

**Η εντυπωσιακή, παρά την κρίση, ανθεκτικότητα του Συντάγματος  
χάρη στην άδηλη μεταβολή του κανονιστικού νοήματός του**

**Του Αντώνη Μανιτάκη**

*(Προδημοσίευση από το υπό εκτύπωση βιβλίο,  
Αντώνης Μανιτάκης, Το λυκόφως της Μεταπολίτευσης πριν, κατά και μετά το  
Μνημόνιο, Επίκεντρο 2020, 486 σελ.)*

Στη μελέτη αυτή επισημαίνονται τα στοιχεία εκείνα, τόσα τα τυπικά όσο και τα ουσιαστικά, που επέτρεψαν στην ελληνική συνταγματική νομιμότητα να αντέξει στους κραδασμούς, στις πιέσεις και στις εντάσεις της πρωτοφανούς και ατέλειωτης οικονομικής και κοινωνικής κρίσης στην Ελλάδα. Και αυτό παρά την ηθικοπολιτική κατάρρευση του υπάρχοντος πολιτικού και κομματικού συστήματος. 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 μόνον της κρίσης αλλά και της ευρωπαϊκής ενοποίησης και της παγκοσμιοποίησης και να μεταλλάσσεται ανάλογα, το ίδιο, νοηματικά. Η κρίση επηρέασε πράγματι την εφαρμογή και την ερμηνεία του Συντάγματος, αλλά και το Σύνταγμα, και ιδίως η χρήση του, έδρασαν κατευναστικά, εξορθολογιστικά και με ηπιότητα πάνω στην κρίση. Η σχέση, τελικά, Συντάγματος και κρίσης ήταν διαδραστική. Δεν ήταν πάντως «αντιστασιακή», ούτε βέβαια «αντιδραστική».

Έχει δημιουργηθεί από τη συνταγματική πρακτική και ερμηνεία, μέσω των άδηλων τροποποιήσεών του, ένα πραγματικό Σύνταγμα, που δεν αντίκειται στα καθιερωμένα νοήματα του τυπικού Συντάγματος, αλλά το συμπληρώνει τροποποιώντας το. Μήπως χρειάζεται ύστερα από αυτό να ξανασκεφτούμε την αντίληψη που έχουμε για το Σύνταγμα, η οποία είναι του περασμένου αιώνα, κυρίως εγγυητική και κρατικο-θετικιστική; Και μήπως χρειάζεται να ξαναδούμε την έννοια του εθνικού συνταγματισμού σε συνάρτηση με τις υπερεθνικές νομιμότητες που περιβάλλουν το Σύνταγμα και συμπλέουν μαζί του;

## **A. Ανθεκτικότητα υπό το πρίσμα της διαδραστικής σχέσης Συντάγματος και κρίσης**

Το πλέον αξιοπρόσεκτο και, τελικά, το πλέον αξιοπερίεργο στην περίπτωση της Ελλάδος, σε ό,τι αφορά ειδικά την επίδραση της «κρίσης» στο Σύνταγμα, αλλά και το αντίστροφο, την επίδραση του Συντάγματος στην «κρίση», είναι ότι παρά την τρομακτική, χωρίς προηγούμενο και χωρίς τελειωμό, δημοσιονομική κρίση, το Σύνταγμα επέδειξε μια εντυπωσιακή ανθεκτικότητα <sup>1</sup> Όχι μόνον επέζησε της κρίσης, αλλά και την αντιμετώπισε κατά βάση με επιτυχία και αποτελεσματικότητα. Δεν την απορρόφησε, απλώς τη ρύθμισε την υπέταξε, την ενσωμάτωσε αρμονικά στην κανονιστικότητά του. Αυτό δείχνει ότι το Σύνταγμα δεν είναι μόνον ένας παθητικός δέκτης εντάσεων, πιέσεων και κραδασμών, δεν εγγυάται παθητικά τις ελευθερίες των πολιτών και τη νόμιμη δράση των οργάνων, αλλά ταυτόχρονα επιδρά θετικά στη συνταγματική νομιμότητα, εξορθολογίζοντάς την, τροποποιώντας την. Λειαινεί τις γωνίες, απαλύνει τις προστριβές και ενεργώντας έτσι νομιμοποιεί, κάνει αποδεκτή την κυβερνητική πολιτική και τη δράση της πολιτικής εξουσίας.

## **B. Η ανθεκτικότητα ως προσαρμοστικότητα Με όχημα τη συνταγματική προβλεψιμότητα και τη νοηματική πλαστικότητα των συνταγματικών διατάξεων**

Τα αποτελέσματα αυτά επιτεύχθηκαν επειδή, μέσα στην κανονιστικότητά του, το Σύνταγμα επέδειξε μια αξιοζήλευτη προσαρμοστικότητα στη νέα απρόβλεπτη οικονομική, κοινωνική και πολιτική πραγματικότητα. Μια προσαρμοστικότητα που οφείλεται σε δύο ειδών παράγοντες: Πρώτον, θεσμικούς, επειδή εμπεριείχε διαδικασίες και προέβλεπε θεσμούς που του επέτρεπαν να προσαρμόζεται, και δεύτερον διότι κατά την εφαρμογή, ή καλύτερα κατά την πραγμάτωσή του, το Σύνταγμα αλλάζει νοήματα, παρακολουθώντας τις εξελίξεις και συμβαδίζοντας με αυτές. Έτσι το Σύνταγμα όχι μόνον πραγματώνεται διαρκώς όσο ισχύει και εφαρμόζεται, αλλά ταυτόχρονα πραγματώνει την πραγματικότητα, την προσαρμόζει στα κελεύσματά του και τη διαμορφώνει ανάλογα .

---

<sup>1</sup> Το κείμενο αυτό παρουσιάστηκε για πρώτη φορά σε ειδήλωση που διοργάνωσε το Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου στην Αίθουσα του Δικηγορικού Συλλόγου Αθηνών, με αφορμή την έκδοση του βιβλίου της *Αλκμήνης Φωτιάδου και του Ξενοφώντος Κοντιάδη Η Ανθεκτικότητα του Συντάγματος*, εκδ. Σάκκουλα, 2016 (βλ. κυρίως σσ. 15-30 και 100-142. Για το ίδιο θέμα βλ. τη μελέτη της τότε Προέδρου του Συμβουλίου της Επικρατείας *Κατερίνας Σακελαροπούλου*, με αντικείμενο την σχετική νομολογία του ίδιου Δικαστηρίου, «Κρίση και ανθεκτικότητα του Συντάγματος», *Εφημ.ΔΔ.*, 2016, σσ. 3-15. Βλ. επίσης τη μελέτη του *Γ. Δρόσου*, «Η κρίση της οικονομίας και η κρίση του δικαστή», *Εφημ.ΔΔ.* 2/2015. σ. 15. Και το *ημέτερον* Βλέπε και *Antonis Manitakis*, The impressive resilience of the Greek Constitution in the current financial crisis in Europe, σε *Papadoulou/ Pernice/ Weiler* (eds.), *Legitimacy Issues of the European Union in the face of Crisis*, Dimitris Tsatsos in Memoriam, Nomos, 2017, σ. 217-221

Με τον τρόπο αυτό μεταλλάσσεται –όσο και αν φαίνεται παράδοξο– από αυστηρό σε ήπιο. Παραμένει αυστηρό, ως προς τις τυπικές διατάξεις του, που μπορούν να τροποποιηθούν μόνον με συνταγματική αναθεώρηση, και γίνεται ήπιο, εύπλαστο, ως προς τα νοήματα που εμπεριέχει, ως προς την κανονιστικότητά του, που δεν μένει απολιθωμένη, ακίνητη, αλλά μεταμορφώνεται κατά την πραγμάτωσή της. Αυτό είναι το δεύτερο συνταγματικό παράδοξο της κρίσης. Άρα, ο γενικόλογος τίτλος «Σύνταγμα και κρίση» είναι ατελής ή ελλιπής, αν υποδηλώνει ότι κρίση και Σύνταγμα βρίσκονται ή μία απέναντι στο άλλο ως δύο ξένοι, που κοιτάζονται ατάραχα και καχύποπτα μεταξύ τους, λες και ανήκουν σε αντίπαλα στρατόπεδα. Αντίθετα, το ένα επιδρά στο άλλο και διατηρείται έτσι μεταξύ τους μια σχέση αμφίδρομη, διαδραστική. Η ρυθμιστική ικανότητα ενός Συντάγματος δοκιμάζεται όταν βρίσκεται αντιμέτωπη με διαταραχές ή ανατροπές της οικονομικής και πολιτικής κανονικότητας <sup>2</sup>.

#### **Δύο παρεμπόμπουσες, εμπειρικές διαπιστώσεις από την πραγματικότητα:**

α) Εκείνο που παρατηρείται στη διάρκεια της επτάχρονης (2009-2016) ύφεσης και της εφαρμογής ενός βίαιου ευρωπαϊκού προγράμματος δημοσιονομικής προσαρμογής και άτεγκτης λιτότητας είναι ότι η διακυβέρνηση της χώρας συντελέστηκε, βασικά, με σεβασμό στους συνταγματικούς κανόνες του δημοκρατικού και κοινοβουλευτικού πολιτεύματος. Είναι χαρακτηριστικό ότι διενεργήθηκαν την ίδια περίοδο, σε συνθήκες δημοκρατικής ομαλότητας και συνταγματικής κανονικότητας τρεις εκλογικές αναμετρήσεις (το 2009, το 2012 και δύο φορές το 2015, τον Ιανουάριο και τον Σεπτέμβριο), καθώς και ένα δημοψήφισμα, συντελέστηκε ομαλή διαδοχή στην εξουσία μιας κεντροδεξιάς κυβέρνησης από μια αριστερή και άλλαξαν πέντε κυβερνήσεις και τέσσερις πρωθυπουργοί. Και όλα αυτά, παρά την πολιτική πόλωση, τις κοινωνικές εντάσεις και τους οικονομικούς κραδασμούς. Το δημοκρατικό πολίτευμα μαζί με το κοινοβουλευτικό σύστημα διακυβέρνησης, και γενικά οι συνταγματικοί θεσμοί, λειτούργησαν στην περίοδο της κρίσης κανονικά, με σεβασμό στις θεμελιώδεις αρχές τους, χωρίς να εγερθούν μείζονα ζητήματα αμφισβήτησης της συνταγματικής νομιμότητας, χωρίς να διαταραχθεί η ομαλή λειτουργία τους ή να απειληθεί η ανατροπή τους και, κυρίως, χωρίς να τεθεί ποτέ ζήτημα αναστολής ισχύος

---

<sup>2</sup> Βλέπε σχετικά τις μελέτες στον συγκριτικό τόμο, *Constitutions in the Global Financial Crisis, A Comparative Analysis*, (ed. Xenophon Contiades), Routledge 2013, και ειδικά τη συνθετική μελέτη, των Xenophon Contiades, and Alkmini Fotiadou, *The Global Financial Crisis, and the Constitution*, σ. 1-59 και την ελληνική έκδοση των ίδιων συγγραφέων, Αλκμήνης Φωτιάδου και Ξενοφώντος Κοντιάδη, ό.π., σ. 100 επ. Βλέπε Γ Καραβοκώρη, *Το Σύνταγμα και κρίση*, Από το δίκαιο της ανάγκης στην αναγκαιότητα του δικαίου, Κριτική, 2014, και Π. Μαντζούφα, *Οικονομική κρίση και Σύνταγμα*, Σάκικουλας, 2014, όπου και περιέχεται παρουσίαση της σχετικής νομολογίας και των εκτελεστικών των Μνημονίων νόμων μέχρι το 2014, σσ. 13-189. Και Κ. Στρατηλάτη, *Το πολιτικό σύστημα σε κρίσιμη καμπή. Οι θεσμικές συνθήκες και το Σύνταγμα*, Παπαζήσης, Αθήνα, 2015.

των ατομικών και συλλογικών ελευθεριών και θέσης σε ισχύ καθεστώτος έκτακτης ανάγκης (άρθρο 48 του Συντάγματος).

Η χώρα ζούσε και ζει μια οικονομική κατάσταση εξαιρετική χωρίς να έχει εγκαθιδρυθεί καθεστώς εξαιρέσεως (*état d'exception*), ούτε καθεστώς έκτακτης ανάγκης που συνεπάγονται και τα δύο προσωρινή αναστολή της συνταγματικής προστασίας των ατομικών ελευθεριών<sup>3</sup>.

β) Ένα άλλο αξιοπρόσεκτο στοιχείο, και για μένα αξιοθαύμαστο, είναι ότι ο ελληνικός λαός υπέμεινε και εξακολουθεί να υπομένει με καρτερικότητα μια «εξαιρετικά κρίσιμη» οικονομική κατάσταση, χωρίς να χάσει την πίστη του στο δημοκρατικό πολίτευμα ή την εμπιστοσύνη του στο πλουραλιστικό, κοινοβουλευτικό σύστημα διακυβέρνησης. Συμμορφώνεται μάλιστα, σε γενικές γραμμές, στους νόμους των εξαιρετικών περιστάσεων, παρόλο που του είναι οδυνηροί έως και απεχθείς. Και όλα αυτά, παρόλο που η πολιτική εξουσία και οι πολιτικοί έχουν χάσει στα μάτια του την αξιοπιστία τους, το παλιό κομματικό σύστημα έχει ηθικο-πολιτικά καταρρεύσει και το πολιτικό σύστημα έχει απαξιωθεί υπό το βάρος των κρουσμάτων διαφθοράς, κομματικής φαυλότητας, πελατοκρατίας και κυρίως της κυβερνητικής ανικανότητάς του να διαχειριστεί την κρίση. Η ιδιόμορφη αυτή κατάσταση, με το Σύνταγμα να επιδεικνύει ανθεκτικότητα, διατηρώντας ισχυρά το κύρος και την αυθεντικότητά του, ενώ το πολιτικό σύστημα συγκλονίζεται ηθικο-πολιτικά και απονομιμοποιείται, συνδυάζεται και μ' ένα άλλο, θετικό για τους συνταγματικούς θεσμούς σημάδι: δεν έχει εκδηλωθεί, όλο αυτό το διάστημα, κρίση εξουσίας ή κρίση κυβερνησιμότητας. Οι κυβερνήσεις σχηματίζονται χωρίς χρονοτριβή, διαμορφώνουν και εκτελούν κυβερνητικές πολιτικές στο πλαίσιο του προγράμματος δημοσιονομικής προσαρμογής και σε εκτέλεση των προβλέψεων των Μνημονίων (*Memorandum of Understanding*). Κυβερνούν, ενώ στηρίζονται κοινοβουλευτικά στις επιβεβλημένες κυβερνητικές πλειοψηφίες, που ψηφίζουν μέτρα με τις προβλεπόμενες συνταγματικές και κοινοβουλευτικές διαδικασίες. Συνοπτικά: Δεν είχαμε κρίση συνταγματικής νομιμότητας ούτε χρειάστηκε να προστρέξουμε σε κατάσταση «έκτακτης ανάγκης» (*état d'exception*) ή σε κατάσταση πολιορκίας και αναστολής ισχύος, λόγω των εξαιρετικών περιστάσεων, συνταγματικών διατάξεων. Όλα συντελέστηκαν στο πλαίσιο της ισχύουσας συνταγματικής νομιμότητας. Η νομολογία της κρίσης δεν ήταν μια νομολογία αναστολής ισχύος, ούτε εφαρμογής δικαίου της ανάγκης όπως π.χ. στην Κύπρο<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Βλέπε επ'αυτού την περιεκτική μελέτη του *George Karavokyris*, *Constitution and Necessity in Times of Crisis: an alternative Way of understanding the complicated relation between Law and Politics*, *European Potiteia*, t. 2/2015, pp. 347-363, του ίδιου *Το Σύνταγμα και η Κρίση, Από το δίκαιο της ανάγκης στην αναγκαιότητα του Δικαίου, Κριτική*, 2014.

<sup>4</sup> Βλέπε ειδικά την μελέτη του Προέδρου επί τιμή του Συμβουλίου της Επικρατείας, *Παναγιώτη Πικραμένου*, *Δημόσιο Δίκαιο σε έκτακτες συνθήκες από την οπτική της ακυρωτικής διοικητικής διαδικασίας*, *ΘΠΔΔ*, 2/2012, σσ. 97-100, καθώς και το πρόσφατο βιβλίο του *Ev. Βενιζέλου*, *Η Δημοκρατία μεταξύ συγκυρίας και Ιστορίας*, εκδ.

## Γ. Πώς επιτεύχθηκαν τα προηγούμενα

Μέσα από δύο διόδους:

α) Τη διαδικαστική ενσωμάτωση της διεθνούς και ευρωπαϊκής νομιμότητας – που στήριζε τα προγράμματα δημοσιονομικής προσαρμογής– στην ελληνική συνταγματική τάξη με συνέπεια να επέλθουν άδηλες τροποποιήσεις του Συντάγματος, και

β) Τη συνταγματική νομολογία που επιφέρει άτυπες τροποποιήσεις του Συντάγματος, ερμηνεύοντάς το και διαπλάθοντας νοήματα ενόψει συγκεκριμένων πραγματικών και νομικών περιστατικών.

α) *Ανθεκτικότητα οφειλόμενη στη διαδικαστική ευελιξία του ισχύοντος Συντάγματος.* Εκείνο που ήταν ορατό από την αρχή της κρίσης και από τα πρώτα χρόνια εφαρμογής του προγράμματος δημοσιονομικής προσαρμογής ήταν η άδηλη τροποποίηση του Συντάγματος, που πραγματωνόταν χάρη στους ευέλικτους συνταγματικούς μηχανισμούς ένταξης ή ενσωμάτωσης της διεθνούς και ευρωπαϊκής έννομης τάξης στην εθνική. Η τελευταία βασίστηκε εξολοκλήρου στις ειδικές συνταγματικές πρόνοιες συμμετοχής της Ελλάδος στις διαδικασίες της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, που είχε προβλέψει ο συντακτικός νομοθέτης του 1975. Πρόκειται για τις εξόχως λειτουργικές και, όπως αποδείχθηκε, προνοητικές διατάξεις των άρθρων 28 παρ. 2 και 3Σ, που καθιερώνουν μια άτυπη και άδηλη διαδικασία τροποποίησης του περιεχομένου του Συντάγματος, μέσω της κύρωσης των διεθνών συνθηκών<sup>5</sup>. Σε αντιδιαστολή με εκείνη της τυπικής και ανελαστικής διαδικασίας της συνταγματικής αναθεώρησης, που αφορά τις τυπικές διατάξεις του και προβλέπεται στο άρθρο 110 του Συντάγματος. Η κύρωση δηλαδή από το ελληνικό κοινοβούλιο ευρωπαϊκών ή διεθνών συνθηκών επέφερε άδηλες τροποποιήσεις στο κανονιστικό περιεχόμενο του Συντάγματος και στην άσκηση της εθνικής κυριαρχίας, με τις ευλογίες του ίδιου του Συντάγματος.

Η ελληνική συνταγματική τάξη βρέθηκε έτσι προικισμένη από το Σύνταγμα με μεγάλη διαδικαστική συνταγματική ευελιξία, αφού μπορούσε χωρίς συνταγματική αναθεώρηση να τροποποιεί το περιεχόμενο ή να αλλάζει το πρωτογενές νόημα των διατάξεών του. Οι προαναφερθείσες συνταγματικές διατάξεις, άρθρα 28 παρ. 2 και 3, μαζί με τη σχετική ερμηνευτική δήλωση, που έγινε με την Αναθεώρηση του 2001, της επέτρεπαν να συμμετέχει, άμεσα και ενεργά, στις διαδικασίες της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και να προσαρμόζεται αυτόματα με απλή απόφαση του Κοινοβουλίου σε κάθε απόφαση ή πράξη των οργάνων της ΕΕ, ακόμη και διακυβερνητικού

---

Πατάκη, 2018, σ. 487 επ. Σχετικά με την κατάσταση ανάγκης στην Κύπρο, τις μελέτες των Αχ. Αμιλιανίδη- Χρ. Παπαστυλιανό-Κ. Στρατηλάτη, Η Κυπριακή Δημοκρατία και το Δίκαιο της Ανάγκης, εκδ. Σάκκουλα, 2016.

<sup>5</sup> Βλ. Αντ. Μαντάκη, Ελληνικό Συνταγματικό Δίκαιο, Σάκκουλας, 2004 σ. 377 επ.

χαρακτήρα, όπως είναι οι πράξεις και οι αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου των αρχηγών κρατών και πρωθυπουργών. Και όλα αυτά χωρίς να χρειάζεται, όπως σε άλλα κράτη, η χρονοβόρα και βαριά διαδικασία της συνταγματικής αναθεώρησης. Με τον τρόπο αυτό το Σύνταγμα άλλαξε και αλλάζει σταδιακά υφή, μετατρέπεται από αυστηρό σε ήπιο, σε ό,τι αφορά τις σχέσεις του με τη διεθνή και ευρωπαϊκή έννομη τάξη και την ενσωμάτωσή της στην εθνική. Εκτός όμως από τις διεθνές πρόνοιές του, το Σύνταγμα περιέχει και άλλες διατάξεις, που του επιτρέπουν τη λήψη εξαιρετικών νομοθετικών μέτρων, όταν συντρέχουν εξαιρετικά επείγουσες και απρόβλεπτες καταστάσεις (άρθρο 44 παρ. 1Σ. που προβλέπει την έκδοση ΠΝΠ). Τα έκτακτα νομοθετικά μέτρα αντιμετώπισης της οικονομικής κρίσης και διασφάλισης μιας μόνιμης και σταθερής δημοσιονομικής ισορροπίας, λήφθηκαν με βάση τις πάγιες συνταγματικές πρόνοιες και διαδικασίες και εντάχθηκαν στο πλαίσιο της ισχύουσας συνταγματικής νομιμότητας και κανονικότητας, χωρίς να χρειαστεί η αναστολή συνταγματικών διατάξεων και η επίκληση της κατάστασης έκτακτης ανάγκης. Δεν είχαν άρα χαρακτήρα προσωρινό ή μεταβατικό ούτε εξαιρετικό, ούτε βέβαια βρισκόνταν μεταξύ *droit et non droit*, όπως ισχυρίστηκε μια μερίδα της ελληνικής θεωρίας<sup>6</sup>. Θεσπίστηκαν για να διαρκέσουν, ήρθαν για να μείνουν, εντάχθηκαν στην ισχύουσα συνταγματική νομιμότητα και αποτελούν πλέον μέρος μιας υπό διαμόρφωση, νέας «συνταγματικής κανονικότητας»<sup>6</sup>. Ακόμη και όταν ενεργοποιούταν η έκτακτη νομοθετική διαδικασία του άρθρου 44 παρ. 1Σ, ακόμη και σε αυτή την περίπτωση, η «έκτακτη νομοθέτηση» συντελούταν στο πλαίσιο της ισχύουσας συνταγματικής νομιμότητας. Σε αυτή την έκτακτη νομοθεσία θα πρέπει εξάλλου να προστεθεί και η τακτική νομοθετική διαδικασία η οποία προβλέπεται από το Σύνταγμα και τον Κανονισμό της Βουλής, που καθιερώνουν την εξαιρετικά ταχεία ψήφιση νομοθετημάτων μέσω της διαδικασίας του κατεπείγοντος. Σε ελάχιστες μέρες περνούσαν από τις κοινοβουλευτικές επιτροπές και συζητούνταν και ψηφίζονταν από την Ολομέλεια χιλιάδες σελίδες –συνολικά στα οκτώ χρόνια της κρίσης πρέπει να είναι περισσότερες από μερικές δεκάδες χιλιάδες σελίδες νομοθεσίας– εις εκτέλεση των τριών μνημονίων. Η νομοθεσία αυτή συμπυκνωνόταν σε κάθε νομοσχέδιο σε ελάχιστο αριθμό άρθρων, ώστε να είναι δυνατή η ταχύτατη υπερψήφισή τους. Η επινοητικότητα του μνημονιακού νομοθέτη ήταν πράγματι αξιοθαύμαστη καθόλη τη διάρκεια της εν λόγω νομοθέτησης.

Ένα από τα θετικά της Αναθεώρησης του 2001, που αγνοείται, είναι ότι προέβλεψε και σχεδίασε εξαιρετικά σύντομες διαδικασίες ώστε να ψηφίζονται σε ελάχιστο χρονικό διάστημα εκτενέστατα, ακόμη και πολύ σοβαρά νομοθετήματα,

---

<sup>6</sup> Βλέπε αντίθετα *Constantin Yiannakopoulos*, *Un État devant la faillite : entre droit et non-droit*, [www.constitutionalism.gr](http://www.constitutionalism.gr). Του ίδιου, *Between national and european legal order as reproduction of the crisis of the rule of law*, [www.constitutionalism.gr](http://www.constitutionalism.gr) <sup>7</sup> Έτσι και ο *Venizelos Evangelos*, *State Transformation and the European Integration Project. Lessons from the Financial Crisis of Greek Paradigm*. [www.constitutionalism.gr](http://www.constitutionalism.gr)

όπως η ογκώδης εκτελεστική των μνημονίων νομοθεσία που αριθμούσε εκατοντάδες σελίδες.

β) *Ανθεκτικότητα διά της άτυπης, μέσω της νομολογίας, μεταλλαγής του νοήματος των συνταγματικών διατάξεων*

Δεν είναι όμως μόνον η συνταγματική διαδικαστική ευελιξία στον τομέα της ταχείας νομοθέτησης, καθώς και στον τομέα της ενσωμάτωσης των διεθνών συμφωνιών στην ελληνική έννομη τάξη, που συνέτειναν στην ανθεκτικότητα και την προσαρμοστικότητα του Συντάγματος στις εξαιρετικές συνθήκες της μνημονιακής εποχής. Είναι και η άτυπη κανονιστική μετάλλαξη του διά μέσου της εφαρμογής του και της ερμηνείας του από το νομοθέτη και από τη συνταγματική Δικαιοσύνη<sup>7</sup>. Η τελευταία, και ειδικά το ΣτΕ, ερμηνεύοντας το Σύνταγμα κατά την εκδίκαση υποθέσεων αμφισβήτησης της συνταγματικότητας μνημονιακών νόμων, που υλοποιούσαν «κρίσιμες» δημοσιονομικές, φορολογικές και ασφαλιστικές πολιτικές, διέπλασε, ανέπλασε και διαμόρφωσε συνταγματικά επιχειρήματα και νομολογικές σταθερές ή γνώμονες, τέτοιους, που επιτρέπουν (και προτρέπουν νομοθέτη και κυβέρνηση σε) μια ισόρροπη και λελογισμένη αντιστάθμιση της προσβολής των συνταγματικών δικαιωμάτων, ιδίως των κοινωνικών, όταν εξυπηρετούνται, πράγματι, σκοποί δημοσίου συμφέροντος, που ορίζονται από την κυβέρνηση. Έχοντας ως οδηγό και δικαιολογία της προσβολής των δικαιωμάτων την εξυπηρέτηση σκοπών δημοσίου συμφέροντος και με σταθερό σταθμιστικό γνώμονα την αρχή της αναλογικότητας, ο δικαστής της συνταγματικότητας ζύγιζε συγκεκριμένα, στις υποθέσεις που είχε μπροστά του, με βάση τα νομικά και πραγματικά περιστατικά της κάθε υπόθεσης, το μέγεθος της προσβολής που επέρχεται στο δικαίωμα, έναντι του σκοπού δημοσίου συμφέροντος ή της δημόσιας πολιτικής που χρειαζόταν επιτακτικά να εξυπηρετηθεί. Και τούτο είναι εμφανές σε όλη τη νομολογία της κρίσης.

Συνεπώς, το προστατευτέο κανονιστικό περιεχόμενο ή το νόημα των συνταγματικών δικαιωμάτων δεν είναι δεδομένο ούτε अपαράλλαχτο. Το «πραγματικό τους νόημα» δεν το ανακαλύπτει ο δικαστής ούτε το αποκαλύπτει, ως κάτι το δεδομένο και αυτούσιο. Το διαμορφώνει, το διαπλάθει, όχι όμως γενικά και αφηρημένα, ούτε αυθαίρετα ή εκ του μηδενός. Στην πραγματικότητα το επινοεί, αλλά με βάση την προηγούμενη σχετική νομολογία, την οποία συμπληρώνει ή τροποποιεί, ακολουθώντας μεθόδους και όρια καθιερωμένα και δοκιμασμένα και αιτιολογώντας, πάντα, αναλυτικά τις αποφάσεις του. Έτσι ώστε να μη διαταράσσεται η συνέχεια και η ασφάλεια του Δικαίου. Δ. Προς μία ήπια συνταγματική κανονιστικότητα;

Η δικανική πρακτική της συχνής και πυκνής προσφυγής του Έλληνα δικαστή της συνταγματικότητας στις ρήτρες του «δημοσίου συμφέροντος» και της «αναλογικότητας» δεν αποτελεί νομολογιακή πρακτική που εμφανίστηκε την περίοδο

<sup>7</sup> Σχετικά με τις άτυπες ή άδηλες τροποποιήσεις του Συντάγματος, βλέπε εκτενέστερα το σχετικό κεφάλαιο του βιβλίου μου *Ελληνικό Συνταγματικό Δίκαιο*, τ. Ι. Εκδόσεις Σάκκουλα, 2004, σσ. 359-432

της κρίσης. Δεν συνιστά μια «εξαιρετική» και μη «κανονική» δικανική διέξοδο της νομολογίας, που οφείλεται στις εξαιρετικές οικονομικές περιστάσεις που διέρχεται η χώρα. Είναι η ίδια, η πάγια νομολογία που ακολουθείται, χρόνια τώρα, τόσο σε κανονική περίοδο όσο και σε περιόδους αλλαγής παραδείγματος, όπως η σημερινή. Από την περίοδο μάλιστα του μεσοπολέμου, με τις πρώτες αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας, η συνταγματική νομολογία είναι σταθερή. Η οικονομική κρίση δεν οδήγησε σε αλλαγή δικανικών μεθόδων του δικαστή, ούτε στην επινόηση ή την εφαρμογή νέων.

Δεν υπάρχει ούτε έχει διαμορφωθεί στην Ελλάδα νομολογία της κρίσης, με την έννοια της «κατάστασης ανάγκης»<sup>8</sup>, όπως εσφαλμένα λέγεται. Ο δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων είναι και παραμένει, κατά βάση, από τότε που καθιερώθηκε, έλεγχος οριακός, έλεγχος ορίων, έλεγχος της αντισυνταγματικότητας και όχι της συνταγματικότητας. Αναγνωρίζει άλλωστε ανέκαθεν ευρύτατα περιθώρια στην πολιτική εξουσία να καθορίζει και να επιλέγει ελεύθερα τις δημόσιες πολιτικές της, στη βάση της συνολικής κυβερνητικής πολιτικής που έχει εγκρίνει το Κοινοβούλιο. Και αυτό ακριβώς έκανε ο δικαστής της συνταγματικότητας, τόσο την εποχή του κρατικού παρεμβατισμού όσο και την εποχή των ιδιωτικοποιήσεων. Το ίδιο κάνει και στην περίοδο της κρίσης<sup>9</sup>.

Οι επιμέρους κριτικές που ασκούνται από σχολιαστές της νομολογίας σε μεμονωμένες δικαστικές αποφάσεις, για αντιφάσεις, παλινωδίες, κενά ή υπερβάσεις, ακόμη και όταν είναι δικαιολογημένες, δεν αναιρούν τις γενικές διαπιστώσεις, που μόλις επισημάνθηκαν, ούτε ανατρέπουν τη γενική, μακροχρόνια, πάγια τάση της συνταγματικής μας νομολογίας. Συνεπώς, οι νομολογιακές «τομές» που ενδεχομένως παρατηρούνται στην περίοδο της κρίσης δεν μπορούν να χαρακτηριστούν ως εξαίρεση από την κανονικότητα ούτε συνιστούν ανατροπή και μάλιστα «εξαιρετική» της πάγιας νομολογιακής πρακτικής.

Εντάσσονται στην ισχύουσα συνταγματική κανονικότητα, ως στιγμιαία «ασυνέχεια» μέσα στη συνταγματική συνέχεια, μέσα σε μια μακρά, δύο αιώνων, συνταγματική κοινοβουλευτική και δικαιοκρατική παράδοση. Διαμορφώνουν πάντως σταδιακά, άτυπα ή άδηλα, μια νέα συνταγματική κανονικότητα. Μια συνταγματική κανονικότητα που χαρακτηρίζεται, σε σχέση με το παρελθόν, από μια εντονότερη κανονιστική (ή νοηματική) «πλαστικότητα ή ηπιότητα», χάρη κυρίως στην εύπλαστη χρήση των δικανικών εργαλείων της αναλογικότητας και του δημοσίου συμφέροντος.

---

<sup>8</sup> Βλέπε και τις μελέτες των Κωνσταντίνου Μενουδάκου, Κράτος δικαίου και νέες πραγματικότητες, Σπύρου Βλαχόπουλου, Το Δίκαιο της ανάγκης τότε και σήμερα, Χαράλαμπος Ανθόπουλου, Οικονομική κρίση, συνταγματική ερμηνεία και «αρχή της πραγματικότητας», στο Αναστάσιος Ιωάννης Δ. Μεταξάς, Το Δίκαιο της Ανάγκης, Επετειακή ανατύπωση, Εκδόσεις Ευρασία, 2017. 10 Βλέπε και *Ev. Βενιζέλο*, ό.π., σ. 487-501.

<sup>9</sup> Βλέπε και *Antonis Maniatakis*, The impressive resilience of the Greek Constitution in the current financial crisis in Europe, σε Papadopoulou/Pernice/Weiler (eds.), Legitimacy Issues of the European Union in the face of Crisis, ό.π.



Η εξαιρετική αυτή normativity δεν αμφισβητήθηκε την εποχή των Μνημονίων στο σύνολό της. Αντίθετα, θεωρήθηκε δικαιολογημένη, εξαιτίας των εξαιρετικών περιστάσεων που διερχόταν η χώρα. Απέκτησε μάλιστα, με τον καιρό, με την μακροχρόνια εφαρμογή της αλλά και με την σχεδόν καθολική αποδοχή της από την πολιτική τάξη και την κοινή πολιτική γνώμη, μια κανονικότητα (normality) , που της αφαιρούσε τον χαρακτήρα της εξαιρετικότητας. Το γεγονός μάλιστα ότι κρίθηκε δικαιολογημένη (justified) από τη νομολογία, από τον δικαστή που άσκησε judicial review of legislation, κάνει αυτή την ιδιότυπη εξαιρετική νομοθετική πραγματικότητα να εμφανίζεται πλέον ως νομιμοποιημένη. Η εξαιρετική συνταγματική νομιμότητα απέκτησε άρα χαρακτήρα κανονικότητας, και η κανονικότητα αυτή της εξασφάλισε σταθερότητα και κύρος κανονιστικό. Δεν υπάρχει άλλωστε άλλη κανονικότητα, ούτε έχει διαμορφωθεί άλλη συνταγματική κανονικότητα πέρα από αυτήν του Μνημονίου, των δεκάδων χιλιάδων σελίδων νομοθεσίας. Αυτή είναι η μόνη πραγματικότητα που καλούμαστε να ζήσουμε, συμφωνούμε ή διαφωνούμε. Η αναγκαιότητά τους εντασσόταν σε μια κανονικότητα των συνθηκών και της ισχύουσας νομιμότητας. Η ίδια πάντως ανάγκη παρήγε και επιδίωκε τη δημιουργία μιας νέας κανονικότητας, και η αναγκαιότητα της στήριζε μια προσαρμοσμένη στην πραγματικότητα ή εναρμονισμένη με την πραγματικότητα, νομιμότητα και εντασσόταν σ' αυτήν<sup>10</sup>.

Με άλλες λέξεις, η αδήριτη σιοπιμότητα των μέτρων δικαιολογούσε και νομιμοποιούσε τη λήψη τους, στο πλαίσιο και με τους όρους της ισχύουσας νομιμότητας. Χωρίς καμία ρήξη με την νομιμότητα, χωρίς την αναστολή της. Τασσόταν άρα εντός του ισχύοντος Δικαίου και όχι εκτός του Δικαίου. Δεν ενεργούσε σε ένα κενό Δικαίου ούτε δημιουργούσε ένα εξαιρετικό ή παράλληλο, όπως την εποχή του παρασυντάγματος, ούτε μια κανονικότητα που ερχόταν σε σύγκρουση με την ισχύουσα νομιμότητα. Δημιουργούσαν μια νέα δικαιοκτική κανονικότητα, εύπλαστη και ευέλικτη, προσαρμόσιμη και εναρμονισμένη στην εξαιρετική οικονομική πραγματικότητα<sup>12</sup>. Ανθεκτικότητα δεν σημαίνει, συνεπώς, αντίσταση του Συντάγματος στους κραδασμούς της κρίσης, αλλά ευέλικτη ρυθμιστική ικανότητα και ανάλογη νοηματική προσαρμοστικότητα, ώστε να μπορέσει να συμβάλει, και το ίδιο, θετικά, με ηπιότητα και αποτελεσματικότητα, στην υπέρβαση της κρίσης και στην αντιμετώπιση των εντάσεων και των συγκρούσεων. Επιδιώκει με τον τρόπο αυτό να ενσταλάξει στις αποφάσεις των κρατικών οργάνων και στις συμπεριφορές των ομάδων και των ατόμων, τη λογική του ορθού και υπεύθυνου πολιτικού λόγου και κυρίως του κοινού συμφέροντος<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Βλέπε και τη σχετική ερμηνευτική προσέγγιση του Σπύρου Βλαχόπουλου, με τίτλο, Η δυναμική ερμηνεία του Συντάγματος, και με τον εύγλωττο υπότιτλο, Η προσαρμογή του συνταγματικού κειμένου στις μεταβαλλόμενες συνθήκες, Ευρασία, 2014, όπου και η αναφορά στη νομολογία της κρίσης μέχρι τότε, σσ. 101-131.

<sup>11</sup> Έτσι και ο Γ. Καραβοκώρης, Το Σύνταγμα και η κρίση, Από το δίκαιο της ανάγκης στην αναγκαιότητα του δικαίου, Κριτική 2014, ιδίως σ. 11-47, καθώς και τη βιβλιοκριτική μου για το ίδιο, στο Το Σύνταγμα, 2/2016, σσ. 608-617. Επίσης του ίδιου, Role of Judges and Legislators in the Greek Financial Crisis: A Matter of Competence, in Legitimacy Issues

## **Επίμετρο: Ο εθνικός συνταγματισμός ως βασικός συντελεστής ενός υπό ανάδυση ευρωπαϊκού ή υπερεθνικού συνταγματισμού**

Συμπεραίνοντας τις κανονιστικές διαπιστώσεις που προκλήθηκαν από την ανθεκτική συμπεριφορά του Συντάγματος απέναντι στην κρίση, και επεκτείνοντας τες, θα μπορούσε κανείς προτρέχοντας, ενόψει των συνεχιζόμενων προκλήσεων από την πολύπλοκη διαδικασία της ευρωπαϊκής ενοποίησης και της παγκοσμιοποίησης, να διακινδυνεύσει μερικές επιπλέον σκέψεις για περαιτέρω συζήτηση.

Η ανθεκτικότητα της ισχύουσας ελληνικής, δημοκρατικής, συνταγματικής νομιμότητας και η μεταλλαγή της από αυστηρή σε ήπια, χωρίς να έχει θιγεί η εθνική συνταγματική ταυτότητα του ελληνικού κράτους, ούτε να κινδυνεύσουν οι θεμελιώδεις αρχές του δημοκρατικού πολιτεύματος και κυρίως του κράτους Δικαίου, δείχνει ότι ο ελληνικός συνταγματισμός διαθέτει αξιοζήλευτα περιθώρια ευελιξίας και προσαρμογής στη νέα ευρωπαϊκή και παγκόσμια συνταγματική πραγματικότητα που διαμορφώνεται ενώπιόν μας.

Το πλέον εντυπωσιακό είναι ότι τα χαρακτηριστικά της ανθεκτικότητας και της προσαρμοστικότητας δεν είχαν, όπως εκδηλώθηκαν, εθνοκεντρικό χαρακτήρα ούτε ήταν εσωστρεφή. Παρόλο που είχαν ως επίκεντρο την ελληνική επικράτεια και έδρασαν αποκλειστικά εντός της, η ανθεκτική συμπεριφορά προκλήθηκε από έξω, από εξωγενείς, διεθνείς παράγοντες. Τα μέτρα της δημοσιονομικής εξυγίανσης επιβλήθηκαν απ' έξω, από διεθνείς οργανισμούς, από την Ευρωζώνη και από το ΔΝΤ, στους οποίους η Ελλάδα ήταν ενταγμένη ως οργανικό μέλος. Εξάλλου, τα προγράμματα της δημοσιονομικής προσαρμογής, τα οποία αποτυπώθηκαν σε τρία Μνημόνια Αλληλοκατανόησης, συντελέστηκαν και εφαρμόστηκαν σε συνεργασία με τις ελληνικές κυβερνήσεις, που τα υπέγραψαν, ως άτυπες διεθνείς συμφωνίες οι οποίες δέσμευαν πάντως το ελληνικό κράτος. Επιβλήθηκαν μεν καταναγκαστικά, αλλά με τη συναίνεση των ελληνικών κυβερνήσεων και με την έγκριση του Κοινοβουλίου. Οι εκτελεστικοί των Μνημονίων νόμοι επιβεβαίωναν την πλήρη συμμόρφωση της Ελλάδος, ως κυρίαρχου κράτους, στα εκάστοτε συμφωνηθέντα.

Η εύκολη και σύντομη ενσωμάτωση στην εσωτερική έννομη τάξη, σύμφωνα με τις προβλεπόμενες συνταγματικές διαδικασίες, των υπέρ-εθνικών νομιμοτήτων, της ΕΕ και του ΔΝΤ, αποδεικνύει ότι το ελληνικό Σύνταγμα έχει τις πύλες του ανοιχτές στις διεθνείς εξελίξεις, κυρίως σε εκείνες της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, καθώς και σε εκείνες που προκύπτουν από την παγκοσμιοποίηση. Συνεπώς με τις ιστορικές

---

of the European Union in the Face of Crisis, Nomos 2017, σσ. 129-148. 13. Βλέπε σχετικά και Γ. Τασόπουλου, Από την οικονομική κρίση στην κρίση του Κοινοβουλευτισμού. Η ατελής κοινωνική ολοκλήρωση και η αχρειαστη συνταγματική αναθεώρηση, σσ. 151-180, Επιστημονικό Ίδρυμα της Βουλής. Για τον Κοινοβουλευτισμό και τη Δημοκρατία, 2018. ό.π., σ. 38.

καταβολές του, ο ελληνικός συνταγματισμός αποδείχτηκε φιλόξενος και ανοιχτός απέναντι στους «ξένους», στους «άλλους» και τελικά στον κόσμο.

Η επίκληση της κρατικής και εθνικής κυριαρχίας δεν γίνεται σε αντιπαράθεση με άλλες κυριαρχίες. Δεν έχει χαρακτήρα αμυντικό ούτε επιθετικό ή εχθρική απέναντι στις άλλες κυριαρχίες και στην υπό διαμόρφωση ευρωπαϊκή. Αντίθετα, είναι συνεργάσιμη, διαλλακτική και συμβιβαστική επιδιώκοντας την «ανάπτυξη των φιλικών σχέσεων των λαών και των κρατών», όπως ρητά ορίζει το άρθρο 2 παρ. 2 του Συντάγματος. Με αυτή τη φιλική συνταγματική προδιάθεση, ο ελληνικός συνταγματισμός υποδέχθηκε με φιλόξενα συνταγματικά αισθήματα τα ευρωπαϊκά και διεθνή προγράμματα δημοσιονομικής προσαρμογής. Δεν τα ενσωμάτωσε μόνο τυπικά, ως κείμενα απλώς αλλοδαπά υπερεθνικού ή πολύ λιγότερο υπερσυνταγματικού χαρακτήρα.

Τα ενθυλάκωσε, τυπικά και ουσιαστικά, στην ελληνική συνταγματική τάξη προσδίδοντάς τους ισχύ και κύρος συνταγματικών αρχών και κανόνων. *Τα εγκολπώθηκε, τα έκανε κτήμα του. Τα «συνταγματοποίησε».* Οι δημοσιονομικοί και οικονομικοί σκοποί και στόχοι του ευρωπαϊκών συνθηκών, όπως του Συμφώνου Σταθερότητας, καθώς και εκείνοι του παράγωγου ευρωπαϊκού Δικαίου έγιναν σκοποί και στόχοι του εθνικού Συντάγματος, πολιτογραφήθηκαν συνταγματικά. Οι δημοσιονομικές πολιτικές της ΕΕ αντιμετωπίστηκαν από την συνταγματική νομολογία σαν να επρόκειτο για εθνικές δημόσιες πολιτικές<sup>12</sup>. Το ίδιο ακριβώς έγινε και με τους ευρωπαϊκούς στόχους της δημοσιονομικής πειθαρχίας και σταθερότητας.

Ενσωματώθηκαν στην εθνική συνταγματική τάξη ως στόχοι ή σκοποί δημόσιου οικονομικού συμφέροντος. Και ως τέτοιοι αναγορεύτηκαν κατά τον δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων σε γνώμονες ή σταθερές (standards) νομολογιακής στάθμισης μεταξύ της επιδίωξης σκοπών δημοσίου συμφέροντος και της προσβολής ή βλάβης ενός δικαιώματος ή μιας ελευθερίας. Συνέβη έτσι το εξής παράδοξο: Ο εθνικός συνταγματισμός διατήρησε ακέραια τη συνταγματική του ταυτότητα, καθώς και τη θεσμική του αυτονομία. Δεν χρειάστηκε εξαιτίας της κρίσης και κατά τη διάρκεια της να εκχωρήσει ή να απαλλοτριώσει πρόσθετες συνταγματικές αρμοδιότητές του, πέρα από αυτές που ήδη είχε εκχωρήσει. Αρκέστηκε στο να εγκολπωθεί δημόσιες πολιτικές της ΕΕ, όπως είχε άλλωστε υποχρέωση να κάνει, τροποποιώντας άδηλα το Σύνταγμα και εμπλουτίζοντας το κανονιστικό περιεχόμενο του πραγματικού Συντάγματος με στοιχεία ευρωπαϊκής πολιτικής.

Με τον τρόπο αυτό άλλαξε η συνταγματική πραγματικότητα χωρίς να αναθεωρηθεί το Σύνταγμα. Το παράδειγμα της Ελλάδος μάς δείχνει ότι ο εθνικός συνταγματισμός δεν συγκρούεται με τον εν τη γενέσει του ευρωπαϊκό συνταγματισμό, ούτε με τις άλλες υπερεθνικές νομιμότητες. Συνδιαλέγεται, συναλλάσσεται και τελικά πλέκεται μαζί τους. Κράτος και εθνικός συνταγματισμός αποτελούν ακόμη τους βασικούς συντελεστές του

---

<sup>12</sup> Βλέπε ιδίως *Απόστολο Βλαχογιάννη*, Το Σύνταγμα στη νέα Ευρωπαϊκή Οικονομική Διακυβέρνηση. Τάσεις και αλλοιώσεις του εθνικού συνταγματικού, Εκδ. Σάκκουλας, 2018, σ. 99.

ευρωπαϊκού, διεθνούς και υπερεθνικού γίνεσθαι και εξακολουθούν να διαδραματίζουν καθοριστικό και συχνά πρωταγωνιστικό ρόλο στην ανάδυση ενός νέου συνταγματισμού σε ηπειρωτικό, διεθνές ή ευρωπαϊκό επίπεδο. Η παγκοσμιοποίηση δεν συντελείται πάντως ερήμην των κρατών και των εθνικών συνταγμάτων, ούτε εναντίον τους, αλλά μαζί με αυτά, με τη δική τους σύμπραξη και συναίνεση.