Το «Μνημόνιο» ως έκφανση συνταγματικής αλλοίωσης (fraude à la Constitution)

του Χαράλαμπου Απ. Κουρουνδή
Υπ. Διδάκτορα Συνταγματικής Ιστορίας, Δικηγόρου, ΜΔΕ Δημοσίου Δικαίου και Πολιτικής Επιστήμης ΑΠΘ

«Τα χρέη των πόλεων, πολιτειών, χωρών, και των κατά μέρος πολιτών, οπού εχρεωστούντο παρθέντα προ πέντε χρόνων, και εις αυτό το διάστημα επληρώνετο διάφορον εις τους δανειστάς, η παρούσα διοίκησις τα αναιρεί, και οι δανεισταί δεν έχουν να ζητούν εις το εξής μήτε κεφάλαιον, μήτε διάφορον από τους χρεώστας, ωσάν οπού επήραν τα δάνειά των, διότι διπλώνουν τα κεφάλαια εις πέντε χρόνους».

Άρθρο 35 παρ. 2 της διακήρυξης «Τα Δίκαια του ανθρώπου», Σχέδιο Συντάγματος του Ρήγα (1797)

Η συμβατότητα με το Σύνταγμα των πολιτικών που προβλέπει το λεγόμενο «Μνημόνιο»[1] έχει προκαλέσει μία έντονη συζήτηση στο νομικό κόσμο. Το παρόν άρθρο δεν θα ασχοληθεί με την εξέταση της νομικής φύσης του «Μνημονίου» ή με τη διαδικασία ψήφισης και κύρωσής του[2], αλλά με τη σχέση του με τη μορφή του κράτους την οποία

[1] Για την ακρίβεια, τα δύο συνημμένα στο ν. 3845/2010 με τον τίτλο «Μνημόνιο Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής» (Παράρτημα ΙΙΙ) και «Μνημόνιο Συνεννόησης στις Συγκεκριμένες Προϋποθέσεις Οικονομικής Πολιτικής» (Παράρτημα IV), που αποτέλεσαν τον καρπό των διαπραγματεύσεων μεταξύ του Υπουργού Οικονομικών και του Διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδας από την ελληνική πλευρά και από την άλλη πλευρά της «τρόικας», δηλαδή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας και του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου. Τα δύο πρώτα παραρτήματα αποτελούν η από 25 Μαρτίου 2010 Δήλωση των αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων της Ευρωζώνης (Παράρτημα Ι) με την οποία αποφασίστηκε η συγκρότηση μηχανισμού στήριξης και η από 11 Απριλίου 2010 Δήλωση στήριξης των ίδιων (Παράρτημα ΙΙ). Στο παρόν άρθρο επιλέγεται ο όρος «Μνημόνιο» διότι έχει de facto επικρατήσει, τόσο στον πολιτικό, όσο και στον επιστημονικό λόγο.

[2] Για την επιχειρηματολογία περί παραβίασης του Συντάγματος λόγω της παράλειψης κύρωσης από τη Βουλή των συμφωνιών με το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο και την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα βλ. Γ. Κατρούγκαλου, «Το «παρασύνταγμα» του Μνημονίου και ο άλλος δρόμος», *NoB,* 2011, σελ. 232-234. Με τη θέση αυτή συντάσσονται και ο Ν. Αλιβιζάτος, *Το Σύνταγμα και οι εχθροί του στη νεοελληνική ιστορία 1800-2010*, Πόλις, Αθήνα 2011, σελ. 568, ο Κ. Γιαννακόπουλος, «Το κράτος δικαίου και η εθνική κυριαρχία μπροστά στο ΔΝΤ», *ΕφημΔΔ*, 1/2010, σελ. 2-3, ο Επ. Μαριάς, «Η δανειακή σύμβαση Ελλάδας – κρατών Ευρωζώνης υπό το πρίσμα των θεσμών και του δικαίου της ΕΕ», *NoB,* 2010, σελ. 2218-2220, ενώ για «έμμεση καταστρατήγηση της διαδικασίας του Συντάγματος» λόγω μη ψήφισής του ως διεθνούς σύμβασης με την αυξημένη πλειοψηφία των 3/5 που προβλέπει το άρθρο 28 παρ. 2 του Συντάγματος κάνει λόγο ο Γ. Κασιμάτης σε συνέντευξή του στην εφημερίδα Ελευθεροτυπία της 5ης Ιουλίου 2010. Contra όμως σ' αυτή τη θέση οι παραπάνω και ο Απ. Γέροντας, «Το Μνημόνιο και η δικαιοπαραγωγική διαδικασία», *ΕφημΔΔ,* 5/2010,

προβλέπει το ισχύον Σύνταγμα. Αρχικά θα εξετασθούν οι προβλέψεις του «Μνημονίου» και το ζήτημα της αντίθεσής τους προς το ισχύον Σύνταγμα. Έπειτα, και με βάση τις εκτιμήσεις περί αντισυνταγματικότητας που θα προηγηθούν, θα προταθεί μία εκτίμηση του «Μνημονίου» ως έκφανσης αλλοίωσης του Συντάγματος, εφόσον πρόκειται για αλλαγή της μορφής του κράτους που ορίζει το Σύνταγμα του 1975/1986/2001/2008, από το κοινωνικό κράτος δικαίου σε μία sui generis εκδοχή (νεο)φιλελεύθερου κράτους. Στο τέλος, θα γίνουν κάποιες προτάσεις ως προς τις εναλλακτικές κατευθύνσεις που διαμορφώνονται στην τρέχουσα συγκυρία.

Α. Η αντισυνταγματικότητα των πολιτικών του «Μνημονίου»

Οι κατευθύνσεις του «Μνημονίου» συνιστούν μία τομή, διότι ακριβώς με άξονα αυτές ψηφίστηκε σειρά νομοθετημάτων, τα οποία συγκροτούν ένα κανονιστικό πλέγμα που αφαιρεί οποιαδήποτε ουσία από την συνταγματικά κατοχυρωμένη αρχή του κοινωνικού κράτους[3]. Πρώτος από όλους υπέστη πλήγμα ο θεσμός των ελεύθερων συλλογικών διαπραγματεύσεων, που κατοχυρώνεται στο άρθρο 22 παρ. 2 του Συντάγματος και ο οποίος περιορίζει στο συγκεκριμένο πεδίο την παντοδυναμία του νομοθέτη αναφορικά με ζητήματα που σχετίζονται με τους όρους, τις συνθήκες και την αμοιβή της εργασίας. Σύμφωνα με τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, η άσκηση της νομοθετικής δραστηριότητας κατά τρόπο ο οποίος οδηγεί στην πλήρη αποδυνάμωση του θεσμού των ελεύθερων συλλογικών διαπραγματεύσεων είναι αντίθετος με την παραπάνω συνταγματική διάταξη[4]. Ωστόσο, η εν λόγω συνταγματική επιταγή δεν έγινε σεβαστή από τα μνημονιακό νομοθετικό οικοδόμημα. Το τρίτο άρθρο του ν. 3845/2010 προβλέπει ρυθμίσεις περί μείωσης τόσο των τακτικών αποδοχών, όσο και των επιδομάτων του προσωπικού με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου στο δημόσιο, πέραν

σελ. 711-714. Πρβλ. Α. Μπρεδήμα, «Η «συμφωνία» δανεισμού της Ελλάδας από το ΔΝΤ: Θεσμικά και νομικά ζητήματα», *Αυγή*, 9/5/2010, Κ. Χρυσόγονου, «Η χαμένη τιμή της Ελληνικής Δημοκρατίας. Ο μηχανισμός «στήριξης της ελληνικής οικονομίας» από την οπτική της εθνικής κυριαρχίας και της δημοκρατικής αρχής», *NoB,* 2010, σελ. 1353-1365, ο οποίος κάνει λόγο για διακινδύνευση της υπόστασης της Ελλάδας ως κυρίαρχου κράτους με τη δανειακή σύμβαση της 8ης Μαΐου 2010 η οποία ακολούθησε το «Μνημόνιο» και, στην αντίθετη κατεύθυνση, Π. Γκλαβίνη, *Το Μνημόνιο της Ελλάδος στην ευρωπαϊκή, τη διεθνή και την εθνική έννομη τάξη,* Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2010. Ζήτημα αντισυνταγματικότητας έχει τεθεί από τον Γ. Κατρούγκαλο, «Memoranda sunt servanda? Η συνταγματικότητα του ν. 3845/2010 και του μνημονίου για τα μέτρα εφαρμογής των συμφωνιών με ΔΝΤ, ΕΕ και ΕΚΤ», *ΕφημΔΔ*, 2/2010, σελ. 156-157, και ως προς το γεγονός ότι ο ν. 3845/2010, ως νόμος-πλαίσιο δίνει λευκή εξουσιοδότηση στην εκτελεστική εξουσία μη ανταποκρινόμενος στις προϋποθέσεις του άρθρου 43 παρ. 4 του Συντάγματος.

[3] Πρόκειται για τους «επι μέρους "εκτελεστικούς" νόμους του Μνημονίου», όπως τους αναφέρει ο Ν. Αλιβιζάτος, ό.π., σελ. 569.

[4] ΣτΕ (Ολομ.) 632/1978, *ΤοΣ,* 1978, σελ. 178-196, στην οποία επίσης κρίνεται επίσης ότι ο καθορισμός των αποδοχών των εργαζομένων στον ιδιωτικό τομέα δεν είναι δυνατό να αφαιρεθεί από την ύλη της συλλογικής σύμβασης, ρυθμιζόμενος αποκλειστικά από το νόμο.

των δημοσίων υπαλλήλων και λειτουργών, με ρητή πρόβλεψη στην όγδοη παράγραφο του ίδιου άρθρου ότι κατισχύουν έναντι κάθε ρύθμισης συλλογικής ή ατομικής σύμβασης εργασίας και διαιτητικής απόφασης. Νέα, αντίστοιχου περιεχομένου πρόβλεψη εμπεριέχει το δεύτερο άρθρο του ν. 3899/2010, που επιτάσσει τη μείωση έως και 25% των αποδοχών της προαναφερθείσας κατηγορίας εργαζομένων[5]. Με αυτές τις ρυθμίσεις, όμως, ο συνταγματικά κατοχυρωμένος θεσμός της συλλογικής αυτονομίας περιορίζεται υπέρ μιας απόλυτης ευχέρειας του νομοθέτη, ο οποίος αναιρεί το περιεχόμενο κανόνων δικαίου των συλλογικών συμβάσεων αναφορικά με το ύψος των αποδοχών των εργαζομένων. Αξίζει να επισημανθεί, ακόμα, το γεγονός ότι η συνταγματική προστασία της συλλογικής αυτονομίας ενισχύεται από ένα ευρύτερο κανονιστικό πλέγμα διατάξεων που απαρτίζεται από τα άρθρα 8 της Διεθνούς Σύμβασης Εργασίας 151/1978, το άρθρο 5 της Διεθνούς Σύμβασης Εργασίας 154/1981, το άρθρο 2 της Διεθνούς Σύμβασης Εργασίας 98/1949, καθώς και τα άρθρα 6 και 12 του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη.

Επιπλέον, με την έβδομη παράγραφο του άρθρου 2 του ν. 3845/2010 προβλέφθηκε ότι οι όροι των Ομοιοεπαγγελματικών και Επιχειρησιακών Συμβάσεων Εργασίας μπορούν να αποκλίνουν έναντι των αντίστοιχων όρων Κλαδικών Συμβάσεων Εργασίας, καθώς και των Εθνικών Γενικών Συλλογικών Συμβάσεων Εργασίας και οι όροι των Κλαδικών Συμβάσεων Εργασίας μπορούν να αποκλίνουν έναντι των αντίστοιχων όρων Εθνικών Γενικών Συλλογικών Συμβάσεων Εργασίας, προφανώς επί το δυσμενέστερο καθώς προηγουμένως ίσχυε η «αρχή της εύνοιας», δηλαδή η αξίωση εφαρμογής, σε περίπτωση σύγκρουσης, της ευνοϊκότερης για τον εργαζόμενο ρύθμισης, ανεξαρτήτως επιπέδου[6]. Η πρόβλεψη αυτή συμπληρώθηκε από την καθιέρωση με το άρθρο 13 του ν. 3899/2010 της Ειδικής Επιχειρησιακής Συλλογικής Σύμβασης Εργασίας, της οποίας οι όροι μπορούν να αποκλίνουν έναντι των

[5] Οι περικοπές μάλιστα των ευρύτατων περικοπών των αποδοχών των εργαζομένων στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, λογιζομένων ως τέτοιων των πάσης φύσεως επιδομάτων, αποζημιώσεων και αμοιβών, καθώς και των επιδομάτων εορτών των Χριστουγέννων και του Πάσχα, καθώς και του επιδόματος αδείας, είναι προβληματικό και ενόψει των υπερνομοθετικής ισχύος διατάξεων του άρθρου 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, που κατοχυρώνουν την περιουσία του προσώπου, η οποία δεν περιλαμβάνει μόνο τα εμπράγματα, αλλά και τα ενοχικά δικαιώματα. Για την έννοια της περιουσίας σύμφωνα με το ΕΔΔΑ, βλ. Απ. Γέροντα, «Η προστασία της περιουσίας κατά τη νομολογία του ΕΔΔΑ – Πρόσφατες νομολογιακές εξελίξεις», *NoB,* 2009, σελ. 1884 επ. Για μια συνολική θεώρηση της νομολογίας του ΕΔΔΑ ως προς τις περικοπές των συντάξεων υπό το πρίσμα του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου, βλ. Αθ. Πετρόγλου, «Μνημόνιο, κοινωνικοασφαλιστική μεταρρύθμιση και περικοπές συντάξεων. Ανάγκη διασφάλισης της διαγενεακής δικαιοσύνης και της κοινωνικής αλληλεγγύης», *ΕΔΚΑ,* 2010, σελ. 280-282.

[6] Βλ. ενδεικτικά Γ. Λεβέντη, *Συλλογικό Εργατικό Δίκαιο*, εκδ. Δελτίου Εργατικής Νομοθεσίας, Αθήνα 1996, σελ. 402 επ.

αντίστοιχων όρων της οικείας Κλαδικής Σύμβασης Εργασίας. Είναι προφανές ότι πριμοδοτείται αυτή η νέα μορφή συλλογικής σύμβασης προς όφελος της εργοδοτικής πλευράς. Η ουσιαστική κατάργηση του κατώτατου νόμιμου μισθού έρχεται σε αντίθεση με τις συνταγματικές διατάξεις των άρθρων 22 παρ. 1 και 2, ιδιαίτερα εφόσον αυτές ειδωθούν υπό το πρίσμα της θεωρίας η οποία διαγιγνώσκει σε αυτές την εγγύηση ενός γενικού κατώτατου ορίου αποδοχών[7], πολλώ δε μάλλον εάν ειδωθούν ως ένα γνήσιο υποκειμενικό δικαίωμα του κάθε εργαζόμενου για δίκαιες, ασφαλείς και υγιεινές συνθήκες εργασίας[8]. Τέλος, η διαφαινόμενη μόνιμη τροποποίηση των κανόνων συρροής συλλογικών συμβάσεων εργασίας, κατά τα παραπάνω, δύσκολα μπορεί να θεωρηθεί συμβατή με τη συνταγματικά κατοχυρωμένη αρχή της αναλογικότητας[9].

Επίσης, στα επόμενα άρθρα 14 (που αντικαθιστά τα άρθρα 14, 15,16 και 17 του ν.1876/1990) και 15 του ν. 3899/2010 επαναπροσδιορίζεται ο ρόλος του Οργανισμού Μεσολάβησης και Διαιτησίας (ΟΜΕΔ) και της διαιτησίας με την προσφυγή στη διαιτησία να περιορίζεται αποκλειστικά στον καθορισμό βασικού ημερομισθίου ή/και βασικού μισθού, ενώ για τα λοιπά θέματα μπορεί να συνεχιστεί οποτεδήποτε η συλλογική διαπραγμάτευση προκειμένου να συναφθεί συλλογική σύμβαση εργασίας[10]**.** Ο εν λόγω περιορισμός αντίκειται προς το γράμμα και το πνεύμα της διάταξης του άρθρου 22 παρ. 2 του Συντάγματος που ορίζει ότι «Με νόμο καθορίζονται οι γενικοί όροι εργασίας, που συμπληρώνονται από τις συλλογικές συμβάσεις εργασίας με ελεύθερες διαπραγματεύσεις και, αν αυτές αποτύχουν, με τους κανόνες που θέτει η διαιτησία». Και τούτο διότι η ως άνω διάταξη προβλέπει ρητά την

[7] Βλ. Ι. Κουκιάδη, *Εργατικό δίκαιο – Ατομικές εργασιακές σχέσεις και το δίκαιο της ευελιξίας της εργασίας*, Σάκκουλας ΑΕ, Αθήνα 2009, σελ. 32 επ. Βλ. και τον προβληματισμό επί της συνταγματικότητας της διάταξης στην Έκθεση της Β΄ Διεύθυνσης Επιστημονικών Μελετών του Τμήματος Νομοτεχνικής Επεξεργασίας Σχεδίων και Προτάσεων Νόμων της Βουλής των Ελλήνων επί του Νομοσχεδίου «Μέτρα για την εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας από τα κράτη-μέλη της Ζώνης του ευρώ και το Δ.Ν.Τ.» [του ήδη ν. 3845/2010], *ΕΕργΔ,* 2010, σελ. 842-843.

[8] Βλ. Γ. Κατρούγκαλου, *Τα κοινωνικά δικαιώματα*, Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2006, σελ. 133 επ.

[9] Βλ. σχετικές παρατηρήσεις στην Έκθεση της Β΄ Διεύθυνσης Επιστημονικών Μελετών του Τμήματος Νομοτεχνικής Επεξεργασίας Σχεδίων και Προτάσεων Νόμων της Βουλής των Ελλήνων επί του Νομοσχεδίου «Μέτρα για την εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας από τα κράτη-μέλη της Ζώνης του ευρώ και το Δ.Ν.Τ.» [του ήδη ν. 3845/2010], *ΕΕργΔ,* 2010, σελ. 843. Για την αρχή της αναλογικότητας και τη νομολογιακή εφαρμογή της στην ελληνική έννομη τάξη, βλ. αντί πολλών Σ. Ορφανουδάκη, *Η αρχή της αναλογικότητας στην ελληνική έννομη τάξη. Από τη νομολογιακή εφαρμογή της στη συνταγματική της καθιέρωση,* Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2003.

[10] Βλ. την ερμηνευτική προσέγγιση της εν λόγω ρύθμισης από τον Α. Καζάκο, «Εφαρμογή του ν. 3899/2010 στις εκκρεμείς στον ΟΜΕΔ μεσολαβήσεις και διαιτησίες σε συλλογικές διαφορές συμφερόντων; Ζητήματα διαχρονικού δικαίου», *ΕΕργΔ*, 2011, σελ. 68 υποσημ. 7 και γενικότερα σελ. 65-70, ο οποίος εκφράζει τις σοβαρές επιφυλάξεις του για τη συμβατότητα της ρύθμισης με το άρθρο 22 παρ. 3 του Συντάγματος.

παραπομπή της τελικής απόφασης επί των όρων εργασίας στη διαιτησία, η οποία στην προκειμένη περίπτωση ασκεί μια ιδιότυπη κανονιστική λειτουργία[11]. Ο περιορισμός του αντικειμένου της προσφυγής στη διαιτησία οδηγεί ως αποτέλεσμα στη δυνατότητα της κατά τεκμήριο ισχυρότερης εργοδοτικής πλευράς να υποβαθμίσει τους υπάρχοντες θεσμικούς όρους μέχρι το ύψος της Εθνικής Γενικής Συλλογικής Σύμβασης Εργασίας.

Ακόμα πιο έκδηλη είναι η αντισυνταγματικότητα των ρυθμίσεων των παραγράφων 6 και 9 ε΄ του άρθρου 2 του ν. 3845/2010. Σύμφωνα με την πρώτη, άνεργοι ηλικίας έως 24 ετών, εγγεγραμμένοι στον ΟΑΕΔ δύνανται να εργασθούν σε εργοδότες συνάπτοντας σύμβαση απόκτησης εργασιακής εμπειρίας διάρκειας έως δώδεκα μηνών με ακαθάριστες αποδοχές της τάξης του 80% του κατώτατου βασικού μισθού ή βασικού ημερομισθίου όπως αυτό εκάστοτε ορίζεται από την Εθνική Γενική Συλλογική Σύμβαση Εργασίας, ενώ σύμφωνα με τη δεύτερη με προεδρικά διατάγματα εκδιδόμενα κατόπιν πρότασης των Υπουργών Οικονομικών και Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης, μπορούν να καθορίζονται οι όροι και κατώτατο ημερομίσθιο των πρωτοεισερχόμενων στην αγορά εργασίας νέων κάτω των 25 ετών[12], με δυνατότητα προφανώς να είναι αυτό χαμηλότερο από την Εθνική Γενική Συλλογική Σύμβαση Εργασίας. Πρόκειται για καταφανή αντίθεση με τη συνταγματική διάταξη του άρθρου 22 παρ. 1 εδ. β' που ορίζει ότι όλοι οι εργαζόμενοι, ανεξάρτητα από φύλο ή άλλη διάκριση, έχουν δικαίωμα ίσης αμοιβής για παρεχόμενη εργασία ίσης αξίας, εφόσον οι παραπάνω κατηγορίες νέων θα αμείβονται λιγότερο ενώ θα παρέχουν ίση εργασία[13].

Εξάλλου, οι «μνημονιακές πολιτικές» εφαρμόσθηκαν και στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης με τους νόμους 3863/2010 και 3865/2010 για τον ιδιωτικό και το δημόσιο τομέα αντίστοιχα. Έτσι, με τα άρθρα 37 εδάφ. 2 - που ορίζει ότι από 1.1.2015 το κράτος αναλαμβάνει τη χρηματοδότηση της βασικής σύνταξης όλων των Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης αρμοδιότητας Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης και του ΝΑΤ, πλην των Ε.Τ.Α.Α., Ε.Τ.Α.Π.-Μ.Μ.Ε. και του

[11] Ως αναπόσπαστο κομμάτι της συλλογικής αυτονομίας στο Σύνταγμα θεωρεί τη διαιτησία ο Α. Καζάκος, ό.π., σελ. 70.

[12] Όπως υπενθυμίζει ο Ν. Γαβαλάς, «Τα νέα μέτρα για τις εργασιακές σχέσεις. Μια πρώτη εκτίμηση του ανακοινωθέντος π.δ.», *ΕΕργΔ,* 2010, σελ. 798, το άρθρο 21 παρ. 3 του Συντάγματος επιβάλλει στο κράτος να μεριμνά και να λαμβάνει ειδικά μέτρα για την προστασία, μεταξύ άλλων, της νεότητας.

[13] Βλ και την αντίθεση που εντοπίζει ο Γ. Κατρούγκαλος, «Το «παρασύνταγμα» του Μνημονίου και ο άλλος δρόμος», ό.π., σελ. 238 μεταξύ αυτής της ρύθμισης και των οριζομένων στις Οδηγίες 2000/43/ΕΚ του Συμβουλίου και 2000/78/ΕΚ του Συμβουλίου που απαγορεύουν κάθε δυσμενή διάκριση λόγω ηλικίας στο πεδίο της απασχόλησης και ενσωματώθηκαν στην ελληνική έννομη τάξη με το ν. 3304/2005 «Εφαρμογή της ίσης μεταχείρισης ανεξαρτήτως φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής, θρησκευτικών ή άλλων πεποιθήσεων, αναπηρίας, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού».

συστήματος ασφάλισης προσωπικού της Τράπεζας της Ελλάδος - και 39 του πρώτου διαφαίνεται η απόσυρση του κράτους από την υποχρέωση εγγύησης των ασφαλιστικών παροχών και του συνόλου του ασφαλιστικού συστήματος ως θεσμική εγγύηση[14]. Ένα τέτοιο ενδεχόμενο, όμως, αντίκειται αναμφίβολα στο άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος, το οποίο ορίζει ότι το κράτος μεριμνά για την κοινωνική ασφάλιση των εργαζομένων και ως τούτο νοείται όχι απλώς η θεσμοθέτηση ενός συστήματος κοινωνικής ασφάλισης, αλλά και η συμμετοχή στη χρηματοδότησή του μέσω του κρατικού προϋπολογισμού[15]. Η κρατική εγγύηση των συντάξεων και η συμμετοχή του κράτους στη χρηματοδότηση του ασφαλιστικού συστήματος αποτελούν ουσιώδη στοιχεία του θεσμού στη διαχρονική του συνέχεια, χωρίς τα οποία δεν μπορεί αυτός να νοηθεί[16]. Επίσης, πρέπει να θεωρείται συνταγματικά ελέγξιμη η κατανομή των βαρών μεταξύ των μελών του κοινωνικού συνόλου για την αντιμετώπιση της κρίσης, βάσει των άρθρων 22 παρ. 5, 4 παρ. 5 και 25 παρ. 4 του Συντάγματος, από το συνδυασμό των οποίων απορρέει η αρχή της ισότητας επί των βαρών του ασφαλιστικού συστήματος και στην οποία αντίκειται η δυσανάλογη επιβάρυνση ορισμένων κατηγοριών ασφαλισμένων μέσω της δραστικής μείωσης του επιπέδου της προσφερόμενης σε αυτούς προστασίας[17]. Περαιτέρω μάλιστα, από την αρχή του κοινωνικού κράτους συνάγεται ο αναδιανεμητικός του ρόλος με την κρατική χρηματοδότηση, έστω και μερική, της λειτουργίας θεσμών όπως η κοινωνική ασφάλιση από τους οποίους ωφελούνται κατά μείζονα λόγο οι κοινωνικά και οικονομικά ασθενέστεροι[18].

Οι αντιρρήσεις στα επιχειρήματα περί αντισυνταγματικότητας των μέτρων του «Μνημονίου» αναφέρονται, ως επί το πλείστον, στην ύπαρξη λόγων κοινωνικού ή δημόσιου συμφέροντος, η ουσιαστική εκτίμηση των οποίων εναπόκειται στους φορείς της πολιτικής εξουσίας (εκτελεστικής

[14] Κατά τον Γ. Κατρούγκαλο, «Συνταγματικοί περιορισμοί των ενοποιήσεων των ασφαλιστικών φορέων», *ΤοΣ* 2/2009, σελ. 278 και γενικότερα 267-290, στο άρθρο 22 παρ. 5 κατοχυρώνεται και ένα υποκειμενικό δικαίωμα για ασφάλιση, το οποίο προσανατολίζει τη σχετική ρύθμιση προσωποκεντρικά.

[15] Βλ. Όλ. Αγγελοπούλου, «Το νέο Ασφαλιστικό Σύστημα», *ΕφημΔΔ,* 5/2010, σελ. 606-612, Κ. Χρυσόγονου, *Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα*, γ' εκδ., Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2006, σελ. 561.

[16] Βλ. Αγγ. Στεργίου, «Το δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλιση (Απαραίτητες αποσαφηνίσεις πριν οι εννοιολογικές συγχύσεις γίνουν επικίνδυνες: Ανταποδοτικότητα versus κοινωνική αλληλεγγύη)», *Ε.Δ.Κ.Α.,* 2005, σελ. 179. Εξίσου θεμελιώδης είναι και ο κανόνας ότι η υποχρεωτική κοινωνική ασφάλιση μπορεί να παρέχεται μόνο από το κράτος ή ν.π.δ.δ.. Βλ. τη νομολογία του ΣτΕ (Ολομ.) 5024/1987, NoB 1988, σελ. 799 επ., που έχει πλέον παγιωθεί.

[17] Βλ. Κ. Χρυσόγονου, Ακρ. Καΐδατζή, «Συνταξιοδοτική μεταρρύθμιση και Σύνταγμα. Μια πρώτη αποτίμηση», *ΕΕργΔ,* 2010, σελ. 859.

[18] Βλ. Κ. Χρυσόγονου, *Συνταγματικό Δίκαιο*, Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2003, σελ. 396.

και νομοθετικής), και οι οποίοι επιβάλλουν τη λήψη μέτρων για τη σωτηρία της εθνικής οικονομίας[19]. Αποτελεί όντως γεγονός το ότι η νομολογία που διαμορφώθηκε αναφορικά με την κρίση της Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου της 18ης Οκτωβρίου 1985, με την οποία είχαν επιβληθεί αντίστοιχης κατεύθυνσης αν και λιγότερο επώδυνα μέτρα οικονομικής λιτότητας και μισθολογικής συγκράτησης με αποκλειστική από το νόμο ρύθμιση των αποδοχών των μισθωτών, τοποθετήθηκε υπέρ της συμβατότητάς της με τις προβλέψεις των άρθρων 22 παρ. 2 και 23 παρ. 1 του Συντάγματος, επικαλούμενη λόγους δημοσίου συμφέροντος και ειδικότερα λόγους ευρύτερου κοινωνικού συμφέροντος σχετιζόμενου με την πορεία της εθνικής οικονομίας που δικαιολογούν την επιβολή τους[20]. Ειδικότερα ως προς τη συλλογική αυτονομία, αναφέρεται ότι ο νομοθέτης έχει τη δυνατότητα να ρυθμίσει ουσιαστικά κάθε εργασιακό ζήτημα όπως νομίζει χωρίς να καταργήσει τυπικά το θεσμό των συλλογικών διαπραγματεύσεων και συμβάσεων και ότι, σε κάθε περίπτωση, έλεγχος είναι δυνατό να πραγματοποιηθεί μόνο ως προς τις ακραίες λογικές της επικαλούμενης έννοιας του δημοσίου συμφέροντος, υπό την αίρεση του σεβασμού της αρχής της αναλογικότητας[21]. Η παρέμβαση του νομοθέτη θεωρείται ότι εδράζεται, επίσης, στο άρθρο 106 του Συντάγματος, στο κοινοτικό δίκαιο και ειδικότερα στις ιδρυτικές συνθήκες της Κοινότητας[22]. Επιπλέον, το «Μνημόνιο» θεωρείται ότι, εκτός του γεγονότος ότι ανταποκρίνεται σε έκτακτες περιστάσεις, έχει περιορισμένη χρονική ισχύ[23], όπως απαιτεί η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας[24]. Οι λόγοι δημοσίου συμφέροντος που ανάγονται στη δημοσιονομική εξυγίανση έχουν κριθεί, εξάλλου, ως επαρκείς για τη θεμελίωση της σχετικής μείωσης της ασφαλιστικής προστασίας[25] με τη

[19] Ήδη στην Αιτιολογική Έκθεση του ν. 3845/2010 σε *ΕΕργΔ*, 2010, σελ. 831 και γενικότερα 830-838, αφενός λόγω επίγνωσης της σχετικής νομολογίας, αλλά και, κυρίως, για λόγους πολιτικής νομιμοποίησης, αναγράφεται ότι «Η κυβέρνηση κατανοεί ότι τα μέτρα που προτείνονται είναι επώδυνα. Είναι όμως απαραίτητα για να προστατευθεί το υπέρτερο δημόσιο συμφέρον, που υπό τις παρούσες πρωτόγνωρες ιστορικά δυσμενείς συνθήκες της οικονομίας είναι και εθνικό συμφέρον… Όμως η εναλλακτική πορεία θα ήταν η κατάρρευση και η καταστροφή»

[20] Πρόκειται για τις αποφάσεις ΣτΕ (Ολομ.) 2289/1987, *NoB* 1987, σελ. 1096-1098**,** ΣτΕ (Ολομ.), 955/1988, ΣτΕ (Ολομ.) 1975/1991*, ΤοΣ*, 1991 σελ. 392.

[21] Βλ. Απ. Γέροντα, «Το Μνημόνιο και η δικαιοπαραγωγική διαδικασία», *ΕφημΔΔ 5/2010*, σελ. 717, όπου και η σχετική νομολογία του Αρείου Πάγου και του Συμβουλίου της Επικρατείας.

[22] Βλ. Απ. Γέροντα, «Το Μνημόνιο και η δικαιοπαραγωγική διαδικασία», ό.π., σελ. 716-717.

[23] Σύμφωνα με τη Δήλωση στήριξης της Ελλάδας από τα κράτη-μέλη της Ευρωζώνης, η οποία ενσωματώθηκε στο ν. 3845/2010 ως Παράρτημα ΙΙ πρόκειται για ένα διάστημα τριών χρόνων.

[24] ΣτΕ (Ολομ.) 1975/1991, *ΤοΣ*, 1991 σελ. 392.

[25] Βλ. Α. Παπαϊωάννου, «Το Σύνταγμα και η μείωση της κρατικής προστασίας στο χώρο των κοινωνικών ασφαλίσεων», *ΕΔΚΑ,* 1991, σελ. 665**.**

μορφή της μείωσης του ποσού των συντάξεων, της μη αναπροσαρμογής του, του τρόπου υπολογισμού των παροχών, του καθορισμού των προϋποθέσεων χορήγησής τους ή τη μείωση του αριθμού των δικαιούχων, χωρίς να αναγνωρίζεται η ύπαρξη κοινωνικού κεκτημένου[26].

Β. Η αλλαγή της μορφής του κράτους ως «συνταγματική αλλοίωση»

Β1. Η αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου και τα κοινωνικά δικαιώματα στο ισχύον Σύνταγμα

Όπως έχει επισημάνει ο Ευ. Βενιζέλος, στο πλαίσιο του αστικού τύπου κράτους διακρίνονται διάφορες μορφές κρατών που αντιστοιχούν στις μεγάλες επιμέρους φάσεις των σχέσεων κράτους και κοινωνίας και διακρίνει ως βασικές μορφές το απολυταρχικό κράτος, το φιλελεύθερο κράτος και το κοινωνικό κράτος[27]. Το κοινωνικό κράτος έχει προσδιορισθεί αφενός μεν ως κράτος της συμμετοχής, της διαβούλευσης και της κοινωνικής αυτονομίας και αφετέρου ως κράτος των παροχών και των κοινωνικών δικαιωμάτων[28]. Είναι γεγονός ότι το κοινωνικό κράτος δεν αποτέλεσε καρπό επαναστατικής εξέλιξης αλλά προϊόν ειρηνικού και σταδιακού, αν και όχι εξελικτικού, μετασχηματισμού του κράτους δικαίου, εκφράζοντας «την εξέλιξη της αστικής κοινωνίας και του συνταγματικού κράτους ως μορφής πολιτειακής οργάνωσης»[29]. Η ίδια η συνταγματική διατύπωση περί «κοινωνικού κράτους δικαίου» υποδηλώνει το συγκερασμό του φιλελεύθερου κράτους δικαίου, μορφή κράτους που διαδέχθηκε το απολυταρχικό κράτος[30], με την κοινωνική αρχή[31]. Η διαδικασία αυτή έλαβε χώρα διεθνώς κατά την περίοδο μετά το Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο, όταν το κράτος ανέλαβε ενεργητικότερα

[26] Βλ. Γ. Κατρούγκαλου, «Συνταγματικοί περιορισμοί των ενοποιήσεων των ασφαλιστικών φορέων», ό.π., σελ. 286-287, όπου παρατίθεται και η σχετική νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας και του Αρείου Πάγου.

[27] Βλ. Ε. Βενιζέλου, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου Ι,* Παρατηρητής, Θεσσαλονίκη 1991, σελ. 241.

[28] Βλ. Α. Μανιτάκη, *Κράτος δικαίου και δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας Ι*, Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη 1994, σελ. 222-251. Πρβλ. Ξ. Κοντιάδη, *Ο νέος συνταγματισμός και τα θεμελιώδη δικαιώματα μετά την αναθεώρηση του 2001,* Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2002, σελ. 507, ο οποίος αποδίδει το χαρακτήρα του κοινωνικού κράτους κατά την έννοια του νέου άρθρου 25 παρ. 1 εδ. α΄ του Συντάγματος στο κράτος που αναμειγνύεται στις κοινωνικές και οικονομικές διαδικασίες επιτελώντας έναν αναδιανεμητικό ρόλο υπέρ των οικονομικά ασθενέστερων.

[29] Ευ. Βενιζέλος, ό.π., σελ. 317-318. Ως μετεξελιγμένη μορφή του φιλελεύθερου κράτους θεωρεί το κοινωνικό κράτος δικαίου και ο Α. Μανιτάκης, *Συνταγματική οργάνωση του κράτους*, γ΄ εκδ., Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2009, σελ. 135.

[30] Για το απολυταρχικό και το φιλελεύθερο κράτος βλ. αντί πολλών Μ. Miaille, *Το κράτος του δικαίου. Εισαγωγή στην κριτική του συνταγματικού δικαίου*, Παρατηρητής, Θεσσαλονίκη 1983, σελ. 97-135.

[31] Για τη διαφορά μεταξύ κράτους δικαίου και κοινωνικού κράτους βλ. Κ. Τσουκαλά, *Είδωλα Πολιτισμού. Ελευθερία, Ισότητα και Αδελφότητα στη Σύγχρονη Πολιτεία*, Θεμέλιο, Αθήνα 1991, σελ. 215-264.

παρεμβατικό ρόλο σε τομείς όπως η εργασιακή διαδικασία, η φορολογική πολιτική, οι επενδύσεις και οι υποδομές, καθώς και οι κοινωνικές δαπάνες[32]. Ταυτόχρονα απέκτησε βασικά προνοιακά χαρακτηριστικά, αναγνωρίζοντας κοινωνικά δικαιώματα σε τομείς όπως η παιδεία, η υγεία και η κοινωνική ασφάλιση. Αυτή η αναγνώριση ήταν καρπός αγώνων των πολιτών και ιδιαίτερα του εργατικού κινήματος, όπως επίσης και η κοινωνική αυτονομία με θεσμούς όπως οι συλλογικές διαπραγματεύσεις, εξυπηρέτησε όμως ταυτόχρονα και τα μακροπρόθεσμα συμφέροντα αναπαραγωγής του κεφαλαίου και διατήρησης της κοινωνικής ειρήνης[33].

Στην Ελλάδα, οι συνέπειες του εμφυλίου πολέμου στη δομή της κοινωνίας δεν επέτρεψαν μια τέτοιου είδους θεσμική αποτύπωση κατά την πρώτη μεταπολεμική περίοδο. Από το Σύνταγμα του 1952 απουσιάζουν τα κοινωνικά δικαιώματα[34], ακόμα και αυτά που κατοχύρωνε το Σύνταγμα του 1927[35]. Το Σύνταγμα του 1975, προϊόν μιας τελείως διαφορετικής συγκυρίας αμέσως μετά την κατάρρευση της δικτατορίας και την επανεμφάνιση του εργατικού κινήματος που την

[32] Βλ. Σπ. Σακελλαρόπουλου, *Η Ελλάδα στη μεταπολίτευση. Πολιτικές και κοινωνικές εξελίξεις 1974-1988,* Λιβάνη, Αθήνα 2001, σελ. 309-314. Αυτό δεν σημαίνει, πάντως, ότι το κράτος δεν ήταν πάντα, αν και με διαφορετικές μορφές, παρόν στη συγκρότηση και αναπαραγωγή των σχέσεων παραγωγής, ακόμα και κατά το 19ο αιώνα. Βλ. Τζ. Μάρτιν (επιμ.), *Νίκος Πουλαντζάς. Κείμενα. Μαρξισμός, δίκαιο, κράτος,* Νήσος/Ινστιτούτο Ν. Πουλαντζάς, Αθήνα 2009, σελ. 397-398.

[33] Βλ. I. Gough, *The political economy of the welfare state*, Macmillan, London 1979, σελ. 14 και γενικότερα Κ. Χάρμαν, *Καπιταλισμός ζόμπι. Η παγκόσμια καπιταλιστική κρίση και η επικαιρότητα του Μαρξ*, Μαρξιστικό βιβλιοπωλείο, Αθήνα 2011, σελ. 176-185.

[34] Προσπάθεια εισαγωγής ορισμένων κοινωνικών δικαιωμάτων στο Σύνταγμα του 1952 στα πλαίσια ενός συνολικότερου σχεδίου «αυταρχικού εκσυγχρονισμού» έγινε με την πρόταση συνταγματικής αναθεώρησης που υπέβαλλε το 1963 η κυβέρνηση του Κ. Καραμανλή, γνωστή και ως «βαθεία τομή», η οποία όμως δεν ευοδώθηκε. Βλ. Γ. Αναστασιάδη, *Σύγχρονη Ελληνική Πολιτική και Συνταγματική Ιστορία (1940-1986),* Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 1998, σελ. 98-105, Δ. Καλτσώνη, *Ελληνική Συνταγματική Ιστορία*, τ. 2, 1941-2001, Ξιφαράς, Αθήνα 2010, σελ. 117-121, Αρ. Μάνεση, *Η εξέλιξη των πολιτικών θεσμών στην Ελλάδα. Αναζητώντας μια δύσκολη νομιμοποίηση,* Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1987, σελ. 25-27, Δ. Χαραλάμπη, *Στρατός και πολιτική εξουσία. Η δομή της εξουσίας στη μετεμφυλιακή Ελλάδα*, Εξάντας, Αθήνα 1985, σελ. 126-132.

[35] Οι διατάξεις κοινωνικού περιεχομένου εμφανίζονται για πρώτη φορά σε μεγάλη έκταση στο μεσοπολεμικό Σύνταγμα της Βαϊμάρης μετά τον Πρώτο Παγκόσμιο Πόλεμο. Είχε προηγηθεί βεβαίως το πρωτοπόρο σοβιετικό Σύνταγμα του 1918, το οποίο όμως εντάσσεται σε τελείως διαφορετικό παράδειγμα καθώς επρόκειτο για το μετεπαναστατικό Σύνταγμα ενός εργατικού κράτους. Βλ. τη σύγκριση μεταξύ Συντάγματος της Βαϊμάρης, σοβιετικού Συντάγματος του 1918 και ελληνικού Συντάγματος του 1927 σε Αν. Τάχου, *Το πρώτο Σοβιετικό Σύνταγμα του 1918. Εισαγωγή-κείμενα*, Παρατηρητής, Θεσσαλονίκη 1989, σελ. 56-71. Στην ελληνική συνταγματική ιστορία ανήκει, πάντως, και η «πρόωρη» εισαγωγή κοινωνικών δικαιωμάτων με το Σύνταγμα του Άστρους το 1823. Βλ. Ν. Αλιβιζάτου, ό.π., σελ. 51.

ακολούθησε, κατοχύρωσε σειρά κοινωνικών δικαιωμάτων[36], όμως η αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου κατοχυρώθηκε ρητά στο ελληνικό Σύνταγμα με την αναθεώρηση του 2001[37].

Γενικά, η αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου λειτουργεί συμπληρωματικά ως προς τα ρητώς κατοχυρωμένα κοινωνικά δικαιώματα[38], συνιστώντας ένα γενικό δικαίωμα για κοινωνική αλληλεγγύη κατ' αναλογία με τη λειτουργία την οποία επιτελεί το άρθρο 5 παρ. 1 ως προς τα ατομικά δικαιώματα[39]. Οι διατάξεις που την εξειδικεύουν εμπεριέχονται και αποτελούν μέρος του «οικονομικού Συντάγματος» της χώρας. Ως οικονομικό Σύνταγμα ορίζονται οι διατάξεις που επιχειρούν να διαρρυθμίσουν τα οικονομικά δεδομένα πάνω στα οποία στηρίζεται ή τα οποία προϋποθέτει το πολίτευμα, η δομή και λειτουργία των οποίων προδιαγράφεται στο Σύνταγμα[40]. Ειδικότερα, το μεταπολιτευτικό «οικονομικό Σύνταγμα» αποτυπώνεται από τη μία πλευρά με την προστασία της οικονομικής ελευθερίας και της ιδιοκτησίας στα άρθρα 5 παρ. 1 και 17 ως προς την κατοχύρωση της οικονομίας της αγοράς και από την άλλη πλευρά με τις διατάξεις των άρθρων 21, 22, 25 παρ. 1, 2 και 4, 106 και 17 παρ. 1 του Συντάγματος[41]. Από το 1975 μέχρι σήμερα, το ελληνικό «οικονομικό Σύνταγμα»

---

[36] Βλ. Δ. Καλτσώνη, ό.π., σελ. 151-155, Γ. Κατρούγκαλου, *Το κοινωνικό κράτος της μεταβιομηχανικής εποχής. Θεσμοί παροχικής διοίκησης και κοινωνικά δικαιώματα στον σύγχρονο κόσμο*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1998, σελ. 624 επ..

[37] Ήδη πριν το 2001 συναγόταν η κατοχύρωσή του ως συνταγματική αρχή από μέρος της θεωρίας. Βλ. ενδεικτικά Χ. Ανθόπουλου, *Το πρόβλημα της λειτουργικής δέσμευσης των θεμελιωδών δικαιωμάτων εν όψει του άρθρου 25 παρ. 2, 3 και 4 του Συντάγματος,* Θεσσαλονίκη, Σάκκουλας 1993, σελ. 142-149, Γ. Κατρούγκαλου, *Το κοινωνικό κράτος της μεταβιομηχανικής εποχής...,* ό.π., σελ. 423 επ.., contra, μεταξύ πολλών, οι Ευ. Βενιζέλος, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου Ι,* ό.π., σελ. 316-319, Α. Μανιτάκης, *Κράτος δικαίου και δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας Ι*, ό.π., σελ. 266-273, ο οποίος έκανε λόγο για αδυναμία αφενός μεν συναγωγής της αρχής από τις διατάξεις κοινωνικού περιεχομένου, αφετέρου ανεύρεσης της έννοιας-κλειδί που θα συμπύκνωνε το κανονιστικό της περιεχόμενο. Η αρχή του κοινωνικού κράτους ως αρχή συνταγματικής περιωπής είχε πάντως εμφανισθεί και στη νομολογία, βλ. ενδεικτικά ΣτΕ (Ολομ.) 2690/1993, *ΔιΔικ*, 1994, σελ. 334-335.

[38] Βλ. Ευ. Βενιζέλου, *Το αναθεωρητικό κεκτημένο. Το συνταγματικό φαινόμενο στον 21ο αιώνα και η εισφορά της αναθεώρησης του 2001*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 2002, σελ. 133.

[39] Βλ. Κ. Χρυσόγονου, *Συνταγματικό Δίκαιο*, Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2003, σελ. 395-396.

[40] Βλ. Ευ. Βενιζέλου, *Τα όρια της αναθεώρησης του Συντάγματος 1975*, Παρατηρητής, Θεσσαλονίκη 1984, σελ. 159, Ι. Βελέντζα, «Το οικονομικό Σύνταγμα ως νομικό πρόβλημα (Δεοντολογική θεώρηση-Οντολογική εκτίμηση). Συμβολή στη θεωρία του οικονομικού Συντάγματος», Αρμ., 1987, σελ. 733-743 και τους εκεί ορισμούς όπως και τη συζήτηση για την «οικονομική ουδετερότητα» του Συντάγματος, Ι. Βελέντζα, «Το ελληνικό οικονομικό Σύνταγμα», Αρμ, 1989, σελ. 708-716, κατά τον οποίο πρόκειται για το σύνολο των θεμελιωδών κανόνων του δικαίου μιας κρατικά οργανωμένης κοινωνίας, που διέπει το σύνολο των σχέσεων επί των οικονομικών αγαθών, μονάδων και λειτουργιών.

[41] Βλ. Γ. Κατρούγκαλου, «Το «παρασύνταγμα» του Μνημονίου και ο άλλος δρόμος», ό.π., σελ. 234-235.

αποδείχθηκε στην πράξη αρκετά ευρύχωρο, εφόσον στα πλαίσιά του ασκήθηκαν τόσο πολιτικές έντονου κρατικού παρεμβατισμού στις αρχές της δεκαετίας του '80[42], όσο και πολιτικές ιδιωτικοποιήσεων και ανοίγματος στην αγορά από τις αρχές της δεκαετίας που ακολούθησε[43], πάντοτε βέβαια εντός των ορίων του υπάρχοντος κοινωνικοοικονομικού συστήματος.

Τα κοινωνικά δικαιώματα μπορεί μεν να μην είναι «αγώγιμα» δικαιώματα, αυτό όμως δεν συνεπάγεται και μικρότερη κανονιστική τους πυκνότητα[44]. Οι διατάξεις του Συντάγματος είναι ισοδύναμες και σε κανένα σημείο του Συντάγματος δεν είναι δυνατό να θεωρηθεί ότι υπάρχουν απλές «ευχές» χωρίς κανονιστικό περιεχόμενο[45]. Αντίθετα, η αρχή του κοινωνικού κράτους και τα κοινωνικά δικαιώματα συνιστούν δεσμευτικούς κανόνες για την κρατική εξουσία, ιδιαίτερα τη νομοθετική, προς την κατεύθυνση κατοχύρωσης της πληρέστερης δυνατής

[42] Βλ. τους νόμους 1365/1983 «Κοινωνικοποίηση των επιχειρήσεων δημόσιου χαρακτήρα ή κοινής ωφέλειας», 1386/1983 «Οργανισμός Οικονομικής Ανασυγκρότησης Επιχειρήσεων», και ενδεικτικά για το κοινωνικό κράτος 1397/1983 «Εθνικό Σύστημα Υγείας» και 1268/1982 «Για τη δομή και λειτουργία των Ανωτάτων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων». Για το πολιτικό πλαίσιο της εποχής βλ. Σπ. Σακελλαρόπουλου, ό.π., σελ. 349-410.

[43] Βλ. τους νόμους 2000/1991 «Για την αποκρατικοποίηση, απλούστευση των διαδικασιών εκκαθάρισης, ενισχύσεως των κανόνων ανταγωνισμού και άλλες διατάξεις», 2414/1996 «Εκσυγχρονισμός των Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών και άλλες διατάξεις» και 3049/2002 «Αποκρατικοποίηση επιχειρήσεων του Δημοσίου και άλλες διατάξεις». Για μια τυπολογία και το συνταγματικό πλαίσιο του νέου πολιτικού σχεδίου για τις σχέσεις κράτους και αγοράς που χαρακτηρίζεται από την αυξημένη συμμετοχή της ιδιωτικής πρωτοβουλίας στην οικονομία, τις νέες μορφές σύμπραξης μεταξύ κρατικών και ιδιωτικών φορέων και την υιοθέτηση μεθόδων της αγοράς από τον δημόσιο τομέα βλ. Ακρ. Καϊδατζή, «Μια τυπολογία των πολιτικών ιδιωτικοποίησης ενόψει των συνταγματικών περιορισμών τους», *ΤοΣ*, 1/2009, σελ. 91-105. Για την κυρίαρχη αντίληψη της περιόδου ότι οι πολιτικές επιλογές στο χώρο της οικονομίας οφείλουν να ενσωματώνουν τη λογική της αγοράς βλ. Π. Καζάκου, *Αναθεώρηση του Συντάγματος και οικονομία. Δοκίμιο οικονομικής ανάλυσης των συνταγματικών θεσμών*, Παπαζήση, Αθήνα 2007. Για το πολιτικό πλαίσιο της δεκαετίας του '90 βλ. Σπ. Σακελλαρόπουλου, Π. Σωτήρη, *Αναδιάρθρωση και εκσυγχρονισμός. Κοινωνικοί και πολιτικοί μετασχηματισμοί στην Ελλάδα της δεκαετίας του '90*, Παπαζήση, Αθήνα 2004, σελ. 175-249.

[44] Βλ. τη θέση του J. Habermas, ότι στο κοινωνικό κράτος η πολιτική πράξη οφείλει να αναπτύσσεται σύμφωνα με τα θεμελιώδη δικαιώματα και ότι όχι μόνο δεσμεύεται από αυτά στο μέτρο που (αυτά) είναι νομικοί κανόνες, αλλά ταυτόχρονα, στο μέτρο που πρόκειται για διαπλαστικά αξιώματα, της υπαγορεύουν να διευθύνει τη διαδικασία του μετασχηματισμού, όπως παρατίθεται από τον Χ. Ανθόπουλο, *Το πρόβλημα της λειτουργικής δέσμευσης των θεμελιωδών δικαιωμάτων εν όψει του άρθρου 25 παρ. 2, 3 και 4 του Συντάγματος,* ό.π., σελ. 105, υποσημ. 38.

[45] Βλ. Π. Δαγτόγλου, «Ο δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων (σκέψεις για τη σημερινή κατάσταση του συνταγματικού δικαίου στη χώρα μας)», NoB 1988, σελ. 724. Πρβλ και Χ. Ανθόπουλου, ό.π., σελ. 203-207, όπου παρουσιάζεται η σχετική συζήτηση και οι θέσεις των H. Kelsen και C. Schmitt. Ως κατ'αρχήν «κατευθυντήριες» πάντως θεωρεί τις διατάξεις περί κοινωνικών δικαιωμάτων ο Π. Παραράς, «Οι φορείς των κοινωνικών παροχών», *ΤοΣ* 1991, σελ. 1 και ως «κανονιστικά λιποβαρείς» ο Α. Μανιτάκης, *Κράτος δικαίου και δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας Ι*, ό.π., σελ. 277.

κοινωνικής προστασίας. Τα κοινωνικά δικαιώματα θεωρούνται μάλιστα ως «απαράγραπτα», ως δεσμεύοντα δηλαδή την άσκηση όλων των συντεταγμένων εξουσιών, τόσο του αναθεωρητικού, όσο και του κοινού νομοθέτη[46]. Εξάλλου, τα κοινωνικά δικαιώματα είναι θεμελιώδη, εξίσου με τα ατομικά και τα πολιτικά[47] και παράγουν, κατά την επικρατούσα στη θεωρία άποψη, ένα «σχετικό κοινωνικό κεκτημένο»[48], η αξία και η προστατευτική λειτουργία του οποίου (πρέπει να) αναδεικνύονται ακόμα περισσότερο σε συνθήκες οικονομικής κρίσης, όταν οι πολίτες το έχουν περισσότερο ανάγκη.

Β2. Η συνταγματική αλλοίωση του κοινωνικού κράτους

Η έννοια της «συνταγματικής αλλοίωσης» (fraude à la Constitution) διατυπώθηκε από τον Liet-Veaux το 1943, οριζόμενη ως «σεβασμός της μορφής του Συντάγματος για να καταπολεμηθεί το πνεύμα του»[49], για να περιγράψει τη νομιμοφανή κατάληψη της εξουσίας από τους δικτάτορες του Μεσοπολέμου. Στις παραπάνω περιπτώσεις, αν υιοθετηθεί μια τυπική-φορμαλιστική οπτική, τα νέα ολοκληρωτικά καθεστώτα αντιπροσώπευαν τη νομική συνέχεια των προηγούμενων. Η συνταγματική πλευρά της κρίσης των δημοκρατιών του Μεσοπολέμου εκφραζόταν από την οπισθοχώρηση της δημοκρατικής «ιδέας δικαίου», καθώς ένα μεγάλο μέρος του πολιτικού συστήματος προσέβλεπε προς μια αλλαγή αυταρχικής κατεύθυνσης[50]. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα στη Γαλλία και στη Γερμανία τα Κοινοβούλια να ψηφίσουν σύμφωνα με την συνταγματικά προβλεπόμενη διαδικασία ένα νόμο που αναθεωρούσε τις σχετικές με την αναθεώρηση διατάξεις του Συντάγματος και έδινε απεριόριστες εξουσίες στον Πεταίν και το Χίτλερ[51]. Η έννοια της

[46] Βλ. Χ. Ανθόπουλου, ό.π., σελ. 126.

[47] Βλ. Δ. Τσάτσου, *Συνταγματικό Δίκαιο, τόμος Γ', Θεμελιώδη Δικαιώματα*, Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1988, σελ. 296, Π. Δαγτόγλου, *Ατομικά Δικαιώματα*, τ. Α', Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1991, σελ. 109, Γ. Δεληγιάννη, «Ο νόμος ή η εύλογη κρίση του δικαστή ως εγγύηση των ατομικών δικαιωμάτων», *ΤοΣ,* 1990, σελ. 12 και γενικότερα 1-18, πρβλ Ε. Βενιζέλου, *Το γενικό συμφέρον και οι περιορισμοί των συνταγματικών δικαιωμάτων*, Παρατηρητής**,** Θεσσαλονίκη 1990, σελ. 83 επ, contra ο Π. Παραράς, ό.π., σελ. 2-3, σύμφωνα με τον οποίο τα ατομικά δικαιώματα είναι αξιολογικώς σπουδαιότερα από τα κοινωνικά.

[48] Βλ. Ευ. Βενιζέλου, *Το αναθεωρητικό κεκτημένο…*, ό.π., σελ. 134, Ξ. Κοντιάδη, *Συνταγματικές εγγυήσεις και θεσμική οργάνωση του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης,* Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2004, σελ. 129 επ.

[49] Βλ. G. Liet-Veaux, «La "fraude à la constitution". Essai d' une analyse juridique des révolutions communautaires récentes Italie, Allemagne, France», *Revue du droit public*, 1943, σελ. 145, όπως παραπέμπεται από τον Αντ. Μανιτάκη, *Ελληνικό Συνταγματικό Δίκαιο*, Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2004, σελ. 422, υποσημ. 34 [η μετάφραση δική μου].

[50] G. Kaminis, *La transition constitutionnelle en Grèce et en Espagne*, L.G.D.J., Paris 1993, σελ. 258-259.

[51] Για τη γαλλική περίπτωση βλ. ειδικότερα P. Bodineau, M. Verpeaux, *Histoire constitutionnelle de la France*, 3ème ed., PUF, Paris 2004, σελ. 102-106. Για τη γερμανική, G. Agamben, *Homo sacer: Sovereign power and bare life*, Stanford University press, California 1998, σελ. 124.

συνταγματικής αλλοίωσης, όμως, έχει χρησιμοποιηθεί για να περιγραφεί και το φαινόμενο της μετάβασης από ένα αυταρχικό κράτος σε ένα δημοκρατικό[52].

Στις παραπάνω περιπτώσεις η νομική σημασία των γεγονότων έγκειται στο γεγονός ότι το συνταγματικό όργανο στο οποίο επαφιόταν η αναθεωρητική εξουσία, στα πλαίσια άσκησης της αρμοδιότητάς του, άλλαζε ουσιωδώς τους κανόνες αναθεώρησης για το μέλλον. Η πρακτική αυτή, λοιπόν, έθεσε το γενικότερο ζήτημα της ύπαρξης ή μη ορίων στην αναθεωρητική διαδικασία. Η συνταγματική αλλοίωση συνίσταται στο ότι οι κανόνες που αφορούν την αναθεωρητική διαδικασία διαθέτουν μια διαφορετική ποιότητα σε σχέση με τους υπόλοιπους, καθώς προσδιορίζουν την εξουσία της «αρμοδιότητας της αρμοδιότητας» (la compétence des compétences). Η αλλαγή αυτών των κανόνων, ακόμα και με σεβασμό των διαδικασιών, δείχνει ότι το υποκείμενο της αρμοδιότητας της αρμοδιότητας έχει αλλάξει. Ειδάλλως τα όρια μεταξύ συντακτικής και αναθεωρητικής (συντεταγμένης) εξουσίας καταλύονται[53]. Άλλωστε, ο αυστηρός χαρακτήρας του Συντάγματος δεν στρέφεται εναντίον μίας ενδεχόμενης επανάστασης, η οποία αποτελεί άσκηση μίας εξ ορισμού απεριόριστης συντακτικής εξουσίας και δεν έχει ανάγκη τη νομιμοποίηση που προσφέρει η αναθεωρητική εξουσία[54].

Η θεωρία της «συνταγματικής αλλοίωσης» δεν βρίσκει, όμως, πεδίο εφαρμογής μόνο σε περιπτώσεις αλλαγής του πολιτεύματος, όπως αυτές που ήδη αναφέρθηκαν, αλλά και όταν αλλάζει το κυβερνητικό σύστημα στο οποίο συγκεντρώνονται τα ιδιαίτερα θεσμικά χαρακτηριστικά της κρατικής εξουσίας[55]. Η μετάβαση από την Τέταρτη στην Πέμπτη Γαλλική Δημοκρατία με την αλλαγή του Συντάγματος το 1958 αποτελεί ένα τέτοιο παράδειγμα, καθώς τη θεσμική παντοδυναμία του κοινοβουλίου διαδέχθηκε η πρωτοκαθεδρία της εκτελεστικής εξουσίας στο πρόσωπο του Προέδρου της Δημοκρατίας, η οποία ενισχύθηκε το 1962 με τη θεσμοθέτηση της άμεσης εκλογής του τελευταίου από το

[52] Ως δημοκρατική εκδοχή του φαινομένου της συνταγματικής αλλοίωσης θεωρεί ο G. Kaminis, *ό.π.*, σελ. 272-274, τη μετάβαση από τη δικτατορία στη δημοκρατία στην Ισπανία μετά το θάνατο του Φράνκο, η οποία έλαβε χώρα με πλήρη σεβασμό των διαδικασιών των φρανκικών Θεμελιωδών Νόμων.

[53] Βλ. Α. Μανιτάκη, *Ελληνικό Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 257-259 όπου και σχετικός υπομνηματισμός.

[54] Είναι ενδεικτικό ότι οι πραγματικές επαναστάσεις, όπως η Οκτωβριανή επανάσταση του 1917 ή η πορτογαλική «επανάσταση των γαριφάλλων» του 1974 δεν επικαλέστηκαν τη νομιμοποίηση των προηγούμενων καθεστώτων, ούτε προέβησαν σε «συνταγματική αλλοίωση». Βλ. για την περίπτωση της Ρωσίας Π.Ι. Στούτσκα, *Ο επαναστατικός ρόλος του δικαίου και του κράτους*, Σύγχρονη Εποχή, Αθήνα 1992, σελ. 142-181, και για την Πορτογαλία K. Mavrias, *Transition démocratique et changement constitutionnel en Europe du Sud. Espagne-Grèce-Portugal,* Ant. Sakkoulas, Athènes-Komotini, 1997, σελ. 68-73.

[55] Για αυτή τη διάκριση μεταξύ των μορφών κυβέρνησης βλ Ευ. Βενιζέλου, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου Ι,* ό.π., σελ. 240-241.

λαό[56]. Η εν λόγω αλλαγή έλαβε χώρα με το συνταγματικό νόμο της 3ης Ιουνίου 1958, ο οποίος προέβλεπε τη μεταφορά της αναθεωρητικής εξουσίας στην κυβέρνηση του στρατηγού De Gaulle, με τρόπο ανάλογο με αυτόν που είχε χρησιμοποιηθεί από τον Πεταίν το 1940[57]. Το αντεπιχείρημα ότι η «ιδέα δικαίου» μεταξύ της Τέταρτης και της Πέμπτης Γαλλικής Δημοκρατίας δεν είναι ουσιωδώς διαφορετική, εφόσον πρόκειται για αλλαγές στα πλαίσια του δημοκρατικού πολιτεύματος, είναι μάλλον απλουστευτικό, καθώς η μετατόπιση του κέντρου βάρους από τη νομοθετική στην εκτελεστική εξουσία ανατρέπει εκ βάθρων τις θεσμικές και πολιτικές ισορροπίες[58]. Η αλλοίωση του Συντάγματος διαφέρει από τη μεμονωμένη, ευθεία παραβίασή του, καθώς η πρώτη συνιστά μια δόλια ή έμμεση παγιωμένη και επαναλαμβανόμενη παραβίαση της λογικής που διέπει το Σύνταγμα[59].

Ωστόσο, η συνταγματική αλλοίωση έχει εμφανισθεί και με τη μορφή της αντισυνταγματικής άσκησης νομοθετικών αρμοδιοτήτων από όργανα της εκτελεστικής εξουσίας με αποτέλεσμα την καταστρατήγηση του νοήματος των συνταγματικών διατάξεων που καθόριζαν τη νομοπαραγωγική διαδικασία, πρακτική στην οποία τέθηκε τέλος το 1991[60]. Επιπλέον, ως συνταγματική αλλοίωση έχει θεωρηθεί και το γνωστό «παρασύνταγμα» της μετεμφυλιακής περιόδου, δηλαδή η συνύπαρξη της έκτακτης νομοθεσίας του εμφυλίου πολέμου μετά τη λήξη του παράλληλα με τον Καταστατικό Χάρτη[61]. Η τελευταία

[56] Για αυτή τη μετάβαση βλ., μεταξύ πολλών, Ol. Duhamel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Seuil, Paris 2009, σελ. 388-398.

[57] Βλ. Ξ. Γιαταγάνα, «Η καταστρατήγηση του Συντάγματος», *ΤοΣ*, 1975, σελ. 634-635 και τον εκεί υπομνηματισμό. Ως «καταστρατήγηση» αποδίδει ο Ξ. Γιαταγάνας τον αναφερθέντα όρο «fraude à la Constitution». Πρβλ Α. Μανιτάκη, *Ελληνικό Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 375, κατά τον οποίο η συνταγματική αλλοίωση στη Γαλλία έλαβε χώρα το 1962 όταν ο De Gaulle διεξήγαγε το δημοψήφισμα που καθιέρωσε την άμεση εκλογή του Προέδρου της Δημοκρατίας από το λαό διότι υπήρξε «παραμόρφωση της συντακτικής εξουσίας του λαού μέσω πρωτοβουλιών της εκτελεστικής εξουσίας … με σκοπό την τροποποίηση του Συντάγματος, καταστρατηγώντας έτσι τη συνταγματική διαδικασία αναθεώρησης του Συντάγματος».

[58] Βλ. την παρουσίαση αυτού του επιχειρήματος και την αντίκρουσή του σε G. Kaminis, ό.π., σελ. 268-272.

[59] Βλ. Α. Μανιτάκη, *Ελληνικό Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 373, ο οποίος αποδίδει τον όρο και ως «καταδολίευση του Συντάγματος».

[60] Με την απόφαση ΣτΕ (Ολομ.) 3536/1991, *ΤοΣ,* 1992, σελ. 150 και τον σχολιασμό από την Όλ. Παπαδοπούλου, «Νομοθετική κύρωση κανονιστικών πράξεων: το χρονικό της νομολογιακής μεταστροφής», *ΤοΣ,* 1992, σελ. 51 επ..

[61] Βλ. Ξ. Γιαταγάνα, «Η καταστρατήγηση του Συντάγματος», *ΤοΣ*, 1975, σελ. 637-641. Σύμφωνα με τον οποίο στο ίδιο παράδειγμα εντάσσονται και η απαγόρευση της καταχρηστικής άσκησης δικαιωμάτων και η δυνατότητα νόμιμης εκτροπής μέσω της κήρυξης κατάστασης πολιορκίας, αλλά και ιδεολογικού χαρακτήρα διατάξεις, όπως η αναφορά στην «εθνική συνείδηση» κλπ. Γενικότερα για τα παρασύνταγμα βλ. αντί άλλων, Βλ., αντί άλλων, Ν. Αλιβιζάτου, *Οι πολιτικοί θεσμοί σε κρίση (1922-1974). Όψεις της ελληνικής εμπειρίας*, γ΄ εκδ., Θεμέλιο, Αθήνα 1995, σ. 641 επ.

περίπτωση είναι ιδιαίτερα σημαντική διότι αποδεικνύει ότι είναι δυνατόν η ίδια η νομοθετική παραγωγή να κατατείνει στη θέσπιση διατάξεων που υποσκάπτουν τα θεμέλια του πολιτεύματος[62].

Στην περίπτωση του ισχύοντος ελληνικού Συντάγματος η αλλοίωση εκφράζεται ακριβώς με το ότι το Σύνταγμα εξακολουθεί να προβλέπει, τόσο διακηρυκτικά, όσο και με συγκεκριμένες διατάξεις που την εξειδικεύουν, την αρχή του «κοινωνικού κράτους δικαίου», όμως η νομοθετική πρακτική του «Μνημονίου» οδηγεί με ασφάλεια στην παραδοχή της θεσμοθέτησης ενός «νεο»φιλελεύθερου κράτους δικαίου[63]. Το καθοριστικό στοιχείο, πάντως, αποτελεί η «ιδέα δικαίου», η οποία διέπει μια μορφή κράτους. Το δε κοινωνικό κράτος δικαίου σε σχέση με το «νεο»φιλελεύθερο εντάσσονται βεβαίως από κοινού στον ίδιο τύπο (αστικού) κράτους, η «ιδέα δικαίου» που τα διέπει όμως διαφέρει ριζικά. Πρόκειται για αλλαγή της μορφής του κράτους και προσβολή θεμελιώδους αρχής του πολιτεύματος, καθώς τέτοια συνιστά η αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου[64].

Απέναντι στις αιτιάσεις για την αντισυνταγματικότητα ρυθμίσεων του «Μνημονίου» και των εκτελεστικών του νόμων, έχει εγερθεί και η συνολικότερη αντίρρηση ότι «η ταύτιση πολιτικών στόχων, επιδιώξεων, απαιτήσεων και διεκδικήσεων με συνταγματικές επιταγές και η διοχέτευση πολιτικών διενέξεων στο περιεχόμενο των συνταγματικών ρυθμίσεων και η κάλυψή τους με το μανδύα του συνταγματικού δικαίου, έχει ως αποτέλεσμα να διεξάγεται –και συνεπώς- να υποβαθμίζεται η πολιτική σε συνταγματικό επίπεδο»[65]. Αυτή η αντίληψη θεωρεί ότι η προσφυγή σε επιχειρήματα με αναφορά στο Σύνταγμα ή η διεκδίκηση από τη δικαστική εξουσία της κήρυξης ρυθμίσεων όπως οι προαναφερθείσες ως αντισυνταγματικών, εκτός από το ότι είναι αντικειμενικά ατελέσφορη μειώνει ασφυκτικά τα περιθώρια της διαπλαστικής ελευθερίας του δημοκρατικά νομιμοποιημένου νομοθέτη να αποφασίζει για τις κατευθύνσεις της ασκούμενης πολιτικής[66].

---

[62] Βλ. Ξ. Γιαταγάνα, ό.π., σελ. 637.

[63] Πρβλ. ενόψει της επικείμενης νέας «πανεπιστημιακής μεταρρύθμισης» τον ευρύτερο προβληματισμό του Χ. Ανθόπουλου, «Πανεπιστημιακή διακυβέρνηση και Σύνταγμα», *ΕφημΔΔ*, 5/2010, σελ. 589 και γενικότερα 589-594 για το εάν το Σύνταγμα στο σύνολό του έχει γίνει μετά το Μνημόνιο ένα απλό κομμάτι χαρτί.

[64] Βλ. Κ. Μαυριά, *Συνταγματικό Δίκαιο*, β' εκδ., Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2002, σελ. 329 επ.

[65] Απ. Γέροντας, «Το Μνημόνιο και η δικαιοπαραγωγική διαδικασία», ό.π., σελ. 715.

[66] Βλ. Ν. Αλιβιζάτου, «Αντισυνταγματικότητες: όχι στην ανεύθυνη πλειοδοσία», *Καθημερινή,* 11/7/2010. Πρβλ πάντως την απάντηση του πρωθυπουργού Γ. Παπανδρέου στην Κυριακάτικη Ελευθεροτυπία της 4/7/2010 σε ερώτηση περί αντισυνταγματικότητας διατάξεων του ασφαλιστικού νομοσχεδίου, όπου τονίζει ότι «Δεν είναι προφανές για ποιο λόγο το δικό μας Σύνταγμα θα μπορούσε να εμποδίζει κάτι πολύ λογικό, το οποίο ισχύει σε πολλές άλλες χώρες», παραβλέποντας την κανονιστική δεσμευτικότητα του Συντάγματος και την υποχρέωση της κυβερνητικής πολιτικής να κινείται στα πλαίσιά του.

Ωστόσο, πέρα από το αδιαμφισβήτητο πραγματικό γεγονός ότι το κυβερνών κόμμα οφείλει σε μεγάλο βαθμό την επιτυχία του στις εκλογές ακριβώς στο ότι παρουσίασε ένα συγκεκριμένο πρόγραμμα σε ακριβώς αντίθετη κατεύθυνση από αυτό που εφαρμόζει[67], από νομική σκοπιά το ζήτημα τίθεται τόσο απλά, όσο το έθεσε το Συνταγματικό Δικαστήριο της Λεττονίας στην γνωστή απόφασή του με την οποία έκρινε ως αντίθετες προς το Σύνταγμα της χώρας τις περικοπές των συντάξεων: «τα θεμελιώδη δικαιώματα που κατοχυρώνονται στο Σύνταγμα, δεσμεύουν το νομοθέτη, ανεξάρτητα από την οικονομική κατάσταση του Κράτους»[68]. Η διαπίστωση, εξάλλου, της ευχέρειας χάραξης και άσκησης της κυβερνητικής πολιτικής δεν σημαίνει την έλλειψη ορίων εκ μέρους του οικονομικού Συντάγματος. Τα δύο «απαγορευμένα άκρα» αποτελούν η συλλογικά σχεδιασμένη οικονομία του σοσιαλισμού και ο ακραίος, χωρίς κρατική πρόνοια και κοινωνική συμμετοχή, φιλελευθερισμός[69]. Οι πολιτικές που προβλέπονται στο «Μνημόνιο» και η νομοθεσία που τις εξειδικεύει κατατείνουν ακριβώς προς το δεύτερο απαγορευμένο άκρο, «μετατρέποντας την ποσότητα σε ποιότητα». Με άλλα λόγια, αν κάθε μία από τις προαναφερθείσες νομοθετικές ρυθμίσεις, κρινόμενη ως τέτοια, προσκρούει στο Σύνταγμα, η σώρευσή τους και η κοινή τους κατεύθυνση δεν σηματοδοτεί απλώς μία πληθώρα αντισυνταγματικών προβλέψεων, αλλά συνταγματική αλλοίωση[70]. Τα μέτρα του «Μνημονίου» δεν αποτελούν απλώς μέσα άσκησης οικονομικής πολιτικής, για την οποία η κυβέρνηση διαθέτει ευρεία ευχέρεια με βάση την ρητά προβλεπόμενη στο άρθρο 82 παρ. 1 του Συντάγματος αρμοδιότητά της να χαράζει τη γενική πολιτική της χώρας

[67] Βλ. Κ. Χρυσόγονου, «Κοινοβούλιο και κρίση αντιπροσώπευσης», *Αρμενόπουλος*, 2010, σελ. 1130.

[68] Βλ. την εν λόγω απόφαση σε ελεύθερη απόδοση της Αθ. Πετρόγλου σε *ΕΔΚΑ* 2010, σελ. 284-293 καθώς και τα συμπεράσματα που εξάγει από αυτήν ο Κ. Γιαννακόπουλος, «Το κράτος δικαίου και η εθνική κυριαρχία μπροστά στο ΔΝΤ», ό.π., σελ. 2-3. Πρβλ. τη συνολικότερη τοποθέτηση του Χ. Ανθόπουλου, *Το πρόβλημα της λειτουργικής δέσμευσης των θεμελιωδών δικαιωμάτων εν όψει του άρθρου 25 παρ. 2, 3 και 4 του Συντάγματος,* ό.π., σελ. 149, ο οποίος τονίζει ότι η πραγματική οργάνωση του κοινωνικού κράτους, δηλαδή το αν υπάρχει ένα ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα, αν υπάρχει ένα ορθολογικό και επαρκές συνταξιοδοτικό σύστημα, αν υπάρχουν κατάλληλες δημόσιες υπηρεσίες περίθαλψης, αν υπάρχει δίκαιο φορολογικό σύστημα, αν είναι ενισχυμένη η οικονομική θέση και η διαπραγματευτική δύναμη των εργαζομένων, δεν επηρεάζει τη συνταγματική καταξίωση της αρχής του κοινωνικού κράτους και καταλήγει πως «*ό,τι είναι πραγματικό δεν είναι και συνταγματικό*» [η υπογράμμιση δική του].

[69] Πρβλ στην ίδια κατεύθυνση, Γ. Κατρούγκαλου, «Το «παρασύνταγμα» του Μνημονίου και ο άλλος δρόμος», ό.π., σελ. 234-235.

[70] Πρβλ. γενικότερα Αρ. Μάνεση, *Συνταγματικό Δίκαιο. Πανεπιστημιακές παραδόσεις*, Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη 1967, σελ. 181-183, όπου προτείνεται μια εκδοχή του συνταγματικού δικαίου ως «κριτική επιστήμη», η οποία αναδεικνύει την εσκεμμένη από τις εκάστοτε κυρίαρχες πολιτικές δυνάμεις «αλλοίωση» του περιεχομένου των συνταγματικών διατάξεων.

σύμφωνα με τους ορισμούς του Συντάγματος και των νόμων[71], αλλά συγκλίνουν στην κατεύθυνση της αλλαγής της μορφής του κράτους.

Είναι γεγονός ότι το κύριο βάρος ανάδειξης του φαινομένου και αντίδρασης απέναντί του το έχουν οι πληττόμενοι από τις πολιτικές του «Μνημονίου», και όχι τόσο η νομολογία, η οποία αναμένεται να τηρήσει, καταρχήν τουλάχιστον, επιφυλακτική στάση[72]. Σε τελική ανάλυση, η αξία της διεξαγόμενης νομικής συζήτησης θα είναι αποκλειστικά ακαδημαϊκή εάν δεν συνδεθεί με τα κρίσιμα οικονομικά και κοινωνικοπολιτικά ερωτήματα που την τέμνουν. Μία τέτοια προσπάθεια γίνεται παρακάτω.

Γ. Εναλλακτικές προτάσεις στις παρυφές μεταξύ δικαίου και πολιτικής

Εφόσον, λοιπόν, το ζήτημα δεν είναι πρωτογενώς συνταγματικό, οι ρίζες του εντοπίζονται σαφώς στη σφαίρα της οικονομίας και της πολιτικής. Άλλωστε, το ύστατο επιχείρημα της κυβέρνησης και των υποστηρικτών των «μνημονιακών πολιτικών» έγκειται ακριβώς στο ότι αυτές, αν και επώδυνες, αποτελούν μονόδρομο απέναντι στο ενδεχόμενο χρεωκοπίας, άρα και επιγενόμενης αδυναμίας να πληρωθούν μισθοί και συντάξεις[73]. Σε πρώτο επίπεδο, έχει ήδη ορθά υπενθυμιστεί ότι από νομική άποψη τα κράτη δεν χρεοκοπούν με τον τρόπο με τον οποίο πτωχεύουν οι εμπορικές εταιρείες, δηλαδή δεν ρευστοποιείται η περιουσία τους για να αποδοθεί στους δανειστές τους, ούτε εξαφανίζονται από το νομικό κόσμο εξαιτίας της αδυναμίας πληρωμών των απαιτήσεων των δανειστών τους[74].

---

[71] Πρβλ. Ν. Αλιβιζάτου, *Το Σύνταγμα και οι εχθροί του στη νεοελληνική ιστορία 1800-2010*, ό.π., σελ. 569, κατά τον οποίο η Ελλάδα βρίσκεται για πρώτη φορά σε τέτοια επιτήρηση από την εποχή του Σχεδίου Μάρσαλ και του Δόγματος Τρούμαν, εφόσον δεν είναι πλέον κυρίαρχη χώρα στην οικονομία, γεγονός που την εμποδίζει και στα άλλα πεδία.

[72] Βλ. τις επισημάνσεις του αντιπροέδρου του Συμβουλίου της Επικρατείας, Κ. Μενουδάκου, ο οποίος τονίζει πως θα δοκιμαστούν βασικές αρχές του κοινωνικού κράτους και θέματα που σχετίζονται με τον σκληρό πυρήνα των ατομικών δικαιωμάτων των πολιτών και υπογραμμίζει πως η στάθμιση της Δικαιοσύνης «θα σχετίζεται με το δημόσιο συμφέρον, την αναλογικότητα στην επιβολή των μέτρων, αλλά και το κρίσιμο θέμα αν τα μέτρα είναι προσωρινά ή μόνιμα» σε Ι. Μάνδρου, «Μπαράζ προσφυγών εναντίον των μέτρων», *Καθημερινή*, 27/6/2010.

[73] Επικαλούνται, έτσι, μια «ιδιόρρυθμη κατάσταση ανάγκης», όπως υπογραμμίζει ο Γ. Κατρούγκαλος, «Το «παρασύνταγμα» του Μνημονίου και ο άλλος δρόμος», ό.π., σελ. 231.

[74] Είναι αλήθεια ότι στο άρθρο 14 παρ. 5 της από 8 Μαΐου 2010 διεθνούς σύμβασης δανειακής διευκόλυνσης μεταξύ της Ελλάδας και των κρατών-μελών της Ευρωζώνης προβλέπεται η παραίτηση της Ελλάδας από κάθε ασυλία όσον αφορά τα περιουσιακά της δικαιώματα από νομικές διαδικασίες που έχουν σχέση με τη σύμβαση, συμπεριλαμβανομένης της εκτέλεσης κατά περιουσιακών στοιχείων της χώρας στο βαθμό που δεν το απαγορεύει δεσμευτικό δίκαιο» (mandatory law). Βλ. σχετικά Κ. Χρυσόγονου, «Η χαμένη τιμή της Ελληνικής Δημοκρατίας…», ό.π., σελ. 1357-1359, όπου και ο ίδιος τονίζει ότι το κράτος δεν επιτρέπεται να απεμπολήσει την κυριαρχία του ή τα υλικά μέσα που καθιστούν εφικτή την άσκησή της. Άλλωστε, όπως επισημαίνει ο Γ. Κατρούγκαλος, «Το «παρασύνταγμα» του Μνημονίου και ο άλλος δρόμος», ό.π., σελ. 239-240, παραθέτοντας και σχετική διεθνή

Οι εναλλακτικές λύσεις, πέραν της ασκούμενης πολιτικής, σχετίζονται με την εκτίμηση της οικονομικής κρίσης. Προφανώς η ανάλυση των αιτίων της δεν είναι δυνατό να αποτελέσει αντικείμενο του παρόντος άρθρου. Ας σημειωθεί όμως ότι στην αμέσως προηγούμενη της κρίσης περίοδο, λόγω της φύσης του καπιταλιστικού συστήματος που στηρίζεται στην ανταγωνιστική συσσώρευση και της εγγενούς πτωτικής τάσης του μέσου ποσοστού κέρδους[75], οι νέες επενδύσεις τροφοδοτούσαν κατά μείζονα λόγο το χρηματοπιστωτικό σύστημα και όχι την πραγματική οικονομία[76]. Ήδη οι διαστάσεις της κρίσης διεθνώς είναι συγκρίσιμες με αυτές της περιόδου που ακολούθησε το κραχ του 1929, αν και το πεδίο της οικονομικής παρέμβασης του κράτους είναι ευρύτερο, γεγονός το οποίο εμποδίζει τη συνολική ζήτηση να καταρρεύσει με παρόμοιο τρόπο[77]. Οι «επιχειρήσεις διάσωσης» των τραπεζών και σημαντικών εταιρειών διεθνώς απαιτούν διαρκώς τεράστιους πόρους εξαιτίας του μεγέθους των ζημιών του τραπεζικού συστήματος[78]. Έτσι, τα κρατικά ελλείμματα διογκώνονται, τόσο λόγω αυτής της πολιτικής, όσο και από τις συνέπειες της ύφεσης στα δημόσια έσοδα και τις δημόσιες δαπάνες. Τα μέτρα λιτότητας πηγάζουν, σε γενικές γραμμές, από αυτόν τον φαύλο κύκλο, όχι από το «έλλειμμα ανταγωνιστικότητας» της ελληνικής οικονομίας ή τον «υπερδιογκωμένο» δημόσιο τομέα[79]. Αυτό αποδεικνύεται και από το ότι ήδη στο «Μηχανισμό στήριξης»[80] μετά την Ελλάδα προσέφυγαν και η Ιρλανδία και η Πορτογαλία, γεγονός που καθιστά οριακά επαρκή τα 440 δισεκατομμύρια Ευρώ του ευρωπαϊκού μηχανισμού χρηματοπιστωτικής

βιβλιογραφία, όταν υπάρχει κατάσταση ανάγκης τα κράτη κηρύσσουν στάση πληρωμών με μονομερή κυριαρχική τους πράξη.

[75] Βλ. Κ. Μαρξ, *Το Κεφάλαιο*, Γ' τόμος, Σύγχρονη εποχή, Αθήνα 1978, σελ. 267-337.

[76] Βλ. C. Harman, «The credit crunch and the crisis», *International Socialism*, τόμ. 118, 2008, σελ. 27-41.

[77] Βλ. Χ. Κουρουνδή, «Όψεις της σχέσης παγκοσμιοποίησης και έθνους-κράτους σήμερα», *Επιστημονική Επετηρίδα Αρμενόπουλος*, τόμ. 28, 2007, σελ. 90-93 και γενικότερα 85-112.

[78] Η Αμερικανική Κεντρική Τράπεζα (Fed) ενίσχυσε μόνο μεταξύ Μαρτίου 2008 και Μαΐου 2009 18 αμερικανικές τράπεζες και επιχειρήσεις με 9 τρισεκατομμύρια δολάρια περίπου. Βλ. S. Chan, J.C.McGinty, «Fed documents breadth of emergency measures", *New York Times*, 1 December 2010, G. Tett, "Lessons in a $3,300bn surprise from the Fed", *Financial Times*, 2 December 2010.

[79] Πρβλ. τη θέση του πρώην οικονομολόγου του ΔΝΤ R. Rajan, *Ναυτεμπορική*, 7/4/2011, «Η δημοκρατία έχει την τάση να θεσμοθετεί τον ηθικό κίνδυνο σε τομείς που είναι οικονομικά ή πολιτικά σημαντικοί -όπως ο χρηματοοικονομικός τομέας ή ο τομέας του real estate- επιτρέποντάς τους να ιδιωτικοποιούν τα κέρδη και να «κοινωνικοποιούν» τις ζημίες». Προφανώς ως «δημοκρατία» εννοεί την εκάστοτε πολιτική εξουσία.

[80] Όπως υπογραμμίζει ο Κ. Χρυσόγονος, «Η χαμένη τιμή της Ελληνικής Δημοκρατίας…», ό.π., σελ.1360, «ο μηχανισμός "στήριξης της ελληνικής οικονομίας", όπως τον ονομάζει ο ν. 3845/2010, είναι ψευδεπίγραφος. Στην πραγματικότητα πρόκειται για μηχανισμό στήριξης των αλλοδαπών χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων και οργανισμών, που δάνειζαν αλόγιστα το ελληνικό Δημόσιο στο παρελθόν.

σταθερότητας που δημιουργήθηκε τον Μάιο του 2010, ιδιαίτερα εάν περιέλθουν στην ίδια κατάσταση και άλλες χώρες[81].

Αυτές οι εκτιμήσεις καθορίζουν και τις αναζητήσεις εναλλακτικών προοπτικών αντιμετώπισης της οικονομικής κρίσης, οι οποίες πλέον επικεντρώνονται στη βούληση και όχι στην ικανότητα πληρωμής του δημόσιου χρέους[82]. Από τη μία πλευρά έχουν υπάρξει λύσεις τις οποίες έχουν ακολουθήσει κράτη στο πρόσφατο παρελθόν οι οποίες δεν μπορούν να απορρίπτονται a priori, αλλά να υπόκεινται σε σοβαρή κριτική εκτίμηση, ως προς την εφαρμογή και τις ενδεχόμενες συνέπειές τους[83]. Ενδεικτικά, στην περίπτωση της Αργεντινής το 2002, ύστερα από την αποτυχία του προγράμματος του ΔΝΤ και την εξέγερση που τη συνόδευσε, κηρύχθηκε κατάσταση «έκτακτης ανάγκης στην κοινωνική, οικονομική, διοικητική και συναλλαγματική πολιτική», και κατόπιν αναστάλθηκε η πληρωμή του εξωτερικού χρέους, με σκοπό την επαναδιαπραγμάτευση και την αναδιάρθρωσή του[84]. Το αποτέλεσμα ήταν ότι η οικονομία της Αργεντινής ανέκαμψε και το ΑΕΠ επανήλθε στα προ της κρίσης επίπεδα το 2007, αλλά οι μισθοί καθηλώθηκαν περίπου 20% κάτω από τα επίπεδα στα οποία βρίσκονταν το 1998 πριν ξεκινήσει η κρίση, αν και η βελτίωση του βιοτικού επιπέδου σε σχέση με την «εποχή του ΔΝΤ» είναι αισθητή[85]. Αναδιάρθρωση του χρέους και μείωσή του κατά 70% ύστερα από επαναδιαπραγμάτευση κατόπιν λογιστικού ελέγχου του, έλαβε χώρα στον Ισημερινό (Εκουαδόρ), χωρίς μάλιστα επίκληση κατάστασης ανάγκης, όπου έγινε μάλιστα και δημοψήφισμα το Σεπτέμβριο του 2008, ενσωματώνοντας στο Σύνταγμα της χώρας δύο άρθρα, τα 290 και 291, τα οποία καθορίζουν επακριβώς τους όρους κατά τους οποίους μπορεί το κράτος να δανειστεί στο μέλλον και απαγορεύουν τη σύναψη νέων δανείων για να ξεπληρωθούν τα

[81] Βλ. «Portugalling: Debts are not sustainable", *Financial Times*, 7/4/2011 για την επικείμενη ανεπάρκεια του «Μηχανισμού Στήριξης».

[82] Αυτό αναδεικνύουν ως σημαντικότερο στοιχείο σε μια μελέτη διακοσίων πενήντα περιστατικών αθέτησης πληρωμών προς εξωτερικούς δανειστές οι C. Reinhart, K. Rogoff, *This time is different: Eight centuries of financial folly*, Princeton University press, New Jersey 2009.

[83] Βλ. την εξέταση των εμπειριών Αργεντινής, Βραζιλίας, Ισημερινού, Ουρουγάης, Νορβηγίας και Ρωσίας, στις οποίες έγινε άρνηση πληρωμών ως μέσο πίεσης για την επαναδιαπραγμάτευση του χρέους σε Γ. Τόλιου, *Κρίση, «απεχθές» χρέος και αθέτηση πληρωμών. Το ελληνικό... δίλημμα*, Τόπος, Αθήνα 2011, σελ. 86-91.

[84] Οι πράξεις αυτές κρίθηκαν σύμφωνες με το διεθνές δίκαιο από εθνικά και διεθνή δικαστήρια. Βλ. τη σχετική νομολογία σε Γ. Κατρούγκαλου, «Το «παρασύνταγμα» του Μνημονίου και ο άλλος δρόμος», ό.π., σελ. 241.

[85] Βλ. τα στοιχεία που παραθέτει ο C. Katz, "El giro de la economia argentina", σε www. Aporrea.org/imprime/a30832.html.

παλιά[86], ενώ σε ανάλογη συνταγματική αναθεώρηση είχε προχωρήσει και η Βολιβία επί Προεδρίας Ε. Μοράλες το Δεκέμβριο του 2007[87].

Από την άλλη πλευρά, πυκνώνουν οι απόψεις που θέτουν επί τάπητος την πρόταση για μία αντίστροφη αμφισβήτηση του «οικονομικού Συντάγματος». Η πρόταση για διαγραφή του χρέους[88], κρατικοποίηση των τραπεζών με ταυτόχρονη θεσμοθέτηση του ελέγχου στις κινήσεις των κεφαλαίων τους από τους εργαζομένους, η απαγόρευση των απολύσεων και η συνακόλουθη, σε αυτό το πλαίσιο, ρήξη με την Ευρωπαϊκή Ένωση[89] αποτελούν, πράγματι, οριακές λύσεις στα πλαίσια του ισχύοντος Συντάγματος, καθώς αμφισβητούν τα θεμέλια του κεφαλαιοκρατικού τρόπου παραγωγής και τείνουν προς το «απαγορευμένο άκρο» του σοσιαλιστικού μετασχηματισμού. Με ένα τέτοιο σκεπτικό, σε τελική ανάλυση, η σωτηρία για το κοινωνικό κράτος βρίσκεται ακριβώς στη διεύρυνσή του.

Σε κάθε περίπτωση, στην εποχή μας αμφισβητούνται βεβαιότητες δεκαετιών και απαιτούνται ριζοσπαστικές και καινοτόμες λύσεις. Άλλωστε, «η αξία της νομικής επιστήμης – και το συναφές καθήκον των νομικών – έγκειται όχι μόνο στο να *ερμηνεύουμε* το ισχύον δίκαιο, αλλά και στο να προσπαθούμε να το *αλλάξουμε* εναρμονίζοντάς το προς την κοινωνική πρόοδο»[90].

[86] Βλ. E. Toussaint, D. Millet, *Debt, the IMF and the World Bank: sixth questions, sixty answers*, Monthly review press, New York 2010.

[87] Με αυτήν ενσωματώθηκαν στο Σύνταγμα τέσσερα νέα άρθρα (με αριθ. 322, 324, 325 και 330), που ορίζουν αυστηρά τους όρους δανεισμού του κράτους. Βλ. Λ. Βατικιώτη, «Παύσεις πληρωμών και επαχθές χρέος: Κανόνας και όχι εξαίρεση», *Ουτοπία*, τ. 93, 2011, σελ. 49, υποσημ. 7.

[88] Το Σοβιετικό Σύνταγμα του 1918, στο άρθρο 3 παρ. δ' όριζε ως «πρώτον πλήγμα κατά του διεθνούς κεφαλαίου, τον νόμον περί ακυρώσεως των υπό της Κυβερνήσεως του Τσάρου, των γεωκτημόνων και των αστών συναφθέντων δανείων και εκφράζει την πεποίθησιν ότι η εξουσία των Σοβιέτ θα εξακολουθήση βαδίζουσα επί της αυτής οδού μέχρι της πλήρους νίκης της διεθνούς εξεγέρσεως των εργατών κατά του ζυγού του κεφαλαίου». Βλ. Αν. Τάχου, ό.π., σελ. 95 (μετάφραση Αλ. Σβώλου). Πρβλ Γ. Κατρούγκαλου, «Memoranda sunt servanda?...», ό.π., σελ. 153-154, ο οποίος θεωρεί ότι η προαναφερθείσα περίπτωση του Ισημερινού έλκει την καταγωγή της από την καταγγελία του τσαρικού χρέους. Ωστόσο, μάλλον εντάσσεται στο παράδειγμα της Αργεντινής, παρά τις επιμέρους διαφορές, διότι βασικό κοινό στοιχείο μεταξύ τους συνιστά η επαναδιαπραγμάτευση και η συμφωνία με τους πιστωτές για αποπληρωμή του χρέους, έστω και μειωμένου, και όχι η συνολική διαγραφή του, η οποία θα προϋπέθετε επαναστατικές ρήξεις.

[89] Βλ. αντί άλλων Π. Γκαργκάνα, «Η «ελληνική τραγωδία» σε Ν. Λούντου (επιμ.), *Ο ελληνικός καπιταλισμός, η παγκόσμια οικονομία και η κρίση*, Μαρξιστικό βιβλιοπωλείο, Αθήνα 2010, σελ. 63-75.

[90] Αρ. Μάνεσης, *Δίκαιο, Σύνταγμα, Πολιτική*, Παρατηρητής, Θεσσαλονίκη 1984, σελ. 28 [η υπογράμμιση δική του].