεσμο πρόγραμμα δημοσιονομικής προσαρμογής, το οποίο θα συμφωνηθεί με την Επιτροπή και τελικά θα εγκριθεί από το Συμβούλιο. Η μετα – προγραμματική εποπτεία προβλέπεται μακρά, σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ. 1 του κανονισμού 473/2013 που ενεργοποιεί τη διαδικασία της ενισχυμένης εποπτείας.<sup>177,178</sup>

Οι δημοσιονομικοί βέβαιοι κανόνες υπό ομαλές συνθήκες θεσπίζονται και υπόκεινται στον αυστηρό έλεγχο της Κυβέρνησης ενός κράτους και βρίσκονται σε άμεση συνάρτηση με την κρατική στοχοθεσία, σύμφωνα με το άρθρο 82 παράγραφος 1 του Συντάγματος. Όπως καταδείχθηκε ανωτέρω όμως, το διεθνοποιημένο οικονομικό περιβάλλον της ΕΕ, όπου οι πολιτικές των επιμέρους κρατών έχουν διασυννοριακό αντίκτυπο, το περιεχόμενο των δημοσιονομικών κανόνων δεν διαμορφώνεται πλέον αυτόνομα από τα κράτη. Η αυτονομία αυτή περιορίζεται μάλιστα περαιτέρω για τις κυβερνήσεις κρατών που βρίσκονται υπό «επιτήρηση», όπως η Ελλάδα, δεδομένου ότι η εθνική δημοσιονομική πολιτική τους δεν αντανάκλα αμιγώς τις πολιτικές επιλογές εκάστης εξ αυτών, αλλά διαμορφώνεται από τις διεθνείς συμφωνίες. Σε εθνικό επίπεδο, το περιεχόμενο των Μνημονίων αποτελεί κατά βάση για την εκάστοτε ελληνική Κυβέρνηση το πρόγραμμα της δημοσιονομικής της πολιτικής, το οποίο έχει υιοθετηθεί είτε από την ίδια είτε από την/τις προγενέστερή/ες της.<sup>179</sup>

Το νέο σύστημα οικονομικής διακυβέρνησης που διαμορφώθηκε σε ευρωπαϊκό επίπεδο, όπως παρουσιάστηκε αμέσως παραπάνω, περιλάμβανε δέσμες μέτρων που εισήχθησαν με στόχο την εφαρμογή αυστηρών διαδικασιών επιτήρησης και εποπτείας ιδίως για τα κράτη που αντιμετωπίζουν σοβαρά προβλήματα ανισορροπιών και χρηματοδότησης και λαμβάνουν οικονομική ενίσχυση. Ειδικά στην περίπτωση της Ελλάδας, η οποία βρισκόταν σε καθεστώς

<sup>175</sup> Η ΣΣΣΔ, για την οποία ορίστηκε έναρξη ισχύος η 1-1-2013, δεν υπεγράφη από την Αγγλία και την Τσεχία. Διαθέσιμη επίσης στον ιστότοπο: [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu). Βλ. σχετικά P. Craig, *The Stability, Coordination and Governance Treaty: principle, politics and pragmatism*, ELRev 2012, p 231. Το χρηματοοικονομικό τμήμα της εν λόγω Συνθήκης ονομάζεται «Δημοσιονομικό Σύμφωνο».

<sup>176</sup> Γ. Δρόσος, *the flight of Icarus*, ό.π., σ. 159

<sup>177</sup> Το άρθρ. 14 του Κανονισμού 473/2013 προβλέπει ένα (ασφυκτικό) πλαίσιο εποπτείας για τα κράτη-μέλη που έχουν ενταχθεί σε πρόγραμμα διάσωσης μέχρι την αποπληρωμή του 75% της χρηματοδοτικής συνδρομής που έλαβαν. Για να έχουμε μια ενδεικτική εικόνα του χρονικού ορίζοντα αποπληρωμής του χρέους, σύμφωνα με την εκτίμηση του ΟΔΗΧ στις 18 Μαρτίου 2018, το απέναντι στον ΕΣΜ προβλέπεται να έχει αποπληρωθεί μέχρι το 2060 (βλ. πίνακα διαθέσιμο στο: <http://www.pdma.gr/el/debt-strategy-gr/public-debt-gr/level-of-debt-gr>).

<sup>178</sup> Η οποία θα συνοδεύεται από όρους αιρεσιμότητας, η τήρηση των οποίων είναι συνδεδεμένη με τα μεσοπρόθεσμα μέτρα ελάφρυνσης του δημοσίου χρέους αλλά και οι επιστροφές των κερδών των κεντρικών τραπεζών του Ευρωσυστήματος από τα ελληνικά ομόλογα. Βλ. Α. Βλαχογιάννης, *Το Σύνταγμα στη νέα ευρωπαϊκή οικονομική διακυβέρνηση*, ό.π., σ. 17.

<sup>179</sup> Βλ. σχετικά Αντ. Μανιτάκη, *Τα συνταγματικά ζητήματα του Μνημονίου ενόψει μοιρασμένης κρατικής κυριαρχίας και επιτηρούμενης δημοσιονομικής πολιτικής*, 3-7-2012, [www.constitutionalism.gr](http://www.constitutionalism.gr).

χρηματοδοτικής στήριξης για 8 χρόνια, μέχρι τον Αύγουστο του 2018,<sup>180</sup> οι δανειστές αναζητώντας συνεχώς εχέγγυα δημοσιονομικής αξιοπιστίας εφαρμόζαν ανελλιπώς τα προληπτικά μέτρα συστηματικής παρακολούθησης και εποπτείας των δημοσιονομικών μεγεθών της χώρας. Ένα τέτοιο προληπτικό μέτρο που στόχευε στην εξασφάλιση δημοσιονομικής πειθαρχίας σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης και διοίκησης της χώρας ήταν τα Μεσοπρόθεσμα Πλαίσια Δημοσιονομής Στρατηγικής (ΜΠΔΣ).<sup>181</sup> Με τα ΜΠΔΣ, τα οποία έχουν τυπική ισχύ κοινού νόμου, οργανώνεται και σχεδιάζεται η δημοσιονομική πολιτική σε χρονικό ορίζοντα πέραν του έτους (σε αντίθεση με τον ετήσιο κρατικό προϋπολογισμό) και με βάση αντικειμενικά στοιχεία για την εξέλιξη των δημοσιονομικών μεγεθών. Η υποχρέωση κατάρτισης ΜΠΔΣ και η συμμόρφωση των ετήσιων προϋπολογισμών του κράτους με τις δημοσιονομικές επιδιώξεις, τα ανώτατα όρια και τους στόχους που προβλέπονται σε αυτά, θεσπίστηκε για πρώτη φορά με τον Ν. 3871/2010<sup>182</sup> και στην συνέχεια με τις ήδη ισχύουσες διατάξεις των αρ. 42-48 του νέου Κώδικα Δημοσίου Λογιστικού (Ν. 4270/2014). Επτά είναι τα ΜΠΔΣ που έχουν θεσπιστεί μέχρι σήμερα από την Βουλή, τα οποία συχνά επικαιροποιήθηκαν ή αναθεωρήθηκαν κατά την διάρκεια της ισχύος τους ενόψει της εξασφάλισης υλοποίησης των μνημονιακών στόχων της εκάστοτε Κυβέρνησης.<sup>183</sup> Τα ΜΠΔΣ αποτελούν ένα αποτελεσματικό θεσμικό πλαίσιο δημοσιονομικών κανόνων, οι οποίοι είναι ευέλικτοι, ικανοί δηλαδή να προσαρμοστούν στις μεταβαλλόμενες οικονομικές συνθήκες. Τα ΜΠΔΣ παρότι θεσπίστηκαν για πρώτη φορά εν καιρώ οικονομικής κρίσης, αποτελούν θεσμό που αποσκοπεί στην «ορθή» άσκηση δημοσιονομικής διακυβέρνησης μακροπρόθεσμα και για τον σκοπό αυτό έχουν κατοχυρωθεί και σε άλλα ευρωπαϊκά κράτη.

Παράλληλα με τα ΜΠΔΣ, το 2016 κι όσο ακόμα η Ελλάδα βρισκόταν υπό καθεστώς χρηματοδότησης από τους δανειστές, δηλαδή μέχρι το 2019, προτάθηκε μία ακόμα λύση επιτήρησης· ο Μηχανισμός δημοσιονομικής προσαρμογής του προϋπολογισμού της Γενικής Κυβέρνησης.<sup>184</sup> Ο Μηχανισμός αυτός προέβλεπε ότι εάν διαπιστωθεί αρνητική απόκλιση μεταξύ

<sup>180</sup> <https://www.esm.europa.eu/press-releases/greece-successfully-concludes-esm-programme>

<sup>181</sup> Σύμφωνα με το «Εξάπτυχο» (βλ. Κανονισμό 1175/2011 σχετικά με την συνετή δημοσιονομική πολιτική) σε γενικές γραμμές με τα ΜΠΔΣ θα πρέπει να διασφαλίζεται ότι το Κράτος - Μέλος: 1. Διατηρεί αποστάσεις ασφαλείας από την υπέρβαση του ορίου του 3% για το συνολικό έλλειμμα, 2. Βρίσκεται σε βιώσιμη πορεία προσαρμογής του δημόσιου χρέους του, και 3. Διαθέτει ευελιξία στην άσκηση της δημοσιονομικής του πολιτικής, λαμβάνοντας υπόψη τις ανάγκες για δημόσιες επενδύσεις.

<sup>182</sup> Ν. 3871/2010 «Δημοσιονομική Διαχείριση και Ευθύνη» (ΦΕΚ Α' 141/2010), με τον οποίο προστέθηκαν μετά το αρ. 6 του Ν. 2362/1995 άρθρα 6Α, 6Β, 6Γ, 6Δ και 6Ε.

<sup>183</sup> Πρόκειται για τον Ν. 3985/2011 «Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012- 2015» (ΦΕΚ Α' 151/2011), τον Ν. 4093/2012 «Έγκριση Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016 - Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής του ν. 4046/2012 και του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016» (ΦΕΚ Α' 222/2012), που επικαιροποιήθηκε με τον Ν. 4127/2013, τον Ν. 4263/2014 «Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2015- 2018» (ΦΕΚ Α' 117/2014), τον Ν. 4336/2015 «Συνταξιοδοτικές διατάξεις-Κύρωση του Σχεδίου Σύμβασης Οικονομικής Ενίσχυσης από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας και ρυθμίσεις για την υλοποίηση της Συμφωνίας Χρηματοδότησης» (ΦΕΚ Α' 94/2015), στον οποίο περιλαμβάνεται το ΜΠΔΣ 2017-2019 και τον Ν. 4472/2017 «Συνταξιοδοτικές διατάξεις Δημοσίου και τροποποίηση διατάξεων του ν. 4387/2016, μέτρα εφαρμογής των δημοσιονομικών στόχων και μεταρρυθμίσεων, μέτρα κοινωνικής στήριξης και εργασιακές ρυθμίσεις, Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2018-2021 και λοιπές διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 74/2017) καθώς και για τον ν. 4549/2018 «Διατάξεις για την ολοκλήρωση της Συμφωνίας Δημοσιονομικών Στόχων και Διαρθρωτικών Μεταρρυθμίσεων - Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2019-2022» (ΦΕΚ Α' 105), για τον ν. 4813/2021, ενώ αναμένεται να ψηφιστεί νέο ΜΠΔΣ για τα έτη 2025-2028 (για τα ΜΠΔΣ μέχρι το 2017 βλ. Ιωάννα Χαρχαλάκη, Οι πολιτειακές επιπτώσεις της οικονομικής κρίσης στην Ελλάδα με έμφαση στις επιπτώσεις στη λειτουργία του πολιτεύματος και της δικαιοσύνης, ό.π., σελ. 43, υποσημείωση 85).

<sup>184</sup> Βλ. αρ. 233 με τίτλο «Αυτόματος Μηχανισμός Δημοσιονομικής Προσαρμογής Προϋπολογισμού της Γενικής Κυβέρνησης» του Ν. 4389/2016 «Επείγουσες διατάξεις για την εφαρμογή της συμφωνίας δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 94/2016). Στην παρ. 5 του εν λόγω άρθρου προβλέπονται και οι κατηγορίες δαπανών που εξαιρούνται από την δημοσιονομική προσαρμογή λόγω του ότι σχετίζονται με την βασική λειτουργία των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, με την κοινωνική προστασία και την προστασία των δημοσίων επενδύσεων.

των δημοσιονομικών στόχων του Προγράμματος Δημοσιονομικής Προσαρμογής του Ν. 4336/2015 και των αντίστοιχων αποτελεσμάτων, τότε θα περιοριζόταν η εκτέλεση του προϋπολογισμού του τρέχοντος έτους διά της μείωσης των δαπανών στο ύψος της απόκλισης. Η ενεργοποίηση δε του Μηχανισμού προβλέφθηκε να γίνεται με προεδρικό διάταγμα και σε περίπτωση μη εμπρόθεσμης έκδοσης αυτού αυτοδίκαια και αυτόματα με ποσοστιαία μείωση των δαπανών κατ' ισομοιρία σε όλες σχεδόν τις κατηγορίες του εκτελούμενου προϋπολογισμού, όπως π.χ. σε μισθούς και συντάξεις.<sup>185</sup>

Η εκτελεστική εξουσία, επομένως, όπως καταδεικνύεται από τα ανωτέρω, αναλαμβάνει οργανωμένα, μέσω νεοπαγών δημοσιονομικών μηχανισμών, να αποτρέψει το ενδεχόμενο μιας μελλοντικής απόκλισης στόχων δρώντας με τρόπο όχι κατασταλτικό αλλά προληπτικό. Αποκλείονται ως εκ τούτου οι πιθανότητες δημιουργίας ελλειμματικών προϋπολογισμών που θα απαιτούσαν κρατική παρέμβαση για την επανόρθωσή τους. Αξιοσημείωτη μάλιστα είναι και η προνοητικότητα που επιδεικνύουν οι ελληνικές Κυβερνήσεις σε σχέση ακόμη και με το πρόσφατο παρελθόν, λ.χ. με το να ζητούν νομικές γνωμοδοτήσεις επί των νομοσχεδίων δημοσιονομικής ύλης, έτσι ώστε να διασφαλίζεται κατά το δυνατόν η συμβατότητά τους με το Σύνταγμα και η ομαλή εισαγωγή τους στην έννομη τάξη.

## 2. Δημοκρατική νομιμοποίηση της δημοσιονομικής πολιτικής – Το δημοψήφισμα του 2015

Καθίσταται εμφανές ότι η νέα ευρωπαϊκή οικονομική διακυβέρνηση δημιουργεί έναν ασφυκτικό κλοιό ως προς την άσκηση δημοσιονομικής και οικονομικής πολιτικής από τα κράτη-μέλη. Ενώ τυπικά η αρμοδιότητα παραμένει στα χέρια τους, η οικονομική πολιτική παύει πλέον να είναι ένα «πεδίο συνάντησης» των κρατών μελών<sup>186</sup> και της Ένωσης, που βασίζεται σε τυχαίες ή αποσπασματικές και σύντομες διασταυρώσεις, και παίρνει μάλλον τη μορφή προσυμφωνημένων και προσχεδιασμένων συχνών ραντεβού.<sup>187</sup> Παρατηρήθηκε μάλλον μία τάση «αποπολιτικοποίησης» των συστημάτων και θεσμών δημοσιονομικής παρακολούθησης και εποπτείας,<sup>188,189</sup> με έντονα τεχνοκρατικά στοιχεία, που στερούνται εκλογικής νομιμοποίησης. Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, αυτό έγινε εμφανές με τη συμμετρική αποδυνάμωση του ρόλου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου<sup>190</sup>, κατά την περίοδο της κρίσης, το οποίο δικαίως χαρακτηρίστηκε ως ο «χαμένος της υπόθεσης».<sup>191</sup> Και αυτό γιατί κυριάρχησαν αδιαφανείς και άτυπες διαδικασίες, όπως οι διμερείς συναντήσεις μεταξύ των αρχηγών κρατών, οι οποίες ξέφευγαν του δημοκρατικού ελέγχου, αφού οι αποφάσεις που λαμβάνονταν δεν ήταν προϊόν δημόσιας διαβούλευσης.<sup>192</sup>

<sup>185</sup> Ο μηχανισμός αυτός είχε στόχο την επίτευξη των δημοσιονομικών δεσμεύσεων που ανέλαβε η χώρα με το τρίτο Πρόγραμμα Προσαρμογής. Πιο συγκεκριμένα, σε περίπτωση απόκλισης από τους δημοσιονομικούς στόχους, προβλέπεται περιορισμός της εκτέλεσης του Προϋπολογισμού (από την 1/6 του ίδιου οικονομικού έτους) με μείωση δαπανών κατ' ανώτατο όριο σε 2% του ΑΕΠ - συγκεκριμένες κατηγορίες δαπανών εξαιρούνται. Τα μέτρα παραμένουν σε ισχύ για όσο διάστημα απαιτείται και μπορούν να αντικατασταθούν με διαρθρωτικά μέτρα συμπεριλαμβανομένων μέτρων από την πλευρά των εσόδων μετά από διαβούλευση με τους διεθνείς θεσμούς που εμπλέκονται στην υλοποίηση του Προγράμματος Προσαρμογής. Σε περιπτώσεις φυσικών

<sup>186</sup> Ρεβέκκα-Εμμανουέλα Παπαδοπούλου, *Ο συντονισμός των οικονομικών πολιτικών στην Ευρωπαϊκή Ένωση και η οικονομική κρίση. Ανατροπές και μετατοπίσεις στη θεσμική αρχιτεκτονική της ΟΝΕ*, Νομική Βιβλιοθήκη, 2017, σ. 56.

<sup>187</sup> Α. Βλαχογιάννης, *Το Σύνταγμα στη νέα Ευρωπαϊκή οικονομική διακυβέρνηση*, 2018, σ. 38 = sakkoulas-online

<sup>188</sup> Βλ. ο.π. Αl. Hinarejos, p. 95-99.

<sup>189</sup> Γ. Δρόσος, *the flight of Icarus*, ό.π., σ. 368.

<sup>190</sup> Α. Βλαχογιάννης, *Το Σύνταγμα στη νέα Ευρωπαϊκή οικονομική διακυβέρνηση*, 2018, σ. 55 = sakkoulas-online

<sup>191</sup> Edoardo Chiti/Pedro Gustavo Teixeira, *The Constitutional Implications of the European Responses to the Financial and Public Debt Crisis*, *Common Market Law Review*, vol. 50, 2013, σελ. 689.

<sup>192</sup> Α. Βλαχογιάννης, ό.π., σ. 56.

Σε περιπτώσεις δε μελών που βρίσκονται σε δημοσιονομική εποπτεία λόγω χρηματοδοτικής στήριξης το έλλειμμα δημοκρατικής νομιμοποίησης προβληματίζει ακόμα περισσότερο. Κι αυτό γιατί η ΕΕ υπαγορεύει προς τους νομοθέτες συγκεκριμένα μέτρα και μεταρρυθμίσεις (π.χ. περικοπή μισθών και συντάξεων στο δημόσιο τομέα, επιβολή φορολογικών βαρών, αποκρατικοποιήσεις, απελευθέρωση κλειστών επαγγελματιών κλπ.) προκειμένου να χορηγηθούν τα ποσά της αιτούμενης οικονομικής βοήθειας. Στα παραπάνω εκφράζεται ως αντίλογος ότι η απόφαση για χρηματοδοτική στήριξη ή όχι με τους συγκεκριμένους όρους που αυτή προσφέρεται είναι αποκλειστικά υπόθεση των κρατών μελών και ότι τα εθνικά κοινοβούλια αφού αυτά νομιμοποιούν και προσδιορίζουν το περιεχόμενο των οικονομικών και δημοσιονομικών πολιτικών έχουν και τον δημοκρατικό έλεγχο. Τα επιχειρήματα αυτά αν και ακούγονται λογικά στην ουσία έχουν θεωρητικό χαρακτήρα.<sup>193</sup> Αυτό συμβαίνει γιατί επί της ουσίας μια εθνική κυβέρνηση που βρίσκεται σε πρόγραμμα έχει πολύ περιορισμένη δυνατότητα να διαφωνήσει με τους όρους του προγράμματος πρώτον γιατί δεν υπάρχει εναλλακτική επιλογή για εισροή εσόδων στα κρατικά ταμεία και δεύτερον γιατί συχνά έχει να αναμετρηθεί με ιστορικά διακυβεύματα, όπως επί παραδείγματι στην περίπτωση της Ελλάδας η παραμονή της στη ζώνη του ευρώ. Από την άλλη, ο δημοκρατικός έλεγχος των εθνικών κοινοβουλίων συχνά περιορίζεται στην επικύρωση απλώς αποφάσεων, που έχουν ληφθεί από τα όργανα της εκτελεστικής εξουσίας από κοινού με τα όργανα των ευρωπαϊκών θεσμών, χωρίς προηγούμενο ουσιαστικό και ενδελεχή έλεγχο των επιμέρους ρυθμίσεων. Όλα τα παραπάνω επιρρωνύουν τη σκέψη του Γιαννακόπουλου, σύμφωνα με την οποία ο εθνικός νομοθέτης – τουλάχιστον στο πεδίο της δημοσιονομικής πολιτικής- πρέπει πλέον να αντιμετωπίζεται ως φορέας νομικώς περιορισμένης αρμοδιότητας, καθώς δεν διαθέτει ελευθερία δράσης αλλά διακριτική ευχέρεια.<sup>194</sup> Είναι καταρχήν ελεύθερος να επιλέξει τα μέσα επίτευξης των στόχων, αλλά οι ίδιοι οι στόχοι, ειδικά εφόσον η χώρα αντιμετωπίζει οικονομικές δυσκολίες φαίνεται να έχουν ήδη τεθεί, ενώ η πραγματοποίησή τους διασφαλίζεται χάρη στη στενή εποπτεία των υπερεθνικών οργάνων.

Ειδικά όσον αφορά στην Ελλάδα, από το 2010 και εξής, η Κυβέρνηση απώλεσε σε μεγάλο βαθμό τη δυνατότητά της να διαμορφώνει και να αποφασίζει αυτόνομα τη δημοσιονομική της πολιτική αφού αυτή συνασκείται με τους εταίρους -δανειστές. Υπό την απειλή μάλιστα της διακοπής της συμφωνημένης τμηματικής χρηματοδότησης σε περίπτωση μη συμμόρφωσης με τις επιταγές του εκάστοτε προγράμματος οδηγήθηκε στη λήψη επαχθών μέτρων για το μεγαλύτερο μέρος της κοινωνίας που χαρακτηρίστηκαν τόσο από την αντιπολίτευση, όσο και από εκπροσώπους πολιτών ως αντιλαϊκά. Τοιουτοτρόπως το ζήτημα της πολιτικής ευθύνης για τη διαχείριση των δημοσιονομικών κρατικών υποθέσεων αναδεικνύεται ως το πλέον ζωτικό για την ομαλή λειτουργία των αντιπροσωπευτικών θεσμών, ενώ η αμφισβήτηση ότι η χώρα θεωρητικά μόνο μπορούσε να αρνηθεί τη συναίνεσή της στα προγράμματα λιτότητας οδήγησε σε αμφισβήτηση της ίδιας της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας. Προκειμένου να αποσυμπιεσθεί η ένταση που δημιουργήθηκε αναζητήθηκαν λύσεις για να ενισχυθεί ο θεσμικός ρόλος του εκλογικού σώματος. Οι προτάσεις για άμεση εκλογή του ΠτΔ από τον λαό με την συνακόλουθη ενίσχυση των αρμοδιοτήτων του, για μεταβολή του εκλογικού συστήματος προς την κατεύθυνση της απλής αναλογικής και για ενίσχυση του δημοψηφισματικού θεσμού με την πρόβλεψη ακόμη

---

<sup>193</sup> Ο.π., 161-166.

<sup>194</sup> Κωνσταντίνος Γιαννακόπουλος, *Η επίδραση του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων*, Αθήνα, Σάκκουλας, 2013 σελ. 144.

και λαϊκής πρωτοβουλίας,<sup>195</sup> υπογραμμίζουν τελικά την τάση να επιμεριστεί η ευθύνη των μεγάλων ζητημάτων πολιτικής μεταξύ των αντιπροσώπων και του λαού.<sup>196</sup> Η πρώτη προσπάθεια διεξαγωγής δημοψηφίσματος τον Νοέμβριο του 2011 από τον τότε Πρωθυπουργό, Γεώργιο Παπανδρέου, δεν ολοκληρώθηκε.<sup>197</sup> Η δεύτερη είχε ως αποτέλεσμα το δημοψήφισμα, που προκηρύχθηκε στις 28 Ιουνίου και διεξήχθη στις 5 Ιουλίου του 2015.<sup>198</sup>

Η Κυβέρνηση μέσω του δημοψηφίσματος αυτού έκρινε ότι ο λαός θα πρέπει να έχει τον τελευταίο λόγο για την αποδοχή ή όχι ενός σκληρού προγράμματος δημοσιονομικής προσαρμογής. Επειδή όμως επρόκειτο για απόφαση βαρύνουσας σημασίας, ανέκυψε σωρεία προβληματισμών για την σκοπιμότητα, αλλά και για τις εγγυήσεις διεξαγωγής του δημοψηφίσματος.<sup>199</sup> Οι εν λόγω εγγυήσεις, προκειμένου το δημοψήφισμα του αρ. 44 παρ. 2 Σ να εκπληρώσει τους σκοπούς του, κατ'αρχήν συνίστανται: α) στην απόλυτη σαφήνεια και προσληψιμότητα του τιθέμενου ερωτήματος, β) στην εκ των προτέρων γνώση των συνεπειών της λαϊκής ετυμηγορίας και γ) στην προηγούμενη τήρηση διαδικασίας όσο το δυνατόν πληρέστερης διαφώτισης των πολιτών μέσα από την ανάπτυξη επιχειρημάτων και απόψεων υπέρ της θετικής και της αρνητικής ψήφου.<sup>200</sup>

Οι εγγυήσεις διεξαγωγής του δημοψηφίσματος ετέθησαν εν αμφιβόλω πρώτον γιατί το ερώτημα ήταν εξαιρετικά δυσνόητο και περίπλοκο στο πλαίσιο της προσπάθειας απλούστευσης ιδιαίτερα τεχνικών και σύνθετων εννοιών,<sup>201</sup> δεύτερον γιατί ο χρόνος προκειμένου να παρουσιαστούν οι εκατέρωθεν απόψεις ήταν ελάχιστος (πέντε ημέρες) και τέλος γιατί ο λαϊκισμός των ΜΜΕ από όλες τις πλευρές και ο επιφανειακός δημόσιος διάλογος σχετικά με τις συνέπειες του όποιου αποτελέσματος της ψηφοφορίας οδήγησε σε συσκότιση και στην αντίληψη ότι το διακύβευμα του δημοψηφίσματος δεν εξαρτιόταν τόσο από την πρόθεση της Κυβέρνησης που το προκήρυξε, όσο από τον τρόπο με τον οποίο θα προσελάμβαναν το αποτέλεσμα οι ευρωπαίοι διαπραγματευόμενοι. Εξάλλου, δεν έλειψαν και καθαρά νομικοί προβληματισμοί, ως προς π.χ. το ζήτημα της τροποποίησης του νομικού καθεστώτος διεξαγωγής του δημοψηφίσματος μετά την προκήρυξή του και την έναρξη της εκλογικής μάχης.<sup>202</sup> Τελικά, όλα τα προαναφερθέντα ζητήματα

---

<sup>195</sup> Λ. Παπαδοπούλου, Μορφές «άμεσης νομοθεσίας»: Δημοψήφισμα και λαϊκή νομοθετική πρωτοβουλία, 10-7-2013, διαθέσιμο στο [www.constitutionalism.gr](http://www.constitutionalism.gr), Λ. Παπαδοπούλου, *Θεσμοί "άμεσης δημοκρατίας" στο Σύνταγμα*, εκδ. Ευρασία, 2014 κ.α.

<sup>196</sup> G. Sartori, *Comparative Constitutional Engineering*, ό.π., p. 90

<sup>197</sup> Βλ. σχετικά Γ. Δρόσο, Ζητήματα συνταγματικής οργάνωσης, δικαστικής προστασίας και δημοκρατίας στην εποχή της σημερινής κρίσης, *ΘΠΔΔ* 6/2012, σελ. 470-471.

<sup>198</sup> Με το π.δ. 38/2015 «Προκήρυξη Δημοψηφίσματος για κρίσιμο εθνικό θέμα» (ΦΕΚ Α' 63/2015) προκηρύχθηκε η διεξαγωγή δημοψηφίσματος για την Κυριακή 5-7-2015

<sup>199</sup> Βλ. ενδεικτικά Γ. Σωτηρέλη, Οι συνταγματικές παράμετροι του δημοψηφίσματος, 27-6-2015, διαδικτυακή εφημερίδα «Ανοιχτό Παράθυρο», Ν. Αλιβιζάτο, Δημοψήφισμα ή εκτροπή;, 30-6-2015, [www.constitutionalism.gr](http://www.constitutionalism.gr), Κ. Μενουδάκο, Θεσμικοί προβληματισμοί, 3-7-2015, Η Καθημερινή, Χ. Ανθόπουλο, Δημοψήφισμα και αρχή της ελλικρινείας, 30-6-2015, Το Έθνος κ.α

<sup>200</sup> Βλ. και Κατευθυντήριες Γραμμές για την Διεξαγωγή Δημοψηφισμάτων (Κώδικας Βέλτιστης Πρακτικής για τα Δημοψηφίσματα), που υιοθετήθηκαν από την «Επιτροπή για τις Δημοκρατικές Εκλογές» και την Επιτροπή της Βενετίας στις 12 και 1-14 Οκτωβρίου 2006.

<sup>201</sup> Το ερώτημα που τέθηκε ήταν: «Πρέπει να γίνει αποδεκτό το σχέδιο συμφωνίας το οποίο κατέθεσαν η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο στο Eurogroup της 25.6.2015 και αποτελείται από δύο μέρη τα οποία συγκροτούν την ενιαία πρότασή τους; Το πρώτο έγγραφο τιτλοφορείται «Reforms for the completion of the Current Program and beyond» (Μεταρρυθμίσεις για την ολοκλήρωση του τρέχοντος προγράμματος και πέραν αυτού) και το δεύτερο «Preliminary Debt Sustainability Analysis» (προκαταρκτική ανάλυση βιωσιμότητας χρέους). Όσοι από τους πολίτες της χώρας απορρίπτουν την πρόταση των τριών θεσμών ψηφίζουν: Δεν εγκρίνεται/OXI. Όσοι από τους πολίτες της χώρας συμφωνούν με την πρόταση των τριών θεσμών ψηφίζουν: Εγκρίνεται/NAI»

<sup>202</sup> Ο Ν. 4023/2011 «Διεύρυνση της άμεσης και συμμετοχικής δημοκρατίας με τη διενέργεια δημοψηφίσματος» (ΦΕΚ Α' 220/2011), τροποποιήθηκε με την ΠΝΠ της 28ης-6-2015 «Κατεπείγουσα ρύθμιση για την οργάνωση της διαδικασίας διεξαγωγής του δημοψηφίσματος της 5ης Ιουλίου 2015» (ΦΕΚ Α' 64/2015). Θεμελιώδης κανόνας κάθε



παραμένουν αδιευκρίνιστα μέχρι σήμερα -δεδομένου ότι δεν μεσολάβησε ουσιαστικός δικαστικός έλεγχος<sup>203</sup>-, όπως άδηλο παραμένει και το εάν η γνώμη της πλειοψηφίας, όπως εκφράστηκε στο δημοψήφισμα αυτό, άσκησε οποιαδήποτε ουσιαστική επιρροή στην διαπράγματευση εκτός συνόρων, που ακολούθησε.

Η νέα πάντως μνημονιακή πραγματικότητα για τη χώρα οδήγησε σε αμφισβήτηση των αντιπροσωπευτικών θεσμών και της δυνατότητας της κυβέρνησης να καθορίζει τη γενική πολιτική του κράτους. Προκειμένου δε να επέλθει πολιτειακή ταυτότητα μέσω της διεύρυνσης των αμεσοδημοκρατικών θεσμών απαιτείται νηφαλιότητα και προσεκτικότερη διεργασία. Η προσφυγή στην λαϊκή ετυμηγορία δεν θα πρέπει να γίνεται προσχηματικά ούτε στο πλαίσιο προσπαθειών αποφόρτισης του πολιτικού κλίματος· διότι στην υπεραπλούστευση μείζονων πολιτικών θεμάτων ελλοχεύει ο κίνδυνος της εξάρτησης μακρόπνοων πολιτικών από τις στιγμιαίες διαθέσεις, την ελλιπή ενημέρωση ή και το περιορισμένο ενδιαφέρον των πολιτών.<sup>204</sup>

## II. Ο δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας της νομοθεσίας της κρίσης

Όπως προελέχθη στο πρώτο μέρος της παρούσης εργασίας, η δικαστική εξουσία, κατά τη διάρκεια της κρίσης, φάνηκε να αποτελεί το μοναδικό φορέα οριοθέτησης της εκτελεστικής εξουσίας, αφού ο κοινοβουλευτικός έλεγχος αμβλύθηκε. Ο έλεγχος, βέβαια, από την δικαστική εξουσία δεν έπαψε να είναι «ασθενής» βάσει του διάχτου ελέγχου συνταγματικότητας των νόμων που ισχύει στην Ελλάδα.<sup>205</sup> Θα μπορούσαμε να πούμε ότι παρατηρήθηκε η «δικαστικοποίηση» (judicialisation) της κρίσης, δηλαδή μία τάση ανάθεσης των πιο δύσκολων αποφάσεων στους δικαστές,<sup>206</sup> η οποία αρχικώς συνοδεύτηκε από μία στάση αυτοπεριορισμού<sup>207</sup> εκ μέρους των

---

δημοκρατικής Πολιτείας είναι ότι οι κανόνες του «εκλογικού παιχνιδιού» δεν πρέπει να τροποποιούνται ad hoc και δεν επιτρέπεται να αλλάζουν μετά την έναρξη της εκλογικής μάχης (σχετικές οι αποφάσεις ΕΔΔΑ Λυκουρέζος κατά Ελλάδος και Πασχαλίδης κατά Ελλάδος). Βλ. και Σπ. Βλαχόπουλο, Παρατηρήσεις στην ΣτΕ Ολ 2787/2015, ΔΔίκη 5/2015, σελ. 684 επ.

<sup>203</sup> Παρά την άσκηση σχετικών αιτήσεων ακύρωσης, το Δικαστήριο με την ΣτΕ Ολ 2787/2015 έκρινε ότι το π.δ. που εκδόθηκε βάσει του αρ. 44 παρ. 2 Σ, όπως και η προηγηθείσα αυτού πράξη του Υπουργικού Συμβουλίου περί υποβολής πρότασης διενέργειας δημοψηφίσματος για κρίσιμο εθνικό θέμα, αποτελούν πράξεις αναγόμενες στην διαχείριση της πολιτικής εξουσίας κατά την έννοια του αρ. 45 παρ. 5 του π.δ. 18/1989 και ως εκ τούτου δεν υπόκεινται στον ακυρωτικό έλεγχο του Συμβουλίου της Επικρατείας. Βλ. σχετικά Χ. Τσιλιώτη, Παρατηρήσεις στην ΣτΕ Ολ 2787/2015, Νέα ενδιαφέροντα δημοσιολογικά ζητήματα μέσα από την επιβεβαίωση μίας παγιωμένης νομολογίας, ΘΠΔΔ 7/2015, σελ. 648 επ. Εξάλλου δεν υποβλήθηκε καν αίτηση κατά του κύρους της διεξαγωγής του δημοψηφίσματος ενώπιον του ΑΕΔ, το οποίο έχει και την σχετική δικαιοδοσία βάσει του αρ. 100 παρ. 1 στοιχ. β' Σ σε συνδυασμό με τα αρ. 35-38 ΚΑΕΔ (Ν. 345/1976).

<sup>204</sup> Λ. Παπαδοπούλου, Μορφές «άμεσης νομοθεσίας» δημοψηφίσμα και λαϊκή νομοθετική πρωτοβουλία, ό.π., Οζ. Αθανασιάδου, Οι αμεσοδημοκρατικοί θεσμοί στην αντιπροσωπευτική δημοκρατία: σύζευξη ή σύγκρουση;, 23-11-2011, <https://www.constitutionalism.gr/2211-oi-amesodimokratikoi-tesmoi-stin-antiprosweptiki/>

<sup>205</sup> Κατά την διάκριση του καθηγητή Mark Tushnet, σύμφωνα με την οποία ο δικαστικός έλεγχος συνταγματικότητας των νόμων ανάλογα με το αποτέλεσμα του ελέγχου διακρίνεται σε ισχυρού τύπου (strong form) και ασθενούς (weak form) τύπου. «Ισχυρός» είναι ο έλεγχος όταν οι συνταγματικές δικαστικές κρίσεις είναι δεσμευτικές για την νομοθετική και την εκτελεστική εξουσία, ενώ «ασθενής», όταν στην πολιτική εξουσία καταλείπεται περιθώριο να διατηρήσει σε ισχύ έναν νόμο που κρίθηκε αντισυνταγματικός από τα δικαστήρια. Βλ. Mark Tushnet, *Weak Courts, Strong Rights - Judicial review and social welfare rights in comparative constitutional law*, Princeton University Press, 2008, μεταφρασμένο στα ελληνικά από τον Ακρ. Καϊδατζή με τον τίτλο «Ο έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων - Η συγκριτική άποψη», εκδ. Παπαζήση, 2013.

<sup>206</sup> Tania Groppi, *New challenges for constitutional adjudication in Europe: What role could the “dialogue of courts” play?*, in: Zoltán Szente/Fruszina Gárdos-Orosz (ed.), *New Challenges to Constitutional Adjudication in Europe: A Comparative Perspective*, Routledge, 2018, σελ. 237.

<sup>207</sup> Η έννοια του δικαστικού αυτοπεριορισμού (judicial self-restraint), παρότι πρόκειται για μια εν πολλοίς ασαφή και συγκεκριμένη έννοια με ρητορική κυρίως χρήση, υποδεικνύει στη συνθηθέστερη εκδοχή της τη (συνειδητή ή ασυνειδητή) κυρίαρχη τάση του δικαστή να απόσχει κρίσεων περί αντισυνταγματικότητας νομοθετημάτων που διαθέτουν σαφή και επαρκή δημοκρατική νομιμοποίηση, ώστε να αποφύγει την αντιπαράθεση με τον δημοκρατικά εκλεγμένο νομοθέτη. Έχει μελετηθεί κυρίως από την αμερικανική συνταγματική θεωρία, εντός της οποίας εξάλλου

δικαστών. Η ισορροπία της διάκρισης των εξουσιών αναδιατάσσεται και σε αυτό το σημείο, καθώς όσο δικαστικοποιούνται τα ζητήματα τόσο πολιτικοποιείται η ερμηνεία του Συντάγματος και χαλαρώνει η ένταση του δικαστικού ελέγχου.<sup>208</sup> Η θέση αυτή εκφράζεται ειδικότερα με τη θεωρία της «μεγάλης πολιτικής»,<sup>209</sup> σύμφωνα με την οποία «όποτε έχουμε άσκηση «μεγάλης πολιτικής»<sup>210</sup>, τείνει να μειώνεται η ένταση του δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων που υλοποιούν την πολιτική αυτή».

Το βασικό κριτήριο το οποίο χρησιμοποιήθηκε στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας ήταν αυτό του «μείζονος δημοσιονομικού συμφέροντος». Βάσει της έντασης και της έκτασης που αυτό χρησιμοποιήθηκε, μπορούμε να διακρίνουμε δύο χρονικές περιόδους: η 1<sup>η</sup> περίοδος εφαρμογής του πρώτου Μνημονίου και των πρώτων Μεσοπρόθεσμων Πλαισίων Δημοσιονομικής Στρατηγικής, δηλαδή μέχρι τα τέλη του 2012 και η περίοδος του δεύτερου και τρίτου Μνημονίου και των επόμενων ΜΠΔΣ. Κατά την πρώτη περίοδο το δημοσιονομικό συμφέρον χαρακτηρίστηκε σταθερά από τη νομολογία ως άμεσο και (κατ)επείγον και ταυτίστηκε με αυτή την ίδια την υπόσταση του κράτους. Αντιθέτως, κατά την δεύτερη περίοδο παρατηρείται μία κάμψη στην «προθυμία» του δικαστή να δέχεται την «αδήριτη» ανάγκη αποτροπής της δημοσιονομικής κατάρρευσης της χώρας έναντι της οποίας υποχωρούσε μέχρι τότε η προστασία των κοινωνικών ιδίως δικαιωμάτων,<sup>211</sup> χωρίς βέβαια αυτό να σημαίνει ότι ο διαχωρισμός αυτός είναι απόλυτος.<sup>212</sup>

Βέβαια, κατά πάγια νομολογία του Ανωτάτου Ακυρωτικού, η λήψη μέτρων στο όνομα του δημοσιονομικού συμφέροντος, που αποτελεί μία ειδικότερη έκφανση του δημοσίου συμφέροντος, υπόκειται σε «οριακό μόνο δικαστικό έλεγχο». Ελέγχεται, δηλαδή, η συμβατότητα των υπό εξέταση μέτρων με τις συνταγματικές αρχές της ισότητας, της αναλογικότητας και της προστασίας του πυρήνα των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Παρ' όλα αυτά, το δημοσιονομικό συμφέρον ανήχθη σε «υπέρτερο», δηλαδή καλύπτει και υπερέχει των λοιπών μορφών δημοσίου συμφέροντος, αφού συναρτάται με την ίδια την ύπαρξη του κράτους.<sup>213</sup> Για την εξυπηρέτησή του, τρεις ήταν οι στόχοι που έπρεπε να εκπληρωθούν: η άμεση κάλυψη των αναγκών της χώρας, η μακροπρόθεσμη βελτίωση της δημοσιονομικής και οικονομικής κατάστασής της και η επίτευξη τη «πολυπόθητης» και από τους ευρωπαϊούς εταίρους δημοσιονομικής πειθαρχίας, ώστε να αποτραπεί ο κίνδυνος κατάρρευσης της ίδιας της ζώνης του Ευρώ.<sup>214</sup>

Ειδικότερα, όσον αφορά το περιορισμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων, το δημοσιονομικό συμφέρον συναρτήθηκε με την αρχή της αναλογικότητας, μεταβάλλοντας το αναλογικό μέτρο σε βάρος των συνταγματικών δικαιωμάτων, με αποτέλεσμα αυτά να υποχωρούν. Ο κίνδυνος που προέκυψε ήταν να αναγκαστεί ο δικαστής να κάνει οικονομικό – πολιτικές εκτιμήσεις,

---

αναδείχθηκε. Βλ. Α. Βλαχογιάννης, *Το Σύνταγμα στη νέα Ευρωπαϊκή οικονομική διακυβέρνηση*, 2018, σ. 63-79, υποσ. 198 = sakkoulas-online.

<sup>208</sup> Georges Karavokyris, Limitations, restrictions et dérogations aux droits. La normalité d'une crise exceptionnelle: le cas grec, in: Hélène Gaudin (dir.), *Crise de l'Union Européenne. Quel régime de crise pour l'Union européenne ?*, Mare et Martin, 2018, σελ. 202.

<sup>209</sup> Ακρίτας Καϊδατζής, «Μεγάλη πολιτική» και ασθενής δικαστικός έλεγχος. Ένα σχόλιο για τις στρατηγικές τήρησης του Συντάγματος στην εποχή του «Μνημονίου», *ΤοΣ*, 1/2012, σελ. 267.

<sup>210</sup> Με τον όρο αυτό αναφερόμαστε στην πολιτική δραστηριότητα που στοχεύει στον κοινωνικό μετασχηματισμό ή/και την ανατροπή του status quo, βλ. ό.π., σ. 268.

<sup>211</sup> Γιώργου Ν. Καραβοκύρη, (2016) «Η "κρίση-μη" πολιτικότητα του ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων. Σκέψεις με αφορμή τις ΟλΣτΕ 2287-90/2015», *Δικαιώματα του Ανθρώπου, τευχ.68/2016 [2016]*, σελ.335-361, (<https://www.academia.edu>)

<sup>212</sup> Ιωάννα Ε. Χαρχαλάκη, *Οι πολιτειακές επιπτώσεις της οικονομικής κρίσης στην Ελλάδα με έμφαση στις επιπτώσεις στη λειτουργία του πολιτεύματος και της δικαιοσύνης*, ό.π., σ. 75.

<sup>213</sup> Ό.π., σ. 78.

<sup>214</sup> Π. Λαζαράτος, *Δημοσιονομικό συμφέρον και δίκαιο της ανάγκης*, *ΘΠΔΔ 8-9/2013*, σελ. 686 επ.

παρεισφρώντας στην νομοθετική και εκτελεστική εξουσία. Η μεγαλύτερη πρόκληση του δικαστή αναφορικά με αυτή την νέα παράμετρο ήταν η εξακρίβωση κάθε φορά της ύπαρξης όντως της εξαιρετικής περίπτωσης που επικαλείτο ο νομοθέτης. Κατά την πρώιμη περίοδο της οικονομικής κρίσης η διαπίστωση αυτή ήταν σχετικά εύκολη με βάση και τα διδάγματα της κοινής πείρας και λογικής, λόγω των πρωτοφανών καταστάσεων, τις οποίες αντιμετώπισε το ελληνικό κράτος μετά από μια μακρά περίοδο ομαλότητας. Στην συνέχεια όμως η πρόκληση, πρωτίστως για την εκτελεστική και νομοθετική εξουσία, ήταν η «εξαιρετική» αυτή κατάσταση να μην λαμβάνεται ως δεδομένη, με κίνδυνο εν τέλει να παγιωθεί.

Θα εξετάσουμε συνοπτικά δύο κατηγορίες αποφάσεων: Η πρώτη αφορά τη δημοσιονομική πολιτική και η δεύτερη τον περιορισμό των κοινωνικών δικαιωμάτων. Στην πρώτη κατηγορία, κεντρικής σημασίας είναι οι έννοιες του δημοσιονομικού συμφέροντος, των εκτάκτων συνθηκών και της συνεκτίμησης οικονομικών μεγεθών. Στην νομολογία επί των περιορισμών των κοινωνικών δικαιωμάτων επανειλημμένα χρησιμοποιήθηκαν κατά τον έλεγχο της συνταγματικότητάς τους οι έννοιες του δημοσιονομικού συμφέροντος, συνταγματικές αρχές - ιδίως η αρχή της αναλογικότητας-, ενώ αξιοποιήθηκαν οικονομικές έννοιες και δικονομικές λύσεις για την διαμόρφωση του ακυρωτικού αποτελέσματος των αποφάσεων.

## **1. Δικαστικές αποφάσεις με γενικότερο ενδιαφέρον (ΣτΕ Ολ 668/2012, ΑΕΔ 25/2012, ΕΛΔΑ Κουφάκη, ΑΔΕΔΥ κατά Ελλάδος)**

Η πρώτη απόφαση σταθμός κατά την περίοδο των Μνημονίων είναι η πολυσυζητημένη υπ' αριθ. 668/2012 απόφαση της Ολομέλειας του ΣτΕ επί της συνταγματικότητας του Ν. 3845/2010, με τον οποίο κυρώθηκε το πρώτο Μνημόνιο. Πρόκειται για την πρώτη απόφαση, της οποίας επίκεντρο και βάση ήταν η εθνική οικονομία και στο σκεπτικό της οποίας γίνεται μνεία και σε κάποια σημεία εκτενής αναφορά οικονομικών μεγεθών και στοιχείων λειτουργίας της εγχώριας, αλλά και της διεθνούς αγοράς.

Η ουσία της απόφασης, κι αφού προηγουμένως έχει διευθετηθεί το ζήτημα της νομικής φύσης του Μνημονίου - το οποίο σύμφωνα με το Ανώτατο Ακυρωτικό δεν αποτελεί διεθνή συνθήκη<sup>215</sup> - εμπεριέχεται στην σκέψη 32 σύμφωνα με την οποία: «... δεν συνιστά νομικό περιορισμό εθνικής κυριαρχίας, υπό την - ως άνω - έννοια, ο όρος - που ευλόγως - προβλέπεται - στο Μνημόνιο προς διασφάλιση των δικαιωμάτων των δανειστών, ήτοι η εξάρτηση της εκταμιεύσεως των δανειακών δόσεων από την επίτευξη ορισμένων δημοσιονομικών στόχων που θα διαπιστώνεται κατόπιν αξιολογήσεως των επιδόσεων της ελληνικής οικονομίας ανά τρίμηνο. Όπως διάφορο είναι δε το ζήτημα αν προκύπτει de facto περιορισμός εθνικής κυριαρχίας εν

<sup>215</sup> Στις σκέψεις 28-33 της ΣτΕ 668/2012 γίνεται εκτενέστατη ανάλυση των ζητημάτων περί παραβίασης των άρθρων 28 παρ. 2 & 3 και 36 παρ. 2 του Συντάγματος. Το Δικαστήριο εντέλει και μετά από αρκετές μειοψηφίες κατέληξε ότι δεν υπήρξε παραβίαση των συνταγματικών αυτών διατάξεων τασσόμενο υπέρ της άποψης ότι τα Μνημόνια δεν αποτελούν διεθνείς συνθήκες, βλ. Περισσότερα για τέτοιου είδους ζητήματα βλ. μεταξύ άλλων: Γ. Κασιμάτη, Οι Συμφωνίες Δανεισμού της Ελλάδας με την Ε.Ε. και το Δ.Ν.Τ., 27-11-2010, [www.constitutionalism.gr](http://www.constitutionalism.gr), Πρ. Παυλόπουλο, Παρατηρήσεις ως προς τη νομική φύση και τις έννομες συνέπειες του «Μνημονίου», στον τιμητικό τόμο *Το Δημόσιο Δίκαιο σε εξέλιξη*, Σύμμεικτα προς τιμήν του Καθηγητού Π. Ι. Παραρά, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, 2012, σελ. 791 επ., Κ. Μποτόπουλο, Περί δανειστικής κυριαρχίας και πραγματικού διαλόγου, 10-9-2012, [www.constitutionalism.gr](http://www.constitutionalism.gr), Ξ. Κοντιάδη, Οικονομική κρίση, κυριαρχία και συνταγματική μεταβολή. Συγκριτικές παρατηρήσεις και υποθέσεις εργασίας, *ΕφημΔΔ* 2/2012, σελ. 224 επ., Θ. Αντωνίου, Η απόφαση της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας για το Μνημόνιο-Μία Ευρωπαϊκή Υπόθεση χωρίς Ευρωπαϊκή Προσέγγιση, *ΤοΣ* 1/2012, σελ. 197 επ., Λ. Καρέλο, Νομική φύση και υποχρέωση νομοθετικής κύρωσης του Μνημονίου, στον συλλογικό τόμο «Μελέτες επί του Μνημονίου», Δικηγορικός Σύλλογος Αθηνών, Αθήνα, 2013, σελ. 143 επ., Ε. Λεκέα, Παρατηρήσεις στην ΣτΕ 668/2012, ΘΠΔΔ 7/2013, σελ. 604 επ., Αντ. Μανιτάκη, Η κατάρρευση του μεταπολιτευτικού πολιτικού συστήματος, με επίκεντρο την κρίση αξιοπιστίας της πολιτικής, την εποχή της αλληλοεξαρτώμενης, παγκόσμιας και επιμερισμένης, ευρωπαϊκά, κυριαρχίας, 4-1-2014, [www.constitutionalism.gr](http://www.constitutionalism.gr)

προκειμένω ή γενικώς σε κάθε περίπτωση συνάψεως διακρατικής δανειακής συμβάσεως, διότι το ζήτημα αυτό δεν είναι νομικό και κατά συνέπεια το Συμβούλιο της Επικρατείας δεν έχει την εξουσία να εκφέρει σχετική κρίση ...». Όπως αναλύθηκε και στο κεφάλαιο περί κυριαρχίας, το ΣτΕ αποφαινεται ότι η ψήφιση του Μνημονίου δεν υπάγεται σε εξωνομικά ουσιαστικά κριτήρια εγκυρότητας της κοινοβουλευτικής βούλησης, καθώς αυτή τεκμαίρεται και δικαστικά ότι εκφράζει το συνταγματικό πνεύμα και γράμμα και συνεπώς μπορεί να αποδοθεί και να καταλογιστεί κατά πλάσμα δικαίου στον κυρίαρχο ελληνικό λαό.<sup>216</sup>

Το ευρύτερο πλαίσιο δημοσιονομικής στρατηγικής, στο οποίο εντάσσονταν οι επιμέρους ρυθμίσεις που κλήθηκε να κρίνει από άποψη συνταγματικότητας το Δικαστήριο επί του πρώτου Μνημονίου, αφορούσε την περαιτέρω μείωση των αποδοχών των υπηρετούντων με οιαδήποτε σχέση εργασίας στο στενό ή ευρύτερο δημόσιο τομέα, την μείωση των συνταξιοδοτικών παροχών που χορηγούνται από οργανισμούς κυρίας ασφάλισης, την αύξηση των συντελεστών του φόρου προστιθέμενης αξίας και των ειδικών φόρων κατανάλωσης, την επιβολή έκτακτης εισφοράς στο εισόδημα των νομικών προσώπων που υπερβαίνει για το έτος 2010 το ποσό των 100.000 ευρώ και η επιβολή ειδικού φόρου τηλεοπτικών διαφημίσεων. Με τον ίδιο νόμο προβλέφθηκε η δημιουργία μηχανισμού στήριξης για την οικονομική και δημοσιονομική σταθερότητα της ευρωζώνης, καθώς και η ενεργοποίηση του μηχανισμού στήριξης με την κατάρτιση κοινού προγράμματος από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, σε συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο και τις ελληνικές αρχές. Ιδιαίτερο μάλιστα χαρακτηριστικό του πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής που καταστρώθηκε από την ελληνική Κυβέρνηση από κοινού με τους εταίρους-δανειστές της, ήταν ο προσδιορισμός χρονοδιαγράμματος εφαρμογής των μέτρων για την επίτευξη των δημοσιονομικών στόχων του 2010, ενώ αντίστοιχη υποχρέωση προβλεπόταν και για τα λοιπά μέτρα πολιτικής που έπρεπε να λάβουν οι ελληνικές αρχές. Ο έλεγχος δε εκ μέρους των εταίρων της τήρησης του εν λόγω χρονοδιαγράμματος θα γινόταν με την τακτική ανά τρίμηνο υποβολή εκθέσεων, βάσει των οποίων θα αξιολογείτο η συμμόρφωση της Ελλάδας προς τα συμφωνηθέντα.<sup>217</sup>

Τα παραπάνω μέτρα εκρίθησαν αναγκαία για την αντιμετώπιση της κατάστασης του υπερβολικού ελλείμματος του ελληνικού κράτους, με επιτακτικό σκοπό την εξασφάλιση ικανοποίησης των υποχρεώσεων του στους δανειστές του στο εξωτερικό, αλλά και στο εσωτερικό της χώρας. Ακριβώς επειδή λοιπόν επρόκειτο για μέτρα με στόχους εθνικής σωτηρίας, και μάλιστα μέτρα εντός ενός ιδιαίτερα περίπλοκου και πολυσύνθετου προγράμματος δημοσιονομικής προσαρμογής, προδιαγραφόταν η τάση του δικαστή υπέρ των επιλογών του νομοθέτη, ο οποίος είναι ο μόνος δημοκρατικά νομιμοποιημένος να αναλάβει την ευθύνη της κρίσης.

Εν προκειμένω, ο δικαστικός έλεγχος δημοσιονομικών μέτρων προσδιορίστηκε ως οριακός περιστρεφόμενος γύρω από τις έννοιες του δημοσίου συμφέροντος, των έκτακτων συνθηκών και του δυσμενούς οικονομικού περιβάλλοντος. Κατ' αρχήν, ο δικαστής αναζήτησε την δικαιολόγηση των επίδικων μέτρων στην ύπαρξη ενός λόγου γενικού συμφέροντος και τον εντόπισε στην αντιμετώπιση της οξείας δημοσιονομικής κρίσης. Ο λόγος αυτός δημοσίου υπό την ειδικότερη έκφραση του δημοσιονομικού συμφέροντος αναλύθηκε σε δύο επίμερους πτυχές: από την μία ως εθνικό συμφέρον για την διάσωση της χώρας από την χρεοκοπία και την εξυγίανση των δημόσιων οικονομικών και από την άλλη ως ενωσιακό συμφέρον για δημοσιονομική πειθαρχία και

<sup>216</sup> Καραβοκύρης Γ., Το Σύνταγμα και η κρίση. Από το δίκαιο της ανάγκης στην αναγκαιότητα του δικαίου, ό.π., σ. 79

<sup>217</sup> σκ. 9.

εξασφάλιση της σταθερότητας της ζώνης του Ευρώ και του ενιαίου νομίσματος.<sup>218</sup> Η εκτίμηση και ο προσδιορισμός της έννοιας του δημοσίου συμφέροντος όμως ανήκει στον νομοθέτη, ενώ ο δικαστής ελέγχει μόνο την υπέρβαση των ακραίων λογικών ορίων της έννοιας. Και στην περίπτωση της 668/2012 ο δικαστής αναγνώρισε την προτεραιότητα του νομοθέτη να εκτιμά αυτός ποιος είναι ο σοβαρός λόγος δημοσίου συμφέροντος και ποια τα μέτρα για την εξυπηρέτησή του.

Ο οριακός δικαστικός έλεγχος της ύπαρξης εν προκειμένω σοβαρού λόγου δημοσίου συμφέροντος και των ληφθέντων μέτρων για την αντιμετώπισή του κατέληξε στο συμπέρασμα ότι «... τα μέτρα δε αυτά, λόγω της φύσεως τους, συμβάλλουν αμέσως στην περιστολή των δημοσίων δαπανών. Ενόψει τούτων, με τα δεδομένα, που, κατά τον νομοθέτη, συνέτρεχαν κατά τον χρόνο θεσπίσεως των επίμαχων μέτρων, τα μέτρα αυτά δεν παρίστανται, κατ' αρχήν, απρόσφορα, και μάλιστα προδήλως, για την επίτευξη των επιδιωκόμενων με αυτά σκοπών, ούτε μπορεί να θεωρηθούν ότι δεν ήταν αναγκαία ...»<sup>219</sup>. Η κρίση αυτή όμως περί του μη προδήλως απρόσφορου και μη αναγκαίου των μέτρων διαμορφώθηκε ενόψει και των δύο άλλων παραμέτρων, που όπως αναφέρεται παραπάνω, εισήλθαν στον συλλογισμό του δικαστή της κρίσης επί δημοσιονομικών υποθέσεων: των επιτακτικών συνθηκών και του δυσμενέστατου οικονομικού περιβάλλοντος. Έτσι, κρίθηκε ότι οι περιορισμοί που επέφεραν τα μνημονιακά μέτρα στα περιοριζόμενα δικαιώματα (δικαίωμα στην ιδιοκτησία και ισότητα στα δημόσια βάρη) δεν παραβίαζαν την αρχή της αναλογικότητας.

Ασκώντας μία κριτική στην ως άνω απόφαση, θα λέγαμε ότι αυτή η δήλωση πίστης στον οριακό δικαστικό έλεγχο υποβάθμισε ή πιο συγκεκριμένα εξανέμισε τον ad hoc χαρακτήρα της στάθμισης. Κι αυτό γιατί υφέρπει μία εσωτερική αντίφαση ως προς την επιλογή της τεχνικής προσέγγισης των περιορισμών των δικαιωμάτων. Η αντίφαση ανακύπτει από τη στιγμή που δηλώνεται ότι η επιλογή του νομοθέτη ως προς την ακολουθητέα πολιτική υπόκειται σε οριακό μόνο έλεγχο. Η αναλογικότητα δεν συνιστά όμως οριακό δικαστικό έλεγχο, τουλάχιστον όταν δεν περιορίζεται στο πρώτο της βήμα. Ο αυτοπεριορισμός του δικαστή που θεμελιώνεται στην αναλογικότητα δεν συμβαδίζει με τη δέσμευση να μην κριθεί παρά μόνο οριακά η πολιτική επιλογή του νομοθέτη.<sup>220</sup> Αν ήθελε πράγματι ο δικαστής να ασκήσει οριακό έλεγχο, θα έπρεπε να μην εμπλέκει κριτήρια και σταθμίσεις.

Αντ' αυτού, ο δικαστής χρησιμοποίησε την αρχή της αναλογικότητας για να στηρίξει και όχι να αμφισβητήσει τις επιλογές του νομοθέτη, χωρίς ωστόσο να απαιτεί ολωσδιόλου την πειστικότητα της νομοθετικής επιλογής, δηλαδή την υποχρέωση εκ μέρους του νομοθέτη της ορθολογικής θεμελίωσης των νομοθετικών μέτρων.<sup>221</sup> Η ένταξη όμως ενός μέτρου απλώς σε μια γενικότερη πολιτική με ευρύτερους στόχους δεν διασφαλίζει, αλλά ούτε και υπονοεί, ότι έχει μελετηθεί αν υφίστανται μέτρα λιγότερο επαχθή για το δικαίωμα, τα οποία υπηρετούν εξίσου τον

<sup>218</sup> Στο ίδιο πνεύμα, στην απόφαση για το PSI, τη ΣτΕ Ολ. 1116/2014, το Δικαστήριο υπογραμμίζει τη μείωση του δημοσίου χρέους, μέσω της συγκεκριμένης διαδικασίας ανταλλαγής των ομολόγων, η οποία σημειωτέον δέσμευσε και τους μη συναινέσαντες ομολογιούχους, ως σκοπό δημοσίου συμφέροντος που καθιστά θεμιτές και συνταγματικές τις ρυθμίσεις. Εξάλλου όπως επισημαίνει το Δικαστήριο, μια ενδεχόμενη «στάση πληρωμών και κατάρρευση, η οποία θα είχε απρόβλεπτες κοινωνικές και οικονομικές συνέπειες και, βεβαίως, θα έθετε σε σοβαρότατο κίνδυνο και την απόλαυση των δικαιωμάτων όλων των φυσικών και νομικών προσώπων που έχουν επενδύσει στο δημόσιο χρέος»

<sup>219</sup> Σκ. 35.

<sup>220</sup> Ξ. Κοντιάδης/Α. Φωτιάδου, Η ανθεκτικότητα του Συντάγματος, 2016, σ. 160 = sakkoulas-online

<sup>221</sup> Τρία χρόνια αργότερα, με τις ΣτΕ 2287-2290/2015 το Δικαστήριο εξακτινώνει στο αντίθετο άκρο τις προσδοκίες του από τον νομοθέτη, απαιτώντας την ενδελεχή θεμελίωση των επιλογών του με βάση εμπειριστατωμένες μελέτες.

σκοπό. Η γενικότητα και η ευρύτητα του σκοπού καθιστά αλυσιτελή τη διερεύνηση της αναγκαιότητας, απενεργοποιώντας στην ουσία το δεύτερο βήμα της αναλογικότητας.<sup>222,223</sup>

Δοθείσης της βαρύτητας στο έκτακτο και κατεπείγον των συνθηκών που συνιστούν υπέρτερο δημόσιο συμφέρον, η πλειοψηφία στην ΣτΕ Ολ 668/2012 στο σκεπτικό της δικαιοδοτικής της κρίσης κατέστησε σαφές για το μέλλον ότι εάν εκλείψουν οι κατεπείγουσες συνθήκες, ακόμη και αν δεν θα έχει αποκατασταθεί πλήρως η ομαλότητα, η νομοθετική εξουσία θα πρέπει να κινείται εντός ορισμένων συνταγματικών πλαισίων (αρχή της ισότητας στα δημόσια βάρη - αρχή σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας - χρέος εθνικής και κοινωνικής αλληλεγγύης) λαμβανομένων υπόψη και των σωρευτικών επιπτώσεων που θα έχουν τα ληφθησόμενα μέτρα στο βιοτικό επίπεδο των πολιτών.<sup>224</sup> Όντως στη δεύτερη φάση, όπως την περιγράψαμε παραπάνω, μετά από τέσσερα χρόνια, το Δικαστήριο τήρησε αυτή του τη θέση.

Στην «κληρονομιά»<sup>225</sup> της ως άνω απόφασης για το πρώτο Μνημόνιο, εγγράφεται και η απόφαση ΑΕΔ 25/2012, η οποία έκρινε σύμφωνη με το Σύνταγμα την προνομιακή μεταχείριση του Δημοσίου, όσον αφορά τη ρύθμιση κατά την οποία το καταβαλλόμενο από το Δημόσιο, με την ιδιότητα του οφειλέτη, ποσοστό τόκου υπερημερίας (6%) είναι μικρότερο εκείνου που έχουν υποχρέωση να καταβάλλουν οι ιδιώτες οφειλέτες. Και στην προκειμένη απόφαση το δημόσιο ταυτίστηκε με το δημοσιονομικό συμφέρον. Το ΑΕΔ ερμήνευσε την ταμειακή επάρκεια του Δημοσίου υπό το πρίσμα της οικονομικής πραγματικότητας, συνάπτοντας την με «την εύθραυστη και κινδυνεύουσα δημοσιονομική ισορροπία»,<sup>226</sup> επικαλούμενο τη διαχρονική δημοσιονομική αστάθεια του κράτους.<sup>227</sup> Και ναι μεν η προσέγγιση του ΑΕΔ, κατά το σκέλος που έκανε ιστορική

<sup>222</sup> Ε. Κοντιάδης/Α. Φωτιάδου, Η ανθεκτικότητα του Συντάγματος, 2016, σ. 164 = sakkoulas-online

<sup>223</sup> Η μειοψηφία Σακελλαρίου, Γαλανού, Παπαμεντζελόπουλου, Παπαγεωργίου, Ποταμιά και Καλαντζή εντοπίζει το πρόβλημα ότι η ικανοποίηση του όρου της αναγκαιότητας ταυτίζεται με την ένταξη των κρινόμενων μέτρων στο πλαίσιο μιας γενικότερης πολιτικής, επισημαίνοντας πως η ένταξη αυτή δεν αναιρεί την απορρέουσα από την αναλογικότητα υποχρέωση του νομοθέτη να εξετάσει, πριν από τη θέσπιση των συγκεκριμένων ρυθμίσεων, αν το προσδοκώμενο ρυθμιστικό αποτέλεσμα «μπορούσε να επιτευχθεί με άλλα, ηπιότερα μέσα», απαιτώντας η τεκμηρίωση αυτή να γίνει μέσω αναλογιστικών μελετών. Με τον τρόπο αυτό η μειοψηφούσα αυτή προσέγγιση ακολουθεί τη διεθνή τάση να απαιτείται από τον νομοθέτη μια πειστική θεμελίωση και στοιχειοθέτηση της αναλογικότητας, η έλλειψη της οποίας δεν δικαιολογείται από το γεγονός ότι τα κρινόμενα μέτρα αποτελούν τμήμα μιας συνολικής πολιτικής αντιμετώπισης της δημοσιονομικής κρίσης. Την αντίληψη αυτή ενστερνίζεται και η μειοψηφία Καραμανώφ, που θεωρεί επιβεβλημένη τη σύνταξη ειδικής μελέτης, η οποία να θεμελιώνει την εξάντληση όλων των ηπιότερων μέσων. Η προσέγγιση αυτή θέτει την υποχρέωση θεμελίωσης στους όρους του δανεισμού και απαιτεί την εξάντληση όλων των ηπιότερων μέσων, ώστε η συρρίκνωση των δικαιωμάτων να αποτελεί τη μόνη λύση.

<sup>224</sup> Βλ. σχετικά σκ. 37: «... σε περιπτώσεις παρατεταμένης οικονομικής κρίσεως, ο κοινός νομοθέτης δύναται να θεσπίσει μέτρα περιστολής δαπανών που συνεπάγονται οικονομική επιβάρυνση μεγάλων κατηγοριών του πληθυσμού, πλην η δυνατότητα αυτή έχει ως όριο την καθιερούμενη από το άρθρο 4 παρ. 5 του Συντάγματος αρχή της ισότητας στα δημόσια βάρη αναλόγως των δυνάμεων εκάστου, καθώς και την καθιερούμενη στο άρθρο 2 παρ. 1 του Συντάγματος αρχή του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας. Τούτο σημαίνει ότι η επιβάρυνση αυτή πρέπει να κατανέμεται μεταξύ όλων των κατηγοριών απασχολούμενων τόσο στον δημόσιο, όσο και στον ιδιωτικό τομέα, καθώς και των ασκούντων ελευθέρια επάγγελμα. Και τούτο διότι, εν όψει και της καθιερουμένης στο άρθρο 25 παρ. 4 του Συντάγματος αξιώσεως του Κράτους να εκπληρώνουν όλοι οι πολίτες το χρέος της κοινωνικής και εθνικής αλληλεγγύης, δεν είναι επιτρεπτό η επιβάρυνση από τα μέτρα που λαμβάνονται προς αντιμετώπιση της δυσμενούς και παρατεταμένης οικονομικής συγκυρίας να κατανέμεται πάντοτε σε συγκεκριμένες κατηγορίες πολιτών, οι οποίοι, κατά κανόνα, είναι συνεπείς προς τις υποχρεώσεις τους, και να ευνοούνται άλλες κατηγορίες από την ασυνέπεια των οποίων -κυρίως στο πεδίο της εκπληρώσεως των φορολογικών τους υποχρεώσεων- προκαλείται σε μεγάλο ποσοστό η δυσμενής αυτή συγκυρία ...».

<sup>225</sup> Υ. Drossos, Loves' Labour's Lost, fighting austerity and crisis with obiter dicta. A gloss on the expediency of constitutional justice in times of crisis, [https://www.constitutionalism.gr/drossos\\_constitutional-justice-in-times-of-crisis/](https://www.constitutionalism.gr/drossos_constitutional-justice-in-times-of-crisis/)

<sup>226</sup> Βλ. μεταξύ πολλών Χρ. Φατούρου, Παρατηρήσεις στην ΑΕΔ 25/2012, ΘΠΔΔ 1/2013, σελ. 46 επ.

<sup>227</sup> Η διεύρυνση της έννοιας του ταμειακού συμφέροντος του Δημοσίου επιχειρήθηκε στην ΑΕΔ 25/2012 με μία ιστορική αναδρομή στην Ελλάδα των κρίσεων, εξαιτίας των οποίων η ομαλή και απρόσκοπτη λειτουργία του κράτους ετέθη επανειλημμένα και τίθεται μέχρι σήμερα σε διακινδύνευση. Μάλιστα, στο σκεπτικό κατονομάζονται μία προς

αναδρομή της δημοσιονομικής υστέρησης του κράτους, προέβη σε μία «συνταγματικά ευάλωτη» κατασκευή<sup>228</sup>. κατά τα λοιπά όμως τόσο το ΑΕΔ όσο και το ΣτΕ δεν άλλαξαν απλώς τις λέξεις. Αντιλήφθηκαν έγκαιρα ότι το ταμειακό συμφέρον του Δημοσίου σε συνθήκες δημοσιονομικής ομαλότητας είναι κάτι εν τοις πράγμασι διαφορετικό από το μείζον δημοσιονομικό συμφέρον σε συνθήκες οικονομικής χαλεπότητας. Αντιλήφθηκαν δηλαδή ότι άλλαξαν τα πράγματα και μαζί με αυτά και οι λέξεις που τα περιγράφουν.<sup>229</sup>

Αυτή τη νομολογιακή κατεύθυνση επιβεβαίωσε, τέλος, και το ΕΔΔΑ με την απόφαση της 7ης Μαΐου 2013 στην υπόθεση Ιωάννα Κουφάκη κατά Ελλάδας και ΑΔΕΔΥ κατά Ελλάδας.<sup>230</sup> Το ΕΔΔΑ δέχθηκε ότι οι ανωτέρω περικοπές που εισήχθησαν με τους επίμαχους νόμους δεν συνιστούν στέρηση της περιουσίας, αλλά επέμβαση στην απόλαυση του δικαιώματος στην περιουσία, η οποία επέμβαση, όμως, προβλέπεται από το νόμο, αποσκοπεί στο δημόσιο συμφέρον και δεν διαταράσσει την δίκαιη ισορροπία μεταξύ του δημοσίου συμφέροντος και του δικαιώματος σεβασμού στην περιουσία. Για την εκτίμηση του σκοπού δημοσίου συμφέροντος και της τήρησης της αρχής της αναλογικότητας, το ΕΔΔΑ έλαβε κυρίως υπόψη την αιτιολογική έκθεση του ν. 3833/2010, καθώς και τις αιτιολογικές σκέψεις της υπ' αριθμ. 668/2012 απόφασης της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας, που είχε εκδοθεί επί αιτήσεως ακυρώσεως ασκηθείσας, μεταξύ άλλων, και από τις προσφεύγουσες.

Περαιτέρω, για την εκτίμηση της αναλογικότητας, εξέτασε αν η μείωση του μισθού της πρώτης προσφεύγουσας ήταν σε επίπεδο τέτοιο που να την εκθέτει σε δυσκολίες διαβίωσης ασυμβίβαστες με το άρθρο 1 του Πρώτου Πρωτοκόλλου και κατέληξε ότι, υπό τις συγκεκριμένες περιστάσεις, δεν επιβλήθηκε ένα υπερβολικό βάρος στην προσφεύγουσα,<sup>231</sup> αφού παρέμενε υψηλόμισθη δημόσια λειτουργός.<sup>232</sup> Η δεύτερη προσφεύγουσα ήταν συνδικαλιστική οργάνωση υπεραμυνόμενη απρόσωπα και αδιακρίτως όλων των μελών της ανεξαρτήτως της εισοδηματικής τους κατάστασης.

Πέρα από τη προσωπική περιουσιακή κατάσταση της πρώτης προσφεύγουσας, ένα άλλο εμπόδιο που συνάντησαν οι προσφυγές και συνάπτεται με τον γενικότερο τρόπο, με τον οποίο το Δικαστήριο αντιμετωπίζει παρόμοιες υποθέσεις, αφορά στο είδος των επίδικων μέτρων. Επρόκειτο για μέτρα κοινωνικής πολιτικής με έντονα πολιτικό περιεχόμενο, τα οποία ελέγχονται μόνο στην έσχατη περίπτωση που ο νομοθέτης αυθαιρετεί και οι κυβερνητικές επιλογές προκαλούν εξαθλίωση στους πολίτες λόγω πτώσης του βιοτικού επιπέδου τους κάτω από το όριο

---

μία οι δημοσιονομικά ανώμαλες περίοδοι, που διήλθε το ελληνικό κράτος, με τελική διαπίστωση ότι αυτές είναι περισσότερες και πιο διαρκείς από τις ομαλές περιόδους, βλ. σκ. 9.

<sup>228</sup> Από την αιτιολογία της απόφασης του ΑΕΔ συνάγεται ένα διαρκές και μόνιμο δημόσιο συμφέρον, το οποίο επιτάσσει την προνομιακή μεταχείριση του Δημοσίου έναντι των ιδιωτών. Αναλυτικά βλ. Π. Λαζαράτο/Αλ. Τραυλού, Παρατηρήσεις στην ΑΕΔ 25/2012, ΘΠΔΔ 12/2012, σελ. 1079 επ.

<sup>229</sup> Βλ. και Ι. Χαρχαλάκη, Οι λέξεις και τα πράγματα. Ο νομικός χαρακτηρισμός της ταμειακής επάρκειας του Δημοσίου (ΑΕΔ 25/2012, ΣτΕ 1620/2011, ΕλΣυν Ολ 2812/2011, ΑΠ 1127-28/2010), ΕφημΔΔ 5/2013, σελ. 649 επ.

<sup>230</sup> Πρόκειται για την απόφαση της 7ης-5-3013 του ΕΔΔΑ ([Πρώτο Τμήμα](#)), [Ιωάννα ΚΟΥΦΑΚΗ κατά Ελλάδας και ΑΔΕΔΥ κατά Ελλάδας](#), Προσφυγές υπ' αρ. 57665/12 και 57657/12. Στην υπόθεση αυτή, η συνδικαλιστική οργάνωση ΑΔΕΔΥ και μια έμμισθη δικηγόρος του Συνήγορου του Πολίτη άσκησαν ατομικές προσφυγές ισχυριζόμενες ότι η περικοπή συντάξεων και αποδοχών στον δημόσιο τομέα, παραβιάζει δικαιώματά τους, που προστατεύει η ΕΣΔΑ και δη το δικαίωμα της ιδιοκτησίας (άρθρο 1 του 1ου ΠΠΠ), το δικαίωμα στην δίκαιη δίκη (άρθρο 6), το δικαίωμα στην προστασία της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής (άρθρο 8), το δικαίωμα σε αποτελεσματική προσφυγή ενώπιον Δικαστηρίου (άρθρο 13), την απαγόρευση των διακρίσεων (άρθρο 14) και την απαγόρευση της κατάχρησης δικαιωμάτων (άρθρο 17). Το Δικαστήριο απέρριψε αμφότερες τις προσφυγές και τους λόγους που προβλήθηκαν ως προδήλως αβάσιμες. Βλ. και Ν. Γαβαλά, Το Μνημόνιο μεταξύ σφύρας και άκμονος: από το ΣτΕ στο ΕΔΔΑ, 25-3-2014, [www.constitutionalism.gr](http://www.constitutionalism.gr)

<sup>231</sup> Σκ. 32.

<sup>232</sup> Η πρώτη προσφεύγουσα προ κρίσης λάμβανε καθαρό μισθό 2.435,83 ευρώ, ενώ μετά τις περικοπές πέρασε σε έναν καθαρό μισθό 1.885,79 ευρώ (σκ. 45).

της αξιοπρεπούς διαβίωσης. Το Δικαστήριο ακολουθώντας πάγια νομολογία του δεν αμφισβήτησε τις ουσιαστικές επιλογές του εθνικού νομοθέτη, στον οποίο άλλωστε αναγνωρίζεται ευρύτατο περιθώριο διακριτικής ευχέρειας για τον καταμερισμό των περιορισμένων δημόσιων πόρων,<sup>233</sup> για δύο κυρίως λόγους: πρώτον, διότι ο νομοθέτης δεν υπερέβη τα όρια της διακριτικής του ευχέρειας και δεύτερον λόγω των κρίσιμων συνθηκών εντός των οποίων αναγκάστηκε να λάβει τα μέτρα αυτά, των συνθηκών δηλαδή «έκτακτης και πρωτοφανούς κρίσης».<sup>234</sup> Ενόψει όλων των ανωτέρω, το ΕΔΔΑ έκρινε ότι η αιτίαση των προσφευγουσών που σχετίζεται με την παραβίαση του άρθρου 1 του Πρώτου Πρωτοκόλλου είναι προδήλως αβάσιμη και πρέπει να απορριφθεί, κατ' εφαρμογή του άρθρου 35 παρ. 3α και 4 της ΕΣΔΑ. Τέλος, προδήλως αβάσιμες και απορριπτέες κρίθηκαν και οι λοιπές αιτιάσεις της δεύτερης προσφεύγουσας περί παραβίασης των άρθρων 6, 8, 13, 14 και 17 της ΕΣΔΑ.

Σε κάθε περίπτωση, το σημαντικό είναι ότι από την εν λόγω απόφαση του ΕΔΔΑ αναδύεται ένα δικαίωμα το οποίο μέχρι τώρα, τουλάχιστον σε εθνικό επίπεδο, δεν ήταν στην πρώτη γραμμή. Το δικαίωμα αξιοπρεπούς διαβίωσης<sup>235</sup>, ή ενός ελάχιστου εισοδήματος, μοιάζει να είναι το *ultimum refugium* των ατόμων και ταυτόχρονα, το ακραίο όριο των νομοθετικών επιλογών. Μπορεί να υποστηριχθεί ότι ένα τέτοιο δικαίωμα πηγάζει από το άρθρο 2 του Συντάγματος και άρα, ως ειδική έκφανση της υποχρέωσης του σεβασμού της αξίας του ανθρώπου, έχει ως φορέα τον «καθένα» και ενεργοποιείται ως κανόνας προστασίας για κάθε άτομο που πλησιάζει τα όρια της εξαθλίωσης.<sup>236</sup>

Είναι, όμως, η προστασία της αξιοπρεπούς διαβίωσης αρκετή σ' ένα κοινωνικό κράτος δικαίου κι εν τέλει πώς αυτή ορίζεται;

## **2. Η κανονιστικότητα των κοινωνικών δικαιωμάτων: παραδείγματα νομολογιακής μεταστροφής υπό το πρίσμα της αρχής της αναλογικότητας.**

Μία πιο πραγματιστική προσέγγιση διαδέχθηκε την αρχική αμηχανία από τη στιγμή που οι δικαστές υπερέβησαν τις επιφυλάξεις τους να εμπλακούν στην «μεγάλη πολιτική», κάνοντας ένα βήμα προς την επανатаκτικότητα. Η πολιτική λιτότητας άρχισε να αποσυνδέεται στην συνείδηση του δικαστή από το επιτακτικό δημοσιονομικό συμφέρον, ενώ επιτακτική άρχισε να φαίνεται για αυτόν η διαφύλαξη του κοινωνικού κράτους. Ο οριακός έλεγχος του παρελθόντος άρχισε να δίνει την θέση του σε έναν εντονότερο δικαστικό έλεγχο, ο οποίος θα υποδείκνυε έντονα αρχές

<sup>233</sup> σκ. 31: «Το Δικαστήριο υπενθυμίζει ότι τα συμβαλλόμενα Κράτη της Σύμβασης απολαμβάνουν μίας αρκετά ευρείας διακριτικής ευχέρειας όσον αφορά τον καθορισμό της κοινωνικής πολιτικής τους. Όσον αφορά τη θέσπιση νόμων για την επίτευξη ισορροπίας μεταξύ δημοσίων δαπανών και εσόδων, η οποία συνεπάγεται συνήθως μία εξέταση πολιτικών, οικονομικών και κοινωνικών ζητημάτων, το Δικαστήριο θεωρεί ότι οι εθνικές αρχές είναι καταρχήν περισσότερο κατάλληλες από ένα διεθνές δικαστήριο για να επιλέξουν τα πλέον πρόσφορα μέσα για την επίτευξη αυτού του σκοπού και σέβεται τις επιλογές τους, εφόσον αυτές δε στερούνται προδήλως εύλογης βάσης [...] Αυτή η διακριτική ευχέρεια των εθνικών αρχών είναι ακόμα πιο ευρεία όταν τα επίδικα ζητήματα αφορούν τον καθορισμό προτεραιοτήτων όσον αφορά τη χρήση των περιορισμένων πόρων του Κράτους [...]».

<sup>234</sup> σκ. 37: «Το Δικαστήριο σημειώνει καταρχήν ότι η λήψη των επίδικων μέτρων αιτιολογείτο από την ύπαρξη μίας έκτακτης και πρωτοφανούς κρίσης στην πρόσφατη ιστορία της Ελλάδας. Όπως υπογραμμίζεται στην αιτιολογική έκθεση του νόμου 3833/2010, πρόκειται για τη «μεγαλύτερη δημοσιονομική κρίση των τελευταίων δεκαετιών», κρίση η οποία έχει «κλονίσει την αξιοπιστία της Χώρας, έχει προκαλέσει μεγάλες δυσκολίες στην προσπάθεια κάλυψης των δανειακών αναγκών της και απειλεί σοβαρά την Εθνική Οικονομία». Η έκθεση ανέφερε ότι η έξοδος από την κρίση συνιστούσε «ιστορική ευθύνη και εθνικό χρέος» και ότι η Ελλάδα είχε δεσμευτεί να «επιτύχει τη δημοσιονομική εξυγίανση με συγκεκριμένους στόχους και σε συγκεκριμένο χρονοδιάγραμμα».

<sup>235</sup> Η επίκληση της αξιοπρεπούς διαβίωσης έγινε και στη σκ. 37 της υπ' αριθμ. 668/2012 ΟλΣτΕ.

<sup>236</sup> Στυλ. Χριστοφορίδου, Σημείωμα στην απόφαση «Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (Πρώτο Τμήμα), Ιωάννα ΚΟΥΦΑΚΗ κατά Ελλάδας και ΑΔΕΔΥ κατά Ελλάδας, Προσφυγές υπ' αρ. 57665/12 και 57657/12, 07/05/2013», 25-6-2013, [www.constitutionalism.gr](http://www.constitutionalism.gr).



ορθολογικής νομοθέτησης.<sup>237</sup> Η δικαστική εξουσία υπεισήλθε σε διάλογο με τον νομοθέτη, επιδιώκοντας την τήρηση των συνταγματικών ορίων που θέτουν τα θεμελιώδη δικαιώματα. Χάρη σε αυτή τη διαλογική διαδικασία τα δικαιώματα υποχώρησαν μεν μπροστά στην κρίση, επέδειξαν όμως ανθεκτικότητα.<sup>238</sup>

Χαρακτηριστικό παράδειγμα μεταστροφής της νομολογίας<sup>239</sup> αποτελεί η ΣτΕ 2287/2015 με την οποία κρίθηκαν αντισυνταγματικές οι περικοπές στις συντάξεις που επέβαλε το δεύτερο Μνημόνιο (Ν. 4046/2012 και 4051/2012).

Συγκεκριμένα, στη σκέψη 7 της υπ' αριθμ. 2287/2015 ΣτΕ, το ανώτατο Δικαστήριο αναλύει την αποστολή της κοινωνικής ασφάλισης, ερμηνευόμενη μέσα από ένα πλέγμα συνταγματικών διατάξεων, πέραν του άρθρου 22 παρ. 5 που την κατοχυρώνει ρητά, η οποία πέρα από το δημόσιο σκοπό της, έχει αναδιανεμητικό χαρακτήρα, άρα και σκοπούς κοινωνικής αλληλεγγύης. Κατ' αυτόν τον τρόπο δικαιολογείται η ανάθεση στο Κράτος της υποχρεωτικής κοινωνικής ασφάλισης, η οποία αποκτά χαρακτηριστικά εγγυήσεως τόσο απέναντι στους ασφαλιστικούς κινδύνους όσο και προς τις επόμενες γενεές, έχοντας υποχρέωση να καθιστά τα ασφαλιστικά ταμεία βιώσιμα.

Παρ' όλα αυτά, σε εξαιρετικά δυσμενείς δημοσιονομικές συνθήκες, δεν αμφισβητείται το πρώτον η δυνατότητα χάριν της βιωσιμότητας των ασφαλιστικών οργανισμών να επέλθει περικοπή των χορηγηθεισών συντάξεων και εν γένει παροχών. Η περικοπή όμως αυτή πρέπει να οριοθετείται κατά πρώτον από τις αρχές της κοινωνικής αλληλεγγύης (άρθρο 25 παρ. 4 του Συντάγματος), της ισότητας στα δημόσια βάρη (άρθρο 4 παρ. 5 του Συντάγματος), καθώς και από την αρχή της αναλογικότητας (άρθρο 25 παρ. 1 του Συντάγματος), σύμφωνα με την οποία το συγκεκριμένο μέτρο πρέπει να είναι πράγματι πρόσφορο και αναγκαίο για την αντιμετώπιση του προβλήματος. Εν τέλει, αναμφίβολα, πρέπει να μη θίγεται ο πυρήνας του κοινωνικοασφαλιστικού δικαιώματος.

Για να περάσουν από το τεστ αναλογικότητας οι εν λόγω περικοπές, το Κράτος οφείλει πρώτα να προβεί σε «σε ειδική, εμπεριστατωμένη και επιστημονικά τεκμηριωμένη μελέτη, από την οποία να προκύπτει αφ' ενός μεν ότι τα συγκεκριμένα μέτρα είναι πράγματι πρόσφορα αλλά και αναγκαία για την αποτελεσματική αντιμετώπιση του προβλήματος βιωσιμότητας των φορέων κοινωνικής ασφάλισης εν όψει και των παραγόντων που το προκάλεσαν, έτσι ώστε η λήψη των μέτρων αυτών να είναι σύμφωνη με τις πιο πάνω συνταγματικές αρχές της αναλογικότητας και της ισότητας στα δημόσια βάρη, αφ' ετέρου δε ότι οι επιπτώσεις από τα μέτρα αυτά στο βιοτικό επίπεδο των πληττομένων προσώπων, συνδυαζόμενες με άλλα τυχόν ληφθέντα μέτρα

<sup>237</sup> Βλ. και την συναφή ΕλΣυν Ολ 1506/2016, με την οποία κρίθηκαν αντισυνταγματικές οι αναδρομικές περικοπές συντάξεων πρώην μελών ΔΕΠ με το σκεπτικό ότι «ανεξαρτήτως του ότι το δημόσιο συμφέρον, για την εξυπηρέτηση του οποίου επιβλήθηκαν οι νέες μειώσεις, δεν ήταν τόσο έντονο όσο εκείνο που δικαιολογούσε την υιοθέτηση των αρχικών μέτρων των νόμων 3833/2010 και 3845/2012 που ελήφθησαν, προ του κινδύνου άμεσης χρεοκοπίας και εξόδου της χώρας από την ευρωζώνη, οι επίμαχες περικοπές συνιστούν μέτρα που λαμβάνονται μεν για την αντιμετώπιση της παρατεταμένης οικονομικής κρίσης, επιβαρύνουν όμως και πάλι -κατά παράβαση του άρθρου 25 του Συντάγματος υποχρέωσης όλων των πολιτών για εκπλήρωση του χρέους της κοινωνικής και εθνικής αλληλεγγύης- την ίδια κατηγορία πολιτών».

<sup>238</sup> Ε. Κοντιάδης – Αλκμήνη Φωτιάδου, *Η συνταγματική ανθεκτικότητα στη δοκιμασία των κρίσεων. Κρίση ασφάλειας, οικονομική κρίση, πανδημία και Σύνταγμα*, 2022, ό.π., σ. 260.

<sup>239</sup> Οι διακυμάνσεις της νομολογίας των ανωτάτων δικαστηρίων στην Ελλάδα, έχουν ως σημείο τομής την ΣτΕ 1972/2012, που έκρινε αντισυνταγματική τη διακοπή της παροχής ηλεκτρικού ρεύματος, ιδίως όμως την ΣτΕ 3354/2013, που έκρινε την αντισυνταγματικότητα διατάξεων οι οποίες προέβλεπαν την αυτοδίκαιη απόλυση υπαλλήλων αμέσως ή αφού τεθούν σε προσυνταξιοδοτική διαθεσιμότητα, με βάση το άρθρο 103 Συντ. και την αρχή της ισότητας. Μια πιο ακτιβιστική στάση, άλλοτε με ισχυρή θεμελίωση, αναπτύσσεται στη ΣτΕ 1906/2014 που έκρινε αντισυνταγματική την ιδιωτικοποίηση της ΕΥΔΑΠ, ενώ σε άλλες περιπτώσεις με καινοφανές σκεπτικό, όπως στη ΣτΕ 2192/2014 για την αντισυνταγματικότητα των περικοπών στις αποδοχές των μελών των ενόπλων δυνάμεων και των σωμάτων ασφαλείας.

(φορολογικά κ.ά.), αλλά και με το σύνολο των κοινωνικοοικονομικών συνθηκών της δεδομένης συγκυρίας, δεν έχουν, αθροιστικά λαμβανόμενες, αποτέλεσμα τέτοιο που να οδηγεί σε ανεπίτρεπτη, κατά τα προεκτεθέντα, παραβίαση του πυρήνα του συνταγματικού δικαιώματος σε κοινωνική ασφάλιση». Η μόνη περίπτωση που δεν επαξιολογείται σε βάρος της συνταγματικότητας της εκάστοτε υπό κρίση διάταξης η έλλειψη αυτής της μελέτης είναι η εξαιρετική περίπτωση άμεσης απειλής κατάρρευσης της οικονομίας της χώρας ενόψει της οποίας δεν υπάρχει ευχέρεια χρόνου να αξιολογηθούν τόσο αναλυτικά καταπειγόντως ληφθέντα μέτρα.

Φαίνεται εδώ ο δικαστής να εισάγει την οικονομική μελέτη ως αναγκαίο κανονιστικό, έξω – νομικό στοιχείο για τη κρίση του: Η απουσία μιας τέτοιας μελέτης, και «μάλιστα διατυπωμένης με τρόπο κατανοητό και ελέγξιμο από το δικαστή κατά τις βασικές της θέσεις, θα καθιστούσε κατ' ουσίαν ανέφικτο το δικαστικό έλεγχο των οικείων νομοθετικών μέτρων από τις ανωτέρω συνταγματικές απόψεις». Με αυτόν το τρόπο εντείνεται ο έλεγχος στην αιτιολογία του νόμου και, κατ' επέκταση, ο διάλογος του δικαστή με το νομοθέτη. Μάλιστα, θεωρείται ότι ενδυναμώνει όχι μόνο την αιτιολογία των ρυθμίσεων, αλλά διευκολύνει και συγκεκριμενοποιεί τον δικαστικό έλεγχο, καθώς και τη διάδραση μεταξύ νομοθέτη και δικαστή.

Συνεχίζοντας, στη σκέψη 27, η πλειοψηφία επιβεβαιώνει την απουσία μίας τέτοιας μελέτης: «...Στις αιτιολογικές εκθέσεις των εν λόγω διατάξεων, όπως έχει εκτεθεί, δεν μνημονεύονται καθόλου οι προηγηθείσες περικοπές, η δε λήψη των νέων μέτρων αιτιολογείται με γενική αναφορά στις «δημοσιονομικές ανάγκες της χώρας», στη «δυσμενή οικονομική κατάσταση συγκεκριμένων ασφαλιστικών φορέων» και στην ανάγκη «να διασφαλιστεί η βιωσιμότητα όλων των φορέων κοινωνικής ασφάλισης...».

Πρώτον, το ανώτατο Δικαστήριο έκρινε ότι παρελθούσης διετίας από τον πρώτο αιφνιδιασμό της οικονομικής κρίσης, νέες περικοπές για την ίδια ομάδα θιγομένων, θα δικαιολογούνταν μόνο κατόπιν εμπειριστατωμένης μελέτης, η οποία θα αποδείκνυε τη συμβατότητα των περικοπών με το θεσμό της κοινωνικής ασφαλίσεως, την αρχή της ισότητας και της αναλογικότητας και την προστασία της αξίας του ανθρώπου. Μάλιστα, η προσφορότητα των επίδικων μέτρων έπρεπε να είχε κριθεί βάσει των νέων οικονομικών δεδομένων και των επιβαρύνσεων που έχουν πλήξει την ελληνική κοινωνία με το πρώτο μνημόνιο αλλά και της αναποτελεσματικότητας των αντιστοίχων τότε μέτρων, τα οποία οδήγησαν σε περεταίρω ύφεση.

Δεύτερον, συνεχίζοντας το τεστ αναλογικότητας το ΣτΕ, κρίνει ότι ο νομοθέτης δεν έψαξε για εναλλακτικές ηπιότερες λύσεις, κάνοντας μία εμπειριστατωμένη ανάλυση κόστους - οφέλους σε σχέση με τους επιδιωκόμενους δημόσιους σκοπούς (δημοσιονομική προσαρμογή, βιωσιμότητα των ασφαλιστικών οργανισμών, διασφάλιση ικανοποιητικού, κατ' άρθρο 22 παρ. 5 Συντ., επιπέδου ζωής των ασφαλισμένων).

Τέλος, επισημαίνει ότι ο νομοθέτης όφειλε να εξετάσει τις επιπτώσεις των επίδικων μέτρων, συναρτήσει των προηγηθεισών περικοπών και να εκτιμήσει αν εν τέλει τα επίδικα μέτρα οδηγούν σε ανεπίτρεπτη μείωση του επιπέδου ζωής των συνταξιούχων κάτω του ορίου εκείνου που συνιστά, τον πυρήνα του κοινωνικοασφαλιστικού τους δικαιώματος.

Καθίσταται, επομένως, σαφές ότι ο δικαστής ανάγει την ανάγκη εκπόνησης οικονομικής μελέτης σε οιονεί διαδικαστικό κριτήριο.<sup>240</sup> Ειδικότερα, το Συμβούλιο προβαίνει σε πλήρη

<sup>240</sup> Βλ. σκέψη 21 στην 2192/2014, σύμφωνα με την οποία η νομοθετική μείωση των περικοπών του μισθολογίου των στρατιωτικών ήταν πλημμελής καθώς: «Οι ελλείψεις αυτές δεν μπορούν, εξάλλου, να αναπληρωθούν από την μελέτη που προσκόμισε η διοίκηση (βλ. μελέτη για τις μισθολογικές εξελίξεις στο Δημόσιο του Μαρτίου 2011, ΗΑΥ και ICAP Group), τα πορίσματα της οποίας επιβεβαιώνουν, κατά τους ισχυρισμούς της, την ανάγκη περικοπής του υψηλού μισθολογικού κόστους του Δημοσίου και αναμορφώσεως των ειδικών μισθολογίων. Και τούτο, διότι η ειδική αυτή μελέτη, ανεξαρτήτως του ότι από κανένα στοιχείο του φακέλου δεν προκύπτει ότι ετέθη στη διάθεση του νομοθετικού οργάνου και ότι ελήφθη υπόψη κατά την διαμόρφωση των επιμέρους ρυθμίσεων του ν. 4093/2012,

εσωτερικό έλεγχο της ορθολογικότητας των μέτρων,<sup>241</sup> ο οποίος ξεπερνά τη διάγνωση του απλά «προδήλως δυσανάλογου» χαρακτήρα τους. Συνεπώς, από τα μέτρα του 1<sup>ου</sup> Μνημονίου που δεν μπορούσαν να «θεωρηθούν μη αναγκαία» έως την ενδελεχή και πλήρη εξέταση της αναλογικότητας των επίμαχων περικοπών, το Δικαστήριο διανύει μια σημαντική ερμηνευτική απόσταση, η οποία μεταφράζεται στη συρρίκνωση του περιθωρίου εκτίμησης του νομοθέτη και, αντιστοίχως, στη διεύρυνση εκείνου του δικαστή, στο οποίο παρεισφρέουν πλέον με μεγαλύτερη άνεση οι πολιτικές κρίσεις.<sup>242</sup>

Η σχολιαζόμενη απόφαση καταλήγει στο ότι η έλλειψη της μελέτης επιπτώσεων ως προς το αν παραβιάζεται από τις περικοπές στις κύριες και επικουρικές συντάξεις το επίπεδο διαβίωσης των ασφαλισμένων καθιστά κατά το Δικαστήριο, σαφή την αντίθεση των διατάξεων των ν. 4051/2021 και 4093/2012 στο Σύνταγμα (άρθρα 2 παρ.1 Σ, 4 παρ.1 και 5 Σ., 22 παρ. 5 Σ., 25 παρ.1 και 4 Σ.) και στο άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ (δικαίωμα στην περιουσία), με τις οποίες είχαν κριθεί, αντιθέτως, σύμφωνες οι προηγούμενες περικοπές, καθώς στην προηγούμενη νομολογία είχε γίνει δεκτή ως επαρκής η γενική αιτιολογία του νόμου, λόγω της σοβαρής απειλής της άμεσης οικονομικής κατάρρευσης της χώρας. Ωστόσο, είναι σαφές ότι η αναγωγή μιας διαδικαστικής προϋπόθεσης σε καθοριστικό στοιχείο του δικαστικού ελέγχου, σε βαθμό μάλιστα που η δυνατότητα διενέργειάς του να εξαρτάται πλήρως από αυτόν, συνιστά νεωτερισμό στη νομολογία του Δικαστηρίου.<sup>243</sup>

Κρίσιμο καθίσταται το γεγονός ότι το διατακτικό της απόφασης θα εφαρμοσθεί από τη δημοσίευση της απόφασης και μετά και όχι αναδρομικά (με εξαίρεση τους ενάγοντες), λαμβανομένης υπόψιν της οξείας δημοσιονομικής κρίσης που διέρχεται το ελληνικό κράτος και τις αλληλένδετες με αυτή ταμειακές δυσχέρειες.<sup>244</sup>

Εν συνόλω, κατά την άποψη της γράφουσας, ορθά επιβάλλεται η εκπόνηση μελέτης οικονομικών και κοινωνικών επιπτώσεων, όπως αναφέρει η πλειοψηφία και μία από τις μικρές μειοψηφίες για τον έλεγχο των αρχών της ισότητας και της αναλογικότητας. Άλλωστε, η υποχρέωση αυτή προκύπτει και από το άρθρο 106 παρ. 1 Σ το οποίο επιτάσσει το Κράτος για «προγραμματισμό και συντονισμό της οικονομικής δραστηριότητας για την εδραίωση της κοινωνικής ειρήνης». Οι επιπτώσεις σε περίοδο κρίσης αναφέρονται στο αν έκαστος συμμετέχει

---

περιέχει γενικές αναφορές για τα ειδικά μισθολόγια, συντάχθηκε στο πλαίσιο εκπονήσεως του ενιαίου βαθμολογίου και μισθολογίου των δημοσίων υπαλλήλων (ν. 4024/2011) και, πάντως, δεν περιέχει λόγους που θα μπορούσαν να δικαιολογήσουν από την ανωτέρω άποψη, τις επίμαχες περικοπές, οι οποίες, κατά το χρόνο συντάξεως της εκθέσεως (Μάρτιος 2011), δεν περιλαμβάνονταν στον προγραμματισμό της κυβερνήσεως».

<sup>241</sup> Όπως αναφέρει ο Α. Τσιρώνας με αφορμή την ΟλΣτΕ 2192/2014, «η δικαστική διερεύνηση της τήρησης από το νομοθέτη της εσωτερικής σκοπιμότητας ή της ορθολογικότητας εκάστου μέτρου απαιτεί μια εξαιρετικά δυσχερή και πολύπλοκη στάθμιση μεταξύ βλάβης και οφέλους ή μεταξύ κόστους και επιδιωκόμενου αποτελέσματος που δεν είναι πάντοτε εφικτή για τον δικαστή». Οι περικοπές των αποδοχών των στρατιωτικών και η «στροφή» στη νομολογία της δημοσιονομικής κρίσης, *ΘΠΔΔ*, 7/2014, σ.608.

<sup>242</sup> Ξ. Κοντιάδης, Α. Φωτιάδου, *Η ανθεκτικότητα του Συντάγματος. Συνταγματική αλλαγή, δικαιώματα και κυριαρχία σε συνθήκες κρίσης*, ό.π., σ.48

<sup>243</sup> Γιώργου Ν. Καραβοκώρη, (2016) «Η "κρίση-μη" πολιτικότητα του ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων. Σκέψεις με αφορμή τις ΟλΣτΕ 2287-90/2015», ό.π., σελ. 349.

<sup>244</sup> Σκ. 26 της 2287/2015 και 27 της 2288/2015 Σχόλιο Κωνσταντίνου Θ. Γιαννακόπουλου, Το ελληνικό Σύνταγμα και η επιφύλαξη του εφικτού της προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων: «να είστε ρεαλιστές, να ζητάτε το αδύνατο» *Εφημ ΔΔ* 4/2015, σελ. 417 επ.: «Στις παραπάνω αποφάσεις, ο εθνικός δικαστής φαίνεται τελικώς να προβαίνει στον εξορθολογισμό και, συνεπώς, στην απομυθοποίηση της επιφύλαξης του εφικτού, εδραϊώνοντας την υποχρέωση επίτευξης του εφικτού και οριοθετώντας τη δυνατότητα επίκλησης του ανέφικτου, χωρίς πάντως να αδιαφορεί για τις δημοσιονομικές συνέπειες των κρίσεών του. Αυτό το τελευταίο προκύπτει κυρίως από το γεγονός ότι το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο, ακολουθώντας το παράδειγμα της νομολογίας αλλοδαπών δικαστηρίων, επέλεξε, κατά πλειοψηφία, μέσω μιας, εξίσου δημιουργικής όσο και αμφιλεγόμενης, αναλογικής ερμηνείας του άρθρου 22, παρ. 1, του ν. 4274/2014, να περιορίσει στον χρόνο τις συνέπειες της κήρυξης αντισυνταγματικών ορισμένων νομοθετικών μέτρων αντιμετώπισης της δημοσιονομικής κρίσης».

στα δημόσια βάρη (χρηματοδότηση του ελλείμματος και του χρέους) ανάλογα με τις δυνάμεις του. Επομένως απαιτείται συνολικά εκτίμηση των επιπτώσεων (φορολογικών και ασφαλιστικών), όπως ορθά δέχεται η πλειοψηφία,<sup>245</sup> ώστε να διευκρινιστεί αν συνολικά παραβιάζεται ο πυρήνας του συνταγματικού δικαιώματος για κοινωνική ασφάλιση. Η βασική σκέψη του Δικαστηρίου για την συνεκτίμηση των συνολικών επιβαρύνσεων, η οποία ήδη είχε διατυπωθεί παρεμπιπτόντως<sup>246</sup> ή σε μειοψηφίες παλαιότερων αποφάσεων<sup>247</sup>, αναπτύσσεται σε δύο παραφυάδες: αφενός την δημοσιονομική αποτελεσματικότητα των μέτρων συναπτόμενη με την αρχή της αναλογικότητας και αφετέρου την δυνατότητα εναλλακτικών επιλογών αντί της επιβάρυνσης των ίδιων κατηγοριών πολιτών συναπτόμενη με την αρχή της ισότητας στα δημόσια βάρη. Πρόκειται λοιπόν για την εκτίμηση του «σωρευτικού» αποτελέσματος του ελεγχόμενου μέτρου, δηλαδή της αθροιστικής επιβάρυνσης που αυτό προκαλεί μαζί με άλλα μέτρα που προηγήθηκαν, σύμφωνα με την οποία η συνεχιζόμενη ύφεση της οικονομίας οφείλεται στην κατ' επανάληψη επιβολή των ίδιων μέτρων σε βάρος μισθωτών και συνταξιούχων, οι οποίοι μάλιστα έχουν καταστεί ο εύκολος στόχος πολλαπλών επιβαρύνσεων, την στιγμή που ο νομοθέτης δεν αντιμετωπίζει την εκτεταμένη φοροδιαφυγή και εισφοροδιαφυγή.

Ορθά, επίσης, επισημαίνεται ότι η υπερφορολόγηση των προηγούμενων ετών πιέζει μοιραία και τις μεσαίες και υψηλές συντάξεις και ότι κρίσιμο θα ήταν εν τέλει να διαπιστωθεί ποιο ήταν το μέσο εισόδημα πριν από την κρίση και μετά την κρίση για τον μέσο συνταξιούχο, ώστε να καταστεί, ενδεχομένως, εφικτός ο προσδιορισμός ενός δείκτη συνεισφοράς του στη χρηματοδότηση των υποχρεώσεων του Δημοσίου, σε αναλογία με το εισόδημά του<sup>248</sup>. Έπειτα από κάποιες διακυμάνσεις της νομολογίας<sup>249</sup> κατά την περίοδο της οικονομικής κρίσης, το συνταγματικό περιεχόμενο της υποχρέωσης του νομοθέτη να εκπονεί «εδικές, εμπειριστατωμένες και επιστημονικά τεκμηριωμένες μελέτες» αποκρυσταλλώθηκε με τις σχολιαζόμενες αποφάσεις.<sup>250</sup>

<sup>245</sup> Π. Παπαρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη, Σκέψεις με αφορμή την απόφαση ΣτΕ Ολ. 2287/2015 για τις περικοπές των επικουρικών συντάξεων, *ΘΠΔΔ*, 7/2015, σ. 674-679.

<sup>246</sup> Χαρακτηριστική η σκ. 35 της ΣτΕ Ολ 668/2012. Αντίστοιχη και η στάση του Ελεγκτικού Συνεδρίου, βλ. ενδεικτικά ΕλΣυν Ολ Πρακτικά 17ης Γεν. Συν./24.09.2014, όπου κρίθηκε «... ο νομοθέτης δύναται κατ' αρχήν να επιβάλλει στους πολίτες, προς εκπλήρωση του χρέους της κοινωνικής και εθνικής αλληλεγγύης, επιβαρύνσεις για την αντιμετώπιση επείγουσας ανάγκης ή κατάστασης κρίσης, υπό την προϋπόθεση, όμως, ότι αυτές κατανέμονται ισότιμα μεταξύ τους και με τήρηση των αρχών της προσφορότητας και αναγκαιότητας. Δεν είναι, επομένως, επιτρεπτή η επιβολή μέτρων που βαρύνουν δυσανάλογα ορισμένες κατηγορίες πολιτών, ούτε η επισώρευση νέων μέτρων σε βάρος των ίδιων κατηγοριών, εάν τα προηγούμενα δεν τελεσφόρησαν ...».

<sup>247</sup> Λ.χ των παραπεμπτικών στην Ολομέλεια αποφάσεων 3410/2014 και 3663/2014 της επταμελούς σύνθεσης του Α' Τμήματος του ΣτΕ.

<sup>248</sup> Ο.π. , σελ.676

<sup>249</sup> Βλ. ενδεικτικά τις αποφάσεις ΣτΕ Ολ 668/2012 (σκ. 35), Ολ 1283-1286/2012 (σκ. 12, 13, 31), και ιδίως την παραπεμπτική για τις σχολιαζόμενες αποφάσεις ΣτΕ 7μ 3410/2014 (σκ. 21), με τις οποίες κρίθηκε σε γενικές γραμμές ότι από την συνταγματική διάταξη του αρ. 22 παρ. 5 Σ «... δεν συνάγεται ότι είναι υποχρεωτική η πρόβλεψη στον νόμο της προηγούμενης σύνταξης τέτοιων οικονομικών και αναλογιστικών μελετών από το Κράτος ή τους φορείς κοινωνικής ασφάλισης, όταν λαμβάνεται ένα συγκεκριμένο γενικού χαρακτήρα νομοθετικό μέτρο περιορισμού (περικοπής) συνταξιοδοτικών παροχών στο πλαίσιο γενικότερου πλέγματος άμεσων μέτρων οικονομικής πολιτικής, ούτε ότι η προηγούμενη κατάρτιση αναλογιστικών μελετών αποτελεί ουσιώδη τύπο ή αναγκαίο όρο ή απαραίτητη προϋπόθεση για τη λήψη τέτοιας φύσης νομοθετικών μέτρων ...», καθώς και ότι «... ανεξαρτήτως του ότι η σύνταξη αναλογιστικής μελέτης απαιτείται προς αποτροπή νομοθετικών ρυθμίσεων που μπορεί να θέσουν σε κίνδυνο τη βιωσιμότητα ασφαλιστικών οργανισμών, πάντως, σύνταξη αναλογιστικής μελέτης, δεν απαιτείται προκειμένης της λήψεως μέτρων που έχουν και δημοσιονομικό χαρακτήρα, όπως οι επίμαχες περικοπές ...».

<sup>250</sup> Την ίδια θέση τήρησε το Ανώτατο Ακυρωτικό και στις αποφάσεις ΣτΕ 1889-91/2019 οι οποίες καθιέρωσαν την ανάγκη ύπαρξη αναλογιστικής και όχι απλώς οικονομικής μελέτης ως προαπαιτούμενο χάραξης μίας νέας πολιτικής σε σχέση με την κοινωνική ασφάλιση σε πνεύμα καλής και επαρκώς αιτιολογημένης νομοθέτησης. Η μη σύνταξη αυτής, ως ουσιώδους όρου- τύπου της σχετικής νομοθετικής μεταρρύθμισης βάλλει ευθέως κατά της εγκυρότητας - συνταγματικότητας της αξιολογούμενης μεταρρύθμισης, ενώ συνάμα δυσχεραίνει την προαγωγή της αρχής της διαφάνειας στο συγκεκριμένο πεδίο κρατικής δράσης.

Επίσης, σωστά, σε ό,τι αφορά εν γένει τη διενέργεια του ελέγχου της αναλογικότητας, το Δικαστήριο ανατρέπει τη θέση της ΟλΣτΕ 668/2012 για το βάρος αποδείξεως της διακινδύνευσης του ορίου της αξιοπρεπούς διαβίωσης, κρίνοντας ότι αυτό πρέπει να αποτελεί αντικείμενο της μελέτης. Διασφάλιση δε αξιοπρεπούς διαβίωσης, που βρίσκει συνταγματικό έρεισμα στα αρ. 2 παρ. 1 και 25 παρ. 1, 2 και 4 του Συντάγματος, νοείται το ελάχιστο εγγυημένο επίπεδο ασφαλείας, το οποίο δεν εξασφαλίζει μόνο την βιολογική συντήρηση του ατόμου και την αποτροπή της εξαθλίωσης, αλλά εγγυάται την διαβίωσή του σε συνθήκες αντάξιες της ανθρώπινης αξίας. Το ατομικό δικαίωμα σε ελάχιστα όρια αξιοπρεπούς διαβίωσης δεν είναι κλασικό θεμελιώδες δικαίωμα πρώτης ή δεύτερης γενιάς, αλλά δικαίωμα συναρτώμενο προς την υλική πραγματικότητα.<sup>251</sup> Το περιεχόμενο του δικαιώματος εξειδικεύεται από τον κοινό νομοθέτη, ο οποίος οφείλει να το καθορίσει και να το προσαρμόσει στις οικονομικές και κοινωνικοπολιτικές συνθήκες κάθε περιόδου.<sup>252</sup>

Στις παραπάνω αποφάσεις, ο εθνικός δικαστής φαίνεται τελικώς να προβαίνει στον εξορθολογισμό και, συνεπώς, στην απομυθοποίηση της επιφύλαξης του εφικτού, εδραιώνοντας την υποχρέωση επίτευξης του εφικτού και οριοθετώντας τη δυνατότητα επίκλησης του ανέφικτου, χωρίς πάντως να αδιαφορεί για τις δημοσιονομικές συνέπειες των κρίσεων του.<sup>253</sup>

Ορμώμενοι από την παραπάνω απόφαση, μπορούμε να πούμε συμπερασματικά ότι η σύγχρονη τάση που έχει αναπτυχθεί στη διεθνή νομολογία κατά τον δικαστικό έλεγχο νομοθετικών μέτρων που αφορούν τη συρρίκνωση των κοινωνικών δικαιωμάτων εστιάζει στον τρόπο με τον οποίο ο νομοθέτης θεμελιώνει τα επίμαχα μέτρα,<sup>254</sup> δημιουργώντας ένα διαλογικό μοντέλο επικοινωνίας ανάμεσα στον νομοθέτη και τον δικαστή. Η αναλογικότητα αποτελεί ένα κρίσιμο εργαλείο για την επικοινωνία αυτή, η χρήση του οποίου λειτουργεί θέτοντας όρια τόσο στον νομοθέτη όσο και στον δικαστή.

Έτσι, ο νομοθέτης δεσμεύεται να επιδεικνύει σεβασμό της αρχής της αναλογικότητας όταν επιβάλλει νομοθετικούς περιορισμούς στα δικαιώματα, έχοντας επίγνωση ότι τα μέτρα που λαμβάνει πρέπει να περάσουν επιτυχώς τον δικαστικό έλεγχο βάσει της αναλογικότητας. Ο δικαστής, αντίστοιχα, οφείλει να προσεγγίζει τις επιλογές του νομοθέτη πειθαρχώντας στην αυστηρή δομή της αρχής της αναλογικότητας, η οποία του επιβάλλει να διατυπώσει πειστικά τον συλλογισμό του με βάση την εξέταση των βημάτων της. Μέσω του διαλόγου αυτού δημιουργείται μια υποχρέωση του νομοθέτη να αιτιολογεί ενδελεχώς τις αποφάσεις του. Έτσι συγκροτείται μια νέα μορφή αμφίπλευρης δέσμευσης, που επιβάλλει και στον νομοθέτη μια «δικανικής υφής» σκέψη. Αυτή η αμοιβαία αλληλεπίδραση νομοθέτη-δικαστή δρα ευεργετικά για την προστασία των δικαιωμάτων.

<sup>251</sup> Η υλική πραγματικότητα νοείται στην προκειμένη περίπτωση ως η δημοσιονομική δυνατότητα του κράτους να εκπληρώσει το περιεχόμενο των δικαιωμάτων. Κρατικοί πόροι υψηλού επιπέδου απαιτούνται στην περίπτωση κατεξοχήν των κοινωνικών δικαιωμάτων, αλλά και για την θετική προαγωγή των ατομικών δικαιωμάτων, όπως λ.χ. της ιδιοκτησίας.

<sup>252</sup> Βλ. αναλυτικά Γ. Αμίτση, *Η θεσμική κατοχύρωση των ελάχιστων ορίων διαβίωσης στην ελληνική και διεθνή έννομη τάξη*, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, 2001, σελ. 87 επ.

<sup>253</sup> Κωνσταντίνου Θ. Γιαννακόπουλου, *Το ελληνικό Σύνταγμα και η επιφύλαξη του εφικτού της προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων: «να είστε ρεαλιστές, να ζητάτε το αδύνατο»*, ό.π., σ. 417 επ.

<sup>254</sup> X. Contiades/A. Fotiadou, *Social Rights in the Age of Proportionality*, ό.π., σ. 674 επ.

### III. Το «Σύνταγμα των Μνημονίων» ή η ανθεκτικότητα του Συντάγματος; Μία συνολική αξιολόγηση

Το ερώτημα που προκύπτει και που έχει τεθεί εξ αρχής είναι αν εν τέλει το ελληνικό Σύνταγμα επέδειξε ανθεκτικότητα κατά τη διάρκεια της κρίσης. Προκύπτει, όμως, κι ένα επακόλουθο ερώτημα, κατά την άποψή μου: είναι αρκετό να αποφανθούμε, με κάποια αισιοδοξία, ότι πράγματι επέδειξε ανθεκτικότητα ή ο όρος αδυνατεί να επεξηγήσει τις βαθύτερες μεταβολές που πράγματι απομαύγισαν τη «μυστηριακή δύναμη»<sup>255</sup> του Συντάγματος; Σ' αυτό το ερώτημα, θα επανέλθουμε αργότερα.

Το οργανωτικό μέρος κατά κύριο λόγο φαίνεται να λειτούργησε. Οι κυβερνήσεις αναδείχθηκαν ομαλά είτε αυτές ήταν μονοκομματικές, συνεργασίας είτε υπηρεσιακές, ενώ δεν παρουσιάστηκαν προβλήματα ως προς το ρόλο του Προέδρου της Δημοκρατίας, ούτε για τις διαδικασίες διορισμού και παύσης του Πρωθυπουργού. Αμφισβητήσεις βέβαια γεννήθηκαν σχετικά με την εκλογή του ΠτΔ ενώ ζητήματα ανέκυψαν σχετικά με την προκήρυξη δημοψηφίσματος, τον Ιούλιο του 2015, όπως αναλυτικώς εκθέσαμε ανωτέρω.

Πολλά προβλήματα παρατηρήθηκαν ως προς τη λειτουργία της Βουλής και τη νομοθετική διαδικασία, αφού αδρανοποιήθηκε πλήθος συνταγματικών διατάξεων σε σχέση με τη νομοθετική διαδικασία, ότι μπορεί π.χ. να ψηφίζονται οι νόμοι στις Επιτροπές με μια συνολική συζήτηση στην Ολομέλεια. Όλοι οι κρίσιμοι νόμοι ψηφίστηκαν ως κατεπείγοντες και καθιερώθηκε η συζήτηση της μίας ημέρας ή των δύο ημερών το πολύ, ενώ παράλληλα υπήρξε κατάχρηση των πράξεων νομοθετικού περιεχομένου.<sup>256</sup>

Στο σκέλος του οικονομικού Συντάγματος και των οικονομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων, η νομολογία θεώρησε ότι οι κρισιμότερες νομοθετικές παρεμβάσεις ήταν συνταγματικές, ότι τελικά τα μνημόνια είναι ένα κυβερνητικό πρόγραμμα που υιοθετείται από τις κυβερνήσεις. Οι κυβερνήσεις αυτές στηρίζονται από αλληπάλληλες Βουλές, που προκύπτουν από αλληπάλληλες εκλογές, λειτουργούν υπό καταναγκασμό και πίεση και στο πλαίσιο ενός συσχετισμού δυνάμεων, υπό την απειλή της ασύντακτης χρεωκοπίας, εντός του διεθνούς συσχετισμού και της παγκόσμιας οικονομίας, αλλά πάντως υιοθετούν τα μνημόνια ως κυβερνητικό πρόγραμμα που μετουσιώνεται σε δέσμη νομοθετικών ρυθμίσεων. Οι πολίτες ψηφίζουν, η Βουλή συγκροτείται, η κυβέρνηση ζητά την ψήφο εμπιστοσύνης και εφαρμόζει το μνημόνιο. Κατά τη νομολογία, τα μνημόνια δεν είναι διεθνείς συμβάσεις, που απαιτούν αυξημένη πλειοψηφία κατά το άρθρο 28, δεν είναι επιβολή *de facto* καταστάσεων και Δικαίου της Ανάγκης, είναι κατάσταση ανάγκης. Αλλά η κατάσταση ανάγκης είναι μία συνταγματικά και νομοθετικά ρυθμισμένη κατάσταση, είναι μία συντεταγμένη κατάσταση, δεν είναι μία συντακτική κατάσταση

Άρα, τύποις και σύμφωνα με την άποψη του Ευάγγελου Βενιζέλου, έχουμε ομαλή λειτουργία της δημοκρατικής αρχής και της κοινοβουλευτικής αρχής κι ένα Σύνταγμα που παρέμεινε ανθεκτικό στις πιέσεις. Για τον Αντώνη Μανιτάκη, τα συμπεράσματα είναι ακόμη πιο ενθουσιώδη: «Το κύρος και η ισχύς της συνταγματικής νομιμότητας έμειναν άθικτα, και οι συνταγματικοί θεσμοί λειτούργησαν ομαλά και κανονικά. Η δημοκρατική αρχή και η λαϊκή κυριαρχία έγιναν σεβαστές, καθώς και το κοινοβουλευτικό σύστημα, χωρίς να θιγούν σοβαρά το κράτος δικαίου και οι ελευθερίες. Υποστηρίζεται ότι η ανθεκτικότητα του Συντάγματος οφείλεται και στο ίδιο, διότι έδειξε, κατά την εφαρμογή και ερμηνεία του, ότι διαθέτει ρήτρες και μηχανισμούς ή διαδικασίες, που του επιτρέπουν να προσαρμόζεται στη νέα πραγματικότητα όχι

<sup>255</sup> Όρος που χρησιμοποίησε ο Γιάννης Δρόσος στο: *the flight of Icarus*, ό.π., σ. 362 επ.

<sup>256</sup> Ε. Βενιζέλος, *Ανθεκτικότητα, προσαρμοστικότητα και αναθεώρηση του Συντάγματος*, Σκέψεις για τη συνολική αξιολόγηση της περιόδου 2009 – 2019, ό.π., σ. 687-688.

μόνον της κρίσης αλλά και της ευρωπαϊκής ενοποίησης και της παγκοσμιοποίησης και να μεταλλάσσεται ανάλογα, το ίδιο, νοηματικά...».<sup>257</sup>

Για τους Κοντιάδη και Φωτιάδου, το ελληνικό Σύνταγμα, κατά το ξέσπασμα της κρίσης, φάνηκε να υποτάσσεται σε αυτή τη νέα πραγματικότητα.<sup>258</sup> Αυτό σημαίνει ότι απομειώθηκε η αξία του συνταγματικού λόγου και περιθωριοποιήθηκαν πρακτικά τα κανονιστικά και συμβολικά εργαλεία του Συντάγματος που θα μπορούσαν να αξιοποιηθούν μπροστά στη νέα πραγματικότητα<sup>259</sup>. Το Σύνταγμα δεν αποδείχθηκε αρκούντως ανθεκτικό ούτε στην παραβίαση κοινωνικών και ατομικών δικαιωμάτων ούτε στις παρεκτροπές ως προς την άσκηση του νομοθετικού έργου.<sup>260</sup> Όπως αναφέρουν: «Η πρώτη περίοδος, μέχρι το 2012, χαρακτηρίζεται από συνταγματική αδράνεια, που συνοδεύεται όμως από υπερχειλίζουσα συνταγματική ρητορεία...ενώ παράλληλα η δικαστική εξουσία εμφανίστηκε απρόθυμη και διστακτική να παρέμβει στο έργο του νομοθέτη, το οποίο κατά μεγάλο μέρος υπαγορεύθηκε από τους διεθνείς δανειστές.» Σχολιάζουν επίσης τη δυσκολία της χώρας να προβεί σε αναθεωρητική διαδικασία, η οποία εν τέλει έγινε πολύ αργότερα, το 2019, όταν είχαμε επιστρέψει σε μία σχετική κανονικότητα, χωρίς όμως ριζικές αλλαγές. Καταλήγουν στο εξής συμπέρασμα: «Σε γενικές γραμμές είναι υποστηρίξιμο ότι το Σύνταγμα συνέχισε να επιτελεί τις θεμελιώδεις λειτουργίες του, όμως δεν συνέβαλε στη διαχείριση της κρίσης και απώλεσε μέρος της κανονιστικής και συμβολικής του δύναμης. Παρ' όλα αυτά σταδιακά σημειώθηκε μια στροφή, ιδίως στο επίπεδο της δικαστικής εξουσίας...η αρχική αμηχανία φάνηκε να υποχωρεί,<sup>261</sup> ενίοτε επιδεικνύοντας έναν ετεροχρονισμένο δικαστικό ακτιβισμό...»,<sup>262</sup> ώστε να μπορούμε να μιλάμε για προσαρμοστικότητα του Συντάγματος.

Όπως προελέχθη στο πρώτο κεφάλαιο, για να απαντήσουμε στο ερώτημα αν μία κρίση κατάφερε να συρρικνώσει το κανονιστικό πεδίο ενός Συντάγματος, μέσω άτυπων και τυπικών συνταγματικών μεταβολών, με προσωρινό ή μόνιμο χαρακτήρα, ή αν αυτό, εν τέλει, επέδειξε ανθεκτικότητα, οφείλουμε να εξετάσουμε πρώτον, αν οι συνταγματικές λειτουργίες επιτελέστηκαν αδιάλειπτα και αποτελεσματικά και δεύτερον, αν η πίστη στο Σύνταγμα διατηρήθηκε. Κατά την άποψη της γραφούσης, παρά τις κάποιες παραβιάσεις του, σύμφωνα πάντα με τις δικαστικές αποφάσεις, το Σύνταγμα δεν καταλύθηκε, ενώ όντως η νομοθετική, εκτελεστική και δικαστική εξουσία, βάσει όσων αναλύθηκαν ανωτέρω, συνέχισαν να επιτελούν αδιάλειπτα τις λειτουργίες τους. Οι συνταγματικές δομές, δηλαδή, διατηρήθηκαν πλήρως κατά τη διάρκεια της κρίσης. Όσον αφορά, όμως, την αποτελεσματικότητα της λειτουργίας, την ουσία τους, δηλαδή, Όκαι τη συμπόρευσή τους με την δημοκρατική αρχή, τα πράγματα δεν είναι τόσο ξεκάθαρα. Όπως αναφέρει ο καθηγητής Δρόσος, με τον οποίο συντάσσομαι, «...οι λειτουργίες τους υπέστησαν σοβαρούς συμβιβασμούς, στον βαθμό που η “συνταγματική ουσία” τους (ή οι “θεμελιώδεις σκοποί” του Συντάγματος) έχασε εν μέρει το νόημα που της αρμόζει κι επίσης εν μέρει αυτή η συνταγματική ουσία συνεθλίβη»<sup>263</sup> Ούτε, θα μπορούσαμε, να ισχυρισθούμε με βεβαιότητα ότι το Σύνταγμα επέδειξε επανατακτικότητα. Οι θεσμικές μεταβολές που η κρίση επέφερε σε όλη την

<sup>257</sup> Αντώνης Μανιτάκης, Η εντυπωσιακή, παρά την κρίση, ανθεκτικότητα του Συντάγματος χάρη στην άδηλη μεταβολή του κανονιστικού νοήματός του, διαθέσιμο στο <https://www.constitutionalism.gr/2020-05-01-manitakis-anthektikotita/>

<sup>258</sup> Για την έννοια της συνταγματικής υποταγής ως αντίδραση στην κρίση και σε σχέση με το αίτημα της ανθεκτικότητας, βλ. Κεφάλαιο II, ενότητα 1, υπ. ΙΙΙ.

<sup>259</sup> Ξενοφών Κοντιάδης – Αλκμήνη Φωτιάδου, *Η συνταγματική ανθεκτικότητα στη δοκιμασία των κρίσεων. Κρίση ασφάλειας, οικονομική κρίση, πανδημία και Σύνταγμα*, 2022, ό.π., σ. 248- 249.

<sup>260</sup> Γιώργος Σωτηρέλης, *Αλλαγή παραδείγματος; Η πρόκληση μιας νέας συνταγματικής οργάνωσης σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο*, 2015, διαθέσιμο στο: [www.constitutionalism.gr](http://www.constitutionalism.gr)

<sup>261</sup> Ενδεικτικά βλ. ΣτΕ 3354/2013 και ΣτΕ 1906/2014.

<sup>262</sup> Ενδεικτικά βλ. ΣτΕ 2192/2014 και ΣτΕ 2287-90/2015.

<sup>263</sup> Γ. Δρόσος, *the flight of Icarus*, ό.π., σ. 377

Ευρώπη, άλλαξαν τον παραδοσιακό τρόπο αντίληψης του Συντάγματος κι οδήγησαν σε μία εγκαταστημένη, πια, ευρωπαϊκή οικονομική διακυβέρνηση.

Αναλυτικότερα, είναι εμφανές ότι η έννοια της ανθεκτικότητας κατορθώνει να περιγράψει με ακρίβεια και να καταστήσει διαφανή τον τρόπο με τον οποίο ένα Σύνταγμα λειτουργεί κάτω από απρόβλεπτες συνθήκες, οι οποίες όμως δεν ταυτίζονται με την κλασική περίπτωση του «εξωτερικού κινδύνου». Η ανάλυση των Κοντιάδη/Φωτιάδου δείχνει ξεκάθαρα ότι η αντίληψη περί ελαστικού/ανθεκτικού Συντάγματος δεν είναι ασύμβατη με τις αντιλήψεις περί Συντάγματος των Ελλήνων δικαστών, αλλά και της θεωρίας. Σύμφωνα με αυτές, το Σύνταγμα δεν είναι ένα στατικό κείμενο το οποίο εφαρμόζεται άτεγκτα, ανεπιφύλακτα και *in vacuo*, αλλά ένα σύνολο κανόνων, που αλληλεπιδρά με τις εξωτερικές πιέσεις προσπαθώντας ωστόσο πάντα να τις ενσωματώσει επιτυχώς, έστω και εκ των υστέρων. Έτσι, η έννοια της ανθεκτικότητας προσφέρεται ως ένα δυναμικό εργαλείο που επιτρέπει μια ειλικρινή και απομυθοποιημένη προσέγγιση της λειτουργίας του Συντάγματος.<sup>264</sup>

Το πρόβλημα ίσως έγκειται στο ότι η θεωρία της ανθεκτικότητας αντιμετωπίζει το Σύνταγμα ως σύνολο κανόνων με εξαρχής προσδιορισμένο περιεχόμενο σε περιόδους κανονικότητας, προσθέτοντας ωστόσο μια «φάση παροδικής ύπνωσης» (*hibernate mode*), στην οποία μπορεί να περιέλθει η εφαρμογή τους, όταν οι συνθήκες το απαιτούν. Στηρίζεται επομένως αναπόφευκτα στην ίδια λογική της «παραβίασης» του Συντάγματος, αλλά φαίνεται να την «υπομένει» προσωρινά, υπό την προϋπόθεση της μελλοντικής ανάταξης. Το ζήτημα εντούτοις είναι ότι οι αλλαγές που επέφερε η κρίση σε συνταγματικό επίπεδο δεν μπορούν να κατανοηθούν στην πληρότητά τους, όσο εμμένουμε στην παραδοσιακή αντίληψη περί μεταβολής του Συντάγματος και περί της αυστηρότητας του.<sup>265</sup>

Γίνεται κατανοητό ότι η κρίση λειτούργησε ως παράγοντας εξωτερικής πίεσης που αλλοίωσε την παραδοσιακή μορφή του εθνικού συνταγματισμού. Διατάραξε τις υφιστάμενες και θεμιτές ισορροπίες, δημιούργησε νέα σχήματα, τάσεις και κατευθύνσεις και εγκαίνιασε μια νέα κανονικότητα.<sup>266</sup> Η έννοια της (νέας) κανονικότητας είναι η έννοια-κλειδί για την εκδίπλωση της προβληματικής της σχέσης μεταξύ της κρίσης, από τη μια μεριά, και του εθνικού συνταγματισμού, από την άλλη. Μέσα από τη κρίση, δημιουργήθηκε τόσο σε ευρωπαϊκό όσο και σε εθνικό επίπεδο ένα κανονιστικό και θεσμικό πλέγμα, το οποίο διατηρείται ακόμη και σήμερα,<sup>267</sup> αναδεικνύοντας παράλληλα ένα κρίσιμο ερώτημα: «Μπορούμε άραγε να αντιμετωπίσουμε τη δημοσιονομική κρίση σκεπτόμενοι, όπως σκεπτόμασταν μέχρι πριν από λίγο για τις σχέσεις ευρωπαϊκής έννομης τάξης, κλασικού διεθνούς δικαίου και εθνικής έννομης τάξης;»<sup>268</sup>

Το δεύτερο ερώτημα που τίθεται είναι ποιο είναι το καθρέφτισμα της νέας ευρωπαϊκής οικονομικής διακυβέρνησης στο εσωτερικό ενός κράτους μέλους και τι συνέπειες έχει για το Σύνταγμα. Ο Γιάννης Δρόσος, εισήγαγε μία νέα έννοια, αυτή του “Memoranda Constitution” (το Σύνταγμα των Μνημονίων), για να συνοψίσει αυτές τις συνέπειες. Όπως αναφέρει, δεν πρόκειται

<sup>264</sup> Α. Βλαχογιάννης, *Το Σύνταγμα στη νέα Ευρωπαϊκή οικονομική διακυβέρνηση*, 2018, σ. 102 = sakkoulas-online

<sup>265</sup> Ο.π.

<sup>266</sup> Γιώργος Καραβοκύρης, *Το Σύνταγμα και η κρίση: Από το δίκαιο της ανάγκης στην αναγκαιότητα του δικαίου*, ό.π., σ. 40.

<sup>267</sup> Ως προς τη μη αναστρεψιμότητα των βασικών μεταρρυθμίσεων που επέβαλαν τα Μνημόνια, αρκεί να παραπέμψουμε στο Παράρτημα της δήλωσης του Eurogroup της 22ας Ιουνίου 2018 (Annex: Specific commitments to ensure the continuity and completion of reforms adopted under the ESM programme), όπου αναφέρονται συγκεκριμένες δεσμεύσεις της Ελληνικής Κυβέρνησης για τη διαφύλαξη και συνέχισή τους, ακόμα και μετά τη λήξη των προγραμμάτων (το Παράρτημα είναι διαθέσιμο εδώ: <https://www.consilium.europa.eu/media/35749/specific-commitments-to-ensure-the-continuity-and-completion-of-reforms-adopted-under-the-esm-programme.pdf>).

<sup>268</sup> Ευάγγελος Βενιζέλος, *Εθνικό Σύνταγμα και εθνική κυριαρχία υπό συνθήκες διεθνούς οικονομικής κρίσης - Το πρόβλημα ήταν και παραμένει πολιτικό και όχι συνταγματικό*, ό.π., σελ. 4.



για κατά κυριολεξία Σύνταγμα, αλλά για «έναν οργανωμένο τρόπο λήψης κι εφαρμογής αποφάσεων με συνέργειες σε εθνικό και υπερεθνικό επίπεδο, οι οποίες παραμερίζουν κάθε άλλο νομικό ή πολιτικό πλαίσιο»<sup>269</sup>. Το Memoranda Constitution, δεν έχει καμία σχέση με τον «κοινοτικό» τρόπο λήψης των αποφάσεων, την παραδοσιακή παραχώρηση αρμοδιοτήτων στα ευρωπαϊκά όργανα με τους μηχανισμούς του άρθρου 28 Σ. Συνιστά μια νέα μορφή διακυβέρνησης, η οποία, αν και δεν παραβιάζει τον τύπο του Συντάγματος, παραβιάζει, σύμφωνα με τον καθηγητή Δρόσο, την ουσία του Συντάγματος, την πραγματική δύναμη των συνταγματικών οργάνων να λαμβάνουν τα ίδια τις αποφάσεις για τις οποίες είναι αρμόδια.<sup>270</sup> Αντίθετα, η πραγματική δύναμη λήψης των «μεγάλων» αποφάσεων είχε μετατεθεί σε ένα ανέλεγκτο όργανο, το Eurogroup, και των πολλών «μικρών» αποφάσεων σε πολιτικώς ανεύθυνους τεχνοκράτες.<sup>271</sup> Συνοπτικά, θα λέγαμε ότι η θεσμική δημιουργικότητα επέφερε κάποια θεσμική χαλάρωση, με άτυπα φόρουμ (Eurogroup) και συνέργειες (Ευρωπαϊκή Επιτροπή-Εθνικό Κοινοβούλιο, αλλά και του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου) έξω από τον τύπο της λειτουργίας των αντίστοιχων θεσμών. Η εγκατάλειψη του τύπου, όμως, δεν είναι κάτι ασήμαντο. Αντίθετα, ο τύπος αποτελεί εγγύηση της πολιτικής ελευθερίας για όσους δεν έχουν την πραγματική δύναμη να την υπερασπιστούν. Ο τύπος εκφράζει την ειρηνοποιό δύναμη, την καταλλαγή του κοινωνικού συμβολαίου.<sup>272</sup>

Κλείνοντας θα δανειστούμε την αλληγορία του καθηγητή Δρόσου για τα ρούχα του αυτοκράτορα, που, κατά την άποψη της γράφουσας, αντικατοπτρίζει πλήρως το ζήτημα της ισχύος του Συντάγματος κατά τη περίοδο της δημοσιονομικής κρίσης. Μας εξηγεί ότι η πραγματική δύναμη λήψης αποφάσεων (η ουσία, το βαθύτερο νόημα των συνταγματικών θεσμών) είναι ο «αυτοκράτορας». Τα ρούχα του «αυτοκράτορα» είναι οι διαδικασίες (σε κάθε περίπτωση δημοκρατικές) με τις οποίες αυτή η πραγματική δύναμη μετατρέπεται σε νομική πραγματικότητα<sup>273</sup>. Όλοι ενδιαφέρονται να παραμένουν άθικτα τα ρούχα του αυτοκράτορα και όλοι τα θαυμάζουν. Ή αλλιώς όλοι ενδιαφέρονται για τη «συνταγματική ευλογία» των μέτρων της οικονομικής κρίσης. Αυτό σημαίνει ότι το νόημα ή η δύναμη συμβολισμού του Συντάγματος δεν ξεθώριασαν. Έτσι, κατά τον καθηγητή Δρόσο, έλαβε χώρα μια «συναρπαστική αντιστροφή» και ένα «αμήχανο παράδοξο»: τα εξωτερικά χαρακτηριστικά της άσκησης της κυριαρχίας παραμένουν ακέραια, τα ρούχα του αυτοκράτορα παραμένουν ακέραια, αλλά, διερωτάται ο συγγραφέας, ποιος κατοικεί το σώμα και την ψυχή του;<sup>274</sup> Ποιος είναι εν τέλει ο αυτοκράτορας;

Παρ' ότι η κρίση τελείωσε και η χώρα μας εξήλθε των προγραμμαμάτων διάσωσης, το ερώτημα αυτό παραμένει επίκαιρο, εφόσον ληφθεί υπόψη το μετασυνταγματικό πλαίσιο της νέας ευρωπαϊκής οικονομικής διακυβέρνησης, που συνιστά το πλαίσιο της μεταμνημονιακής πορείας της Ελλάδας αλλά και συνολικά όλων των χωρών της Ευρωζώνης. Πρόκειται για ένα σύνθετο σύστημα θεσμικής και πολιτικής διάδρασης όλων των παραγόντων υπό την αιγίδα της δημοσιονομικής σταθερότητας, στο οποίο το εθνικό μικροεπίπεδο καλείται να προσφέρει ακατάπαυστα νομιμοποίηση στο ευρωπαϊκό μακροεπίπεδο.<sup>275</sup>

<sup>269</sup> Γ. Δρόσος, *the flight of Icarus*, ό.π., σ. 365.

<sup>270</sup> Ο.π., σ. 366.

<sup>271</sup> Ο.π., σ. 367

<sup>272</sup> Βασιλική Χρήστου, Η πτήση του Συντάγματος. Παρουσίαση και σκέψεις για το βιβλίο του Yiannis Drossos, *The Flight of Icarus. European Legal Responses Resulting from the Financial Crisis*, Hart, 2020, e – politeia, 1/2022, σ. 80

<sup>273</sup> Γ. Δρόσος, *the flight of Icarus*, ό.π., σ. 366.

<sup>274</sup> Ο.π., σ. 382-383.

<sup>275</sup> Α. Βλαχογιάννης, Βιβλιοπαρουσίαση: Yiannis Drossos, *The Flight of Icarus. European Legal Responses Resulting from the Financial Crisis*, Hart, 2020 ΕφημΔΔ 2/2021, σ. 311-317 = sakkoulas-online

## ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η έννοια της ανθεκτικότητας, όπως παρουσιάστηκε στη παρούσα εργασία και εισήχθη αρχικώς από τους Κοντιάδη και Φωτιάδου, παρέχει πράγματι μια πραγματιστική προσέγγιση του συνταγματικού φαινομένου, η οποία ισορροπεί, με ακρίβεια και χάρη, ανάμεσα σε διαφορετικά γνωστικά αντικείμενα (συνταγματικό δίκαιο, συγκριτικό, πολιτική επιστήμη). Η εύκαμπτη κατασκευή της ανθεκτικότητας δοκιμάζει τα όρια της ηθικοπολιτικής πρόσληψης του δικαίου, η οποία αναζητά τον κανονιστικό και δεοντολογικό πυρήνα. Για παράδειγμα η θεωρία της ανθεκτικότητας ως προς τα κοινωνικά δικαιώματα αρνείται την ύπαρξη ενός απρόσβλητου πυρήνα, ενώ εξυψώνει την αρχή της αναλογικότητας σε ύψιστο εργαλείο του δικαστή, ο οποίος εφαρμόζοντας με συνέπεια το τρίτο στάδιο της αναλογικότητας, μπορεί ακόμα και να πυκνώσει το κανονιστικό περιεχόμενό τους. Οι συγγραφείς, δηλαδή, αποδέχονται την συνταγματική ευελιξία και την απομάγευση του δικαίου, αρνούμενοι έναν ορθόδοξο και αυστηρό συνταγματισμό. Απώτερος στόχος είναι ο πραγματισμός αυτός να διασφαλίσει τη συμβατότητα του Συντάγματος με το κοινωνικοπολιτικό περιβάλλον, χωρίς ωστόσο το συνταγματικό κείμενο να απωλέσει την συμβολική του αξία.

Η συγκριτική επισκόπηση των αντιδράσεων διάφορων Συνταγμάτων απέναντι στη κρίση, αλλά και η δημιουργία συνταγματικών ιδεοτύπων, προσφέρουν, από άποψη συγκριτικού συνταγματικού δικαίου, πλούσιο περιεχόμενο, το οποίο δίνει πνοή εξωστρέφειας σ' ένα εξ αντικειμένου εσωστρεφές αντικείμενο, αυτό του εθνικού συνταγματικού δικαίου, φωτίζοντας, έτσι, προσεκτικά τις πτυχές που συχνά παραγνωρίζει η αυτοαναφορική συνταγματική και πολιτική μας κουλτούρα.

Παράλληλα, η ανάλυση της άτυπης συνταγματικής μεταβολής προσδίδει πράγματι μία ρεαλιστική ματιά ως προς την κατάσταση της ισχύος, με αποτέλεσμα να προτείνεται μια διαλογική και διαλεκτική θεώρηση του κυρίαρχου ως εκείνου που έχει τη νόμιμη και νομιμοποιημένη ισχύ να μεταβάλλει το περιεχόμενο του Συντάγματος, με γνώμονα την αποτροπή της συγκέντρωσης της ισχύος της συνταγματικής μεταβολής σε ένα και μοναδικό φορέα εξουσίας, ανεξαρτήτως αν αυτός είναι ο λαός, ο δικαστής ή η πολιτική.

Ως προς το ερώτημα της ανθεκτικότητας του ελληνικού Συντάγματος κατά τη διάρκεια της οικονομικής κρίσης, η απάντηση εδόθη ανωτέρω. Το Σύνταγμα τύποις άντεξε αλλά η απόφαση αυτή δεν αρκεί. Οι φορείς της οικονομικής διακυβέρνησης κατά την δημοσιονομική κρίση άσκησαν ευρεία διακριτική ευχέρεια, χωρίς την απαραίτητη δημοκρατική νομιμοποίηση. Αυτή η τάση αποδέσμευση τους από τον πολιτικό έλεγχο και το γράμμα του νόμου, που αποκρυσταλλώνει τη λαϊκή θέληση, συνεπάγεται την έκπτωση των καταστατικών αρχών της δημοκρατίας. Η ουσία του, δηλαδή, αναμφίβολα εφθάρη.

Αντιθέτως, αυτό που είναι καίριο, να αναζητείται διαρκώς είναι το δημοκρατικό Σύνταγμα, το οποίο εγγυάται την ατομική και πολιτική ελευθερία, και όπως είπε ο Αριστόβουλος Μάνεσης, τον ίδιο του τον εαυτό.<sup>276</sup> Για να αναχθεί το Σύνταγμα σήμερα σε τεχνική της πολιτικής ελευθερίας πρέπει πρώτα απ' όλα να απαντηθεί εναργώς τι ισχύει και τι υπερισχύει στο νέο αυτό ευρωπαϊκό πολυμορφικό θεσμικό πλέγμα.

---

<sup>276</sup> Μάνεσης, Α. (1956). *Αι Εγγυήσεις τηρήσεως του Συντάγματος* II, εκδ. τόμος Α', Εκδοτικός Οίκος «Το Νομικόν» Ηλία Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη.

## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

### Ξενόγλωσση

- Ackerman, B. A, *We the people: Foundations (Vol. 1)*. Harvard University Press, 1993
- Albert R., Constitutional Handcuffs, *Arizona State Law Journal*, 42(3)/2010, σ. 664 επ.
- Beyme, The Concept of Political Class: A New Dimension on Research of Elites? *West European Politics*, 19(1)/1996
- Black, Julia (2010) The credit crisis and the constitution. In: Oliver, D., Prosser, T. and Rawlings, R., (eds.) *The Regulatory State: Constitutional Implications*. Oxford University Press, Oxford, pp. 92-129. ISBN 9780199593170
- Cayla, O., *La notion de signification en droit : contribution à une théorie du droit naturel de la communication*, διδ. διατριβή, Paris II, Παρίσι, 1992
- Chiti Edoardo/Pedro Gustavo Teixeira, The Constitutional Implications of the European Responses to the Financial and Public Debt Crisis, *Common Market Law Review*, vol. 50, 2013, σελ. 689.
- Constitutional Committee-Fifteenth Report, «The process of constitutional change», <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201012/ldselect/ldconst/177/17702.htm>
- Contiades X./A. Fotiadou, On Resilience of Constitutions. What makes Constitutions Resistant to External Shocks? *International Constitutional Law Journal*, 1/2015, σ. 5 επ.
- Contiades X./A. Fotiadou, Social Rights in the Age of Proportionality: Global Economic Crisis and Constitutional Litigation, *International Journal of Constitutional Law*, τχ. 3/2012, σ. 660 επ.
- Contiades, X. (Ed.). (2012). *Engineering Constitutional Change: A Comparative Perspective on Europe, Canada and the USA* (1st ed.). Routledge.
- Contiades, Xenophon, and Alkmene Fotiadou. "How Constitutions Reacted to the Financial Crisis." *Constitutions in the Global Financial Crisis: a comparative analysis*. Routledge, 2016.σ. 49.
- Craig P., The Stability, Coordination and Governance Treaty: principle, politics and pragmatism, *ELRev* 2012, p 231.
- Craig P., Pringle and Use of EU Institutions outside the EU Legal Framework: Foundations, Procedure and Substance, *EuConst*, Vol. 9 (2), p. 263.
- Drossos Y., Loves' Labour's Lost, fighting austerity and crisis with obiter dicta. A gloss on the expediency of constitutional justice in times of crisis, [https://www.constitutionalism.gr/drossos\\_constitutional-justice-in-times-of-crisis/](https://www.constitutionalism.gr/drossos_constitutional-justice-in-times-of-crisis/)
- Drossos Y., *The Flight of Icarus. European Legal Responses Resulting from the Financial Crisis*, Hart, 2020, σ. 218
- Elkins, Zachary, Tom Ginsburg, and James Melton. *The endurance of national constitutions*. Cambridge University Press, 2009, σ. 2 επ
- Fabbrini F., The Euro-Crisis and the Courts: Judicial Review and the Political Process in Comparative Perspective, *Berkeley Journal of International Law*, 32/2014, σ. 64 επ., 123,
- Feldman D., Comparative Reflections on sovereignty and constitutionalism (W.G. Hart Legal Workshop, Sovereignty in Question, June 2011), <http://www.law.cam.ac.uk/people/academic/dj-feldman/723>
- Field, Christopher B., et al., eds. *Managing the risks of extreme events and disasters to advance climate change adaptation: special report of the intergovernmental panel on climate change*. Cambridge University Press, 2012.
- Ginsburg T., Iceland: End of the Constitutional Saga? [http://www.huffingtonpost.com/tom-ginsburg/iceland-end-of-the-consti\\_b\\_3018127.html](http://www.huffingtonpost.com/tom-ginsburg/iceland-end-of-the-consti_b_3018127.html)
- Groppi T., New challenges for constitutional adjudication in Europe: What role could the “dialogue of courts” play? in: Zoltán Szente/Fruszina Gárdos-Orosz (ed.), *New Challenges to Constitutional Adjudication in Europe: A Comparative Perspective*, Routledge, 2018, σελ. 237.
- Hatzigeorgiou A., The Greek Economic Crisis - is the Euro to Blame? *World Economics* 2014, Vol 15, issue 3, p. 143-162
- Hinarejos Al, *The Euro area crisis in constitutional perspective*, Oxford Studies in European Law, Oxford University Press, 2015
- Hirschl R., *Towards Juristocracy: The Origins and Consequences of the New Constitutionalism*, Harvard University Press, 2007,

- Hutchinson, Allan C., and Joel Colón-Ríos. "Democracy and constitutional change.", *Theoria: A Journal of Social and Political Theory*, 58/2011, σ. 62.
- Kapucu, N., Hawkins, C.V., & Rivera, F.I. (Eds.). (2012). *Disaster Resiliency: Interdisciplinary Perspectives* (1st ed.). Routledge.
- Karavokyris G., Limitations, restrictions et dérogations aux droits. La normalité d'une crise exceptionnelle: le cas grec, in: Hélène Gaudin (dir.), *Crise de l'Union Européenne. Quel régime de crise pour l'Union européenne ?* Mare et Martin, 2018, σελ. 202.
- Kilpatrick, Claire and De Witte, Bruno, Social Rights in Times of Crisis in the Eurozone: The Role of Fundamental Rights' Challenges (April 22, 2014). EUI Department of Law Research Paper No. 2014/05, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2428855> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2428855>
- Kovács K./G.A. Tóth, Hungary's Constitutional Transformation, *European Constitutional Law Review*, 7/2011
- Kyritsis D., *Shared authority: Courts and legislatures in legal Theory*, Hart Publishing, 2015.
- Lijphart, A. (2012). The Consensus Model of Democracy. In *Patterns of Democracy* (pp. 30–45). Yale University Press. <http://www.jstor.org/stable/j.ctt32bg23.7>
- McEldowney, John F. (2009) Defining the public interest: public law perspectives on regulating the financial crisis. In: Labrosse, John Raymond and Olivares-Caminal, Rodrigo and Singh, Dalvinder, 1970-, (eds.) *Financial crisis management and bank resolution*. London: Informa Law, pp. 103-132. ISBN 9781843118381
- Mullender R, Theorizing the Third Way: Qualified Consequentialism, the Proportionality Principle, and the New Social Democracy, *Journal of Law and Society*, 27(4)/2000, σ. 493 επ.
- Newman S.L. (Ed.), *Constitutional Politics in Canada and the United States*, State Univ of New York Pr , 2004, σ. 249 επ.
- Posner R., *Law, Pragmatism and Democracy*, Harvard University Press, 2005, σ. 27 επ
- Ricoeur P., *Soi-même comme un autre*, Seuil, 1996.
- Rosenfeld M., *The Identity of the Constitutional Subject, Selfhood, Citizenship, Culture, and Community*, Routledge, 2009,
- Rosenfeld M./A. Sajó (Eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford University Press, 2012
- Santos, Boaventura de Sousa, *Toward a New Legal Common Sense. Law, Globalization and Emancipation*, 2nd ed., Butterworths LexisNexis, Reed Elsevier, London, 2002, σ. 63-73.
- Sartori, G., *Comparative constitutional engineering: an inquiry into structures, incentives, and outcomes*. NYU Press, 1997, σ. 203
- Saunders C./T. Fleiner/M. Tushnet (Eds.), *Routledge Handbook of Constitutional Law*, 2013
- Scheppele, Hungary and the End of Politics: How Victor Orbán launched a constitutional coup and created a one-party state. [www.thenation.com/article/179710/hungary-and-end-politics#](http://www.thenation.com/article/179710/hungary-and-end-politics#).
- Sullivan K., Foreword: The Justices of Rules and Standards, *Harvard Law Review*, 106/1992, σ. 22 επ
- Tate C.N./T. Vallinder (Eds.), *The Global Expansion of Judicial Power*, NYU Press, 1995
- Thorarensen B., Why the Making of a Crowd-sourced Constitution in Iceland Failed, <http://constitutional-change.com/why-the-making-of-a-crowd-sourced-constitution-in-iceland-failed/>
- Tierney S., Constitutional Referendums: A theoretical inquiry, *Modern Law Review*, 72(3)/2009
- Tuori K. In: *European Constitutionalism*. Cambridge Studies in European Law and Policy. Cambridge University Press; 2015, σ. 174.
- Tuori Kaarlo/Klaus Tuori, *The Eurozone Crisis: A Constitutional Analysis*, Cambridge Studies in European Law and Policy, Cambridge University Press, 2014, p. 61-84
- Tuori, Kaarlo Heikki, *The European Financial Crisis: Constitutional Aspects and Implications* (November 1, 2012). EUI Working Papers LAW No. 2012/28, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2171824> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2171824>, σ. 1.
- Tushnet M., *Weak Courts, Strong Rights - Judicial review and social welfare rights in comparative constitutional law*, Princeton University Press, 2008, μεταφρασμένο στα ελληνικά από τον Ακρ. Καϊδατζή με τον τίτλο «Ο έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων - Η συγκριτική άποψη», εκδ. Παπαζήση, 2013.

Zebrowski, C. (2013). The nature of resilience. *Resilience*, 1(3), 159–173.

Zolli, Andrew, and Ann Marie Healy. *Resilience: Why things bounce back*. Hachette UK, 2012, σελ. 8

## Ελληνόγλωσση

Αμίτση Γ., *Η θεσμική κατοχύρωση των ελάχιστων ορίων διαβίωσης στην ελληνική και διεθνή έννομη τάξη*, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, 2001, σελ. 87 επ.

Αθανασιάδου Ο., Οι αμεσοδημοκρατικοί θεσμοί στην αντιπροσωπευτική δημοκρατία: Σύζευξη ή σύγκρουση;, στον τόμο: Α. Μανιτάκης κ.ά. (επιμ.), *Η δημοκρατία μεταξύ ουτοπίας και πραγματικότητας*, Σαββάλας, 2011, σ. 198 επ.,

Αλιβιζάτος Α., Δημοψήφισμα ή εκτροπή;, 30-6-2015, [www.constitutionalism.gr](http://www.constitutionalism.gr),

Ανθόπουλος, Δημοψήφισμα και αρχή της ειλικρίνειας, 30-6-2015, Εφημερίδα Το Έθνος

Αντωνίου Θ., (2010), *Ο σεβασμός της αξίας του ανθρώπου ως αρχή και δικαίωμα στο Σύνταγμα του 1975. Συγχρόνως μια συμβολή στη δογματική των ατομικών δικαιωμάτων και στην ερμηνεία του άρθρου 2 παρ. 1 του Συντάγματος του 1975*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 83 επ.

Αντωνίου Θ., Η απόφαση της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας για το Μνημόνιο-Μία Ευρωπαϊκή Υπόθεση χωρίς Ευρωπαϊκή Προσέγγιση, ΤοΣ 1/2012, σελ. 197 επ.,

Αργυρός Α. (επιμ.), *Μελέτες επί του Μνημονίου*, Δικηγορικός Σύλλογος Αθηνών, 2013,

Βενιζέλος Ε., Ανθεκτικότητα, προσαρμοστικότητα και αναθεώρηση του Συντάγματος. Σκέψεις για τη συνολική αξιολόγηση της περιόδου 2009 – 2019, *ΕφημΔΔ*, 6/2019, σ. 682.

Βενιζέλος Ε., Εθνικό Σύνταγμα και εθνική κυριαρχία υπό συνθήκες διεθνούς οικονομικής κρίσης – Το πρόβλημα ήταν και παραμένει πολιτικό και όχι συνταγματικό, *ΕφημΔΔ* 1/2011, = sakkoulas-online, σ. 3

Βενιζέλος Ε., Η δοκιμασία της αναθεώρησης - Το ιστορικό, συνταγματικό και διεθνές πλαίσιο, διαθέσιμο στο Constitutionalism.gr, Όμιλος "Αριστόβουλος Μάνεσης"

Βενιζέλος Ε., *Το Μέλλον της Δημοκρατίας και η Αντοχή του Συντάγματος*, Εκδόσεις ΠΟΛΙΣ, 2003, σ. 113 επ.

Βλαχογιάννης Α., Βιβλιοπαρουσίαση: Yiannis Drossos, *The Flight of Icarus. European Legal Responses Resulting from the Financial Crisis*, Hart, 2020 ΕφημΔΔ 2/2021, σ. 311-317 = sakkoulas-online

Βλαχογιάννης Α., *Το Σύνταγμα στη νέα ευρωπαϊκή οικονομική διακυβέρνηση*, Εκδόσεις Σάκκουλας Α.Ε., 2018, σ. 33

Βλαχόπουλος Σ., *Η δυναμική ερμηνεία του Συντάγματος*, Ευρασία, 2014, σ. 17 επ.

Βλαχόπουλος Σ., Παρατηρήσεις στην ΣτΕ Ολ 2787/2015, *ΔΔίκη* 5/2015, σελ. 684 επ.

Βουτσάκης Β., «Η αρχή του κράτους δικαίου και οι νέες διατάξεις περί ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων», *Νομικό Βήμα* 1 (2002), σ. 7-27.

Γαβαλά Ν., Το Μνημόνιο μεταξύ σφύρας και άκμονος: από το ΣτΕ στο ΕΔΔΑ, 25-3-2014, [www.constitutionalism.gr](http://www.constitutionalism.gr)

Γιαννακόπουλος Κ., *Η επίδραση του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων*, Αθήνα, Σάκκουλας, 2013 σελ. 144.

Γιαννακόπουλος Κ., Το δημόσιο συμφέρον υπό το πρίσμα της οικονομικής κρίσης. Σκέψεις με αφορμή τις αποφάσεις ΣτΕ Β' 693/2011, ΣτΕ ΣΤ' 1620/2011 και ΣτΕ Α' 2094/2011, *ΕφημΔΔ*, 1/2012, σ. 100 επ.,

Γιαννακόπουλου Κ., Το ελληνικό Σύνταγμα και η επιφύλαξη του εφικτού της προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων: «να είστε ρεαλιστές, να ζητάτε το αδύνατο» *Εφημ ΔΔ* 4/2015, σελ. 417 επ

Γκλαβίνη Π., *Το Μνημόνιο της Ελλάδας στην ευρωπαϊκή, τη διεθνή και την εθνική έννομη τάξη*, εκδ. Σάκκουλα, 2010.

Δαγτόγλου Π.Δ., *Συνταγματικό Δίκαιο. Ατομικά Δικαιώματα*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, 2010, σ.252.

Δρόσος Γ., Ζητήματα συνταγματικής οργάνωσης, δικαστικής προστασίας και δημοκρατίας στην εποχή της σημερινής κρίσης, *ΘΠΔΔ* 6/2012, σελ. 470-471.

Εξάρχου Σοφία (2024), *Η δεσμευτικότητα των κοινωνικών δικαιωμάτων*, (αδημοσίευτη μεταπτυχιακή εργασία), ΕΚΠΑ, Αθήνα.

Ζώης Γ., *Δίκαιο της ανάγκης, κατάσταση πολιορκίας και έκτακτη νομοθετική διαδικασία*, 2024, § 2, σ. 722 = sakkoulas-online.

Καϊδατζής Α., «Μεγάλη πολιτική» και ασθενής δικαστικός έλεγχος. Ένα σχόλιο για τις στρατηγικές τήρησης του Συντάγματος στην εποχή του «Μνημονίου», *ΤοΣ*, 1/2012, σελ. 267.

- Καραβίτη Ν., *Δημόσιο χρέος και έλλειμμα*, εκδ. Διόνικος, 2008
- Καραβοκύρης Γ., (2016) «Η "κρίση-μη" πολιτικότητα του ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων. Σκέψεις με αφορμή τις ΟΛΣτΕ 2287-90/2015», *Δικαιώματα του Ανθρώπου*, τευχ.68/2016 [2016], σελ.335-361, (<https://www.academia.edu>)
- Καραβοκύρης Γ., Κυριαρχία κι ερμηνεία: αναζητώντας τον «κυρίαρχο λαό» στο *Κυριαρχία, Ετερότητα, Δικαιώματα*, Επιμέλεια: Χ. Παπαχαλαράμπους-Χ. Παπαστυλιανού. Ευρασία, 2013, σ.21-90
- Καραβοκύρης Γεώργιος, Η ανθεκτικότητα του Συντάγματος στην κρίση, *Book's Journal*. τευχ.65/2016, σ.72
- Καραβοκύρης, Γ. , *Το Σύνταγμα και η κρίση. Από το δίκαιο της ανάγκης στην αναγκαιότητα του δικαίου*, Εκδόσεις Κριτική, 2014
- Κασιμάτη Γ., Οι Συμφωνίες Δανεισμού της Ελλάδας με την Ε.Ε. και το Δ.Ν.Τ., 27-11-2010, [www.constitutionalism.gr](http://www.constitutionalism.gr),
- Κατρούγκαλος Γ., Το κοινωνικό κράτος σε πολιορκία, *Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών*, τχ. 134-135, 2011, σ. 71 επ.
- Κατρούγκαλος Γ., *Το κοινωνικό κράτος της Μεταβιομηχανικής εποχής, Θεσμοί Παροχικής Διοίκησης και Κοινωνικά Δικαιώματα στο σύγχρονο Κόσμο*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα- Κομοτηνή, 1998, σ. 590.
- Κοντιάδης Ξ – Αλκμήνη Φωτιάδου, *Η συνταγματική ανθεκτικότητα στη δοκιμασία των κρίσεων. Κρίση ασφάλειας, οικονομική κρίση, πανδημία και Σύνταγμα*, 2022, <https://www.cecl.gr/>, σ.63
- Κοντιάδης Ξ /Α. Φωτιάδου, Η ανθεκτικότητα του Συντάγματος, 2016, σ. 164 = sakkoulas-online
- Κοντιάδης Ξ, *Ο νέος συνταγματισμός και τα θεμελιώδη δικαιώματα*, ΑΝΤ. Ν. ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, 2002., σ. 95 επ.
- Κοντιάδης Ξ, Οικονομική κρίση, κυριαρχία και συνταγματική μεταβολή, *ΕφημΔΔ*, τχ. 2/2012, σ. 224 επ
- Κοντιάδης Ξ, *Πώς γράφεται το Σύνταγμα.*, Παπαζήσης, 2018, σ. 127 επ.
- Κοντιάδης Ξ, *Το Ανορθολογικό μας Σύνταγμα, Γιατί απέτυχαν οι πολιτικοί θεσμοί.*, Παπαζήσης, 2015
- Κοντιάδης Ξ., *Δημοκρατία, κοινωνικό κράτος και Σύνταγμα στην ύστερη νεωτερικότητα*, Παπαζήσης, Αθήνα, 2006
- Κοντιάδης Ξ., Οικονομική κρίση, κυριαρχία και συνταγματική μεταβολή. Συγκριτικές παρατηρήσεις και υποθέσεις εργασίας, *ΕφημΔΔ* 2/2012, σελ. 224 επ.,
- Κτιστάκη Σ., Παρατηρήσεις στην απόφαση Pringle, *ΕΕΕυρΔ* 4/2012, σελ. 411 επ.
- Λαζαράτος Π, Δημοσιονομικό συμφέρον και δίκαιο της ανάγκης, *ΘΠΔΔ*, 8-9/2013, σ. 686 επ.
- Λαζαράτος Π./Αλ. Τραυλού, Παρατηρήσεις στην ΑΕΔ 25/2012, *ΘΠΔΔ* 12/2012, σελ. 1079 επ.
- Λεκέα Ε., Παρατηρήσεις στην ΣτΕ 668/2012, *ΘΠΔΔ* 7/2013, σελ. 604 επ.,
- Μαθιουδάκης Ι., Μετασχηματισμοί του ταμειακού συμφέροντος του Δημοσίου σε περίοδο έντονης οικονομικής κρίσης, *ΕφημΔΔ*, 4/2011, σ. 478 επ.,
- Μάνεσης, Α. (1956). *Αι Εγγυήσεις τηρήσεως του Συντάγματος* II, εκδ. τόμος Α', Εκδοτικός Οίκος «Το Νομικόν» Ηλία Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη.
- Μανιτάκης Α. Η κατάρρευση του μεταπολιτευτικού πολιτικού συστήματος, με επίκεντρο την κρίση αξιοπιστίας της πολιτικής, την εποχή της αλληλοεξαρτώμενης, παγκόσμιας και επιμερισμένης, ευρωπαϊκά, κυριαρχίας, 4-1-2014, [www.constitutionalism.gr](http://www.constitutionalism.gr)
- Μανιτάκης Α. Τα συνταγματικά ζητήματα του Μνημονίου ενόψει μοιρασμένης κρατικής κυριαρχίας και επιτηρούμενης δημοσιονομικής πολιτικής, 3-7-2012, διαθέσιμο στο [www.constitutionalism.gr](http://www.constitutionalism.gr).
- Μανιτάκης Α., Η εντυπωσιακή, παρά την κρίση, ανθεκτικότητα του Συντάγματος χάρη στην άδηλη μεταβολή του κανονιστικού νοήματός του, διαθέσιμο στο <https://www.constitutionalism.gr/2020-05-01-manitakis-anthektikotita/>
- Μαντζούφας Π, Ο «χρυσός» δημοσιονομικός κανόνας στο Σύνταγμα. Λύση του προβλήματος ή ένα ακόμα εμπόδιο στην οικονομική προσαρμογή και στην προστασία των δικαιωμάτων;, ανακτήθηκε από [www.constitutionalism.gr](http://www.constitutionalism.gr) ,Όμιλος "Αριστόβουλος Μάνεσης".
- Μαντζούφας Π, Οικονομική κρίση και συνταγματικοί θεσμοί, *Δικαιώματα του Ανθρώπου*, 64/2015, σ. 312.
- Μαντζούφας Π., *Οικονομική κρίση και Σύνταγμα*, εκδ. Σάκκουλα, 2014, σελ. 13-29
- Μενουδάκο Κ., Θεσμικοί προβληματισμοί, 3-7-2015, Η Καθημερινή

- Μπάρμπα Ν., Η εφαρμογή του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης από δημοσιονομικής άποψης-Η περίπτωση της Ελλάδας, *ΔΦΝ 1338/2006*
- Μποτόπουλο Κ., Περί δανειστικής κυριαρχίας και πραγματικού διαλόγου, 10-9-2012, [www.constitutionalism.gr](http://www.constitutionalism.gr),
- Ξ. Κοντιάδης – Α. Φωτιάδου, «Άρθρο 25», Σύνταγμα, ερμηνεία κατ' άρθρο, ηλεκτρονική έκδοση, Απρίλιος 2023 στο <https://www.syntagmawatch.gr/wp-content/uploads/2023/05/%CE%86%CF%81%CE%B8%CF%81%CE%BF-25-%CE%BC%CE%B5-cover.pdf>, σ.76.
- Παπαδοπούλου Λ, Ο «Χρυσός Κανόνας» στο Σύνταγμα και το Δικαστήριο της Ένωσης, σε: Παπαδοπούλου / Πρεβεδούρου / Γώγος, *Το Δικαστήριο της ΕΕ: Εγγυητής της εύρυθμης λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των δικαιωμάτων των πολιτών*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: εκδ. Σάκκουλα 2016, σ. 311 επ.
- Παπαδοπούλου Λ., *Θεσμοί "άμεσης δημοκρατίας" στο Σύνταγμα*, εκδ. Ευρασία, 2014 κ.α.
- Παπαδοπούλου Λ., Μορφές «άμεσης νομοθεσίας»: Δημοψήφισμα και λαϊκή νομοθετική πρωτοβουλία, 10-7-2013, [www.constitutionalism.gr](http://www.constitutionalism.gr),
- Παπαδοπούλου Ρεβέκκα-Εμμανουέλα, *Ο συντονισμός των οικονομικών πολιτικών στην Ευρωπαϊκή Ένωση και η οικονομική κρίση. Ανατροπές και μετατοπίσεις στη θεσμική αρχιτεκτονική της ΟΝΕ*, Νομική Βιβλιοθήκη, 2017, σ. 56.
- Παπαδοπούλου Τριανταφυλλιά (2021). Η κανονιστικότητα και εκδικασιμότητα των κοινωνικών δικαιωμάτων, και ταυτόχρονα μία συνηγορία υπέρ του status mixtus των δικαιωμάτων. *Το Σύνταγμα. τόμ.2020 αρ.3-4* σ.929-984.
- Παπαρηγοπούλου Π.-Πεχλιβανίδη, Σκέψεις με αφορμή την απόφαση ΣτΕ Ολ. 2287/2015 για τις περικοπές των επικουρικών συντάξεων, *ΘΠΔΔ*, 7/2015, σ. 674-679.
- Παυλόπουλος Π., Παρατηρήσεις ως προς τη νομική φύση και τις έννομες συνέπειες του «Μνημονίου», στον τιμητικό τόμο «Το Δημόσιο Δίκαιο σε εξέλιξη», Σύμμεκτα προς τιμήν του Καθηγητού Π. Ι. Παραρά, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, 2012, σελ. 791 επ.,
- Ρεθυμιωτάκη Ε., *Πηγές του δικαίου και νομικός πλουραλισμός στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, 2012, σ. 91 = sakkoulas-online
- Σαρμάς Ι., Η δίκαιη ισορροπία. Η νομολογία του ΕΔΔΑ, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2018.
- Σημίτη Κ., Οι προοπτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης σήμερα. Μια νέα ευρωπαϊκή πολιτική είναι αναγκαία, 27-2-2015, <http://www.constitutionalism.gr/>, κ.α.
- Σκιαδά Δ., Το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης: Η ευρωπαϊκή επιλογή για την αντιμετώπιση της δημοσιονομικής κρίσης, *ΔιοικΕνημ* 53/2010
- Σπηλιωτόπουλος Ε., *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, τομ. 1, Νομική Βιβλιοθήκη, 2011, σ. 78,
- Σπυρόπουλος Φ., Η λαϊκή κυριαρχία ιδίως κατά την περίοδο της οικονομικής κρίσεως, *Νομικό Βήμα*, 10/2012
- Στεργίου Α., *Η συνταγματική κατοχύρωση της κοινωνικής ασφάλισης*, Εκδόσεις Σάκκουλα Α.Ε, 1994, σελ. 141 επ.
- Στεργίου Α., *Κοινωνικά δικαιώματα*, 2023, σ. 24 = sakkoulas-online.
- Σωτηρέλι Γ., Οι συνταγματικές παράμετροι του δημοψηφίσματος, 27-6-2015, διαδικτυακή εφημερίδα «Ανοιχτό Παράθυρο»,
- Σωτηρέλις Γ., Αλλαγή παραδείγματος; Η πρόκληση μιας νέας συνταγματικής οργάνωσης σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο, 2015, διαθέσιμο στο: [www.constitutionalism.gr](http://www.constitutionalism.gr).
- Τράπεζα της Ελλάδος - Κέντρο Πολιτισμού, Έρευνας και Τεκμηρίωσης, Το χρονικό της μεγάλης κρίσης: η Τράπεζα της Ελλάδος 2008-2013, έκδοση διαθέσιμη στον ιστότοπο της ΤτΕ: [www.bankofgreece.gr](http://www.bankofgreece.gr), σελ. 62-68,
- Τσάτσος Δ., *Συνταγματικό Δίκαιο*, τ. Α', ΑΝΤ. Ν. ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, 1994, σ. 230 επ.
- Τσιλιώτη Χ., Παρατηρήσεις στην ΣτΕ Ολ 2787/2015, Νέα ενδιαφέροντα δημοσιολογικά ζητήματα μέσα από την επιβεβαίωση μίας παγιωμένης νομολογίας, *ΘΠΔΔ* 7/2015, σελ. 648 επ.
- Τσιρώνας Α., Οι περικοπές των αποδοχών των στρατιωτικών και η “στροφή” στη νομολογία της δημοσιονομικής κρίσης, *ΘΠΔΔ*, 7/2014, σ.608.
- Φατούρου Χ., Παρατηρήσεις στην ΑΕΔ 25/2012, *ΘΠΔΔ* 1/2013, σελ. 46 επ.
- Χαρχαλάκη Ι., Οι λέξεις και τα πράγματα. Ο νομικός χαρακτηρισμός της ταμειακής επάρκειας του Δημοσίου (ΑΕΔ 25/2012, ΣτΕ 1620/2011, ΕλΣυν Ολ 2812/2011, ΑΠ 1127-28/2010), *ΕφημΔΔ* 5/2013, σελ. 649 επ.
- Χαρχαλάκη Ι., *Οι πολιτειακές επιπτώσεις της οικονομικής κρίσης στην Ελλάδα με έμφαση στις επιπτώσεις στη λειτουργία του πολιτεύματος και της δικαιοσύνης*, Αθήνα, Νομική Βιβλιοθήκη, 2019, σ. 27.
- Χρήστου Β., «Ο λαός, η αντιπροσώπευση και η “ατομική” δημοκρατία», *ΕφημΔΔ*, 3/2018

Χρήστου Β., Our Bank, Our Union. Η κεντρική τράπεζα ως ένα ιδιαίτερο παράδειγμα «δημοσιοποίησης» μέσα στην κρίση, *ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ (ΤοΣ)* 2/2018, σ. 497 επ.

Χρήστου Β., Από το Μάαστριχτ στη Λισσαβόνα στη διάσωση του ευρώ. Δικαστικός έλεγχος της διαφύλαξης της κρατικής κυριαρχίας, *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*, 6/2011, σελ. 795 επ

Χρήστου Β., Η πτήση του Συντάγματος. Παρουσίαση και σκέψεις για το βιβλίο του Yiannis Drossos, *The Flight of Icarus. European Legal Responses Resulting from the Financial Crisis*, Hart, 2020, e – politeia, 1/2022.

Χριστοφορίδου Σ., Σημείωμα στην απόφαση «Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (Πρώτο Τμήμα), Ιωάννα ΚΟΥΦΑΚΗ κατά Ελλάδα και ΑΔΕΔΥ κατά Ελλάδα, Προσφυγές υπ' αρ. 57665/12 και 57657/12, 07/05/2013», 25-6-2013, διαθέσιμο στο [www.constitutionalism.gr](http://www.constitutionalism.gr).

Χρυσόγονος Κ., *Η καταστρατήγηση του Συντάγματος στην εποχή των μνημονίων*, Λιβάνης, Αθήνα, 2013, σελ. 37 επ.