

ΕΦΗΜΕΡΙΔΑ

# Διοικητικού Δικαίου

ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ - ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ - ΘΕΩΡΙΑ

Νοέμβριος - Δεκέμβριος 2021 / Τιμή: 25 €  
ISSN: 1790-7322 / Αρ. Άδειας: 21-7935

## Αφιέρωμα: Η αναθεώρηση του 2001 είκοσι χρόνια μετά

Η αναθεώρηση του 2001:  
μια εισαγωγή

Τα αναξιοποίητα κοιτάσματα  
της αναθεώρησης του 2001

Αναθεώρηση του 2001 και  
συνταγματική ανθεκτικότητα

Το Σύνταγμα του 1975,  
η αναθεώρηση του 2001 και  
οι μεγάλες κρίσεις

Αναθεώρηση του 2001 και  
ευρωπαϊκή ολοκλήρωση

Αναθεώρηση του 2001  
και συνταγματική  
πραγματικότητα

Η φυσιολογία της  
αναθεώρησης του 2019

Αναθεώρηση του 2001 και  
νέα δικαιώματα

### Δελτίο νομολογίας

ΣτΕ Ολ. 1360/2021

Αστική Ευθύνη του Δημοσίου από πράξεις  
των δικαστικών οργάνων

Η αρχή της επιείκειας κατά τον  
Αριστοτέλη και η εφαρμογή της  
στο δημόσιο διεθνές δίκαιο

Η μεταρρύθμιση του συστήματος  
επικουρικής ασφάλισης με τον  
ν. 4826/2021



ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΣΑΚΚΟΥΛΑ  
ΑΘΗΝΑ - ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗ

6  
2021

# Η αναθεώρηση του 2001 είκοσι χρόνια και δυο αναθεωρήσεις (2008 και 2019) μετά - Μια εισαγωγή στη συζήτηση\*

του Ευάγγελου Βενιζέλου

Καθηγητή Συνταγματικού Δικαίου στη Νομική Σχολή του ΑΠΘ,  
Γενικού εισηγητή της πλειοψηφίας στη διαδικασία αναθεώρησης  
του Συντάγματος 1995 - 2001

## 1. Ο ριψοκίνδυνος χαρακτήρας και η μεγάλη σημασία της τυπικής διαδικασίας αναθεώρησης του Συντάγματος

Κάθε αναθεωρητικό διάβημα είναι ριψοκίνδυνο, γιατί κατά τη διάρκειά του τίθεται σε αναστολή ο αυστηρός χαρακτήρας του Συντάγματος. Ο αναθεωρητικός νομοθέτης επικοινωνεί με την Ιστορία χωρίς τους περιορισμούς της αυστηρότητας του Συντάγματος, τελεί όμως υπό την επιρροή της συγκυρίας και των τρεχόντων πολιτικών συμφραζομένων του. Τελεί, δηλαδή, υπό την απειλή αναπόφευκτων φαινομένων όπως η απλούστευση, η δημαγωγία, ο λαϊκισμός, η αδυναμία κατανόησης της σχέσης του Συντάγματος αλλά και της Δημοκρατίας αφενός μεν με την Ιστορία και την άγνωστη και αυστηρή κρίση της, αφετέρου δε με τη συγκυρία και την ανεπίγνωστη αυτάρκεια που συνήθως τη χαρακτηρίζει.

Στη διεθνή συζήτηση υποστηρίζεται η άποψη ότι οι άτυπες συνταγματικές μεταβολές καθιστούν σχεδόν περιττή την τυπική αναθεωρητική διαδικασία. Οι άτυπες συνταγματικές μεταβολές, στο υπόστρωμα των οποίων βρίσκεται η εξελικτική ερμηνεία του Συντάγματος, συμπεριλαμβανομένης της σύμφωνης με την ΕΣΔΑ και το Δίκαιο της ΕΕ ερμηνείας του, προϋποθέτουν όμως τον αυστηρό χαρακτήρα του Συντάγματος. Εάν το Σύνταγμα δεν ήταν αυστηρό, δεν θα υπήρχε λόγος να εμφανιστούν τα φαινόμενα αυτά

τα οποία επιβεβαιώνουν τη σημασία της αυστηρότητάς του, που είναι η βασική κατάκτηση των αλληπάλληλων κυμάτων του συνταγματισμού. Συνεπώς, η τυπική διαδικασία αναθεώρησης ενός αυστηρού Συντάγματος διατηρεί πάντα την ιδιαίτερη σημασία της, καθώς μεταβάλλει το συνταγματικό κείμενο και άρα το σημείο αφετηρίας κάθε ερμηνείας του.

## 2. Η αναθεώρηση του 2001 ως συνολική αξιολόγηση και επανανομομοποίηση του Συντάγματος

Η Αναθεώρηση του 2001, ίσως για πρώτη φορά μετά το 1911, έδωσε τη δυνατότητα στον αναθεωρητικό νομοθέτη να προβεί σε μια συνολική επαναξιολόγηση του ισχύοντος Συντάγματος και μάλιστα, όχι του ισχύοντος συνταγματικού κειμένου, αλλά του ισχύοντος στην πράξη Συντάγματος. Με δεδομένη τη συμμετοχή της χώρας στην ΕΕ και στην ΕΣΔΑ και τις επιπτώσεις που η συμμετοχή αυτή έχει ως προς την οριοθέτηση της αναθεωρητικής λειτουργίας, πέραν των ουσιαστικών ορίων που θέτει το άρθρο 110 παρ. 1 Σ.

Υπό την έννοια αυτή, η Αναθεώρηση του 2001, σε αντίθεση με όλες τις άλλες της μεταπολιτευτικής περιόδου, ήταν μια διεργασία συνολικής πολιτικής επανανομομοποίησης του Συντάγματος. Ένα Σύνταγμα που δεν ψηφίστηκε από την τότε αντιπολίτευση το 1975 και είχε ήδη ενσωματώσει μια αναθεώρηση (του 1986) που δεν είχε ψηφιστεί από την τότε αντιπολίτευση (της Νέας Δημοκρατίας), δηλαδή από την πλειοψηφία που θέσπισε το Σύνταγμα του 1975, έρχεται να «ενωθεί» στην Αναθεώρηση του 2001, η οποία υπερψηφίζεται από τα δυο μεγάλα κόμματα, από την πλειοψηφία της Ε΄ Αναθεωρητικής Βουλής του 1975 και από την πλειοψηφία της Στ΄ Αναθεωρητικής Βουλής του 1986. Αυτό επέβαλε η Αναθεώρηση

(\*) Το κείμενο αποδίδει την εισαγωγή του συντονιστή της συζήτησης στο ομότιτλο σεμινάριο που διεξήχθη διαδικτυακά στο πλαίσιο του μαθήματος του Συνταγματικού Δικαίου στο Πρόγραμμα μεταπτυχιακών σπουδών της Νομικής Σχολής ΑΠΘ. Προστίθεται βιβλιογραφική σημείωση. Ως εισηγητές μετείχαν οι Ι. Σαράς, Ξ. Κοντιάδης και Χ. Ανθόπουλος, ενώ στη συζήτηση έλαβαν επίσης μέρος οι συνδιδάσκοντες το μάθημα (Κ. Χρυσόγονος, Π. Μαντζουφάς, Λ. Παπαδοπούλου) και συνάδελφοι, οι συμβολές των οποίων ζητήθηκε να δημοσιευθούν στο παρόν αφιέρωμα.

του 1995 - 2001, ως συντεταγμένη λειτουργία, να διεξαχθεί υποδειγματικά, από πλευράς σεβασμού των διαδικαστικών αλλά και ουσιαστικών ορίων της Αναθεώρησης. Τα όρια του αναθεωρητικού διαβήματος ήταν σεβαστά και αυτό συνετέλεσε στον συναινετικό χαρακτήρα της Αναθεώρησης.

Άλλωστε, αντιλαμβανόταν πολύ καλά η Αναθεωρητική Βουλή, ότι στη βάση του συνταγματικού φαινομένου που συγκεφαλαιώνει μακροπρόθεσμους διακανονισμούς, υπάρχει το φαινόμενο της δυσπιστίας. Το Σύνταγμα εκφράζει τη δυσπιστία όλων των κοινωνικών δυνάμεων, όλων των πολιτικών κομμάτων, όλων των θεσμών και οργάνων απέναντι στη συγκυρία. Θέλει να υπάρχουν ορισμένες διευθετήσεις, τις οποίες δεν μπορεί να θίξει η συγκυρία. Πρέπει ορισμένες ρυθμίσεις να τελούν υπό την εγγύηση του μακρού ιστορικού χρόνου και αυτό προσφέρει το αυστηρό Σύνταγμα. Μάλιστα, επειδή η Αναθεώρηση του 2001 προέβη σε αυτή τη συνολική επαναξιολόγηση και τελικά στην επανανομιμοποίηση του Συντάγματος, η μέριμνα για την αποφυγή της ερμηνευτικής απρονοησίας, του κινδύνου να διαπραχθούν ερμηνευτικά σφάλματα, ήταν πολύ έντονη στη συνείδηση του αναθεωρητικού νομοθέτη.

Παρ' όλα αυτά, δεν διεξήχθη το 2001 διάλογος για το αν μπορεί να ασκηθεί δικαστικός έλεγχος της αναθεώρησης και μέχρι ποιου σημείου μπορεί αυτός να εισχωρήσει καθώς έρχεται εκ των υστέρων να θέσει υπό δικαστική αμφισβήτηση μια βαρυσήμαντη κοινοβουλευτική απόφαση μεταβολής του Συντάγματος. Ο διάλογος αυτός διεξήχθη το 2018 - 2019, γιατί σε αντίθεση με όλες τις άλλες αναθεωρήσεις της μεταπολιτευτικής περιόδου (του 1986, του 2001 και του 2008), το 2019 άλλη πολιτική πλειοψηφία ξεκινά την αναθεώρηση και άλλη την ολοκληρώνει. Στην Αναθεώρηση του 2001, να μεν επιτυγχάνεται ευρύτατη πλειοψηφία και συναίνεση, αλλά υπάρχει ο κορμός της ίδιας κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας (του ΠΑΣΟΚ τότε) που ξεκινά και ολοκληρώνει την Αναθεώρηση. Είναι παρούσα η ίδια πλειοψηφία και στις δυο Βουλές.

### **3. Το ζήτημα της λακωνικότητας του συνταγματικού κειμένου και η αναθεώρησή του στην εποχή του πολυεπίπεδου συνταγματισμού**

Κάθε αναθεώρηση του αυστηρού, γραπτού, κωδικοποιημένου, τυπικού Συντάγματος συνιστά και μια απάντηση στο ερώτημα αν ένα τέτοιο συνταγματικό κείμενο πρέπει να είναι λιτό και λακωνικό ή αν

κάτι τέτοιο, υπό τις σημερινές συνθήκες πολυεπίπεδου συνταγματισμού, είναι πρακτικά αδύνατο. Άλλωστε, σε μια ακραία εκδοχή λιτότητας και λακωνικότητας το σύστημα των περιορισμών των θεμελιωδών δικαιωμάτων, θα μπορούσε να συμπυκνωθεί σε δυο λέξεις: γενικό συμφέρον και αρχή της αναλογικότητας. Θα μπορούσε η αναφορά στη Δημοκρατία, την κοινοβουλευτική αρχή, την αρχή της δεδηλωμένης, το κράτος δικαίου να συνίσταται απλώς στη μνεία των εννοιών αυτών χωρίς καμία εξειδίκευση. Θα μπορούσε το τυπικό Σύνταγμα να έχει έκταση μισής σελίδας. Θα μπορούσε επιλογή μας να είναι ένα αρχαϊκό Σύνταγμα, πανηγυρικό, διακηρυκτικό και λιγόλογο που μεταφέρει ουσιαστικά τη συντακτική εξουσία στον ερμηνευτή του, δηλαδή πρακτικά στον δικαστή.

Ας μεταφερθούμε όμως σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Οι ουσιαστικές διατάξεις της ΕΣΔΑ και των πρωτοκόλλων της είναι ολιγόλογες, αλλά ποιο είναι το πραγματικό κείμενο της Σύμβασης; Το ολιγόλογο κείμενο των ουσιαστικών διατάξεων της Σύμβασης ή το εκτενές κείμενο του οδηγού ερμηνείας και εφαρμογής κάθε διάταξης, όπως προκύπτει από τη νομολογία του ΕΔΔΑ; Θα ανατρέξει ο ενδιαφερόμενος στη λιτή διάταξη ή στην πολυσέλιδη ανάλυση, με βάση τη νομολογία, η οποία εφαρμόζει την *interpretation evolutive* και κατά τον τρόπο αυτό διευρύνει και εξειδικεύει το περιεχόμενο της διάταξης; Προφανώς ισχύει το δεύτερο. Το άρθρο 14 παρ. 9 του ελληνικού Συντάγματος για τον λεγόμενο βασικό μέτοχο, είναι εκτενές. Η οδηγία της ΕΕ για τις δημόσιες συμβάσεις είναι ασύγκριτα μεγαλύτερη. Είναι ένα κείμενο δεκάδων σελίδων, που διεκδικεί υπεροχή, εμφανίζεται δίπλα στο Σύνταγμα και εντέλει κατισχύει του άρθρου 14 παρ. 9 Σ στο πεδίο εφαρμογής του. Με ποιους όρους μπορούμε συνεπώς να μιλήσουμε για την έκταση των κειμένων των υπερεχόντων κανόνων δικαίου, όταν καλούμαστε πλέον να διαχειριστούμε αυτή την κατάσταση της συνύπαρξης και αλληλοπεριχώρησης των εννόμων τάξεων;

Ενώ έχουμε την τάση να συζητούμε για το πολυεπίπεδο Σύνταγμα, για το επαυξημένο Σύνταγμα, όπως προτείνω, να συζητούμε πάντα για το Σύνταγμα σε συνάρτηση με το Διεθνές Δίκαιο Προστασίας των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων και το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όταν αρχίζει η συζήτηση για την ποιότητα και την έκταση του συνταγματικού κειμένου, αποχωρίζουμε το Σύνταγμα από τον κειμενο-

λογικό όγκο των άλλων, των ανταγωνιστικών, κατά κάποιο τρόπο, εννόμων τάξεων, οι οποίες έχουν πληθωριστικά κείμενα, τα οποία διεκδικούν υπεροχή και προτεραιότητα εφαρμογής. Άρα, όλη η συζήτηση για το λακωνικό Σύνταγμα, πρέπει να ιδωθεί διαφορετικά στο πλαίσιο του πολυεπίπεδου Συντάγματος ή εν πάση περιπτώσει, στο πλαίσιο της αλληλοπεριχώρισης εννόμων τάξεων που διεκδικούν αυτοαναφορικά τη δική τους προτεραιότητα εφαρμογής.

Αυτό ενίσχυσε πάντως το φαινόμενο της ερμηνευτικής πρόνοιας του αναθεωρητικού νομοθέτη και οδήγησε, στο να εισαχθούν με την Αναθεώρηση του 2001, ρητοί κανόνες ερμηνείας του Συντάγματος, κυρίως στο άρθρο 25 αλλά και με τη μορφή ερμηνευτικών δηλώσεων που είναι ισόκυρες των συνταγματικών διατάξεων και τμήμα του τυπικού Συντάγματος.

#### **4. Ο σεβασμός του αναθεωρητικού κειμένου του 2001 από τις αναθεωρήσεις του 2008 και του 2019 - Οι εξαιρέσεις**

Η αλήθεια είναι ότι ούτε η Αναθεώρηση του 2008, ούτε η Αναθεώρηση του 2019 έθιξαν τις θεμελιώδεις επιλογές του 2001. Το Σύνταγμά μας τώρα, έχει ως κορμό το αρχικό κείμενο του 1975 και την Αναθεώρηση του 2001. Οι μεταγενέστερες προσθήκες, τροποποιήσεις ή αφαιρέσεις δεν θιγούν τον κορμό αυτό, με κάποιες βεβαίως εξαιρέσεις.

Η Αναθεώρηση του 2008 αρκέστηκε στην κατάργηση του απόλυτου επαγγελματικού ασυμβίβαστου των βουλευτών (άρθρο 57 παρ. 1). Η παρέμβαση αυτή του 2008 υπερακόντισε, όπως θα δούμε, τη σχετική νομολογία του ΕΔΔΑ που δεν αφορούσε το ασυμβίβαστο καθαυτό, αλλά τον χρόνο έναρξης της ισχύος της νέας τότε συνταγματικής διάταξης που καθοριζόταν στο άρθρο 115 το οποίο καταργήθηκε συνολικά με την Αναθεώρηση του 2019.

Η Αναθεώρηση του 2019 άφησε αλώβητο το κεφάλαιο των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων, όπως αυτό διαμορφώθηκε με πλήθος παρεμβάσεων το 2001, με εξαίρεση την προσθήκη εδαφίου στο άρθρο 21 παρ. 1 για το δικαίωμα στην αξιοπρεπή διαβίωση και το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα, προσθήκη που δεν είχε γίνει δεκτή το 2001 με τη ρητή δήλωση του γενικού εισηγητή της πλειοψηφίας στα Πρακτικά της Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής ότι το όποιο κανονιστικό περιεχόμενο εισφέρει μια παρόμοια διάταξη ήδη περιλαμβάνεται στο Σύνταγμα και συνάγεται από αυτό ερμηνευτικά. Αυτό το επιβεβαίωσε, άλλωστε, η νομο-

λογία της περιόδου της οικονομικής κρίσης με σειρά σχετικών αποφάσεων της Ολομέλειας του ΣτΕ που αναγόταν στον εκ του Συντάγματος συναγόμενο κανόνα της υποχρέωσης σεβασμού του επιπέδου αξιοπρεπούς διαβίωσης.

Διατηρήθηκαν όλες οι θεσμικές εγγυήσεις αλλά και οι μεταπλειοψηφικές εγγυήσεις που θεσπίστηκαν το 2001, όπως οι ανεξάρτητες αρχές και ο θεσμός των νόμων αυξημένης πλειοψηφίας, με μόνη απόκλιση την παραδόξως συναινετική μείωση της αυξημένης πλειοψηφίας που απαιτείται για την επιλογή των Ανεξαρτήτων Αρχών (άρθρο 101Α). Τα 3/5 του όλου αριθμού των μελών της Διάσκεψη των Προέδρων δεν είναι πολιτικά αυξημένη πλειοψηφία όπως τα 4/5 που απαιτούσε η αρχική εκδοχή της διάταξης, είναι μονοκομματική πλειοψηφία του κυβερνώντος κόμματος λόγω της ιδιορρυθμίας της σύνθεσης της ΔτΠ που δεν συγκροτείται κατά την αναλογία της δύναμης των κομμάτων.

Διατηρήθηκαν συνεπώς –και ευτυχώς κατά την αντίληψη μου– οι θεσμικές καινοτομίες που εισέφερε στο επίπεδο του συγκριτικού Συνταγματικού Δικαίου η αναθεώρηση του 2001. Αναφέρθηκα ήδη στις μεταπλειοψηφικές εγγυήσεις και στους νόμους αυξημένης πλειοψηφίας. Θα αναφερθώ αναλυτικά (αμέσως παρακάτω, 5) στην εισαγωγή κανόνων ερμηνείας του Συντάγματος ιδίως με το αναθεωρημένο άρθρο 25 παρ. 1. Ειδική μνεία νομίζω ότι αξίζει να γίνει στις ερμηνευτικές δηλώσεις υπό το άρθρο 28 για τη συμμετοχή της χώρας στις διαδικασίες της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και υπό το άρθρο 80 για τη συμμετοχή στη νομισματική ζώνη του ευρώ καθώς επιλύουν πολύ σημαντικά ζητήματα εναρμόνισης εννόμων τάξεων με απλό και λιτό τρόπο. Στις καινοτομίες πρέπει πάντως να περιληφθούν, στο πεδίο των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, και οι νέες ή τροποποιημένες διατάξεις των άρθρων 5 παρ. 5 (δικαίωμα στην προστασία της υγείας και της γενετικής ταυτότητας γενικά και ειδικά έναντι των βιοϊατρικών παρεμβάσεων), 5Α (δικαίωμα στην πληροφόρηση και δικαίωμα συμμετοχής στην κοινωνία της πληροφορίας), 9Α (προστασία προσωπικών δεδομένων) και 19 παρ. 2 και 3 (συγκρότηση ανεξάρτητης αρχής για την προστασία του απορρήτου των επικοινωνιών και ρητή απαγόρευση χρήσης παράνομων αποδεικτικών μέσων).

Το 2001 επιδιώξαμε να αποσυνδέσουμε τη διαδικασία εκλογής του Προέδρου από την απειλούμενη διάλυση της Βουλής, εάν δεν επιτυγχανόταν η εκλογή στην



3η ψηφοφορία, στην πρώτη Βουλή. Αυτό ήταν ανέφικτο όμως, διότι το 2001 δεν διαμορφωνόταν αυξημένη πλειοψηφία (180/300 βουλευτών) αναθεώρησης του Συντάγματος, χωρίς τη σύμπραξη και της αντιπολίτευσης. Δεν διέθετε η τότε κυβερνητική πλειοψηφία 180 βουλευτές. Αλλά, παρά την ευελιξία που επιδείχθηκε, δεν κάμφθηκε η επιμονή της τότε αξιωματικής αντιπολίτευσης (Νέας Δημοκρατίας) στην αυξημένη πλειοψηφία των 180 βουλευτών για την εκλογή του ΠτΔ από την πρώτη Βουλή που επιλαμβάνεται της διαδικασίας. Στην αναθεωρητική διαδικασία του 2019 στην πρώτη Βουλή (που αναδείχθηκε το Σεπτέμβριο του 2015), η Νέα Δημοκρατία υπερψήφισε την πρόταση του ΣΥΡΙΖΑ για την ανάγκη αναθεώρησης του άρθρου 32 Σ. Ο ΣΥΡΙΖΑ δεν αμύνθηκε, δεν διασφάλισε την ανάγκη αυξημένης πλειοψηφίας 3/5 του όλου αριθμού των βουλευτών στη δεύτερη Βουλή. Η ανάγκη της αναθεώρησης του άρθρου 32 διαπιστώθηκε στην πρώτη Βουλή με πλειοψηφία μεγαλύτερη των 180 βουλευτών, άρα, η Αναθεωρητική Βουλή του 2019 συντέλεσε την αναθεώρηση με πλειοψηφία 151 βουλευτών και έτσι οδηγηθήκαμε στη λύση της δυνατότητας εκλογής του ΠτΔ στην πρώτη Βουλή που επιλαμβάνεται ακόμη και με σχετική πλειοψηφία. Υπό την έννοια αυτή, η αναθεώρηση του άρθρου 32 συνιστά συμπλήρωση και όχι μεταβολή του αναθεωρητικού κεκτημένου του 2001.

Συμπληρωματικές είναι και οι τροποποιήσεις:

- Του άρθρου 54 παρ. 4 για τη διεύρυνση των δυνατοτήτων του κοινού νομοθέτη ως προς τη ρύθμιση του τρόπου άσκησης του εκλογικού δικαιώματος των εκτός επικράτειας πολιτών με τον σχετικό νόμο να πρέπει πάντα (άρθρο 51 παρ. 4) να υπερψηφισθεί με αυξημένη πλειοψηφία των δυο τρίτων του όλου αριθμού των βουλευτών.
- Του άρθρου 62 για το ακαταδίωκτο των βουλευτών έτσι ώστε η πρακτική που είχε διαμορφωθεί από τη Βουλή στο πλαίσιο της έως το 2019 ισχύουσας διατύπωσης να καταστεί ρητός συνταγματικός κανόνας.
- Του άρθρου 68 παρ. 2 για τα δικαιώματα της αντιπολίτευσης ως προς τη συγκρότηση εξεταστικών επιτροπών, τροποποίηση που στην πρώτη εφαρμογή της παρολίγον θα δημιουργούσε τραγελαφικά αποτελέσματα. Στην πράξη, το δικαίωμα της μειοψηφίας εξουδετερώνεται καθώς στην επιτροπή που συγκροτείται την απόλυτη πλειοψηφία την διαθέτει η κυβερνητική πλειοψηφία που εκλέγει και τον πρόεδρο της επιτροπής.
- Του άρθρου 73 παρ. 6 για τη λαϊκή νομοθετική πρωτοβουλία, με τις υπογραφές πολιτών να συγκεντρώνονται και να υποβάλλονται στη Βουλή που έχει απλώς την υποχρέωση να συζητήσει τη σχετική πρόταση.
- Του άρθρου 86 παρ. 3 για τη χρονική διάρκεια της αρμοδιότητας της Βουλής να κινεί τις διαδικασίες της ποινικής ευθύνης υπουργών. Απορρίφθηκε όμως η πρόταση του ΣΥΡΙΖΑ για εισαγωγή ερμηνευτικής δήλωσης που θα προσέδιδε αναδρομικά έρεισμα στην ανεπείριστη δήθεν ερμηνεία της παραγράφου 1 του άρθρου 86 (διαχωρισμός των πράξεων σε τελούμενες κατά την άσκηση των υπουργικών καθηκόντων και σε τελούμενες επ' ευκαιρία των υπουργικών καθηκόντων) που επιχείρησε η κοινοβουλευτική πλειοψηφία ΣΥΡΙΖΑ - ΑΝΕΛ προκειμένου να θέσει σε εφαρμογή την επιχείρηση που ονομάστηκε σκευωρία Novartis.
- Του άρθρου 96 παρ. 5 για το συνταγματικό καθεστώς των στρατιωτικών δικαστηρίων και των δικαστικών τους λειτουργών.

Καμία από τις σημειακές αυτές παρεμβάσεις δεν θίγει τις επιλογές του 2001 στα αντίστοιχα κεφάλαια της ύλης του Συντάγματος. Οι εκτεταμένες αλλαγές που επήλθαν το 2001 στα κεφάλαια περί των σχέσεων του Συντάγματος και της εθνικής έννομης τάξης με το Διεθνές Δίκαιο και το Δίκαιο της ΕΕ, περί εκλογικού σώματος, Βουλής, βουλευτών και νομοθετικού έργου, κυβέρνησης, δικαιοσύνης, διοίκησης και αυτοδιοίκησης, παρέμειναν αλώβητες.

### 5. Οι κανόνες ερμηνείας του άρθρου 25 Σ που εισήχθησαν το 2001: αρχή της αναλογικότητας και τριτενέργεια

Η μεγαλύτερη εισφορά της αναθεώρησης του 2001 στο πεδίο της προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, της ερμηνείας του Συντάγματος και του ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων ήταν η εισαγωγή ρητών κανόνων ερμηνείας του Συντάγματος. Είτε με τη μορφή ερμηνευτικών δηλώσεων που ενσωματώθηκαν στο συνταγματικό κείμενο, με πιο χαρακτηριστικές αυτές των άρθρων 5 και 28, είτε με την κωδικοποίηση τέτοιων κανόνων στο άρθρο 25. Όλα αυτά παρέμειναν αλώβητα και το 2008 και το 2019.

Τη μεγαλύτερη συζήτηση προκάλεσε η ρητή εισαγωγή το 2001 της αρχής της αναλογικότητας και της τριτενέργειας στην παρ. 1 του άρθρου 25. Διατυπώθηκαν τότε έντονες αντιρρήσεις κατά της πρωτοβου-

λίας του αναθεωρητικού νομοθέτη να εισαγάγει τις έννοιες αυτές ρητά στο άρθρο 25, να εισαγάγει δηλαδή κανόνες ερμηνείας. Η ύπαρξη κανόνων ερμηνείας είναι, όμως, κάτι το πολύ σύνηθες και συναντάται σε πολλά νομοθετικά κείμενα: οποιαδήποτε οδηγία, οποιοσδήποτε κανονισμός, οποιαδήποτε διεθνής σύμβαση, περιέχει κανόνες ερμηνείας. Η Σύμβαση της Βιέννης για το Δίκαιο των Συνθηκών, περιλαμβάνει κανόνες ερμηνείας. Είναι αδιανόητο για ένα σύγχρονο Σύνταγμα να μη διαθέτει κανόνες ερμηνείας και να αφήνεται στην ερμηνευτική ευχέρεια του εφαρμοστή του, ενώ έχει τη δυνατότητα, μέσω της αναθεώρησής του, να θεσπίσει ρητούς κανόνες ερμηνείας.

Παρόλα αυτά και μετά τη ρητή εισδοχή τους στο συνταγματικό κείμενο οι έννοιες αυτές εξακολουθούν να είναι εκτεθειμένες σε χρήσεις που δεν είναι ακριβείς. Το πιο χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι οι πολλαπλές χρήσεις του όρου «αρχή της αναλογικότητας» που συσκοτίζουν το κανονιστικό περιεχόμενο και την ελεγκτική λειτουργία των κανόνων που αυτή συμπυκνώνει. Η αρχή της αναλογικότητας αναφέρεται στην αναλογικότητα των περιορισμών των ατομικών δικαιωμάτων. Κάποιοι, όμως, φορές αναφέρεται στην αναλογικότητα κατά τη ρύθμιση των συνταγματικών υποχρεώσεων, όπως η φορολογική ή η στρατολογική. Άλλες φορές γίνεται χρήση του όρου «αρχή της αναλογικότητας» ενώ πρόκειται για τον έλεγχο της εφαρμογής της αναλογικής ισότητας (άρθρο 4 παρ. 1). Κάποιοι φορές η συνοπτική εκδοχή της αρχής της αναλογικότητας καταλήγει να είναι η υποκατάσταση όλου του Συντάγματος από την έννοια του δημοσίου συμφέροντος. Στη νομολογία εντοπίζονται άλματα του δικανικού συλλογισμού που τελικώς εξουδετερώνουν το Σύνταγμα και από το κανονιστικό του περιεχόμενο διατηρούν μόνο την έννοια του δημοσίου συμφέροντος, υπό την τελική κρίση του δικαστή.

### **6. Η αναθεώρηση του 2001 μετέβαλε τον σκληρό πυρήνα των μη υποκειμένων σε αναθεώρηση αρχών και διατάξεων;**

Πάντα έχει ενδιαφέρον το ερώτημα αν η Αναθεώρηση του 2001, παρότι άφησε γραμματικά άθικτο τον σκληρό πυρήνα του άρθρου 110, τον προστατευόμενο πυρήνα των μη υποκειμένων σε αναθεώρηση διατάξεων, τον έχει ουσιαστικά μεταβάλει με έναν τρόπο ο οποίος προκύπτει ερμηνευτικά, διότι υπό τις έννοιες που χρησιμοποιεί και τις διατάξεις που ρητά

αναφέρει το άρθρο 110 στεγάζονται πλέον και νέες επιμέρους συνταγματικές ρυθμίσεις, οι οποίες έχουν καταστεί αναπόσπαστα στοιχεία του σκληρού πυρήνα του Συντάγματος. Για παράδειγμα, η αρχή της αναλογικότητας ή η τριτενέργεια, όλο το άρθρο 25 και πολλές άλλες διατάξεις, οι οποίες θεσπίζουν ουσιώδεις εγγυήσεις του κράτους δικαίου ή προσδίδουν πρόσθετο περιεχόμενο στην προστασία της αξίας του ανθρώπου.

Αυτό συνάδει με τη διεθνή τάση, να αναδεικνύεται ερμηνευτικά, μέσα από τη νομολογία των συνταγματικών δικαστηρίων, ένας σκληρός πυρήνας μη υποκειμένων σε αναθεώρηση διατάξεων και σε χώρες στις οποίες δεν υπάρχει ρητά διατυπωμένος σκληρός πυρήνας. Με χαρακτηριστικότερο παράδειγμα αυτό των αποφάσεων του Ανωτάτου Δικαστηρίου της Ινδίας, για τον συναγόμενο ερμηνευτικά σκληρό πυρήνα. Το ίδιο έχει πλέον συμβεί και στην Κένυα. Ούτως ή άλλως θυμίζω ότι μέχρι το Σύνταγμα του 1975, ο σκληρός πυρήνας (η λεγόμενη ρήτρα αιωνιότητας), αφορούσε τις «θεμελιώδεις διατάξεις» που συναγόντουσαν ερμηνευτικά. Δεν υπήρχε αναφορά ούτε στη βάση και τη μορφή του πολιτεύματος ως προεδρευόμενης κοινοβουλευτικής δημοκρατίας ούτε σε ρητά απαριθμούμενες διατάξεις.

### **7. Ο διεθνής δικαστικός έλεγχος του αναθεωρητικού κεκτημένου του 2001 και η ερμηνευτική δήλωση του άρθρου 28**

Η Αναθεώρηση του 2001 έγινε αντικείμενο διεθνούς δικαστικού ελέγχου της αναθεώρησης καθεαυτήν, με τρόπο που δεν έχει αξιολογηθεί σε βάθος και συστηματικά. Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, σε σχέση με το ασυμβίβαστο των Βουλευτών, δεν έκρινε, όπως ήδη σημειώθηκε, ότι είναι αντίθετο προς το άρθρο 3 του (Πρώτου) Προσθέτου Πρωτοκόλλου το άρθρο 57, αλλά το άρθρο 115 παρ. 7 Σ, δηλαδή η ισχύς του επαγγελματικού ασυμβίβαστου από τη θέσπιση του σχετικού εκτελεστικού νόμου και πάντως το αργότερο από 1.1.2003, άρα και για τους βουλευτές της Βουλής του 2000 που συντέλεσε την αναθεώρηση και όχι για τους βουλευτές της επόμενης Βουλής. Συνεπώς, με την αναθεώρηση του 2008, έγινε, όπως ήδη σημειώθηκε, πολύ ευρύτερη «συμμόρφωση». Τα ζητήματα που προέκυψαν με τον λεγόμενο βασικό μέτοχο και τα επαγγελματικά δικαιώματα που συναρτώνται με τα διπλώματα που χορηγούνται από τα «Κολλέγια», έχουν λυθεί ηπιώς, μέσα

από τη σύμφωνη προς το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης ερμηνεία του Συντάγματος. Δηλαδή, με αναγωγή στην ερμηνευτική δήλωση του άρθρου 28.

Μετά τη σκληρή εμπειρία της οικονομικής κρίσης της περιόδου 2009 - 2019 ενδιαφέρον για τη σημασία της Αναθεώρησης του 2001 είναι το ερώτημα εάν έχει αξιοποιηθεί επαρκώς η ερμηνευτική δήλωση υπό το άρθρο 28 Σ, που προστέθηκε το 2001, ως θεμέλιο της συμμετοχής της Ελλάδας στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Την απάντηση τη δίνουν δυο, κατά τη γνώμη μου, θεμελιώδεις αποφάσεις. Η μια εκδόθηκε πρόσφατα από την Ολομέλεια του Ελεγκτικού Συνεδρίου (1386/2021) και η άλλη είναι η γνωστή, με την οποία έκλεισε η υπόθεση του «βασικού μετόχου» στην Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας (3470/2011). Και οι δυο προβαίνουν σε πλήρη και πρακτική αξιοποίηση της ερμηνευτικής δήλωσης του άρθρου 28. Ως προς τον βασικό μέτοχο, η νομολογία του Συμβουλίου Επικρατείας προσφεύγει και στην ιστορική ερμηνεία μέσω των προπαρασκευαστικών εργασιών. Επικαλείται την επανειλημμένως διατυπωμένη παράκληση του γενικού εισηγητή προς όλες τις πτέρυγες της Αναθεωρητικής Βουλής, να λάβουν υπόψη τους την έννομη τάξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, να λάβουν δηλαδή υπόψη τους το ενδεχόμενο να θεωρηθούν μη συμβατές προς το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης οι μεταβολές, να μην είναι μαξιμαλιστικές οι διατυπώσεις και να μην κάνουν πλειοδοσία ρητορικής ευαισθησίας έναντι της διαπλοκής και της αδιαφάνειας. Απεδείχθη ότι όλα αυτά τα οποία είχα πει ως γενικός εισηγητής για το όριο που έχει ο αναθεωρητικός νομοθέτης, απεδείχθησαν ακριβή. Ευτυχώς, όμως, η γραμματική διατύπωση του άρθρου 14 παρ. 9, τελευταίο εδάφιο, σε συνδυασμό με την ερμηνευτική δήλωση του άρθρου 28, επέτρεψαν στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας εντέλει, να ερμηνεύσει το Σύνταγμα κατά τρόπο σύμφωνο με το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και να εναρμονίσει τις έννομες τάξεις. Δηλαδή, το Σύνταγμα με την Οδηγία της ΕΕ περί δημοσίων συμβάσεων.

Αν δεν υπήρχε διεθνής δικαστικός έλεγχος, από μόνη της η Αναθεώρηση του 2001, ακόμη και αν θεωρηθεί η καλύτερη δυνατή στο κεφάλαιο των συνταγματικών δικαιωμάτων, δεν θα αρκούσε. Η συμβολή της αναθεώρησης, συμπεριλαμβανομένου και του άρθρου 25, ολοκληρώνεται με τη συμβολή της νομολογίας του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, η οποία οδηγεί και σε μια ερμηνευτική

συμμόρφωση, συμμόρφωση προς το λεγόμενο ερμηνευτικό δεδικασμένο. Υπάρχουν, εντούτοις, ισχυρές αντιστάσεις της ελληνικής δικαιοσύνης, η οποία διστάζει ή αρνείται να εκτελέσει αποφάσεις του ΕΔΔΑ και πάντως η Ελλάδα περιλαμβάνεται στις δέκα χώρες μέρη του Συμβουλίου της Ευρώπης, που εμφανίζουν μεγάλο αριθμό ανεκτέλεστων αποφάσεων. Ανάλογη είναι η εισφορά της νομολογίας του ΔΕΕ ως προς την ερμηνεία και εφαρμογή του ΧΘΔ στο πεδίο του, πάντα βέβαια σε αρμονία προς την ΕΣΔΑ, όπως ρητά προβλέπει ο Χάρτης και ανεξαρτήτως της γνωστής εκκρεμότητας ως προς την προσχώρηση της ΕΕ στην ΕΣΔΑ.

### **8. Τα αναξιοποίητα κοιτάσματα του αναθεωρητικού κεκτημένου του 2001 - Η συστηματική υποβάθμιση επιμέρους διατάξεων**

Η διαπίστωση ότι οι αναθεωρήσεις του 2008 και του 2019 σεβάστηκαν, πλην σημειακών εξαιρέσεων, το κεκτημένο της Αναθεώρησης του 2001, φέρνει στην επιφάνεια το ζήτημα των αναξιοποίητων κοιτασμάτων του αναθεωρητικού κεκτημένου του 2001, αλλά και το ζήτημα της συστηματικής υποβάθμισης του κανονιστικού περιεχομένου και της ερμηνευτικής σημασίας ορισμένων άλλων διατάξεων που εισήχθησαν το 2001.

Αναξιοποίητες διατάξεις σε κατάσταση «ύπνωσης» βρίσκονται κυρίως στο κεφάλαιο περί δικαιοσύνης, όπως η δυνατότητα συγκέντρωσης της δικαιοδοσίας κατά το άρθρο 94 παρ. 3 και 4 και η δυνατότητα οργάνωσης των ενδίκων μέσων ενώπιον του ΣτΕ και των ΤΔΔ. Αλλά και στο κεφάλαιο περί Βουλής, ιδίως ως προς την άσκηση του νομοθετικού έργου στο επίπεδο των αρμοδίων διαρκών κοινοβουλευτικών επιτροπών (άρθρο 70 επ.). Επίσης, στο κεφάλαιο περί διοίκησης και τοπικής αυτοδιοίκησης (άρθρο 102 και 103 Σ).

Συστηματική υπονόμηση έχουν δεχθεί θεσμοί όπως το ειδικό δικαστήριο αγωγών κακοδικίας με τη σύνθεση του άρθρου 88 παρ. 2 (μισθοδικείο) λόγω της αδυναμίας των περισσότερων μελών του που προέρχονται από το σώμα των δικηγόρων και το σώμα των καθηγητών νομικών μαθημάτων των νομικών σχολών να διαδραματίσουν τον δικαιοδοτικό τους ρόλο χωρίς την επιρροή του δικαστικού σώματος. Αλλά και θεσμικές εγγυήσεις, όπως η απαγόρευση της χρήσης παράνομων αποδεικτικών μέσων (άρθρο 19 παρ. 3) που φαίνεται να «ενοχλεί» και τον νομοθέτη και τη νομολογία με αποτέλεσμα να υπονο-

μεύεται συστηματικά ακόμη και με νομοθετικές ρυθμίσεις. Το ίδιο ισχύει και ως προς τις δυνατότητες εξέλιξης των δικαστικών λειτουργιών των ΤΔΔ στο ΣτΕ (άρθρο 88 παρ. 6) που στην πράξη έχει περιοριστεί ελλείψει επαρκούς ενδιαφέροντος των ΤΔΔ ή ως προς την ενοποίηση του πρώτου βαθμού δικαιοδοσίας στην πολιτική δικαιοσύνη (άρθρο 86 ερμηνευτική δήλωση) με αποτέλεσμα να διαιωρίζεται ο θεσμός των ειρηνοδικείων. Άλλο παράδειγμα είναι το συνταγματικό καθεστώς και οι εκ του Συντάγματος αρμοδιότητες του ΝΣΚ (άρθρο 100Α) που σε μεγάλο βαθμό (για παράδειγμα ως προς τη συμβιβαστική επίλυση διαφόρων) δεν ασκούνται.

Θα ήταν χρήσιμο ο νομοθέτης να υποχρεωθεί να εξηγή με τη μορφή επίσηας έκθεσης, τον τρόπο με τον οποίο έχει χειριστεί τις εκκρεμότητες ως προς την έκδοση εκτελεστικών του Συντάγματος νόμων και ιδίως οργανωτικών. Την ίδια υποχρέωση πρέπει να φέρει η Βουλή και ως προς την εκτέλεση του Συντάγματος δια του Κανονισμού της.

### 9. Τα αναθεωρητικά διαβήματα και η γοητεία του συνταγματικού λαϊκισμού

Θα ήταν ενδιαφέρον και χρήσιμο να αξιολογήσουμε τα αναθεωρητικά και συντακτικά διαβήματα με κριτήριο τον βαθμό συνταγματικού λαϊκισμού που εκφράζουν. Θα είχαμε να πούμε πάρα πολλά από την άποψη αυτή, για το ποια αναθεώρηση αντιστάθηκε στον λαϊκισμό και ποια ενέδωσε και σε ποια σημεία. Εάν αξιολογήσουμε κάθε συντακτικό και αναθεωρητικό διάβημα με βάση μια πιο συνθέτη εργαλειοθήκη εννοιών, όπως ο βολонταρισμός, ο μαξιμαλισμός, η ματαιοδοξία, η συγκειμενικότητα, η θεολογικότητα, μπορούμε να καταλήξουμε σε πολύ ενδιαφέρουσες παρατηρήσεις. «Συνταγματικός» βολонταρισμός πάντως υπάρχει και στο διεθνές και στο ενωσιακό δίκαιο. Τα δε εθνικά κοινοβούλια κυρώνουν διεθνείς συμβάσεις, των οποίων το περιεχόμενο αγνοούν ή δεν αντιλαμβάνονται και στη συνέχεια βρίσκονται αντιμέτωπες με δέσμες διατάξεων σχετικά αυξημένης τυπικής ισχύος ή και δέσμες διατάξεων που διεκδικούν μονιστικά υπεροχή έναντι του εθνικού Συντάγματος, χωρίς κανείς να έχει καταλάβει τι έχει συμβεί. Αυτό, τηρουμένων των αναλογιών, συμβαίνει και στην ενωσιακή δικαιοπαραγωγική διαδικασία, κατά κόρον.

Αλλά στο Σύνταγμα, αυτό φαίνεται πιο καθαρά, πιο έντονα. Διότι, όλοι είναι πιο καχύποπτοι και ο

αναγκαίος συσχετισμός δυνάμεων διαμορφώνεται δυσκολότερα. Βεβαίως, μπορεί να υπάρχει και αυτό που λέγεται *vanité, constitutional vanity*, όταν θεωρείς ότι μπορείς να τα ρυθμίζεις όλα και να λύσεις τα θέματα σε συνταγματικό επίπεδο. Από την άλλη πλευρά, υπάρχει ηττοπάθεια, ντεφετισμός συνταγματικός, γιατί μένουν πια εκτός της ύλης του Συντάγματος, ουσιώδη ρυθμιστικά αντικείμενα. Τώρα, ότι έχει σχέση με την οικονομική διακυβέρνηση, βρίσκεται ουσιαστικά εκτός Συντάγματος. Είναι αντικείμενο του Δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή του Διεθνούς Οικονομικού Δικαίου, έχει πάντως απομακρυνθεί από το εθνικό Σύνταγμα. Οι συνταγματικές διατάξεις περί προϋπολογισμού, έχουν πλέον δραστικά περιορισμένη σημασία. Απομειώθηκε η ρύθμιση από την οποία, μαζί με τις ρυθμίσεις περί φορολογίας, γεννήθηκαν ιστορικά οι πρώιμες μορφές Συντάγματος.

Αυτό επηρεάζει τη σχέση του Συντάγματος ακόμη και με τη «συνταγματική θεολογία». Τα Συντάγματα - παραδείγματα, τα Συντάγματα - μήτρες και το Αμερικανικό και τα Γαλλικά, η Γαλλική Επανάσταση ως συντακτική διαδικασία, είναι έντονου «θρησκευτικού» περιεχομένου. Έχουν ισχυρά θεολογικά χαρακτηριστικά. Η ίδια η έννοια της *laïcité* είναι σε πολύ μεγάλο βαθμό θεολογική, η ιεροποίηση του κειμένου συντελείται στο όνομα του ορθολογισμού, δηλαδή στο όνομα μιας νομιμοποίησης, η οποία δεν είναι μεν χριστιανική αλλά είναι ντεϊστική. Τώρα οι ενωσιακές και διεθνείς ρυθμίσεις προτάσσουν την τεχνοκρατική τεκμηρίωση και τον συσχετισμό των δυνάμεων. Πίσω, όμως, από αυτά μπορεί απλώς να αναπαράγονται στερεότυπα ή να εξυπηρετείται μια ημερήσια διάταξη θεμάτων που γίνεται εμφανής σταδιακά.

### 10. Η ανθεκτικότητα του αναθεωρητικού κερκτημένου του 2001 και η ex post αξιολόγηση της κριτικής που είχε ασκηθεί

Θέλω να πιστεύω, ότι η Αναθεώρηση του 2001 άντεξε 20 χρόνια, -περισσότερο έχει αντέξει μόνο το Σύνταγμα του 1864 μέχρι το Γουδή, στην Ελληνική Συνταγματική Ιστορία- επειδή είχε συνείδηση των συνολικών μεταβολών που υφίσταται το συνταγματικό φαινόμενο στην αυγή του 21ου αιώνα, δηλαδή συνείδηση του πολυεπίπεδου συνταγματισμού και αυτού που προσπαθώ να ονομάσω «επαυξημένου Συντάγματος», της ανοιχτής σύγκρουσης σε σχέση με την υπεροχή και την προτεραιότητα εφαρμογής μεταξύ του εθνικού Συντάγματος και άλλων αυτοαναφορι-



κών συστημάτων κανόνων δικαίου που διεκδικούν υπεροχή, όπως είναι το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και το Διεθνές Δίκαιο και κυρίως το Διεθνές Δίκαιο Προστασίας των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, ιδίως η Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.

Η αναθεώρηση του Συντάγματος κινείται πάντα μεταξύ συγκυρίας, γιατί εξαρτάται από συσχετισμούς, από κοινοβουλευτικά αποτελέσματα, από τυχαία γεγονότα και συνταγματικής πολιτικής και Ιστορίας. Πίσω από κάθε αναθεώρηση υπάρχει πάντα μια συνταγματική πολιτική, αλλά όλες οι αναθεωρητικές διαδικασίες είναι αιχμάλωτες, λίγο - πολύ, της συγκυρίας, παρότι επικοινωνούν με την Ιστορία καθώς αλλάζουν ένα ιστορικό κείμενο που είναι το Σύνταγμα.

Στο πλαίσιο αυτό, θεωρώ ότι η Αναθεώρηση του 2001 προσπάθησε να λειτουργήσει όπως ήθελε, σύμφωνα, συνεπώς, με τη συνταγματική πολιτική που υπηρέτησε, δηλαδή συγκεκριμένα και συμπεριληπτικά από πλευράς συνταγματικής συναίνεσης και νομιμοποίησης, επιβεβαιωτικά σε σχέση με ενισχυτικές των δικαιωμάτων και του κράτους δικαίου αλλαγές που είχαν γίνει ήδη στην κοινή νομοθεσία, με σαφή εκσυγχρονιστική και δικαιοκρατική στόχευση, με επίγνωση των ερμηνευτικών επιπτώσεων των επεμβάσεων της. Επιπλέον κατάφερε, κατά τη γνώμη μου, να δώσει αρκετά πειστικές απαντήσεις στα μεγάλα ζητήματα της περιόδου, δηλαδή στο ζήτημα ή μάλλον στο αίτημα, για ασφάλεια δικαίου, για δημοκρατική συμμετοχή, για πολιτική και κοινωνική συναίνεση και για θεσμική διαφάνεια. Υπό την έννοια αυτή, η αναθεώρηση του 2001 ήταν η έκφραση μιας δεδηλωμένης και σαφούς συνταγματικής πολιτικής. Συνταγματική πολιτική δεν επιτρέπεται να είναι η μετατροπή του Συντάγματος σε όργανο προώθησης συγκυριακών, έστω φιλόδοξων, «προοδευτικών» και «ηθικά αδιάβλητων», πολιτικών στόχων. Η συνταγματική πολιτική οφείλει να εκκινεί από την παραδοχή του ιδιαίτερου ιστορικού και νομικού χαρακτήρα του Συντάγματος και μάλιστα υπό συνθήκες συνταγματικού πλουραλισμού και πολυεπίπεδου συνταγματισμού που γεννά το φαινόμενο της σχετικοποίησης του Συντάγματος, αλλά και του «επαυξημένου Συντάγματος».

Πάντα υπάρχει μια πίεση αναθεωρητικού μαζικισμού, κάθε φορά που κινείται η αναθεωρητική διαδικασία, καθώς εκλαμβάνεται ως νομική κολυμβήθρα του Σιλωάμ. Αλλά, πάντα πρέπει το αναθεωρητικό διάβημα να απαντήσει στο πλαίσιο μιας οικονομίας κινήσεων, πολιτικής και ιστορικής. Είχε δια-

τυπωθεί από ορισμένα σημαντικά μέλη της επιστημονικής κοινότητας την περίοδο εκείνη η ένσταση ότι πρόκειται για μια «άνευρη» αναθεώρηση. Η δική μου εκτίμηση είναι ότι ήταν απλώς προσεχτική και συναινετική, καθόλου «άνευρη». Αυτό φαίνεται άλλωστε στην έκταση του αναθεωρητικού κειμένου, στη διαφύλαξη του από τις επόμενες αναθεωρήσεις και στα μεγάλα αναξιοποίητα κοιτάσματα που διαθέτει το κείμενο του 2001. Ειπώθηκε τότε ότι ήταν μια αναθεώρηση «χωρίς ιδεολογική και πολιτική ταυτότητα». Εμένα, όμως, με φοβίζει ένα Σύνταγμα με ιδεολογική και πολιτική ταυτότητα. Μου θυμίζει την αντίληψη περί «απόλυτου Συντάγματος» του Κάρλ Σμιτ. Θεωρώ ότι καθοριστική σημασία έχει η ευρυχωρία και η ανθεκτικότητά του Συντάγματος. Το Σύνταγμα του 1975, όπως αναθεωρήθηκε το 1986 και το 2001, απέδειξε την ανθεκτικότητα του στο καμίνι της οικονομικής κρίσης της περιόδου 2009 - 2019 και αμέσως μετά στο καμίνι της συνεχιζόμενης και πολυεπίπεδης κρίσης της πανδημίας. Ειπώθηκε μέχρι και ότι ήταν «επικίνδυνη». Αυτό θα έλεγα, ότι εξέφραζε απλώς τη φοβικότητα και τον συντηρητισμό απέναντι σε οποιαδήποτε συνταγματική μεταβολή. Ελπίζω ότι είκοσι χρόνια μετά όλες αυτές οι ενστάσεις να έχουν επανεξεταστεί υπό το φως όσων επακολούθησαν.

Ενδέχεται ένα μέρος της ακαδημαϊκής κοινότητας να παρεξήγησε το γεγονός ότι ως γενικός εισηγητής της αναθεώρησης του 2001 ήμουν ενεργό μέλος της κοινότητας αυτής, σε συνεχή επιστημονικό διάλογο με τους συναδέλφους μου. Αυτή ήταν, όμως, μια πρόσθετη και δευτερεύουσα ιδιότητα του γενικού εισηγητή, ο ρόλος του οποίου είναι θεσμικός και πολιτικός και δεν είναι καθόλου απαραίτητο να διαθέτει ειδική επιστημονική κατάρτιση και πολύ περισσότερο να φέρει την ιδιότητα του καθηγητή του Συνταγματικού Δικαίου. Άλλωστε στην πολιτική μου διαδρομή κλήθηκα να χειριστώ εξαιρετικά κρίσιμα θέματα που κινούνται στο πεδίο πρωτίστως άλλων διανοητικών πειθαρχιών, όπως είναι η οικονομική και δημοσιονομική πολιτική, η πραγματική οικονομία, η άμυνα, η εξωτερική πολιτική. Άλλωστε, και η ίδια η πολιτική ως ουσία της Δημοκρατίας δεν αντιμετωπίζεται πρωτίστως ή κυρίως κανονιστικά, αλλά ως σύνθετη ανθρώπινη δραστηριότητα στον δημόσιο χώρο που εξετάζεται επιστημονικά κατ' αρχάς εντός του ευρέως φάσματος της πολιτικής επιστήμης.

Ως γενικός εισηγητής ήδη από το 1995 και στη συνέχεια στην πρώτη Βουλή του 1996 και στην αναθεω-

ρητική Βουλή του 2000, είχα όντως την κύρια πολιτική, κοινοβουλευτική και νομοτεχνική ευθύνη του αναθεωρητικού διαβήματος και την κύρια ευθύνη του πολιτικού και κοινωνικού διαλόγου. Συμπληρωματική διάσταση ήταν η ενεργός συμμετοχή μου στον επιστημονικό διάλογο. Η αναθεώρηση, όμως, ως κρίσιμο πολιτικό ζήτημα, συγκυριακών και ιστορικών διαστάσεων, πολύ συχνά συγκρουόμενων μεταξύ τους, προφανώς απασχολούσε έντονα τους δυο πρωθυπουργούς και αρχηγούς της κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας της αναθεωρητικής περιόδου, τον Ανδρέα Παπανδρέου και στη συνέχεια τον Κώστα Σημίτη. Προφανώς ενδιέφερε έντονα όλα τα μέλη των διαφόρων συνθέσεων του Υπουργικού Συμβουλίου και κυρίως της Κοινοβουλευτικής Ομάδας του ΠΑΣΟΚ, όλα τα μέλη της Βουλής, χωρίς μάλιστα δέσμευση κομματικής πειθαρχίας, όλα τα κόμματα, όλους τους θεσμούς, όπως οι Ολομέλειες των ανωτάτων δικαστηρίων, όλες τις εκφάνσεις της κοινωνίας των πολιτών. Τα κρίσιμα θέματα, από την εκλογή του ΠΤΔ και το εκλογικό σύστημα έως την επιλογή της ηγεσίας της δικαιοσύνης και την οργάνωση του δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας, από τις εγγυήσεις διαφάνειας μέχρι την αρχή της αειφορίας και την προστασία των δασών, από τον τρόπο πρόσληψης των δημοσίων υπαλλήλων μέχρι τις αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης, ήταν αντικείμενο μακρού, πολυεπίπεδου και δύσκολου διαλόγου. Όλα έπρεπε να αντιμετωπίζονται όχι ως απλά νομοθετικά ζητήματα, αλλά στο υψηλότερο δυνατό επίπεδο γενίκευσης και αφαίρεσης ως διακανονισμοί στον ορίζοντα του μακρού ιστορικού και νομοθετικού χρόνου, ως κεφάλαια της συνταγματικής ύλης. Επιπλέον, έπρεπε να αντιμετωπίζονται με συνείδηση της ιστορικότητας κάθε θεσμού και κάθε ρύθμισης και εντός του πλαισίου των διεθνών δεσμεύσεων της χώρας και της δυναμικής του Διεθνούς Δικαίου και του Δικαίου της ΕΕ. Κυρίως έπρεπε όλα να ελέγχονται ως προς την αναθεωρητική δεκτικότητά τους, την πιθανότητα να συγκεντρωθεί η αναγκαία αυξημένη πλειοψηφία, να διαφυλαχθεί η συνταγματική συναίνεση, να επιτευχθεί η επανανομιμοποίηση του Συντάγματος, να αποφευχθεί ο κλονισμός της κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας, να είναι εύλογο, στο πλαίσιο του τρέχοντος πολιτικού και ιστορικού χρόνου, το δημοκρατικό κόστος κάθε επιλογής που έπρεπε να τελεί σε αρμονία προς τις θεμελιώδεις αρχές ενός δημοκρατικού κοινωνικού κράτους δικαίου που είναι μέλος της ΕΕ και του Συμβουλίου της Ευρώπης.

Έχω κληθεί στην πολιτική μου διαδρομή να αντιμετωπίσω πολλές προκλήσεις. Μεγαλύτερη και δραματικότερη θεωρείται η διαχείριση της οικονομικής κρίσης στην πιο σκοτεινή φάση της και πιο ευχάριστη η προετοιμασία της χώρας για τους Ολυμπιακούς Αγώνες του 2004. Η πρόκληση όμως, που εκινείτο εξαρχής και εξ ορισμού στο επίπεδο του μακρού χρόνου αλλά τελούσε υπό τη διαρκή πίεση του βραχύ χρόνου που καθόριζε τους πολιτικούς συσχετισμούς και τις πολιτικές συμπεριφορές, ήταν η αναθεώρηση του 2001 ως σύνθετο πολιτικό, κοινοβουλευτικό, επιστημονικό και εντέλει ιστορικό διάβημα.

### Βιβλιογραφική σημείωση

Οι θέσεις που παρουσιάζονται, συνοπτικά έως υπαινικτικά, στη σύντομη αυτή εισαγωγή στη συζήτηση αναλύονται και τεκμηριώνονται σε μια σειρά βιβλίων και μελετών στις οποίες ας μου επιτραπεί να παραπέμψω.

Η πιο πρόσφατη συνθετική παρουσίαση περιλαμβάνεται στα:

- Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου, Νέα έκδοση, 2021, ιδίως σ. 31 επ.

Στα συναφή θεωρητικά ζητήματα ήταν αφιερωμένη η επί υφηγεσία πραγματεία μου:

- Τα όρια της αναθεώρησης του Συντάγματος 1975, 1984.

Και η πρόσφατη μελέτη μου:

- From the relativization of the Constitution to the "augmented Constitution", ERPL/REDP, vol. 32, no 3, autumn/automne 2020, pp. 973 - 1017

Στην Αναθεώρηση του 2001 είναι αφιερωμένο το βιβλίο μου:

- Το αναθεωρητικό κεκτημένο. Το συνταγματικό φαινόμενο στον 21ο αιώνα και η εισφορά της αναθεώρησης του 2001, 2002

Επίσης, μεταξύ άλλων, οι μελέτες μου:

- Η πρώτη σύνοδος Αναθεωρητικής Βουλής και η λειτουργία τμήματος διακοπής των εργασιών της Βουλής, ΤοΣ 2000, σ. 297 επ.
- Η σχέση της ελληνικής με την κοινοτική έννομη τάξη και το διεθνές δίκαιο ως αντικείμενο της αναθεώρησης του Συντάγματος, ΤοΣ 2000, σ. 493 επ.
- Η συναινετική και επιβεβαιωτική αναθεώρηση του Συντάγματος - Μια θεωρητική σύνοψη, ΤοΣ 1998.2, σ. 311 - 321

- Η νομικοπολιτική σημασία της αναθεώρησης του Συντάγματος, σε: Ευ. Βενιζέλο, Το Σύνταγμα του 1975/1986/2001. Το κείμενο του αναθεωρημένου Συντάγματος. Εισαγωγή, Ευρητήριο, 2001, σ. 1 - 9
  - Το αναθεωρημένο ελληνικό Σύνταγμα του 2001 και η επικαιρότητα του συνταγματικού φαινομένου, σε: Δ. Θ. Τσάτσο/Ευ. Βενιζέλο/Ξ. Κοντιάδη (επιμ.), Το νέο Σύνταγμα. Πρακτικά συνεδρίου για το αναθεωρημένο Σύνταγμα του 1975/1986/2001, 2001, σ. 31 επ.
  - Η αφομοίωση του αναθεωρητικού κεκτημένου. Η διακύμανση του νομικοπολιτικού χρόνου, η άμεση εφαρμογή του Συντάγματος και η τυπολογία των νομοθετικών επιφυλάξεων, ΝοΒ 2003, σ. 978 επ.
  - Η αφομοίωση του αναθεωρητικού κεκτημένου από τη νομολογία του ΣτΕ (2001 - 2003), Τόμος Τιμητικός του Συμβουλίου Επικρατείας. 75 χρόνια, 2004, σ. 133 επ.
  - Οι πολιτικές προϋποθέσεις και τα διεθνή όρια της αναθεώρησης, Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου «Διάλογοι», Μάρτιος 2006, σ. 42 επ.
  - Συνταγματική αυτοσυνειδησία ή αναθεωρητικός οίστρος; Μετά και πριν από μια αναθεώρηση του Συντάγματος, σε: Ξ. Κοντιάδη (επιμ.), Πέντε χρόνια μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001. Αποτίμηση και προτάσεις για μια νέα συνταγματική μεταρρύθμιση, Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου, 2006, σ. 987 - 1073 και σε αυτοτελή έκδοση (συνολική αποτίμηση της Αναθεώρησης του 2001 μετά την κίνηση της αναθεωρητικής διαδικασίας που οδήγησε στην σημειακή αναθεώρηση του 2008)
  - Σύνταγμα και νέες τεχνολογίες, ΔΙΤΕ (π. ΔΙΜΕΕ) τεύχος 4/2020, Οκτώβριος - Νοέμβριος - Δεκέμβριος 2020, σ. 542 - 548
  - The consensual and corroborative revision of the Hellenic Constitution, Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Neue Folge/Band 47, Mohr Siebeck, 1999, σ. 99 - 108
  - La constitution hellénique révisée de 2001 et l'actualité du phénomène constitutionnel, Revue Française de Droit Constitutionnel 51, 2002, σ. 515 - 536
  - The 2001 revision of the Greek constitution and the relevance of the constitutional phenomenon, Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Neue Folge/Band 51, Mohr Siebeck, 2003, σ. 513 - 530 = European Review of Public Law/Revue Européenne de Droit Public 13.4, winter 2001, σ. 1291 - 1316
  - Greece's participation in the European integration as a national constitutional decision validated in the crisis's cauldron, υπό δημοσίευση σε ειδικό τεύχος της Hellenic Review of European Law, 2021, αφιέρωμα στα 40 χρόνια από την ένταξη της Ελλάδας στις τότε Ευρωπαϊκές Κοινότητες
- Καθώς και τα παρακάτω πολιτικού και κοινοβουλευτικού χαρακτήρα κείμενα μου:
- Η συναινετική αναθεώρηση. Αναθεώρηση του Συντάγματος και αναβίωση της πολιτικής, 1996
  - Η αναθεώρηση του Συντάγματος: συνολικό σχέδιο για την Ελλάδα του 21ου αιώνα. Συναινετική αναθεώρηση II, 1998
  - Το σχέδιο της αναθεώρησης του Συντάγματος. Η γενική εισήγηση της πλειοψηφίας προς τη Ζ' Αναθεωρητική Βουλή, 2000
- Στην αναθεώρηση του 2019 και την σχετική διαδικασία αναφέρονται, μεταξύ άλλων, το βιβλίο μου:
- Η Δημοκρατία μεταξύ Συγκυρίας και Ιστορίας. Προσδοκίες και κίνδυνοι από την αναθεώρηση του Συντάγματος, 2018, σ. 131 επ.
- Καθώς και οι μελέτες μου:
- Γενική Εισήγηση, σε: Χ. Ακριβοπούλου/Ν. Παπαχρήστο (επιμ.), Η πρόκληση της αναθεώρησης του Συντάγματος, 2013, σ. 5 επ.
  - Τα διαδικαστικά όρια της αναθεώρησης είναι η ουσία του Συντάγματος, constitutionalism.gr, 2018
  - Δεσμεύεται η δεύτερη Βουλή από τις κατευθύνσεις της πρώτης στη διαδικασία αναθεώρησης του Συντάγματος, constitutionalism.gr, 28.11.2018 & ΤοΣ 3/2019, σ. 567 επ.
  - Ανθεκτικότητα, προσαρμοστικότητα και αναθεώρηση του Συντάγματος. Σκέψεις για τη συνολική αξιολόγηση της περιόδου 2009 - 2019, ΕφημΔΔ 6/2019, σ. 682 επ.
  - Η συνταγματική θέση του Προέδρου της Δημοκρατίας ως αντικείμενο της διαδικασίας αναθεώρησης του Συντάγματος, ΤοΣ 1/2019, σ. 17 επ.
  - Ποια είναι η βαρύτητα της αναθεώρησης του 2019; ΤοΣ 3/2020
  - Η αναθεώρηση του Συντάγματος: Κολυμβήθρα του Σιλβάμ ή λάκκος των λεόντων, σε: Τιμητικό τόμο ομότιμου καθηγητή Κώστα Μαυριά (υπό δημοσίευση)



## Τα αναξιοποίητα κοιτάσματα της Αναθεώρησης του 2001

του Ιωάννη Σαρμά

Προέδρου του Εθελκτικού Συνεδρίου

### Εισαγωγή

Συμπληρώθηκαν 20 έτη από την αναθεώρηση του Συντάγματος του 2001.

Ο λόγος για τον οποίο σήμερα, είκοσι χρόνια μετά, μιλάμε για αναξιοποίητα κοιτάσματα της αναθεώρησης αυτής οφείλεται στα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της που την ξεχωρίζουν σε σχέση με τις αναθεωρήσεις που προηγήθηκαν και με όσες ακολούθησαν. Εξαιρετικά εκτεταμένα, αφού άγγιξε τα 2/3 των άρθρων του Συντάγματος, δεν απέβλεψε, όπως κατά κανόνα συμβαίνει με τις αναθεωρήσεις των ελληνικών συνταγμάτων, σε αντιμετώπιση προβλημάτων συνταγματικής πρακτικής αναδειχθέντων από την εμπειρία, αλλά και στη ρύθμιση θεμάτων που αναμένονταν, λόγω της εξέλιξης της κοινωνίας, να προκύψουν στο μέλλον.

Ήταν αναπόφευκτο μια συνταγματική αναθεώρηση τέτοιας έκτασης και συγχρόνως τέτοιας προοπτικής να περιέχει κοιτάσματα μη άμεσης αξιοποίησης. Είκοσι χρόνια μετά την ολοκλήρωσή της είναι ίσως λίγος ακόμη ο χρόνος για να αξιοποιηθούν όλα.

Η εισήγηση δομείται σε τρία μέρη. Στο πρώτο, με τίτλο *η μεγάλη εικόνα*, θα παρουσιασθούν τρία σημεία που βοηθούν στην κατανόηση της συζήτησης για τα αναξιοποίητα κοιτάσματα. Στο δεύτερο μέρος, με τίτλο *απόπειρα κατηγοριοποίησης*, θα επιχειρηθεί η κατάταξη των εντοπισθέντων κοιτασμάτων σε τρεις διακριτές μεταξύ τους κατηγορίες. Και τέλος, στο τρίτο μέρος, με τίτλο *η αξιοποίηση των κοιτασμάτων*, θα καταβληθεί προσπάθεια πρόβλεψης του πώς τα αναξιοποίητα κοιτάσματα της αναθεώρησης θα μπορούσαν να αξιοποιηθούν.

### I. Η μεγάλη εικόνα

Η αναθεώρηση του Συντάγματος του 2001 αύξησε μεν την έκταση του Συντάγματος αλλά οριακά, σύμφωνα με την οικεία συνταγματική παράδοση. Υπό την έννοια αυτή δεν ήταν φλύαρη, αλλά αναγκαία (α). Αν

και, όπως θα δούμε στη συνέχεια, υπάρχουν όντως αναξιοποίητα κοιτάσματα της αναθεώρησης, εν τούτοις η αναθεώρηση εφαρμόστηκε στο σύνολό της και άλλαξε την εικόνα της λειτουργίας του πολιτεύματος (β). Υπήρξαν, σε λίγες περιπτώσεις ανεπιτυχείς ρυθμίσεις, όμως αυτό ήταν εν πολλοίς αναμενόμενο λόγω της διάφορης προσέγγισης μεταξύ της εθνικής έννομης τάξης και των υπερεθνικών ως προς τον τρόπο περιορισμού των ατομικών δικαιωμάτων (γ).

### (α)

Τα ελληνικά Συντάγματα εξελίσσονται, αναπτύσσονται και τροποποιούνται ως κείμενα *σταδιακά αυξανόμενα* (incremental) υπό την πίεση ιστορικών εμπειριών και προς κάλυψη αναγκών που θεραπεύονται με τη θέσπιση κανόνων υπερνομοθετικής ισχύος.

Στις αναθεωρήσεις, στο γράμμα τους, αντικατοπτρίζονται συγκεκριμένα ιστορικά γεγονότα, εν πολλοίς δε δίδεται λύση ώστε να αποφευχθεί στο μέλλον αυτό που προβλημάτισε ή αναστάτωσε το παρελθόν. Γι' αυτό, τα κείμενα των Συνταγμάτων μας είναι εκτεταμένα και γι' αυτό τα βλέπουμε να αυξάνονται σταδιακά.

Αν δεν συνέβαινε αυτό, αν μάλιστα διαγράφαμε όλη τη συνταγματική μας παράδοση και υιοθετούσαμε ένα λιτό, αχρονικό κείμενο Συντάγματος, τι θα συνέβαινε; Ό,τι σήμερα ρυθμίζεται με συγκεκριμένους συνταγματικούς κανόνες, υπερβολικούς ίσως στη λεπτομέρειά τους αλλά ξεκάθαρους και άμεσης εφαρμογής, θα περιήγето στο πεδίο ευθύνης του νομοθέτη της Βουλής, για τα εσωτερικά της, και του δικαστή. Και αν στο μέλλον ανέκυπτε το ίδιο ζήτημα που το ισχύον Σύνταγμα με τροποποίησή του αντιμετώπισε και επέλυσε, το νέο λιτό Σύνταγμα, καθώς δεν θα το αντιμετώπιζε, θα επέτρεπε τις ίδιες διενέξεις να εμφανιστούν ξανά προκαλώντας την ίδια αναστάτωση.

Η αναθεώρηση του 2001 κινήθηκε στο γενικότερο πλαίσιο της συνταγματικής παράδοσης, προσθέτο-



ντας στο Σύνταγμα νέες ρυθμίσεις προς επίλυση προβλημάτων, υφιστάμενων ή αναμενόμενων. Περιορίσει έτσι υπέρ του υπερνομοθετικού κανόνα τα όρια δράσης των συντεταγμένων εξουσιών θωρακίζοντας την ασφάλεια του δικαίου, σε μια έννομη τάξη όπου, ως μη το ξεχνάμε, δεν υφίσταται συνταγματικός δικαστής αρμόδιος να κρίνει ούτε τις διαθεσμικές διαφορές των τριών εξουσιών ούτε τις ενδοθεσμικές της νομοθετικής λειτουργίας.

### (β)

Η επιτυχία της αναθεώρησης είναι δεδομένη. Καείς πλέον δεν μπορεί να περιγράψει το ελληνικό Σύνταγμα χωρίς να αναφερθεί πολλαπλώς στο αποτύπωμά της.

Στα ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα είχαμε σημαντικές προσθήκες που θωράκισαν και επέκτειναν την προστασία τους. Να αναφέρουμε ενδεικτικά την οριοθέτηση της έννοιας του δάσους και την υιοθέτηση της αρχής της αειφορίας (24.1), την αρχή της αναλογικότητας και την τριτενέργεια (25.1), την κατοχύρωση των δικαιωμάτων των αντιρρησιών συνείδησης (4, ερμηνευτική δήλωση), το δικαίωμα απάντησης σε προσβλητικά δημοσιεύματα (14.5), τον σεβασμό των προσωπικών δεδομένων (9Α) και της γενετήσιας ταυτότητας (5.5), ενδυνάμωση του δικαιώματος αναφοράς (10.3), την απαγόρευση χρήσης παρανόμως κτηθέντων αποδεικτικών μέσων (19.4), την ενίσχυση της ισότητας ανδρών και γυναικών με λήψη θετικών μέτρων (116.2).

Ως προς την οργάνωση της Πολιτείας και τη ρύθμιση της άσκησης της νομοθετικής λειτουργίας πλήθος αλλαγών επήλθαν με την αναθεώρηση. Με κυριότερες ίσως την απαγόρευση τροποποίησης του εκλογικού νόμου για τη διεξαγωγή των επόμενων της τροποποίησης εκλογών, πλην ισχυρής πλειοψηφίας δύο τρίτων (54.1), την απομάκρυνση του πρωθυπουργού όταν αδυνατεί να ασκήσει τα καθήκοντά του (38.2), τα κωλύματα υποψηφιότητας βουλευτή και τα ασυμβίβαστα με το βουλευτικό αξίωμα (56, 57), τις υποχρεώσεις της Κυβέρνησης έναντι της Βουλής (66.3, 70.6), τις ανεξάρτητες έναντι της Κυβέρνησης αρχές (101Α), τα δικαιώματα των δημοσίων υπαλλήλων (29.3), την κατοχύρωση της αξιοκρατίας στο Δημόσιο (103.7), τον σεβασμό της αυτοτέλειας της τοπικής αυτοδιοίκησης (102), τη συνταγματοποίηση των αρμοδιοτήτων του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους (100Α).

Και στην άσκηση της δικαστικής εξουσίας είχαμε μεγάλες αλλαγές που μετέβαλαν αισθητά τους βασικούς

θεσμούς της δικαιοσύνης. Θεσπίστηκε το λεγόμενο «μισθοδικείο» ώστε οι μισθολογικές συνταξιοδοτικές και φορολογικές διαφορές των δικαστών να μη δικάζονται από συνθέσεις αποκλειστικώς εκ τακτικών δικαστών αλλά από σχηματισμούς όπου την πλειοψηφία έχουν τρίτοι (88.2). Ορίστηκε όριο τεσσάρων ετών στη θητεία της ηγεσίας της δικαιοσύνης ώστε να αποφεύγεται η κατάληψη θέσεων ηγεσίας για υπερβολικά μεγάλο χρονικό διάστημα σε θέσεις ευθύνης όπου το Σύνταγμα θέσπισε διασταύρωση λειτουργιών για την επιλογή (90.5). Θεσπίστηκε η είσοδος δικαστών της διοικητικής δικαιοσύνης στο Συμβούλιο της Επικρατείας εμπλουτίζοντας το ανώτατο δικαστήριο με την εμπειρία των διοικητικών δικαστών (88.6). Επετράπη όπως χαλαρώσουν οι ρυθμίσεις περί προσβολής στο Συμβούλιο της Επικρατείας με αίτηση αναίρεσης των αποφάσεων των διοικητικών δικαστηρίων (95.1β), κατοχυρώθηκε συνταγματικά ο έλεγχος των συμβάσεων μεγάλου οικονομικού αντικειμένου από το Ελεγκτικό Συνέδριο (98.1β), θεσπίστηκε η υποχρεωτική αρμοδιότητα των ολομελειών των ανωτάτων δικαστηρίων για την κρίση περί αντισυνταγματικότητας νόμου (100.5).

### (γ)

Η παρέλευση 20 ετών από την αναθεώρηση έδειξε και κάποιες ατέλειές της. Είναι τρεις εμφανείς, οι δύο πρώτες μάλιστα διαπιστωμένες με αποφάσεις υπερεθνικών δικαστηρίων.

Η πρώτη (14.9) αφορούσε τον απόλυτο αποκλεισμό από τις διαδικασίες δημοσίων συμβάσεων μιας σειράς συγγενικών προσώπων προς ανάδοχο δημόσιας σύμβασης που είναι βασικός μέτοχος επιχείρησης μέσου ενημέρωσης (ΔΕΚ, Μηχανική ΑΕ, C-6213/07, 1 Δεκεμβρίου 2008).

Η δεύτερη (57.3) αφορούσε την άνευ μεταβατικών διατάξεων εφαρμογή νέων αυστηρών ρυθμίσεων περί κωλυμάτων και ασυμβιβάστου στην περίπτωση ενός βουλευτή που εκλέχτηκε μεν νομίμως και ασκούσε νομίμως το επάγγελμα του δικηγόρου, ενώ ήταν βουλευτής μέχρι την εφαρμογή σε αυτόν των νέων ρυθμίσεων περί ασυμβιβάστου που τον οδήγησαν σε έκπτωση από το βουλευτικό του αξίωμα (ΕΔΔΑ, Lykoyrezos, 33354/03, 16 Ιουλίου 2006).

Τέλος, η τρίτη (19.3), που αφορούσε ρύθμιση με την οποία απαγορεύθηκε απολύτως η χρήση σε ποινική υπόθεση παρανόμως κτηθέντος αποδεικτικού μέσου, οδήγησε σε κίνδυνο λήψης από τον ποινικό δικαστή προδήλως αδίκων αποφάσεων (ΑΠ 1/2001).

Και οι τρεις έχουν ένα κοινό χαρακτηριστικό. Ευθυγραμμίζονται με την παραδοσιακή συνταγματική πρακτική να ρυθμίζεται εξαντλητικά και λεπτομερώς στο Σύνταγμα ένα ζήτημα, χωρίς ευχέρεια ευελιξίας. Όμως καθώς και οι τρεις περιπτώσεις αφορούσαν στην ουσία τους περιορισμό σε ατομικό δικαίωμα η έλλειψη ευελιξίας κατέληγε σε σύγκρουση με την αρχή της αναλογικότητας.

## II. Απόπειρα κατηγοριοποίησης

Τα αναξιποίητα κοιτάσματα της αναθεώρησης του 2001 δεν έχουν όλα τον ίδιο χαρακτήρα. Αλλά είναι εντοπισμένα σε συγκεκριμένες ρυθμίσεις και αναφέρονται σε ειδικά ζητήματα (α). Άλλα πάλι, αν και εντοπισμένα σε συγκεκριμένες ρυθμίσεις, εντούτοις εμφανίζουν ευρύτερη ή και ευρύτατη κανονιστική εμβέλεια (β). Ένα κοίτασμα, τέλος, δεν εντοπίζεται κάπου συγκεκριμένα. Είναι το πνεύμα της αναθεώρησης, στο σύνολό της, που κι αυτό αποτελεί αναξιποίητο κοίτασμα (γ).

### (α)

Πολλές είναι οι διατάξεις του Συντάγματος που εισήχθησαν με την αναθεώρηση του 2001 και που παραμένουν μερικώς και ολικώς ανεφάρμοστες. Η σύμβαση δασολογίου και εθνικού κτηματολογίου (24.1 και 2), η θέσπιση επαρκών πόρων για την τοπική αυτοδιοίκηση (102.5), η διάταξη για την ρύθμιση των διαφορών του Δημοσίου μέσω συμβιβασμού από το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (100Α), οι ρυθμίσεις για την μη νομιμοποίηση προσωπικού που προσλήφθηκε με έκτακτες διαδικασίες (103.7.8), ο εξορθολογισμός στην κατάθεση τροπολογιών κατά την νομοθετική διαδικασία (24.5), η διαδικασία ενημέρωσης της Βουλής από την Κυβέρνηση για ζητήματα που αποτελούν αντικείμενο κανονιστικής ρύθμισης στο πλαίσιο Ευρωπαϊκής Ένωσης (70.8), η ενοποίηση των δικαιοδοσιών σε κατηγορίες ομοειδών υποθέσεων που υπάγονται, όμως, σε διαφορετικό κλάδο δικαιοδοσία (94.3).

Ας δούμε τρεις περιπτώσεις από τις ανωτέρω πιο αναλυτικά για να καταστεί σαφέστερο πώς η καθεμία από αυτές θα μπορούσε να αξιοποιηθεί περισσότερο.

Η διαδικασία ενημέρωσης της Βουλής για ζητήματα Ευρωπαϊκής Ένωσης (70.8) μπορεί να περιοριστεί στην εφαρμογή του γράμματος της σχετικής συνταγματικής ρύθμισης, η στόχευσή της να είναι δηλαδή η απλή ενημέρωση. Όμως, στο πνεύμα των εξελίξεων μετά την Συνθήκη της Λισσαβόνας (άρθρο 12 Συν-

θEE), η απλή ενημέρωση θα μπορούσε να αποτελέσει την αφετηρία για μια απαιτητικότερη προσέγγιση της επικείμενης κανονιστικής ρύθμισης εντός του πλαισίου της Ένωσης υπό την οπτική του δικαιολογημένου ή μη αφαίρεσης νομοθετικής ύλης από το εθνικό κοινοβούλιο υπέρ του νομοθέτη της Ένωσης.

Άλλη περίπτωση «κοιτάσματος» που θα μπορούσε περισσότερο να αξιοποιηθεί είναι η πρόβλεψη συμβιβασμών του Δημοσίου μέσω του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους (100Α), που θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί ως εργαλείο αποφόρτωσης των πινακίων των διοικητικών δικαστηρίων ιδίως σε συνταξιοδοτικές υποθέσεις όταν το βασικό νομικό ζήτημα που τίθεται σε αυτές έχει λυθεί. Εύκολα θα μπορούσε με τη χρήση αλγόριθμου, χωρίς άσκηση διακριτικής ευχέρειας από το Νομικό Συμβούλιο, το οφειλόμενο στον συνταξιούχο ποσό να μετριάσθει με συνυπολογισμό του χρόνου που θα απαιτείτο μέχρι της αναμενόμενης, με μεγάλη καθυστέρηση, εκδίκησης της υπόθεσης από το αρμόδιο δικαστήριο.

Αλλά, τέλος, και ως προς την ενοποίηση της δικαιοδοσίας σε ορισμένες ομοειδείς περιπτώσεις υποθέσεων, η σχετική συνταγματική διάταξη (94.3) που εφαρμόζεται ήδη στις διαφορές εκ συμβάσεων δημόσιων φορέων (άρθρο 3 του ν. 3886/2010, φ. 173 Α', άρθρα 2 παρ. 1 περ. 1, 4 και 5, 175, 205Α, 360 επ., ιδίως 372 του ν. 4412/2016, φ. 147 Α') και στις αγωγές αυτοκινητιστικών ατυχημάτων (άρθρο 48 παρ. 1 του ν. 3900/2010, φ. 213 Α'), θα μπορούσε να εφαρμοστεί ευρύτερα αν ο κοινός νομοθέτης παρακολουθούσε τη νομολογία του Ανωτάτου Ειδικού Δικαστηρίου για να εντοπίσει τα πεδία εκείνα όπου τα κριτήρια διάκρισης των διαφορών σε διοικητικές και ιδιωτικές οδηγούν σε σύγχυση τους αιτούμενους δικαστική προστασία.

### (β)

Υπάρχουν, όμως, και περιπτώσεις όπου το «κοίτασμα» δεν είναι εντοπισμένης εφαρμογής όπως αυτές που είδαμε ήδη, αλλά που εμφανίζουν οριζόντιο κανονιστικό ενδιαφέρον. Δεν είναι εύκολο με την απλή ανάγνωση των αναθεωρηθεισών διατάξεων να εντοπιστούν οι περιπτώσεις αυτές. Σχεδόν πάντα χρειάζεται μια προετοιμασία της σκέψης του ερμηνευτή ώστε να συνειδητοποιήσει ότι οι λίγες λέξεις που προστέθηκαν το 2001 σε μια συνταγματική διάταξη ανοίγουν νέους οριζόντες στην κανονιστική εμβέλεια της διάταξης αυτής.

Μία χαρακτηριστική περίπτωση είναι το άρθρο 25 του Συντάγματος που αναφέρεται στο κοινωνικό κράτος δικαίου και στην αρχή της αναλογικότητας.

Η αρχή της αναλογικότητας ρητώς στο άρθρο αυτό συναρτάται με τους περιορισμούς που είναι επιτρεπτό να επιβληθούν στα ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα, κάτι εξαιρετικώς χρήσιμο, διότι με τη ρύθμιση αυτή καλούνται οι συντεταγμένες εξουσίες, και συνεπώς και η δικαστική, να εφαρμόσουν τεχνικές ανάλυσης επί περιορισμού των δικαιωμάτων αυτών αντίστοιχες προς αυτές που χρησιμοποιούν τα δύο υπερεθνικά δικαστήρια όταν εφαρμόζουν την αρχή της αναλογικότητας.

Όμως, υπό το φως των εξελίξεων στη νομολογία ιδίως του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης αναφορικά με τις απαιτήσεις του κράτους δικαίου, η αναφορά στο ελληνικό Σύνταγμα στο *κοινωνικό κράτος δικαίου* επιτρέπει στον ερμηνευτή του Συντάγματος να ανακαλύψει εντός της έννοιας του *κράτους δικαίου*, αυτοτελώς, και την αρχή της αναλογικότητας ως εγγενές στοιχείο της έννοιας αυτής έτσι ώστε η αρχή της αναλογικότητας να μην αφορά μόνο περιορισμούς ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων αλλά το σύνολο της δράσης της ελληνικής Δημοκρατίας.

Η ερμηνευτική δήλωση που προστέθηκε στο άρθρο 28 του Συντάγματος είναι άλλη μια περίπτωση αξιοποιήσιμου κοιτάσματος οριζόντιας σημασίας. Κατά το γράμμα της φαίνεται ανώδυνη («Το άρθρο 28 αποτελεί θεμέλιο για τη συμμετοχή της Χώρας στις διαδικασίες της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης»). Όμως, οι πολύ καλά επιλεγμένες λέξεις που τη συνθέτουν επιτρέπουν να αναδειχθεί, μέσω τελεολογικής της ερμηνείας, η στόχευση της αναθεώρησης. Δηλαδή το *άνοιγμα* της εθνικής έννομης τάξης στις έννομες τάξεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του Συμβουλίου της Ευρώπης έτσι που να αποφεύγονται, με πνεύμα καλόπιστης συνέργειας προς τον τελικό σκοπό, την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, οι οποιοσδήποτε συγκρούσεις εκατέρωθεν για ζητήματα υπεροχής. Κάθε φορά, λοιπόν, που τίθεται στην εθνική δικαιοσύνη ζήτημα υπεροχής ή σύγκρουσης της εθνικής με μια από τις υπερεθνικές αυτές έννομες τάξεις, αυτή η διάταξη πρέπει να αποτελεί κατ' αρχήν την ερμηνευτική πυξίδα.

### (γ)

Ένα αναξιοποίητο κοίτασμα μπορεί, όμως, να εντοπισθεί και σε ένα υψηλότερο επίπεδο, στο ίδιο το πνεύμα της αναθεώρησης του 2001. Η αναθεώρηση υπήρξε στην

ιστορική της προέλευση συναινετική, γιατί επιτεύχθηκαν ευρύτερες πλειοψηφίες κατά την ψήφιση των οικείων τροποποιήσεων. Αλλά και στις αναθεωρημένες ρυθμίσεις αποτυπώθηκε ένα πνεύμα συναινετικής προσέγγισης είτε εκεί που απαιτήθηκε αυξημένη πλειοψηφία για τη νομοθέτηση είτε με την πρόβλεψη ειδικότερων θεσμών τεχνοκρατικού χαρακτήρα διά των οποίων αφαιρέθηκε ύλη από την πολιτική αντιπαράθεση.

Το Σύνταγμα του 1975 ως είχε στην αρχική του εκδοχή απαιτούσε πλειοψηφία 2/3 στις δύο πρώτες ψηφοφορίες και 3/5 στην τρίτη για την εκλογή του Προέδρου της Δημοκρατίας, με την απειλή διάλυσης της Βουλής αν δεν επιτυγχανόταν στην τρίτη ψηφοφορία η απαιτούμενη ενισχυμένη πλειοψηφία. Το *πλειοψηφικό* σύστημα που ακολούθησε η αναθεώρηση του 2001 σε ζητήματα εκλογικής διαδικασίας και ορισμού των μελών των ανεξάρτητων αρχών συνίστατο μεν στην απαίτηση αυξημένων πλειοψηφιών, η κύρωση, όμως, της μη επίτευξης του δεν είχε τις άμεσες αυτόματες συνέπειες της μη εκλογής Προέδρου της Δημοκρατίας σε τρεις ψηφοφορίες. Η κύρωση, στο σύστημα αναζήτησης συναίνεσης που εισήγαγε ο αναθεωρητικός νομοθέτης το 2001 συνίστατο απλώς είτε στη μη τροποποίηση νόμου είτε στην καθυστέρηση ορισμού μελών στις ανεξάρτητες αρχές. Όμως, καθώς δεν επέρχονταν άμεσες συνέπειες και υφίστατο χρόνος ανεύρεσης λύσης επαρκής κατ' αρχήν για συνεννοήσεις, η όλη διαδικασία ωθούσε τους παράγοντες της να υποχωρήσουν από ακραίες τοποθετήσεις αναζητώντας ένα κοινό έδαφος συνεννόησης.

Αυτό ήταν το «μεταπλειοψηφικό» μοντέλο της αναθεώρησης. Η ώθηση σε συναίνεση συμπολίτευσης και αντιπολίτευσης, όπου η μεν συμπολίτευση επιθυμούσε την αλλαγή του νόμου ή τη λειτουργία των ανεξάρτητων αρχών θα υποχωρούσε από τη διεκδίκηση του συνόλου των επιθυμιών της, η δε αντιπολίτευση επιθυμώντας να επηρεάσει την άσκηση νομοθετικής πολιτικής ή την επιλογή προσώπων σε κρίσιμες θέσεις θα συνεργαζόταν με την Κυβέρνηση προς εξεύρεση κοινώς αποδεκτών λύσεων.

Η αναθεώρηση ενίσχυσε, επίσης, τα γνωμοδοτικά όργανα προς υποστήριξη της άσκησης ενεργού πολιτικής (Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή 82.3, Εθνικό Συμβούλιο Εξωτερικής Πολιτικής 82.4) και συνταγματοποίησε πέντε ανεξάρτητες αρχές διά των οποίων αφαιρέθηκε ύλη εκτελεστικής λειτουργίας από την Κυβέρνηση υπέρ θεσμών χωρίς πολιτική ευθύνη (9Α, 15.2, 19.2, 101Α, 103.7, 103.9).

### III. Οι προϋποθέσεις αξιοποίησης

Εντοπίστηκαν, λοιπόν, τα κοιτάσματα και κατηγοριοποιήθηκαν, αφού προηγουμένως εντάχθηκαν σε ένα γενικότερο πλαίσιο ανάδειξης της σημασίας τους. Απομένει να ερευνηθεί αν και πώς θα αξιοποιηθούν. Εδώ θα πρέπει να προσδιορίσουμε ποιος είναι ο φορέας από τον οποίο μπορεί θεσμικά ή πρακτικά να αναμείνουμε την αξιοποίησή τους. Σε ένα μεγάλο μέρος, η ευθύνη πέφτει στον νομοθέτη και ίσως η έχουσα τη νομοθετική πρωτοβουλία Κυβέρνηση που θα όφειλαν να προβούν σε εφαρμογή όσων συνταγματικών διατάξεων δεν είναι αμέσου εφαρμογής αλλά απαιτούν και εισαγωγή ιδιαίτερων θεσμών (α). Και στη δικαστική λειτουργία μπορεί να πέφτει η ευθύνη ανάδειξης του κανονιστικού πλούτου της αναθεώρησης επεξεργαζόμενη το κανονιστικό βάθος των εννοιών που αποτυπώθηκαν στο αναθεωρηθέν κείμενο του Συντάγματος (β). Όμως, σε κάποιες περιπτώσεις, δεν μπορεί η ευθύνη να αποδοθεί σε κάποιο μεμονωμένο φορέα εξουσίας. Μπορεί ένα κοίτασμα να έμεινε αναξιοποίητο γιατί η κοινωνία δεν είχε την ωριμότητα να το αξιοποιήσει (γ).

#### (α)

Σε ορισμένες περιπτώσεις, είναι τόσο δύσκολο να περάσει στην πράξη η βούληση του συνταγματικού νομοθέτη ώστε να μένει ανεφάρμοστη μια σαφής, ρητή, συνταγματική επιταγή επί δεκαετίες ολόκληρες.

Αυτό συμβαίνει στην περίπτωση της πρόβλεψης δασολογίου και κτηματολογίου του Δημοσίου, όπως παλαιότερα με το γενικό χωροταξικό σχέδιο. Τι συμβαίνει εδώ; Τόσο σε επίπεδο νομοθέτησης όσο και μετά, σε επίπεδο εκτέλεσης του νόμου, ανακύπτουν τόσα πολλά ζητήματα, πολιτικά, τεχνικά, κοινωνικά, ώστε τελικά και η όλη επιχείρηση αδρανοποιείται πριν καλά καλά ξεκινήσει ή, και όπου θεσμοθετηθεί κάτι, αυτό αδρανοποιείται στη συνέχεια όταν γίνουν αντιληπτές οι ελλείψεις του σχεδίου ή όταν οι ομάδες συμφερόντων επιβάλλουν την αδράνεια. Σε τελευταία ανάλυση, λείπει η σταθερή πολιτική βούληση, η στέρεη τεχνοκρατική βάση, καθώς και η κοινωνική συμπεριληπτική προσέγγιση ώστε τα υγιή, δικαιολογημένα συμφέροντα να μην καταπατηθούν.

Σε άλλες περιπτώσεις, η δημοσιονομική δυσπραγία εγείρει ενστάσεις όπως στην περίπτωση της επίλυσης συνταξιοδοτικών διαφορών με συμβιβασμούς από το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους, όπου εδώ, καθώς ο συμβιβασμός θα οδηγούσε σε άμεση εκταμίευση δημό-

σιου χρήματος, είναι προτιμότερο για τους αρμόδιους υπουργούς κοινωνικών ασφαλίσεων και οικονομικών να αναμένεται η σε υστερότερο χρόνο έκδοση δικαστικής απόφασης.

Σε πολλές περιπτώσεις, εκείνο που λείπει για να δώσει την ώθηση της αξιοποίησης είναι η εμφάνιση μιας επιτακτικής κοινωνικής ανάγκης που θα δώσει το κίνητρο κατά της αδράνειας. Για τη σαφέστερη κατανομή της δικαιοδοτικής ύλης μεταξύ πολιτικών και διοικητικών δικαστηρίων, γνώστες των ζητημάτων είναι μεν οι δικαστές του Ανωτάτου Ειδικού Δικαστηρίου, όλοι λίαν περιορισμένης θητείας, αλλά χωρίς θεσμική αρμοδιότητα νομοθετικής πρωτοβουλίας, ενώ ο έχων τη νομοθετική πρωτοβουλία υπουργός δύσκολα θα υποκινήσει μια τόσο λεπτή μεταρρύθμιση, εκτός αν δημιουργηθεί κοινωνικό ζήτημα, με τους διαδίκους και τους πληρεξουσίους τους να διαμαρτύρονται για την τλαιπωρία που υφίστανται.

Τέτοιες περιπτώσεις είναι και αυτές όπου αξιοποιήθηκαν μεν οι αλλαγές στο Σύνταγμα όχι όμως τόσο όσο θα ήταν ευκαίιο για να αναπτύξουν πλήρως το κεφάλαιο κανονιστικής εμβέλειας που περιέχουν, όπως λχ στην περίπτωση της ενημέρωσης της Βουλής για την επέκταση των νομοθετικών εξουσιών της Ένωσης, όπου η απαιτητικότητα της Βουλής θα μπορούσε να παράσχει ένα διαπραγματευτικό επίχειρημα στην Κυβέρνηση, ή στην περίπτωση της επίλυσης συνταγματικών διαφορών από τις Ολομέλειες των ανωτάτων δικαστηρίων, πεδίο όπου θα μπορούσε να αναπτυχθεί μια ειδική δικονομία επίλυσης συνταγματικών διαφορών.

#### (β)

Ορισμένα από τα κοιτάσματα, όπως ιδίως η ερμηνευτική δήλωση του άρθρου 28 του Συντάγματος, η αρχή της αναλογικότητας ή η αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου αναμένουν τη δικαστική λειτουργία κατά κύριο λόγο να τα αξιοποιήσει.

Εδώ πράγματι ο δικαστής μπορεί να παίξει ένα καθοριστικό ρόλο, αλλά, λόγω του μη αυτεπάγγελτου τρόπου της απονομής της δικαιοσύνης στις διοικητικές και τις ιδιωτικές διαφορές, η πρωτοβουλία των διαδίκων είναι τις πιο πολλές φορές αναγκαία για την υποκίνηση της δικαστικής ενέργειας.

Από τη μεριά τους, όμως, οι διάδικοι δεν αρκεί να επικαλούνται μια συνταγματική αρχή με στερεοτυπική επιχειρηματολογία. Τα δικόγραφα, σχεδόν όλα πλέον, επικαλούνται σταθερά αρχές όπως η ανα-



λογικότητα και η ισότητα, καθώς είναι αλήθεια κάθε νομοθετική ρύθμιση μπορεί, με επιδέξιο τρόπο από τους διαδίκους, να εμφανιστεί ως θίγουσα τις αρχές αυτές. Πρέπει ακόμη να βρίσκουν και την πρόσφορη ευκαιρία ώστε να είναι πειστική η επίκληση καινοφανών ερμηνειών του Συντάγματος που να ταιριάζουν στο πραγματικό της υπόθεσης.

Αν πάλι οι διάδικοι επικαλούνται νομολογία υπερεθνικών δικαστηρίων, τότε είναι περιττό να παραθέτουν πλήθος σχετικών, κατά την άποψή τους, περιπτώσεων, χωρίς να επικεντρώνουν τις αναφορές τους σε ad hoc υποθέσεις.

Είναι γεγονός ότι υπήρξαν καταδίκες της Ελλάδας από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου για πλημμελή εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας από τον Έλληνα ποινικό δικαστή σε υποθέσεις ελευθερίας του λόγου και δυσφήμισης (Matalas, 1864/18, 25 Μαρτίου 2021. Dimitriou, 62639/12, 11 Μαρτίου 2021. Balaskas, 72087/17, 5 Νοεμβρίου 2020. Paraskevoroulos, 64184/11, 28 Ιουνίου 2018). Χωρίς ειδική ώθηση από τον Άρειο Πάγο, και παρά τη ρητή πλέον πρόβλεψη στο άρθρο 25 του Συντάγματος, η αρχή της αναλογικότητας, όπως την αντιλαμβάνεται το υπερεθνικό δικαστήριο, δεν τυχάνει μιας ικανοποιητικής διαχείρισης στις ποινικές υποθέσεις ελευθερίας του τύπου. Η ευθύνη είναι, κατά περίπτωση, μοιρασμένη. Από τη μια μεριά, μπορεί πράγματι, λόγω παγίας πρακτικής ή ελλειπών εκπαιδευσης, να μην είναι επαρκώς εξοικειωμένος ο εθνικός δικαστής με την νέα τεχνική ανάλυσης του πραγματικού μιας υπόθεσης υπό το πρίσμα της αρχής της αναλογικότητας. Δεν αποκλείεται, όμως, και ο πληρεξούσιος δικηγόρος να αδυνατεί να προβάλλει με σαφήνεια και πειστικότητα την αναγκαία επιχειρηματολογία.

Πέραν αυτών, ορισμένα κοιτάσματα στο άρθρο 25 του Συντάγματος, όπως η τριτενέργεια, ή η ερμηνευτική δήλωση του άρθρου 28 μπορεί να μην είναι ορατά ή αισθητά σε μια συγκεκριμένη φάση εξέλιξης της νομικής σκέψης, για να γίνουν ορατά και αισθητά αργότερα όταν οι ευρύτερες εξελίξεις του δικαίου και οι συναφείς ανάγκες της κοινωνίας θα ανοίξουν τα μάτια του ερμηνευτή για να δει εκεί που δεν έβλεπε τίποτε ένα πολύτιμο κανονιστικό κοίτασμα. Υπό την οπτική αυτή, μπορεί ο δικαστής, όταν βρίσκεται ενώπιον μιας πρωτότυπης υπόθεσης, να ξαναδιαβάσει τις αλλαγές που επήλθαν στο Σύνταγμα το 2001 αναζητώντας λύση στο πρόβλημά του. Και βέβαια, ο

πληρεξούσιος δικηγόρος στην υπόθεση θα τον βοηθήσει αν του δώσει τα σωστά εναύσματα.

### (Υ)

Για να αξιοποιηθούν, όμως, ορισμένα πολύ σημαντικά κοιτάσματα χρειάζεται και η στήριξη της κοινωνίας. Το συναινετικό πνεύμα της αναθεώρησης του 2001, οι μεταπλειοψηφικοί θεσμοί δεν ενσωματώθηκαν όσο θα ανέμενε ο συνταγματικός νομοθέτης.

Δεν ξεκίνησε το 2001 μια νέα πολιτική περίοδος συνεννόησης, συναίνεσης και κατευνασμού μέσω του διαλόγου και της αμοιβαίας κατανόησης. Επακολούθησαν δύο αναθεωρήσεις το 2008 και 2019 συγκρουσιακές ως προς τη διαδικασία τους, εκ των οποίων η δεύτερη κατέγραψε απλώς τη δυσχέρεια ανεύρεσης συναινετικών λύσεων που είχε προηγηθεί και που εμπόδιζε τη λειτουργία του πολιτεύματος και των θεσμών του. Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας θα εκλέγεται πλέον με απλή πλειοψηφία χωρίς προσφυγή στις κάλπες (32.4), ενώ για την επιλογή μελών στις ανεξάρτητες αρχές δεν θα απαιτείται πλειοψηφία 4/5 στον αρμόδιο σχηματισμό της Βουλής (101Α.2).

Εύκολα θα μπορούσαν να αποδοθούν οι δυσχέρειες σε κοντόφθαλμες πολιτικές πρακτικές, σε ανωριμότητα των πολιτικών παραγόντων, σε έλλειψη αυτού που αποκαλείται «πολιτική κουλτούρα» συνεννόησης με αμοιβαίες υποχωρήσεις. Στην πραγματικότητα, όμως, η ίδια η κοινωνία φάνηκε να μην επιθυμεί να υιοθετήσει το πνεύμα συναίνεσης στο οποίο ωθούσε ο αναθεωρητικός νομοθέτης του 2001. Από το 2001 μέχρι το 2019 μεσολάβησε μια μοναδική κρίση για την ελληνική πολιτική σκηνή που δημιούργησε ένα περιβάλλον υπονόμησης των συναίνεσεων στις οποίες προσέβλεπε το Σύνταγμα.

Η προτεραιότητα, είναι γεγονός, δόθηκε πάντως σε άλλες συναίνεσεις, πολύ σημαντικότερες, τις οποίες μπόρεσε το ελληνικό πολιτικό σύστημα να στηρίξει, καθώς όταν επιτεύχθηκαν το μεγαλύτερο μέρος της πολιτικής έκφρασης της κοινωνίας, των βουλευτών δηλαδή, το στήριζαν. Η μεγάλη συμμαχία του 2011 που στήριξε την Κυβέρνηση του δεύτερου μνημονίου και η συναίνεση των πολιτικών κομμάτων τον Αύγουστο του 2015 για την παραμονή της χώρας στο ευρώ, δεν ευθυγραμμίζονταν ίσως με ό,τι σε ομαλές περιόδους συνέλαβε η αναθεώρηση του 2001 ως συναίνεση, ήταν, όμως, και στις δυο αυτές περιπτώσεις, ανώμαλες και μη προβλέψιμες, ένα πνεύμα συναίνεσης που πρυτάνευσε και που οδήγησε σε λύσεις ευρύτερα αποδεκτές.

Προετοίμασε το έδαφος η αναθεωρητική διαδικασία του 2001; Θα ήταν μεγάλη κουβέντα να υποστηριζόταν κάτι τέτοιο. Όμως, αυτές οι δύο εξαιρετικές στιγμές συναίνεσης δείχνουν πόσο άξιζε η επιθυμία της αναθεώρησης του 2001 να σπάσει το τείχος της αντιπαράθεσης υποχρεώνοντας σε συνεννόηση.

### Επίλογος

Συνοψίζοντας τη σύντομη ανάλυση που προηγήθηκε, η οποία απλώς έθιξε ένα τεράστιο θέμα, αξίζει να υπογραμμίσουμε, είκοσι χρόνια μετά την αναθεώρηση του 2001, τα εξής τρία κυρίως σημεία:

Η αναθεώρηση αυτή εκσυγχρόνισε το Σύνταγμα της χώρας επιφέροντας πλήθος μεταβολών, που εφαρμόστηκαν επιτυχώς μεταβάλλοντας σε βάθος τη λειτουργία των θεσμών και τις σχέσεις του πολίτη με το Κράτος.

Παρέμεινε αλώβητη, με μικρές επεμβάσεις, μετά την πρόσφατη αναθεώρηση του 2019, η οποία είχε ξεκινήσει, όπως άλλωστε και αυτή του 2008, με φιλόδοξους στόχους, όπου στην αφετηρία τους προβαλλόταν και

η ανάγκη πλήρους αντικατάστασης του ισχύοντος συνταγματικού κειμένου.

Υπάρχουν αναξιοποίητα κοιτάσματα στην αναθεώρηση του 2001, μερικά πολύτιμα, που περιμένουν να αξιοποιηθούν όταν το επιτρέψουν οι συνθήκες, αλλά αυτό δεν μεταβάλλει τη συνολική εικόνα της επιτυχίας, απλώς επεκτείνει την προοπτική της.

Το υπόβαθρό της, η συναίνεση, η αλλαγή πολιτικής προσέγγισης, δεν επικράτησε είναι αλήθεια, τουλάχιστον όπως αποτυπωνόταν στο γράμμα του Συντάγματος όπου είχαν εισαχθεί συγκεκριμένες ρυθμίσεις συναινετικής κατεύθυνσης. Να μη ξεχνάμε, όμως, ότι η χώρα μας πέρασε την περελθούσα δεκαετία μια κρίση που θα μπορούσε να αντιστοιχηθεί με πολεμική καταστροφή ως προς τις οικονομικές της συνέπειες, και ότι, εν τούτοις, το Σύνταγμα άντεξε, όχι μόνο δε δεν χρειάστηκε να αλλάξει, αλλά αντίθετα συγκέντρωσε γύρω του όλες σχεδόν τις πολιτικές δυνάμεις της χώρας, οι οποίες, παρά τις διαφωνίες και τις συγκρούσεις τους, *συναινούσαν* υπέρ της προστασίας και του σεβασμού των θεμελιωδών του θεσμών και αξιών.



# Η αναθεώρηση του 2001 και η συμβολή της στη συνταγματική ανθεκτικότητα.

## Μία αποτίμηση 20 χρόνια μετά

των

Ξενοφώντος Κοντιάδη

Καθηγητή Δημοσίου Δικαίου στο Πάντειο Πανεπιστήμιο,  
Πρόεδρου του Κέντρου Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου

και

Αθκμήνης Φωτιάδου

Διδάκτορος Συνταγματικού Δικαίου - Δικηγόρου

### I. Η κρίση ασφάλειας του 2001 και ο νέος συνταγματισμός

#### 1. Περιορισμός των ατομικών ελευθεριών και συνταγματική ανθεκτικότητα

Η πρώτη κρίση που σημάδεψε τον 21ο αιώνα και δοκίμασε την ανθεκτικότητα των συνταγματικών τάξεων στην Ευρώπη και τις ΗΠΑ ήταν η κρίση ασφάλειας και συρρίκνωσης των ατομικών ελευθεριών, που εκδηλώθηκε με ιδιαίτερη ένταση μετά την τρομοκρατική επίθεση της 11ης Σεπτεμβρίου 2001. Ένα μήνα μετά από τα γεγονότα της 11ης Σεπτεμβρίου ψηφίζεται στις ΗΠΑ η Patriot Act (Uniting and Strengthening America to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001), με την οποία τροποποιήθηκε η νομοθεσία για την τρομοκρατία, ενώ από τον Νοέμβριο του ίδιου έτους εφαρμόζεται η στρατιωτική διαταγή του Προέδρου Μπους για την κράτηση, τη μεταχείριση και την εκδίκαση αλλοδαπών που συλλαμβάνονται στο πλαίσιο του πολέμου κατά της τρομοκρατίας.

Όπως έχει γραφεί παραστατικά, η ανάπτυξη ενός παγκοσμιοποιημένου συστήματος ασφάλειας μετά την 11η Σεπτεμβρίου αποτελεί «μάλλον μία στιγμή ορμητικής επιτάχυνσης μεταβολών που αφορούν τις κοινωνικές και πολιτικές σχέσεις σε πλανητικό επίπεδο και την αντοχή του κράτους δικαίου»<sup>1</sup>. Στο

πλαίσιο αυτό δοκιμάζεται η ανθεκτικότητα του Συντάγματος, ιδίως τα θεμελιώδη δικαιώματα. Ο συνταγματισμός του 20ου αιώνα διασταυρώθηκε με την ένταση μεταξύ ελευθερίας και ασφάλειας, που δεν αφορά πλέον μόνο την προβληματική για το δίκαιο της ανάγκης, αλλά τη διαρκή απειλή του κράτους δικαίου από τους νέους κινδύνους και τις κρίσεις που συνοδεύουν τη μετάβαση από τη βιομηχανική κοινωνία στην κοινωνία της διακινδύνευσης.

Η διασταύρωση του παραδοσιακού συνταγματισμού με την κοινωνία της διακινδύνευσης και τους νέους κινδύνους που δοκιμάζουν τη συνταγματική ανθεκτικότητα οδηγεί στο αίτημα για επαναθεμελίωση της εγγυητικής λειτουργίας του Συντάγματος, ως έκφραση ενός «νέου συνταγματισμού»<sup>2</sup> που συνυφίνεται με τη συνολική κοινωνική αβεβαιότητα και την ατομική ανασφάλεια την οποία βιώνει ο πολίτης στην ύστερη νεωτερικότητα<sup>3</sup>. Δεν είναι τυχαίο ότι οι έννοιες της ανασφάλειας και της αβεβαιότητας αποτελούν ήδη υπό τη μορφή του χομπσιανού κοινωνικού συμβολαίου τη μήτρα του συνταγματισμού. Η επιστροφή στις πρωταρχικές λειτουργίες του Συντάγματος αποτελεί την απάντηση στην επανεμφάνιση, υπό νέα μορφή και με ιδιαίτερη ένταση, διακινδυνεύσεων και ανασφαλειών που ανευρίσκονται ιδεοτυπικά στις πρώιμες φάσεις του συνταγματισμού. Πρό-

(1) Ν. Παρασκευόπουλος, Ασφάλεια του κράτους και ανασφάλεια δικαίου, στον τόμο: Α. Μανιτάκης/Α. Τάκης (επιμ.), Τρομοκρατία και δικαιώματα, 2004, σ. 42.

(2) Ξ. Κοντιάδης, Ο νέος συνταγματισμός και τα θεμελιώδη δικαιώματα μετά την αναθεώρηση του 2001, 2002, σ. 123 επ.

(3) U. Beck, Η Επινόηση του Πολιτικού, 1996, σ. 13 επ.

κείται για κινδύνους και διαδοχικές κρίσεις που απειλούν την ανθεκτικότητα του Συντάγματος.

Η κοινωνία της διακινδύνευσης οδηγεί ταυτόχρονα στην αναζήτηση νέων μορφών πολιτικής διαχείρισης των κινδύνων, ιδίως στην ανάπτυξη των μονοθεματικών οργανώσεων της κοινωνίας πολιτών και στον επιμερισμό, τη διάχυση της ευθύνης για τη λήψη πολιτικών αποφάσεων<sup>4</sup>. Το αίτημα για επέκταση των εγγυήσεων προστασίας έναντι του κράτους ή ιδιωτικών εξουσιών, για εντονότερη πολιτική συμμετοχή των πολιτών στο πλαίσιο της «εκ νέου επινόησης της πολιτικής»<sup>5</sup>, καθώς και για ενίσχυση της διαφάνειας στη λειτουργία της πολιτείας, αποτελούν αντιδραση στις συνθήκες της κοινωνίας της διακινδύνευσης και αντανακλώνται άμεσα στο επίπεδο της συνταγματικής νομοθέτησης.

Ο νέος συνταγματισμός συνυφαίνεται με τις μεταβολές που επέρχονται στο πλαίσιο της κοινωνίας της διακινδύνευσης, ακραίο σύμπτωμα της οποίας αποτελεί ασφαλώς η «νέα τρομοκρατία»<sup>6</sup>. Το πρόβλημα της νέας τρομοκρατίας δεν αποτελεί παρά έκφανση μιας σειράς νέων διεθνών κινδύνων, στους οποίους κατατάσσεται επίσης το οργανωμένο έγκλημα σε πεδία όπως η διακίνηση ναρκωτικών, το ξέπλυμα χρήματος και τα εγκλήματα του κυβερνοχώρου. Η οικονομική κρίση, με τις διαστάσεις που έλαβε μετά το 2008, κατεξοχήν, όμως, η υγειονομική κρίση του Covid-19, εντάσσονται στο ίδιο πλαίσιο.

Οι νέοι διεθνείς κίνδυνοι, με προεξάρχουσα τη νέα τρομοκρατία, όπως αποδείχθηκε πλήρως ύστερα από την τρομοκρατική ενέργεια της 11ης Σεπτεμβρίου, συνεπάγονται σημαντικές ρωγμές σε σειρά κλασικών εγγυήσεων των ατομικών δικαιωμάτων. Ζητήματα που εμφανίζονταν ως απαραίτητες κατακτήσεις του δυτικού συνταγματικού και πολιτικού πολιτισμού, όπως η ελευθερία της έκφρασης, η απαγόρευση της άμεσης ή έμμεσης λογοκρισίας, η προστασία της ιδιωτικής ζωής και των προσωπικών δεδομένων, η σαφής απαγόρευση των βασανιστηρίων, η ακώλυτη επικοινωνία των κατηγορουμένων με τους συνηγόρους τους,

(4) G. Krücken, Risikotransformation. Die politische Regulierung technischökologischer Gefahren in der Risikogesellschaft, 1997, σ. 39 επ., B. Γεωργιάδου, Οι διακινδυνεύσεις στην ύστερη νεωτερικότητα, στον τόμο: Λ. Λουλούδη/Β. Γεωργιάδου/Γ. Σταυρακάκη, Φύση, κοινωνία, επιστήμη στην εποχή των «τρελών αγελάδων», 1999, σ. 63 επ.

(5) U. Beck, Η Επινόηση του Πολιτικού, ό.π., ιδίως σ. 170 επ., καθώς και τα κριτικά σχόλια του Δ. Δημούλη, Το Δίκαιο της Πολιτικής, 2001, σ. 277 επ.

(6) Για τη «νέα τρομοκρατία» W. Laqueur, The New Terrorism: Fanaticism and the Arms of Mass Destruction, 2001, σ. 33 επ., 111 επ.

η διασφάλιση των εγγυήσεων δίκαιης δίκης, καθίστανται πλέον διαπραγματεύσιμες, ρευστές και επίμαχες έννοιες. Μπροστά στους νέους κινδύνους και χάριν της ασφάλειάς τους, οι πολίτες εμφανίζονται διατεθειμένοι να παραιτηθούν από τις εγγυήσεις των ελευθεριών τους. Εξίσου ανίσχυρα εμφανίζονται τα κοινωνικά δικαιώματα των εργαζομένων μπροστά στις νεοφιλελεύθερες πολιτικές απορρύθμισης των εργασιακών σχέσεων και της κοινωνικής προστασίας, ιδίως μετά την οικονομική κρίση του 2008.

Στο πλαίσιο αυτό ανακύπτει η ανάγκη επιστροφής στις παραδοσιακές λειτουργίες του Συντάγματος, κατεξοχήν η τάση εμβάθυνσης και ενδυνάμωσης της εγγυητικής του λειτουργίας. Ο νέος συνταγματισμός αποτελεί κατ' ουσίαν μια αναπροσαρμογή της θεωρίας εξήγησης και ρύθμισης του πολιτειακού φαινομένου στη μεταβιομηχανική κοινωνία της διακινδύνευσης<sup>7</sup>. Άρα ο νέος συνταγματισμός είναι μια θεωρία και μια πρακτική για «δύσκολους καιρούς», που αποσκοπεί στην ενδυνάμωση της ανθεκτικότητας του Συντάγματος. Στο πλαίσιο του νέου συνταγματισμού, οι αβεβαιότητες και η ανασφάλεια της ύστερης νεωτερικότητας και της εποχής της παγκοσμιοποίησης επιχειρείται να τιθασευθούν από συνταγματικά κείμενα και ερμηνείες επεκτατικές και, κατά το δυνατόν, επιτακτικότερες, που περιορίζουν τα κενά, τις ασάφειες, την ευχέρεια δράσης, επιλογών ή ερμηνευτικών αυθαιρεσιών και παλινδρομήσεων των κρατικών εξουσιών ή «εξωθεσμικών κέντρων», ταυτόχρονα όμως επιτρέπουν την προσαρμοστικότητα του Συντάγματος σε συνθήκες κρίσης<sup>8</sup>.

## 2. Ο νέος συνταγματισμός στην αναθεώρηση του 2001

Η κοινωνία της διακινδύνευσης παράγει ανασφάλειες που επιδρούν με δύο διαφορετικές όψεις: αφενός παράγουν δυσπιστία έναντι του κράτους και συγκεκριμένα ως προς την αποτελεσματικότητά του, αλλά και ως προς την πήρηση της νομιμότητας· αφετέρου οδηγούν σε υποχώρηση ορισμένων προτεραιοτήτων του πολίτη, σχετικών με την προάσπιση δικαιωμάτων του, χάριν της διασφάλισης των πρωταρχικών αγαθών της ζωής και της ασφάλειας.

(7) Ξ. Κοντιάδης, Ο νέος συνταγματισμός, ό.π., σ. 89 επ.

(8) Για μια αναοριοθέτηση της έννοιας της ανοχής των Συνταγμάτων στο χρόνο βλ. T. Ginsburg, Constitutional Endurance, στον τόμο: Χ. Contiades/A. Fotiadou (Eds.), Routledge Handbook of Constitutional Change, 2020, σ. 61 επ.



Ο νέος συνταγματισμός αποτελεί έκφραση ενός εγχειρήματος περιορισμού της διακινδύνευσης, αλλά ταυτόχρονα σε ένα άλλο επίπεδο, ένα μέσο διάσωσης της αξιόπιστης λειτουργίας του συνταγματικού κειμένου ως θεμελιώδους κανονιστικού πλαισίου οργάνωσης της πολιτείας, άρα διασφάλισης της συνταγματικής ανθεκτικότητας. Η κοινωνική αβεβαιότητα, η υπονόμευση της ασφάλειας δικαίου, η έλλειψη εμπιστοσύνης σε θεσμούς και όργανα της πολιτείας, οδηγούν αναπόφευκτα στο αίτημα ενδυνάμωσης της κανονιστικότητας του Συντάγματος και ενίσχυσης της ανθεκτικότητάς του. Το Σύνταγμα δεν απενεργοποιείται στις κρίσεις, αλλά αντίθετα γίνεται ακόμα πιο επίκαιρο, συμβάλλοντας στην αντιμετώπισή τους.

Υπό αυτά τα δεδομένα, το συνταγματικό κείμενο που προέκυψε από την αναθεώρηση του 2001 χαρακτηρίστηκε ως προϊόν μιας διαδικασίας συνολικής επαναξιολόγησης του Συντάγματος<sup>9</sup>. Κατ' ουσίαν, αποτέλεσε ένα εγχείρημα παρέμβασης του αναθεωρητικού νομοθέτη στο προϊόν της συνάντησης του ουσιαστικού Συντάγματος με την ιστορική πραγματικότητα, δηλαδή στις επιμέρους ερμηνευτικές εκδοχές και πρακτικές των κρατικών οργάνων, των πολιτικών υποκειμένων και των φορέων δύναμης που συναπαρτίζουν την «ανοιχτή κοινωνία των ερμηνευτών του Συντάγματος»<sup>10</sup>. Άρα, την παρέμβασή του στο πραγματικό Σύνταγμα<sup>11</sup>. Ειδικότερα, ένα μεγάλο τμήμα της ύλης που συνταγματοποιήθηκε με την αναθεώρηση του 2001 είχε ως αντικείμενο την ενσωμάτωση στο τυπικό Σύνταγμα ρυθμίσεων που είχαν ήδη θεσπιστεί σε επίπεδο κοινού δικαίου<sup>12</sup>. Επίσης, ο αναθεωρητικός νομοθέτης υιοθέτησε επιμέρους τάσεις της νομολογίας ή, αντίθετα, απέκρουσε τις κρίσεις της δικαστικής εξουσίας σε επίμαχα ζητήματα. Εξάλλου, παρενέβη σε πεδία όπου η λειτουργία της εκτελεστικής εξουσίας είχε οδηγήσει στη διαμόρφωση συγκεκριμένων πρακτικών, είτε προκειμένου να τις «επικυρώσει», είτε προκειμένου να τις αποτρέψει<sup>13</sup>.

(9) Ευ. Βενιζέλος, Η επικαιρότητα του συνταγματικού φαινομένου και το ελληνικό αναθεωρητικό διάβημα του 2001, στον τόμο: Δ. Τσάτσος/Ευ. Βενιζέλος/Ε. Κοντιάδης (επιμ.), Το Νέο Σύνταγμα, 2001, σ. 31 επ.

(10) P. Häberle, Die offene Gesellschaft der Verfassungsinterpreten, JZ 1975, σ. 297 επ.

(11) Ξ. Κοντιάδης, Πώς γράφεται το Σύνταγμα, 2018, σ. 75 επ.

(12) Για τη σταδιακή αλλαγή που μπορεί να οδηγήσει σιωπηρά σε μια συνταγματική επανάσταση βλ. G. J. Jacobsohn/Y. Roznai, Constitutional Revolution, 2020.

(13) Ξ. Κοντιάδης, Ο νέος συνταγματισμός, ό.π., σ. 67 επ.

Η συνταγματοποίηση κανόνων που έχουν καθιερωθεί μέσω μακροχρόνιας πρακτικής επιβεβαιώνει την αντίληψη ότι η τυπική και η άτυπη συνταγματική μεταβολή αποτελούν συγκοινωνούντα δοχεία. Αυτή η πρακτική συναντάται συχνά σε χώρες όπου ο πραγματισμός χαρακτηρίζει το μοντέλο συνταγματικής αλλαγής<sup>14</sup>. Μπορεί όμως να αποτελέσει πεδίο συναίνεσης και για την αναθεώρηση σε συνταγματικές τάξεις όπου κυρίαρχο χαρακτηριστικό είναι η δυσπιστία. Από την άλλη πλευρά, η «αποτρεπτική» αναθεώρηση οδηγεί σε έναν άνισο διάλογο όταν εφαρμόζεται σε Συντάγματα με αυστηρές αναθεωρητικές ρήτρες, αφαιρώντας κάποιο ζήτημα από τη συνταγματική διαπραγμάτευση για μεγάλο χρονικό διάστημα. Από αυτή την άποψη, η αναθεώρηση του 2001, καθώς και η σύγκρισή της με την αναθεώρηση του 2019, έχουν ιδιαίτερη αξία για την αξιολόγηση του ελληνικού μοντέλου συνταγματικής μεταβολής.

Με έναυσμα την αξιολόγηση των επιλογών και των στάσεων της νομοθετικής, της εκτελεστικής και της δικαστικής εξουσίας κατά την εφαρμογή του Συντάγματος, ο συνταγματικός νομοθέτης επιχείρησε το 2001 να οριοθετήσει εκ νέου τις αρμοδιότητες και τις μεταξύ τους ισορροπίες. Επανεκτιμώντας αφενός τις διαδικασίες λήψης και ελέγχου των πολιτικών αποφάσεων και, αφετέρου, τις εγγυήσεις για τη διασφάλιση των μεμονωμένων ατόμων, των συλλογικών υποκειμένων της κοινωνίας πολιτών ή επιμέρους μειονοτήτων και μειοψηφιών, ο αναθεωρητικός νομοθέτης τέθηκε ενώπιον της δυνατότητας να προσδιορίσει ως ένα σημείο εκ νέου τους αμοιβαίους ελέγχους, τους αναγκαίους φραγμούς και την αντιστάθμιση των κρατικών εξουσιών.

Οι αξιολογήσεις αυτές όφειλαν, κατ' αρχάς, να έχουν ως γνώμονα τη δημοκρατική νομιμοποίηση και την αποτελεσματικότητα των κρατικών οργάνων, την αμοιβαία ανάσχεση και την αποσαφήνιση του εύρους των αρμοδιοτήτων τους, καθώς επίσης την αποτελεσματική προστασία από ενέργειες ή παραλείψεις τους<sup>15</sup>. Η «αντιπαράσταση» του συνταγματικού νομοθέτη με τις κρατικές εξουσίες δεν ήταν μια πο-

(14) X. Contiades/A. Fotiadou, Models of Constitutional Change στον τόμο: X. Contiades (ed.), Engineering Constitutional Change. A Comparative Perspective on Europe, Canada and the USA, 2012, σ. 417 επ., O. Doyle, Order from chaos? Typologies and models of constitutional change, στον τόμο: X. Contiades/A. Fotiadou (Eds), Routledge Handbook of Constitutional Change, 2020, σ. 45 επ.

(15) Ξ. Κοντιάδης, Πώς γράφεται το Σύνταγμα, ό.π., σ. 89 επ.

λιτριολογικά αδιάφορη παρέμβαση στην πραγματική τους λειτουργία, με διορθωτικό ή βελτιωτικό χαρακτήρα, αλλά απηχούσε συγκεκριμένες αντιλήψεις για τον ρόλο τους στο πλαίσιο της ελληνικής πολιτείας· και, κατά προέκταση, εξέφραζε μια συγκεκριμένη, δηλούμενη ή λανθάνουσα, στρατηγική για το Σύνταγμα. Πεδίο διεξαγωγής της συνταγματικής αναθεώρησης αποτέλεσε δυνάμει η διερεύνηση των μετασχηματισμών της σύγχρονης δημοκρατίας, που δεν άπτεται μόνο μιας αντίληψης για τη διάκριση των λειτουργιών, αλλά πρωτίστως έχει ως θεμέλιο μια θεώρηση της κυριαρχίας<sup>16</sup>.

Η επιτακτικότερη και επεκτατικότερη δέσμευση όλων των κρατικών εξουσιών αλλά και των ιδιωτικών κέντρων ισχύος αποτυπώθηκε τόσο σε επίπεδο θεμελιωδών δικαιωμάτων όσο και σε επίπεδο οργάνωσης του κράτους, όπου επιδιώχθηκε η διασφάλιση όχι μόνο αντίβαρων και ανασχέσεων μεταξύ των κρατικών οργάνων, αλλά και η «ουδετεροποίηση» και «τεχνοκρατικοποίηση» ορισμένων ευαίσθητων κρατικών λειτουργιών. Επίσης, η επιδίωξη της διαφάνειας και της αποτελεσματικότητας εμπλουτίστηκε με τη διασφάλιση της συναίνεσης μεταξύ των εκπροσώπων της πολιτικής τάξης, ως δικλίδας ασφαλείας για τη βέλτιστη διαχείριση των κρίσεων της κοινωνίας του ρίσκου.

Ο νέος συνταγματισμός δεν θα ήταν νοητό, ωστόσο, να υποταχθεί σε αντιλήψεις που θα επέφεραν ρωγμές στις ίδιες τις θεμελιώδεις συνταγματικές λειτουργίες. Στο πλαίσιο της κοινωνίας της διακινδύνευσης ο συνταγματικός νομοθέτης δεν είναι νοητό παρά να εμμένει στην αυταξία της υπεράσπισης των δικαιωμάτων· και τείνει αναπόδραστα προς τη διασφάλιση θεσμικών αναχωμάτων, μέσω της αναγνώρισης επεκτατικών και επιτακτικών ρυθμίσεων που εμφανίζονται μεν ενίοτε να υπονομεύουν την εγγενή ελλειπτικότητα ή απροσδιοριστία του συνταγματικού κειμένου, να αναθέτουν «κυβερνητικές» αρμοδιότητες σε όργανα περιορισμένης πολιτικής νομιμοποίησης και τεχνοκρατικής υφής, ή να οριοθετούν τη δικαιοπλαστική λειτουργία και τον ακτιβισμό των δικαστών, ωστόσο εν τέλει αποσκοπούν στη διατήρηση της ικανότητας του Συντάγματος να αποτελεί αφενός αποτελεσματικό μηχανισμό διαρρύθμισης της οργανωμένης κοινωνικής συμβίωσης και, αφετέρου, ανάχωμα έναντι των άμεσων ή έμμεσων προσβολών των ατο-

(16) Ξ. Κοντιάδης, Ο νέος συνταγματισμός, ό.π., σ. 91 επ.

μικών και κοινωνικών δικαιωμάτων<sup>17</sup>. Πρόκειται, συνεπώς, για αναθεωρητικές παρεμβάσεις που συνέβαλαν στην ενίσχυση της ανθεκτικότητας του Συντάγματος μπροστά σε συνθήκες κρίσης.

## II. Η ενίσχυση της ανθεκτικότητας του Συντάγματος

### 1. Ανθεκτικότητα και νέα δικαιώματα

Σύμφωνα με τη θεωρία της συνταγματικής ανθεκτικότητας, το Σύνταγμα είναι ανθεκτικό όταν έχει την ικανότητα προσαρμογής σε συνθήκες κρίσης, διατηρώντας ταυτόχρονα την κανονιστική του δύναμη<sup>18</sup>. Συνταγματική ανθεκτικότητα δεν σημαίνει σχετικοποίηση ή υποταγή των συνταγματικών λειτουργιών μπροστά στην κοινωνία της διακινδύνευσης. Αντίθετα, η ανθεκτικότητα άπτεται της επιδίωξης να διασφαλιστούν οι λειτουργίες του Συντάγματος και να μην απομειωθεί η κανονιστικότητά του όταν τίθεται αντιμέτωπο με κρίσεις ή καταστροφές<sup>19</sup>. Ο εκσυγχρονισμός του συνταγματικού κειμένου με την αναθεώρηση του 2001 συνέβαλε ουσιωδώς στην ανθεκτικότητα του Συντάγματος, καθιστώντας το ικανό να αντιμετωπίσει ή, με άλλα λόγια, να υποδεχθεί τις τρεις μεγάλες κρίσεις που έπληξαν τη χώρα και όλο τον κόσμο από το 2001 μέχρι σήμερα.

Η ενίσχυση της ανθεκτικότητας του Συντάγματος με την αναθεώρηση του 2001 ανέκυψε πρωτίστως μέσω του επεκτατισμού και της επιτακτικότητας των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων. Στο πλαίσιο αυτό προβλέφθηκε η απαίτηση αναχρονισμών ως επιβεβαίωση νομοθετικών και υπερνομοθετικών επιταγών, η ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της παρεχόμενης προστασίας των δικαιωμάτων, η κατοχύρωση νέων δικαιωμάτων και η συνταγματοποίηση (μετα)κανόνων ερμηνείας. Στις εν λόγω τροποποιήσεις του συνταγματικού κειμένου περιλαμβά-

(17) Για τον ποσοτικό υπολογισμό της ύλης της αναθεώρησης βλ. *D. Law/R. Whalen*, Constitutional amendment versus constitutional replacement: An empirical comparison, στον τόμο: X. Contiades/A. Fotiadou (Eds), Routledge Handbook of Constitutional Change, 2020, σ. 74 επ.

(18) Ξ. Κοντιάδης/A. Φωτιάδου, Η ανθεκτικότητα του Συντάγματος, 2016, σ. 93 επ.

(19) Για τη συγκριτική εφαρμογή της θεωρίας της συνταγματικής ανθεκτικότητας βλ. *H. B. Mosler*, Understanding the Politics of Constitutional Resilience in South Korea, *Seoul Journal of Korean Studies*, 2020, σ. 459 επ., *C. Santos Botelho*, Constitutional Narcissism on the Couch of Psychoanalysis: Constitutional Unamendability in Portugal and Spain, *European Journal of Law Reform*, 2019, σ. 346 επ., *R. Albert/M. Pal*, The Democratic Resilience of the Canadian Constitution, στον τόμο: M. Graber/S. Levinson/M. Tushnet (Eds.), *Constitutional Democracy in Crisis?*, 2018.

νονται ιδίως η απαγόρευση της δυνατότητας επιβολής ατομικών διοικητικών μέτρων, η αποσαφήνιση των ανώτατων ορίων προσωρινής κράτησης, η κατάργηση της θανατικής ποινής, η πληρέστερη κατοχύρωση του δικαιώματος για παροχή πληροφοριών από τη δημόσια διοίκηση και η ενδυνάμωση των εγγυήσεων του απορρήτου της επικοινωνίας. Επίσης, κατοχυρώθηκαν το δικαίωμα προστασίας της γενετικής ταυτότητας και η προστασία από βιοϊατρικές επεμβάσεις, τα δικαιώματα πληροφόρησης και συμμετοχής στην κοινωνία της πληροφορίας και το δικαίωμα προστασίας από την επεξεργασία προσωπικών δεδομένων.

Η θέσπιση νέων δικαιωμάτων αποτελεί κατεξοχήν έκφραση του νέου συνταγματισμού· και η αναγνώριση της σημασίας και των πολύπλευρων ερμηνευτικών συνεπειών τους προϋποθέτει ασφαλώς τη θεώρησή τους στο πλαίσιο των μεταβολών στις οποίες υπόκειται το συνταγματικό φαινόμενο στην κοινωνία της διακινδύνευσης<sup>20</sup>. Η σκοπιμότητα κατοχύρωσης νέων δικαιωμάτων αμφισβητήθηκε με βασικό επιχείρημα ότι έβρισκαν ήδη έρεισμα σε γενικότερες διατάξεις του Συντάγματος του 1975· και, συνεπώς, η διαπιστούμενη μεταβολή των πραγματολογικών όρων της απόλαυσής τους ενόψει της αλματώδους τεχνολογικής εξέλιξης, ιδίως στους τομείς της πληροφορικής και της γενετικής, θα μπορούσε να δικαιολογήσει μάλλον τη διαρκή παρακολούθηση και αντιμετώπισή της στο επίπεδο της κοινής νομοθεσίας, της διοικητικής πρακτικής και της νομολογίας, παρά τη θέσπιση νέων συνταγματικών διατάξεων<sup>21</sup>. Σύμφωνα με την ίδια αντίληψη, οι επιφυλάξεις ως προς το βαθμό νεωτερισμού των διατάξεων που κατοχυρώνουν νέα δικαιώματα, άρα και ως προς την αναγκαιότητα ρητής καταγραφής τους στο συνταγματικό κείμενο, συνδυάζονται με τη θέση ότι η συνταγματική κάλυψη των νέων πραγματολογικών δεδομένων από γενικότερες διατάξεις θα αποτελούσε ένδειξη ωριμότητας του νομικού πολιτισμού<sup>22</sup>.

Η προηγούμενη κριτική θεώρηση της κατοχύρωσης νέων δικαιωμάτων στο Σύνταγμα, με μια ακραία γραμμική προβολή των συνεπειών της, θα οδηγούσε σε αμφισβήτηση της εν γένει χρησιμότητας των επιμέρους ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων, αφού

με το ίδιο ακριβώς σκεπτικό η κατοχύρωση ενός γενικού ατομικού δικαιώματος και κανενός ειδικότερου θα συνεπαγόταν οι επιμέρους εξειδικεύσεις του δικαιώματος αυτού να συνάγονται κατ' ανάγκην από την κοινή νομοθεσία και τη νομολογία<sup>23</sup>. Υπό το πρίσμα αυτό, γίνεται δεκτό ότι όταν ένα θεμελιώδες δικαίωμα δεν έχει θεσπιστεί ρητά ή αποτελεί έκφραση ενός ευρύτερου, καταγεγραμμένου στο συνταγματικό κείμενο δικαιώματος, τότε υποχρεούνται οι δικαιοδοτικοί μηχανισμοί να το «ανακαλύψουν»<sup>24</sup>.

Με γνώμονα τις προηγούμενες παρατηρήσεις, αναδεικνύεται η σκοπιμότητα κατοχύρωσης νέων δικαιωμάτων<sup>25</sup>. Επειδή ακριβώς το συνταγματικό κείμενο δεν είναι προϊόν της τυπικής λογικής αλλά της ιστορίας<sup>26</sup> και η ερμηνεία του δεν αποτελεί μια αξιολογικά ουδέτερη, εργαστηριακής υφής διαδικασία, που οδηγεί μέσω αδιαμφισβήτητων μεθοδολογικών εργαλείων σε κοινώς αποδεκτά συμπεράσματα<sup>27</sup>, για τον λόγο αυτό θεωρείται επιβεβλημένη η συνταγματοποίηση ειδικότερων διατάξεων, που καλύπτουν νέα ρυθμιστικά πεδία της οργανωμένης κοινωνικής συμβίωσης. Η κατοχύρωση νέων δικαιωμάτων δεν εμφανίζεται να αποσκοπεί πρωτίστως στη διεύρυνση της κανονιστικής εμβέλειας του Συντάγματος, αλλά λειτουργεί στο πεδίο της ενίσχυσης της αποτελεσματικότητάς του, μέσω της παροχής επιπλέον εγγυήσεων ασφάλειας δικαίου στην οργάνωση των σχέσεων του πολίτη με την εξουσία<sup>28</sup>.

Η θέσπιση νέων δικαιωμάτων συμβάλλει κυρίως στον εμπλουτισμό των νομοθετικών και νομολογικών κατασκευών σε πεδία ρυθμιστέας ύλης που προέκυψαν από τις νέες διακινδυνεύσεις στην εποχή της βιοτεχνολογίας και της πληροφορικής. Λαμβανομένου υπόψη ότι η νομολογία καταγράφει «καθιερωμένες χρήσεις της τεχνικής γλώσσας ενός συγκεκριμένου νομικού συστήματος κατά την ερμηνεία των διατά-

(23) R. Alexy, *Theorie der Grundrechte*, 1986, σ. 341.

(24) Φ. Βασιλόγιαννης, *Συνταματολογικές χρήσεις του επιχειρήματος της βεβαιότητας και της ασφάλειας δικαίου*, διδ. διατρ., 1996, σ. 247.

(25) Ξ. Κοντιάδης, *Ο νέος συνταγματισμός*, ό.π., σ. 179 επ.

(26) Ευ. Βενιζέλος, *Παρέμβαση*, στον τόμο: Δ. Τσάτσος/Ευ. Βενιζέλος/Ξ. Κοντιάδης (επιμ.), *Το Νέο Σύνταγμα*, 2001, σ. 183.

(27) Για τη συνταγματική ερμηνεία ως «δημόσια διαδικασία» βλ. P. Häberle, *Verfassungsinterpretation als öffentlicher Prozess – ein Pluralismuskonzept*, στον τόμο: του ιδίου, *Verfassung als öffentlicher Prozess*, 1978, σ. 121 επ.

(28) Τ. Βιδάλης, *Νέα δικαιώματα στο Σύνταγμα: ένας απολογισμός*, στον τόμο: Δ. Τσάτσος/Ευ. Βενιζέλος/Ξ. Κοντιάδης (επιμ.), *Το νέο Σύνταγμα*, 2001, σ. 76 επ.

(20) Ξ. Κοντιάδης, *Ο νέος συνταγματισμός*, ό.π., σ. 89 επ.

(21) Κ. Χρυσόγονος, *Μια βεβαιωτική αναθεώρηση*, 2000, σ. 22.

(22) Β. Βουτσάκης, *Η αρχή του πρώτου δικαίου και οι νέες διατάξεις περί ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων*, ΝοΒ 2002, ό.π., σ. 15.



ξων ενός επίσης συγκεκριμένου Συντάγματος»<sup>29</sup>, η ρητή καταγραφή στο συνταγματικό κείμενο νέων δικαιωμάτων αποδεικνύεται καθοριστική για τη ρυθμιστική αποτελεσματικότητα του Συντάγματος. Συνεπώς οι ενστάσεις σχετικά με τον ενδεχόμενο κίνδυνο τα νέα δικαιώματα να περιορίσουν την ερμηνευτική εμβέλεια των παλαιότερων συνταγματικών διατάξεων<sup>30</sup> δεν ευσταθούν, δεδομένου ότι νέα και παλαιότερα δικαιώματα λειτουργούν συμπληρωματικά, με γνώμονα όχι τη δημιουργία αυτοτελών πεδίων προστασίας, αλλά την εμφατική επισήμανση και ανάδειξη νέων εκφάνσεων των παλαιότερων δικαιωμάτων<sup>31</sup>, χωρίς να περιορίζουν πάντως την ερμηνεία.

Συνεπώς, η συνταγματοποίηση των νέων θεμελιωδών δικαιωμάτων δεν διαθέτει μόνο συμβολική-διακηρυκτική αξία, αλλά και πρακτική σημασία, δεδομένου ότι ενδυναμώνει την αμυντική τους ισχύ έναντι νομοθετικών ή νομολογιακών οπισθοδρομήσεων, αποσαφηνίζει και σταθεροποιεί το νόημά τους και εγγυάται την επιτακτικότερη εφαρμογή τους<sup>32</sup>. Η συνταγματική κάλυψη νέων διακινδυνεύσεων της ελευθερίας και της συμμετοχής κρίνεται πάντως σκόπιμο, από την πλευρά της συνταγματικής πολιτικής, να επιχειρείται με αυτοσυγκράτηση, με γνώμονα την ενίσχυση της ασφάλειας δικαίου σε πεδία όπου πράγματι διαπιστώνεται η ανάδυση νέων κινδύνων<sup>33</sup>.

Το κριτήριο αυτό ακολούθησε ο αναθεωρητικός νομοθέτης του 2001, καθώς η παρέμβασή του περιορίστηκε κατ' ουσίαν σε τρεις δέσμες διατάξεων, οι οποίες επιχειρούν να καλύψουν ύλη που συνδέεται με την εξέλιξη της τεχνολογίας αφενός στο πεδίο της βιοϊατρικής και της γενετικής και, αφετέρου, στο πεδίο της πληροφορικής. Πρόκειται για εξειδικεύσεις παλαιότερων δικαιωμάτων, και πιο συγκεκριμένα, πρώτον για το δικαίωμα προστασίας του προσώπου από βιοϊατρικές επεμβάσεις και το δικαίωμα προστασίας της γενετικής ταυτότητας, που εξειδικεύουν τόσο την αρχή της αξίας του ανθρώπου και το δικαίωμα στην ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας (άρθρα 2 παρ. 1 και 5 παρ. 1 Συντ.) όσο

και το δικαίωμα για προστασία της υγείας (άρθρο 21 παρ. 3 Συντ.)· δεύτερον, τα δικαιώματα για πληροφόρηση και για συμμετοχή στην κοινωνία της πληροφορίας, που εξειδικεύουν κυρίως το δικαίωμα στην ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας και την ελευθερία της έκφρασης· τρίτον, το δικαίωμα για προστασία από την επεξεργασία προσωπικών δεδομένων, ως αποτύπωση του πληροφοριακού αυτοκαθορισμού, που εξειδικεύει κυρίως το δικαίωμα ιδιωτικού βίου (άρθρο 9 Συντ.), το απόρρητο των επικοινωνιών (άρθρο 19 Συντ.) και την προστασία της προσωπικότητας (άρθρο 5 παρ. 1 Συντ.). Η σημασία αυτών των νέων δικαιωμάτων αναδείχθηκε πρωτίστως κατά τη διάρκεια της πανδημίας του Covid-19.

## 2. Η σημασία της ρητής κατοχύρωσης κανόνων ερμηνείας

Αμφισβητήθηκε κατά πόσον η ρητή καταγραφή (μετα)κανόνων ερμηνείας των θεμελιωδών δικαιωμάτων προσιδιάζει στη φύση και τις λειτουργίες του συνταγματικού κειμένου<sup>34</sup>. Πράγματι, δεν αποτελεί σύνηθες φαινόμενο η ρητή αναφορά συνταγματικών κειμένων σε κανόνες ερμηνείας που αφορούν είτε την έκταση του πεδίου εφαρμογής των θεμελιωδών δικαιωμάτων, όπως στην περίπτωση της αρχής της τριτενέργειας, είτε τα όρια των περιορισμών τους, όπως στην περίπτωση της αρχής της αναλογικότητας.

Υποστηρίχθηκε, ειδικότερα, ότι ζητήματα όπως η τριτενέργεια και η αναλογικότητα «αποτελούν θέματα που εξέρχονται των ορίων συνταγματικής ρυθμίσεως», για το λόγο ότι «προβλήματα ερμηνείας του Συντάγματος ανήκουν στην επιστήμη του δικαίου και ιδιαίτερα στην πλαστουργό δύναμη της νομολογίας»<sup>35</sup>. Περαιτέρω, κατά την άποψη αυτή, με τη ρητή κατοχύρωσή τους στο συνταγματικό κείμενο οι αρχές της τριτενέργειας και της αναλογικότητας αποκτούν «ιδιάζουσα ερμηνευτική βαρύτητα και δύναμη, ενδεχομένως, να οδηγήσουν σε επικίνδυνες υπερβάσεις των ορίων ισχύος αυτών»<sup>36</sup>. Η στάση αυτή αδυνατεί

(29) *T. Βιδάλης*, Η αναθεώρηση του Συντάγματος ως αίτημα της ασφάλειας του δικαίου: η κατοχύρωση «νέων» δικαιωμάτων, στον τόμο: *Γ. Σωτηρέλης/Α. Παπακωνσταντίνου* (επιμ.), Η δυναμική της δημοκρατίας στη δεκαετία του '90, 1999, σ. 403 επ. (420).

(30) *Κ. Χρυσόγονος*, Μια βεβαιωτική αναθεώρηση, ό.π., σ. 20 επ.

(31) *T. Βιδάλης*, Νέα δικαιώματα στο Σύνταγμα, ό.π., σ. 76.

(32) *Ξ. Κοντιάδης*, Ο νέος συνταγματισμός, ό.π., σ. 181 επ.

(33) *Γ. Σωτηρέλης*, Σύνταγμα και δημοκρατία στην εποχή της παγκοσμιοποίησης, 2000, σ. 276 επ.

(34) *Γ. Μητσόπουλος*, «Τριτενέργεια» και «αναλογικότητα» ως διατάξεις του αναθεωρηθέντος Συντάγματος, *Πρακτικά της Ακαδημίας Αθηνών*, 2001, σ. 112 επ., *Α. Γεωργιάδης*, Παρέμβαση, *Πρακτικά της Ακαδημίας Αθηνών*, 2001, σ. 128.

(35) *Γ. Μητσόπουλος*, «Τριτενέργεια» και «αναλογικότητα», ό.π., σ. 127, *Α. Γεωργιάδης*, Παρέμβαση, ό.π., σ. 128, όπου υποστηρίζεται ότι εν προκειμένω «ο συνταγματικός νομοθέτης παραισέφρησε σε αλλότρια έργα και συγκεκριμένα σε έργα της νομικής επιστήμης και της νομολογίας».

(36) *Γ. Μητσόπουλος*, «Τριτενέργεια» και «αναλογικότητα», ό.π., σ. 127.



να προσλάβει τη λειτουργία της αναλογικότητας ως βασικό θεμέλιο του κράτους δικαίου, όπως έγινε ευρέως αποδεκτό στη θεωρητική συζήτηση που πραγματοποιήθηκε τα χρόνια που ακολούθησαν<sup>37</sup>.

Η απάντηση στο ερώτημα αν προσιδιάζει η ρητή καταγραφή κανόνων ερμηνείας στη φύση του συνταγματικού κειμένου προϋποθέτει την αναγωγή σε μια συνταγματική θεωρία, σε μια συγκεκριμένη αντίληψη περί Συντάγματος, άρα σε μια θεωρία περιγραφής, εξήγησης και ρύθμισης του πολιτειακού φαινομένου. Το Σύνταγμα κατευθύνει τον ερμηνευτή του, όπως και ευρύτερα τον ερμηνευτή όλων των κανόνων της έννομης τάξης, αλλά και τον ίδιο τον αναθεωρητικό νομοθέτη, είτε μέσω θεμελιωδών αρχών που είναι καταγεγραμμένες ρητά στο κείμενό του ή συνάγονται από αυτό, είτε μέσω «μεταδικαιωμάτων»<sup>38</sup>, όπως είναι κατεξοχήν η αρχή του σεβασμού της αξίας του ανθρώπου, είτε ακόμη και μέσω κανόνων ερμηνείας του<sup>39</sup>.

Στο πλαίσιο του νέου συνταγματισμού και της ενίσχυσης της συνταγματικής ανθεκτικότητας, αναγορεύεται σε θεμελιώδη προτεραιότητα η ενδυνάμωση των στοιχείων της συνταγματικής τάξης που δεσμεύουν την κοινή πολιτική, αλλά και ευρύτερα τις επιλογές και τις αποφάσεις των κρατικών οργάνων· και, επιπλέον, η επέκταση των δεσμεύσεων αυτών, κατά το δυνατόν, σε κάθε μορφής εξουσία, ιδίως στην οικονομική εξουσία και την εξουσία πληροφόρησης. Κλασικό παράδειγμα της τάσης αυτής υπήρξε, άλλωστε, η κατοχύρωση νέων δικαιωμάτων, αλλά και η «επιβεβαιωτική αναθεώρηση» μιας σειράς άλλων συνταγματικών διατάξεων, που λειτουργεί επεκτατικά και επιτακτικά ως προς την εφαρμογή του Συντάγματος.

Με γνώμονα την ενίσχυση της ασφάλειας δικαίου και της ενότητας της νομολογίας, η ρητή καταγραφή κανόνων ερμηνείας, όπως οι αρχές της τριτενέργειας και της αναλογικότητας, εξυπηρετεί την εμπέδωση

της εφαρμογής τους από τη δικαστική εξουσία και μάλιστα κατά τρόπο ενιαίο ως προς την πρόσληψη του κανονιστικού τους περιεχομένου<sup>40</sup>. Μέχρι τη ρητή συνταγματική τους κατοχύρωση το 2001, παρ' όλο που στη θεωρία είχαν γίνει δεκτές ως αυτονόητες αρχές κατά την ερμηνεία των θεμελιωδών δικαιωμάτων, η τριτενέργεια και η αναλογικότητα δεν εφαρμόζονταν από τα δικαστήρια πάντοτε κατά τρόπο δηλωμένο και σαφή, ούτε βάσει μιας κοινής αντίληψης για το νόμά τους. Η ρητή καταγραφή τους στο συνταγματικό κείμενο άμβλυσε αυτή την «ανισότητα» εφαρμογής τους, ενισχύοντας την ασφάλεια δικαίου και αποσπώντας την αξιοποίησή τους από τη διακριτική ευχέρεια του δικαστή<sup>41</sup>. Υπό αυτό το πρίσμα, ασφαλώς ο δικαστής δεν περιορίζεται ως προς τη συγκεκριμενοποίηση των ορίων ισχύος των αρχών αυτών, που εξαρτάται από τη συνάρτησή τους με τα ιδιαίτερα στοιχεία κάθε κρινόμενης περίπτωσης<sup>42</sup>. όμως, διασφαλίζεται σταθερή βάση θεμελίωσης των κρίσεών του.

Η συνταγματοποίηση των κανόνων του άρθρου 25 παρ. 1 Συντ., που εκ πρώτης όψεως δεν εμφανίζεται να κομίζει κάτι ουσιωδώς νέο στη συνταγματική τάξη, εμπεριέχει μια τεράστια, λανθάνουσα κανονιστική δύναμη και παρέχει στον εφαρμοστή του Συντάγματος στέρεη βάση για να θεμελιώσει τις κρίσεις και τις επιλογές του, καθιστώντας επιτακτική την αξιοποίησή τους, επιτείνοντας το κανονιστικό τους περιεχόμενο και οδηγώντας αναπόφευκτα σε ενιαία προσέγγιση των βημάτων εξειδίκευσης της έκτασης και της έντασης εφαρμογής τους. Κατεξοχήν υπό συνθήκες κρίσης, η αρχή της αναλογικότητας αποτέλεσε το βασικό εργαλείο για την αξιολόγηση των περιορισμών που επιβλήθηκαν, όπως αποδείχθηκε κατά την οικονομική και την υγειονομική κρίση.

### 3. Η αρχή της αναλογικότητας ως μηχανισμός ανθεκτικότητας του Συντάγματος

Η αρχή της αναλογικότητας έχει αναγνωριστεί ως ιδιόμορφη κανονιστική αρχή, που αποτελεί αναγκαίο κανόνα ερμηνείας για την αξιολόγηση της συνταγματικότητας των περιορισμών των θεμελιωδών δι-

(37) D. Beatty, *The Ultimate Rule of Law*, 2004, V. Jackson, *Being Proportional About Proportionality*, κριτική στο: D. M. Beatty, *The Ultimate Rule of Law*, 2004, M. Klatt/M. Meister, *The constitutional structure of proportionality*, 2012, V. Jackson/M. Tushnet (Eds.), *Proportionality: New Frontiers, New Challenges*, 2017, M. Klatt, *Proportionality and Justification*, στον τόμο: E. Herlin-Karnell/M. Klatt, (Eds.), *Constitutionalism Justified: Rainer Forst in Discourse*, 2019, σ. 159 επ.

(38) Για τον όρο «μεταδικαιώματα» βλ. Α. Τάκη, *Κοινωνία της πληροφορίας και Σύνταγμα*, ΝοΒ 2002, σ. 43.

(39) D. Grimm, *Methode als Machtfaktor*, στον τόμο: του ιδίου, *Recht und Staat der bürgerlichen Gesellschaft*, 1987, σ. 371 επ.

(40) Ξ. Κοντιάδης, *Ο νέος συνταγματισμός*, ό.π., σ. 217 επ.

(41) Χ. Ανθόπουλος, *Η τριτενέργεια των θεμελιωδών δικαιωμάτων ως συνταγματική αρχή*, στον τόμο: Β. Σκουρής (επιμ.), *Η πορεία προς το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα και η πρόσφατη αναθεώρηση του ελληνικού Συντάγματος*, 2002.

(42) Γ. Μητσόπουλος, «Τριτενέργεια» και «αναλογικότητα», ό.π., σ. 117.

καιωμάτων από τον κοινό νόμο. Η ιδιαίτερη χρησιμότητα της αρχής της αναλογικότητας αναδεικνύεται πρωτίστως σε περιπτώσεις σύγκρουσης κανόνων δικαίου, στο πλαίσιο των οποίων η αρχή εξυπηρετεί την οριοθέτηση των εκάστοτε συγκρουόμενων αγαθών ή αξιών. Κατ' ουσίαν, η αρχή της αναλογικότητας αντισταθμίζει την ευρεία ρυθμιστική ευχέρεια που διαθέτει ο νομοθέτης να περιορίσει το περιεχόμενο των θεμελιωδών δικαιωμάτων επικαλούμενος λόγους δημοσίου συμφέροντος.

Η αρχή της αναλογικότητας είναι σε τελική ανάλυση σύμφυτη με το χαρακτήρα των θεμελιωδών δικαιωμάτων ως αρχών (Prinzipien)· κατ' ουσίαν, μάλιστα, προκύπτει από την ίδια την αξίωση σεβασμού του κανονιστικού τους περιεχομένου. Αυτό δεν σημαίνει, ωστόσο, ότι ήταν περιττή η ρητή αποτύπωσή της στο συνταγματικό κείμενο. Άλλωστε, εξίσου αυτονόγητα θα μπορούσε υπό την ίδια λογική να χαρακτηριστεί και η συνταγματική αναφορά σε μια σειρά άλλων κανονιστικών αρχών, των οποίων η εντακτική πρακτική εφαρμογή συνεχίζει ωστόσο να αναδεικνύει νέες όψεις<sup>43</sup>. Εν προκειμένω, ως προς την αξιοποίηση της αρχής της αναλογικότητας από την ελληνική νομολογία, διαπιστώνεται ότι στις περισσότερες περιπτώσεις λειτουργεί ως μια μορφή οριακού συνταγματικού ελέγχου, που ενώ περιλαμβάνει τις αρχές της καταλληλότητας και, ενίοτε, της αναγκαιότητας, ωστόσο δεν επεκτείνεται κατά κανόνα και στην αρχή της αναλογικότητας *stricto sensu*. Η ρητή συνταγματική κατοχύρωση της αρχής της αναλογικότητας αποσκοπούσε κυρίως στην εντατικότερη, πληρέστερη και ενιαία εφαρμογή της από τη δικαστική, αλλά και από τη νομοθετική και την εκτελεστική εξουσία.

Αν η τυποποίηση στο άρθρο 25 παρ. 1 εδ. δ' Συντ. των περιορισμών των θεμελιωδών δικαιωμάτων και των κανόνων ελέγχου τους αποσκοπεί στη «συνεπέστερη εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας στο μέλλον», από την άλλη πλευρά η διεύρυνση του ρόλου του δικαστή, την οποία συνεπάγεται η αρχή της αναλογικότητας, συμβάλει καθοριστικά στην ενίσχυση της ανθεκτικότητας του Συντάγματος. Η ρητή κατοχύρωση της αρχής της αναλογικότητας επικυρώνει το πρότυπο του αδέσμευτου δικαστή, δεδομένου ότι του επιτρέπει κατά τη δικαιοδοτική κρίση να αναχθεί στα πραγματικά περιστατικά καθώς και σε κριτήρια ηθικοπολιτικού χαρακτήρα. Η συνταγματοποίηση

της αρχής της αναλογικότητας διαφεύδει λοιπόν τον ισχυρισμό ότι η αναθεώρηση του 2001 αποσκοπούσε στη συρρίκνωση του ρόλου της δικαστικής εξουσίας<sup>44</sup>.

Ο νέος συνταγματισμός στην κοινωνία της διακινδύνευσης δεν αποσκοπεί στη συρρίκνωση του ρόλου του δικαστή, αλλά στην επέκταση των δεσμεύσεων κατά την άσκηση της δικαστικής λειτουργίας, όπως και των άλλων κρατικών λειτουργιών, από το συνταγματικό κείμενο. Η επιστροφή στον εγγυητισμό δεν σηματοδοτεί τον περιορισμό της δυνατότητας του δικαστή να ελέγχει την πολιτική εξουσία αλλά, αντίθετα, τον εμπλουτισμό της παρέμβασής του για την τήρηση των καθηκόντων προστασίας και κοινωνικής μέριμνας ως αυτοτελούς δημόσιας υποχρέωσης, κατεξοχήν μάλιστα εν όψει των νέων κινδύνων που απειλούν το υποκείμενο των θεμελιωδών δικαιωμάτων στη μεταβιομηχανική εποχή. Ταυτόχρονα ο δικαστής υποτάσσεται τόσο σε αυστηρούς δικονομικούς κανόνες όσο και σε κανόνες ερμηνείας, τους οποίους δεν διαθέτει την ευχέρεια να εφαρμόζει κατά το δοκούν<sup>45</sup>. Αντίθετα, μετά τη ρητή πλέον αναφορά τους στο συνταγματικό κείμενο –όπως στην περίπτωση του άρθρου 25 παρ. 1 Συντ.– οι κανόνες ερμηνείας αποτελούν αυστηρούς δείκτες για την επαρκή και πειστική θεμελίωση των δικαστικών κρίσεων.

Υπό αυτό το πρίσμα, η αρχή της αναλογικότητας, ως ούτως ή άλλως αναφαίρετο στοιχείο του ευρωπαϊκού συνταγματικού πολιτισμού, μέσω της ρητής συνταγματοποίησής της δεν «απελευθερώνει» το δικαστή κατευθύνοντάς τον σε έναν άκρατο δικαστικό ακτιβισμό –τον οποίο άλλωστε ο ίδιος θα μπορούσε να ακολουθήσει και χωρίς την αναφορά της αρχής στο συνταγματικό κείμενο–, αλλά επιτάσσει την αυστηρότερη και συνεπέστερη θεμελίωση των δικαστικών αποφάσεων κατά την εφαρμογή της αρχής<sup>46</sup>, υποτάσσοντας τη διαδικασία στάθμισης συνταγματικών αγαθών σε μια συστηματική και ορθολογική επιχειρηματολογία. Υπό συνθήκες κρίσης, η αρχή της αναλογικότητας λειτούργησε ως μηχανισμός διασφάλισης της συνταγματικής ανθεκτικότητας.

Η εφαρμογή της αναλογικότητας ως δικαστικού τεστ στην Ελλάδα δεν έχει οδηγήσει μέχρι σήμερα σε

(44) *Ibidem*, σ. 135 επ.

(45) Β. Βουτσάκης, Η αρχή του κράτους δικαίου και οι νέες διατάξεις, *ό.π.*, σ. 24.

(46) Χ. Ανθόπουλος, Όψεις της συνταγματικής δημοκρατίας στο παράδειγμα του άρθρου 25 παρ. 1 του Συντάγματος, στον τόμο: Δ. Τσάτσος/Ευ. Βενιζέλος/Ξ Κοντιάδης (επιμ.), Το Νέο Σύνταγμα, 2001, σ. 174 επ.

(43) Ξ Κοντιάδης, Ο νέος συνταγματισμός, *ό.π.*, σ. 133 επ.

έναν εντατικό έλεγχο της συνταγματικότητας, τουλάχιστον όχι στον βαθμό που επιτρέπουν τα βήματά της ή που θα επιθυμούσε μέρος της θεωρίας. Διαφορετικά δικαστήρια τη χρησιμοποιούν με διαφορετικούς τρόπους και το τρίτο βήμα σπάνια εφαρμόζεται πραγματικά, ενώ τα κριτήρια στην εφαρμογή των οποίων βασίζεται η αναλογικότητα δεν εφαρμόζονται με συνέπεια από τον δικαστή<sup>47</sup>. Το διάχυτο σύστημα ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων δυσχεραίνει τη συστηματοποίηση και την ομοιομορφία στην εφαρμογή της αναλογικότητας και των κριτηρίων της. Ο έλεγχος μπορεί μεν να συγκεντρώνεται στην πράξη σε μεγάλο βαθμό στα τρία ανώτατα δικαστήρια, όμως αυτά τα δικαστήρια εφαρμόζουν την αναλογικότητα με διαφορετικό τρόπο και ένταση. Έτσι, μπορούμε να μιλάμε για όψεις της αναλογικότητας στη νομολογία, χωρίς να προκύπτει μια ενιαία αντίληψη για τη χρήση της από το δικαστή.

Κατά τη διάρκεια της οικονομικής κρίσης, η διαφοροποίηση στον τρόπο εφαρμογής της αναλογικότητας χαρακτήρισε διαφορετικές φάσεις δικαστικής συμπεριφοράς. Όταν εκδηλώθηκε η κρίση, οι δικαστές ήταν απρόθυμοι να έχουν τον τελευταίο λόγο μέσω του ελέγχου αντισυνταγματικότητας, αφήνοντας τις αποφάσεις στην πολιτική τάξη. Η αναλογικότητα χρησιμοποιήθηκε σε αυτή τη φάση για να εκφράσει τη δικαστική αυτοσυγκράτηση. Κατά τη δεύτερη φάση, όταν έγινε σαφές ότι οι αποφάσεις περί αντισυνταγματικότητας επιμέρους περιοριστικών μέτρων δεν θα αποτελέσουν εμπόδιο ή παρέμβαση στην άσκηση «μεγάλης πολιτικής», καθώς και ότι η κρίση θα έχει διάρκεια, οι δικαστές αποδέχθηκαν πως θα διαδραματίσουν ουσιώδη ρόλο στη διαχείρισή της. Στη φάση αυτή, η αναλογικότητα χρησιμοποιήθηκε ως μέσο εντατικότερου ελέγχου, με έμφαση στο δεύτερο βήμα, αυτό της εξέτασης της αναγκαιότητας. Και στις δύο αυτές φάσεις, η αναλογικότητα διευκόλυνε την προσαρμοστικότητα του Συντάγματος στην κρίση, δηλαδή αναδείχθηκε σε εργαλείο ανθεκτικότητας.

Η ανάγκη αντιμετώπισης κρίσεων αποκαλύπτει τις δυνατότητες που προσφέρουν οι δυο βασικές λειτουργίες της αναλογικότητας. Αφενός την αμυντική λειτουργία, όπου η αναλογικότητα χρησιμοποιείται ως εργαλείο για τη θωράκιση των δικαιωμάτων έναντι των περιορισμών· και αφετέρου τη δημιουργική

λειτουργία, όπου η αναλογικότητα καθίσταται εργαλείο για τη διαμόρφωση του περιεχομένου των συνταγματικών δικαιωμάτων<sup>48</sup>. Μέσω της δημιουργικής λειτουργίας, αναπτύσσεται το περιεχόμενο των δικαιωμάτων σε πραγματικές συνθήκες.

Η λειτουργία της αναλογικότητας ως περιορισμών των περιορισμών είναι μια γενικώς αποδεκτή χρήση της. Ακόμη μεγαλύτερη σημασία έχει, όμως, η εξισορρόπηση των συγκρουόμενων συμφερόντων μέσω της εφαρμογής της, η οποία οριοθετεί και επαναπροσδιορίζει το περιεχόμενο των διακυβευόμενων δικαιωμάτων, επιτρέποντάς τους να προσαρμόζονται στις απαιτήσεις της πραγματικότητας. Η αναλογικότητα ως στάθμιση συνεπάγεται τον εντοπισμό, την ανάλυση και την αξιολόγηση των ανταγωνιστικών δικαιωμάτων και συμφερόντων, οδηγώντας σε μια *ad hoc* αξιολόγηση του αντικτύπου που θα έχει στο δικαίωμα κάθε υπό εξέταση μέτρο. Εναλλακτικές λύσεις διερευνώνται κατά την αναζήτηση άλλων διαθέσιμων μέσων, ώστε να εξεταστεί η αναγκαιότητα του επίμαχου μέτρου, δηλαδή να διασφαλιστεί ότι ο επιβαλλόμενος περιορισμός, ακόμη και αν είναι αναπόφευκτος, θα είναι ο ελάχιστος δυνατός.

Ενδεχομένως, η θέση αυτή συμβαδίζει με τη διαπίστωση ότι, ακόμη και αν οι στόχοι ή τα συμφέροντα που θα δικαιολογούσαν τον περιορισμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων προσδιορίζονται εκ των προτέρων, το συγκεκριμένο περιεχόμενο που ισχυρίζεται ότι τους δίνει αυτός που επιβάλλει το κρινόμενο μέτρο δεν εξαρτάται μόνο από τον ίδιο αλλά και από τον έλεγχο που ασκεί ο δικαστής. Τελικά, κάθε σύγκρουση που αξιολογείται μέσω της αναλογικότητας καταλήγει σε μια συγκεκριμένη επιλογή. Όσο και αν εξωραϊζεται από το αφήγημα της εξισορρόπησης, σε κάθε συγκεκριμένη κρίση κάποιο δικαίωμα προτεραιοποιείται<sup>49</sup>. Έτσι, τα δικαιώματα δομούνται μέσω της διαρκούς αλληλεπίδρασής τους με άλλα δικαιώματα και συμφέροντα, ενσωματώνοντας κάθε αντιπαράθεση και το αποτέλεσμά της. Η αρχή της αναλογικότητας καθίσταται εγγενές στοιχείο των δικαιωμάτων, εξυπηρετώντας τη συνεχή προσαρμογή και εξέλιξη του περιεχομένου τους, άρα και την ανθεκτικότητα του Συντάγματος.

(47) S.-I. G. Koutnatzis, *The Proportionality Principle in Greek Judicial Practice*, *Diritto e Questioni Pubbliche*, 16/2016, σ. 205 επ.

(48) X. Contiades/A. Fotiadou, *Social Rights in the Age of Proportionality: Global Economic Crisis and Constitutional Litigation*, *International Journal of Constitutional Law*, 3/2012, σ. 660 επ.

(49) Α. Φωτιάδου, *Σταθμίζοντας την ελευθερία του λόγου*, 2006.

Τα προηγούμενα ισχύουν τόσο σε περιόδους κανονικότητας όσο και σε περιόδους κρίσης. Η αναλογικότητα αποτελεί ένα χρήσιμο εργαλείο για τη κρίση του δικαστή σε συνταγματικές υποθέσεις και για τη νομοθέτηση υπό κανονικές συνθήκες, αλλά αποτελεί έναν αναντικατάστατο μηχανισμό για τη διασφάλιση των δικαιωμάτων σε περιόδους κρίσης. Ακριβώς για τον λόγο αυτό αποτελεί και μηχανισμό συνταγματικής ανθεκτικότητας. Συνεπώς, η συνταγματοποίηση της αρχής της αναλογικότητας αναδείχθηκε σε *game changer* για την αντιμετώπιση των τριών μειζόνων κρίσεων της πρώτης εικοσαετίας του αιώνα.

Το παράδειγμα της ενσωμάτωσης της αναλογικότητας μέσω αναθεώρησης στο συνταγματικό κείμενο οδηγεί σε ένα θεμελιώδες ερώτημα για το τι σημαίνει αναθεωρητικό κεκτημένο. Η σύγχρονη θεωρία του συγκριτικού συνταγματικού δικαίου ασχολείται επίμονα τα τελευταία χρόνια με τα όρια της αναθεώρησης<sup>50</sup>. Η βασική δομή του Συντάγματος, ως άτυπο όριο της αναθεώρησης, βρίσκεται στην καρδιά αυτού του διαλόγου. Εμβαθύνοντας σε αυτόν τον διάλογο τίθεται το ερώτημα αν μπορεί μέσω αναθεώρησης να κατοχυρωθεί στο Σύνταγμα μία ρύθμιση που να συναρμόζεται με τη βασική δομή του σε βαθμό ώστε να μην μπορεί να καταργηθεί με μεταγενέστερη αναθεώρηση<sup>51</sup>. Κρίσιμο εδώ είναι αν αυτή η νέα ρύθμιση αποτελεί συνταγματοποίηση μιας μακροχρόνιας πρακτικής. Υπό αυτό το πρίσμα, ερωτάται αν θα ήταν συνταγματικά ανεκτή η κατάργηση της ρητής κατοχύρωσης της αρχής της αναλογικότητας από το άρθρο 25 παρ. 1 του Συντάγματος, στο πλαίσιο μιας μελλοντικής αναθεώρησης.

### III. Το 2001 συναίνεση, το 2019 σύγκρουση. Προσαρμογή στην εποχή των κρίσεων;

Με μόνη εξαίρεση την «ανώμαλη παρένθεση» που άνοιξε με τη δικαστικοποίηση της πολιτικής ζωής μετά τις εκλογές του 1989 και διήρκεσε μέχρι την ανάδειξη μονοκομματικής Κυβέρνησης πλειοψηφίας το 1990, το ελληνικό πολιτικό σύστημα διέθετε όλα τα χαρακτηριστικά της πλειοψηφικής, συγκρουσιακής δημοκρατίας. Ενίοτε και υπό την επήρεια λαϊκίστικων φαινο-

μένων, η πολιτική αντιπαράθεση λάμβανε κατά κανόνα έντονες συγκρουσιακές διαστάσεις, γεγονός που επιβεβαιώθηκε πέρα από το επίπεδο της κοινής πολιτικής και στο επίπεδο της συνταγματικής πολιτικής κατά τις συνταγματοπαραγωγικές διαδικασίες του 1975, του 1986, του 2008 και του 2019. Ωστόσο, αν εξετάσει κανείς απομονωμένη τη σύντομη περίοδο που διεξήχθη η αναθεώρηση του 2001, διαπιστώνει ότι το πολιτικό σύστημα λειτούργησε υπό όρους μη πολωμένου πολυκομματισμού, με ευρείες συνααινέσεις για τους κανόνες ρύθμισης της πολιτικής αντιμαχίας.

Είναι πάντως αξιοσημείωτο ότι, από τα μέσα της δεκαετίας του 1990, μετά την «τραυματική» πολιτική εμπειρία της δικαστικής δίωξης του Ανδρέα Παπανδρέου και άλλων εκπροσώπων της πολιτικής τάξης, αλλά και ενόψει της επικράτησης των εκσυγχρονιστικών τάσεων στα δύο μεγάλα κόμματα, η πολιτική αντιπαράθεση χωρίς να υστερεί συχνά σε οξύτητα εμφανίστηκε να αποβάλλει ορισμένα εγγενή χαρακτηριστικά της προηγούμενης περιόδου. Στη μεταστροφή αυτή συνέβαλε η γενικότερη τάση αποϊδεολογικοποίησης των πολιτικών συγκρούσεων ή πάντως, σύγκλισης των αντιλήψεων που εξέφραζαν τα αντίπαλα ιδεολογικά ρεύματα σε μείζονα πολιτικά ζητήματα. Η τάση αυτή συνυφαίνεται με την ευρύτερη αναδιάρθρωση της σχέσης κοινωνίας και πολιτικής που παρατηρείται στο πλαίσιο του μεταβιομηχανικού μοντέλου πολιτικής αντιπροσώπευσης και συνεπάγεται τη διασταύρωση και την επιλεκτική αλληλοεπικάλυψη κοινωνικών θέσεων και ιδεολογικοπολιτικών αντιλήψεων. Σύμπτωμα αυτής της εξέλιξης αποτελεί η «πολιτική à la carte», που αποτυπώνεται κατεξοχήν ως πολυσυλλεκτικότητα των κομμάτων σε επίπεδο εκλογικής πελατείας.

Ήδη, από τα τέλη της δεκαετίας του 1980, οι εκσυγχρονιστικές ομάδες των φιλελεύθερων και των σοσιαλδημοκρατικών κομμάτων σε όλη την Ευρώπη είχαν αρχίσει να συγκλίνουν σε επίμαχα ζητήματα όπως ο ρόλος και η έκταση του κρατικού παρεμβατισμού, η αναγκαιότητα διαφύλαξης ενός δικτύου κοινωνικής ασφάλειας, οι σχέσεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα κ.λπ. Η συναινετική συνταγματική αναθεώρηση του 2001, που κατ' ουσίαν ξεκίνησε το 1995 και τύποις δύο χρόνια αργότερα, υπήρξε το επιστέγασμα αυτής της σταδιακής μεταμόρφωσης του πολιτικού σκηνικού και στην Ελλάδα. Επιπλέον, η αναθεώρηση του 2001 τυποποίησε σημαντικά στοιχεία συναινετικής δημοκρατίας. Αυτές οι συγκλίσεις υποχωρούν μετά την οικο-

(50) Y. Roznai, *The uses and abuses of constitutional unamendability*, στον τόμο: X. Contiades/A. Fotiadou, *Routledge Handbook of Constitutional Change*, 2020.

(51) Y. Roznai, *The Basic Structure Doctrine arrives in Kenya: Winds of Change for Constitutionalism in Africa?*, *VerfBlog*, 2021/5/19, <<https://verfassungsblog.de/the-basic-structure-doctrine-arrives-in-kenya/>>.



νομική κρίση και δίνουν τη θέση τους σε ένα νέο πολιτικό τοπίο ακραίας σύγκρουσης και κοινωνικού διχασμού, με επιστέγασμα την αναθεώρηση του 2019.

Παράλληλα με τον λεκτικό μαξιμαλισμό ως προς τη μορφή και τις συνακόλουθες δεσμεύσεις επί του περιεχομένου που επέφερε η αναθεώρηση του 2001, υποδηλώνοντας τη δυσπιστία του αναθεωρητικού νομοθέτη απέναντι σε όλες τις εξουσίες και συρρικνώνοντας την ευχέρεια δράσης και την ερμηνευτική ευχέρεια των κρατικών οργάνων, το αναθεωρητικό εγχείρημα εισήγαγε σημαντικές ρυθμίσεις που αποτρέπουν τη δυνατότητα της κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας να λαμβάνει αυτόνομα κρίσιμες αποφάσεις και την υποχρεώνουν να επιδιώκει πολιτικές συμφωνίες με τη μειοψηφία. Επιπλέον, με την αναθεώρηση του 2001, μεταβιβάστηκαν σημαντικές αρμοδιότητες σε όργανα των οποίων αφενός η συγκρότηση προϋποθέτει συμφωνία μεταξύ των πολιτικών δυνάμεων και των οποίων, αφετέρου, η λειτουργία αφαιρεί πολιτική ύλη με αυξημένη «συγκρουσιακή δυναμική» από την αρμοδιότητα της πολιτικής τάξης<sup>52</sup>.

Η συνταγματική δυσπιστία και η συνακόλουθη ενίσχυση των συνταγματικών δεσμεύσεων των κρατικών ή οικονομικών εξουσιών θα μπορούσαν να χαρακτηριστούν ως προϊόν της ασάφειας, της απροσδιοριστίας, της αίσθησης απειλής και κρίσης «που διαχέουν μέσα στο κοινωνικό σώμα εξίσου ασαφείς και απροσδιόριστους φόβους»<sup>53</sup>. Επίσης, η τάση ενίσχυσης των στοιχείων συναινετικής δημοκρατίας το 2001 συναρμόζεται με την επεξεργασία νέων μηχανισμών πολιτικής διαχείρισης των διακινδυνεύσεων.

Η διάκριση μεταξύ του συγκρουσιακού ή πλειοψηφικού μοντέλου και του συναινετικού μοντέλου δημοκρατίας θεμελιώνεται με γνώμονα την αξιοποίηση μιας σειράς σύνθετων κριτηρίων, όπως είναι ο βαθμός συγκέντρωσης ισχύος στην εκτελεστική εξουσία, άρα και η δυνατότητα ή η συχνότητα ανάδειξης κυβερνήσεων συνασπισμού, ο βαθμός «σύγχυσης» μεταξύ εκτελεστικής και νομοθετικής εξουσίας και αντιστοίχως ο βαθμός εξάρτησης της κυβέρνησης από το κοινοβούλιο, η δομή του κομματικού συστήματος και ο αριθμός των κομμάτων που διαδραματίζουν αξιόλογο ρόλο στην πολιτική ζωή, ο τύπος του εκλογικού συστήματος, ο βαθμός αποκέντρωσης των κρατικών λειτουργιών, η επιλογή μεταξύ μονοκαμεραλισμού και

δικαμεραλισμού, ο βαθμός αυστηρότητας του συνταγματικού κειμένου, η θεσμική αναγνώριση, η συχνότητα και η σημασία των δημοψηφισμάτων κ.λπ.<sup>54</sup>. Ασφαλώς, η εφαρμογή των κριτηρίων αυτών δεν συνεπάγεται την αυστηρή κατάταξη των δημοκρατικών πολιτευμάτων σε κάποιο από τα δύο μοντέλα, αλλά τη διαβάθμιση των συναινετικών και των συγκρουσιακών στοιχείων του πολιτικού συστήματος κάθε χώρας<sup>55</sup>.

Το 2019, τα συναινετικά στοιχεία που είχαν κατοχυρωθεί στο Σύνταγμα υποχωρούν. Η τροποποίηση της διαδικασίας εκλογής του Προέδρου της Δημοκρατίας, που επιτρέπει την ανάδειξή του με σχετική πλειοψηφία, συνιστά στοιχείο συγκρουσιακής δημοκρατίας. Στην ίδια κατεύθυνση, κινήθηκε το 2019 ο αναθεωρητικός νομοθέτης ως προς τη διαδικασία επιλογής των μελών των ανεξάρτητων αρχών, μειώνοντας την απαιτούμενη πλειοψηφία στα τρία πέμπτα των μελών της Διάσκεψης των Προέδρων. Επίσης, η δυνατότητα σύστασης εξεταστικών επιτροπών από τη μειοψηφία ενίσχυσε τα συγκρουσιακά στοιχεία του κοινοβουλευτισμού, αφού δεν συνοδεύθηκε από τον εξορθολογισμό της λειτουργίας των επιτροπών αυτών, προκειμένου οι εργασίες και τα πορίσματά τους να λειτουργούν με εποικοδομητικό τρόπο<sup>56</sup>.

#### IV. Επιλεγόμενα

Οι όροι, οι προϋποθέσεις και η διαδικασία μεταβολής του Συντάγματος επιδρούν στη θεσμική συμπεριφορά και στον τρόπο άσκησης των αρμοδιοτήτων των συνταγματικών και πολιτικών υποκειμένων. Δεν είναι μόνο οι αρμοδιότητες και ο ρόλος που έχουν απονεμηθεί σε κάθε δρών υποκείμενο αποφασιστι-

(54) Για τις εννέα βασικές κατηγορίες κριτηρίων και τους δείκτες εφαρμογής τους στην πράξη βλ. *A. Lijphart*, *Democracies*, 1984, σ. 33 επ., *τον ιδίου*, *From the Politics of Accommodation to Adversarial Politics in the Netherlands: A Reassessment*, *West European Politics* 12/1989, σ. 139 επ., *τον ιδίου*, *Democratical Political Systems. Types, Cases, Courses and Consequences*, *Journal of Theoretical Politics* 1/1989, σ. 33 επ.

(55) Εφαρμόζοντας τα κριτήρια αυτά οι *A. Lijphart/T. Brunneau/N. Diamantouros/R. Gunther*, *A Mediterranean Model of Democracy? The Southern European Democracies in Comparative Perspective*, *West European Politics* 11/1988, σ. 7 επ., κατέταξαν την Ελλάδα στις συγκρουσιακές δημοκρατίες (με «βαθμό» 0,90, όπου το θετικό πρόσημο αποδεικνύει τη συγκρουσιακή δομή του πολιτικού συστήματος, ενώ το αρνητικό τη συναινετική).

(56) Αναλυτικότερα βλ. *Ξ. Κοντιάδη*, *Το μετέωρο βήμα από τον συναινετικό στον συγκρουσιακό κοινοβουλευτισμό. Συγκρίνοντας τις αναθεωρήσεις του 2001 και του 2019*, στο περιοδικό *e-ΠΟΛΙΤΕΙΑ*, τχ. 2/2022, προδημοσιευμένο στην ιστοσελίδα <[www.epoliteia.gr](http://www.epoliteia.gr)>.

(52) *Ξ. Κοντιάδης*, *Ο νέος συνταγματισμός*, ό.π., σ. 51 επ.

(53) *Βλ. Β. Γεωργιάδου*, *Οι διακινδυνεύσεις*, ό.π., σ. 108.

κής σημασίας για τον τρόπο άσκησής τους, αλλά και η επίγνωση του τρόπου, του χρόνου και των φορέων της εξουσίας μεταβολής αυτού του ρόλου και αυτών των αρμοδιοτήτων.

Ένα Σύνταγμα δεν μπορεί ούτε να προκαλέσει, ούτε να επιλύσει μια κρίση, είτε θεσμική, είτε οικονομική, είτε υγειονομική<sup>57</sup>. Ωστόσο, οι κρίσεις φέρνουν στην επιφάνεια συνταγματικές δυσλειτουργίες και συμπτώματα ελαττωματικής συνταγματικής μηχανικής, που επηρεάζουν την έκβαση των εξελίξεων αναδεικνύοντας ταυτόχρονα το προσδοκώμενο από τα Συντάγματα σε περιόδους οικονομικής κρίσης. Μπροστά στις διαδοχικές κρίσεις τόσο οι πολίτες όσο και οι κυβερνήσεις στράφηκαν προς τα Συντάγματα με διάφορους τρόπους, προσδοκώντας τη συνδρομή

---

(57) X. Contiades/A. Fotiadou, How Constitutions Reacted to the Financial Crisis, στον τόμο: X. Contiades (Ed.), *Constitutions in the Global Financial Crisis. A Comparative Analysis*, 2013, σ. 58.

τους<sup>58</sup>. Στο πλαίσιο αυτό, πραγματοποιήθηκαν συνταγματικές αναθεωρήσεις σε όλη την Ευρώπη μετά το 2009.

Ο αναθεωρητικός νομοθέτης του 2001 δεν θα μπορούσε ασφαλώς να φανταστεί ότι το Σύνταγμα θα δοκιμαζόταν με τόσους διαφορετικούς τρόπους κατά τις επόμενες δύο δεκαετίες. Ωστόσο, οι μεταβολές που επήλθαν με την αναθεώρηση του 2001 κατέστησαν το Σύνταγμα ανθεκτικότερο. Το Σύνταγμα δοκιμάστηκε με την κρίση ασφάλειας του 2001, που ξέσπασε μόλις πέντε μήνες μετά την αναθεώρησή του, την οικονομική κρίση του 2008 - 2009 και την πανδημία του Covid-19. Αποτιμώντας την αναθεώρηση του 2001 είκοσι χρόνια μετά αποδεικνύεται η σημασία της για τον ελληνικό συνταγματισμό.

---

(58) Ibidem, σ. 58. Επίσης, βλ. Ε. Κοντιιάδη/Α. Φωτιάδου, *Η Συνταγματική Ανθεκτικότητα στη δοκιμασία των κρίσεων*, 2022, e-book ελεύθερης πρόσβασης στην ιστοσελίδα <[www.epoliteia.gr](http://www.epoliteia.gr)>, σ. 335 επ.



# Τα θεμελιώδη δικαιώματα στη μεταπολιτευτική συνταγματική εμπειρία.

## Το Σύνταγμα του 1975, η αναθεώρηση του 2001 και οι μεγάλες κρίσεις

του Χαράδημου Ανθόπουλου

Καθηγητή Δικαίου και Διοίκησης ΕΑΠ

### 1. Οι ταλαντεύσεις της ρύθμισης των θεμελιωδών δικαιωμάτων στο Σύνταγμα του 1975

Η εκτίμηση του Φαίδωνα Βεγλερή ότι το Σύνταγμα του 1975 κατασκευάστηκε με τα «ιδεολογικά, συνταγματικά και νομοθετικά υλικά της περιόδου 1944 - 1967» και αντικατόπτριζε εν τέλει «τις μέσες αντιλήψεις του κόμματος που το παρασκεύασε μονάχο του [και] το ψήφισε με όλη την τότε κομματική του δύναμη»<sup>1</sup>, ήταν εν μέρει μόνο ακριβής, ιδίως όσον αφορά τη ρύθμιση των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Πράγματι, το συνταγματικό σύστημα των θεμελιωδών δικαιωμάτων, όπως διαμορφώθηκε τελικά στο Σύνταγμα του 1975, ήταν σημαντικά βελτιωμένο σε σχέση με το κυβερνητικό σχέδιο Συντάγματος της 7.1.1975 και υπήρξε εκείνο το μέρος του Συντάγματος στο οποίο η πανίσχυρη κοινοβουλευτική πλειοψηφία έκανε τα περισσότερα «ανοίγματα» προς την αντιπολίτευση<sup>2</sup>. Παρ' όλα αυτά, το συνολικό επίπεδο προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων δεν ήταν εκείνο που θα ανέμενε κανείς από ένα Σύνταγμα που καταρτίστηκε μετά την πτώση μιας στρατιωτικής δικτατορίας. Αρκεί κανείς να διαβάσει τον κριτικό σχολιασμό των νέων διατάξεων από τον Γεώργιο Βλάχο<sup>3</sup>, βαθύ γνώστη των μεταπολεμικών θεωρητικών, συνταγματικών και διεθνών εξελίξεων στο θέμα της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων<sup>4</sup>, για να αντιληφθεί ότι υπήρχαν προσδοκίες να γίνει κάτι καλύτερο.

(1) Φ. Βεγλερής, Το Σύνταγμα του 1975 και οι τύχες του (1980), σε: *τον ιδίου*, Άρθρα (1974 - 1981), 1982, σ. 135.

(2) Βλ. σχετικά Α. Pantelis, Les grands problèmes de la nouvelle Constitution hellénique, 1979, σ. 124 επ., σ. 134 επ., σ. 182 επ., Ν. Παπαχρήστου, Τα «συνταγματικά» εγχειρήματα της δικτατορίας και το συνταγματικό έργο της μεταπολίτευσης, 2001, ιδίως σ. 297 επ., Χ. Κουρουνδή, Το Σύνταγμα και η Αριστερά. Από τη «βαθεία τομή» του 1963 στο Σύνταγμα του 1975, 2018, σ. 201 επ., σ. 226 επ., σ. 273 - 412.

(3) Γ. Βλάχος, Το Σύνταγμα της Ελλάδος (επίμετρο στο Σύνταγμα της Ελλάδος των Α. Σβώλου - Γ. Βλάχου), 1979, σ. 51 επ.

(4) Βλ. το βιβλίο του, Κοινωνιολογία των δικαιωμάτων του ανθρώπου, 1979<sup>2</sup>.

Βασικά η κοινοβουλευτική πλειοψηφία αμφιταλαντευόταν. Από τη μία πλευρά, ήθελε και δεν μπορούσε παρά να εναρμονισθεί με το πνεύμα των καιρών για την προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών έναντι του κινδύνου της κρατικής αυθαιρεσίας, από την άλλη πλευρά δεν ήταν απαλλαγμένη από τις φοβίες της «βαθείας τομής» του 1963 για τη ροπή των πολιτών προς κατάχρηση των συνταγματικών τους ελευθεριών<sup>5</sup>. Αυτό προκύπτει *ictu oculi* από τις γενικές διατάξεις που εκφράζουν τον συνολικό προσανατολισμό του συστήματος των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Έτσι, ενώ στα άρθρα 2 § 1, 5 § 1 και 25 § 1 Συντ. βρίσκει έκφραση μια φιλελεύθερη - προσωποκρατική αντίληψη των θεμελιωδών δικαιωμάτων που τα εκλαμβάνει ως ένα αξιολογικό *prius* σε σχέση με το Κράτος<sup>6</sup>, ταυτόχρονα στο άρθρο 25 §§ 2, 3 και 4 Συντ. φαίνεται να

(5) Βλ. Χ. Ανθόπουλου, Το πρόβλημα της λειτουργικής δέσμευσης των θεμελιωδών δικαιωμάτων, 1993, σ. 68 επ. Βλ. και Χ. Κουρουνδή, Το Σύνταγμα και η Αριστερά, ό.π., σ. 273 επ. Για την αντίληψη των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην πρόταση αναθεώρησης του 1963 βλ. Ν. Αλιβιζάτου, Το Σύνταγμα και οι εχθροί του στη νεοελληνική ιστορία 1800-2010, σ. 375 επ.

(6) Βλ. Γ. Βλάχου, Το Σύνταγμα της Ελλάδος, ό.π., σ. 55 - 57. Η πηγή των άρθρων 2 § 1, 5 § 1 και 25 § 1 Συντ. ήταν τα άρθρα 1 και 2 του Θεμελιώδους Νόμου της Βόννης του 1949 και το άρθρο 2 του ιταλικού Συντάγματος του 1948. Η σύγκλιση του Συντάγματος του 1975 με την «περσοναλιστική» φιλοσοφία των δύο αυτών μεταπολεμικών Συνταγμάτων δεν έγινε στη βάση της αποδοχής του φυσικού δικαίου ή κάποιου συγκεκριμένου δόγματός του, αλλά είχε κυρίως πολιτικό χαρακτήρα, εξέφραζε δηλαδή την αντίθεση προς το προηγούμενο δικτατορικό καθεστώς. Άλλωστε, αυτή ήταν και κοινή πολιτική μήτρα των προαναφερόμενων άρθρων του δυτικογερμανικού και ιταλικού Συντάγματος, τα οποία ανεξάρτητα από τις ομοιότητες και τις διαφορές των ιδεολογικο-φιλοσοφικών τους ερεισμάτων (βλ. σχετικά την έρευνα του Ed. Caterina, Alle origine del personalismo della Legge Fondamentale: un viaggio nei dibattiti costituenti tedeschi nel dopoguerra (1946 - 1949), *Diritto Pubblico*, 2/2021, σ. 485 επ.), συνέκλιναν στην αρχή της προτεραιότητας των θεμελιωδών δικαιωμάτων έναντι του Κράτους, ως το ειδοποιό τους στοιχείο έναντι του ναζιστικού ή φασιστικού ολοκληρωτισμού. Πρβλ. και Ν. Κανελλοπούλου-Μαλούχου, Συνταγματική θεωρία των θεμελιωδών δικαιωμάτων, 2021, σ. 328 - 329, με αναφορά στην αναβίωση του φυσικού δικαίου στη μεταπολεμική Γερμανία.

βρίσκει έκφραση μια λειτουργική αντίληψη των θεμελιωδών δικαιωμάτων –με άμεσο μάλιστα θετικό προσδιορισμό του σκοπού τους στο άρθρο 25 § 2 Συντ.– που τα προσδένει στην εξυπηρέτηση συλλογικών συμφερόντων όπως αυτά θα καθορίζονται από το Κράτος<sup>7</sup>.

Πρόκειται για δύο διαφορετικές αντιλήψεις για τη φύση και τον χαρακτήρα των θεμελιωδών δικαιωμάτων που έχουν και διαφορετικές πρακτικές συνέπειες για την ερμηνεία τους και την ένταση του δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νομοθετικών περιορισμών τους<sup>8</sup>.

Υπό την πρώτη εκδοχή, η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων και ειδικότερα εκείνων που διασφαλίζουν την ελευθερία των ατόμων αλλά και των ομάδων (άρθρο 25 § 1 Συντ.)<sup>9</sup> εναντίον του Κράτους, πρέπει να είναι η μέγιστη δυνατή. Τούτο σημαίνει την επεκτατική ερμηνεία των συνταγματικών εγγυήσεών τους (π.χ. του άρθρου 5 § 1 Συντ. ως πηγής νέων θεμελιωδών δικαιωμάτων) και τη συσταλτική ερμηνεία των συνταγματικών περιορισμών τους, εκτός εάν αφορούν την προστασία δικαιωμάτων των άλλων ή ενσωματώ-

νουν τη διάσταση του γενικού συμφέροντος στην ίδια την εσωτερική δομή του δικαιώματος (βλ. π.χ. τους περιορισμούς χάριν του γενικού συμφέροντος ή της εθνικής οικονομίας που θεσπίζουν τα άρθρα 17 § 1 και 106 § 2 Συντ.). Επομένως, σε σχέση με τα προαναφερθέντα δικαιώματα, ο έλεγχος των επιλογών και των σταθμίσεων του κοινού νομοθέτη κατά τη νομοθετική εξειδίκευση των συνταγματικών τους περιορισμών ή τη θέσπιση περιορισμών τους βάσει επιφύλαξης του νόμου, πρέπει να είναι ιδιαίτερα αυστηρός.

Υπό τη δεύτερη εκδοχή, ο βαθμός συνταγματικής προστασίας όλων ανεξαρτήτως των θεμελιωδών δικαιωμάτων εξαρτάται από τη θετική ή τη μη αρνητική συμβολή τους στην εξυπηρέτηση των γενικών συμφερόντων του κοινωνικού συνόλου. Τούτο σημαίνει ότι κάθε νομοθετικός περιορισμός τους χάριν των συμφερόντων αυτών, τα οποία μάλιστα δεν χρειάζεται καν να αποτελούν ρητώς κατοχυρωμένα συνταγματικά αγαθά, είναι επιτρεπτός, εκτός εάν βρίσκεται σε μια στοιχειώδη λογική σχέση με τη διαφύλαξή τους. Την αντίληψη αυτή εξέφρασε με χαρακτηριστικό τρόπο η νομολογία της δεκαετίας του 1980 για την ελευθερία των συλλογικών διαπραγματεύσεων και το δικαίωμα της απεργίας, όταν κλήθηκε να ξετάσει τη συνταγματικότητα της νομοθετικής επιβολής ορίων στην αύξηση των αποδοχών των εργαζομένων στον δημόσιο και ιδιωτικό τομέα<sup>10</sup>.

Το ενδεχόμενο υποταγής των δικαιωμάτων των ατόμων στα συμφέροντα ενός οργανικού «Όλου» με καταναγκασμό μάλιστα ακόμη και της συνειδησής τους

(7) Βλ. Χ. Ανθόπουλου, Το πρόβλημα της λειτουργικής δέσμευσης, ό.π., σ. 25 - 63. Βλ. ήδη προηγουμένως, Αρ. Μάνεση, Ατομικές ελευθερίες, 1978, σ. 84 - 85, ο οποίος επισημαίνει ότι μία τέτοια θεώρηση τείνει να αναιρεί τον ανταγωνιστικό χαρακτήρα των ατομικών ελευθεριών έναντι του Κράτους. Το ιδιαίτερο γνώρισμα του ελληνικού Συντάγματος είναι ότι περιλαμβάνει περισσότερες διατάξεις οι οποίες χωριστά ή σε συνδυασμό μεταξύ τους μπορούν να δώσουν το χρίσμα της νομιμότητας σε αυτήν την ερμηνευτική εκδοχή. Ειδικότερα, για το άρθρο 25 § 2 Συντ. ο Δημήτρης Τσάτσος αναρωτιόταν εύλογα τι νόημα έχει να «Σου θεσπίσω ελευθερίες και να ξέρεις ότι στις θεσπίζω για να τις χρησιμοποιήσεις προς πραγματοποίηση ενός συγκεκριμένου σκοπού, τον οποίο εγώ σου καθορίζω» (Εισήγηση επί του Κυβερνητικού Σχεδίου Συντάγματος 1975, 1976, σ. 20). Πρβλ. και την κριτική του E.-W. Böckenförde στην αντίληψη της ελευθερίας ως «Freiheit um zu» στην κλασική του μελέτη *Fundamental Rights: Theory and Interpretation* (1974), αγγλική μετάφραση, σε: *τον ίδιο*, *Constitutional and Political Theory, Selected Writings*, επιμ. M. Künkler - T. Stein, 2017, σ. 281. Απερίφραστα εναντίον οποιασδήποτε τέτοιας αντίληψης των θεμελιωδών δικαιωμάτων ο *Ronald Dworkin*: «A right against the Government must be a right to do something even when the Majority would be worse to do it, and even when the Majority would be worse off for having it done. If we now say that society has a right to do whatever is in the general benefit, or the right to preserve whatever sort of environment the Majority wishes to live in, and we mean that these are the sort of rights that provide justification for overruling any rights against the Government that may conflict, then we have annihilated the latter rights» (Taking Rights Seriously, 1978<sup>2</sup>, σ. 194).

(8) Για το continuum μεταξύ θεωριών ή αντιλήψεων των θεμελιωδών δικαιωμάτων, ερμηνειών των θεμελιωδών δικαιωμάτων και τρόπων ελέγχου συνταγματικότητας των νόμων βλ. R. H. Fallon Jr., *The nature of constitutional rights. The invention and logic of strict judicial scrutiny*, 2019, ιδίως την Εισαγωγή του, σ. 1 - 12 αλλά και passim.

(9) Βλ. Α. Μανιτάκη, Το υποκείμενο των συνταγματικών δικαιωμάτων κατά το άρθρο 25 παρ. 1 του Συντάγματος, 1981, σ. 233 επ., σ. 245 - 246, σ. 255 επ.

(10) Η νομολογιακή αντίληψη του άρθρου 22 § 2 Συντ. αποτυπώνεται στην άποψη του Β. Ρώτη, Περιορισμός της παντοδυναμίας του νομοθέτη στα πλαίσια των διατάξεων του άρθρου 22 παρ. 2 του Συντάγματος, ΕΔΕΚΑ, Σύνταγμα και εργασιακές σχέσεις, 1987, σ. 193 ότι «η προστασία του θεσμού της συλλογικής αυτονομίας δε σημαίνει πάντως ότι αυτή αποτελεί τον πρωτεύοντα παράγοντα των εργασιακών σχέσεων. Δεν υπάρχει προδιαγεγραμμένη διαχωριστική γραμμή. Αυτή είναι αενάως μεταβλητή κατά τις υφιστάμενες κοινωνικές συνθήκες και απαιτήσεις του γενικότερου δημόσιου συμφέροντος ... [και είναι επιτρεπτή η αφαίρεση από την ύλη των συλλογικών συμβάσεων εργασίας του θέματος των αποδοχών των μισθωτών] «αν λόγιοι γενικότερου κοινωνικού συμφέροντος συνδεόμενοι με τη λειτουργία της εθνικής οικονομίας ή επιτακτικές ανάγκες της τελευταίας δικαιολογούν ή επιβάλλουν, κατά την εκτίμησή του νομοθέτη, την αποκλειστική από το νόμο ρύθμιση των αποδοχών ή την απαγόρευση χορήγησης οποιασδήποτε αύξησης στις αποδοχές ...». Την περιστάσιακή, έστω, εξάρτηση του άρθρου 22 § 2 Συντ. από την οικονομική συγκυρία στην περίπτωση δυσμενών οικονομικών εξελίξεων, είχε υποστηρίξει, με πιο σύνθετη επιχειρηματολογία, και ο Εν. Βενιζέλος, *Συνδικαλιστικές ελευθερίες και περιορισμοί* κατά το άρθρο 106 Σ., ΕΔΚΑ, Σύνταγμα και εργασιακές σχέσεις, ό.π., σ. 42 επ. Κατά κάποιον τρόπο, το δικαίωμα του άρθρου 22 § 2 Συντ. ήταν ήδη σχεδόν «αποσυνταγματοποιημένο» και πριν από την οικονομική κρίση του 2010 (βλ. παρακάτω, υπό III).



άρηνε ανοικτό και το άρθρο 1 § 3 Συντ. με τη ρήτρα «και ... υπέρ του Έθνους»<sup>11</sup> όπως και το άρθρο 16 § 2 Συντ. που ορίζει ως σκοπό της παιδείας την ανάπτυξη της «εθνικής και θρησκευτικής συνείδησης» των Ελλήνων<sup>12</sup>.

Ο τρόπος με τον οποίο χρησιμοποιήθηκαν οι εν λόγω διατάξεις από το ΣτΕ στις αποφάσεις του για την κτήση της ελληνικής ιθαγένειας από τα παιδιά των μεταναστών (350/2011 Δ' Τμ., 460/2013 Ολ.)<sup>13</sup> και για τη διδασκαλία του μαθήματος των θρησκευτικών στα σχολεία (660/2018 Ολ., 1749/2019 Ολ.)<sup>14</sup>, επι-

(11) Για τη διατύπωση του άρθρου 1 § 3 Συντ. βλ. την κριτική του Δ. Τσάτσου, *Συνταγματικό Δίκαιο*, Τόμος Β', 1993, σ. 62. Η αντιδιαστολή και η δυναμική αντιπαράθεση μεταξύ «λαού» και «έθνους» στο άρθρο 1 § 3 Συντ. (βλ. Δ. Κυριαξή-Γουβέλη, Η μορφή του Πολιτεύματος και τα θεμελιώδη δικαιώματα. Κριτικές παρατηρήσεις επί των άρθρων 1 - 27 του Σχεδίου Συντάγματος, ΤοΣ, 1975, σ. 275), προκαλούσε αρνητικούς συνειδημούς λόγω της διάκρισης μεταξύ «εθνοφορώνων» και «μη εθνοφορώνων» πολιτών κατά την περίοδο 1952 - 1967, κατά τη μεταπολίτευση όμως η χρήση της έννοιας του «έθνους» στο άρθρο 1 § 3 Συντ. απέκτησε πρακτική σημασία κυρίως ως επιχείρημα για την ολική ή μερική συνταγματοποίηση της αρχής του *ius sanguinis* όσον αφορά τον τρόπο κτήσης της ελληνικής ιθαγένειας, μολονότι το άρθρο 4 § 3 εδ. α' Συντ. («Έλληνες πολίτες είναι όσοι έχουν τα προσόντα που ορίζει ο νόμος») αναθέτει όχι μόνο σε τεχνικό αλλά και σε πολιτικό επίπεδο τη ρύθμιση της ιθαγένειας στον κοινό νομοθέτη. Βλ. σχετικά Κ. Χρυσόγονο, Το «δικαίωμα του αίματος» και η πολιτική συμμετοχή αλλοδαπών στην τοπική αυτοδιοίκηση. Παρατηρήσεις στη ΣτΕ 350/2011, ΘΠΔΔ, 1/2011, σ. 103 επ. και Δ. Χριστόπουλου, Ποιος είναι Έλληνας πολίτης, 2012, σ. 262 επ. Η άποψη του ΣτΕ (Ολ. 460/2013) ότι το ελληνικό Κράτος και η ελληνική κοινωνία «δεν είναι οργανισμοί ασπόνδυλοι και δημιουργήματα εφήμερα αλλά παριστούν διαχρονική ενότητα με ορισμένο πολιτιστικό υπόβαθρο, κοινότητα με σχετικούς σταθερά ήθη και έθιμα, κοινή γλώσσα με μακρά παράδοση, στοιχεία τα οποία μεταβιβάζονται από γενεά σε γενεά με τη βοήθεια μικρότερων κοινωνικών ομάδων (οικογένεια) και οργανωμένων κρατικών μονάδων (εκπαίδευση)» παραπέμπει σε μια βιο-πνευματική ιδέα του έθνους στην οποία κυριαρχεί ο φόβος της ανάμιξης των εθνών. Βλ. και παρακάτω την υποσημείωση 13.

(12) Για την δυναμική αντινομία ανάμεσα στο άρθρο 16 § 2 Συντ. και την ελευθερία της συνείδησης και τους τρόπους επίλυσής της βλ. Χ. Ανθόπουλου, Το συνταγματικό δικαίωμα στην ελευθερία της συνείδησης, 1992, σ. 46 επ., σ. 52 - 53 και κυρίως Γ. Σωτηρέλη, *Θρησκεία και Εκπαίδευση*, 1983<sup>3</sup>, σ. 213 επ., σ. 227 επ. και *passim*.

(13) Με την απόφαση 460/2013 της Ολομέλειας του ΣτΕ κρίθηκε ως κατ' εξαίρεση επιτρεπτή η κτήση της ιθαγένειας βάσει της αρχής του *jus soli* αλλά υπό την προϋπόθεση να τεκμηριώνεται ο γνήσιος δεσμός του αλλοδαπού προς την ελληνική κοινωνία, δηλαδή την ύπαρξη ήδη διαμορφωμένης ελληνικής εθνικής συνείδησης. Για μια εξαντλητική παρουσίαση όλων των επιμέρους πτυχών της απόφασης και κριτικό σχολιασμό της βλ. Δ. Ζαχαριά, Η πρόσβαση των μεταναστών στην ελληνική ιθαγένεια και το στοίχημα της πραγματικής ένταξης, 2016, σ. 204 επ.

(14) Με τις αποφάσεις 660/2018 και 1749/2019 της Ολομέλειας του ΣτΕ η έννοια της «ανάπτυξης της ... θρησκευτικής συνείδησης» στο άρθρο 16 § 2 Συντ. ταυτίστηκε με την εμπέδωση της ορθόδοξης χριστιανικής συνείδησης και για τον λόγο αυτόν κρίθηκαν ως αντισυνταγματικά τα προγράμματα σπουδών για το μάθημα των θρησκευτικών στα σχολεία, επειδή δηλαδή δεν είχαν τον χαρακτήρα κατήχησης στο ορθόδοξο δόγμα. Το ενδεχόμενο να μην ανήκει στην αμεοδιότητα ενός δημοκρατικού-πλουραλιστικού Κρά-

βεβαίωσε τις ανησυχίες των επικριτών τους για τον κίνδυνο να προκύψουν από αυτές ή σε συνδυασμό με αυτές ιδεολογικά πολωμένες ερμηνείες του Συντάγματος που προκαλούν αποκλεισμούς και διακρίσεις<sup>15</sup>.

Ένα πνεύμα δυσπιστίας προς τον τύπο υφήρπε συνολικά στο μακροσκελές άρθρο 14 Συντ. το οποίο δεν διέφερε ουσιωδώς από το αντίστοιχο άρθρο 14 του Συντάγματος του 1952<sup>16</sup>. Μάλιστα, στο πρώτο (μη οριστικό και τροποποιηθέν στη συνέχεια) κυβερνητικό σχέδιο Συντάγματος της 23.12.1974, η συνταγματική εγγύηση της ελευθερίας του τύπου συνοδευόταν από ένα είδος προειδοποίησης προς τους φορείς του ότι ο τύπος «επιτελεί κοινωνικήν αποστολήν», μια έννοια που άνοιγε τον δρόμο στη συνταγματική διάκριση μεταξύ «ποιοτικού» και «μη ποιοτικού» τύπου<sup>17</sup>. Εκείνη την εποχή, δηλαδή στα μέσα της δεκαετίας του 1970, ήταν γνωστή και κατοχυρωμένη σε διεθνή νομικά κείμενα η έννοια της ελευθερίας της πληροφόρησης, νοούμενη ως προέκταση της ελευθερίας του τύπου που καλύπτει και τα ραδιοτηλεοπτικά μέσα<sup>18</sup>. Αλλά το Σύ-

τους η επέμβαση δια μέσου του δημοσίου σχολείου στην σφαίρα του προσανατολισμού της ελευθερίας της συνείδησης των μαθητών δεν απασχολεί το ΣτΕ ούτε τον Σ. Ρίζο, ο οποίος στη μελέτη του Η ανάπτυξη της θρησκευτικής συνειδήσεως των Ελλήνων ως μέρος της εκπαίδευσέως (άρθρο 16 παρ. 2 Συντ.), ΘΠΔΔ, 11/2018, σ. 977 επ. εισήγαγε την καινοφανή έννοια του «συστήματος των θρησκευτικών διατάξεων του Συντάγματος» (ό.π., σ. 978), το οποίο υπάρχει από μόνο του, και δεν επηρεάζεται από τις θεμελιώδεις αρχές του Συντάγματος, δηλαδή ένα είδος «Θρησκευτικού Συντάγματος» μέσα στο Σύνταγμα (βλ. Χ. Ανθόπουλου, Η σχολική θρησκευτική εκπαίδευση, Πρώτο Θέμα, 26.12.2019). Για έναν κριτικό σχολιασμό των αποφάσεων αυτών βλ. Α. Παπαδόπουλου, *Θρησκευτική εκπαίδευση στα σχολεία - μια συνολική αποτίμηση*, ΤοΣ, 1-2/2020, σ. 866 επ., Μ. Πικραμένου, Το μάθημα των Θρησκευτικών σε μια σύγχρονη φιλελεύθερη δημοκρατία, ΤοΣ, 1-2/2020, σ. 439 επ., Χ. Κουρουνδή, *Θρησκευτική ελευθερία και δικαστική ιδεολογία: οι περιπέτειες της διδασκαλίας του μαθήματος των θρησκευτικών στο Συμβούλιο της Επικρατείας*, ΤοΣ, 1-2/2020, σ. 513 επ. Πρβλ. και την κριτική του Γ. Δρόσου, Η ιδεολογία ως νομολογία στο παράδειγμα της απόφασης ΣτΕ 660/2018, σε: *Τμητικό Τόμο για τον Αντώνη Μανιτάκη*, 2019, σ. 565 επ., ο οποίος, όμως, θεωρεί ότι και η μειοψηφία σασα γνώμη στη ΣτΕ 660/2018 είχε (αντίστροφες) ιδεολογικές προκαταλήψεις.

(15) Ειδικότερα για το άρθρο 16 § 2 Συντ. βλ. και Γ. Βλάχου, Το Σύνταγμα της Ελλάδος, σ. 86 - 87, ο οποίος υπέδειξε για την επίλυση της ιδεολογικής σύγκρουσης μεταξύ του άρθρου αυτού και του άρθρου 5 § 1 Συντ. την επιλογή που επιβάλλει «ο εν γένει φιλελεύθερος και προσωποκρατικός προσανατολισμός του νέου Συντάγματος».

(16) Βλ. Π. Δαγτόγλου, Τύπος και Σύνταγμα, 1989, σ. 37 επ., όπου και η παρατήρηση ότι το «ισχύον σύνταγμα του 1975, αν και δεν συντάχθηκε την επομένη του εμφυλίου πολέμου, διατήρησε βασικά την δύσπιστη και περιοριστική διατύπωση του άρθρου 14 του συντάγματος του 1952».

(17) Βλ. Π. Δαγτόγλου, ό.π., σ. 32 - 33. Βλ. σχετικά με αναφορά και στις προπαρασκευαστικές εργασίες του άρθρου 14 Συντ. Χ. Ανθόπουλου, Η αυτορρύθμιση των μέσων πληροφόρησης, ΤοΣ, 3-4/1999, σ. 459 - 461.

(18) Βλ. D. Barrelet, *La liberté de l'information*, 1972, σ. 47: «cette liberté s'applique a tous les moyens d'expression, en particulier à la presse, à la radio, à la télévision, et au cinéma».

νταγμα του 1975 έμεινε προσκολλημένο στην αναχρονιστική διάταξη του άρθρου 15 § 1 Συντ. που εξαιρεί τη ραδιοτηλεόραση από τις προστατευτικές διατάξεις για τον τύπο, συμπεριλαμβανομένης και της διάταξης του άρθρου 14 § 2 Συντ. για την απαγόρευση της λογοκρισίας<sup>19</sup>. Η υπαγωγή δε της ραδιοτηλεόρασης στον «άμεσο έλεγχο του Κράτους» (άρθρο 15 § 2 Συντ.) δεν άφηνε πολλά περιθώρια για την αμφισβήτηση της συνταγματικότητας του κρατικού ραδιοτηλεοπτικού μονοπωλίου ακόμη και όταν η τεχνολογική εξέλιξη θα το καθιστούσε αδικαιολόγητο<sup>20</sup>.

Καμία βελτίωση δεν υπήρξε στη ρύθμιση της ελευθερίας του συνεταιρίζεσθαι (άρθρο 12 § 1 Συντ.), η οποία όπως και στο Σύνταγμα του 1952 υπόκειται σε γενική επιφύλαξη του νόμου, που αποτελεί την πιο εξασθενημένη μορφή συνταγματικής εγγύησής της απέναντι στον κοινό νομοθέτη και τον δικαστή<sup>21</sup>, ενώ λιγότερο

(19) Για την ιστορική καταγωγή της διάταξης αυτής βλ. *N. Αλιβιζάτου*, Κράτος και Ραδιοτηλεόραση. Ο ιδιότυπος κρατικός έλεγχος του άρθρου 15 παρ. 2 του συντάγματος και η δύσκολη θεσμοθέτησή του, σε: Σύμμεικτα προς τιμήν Φαίδωνος Θ. Βεγλερή, Π, 1988. Για τις παλινδρομήσεις του αναθεωρητικού νομοθέτη του 2001, ο οποίος τελικά δεν επέμεινε στην αρχική του πρόθεση για κατάργηση του άρθρου 15 § 1 Συντ. βλ. *X. Ανθόπουλου*, Ραδιοτηλεόραση και συνταγματική αναθεώρηση, ΔτΑ, 10/2001, σ. 390. Εκείνη την εποχή υπήρχε όμως ένα διάχυτο κλίμα δυσπιστίας απέναντι σε μια έστω *secundum quid* συνταγματική κατοχύρωση της ελευθερίας της ραδιοτηλεόρασης -αφού θα παρέμενε η ειδική ρύθμιση του άρθρου 15 § 2 Συντ.- και αυτό φαίνεται ότι επηρέασε και τον αναθεωρητικό νομοθέτη. Στο πνεύμα αυτό βλ., για παράδειγμα, *A. Μανιτάκη*, Κριτική θεώρηση της πρότασης αναθεώρησης του άρθρου 15 Σ, ΤοΣ, 6/2020, σ. 1019 επ.

(20) Βλ., όμως, τη μειοψηφία Δεκληρή στην απόφαση 5040/1987 της Ολομέλειας του ΣτΕ, ιδιαίτερα σημαντική και από θεωρητικο-συνταγματική άποψη. Σχετικά, βλ. *X. Ανθόπουλου*, Κρατικό ραδιοτηλεοπτικό μονοπώλιο, μέθοδοι ερμηνείας και θεωρίες του Συντάγματος, σε: Τόμος Τιμητικός του Συμβουλίου της Επικρατείας, 75 χρόνια, 2004, σ. 113 επ.

(21) Σύγκρινε, για παράδειγμα, τη ρύθμιση του άρθρου 18 του ιταλικού Συντάγματος, όπου η ελευθερία του συνεταιρίζεσθαι προστατεύεται με ειδική ή «ενισχυμένη» επιφύλαξη του νόμου: «Οι πολίτες έχουν δικαίωμα να συνενώνονται ελεύθερα, χωρίς άδεια, για σκοπούς που δεν απαγορεύονται στα άτομα από τον ποινικό νόμο». Η διατύπωση αυτή αποτελεί ένα έξοχο δείγμα συνταγματικού εγγυητισμού. Βλ. σχετικά τη μονογραφία του *P. Ridola*, *Democrazia pluralista e libertà associativa*, 1987, ιδίως σ. 215 - 216, όπου και η παρατήρηση ότι η συγκεκριμένη ειδική επιφύλαξη του νόμου εγγυάται τον «αντिलειτουργικό» χαρακτήρα της ελευθερίας του συνεταιρίζεσθαι. Μια παρόμοια ερμηνεία του άρθρου 12 § 1 Συντ. πρότενη και ο *Eu. Βενιζέλος*, Η δημοκρατική αρχή και οι θεμελιοί περιορισμοί του δικαιώματος του συνεταιρίζεσθαι, Δίκαιο και Πολιτική, 5/1983, σ. 297 επ., σ. 300, αλλά η ρήτρα «τηρώντας τους νόμους» δεν φαίνεται ότι μπορεί να περιοριστεί μόνο στην τήρηση των άρθρων 78 - 81 ΑΚ και των ποινικών νόμων (πρβλ. και το άρθρο 105 § 3 ΑΚ). Πάντως, δεν την αντιλαμβάνεται με τον τρόπο αυτόν η νομολογία, η οποία έχει δώσει δείγματα ερμηνείας της ρήτρας αυτής που περιορίζουν την ελευθερία επιλογής των σκοπών του σωματείου με βάση τις «αντιλήψεις του κοινού ή έστω του συντακτικού νομοθέτη». Βλ. *K. Χρυσόγονου/Σπ. Βλαχόπουλου*, Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα,

φιλελεύθερη ακόμη και σε σύγκριση με το Σύνταγμα του 1952 (άρθρο 10) είναι η ρύθμιση της ελευθερίας του συνέρχεσθαι, κατά το μέρος που επιτρέπει τη γενική απαγόρευση δημόσιων υπαίθριων συναθροίσεων αν εξαιτίας τους επίκειται σοβαρός κίνδυνος για τη δημόσια ασφάλεια (άρθρο 11 § 2 Συντ.)<sup>22</sup>. Αμφιβολίες και κριτική είχε προκαλέσει και η ρήτρα του άρθρου 29 § 1 Συντ. ότι η «οργάνωση και δράση των πολιτικών κομμάτων οφείλει να εξυπηρετεί την ελεύθερη λειτουργία του δημοκρατικού πολιτεύματος», η οποία προς στιγμήν αποσύρθηκε αλλά τελικά επανήλθε στο συνταγματικό κείμενο. Έτσι, το άρθρο 29 § 1 Συντ. δεν περιορίστηκε απλώς στη συνταγματοποίηση των πολιτικών κομμάτων αλλά θέσπισε και κριτήρια για τη συνταγματικότητά τους. Όπως είχα την ευκαιρία να επισημάνω σε μια άλλη μελέτη μου, το άρθρο 29 § 1 Συντ. δεν είναι ένα «κελσενιανό» άρθρο που αφήνει ανυπεράσπιστη τη δημοκρατία απέναντι στα αντιδημοκρατικά πολιτικά κόμματα<sup>23</sup>, αλλά εκείνη την εποχή, με νωπές

2017<sup>4</sup>, σ. 534. Για τη συζήτηση αυτή βλ. *Σ. Ορφανουδάκη*, Η ελευθερία της συνένωσης, 1996, σ. 190 επ.

(22) Αν δεν ξεπεράσουμε τα γραμματικά όρια του άρθρου 11 § 2 Συντ., δεν νομίζω ότι μπορούμε να οδηγηθούμε σε άλλο συμπέρασμα. «Γενικά» στο άρθρο 11 § 2 Συντ. σημαίνει δυνατότητα γενικής απαγόρευσης των δημόσιων υπαίθριων συναθροίσεων, δηλαδή ασυνδέτως προς συγκεκριμένη και επικείμενη συνάθροιση, κατ' ορθή ερμηνεία μόνον όμως για ορισμένη χρονική περίοδο. Βλ. *X. Ανθόπουλου*, Η γενική απαγόρευση των υπαίθριων συναθροίσεων, σε: <www.constitutionalism.gr>, 17.11.2020. Πρβλ. *X. Τσιλιώτη*, Συνταγματικά ζητήματα του ν. 4703/2020 για τις δημόσιες υπαίθριες συναθροίσεις και η μη εφαρμογή του στην περίπτωση της επετείου του Πολυτεχνείου, ΕφημΔΔ, 5/2020, σ. 559 - 561. Σε μια προγενέστερη διατύπωση του άρθρου 11 § 2 Συντ. αντί της λέξης «γενικά» υπήρχε η λέξη «ειδικώς». Βλ. *Π. Τσίρη*, Η συνταγματική κατοχύρωση του δικαιώματος της συνάθροισης, 1988, σ. 59 - 60. Ο *K. Χρυσόγονος*, Η νομοθεσία για το δικαίωμα της συνάθροισης και το άρθρο 11 του Συντάγματος στην εποχή της πανδημίας, ΕφημΔΔ, 5/2021, σ. 609 - 610, θεωρεί ότι το «γενικά» του άρθρου 11 § 2 Συντ. δεν παύει να αφορά συγκεκριμένη συνάθροιση που έχει ήδη εξαγγελθεί, διότι αλλιώς βρισκόμαστε στο πεδίο του άρθρου 48 Συντ. Έτσι και η *A. Τσιφτσόγλου*, Άρθρο 11 σε: *Φ. Σπυρόπουλου/Ε. Κοντιάδη/Χ. Ανθόπουλου/Γ. Γεραπετρίτη*, Σύνταγμα. Κατ' άρθρο ερμηνεία, 2017, σ. 261 - 262.

(23) Βλ. *X. Ανθόπουλου*, Πολιτικά κόμματα και Δημοκρατία. Στοιχεία για μια επανερμηνεία του άρθρου 29 § 1 Συντ., ΕφημΔΔ, 2/2015, σ. 157 επ., όπου και αναφορά στον διάλογο μεταξύ των Κωνσταντίνου Τσάτσου και Αθανασίου Κανελλόπουλου κατά τις προπαρασκευαστικές εργασίες του άρθρου 29 § 1 (ό.π., σ. 169 - 172), με αφορμή την ανέκδοτη -έως και αυτοκαταστροφική- υπεράσπιση των ιδεωδών της «ανεκτικής δημοκρατίας» από τον Hans Kelsen, ακόμη και όταν ήταν επί θύραις η καταστροφή της Βαϊμάρης (βλ. *H. Kelsen*, *Verteidigung der Demokratie*, σε: *Blätter der Staatspartei*, Jahrgang 2, Heft 3/4, 1932, σ. 90 - 98). Βλ. όμως και την κριτική στην πρότασή μου για μια «επανερμηνεία» του άρθρου 29 § 1 Συντ., από τον *Γ. Τασόπουλο*, στη μελέτη του Η δημοκρατία αντιμετώπιη με τους εχθρούς της. Η ωριμότητα του ελληνικού συνταγματισμού, ΘΠΔΔ, 12/2020, σ. 30 επ. Για την ανοιχτή αυτή συζήτηση βλ. *C. Yannakopoulos*, L'interdiction des partis dans la jurisprudence de la

τις μνήμες των πολιτικών διακρίσεων του «Κράτους των εθνικοφρόνων», κυριαρχούσε η αντίληψη για έναν πολιτικό πλουραλισμό *laissez-faire*<sup>24</sup>.

Όσον αφορά τα κοινωνικά δικαιώματα και ειδικότερα εκείνα που έχουν ως αντικείμενο παροχές του Κράτους, η διατύπωση των σχετικών διατάξεων δημιουργούσε αμφιβολίες για τη δυνατότητα έγερσης αγώνων αξιώσεων μόνον επί τη βάσει αυτών<sup>25</sup>. Αλλά έστω και ως θετικοί κανόνες αρμοδιότητας για τον κοινό νομοθέτη σε συνδυασμό και με τα ευρέα περιθώρια επέμβασης στην οικονομικοκοινωνική ζωή που άφηνε το άρθρο 106 Συντ., οι διατάξεις αυτές νομιμοποίησαν την άσκηση προωθημένης κοινωνικής πολιτικής κατά τη δεκαετία του 1980 (π.χ. δημιουργία του ΕΣΥ, το οποίο πλέον αποτελεί έναν συνταγματικό θεσμό, δηλαδή δεν μπορεί να καταργηθεί<sup>26</sup> και αξιοποιήθηκαν από τη νομολογία για τη δικαιολόγηση της συνταγματικότητας νομοθετικών κοινωνικών περιορισμών των οικονομικών δικαιωμάτων. Σταδιακά δε, άρχισαν να χρησιμοποιούνται και για τη νομολογιακή αναγνώριση *extra legem* επιμέρους κοινωνικών ή θεσμικών παροχών αλλά και για την προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων *contra legem* στο πλαίσιο του ελέγχου συνταγματικότητας των νόμων, σε συνδυασμό με την αρχή της αναλογικότητας<sup>27</sup>. Θα μπορούσε μάλιστα να

πει κανείς ότι η χρήση από τη νομολογία των διατάξεων του Συντάγματος που θεσπίζουν δημόσια καθήκοντα μέριμνας και παροχής υποσκέλισε τους διασταγμούς των συνταγματικών διατυπώσεων τους και των προθέσεων του συντακτικού νομοθέτη του 1975, ο οποίος θεωρούσε ότι τα παροχικά κοινωνικά δικαιώματα συνδέονται εξ ορισμού με τις οικονομικές δυνατότητες του Κράτους για την πραγματοποίησή τους<sup>28</sup>.

Η συνταγματοποίηση των κοινωνικών δικαιωμάτων αποτελούσε καινοτομία σε σχέση με το Σύνταγμα του 1952 το οποίο δεν περιείχε διατάξεις κοινωνικοπολιτικής φύσης. Καινούργιο στοιχείο ήταν και η ειδική συνταγματική κατοχύρωση των συνδικαλιστικών ελευθεριών (άρθρα 22 - 23 Συντ.)<sup>29</sup> η οποία, όμως, συνάντησε την επιφυλακτικότητα, αν όχι την εχθρότητα, της νομολογίας απέναντι στο δικαίωμα της απεργίας και το δικαίωμα της συλλογικής διαπραγμάτευσης<sup>30</sup>. Πρωτοποριακό ακόμη και για τα ευρωπαϊκά δεδομένα ήταν το άρθρο 9 § 1 εδ. β' Συντ. που κατοχύρωσε το δικαίωμα του ιδιωτικού βίου<sup>31</sup> και το ίδιο ισχύει και για

Cour européenne des droits de l'homme: le cas de l'Aube dorée, σε: V. Poirmeur, επιμ., *La régulation des partis politiques*, 2019, σ. 53 επ., Γ. Σωτηρέλη, Αναζητώντας τις άμυνες της δημοκρατίας απέναντι στους εχθρούς της, σε: <www.constitutionalism.gr> (2013). Σπ. Βλαχόπουλου, Το ν.δ. 59/1074 περί συστάσεως και επαναλειτουργίας των πολιτικών κομμάτων, ΕφημΔΔ, 6/2014, σ. 751 επ.

(24) Στο πεδίο της ερμηνείας του άρθρου 29 § 1 Συντ. η άποψη αυτή κατοχυρώθηκε θεωρητικά με τη μονογραφία του Γ. Δρόσου, Η νομική θέση των πολιτικών κομμάτων στην Ελλάδα, 1982, σ. 183 επ., σ. 203 επ.

(25) Βλ. Γ. Βλάχου, Το Σύνταγμα της Ελλάδος, ό.π., σ. 65, ο οποίος κάνει λόγο για «τετριμμένη ορολογία πατερναλιστικής αποκλίσεως» που εμφανίζει τις κοινωνικές διατάξεις του Συντάγματος «ως μονομερείς παροχές του κράτους» Βλ., όμως, Κ. Μαυριά, Τα κοινωνικά δικαιώματα στο Σύνταγμα του 1975, σε: Ένωση Ελλήνων Συνταγματολόγων, Οι συνταγματικές ελευθερίες στην πράξη, 1986, σ. 194 - 195, ο οποίος θεωρεί νομικά σημαντική την αναγραφή κοινωνικών δικαιωμάτων στο Σύνταγμα, αυτήν καθ' εαυτήν, ανεξαρτήτως ορολογίας. Για την ελληνική και διεθνή εμπειρία της συνταγματικής θετικοποίησης των κοινωνικών δικαιωμάτων βλ. Ξ. Κοντιάδη, Κράτος Πρόνοιας και κοινωνικά δικαιώματα, 1998, σ. 404 επ. Για το σύστημα του ελληνικού Συντάγματος βλ. πρόσφατα και τη μελέτη της Λ. Παπαδοπούλου, Η κανονιστικότητα και εκδικαστικότητα των κοινωνικών δικαιωμάτων, και ταυτόχρονα μία συνηγορία υπέρ του *status mixtus* των δικαιωμάτων, ΤοΣ, 3-4/2020, σ. 956 επ.

(26) Βλ. Χ. Ανθόπουλου, Η προστασία της υγείας ως θεμελιώδες κοινωνικό δικαίωμα, σε: *του ιδίου*, Νέες διαστάσεις των θεμελιωδών δικαιωμάτων, 2001, σ. 208 επ., σ. 215 επ. Βλ. σχετικά και το άρθρο μου «Το ΕΣΥ ως συνταγματικός θεσμός», <syntagmawatch.gr>, 11.5.2020.

(27) Η αναγνώριση παροχών *extra legem* γίνεται είτε με την επεκτατική εφαρμογή της αρχής της ισότητας είτε με τη διεύρυνση του αντικει-

μένου ενός κοινωνικού δικαιώματος (π.χ. για κάλυψη από τους φορείς κοινωνικής ασφάλισης δαπανών για απαραίτητες υπηρεσίες υγείας που δεν μπορούν να προσφέρουν συμβεβλημένα θεραπευτήρια). Βλ. Σπ. Βλαχόπουλου, Η συνταγματική προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων, πέρα από τις περικοπές των μισθών και των συντάξεων, στην εποχή της οικονομικής κρίσης, ΔιΔικ, 5/2019, σ. 705 επ. Η προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων *contra legem* γίνεται με τη μη εφαρμογή διάταξης τυπικού νόμου που κρίνεται αντισυνταγματική ή με την ακύρωση για τον ίδιο λόγο μιας κανονιστικής διοικητικής πράξης, οπότε αναβιώνει και στις δύο αυτές περιπτώσεις το προγενέστερο εννοϊκό καθεστώς. Η λειτουργία των κοινωνικών δικαιωμάτων ως παραμέτρων του ελέγχου συνταγματικότητας αποτελεί πλέον ένα σταθερό στοιχείο της ελληνικής νομολογίας (βλ. Β. Μπουκουβάλα, Ο δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των κοινωνικών δικαιωμάτων, ΔιΔικ, 5/2019, σ. 727 επ.) και έχει συμβάλει και στην ανανέωση της συνταγματικής θεωρίας των κοινωνικών δικαιωμάτων. Βλ. Ξ. Κοντιάδη/Α. Φωτιάδου, Η ανθεκτικότητα του Συντάγματος, 2016, σ. 143 επ., Λ. Παπαδοπούλου, Η κανονιστικότητα, ό.π., σ. 929 επ., Ιφ. Καμτσίδου, Η «επικλησιμότητα» των κοινωνικών δικαιωμάτων και η τριπλή υποχρέωση του Κράτους για την προστασία τους, ΔιΔικ, 5/2019, σ. 710 επ. Βλ. πρόσφατα και Ν. Κανελλόπουλου-Μαλούχου, Συνταγματική θεωρία, ό.π., σ. 340 επ.

(28) Βλ. Απ. Παπακωνσταντίνου, Το κοινωνικό δικαίωμα στην υγεία, 2005, σ. 53, ο οποίος παρατηρεί ειδικότερα για το δικαίωμα στην υγεία ότι το «σημαντικότερο ... στοιχείο που προκύπτει από τις προπαρασκευαστικές εργασίες του Συντάγματος του 1975 είναι η σύνδεση του δικαιώματος αυτού με τις οικονομικές δυνατότητες του κράτους». Μολονότι η συζήτηση για τα άλλα κοινωνικά δικαιώματα ήταν πιο περιορισμένη, η εξάρτησή τους από την οικονομική κατάσταση του Κράτους ήταν μια βασική παραδοχή της κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας και το στοιχείο αυτό αποτυπώθηκε και στον τρόπο της διατύπωσής τους.

(29) Βλ. Γ. Κοντιάδη, Οι συνδικαλιστικές ελευθερίες και ο νομοθέτης, σε: Οι συνταγματικές ελευθερίες στην πράξη, ό.π., σ. 201 επ.

(30) Βλ. Χ. Ανθόπουλου, Το πρόβλημα της λειτουργικής δέσμευσης, ό.π., σ. 243 επ.

(31) Βλ. Κ. Μαυριά, Το συνταγματικό δικαίωμα ιδιωτικού βίου, 1981.



το άρθρο 24 § 1 Συντ. που καθιέρωσε υποχρέωση του Κράτους για προστασία του περιβάλλοντος<sup>32</sup>. Βελτιώσεις σε σχέση με το Σύνταγμα του 1975 υπήρξαν και σε άλλα θέματα, π.χ. στα ζητήματα της ακαδημαϊκής ελευθερίας με την κατοχύρωση της «πλήρους» αυτοδιοίκησης των ΑΕΙ<sup>33</sup>.

Όμως, αυτές ή και άλλες θετικές πλευρές του συστήματος των θεμελιωδών δικαιωμάτων στο Σύνταγμα του 1975 δεν αναιρούσαν το κύριο προβληματικό του στοιχείο, δηλαδή την απροσδιοριστία της σχέσης μεταξύ των δικαιωμάτων των ατόμων και των ομάδων και των δημοσίων συμφερόντων, η οποία στην πράξη άφηνε ευρύτατα περιθώρια διακριτικής ευχέρειας στον κοινό νομοθέτη για τη ρύθμιση των ορίων της άσκησης των θεμελιωδών δικαιωμάτων<sup>34</sup>. Και με δε-

(32) Βλ. Γλ. Σιούτη, Η συνταγματική κατοχύρωση της προστασίας του περιβάλλοντος, 1985. Για την εξέλιξη της συνταγματικής προστασίας του περιβάλλοντος στην Ελλάδα με αναφορά και στο αναθεωρημένο άρθρο 24 § 1 Συντ. το οποίο κατοχυρώνει την προστασία του περιβάλλοντος και ως ατομικό δικαίωμα βλ. C. Yannakopoulos, Constitution et environnement, Rapport national (Grèce) à la XXXVe Table ronde internationale de justice constitutionnelle comparée, 6-7.9.2019, Annuaire international de justice constitutionnelle, 2020, σ. 333 επ.

(33) Βλ. Αρ. Μάνεση, Η συνταγματική προστασία της ακαδημαϊκής ελευθερίας, 1977, σ. 36 - 37, όπου και η κλασική διατύπωση ότι «πλήρης αυτοδιοίκηση» σημαίνει «ανάδειξη των οργάνων που διοικούν τα ΑΕΙ μόνον από όσους τα απαρτίζουν ... αλλά και από όλους όσοι τα απαρτίζουν». Βλ. και Ευ. Βενιζέλου, Ο «νόμος-πλαίσιο» για τα Α.Ε.Ι. Ο κοινός νομοθέτης και το άρθρο 16 του Συντάγματος, σε: του ιδίου, Συνταγματικές Μελέτες, 1980 - 1987, 1987, σ. 293 επ. Βλ. επίσης Χ. Ανθόπουλου, Η συνταγματική αρχή της πλήρους αυτοδιοίκησης των ΑΕΙ και η αναδιοργάνωση της πανεπιστημιακής διοίκησης, ΕφημΔΔ, 3/2012, σ. 304 επ. Η αρχή της αυτοδιοίκησης των ΑΕΙ βρήκε την κατοχύρωσή της στο maximum επίπεδο με τον ν. 1268/1982. Ο ν. 4009/2011 στην αρχική του μορφή ερχόταν σε μετωπική σύγκρουση όχι μόνο με την ερμηνεία του άρθρου 16 § 5 εδ. α' Συντ. από τον ν. 1268/1982 αλλά και με το ίδιο το άρθρο αυτό (π.χ. επιλογή του Κοσμήτορα από το Συμβούλιο Διοίκησης, κάτι που προβλεπόταν στο κυβερνητικό νομοσχέδιο ακόμα και για τον Πρύτανη), αλλά οι πιο μακροσκοπικές αντισυνταγματικότητές του διορθώθηκαν με τον μεταγενέστερο ν. 4076/2012 (βλ. Χ. Ανθόπουλου, ό.π., σ. 315 επ.), εν όψει του οποίου κρίθηκε τελικά ως συνταγματικό από το ΣτΕ το νέο σύστημα εσωτερικής πανεπιστημιακής διακυβέρνησης (βλ. ΟλΣτΕ 519/2015 και Κ. Χρυσόγονου/Σπ. Βλαχόπουλου, Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, 2017, σ. 385).

(34) Η συνταγματική απροσδιοριστία της σχέσης μεταξύ θεμελιωδών δικαιωμάτων και δημοσίων συμφερόντων υποβοήθησε την υπερτροφική και κρατοκεντρική χρήση της έννοιας του γενικού συμφέροντος από τη νομολογία, η οποία όπως έδειξε ο Ευ. Βενιζέλος στη μονογραφία του, Το γενικό συμφέρον και οι περιορισμοί των συνταγματικών δικαιωμάτων, 1990, οδήγησε σε έναν συνεχή πολλαπλασιασμό των περιορισμών των θεμελιωδών δικαιωμάτων και σε μια συσταλτική χρήση της αρχής της αναλογικότητας (βλ. ιδίως, σ. 193 επ.), και μάλιστα σε μια περίοδο (1975 - 1990) συνταγματικής κανονικότητας. Η ανταγωνιστικότητα των θεμελιωδών δικαιωμάτων έναντι του γενικού συμφέροντος αναπόφευκτα υποχωρεί κατά την περίοδο καταστάσεων ανάγκης. Βλ. Απ. Γέροντα, Το Μνημόνιο και η δικαιοπαράγωγική διαδικασία, ΕφημΔΔ, 5/2010, σ. 705

δομένη τη γνώση από το παρελθόν τάση των ελληνικών δικαστηρίων να επιμένουν «εις την παλαιάν αντίληψιν της παντοδυναμίας του νομοθέτη ...»<sup>35</sup>, ήταν δικαιολογημένη η κριτική ότι το Σύνταγμα του 1975 όφειλε να προσδιορίσει με μεγαλύτερη σαφήνεια τα συνταγματικά όρια της νομοθετικής εξουσίας απέναντι στις ατομικές ελευθερίες των πολιτών<sup>36</sup>.

Η αλήθεια είναι βέβαια ότι η συνταγματική πραγματικότητα των θεμελιωδών δικαιωμάτων κατά τη δεκαετία 1975 - 1985 αποδείχθηκε τελικά καλύτερη, από την άποψη της έκτασης της προστασίας τους, από το ίδιο το γράμμα του Συντάγματος<sup>37</sup>. Και τούτο, κυρίως, επειδή ο κοινός νομοθέτης δεν μπορούσε ή δεν ήθελε να αξιοποιήσει τις δυνατότητες που του παρείχε σειρά ολόκληρη άρθρων του Συντάγματος για τη θέσπιση αυστηρότερων περιορισμών των θεμελιωδών δικαιωμάτων, π.χ. με την επίκληση της αρχής της απαγόρευσης κατάχρησης δικαιώματος κατά το άρθρο 25 § 3 Συντ. ή για τη διεύρυνση των κρατικών εξουσιών, π.χ. με την επιβολή πρόσθετων δημοσίων καθηκόντων στους πολίτες κατ' εφαρμογήν της αρχής της αλληλεγγύης κατά το άρθρο 25 § 4 Συντ.<sup>38</sup>. Ενώ, αντίθετα,

επ., σ. 723 επ. Έτσι, για παράδειγμα, υπό συνθήκες οικονομικής κρίσης, ακόμα και το απλό ταμειακό συμφέρον του Δημοσίου μπορεί να εντοιχισθεί στο Σύνταγμα υπό τη μορφή γενικού συμφέροντος που αφορά την προστασία της εθνικής οικονομίας στο σύνολό της (βλ. ΑΕΔ 25/2012). Αυτή η «προσαρμοστική» νομολογία, η οποία δικαιολογείται μόνο από τις εξαιρετικές περιστάσεις της οικονομικής κρίσης, προκάλεσε, παρά ταύτα, την κριτική της θεωρίας. Βλ. με επιμέρους διαφοροποιήσεις Π. Παυλόπουλου, Το Δημόσιο Δίκαιο στον αστερισμό της οικονομικής κρίσης, 2014, σ. 294 επ., Κ. Γιαννακόπουλου, Το δημόσιο συμφέρον υπό το πρίσμα της οικονομικής κρίσης, ΕφημΔΔ, 1/2012, σ. 100 επ., Ι. Μαθιουδάκη, Μετασχηματισμοί του ταμειακού συμφέροντος του Δημοσίου σε περίοδο έντονης οικονομικής κρίσης, ΕφημΔΔ, 4/2011, σ. 478 επ., Γ. Ζώη, Το «γενικό συμφέρον» και το «δημόσιο συμφέρον»: ιστορική διαδρομή και σημερινή λειτουργία της έννοιας, ΤοΣ, 1/2017, σ. 109 επ.

(35) Βλ. Π. Δαγτόγλου, Η συνταγματική εξέλιξις από της εισαγωγής του ισχύοντος Συντάγματος μέχρι του θανάτου του Βασιλέως Παύλου (1952 - 1964) (1966), σε: του ιδίου, Νομικά Ανάλεκτα, 2006, σ. 363.

(36) Βλ. Φ. Βεγλερή, Οι περιορισμοί των δικαιωμάτων του ανθρώπου, 1982, σ. 9 - 27.

(37) Για μία διαφορετική άποψη βλ. Κ. Γιαννακόπουλου, Η μετάλλαξη του υποκειμένου των συνταγματικών δικαιωμάτων, ΕφημΔΔ, 2/2012, σ. 150 επ., ο οποίος θεωρεί ως αρνητικό στοιχείο της μεταπολιτευτικής συνταγματικής εμπειρίας την υπερπροστασία των στοιχείων του πολιτικού φιλελευθερισμού του συστήματος των θεμελιωδών δικαιωμάτων έναντι των στοιχείων κοινοτισμού που εισήγαγε το άρθρο 25 Συντ. Μετά την εμφάνιση του Covid-19 υπήρξε αντίστροφη τάση που εκδηλώθηκε με μια υποχωρητική ερμηνεία και εφαρμογή των ατομικών δικαιωμάτων, η οποία, όμως, ήταν προϊόν της εξαιρετικής κατάστασης υγειονομικής ανάγκης (βλ. παρακάτω, υπό III).

(38) Εδώ μπορεί κανείς να αποτιμήσει και τη συμβολή της μεταπολιτευτικής συνταγματικής θεωρίας στην ελαχιστοποίηση, κατά το δυνατόν, των περιοριστικών επιπτώσεων του άρθρου 25 § 3 και του άρθρου 25



ιδίως κατά την περίοδο 1981 - 1985, η κοινή νομοθεσία, πολύ περισσότερο από τη νομολογία, και σε συνέργεια με τη θεωρία, αποτέλεσε τον βασικό παράγοντα για την προώθηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην Ελλάδα (ν. 1264/1982 για τις συνδικαλιστικές ελευθερίες, ν. 1268/1982 για τον εκδημοκρατισμό των ΑΕΙ, ν. 1329/1983 για τη μεταρρύθμιση του οικογενειακού δικαίου, ν. 1397/1983 για το ΕΣΥ). Όλες, όμως, οι συνταγματικές ρυθμίσεις που θα μπορούσαν ενδεχομένως να οδηγήσουν σε μια μονομερή υποταγή των θεμελιωδών δικαιωμάτων στο γενικό συμφέρον επικρέμονταν πάνω από αυτά.

Προκάλεσε έτσι κάποια απογοήτευση, τουλάχιστον σε ένα μέρος της θεωρίας, το γεγονός ότι ο αναθεωρητικός νομοθέτης του 1986 δεν ασχολήθηκε με τα θεμελιώδη δικαιώματα, μολονότι το ζήτημα της διεύρυνσής τους και της καλύτερης προστασίας τους είχε τεθεί στις προπαρασκευαστικές εργασίες του Συντάγματος του 1975. Ο Αριστόβουλος Μάνεσης, κλείνοντας τη μελέτη του για τη συνταγματική αναθεώρηση του 1986, έκανε λόγο για την «αναθεώρηση που δεν έγινε»<sup>39</sup>.

## II. Η αναθεώρηση του 2001 και η επαύξηση της συνταγματικής προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων

Η «αναθεώρηση που δεν έγινε» το 1986, έγινε τελικά το 2001. Δεν ήταν, όμως, μόνο στραμμένη προς το παρελθόν, δηλαδή στην άρση ή άμβλυση των αντιφατικών τάσεων που χαρακτήριζαν τον συνολικό προσανατολισμό του συστήματος των θεμελιωδών δικαιωμάτων στο Σύνταγμα του 1975 ή στη διόρθωση ή κατάρριξη συνταγματικών διατάξεων που είχαν προκαλέσει την ανησυχία ή δυσπιστία της αντιπολίτευσης στην Ε' Αναθεωρητική Βουλή, αλλά και προς το μέλλον, με την αναγνώριση «νέων» θεμελιωδών δικαιωμάτων ή με την επέκταση της ισχύος τους στις σχέσεις μεταξύ ιδιωτών και τη θέσπιση υποχρεώσεων θετικής προστασίας τους εκ μέρους του Κράτους με σκοπό τη διασφάλιση της αποτελεσματικότητάς τους

και την προαγωγή της ουσιαστικής ισότητας και των ίσων ευκαιριών.

Όπως σημειώθηκε προηγουμένως, από τα άρθρα 2 § 1, 5 § 1 και 25 § 1 Συντ. προέκυπτε μια κατ' αρχήν προτεραιότητα των θεμελιωδών δικαιωμάτων, τουλάχιστον εκείνων που συνδέονται αναπόσπαστα με την ελεύθερη ανάπτυξη της ανθρώπινης προσωπικότητας, έναντι των συλλογικών συμφερόντων, την οποία, όμως, αντέφρασκε το άρθρο 25 §§ 2, 3 και 4 Συντ. αφού έθετε όλα ανεξαιρέτως τα θεμελιώδη δικαιώματα υπό την επιφύλαξη των συμφερόντων του κοινωνικού συνόλου. Προς την κατεύθυνση των άρθρων 2 § 1, 5 § 1 και 25 § 1 Συντ., έγειρε την πλάστιγγα η καθιέρωση της αρχής της αναλογικότητας των νομοθετικών περιορισμών των θεμελιωδών δικαιωμάτων στο νέο άρθρο 25 § 1 Συντ. (άρθρο 25 § 1 εδ. δ' Συντ.). Εφόσον η αρχή αυτή εφαρμοστεί με συνέπεια και σε όλη την έκταση (συνταγματικότητα του σκοπού του περιοριστικού μέτρου, καταλληλότητα και αναγκαιότητά του, στάθμιση των επιπτώσεων στο δικαίωμα σε σχέση με τη συνταγματική σπουδαιότητα του επιδιωκόμενου σκοπού), αποτελεί, ιδίως στο πλαίσιο του ελέγχου της συνταγματικότητας του σκοπού αλλά και κατά την τελική στάθμιση των πλεονεκτημάτων - μειονεκτημάτων του περιοριστικού μέτρου, έναν ισχυρό αντιπλειοψηφικό και αντιπατερναλιστικό φραγμό των κρατικών παρεμβάσεων στα θεμελιώδη δικαιώματα, εμποδίζοντας, για παράδειγμα, τον «πολλαπλασιασμό» των έννομων αγαθών χάριν των οποίων δικαιολογούνται περιορισμοί στα θεμελιώδη δικαιώματα και ελαχιστοποιώντας την υποταγή των θεμελιωδών δικαιωμάτων στο «γενικό συμφέρον» στον μέγιστο δυνατό βαθμό<sup>40</sup>.

(40) Πρβλ. προς την κατεύθυνση αυτήν Ν. Παπασπύρου, Συνταγματική ελευθερία και δημόσιοι σκοποί, 2019, ο οποίος δίνει ιδιαίτερη έμφαση στον έλεγχο της συνταγματικότητας του σκοπού του περιοριστικού μέτρου, δηλαδή στην ύπαρξη ενός αυθεντικού δημοσίου συμφέροντος, το οποίο κατά τον συγγραφέα δεν μπορεί παρά να εκφράζει «συλλογικά αγαθά ίσων και ελεύθερων πολιτών, οι οποίοι συγκροτούν πολιτική κοινότητα και ασκούν συλλογικά δημόσια εξουσία προς προαγωγή τους» (ό.π., σ. 32). Ο συγγραφέας αποχωρίζει δογματικά τον έλεγχο της συνταγματικότητας του σκοπού -υπό την προαναφερθείσα πιο απαιτητική έννοια του δημοσίου συμφέροντος- από τον έλεγχο της αναλογικότητας, αν και κατά τη γνώμη αυτό δεν είναι απαραίτητο. Πρβλ. επίσης για μια προσανατολισμένη στην προτεραιότητα των θεμελιωδών δικαιωμάτων αντίληψη της αρχής της αναλογικότητας Σ.-Ι. Κουτνατζή, Η συμβολή της αρχής της αναλογικότητας στην πραγμάτωση της σχέσης κανόνα-εξαιρέσεως μεταξύ θεμελιωδών δικαιωμάτων και περιορισμών τους, σε: Τιμητικός Τόμος Λ. Θεοχαρόπουλου και Δ. Κοντόγιωργα-Θεοχαρόπουλου III, 2009, σ. 393 επ. Πρβλ. και την προσέγγιση του M. Kumm, Political Liberalism and the Structures of Rights: on the place and limits of the Proportionality Requirement, σε: G. Pavlakos (επιμ.), Law, Rights and Discourse: The Legal Philosophy of Robert Alexy, 2007, σ. 131

§ 4 Συντ. στα θεμελιώδη δικαιώματα. Εκτός από τις μελέτες και τα βιβλία των Φ. Βεγγερίη, Γ. Βλάχου, Αρ. Μάνεση που έχουν ήδη μνημονευθεί, βλ. και Εν. Βενιζέλου, Το άρθρο 25 § 3 Συντ. (καταχρηστική άσκηση δικαιώματος) στη νομολογία. Έξι διαπιστώσεις και μία πρόταση ερμηνείας, σε: του ιδίου, Ζητήματα Συνταγματικών Ελευθεριών, 1986, σ. 45 επ., Δ. Τσάτσου, Θεμελιώδη Δικαιώματα, Ι. Γενικό Μέρος, 1988, σ. 278 επ., Κ. Χρυσόγονου, Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, 2006<sup>3</sup>, σ. 68 επ., σ. 70 επ. και Χ. Ανθόπουλου, Το πρόβλημα της λειτουργικής δέσμευσης ό.π., σ. 155 επ., 267 επ.

(39) Α. Μάνεσης, Η συνταγματική αναθεώρηση του 1986, 1989, σ. 136 - 142.

Άλλωστε, αυτήν την ολοκληρωμένη και «δομημένη» έννοια της αρχής της αναλογικότητας, ως ένα είδος πρωτοκόλλου προς προσάρτηση στα άρθρα 87 § 2 και 93 § 4 Συντ., είχε στο νου του ο αναθεωρητικός νομοθέτης του 2001<sup>41</sup>, με σκοπό την ενδυνάμωση της αρχής του Κράτους δικαίου που βρήκε και αυτή ρητή συνταγματική κατοχύρωση στο νέο άρθρο 25 § 1 Συντ. (άρθρο 25 § 1 εδ. α΄ Συντ.).

Τον σκοπό της αύξησης της συνολικής προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων υπηρετεί και το άρθρο 25 § 1 εδ. γ΄ Συντ. στο οποίο κατοχυρώνεται η αρχή της οριζόντιας ενέργειας ή τριτενέργειας των θεμελιωδών δικαιωμάτων στις σχέσεις μεταξύ ιδιωτών. Αυτή η επέκταση του συνταγματικού παραδείγματος των θεμελιωδών δικαιωμάτων στο ιδιωτικό δίκαιο εκδηλώνεται κατά το άρθρο 25 § 1 γ΄ με τρεις δυνατές και συμπληρωματικές μεταξύ τους εναλλακτικές μορφές<sup>42</sup>: (α) ως δέσμευση του κοινού νομοθέτη να διαμορφώσει το νομικό υποσύστημα του ιδιωτικού δικαίου σύμφωνα με τους συνταγματικούς κανόνες των θεμελιωδών δικαιωμάτων· (β) ως υποχρέωση του δικαστή για μια σύμφωνη προς τους κανόνες αυτούς ερμηνεία των κανόνων του ιδιωτικού δικαίου γενικά και των γενικών ρητρών του Αστικού Κώδικα ειδικότερα (έμμεση τριτενέργεια των θεμελιωδών δικαιωμάτων) και (γ) ως υποχρέωση του δικαστή, αν δεν είναι δυνατή μια τέτοια ερμηνεία, να αντλήσει από τους κανόνες αυτούς εκείνον που προσφέρει τη συνταγματικώς ενδεδειγμένη λύση στην κρινόμενη περίπτωση (άμεση τριτενέργεια των θεμελιωδών δικαιωμάτων). Η συμπληρωματικότητα μεταξύ της έμμεσης και άμεσης τριτενέργειας των θεμελιωδών δικαιωμάτων κατά την εφαρμογή του ιδιωτικού δι-

---

επ., ιδίως σ. 141 επ., ο οποίος θεωρεί ότι η αρχή της αναλογικότητας μπορεί να συναρμιστεί με την αρχή της προτεραιότητας των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Πρβλ. επίσης *P. Ridola*, *Il principio libertà nello Stato costituzionale*, 2018, σ. 123, ο οποίος παρατηρεί, με αναφορά στη γερμανική συνταγματική εμπειρία, ότι η εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας εξασθένησε στην πράξη κάποια «κοινοτιστική» κλίση του Θεμελιώδους Νόμου της Βόννης, η οποία είχε εκφραστεί στην παλαιότερη νομολογία του γερμανικού συνταγματικού Δικαστηρίου με την αρχή της *Gemeinschaftsbezogenheit* και της *Gemeinschaftsgebundenheit* του ατόμου.

(41) Βλ. *Eu. Βενιζέλου*, *Το αναθεωρητικό κεκτημένο*, 2002, σ. 139 επ.

(42) Βλ. *Χ. Ανθόπουλου*, *Η τριτενέργεια των θεμελιωδών δικαιωμάτων ως συνταγματική αρχή*, ΔτΑ, 15/2002, σ. 687 επ. Σχετικά βλ. και *Α. Ράικου*, *Θεμελιώδη Δικαιώματα*, 2018, σ. 137 - 138. Βλ. και *Τζ. Ηλιοπούλου-Στράγγα*, *Γενική θεωρία θεμελιωδών δικαιωμάτων*, 2018, σ. 122 επ. Πρβλ. *Χ. Ακριβοπούλου*, *Η διαπροσωπική ενέργεια των συνταγματικών δικαιωμάτων και η δικαστική προστασία τους* (άρθρο 25 § 1 εδ. γ΄ Συντ.), ΔτΑ, 30/2006, σ. 483 επ.

καίου έγινε δεκτή και από την απόφαση 2159/2007 του Αρείου Πάγου (Β2΄ Πολιτικό Τμήμα), την κρίσιμη σκέψη της οποίας αξίζει να παραθέσουμε αυτούσια διότι αποσαφηνίζει ξεκάθαρα το ζήτημα αυτό: «Η (επενέργεια) που μπορεί να έχουν στη ρύθμιση των ιδιωτικών σχέσεων οι συνταγματικές διατάξεις που αφορούν στις θεμελιώδεις αρχές και τα ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα είναι ... έμμεση, δηλαδή δια μέσου της ερμηνείας των εφαρμοστέων διατάξεων του ιδιωτικού δικαίου, η οποία επιχειρείται και με αναγωγή σε συνταγματικές διατάξεις. Επομένως, για άμεση τριτενέργεια των διατάξεων του Συντάγματος για τα ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα μπορεί να γίνει λόγος μόνο σε περίπτωση που από τις ρυθμίσεις του συστήματος του ιδιωτικού δικαίου δεν είναι εφικτή λύση ανταποκρινόμενη στις θεμελιώδεις συνταγματικές αρχές. Έτσι αν δεν υπάρχει άλλη δυνατότητα πλην της ευθείας αναγωγής στην κρίσιμη συνταγματική επιταγή, τότε δεν θα πρέπει, σύμφωνα με το άρθρο 25 παρ. 1 του Συντάγματος, ν' αποκλειστεί ακόμη και η άμεση τριτενέργεια της σχετικής διάταξης».

Το τελικό ζητούμενο, λοιπόν, κατά το άρθρο 25 § 1 εδ. γ΄ Συντ. είναι η επέκταση του πεδίου εφαρμογής του Συντάγματος και στις σχέσεις μεταξύ ιδιωτών, ανεξάρτητα από το εάν αυτή θα προκύψει από μια ειδική νομοθετική παρέμβαση –αυτή είναι η πιο ενδεδειγμένη λύση από την άποψη της ασφάλειας του δικαίου– ή από την εφαρμογή του άρθρου 25 § 1 εδ. γ΄ Συντ. από τον δικαστή με μια συνταγματικώς προσανατολισμένη ερμηνεία του ιδιωτικού δικαίου ή με την ευθεία αναγωγή του στο Σύνταγμα. Υπό οποιαδήποτε εκδοχή, αλλά κυρίως όταν δεν υπάρχει *ad hoc* νομοθετική ρύθμιση, ο δικαστής θα χρειαστεί να προβεί σε μια στάθμιση θεμελιωδών δικαιωμάτων, στην τελευταία περίπτωση μάλιστα πρωτογενώς –αφού οι διάδικοι θα επικαλούνται ο ένας εναντίον του άλλου δικαιώματα που προστατεύονται άμεσα ή έμμεσα από το Σύνταγμα. Στη στάθμιση αυτή μπορούν να βρουν κατ' αναλογία εφαρμογή και τα κριτήρια της αρχής της αναλογικότητας<sup>43</sup>.

Η φράση ότι τα θεμελιώδη δικαιώματα «ισχύουν και στις σχέσεις μεταξύ ιδιωτών στις οποίες προσιδιάζουν» περιορίζει κάπως το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 25 § 1 εδ. γ΄, αλλά σε πολύ μικρό βαθμό, αφήνοντας έξω από αυτό μόνον τα δικαιώματα που αφο-

---

(43) Πρβλ. *Π. Κωνσταντινίδη*, *Η τριτενέργεια των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην κυπριακή έννομη τάξη*, 2016, σ. 81 επ.

ρούν αποκλειστικά σχέσεις δημοσίου δικαίου. Μια πιο επιλεκτική ερμηνεία που θα περιόριζε την αρχή της τριτενέργειας μόνον στις ιδιωτικές «σχέσεις εξουσίας» παλαιές ή νέες (π.χ. εργασιακές σχέσεις, οικογενειακές σχέσεις, σχέσεις μεταξύ των ψηφιακών πλατφορμών και των χρηστών τους κ.λπ.), δεν θα ήταν ίσως ξένη προς την πρόθεση του αναθεωρητικού νομοθέτη<sup>44</sup>, δεν προκύπτει, όμως, από το γράμμα του άρθρου 25 § 1 εδ. γ' Συντ. Το γεγονός ότι το άρθρο 25 § 1 εδ. γ' Συντ. καταλαμβάνει το σύνολο των σχέσεων μεταξύ ιδιωτών δημιούργησε ανησυχίες ιδίως όσον αφορά τη δυνατότητα συνύπαρξής του με την αρχή της ελευθερίας των συμβάσεων<sup>45</sup>, η οποία δεν κατοχυρώνεται μεν ρητά στο ισχύον Σύνταγμα, απορρέει, όμως, από το γενικό δικαίωμα συμμετοχής στην οικονομική ζωή της Χώρας (άρθρο 5 § 1 Συντ.) και αποτελεί προϋπόθεση για την άσκηση του δικαιώματος της ιδιωτικής ιδιοκτησίας (άρθρο 17 § 1 Συντ.) και της ελευθερίας της ιδιωτικής οικονομικής πρωτοβουλίας (άρθρο 106 § 2 Συντ.)<sup>46</sup>. Από μίαν άποψη, όμως, το άρθρο 25 § 1 εδ. γ' Συντ. δεν εκφράζει παρά την ολοκλήρωση μιας τάσης την οποία είχε διαβλέψει ο Νίκος Παπαντωνίου ήδη από τα μέσα της δεκαετίας του 1960, όταν έγραφε ότι «η ελευθερία των συμβάσεων παρίσταται πλέον όχι ως η μόνη αλλ' απλώς ως μία των διαμορφωτικών της συμβάσεως εξουσιών»<sup>47</sup>.

Μια τέτοια διαμορφωτική εξουσία των περιεχομένων της σύμβασης με γνώμονα τα θεμελιώδη δικαιώματα αναγνωρίζει πλέον ρητά στον δικαστή των ιδιωτικών διαφορών το άρθρο 25 § 1 εδ. γ' Συντ., δια μέσου της αναγωγής της μεθόδου της *Drittwirkung* σε συνταγματική αρχή<sup>48</sup>. Η εκλογίκευση της χρήσης της μεθόδου

αυτής με την υπόδειξη των αναγκαιών διαφοροποιήσεων στον τρόπο εφαρμογής των θεμελιωδών δικαιωμάτων στο πλαίσιο του ιδιωτικού δικαίου και ιδίως στο δίκαιο των συμβάσεων, αποτελεί μια από τις μεγάλες προκλήσεις που έθεσε η αναθεώρηση του 2001 στη σύγχρονη ελληνική νομική επιστήμη<sup>49</sup>.

Πιο εστιασμένη από το άρθρο 25 § 1 εδ. γ' Συντ. ήταν η στόχευση της αρχής του κοινωνικού κράτους που κατοχυρώθηκε ρητά στο άρθρο 25 § 1 εδ. α' Συντ. Σε ένα αφιλόξενο οικονομικό και κοινωνικοπολιτιστικό περιβάλλον (οικονομική παγκοσμιοποίηση, Συνθήκη του Μάαστριχτ, ηγεμονία των ιδεών του «τρίτου δρόμου» στο εσωτερικό της ευρωπαϊκής σοσιαλδημοκρατίας), η εισαγωγή της αρχής αυτής στο άρθρο 25 § 1 εδ. α' Συντ. απέβλεπε ειδικότερα στην ενδυνάμωση των κοινωνικών δικαιωμάτων, αφαιρώντας κάθε συνταγματικό έρεισμα από την άποψη ότι το Κράτος δικαίου και το κοινωνικό Κράτος είναι ασυμφιλίωτα σε συνταγματικό επίπεδο<sup>50</sup> –εξ ου και η διατύπωση του άρθρου 25 § 1 εδ. α' Συντ. στην οποία γίνεται λόγος για «κοινωνικό κράτος δικαίου», και επιβεβαιώνοντας, κατ' επέκταση, τη δυνατότητα δικαστικής προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων απέναντι στον κοινό νομοθέτη. Ο αναθεωρητικός νομοθέτης δεν ήθελε μόνο να εμποδίσει το ενδεχόμενο διολίσθησης των κοινωνικών δικαιωμάτων απλώς σε «νομοθετικά δικαιώματα» εξαρτώμενα από την προαίρεση του κοινού νομοθέτη αλλά και να θέσει έναν κανόνα ερμηνείας των συνταγματικών διατάξεων τους *magis ut valeant*, παρά την επιφυλακτικότητα των διατυπώσεών τους. Υπό την εκδοχή αυτήν, χρησιμοποιείται πλέον το άρθρο 25 § 1 εδ. α' Συντ. στη νομολογία, π.χ. στη ΣτΕ Ολ. 1880/2019, σύμφωνα με την οποία η αρχή του κοινωνικού Κράτους, «η οποία ρητώς πλέον αναγνωρίζεται στο Σύνταγμα, επιβάλλει τη διασταλτική ερμηνεία (του άρθρου 22 § 5 Συντ.) ώστε κάθε επαγγελματική κατηγορία του ιδιω-

(44) Σε παραδείγματα ιδιωτικών «σχέσεων εξουσίας» αναφέρθηκε χαρακτηριστικά ο Γενικός Εισηγητής της Πλειοψηφίας *Ev. Βενιζέλος* στην εισήγησή του στη Ζ' Αναθεωρητική Βουλή (Εκθεση Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος, 2000, σ. 18).

(45) Βλ. *Π. Παπανικολάου*, Σύνταγμα και Αυτοτέλεια του Αστικού Δικαίου, 2006, σ. 50 - 51.

(46) Βλ. *Π. Παράρα*, Οικονομική Ελευθερία, 2019, σ. 333 - 334.

(47) *Ν. Παπαντωνίου*, Η ελευθερία των συμβάσεων εις το σύγχρονον δίκαιον, Ανάτυπον εκ της «Εφημερίδος Ελλήνων Νομικών» (32), 1965, σ. 301 - 314 (σ. 10).

(48) Για τη σκοπιμότητα της συνταγματοποίησης της αρχής της τριτενέργειας των θεμελιωδών δικαιωμάτων ή της αρχής της αναλογικότητας των νομοθετικών περιορισμών τους, βλ. *Χ. Ανθόπουλου*, Άρθρο 25, σε: *Φ. Σπυρόπουλου/Ξ. Κοντιάδη/Χ. Ανθόπουλου/Γ. Γεραπετρέιτη*, Σύνταγμα, Κατ' άρθρο ερμηνεία, ό.π., σ. 689 - 690. Βλ. όμως και κριτική για τη ρητή θέσπιση της αρχής της αναλογικότητας στο ισχύον Σύνταγμα (και *mutatis mutandis*, και της αρχής της τριτενέργειας), σε: *Κ. Τσίνα*, Η κυριαρχία των δικαιωμάτων και το δικαίωμα κυριαρχίας στην ερμηνεία. Σκέψεις περί της ρητής θεσπίσεως της αρχής της αναλογικότητας στο άρθρο 25 § 1 εδ. δ' Συντάγματος, ΝοΒ, 2013, σ. 45 επ.

(49) Για ένα πρώτο εγχείρημα βλ. *C. Deligianni-Dimitrakou/C. Akrivopoulou*, Fundamental Rights and Private Relations in Greek and European Law, 2015.

(50) Παλαιότερα, αυτή ήταν η άποψη του *Σ. Ρίζου*, Η έντασις μεταξύ Κράτους δικαίου και κοινωνικού Κράτους ως συνταγματικό πρόβλημα, ΤοΣ, 1984, σ. 143 επ., ο οποίος υποστήριζε τότε ότι «τα «κοινωνικά δικαιώματα» πρέπει να αφεθούν στην κρίση του απλού νομοθέτη και της Διοικήσεως. Διότι είναι εξαρτημένα από τη συγκεκριμένη εκάστοτε οικονομικοκοινωνική κατάσταση ... η οποία είναι απρόβλεπτη» και υιοθετούσε την κλασική θέση του Forsthoff: «ότι το «Κοινωνικό Κράτος» δεν ανήκει στο Συνταγματικό Δίκαιο αλλά στο Διοικητικό Δίκαιο» (σ. 160, σ. 161). Βλ., όμως, μια αλλαγή στάσης στο θέμα αυτό στη μελέτη του: Το Συμβούλιο της Επικρατείας μεταξύ του συνταγματικού προτύπου του Κοινωνικού Κράτους και της πολιτικής ενστάσεως «Ουκ αν λάβοις παρά του μη έχοντος», ΘΠΔΔ 4/2015, σ. 289 επ.



τικού τομέα, μισθωτοί, αυτοαπασχολούμενοι, ελεύθεροι επαγγελματίες και αγρότες, που αντιμετωπίζει τον ίδιο κίνδυνο απώλειας του εισοδήματος από την εργασία ή το επάγγελμα λόγω γήρατος, ασθένειας, αναπηρίας και θανάτου να έχει πρόσβαση σε ασφαλιστική κάλυψή του» και το ίδιο ισχύει και για τους δημοσίους υπαλλήλους και λειτουργούς στην περίπτωση που ο κοινός νομοθέτης δεν παρέχει σε αυτούς προστασία από κινδύνους γήρατος, ασθένειας, αναπηρίας και θανάτου με ιδιαίτερο τρόπο, διότι «η αρχή του κοινωνικού κράτους δεν θα ανεχόταν τη μη υπαγωγή αυτών σε καθεστώς κοινωνικής ασφάλισης».

Η εισαγωγή της αρχής του κοινωνικού Κράτους στο Σύνταγμα ήταν μια καλή αφορμή για να συζητηθεί ο συνταγματικώς ενδεδειγμένος τρόπος χρηματοδότησης του κοινωνικού Κράτους. Δηλαδή να γίνει κατανοητό, πρωτίστως στο επίπεδο των πολιτικών δυνάμεων, ότι η χρηματοδότηση του κοινωνικού Κράτους δεν μπορεί να βασίζεται στη συνεχή διόγκωση του δημοσίου χρέους και στην αξιοποίησή του ως πόρου προς διανομή με αντάλλαγμα την εκλογική συναίνεση<sup>51</sup>, αλλά κυρίως στη φορολογική υποχρέωση κατά το άρθρο 4 § 5 Συντ. σε μια αναδιανεμητική προοπτική, σύμφωνα και με το άρθρο 25 § 4 Συντ. το οποίο ωθεί προς την κατεύθυνση αυτή<sup>52</sup>. Η συζήτηση αυτή δεν έγινε ποτέ γιατί θα

(51) Βλ. *Χ. Ανθόπουλου*, Η συνταγματική αναθεώρηση μεταξύ οικονομικής κρίσης και αντιπολιτικής, σε: *Χρ. Ακριβοπούλου/Ν. Παπαρήστο*, Η πρόκληση της αναθεώρησης του Συντάγματος, 2013, σ. 268. Για τη στενή σχέση μεταξύ πολιτικού συστήματος, συντεχνιακών ομάδων και πελαταιακού κοινωνικού Κράτους στη μεταπολιτευτική Ελλάδα βλ. *Γ. Σωτηρόλη*, «Κράτος πρόνοιας», δικαιώματα και «συντεχνίες», σε: *Κ. Σπανού*, Κοινωνικές διεκδικήσεις και κρατικές πολιτικές, 1995, σ. 118-120.

(52) Για την προνομιακή σχέση του άρθρου 25 § 4 Συντ. με το άρθρο 4 § 5 Συντ. βλ. *Χ. Ανθόπουλου*, Το πρόβλημα της λειτουργικής δέσμευσης, ό.π., σ. 307 - 308, σ. 318. Έτσι και ο *Γ. Κασμάτης*, Η μετάβαση στη Δημοκρατία και το Σύνταγμα του 1975, 2005, σ. 68: «... η αρχή της αλληλεγγύης αποτελεί... τη βάση νομιμοποίησης της επιβολής αναλογικών βαρών στους οικονομικά ισχυρότερους υπέρ των ασθενετέρων». Πρβλ. για τη συσχέτιση αυτή *Κ. Γιαννακόπουλου*, Το ελληνικό Σύνταγμα και η επιφύλαξη του εφικτού της προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων: «να είστε ρεαλιστές, να ζητάτε το αδύνατο», ΕφημΔΔ, 4/2015, σ. 417 επ. -Η συνδυασμένη ερμηνεία των άρθρων 25 § 4 Συντ. και 4 § 5 Συντ. προσδίδει και μια νέα διάσταση στον θεσμό της αστικής ευθύνης του Κράτους διευρύνοντας την υποχρέωση αποζημίωσης και στην περίπτωση νόμιμων ζημιολογών πράξεων ή ενεργειών των οργάνων του. Βλ. *Κ. Ρέμελης*, Η αστική ευθύνη του Κράτους από νόμιμες ενέργειες των οργάνων του μεταξύ «δημοκρατικού» και «κοινωνιοκρατικού» Συντάγματος, <constitutionalism.gr>, 15.1.2022. Το ζήτημα αυτό απόκτησε μια νέα επικαιρότητα με αφορμή τις ενδεχόμενες βλάβες υγείας από τον εμβολιασμό κατά του Covid-19 και, στην περίπτωση αυτή, κατά τη γνώμη μου, αποζημιωτική ευθύνη υφίσταται ανεξάρτητα από το εάν υπάρχει υποχρέωση εμβολιασμού ή ισχυρή κρατική σύσταση για τη διενέργειά του. Όπως παρατηρεί και ο *Κ. Ρέμελης*, ό.π., η διεύρυνση αυτή της αστικής ευθύνης του Κράτους μέσω του άρθρου 25 § 4 Συντ. αποτελεί έκφραση της αρ-

αποκάλυπτε ένα μεγάλο μυστικό της μεταπολίτευσης, την υποφορολόγηση των Ελλήνων πολιτών<sup>53</sup>, η οποία μέχρι την έλευση της οικονομικής κρίσης στο τέλος της δεκαετίας του 2000 αποτελούσε μια βασική πηγή νομιμοποίησης του ελληνικού πολιτικού συστήματος. Θα πρέπει εδώ να σημειωθεί ότι η αρχή του κοινωνικού Κράτους επιβεβαιώνει τον χαρακτήρα των κοινωνικών δικαιωμάτων ως γνησίων θεμελιωδών δικαιωμάτων αλλά δεν καταργεί την ιδιαιτερότητά τους σε σχέση με τα ατομικά και πολιτικά δικαιώματα, η οποία συνίσταται στην αναγκαιότητα της στάθμισής τους με τις δυνατότητες του κρατικού προϋπολογισμού. Η διαρκής και αναπόσπαστη σχέση μεταξύ πόρων και δικαιωμάτων αποτελεί χαρακτηριστικό γνώρισμα των κοινωνικών δικαιωμάτων, όχι όλων εν γένει, αλλά εκείνων ειδικότερα που έχουν ως αντικείμενο παροχές του Κράτους<sup>54</sup>, και δεν ισχύει, και θα ήταν πολύ επικίνδυνο να θεωρηθεί ότι ισχύει για τα ατομικά και τα πολιτικά δικαιώματα, διότι θα άφηνε ανοιχτό το ενδεχόμενο να επεκταθεί και σε αυτά η στάθμισή τους με τους διαθέσιμους οικονομικούς πόρους<sup>55</sup>.

Επιμείναμε ιδιαίτερα μέχρι τώρα, αν και όχι εξαντλητικά<sup>56</sup>, στο νέο άρθρο 25 § 1 Συντ., διότι αποτελεί πλέον

χής του κοινωνικού Κράτους. Για την περίπτωση του υποχρεωτικού εμβολιασμού νηπίων και παιδιών βλ. την ιδιαίτερα εμπεριστατωμένη ΣτΕ 622/2021 Α' Τμ., ΔιΔικ 6/2021, σ. 967 επ.: «σε περίπτωση που, συνεπεία της συνταγματικώς θεμιτής και νομίμου ... πραγματοποιήσεως εμβολιασμού, επέλθει ευθέως βλάβη της υγείας προσώπου ..., ανακύπτει ευθέως εκ του άρθρου 4 § 5 σε συνδυασμό και με το άρθρο 25 § 4 του Συντάγματος, με το οποίο καθιερώνεται η αρχή της κοινωνικής αλληλεγγύης, ευθύνη του κράτους προς εύλογη αποκατάσταση της ζημίας του παθόντος...»

(53) Βλ. τα στοιχεία της έρευνας του Ινστιτούτου Ν. Πουλιαντζής (Τρ. Γιαννόπουλου, Ν. Γιανναγός, Κ. Φωθιαδάκης, Μ. Κουμερτά, Χρ. Τσίτσικας, Β. Κρίνης, Ν. Παπανδρέου), Ένα δίκαιο και αποδοτικό φορολογικό σύστημα, 2022, σ. 27 επ.

(54) Η άποψη του *Κ. Γιαννακόπουλου*, Το ελληνικό Σύνταγμα και η επιφύλαξη του εφικτού, ό.π., σ. 433 - 434 ότι «η επίκληση της επιφύλαξης του εφικτού λειτουργεί απλώς ως ιδεολόγημα κατά των κοινωνικών παροχών, το οποίο, έστω και αν στερείται επαρκούς τεκμηρίωσης, διεκδικεί, με κάθε τρόπο, ακόμη και απέναντι στον δικαστή, την άμεση και άκριτη αποδοχή του ως αυτονόητου», δεν λαμβάνει υπόψη ότι οι δημόσιες κοινωνικές δαπάνες στην Ελλάδα κινούνται γύρω στο 25% του ΑΕΠ ενώ το 2009 είχαν φθάσει και στο 29% του ΑΕΠ. Όπως παρατηρεί ο *Μ. Ματσαγγάνης*, Η κοινωνική πολιτική σε δύσκολους καιρούς, 2001, σ. 27 επ. το κοινωνικό Κράτος στην Ελλάδα δεν ήταν μόνο θύμα αλλά και θύτης της οικονομικής κρίσης, λόγω της δημοσοιομικής του γενναιοδωρίας που ήταν σε μεγάλο βαθμό πελαταιακά προσανατολισμένη.

(55) Για την επισήμανση αυτή βλ. *A. Mangia*, I diritti sociali tra esigibilità e provvista finanziaria, σε: <www.gruppodipisa.it>, 3.9.2012.

(56) Δεν επεκτεινόμαστε εδώ στην ανάλυση του άρθρου 25 § 1 εδ. β' Συντ. που κατοχυρώνει την αρχή της «αποτελεσματικότητας» των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Στη διάταξη αυτή βρίσκει συνταγματικό θεμέλιο η ιδέα των θετικών υποχρεώσεων ή προστατευτικών καθηκόντων του Κράτους, αλλά με αναφορά στο σύνολο των θεμελιωδών δικαιωμάτων



όπως προκύπτει και από την καθημερινή χρήση του από τη νομολογία, τον «ρυθμιστή» ολόκληρου του συστήματος των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Το άρθρο αυτό που αποτελεί και μια προσωπική εισφορά του Γενικού Εισηγητή της πλειοψηφίας Ευάγγελου Βενιζέλου στο εγχείρημα του 2001<sup>57</sup>, υπερβαίνει κάθε άλλη συνταγματική προσπάθεια στο επίπεδο του συγκριτικού συνταγματικού δικαίου, για την ενσωμάτωση σε συνταγματικό κείμενο μιας «θεωρίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων»<sup>58</sup>.

Αξίζει, όμως, να αναφερθούμε –εντελώς ενδεικτικά<sup>59</sup>– και σε ορισμένες άλλες καινοτομίες της αναθεώρησης του 2001 στον τομέα των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

Ο αναθεωρητικός νομοθέτης του 2001 υπήρξε ιδιαίτερα προνοητικός στην κατοχύρωση θεμελιωδών δικαιωμάτων που έχουν σχέση με τις νέες τεχνολογίες της πληροφόρησης. Πρώτος στον ευρωπαϊκό χώρο εξύψωσε σε συνταγματικό επίπεδο το «δικαίωμα συμμετοχής στην κοινωνία της πληροφορίας» (άρθρο 5Α § 2 Συντ.), το οποίο σήμερα πρακτικά σημαίνει δικαίωμα πρόσβασης στο Internet. Η συγκυρία της πανδημίας ανέδειξε την καθοριστική σημασία που θα έχει εφεξής το δικαίωμα αυτό για το σύνολο των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Η αρχική του λειτουργία ως μια νέα μορφή άσκησης της ελευθερίας του πληροφορείν και του πληροφορείσθαι κατά το άρθρο 14 § 1 Συντ. εξακολουθεί να είναι πολύ σημαντική, δεν εξαντλεί όμως τη συνταγματική του εμβέλεια, αφού πλέον όλα τα δικαιώματα συμμετοχής στην κοινωνική, οικονομική και πολιτική ζωή της Χώρας εξαρτώνται από το δικαίωμα αυτό. Το άρθρο 5Α § 2 Συντ. δίνει έμφαση ιδίως στη διάσταση του δικαιώματος αυτού ως κοινωνικού δικαιώματος που επιβάλλει θετικές ενέργειες του Κράτους για την εξασφάλιση της δυνατότητας πρόσβασης όλων των πολιτών στο Internet σε όλες τις πε-

ριοχές της Χώρας και επί ίσοις όροις, με την προώθηση και υλοποίηση πολιτικών, μέτρων, δράσεων και παροχών που παραμερίζουν τα οικονομικά, πολιτιστικά και άλλα εμπόδια για την απόλαυσή του. Με το Internet –αλλά όχι μόνο– σχετίζεται και το «δικαίωμα στην πληροφόρηση» που κατοχυρώνεται στο άρθρο 5Α § 1 Συντ. Δικαίωμα στην πληροφόρηση κατά την έννοια του άρθρου 5Α § 1 Συντ. σημαίνει, μεταξύ άλλων, και *δικαίωμα στη μη παραπληροφόρηση*<sup>60</sup>, το οποίο έχει ως αποδέκτη όχι μόνον τα παραδοσιακά μέσα ενημέρωσης (τύπος, ραδιόφωνο, τηλεόραση) αλλά και τα νέα μέσα ενημέρωσης, δηλαδή τις ψηφιακές πλατφόρμες (Google, Facebook, Twitter, κ.λπ.)<sup>61</sup>. Η προστασία του δικαιώματος στη μη παραπληροφόρηση κατέχει κεντρική θέση στον επικείμενο Κανονισμό της ΕΕ για τις ψηφιακές υπηρεσίες (Digital Services Act), ο οποίος καθιερώνει «διοικητική» ευθύνη των ψηφιακών πλατφορμών για τη μη έγκαιρη απόσυρση των ψευδών ή παραποιημένων ειδήσεων που παράγουν οι χρήστες τους και διακινούνται μέσω αυτών. Νομίζω ότι ειδικότερα στον τομέα αυτόν, δηλαδή στην παραπληροφόρηση online δια μέσου της οιονεί «δημοσιογραφικής δραστηριότητας» των χρηστών των ψηφιακών πλατφορμών, θα έπρεπε να εστιαστεί η πρόσφατη αυστηροποίηση του άρθρου 191 ΠΚ, διότι εκεί κατ' εξοχήν εκδηλώνεται το φαινόμενο της παραπληροφόρησης στην πιο μαζική και επιθετική του μορφή<sup>62</sup>.

Δείγμα προωθημένου νομικού και συνταγματικού πολιτισμού αποτελεί το νέο άρθρο 19 § 3 Συντ. το οποίο απαγορεύει κατηγορηματικά και ανεπιφύλακτα τη χρήση αποδεικτικών μέσων με οποιονδήποτε τρόπο σε κάθε είδους δίκη (ποινική, αστική, διοικητική), εφόσον αυτά έχουν αποκτηθεί κατά παράβαση

και όχι μόνο των ατομικών δικαιωμάτων. Βλ. σχετικά *Χ. Ανθόπουλου*, Άρθρο 25, σε: *Φ. Σπυρόπουλου/Ε. Κοντιάδη/Χ. Ανθόπουλου/Γ. Γεραπετρότη*, Σύνταγμα. Κατ' άρθρο ερμηνεία, ό.π., σ. 694-696.

(57) Βλ. *Ευ. Βενιζέλου*, Το αναθεωρητικό κεκτημένο, ό.π., σ. 131 επ., ο οποίος χαρακτηρίζει τη διάταξη του άρθρου 25 § 1 Συντ. ως τη «σημαντικότερη ίσως από τις αναθεωρημένες διατάξεις του Συντάγματος 1975/1986/2001» (ό.π., σ. 131).

(58) Βλ. και *Απ. Παπακωνσταντίνου*, Κοινωνική δημοκρατία και κοινωνικό Κράτος δικαίου κατά το Σύνταγμα του 1975/1986/2001, 2006, σ. 1265 επ.

(59) Για μια πλήρη παρουσίαση βλ. *Ξ. Κοντιάδη*, Ο νέος συνταγματισμός και τα θεμελιώδη δικαιώματα μετά την αναθεώρηση του 2001, 2002. Βλ. επίσης και *Π. Μαντζούφα*, Η κατάργηση συνταγματικών αναχρονισμών στα θεμελιώδη δικαιώματα με την αναθεώρηση του 2001, *Αρμενόπουλος*, 4/2006, σ. 537 επ. καθώς και *Β. Βουτσάκη*, Η αρχή του Κράτους δικαίου και οι νέες διατάξεις περί ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων, *NoB*, 2002, σ. 7 επ.

(60) Ο όρος «δικαίωμα στη μη παραπληροφόρηση» χρησιμοποιείται από τον *L. Ferrajoli*, *Poteri selvaggi*, 2011, σ. 56, κατά τον οποίο το δικαίωμα αυτό είναι ένα αρνητικό δικαίωμα των πολιτών εναντίον της χειραγώγησης των ειδήσεων.

(61) Βλ. *Χ. Ανθόπουλου*, Ψηφιακές πλατφόρμες και έλεγχος των παρεχομένων της πληροφόρησης on line, *ΕφημΔΔ*, 1/2021, σ. 19 επ. Βλ. και τις μελέτες των *Π. Μαντζούφα*, Η επιρροή των εταιρειών του διαδικτύου στην ελευθερία του Λόγου και στην πολιτική αντιπαράθεση, *ΕφημΔΔ*, 4/2021, σ. 522 επ. και *С. Yannakopoulos*, Les droits et libertés fondamentaux à l'heure numérique: évolution ou révolution? Rapport national (Grèce) à la XXVle Table ronde internationale de justice constitutionnelle comparée, 10-11.9.2021.

(62) Για τη νέα ρύθμιση του άρθρου 191 ΠΚ η οποία μετατρέπει ξανά τη διασπορά ψευδών ειδήσεων σε αδίκημα αφηρημένης διακινδύνευσης βλ. την κριτική του *Ν. Παπασπύρου*, Είναι σύμφωνη με το Σύνταγμα η νέα ρύθμιση για τη διασπορά ψευδών ειδήσεων, <[www.constitutionalism.gr](http://www.constitutionalism.gr)>, 1.2.2022, ο οποίος, όμως, δεν κάνει τη διάκριση που γίνεται στο κείμενο ανάμεσα σε επαγγελματική δημοσιογραφική πληροφόρηση offline ή online και σε user generated content που αποτελεί το κύριο όχημα των fake news.

του δικαιώματος του απορρήτου των επιστολών και της ελεύθερης ανταπόκρισης ή επικοινωνίας εν γένει (άρθρο 19 § 1 Συντ.), των δικαιωμάτων του ασύλου της κατοικίας και του ιδιωτικού βίου (άρθρο 9 § 1 Συντ.) και του δικαιώματος στην προστασία των προσωπικών δεδομένων (άρθρο 9Α Συντ.). Η πρόθεση του αναθεωρητικού νομοθέτη ήταν να μην αφήσει καμία ρωγμή στην απόλυτη αυτή απαγόρευση με σκοπό να καταστήσει δικονομικά ανώφελη οποιαδήποτε παράνομη συλλογή αποδεικτικών μέσων με προσβολή των προαναφερθέντων (ή άλλων) θεμελιωδών δικαιωμάτων, ώστε να μην υπάρχει κανένα κίνητρο για μια τέτοια συμπεριφορά<sup>63</sup>. Η κυβέρνηση ΣΥΡΙΖΑ-ΑΝΕΛ επέτρεψε τη χρήση παρανόμως κτηθέντων αποδεικτικών μέσων στις περιπτώσεις πράξεων κακουρηγματού χαρακτήρα που υπάγονται στην αρμοδιότητα του Εισαγγελέα Οικονομικού Εγκλήματος ή του Εισαγγελέα Εγκλημάτων Διαφθοράς, υπό ορισμένες προϋποθέσεις: τήρηση της αρχής της αναλογικότητας, μη δυνατότητα απόδειξης της αλήθειας με διαφορετικό τρόπο, μη προσβολή της ανθρώπινης αξίας (άρθρο 65 του ν. 4356/2015). Το άρθρο 19 § 3 Συντ. είναι όμως απροϋπόθετο και δεν επιτρέπει δικαστικές σταθμίσεις κατά περίπτωση<sup>64</sup>. Λίγο πριν από τις βουλευτικές εκλογές του 2019 η ρύθμιση αυτή καταργήθηκε χωρίς επεξηγήσεις με τον νέο Κώδικα Ποινικής Δικονομίας (ν. 4620/2019). Μετά τις εκλογές, η νέα Κυβέρνηση της Νέας Δημοκρατίας με τον ν. 4637/2019 που περιλαμβάνει τροποποιήσεις του Ποινικού Κώδικα και της Ποινικής Δικονομίας, επανέφερε σε ισχύ την προηγούμενη ρύθμιση του 2015, νομοθετώντας με τον ίδιο τρόπο όπως και η τότε Κυβέρνηση των ΣΥΡΙΖΑ-ΑΝΕΛ: σαν να μην υπήρχε το άρθρο 19 § 3 Συντ.

### III. Σύνταγμα και θεμελιώδη δικαιώματα στην εποχή των κρίσεων

Η αναθεώρηση του 2001 συνέπεσε με την έναρξη μιας περιόδου κατά την οποία οι «καταστάσεις κρίσεων» διαδέχονται η μία την άλλη: παγκοσμιοποίηση

(63) Βλ. τις τοποθετήσεις των *Ev. Βενιζέλου*, *Κ. Μητσόταξη* και *Πρ. Παυλόπουλου* κατά τις προπαρασκευαστικές εργασίες του αναθεωρημένου άρθρου 19 § 3 Συντ., στις οποίες αναφέρεται η *Τζ. Ηλιοπούλου-Στράγγα*, Χρήση παρανόμως κτηθέντων αποδεικτικών μέσων και δικαίωμα υπεράσπισης του κατηγορουμένου, 2003, σ. 61, αν και η ίδια θεωρεί ότι ο κανόνας του άρθρου 19 § 3 Συντ. δεν είναι άτεγκτος (ό.π., σ. 107 - 109).

(64) Βλ. *Κ. Χρυσόγονου/Σπ. Βλαχόπουλου*, Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα, 2017, σ. 305 (με επιφυλάξεις για την ανελαστικότητα της συνταγματικής ρύθμισης).

της θρησκευτικής τρομοκρατίας, παγκόσμια οικονομική κρίση, πανδημική κρίση, επιτάχυνση της κλιματικής κρίσης, γεωπολιτική κρίση σε εξέλιξη με άγνωστη έκβαση... Η πρόγνωση του Καθηγητή Συνταγματικού Δικαίου και τέως Προέδρου του ιταλικού Συνταγματικού Δικαστηρίου Antonio Baldassarre<sup>65</sup>, αμέσως μετά την τρομοκρατική επίθεση της 11ης Σεπτεμβρίου, ότι εισηγήσαμε στον «αιώνα της ανασφάλειας», φαίνεται ότι έχει ήδη επαληθευθεί. Τα μέτρα για την αντιμετώπιση των κρίσεων αυτών οδήγησαν σε μια συνολική υποχώρηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων και κλόνισαν και την ίδια την έννοια της κανονιστικότητας του Συντάγματος. Πράγματι, το χαρακτηριστικό γνώρισμα της περιόδου αυτής από την άποψη του συνταγματικού δικαίου, ήταν η μείωση των δυνατοτήτων της κανονιστικής δύναμης του Συντάγματος απέναντι σε γεγονότα τα οποία δεν μπορούσαν να καλυφθούν από αυτό<sup>66</sup>. Το φαινόμενο αυτό γενικεύθηκε διεθνώς με την πανδημική κρίση, αλλά στην Ελλάδα είχε ήδη εκδηλωθεί κατά τη διάρκεια της οικονομικής κρίσης<sup>67</sup>. Έτσι, αυτό που υπό κανονικές συνθήκες θα ήταν παραβίαση του Συντάγματος, υπό συνθήκες κρίσης έγινε αποδεκτό ως άτυπη συνταγματική μεταβολή<sup>68</sup>, είτε προσωρινού είτε μόνιμου χαρακτήρα, έστω κι αν είχε ως αποτέλεσμα τη μείωση στο ελάχιστο του κανονιστικού περιεχομένου ορισμένων συνταγματικών κανόνων. Μάλιστα, κατά κανόνα, αυτό έγινε με προσφυγή στην τακτική ή έκτακτη νομοθετική διαδικασία μέσω κανονικών τυπικών νόμων ή πράξεων νομοθετικού περιεχομένου (άρθρο

(65) *A. Baldassarre*, *Globalizzazione contro democrazia*, 2002, στον πρόλογο του βιβλίου του, σ. IX.

(66) Βλ. *Χ. Ανθόπουλου*, Οικονομική κρίση, συνταγματική ερμηνεία και «αρχή της πραγματικότητας», συμβολή στην επετειακή ανατύπωση του βιβλίου του *A.-I. Δ. Μεταξά*, Το δίκαιο της ανάγκης και η διάσταση της νομολογίας Συμβουλίου Επικρατείας και Αρείου Πάγου, 2017, σ. 39 επ., σ. 44 επ.

(67) Βλ. *Χ. Contiades/I. Tassopoulos*, The impact of the financial crisis and the greek Constitution, σε: *Χ. Contiades* (επιμ.), *Constitutions in the global financial crisis*, 2013, σ. 195 επ., *Π. Μαντζούφα*, Οικονομική κρίση και Σύνταγμα, 2014, *Γ. Καραβοκύση*, Το Σύνταγμα και η κρίση. Από το δίκαιο της ανάγκης στην αναγκαιότητα του δικαίου, 2014.

(68) Για την οικονομική κρίση ως γενεσιουργό παράγοντα άτυπων συνταγματικών μεταβολών βλ. τη θεωρητική και συγκριτική συνταγματική έρευνα της *A. Baraggia*, *Ordinamenti giuridici a confronto nell'era della crisi: la condizionalità economica in Europa e negli Stati nazionali*, 2017, με cases study την Πορτογαλία και την Ελλάδα. Για τις άτυπες συνταγματικές μεταβολές βλ. *Χ. Contiades/A. Fotiadou*, Models of constitutional change, σε: *Χ. Contiades* (επιμ.), *Engineering constitutional change*, 2013, σ. 442 - 445, *Σπ. Βλαχόπουλου*, Η δυναμική ερμηνεία του Συντάγματος, 2014, όπου και αναφορά στη γερμανική μήτρα της σχετικής συζήτησης (ό.π., σ. 20), *Αρ. Vlachogiannis*, *La living Constitution*, 2014, ο οποίος εξετάζει την αμερικανική συνταγματική εμπειρία.

44 § 1 του ελληνικού Συντάγματος, άρθρο 77 του ιταλικού Συντάγματος), χωρίς προσφυγή στο εξαιρετικό δίκαιο της ανάγκης κατά την έννοια του άρθρου 48 του ελληνικού Συντάγματος και άλλων παρόμοιων ρυθμίσεων στο συγκριτικό συνταγματικό δίκαιο που προβλέπουν τον θεσμό της κατάστασης πολιορκίας και την εν μέρει ή εν όλω αναστολή θεμελιωδών συνταγματικών εγγυήσεων<sup>69</sup>. Και χωρίς ιδιαίτερη δυσκολία αναβίωσε στην κλασική της μάλιστα μορφή, δηλαδή ως υποκατάστατο του τυποποιημένου δικαίου της ανάγκης, η θεωρία των «εξαιρετικών περιστάσεων» (*circonstances exceptionnelles*)<sup>70</sup>, η οποία ανήγαγε την κατάσταση ανάγκης σε δικαιολογητική αιτία «εκτάκτων συνταγματικών ερμηνειών»<sup>71</sup> που διευρύνουν τα συ-

(69) Βλ. C. Yannakopoulos, *L'état d'exception, nouveau régime de droit commun des droits et libertés? Du terrorisme à l'urgence sanitaire*, σε: *Annuaire international de justice constitutionnelle*, 2021, σ. 415 επ. Για τον μετασχηματισμό του δικαίου της ανάγκης βλ. Π. Φουντεδάκη, *Οι ανατροπές της κανονικότητας και το καθεστώς έκτακτης ανάγκης*, ΤοΣ, 4/2007, σ. 1149 επ. και το επίμετρο του Α.-Ι. Δ. Μεταξά, *Καταστάσεις ανάγκης. Άδοξες μορφές και διλημματικές πρωταρχίες*, στην επετειακή ανατύπωση του βιβλίου του «Το Δίκαιο της ανάγκης», ό.π., σ. 361 επ. Βλ. και Χ. Ακριβόπουλου, *Η κατάσταση έκτακτης ανάγκης και τα όρια της δημοκρατίας και των δικαιωμάτων*, ΕφημΔΔ, 5/2020, σ. 623 επ. Βλ. επίσης Δ. Βόσσου/Αιμ. Γανταδάκη, *Αναγκαίο ένα δίκαιο της ανάγκης; Μία ανασκόπηση από το χθες στο σήμερα...*, ΕφημΔΔ, 3/2021, σ. 427 επ.

(70) Βλ. υπό κριτικό πρίσμα Ιφ. Καμτσιόδου, *Μια κατάσταση ανάγκης καθόλου εξαιρετική. Η κρίση του δημόσιου χρέους και το λυκόφως του Συντάγματος*, ΔτΑ, 73/2017, σ. 587 επ. Με αναφορά στην ΟλΣτΕ 668/2012, βλ. Π. Πικραμμένου, *Δημόσιο δίκαιο σε έκτακτες συνθήκες από την οπτική της ακυρωτικής διοικητικής διαδικασίας*, ΘΠΔΔ 2/2012, σ. 97 επ. Η θεωρία των «εξαιρετικών περιστάσεων» καθιερώθηκε από το Conseil d'État στις αρχές του πρώτου παγκοσμίου πολέμου και αποτελεί ακόμα και σήμερα ισχύον νομολογιακό δίκαιο στη Γαλλία. Ο πυρήνας της θεωρίας αυτής βρίσκεται στην παραδοχή ότι το ισχύον διοικητικό ή και συνταγματικό δίκαιο εφαρμόζεται με διαφορετικό τρόπο σε περιόδους καταστάσεων ανάγκης απ' ό,τι σε κανονικές συνθήκες. Για την ιστορική καταγωγή και χρήση της θεωρίας αυτής και τη διάκρισή της από το κλασικό δίκαιο της ανάγκης βλ. Π. Βυθούλκα, *Η θεωρία των εξαιρετικών περιστάσεων και το ελληνικό διοικητικό δίκαιο*, 1980, σ. 71 επ. και 51 επ.

(71) Είχα κάνει λόγο για «έκτακτες συνταγματικές ερμηνείες» στο άρθρο μου «Ο Covid-19 και η εποχή των δικαιωμάτων», σε: <www.constitutionalism.gr>, 20.3.2020. Όταν η κατάσταση δεν είναι κανονική αλλά έκτακτη ή εξαιρετική, αναγκαστικά και η συνταγματική ερμηνεία θα πρέπει να είναι «προσαρμοστική» ώστε να αντλείται από το συνταγματικό κείμενο ό,τι περισσότερο μπορεί να συναχθεί από αυτό για να αντιμετωπισθεί το απρόβλεπτο γεγονός (βλ. Α.-Ι. Δ. Μεταξά, *Το δίκαιο της ανάγκης*, ό.π., σ. 103). Βλ. όμως και τους προβληματισμούς του Απ. Παπατόλια, *Η «επόμενη μέρα» του εθνικού και ευρωπαϊκού συνταγματισμού*, 2020, σ. 21 επ., όπου και κριτική παρουσίαση της εγγχώριας συζήτησης για την ερμηνεία των θεμελιωδών δικαιωμάτων κατά την πανδημική κρίση. Βλ. επίσης και Ιφ. Καμτσιόδου, *Η πανδημία και η αναχώρηση του δικαίου*, ΔτΑ, 85/2020, σ. 601 επ., η οποία θεωρεί ότι οι «διαφοροποιημένες» συνταγματικές ερμηνείες δεν είναι επιτρεπτές χωρίς την επίσημη κήρυξη της κατάστασης ανάγκης (αλλά με βάση ποιο συνταγματικό άρθρο;).

νταγματικά όρια υποδοχής υπεραυστηρών και ασυνήθιστων περιορισμών των θεμελιωδών δικαιωμάτων, όπως, για παράδειγμα, της εξάρτησης της άσκησης της ελευθερίας της κυκλοφορίας από προηγούμενη άδεια μετακίνησης (κατά τη διάρκεια των lockdowns). Δεν είναι τυχαίο ότι, κατά την περίοδο αυτήν, εμφανίστηκαν ή επανήλθαν στην επικαιρότητα εναλλακτικές αντιλήψεις της έννοιας της «αυστηρότητας» του Συντάγματος, οι οποίες σε μια πιο ρεαλιστική προοπτική κάνουν λόγο απλώς για την «ανθεκτικότητα»<sup>72</sup> του Συντάγματος ή για την «ήπια κανονιστικότητα»<sup>73</sup> του Συντάγματος ή για την «ελαστικότητα των αυστηρών Συνταγμάτων»<sup>74</sup>.

Το κοινό γνώρισμα όλων αυτών των εναλλακτικών αντιλήψεων της «αυστηρότητας» του Συντάγματος είναι η αποδραματοποίηση των αποκλίσεων της συνταγματικής πραγματικότητας από το τυπικό Σύνταγμα, ώστε να γίνεται αποδεκτή παραπλεύρως προς τη συνταγματική ρύθμιση μια άλλη διαφορετική νομοθετική ρύθμιση που δεν αποτελεί εξειδίκευση ή συγκεκριμενοποίηση της πρώτης, αλλά απλώς δεν έρχεται σε προφανή αντίθεση προς αυτήν<sup>75</sup>. Για να αναφερθούμε σε ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα από την ελληνική νομολογία –όχι μόνον της μνημονιακής περιόδου–, η κανονιστικότητα του δικαιώματος συλλογικής διαπραγματεύσεως κατά το άρθρο 22 § 2 Συντ. γίνεται αντιληπτή ως μια εξαρτημένη μεταβλητή των οικονομικών συνθηκών. Υπό συνθήκες ομαλής λειτουργίας της οικονομίας, η αρμοδιότητα του κοινού νομοθέτη κατά τη ρύθμιση των αποδοχών των εργαζομένων εξαντλείται στη θέσπιση κατώτατου μισθού, ενώ, υπό συνθήκες οικονομικής κρίσης, επεκτείνεται στην αποκλειστική ρύθμιση των

(72) Βλ. Ξ. Κοντιάδη/Α. Φωτιάδου, *Η ανθεκτικότητα του Συντάγματος*, 2016, ιδίως σ. 97 επ., και *passim*.

(73) Βλ. Α. Μανιτάκη, *Η εντυπωσιακή, παρά την κρίση, ανθεκτικότητα του Συντάγματος, χάρη στην άδηλη μεταβολή του κανονιστικού νοήματός του*, σε: *του ιδίου*, *Στο λυκόφως της μεταπολίτευσης*, 2020, ιδίως σ. 96 επ.

(74) G. Amato, *L'elasticità delle costituzioni rigide*, σε: <nomos-leattualitaneldiritto.it>, 1-2016. Το κατ' εξοχήν παράδειγμα «ελαστικής» ερμηνείας του Συντάγματος, ώστε αυτό που προηγουμένως εθεωρείτο αντισυνταγματικό να κρίνεται πλέον ως συνταγματικό (ή το αντίστροφο), είναι η μεταστροφή της νομολογίας του Supreme Court μετά το 1937 σχετικά με τη νομοθεσία του New Deal. Βλ. Γ. Γεραπετρίτη, *Ο έλεγχος των οικονομικών επιλογών από τον δικαστή: Προβολές του New Deal*, ΕφημΔΔ 3/2011, σ. 465 επ.

(75) Για την προσέγγιση αυτήν αλλά με αναφορά σε ζητήματα ερμηνείας του οργανωτικού-πολιτικού μέρους του Συντάγματος (π.χ. σε θέματα που αφορούν τη «μορφή κυβερνήσεως» και τη συνταγματική οργάνωση της πολιτικής) βλ. M. Dogliani, *Interpretazioni della Costituzione*, 1982, σ. 80 επ.



αποδοχών τους, με αντίστοιχο περιορισμό του δικαιώματος συλλογικής διαπραγμάτευσης και έσχατο όριο του κανονιστικού προγράμματος του άρθρου 22 § 2 Συντ. μόνο την απαγόρευση της κατάργησης της μονομερούς προσφυγής σε διαιτησία (βλ. ΟΛΣΤΕ 2307/2014)<sup>76</sup>. Έχει ενδιαφέρον εδώ να σημειωθεί ότι η πρόσφατη νομολογία του ΣτΕ ενώ αναφέρεται στην αρχή του κοινωνικού Κράτους (άρθρο 25 § 1 εδ. α' Συντ.) ως παράγοντα ενδυνάμωσης του άρθρου 22 § 5 Συντ. (βλ. υπό II), αντίθετα την αποσυσχετίζει από το άρθρο 22 § 2 Συντ., μολοντί το δικαίωμα συλλογικής διαπραγμάτευσης και οι συνδικαλιστικές ελευθερίες εν γένει αποτελούν θεμελιώδεις ελευθερίες του κοινωνικού Κράτους.

Ένα άλλο παράδειγμα επίδρασης «εξαιρετικών περιστάσεων» στην ερμηνεία του Συντάγματος αποτελεί η νέα ερμηνεία του άρθρου 44 § 1 Συντ. Η θέση του Πέτρου Παραρά, στην πρώτη και μοναδική μέχρι σήμερα μονογραφική εμβάθυνση στο άρθρο 44 § 1 Συντ.<sup>77</sup>, ότι είναι αντισυνταγματική η παροχή μέσω Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου περαιτέρω νομοθετικών εξουσιοδοτήσεων σε άλλα όργανα της διοίκησης για έκδοση κανονιστικών πράξεων, ήταν μέχρι πρόσφατα σχεδόν αναμφισβήτητη<sup>78</sup>, διότι πράγματι δεν φαίνεται λογικό «το αυτό όργανον να έχη συγχρόνως την ιδιότητα του εξουσιοδοτούμενου και του εξουσιοδοτούμενου»<sup>79</sup>. Πλην, όλες οι πανδημικές πράξεις νομοθετικού περιεχομένου περιελάμβαναν εξουσιοδοτήσεις και μάλιστα για τη ρύθμιση θεμάτων που δεν θα μπορούσαν εύκολα να χαρακτηρισθούν ειδικότερα ή τεχνικά ή λεπτομερειακά –αν υποθεθεί ότι θα μπορούσε στην περίπτωση αυτή να βρει αναλογική εφαρμογή το άρθρο 43 § 2 εδ. β' Συντ.–, χωρίς να υπάρξει καμία αμφισβήτηση της συνταγματικότητάς τους από τα δικαστήρια (βλ. π.χ. ΣτΕ 161/2020 Δ' Τμ. Συμβ.)<sup>80</sup>.

(76) Βλ. Δ.Α. Τραυλού-Τζανετάτου, «Κατάσταση ανάγκης», δημόσιο συμφέρον και έλεγχος συνταγματικότητας, σε: του ιδίου, *Ανώτατα Δικαστήρια και εργασιακές σχέσεις στην εποχή των μνημονίων*, 2015, σ. 31 επ. Βλ. επίσης Α. Παυλόπουλου, Η συνταγματική προστασία της εργασίας, 2001, σ. 301 επ., όπου και περαιτέρω βιβλιογραφία.

(77) Βλ. Π. Παραρά, *Αι πράξεις νομοθετικού περιεχομένου του Προέδρου της Δημοκρατίας*, 1981, σ. 52 - 57.

(78) Βλ. Κ. Χρυσόγονου, *Συνταγματικό Δίκαιο*, 2014<sup>2</sup>, σ. 303. Βλ. όμως ήδη *Eu. Βενιζέλου*, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, Νέα Έκδοση, 2021, σ. 149 - 150.

(79) Βλ. Π. Παραρά, *Αι πράξεις νομοθετικού περιεχομένου*, ό.π., 53 (κατ'εφαρμογήν του αξιώματος *delegatus non potest delegare*).

(80) Βλ. Α. Καϊδατζή, *Πανδημία, δημοκρατία, δικαιώματα*, ΔτΑ, 84/2020, σ. 414.

Όπως έδειξε η ελληνική και η διεθνής εμπειρία, η πανδημική κρίση επηρέασε και τον τρόπο εφαρμογής της αρχής της αναλογικότητας<sup>81</sup>, η οποία στην περίπτωση αυτήν λειτούργησε κατ' αποτέλεσμα περισσότερο ως θεμέλιο παρά ως περιορισμός των περιορισμών των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Πράγματι, απ' όσο γνωρίζω κανένα ελληνικό δικαστήριο δεν έκρινε ως αντισυνταγματικά λόγω παραβίασης της αρχής της αναλογικότητας τα αυστηρά περιοριστικά μέτρα για την αντιμετώπιση της πανδημίας (lockdown, διατήρηση πρόσθετων περιορισμών και μετά το lockdown στη φάση της «συμβίωσης με τον ίο», αυτοδιαγνωστικά τεστ, πιστοποιητικά εμβολιασμού ή νόσησης, υποχρεωτικός εμβολιασμός για συγκεκριμένες κατηγορίες εργαζομένων ή ηλικιακές ομάδες, μη αποδοχή εργασίας και περικοπή ή μη καταβολή αποδοχών στην περίπτωση άρνησης υποβολής σε αυτοδιαγνωστικό έλεγχο ή άρνησης εμβολιασμού)<sup>82</sup>, και το ίδιο ισχύει, ως γενική τάση, και για τη διοικητική και συνταγματική νομολογία των άλλων ευρωπαϊκών Κρατών.

Δύο είναι νομίζω τα καινούργια στοιχεία του ελέγχου της αρχής της αναλογικότητας από τα ελληνικά δικαστήρια κατά τη διάρκεια της υγειονομικής κρίσης, τα οποία μια συγκριτική έρευνα θα μπορούσε να εντοπίσει και σε ξένες νομολογίες της τρέχουσας περιόδου.

Πρώτον, η συναρμογή της αρχής της αναλογικότητας με την αρχή της προφύλαξης, η οποία διευρύνει τα περιθώρια διακριτικής ευχέρειας του κοινού νομοθέτη όσον αφορά την πρόγνωση του για την καταλληλότητά τους και τη διάγνωση του για την αναγκαιότητά τους (βλ. π.χ. ΣτΕ 1386/2021 Τμ. Δ' σκ. 9). Και δεύτερον, μια «προ-δομημένη» στάθμιση των αγαθών με αναγνώριση της υπεροχής των αγαθών

(81) Βλ. ενδεικτικά τις δικαστικές αποφάσεις που παρατίθενται σε: *ΔιΔικ*, 5/2020, σ. 854, επιμ. Ε. Τρουλιού και το γενικό σχόλιο του Δ. Φιλίππου, *Ελληνική διοικητική δικαιοσύνη και υγειονομική κρίση - Η συνταγματικότητα των μέτρων για την αντιμετώπιση της πανδημίας*, σ. 848 επ. (όπου και αναφορά in fine στον διάσημο φιλόσοφο Giorgio Agamben ο οποίος εκείνη την περίοδο υποστήριξε ότι ο Covid-19 είναι μια ... βιοπολιτική επινόηση).

(82) Έτσι, κατά βάση, ιδίως κατά την πρώτη φάση της πανδημίας, και η θεωρία. Βλ. ενδεικτικά *Eu. Βενιζέλου*, *Πανδημία, θεμελιώδη δικαιώματα και δημοκρατία*, ΔτΑ, 84/2020, σ. 275 επ., *Ξ. Κοντιάδη*, *Πανδημία, βιοπολιτική και δικαιώματα*, 2020, σ. 81 επ., *Ξ. Κοντιάδη/Α. Φοτιάδου*, *Πανδημία, Κράτος πρόληψης και ανθεκτικότητα του Συντάγματος*, *ΕφημΔΔ*, 1/2020, σ. 17 επ. (για την προσαρμοστικότητα της αρχής της αναλογικότητας, ό.π., σ. 26), *Σπ. Βλαχόπουλου*, *Συνταγματικός μισθροδατισμός*, 2020, σ. 37 επ., *Χ. Τσιλιώτη*, *Τα περιοριστικά μέτρα για την αντιμετώπιση της πανδημίας Covid-19 στο σύστημα προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων*, ΔτΑ, 84/2020, σ. 431 επ., *Β. Τζέμου*, *Η μέρα νύχτα. Η πανδημία, η ζωή ως το υπέρτατο αγαθό και οι δύο όψεις της αναλογικότητας*, ΔτΑ, 85/2020, σ. 663 επ.



της ζωής και της υγείας έναντι όλων των άλλων συνταγματικών αγαθών (βλ. π.χ. ΣτΕ 1386/2021 Τμ. Δ' καθώς και ΠρδρΠρΑθ ΑΡ 342/2020 στην οποία γίνεται ρητά λόγος για την υγεία των πολιτών ως «υπέρτερο αγαθό»). Η ιεράρχηση αυτή των συνταγματικών αγαθών έγινε πρωτογενώς από τον κοινό νομοθέτη και μάλιστα χωρίς κάποια ιδιαίτερη έγνοια για την αναζήτηση «συμψηφιστικών λύσεων» που θα μπορούσαν ή θα έπρεπε ίσως να υπάρχουν, αλλά αυτό ήταν ένα θέμα δευτερεύον στις δοσμένες συνθήκες. Η νομολογία ήρθε να επικυρώσει αυτή την ιεράρχηση χωρίς πάντως να δεσμεύεται ότι αυτή η σχεδόν απόλυτη προτεραιότητα του δικαιώματος στην προστασία της υγείας θα πρέπει να υπάρχει σε όλες τις φάσεις της εξέλιξης της πανδημίας.

*Μήπως έτσι φθάσαμε σε αυτό που φοβόταν ο Σταύρος Τσακυράκης<sup>83</sup>, δηλαδή σε μια χρήση της αρχής της αναλογικότητας υπέρ του «κοινού καλού» που παραμερίζει τα θεμελιώδη δικαιώματα και τελικά οδηγεί στην υπόκλιση του δικαστή στη βούληση του κοινού νομοθέτη, σε μια deferential review; Σίγουρα, δεν ήταν αυτή η πρόθεση του αναθεωρητικού νομοθέτη του 2001, αλλιώς δεν υπήρχε λόγος να θεσπιστεί ρητά η αρχή αυτή στο ισχύον Σύνταγμα (βλ. παραπάνω, υπό II), και πάντως δεν θα ευσταθούσε στην προκειμένη περίπτωση μια τέτοια κριτική. Η συγκεκριμένη χρήση της αρχής της αναλογικότητας αποτελεί προϊόν όλως ειδικών περιστάσεων και δεν ήταν προσανατολισμένη στην εξυπηρέτηση ενός αφηρημένου «κοινού καλού» αλλά στην προστασία της δημόσιας υγείας που αποτελεί τη συλλογική διάσταση του ατομικού δικαιώματος στην υγεία.*

Από την άποψη αυτήν, δεν υπήρξε υποταγή των θεμελιωδών δικαιωμάτων σε ένα απρόσωπο συλλογικό

συμφέρον, ξένο προς τα ατομικά συμφέροντα, αλλά μια σύγκρουση θεμελιωδών δικαιωμάτων, η οποία υπό τις συνθήκες της πανδημίας δεν θα μπορούσε παρά να αποβεί υπέρ του δικαιώματος στην υγεία, επειδή πολύ απλά σε μια τέτοια κατάσταση ανάγκης υπερισχύει η αρχή *primum vivere*<sup>84</sup>. Η σύγκρουση αυτή εκδηλώθηκε και στο εσωτερικό του δικαιώματος στην υγεία, με την εύλογη υποχώρηση της ατομικής ελευθερίας αυτοκαθορισμού σε θέματα υγείας, χάριν της προστασίας του δικαιώματος στην υγεία των άλλων και της αποτροπής της κατάρρευσης του δημοσίου υγειονομικού συστήματος, η ύπαρξη του οποίου εγγυάται το κοινωνικό δικαίωμα στην υγεία<sup>85</sup>. Μάλιστα, στη συγκυρία αυτήν, κατά την οποία η ελευθερία αυτοκαθορισμού του ατόμου σχετικά με την προστασία της υγείας του μπορεί να προκαλέσει βλάβη στην υγεία των άλλων ή ακόμα και τον θάνατο τους, επεκτείνεται η εμβέλεια της αρχής της αλληλεγγύης κατά το άρθρο 25 § 4 Συντ. και πέρα από τη σφαίρα των τυποποιημένων συνταγματικών καθηκόντων, ώστε να μπορεί να θεμελιωθεί σε αυτήν η υποχρέωση εμβολιασμού<sup>86</sup>.

(84) Πρβλ. Α. Μανιτάκη, Η προστασία της ζωής ως συνταγματικής αξίας, ΕφημΔΔ, 3/2020, σ. 250 επ., ιδίως σ. 258 επ.

(85) Για τις επιμέρους όψεις του δικαιώματος στην υγεία, οι οποίες μπορούν όλες κατά τη γνώμη μου να ενταχθούν στο νέο άρθρο 5 § 5 εδ. α' Συντ. που κατοχυρώνει το δικαίωμα στην προστασία της υγείας εν γένει, βλ. Χ. Ανθόπουλου, Πανδημία, δικαίωμα στην υγεία και καθήκον αλληλεγγύης, ΕφημΔΔ, 1/2020, σ. 28 επ.

(86) Βλ. Χ. Ανθόπουλου, Πανδημία, δικαίωμα στην υγεία και καθήκον αλληλεγγύης, ό.π., σ. 34. Για την κλιμάκωση της υποχρέωσης εμβολιασμού από έμμεση (π.χ. με την επιβολή περιορισμών στην άσκηση δικαιωμάτων των μη εμβολιασθέντων) σε άμεση (με επιβολή διοικητικών ή άλλων κυρώσεων στους μη εμβολιασθέντες) βλ. Χ. Τσιλιώτη, Αστική ευθύνη του Δημοσίου από τον Αντί-Covid-19 εμβολιασμό: η ένταξη του ζητήματος στην προβληματική της αστικής ευθύνης του Δημοσίου υπό νόμιμες πράξεις των οργάνων του, ΕφημΔΔ, 5/2021, σ. 637 επ. Για τη γενικότερη προβληματική βλ. Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου, Φ. Παναγοπούλου - Κουτνατζή, Περί της υποχρεωτικότητας του εμβολιασμού σε περίοδο πανδημίας, 2021, Χρ. Ακριβοπούλου, Πανδημία, εμβολιαστικές πολιτικές και ανθρώπινα δικαιώματα, ΕφημΔΔ, 2/2021, σ. 245 επ., Β. Χρήστου, Ο υποχρεωτικός εμβολιασμός του γενικού πληθυσμού και η πολιτική σημασία της δημόσιας υγείας, ΘΠΔΔ, 7/2021, σ. 672 επ., Ν. Σουρή, Η δυνατότητα του υποχρεωτικού εμβολιασμού, ΕφημΔΔ, 3/2021, σ. 443 επ. Απ. Βλαχογιάννη, Υποχρεωτικός εμβολιασμός και Covid-19, <constitutionalism.gr>, 3.12.2020. Από την άποψη της ΕΣΔΑ βλ. το σχόλιο της Ε. Χρυσουλάκη στην υπόθεση *Vanīčka*, ΕφημΔΔ, 3/2021, σ. 334 επ. Από θεωρητικο-συνταγματική άποψη, η πιο ενδιαφέρουσα όψη του θέματος αυτού είναι ο μετασχηματισμός σε συνθήκες πανδημίας του δικαιώματος στην υγεία σε δικαίωμα-καθήκον στην υγεία. Βλ. επ' αυτού και Γ. Καραβοκίρη, Πανδημία και μεθοδολογία: μια πραγματολογική ανάγνωση των συνταγματικών δικαιωμάτων, ΕφημΔΔ, 1/2021, σ. 105. Στην προ κορονοϊού εποχή το εγγύτερο προηγούμενο ήταν η θέσπιση υποχρέωσης χρήσης ζωνών ασφαλείας ή προστατευτικού κράνους. Βλ. σχετικά *Εντ. Φυτράκη*, «Για το καλό σου»: Η ποινική καταστολή των αυτοπροσβολών και η διάσταση μεταξύ ατομικού αγαθού και κοινω-

(83) S. Tsakyrakis, Proportionality: An assault on human rights? I. CON, 2009, σ. 468 επ. Από τη μεγάλη διεθνή και παγκόσμια συζήτηση που προκάλεσε η μελέτη αυτή του Σταύρου Τσακυράκη, κάτι ιδιαίτερα τιμητικό για την ελληνική συνταγματική επιστήμη, ξεχωρίζω για τη θεωρητική του εκλέπτυνση το βιβλίο του Francisco Urbina, A critique of proportionality and balancing, 2017, ο οποίος επεξεργάζεται περαιτέρω την κριτική του Τσακυράκη (βλ. ιδίως σ. 98 επ.). Ωστόσο, η κριτική αυτή ισχύει για ορισμένες μόνο θεωρίες της αναλογικότητας και ιδίως την πιο διαδεδομένη από αυτές, δηλαδή εκείνη του Robert Alexy, A theory of constitutional rights, 2002, ιδίως σ. 66 επ., σ. 406, ο οποίος απορρίπτει οποιαδήποτε ιεράρχηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων με βάση την κοινωνική και συνταγματική σπουδαιότητά τους και αντιμετωπίζει επί ίσοις όροις τα θεμελιώδη δικαιώματα και τα δημόσια συμφέροντα στην βάση μιας στάθμισης ad hoc. Πρβλ. την κριτική του Α. Barak, Proportionality. Constitutional rights and their limitations, 2012, ιδίως σ. 528 επ., σ. 542 επ., ιδίως σ. 545 - 546. Πρβλ. και Κ. Tuori, Fundamental rights principles: disciplining the instrumentalism of policies, σε: Agustin José Menéndez - Eric Oddvar Eriksen (επιμ.), Arguing Fundamental Rights, 2006 (τόμος αφιερωμένος στο έργο του Robert Alexy), σ. 33 επ., ιδίως σ. 36 - 38.

Μια περαιτέρω ανάπτυξη ή μάλλον διακλάδωση της αρχής της αναλογικότητας, που έχει την προϊστορία της στο δίκαιο του περιβάλλοντος, αποτελεί η δικαστική απαίτηση προς τον κοινό νομοθέτη για παροχή επαρκών εξηγήσεων που μπορούν να δικαιολογήσουν *in concreto*, δηλαδή όχι μόνο με την επίκληση της κατάστασης οικονομικής ανάγκης, την επί τα χείρω τροποποίηση της κοινωνικής νομοθεσίας, ειδικότερα στον τομέα των συντάξεων<sup>87</sup>. Η τάση αυτή της ελληνικής νομολογίας, η οποία την ίδια εποχή εκδηλώθηκε και στη νομολογία του πορτογαλικού και του ιταλικού Συνταγματικού Δικαστηρίου<sup>88</sup>, έχει την αφετηρία της στην ΟΛΣΤΕ 2887/2015 και συμπυκνώθηκε δογματικά στη σκέψη της απόφασης ΟΛΕΛΣυν 137/2019 ότι «Όσο εντονότερη είναι η επέμβαση στο θεμελιώδες κοινωνικό δικαίωμα στη σύνταξη, τόσο απαιτητικότερος είναι ο

---

νικού συμφέροντος, σε: *Ι. Στράγγα και άλλων (επιμ.), Αγαθό, συμφέρον και δίκαιο*, 2012, σ. 909 - 910 και γενικότερες σκέψεις, σ. 918 - 926. Αλλά στην περίπτωση του υποχρεωτικού εμβολιασμού, εκτός από τη διάσταση του κοινωνικού κόστους, υπάρχει και η διάσταση της προστασίας της υγείας και της ζωής των άλλων, κάτι που δεν ισχύει για την υποχρέωση χρήσης ζωνών ασφαλείας ή προστατευτικού κράνους. Για μια δριμυία κριτική κατά τον υποχρεωτικού εμβολιασμού, που υπερασπίζεται την ελευθερία της υγείας, ακόμη και όταν διακυβεύεται η ατομική και η δημόσια υγεία των άλλων, βλ. *Κ. Βαθιώτη*, Από την πανδημία στην κλιματική αλλαγή, 2021, σ. 157 επ., σ. 219 επ.

(87) Βλ. *Ι. Σαομά*, Η λήψη υπόψη εμπειρικών δεδομένων κατά τον έλεγχο της συνταγματικότητας διατάξεων με τις οποίες επιβάλλεται περιοριστική αποδοχών (το ζήτημα της «αιτιολογίας» του νόμου) σε: *Τιμητικός Τόμος για τον Αντώνη Μανιτάκη*, 2019, σ. 458 επ. Για την υποχρέωση αιτιολογίας του νόμου στην προγενέστερη νομολογία βλ. *Κ. Γιαννακόπουλου*, Η επίδραση του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων, 2013, σ. 240 επ. Κατά τη γνώμη μου, ο νομολογιακός κανόνας της υποχρέωσης όχι απλώς της δικαιολόγησης αλλά της αιτιολογίας του νόμου, δηλαδή της απόδειξης από τον νομοθέτη της ύπαρξης εύλογης σχέσης ανάμεσα στις εμπειρικές προϋποθέσεις του νόμου και στους επιδιωκόμενους σκοπούς του, θέτει επιτακτικά το ζήτημα των «λειτουργικών» ορίων της συνταγματικής δικαιοσύνης (βλ. ως προς το θέμα αυτό, *Konrad Hesse*, Λειτουργικά όρια της συνταγματικής δικαιοσύνης, σε: *του ίδιου*, Το Σύνταγμα της πολιτικής ενότητας και της πρακτικής εναρμόνισης, μετάφραση-εισαγωγή του Στ.-Ι. Κουνατζή, 2017, σ. 245 επ.).

(88) Βλ. την απόφαση 862/2013 του πορτογαλικού Συνταγματικού Δικαστηρίου και ιδίως την απόφαση 70/2015 Ιταλικού Συνταγματικού Δικαστηρίου. Και οι δύο αυτές αποφάσεις αφορούσαν περιοριστικές συντάξεων και προκάλεσαν αντιδράσεις από ένα μέρος της θεωρίας για τον «δικαστικό ακτιβισμό» των οικείων Συνταγματικών Δικαστηρίων. Στην απόφαση του πορτογαλικού Συνταγματικού Δικαστηρίου γίνεται όμως βασικά έλεγχος κατ' ουσίαν των δημοσιονομικών μέτρων (βλ. *A.M. Guerra Martins*, Συνταγματικός Δικαστής, κοινωνικά δικαιώματα και κρίση δημοσίου χρέους. Η πορτογαλική συνταγματική νομολογία, ΕΔΚΑ, 3/2016, σ. 393), ενώ στην απόφαση του ιταλικού Συνταγματικού Δικαστηρίου το κύριο επιχείρημα για την κήρυξη της αντισυνταγματικότητας τους ήταν η απουσία επαρκούς αιτιολογίας τους (βλ. *A. Barbera*, La sentenza relativa al blocco pensionistico: una brutta pagina per la Corte, *rivistaic.it*, 15/5/2015).

δικαστικός έλεγχος αναφορικά με την τεκμηρίωση που πρέπει να στηρίζει το σχετικό νομοθετικό μέτρο, έτσι ώστε όταν διαπιστώνονται σημαντικές επεμβάσεις να απαιτείται όπως το Δικαστήριο ασκεί ένα βαθύτερο έλεγχο των πραγματικών γεγονότων που δικαιολογούν το μέτρο». Έτσι, ενώ, κατά την περίοδο της υγειονομικής κρίσης, ο δικαστικός έλεγχος της αναλογικότητας των περιορισμών των ατομικών δικαιωμάτων συμπορεύθηκε με τις θεμελιώδεις επιλογές του κοινού νομοθέτη για την αντιμετώπισή της, κατά την περίοδο της οικονομικής κρίσης από το 2015 και μετά<sup>89</sup> και ειδικότερα για νομοθετικές ρυθμίσεις που αφορούσαν τη μείωση των συντάξεων, ο δικαστικός έλεγχος της αρχής της αναλογικότητας, έστω με τον πλάγιο αυτόν τρόπο, που δεν αμφισβητεί κατ' αρχήν το ουσιαστικό περιεχόμενο των σχετικών ρυθμίσεων αλλά μόνον τον τρόπο της δικαιολόγησής τους, εισήγαγε ουσιαστικά ένα «τεκμήριο αντισυνταγματικότητας» τους όταν δεν υπάρχει ειδική τεκμηρίωση για την αναγκαιότητά τους. Με τον τρόπο αυτόν, δεν αποκαταστάθηκε, τουλάχιστον όχι για όλους, η πλήρης κανονιστική ακεραιότητα του άρθρου 22 § 5 Συντ., η οποία σύμφωνα με το ΣτΕ αντιστοιχεί σε ένα επίπεδο διαβίωσης του συνταξιούχου «όσο το δυνατόν εγγύτερο προς εκείνο που είχε κατακτήσει κατά τη διάρκεια του εργασιακού του βίου» (βλ. ΟΛΣΤΕ 2287/2015), εκ του αποτελέσματος όμως ανακόπηκε η τάση να θεωρείται η κοινωνική ασφάλιση ένα δικαίωμα χωρίς συνταγματικές εγγυήσεις<sup>90</sup>. Ήδη, με αφορμή τα ζητήματα συνταγματικότητας του ν. 4387/2016 για το ενιαίο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης, το ΣτΕ προχώρησε σε έναν πλήρη και κατ' ουσίαν έλεγχο των επιλογών του ασφαλιστικού νομοθέτη (βλ. π.χ. ΟΛΣΤΕ 1890/2019, ΟΛΣΤΕ 1891/2019), ανυψώνοντας περαιτέρω το επίπεδο ελέγχου συνταγματικότητας των νόμων στην Ελλάδα, τουλάχιστον (ή κυρίως) στο πεδίο του άρθρου 22 § 5 Συντ.<sup>91</sup>.

---

(89) Βλ. *Ευ. Βενιζέλου*, Η οικονομική κρίση ως δικανική πρόκληση σε: *Τιμητικός Τόμος για τον Αντώνη Μανιτάκη*, ό.π., σ. 102 επ., *A. Poulou*, Risposte giudiziarie alle misure di austerità: il caso della Grecia, σε: *C. Margiotta* (επιμ.), *Europa: diritto della crisi e crisi del diritto*, 2018, σ. 149 επ.

(90) «Κοινωνική ασφάλιση χωρίς εγγυήσεις» ήταν ο τίτλος ενός βιβλίου του *Αγγ. Στεργίου* σε μια εποχή (1992), κατά την οποία ήταν ακόμη αβέβαιη η λειτουργία του άρθρου 22 § 5 Συντ. (τότε 22 § 4 Συντ.) ως αρνητικού ορίου σε θεμελιώδεις επιλογές του κοινού νομοθέτη στον τομέα της κοινωνικοασφαλιστικής και συνταξιοδοτικής πολιτικής (ό.π., σ. 3 επ.). Βλ. σχετικά και *Ξ. Κοντιάδη*, Το κανονιστικό περιεχόμενο των κοινωνικών δικαιωμάτων κατά τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, σε: *Τόμο Τιμητικό του Συμβουλίου της Επικρατείας*, 2004, σ. 278 επ.

(91) Βλ. *Π. Παπαρηγοπούλου*, Κρατική εγγύηση, επάρκεια των συντάξεων, ανταποδοτικότητα και ενοποιήσεις στην πρόσφατη νομολογία του ΣτΕ για την κοινωνική ασφάλιση, *ΔτΚΑ*, 4/2019, σ. 712 επ. και *Αγγ. Στεργ*

Κατά τη διάρκεια της οικονομικής κρίσης, ο μέσος ετήσιος μισθός των Ελλήνων πολιτών έπεσε από το 18.567,36 ευρώ το 2010 στα 15.762,85 ευρώ το 2020. Πρόκειται για τη μεγαλύτερη πτώση του εθνικού μέσου μισθού στον χώρο της ΕΕ που οφείλεται στις διαδοχικές περικοπές των αποδοχών των εργαζομένων στον δημόσιο και ιδιωτικό τομέα στο πλαίσιο των λεγόμενων «μνημονιακών» μέτρων. Κατά την περίοδο αυτήν, υπήρξε, όμως, μια συνταγματική διάταξη, αυτή που αφορά τις αποδοχές των δικαστικών λειτουργιών (άρθρο 88 § 2 Συντ.), η οποία έτυχε ιδιαίτερης προστασίας από τη νομολογία των ανωτάτων δικαστηρίων της Χώρας. Η νομολογιακή ιστορία και το δημοσιονομικό κόστος του άρθρου 88 § 2 Συντ. το οποίο αποτελεί ένα κληροδότημα της Δ' Αναθεωρητικής Βουλής (1946 - 1950)<sup>92</sup> (βλ. το αντίστοιχο άρθρο 87 εδ. β' του Συντάγματος του 1952), θα πρέπει κάποτε να αποτελέσουν αντικείμενο ειδικής μελέτης, κυρίως από την πλευρά της πολιτικής επιστήμης, διότι εδώ το κρίσιμο θέμα είναι ακριβώς η σχέση του πολιτικού συστήματος με τη δικαστική εξουσία, δηλαδή η αδυναμία του πολιτικού συστήματος και των πολιτικών συνταγματικών οργάνων του Κράτους να εμποδίσουν την «αυτο-αξιοποίηση» του άρθρου 88 § 2 Συντ. από τους εφαρμο-

γίου. Η υποχρέωση σύνταξης αναλογιστικών μελετών με αφορμή τις αποφάσεις της ΟλΣτΕ 1889 - 1891/2019. Προς μια θεσμική ενδυνάμωση της κοινωνικής ασφάλισης, ΔτΚΑ, 4/2019, σ. 716 επ., ιδίως σ. 735 - 736, όπου και αναφορά στην έμμεση πλην σαφή θέση του ΣτΕ ότι οι αναλογιστικές μελέτες δεν μπορούν να δικαιολογήσουν οπισθοδρόμηση στην προστασία της αξιοπρεπούς διαβίωσης ασφαλισμένων και συνταξιούχων.

(92) Η διάταξη αυτή πρωτοεμφανίστηκε στο σχέδιο Συντάγματος που καταρτίστηκε από την Ειδική Κοινοβουλευτική Επιτροπή του ΞΗ' ψηφίσματος της Δ' Αναθεωρητικής Βουλής και το οποίο στη συνέχεια ψηφίστηκε ως το νέο Σύνταγμα της χώρας από τη Βουλή που προήλθε από τις εκλογές της 9ης Σεπτεμβρίου 1951. Η ειδική αυτή ρύθμιση ζητήθηκε από τους Προέδρους των τριών Ανωτάτων Δικαστηρίων της Χώρας και συζητήθηκε στην απογευματινή συνεδρίαση της Πέμπτης 29 Σεπτεμβρίου 1949, υπό την προεδρία του Γεωργ. Μπακόπουλου. Μολονότι διατυπώθηκαν επιφυλάξεις για το εάν οι δικαστές αποτελούν άμεσα (δηλαδή συνταγματικά) όργανα του Κράτους (βλ. την τοποθέτηση του Θ. Τσάτσου, κατά τον οποίο άμεσα όργανα του Κράτους θα έπρεπε να θεωρούνται ο αρχηγός του Κράτους -τότε ο Βασιλεύς- η Βουλή και η Κυβέρνηση), οι περισσότεροι, αν και όχι όλοι, οι βουλευτές, συμφώνησαν για τη θέσπιση στο Σύνταγμα της διάταξης αυτής, λόγω του πολύ χαμηλού εκείνη την εποχή μισθού των δικαστών. Αλλά, όπως διευκρίνισε κατά τις προπαρασκευαστικές εργασίες ο Πρόεδρος της Επιτροπής Γεωργ. Μπακόπουλος, η διάταξη δεν καθόριζε μισθό αλλά «μίαν κατευθυντήριαν γραμμήν, την οποία ο νομοθέτης ... θα έχει και πρέπει να έχει υπ' όψει του». Μάλιστα, η σύγκριση δεν γινόταν με τη βουλευτική αποζημίωση αλλά με τον μισθό των άλλων διοικητικών υπαλλήλων. Για τη συζήτηση αυτή βλ. Εστενογραφημένα Πρακτικά της Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος (Ψήφισμα ΞΗ'), Προεδρία Γεωργίου Μπακόπουλου, Εν Αθήναις, 1953, σ. 291 - 307 (για την τοποθέτηση του Θ. Τσάτσου, βλ. ό.π., σ. 295, και του Γ. Μπακόπουλου, ό.π., σ. 302).

στές του<sup>93</sup>. Από νομικής πλευράς το παράδοξο μιας δίκης στην οποία προσφεύγοντες και δικάζοντες έχουν εξ αντικείμενου κοινό συμφέρον προς συγκεκριμένη έκβαση της από την οποία όλοι θα ωφεληθούν είναι αξεπέραστο<sup>94</sup>. Ο αναθεωρητικός νομοθέτης του 2001 πλανήθηκε στην προσδοκία του ότι η ίδρυση του Ειδικού Δικαστηρίου του άρθρου 88 § 2 εδ. β' Συντ. με τη συμμετοχή τριών καθηγητών Νομικής, τριών δικηγόρων και τριών δικαστικών λειτουργών, θα συγκρατούσε την ήδη διαμορφωθείσα με επικεφαλής το ΣτΕ νομολογιακή τάση να ερμηνεύεται το άρθρο 88 § 2 υπό το πρίσμα του μισθολογικού συμφέροντος των δικαστών<sup>95</sup>. Στην απόφαση 13/2006, το Δικαστήριο αυτό «δημιούργησε» ένα νέο μισθολόγιο των δικαστικών λειτουργών με βάση τις προκλητικές πράγματι αποδοχές του προέδρου της ΕΕΤΤ. Μειοψήφησαν οι τρεις καθηγητές Νομικής (Νικόλαος Ρόκας, Σωτήριος Λύτρας, Ευάγγελος Περράκης), οι οποίοι επεσήμαναν, εκτός των άλλων, ότι δεν επιτρέπεται επί τη βάση απλώς του άρθρου 88 § 2 Συντ. η υποκατάσταση του Δικαστηρίου σε έργα δημοσιονομικού νομοθέτη με κίνδυνο την εξουθένωση των οικονομικών του Κράτους. Την ίδια γραμμή τήρησε το Δικαστήριο και στη φάση της πιο μεγάλης όξυνσης της οικονομικής κρίσης με την απόφαση 88/2013, με μειοψηφία του καθηγητή Φίλιππου Σπυρόπουλου, της καθηγήτριας Δήμητρας Παπαδοπούλου και του δικηγόρου Παναγιώτη Βασιλικόπουλου. Κάπως έτσι ξεκίνησε η «αντιμνημονιακή» νομολογία στην Ελλάδα που επεκτάθηκε στη συνέχεια και στα άλλα ειδικά μισθολόγια. Επειδή, όπως γράφει ο επίτιμος Αντιπρόεδρος του ΣτΕ Δημοσθένης Πετρούλιας, «ίσως οι δικαστές [να μην] θέλησαν να κατηγορηθούν ότι επιφυλάσσουν μόνον στους εαυτούς τους προνομιακή μισθολογική μεταχείριση»<sup>96</sup>.

(93) Ο Φ. Βεγλερής ήδη από το 1951 με αφορμή απόφαση του ΣτΕ (Ολ. 2080/1949) που επεξεύρινε και στους δικαστικούς λειτουργούς μισθολογικό ευεργέτημα που είχε παρασχεθεί σε άλλη κατηγορία δημοσίων υπαλλήλων είχε διαγνώσει εν τω γεννάσθαι τη νομολογιακή αυτή τάση, προτού μάλιστα τεθεί σε ισχύ το Σύνταγμα του 1952. Βλ. το σχόλιό του «Το πρόβλημα της παραβάσεως της ισότητος εκ παραλείψεως του νομοθέτη», Νέον Δίκαιον 7, 1951, σ. 436 επ. αναδημοσιευμένο στο βιβλίο του Παρατηρήσεις επί της νομολογίας περί του δημόσιου δίκαιου, 1955, ό.π., σ. 112, σ. 122.

(94) Ο Χρ. Τριανταφυλλίδης, Το ειδικό μισθολόγιο των δικαστών, ΔιΔικ, 6/2019, σ. 894 επ. στην εμπεριστατωμένη επισκόπησή του για τη νομολογιακή χρήση του άρθρου 88 § 2 Συντ. δεν αποδίδει ιδιαίτερο βάρος στην ένσταση αυτήν.

(95) Βλ. Ευ. Βενιζέλου, Το αναθεωρητικό κληροδότημα, ό.π., σ. 344 - 346.

(96) Βλ. Δ. Πετρούλια, Το Συμβούλιο της Επικρατείας, η ασφάλεια του δικαίου και η δημοσιονομική ισορροπία του Κράτους, the books' journal, 111/2020, σ. 36 επ. (το παρατιθέμενο στο κείμενο απόσπασμα βρίσκεται στη σ. 37 in fine).



# Το άρθρο 28, η ερμηνευτική δήλωση υπ' αυτό, και η «ευρωπαϊκή ολοκλήρωση»\*

του Κώστα Μαυριά

Ομότιμου Καθηγητή Συνταγματικού Δικαίου στη Νομική Σχολή Πανεπιστημίου Αθηνών,  
Προέδρου Επιστημονικού Συμβουλίου της Βουλής

Στη σύντομη αυτή παρέμβασή μου, μετά τις εξαιρετικές εισηγήσεις που ακούσθηκαν, θα αναφερθώ στο κλίμα που επικράτησε κατά τις συζητήσεις στη Βουλή, στην εισφορά της αναθεώρησης του 2001, αλλά και στη δυναμική της, όπως, εν γένει, στη δυναμική των αναθεωρήσεων του συνταγματικού χάρτη έναντι του μορφώματος που συνιστά η Ευρωπαϊκή Ένωση.

Κατά την αναθεώρηση του 2001, την οποία είχα την τύχη να παρακολουθήσω ανελλιπώς, πολύ σημαντικός και δημιουργικός υπήρξε και ο διάλογος που αναπτυσσόταν εντός μεν της Βουλής, εκτός δε της αίθουσας της Ολομέλειας. Πράγματι, συχνά, σε διαλείμματα, αλλά και μετά την ολοκλήρωση του προγράμματος της ημέρας, ο εισηγητής της πλειοψηφίας, ο εισηγητής της αξιωματικής αντιπολίτευσης και αγορητές εκπρόσωποι από τα λοιπά κόμματα, όπως και μέλη του κοινοβουλίου που είχαν συμβάλει με διεξοδικές παρεμβάσεις στη συζήτηση, προέβαιναν σε περαιτέρω ανταλλαγή απόψεων, με την άνεση που προσδίδει σε έναν διάλογο ο άτυπος χαρακτήρας του. Στις άτυπες αυτές συζητήσεις είχα συχνά την ευκαιρία να μετάσχω. Έτσι, μολοντί κατά την αναθεώρηση του 2001 δεν αναπτύχθηκε ο συστηματικός διάλογος εκπροσώπων της επιστήμης και της δικαιοσύνης, ο οποίος συνόδευσε την αναθεώρηση του 1986 και έλαβε χώρα στην παλαιά αίθουσα διασκέψεων του Συμβουλίου της Επικρατείας, όταν αυτό στεγαζόταν στο κτήριο της Βουλής, η διάρκεια της αναθεωρητικής διαδικασίας του 2001 και οι εκτός της Ολομέλειας της Βουλής συζητήσεις αποτέλεσαν παράγοντες που ενίσχυσαν το εντός της Ολομέλειας επιτελεσθέν έργο.

(\*) Γραπτή απόδοση της παρέμβασης του Ομότιμου Καθηγητή Κώστα Μαυριά στο σεμινάριο «Η αναθεώρηση του 2001 είκοσι χρόνια και δυο αναθεωρήσεις (2008 και 2019) μετά» που διεξήχθη διαδικτυακά στο πλαίσιο του μαθήματος του Συνταγματικού Δικαίου στο Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών της Νομικής Σχολής ΑΠΘ.

Κοινή ήταν η εντύπωση, μολοντί όχι πάντοτε υπό τις αυτές εκτιμήσεις, ότι μία νέα αναθεώρηση του Συντάγματος είχε καταστεί αναγκαία.

Επισημάνσεις που ακούσθηκαν σήμερα ως προς κάποια σημεία της αναθεώρησης τα οποία θα μπορούσαν, ενδεχομένως, να είχαν τύχει διαφορετικής προσέγγισης, δεν αναιρούν τη γενική εικόνα, ότι η αναθεώρηση υπήρξε προϊόν σε βάθος επίγνωσης, από μέρους των εισηγητών, των ειδικών αγορητών και των λοιπών ομιλητών, των λόγων που τη θεμελίωναν, και επιτυχούς αντιμετώπισής τους. Η οποία οφείλεται όχι μόνο στην ευστοχία και την πληρότητα των αναθεωρητικών προτάσεων, αλλά και στη διάθεση ανεύρεσης λύσεων κοινά αποδεκτών η οποία επικράτησε κατά τις συζητήσεις. Όθεν και ο χαρακτηρισμός της αναθεώρησης ως συναινετικής.

Η αναθεώρηση του 2001 υπήρξε και η πλέον εκτεταμένη, μέχρι σήμερα. Χαρακτηριστικό εξαιτίας του οποίου δέχθηκε την κριτική ότι υπήρξε διάσπαρτη, και όχι επικεντρωμένη σε κύρια θεματική. Η κριτική αυτή έχει, όμως, σχέση με την επιλογή των σημείων μίας αναθεώρησης η οποία, όταν είναι εκτεταμένη, δεν μπορεί παρά να είναι και διάσπαρτη. Διάσπαρτη, επομένως, πλην όμως με διακριτούς άξονες, και η οποία, στην πράξη, απέδωσε σε μεγάλο βαθμό αυτό που μπορούσε κανείς να αναμείνει ως προς τους τεθέντες στόχους της. Και αυτό χάρις όχι μόνο στο έργο των συντεταγμένων λειτουργιών τόσο κατά την εξειδίκευσή της διά του νόμου όσο και την εφαρμογή της από τα όργανα της Διοίκησης, όπως και τον έλεγχο της από τη Δικαιοσύνη, αλλά και στις επισημάνσεις της θεωρίας ως προς ζητήματα ερμηνείας των σχετικών διατάξεων.

Σημείο της που αμφισβητήθηκε, όπως ήδη αναφέρθηκε, και που υπήρξε αντικείμενο το οποίο απασχόλησε και το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, ήταν η θέσπιση ενός περίπου απόλυτου επαγγελματικού ασυμβιβάστου των Βου-



λευτών<sup>1</sup>, το οποίο καταργήθηκε στην επόμενη αναθεώρηση ως δυσεφάρμοστο και ως ικανό να αποτρέψει άξιους πολίτες από την υποβολή υποψηφιότητας για την ανάδειξη στο βουλευτικό λειτουργήμα. Αναμφισβήτητα, όμως, υπέρ της αναθεώρησης απαρριθμούνται ρυθμίσεις με στόχο την ενίσχυση της προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου, όπως τα δικαιώματα που έχουν σχέση με την πληροφόρηση. Δηλαδή, τη συμμετοχή στην αποκληθείσα, στο κείμενο του Συντάγματος, «κοινωνία της πληροφορίας», αφενός, και την προστασία των προσωπικών δεδομένων, αφετέρου. Αλλά και ρυθμίσεις, μεταξύ άλλων, σχετικές με τον σχεδιασμό δημογραφικής πολιτικής, την προστασία της ιδιοκτησίας έναντι απαλλοτριώσεων για δημόσια ωφέλεια, την ενίσχυση του κοινωνικού κράτους, την αναγωγή ανεξάρτητων αρχών σε συνταγματικούς θεσμούς, με παράλληλη ενίσχυση των αρμοδιοτήτων της Βουλής όσον αφορά την επιλογή των μελών τους, την ενίσχυση της αυτοτέλειας των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, την παραπομπή από τα Τμήματα στην Ολομέλεια των ανώτατων δικαστηρίων των ζητημάτων αντισυνταγματικότητας, ώστε να διασφαλίζεται η ενότητα της σχετικής νομολογίας.

Παρακολουθώντας τις εισηγήσεις της ημερίδας, ανέμεσα και, τελικά, άκουσα να γίνεται αναφορά και στην «ευρωπαϊκή ολοκλήρωση». Αναφορά η οποία έλαβε χώρα στο τέλος της εισήγησης του αγαπητού συναδέλφου κ. Χαράλαμπου Ανθόπουλου. Σε αυτήν ακριβώς θα περιορισθώ, λαμβάνοντας υπόψιν μου την ερμηνευτική δήλωση υπό το άρθρο 28 και, βέβαια, και τις παραγράφους 2 και 3 του άρθρου. Ερμηνευτική δήλωση η οποία είναι προσθήκη της αναθεώρησης του 2001, και σύμφωνα με την οποία το εν λόγω άρθρο αποτελεί θεμέλιο για τη συμμετοχή της χώρας στις διαδικασίες της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης<sup>2</sup>.

(1) Βλ., ενδεικτικά, *Κώστα Μαυριά*, Η δεύτερη αναθεώρηση του Συντάγματος και η θέσπιση του επαγγελματικού ασυμβίβαστου, σε Τιμητικό Τόμο για τα 170 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή 2004, σ. 583 και επ., και *του ιδίου*, Mandat parlementaire et réforme du régime des incompatibilités après la deuxième révision (2001) de la Constitution hellénique de 1975, Mélanges Pavle Nicolíć, Belgrade, 2004, σ. 315 και επ.

(2) Ως προς τη σημασία της ερμηνευτικής δήλωσης υπό το άρθρο 28 του Συντάγματος βλ., ενδεικτικά, *Ευάγγελο Βενιζέλο*, Το αναθεωρητικό κεκτημένο, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2002, σ. 234 και επ., ο οποίος, ειδικότερα, παρατηρεί ότι «(...) η ρητή αυτή αναφορά στην προοπτική της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και την ελληνική συμμετοχή σε αυτήν λειτουργεί ως κριτήριο ερμηνείας όχι μόνο του ίδιου του άρθρου 28, υπό το οποίο τίθεται η σχετική ερμηνευτική δήλωση, αλλά και κάθε άλλης συνταγμα-

για την πλειονότητα των ευρωπαϊκών χωρών, η συμμετοχή στο ευρωπαϊκό γίγνεσθαι φαίνεται ότι υπήρξε και εξακολουθεί να είναι επιδίωξη αυτονομίας. Πόσω μάλλον για όσες από αυτές δέχονταν και δέχονται, ειδικότερα, ισχυρή κοινωνική πίεση στο τομέα της ανεύρεσης εργασίας, και για τις οποίες η ελευθερία κυκλοφορίας και εγκατάστασης των εργαζομένων αποτελεί μέσο εκτόνωσης της, εκ των αναγκών εργασίας σε χώρες με ισχυρότερη οικονομία και μεγαλύτερες αναπτυξιακές δυνατότητες. Ταυτόχρονα, η ενίσχυση κλάδων των εθνικών οικονομιών στο πλαίσιο ενός ευρύτερου ευρωπαϊκού σχεδιασμού και, για την Ελλάδα και την Κύπρο, μόνες χώρες απειλούμενες στην εδαφική υπόστασή τους από χώρα του NATO, η συναίσθηση ασφάλειας που απορρέει από την ένταξη στην «ευρωπαϊκή οικογένεια», υπήρξαν και εξακολουθούν να αποτελούν ισχυρά κίνητρα συμμετοχής και παραμονής σε αυτή.

Τι σημαίνει, όμως, «ευρωπαϊκή ολοκλήρωση»;

Πρέπει να επισημανθεί ότι η ένταξη στην Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα<sup>3</sup> είχε, αρχικά τουλάχιστον, εκληφθεί ως διαδικασία επίτευξης στόχου που θα μείωνε μόνο σε έναν βαθμό την κυριαρχία των κρατών μελών της Ένωσης<sup>4</sup>, και δεν θα μετέβαλλε, κατά τα λοιπά, την υπόστασή τους ως κυρίαρχων οντοτήτων. Έτσι, το άρθρο 2 της ιδρυτικής Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας όριζε ότι η Κοινότητα είχε καθήκον, μέσω της δημιουργίας κοινής αγοράς και της προοδευτικής προσέγγισης της οικονομικής πολιτικής των κρατών μελών, να προάγει την αρμονική ανάπτυξη των οικονομικών δραστηριοτήτων σε ολόκληρη την Κοινότητα, τη συνεχή και ισόρροπη επέκταση, την αυξημένη σταθερότητα, την επιταχυνόμενη άνοδο του βιοτικού επιπέδου και στενότερες σχέσεις μεταξύ των κρατών που τη συγκροτούσαν. Ο όρος που κυριαρχούσε στη θεωρία ήταν η «ενοποίηση»<sup>5</sup>. Με την Ενιαία Ευ-

τακής διάταξης που συμπλέκεται ερμηνευτικά με το άρθρο 28 σε σχέση με την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση».

(3) Αργότερα, μετονομασθείσα, από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ (Τίτλος I άρθρο Ζ), σε Ευρωπαϊκή Κοινότητα.

(4) Επί του σχετικού προβληματισμού, υπό το καθεστώς των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, βλ. *Γιάννη Δρόσο*, Ελληνική συνταγματική τάξη και Ευρωπαϊκές Κοινότητες στις διεθνείς σχέσεις, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή 1987, σ. 45 και επ.

(5) Έτσι, ενδεικτικά, στη μονογραφία του, υπό τον τίτλο «Το Σύνταγμα και η διαδικασία της ευρωπαϊκής ενοποίησης», Τόμος πρώτος, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή 1982, ο Γιώργος Παπαδημητρίου χρησιμοποιεί τους όρους «ευρωπαϊκή ενοποίηση», η οποία ήταν το ζητούμενο τότε. Μάλιστα, στη διάρθρωση της ύλης προτάσσει ανάπτυξη

ρωπαϊκή Πράξη<sup>6</sup>, το 1986, αποφασίσθηκε η δημιουργία ενιαίας εσωτερικής αγοράς «και έγινε το πρώτο βήμα στην πολιτική –πέρα από την οικονομική– ενοποίηση της Ευρώπης, με την καθιέρωση ενός μηχανισμού χαλαρού συντονισμού της εξωτερικής πολιτικής των Κρατών Μελών, την Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνεργασία<sup>7</sup>».

Αυτό που, ιδίως, προστέθηκε, πολλά χρόνια αργότερα με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ (1992), στο άρθρο 2 της Συνθήκης Ίδρυσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, είναι ο στόχος δημιουργίας οικονομικής και νομισματικής ένωσης, η επιδίωξη υψηλού βαθμός σύγκλισης των οικονομικών επιδόσεων των κρατών μελών, η προαγωγή της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής και η αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών μελών<sup>8</sup>.

Τέλος, με τη Συνθήκη της Νίκαιας, τροποποιητική των προηγούμενων Συνθηκών, υιοθετείται ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και με τη Συνθήκη της Λισσαβώνας (2007) διακηρύσσεται, μεταξύ άλλων, ότι η Ένωση παρέχει στους πολίτες της χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης χωρίς εσωτερικά σύνορα, και ότι, στις σχέσεις της με τον λοιπό κόσμο, η Ένωση συμβάλλει στο ελεύθερο και δίκαιο εμπόριο, ότι, όταν οι επιδιωκόμε-

---

επί της έννοιας της της κυριαρχίας και των περιορισμών της, και καταλήγει με ανάπτυξη επί των ποιοτικά νέων περιορισμών της κυριαρχίας. Του αυτού όρου κάνει χρήση και η Τζούλια Ηλιοπούλου-Στράγγα στη μονογραφία της Ελληνικό Συνταγματικό δίκαιο και ευρωπαϊκή ενοποίηση, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή 1996. Βλ., επίσης, Μιχαήλ Κυπραίο, Σχέση Συντάγματος και ευρωπαϊκού κοινοτικού δικαίου, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα 1987. Τον όρο «ευρωπαϊκή ολοκλήρωση» χρησιμοποιεί ο Γιώργος Παπαδημητρίου στη μελέτη του Δημοκρατία και ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Τετράδια Συνταγματικού Δικαίου, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή 1993, ένδεκα χρόνια μετά.

(6) Βλ. Π. Δ. Δαγτόγλου, Η Συνθήκη της ΕΟΚ και η Συνθήκη του Μάαστριχτ. Η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή 1992.

(7) Δημήτρης Στεφάνου/Γιώργος Πετρουλάκης, Το ευρωπαϊκό σύνταγμα. Βασικές καινοτομίες στη δομή και τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εκδ. Παπαζηση, σ. 16.

(8) Για τη σημασία της ίδρυσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως νέας φάσης της διαδικασίας ολοκλήρωσης, υπό την έννοια και της διεύρυνσής της, βλ. Βασίλη Σκουρή, Εθιμνεία Συνθηκών για την Ευρωπαϊκή Ένωση και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή 2003, σ. 11 και επ., ο οποίος επισημαίνει ότι η αναφορά στην ένωση των λαών και όχι των κρατών επιβάλλει τρεις επισημάνσεις. Πρώτον, οι λαοί αποτελούν την έτερη νομιμοποιητική βάση της Ενώσεως. Δεύτερον, η χρησιμοποίηση του όρου λαοί στον πληθυντικό εκφράζει την άποψη ότι, κατά τις παραδοσιακές αντιλήψεις περί ομοιογένειας, δεν μπορεί να γίνει λόγος για έναν ευρωπαϊκό λαό (...). Τρίτον, η διάταξη αναφέρεται στους λαούς της Ευρώπης και όχι των κρατών μελών, πράγμα που εκφράζει την πρόθεση να μην περιοριστεί η ένωση στα νυν μέλη της Ενώσεως, αλλά να περιλάβει και άλλα κράτη και λαούς»

νοι σκοποί δεν είναι της αποκλειστικής αρμοδιότητάς της, η Ένωση παρεμβαίνει για την επίτευξή τους στην περίπτωση κατά την οποία αυτοί δεν μπορούν να επιτευχθούν από τη δράση μόνο των κρατών μελών, μπορεί δε να προβαίνει, στο πλαίσιο της ανάπτυξης προνομιακών σχέσεων με τις γειτονικές χώρες, στην κατάρτιση ειδικών συμφωνιών με αυτές. Η απόσταση μεταξύ των Συνθηκών του 2007 και αυτής του 1957 είναι πλέον σημαντική κατά το εύρος των αρμοδιοτήτων και τη θεσμική στόχευση<sup>9</sup>.

Καθώς το σημαντικότερο μέσο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης είναι η νομοθεσία, η συμβολή της τελευταίας στην επίτευξή της είναι καθοριστική. Πράγματι, ένα πολύ μεγάλο μέρος της εθνικών νομοθεσιών των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης συνιστά απλώς εναρμόνιση προς πράξεις που λαμβάνουν τα όργανα της τελευταίας ή ευθείας εφαρμογής τους. Και αυτό, υπό το κράτος της υπεροχής του ευρωπαϊκού δικαίου, ως προς τα πεδία, βέβαια, της αρμοδιότητάς του, τα οποία, όμως, καταλαμβάνουν πλείονες τομείς σε εθνικό επίπεδο. Αλλά, βέβαια, δεν μπορεί να προσαφθεί στην Ευρωπαϊκή Ένωση ότι κάνει χρήση (ενίοτε, όπως της προσάπτεται, και καθ' υπέρβασή τους) των αρμοδιοτήτων που της έχουν εκχωρηθεί.

Στο πλαίσιο αυτό, επισημαίνεται ότι σημείο τριβής μεταξύ των Ευρωπαϊκής Επιτροπής και κρατών μελών της Ένωσης αποτέλεσαν, παραδείγματος χάριν, τα τελευταία, χρόνια συμφωνίες ελεύθερου εμπορίου μεικτού χαρακτήρα, οι οποίες, μετά και τη Γνωμοδότηση C-2/15 του ΔΕΕ της 16ης Μαΐου του 2017, έπρεπε, για να ισχύσουν, να συνυπογραφούν και κυρωθούν από τα κράτη μέλη για ρυθμίσεις που αφορούν μη παραχωρημένες κρατικές αρμοδιότητες, όπως περί μη αμέσων επενδύσεων ή επί των τρόπων επίλυσης διαφορών σχετικά με τις ξένες επενδύσεις, ενώ, ευνοήτως, ως προς τις μη φέρουσες μεικτό χαρακτήρα συμφωνίες ελεύθερου εμπορίου, η αρμοδιότητα των οργάνων της Ένωσης δεν μπορεί να αμφισβητηθεί (άρθρα 206-7 ΣΛΕΕ).

Στον βαθμό που παρόμοιες συμφωνίες μεικτού χαρακτήρα παράγουν συνέπειες για τη γεωργική πολιτική των κρατών μελών, η οποία υφίσταται τις επιπτώσεις αυτών των συμφωνιών εκ του ανταγωνισμού των παραγόμενων εκτός Ευρωπαϊκής Ένωσης

---

(9) Ως προς την ευρωπαϊκή ενοποίηση ως ζήτημα της συνταγματικής θεωρίας, βλ. Νέδα Κανελλοπούλου - Μαλούχου, Η χειραφέτηση της Ευρώπης. Συνταγματική θεωρία της ευρωπαϊκής ενοποίησης, εκδ. Παπαζήση, 2012.

προϊόντων, θα πρέπει να σταθμισθεί εάν το συμφέρον του κοινοτικού καταναλωτή να αγοράζει φθηνότερα προέχει της διατήρησης των θέσεων εργασίας εντός της Ένωσης. Ένα ερώτημα στο οποίο η επελευθέρωση, σε μεγάλο βαθμό, αποβιομηχάνιση της Ευρώπης δεν συνιστά ευοίωνη απάντηση.

Σημείο, εξάλλου, τριβής μεταξύ οργάνων της Ένωσης και κρατών μελών της αποτελεί και το ζήτημα της μαζικής μετανάστευσης και ένταξης στην οικονομία και τον κοινωνικό ιστό των τελευταίων, προσώπων προερχόμενων από χώρες εκτός της Ευρώπης. Ζήτημα το οποίο, ως προς σημαντικές εκφάνσεις του, ρυθμίζεται κυρίως από τον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, από τις Οδηγίες της, αλλά και από τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Αλλά και ζήτημα το οποίο, στα πρώτα βήματα της ευρωπαϊκής ενοποίησης, ήταν περιορισμένο στις μετακινήσεις προσώπων κυρίως εντός του ευρωπαϊκού χώρου, και μακράν απέιχε των διαστάσεων που έχει προσλάβει σήμερα εκ της μετανάστευσης στην Ευρώπη μεγάλου αριθμού προσώπων προερχόμενων από άλλες Ηπείρους. Φαινόμενο του οποίου η σοβαρότητα προσλαμβάνει ακόμη μεγαλύτερη διάσταση υπό την αντίληψη ότι η διαρκής οικονομική ανάπτυξη είναι η μόνη δυνατή κατεύθυνση, χωρίς να λαμβάνεται υπόψιν το πεπερασμένο του χώρου και των φυσικών δυνατοτήτων του πλανήτη.

Στο πλαίσιο αυτό, ο ευρωπαϊκός χώρος παρέχει την εικόνα, πλέον, του πεδίου μίας «οντολογικού χαρακτήρα» μεταβολής της έννοιας του κράτους και ως προς συνιστώσες του, δηλαδή την κοινωνία και την αντίληψη περί κρατικής κυριαρχίας<sup>10</sup>. Μεταβολή η οποία, άλλωστε, αναδεικνύει την ομοσπονδία<sup>11</sup> της

(10) Βλ. *Αντώνη Μανιτάκη*, Το νόημα της κυριαρχίας και του Συντάγματος ενώπιον της παγκοσμιοποίησης, σε: Το δίκαιο μπροστά στην πρόκληση της παγκοσμιοποίησης, 2ο Συνέδριο των ελληνικών Νομικών Σχολών, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη 2002, σ. 94, ο οποίος εκφράζει την (αισιόδοξη) άποψη ότι «Η Ρήτρα της παραγράφου 3 [του άρθρου 28 του Συντάγματος] ιδίως εκείνης που επιτρέπει περιορισμούς στην εθνική κυριαρχία υπό την προϋπόθεση ότι δεν θίγονται "τα δικαιώματα του ανθρώπου και η Δημοκρατία" μπορεί να ενεργήσει αμφοτερόως ή και αντίστροφα και να λειτουργήσει ως γέφυρα και αγωγός επικοινωνίας της πολιτειακής έννοιας τάξης με την ευρωπαϊκή και την παγκόσμια».

(11) Την προβληματική επ' αυτού του ζητήματος αναπτύσσει ο *Νίκος Σκανδάμης* στο έργο του Το κράτος στην ευρωπαϊκή κοινότητα I, Νομικές Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή 1986, σ. 90-01, παρατηρώντας, ήδη στα μέσα της δεκαετίας του 1980, ότι «Η σχετική συγκεντρωτικότητα, που χαρακτηρίζει (...) την κρατική έννομη τάξη, αλλοιώνεται με την εμφάνιση μορφών διεθνούς οργάνωσης, που επιδιώκουν περισσότερο από την απλή συνεργασία, συγκεκριμένα δε την ομο-

Ευρωπαϊκής Ένωσης ως τον ορατό τελικό στόχο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης<sup>12</sup>.

Και ερωτάται, ποια η εμβέλεια της ερμηνευτικής δήλωσης στο άρθρο 28 του Συντάγματος του 1975, ως αποδίδουσας το περιεχόμενο ιδίως της παραγράφου 2 του άρθρου;

σπονδίαση. Τομείς της κρατικής δραστηριότητας ανατίθενται τότε σε διεθνείς οργανισμούς εξασθενώντας αντίστοιχα τον κρατικό σχηματισμό συγκέντρωσης. Η προϋπόθεση αυτή ανάθεση αρμοδιοτήτων από το κράτος στο διεθνή οργανισμό αποψιλώνει το πρώτο σε όφελος του δεύτερου, θέτει δε το εύλογο ερώτημα ποιός είναι ο βαθμός αποψίλωσης που συνεπάγεται αναίρεση του ίδιου του κλασσικού κρατικού σχήματος, που σημαίνει το τέλος της πορείας της ομοσπονδίασης, την ίδρυση δηλαδή ενός ομοσπονδιακού κράτους που οικειοποιεί στο διεθνές πεδίο την προσωπικότητα των ομόσπονδων κρατών. Οι Ευρωπαϊκές Κοινότητες επιδέχονται μια τέτοια τελεολογία, όχι όμως χωρίς επιφυλάξεις, που συνδέονται κυρίως με ένα διαφορούμενο θεσμικό λόγο, που οπωσδήποτε ενόησαν οι συντάκτες των ιδρυτικών συνθηκών, αλλά και συντήρησαν λίγο ή πολύ όλοι οι πρωταγωνιστές της πολιτικής αυτής διαδικασίας, ιδιαίτερα δε τα κράτη μέλη. Με άλλα λόγια, η εξέλιξη του εγχειρήματος της ομοσπονδίασης, που επιχειρείται μέσω των τριών διεθνών οργανισμών (ΕΚΑΧ, ΕΟΚ, ΕΚΑΕ), δεν είναι απλώς ανοικτή, αλλά και συνειδητά δηλώνεται ως τέτοια. Οιαδήποτε μάλιστα ομοσπονδιακή τελείωση αποσιωπάται και όταν ακόμα επιδιώκεται. Έτσι, ό,τι κείται πέραν του ήδη κεκτημένου παραμένει πράγματι τελικά άγνωστο, εν πάση δε περίπτωση, εριζώμενο. Δεδομένη, ως τμήμα του ήδη κεκτημένου, παραμένει μόνο η δυναμική του ίδιου του θεσμού, η ομοσπονδιακή του φορά. Κάτω από τις συνθήκες αυτές η Ευρωπαϊκή Κοινότητα του σήμερα και του αύριο προσδιορίζεται ορθότερα αρνητικά, με βάση αυτό που επιχειρεί να καταστεί αλλά ακόμα δεν είναι, δηλαδή ως *μ ε τ α κ ρ ά τ ο ς*». Βλ. και *Γ. Παπαδημητρίου*, Η αργόσυρτη πορεία προς την ευρωπαϊκή ομοσπονδίαση, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή 1997.

(12) Είναι χαρακτηριστικό ότι, όλο και συχνότερα, συγγραφείς χρησιμοποιούν την ορολογία «συνταγματικό δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης», για να υποδείξουν τους θεσμούς που τη διέπουν. Βλ., π.χ., *Edouard Dubout*, Droit constitutionnel de l'Union européenne, 1ère édition 2021, *Francisco Balaguer/Stéphane Pinon/Alexandre Viala*, Le Droit constitutionnel européen à l'épreuve de la crise économique et démocratique de l'Europe, 2015, *Francesco Dal Canto/Elena Malfatti/Saulle Panizza/Andrea Pertici*, Manuale di diritto costituzionale italiano ed europeo. Lo Stato e gli altri ordinamenti giuridici, i principi fondamentali e le istituzioni politiche (Vol. 1 e 2), 2021, *Pasquale Costanzo*, Testi normativi per lo studio del diritto costituzionale italiano ed europeo. Profili organizzativi (Vol. 1), 2019, *Cristina Elias Méndez/Yolanda Gómez Sánchez*, Derecho Constitucional Europeo, 2020, *Diego López Garrido*, Lecciones de Derecho Constitucional de España y de la Unión Europea Vol. I. II. III., 2021, *Carlos Ruiz Miguel*, Derecho Constitucional de la Unión Europea: Concepto. Proceso de integración. Organización, 2020, *Armin Bogdandy/Jürgen Bast*, Europäisches Verfassungsrecht: Theoretische und dogmatische Grundzüge, Springer-Lehrbuch, 2009, *Claus Dieter Classen/Ulrich Hufeld*, Europäisches Verfassungsrecht: Vertragliches Europaverfassungsrecht | Staatliches Verfassungsrecht, 2021, *Gernot Sydow/Fabian Wittreck*, Deutsches und Europäisches Verfassungsrecht I: Prinzipien, Institutionen, Verfahren, 2. Auflage, 2020, *Niels Petersen*, Deutsches und Europäisches Verfassungsrecht II: Grundrechte und Grundfreiheiten, 2019, *Armin Hatje/Peter-Christian Müller-Graff, et al.*, Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht: Zugleich Band 1 der Enzyklopädie Europarecht (Enzyklopädie Europarecht, 1) 2021.



Ερώτημα που, βέβαια, αφορά τη συνταγματική τάξη και των λοιπών κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Στο πλαίσιο προϊούσας θεσμικής και ουσιαστικής συρρίκνωσης της κρατικής κυριαρχίας, νομίζω ότι η ρήτρα της παραγράφου 3 του άρθρου 28 του Συντάγματος που θέτει τα δικαιώματα του ανθρώπου και τις βάσεις του δημοκρατικού πολιτεύματος, εν συνδυασμό προς την τήρηση των αρχών της ισότητας και της αμοιβαιότητας ως ασπίδες της, έχει λίγες πιθανότητες να λειτουργήσει «αμφιμερώς» έναντι της διαδικασίας ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Η αναθεώρηση του Συντάγματος κράτους μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι διαδικασία κανονιστικά οριοθετημένη εν σχέσει προς τις Συνθήκες<sup>13</sup>, με μόνη δυνατότητα, από τα κράτη μέλη, την πλειοδοσία ως προς την προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου<sup>14</sup> και, βέβαια, τη ρύθμιση όσων ζητημάτων έχουν αφεθεί στην αποκλειστική αρμοδιότητά τους. Το μέλλον των αναθεωρήσεων των εθνικών συνταγμάτων στην οικονομικά παγκοσμιοποιημένη Ευρωπαϊκή Ένωση δεν

(13) Βλ. και *Μιγάλη Κυπραίο*, Σχέση Συντάγματος και Ευρωπαϊκού Κοινοτικού Δικαίου, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα 1987, σ. 173, ο οποίος, υπό το καθεστώς του κοινοτικού δικαίου εκείνης της περιόδου, παρατηρούσε ότι «Η χάραξη των ορίων κατανομής της κυριαρχίας πρέπει πάντοτε να συνάγεται ερμηνευτικά από το κοινοτικό δίκαιο, ή να εξαρτάται από τη βούληση των κοινοτικών οργάνων, και σε περίπτωση διαφωνίας ν' αποφασίζει το ΔΕΚ».

(14) Ως προς τις συνταγματικές μεταβολές εκ των ευρωπαϊκών συνθηκών, παρατηρείται από την *Λίνα Παπαδοπούλου*, Εθνικό Σύνταγμα και κοινοτικό δίκαιο, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή 2009, σ. 434 - 435, ότι «(...) σε συμβολικό επίπεδο η αναγνώριση ότι οι ευρωπαϊκές συνθήκες αναπτύσσουν και μια τροποποιητική του Συντάγματος λειτουργία σημαίνει πως η πολιτική βούληση τους καλύπτει και τις εξαιτίας τους επερχόμενες συνταγματικές αλλαγές και άρα οι τελευταίες λαμβάνουν χώρα de jure βάσει του ελληνικού δικαίου».

μπορεί, επομένως, να είναι κάτι περισσότερο από την προσαρμογή τους προς μία πραγματικότητα της οποίας τα χαρακτηριστικά (θεσμικά και οικονομικά) διαμορφώνει ο στόχος της «ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης» ως κύρια αποστολή των οργάνων της Ένωσης.

Ως εκ τούτου, το ενδιαφέρον του ζητήματος μετατοπίζεται, συμψηφιστικά έναντι του περιορισμού της κυριαρχίας των κρατών μελών της Ένωσης<sup>15</sup>, στο ερώτημα αν ο ευρωπαϊκός οικονομικός γίγας θα μπορέσει, κάποτε, να εκφράζεται με γεωπολιτική ισχύ ανάλογη προς το οικονομικό του παράστημα. Προοπτική την οποία, μέχρι σήμερα, δεν φαίνεται να υπάρχουν στοιχεία ικανά να την υποστηρίξουν. Αντιθέτως, σε ζητήματα όπως, αυτό που, εσχάτως, σχετίζεται με την αποκαλούμενη «ουκρανική κρίση», υπόθεση κατ' εξοχήν ευρωπαϊκού ενδιαφέροντος, αποδεικνύονται, μία ακόμη φορά, μικρές οι δυνατότητες αυτοδύναμης γεωπολιτικής στρατηγικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ακριβώς γιατί τα κράτη μέλη έχουν, συχνά, συγκρουόμενα συμφέροντα, διαφορετικές δυνατότητες και διαφορετικές στοχεύσεις, και γιατί η χρήση, η οποία γίνεται κατά καιρούς, των όρων «ευρωπαϊκή κυριαρχία» έχει αντίκρυσμα, μέχρι σήμερα, κατ' εξοχήν εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ελάχιστο δε στο επίπεδο της εν γένει γεωπολιτικής.

(15) Ως προς το ζήτημα της υποχώρησης της εθνικής κυριαρχίας έναντι της παγκοσμιοποίησης της οικονομίας βλ. *Γιώργο Σωτηρέλη*, Σύνταγμα και Δημοκρατία στην εποχή της «παγκοσμιοποίησης», εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή 2000. Βλ., επίσης, ως προς την έννοια της παγκοσμιοποίησης, *Δημήτρη Χαραλάμπη*, Παγκοσμιοποίηση, Ανθρώπινα Δικαιώματα και ο σχεσιακός χαρακτήρας της εξουσίας στο έργο του Νίκου Πουλαντζά, σε: *Η Πολιτική σήμερα: Ο Νίκος Πουλαντζάς και η επικαιρότητα του έργου του*, εκδ. Θεμέλιο, 2001, σ. 335 και επ., και *του ιδίου*, Δημοκρατία και Παγκοσμιοποίηση, Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα, 1998.





# Η Αναθεώρηση του 2001 Είκοσι Χρόνια και Δύο Αναθεωρήσεις μετά – μια παρέμβαση στη συζήτηση\*

του Κώστα Χ. Χρυσόγονου

Καθηγητή Συνταγματικού Δικαίου Νομικής Σχολής ΑΠΘ

Κρίνοντας με την απόσταση του χρόνου των είκοσι ετών, μπορεί να πει κανείς ότι η συνταγματική αναθεώρηση του 2001 ήταν μια σημαντική στιγμή της Ελληνικής συνταγματικής ιστορίας και ένα περαιτέρω βήμα προς την ομαλοποίηση του πολιτειακού βίου στη χώρα, συμπληρωματικό βεβαίως προς το κύριο βήμα, το οποίο έγινε το 1974-5 και εκφράστηκε μέσα από το Σύνταγμα του 1975. Το Σύνταγμα του 1975, από λεκτική άποψη, ήταν ήδη, όπως έχει επισημάνει ο Ευάγγελος Βενιζέλος, πολύ ανώτερο σε σχέση με τα προϊσχύσαντα Ελληνικά συντάγματα, και μάλιστα βρισκόταν στην πρωτοπορία των ευρωπαϊκών Συνταγμάτων της εποχής του. Θέσπιζε επαρκή προστασία των δικαιωμάτων και κοινοβουλευτικούς θεσμούς σε επίπεδο συγκρίσιμο προς εκείνο των άλλων ευρωπαϊκών κρατών και μάλιστα μελών της τότε ΕΟΚ. Άρα, από λεκτική άποψη το Σύνταγμα του 1975 βρισκόταν ήδη σε ένα πολύ καλό επίπεδο. Βελτιώθηκε περαιτέρω, και μάλιστα σε ευρεία κλίμακα, το 2001 με μία αναθεώρηση που έθιξε περίπου το 1/3 των διατάξεών του και επέφερε βελτιώσεις, ορισμένες εκ των οποίων θα συμφωνήσω ότι έχουν παραμείνει αναξιόποινα κοιτάσματα. Θα το έλεγα αυτό κυρίως για την αρχή της αναλογικότητας. Έχω την εντύπωση ότι η ρητή κατοχύρωση της αρχής της αναλογικότητας στο άρθρο 25 θα μπορούσε να είχε αξιοποιηθεί περισσότερο, ιδίως σε ό,τι αφορά την πιο εντατική διεξαγωγή ελέγχου στο τρίτο στάδιο της αναλογικότητας, τη στάθμιση κόστους - οφέλους δηλαδή, η οποία παραμένει σε μία γκριζα ζώνη, μεταξύ του διεξάγεται και δεν διεξάγεται. Ή ακόμα και στον έλεγχο της καταλληλότητας και της αναγκαιότητας, ο οποίος πολ-

λές φορές διεκπεριώνεται από τα Ελληνικά δικαστήρια με έναν τρόπο χαρακτηριστικά συγκρατημένο και με διατυπώσεις του τύπου ότι δεν είναι προφανώς ακατάλληλος ή προφανώς μη αναγκαίος ο ένας ή ο άλλος περιορισμός του Α ή του Β δικαιώματος.

Αυτό δεν σημαίνει βεβαίως ότι ήταν μια αναθεώρηση αλάνθαστη. Είχε και τα προβληματικά της στοιχεία. Ανάμεσα σε αυτά ήταν ο βασικός μέτοχος, ήταν το επαγγελματικό ασυμβίβαστο που καταργήθηκε το 2008, πιθανόν και άλλα τα οποία θα μπορούσαμε να συζητήσουμε. Ωστόσο, σε γενικές γραμμές, επαναλαμβάνω, ήταν μια αναθεώρηση η οποία βελτίωσε έτι περαιτέρω το ήδη ικανοποιητικό κείμενο που είχαμε το 1975 και, άρα, υπό άλλες προϋποθέσεις, θα μπορούσε να συμβάλει στο να φτάσει η Ελλάδα σε ένα επίπεδο συγκρίσιμο προς εκείνα του αρχικού πυρήνα των κρατών-μελών της ΕΟΚ, σε ό,τι αφορά την προστασία των δικαιωμάτων και το επίπεδο εν γένει του δημοκρατικού συνταγματικού βίου. Όμως, αυτό δεν συμβαίνει.

Ας αφήσουμε τους περισσότερο ή λιγότερο συγκεκριμένους παράγοντες της οικονομικής κρίσης και ας δούμε την πραγματικότητα. Η πραγματικότητα είναι ότι στην Ελλάδα η λειτουργία του πολιτικού συστήματος παραμένει προβληματική. Από τις πρώτες στιγμές του νέου Ελληνικού κράτους, μέχρι σήμερα υπάρχουν πελατειακές στρεβλώσεις και εκδηλώνονται με διάφορους τρόπους, ενίοτε γραφικούς, όπως η οικογενειοκρατία, ενίοτε λιγότερο εμφανείς, αλλά πάντως υπαρκτούς. Εκδηλώνεται, επίσης, η Ελληνική υστέρηση στον σεβασμό ακόμη και των πιο παραδοσιακών ατομικών δικαιωμάτων, εκεί όπου έχουμε και τις πιο σκληρές παραβιάσεις, δηλαδή στην κατάσταση στις φυλακές, στη συμπεριφορά της Ελληνικής αστυνομίας απέναντι στους κρατούμενους, στις μαζικές παρακολουθήσεις τηλεφωνικών συνδιαλέξεων με απλή εισαγγελική διάταξη για λόγους υποτίθεται «εθνικής ασφάλειας» κ.ά.

(\*) Γραπτή απόδοση της παρέμβασης του Καθηγητή Κώστα Χ. Χρυσόγονου στο σεμινάριο «Η αναθεώρηση του 2001 είκοσι χρόνια και δυο αναθεωρήσεις (2008 και 2019) μετά» που διεξήχθη διαδικτυακά στο πλαίσιο του μαθήματος του Συνταγματικού Δικαίου στο Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών της Νομικής Σχολής ΑΠΘ.

Στην κορυφή του παγόβουνου, η γνωστή αμερικανική ΜΚΟ Freedom House, στην τελευταία ετήσια έκθεσή της για το 2021, μας βαθμολογεί (με άριστα το 60) με 50 μονάδες στον σεβασμό των ατομικών δικαιωμάτων, ενώ τη Φινλανδία και τη Σουηδία τις βαθμολογεί με 60 και τη χειρότερη βαθμολογία μεταξύ των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης την έχει η Ουγγαρία με 43, ενώ τη δεύτερη χειρότερη η Πολωνία με 48. Εμείς, δηλαδή, είμαστε πιο κοντά στα χειρότερα παρά στο καλύτερο. Αν θέλουμε να πάμε στις αποφάσεις του ΕΔΔΑ, το 2019 μας είχε καταδικάσει (είχε διαπιστώσει παραβιάσεις της ΕΣΔΑ και των πρόσθετων πρωτοκόλλων) σε 23 αποφάσεις του, περισσότερες από κάθε άλλο κράτος μέλος της ΕΕ, πλην της Ρουμανίας και της Ουγγαρίας. Είμαστε πολύ καλύτερα βέβαια από τη Ρωσία και την Τουρκία, αλλά ελπίζω πως δεν θέλουμε να βάλουμε αυτές ως μέτρο σύγκρισης. Άλλωστε, εκείνες έχουν και πολύ μεγαλύτερο πληθυσμό από εμάς, οπότε θα πρέπει να δούμε

και αυτό το κριτήριο συγκριτικά. Και είναι χαρακτηριστικό ότι στον ίδιο αριθμό καταδικαστικών αποφάσεων για το 2019 μαζί μας βρισκόταν π.χ. η Σερβία και λίγο παρακάτω η Βοσνία.

Άρα, φοβάμαι ότι, όσα βήματα και αν έχουν γίνει σε φραστικό επίπεδο, η κατάσταση του Ελληνικού Συνταγματισμού από πραγματική άποψη βρίσκεται πιο κοντά στη γεωγραφική θέση της χώρας, παρά στη θέση της ως παλαιό (από το 1981) κράτος-μέλος της ΕΕ. Αυτό είναι το πρόβλημα. Δεν είναι τόσο το Σύνταγμα, δηλαδή, όσο ο τρόπος εφαρμογής ή μη εφαρμογής του Συντάγματος στην πράξη, όπως αυτός προκύπτει μέσα από τον γενικότερο πολιτικό και νομικό πολιτισμό της χώρας και τις ιδιαιτερότητες της ελληνικής κοινωνίας. Και όσοι υπηρετούμε την επιστήμη του συνταγματικού δικαίου έχουμε χρέος να αναδεικνύουμε διαρκώς τις παθογένειες και τις υστερήσεις, με την ελπίδα ότι έτσι μπορούμε να συντελέσουμε στην ανάταξή τους κάποια στιγμή στο μέλλον.



# Η φυσιогνωμία της αναθεώρησης του 2019

του Νίκου Παπασπύρου

Επίκουρου Καθηγητή Νομικής Σχολής ΕΚΠΑ

Στην εισήγησή του ο Ξενοφών Κοντιιάδης αποτίμησε την αναθεώρηση του 2001, ανέδειξε το μοντέλο του συναινετικού κοινοβουλευτισμού που χαρακτηρίζει βασικά της σημεία και κατέληξε με την απομάκρυνση από αυτό στην πρόσφατη αναθεώρηση του 2019<sup>1</sup>. Στην ίδια κατεύθυνση κινείται η παρέμβασή μας, εισφέροντας προς αξιολόγηση ειδικότερες σκέψεις για το προϊόν της τελευταίας και επιχειρώντας τη συναγωγή ορισμένων συμπερασμάτων για τη φυσιогνωμία της. Η παρέμβαση καταλήγει με μία υπόθεση, η οποία συνδέει τη διακριτή φυσιогνωμία έκαστης αναθεώρησης με τον ορίζοντα προσδοκιών και συλλογικής αυτοπεποίθησης των πολιτικών ελίτ που τις διενήργησαν.

## I. Διαδικασία και συγκυρία

Η αναθεώρηση του 2019 αποτελεί α) τον ελάχιστο κοινό παρανομαστή των φιλόδοξων, μαξιμαλιστικών και ριζικά αποκλινόντων αναθεωρητικών προγραμμάτων των παρατάξεων που είχαν την πλειοψηφία στην προτείνουσα και την αναθεωρητική Βουλή, όπως όμως β) αυτός μορφοποιήθηκε από την δεύτερη εξ αυτών<sup>2</sup>.

Σημείο αφετηρίας ήταν η δεδηλωμένη πρόθεση του ΣΥΡΙΖΑ να εισηγηθεί ευρεία και ιδεολογικά χρωματισμένη αναθεώρηση. Ωστόσο, τόσο η ιδεολογική απόσταση των προγραμμάτων των δύο μεγάλων παρατάξεων, όσο και η συγκυρία προμήνυαν ότι το αναθεωρητικό διάβημα θα οδηγείτο σε αδιέξοδο. Πράγματι, στις αρχές του 2018, η συγκυρία χαρακτηριζόταν από οξύτατη πολιτική αντιπαράθεση με θεσμικές προεκτάσεις, ενώ μέρος του πολιτικού φάσματος υποτιμούσε τη σημασία της θεσμικής θωράκισης στο όνομα του πολιτικού βολонταρισμού.

Σε εκείνο το χρόνο, η αναζήτηση μίας κοινής, θεσμικής συνισταμένης, υποστηρίχθηκε αρχικά από πρόσωπα και πολιτικές δυνάμεις πέραν των δύο αυτών χώρων. Σε αυτό συνέβαλε το γεγονός ότι στις διακηρυχθείσες προθέσεις του ΣΥΡΙΖΑ ήταν και η αναθεώρηση των διατάξεων για την εκλογή Προέδρου της Δημοκρατίας. Υπό το φως των ανωτέρω, ο Νίκος Αλιβιζάτος υποστήριξε, σε εισήγησή του σε ημερίδα του Ινστιτούτου Δημοκρατίας Κωνσταντίνος Καραμανλής στις 19 Μαρτίου 2018, την ανάγκη μίας εντοπισμένης αναθεώρησης για τη διόρθωση θεσμικών αγκυλώσεων<sup>3</sup>. Η πρόταση εστίαζε σε πέντε σημεία, τα οποία τις ίδιες ημέρες είχε προτάξει και η τότε Πρόεδρος του Κινήματος Αλλαγής: εκλογή Προέδρου Δημοκρατίας, ακαταδίωκτο βουλευτών, ορισμός κορυφαίων θέσεων στη Δικαιοσύνη, ποινική ευθύνη Υπουργών, επιλογή μελών Ανεξάρτητων Αρχών<sup>4</sup>.

Η πρόταση του ΣΥΡΙΖΑ το Νοέμβριο του 2018 περιέλαβε τα ανωτέρω θέματα, πλην του τρόπου επιλογής των κορυφαίων θέσεων στη Δικαιοσύνη. Οι συντάκτες της θεωρούσαν ότι η απόφαση της προτείνουσας Βουλής δεσμεύει την αναθεωρητική Βουλή ως προς την κατεύθυνση της αναθεώρησης, εφόσον αυτή συνυποβληθεί σε ψηφοφορία μαζί με τον αριθμητικό προσδιορισμό έκαστης προς αναθεώρηση διάταξης<sup>5</sup>. Υπό αυτήν την οπτική και με δεδομένη την πολιτική ένταση της εποχής, η υποστηρίξι μέρους της αναθεωρητικής πρωτοβουλίας από άλλες δυνάμεις έδινε την εικόνα ότι ενισχύει το αναθεωρητικό διάβημα.

(1) Για την αναπτυγμένη μορφή βλ. Ξ. Κοντιιάδης/Α. Φωτιάδου, Η αναθεώρηση του 2001 και η συμβολή της στη συνταγματική ανθεκτικότητα. Μία αποτίμηση 20 χρόνια μετά, ΕφημΔΔ 6/2021, σ. 723 επ. Βλ. επίσης Ξ. Κοντιιάδης, Το μετέωρο βήμα από τον συναινετικό στον συγκρουσιακό κοινοβουλευτισμό. Συγκρίνοντας τις αναθεωρήσεις του 2001 και του 2019, ε-ΠΟΛΙΤΕΙΑ 2/2022.

(2) Η πρωτογενής κοινοβουλευτική παραγωγή, η αρθρογραφία και το χρονικό της αναθεώρησης έχουν καταγραφεί στο έργο των Γ. Σωτηρέλη/Α. Ξηροῦ, Η Τέταρτη Αναθεώρηση του Συντάγματος του 1975 (2014 - 2019), εκδ. Παπαζήση, 2020.

(3) Η εισήγηση ακολουθεί σχέψεις που ο ομιλητής είχε επεξεργασθεί στο έργο του «Ποια Δημοκρατία για την Ελλάδα μετά την κρίση», εκδ. Πόλις, 2013, σ. 81 επ.

(4) Συμμετείχαμε στη σχετική συζήτηση εκείνες τις ημέρες επισημαίνοντας ότι οι θεσμοί του κράτους δικαίου δεν απειλούν την αυτονομία της πολιτικής, αλλά αντιθέτως διασφαλίζουν ότι οι δεσμεύσεις της πολιτικής προς τους πολίτες είναι φερέγγυες. «Οι θεσμοί ως εγγύηση της δημοκρατίας», Τα Νέα, 21 Μαρτίου 2018.

(5) Σε ακαδημαϊκό επίπεδο, αυτή η θέση υποστηρίχθηκε από τον Κ. Γιαννακόπουλο, Η δυνατότητα δέσμευσης της Αναθεωρητικής Βουλής από τις ουσιαστικές κατευθύνσεις της προτείνουσας Βουλής, προσβάσιμο στο constitutionalism.gr, 27.11.2018.

Η τότε αξιωματική αντιπολίτευση τελικώς υπερψήφισε την πρόταση αναθεώρησης των οικείων διατάξεων δηλώνοντας παράλληλα ότι δεν επέρχεται δέσμευση ως προς την κατεύθυνση (η οποία συνόδευε, τόσο στο αρχικό κείμενο όσο και στην ψηφοφορία, την πρόταση για έκαστη διάταξη). Αφού επικράτησε στις εκλογές, αξιοποίησε αδέσμευτη το πλεονέκτημα της τελικής διαμόρφωσης. Αν και το αντικείμενο της αναθεώρησης δεν ανταποκρινόταν στις φιλόδοξες μεταρρυθμιστικές της αναζητήσεις, επέλεξε να μην εγκαταλειφθεί η αναθεωρητική διαδικασία. Για να γίνει κατανοητή η επιλογή, πρέπει, πέραν της σοβαρότητας των ζητημάτων, να συνεκτιμηθεί ότι με την αναθεώρηση θα αντιμετώπιζονταν δύο επιπλοκές που θα μπορούσαν να επηρεάσουν τον κυβερνητικό προγραμματισμό: η πρώτη συνίσταται στο ενδεχόμενο διάλυσης της Βουλής εν όψει προεδρικής εκλογής (ή πάντως σε περιστολή του εύρους χειρισμών, καθώς ο ΣΥΡΙΖΑ είχε διατυπώσει την πρόθεση να υποστηρίξει επανεκλογή του τότε Προέδρου). Η δεύτερη αφορούσε στην αδυναμία ανασυγκρότησης ανεξάρτητων αρχών, ζήτημα που είχε προκαλέσει επιπλοκές στο κοντινό παρελθόν. Εξάλλου, επανεκκίνηση της αναθεωρητικής διαδικασίας θα ήταν επισφαλής καθώς οι προσεχείς εκλογές θα γίνονταν (και θα γίνουν) με αναλογικό εκλογικό σύστημα, οπότε η επιλογή της πρόκλησης διπλών εκλογών θα ματαιώνει το αναθεωρητικό εγχείρημα - και θα κατακρινόταν για τούτο.

Έτσι, η αναθεώρηση ξεδιάλυσε το πολιτικό τοπίο. Αυτό αφορά και στον ΣΥΡΙΖΑ διότι απελευθερώθηκε από το δίλημμα πρόκλησης νέων εθνικών εκλογών στις αρχές του 2020 με αφορμή την εκλογή Προέδρου της Δημοκρατίας λίγους μόλις μήνες μετά την εκλογική επιτυχία της Ν.Δ. Τελικώς στην αναθεωρητική Βουλή ο ΣΥΡΙΖΑ, αν και δεν ψήφισε την πρόταση της Ν.Δ. σχετικά με τη διαδικασία της προεδρικής εκλογής (η οποία απέκλινε από τις κατευθύνσεις της προτεινόμενης Βουλής), συμμετείχε στη διαδικασία, υπερψηφίζοντας μαζί με τη ΝΔ ορισμένες διατάξεις.

## II. Αξιολόγηση των νέων διατάξεων

Ας αξιολογήσουμε την αναθεώρηση, εστιάζοντας στα πέντε ανωτέρω σημεία. Για τις υπόλοιπες αλλαγές, θα θέλαμε πρώτα να γνωρίζουμε το πρακτικό τους αντίκρισμα.

Η πρώτη μας διαπίστωση είναι ότι η αναθεώρηση πράγματι αντιμετώπισε ορισμένα αληθή προβλήματα. Η διάλυση της Βουλής ως συνέπεια της αδυναμίας

εκλογής Προέδρου αποδείχθηκε ατυχής επιλογή. Αντί να λειτουργήσει ως φόβητρο, όπως θα μπορούσε να συμβεί π.χ. σε συστήματα χαλαρής κομματικής πειθαρχίας (σε συνδυασμό με τη μυστική ψήφο, όπως αρχικά προβλεπόταν), αποτέλεσε εργαλείο οππορτουνοιστικής συμπεριφοράς. Εγκλώβισε ακόμη και την ίδια την αντιπολίτευση, η οποία κλήθηκε δις να αναλάβει την κυβερνητική εξουσία σε πρόωρο χρόνο, ενώ επέτρεψε στους κυβερνώντες να απαλλαγούν από τα διλήμματα που η οικονομική συγκυρία έθετε.

Αντίστοιχες παρατηρήσεις, με μικρότερο βεβαίως διακύβευμα, ισχύουν και ως προς την αυξημένη πλειοψηφία που απαιτείται για την επιλογή των μελών των ανεξάρτητων αρχών. Η διάσκεψη των Προέδρων είναι όργανο το οποίο, εκ της συνθέσεώς του και της προεδρίας του Προέδρου της Βουλής - εισηγητού κατά τον Κανονισμό στο οικείο ζήτημα, προσφέρεται να εξασφαλίσει προσήκουσα σύνδεση των ανεξάρτητων αρχών με το αντιπροσωπευτικό σύστημα. Ωστόσο, αποδείχθηκε ότι η πλειοψηφία των 4/5 των μελών του ήταν ιδιαίτερα δυσχερές να επιτευχθεί για πλείστους λόγους (ιδίως από την επιλογή ορισμένων κοινοβουλευτικών ομάδων να μη μετέχουν με ενεργή ψήφο στη διαδικασία και την πολιτική εμπλοκή μεταξύ των υπόλοιπων ομάδων). Η λύση της αυτοδίκαιης παράτασης της θητείας των παλαιών μελών έως την επιλογή νέων δημιουργούσε άλλα προβλήματα, ιδίως διότι η θητεία των παλαιών μελών κατ' αποτελεσμα θα εξαρτάτο από παράγοντες που θα μπορούσαν εν δυνάμει να κλονίσουν την ανεξαρτησία τους. Το Συμβούλιο της Επικρατείας έθεσε το κριτήριο του εύλογου χρόνου, δεδομένου ότι το Σύνταγμα επιτάσσει η θητεία των μελών να είναι ορισμένη. Αυτό, ωστόσο, είχε ως αποτέλεσμα το κύρος των πράξεων των αρχών να εξαρτάται από την εκ των υστέρων κρίση του δικαιοδοτικού οργάνου περί υπερβάσεως του εύλογου χρόνου. Εξαιτίας μάλιστα της άκαμπτης εφαρμογής του κριτηρίου, νομοθετική προσπάθεια αυτοδίκαιης παράτασης για τακτό χρονικό διάστημα που εκτεινόταν έως τετραετία (που, κατά τη γνώμη μας, δεν προκαλούσε την ανωτέρω διακινδύνευση) θεωρήθηκε αντισυνταγματική (ΣτΕ Ολ. 3515/2013, σκ. 9, με οριακή σημειωτέον πλειοψηφία). Προέκυψε, επομένως, αδιέξοδο, το οποίο εκδηλώθηκε πανηγυρικά στην υπόθεση των τηλεοπτικών αδειών<sup>6</sup>.

(6) Όπως έκρινε στις οικείες υποθέσεις το ΣτΕ, «η έννοια των σχετικών συνταγματικών διατάξεων είναι δηλαδή ότι οι εκπροσωπούμενες στο



Το συμπέρασμα είναι ότι η συναίνεση στη λειτουργία του δικομματικού συστήματος στη χώρα μας δεν μπόρεσε να επιβληθεί με τους συγκεκριμένους όρους. Για το λόγο αυτόν, θα συμφωνήσουμε με τον Νίκο Αλιβιζάτο ότι, με αυτή την εμπειρία, αμφότερες οι αλλαγές έχουν σταθεροποιητικό ρόλο και υπηρετούν τη λειτουργικότητα του κοινοβουλευτικού μας συστήματος<sup>7</sup>.

Ωστόσο, σε αμφότερες τις περιπτώσεις, η λύση που επιλέχθηκε ήταν η περισσότερο ασφαλής για την εκάστοτε κυβερνητική πλειοψηφία: Στην πρώτη περίπτωση, εκλογή Προέδρου έστω και με σχετική πλειοψηφία (κατά τρόπο μάλιστα ώστε ο αναγνώστης που δεν γνωρίζει τις δεσμεύσεις της αναθεωρητικής Βουλής από τις διατάξεις που είχαν κριθεί αναθεωρητές<sup>8</sup> να μην μπορεί να αντιληφθεί πώς το Σύνταγμα ανέχεται ανά πενήνήμερο να χαμηλώνει τόσο πολύ ο πήχης της πλειοψηφίας). Άλλες λύσεις (π.χ. παράταση της θητείας του απερχόμενου Προέδρου για ορισμένο χρόνο προς το σκοπό επίτευξης συναίνεσης), απλώς προσπεράστηκαν.

Συνέπεια της ανωτέρω επιλογής δεν είναι μόνον ότι η πλειοψηφία θα μπορεί πλέον να επιλέξει για τη θέση του Προέδρου πρόσωπο που δεν χαιρεί ευρύ-

---

Κοινοβούλιο πολιτικές δυνάμεις είναι υποχρεωμένες, με αμοιβαίες, βεβαίως, υποχωρήσεις, και μετά από διαδικασία διαβουλεύσεων, η οποία δεν αποκλείεται να παρατείνεται για το αναγκαίο χρονικό διάστημα, να χωρήσουν στην επιτασσόμενη από το Σύνταγμα συγκρότηση της ανεξάρτητης αρχής. Άλλως, το Σύνταγμα εμμέσως παραβιάζεται. Δεν μπορεί, όμως, σε καμία περίπτωση η τυχόν αυτή εκ πλαγίου παράβαση του Συντάγματος να θεραπευθεί με άλλη, ευθεία, πλέον, παραβίασή του. Τέτοια δε παραβίαση θα συνιστούσε η πλήρης παράκαμψη αρμοδίας ανεξάρτητης αρχής, που προβλέπεται ρητώς από το Σύνταγμα. Δεδομένου δε ότι το Σύνταγμα, όπως και κάθε δημοκρατικό Σύνταγμα, προβλέπει εκείνο, ευθέως και αποκλειστικώς, τις καταστάσεις ανάγκης που δικαιολογούν την αναστολή εφαρμογής ή την τυχόν παράκαμψη ορισμένων, εκ των προτέρων καθορισμένων, διατάξεών του, δεν είναι νοητή η παράκαμψη της εφαρμογής ρητών συνταγματικών διατάξεων σε περίπτωση δυσχερειών, από την φύση τους μάλιστα παροδικών, κατά την εφαρμογή τους. Συνεπώς, έως ότου συγκροτηθεί ανεξάρτητη αρχή, όπως είναι το ΕΣΡ, κατά την προβλεπόμενη από το ανωτέρω άρθρο 101Α του Συντάγματος διαδικασία, οι αρμοδιότητες αυτής δεν μπορεί να ασκηθούν από άλλα όργανα ακόμη και όταν η άσκηση των αρμοδιοτήτων αυτών επιβάλλεται για την επίτευξη σκοπών, στην θεραπεία των οποίων αποβλέπουν άλλες συνταγματικές διατάξεις» (ΣτΕ Ολ. 95/2017, σκ. 19).

(7) Ν. Αλιβιζάτος, Η αναθεώρηση του 2019: μια θετική εξέλιξη, ΤοΣ 1/2021, σ. 3 - 4.

(8) Η πρώτη Βουλή είχε καθορίσει αναθεωρητές μόνο τις παρ. 4 και 5 του άρθρου 32 και, επομένως, παρέμεινε άθικτη η διάταξη της παρ. 3 που ορίζει τρεις ψηφοφορίες ανά πενήνήμερο με αυξημένη πλειοψηφία (200/200/180 ψήφων). Η αρχική πρόταση του ΣΥΡΙΖΑ προέβλεπε επανάληψη των ψηφοφοριών για έξι μήνες με την ίδια ως άνω πλειοψηφία (180) και, αν το εξάμηνο παρέλθει άπρακτο, άμεση εκλογή από το λαό.

τερης αποδοχής. Ακόμη και η επιλογή συναινετικού Προέδρου, αν αυτή προκύπτει ως εκδήλωση ευαρέσκειας της κυβερνητικής πλειοψηφίας, αφήνει ιδιαίτερο αποτύπωμα στον θεσμό. Τέλος, εξίσου σημαντικό είναι ότι παραίτηση Προέδρου που διατηρεί επιφυλάξεις προς κυβερνητικούς χειρισμούς εθνικής σημασίας θα είναι πλέον θείο δώρο προς την εκάστοτε Κυβέρνηση<sup>9</sup>. Και ναι μεν η παραίτηση που οδηγεί σε εκλογές είναι ξίφος αμφίκοπο, πλην όμως και μόνη η πιθανότητα άσκησης της αποτελεί παράμετρο που μία υπεύθυνη κυβέρνηση σταθμίζει.

Πρέπει εδώ να σημειωθεί ότι ακόμη και στην αναθεώρηση του 1986 η απαίτηση για αυξημένη πλειοψηφία δεν εθίγη, ενώ το όπλο της παραίτησεως διατηρήθηκε. Η προσαρμογή των αρμοδιοτήτων του Προέδρου στην πλειοψηφική λειτουργία του κοινοβουλευτικού πολιτεύματος, όπως αυτό εξελίχθηκε στη χώρα μας, θεωρήθηκε κατεξοχήν συμβατή με τον κανόνα της εκλογής με αυξημένη πλειοψηφία. Σε αντίθεση με τη σημερινή ρύθμιση όπου η αυξημένη πλειοψηφία δεν είναι κανόνας αλλά επιδίωξη, ο κανόνας καμπτόταν μόνο ως λύση ανάγκης, μετά από εκλογές. Μόνη τομή τότε, η φανερή διεξαγωγή της ψηφοφορίας, ώστε να είναι διαφανής η εκδήλωση της προτίμησης των βουλευτών - λύση ορθή εν όψει και της ταραχώδους κοινοβουλευτικής εμπειρίας.

Αντίστοιχα, η επιλογή των μελών των ανεξάρτητων αρχών με πλειοψηφία τριών πέμπτων πρέπει να γίνει κατανοητή σε συνδυασμό με το γεγονός ότι το Σύνταγμα δεν ορίζει τον τρόπο συγκρότησης της Διάσκεψης των Προέδρων, αλλά παραπέμπει στον Κανονισμό της Βουλής. Σε κάθε περίπτωση, επισημαίνεται ότι στη Διάσκεψη των Προέδρων υποεκπροσωπείται η αξιωματική αντιπολίτευση (13 παρ. 1 ΚτΒ), ενώ τα μέλη που μετέχουν υπό την ιδιότητα Προέδρου επιτροπής προέρχονται (κατά βάση) από την κοινοβουλευτική πλειοψηφία. Και εδώ θα μπορούσαν να εξεταστούν άλλες λύσεις: π.χ. για τον υπολογισμό της πλειοψηφίας των 4/5 να λαμβάνονται υπόψη μόνο τα μέλη που δίδουν θετική ή αρνητική ψήφο και πρόβλεψη επικουρικού μηχανισμού επιλο-

---

(9) Για την παραίτηση ως ατομική βόμβα υπό το προηγούμενο καθεστώς βλ. Α. Παντελή, Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου, εκδ. Λιβάνη, 2021, σ. 372. Ως προς την αναθεώρηση βλ. επίσης Σ. Βλαχόπουλο/Γ. Τασόπουλο, Οι εξουσίες του Προέδρου μετά τη συνταγματική αναθεώρηση, Καθημερινή, 18.5.2019 και τις γενικότερες σκέψεις μας για την εξέλιξη του θεσμού σε Ν. Παπασπύρου, Το Σύνταγμα και οι «υπερεξουσίες», Καθημερινή, 10.11.2020.

γής, π.χ. από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας. Τέλος, η νέα ρύθμιση στο άρθρο 101Α, κατά την οποία η θητεία των μελών παρατείνεται έως το διορισμό νέων, είναι μεν κατανοητή υπό το φως της άκαμπτης νομολογικής αντιμετώπισης των οικείων ζητημάτων, μπορεί, όμως, να προκαλέσει διακινδύνευση προς την αντίθετη κατεύθυνση.

Ας δούμε τώρα τις υπόλοιπες αλλαγές: Η αναθεώρηση των διατάξεων περί ακαταδίωκτου απλώς έθεσε στο Σύνταγμα τη βασική ρύθμιση που είχε εισαχθεί στον Κανονισμό της Βουλής μία δεκαετία πρωτότερα, το 2010 (στη διατύπωση της οποίας είχα την τιμή να συμβάλω)<sup>10</sup>, υπό το φως και της νομολογίας του ΕΔΔΑ. Το κρίσιμο, ωστόσο, ζήτημα είναι να τηρούνται τα οικεία κριτήρια στην πράξη<sup>11</sup>. Κατά τούτο, η Βουλή εξακολουθεί να αποφαίνεται αμετάκλητα (και μάλιστα δίχως αιτιολογία). Διστάζουμε να υποστηρίξουμε αδιάκριτη μεταφορά της σχετικής αρμοδιότητας στη Δικαιοσύνη, καθώς η έννοια της πολιτικής δραστηριότητας του βουλευτή δύσκολα οριοθετείται στο πλαίσιο της δικανικής κρίσης. Ωστόσο, επισημαίνουμε ότι διαδικαστικές λύσεις που θα περιόριζαν καταχρήσεις (όπως π.χ. να αρκεί άδεια της κοινοβουλευτικής επιτροπής για τη δίωξη με δυνατότητα του ενδιαφερόμενου να προσφύγει στην Ολομέλεια ή να αντιστραφεί ο κανόνας ώστε να θεωρείται ότι η άδεια δίδεται εκτός αν παρασχεθεί ακαταδίωκτο από τη Βουλή) δεν αξιοποιήθηκαν.

Η κατάργηση της προθεσμίας διώξεως που υπήρχε στο άρθρο 86 του Συντάγματος ήταν επιβεβλημένη. Αξίζει να αναλογιστούμε ότι αν το έγκλημα τελείτο στο τέλος της βουλευτικής περιόδου, το αξιόποινο εξαλειφόταν αν δεν ασκείτο δίωξη εντός δύο ετών (θεωρητικώς και λιγότερο αν η πρώτη τακτική σύνοδος ξεκινούσε μετά τον Οκτώβριο ή αν έληγε πρόωρα

---

(10) Με την από 16.7.2010 απόφαση της Βουλής περί τροποποίησης του Κανονισμού της Βουλής (139 Α΄/10.8.2010) αντικαταστάθηκε, μεταξύ άλλων, το άρθρο 83 παρ. 3 ΚτΒ ώστε η Επιτροπή Δεοντολογίας να «ερευνά εάν η πράξη για την οποία ζητείται [η άρση της ασυλίας] συνδέεται με την πολιτική ή κοινοβουλευτική δραστηριότητα του Βουλευτή ή τη δίωξη, η μίνυση ή η έγκληση υποκρύπτει πολιτική σκοπιμότητα και σε αντίθετη περίπτωση εισηγείται την άρση της ασυλίας», παρ’αλλήλως δε ορίστηκε ότι η έκθεση της Επιτροπής οφείλει να είναι αιτιολογημένη.

(11) Πβλ. την κριτική του *Ακρίτα Καϊδατζή*, ο οποίος επισημαίνει ότι η πρόταση του ΣΥΡΙΖΑ ήταν να περιορισθεί η αρμοδιότητα της Βουλής μόνο σε υποθέσεις που σχετίζονται με τα βουλευτικά καθήκοντα. Ο Καϊδατζής καταλήγει ότι κεντρικό στοιχείο της αναθεώρησης είναι μια μετακίνηση του πολιτεύματος προς τον πλειοψηφικό κοινοβουλευτισμό. Πέντε παρατηρήσεις για τη συνταγματική αναθεώρηση, προσβάσιμο στο [constitutionalism.gr](http://constitutionalism.gr), 28.11.2019.

η δεύτερη σύνοδος)<sup>12</sup>. Ωστόσο, όπως έχει επισημάνει ο Ν. Αλιβιζάτος, η ανάθεση στη Βουλή της εξουσίας δίωξης Υπουργών σε μεγάλο βαθμό δίδει ισχύ στην εκάστοτε πλειοψηφία, σε περιόδους έντασης, να διώκει τους αντιπάλους της. Προσωπικά θεωρώ τη βασική ρύθμιση του άρθρου 86 αναγκαία, ώστε να μπορούν στοιχειωδώς οι Υπουργοί να αφοσιώνονται στο έργο τους. Όμως, η κατάργηση της αποσβεστικής προθεσμίας, δίχως κάποια άλλη εγγύηση, επιτείνει το ενδεχόμενο καταχρήσεων. Διευκολύνει την εκάστοτε πλειοψηφία να ανατρέχει, στο χρονικό βάθος της ποινικής παραγραφής (ή και πέραν αυτής) και να ενεργεί πράξεις ποινικής προδικασίας κατά το δοκούν. Θα έπρεπε, επομένως, να εξετασθεί κάποια δικλείδα ασφαλείας. Τέτοια μπορούσε να υπάρξει: η διενέργεια της προκαταρκτικής εξέτασης να ανατίθετο σε επιτροπή αποτελούμενη από δικαστές. Η Βουλή θα μπορούσε να διατηρήσει τόσο την εξουσία κίνησης της διαδικασίας, όσο και την τελική εξουσία δίωξης.

Αξίζει εδώ να σημειωθεί ότι η από 16.12.2014 (προηγούμενη) πρόταση της Ν.Δ. για την αναθεώρηση του Συντάγματος είχε υποστηρίξει την ανάγκη ευρύτερων τροποποιήσεων στα άρθρα 62 και 86. Ειδικότερα, στο αιτιολογικό κείμενο υποστηρίχθηκε, αφενός, η εμπλοκή της Βουλής κατά το άρθρο 62 να προκαλείται μόνο με αίτηση του ενδιαφερόμενου βουλευτή για τη χορήγηση ασυλίας και αφετέρου, η αποσύνδεση της διαδικασίας δίωξης κατά Υπουργών από οποιαδήποτε εμπλοκή της Βουλής. Στο ζήτημα της εκλογής Προέδρου της Δημοκρατίας, υποστηρίχθηκαν, εναλλακτικώς, η επανάληψη, δίχως περιορισμούς, της τρίτης ψηφοφορίας (πλειοψηφία 3/5) και η άμεση εκλογή Προέδρου εάν απέβαινε άκαρπη η κοινοβουλευτική διαδικασία.

Και, τέλος, η παράλειψη, η οποία ανάγεται στην προτεινόμενη Βουλή. Στις ώριμες δημοκρατίες η εκτελεστική εξουσία δεν επιλέγει μόνη την κορυφή της δικαιοσύνης. Δεν αρνούμαι ότι η επιλογή των Προέδρων των Ανωτάτων Δικαστηρίων, όπως και του Εισαγγελέα του Αρείου Πάγου, αποτελεί ζήτημα ευρύτερου δημοσίου ενδιαφέροντος. Εξάλλου, μόνο να ωφεληθεί θα είχε η Δικαιοσύνη από έναν ειλικρινή διάλογο με τους αντιπροσωπευτικούς θεσμούς. Κάθε θεσμός

---

(12) Σημειωτέον ότι δεν κατανοούμε, γιατί πρέπει να διατηρούνται οι ρυθμίσεις περί συνόδου, κατάλοιπα εποχών που δεν είχε ολοκληρωθεί η κατοχύρωση της κοινοβουλευτικής αρχής.

οφείλει να είναι ευαίσθητος στο ίδιο σφάλμα, η δε πρόοδος προϋποθέτει θεσμική συνέργεια και αμοιβαιότητα. Αυτά κατά μείζονα λόγο ισχύουν σε έννομες τάξεις όπως η δική μας όπου, στο πλαίσιο του ελέγχου συνταγματικότητας, εμπλέκονται, και με αρκετή αυτοπεποίθηση διενεργούνται, αξιολογήσεις δημόσιας πολιτικής.

Φυσικά, η αναγκαία συνέργεια και αμοιβαιότητα δεν μπορεί συγκροτημένα να επιτευχθεί ούτε σε κοινωνικές συνελεύσεις, ούτε σε εκλεκτορικά σώματα ασταθούς συνθέσεως. Ωστόσο, τα κριτήρια που συχνά κατευθύνουν την πολιτική κορυφή της εκτελεστικής εξουσίας δεν ταυτίζονται με τις κρίσιμες εδώ αρετές. Θα έπρεπε, επομένως, να αναζητηθεί κάποια άλλη λύση, π.χ. συναινετική εμπλοκή της Βουλής και, αν δεν επιτυγχανόταν, επιλογή από την Πρόεδρο της Δημοκρατίας.

### III. Συμπεράσματα

Το πόρισμά μας είναι, πρώτον, ότι η αναθεώρηση αντιμετώπισε εν μέρει τα θεσμικά προβλήματα που επισημάνθηκαν – με σταθεροποιητικό κυρίως προσανατολισμό. Ωστόσο, δεύτερον, στο βαθμό που υπήρξε πρόοδος, επιτεύχθηκε κατά τρόπο που ισχυροποιεί το πλειοψηφικό μοντέλο, δίχως να συμβάλει στον εξορθολογισμό του. Το πολιτικό σύστημα αναδέχθηκε την αναζήτηση του ελάχιστου κοινού παρανομαστή, ενήργησε όμως προς τούτο με άξονα να μη θιγεί, αλλά να ενισχυθεί το πλειοψηφικό μοντέλο. Ο μελετητής, ωστόσο, δικαιούται να αναρωτηθεί: Εάν καταλήγουμε ότι η δημοκρατία μας είναι πλειοψηφική, ότι το πρώτο κόμμα αξιώνει να κυβερνά με 38% των εγκύρων ψηφοδελτίων, δεν πρέπει συνάμα να μεριμνήσουμε για τον εξορθολογισμό αυτού του μοντέλου;

Θα αντιληχθεί ότι η σταθεροποίηση είναι βήμα εξορθολογισμού. Αποφεύγονται οι διχαστικές παρενέργειες και ο εγκλωβισμός σε αδιέξοδα μονοπάτια. Πράγματι. Και αυτό είναι το θετικό σημείο της αναθεώρησης. Ωστόσο, αυτό δεν αρκεί ώστε οι δεσμεύσεις της πλειοψηφικής δημοκρατίας προς τους πολίτες να είναι όντως φερέγγυες. Μάλιστα, η εναλλαγή πλειοψηφιών που ασκούν απόλυτη εξουσία μεταθέτει το πρόβλημα της σταθερότητας στη συνέχεια της κρατικής πολιτικής στον ιστορικό χρόνο.

Η Ελλάδα είναι εν τοις πράγμασι πλειοψηφική δημοκρατία. Ωστόσο, ο εξορθολογισμός του πλειοψηφικού μοντέλου προϋποθέτει κίνητρα σε συμπολίτευση και αντιπολίτευση να συνεννοηθούν σε ορισμένα ζη-

τήματα και, σε περίπτωση αστοχίας, αξιοποίηση επικουρικών μηχανισμών συγκράτησης των φυγόκεντρων δυνάμεων του διπολισμού. Τέτοια ζητήματα κατεξοχήν είναι η εκλογή Προέδρου της Δημοκρατίας και η επιλογή μελών ανεξάρτητων αρχών, ενώ η κοινοβουλευτική διαδικασία προκαταρκτικής εξέτασης και δίκωξης Υπουργών ανέκαθεν υπήρξε πεδίο εκδήλωσης διχαστικών τάσεων.

Πριν καταλήξουμε, πρέπει να αναρωτηθούμε αν η ανωτέρω εξέλιξη σχετίζεται με την επιλογή της αναθεωρητικής Βουλής να θεωρήσει ότι δεν δεσμεύεται από τις κατευθύνσεις με τις οποίες η πρώτη Βουλή είχε συνοδεύσει τον καθορισμό των προς αναθεώρηση διατάξεων. Το ζήτημα είχε προκαλέσει ευρεία συζήτηση και αντιπαράθεση απόψεων, αντανάκλαση της αμοιβαίας δυσπιστίας<sup>13</sup>. Δεν γνωρίζουμε ποια επίδραση θα είχε στις πρωτοβουλίες της πολιτικής πλειοψηφίας της πρώτης Βουλής έγκαιρη εκ των προτέρων γνώση ότι η τότε αντιπολίτευση θα υπερψηφίσει τις σχετικές προτάσεις δίχως να θεωρήσει ότι δεσμεύεται από την κατεύθυνση. Όπως εξελίχθηκαν τα πράγματα, το αδέσμευτο επέτρεψε την επίτευξη της αναθεώρησης. Ωστόσο, νομίζουμε ότι δεν εξηγεί τη φυσιογνωμία που εδώ αναδεικνύουμε. Ακόμη κι αν είχαν ακολουθηθεί οι κατευθύνσεις, το αποτέλεσμα στα οικεία σημεία θα ήταν παραπλήσιο. Ουσιώδης απόκλιση υπήρξε στο ζήτημα της εκλογής του Προέδρου. Εκεί η κατεύθυνση (άμεση εκλογή) δεν μπορούσε να υλοποιηθεί διότι η Βουλή δεν είχε δεχτεί να οριστεί αναθεωρητέα η διάταξη του άρθρου 30 παρ. 1 (κατά την οποία ο ΠτΔ εκλέγεται από τη Βουλή). Όμως πρέπει να σημειωθεί ότι η εκλογή από το λαό (μεταξύ των υποψηφίων που υπερίσχυσαν στην κοινοβουλευτική διαδικασία – ώστε να μη διαταράσσεται ο κοινοβουλευτικός χαρακτήρας του πολιτεύματος) αποτελεί λύση που κατεξοχήν στοιχεί προς το διπολικό μοντέλο σε συγκρουσιακή εκδοχή. Επομένως, δεν φταίει το αδέ-

(13) Για το ζήτημα διατυπώσαμε ενδιάμεση θέση κατά την οποία η Βουλή δεσμεύεται, πέραν του αριθμητικού προσδιορισμού της προς αναθεώρηση διάταξης, και ως προς το θεματικό αντικείμενο, όχι όμως ως προς την κατεύθυνση. Η λύση αυτή σέβεται την ακεραιότητα της διαδικασίας και την αυτονομία πολιτικής κρίσης κάθε Βουλής. Βλ. *N. Παπασπύρου*, Αναθεώρηση του Συντάγματος: συναινέσεις και δεσμεύσεις, προσβάσιμο στο constitutionalism.gr, 15.3.2019. Για τις βασικές θέσεις που υποστηρίχθηκαν βλ. από τη μία πλευρά *Γιαννακόπουλο*, ό.π. υπ. 5 και, από την άλλη, *X. Ανθόπουλο*, Η ελευθερία της Αναθεωρητικής Βουλής, *ΕφημΔΔ* 5/2018, σ. 522 - 534. Βλ. επίσης τη σύνοψη της σχετικής συζήτησης από *B. Χρήστο*, Η συναίνεση και η πρόσφατη συνταγματική αναθεώρηση, *ΤοΣ* 1/2021, σ. 31 επ..

σμευτο, αλλά η κυρίαρχη νοοτροπία, είτε αυτή οδηγείται σε σταθεροποιητική είτε σε συγκρουσιακή εκδοχή. Αν κάτι μπορεί, υπό το φως των ανωτέρω, να βελτιωθεί σε επίπεδο αναθεωρητικής διαδικασίας, είναι η πλειοψηφία που απαιτείται στην αναθεωρητική Βουλή. Είναι προτιμότερο αυτή να είναι αυξημένη<sup>14</sup>.

Ας καταλήξουμε, εξ αντιδιαστολής, με μία υπόθεση για το κύριο θέμα του μαθήματος. Η αναθεώρηση του 2001 εκφράζει την εποχή της, μία εποχή αυτοπεποίθησης της χώρας. Αυτή η αυτοπεποίθηση αντανακλάται στα βασικά της χαρακτηριστικά (ιδίως το συ-

---

(14) Στην αναθεωρητική Βουλή, από τις ανωτέρω τέσσερις νέες ρυθμίσεις, μόνο η αναθεώρηση του άρθρου 86 έλαβε πλειοψηφία 3/5. Συνολογούμε, βεβαίως, ότι, σε περίπτωση που απαιτείτο αυξημένη πλειοψηφία στην αναθεωρητική Βουλή, θα υπήρχε σοβαρό ενδεχόμενο συρρίκνωσης του αναθεωρητικού διαβήματος.

ναινετικό κλίμα και το εύρος της)<sup>15</sup>, στην προσφορά των βασικών συντελεστών της, ακόμη και στις αδυναμίες της. Η αναθεώρηση του 2019 διενεργήθηκε στο τέλος μίας δεκαετίας που μας δίχασε και μας τραυμάτισε<sup>16</sup>. Υλοποιήθηκε από τη Βουλή υπό συνθήκες εναλλαγής πλειοψηφίας και αμοιβαίας δυσπιστίας. Συνέχων σύνδεσμος η σταθεροποίηση, με ισχυροποίηση, του πλειοψηφικού μοντέλου.

---

(15) Βλ. *Ε. Βενιζέλο*, Το Αναθεωρητικό Κεκτημένο: το συνταγματικό φαινόμενο στον 21ο αιώνα και η εισφορά της αναθεώρησης του 2001, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2002.

(16) Άξιο μνείας είναι ότι η αναθεώρηση δεν προβληματίστηκε για τους δημοσιονομικούς λόγους αυτής της τραυματικής δεκαετίας. Βλ. *Ε. Βενιζέλο*, Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου, εκδ. Σάκκουλα, 2021, σ. 84 - 85. Συναφώς σημειώνεται ότι ο Ευάγγελος Βενιζέλος είχε εξαρχής εκφράσει αμφιβολίες για την ύπαρξη του κατάλληλου πολιτικού και θεσμικού περιβάλλοντος για την επιτέλεση ενός αναθεωρητικού διαβήματος. «Σύνταγμα χωρίς ιστορική μνήμη δεν υπάρχει», Τα Νέα, 26 Μαρτίου 2018.





# Η αξία της αναθεώρησης του 2001 για τα θεμελιώδη δικαιώματα

της Χριστίνας Μ. Ακριβοπούλου

Δ.Ν. Δικηγόρου, ΣΕΠ ΕΑΠ

## 1. Αυστηρότητα και εξέλιξη στο Σύνταγμα 1975/86/01/08/19

Οι διατάξεις που καθορίζουν τη διαδικασία αναθεώρησης ενός Συντάγματος αποτελούν από κοινού με τις θεμελιώδεις αρχές του, τις οποίες περιφρουρούν, το σημαντικότερο τμήμα του. Περιγράφοντας και ρυθμίζοντας την αναθεωρητική λειτουργία και τα όριά της, καθορίζουν τελικά με τρόπο αποφασιστικό την εξέλιξη, ανάπτυξη αλλά και την ιστορική και πολιτική επιβίωση ενός Συντάγματος, από το σύντομο παρόν της υιοθέτησής του στο μακρινό και αβέβαιο μέλλον της διαγενεακής εφαρμογής του<sup>1</sup>.

Οι διατάξεις αυτές συνδιαμορφώνουν την ουσιαστική ταυτότητα ενός Συντάγματος, στο βαθμό που καλούνται να προστατεύσουν τις θεμελιώδεις αρχές του, όχι εν γένει από τη μεταβολή τους αλλά από κάθε πιθανή, ανεπιθύμητη παραβίαση και κατάλυσή τους. Οι *αυστηρές* αναθεωρητικές διαδικασίες απαιτούν τη διαμόρφωση στέρεων κοινοβουλευτικών συναιρέσεων για την επιτυχημένη έκβασή τους, η οποία επιτυγχάνεται συχνά σε βάρος της ταχύτητας των σκοπούμενων μεταβολών και συνηθίζονται σε έννομες τάξεις με τραυματικό πολιτικά ιστορικό παρελθόν (δικτατορίες)<sup>2</sup>, όπως η ελληνική. Οι *ήπιες* επιτρέπουν στο Σύνταγμα να αποτελεί το βασικό διαμορφωτή των εκάστοτε κοινωνικών και πολιτικών μεταβολών, χωρίς, ωστόσο, να επιτυγχάνουν πάντα στη διαμόρφωση ενός επιπέδου ασφάλειας των θεμελιωδών αρχών του, «ενός κοινού αισθήματος ασφάλειας» των πολιτών υπέρ της πιστής τήρησης και προστασίας τους.

Το ελληνικό Σύνταγμα του 1975/86/01/08/19 είναι ένα Σύνταγμα αυστηρό, του οποίου η προβλεπόμε-

νη αναθεωρητική διαδικασία έχει θεμελιώδη σημασία για την ιστορική και σύγχρονη ταυτότητά του. Το Σύνταγμα του 1975 καθορίστηκε από το ιστορικό πλαίσιο που το διαμόρφωσε, την επταετή δικτατορία αλλά και το προγενέστερο αυτής, πολιτικό πλαίσιο προστασίας των δημοκρατικών θεσμών και των θεμελιωδών δικαιωμάτων, το οποίο παρέπεμπε σε μια χωλή και ατελή δημοκρατία. Η προβλεπόμενη στο άρθρο 110 Συντ. αναθεωρητική διαδικασία αντανακλά αυτό το ιστορικό παρελθόν, κατοχυρώνοντας και περιφρουρώντας ειδικά, με τρόπο συμβολικό και πανηγυρικό, τη δημοκρατική αρχή και την αρχή του κράτους δικαίου, τα θεμελιώδη δηλαδή δικαιώματα των πολιτών. Έτσι, η ρήτρα αιωνιότητας (*eternity clause*) του άρθρου 110 παρ. 1 Συντ. ορίζει με τρόπο ρητό και άμεσο, την προστασία της δημοκρατικής αρχής ως βάσης του πολιτεύματος, την προστασία της μορφής του, καθώς και τη ρητή προστασία μιας σειράς από δικαιώματα, η κατοχύρωση των οποίων εγγυάται την ιδιότητα του πολίτη στον πυρήνα της (το τετράπτυχο, αξία του ανθρώπου-ισότητα-προσωπικότητα-συνειδησιακή/θρησκευτική ελευθερία).

Ωστόσο, η αυστηρότητα της αναθεωρητικής διαδικασίας δεν απέβλεψε κατά την υιοθέτηση του Συντάγματος του 1975 σε έναν *στατικό* συνταγματισμό, με την έννοια της αποτροπής συχνών αναθεωρήσεων. Αντίθετα, απέβλεψε σε έναν *εξελικτικό, βελτιωτικό* συνταγματισμό, με πυρήνα την προστασία και διατήρηση ενός σημαντικού συνταγματικού κεκτημένου και την προσφυγή στην αναθεώρηση για την ανάπτυξη, τη βελτίωση και την επαύξησή του, στο πλαίσιο των μεταβαλλόμενων κοινωνικών και πολιτικών συνθηκών.

Ως προς τη δημοκρατική αρχή, εμφανώς το Σύνταγμα του 1975 στόχευσε στην υπερενισχυμένη προστασία της. Είναι χαρακτηριστικό ότι το συνταγματικό κείμενο εκκινεί και καταλήγει με τη μορφή *κύκλου* σε αυτήν, κινούμενο από την πανηγυρική της κατοχύρωση (άρθρο 1) στην πολιτική της προστασία (άρθρο

(1) Βλ. *Ev. Βενιζέλο*, Τα διαδικαστικά όρια είναι η ουσία του Συντάγματος, Τα Νέα, 9.11.2018.

(2) Βλ. *M. Rosenfeld*, The identity of the constitutional subject: Selfhood, citizenship, culture and community, Routledge, 2010, σ. 169 - 171, όπου δίνεται ιδιαίτερη έμφαση στον Ισπανικό συνταγματισμό.

120 παρ. 4, δικαίωμα αντίστασης)<sup>3</sup>. Αντίστοιχα, ως προς την αρχή του κράτους δικαίου και την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων ο συντακτικός νομοθέτης μερίμνησε για την υιοθέτηση ενός εξαντλητικού ειδικού καταλόγου ατομικών, πολιτικών και κοινωνικών δικαιωμάτων<sup>4</sup>. Η προσφυγή σε συνταγματική αναθεώρηση με την έννοια αυτή, μπορούσε να επιφέρει μόνον επαύξηση και βελτίωση στην ήδη παρεχόμενη προς το πολίτευμα και τα θεμελιώδη δικαιώματα προστασία.

## 2. Η «αφανής» νομοθετική αναθεώρηση στο πεδίο της ισότητας των φύλων (1975 - 1982)

Τα συμπεράσματα αυτά επιβεβαιώνονται από το γεγονός ότι το Σύνταγμα του 1975 δεν αρκέστηκε στην κατοχύρωση της ισότητας των φύλων αλλά έθεσε και τις βάσεις μιας πολυετούς «αφανούς νομοθετικής αναθεώρησης» στο πεδίο αυτό, με άξονα το οικογενειακό δίκαιο, το γάμο, τις σχέσεις των συζύγων και τα δικαιώματα του παιδιού. Παρά το νομοθετικό της χαρακτήρα, επρόκειτο και για μια «αφανή» και συνταγματική ως προς τις επιπτώσεις της αναθεώρηση, που είχε μεγάλο αντίκτυπο (από τότε έως και σήμερα) στη συνταγματική ερμηνεία και τη δικαστική προστασία των συνταγματικά κατοχυρωμένων θεμελιωδών δικαιωμάτων των πολιτών, ενισχύοντας τη φιλελεύθερη εφαρμογή τους, έναντι της προγενέστερης συντηρητικής θεώρησής τους (το τρίπτυχο, πατρής-θρησκεία-οικογένεια). Το ελληνικό Σύνταγμα μέσω της κατοχύρωσης της αρχής της ισότητας των φύλων, καθώς και της διάταξης του άρθρου 116 παρ. 1 που επέβαλε ρητά τη *θετική υποχρέωση* του νομοθέτη να προσαρμοστεί στις επιταγές της, έβαλε ήδη από την υιοθέτησή του, τις βάσεις για τη βελτίωση και ανάπτυξη της προστασίας που παρείχαν τα συνταγματικά δικαιώματα του γάμου, της οικογένειας, της οικογενειακής ζωής και της παιδικής ηλικίας<sup>5</sup>.

(3) Βλ. Δ. Τσάτσο, *Συνταγματικό Δίκαιο: Οργάνωση και λειτουργία της πολιτείας*, τόμ. Β', εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1993, σ. 193 επ.

(4) Βλ. Α. Μάνεση, *Αι εγγυήσεις τηρήσεως του Συντάγματος*, ΙΙ, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1991, σ. 35 - 39.

(5) Βλ. Χ. Ακριβοπούλου, *Μητροτότητα: Η προστασία ευάλωτων ομάδων και η κύρωση διεθνών συνθηκών*, σε: Π. Παναγιωτόπουλο/Β. Βαμβακάς, *Η Ελλάδα στη δεκαετία του '80: Κοινωνικό, πολιτικό και πολιτισμικό Λεξικό*, Επίκεντρο, 2010, σ. 323 - 324. Επίσης, της ίδιας, *Οικογενειακό δίκαιο: Ο κώδικας ισότητας των δυο φύλων*, σε: Η Ελλάδα στη δεκαετία του '80, ό.π., σ. 383 - 386 και *Πολιτικός γάμος: Επιτεπτός και ισόκυρος*, σε: Η Ελλάδα στη δεκαετία του '80, ό.π., 2010, σ. 474 - 477.

Επομένως, ήδη, στις απαρχές του, το Σύνταγμα του 1975, με επίκεντρο την ισότητα των φύλων, είχε φυτέψει τον σπόρο του *εξελικτικού* και *βελτιωτικού* συνταγματισμού, ως προς την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Επίσης, είχε καταδείξει ότι παρά την αυστηρότητά της αναθεώρησής του, είχε τη δυναμική να προκαλέσει ταχείες φιλελεύθερες μεταβολές στα θεμελιώδη δικαιώματα και μάλιστα να ηγηθεί έναντι της κοινωνίας στην υλοποίησή τους (με χαρακτηριστικότερες τη νομοθετική εισαγωγή του πολιτικού γάμου και τη μετέπειτα νομοθετική φιλελευθροποίηση των αμβλώσεων). Επρόκειτο για μια δυναμική που προέρχονταν, όπως θα αναλυθεί παρακάτω, από την έμφαση και την έκταση που επένδυσε το Σύνταγμα του 1975 στη ρητή και ειδική αναγνώριση ατομικών, κοινωνικών και πολιτικών δικαιωμάτων. Η δυναμική αυτή, ενίσχυσε περαιτέρω τη διεκδίκηση των δικαιωμάτων και την αναγνώρισή τους στην ελληνική δικαστική πρακτική. Επίσης, επέβαλε την ανάγκη ερμηνευτικής προσαρμογής τους προς τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και προς τα *standards* των διεθνών συμβάσεων προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

## 3. Τα κύρια χαρακτηριστικά των αναθεωρήσεων της μεταπολίτευσης

Η αυστηρότητα της αναθεώρησης του ελληνικού Συντάγματος 1975 δεν οδήγησε ούτε στην έλλειψη τακτικών αναθεωρήσεων κατά τη διάρκεια της ελληνικής μεταπολίτευσης, ούτε και στην έλλειψη εξαιρετικών αναθεωρητικών διαβημάτων, στο σύνολο ή σε επιμέρους διατάξεις τους. Στην πράξη, στη διάρκεια της μεταπολίτευσης έως και σήμερα, διαμορφώθηκε μια κουλτούρα *μεθοδικών* (τεσσάρων στο σύνολο, μια περίπου ανά δεκαετία) και *ώριμων* αναθεωρήσεων, οι οποίες ασχέτως της επιτυχημένης ή αποτυχημένης έκβασής τους, αποτέλεσαν σε όλες τις περιπτώσεις το επιστέγασμα ενός ώριμου, πολυεπίπεδου κοινοβουλευτικού, δημόσιου και κοινωνικού διαλόγου (στο πλαίσιο του γόνιμου συνταγματικού χρόνου διαβούλευσης μεταξύ των δυο βουλών που ρυθμίζεται στο άρθρο 110 παρ. 2). Η ανάγνωση των αναθεωρητικών προτάσεων υποδηλώνει επίσης τη διατήρηση μιας αλυσιδωτής σχέσης μεταξύ των αναθεωρήσεων του 2001, 2008 και 2019, στο βαθμό που πολλές από τις προτάσεις που δεν γίνονταν αποδεκτές σε μια από αυτές εντάσσονταν στα επόμενα αναθεωρητικά διαβήματα, ενώ προτεινόταν ή λάμ-

βαναν χώρα και διορθώσεις σε προγενέστερες αναθεωρημένες διατάξεις<sup>6</sup>.

Οι τέσσερις συνολικά αναθεωρήσεις του ελληνικού Συντάγματος βρίσκονται κοντά στον μέσο όρο των κρατών με αντίστοιχη ιστορικά τραυματική εμπειρία, όπως η Ισπανία (2) και η Πορτογαλία (7). Αντίστοιχα, σε όλες ανεξαιρέτως τις περιπτώσεις, η πρόταση αναθεώρησης συνδέθηκε με ιδιαίτερα πολιτικά και κοινωνικά γεγονότα που δημιουργούσαν και νομιμοποιούσαν τις προϋποθέσεις μιας συνταγματικής μεταβολής (Πρόεδρος της Δημοκρατίας, πορεία ένταξης στην ΟΝΕ οικονομική κρίση).

Αντίστοιχα, *ώριμη* στάθηκε και η αξιολόγηση που ακολούθησε τη διενέργειά τους, κυρίως από την ελληνική συνταγματική θεωρία, διαμορφώνοντας λίγο-πολύ ένα δυναμικό, συνεχές περιβάλλον αξιολόγησης μεταξύ προγενέστερων θεσμικών αντοχών και εγγυήσεων του Συντάγματός μας, καθώς και σύγκρισής τους προς αντίστοιχους συνταγματικούς θεσμούς άλλων εννόμων τάξεων. Έτσι, η αυστηρότητα της αναθεώρησης του ελληνικού Συντάγματος 1975 επιβεβαίωσε τις προθέσεις των συντακτών της, ως προς την υιοθέτηση ενός μετριοπαθούς και ισορροπημένου μεταξύ πολιτικής σταθερότητας και πολιτικής μεταβολής, αναθεωρητικού συνταγματισμού.

Η συνολική αξιολόγηση της επιτυχίας ή αποτυχίας μιας αναθεώρησης, καθώς και του σημαντικού ή μη θεσμικά και πολιτικά χαρακτήρα της είναι ένα έργο δυσχερές να επιτευχθεί. Επιπλέον, συχνά, η επιτυχία ή αποτυχία μιας αναθεώρησης δεν επηρεάζει την καθαυτή σημασία της. Η έκταση για παράδειγμα μιας αναθεώρησης παραπέμπει μεν σε ένα διάβημα ευρείας κοινοβουλευτικής συναίνεσης (με την έννοια ότι καθίσταται πιο εύκολα δυνατή), καθοριστικό για την αποτελεσματική ολοκλήρωσή της αλλά δευτερεύον αν αυτή εμπεριέχει την αναθεώρηση διατάξεων ήσσονος σημασίας. Αντίστοιχα, μια περιορισμένης έκτασης αναθεώρηση παραπέμπει συνήθως σε ένα διάβημα πλειοψηφικής κοινοβουλευτικής αποδοχής, μπορεί, όμως, να οδηγήσει στην υιοθέτηση αναγκαίων για τη δημοκρατία

(6) Χαρακτηριστικό το παράδειγμα της αναθεώρησης του 2019 και της διόρθωσης που επέφερε στο άρθρο 86 Συντ. περί ποινικής ευθύνης της Κυβέρνησης ως προς την προβλεπόμενη βραχεία αποσβεστική προθεσμία. Αντίστοιχο είναι το παράδειγμα του περιορισμού του θεσμού της βουλευτικής ασυλίας (άρθρο 62 Συντ.) που είχε προταθεί αλλά δεν αναθεωρήθηκε εν τέλει το 2008. Βλ. χαρακτηριστικά τις σκέψεις του *Ev. Βενιζέλου*, Γενική Εισήγηση, σε: Χ. Ακριβοπούλου/Ν. Παπαχρήστο (επιμ.), Η πρόκληση της αναθεώρησης του Συντάγματος, εκδ. Σάκκουλα, 2013, σ. 5 - 25 (9 επ.).

και το κράτος δικαίου ή καινοτόμων συνταγματικών ρυθμίσεων ή ακόμη να δρομολογήσει την εξέλιξη για τη σταδιακή υιοθέτηση αναγκαίων θεσμικών μεταβολών ακόμη κι αν αυτή εν τέλει λάβει χώρα σε νομοθετικό επίπεδο<sup>7</sup>. Από τη σκοπιά αυτή, ένα αναθεωρητικό διάβημα δεν μπορεί παρά εν τέλει να κριθεί παρά μόνο ως προς την ουσία των επιμέρους μεταβολών που αυτή έχει επιφέρει.

Το κρίσιμο ερώτημα, κατά συνέπεια, δεν είναι ποσοτικό αλλά καθαρά ουσιαστικό, γεγονός που οδηγεί στο συμπέρασμα ότι η αναθεώρηση ακόμη και μιας διάταξης (αν για παράδειγμα αυτή μεταβάλει ριζικά ή βελτιώνει σημαντικά τις σχέσεις μεταξύ των οργάνων του κράτους ή ενισχύει ιδιαίτερα τα θεμελιώδη δικαιώματα) είναι δυνατόν να αποτελέσει το καθοριστικό κριτήριο για την αξιολόγηση μιας αναθεώρησης ως επιτυχημένης και πολιτικά σημαντικής. Αντίστοιχα, η μη αναθεώρηση μιας διάταξης (στο βαθμό που η μεταβολή της θα επέφερε μια ριζική βελτίωση η οποία τελικά δεν επετεύχθη π.χ. στο πεδίο των θεμελιωδών δικαιωμάτων), μπορεί να αποτελέσει το καθοριστικό κριτήριο αρνητικής αξιολόγησης της επιτυχίας και της πολιτικής σημασίας ενός αναθεωρητικού διαβήματος.

Η συγκριτική επισκόπηση επιβεβαιώνει τη σχετικότητα<sup>8</sup> της αξιολόγησης ενός αναθεωρητικού εγχειρήματος. Είναι γνωστό ότι το Σύνταγμα των ΗΠΑ του 1787 έχει αναθεωρηθεί ελάχιστα στο πέρασμα τεσσάρων αιώνων (27 συνολικά), αλλά πάντως οι περισσότερες τροποποιήσεις του είχαν τη δυναμική «συνταγματικών επαναστάσεων», ιδίως αναφορικά με την προστασία των ατομικών δικαιωμάτων (Bill of Rights, Πρώτη έως Δέκατη Τροποποίηση). Είναι χαρακτηριστικό ότι η Ουγγαρία πέτυχε στο να δημιουργήσει ένα εξ ολοκλήρου νέο Σύνταγμα το 1989, αποκλειστικά μέσω της τυπικής αναθεωρητικής διαδικασίας που προέβλεπε το Σύνταγμα του 1949, ενώ ταυτόχρονα παραμένει η μόνη χώρα του πρώην ανατολικού μπλοκ που δεν υιοθέτησε τυπικά ένα απολύτως νέο Σύνταγμα μετά το 1989.

(7) Βλ. *X. Ανθόπουλο*, Οι πολιτικές προϋποθέσεις της αναθεώρησης, Έθνος, 12.10.2016. Βλ. *Ξ. Κοντιάδη/Α. Φωτιάδου*, Η ανθεκτικότητα του Συντάγματος, εκδ. Σάκκουλα, 2016, σ. 45 επ.

(8) Βλ. *Ev. Venizelos*, The 2001 Revision of the Greek Constitution and the relevance of the constitutional phenomenon, Jarbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Mohr Siebeck, 2003, σ. 513 - 530 (518 - 520). Επίσης, *Ev. Βενιζέλος*, Πολιτικές προϋποθέσεις και τα διεθνή όρια της αναθεώρησης, Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου, «Διάλογοι», 2006, σ. 42 - 43. Επίσης, *του ιδίου*, Η σχέση της ελληνικής με την κοινοτική έννομη τάξη και το διεθνές δίκαιο ως αντικείμενο της αναθεώρησης του Συντάγματος, Το Σύνταγμα, 2000, σ. 493 - 508.



Αντίστοιχα, στο γαλλικό συνταγματισμό, η αίσθηση της συνταγματικής συνέχειας είναι τόσο εμβληματική που είναι δύσκολο κανείς να διακρίνει στην εισαγωγή νέων Συνταγμάτων ή στις αναθεωρήσεις τους, την καινοτομία ή την αισθητή μεταβολή<sup>9</sup>.

Επιπλέον, θα πρέπει να σημειωθεί ότι το κάθε αναθεωρητικό διάβημα συνιστά ένα σύνθετο και πολυεπίπεδο διαβουλευτικό εγχείρημα στο οποίο συμβάλουν οι υπάρχουσες κάθε φορά κοινοβουλευτικές δυνάμεις αλλά και δυνάμει, η συνταγματική θεωρία και άλλες ενδιαφερόμενες επιστημικές κοινότητες, η δικαστική λειτουργία, η δημόσια διοίκηση, η κοινωνία των πολιτών αλλά και η κοινή γνώμη. Αντίστοιχα, κάθε αναθεωρητικό διάβημα καλείται να λάβει συχνά υπόψη του παραμέτρους τόσο *προ-συνταγματικές* (όπως για παράδειγμα προγενέστερες συνταγματικές πρακτικές) όσο και *εξω-συνταγματικές* (όπως για παράδειγμα η συμμετοχή της χώρας μας στην ΕΕ)<sup>10</sup>. Θα μπορούσαμε να πούμε ότι κάθε αναθεωρητικό διάβημα έχει πολλούς αποδέκτες, μια πραγματικότητα που αποτυπώνεται ιδίως στις προτάσεις αναθεώρησης, οι οποίες αναγκαστικά περιλαμβάνουν την αναθεώρηση διατάξεων που ανταποκρίνονται σε διαφορετικές στοχεύσεις και, κατά συνέπεια, κάποιες να εμφανίζονται ως σημαντικότερες, ριζοσπαστικότερες ή περισσότερο αναγκαίες από άλλες που μπορεί να έχουν διαδικαστικό ή διορθωτικό χαρακτήρα. Η συνταγματική αναθεώρηση δεν αποβλέπει, άλλωστε, στη διαμόρφωση ενός ενιαίου κειμένου, αφού αυτό προϋπάρχει, αλλά στη μεταβολή και επικαιροποίηση επιμέρους διατάξεών του, εφόσον υπάρχει η αναγκαία συνταγματικοπολιτική δικαιολόγηση και κοινοβουλευτική αποδοχή. Είναι κατά συνέπεια κατ' αρχήν αποσπασματική και συχνά άνιση ως προς την ουσιαστική πολιτική σημασία των διατάξεων που μεταβάλλει.

Λαμβάνοντας υπόψη τα ανωτέρω, τα αναθεωρητικά διαβήματα θα μπορούσαν με άξονα την πολιτική τους σημασία να κατηγοριοποιηθούν σχηματικά, σε: 1. *Εξαιρετικής σημασίας* αναθεωρήσεις, όταν μετασχηματίζουν τις σχέσεις μεταξύ των οργάνων του κράτους, ή σηματοδοτούν την ένταξη μιας νέας κατηγορίας θεμελιωδών δικαιωμάτων, ανασηματοδοτώντας την ιδιότητα του πολίτη. 2. *Σημαντικές αναθεωρήσεις* όταν μεταβάλλουν τις σχέσεις μεταξύ των οργάνων του κρά-

(9) Βλ. χαρακτηριστικά, *M. Rosenfeld*, ό.π., σ. 209.

(10) Βλ. *Ev. Βενιζέλο*, Το αναθεωρητικό κεκτημένο: Το αναθεωρητικό φαινόμενο στον 21ο αιώνα και η εισφορά της αναθεώρησης του 2001, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2002, σ. 35 - 39.

τους ή επεκτείνουν τα υπάρχοντα θεμελιώδη δικαιώματα μέσα από την προσθήκη νέων, 3. *Συνήθεις αναθεωρήσεις* που έχουν διορθωτικό ή εξ ολοκλήρου επιβεβαιωτικό (υπέρ υπάρχουσών συνταγματικών ερμηνειών) χαρακτήρα ή αφορούν την αναθεώρηση δευτερευουσών συνταγματικών διατάξεων<sup>11</sup>. Στην πρώτη περίπτωση, ουσιαστικά ανήκουν τα συνταγματικά εκείνα κείμενα τα οποία, παρά το γεγονός ότι εμφανίζονται ως αναθεωρήσεις προγενέστερων συνταγματικών κειμένων, συνιστούν επί της ουσίας νέα Συντάγματα, όπως η περίπτωση του Συντάγματος του 1975.

#### 4. Η σημαντική αναθεώρηση του 1986 και οι συνήθεις αναθεωρήσεις του 2008 και 2019

Με βάση τα κριτήρια αυτά, διατυπώνεται η άποψη ότι στη διάρκεια της μεταπολίτευσης οι αναθεωρήσεις του 1986 και του 2001 είναι δυνατόν να ενταχθούν στη δεύτερη κατηγορία των σημαντικών αναθεωρήσεων, ενώ οι αναθεωρήσεις του 2008 και του 2019 στην τρίτη κατηγορία των συνηθών αναθεωρητικών διαβημάτων.

Η αναθεώρηση του 1986 (προτείνουσα, αναθεωρητική ΠΑΣΟΚ), παρά τον συγκρουσιακό και πλειοψηφικό της χαρακτήρα, ήταν σαφώς ένα σημαντικό αναθεωρητικό διάβημα. Ως αναθεώρηση ήταν απολύτως στοχευμένη στο ζήτημα της μεταβολής των αρμοδιοτήτων του Προέδρου της Δημοκρατίας, με τρόπο ώστε αυτές να προσαρμόζονται καλύτερα στο πλαίσιο της προεδρευόμενης κοινοβουλευτικής δημοκρατίας. Η κλίση του πολιτεύματος προς το ημι-προεδρικό γαλλικό πρότυπο είχε ήδη συζητηθεί εκτενώς από την υιοθέτηση του Συντάγματος του 1975, δημιουργώντας ένα γόνιμο υπέδαφος για τη μεταβολή<sup>12</sup>. Αντίστοιχα, η πολιτική σύγκρουση μεταξύ Προέδρου της Δημοκρατίας Κωνσταντίνου Καραμανλή και Πρωθυπουργού Ανδρέα Παπανδρέου για την επανεκλογή του πρώτου, είχε προετοιμάσει την κοινή γνώμη για την επερχόμενη αναθεώρηση, θέτοντας σε συζήτηση το ρόλο του Προέδρου της Δημοκρατίας στο κοινοβουλευτικό μας πολίτευμα<sup>13</sup>.

(11) Βλ. τη διάκριση αυτή, *G. Tsebelis*, Constitutional Amendment significance: A survey, σε: <<http://www.iconnectblog.com/2017/10/constitutional-amendment-significance-a-survey/>>. *Του ιδίου*, Constitutional rigidity matters: A veto players approach, *British Journal of Political Science*, 2022, σ. 280 - 299.

(12) Βλ. *Χ. Ανθόπουλο*, Πρόεδρος της Δημοκρατίας και κοινοβουλευτικό σύστημα, σε: <[https://www.constitutionalism.gr/2018-10-27\\_anthopoulos-proedros-dimokratias/](https://www.constitutionalism.gr/2018-10-27_anthopoulos-proedros-dimokratias/)>.

(13) Βλ. *Αρ. Μάνεση*, Η συνταγματική αναθεώρηση του 1986: μια αποτίμηση της νομικοπολιτικής της σημασίας, *Παρατηρητής*, 1989, σ. 34 - 42, *Γ. Παπαδημητρίου*, Ο «αδιαφανής» προοδισμός της μορφής του πο-



Η αναθεώρηση είχε ως αποτέλεσμα την ενίσχυση της θέσης του Πρωθυπουργού έναντι του Προέδρου της Δημοκρατίας στο πολίτευμά μας μέσα από την κατάργηση ή αναθεώρηση των αρμοδιοτήτων του, αλλά πέρα από αυτό το στοχευμένο αποτέλεσμα δεν επεκτάθηκε σε κανένα άλλο τμήμα του συνταγματικού κειμένου, το οποίο ήταν τότε αρκετά νέο, αφού είχε παρέλθει μόλις μια δεκαετία από την ψήφισή του. Η επιλογή αυτή ενίσχυσε την πολιτική νομιμοποίηση της αναθεώρησης, η οποία εμφανίστηκε να παρεμβαίνει μόνον βελτιωτικά στο συνταγματικό κείμενο με στόχο την ενίσχυση της κοινοβουλευτικής και της δημοκρατικής αρχής. Αντίστοιχα, λειτούργησε ως μια έμμεση αλλά πάντως σαφή αποδοχή της κατά τα λοιπά εισφοράς του Συντάγματος του 1975 στη μεταπολίτευση. Η αναθεώρηση του 1986 ήταν απολύτως επιτυχημένη ως προς τους στόχους που είχε θέσει, καθώς και στη μακροπρόθεσμη εφαρμογή της, οδηγώντας σε μια πρακτική συναινετικών εκλογών προσώπων υψηλής αποδοχής στη θέση του Προέδρου της Δημοκρατίας, παρά το γεγονός ότι δεν στηρίχθηκε σε μια πλατιά κοινοβουλευτική συναίνεση αλλά στην συνεργασία του πρώτου και τρίτου κόμματος (ΠΑΣΟΚ και ΚΚΕ), είχε δηλαδή κυρίως πλειοψηφικό χαρακτήρα.

Η αναθεώρηση του 2008 (προτείνουσα, αναθεωρητική, ΝΔ) ήταν μια αναθεώρηση απολύτως αποτυχημένη ως προς την έκβασή της και αντιφατική ως προς τους στόχους της, η οποία κατέληξε στην αναθεώρηση τριών συνταγματικών διατάξεων, εκ των οποίων η μια και σημαντικότερη ανέτρεπε την αναθεώρηση του 2001 ως προς την κατοχύρωση του επαγγελματικού ασυμβίβαστου των βουλευτών<sup>14</sup>. Η κυριότερη αιτία της αποτυχίας της αναθεώρησης του 2008 ήταν η έλλειψη συναίνεσης μεταξύ των δυο κυρίαρχων κομμάτων, ΝΔ και ΠΑΣΟΚ, καθώς και η έλλειψη σύγκλισης μεταξύ των προτάσεών τους, τις οποίες δεν συνέδεαν κοινές αναγκαιότητες και πολιτικές στοχεύσεις. Έτσι, αφενός μεταξύ των προτάσεων της ΝΔ ήταν η δημιουργία Συνταγματικού Δικαστηρίου και η κατάργηση του Ανώτατου Ειδικού Δικαστηρίου, καθώς και η μεταβολή του άρθρου 16 Συντ. ώστε να επιτρέπει την ίδρυση και

λειτουργία ιδιωτικών πανεπιστημίων<sup>15</sup>, ενώ από την πλευρά του ΠΑΣΟΚ, η άμεση εκλογή Προέδρου της Δημοκρατίας στις περιπτώσεις που δεν επιτυγχάνεται η απαιτούμενη κοινοβουλευτική πλειοψηφία, η υποστήριξη των δημοσίων πανεπιστημίων και η δημιουργία μη-κρατικών υπό αυστηρούς όρους και η ενίσχυση θεσμών της άμεσης δημοκρατίας (δημοψήφισμα και λαϊκή νομοθετική πρωτοβουλία). Στην πραγματικότητα, η αναθεώρηση του 2008 ήταν ιδιαίτερα πρώιμη και έλαβε χώρα σε σύντομο χρονικό διάστημα σε σχέση με την ιδιαίτερα εκτεταμένη αναθεώρηση του 2001, με αποτέλεσμα να μην υφίσταται ούτε ένας ιδιαίτερα αναγκαίος χρόνος διαβούλευσης, ούτε όμως και μια ιδιαίτερα πιεστική κοινωνική πραγματικότητα, η οποία να επιβάλλει περαιτέρω μεταβολές και διορθώσεις.

Η αναθεώρηση του 2019 ήταν η πρώτη στη μεταπολιτευτική ιστορία που έλαβε χώρα από βουλές (προτείνουσα και αναθεωρητική) με διαφορετική κοινοβουλευτική πλειοψηφία (ΣΥΡΙΖΑ, ΝΔ). Δεκατέσσερις συνολικά διατάξεις μεταβλήθηκαν, εκ των οποίων πέντε αναφέρονταν στην κατάργηση παραγράφων των μεταβατικών διατάξεων<sup>16</sup>. Η αναθεώρηση αυτή παρά το γεγονός ότι δεν πέτυχε στο μεγαλύτερο μέρος των στόχων της (49 συνολικά διατάξεις είχαν περιληφθεί στην πρόταση αναθεώρησης)<sup>17</sup> κατάφερε παρά την έλλειψη συναίνεσης μεταξύ των κυρίαρχων κομμάτων ΝΔ, ΣΥΡΙΖΑ να αναθεωρήσει διατάξεις που η εφαρμογή τους είχαν δημιουργήσει προβλήματα στην λειτουργία των δημοκρατικών θεσμών, με κυριότερες την αποσύνδεση της εκλογής του Προέδρου της Δημοκρατίας από τη διενέργεια εκλογών<sup>18</sup>, τον περιορισμό της βουλευτικής ασυλίας, την κατοχύρωση της ψήφου των Ελλήνων του εξωτερικού κατά τις συστάσεις της νομολογίας του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου του Ανθρώπου, τον εξορθολογισμό της προβλεπόμενης διαδικασίας ανα-

(15) Βλ. Ν. Κ. Αλιβιζάτο, Πέρα από το άρθρο 16: Τα πριν και τα μετά, *Μεταίχμιο*, 2007, σ. 53 επ.

(16) Βλ. *Ευ. Βενιζέλο*, Ανθεκτικότητα, προσαρμοστικότητα και αναθεώρηση του Συντάγματος. Σκέψεις για τη συνολική αξιολόγηση της περιόδου 2009 - 2019, *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*, 2019, σ. 682 - 686 (684). Επίσης, *τον ίδιο*, Ποια είναι η βαρύτητα της αναθεώρησης του 2019, *Το Σύνταγμα*, 2021, σ. 9 - 18, Ν. Κ. Αλιβιζάτο, Η αναθεώρηση του 2019. Μια θετική εξέλιξη, *Το Σύνταγμα*, 2021, σ. 1 - 4, Γ. Σωτηρόλλη, Η συνταγματική αναθεώρηση του 2019. Το χρονικό μιας προαναγγελθείσας αποτυχίας, *Το Σύνταγμα*, 2021, σ. 19 - 30.

(17) Βλ. Ν. Αλιβιζάτο, Μια αναθεώρηση για τα στοιχειώδη, *Καθημερινή*, 21.9.2014.

(18) Βλ. *Ευ. Βενιζέλο*, Η συνταγματική θέση του Προέδρου της Δημοκρατίας ως αντιζέμινο της αναθεώρησης του Συντάγματος, *Το Σύνταγμα*, 2019, σ. 17 - 27.

λιτεύματος στη Συνταγματική αναθεώρηση του 1986, σε: *Συνταγματικές Μελέτες*, Ι, εκδ. Σάκκουλα, 2007, σ. 107 - 118 (113 - 115), Φ. Σπυρόπουλο, Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας ως ρυθμιστής του πολιτεύματος, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1990, σ. 31 - 38.

(14) Βλ. Α. Μανιτάκη, Η μίνι αναθεώρηση του 2008 και τα διδάγματά της, σε: <<https://www.constitutionalism.gr/manitakis-mini-anatheorisi-2008/>>.

ζήτησης ποινικής ευθύνης των μελών της Κυβέρνησης και την εισαγωγή μιας ήπιας μορφής λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας<sup>19</sup>.

Ιδιαίτερα σημαντική ήταν η αναγνώριση της αρχής της αξιοπρεπούς διαβίωσης και του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος με την οποία για πρώτη φορά κατοχυρώνεται ένας ειδικός πυρήνας προστασίας των αναγνωρισμένων στο ελληνικό Σύνταγμα κοινωνικών δικαιωμάτων. Η αξιοποίησή της από την ελληνική νομολογία θα αναδείξει και τη σημασία της κατοχύρωσής της στο ελληνικό Σύνταγμα που έγκειται κυρίως στην ενίσχυση της δικαστικής διεκδίκησης των κοινωνικών δικαιωμάτων και στην ενθάρρυνση των φορέων τους να αναζητήσουν τη δικαστική τους προστασία. Στο σύνολό τους οι αναθεωρημένες διατάξεις, χωρίς να μεταβάλουν τις σχέσεις των οργάνων του κράτους ή να διαφοροποιούν ουσιαδώς την ήδη συνταγματικά κατοχυρωμένη ιδιότητα του πολίτη, βελτίωσαν με τρόπο θετικό τη λειτουργία των δημοκρατικών θεσμών και την αποτελεσματική προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

## 5. Η ιδιαίτερη σημασία της αναθεώρησης του 2001 ως προς την αναγνώριση νέων θεμελιωδών δικαιωμάτων

Από τη σκοπιά αυτή, η αναθεώρηση του 2001 ήταν το πρώτο και μόνο αναθεωρητικό διάβημα το οποίο επιχείρησε να «ξαναδιαβάσει» εξ αρχής το Σύνταγμα του 1975 υπό το φως των σύγχρονων κοινωνικών και πολιτικών εξελίξεων, ιδίως της πορείας της χώρας στην Ευρωπαϊκή Ένωση και τη σκοπούμενη ένταξή της στην ΟΝΕ. Επίσης, ήταν το πρώτο αναθεωρητικό διάβημα στο πλαίσιο της μεταπολίτευσης το οποίο στηρίχθηκε σε μια πλατιά συναίνεση. Πριν την υποβολή της πρότασης αναθεώρησης το 1997, είχαν προηγηθεί εξαγγελίες και των δυο πρωθυπουργών των κυβερνήσεων που είχαν προηγηθεί, Κωσταντίνου Μητσοτάκη και Ανδρέα Παπανδρέου υπέρ της ανάγκης αναθεώρησης του Συντάγματος 1975.

Η αναθεώρηση του 2001 μετέβαλε 79 συνταγματικές διατάξεις (μεταξύ των οποίων κάποιες απολύτως νέες), δηλαδή στα 2/3 περίπου του συνταγματικού κειμένου, ενώ εμπνεύστηκε ξεκάθαρα από τη διάθεση εκσυγχρονισμού της ελληνικής κοινωνίας, με βάση και τα πρότυπα των εννόμων τάξεων της ΕΕ, αλλά και γενι-

(19) Βλ. Σ. Βλαχόπουλο, Η αναθεώρηση του Συντάγματος, Εφημερίδα των Συντακτών, 31.10.2018.

κότερου εκσυγχρονισμού των θεσμών, επιχειρώντας κυρίως να εισάγει διατάξεις υπέρ της διαφάνειας, της διαφθοράς και της λογοδοσίας των οργάνων του κράτους<sup>20</sup>. Ουσιαστικά για την επίτευξη των στόχων αυτών, η αναθεώρηση κινήθηκε σε δυο ομόκεντρους κύκλους τους οποίους συνέδεε η συνταγματική αναγνώριση πέντε Ανεξάρτητων Αρχών (Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα, ΕΣΡ, ΑΣΕΠ, Συνήγορος του Πολίτη και Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών).

Ο πρώτος κύκλος εστίασε στον εκσυγχρονισμό των θεσμών με στόχο την καλύτερη λειτουργία του δημοκρατικού πολιτεύματος και την ενίσχυση της διαφάνειας, του ελέγχου και της λογοδοσίας των οργάνων του κράτους και περιελάμβανε μεταξύ άλλων: τη ρήτρα εφαρμογής του εκλογικού νόμου από τις μεθεπόμενες εκλογές, την απαγόρευση επαγγελματικής απασχόλησης των βουλευτών, τον έλεγχο των δαπανών των βουλευτών, την υιοθέτηση διατάξεων για τη διαφάνεια στη λειτουργία των ΜΜΕ, την υιοθέτηση νέου πλαισίου για την ποινική δίωξη των μελών της Κυβέρνησης, την πρόβλεψη τετραετούς θητείας για τους επικεφαλής των Ανώτατων Δικαστηρίων και μεταβολής του τρόπου επιλογής τους, τη δημιουργία νέων συμβουλευτικών οργάνων της Κυβέρνησης, την εισαγωγή του Δικαστηρίου Αγωγών Κακοδικίας, την εισαγωγή β' βαθμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης, την εισαγωγή στοιχείων συγκέντρωσης στη διαδικασία ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων, καθώς και την εισαγωγή των Ανεξάρτητων Αρχών.

Οι διατάξεις που αναθεωρήθηκαν ήταν από πολλές απόψεις καινοτόμες, ενώ επιχειρούσαν να αντιμετωπίσουν και να επιλύσουν υπαρκτά θεσμικά ελλείμματα, καθώς και να προσανατολίσουν τον κοινό νομοθέτη ως προς την ανάγκη εισαγωγής αποτελεσματικότερων μηχανισμών λογοδοσίας και διαφάνειας<sup>21</sup>. Μια από αυτές τις αναθεωρημένες διατάξεις έχει καθορίσει με τρόπο ιδιαίτερα θετικό τον τρόπο λειτουργίας του πολιτεύματός μας έως σήμερα. Πρόκειται για τη ρήτρα εφαρμογής του εκλογικού νόμου από τις μεθεπόμενες εκλογές. Περαιτέρω, η συνταγματική κατοχύρωση των πέντε Ανε-

(20) Βλ. Ευ. Βενιζέλο, Το σχέδιο της αναθεώρησης του Συντάγματος. Η Γενική Εισήγηση της πλειοψηφίας προς την Ζ' Αναθεωρητική Βουλή, Έκδοση Εργασίας, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2000, σ. 13 - 19.

(21) Βλ. Γ. Σωτηρέλλη, Σύνταγμα και Δημοκρατία στην εποχή της Παγκοσμιοποίησης. Εναλλακτικές θέσεις και προτάσεις συνταγματικής πολιτικής με αφορμή την φυγομαχία της «συναινετικής αναθεώρησης», εκδ. Σάκκουλα, 2001, σ. 73 - 79.

ξάρτητων Αρχών αποτέλεσε τομή για την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων αλλά και το συνολικό θεσμικό εκσυγχρονισμό της χώρας.

Άλλες μεταβολές λειτούργησαν ως αφορμή για τη σταδιακή μεταβολή του πλαισίου λογοδοσίας των οργάνων του κράτους, ιδίως αναφορικά με τη χρηματοδότηση των βουλευτών και την ποινική δίωξη των μελών της Κυβέρνησης, που υφίσταται μέχρι σήμερα με τις διορθωτικές μεταβολές που επέφερε η αναθεώρηση του 2019. Σε άλλες περιπτώσεις, οι αναθεωρημένες διατάξεις ανέδειξαν κρίσιμα ζητήματα αναγκαίο να επιλυθούν, όπως στην περίπτωση της συγκέντρωσης του ελέγχου της συνταγματικότητας στην Ολομέλεια των Ανωτάτων Δικαστηρίων κατά το άρθρο 100 παρ. 5 Συντ., που ανέδειξε ως κρίσιμο το ζήτημα της οικονομίας της δίκης, οδηγώντας το νομοθέτη στη μετέπειτα υιοθέτηση του νομοθετικού πλαισίου για τη δίκη πιλότο ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, ν. 3900/2010. Με αφορμή, άλλωστε, την αναθεώρηση της διάταξης αυτής, είχε περιληφθεί στις προτάσεις της Ν.Δ. κατά την αναθεώρηση του 2008 και το ζήτημα της ίδρυσης Συνταγματικού Δικαστηρίου στην Ελλάδα.

Ωστόσο, υπήρξαν και διατάξεις που οδηγήθηκαν σε αχρησία, εξ αιτίας της αντίθεσής τους προς το δίκαιο της ΕΕ, όπως οι σχετικές με την διαφάνεια στη λειτουργία των ΜΜΕ ή εν τέλει καταργήθηκαν με νέα αναθεώρηση εξ αιτίας της αντίθεσής τους προς την ΕΣΔΑ, όπως το επαγγελματικό ασυμβίβαστο των βουλευτών. Ωστόσο, το κρίσιμο χαρακτηριστικό στοιχείο της αναθεώρησης αυτής δεν έγκειται στην επιτυχημένη ή αποτυχημένη εφαρμογή όλων ανεξαιρέτως των μεταβολών που επέφερε αλλά στο ότι έθεσε για πρώτη φορά στο επίκεντρο το ζήτημα της βελτίωσης της διαφάνειας, του ελέγχου και της λογοδοσίας των οργάνων του κράτους. Η αναθεώρηση του 2001 πέτυχε στο να μεταβάλει μεταπολιτευτικά το κυρίαρχο παράδειγμα του Συντάγματος του 1975, από Σύνταγμα του ιστορικού τραύματος της δικτατορίας, σε Σύνταγμα μιας χώρας που καλείται να διαχειριστεί τις σύγχρονες προκλήσεις του οικονομικού και κοινωνικού μετασχηματισμού της, στο πλαίσιο της ΕΕ και της παγκοσμιοποίησης. Η μεταβολή αυτού του παραδείγματος είναι καταφανής στις αναθεωρήσεις του 2008 και 2019, αν και στην πρώτη από αυτές αποτυπώνεται κυρίως στις προτάσεις αναθεώρησης και όχι στις τελικά αναθεωρημένες διατάξεις. Στο επίκεντρο και των δυο βρίσκονταν η ανάγκη εκσυγχρονισμού των θεσμών και βελτιστοποίησης της δημοκρατικής λειτουργίας τους. Από τη σκοπιά αυτή, είναι χαρακτηριστικό το παράδειγμα

της επιβολή περιορισμών στην βουλευτική ασυλία που προτάθηκαν αρχικά στην αναθεώρηση του 2008 και τελικά ενσωματώθηκαν στο ελληνικό Σύνταγμα με την αναθεώρηση του 2019, μεταβολή που υποδηλώνει τη «συνομιλία» μεταξύ των δυο αναθεωρητικών διαβημάτων αλλά και τη σύνδεσή τους με την αναθεώρηση του 2001 (που επιχείρησε άλλους περιορισμούς, όπως το επαγγελματικό ασυμβίβαστο και η χρηματοδότηση των βουλευτών).

Ωστόσο, η πραγματική τομή που επέφερε η αναθεώρηση του 2001 αφορούσε τα θεμελιώδη δικαιώματα. Η εισαγωγή των νέων δικαιωμάτων προστασίας του υποκειμένου έναντι της χρήσης της τεχνολογίας, υπήρξε μακρόπνοη, καινοτόμα και πρωτοπόρα, ενώ οδήγησε στην ανάπτυξη και εξέλιξη του Συντάγματος του 1975 αλλά και εν γένει του ελληνικού συνταγματισμού. Η αναθεώρηση του 2001, με τρόπο μεθοδικό και συγκροτημένο εστίασε στις νέες διακινδυνεύσεις που παράγει η τεχνολογία και η διάχυση της πληροφορίας, εισάγοντας μια σειρά από νέα δικαιώματα, τα οποία μέχρι σήμερα λειτουργούν ως μια εξαιρετική γραμμή άμυνας του ατόμου για την προστασία των ατομικών του ελευθεριών<sup>22</sup>. Η εισαγωγή των δικαιωμάτων αυτών δικαιώθηκε μέσω της προστασίας τους από τις Ανεξάρτητες Αρχές και τη δικαστική πρακτική, ενώ η έγκαιρη αναγνώρισή τους, καθιστά το συνταγματικό κείμενο ιδιαίτερα επίκαιρο σε σχέση με τις αυξανόμενες διακινδυνεύσεις που γεννούν σήμερα τα μέσα κοινωνικής δικτύωσης και η χρήση εφαρμογών Τεχνητής Νοημοσύνης στο χώρο της εργασίας.

Κυρίως, όμως, τα δικαιώματα αυτά δεν εντάχθηκαν αποσπασματικά εντός του συνταγματικού κειμένου, αντίθετα, εντάχθηκαν με τρόπο συστηματικό, ώστε να συνιστούν μια ενότητα, μια σφαίρα ελευθερίας αλλά και θετικών υποχρεώσεων του κράτους για την προστασία του υποκειμένου έναντι των διακινδυνεύσεων που παράγει η χρήση της τεχνολογίας και η διάχυση της πληροφορίας<sup>23</sup>. Η μεγάλη εισφορά της αναθεώρησης του 2001

(22) Βλ. Ξ. Κοντιάδης, Η Αναθεώρηση του Συντάγματος, Ι. Μεθοδολογικά θεμέλια. Συμβολή στη συνταγματική θεωρία της πλουραλιστικής δημοκρατίας, εκδ. Αντ. Ν. Σάκουλα, 2000, σ. 462 επ.

(23) Βλ. Ευ. Βενιζέλο, Σύνταγμα και Νέες Τεχνολογίες, ΔΙΤΕ, 2020, σ. 542 - 548. Επίσης, του ιδίου, Η αφομοίωση του αναθεωρητικού κεκτημένου. Η διακύμανση του νομοπολιτικού χρόνου, η άμεση εφαρμογή του Συντάγματος και η τυπολογία των νομοθετικών επιφυλάξεων, Νομικό Βήμα, 2003, σ. 978 - 985. Σ. Βλαχόπουλο, Διαφάνεια της κρατικής δράσης και προστασία των προσωπικών δεδομένων: τα όρια μεταξύ απόκρυψης και αποκάλυψης, εκδ. Αντ. Ν. Σάκουλα, 2007, σ. 23 - 29. Επίσης, Ξ. Κοντιάδης, Ο νέος συνταγματισμός και τα θεμελιώδη δικαιώματα



είναι η εισαγωγή δικαιωμάτων διεκδίκησης (*claim rights*)<sup>24</sup>, τα οποία ενισχύουν το πεδίο της ατομικής ελευθερίας, επιτρέποντας στο υποκειμένο τους να διεκδικεί την εκπλήρωση θετικών υποχρεώσεων του κράτους για τη βελτίωση της προστασίας τους. Στο πλαίσιο αυτό, με την αναθεώρηση του 2001 αναγνωρίστηκαν:

1. Το δικαίωμα στην υγεία και τη γενετική ταυτότητα, καθώς και η ελευθερία του ατόμου έναντι των βιοιατρικών παρεμβάσεων (άρθρο 5 παρ. 5 Συντ.). Πρόκειται για τρία δικαιώματα (εκ των οποίων τα δυο τελευταία συνιστούν ειδικότερες πτυχές του δικαιώματος στην υγεία) με τα οποία διασφαλίζεται η αυτονομία του υποκειμένου ως προς την προστασία της υγείας του και της γενετικής του ταυτότητας και η προσωπική του ασφάλεια έναντι βιοϊατρικών παρεμβάσεων. Το δικαίωμα στην υγεία ως προς τη φύση του συνδυάζει τα χαρακτηριστικά του ατομικού δικαιώματος και του δικαιώματος διεκδίκησης. Με την έννοια αυτή, η ρητή αναγνώριση του πέρα από την άμυνα του υποκειμένου έναντι ανεπιθύμητων παρεμβάσεων, του δημιουργεί τη δυνατότητα να διεκδικήσει το δικαίωμα στο υγιές περιβάλλον, στην πρόληψη έναντι των ασθενειών (μέσω των εμβολίων), την πρόληψη έναντι μεταδοτικών ασθενειών σε περίοδο πανδημίας, την ενημερωμένη συναίνεσή του σε κάθε ιατρική διαδικασία κλπ.

2. Το δικαίωμα πληροφόρησης και το δικαίωμα συμμετοχής στην κοινωνία της πληροφορίας (άρθρο 5Α παρ. 1 και 2 Συντ.). Το δικαίωμα πληροφόρησης συνάγονταν ερμηνευτικά από την συνταγματική ερμηνεία από το άρθρο 14 παρ. 1 Συντ. Ωστόσο, η ρητή αναγνώρισή του τονίζει τον διεκδικητικό του χαρακτήρα, καθώς και τις δυνατότητες που παρέχει στο υποκειμένο του για τον έλεγχο της δημόσιας σφαίρας και τη συμμετοχής σε αυτήν<sup>25</sup>. Πράγματι, το δικαίωμα πληροφόρησης ενισχύει όχι μόνον την ελευθερία της έκφρασης αλλά το σύνολο των θεμελιωδών δικαιωμάτων του ατόμου, ενώ στο βαθμό που εγγυάται τη δημόσια διαφάνεια, επιτρέπει την αποτελεσματικότερη διοικητική και δικαστική τους προστασία. Το δικαίωμα πληροφόρησης ενισχύει τη λειτουργία της κοινωνίας των πολιτών, επιτρέπει την πρόσβασή τους σε πληροφο-

ρίες δημόσιου ενδιαφέροντος, ενισχύοντας την ανοιχτή και συμμετοχική διακυβέρνηση. Στο πλαίσιο αυτό, ορθά αποκόπτεται από τον αναθεωρητικό νομοθέτη από την ελευθερία της έκφρασης και τοποθετείται ως διακριτό δικαίωμα το οποίο συνδέεται με το σύνολο της προσωπικής σφαίρας και της προσωπικότητας του ατόμου και της ανάπτυξής της στο πλαίσιο της κοινωνικο-οικονομικής και δημόσιας ζωής.

Το δικαίωμα πληροφόρησης, όπως κατοχυρώνεται στο άρθρο 5Α δεν κατοχυρώνει μόνον την αρνητική ελευθερία πληροφόρησης αλλά δημιουργεί τη θετική υποχρέωση διασφάλισης της πρόσβασης των υποκειμένων σε πληροφορίες που αφορούν τα θεμελιώδη δικαιώματά τους τόσο για το κράτος όσο και για τους ιδιώτες. Η διευρυμένη προστασία που το δικαίωμα αυτό παρέχει δικαιολογεί και τους περιορισμούς της παρ. 1 (επιφυλάξεις υπέρ των δικαιωμάτων τρίτων, της εθνικής ασφάλειας και της καταπολέμησης του εγκλήματος). Είναι χαρακτηριστική η σύζευξη του δικαιώματος πληροφόρησης με το δικαίωμα στο περιβάλλον<sup>26</sup>, του οποίου την απόλαυση εγγυάται και ενισχύει στο πλαίσιο του διεθνούς περιβαλλοντικού δικαίου<sup>27</sup>. Αντίστοιχα, το δικαίωμα συμμετο-

(26) Η σύνδεση του δικαιώματος στην πληροφόρηση με το δικαίωμα στο περιβάλλον είναι και αυτή που αναδεικνύει τον συμμετοχικό του χαρακτήρα και κείται και στο υπόβαθρο της ρητής αναγνώρισής του με την αναθεώρηση του 2001. Είναι χαρακτηριστική από τη σκοπιά αυτή, η υπόθεση του ΕΔΔΑ Anna Maria Guerra και 39 άλλοι κατά Ιταλίας, της 19.2.1998, ελαφρά προγενέστερη της αναθεώρησης του 2001. Στην υπόθεση αυτή, οι αιτούντες παραπονέθηκαν για την ρύπανση που προοικούσε ένα εργοστάσιο χημικών προϊόντων που ήταν εγκατεστημένο κοντά στην πόλη τους, αναφερόμενοι στην πιθανή διακινδύνευσή τους από ατυχήματα, καθώς και την απουσία υιοθέτησης μέτρων προστασίας από τις κρατικές αρχές. Οι αιτούντες επικαλέστηκαν το δικαίωμα πληροφόρησης (άρθρο 10 ΕΣΔΑ), αναφερόμενοι ειδικότερα στην αποτυχία των κρατικών αρχών να ενημερώσουν τους πολίτες για την πιθανότητα διακινδύνευσής τους από ένα ενδεχόμενο ατύχημα. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων αποδέχθηκε την προσβολή του άρθρου 10 ΕΣΔΑ, τονίζοντας ότι το δικαίωμα στην πληροφόρηση επιβάλλει στα κράτη την υποχρέωση να πληροφορούν τους πολίτες τους σε ζητήματα δημοσίου ενδιαφέροντος που δεν είναι άμεσα προσβάσιμα σε αυτούς. Παράλληλα, υπογράμμισε τη σημασία της δημόσιας πληροφόρησης, ως ιδιαίτερα σημαντική για την προστασία της ευημερίας και της υγείας του πληθυσμού σε περιπτώσεις περιβαλλοντικού κινδύνου, αναφερόμενη ειδικότερα στη Διακήρυξη του Chernobyl. Ωστόσο, η ερμηνεία αυτή δεν έγινε δεκτή στο ΕΔΔΑ που ενέμεινε στην άποψη ότι το άρθρο 10 ΕΣΔΑ απλώς επιβάλλει την αποχή των κρατικών αρχών από ανεπιθύμητες παρεμβάσεις στο δικαίωμα πληροφόρησης του κοινού. Η απόφαση του ΕΔΔΑ αναδεικνύει (με τρόπο αρνητικό) τη σημασία της ειδικής αναγνώρισης νέων δικαιωμάτων για την ενίσχυση της δικαστικής τους διεκδίκησης.

(27) Βλ. Οικονομική Επιτροπή των Η.Ε. για την Ευρώπη (UNECE), Σύμβαση του Άαρχους, για την Πρόσβαση σε Πληροφορίες, τη Συμμετοχή του Κοινού στη Λήψη Αποφάσεων και την Πρόσβαση στη Δικαιοσύνη για Περιβαλλοντικά Θέματα, 1998.

μετά την αναθεώρηση του 2001, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2002, σ. 57-61, 120 επ., 182.

(24) Βλ. L. Venar, *The nature of claim rights*, Ethics, 2013, σ. 202 - 228.

(25) Βλ. Α. Μήτρου, Το δικαίωμα συμμετοχής στην κοινωνία της πληροφορίας, σε: Α. Μήτρου/Θ. Παπαχρήστο/Τ. Βιδάλη/Α. Τάκη, Το δικαίωμα συμμετοχής στην κοινωνία της πληροφορίας, εκδ. Σάκκουλα, 2006, σ. 35 - 56.



χής στην κοινωνία της πληροφορίας, εντάσσει με πολύ έγκαιρο και πρωτοποριακό τρόπο την ανάγκη *ίσης προστασίας, άρσης των αποκλεισμών και συμμετοχής στη λήψη αποφάσεων* του υποκειμένου αναφορικά με την ένταξή του στην κοινωνία της πληροφορίας, όπως αυτή διαμορφώνεται στο πλαίσιο χρήσης του διαδικτύου αλλά και της χρήσης εφαρμογών τεχνητής νοημοσύνης και μηχανικής μάθησης εκπαίδευσης.

3. Το δικαίωμα στην προστασία των προσωπικών δεδομένων υφίσταται μεν κατά την αναθεώρηση του 2001 ως νομοθετικά κατοχυρωμένο, η συνταγματική του, όμως, αναγνώριση αποτυπώνει την ιδιαίτερη διακινδύνευσή του έναντι της σύγχρονης τεχνολογίας παρακολούθησης, συλλογής και επεξεργασίας προσωπικών δεδομένων<sup>28</sup>. Η ρητή συνταγματική κατοχύρωση του δικαιώματος στην προστασία των προσωπικών δεδομένων, ενισχύει τον πληροφοριακό αυτοπροσδιορισμό και την αυτονομία του ατόμου με την ταυτόχρονη συνταγματική κατοχύρωση της Αρχής Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα, ενώ προηγείται και προετοιμάζει έγκαιρα την ελληνική έννομη τάξη για τις καταγιγιστικές εξελίξεις που ακολουθούν στο πεδίο του δικαίου της ΕΕ με την υιοθέτηση του Γενικού Κανονισμού Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων 2016/679. Η συνάρτηση του δικαιώματος στην προστασία προσωπικών δεδομένων με τη λειτουργία της ΑΠΔΠΧ ενισχύει το ρόλο των νέων δικαιωμάτων διεκδίκησης που εισάγονται με την αναθεώρηση του 2001, ως προς την ανάληψη θετικών υποχρεώσεων από την πλευρά της κρατικής εξουσίας για την προστασία του υποκειμένου έναντι των διακινδυνεύσεων που παράγει η τεχνολογία.

4. Το δικαίωμα απάντησης και το δικαίωμα προστασίας του απορρήτου των επικοινωνιών στο πλαίσιο της πολιτικής και ποινικής δίκης (άρθρα 14 παρ. 5 και 19 παρ. 3 Συντ.). Το δικαίωμα απάντησης είναι ένα κλασικό δικαίωμα επανόρθωσης, με χαρακτηριστικά δικαιώματος του αστικού δικαίου το οποίο φέρνει στο προσκήνιο η άνοδος των «κουτσοπολιτιστικών» εντύπων και τηλεοπτικών εκπομπών. Η αναγνώρισή του το 2001 συνάδει με τη σύγχρονη ανάπτυξη της σχετικής νομολογίας του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου σε ζητήματα προσβο-

λής της τιμής και της δυσφήμισης που αρχίζει να διαμορφώνεται την περίοδο αυτή και αποτελεί μια σημαντική μορφή «άμεσης» προστασίας της τιμής και της αξιοπρέπειας του υποκειμένου έναντι των ιδιωτών, ιδίως των εκδοτών και των ΜΜΕ. Αντίστοιχα, το δικαίωμα προστασίας του απορρήτου των επικοινωνιών στο πλαίσιο της πολιτικής και ποινικής δίκης, είναι ένα *διαδικαστικό* δικαίωμα το οποίο επιτάσσει, μετά την αναθεώρηση του 2001, την κήρυξη ως απαράδεκτων των αποδεικτικών μέσων που έχουν ληφθεί χωρίς τη συναίνεση των διαδίκων μερών. Το δικαίωμα αυτό αν και διαδικαστικό στην φύση του προϋποθέτει την ουσιαστική κρίση επί του δικαιώματος απορρήτου και την έλλειψη συναίνεσης του ενός εκ των διαδίκων, ενώ ενισχύει περαιτέρω την πληροφοριακή αυτονομία του υποκειμένου, συνδεόμενο άρρηκτα και με το δικαίωμα στην προστασία των προσωπικών δεδομένων. Η έγκαιρη κατοχύρωση του δικαιώματος αυτού εγγυήθηκε την προστασία του απορρήτου και του δικαιώματος στην ιδιωτική ζωή στο πλαίσιο της πολιτικής και ποινικής δίκης, προστατεύοντας τη νομιμότητα της απόδειξης στο πλαίσιο της. Η μεγάλη σημασία της διάταξης αυτής είναι εμφανής σήμερα, όπου οι δυνατότητες ηλεκτρονικής προβολής, επεξεργασίας και παραποίησης ηλεκτρονικών δεδομένων είναι ιδιαίτερα εύκολα προσβάσιμες σε όλους.

## 6. Συμπεράσματα: Η αναθεώρηση ως μοχλός ενδυνάμωσης των θεμελιωδών δικαιωμάτων

Κάθε συνταγματική αναθεώρηση αναπόφευκτα δημιουργεί οριζιναλιστικά διλήμματα (originalism) ως προς την αναγκαιότητά της αλλά και ως προς τη συνέπειά της προς το πρωταρχικό κείμενο. Συνάδουν οι σκοπούμενες μεταβολές με το πνεύμα του συντακτικού νομοθέτη; Είναι αναγκαία η μεταβολή ή θα ήταν προτιμότερο να καταφύγουμε στη διασταλτική και εξελικτική ερμηνεία του συνταγματικού κειμένου; Δεν θα ήταν προτιμότερο ένα λιτό Σύνταγμα έναντι ενός μαξιμαλιστικού συνταγματικού κειμένου; Η άποψη ότι μια «φλύαρη» αναθεώρηση είναι δυνατόν να οδηγήσει σε σφάλματα ή σε διατάξεις που είναι απλά επιβεβαιωτικές, δεν εφαρμόζονται, οδηγούν σε εκνόμηση του Συντάγματος ή περιπίπτουν σε αχρησία, έχει διατυπωθεί στην ελληνική συνταγματική θεωρία<sup>29</sup>. Με άξονα το δί-

(28) Βλ. Α. Μήτρου, Η προστασία των προσωπικών δεδομένων στο πεδίο των εργασιακών σχέσεων. Η συμβολή της Αρχής, σε: Α. Μήτρου/Π. Δόνο/Φ. Μίντλεττον/Β. Παπακωνσταντίνου (επιμ.), Η αρχή προστασίας προσωπικών δεδομένων και η επαύξηση της προστασίας των δικαιωμάτων, εκδ. Σάκκουλα, 2002, σ. 21 - 44 (29 επ.).

(29) Βλ. Α. Μανιτάκη, Οι θεσμικές παρενέργειες της υπόθεσης «Βασικός μέτοχος»: η εκνόμηση του Συντάγματος και η παραγνώριση των άδελων τροποποιήσεων του Συντάγματος μέσω των ευρωπαϊκών συνθηκών, σε: <<https://www.constitutionalism.gr/manitakis-vasikos-metohos/>>.

λημμα αυτό και με επίκεντρο τη σημασία των αναθεωρήσεων για την ενδυνάμωση της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων, διατυπώνονται οι ακόλουθες συμπερασματικές σκέψεις:

1. Το ελληνικό Σύνταγμα του 1975 εντάσσεται στην ευρωπαϊκή συνταγματική παράδοση συνταγμάτων με εκτενή χαρακτήρα, χωρίς, ωστόσο, να υπερβαίνει πριν ή μετά τις αναθεωρήσεις του τον ευρωπαϊκό μέσο όρο<sup>30</sup>. Δεν κατέστη μάλιστα εκτενές μετά τις αναθεωρήσεις του 1986/01/08/19 αλλά ήταν εκτενές ήδη από την υιοθέτησή του. Η ευρωπαϊκή συνταγματική παράδοση συγχρονίζεται με την ανάδυση του νόμου ως προστάτη των ελευθεριών, μια σύνδεση που αποτυπώνεται στον τρόπο που καταστρώνονται τα ευρωπαϊκά συντάγματα στα οποία συνυπάρχουν τόσο οι θεμελιώδεις αρχές όσο και ειδικότερες διατάξεις ρύθμισης των κοινωνικών σχέσεων και οργάνωσης του δημοκρατικού πολιτεύματος. Η «εκνόμηση» του Συντάγματος, με την έννοια της εισαγωγής σε αυτό και ειδικών διατάξεων, συνιστά αναπόσπαστο κομμάτι της συνταγματικής παράδοσης στην οποία εντάσσεται το Σύνταγμα του 1975 και αποτελεί ουσιώδες τμήματα του ιστορικού του χαρακτήρα.

2. Σφάλματα, επιβεβαιωτικές διατάξεις ή διατάξεις που περιπίπτουν σε αχρησία υφίσταντο και στο Σύνταγμα του 1975. Την άποψη αυτή επιβεβαιώνει κατ' αρχήν η αναθεώρηση του 1986. Δεν είναι, επομένως, μόνον οι αναθεωρήσεις που μπορεί να επιφέρουν τα αποτελέσματα αυτά σε ένα συνταγματικό κείμενο. Αντίθετα, η ύπαρξή τους, που συχνά οφείλεται σε λόγους που αφορούν μια δεδομένη πολιτική ή κοινωνική περίοδο ή συγκυρία, είναι αυτή που επιβεβαιώνει την ανάγκη τακτικής αναθεώρησης ενός Συνταγματικού κειμένου.

3. Τα εκτενή Συντάγματα διαχωρίζουν ως προς την αναθεώρησή τους τις θεμελιώδεις αρχές από τις ειδικότερες διατάξεις της. Οι θεμελιώδεις αρχές συνιστούν τον σκληρό και αμετάβλητο πυρήνα τους. Οι ειδικότερες διατάξεις του απαρτίζουν μια «ελαστικότερη συνταγματική περιοχή» η οποία υπόκειται σε συχνότερη μεταβολή ανάλογα με τις εκάστοτε πολιτικές και κοινωνικές μεταβολές. Τα εκτενή Συντάγματα εμφανίζονται ισχυροποιημένα στην εποχή της παγκοσμιοποίησης εξ αιτίας της ικανότητάς τους να εκσυγχρονίζουν το περιεχόμενό τους.

(30) Πρβ. Σύνταγμα της Ισπανίας (1978), σύνολο 169 άρθρα, Σύνταγμα της Πορτογαλίας (1976), σύνολο 296 άρθρα.

4. Όπως υπογραμμίστηκε, ένα εκτενές Σύνταγμα, εξ αιτίας της ύπαρξής σε αυτό ειδικών διατάξεων, ενδεχομένως αναθεωρείται συχνότερα, παρά την αυστηρότητά του (αφού έχει μεγαλύτερη ανάγκη επικαιροποίησης)<sup>31</sup>. Το Σύνταγμα δεν στερείται του κύρους του μέσω της τακτικής αναθεώρησής του. Αντίθετα, η αναθεώρησή του στο βαθμό που βελτιώνει τον τρόπο με τον οποίο ρυθμίζει την κοινωνική και πολιτική πραγματικότητα ενισχύει τη νομιμοποίησή του απέναντι στην εκάστοτε γενιά πολιτών στην οποία αναφέρεται. Το κύρος του Συντάγματος συναρτάται άμεσα με τον βαθμό ανταπόκρισής του στην πραγματικότητα των πολιτών που, όμως, δεν είναι στατική αλλά εξελίσσεται μέσα στο πέρασμα του ιστορικού-αναθεωρητικού χρόνου. Επιπλέον, στο βαθμό που η αναθεώρησή του ποτέ δεν πλήττει τον σκληρό πυρήνα του, κάθε αναθεωρητικό διάβημα αναβαπτίζει και ισχυροποιεί τη σημασία των ιστορικών θεμελιωδών αρχών του, ως απαράγραπτων.

5. Όπως αποδεικνύει η πρακτική των αναθεωρήσεων της μεταπολίτευσης, η αναγνώριση νέων θεμελιωδών δικαιωμάτων με τρόπο ειδικό ενισχύει την προστασία τους και ιδίως τη διεκδίκησή τους από τα υποκείμενά τους και την κοινωνία των πολιτών. Τα αποτελέσματα αυτά δεν μπορεί να τα επιφέρει, ούτε η ερμηνευτική θεμελίωσή τους σε προγενέστερα δικαιώματα, ούτε ακόμη και η διεθνής κατοχύρωσή τους (που συνήθως δρα κυρίως ενισχυτικά), στο βαθμό που το Σύνταγμα συνιστά πάντα την πρωταρχική πηγή προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων των πολιτών. Η ειδική συνταγματική κατοχύρωση νέων δικαιωμάτων ενισχύει τη διοικητική και δικαστική επίκλησή τους, ενδυναμώνει τα υποκείμενα τους και την κοινωνία των πολιτών και επαυξάνει την αποτελεσματικότητα της προστασίας τους. Η τάση αυτή, διεθνής στο χαρακτήρα της οδηγεί όλο και περισσότερο στη διεκδίκηση της εξειδικευμένης κατοχύρωσης των θεμελιωδών δικαιωμάτων των πολιτών, με στόχο τη βελτιστοποίηση της προστασίας τους έναντι του κράτους και των ιδιωτών. Η αναθεώρηση του 2001 με τρόπο πρωτοπόρο προηγήθηκε της τάσης αυτής και αποτέλεσε τομή για την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην Ελλάδα.

(31) Βλ. G. Tsebelis, The time inconsistency of Long Constitutions: Evidence from the world, American Academy of Arts and Sciences Bulletin, 2017, σε: <<https://www.amacad.org/news/time-inconsistency-long-constitutions>>.