

Το Αφιέρωμα αποτυπώνει τις εισηγήσεις στο Συνέδριο του Κέντρου Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου – Ιδρύματος Θεμιστοκλή και Δημήτρη Τσάτσου στις 7 και 8 Οκτωβρίου στο Ινστιτούτο Γκαίτε, με αφορμή τα 50 χρόνια από τη θέσπιση του Συντάγματος του 1975.

## «ΖΩΝΤΑΝΟ» ΣΥΝΤΑΓΜΑ ΚΑΙ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΕΞΑΙΡΕΣΗΣ

**Νέδα Κανελλοπούλου-Μαλούχου**

Καθηγήτρια Συνταγματικού Δικαίου, Πάντειο Πανεπιστήμιο

**Η** θεωρία ή, ορθότερα, οι θεωρίες του «ζωντανού» Συντάγματος εκκινούν από την αντίληψη ότι το νόημα των συνταγματικών διατάξεων συναρτάται με την ιστορική κοινωνικοπολιτική πραγματικότητα και ανακαθορίζεται από αυτήν. Στον ευρωπαϊκό χώρο, η έννοια γεννήθηκε μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο με τον Costantino Mortati ως *costitutio materiale* και στην ελληνική θεωρία αναπτύχθηκε από τον Αντώνη Μανιτάκη, ως «πραγματικό» Σύνταγμα, όρος που υιοθετήθηκε ως πιο δόκιμος έναντι του αμερικανικού «living» Constitution. Στην ευρωπαϊκή συνταγματική θεωρία συνδέθηκε πάντως με την κοινωνικοπολιτική αντίληψη του Συντάγματος ως υπέρβαση της κελσενιανής αντίληψης ήδη με τον Αλέξανδρο Σβώλο και, στην πιο σύγχρονη θεωρία, με τον Αριστόβουλο Μάνεση και κυρίως τον Δημήτρη Τσάτσο, ο οποίος και διατύπωσε τη θεωρία για την προερμηνευτική επιλογή του ερμηνευτή του Συντάγματος<sup>1</sup>.

Στην αντίληψη αυτή σπηρίχτηκε μία μέθοδος ερμηνείας του Συντάγματος<sup>2</sup> που ονομάζεται «δυναμική» ερμηνεία –όρος που μάλλον πρωτοχρησιμοποιήθηκε στη νομολογία του ΕΔΔΑ– και επιτρέπει την «άτυπη» μεταβολή του Συντάγματος για την προσαρμογή του στις κοινωνικοπολιτικές εξελίξεις<sup>3</sup>, ώστε να διασφαλίζεται η διάρκεια του Συντάγματος στον χρόνο· η διάρκεια –ή ανθεκτικότητα<sup>4</sup>– βρίσκεται στον πυρήνα της ίδιας της έννοιας του Συντάγματος ακριβώς επειδή αυτό αποτελεί τη βάση για τη συγκρότηση, την άσκηση και τον περιορισμό της εξουσίας από την αυθαιρεσία<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Βλ. N. Vagdotis, «The Material Constitution in Greek Constitutional Thought», σε: M. Goldoni/M.A. Wilkinson (eds.), *The Cambridge Handbook on the Material Constitution*, 2023, σελ. 124 επ.

<sup>2</sup> Γ. Τασόπουλος, *Το «ζωντανό» Σύνταγμα» και η μεταφορά του από την Αμερική στην Ελλάδα*, Syntagma Watch 07.04.2025.

<sup>3</sup> Βλ. Σπ. Βλαχόπουλο, *Η δυναμική ερμηνεία του Συντάγματος*, 2014.

<sup>4</sup> Βλ. Ξ. Κοντιάδη/Α. Φωτιάδου, *Η ανθεκτικότητα του Συντάγματος*, 2016.

<sup>5</sup> Βλ. A. Peters, *Elemente einer Theorie der Verfassung Europas*, 2001, σελ. 58 επ.

Στην Ελλάδα, η δυναμική ερμηνεία του Συντάγματος αναπτύχθηκε από τη θεωρία τη δεκαετία του '80. Τα παραδείγματα εφαρμογής της τόσο από την πολιτική εξουσία όσο και από τη νομολογία δεν είναι λίγα, ξεκινώντας από τη «σιωπηρή συμφωνία» για τη μη εφαρμογή των διατάξεων για τις λεγόμενες υπερεξουσίες του Προέδρου της Δημοκρατίας ήδη την περίοδο 1975-1986. Έχει ενδιαφέρον να παρατηρηθεί ότι η «άτυπη» αυτή συνταγματική μεταβολή επικυρώθηκε και τυπικά με την αναθεώρηση του 1986, όπως άλλωστε επικυρώθηκε και η σιωπηρή εναρμόνιση με την ΕΣΔΑ πολλών συνταγματικών δικαιωμάτων με τη λεγόμενη «βεβαιωτική» αναθεώρηση το 2001. Ένα πρόσφατο άλλωστε παράδειγμα είναι η «δυναμική» ερμηνεία της έννοιας του γάμου και της οικογένειας του άρθρου 21 Σ. με τον ν. 5089/2024 ώστε να περικλείει και τα πρόσωπα του ίδιου φύλου<sup>6</sup>.

Με ανάλογο σκεπτικό, η δυναμική ερμηνεία κλήθηκε να στηρίξει τη λειτουργία του Συντάγματος στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής ενοποίησης. Αρχικά η «φιλική προς την Ευρώπη ερμηνεία»<sup>7</sup> προτάθηκε ως μέθοδος για την υπέρβαση των συγκρούσεων μεταξύ Συντάγματος και ενωσιακού δικαίου, στη βάση της «ενοποιητικής λειτουργίας» του Συντάγματος<sup>8</sup> ή της συνταγματικής «αρχής της ευρωπαϊκής ενοποίησης»<sup>9</sup>. Ενώ προϊούσας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, αναπτύχθηκε, στο ίδιο πνεύμα, η έννοια του πολυεπίπεδου Συντάγματος<sup>10</sup> ή του διευρυμένου ή επαυξημένου Συντάγματος<sup>11</sup>, όπου η «ευρωπαϊκή» του εθνικού Συντάγματος «αντισταθμίζεται» από την ταυτόχρονη «συνταγματοποίηση» της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Και εδώ τα παραδείγματα είναι πολλά και κρίσιμα: από την υπόθεση του «βασικού μετόχου» του άρθρου 14 παρ. 9 Σ. έως την πρόσφατη αναγνώριση των μη κερδοσκοπικών παραρτημάτων ξένων πανεπιστημίων με τον ν. 5094/2024.

Η θεωρία του «ζωντανού» Συντάγματος συνδέεται με τη μεταπολεμική αντίληψη του Συντάγματος ως συστήματος αξιών<sup>12</sup>. Το Σύνταγμα εκφράζει το αξιακό σύστημα μιας πολιτικής κοινότητας και η δυναμική ερμηνεία οφείλει να παραμένει στο πλαίσιο αυτών των αξιών, μάλιστα να υπηρετεί την πραγμάτωσή τους, δηλαδή τους στόχους της πολιτικής κοινότητας<sup>13</sup>. Ωστόσο, η ένταξη στο παγκοσμιοποιημένο περιβάλλον και στην ευρωπαϊκή ενοποίηση δημιούργησαν νέα δεδομένα για το εθνικό Σύνταγμα, που στρεβλώνουν αυτήν τη θεώρηση. Και τούτο επειδή η αδιαφανής διάχυση της πολιτικής εξουσίας σήμερα σε ιδιωτικούς και οικονομικούς φορείς αλλοιώνει την έννοια της

<sup>6</sup> Βλ. Γ. Τασόπουλο, *Το «ζωντανό Σύνταγμα»*, ό.π. Επίσης, Ν. Αλιβιζάτο, *Το Σύνταγμα δεν είναι Πολιτική Δικονομία*, Καθημερινή 30.03.2025· και Χ. Τσιλιώτη, *Το «ζωντανό Σύνταγμα» και το άρθρο 86 Σ – Διάλογος με τον Καθηγητή Αλιβιζάτο*, Syntagma Watch 02.06.2025.

<sup>7</sup> Την έννοια διατύπωσε πρώτος στη γερμανική συνταγματική θεωρία ο Δημήτρης Τσάτσος: D. Tsatsos, «Aspekte einer Parteienrechtslehre», σε: *Recht zwischen Umbruch und Bewahrung, Festschrift für Rudolf Bernhardt*, 1995, σελ. 885 επ.

<sup>8</sup> Δ. Παπαδημητρίου, *Το Σύνταγμα και η διαδικασία της ευρωπαϊκής ενοποίησης*, 1982.

<sup>9</sup> Ευ. Βενιζέλος, *Το Αναθεωρητικό κεκτημένο*, 2002, σελ. 229 επ.

<sup>10</sup> I. Pernice, *The Treaty of Lisbon: Multilevel Constitutionalism in Action*, *The Columbia Journal of European Law* 2009 15/3, σελ. 349 επ.

<sup>11</sup> Ευ. Βενιζέλος, *Δικαστικός Έλεγχος της Συνταγματικότητας των Νόμων και Ερμηνεία του Συντάγματος*, 2022, σελ. 59.

<sup>12</sup> M. Luciani, *Les nouvelles frontières du constitutionnalisme (version provisoire)*, Rapport introductif à la XXXXe Table ronde internationale de justice constitutionnelle, Aix-en-Provence, 13 et 14 septembre 2024.

<sup>13</sup> Βλ. Γ. Τασόπουλο, *Το «ζωντανό Σύνταγμα»*, ό.π. Επίσης, Idem, *Το ηθικοπολιτικό θεμέλιο του Συντάγματος*, 2001· Γ. Καραβοκύρη, *Οι συνταγματικοί σκοποί*, 2024.

πολιτικής κοινότητας, τόσο ως κοινότητας, που συνέχεται δηλαδή στη βάση κοινών αξιών, όσο, και ως πολιτικής, που επιδιώκει δηλαδή το ευρύτερο δημόσιο ή κοινό συμφέρον<sup>14</sup>.

Η θεωρία του ζωντανού Συντάγματος και της δυναμικής του ερμηνείας στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής ενοποίησης θα πρέπει να λάβει υπ' όψιν τις θεσμικές και πραγματικές προϋποθέσεις με τις οποίες διαμορφώνεται η πολιτική απόφαση στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Η διαδικασία λήψης των αποφάσεων είναι σύνθετη, πολυπαραγοντική και ως επί το πλείστον αδιαφανής, με άτυπη συμμετοχή πληθώρας οικονομικών παραγόντων και ισχυρό λόγο των διοικητικών και επιστημονικών τεχνοκρατών<sup>15</sup>. Έτσι όμως, η αλυσίδα της δημοκρατικής νομιμοποίησης διασπάται, ο δημοκρατικός έλεγχος εξασθενεί και ο πολίτης αποξενώνεται. Την ίδια στιγμή, και παρά τη θεσμική κατοχύρωση στις Συνθήκες αρχών συνταγματικής φύσης όπως το κράτος δικαίου, η δημοκρατική αρχή και η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων, ο βασικός σκοπός της ΕΕ παραμένει η εγκαθίδρυση της εσωτερικής αγοράς και η ελεύθερη πρόσβαση σε αυτήν. Η εφαρμογή των αρχών αυτών υπόκειται στην αρχή της «αυτονομίας» και της «ομοιόμορφης εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου» που διαμόρφωσε το Δικαστήριο της ΕΕ για την επίτευξη και την εύρυθμη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς. Αυτό όμως σημαίνει ότι τα οικονομικά κριτήρια και η λογική της αγοράς κυριαρχούν στη λήψη της πολιτικής απόφασης. Και αυτό διαπερνά όλα τα επίπεδα της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης όχι μόνο στο επίπεδο της Ένωσης αλλά και στο επίπεδο του κράτους μέλους<sup>16</sup>. Μία σημαντική έκφραση αυτής της άτυπης μεταβολής βρίσκεται στη χρησιμοποιούμενη ορολογία: Οι όροι της οικονομίας και του μάρκετινγκ, όπως διακυβέρνηση, αποτελεσματικότητα, συναίνεση, τείνουν να υποκαταστήσουν την πολιτική ορολογία για τη λειτουργία της πολιτείας, όπως είναι οι αντίστοιχοι όροι κυβέρνηση, σταθερότητα, πλειοψηφία.

Με τη δημοσιονομική κρίση όμως συντελέστηκε μία ακόμα πιο ριζική μεταβολή. Εισήχθη τότε στο Σύνταγμα ο χρυσός κανόνας της δημοσιονομικής σταθερότητας και του ισοσκελισμένου προϋπολογισμού, χάριν του οποίου περιορίστηκαν δραστικά τα κοινωνικά δικαιώματα, ενώ εισήχθη και η έννοια του «οικονομικού Συντάγματος»<sup>17</sup>. Η έννοια του οικονομικού Συντάγματος όμως δεν αναφέρεται απλώς στις συνταγματικές διατάξεις που ρυθμίζουν την οικονομική δραστηριότητα, αλλά εκφράζει την αντίληψη του ορντο-φιλελευθερισμού για τον ρόλο του κράτους στην οικονομία. Συγκεκριμένα, στηρίζεται στο αξίωμα ότι η μόνη οικονομία είναι αυτή της αγοράς και ότι η αγορά ρυθμίζεται περίπου αυτόματα με τους τεχνικούς κανόνες της οικονομίας χωρίς να επιτρέπεται η παρέμβαση του κράτους. Τούτο όμως διαφέρει από την κλασική αντίληψη για την οικονομική «ουδετερότητα» του κράτους<sup>18</sup>.

Εισήχθη όμως τότε και η λογική της εξαίρεσης. Στη δημοσιονομική κρίση, ο κίνδυνος ασύντα-

<sup>14</sup> Βλ. J. Chevallier, *L'État postmoderne*, LGDJ 4/2014.

<sup>15</sup> Βλ. Αρ. Πασσά, *Η εθνική δημόσια διοίκηση στην ευρωπαϊκή ενωσιακή πολιτική διαδικασία*, 2012.

<sup>16</sup> Βλ. Ν. Αθ. Κανελλοπούλου-Μαλούχου, «Η έννοια των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην Ευρωπαϊκή Ένωση: "Do the old clothes have a new emperor?"», σε: *Συναρμογές στον Ευρωπαϊκό Λογισμό Πολιτεία, Διακυβέρνηση, Πολιτικές, Έπαινος στον Αργύρη Γ. Πασσά*, 2023, σελ. 79 επ. και τις εκεί αναφορές.

<sup>17</sup> Βλ. Ευ. Βενιζέλο, *Μετασχηματισμοί του Κράτους και της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης, Διδάγματα της Οικονομικής Κρίσης: Η ελληνική περίπτωση*, 2016. Απ. Βλαχογιάννη, *Το Σύνταγμα στη νέα ευρωπαϊκή οικονομική διακυβέρνηση*, 2018.

<sup>18</sup> Βλ. G. Grégoire, *The EU's neoliberal constitutionalism(s)*, *European Law Open* 3/2024, σελ. 705 επ.

κτης χρεωκοπίας της χώρας ερμηνεύτηκε από την Κυβέρνηση και τα δικαστήρια ως μια εξαιρετική κατάσταση που επιβάλλει και εξαιρετική αντιμετώπιση, επιβάλλει δηλαδή μία «εξαιρετικά» δυναμική ερμηνεία των συνταγματικών διατάξεων. Ασφαλώς, η κλασική θεωρία του Συνταγματικού Δικαίου δέχεται ότι στις περιπτώσεις άμεσου κινδύνου που απειλεί τη ζωή της πολιτικής κοινότητας, η αποτροπή ή η αντιμετώπιση του κινδύνου επιτάσσει τη λήψη έκτακτων μέτρων που παρακάμπουν την κανονική διαδικασία ή άρουν την εφαρμογή του ισχύοντος δικαίου και των γενικών κανόνων ερμηνείας του. Η κατάσταση εξαίρεσης αποτυπώνεται άλλωστε κανονιστικά στο ίδιο το Σύνταγμα. Εν προκειμένω όμως δεν εφαρμόστηκε το άρθρο 48 Σ., αλλά βάσει των αποφάσεων της ΕΕ και της Ευρωζώνης λήφθηκαν εξαιρετικά μέτρα με πράξεις νομοθετικού περιεχομένου του άρθρου 44 παρ. 1 Σ. Αλλά και στο ενωσιακό επίπεδο, ορισμένα μέτρα όπως ο EFSF λήφθηκαν ως προσωρινά και εκτός του ισχύοντος κανονιστικού πλαισίου. Άλλα, όπως το Δημοσιονομικό Σύμφωνο και οι δέσμες κανονισμών Sixpack και Two-pack, εισήχθηκαν ως νέοι κανόνες στο υφιστάμενο πλαίσιο, κατά παράκαμψη όμως των συνήθων διαδικασιών. Τόσο στη μία, όσο και στην άλλη περίπτωση, υπήρξε εξαίρεση από το «κανονικό» θεσμικό πλαίσιο<sup>19</sup>.

Ασφαλώς, η ερμηνεία της κρίσης χρέους ως εξαιρετική κατάσταση δεν μπορεί να περιοριστεί στο εθνικό Σύνταγμα, αλλά πρέπει να γίνει υπό το πρίσμα του συνταγματικού πλουραλισμού, δηλαδή στη συνάρτηση του Συντάγματος με το Ευρωπαϊκό Δίκαιο, αφού η κρίση προέκυψε στο πλαίσιο της συμμετοχής της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Ένωση και ειδικότερα στην Ευρωζώνη. Έχει υποστηριχθεί ότι η κρίση χρέους ανέδειξε στην ΕΕ μία νέα μορφή κατάστασης ανάγκης ή εξαίρεσης, που επιστρατεύτηκε και μεταγενέστερα, στην περίπτωση της μεταναστευτικής κρίσης και της υγειονομικής κρίσης. Έχει μάλιστα προβληθεί η άποψη ότι η κατάσταση εξαίρεσης συνιστά το εγγενές θεμέλιο της ευρωπαϊκής ενοποίησης, στο μέτρο που αποτελεί απαραίτητο κανόνα της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης για την αντιμετώπιση των επιτακτικών αναγκών της αγοράς<sup>20</sup>. Παρόλα αυτά δεν υφίσταται μία ενωσιακή θεώρηση της κατάστασης ανάγκης, πολλώ μάλλον δεν υφίστανται αντίστοιχες ενωσιακές ρυθμίσεις της κατάστασης εξαίρεσης, κάτι που γεννά ασφαλώς ένα πρόβλημα νομιμοποίησης των έκτακτων μέτρων<sup>21</sup>. Αν σε αυτό προσθέσει κανείς το γεγονός ότι στην πράξη η κατάσταση ανάγκης δεν εμφανίζεται ως προσωρινή αλλά έχει περίπου γίνει συνεχής για σχεδόν δύο δεκαετίες, φαίνεται να συντελείται μία βαθύτερη μεταβολή του Συντάγματος: Η εξουσία επικεντρώνεται στα όργανα της εκτελεστικής εξουσίας, και ειδικότερα της τεχνοκρατίας, η ανάγκη ταχείας λήψης των μέτρων δεν αφήνει περιθώρια για κοινοβουλευτικό έλεγχο, δημόσια συζήτηση και γενικότερα δημοκρατικού διαλόγου ενώ τα «έκτακτα» μέτρα καταλήγουν να γίνονται μόνιμα. Αυτή η διάσταση μεταξύ «επίσημης» και πραγματικής λειτουργίας του Συντάγματος πλήττει το κύρος του Συντάγματος. Πλήττει όμως και το ίδιο το νόημα του Συντάγματος: Η συνε-

<sup>19</sup> Βλ. J. White, *Between Rules and Discretion: Thoughts on Ordo-Liberalism*, LEQS Paper 126/2017· Idem, *Politics of Last Resort, Governing by Emergency in the EU*, 2019.

<sup>20</sup> Ν. Σκανδάμης, «Η κατά το Σύνταγμα παραχώρηση αρμοδιοτήτων προς την Ευρωπαϊκή Ένωση ως εξαιρετική πράξη – Το μετέωρο βήμα του πελαργού», σε: Α. Μανιτάκης/Λ. Παπαδοπούλου (επιμ.), *Η προοπτική ενός Συντάγματος της Ευρώπης*, 2003, σελ. 93 επ. και σελ. 109 επ.

<sup>21</sup> Βλ. G. Bellenghi, *Neither Normalcy nor Crisis: The Quest for a Definition of Emergency under EU Constitutional Law*, *European Journal of Risk Regulation*, 2025, σελ. 1 επ.

χής ανάγκη αντιμετώπισης απρόβλεπτων καταστάσεων αναιρεί το στοιχείο της διάρκειας και τη βασική λειτουργία του Συντάγματος ως πλαίσιο μιας μακροπρόθεσμης πολιτικής που επιτρέπει την ιστορική συνέχεια και προοπτική της πολιτικής κοινότητας<sup>22</sup>. □

---

<sup>22</sup> Πρβλ. J. White, *In the Long Run, The Future as a Political Idea*, 2024.