

ΝΟΜΙΚΟ ΒΗΜΑ

ΕΚΔΟΣΗ ΔΙΚΗΓΟΡΙΚΟΥ ΣΥΛΛΟΓΟΥ ΑΘΗΝΩΝ
ΜΗΝΙΑΙΟ ΝΟΜΙΚΟ ΠΕΡΙΟΔΙΚΟ



ΒΡΑΒΕΙΟ
ΑΚΑΔΗΜΙΑΣ
ΑΘΗΝΩΝ

ΤΟΜΟΣ 60 - ΔΕΚΕΜΒΡΙΟΣ - ΓΕΝΙΚΑ ΕΥΡΕΤΗΡΙΑ 2012 - ΤΕΥΧΟΣ 10

ΤΟΜΟΣ 60 - ΤΕΥΧΟΣ 10
ΔΕΚΕΜΒΡΙΟΣ - ΓΕΝΙΚΑ ΕΥΡΕΤΗΡΙΑ 2012

ΜΕΛΕΤΕΣ
ΕΠΙ ΤΟΥ ΜΝΗΜΟΝΙΟΥ

ΑΠΟ ΤΑ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

- 2641** Μνημονιολογίας Προλεγόμενα ή Η Δικαιοσύνη σε δοκιμασία (Βασιλείου Ρήγα, Διευθυντού Συντάξεως ΝοΒ)
- 2643** Δημόσιο δίκαιο σε έκτακτες συνθήκες από την οπική της ακυρωτικής διοικητικής διαδικασίας (Παναγιώτη Πικραμμένου)
- 2648** Τα αντισυνταγματικά μέτρα των δανειακών συμβάσεων. Οι βασικές θέσεις της απόφασης 668/2012 της Ολομέλειας του ΣτΕ (Γιώργου Κασιμάτη)
- 2679** Η λαϊκή κυριαρχία ιδίως κατά την περίοδο της οικονομικής κρίσεως (Φίλιππου Σπυρόπουλου)
- 2682** Η μάταιη θυσία της Ιφιγένειας. Οριοθέτηση εισαγωγικών σκέψεων για την αντισυνταγματικότητα του ν. 4093/2012 για το Μεσοπρόθεσμο και τα μέτρα εφαρμογής του (Κώστα Χρυσόγονου, Ακρίτα Καϊδατζή)
- 2709** Νομική φύση και υποχρέωση νομοθετικής κύρωσης του Μνημονίου (Λάμπρου Καρέλου)
- 2725** Τα όρια του συνταγματικού πατριωτισμού και η διεθνής ανάγνωση του Μνημονίου (Παναγιώτη Γκλαβίνη)
- 2734** Οικονομία, Πολιτική και Δίκαιο στον καιρό της Ευρωπαϊκής κρίσης χρέους. Από τον χαμένο ... στον ξανακερδισμένο χρόνο; (Νικολάου Μαρκόπουλου)
- 2754** Η οικονομική κρίση ως στοιχείο απορρύθμισης της ιεραρχίας των πηγών του δικαίου: Νομοτέλεια ή άλλοθι; (Γιώργου Γεραπετρίτη)
- 2762** Το δημοσιονομικό συμφέρον και η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας (Δημητρίου Εμμανουηλίδη, Μαρίνας Σκανδάλη)
- 2779** Δημόσιο Συμφέρον-Θέσεις του Ελληνικού Δημοσίου σε πρόσφατες μεγάλες δίκες στην Ολομέλεια του ΣτΕ και στο ΑΕΔ - Νομολογία (Χρυσαφούλας Αυγερινού)
- 2792** Τα «προνόμια» του Δημοσίου και το «Δίκαιο της ανάγκης» στο κράτος δικαίου (Αντώνη Αργυρού)
- 2827** Μνημονιακά Φορολογικά Μέτρα: Αρχή φορολογικής μεταρρυθμίσεως ή ομολογία απεγνωσμένης προσπάθειας; (Ευστάθιου Μπακάλη)
- 2842** Το Εργατικό Δίκαιο στην εποχή των Μνημονίων. Ο νόμος ως φονικό όπλο και η απόλυτη κυριαρχία της βίας στις εργασιακές σχέσεις (Άρι Καζάκου)
- 2848** Δικαστικό μισθολόγιο και δικαστική ανεξαρτησία: Ορισμένες σκέψεις (Ιωάννη Κάρκαλη)
- 2858** Κριθέντα και ανοικτά ζητήματα στην κρατική χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων. Υπό το φως των πρόσφατων νομολογιακών εξελίξεων (Θανάση Ξηρού)
- 2870** Το περιβάλλον σε κρίση (Ιωάννας Κουφάκη)

Η οικονομική κρίση ως στοιχείο απορρύθμισης της ιεραρχίας των πηγών του δικαίου: Νομοτέλεια ή άλλοθι;

Γιώργου Γεραπετρίτη
Επ. Καθηγητή Νομικής

Εισαγωγή

Το ότι η οικονομική κρίση διαταράσσει τους θεσμούς συνιστά αυτονόητη πραγματολογική παραδοχή. Από οργανική άποψη, είναι ιστορικά αποδειγμένο ότι η κρίση ενισχύει την εκτελεστική εξουσία έναντι της νομοθετικής και της δικαστικής. Από θεωρητική άποψη, η κρίση αναδιατάσσει τις προτεραιότητες και τη γενική λογική του δημοσίου συμφέροντος, του οποίου η επίκληση αντιμετωπίζεται οριακά ως θέσφατο μη επιδεχόμενο οπιασδήποτε νομικής αντίρρησης ή κοινωνικής επιφύλαξης. Ο συνδυασμός των δύο ανωτέρω προτάσεων δημιουργεί ένα εν δυνάμει εκρηκτικό μείγμα στην ισορροπία των θεσμών. Η διεύρυνση του δημοσίου συμφέροντος και η αυθεντία με την οποία περιβάλλεται ενδυναμώνει έντονα, αν όχι επικίνδυνα, τα κρατικά όργανα τα οποία φέρουν το θεσμικό βάρος, αλλά και την αντίστοιχη ισχύ στο πολίτευμα, να επικαλούνται τη συνδρομή του, ώστε να καθίστανται θεμιτές αποκλίσεις από το κράτος δικαίου οι οποίες δεν θα ήταν νοητές σε συνθήκες ομαλότητας.

Η κατ' ανάγκην σχηματική περιγραφή των θεσμικών συνεπειών της οικονομικής κρίσης, η οποία βεβαίως δεν περιορίζεται μόνον στα οημεία αυτά, αλλά διαχέεται στο σύνολο των δομών της πολιτείας, όπως κατεξοχήν στα πολιτικά κόμματα και εν γένει στο πολιτικό σύστημα, δεν θα έπρεπε εντούτοις να είναι αυτονόητη. Οι θεσμοί νομιμοποιούνται ιστορικά όχι με σκοπό να συντηρούν την αδράνεια των πολιτικών και κοινωνικών δομών σε περίοδο ευημερίας. Αντιθέτως, δομούνται ώστε να μπορούν να λειτουργούν διασφαλιστικά σε περιόδους πολιτικών, κοινωνικών ή οικονομικών αναταράξεων. Η δε αξία τους αναδεικνύεται ακριβώς από την αντοχή που επιδεικνύουν κατά τις περιόδους αυτές, ώστε να συντελέσουν σε μια βιώσιμη διαχείριση ασυνήθιστα έντονων για το κράτος και την κοινωνία φαινομένων.¹ Η αυστη-

ρότητα του Συντάγματος σε συνδυασμό με την τυπική του υπέρβασης που εγγυάται ακριβώς την αντοχή του απέναντι στις διακυβεύσεις που εκάστοτε ανακύπτουν. Σε ορισμένες περιπτώσεις μάλιστα, το Σύνταγμα προβάλλοντας ακριβώς την ισχύ του σε περιόδους κρίσης αναλαμβάνει κινδύνους και χρεώνεται ένα θεσμικό τίμημα δυσανάλογο για την εποχή της ευημερίας, όπως κατεξοχήν συμβαίνει με την πρόβλεψη για ενεργοποίηση ιδιαίτερων διαδικαστικών και ουσιαστικών κανόνων όταν συντρέχουν επικίνδυνες για το πολίτευμα συνθήκες ή με την κατ' εξαίρεση ανάθεση στην εκτελεστική λειτουργία της δυνατότητας νομοθέτησης, χωρίς εξουσιοδότηση από τη Βουλή.

Την συνθετότητα του συστήματος αυτού ενισχύει η πολλαπλότητα των πηγών του δικαίου και η έντονη αλληλεπίδρασή τους. Οι κρίσεις φαίνεται να δημιουργούν ρήγματα στην αρχιτεκτονική των πηγών, δεδομένου ότι το εθνικό και το διεθνές δίκαιο, που εξίσου συμμετέχουν σε αυτήν, αντιμετωπίζουν διαφορετικά τα ζητήματα που ανακύπτουν από τις κρίσεις, έχοντας μάλιστα ενίστε και αντιτίθεμενα συμφέροντα να εξυπηρετήσουν. Στην κρίση η οικονομία, η δικαιοκρατία και η απαίτηση του κοινωνικού κράτους καθίστανται στοιχεία τα οποία δεν συνταιριάζονται συστηματικά με την ίδια ιστορική άνεση, όπως συμβαίνει σε περιόδους ευημερίας. Αντιστοίχως, το ενωσιακό δίκαιο, το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και το εθνικό δίκαιο αναπτύσσουν φυγόκεντρες δυνάμεις, οι οποίες καθίστανται εξαιρετικά δυσχερή την αρμονική συνύπαρξή τους, καλώντας για πιο εκλεπτυσμένη προσέγγιση συνθετικά του δικαίου. Η διατάραξη της αυστηρότητας των πηγών του δικαίου στην περίοδο της κρίσης αποτυπώνεται κατά τούτο, τόσο

συμφέρον υπό το πρίσμα της οικονομικής κρίσης. Σκέψεις με αφορμή τις αποφάσεις ΣτΕ Β' 693/2011, ΣτΕ ΣΤ' 1620/2011 και ΣτΕ Α' 2094/2011» 1/2012 ΕφημΔΔ 106.

1. Βλ. σχετικά Γ. Γιαννακόπουλον, «Το δημόσιο

στο επίπεδο της σχέσης του εθνικού δικαίου με τις υπερεθνικές πηγές του δικαίου όσο και στην ιεραρχία των εσωτερικών πηγών του δικαίου.

1. Η σχέση των εθνικών και υπερεθνικών πηγών του δικαίου

Η κρίση στην Ελλάδα φαίνεται να διαμορφώνει ένα καθεστώς νομολογιακής εσωστρέφειας. Η εσωστρέφεια αυτή εκφράζεται με την υποβάθμιση των υπερεθνικών πηγών του δικαίου στον σχηματισμό της μείζονος πρότασης του δικανικού συλλογισμού αποφάσεων που κρίνουν επί υποθέσεων που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής τους. Η δικαιοτική αυτή πρακτική συνιστά μάλιστα μια σαφή μεταστροφή σε ό,τι αφορά την τάση που είχε δημιουργηθεί την δεκαετία του 2000, κατά την οποία το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και το δίκαιο της ΕΣΔΑ έτειναν να καταλάβουν διαρκώς μεγαλύτερο μέρος στη δικανική σκέψη. Αυτό ήταν κατέχοχήν εμφανές στη νομολογία των διοικητικών δικαστηρίων, πρωτίστως του Συμβουλίου της Επικρατείας, και λιγότερο έντονο στη νομολογία των πολιτικών και ποινικών δικαστηρίων, κυρίως λόγω της μάλλον συντηρητικής προσέγγισης που παραδοσιακά υιοθετούσε ο Άρειος Πάγος σε σχέση με τη διείσδυση του διεθνούς δικαίου στην εσωτερική έννομη τάξη.

Σε σχέση με την εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου, η νομολογία επέδειξε σχετική αμηχανία να διαχειριστεί τα ζητήματα που ανέκυψαν. Η αμηχανία αυτή εκκινούσε από το γεγονός ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση, ως φορέας πραγματικής και κανονιστικής ισχύος με ίδια μέσα επιβολής, δεν παρέμεινε στο επίπεδο του αμέτοχου παραπτηρητή των διαδραμόντων κατά τη διάρκεια της κρίσης, αλλά κατέστη η ίδια κινητήρια δύναμη στην επιχείρηση διάσωσης της ελληνικής οικονομίας. Η μετάλλαξη αυτή του φορέα της κανονιστικής ισχύος διαφροποίησε ουσιωδώς τους συσχετισμούς μεταξύ του εθνικού και του ενωσιακού δικαίου. Ενόσω, όμως, θα περίμενε κανείς η μεταβολή αυτή στο δικαιούκο ισοζύγιο να εκφραστεί με ευρύτερη εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου, η επικυριαρχία του έναντι του εθνικού δικαίου εκφράστηκε με την οιονεί αυτόματη αποδοχή της συμβατότητας εθνικών διατάξεων που σχετίζονται άμεσα ή έμμεσα με τη διαχείριση της κρίσης, με το ενωσιακό δίκαιο. Και

αυτό αφορά όχι μόνο ουσιαστικές διατάξεις κατ' εφαρμογήν των δεσμεύσεων που ανέλαβε η χώρα έναντι των δανειστών της (πρωτίστως δηλαδή έναντι της ίδιας της Ένωσης), οι οποίες κατεξοχήν ανάγονται στην ευρωπαϊκή δικαιοκρατία την οποία καθιέρωσε ο Χάρτης Θεμελιωδών Ελευθεριών της Ευρωπαϊκής Ένωσης μετά την ενσωμάτωσή του στο πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο με τη Συνθήκη της Λισσαβόνας, αλλά και την ίδια την αρχιτεκτονική του μηχανισμού διάσωσης της Ελλάδας. Ο μηχανισμός διάσωσης παρεξέκλινε διπά από το υφιστάμενο ενωσιακό πλαίσιο: αφενός, αγνόησε το ρυθμιστικό περιβάλλον για τη δημοσιονομική πειθαρχία των κρατών μελών της Ευρωζώνης, ιδίως το άρθρο 104 της Συνθήκης (σήμερα άρθρο 126 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης) και τον Κανονισμό 1467/1997 της 7ης Ιουλίου 1997, με τον οποίο καθιερώνονταν οι διαδικασίες σε βάρος κρατών που υπερέβαιναν τα όριο ελλείμματος και χρέους και ο γενικά εποπτικός ρόλος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στην τήρησή τους· αφετέρου, αγνόησε τη βασική διάταξη του πρωτογενούς δικαίου, το άρθρο 125 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που απαγόρευε την παρέμβαση των εταίρων για την οικονομική διάσωση κράτους-μέλους. Η διαχείριση του ελληνικού προβλήματος κατέστη έτσι απολύτως περιπτωσιολογική και όχι θεσμική· χωρίς νόμιμο ενωσιακό έρεισμα ιδρύθηκε, σε συνεργασία με το Διεθνές Νομιματικό Ταμείο, ο *ad hoc* μηχανισμός της 2nd Μαΐου 2010 για την παροχή του πρώτου πακέτου βοήθειας προς την Ελλάδα, 110 εκατομμυρίων ευρώ².

2. Βλ. Κ. Γιαννακόπουλος Το κράτος δικαίου και η εθνική κυριαρχία μπροστά στο ΔΝΤ», 1/2010 ΕφημΔ 2 , B. Ryvkin, «Saving the Euro: Tensions with European Treaty Law in the European Union's Efforts to Protect the Common Currency» 45 (2012) Cornell International Law Journal 228, A. Antoniadis, «Debt crisis as a global emergency: The European Economic Constitution and other Greek fables» in A. Antoniadis, R. Schutze and E. Spaventa (eds), *The European union and global emergencies: a law and policy analysis* (Hart Publishing, Oxford 2011), p. 167. Κατά την προσφυή έκφραση του Γ. Δρόσου, η Ελλάδα είχε τα θεσμικά μέσα να διαχειριστεί την κρίση, ενόσω δεν είχε καθόλου χρήματα, ενώ η Ευρώπη είχε ή μπορούσε να βρει τα χρήματα αλλά δεν είχε καθόλου τα θεσμικά μέσα για να το πράξει, βλ. Y.Z. Drossos «Yesterday»

Σε σχέση με την αλληλεπίδραση εθνικού και ενωσιακού δικαίου τόσο ως προς τα ουσιαστικά, όσο και στα διαδικαστικά ζητήματα που ανέκυπταν, τα ελληνικά δικαστήρια είχαν τρεις δυνατότητες. Η πρώτη δυνατότητα ήταν η αποστολή προδικαστικού ερωτήματος. Η λόγη αυτή θα ήταν νομικά ορθή, στον βαθμό που τα ζητήματα, που ανέκυπταν δεν επιδέχονταν σαφή απάντηση από την άποψη του ενωσιακού δικαίου, αλλά και διπλωματικά σκόπιμη αφού θα ανέβαζε το ζήτημα της στήριξης της ελληνικής οικονομίας στο νομικό επίπεδο της Ένωσης, ενόσω ήταν προφανές ότι λόγω της κρισιμότητας των περιστάσεων οι θεσμοί είχαν τεθεί στο περιθώριο, ως τίμημα μιας ρεαλιστικής πολιτικής έναντι της οικονομικής κρίσης. Τη λόγη αυτή του προδικαστικού ερωτήματος επέλεξαν και άλλες έννομες τάξεις με σημείο αναφοράς την πολιτική λιτότητας που επιβλήθηκε ως μονοσήμαντο μοντέλο εξόδου από την κρίση. Η δεύτερη δυνατότητα θα ήταν να προβούν τα ίδια τα ελληνικά δικαστήρια σε έλεγχο συμβατότητας των μέτρων που θεοπίστηκαν έναντι του πρωτογενούς και παραγώγου ενωσιακού δικαίου, αξιοποιώντας συνδυασμένη ερμηνεία του εθνικού Συντάγματος και του ενωσιακού δικαίου, όπως συνέβη και στην περίπτωση της Πορτογαλίας.³ Η λόγη αυτή βεβαίως συνιστά πιο βίαιη παρέμβαση της νομολογίας στη θεομική αρχιτεκτονική της Ένωσης, στον βαθμό που επιλύει ζητήματα αναγόμενα στο οικείο δίκαιο αποκλείοντας τη συμμετοχή των ιδίων των δικαιοδοτικών οργάνων της Ένωσης. Εντούτοις, και στο παρελθόν το Συμβούλιο της Επικρατείας, με αφορμή την αναγνώριση των επαγγελματικών προσόντων πτυχιούχων κοινοτικών πανεπιστημίων που είχαν πραγματοποιήσει μέρος των σπουδών τους στην Ελλάδα, δεν δίστα-

σε να προβεί σε έναν εξαιρετικά διεισδυτικό έλεγχο συμβατότητας του παραγώγου έναντι του πρωτογενούς κοινοτικού δικαίου, επικαλούμενο «προφανές» νόημα κοινοτικών διατάξεων, σε εποχή βεβαίως που ο διάλογος των δύο εννόμων τάξεων δεν είχε αποκτήσει την ωριμότητα και αρμονία που επακολούθησε⁴. Η τρίτη δυνατότητα των ελληνικών δικαστηρίων, ειδικώς στην περίπτωση των μηχανισμών βοήθειας προς την Ελλάδα, θα ήταν να ελέγξουν εάν υφίστατο εν προκειμένω αρμοδιότητα της Ένωσης, δεδομένου ότι *prima facie* εξέλιπε το σχετικό νομοθετικό θεμέλιο. Τέτοιας μορφής έλεγχο πραγματοποίησε με ιδιαίτερο δικανικό θάρρος το Συνταγματικό Δικαστήριο της Τσεχίας, κρίνοντας μετά από προδικαστικό ερώτημα ότι το Δικαστήριο της Ένωσης έδρασε εκτός των ορίων της αρμοδιότητάς του όταν έκρινε ότι υφίσταται δυσμενής διάκριση λόγω ιθαγένειας στα κριτήρια απονομής συντάξεων σε ζήτημα που προέκυψε εξ αφορμής της διάλυσης της Τσεχοσλοβακίας και της συναρτώμενης προς αυτήν διμερούς σύμβασης μεταξύ Τσεχίας και Σλοβακίας που αφορούσε τη διαδοχή κρατών⁵.

Από την άλλη πλευρά, η υποβάθμιση της αυτηρότητας των διεθνών πηγών του δικαίου καταγράφεται και στο επίπεδο της εφαρμογής της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Αν και σε δικονομικό επίπεδο υπήρξε σαφής αναβάθμιση των αποφάσεων του Δικαστηρίου του Στρασβούργου, αφενός νομοθετικά με την καθιέρωση του νέου ενδίκου βοηθήματος της αίτησης επανάληψης της διαδικασίας στην περίπτωση κατά την οποία κρίθηκε με απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου ότι

<http://www.constitutionalism.gr/html/ent/352/ent.2352.asp> (τελευταία πρόσβαση 31.12.2012).

3. Απόφαση αριθ. 353/2012 του Πορτογαλικού Συνταγματικού Δικαστηρίου που έκρινε επί της αρχής ότι η αναστολή καταβολής δώρων Χριστουγέννων και επιδομάτων διακοπών ή παροχών για τους απασχολούμενους και συνταξιοδοτούμενους στο δημόσιο τομέα (δύο επιπλέον μισθοί) είναι αντίθετη προς την αρχή της ισότητας στην κατανομή των βαρών, κατά το άρθρο 13 του Πορτογαλικού Συντάγματος. Το Δικαστήριο, πάντως, δέχτηκε, κατ' εξαίρεση, την περικοπή κατά την εκτέλεση του προϋπολογισμού του 2012, βλ. 5/2012 Εφημερίδα ΔΔ 628, με σχόλιο Χ. Ακριβοπούλου.

4. ΟΛΣτΕ 3457/1998 και ΣτΕ 1440/2000, βλ. G. Gerapetritis, «The Hellenic Council of State vis-à-vis the European Court of Justice: From voluntary seclusion to inevitable constitutional dialogue» σε *Essays in Honour of Georgios Kassimatis* (Ant. Sakkoulas / Bruylant / Verlag, Athens 2004), σ. 83.

5. Απόφαση Ολομέλειας του Συνταγματικού Δικαστηρίου της Τσεχικής Δημοκρατίας της 22ας Μαρτίου 2011 Pl US 410, εξ αφορμής της απόφασης ΔΕΕ της 22ας Ιουνίου 2011 στην υπόθεση C-399/09, *Marie Landrová κατά Česká správa socialního zabezpečení*, βλ. Σ. Βρύνα «Aggressive Judges. Το Συνταγματικό Δικαστήριο της Τσεχίας και ο πρώτος ultra vires έλεγχος του Δικαστηρίου ΕΕ» 4/2011 ΤοΣ 999.

δικαστική απόφαση εθνικού δικαστηρίου εκδόθηκε κατά παραβίαση δικαιώματος που αφορά το δίκαιο χαρακτήρα της διαδικασίας που τηρήθηκε ή διάταξης ουσιαστικού δικαίου της Σύμβασης⁶ και, αφετέρου, νομολογιακά, με το σκεπτικό ότι η διοίκηση έχει, κατ' εξαίρεση, υποχρέωση να κρίνει εκ νέου, ύστερα από αίτηση ενδιαφερομένου εάν συντρέχουν οι νόμιμες προϋποθέσεις για να ανακαλέσει εκδοθείσα πράξη της, βάσει του άρθρου 46 § 1 της ΕΣΔΑ, εφόσον μεσολάβησε απόφαση του Δικαστηρίου του Στρασβούργου που δέχθηκε παραβίαση διατάξεων της Σύμβασης⁷. Εντούτοις, διαφένεται υποβάθμιση της κανονιστικής εμβέλειας των διατάξεων της Σύμβασης για τη διαμόρφωση της μείζονος πρότασης του δικανικού συλλογισμού σε υποθέσεις όπου υφίσταται, κατά τη νομολογία, σημαντικός λόγος δημοσίου συμφέροντος, κατ' εξοχήν δε το ζήτημα της διάσωσης της χώρας από τη δημοσιονομική καταστροφή. Η τάση αυτή είναι ιδιαιτέρως ορατή στην περίπτωση των δικονομικών προνομίων του δημοσίου, τα οποία στο παρελθόν ή νομολογία των ελληνικών δικαστηρίων, ιδίως δε του Συμβουλίου της Επικρατείας, αντιμετώπιζε με ιδιαιτερη επιφυλακτικότητα, στην περίοδο όμως της κρίσης το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο δέχθηκε τόσο τον διαφορετικό χρόνο παραγραφής αξιώσεων δημοσίων υπαλλήλων⁸, όσο και το διαφορετικό επιτόκιο υπερημερίας του δημοσίου σε σχέση με το επιτόκιο των ιδιωτικών υπαλλήλων⁹, παρά το γεγονός ότι το Δικαστήριο του Στρασβούργου έχει τοποθετηθεί με αποφάσεις ελληνικού ενδιαφέροντος κατ' αρχήν αρνητικά στην καθιέρωση από τις έννομες τάξεις διαφορετικών διατάξεων που αναφέρονται στη δίκη ή την εκτέλεση των οικείων δικαστικών απο-

6. Άρθρο 105Α του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας, το οποίο προστέθηκε με το άρθρο 23 του ν. 3900/2010 «Εξορθολογισμός διαδικασιών και επιτάχυνση της διοικητικής δίκης και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 213).

7. ΣτΕ 4643/2011. Πρβλ. και την απόφαση ΣτΕ 116/2008, στην οποία κρίθηκε ότι το Συμβούλιο με το οποίο κρίθηκε αξιωματικός των ενόπλων δυνάμεων ως αποστρατευτέος, διέλαβε μη νόμιμο στοιχείο κρίσης στον βαθμό που η επικαλούμενη ποινική καταδίκη του κρινόμενου υπήρξε κατά το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου αποτέλεσμα μη δίκαιης κρίσης, κατά το άρθρο 6 της Σύμβασης.

8. ΑΕΔ 9/2009 (2009) Εφαρμογές ΑστΔικ 798, (2010) ΕΔΔΔΔ 355 και ΑΕΔ 1/2012.

9. ΑΕΔ 25/2012.

φάσεων¹⁰. Η πλημμελής αναφορά στη νομολογία αυτή της βασικής πλειοψηφίας των δύο αποφάσεων υποδηλώνει ακριβώς τη μάλλον περιορισμένη επιρροή που αυτές άσκησαν στις δικαστικές κρίσεις.

2. Η ιεραρχία των εσωτερικών πηγών του δικαίου

Η συρρίκνωση της αυστηρότητας της ιεραρχίας των εσωτερικών πηγών του δικαίου συντελείται με πολλαπλούς τρόπους. Πρώτα από όλα υφίσταται σημαντική υποβάθμιση στην τήρηση των διαδικαστικών τύπων για την παραγωγή των τυπικών νόμων, σε βαθμό που ευλόγως θα μπορούσε κάποιος να υποστηρίξει ότι πρόκειται για απαξίωση του Κοινοβουλίου αλλά και του Συντάγματος του ίδιου. Από τους τυπικούς νόμους με πρωτογενές κανονιστικό περιεχόμενο, εκτός δηλαδή των νόμων που συνιστούν κύρωση διεθνών συνθηκών ή ενσωμάτωση του ενωσιακού δικαίου, που πλέον συνιστούν την πλειοψηφία των τυπικών νόμων, ελάχιστοι πληρούν τις εκ του Συντάγματος προϋποθέσεις της συνοχής όπως επιβάλλει το άρθρο 74 § 5 του Συντάγματος. Η (διαδικαστική) απαίτηση καλής νομοθέτησης και η (ουσιαστική) απαίτηση προσληψιμότητας του νόμου, επί των οποίων εδράζεται η *ratio* της υποχρέωσης συνοχής του νόμου, έχουν κατ' ουσίαν αδρανήσει¹¹. Δύο είναι οι εκφάνσεις της υποβάθμισης αυτής. Πρώτον, η μαζική κατάθεση ετερόκλητων τροπολογιών της τελευταίας στιγμής, για τις οποίες κατά κανόνα απαιτείται από τους βουλευτές της κυβερνητικής πλειοψηφίας να συνταχθούν, χωρίς τη δυνατότητα ουσιαστικής επεξεργασίας ή ελέγχου. Δεύτερον,

10. Απόφαση ΕΔΔΑ Μεϊδάνης κατά Ελλάδος της 22ας Μαΐου 2008 αριθ. αιτ. 33977/06 (σχετικά με το προνομιακό επιτόκιο σε βάρος του Δημοσίου), Απόφαση ΕΔΔΑ Πλατάκος κατά Ελλάδας της 11ης Ιανουαρίου 2001 αριθ. αιτ. 38460/97 (αναστολή των δικονομικών προθεσμιών αποκλειστικά υπέρ του Δημοσίου κατά τη διάρκεια των δικαστικών διακοπών). Την ανάγκη να μην υπάρχουν αδικαιολόγητα προνόμια του δημοσίου ανέδειξαν και οι αποφάσεις ΕΔΔΑ Καραχάλιος κατά Ελλάδος της 11ης Δεκεμβρίου 2003 αρ. αιτ. 62503/00 και Ζουμπουλίδης κατά Ελλάδος της 25ης Ιουνίου 2009 αριθ. αιτ. 77574/01, που πάντως δεν διέγνωσαν παραβίαση της Σύμβασης.

11. Βλ. Γ. Γεραπετρίτη, *Σύνταγμα και Βουλή Αντονομία και ανέλεγκτο των εσωτερικών του σώματος* (Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2012), σ. 221-229.

τα «πολυνομοσχέδια», τα οποία περιέχουν κανόνες της ύλης περισσοτέρων υπουργείων ή, έστω, ενός υπουργείου, πλην, όμως, ιδιαιτέρως ετερόκλητους ως προς το αντικείμενό τους. Οι δύο παράμετροι μάλιστα θα πρέπει να ενταχθούν στο ευρύτερο πλαίσιο της ανάγκης ταχείας νομοθέτησης, ιδιαιτέρως σήμερα είτε λόγω της ανάγκης διευθέτησης δημοσιονομικών θεμάτων που δεν επιδέχονται καθυστέρηση, είτε επειδή η χώρα οφείλει να μεταφέρει με νομοθετικές πράξεις στην εσωτερική έννομη τάξη διεθνείς υποχρεώσεις που έχει αναλάβει η Κυβέρνηση. Οι ανάγκες αυτές λογικά οδηγούν στην ιδιαιτέρως συχνή επίκληση των διαδικασιών επείγοντος και κατεπείγοντος. Το γεγονός αυτό εξ ορισμού περιορίζει δραστικά τη δυνατότητα ουσιαστικής διαβούλευσης. Η έλλειψη συνοχής συνήθως αποτυπώνεται (και συνομολογείται) στον τίτλο του νόμου με το συνοδευτικό «και άλλες διατάξεις» ή πιο σπάνια «και συναφείς διατάξεις». Το φανόμενο συνιστά, δυστυχώς, τον κανόνα στη νομοθετική παραγωγή. Το 2011 η Βουλή ψήφισε 128 νόμους¹². Εξ αυτών μόνο 48 (ποσοστό 37,5%) είχαν πρωτογενές κανονιστικό περιεχόμενο, δηλαδή δεν συνιστούσαν κύρωση διεθνούς συνθήκης ή διεθνούς δέσμευσης της χωρας (πλην του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης) ή κύρωση οικονομικών καταστάσεων του κράτους. Από τα 48 αυτά νομοθετήματα 37 (ποσοστό 77%) περιελάμβαναν στον τίτλο την αποστροφή «και άλλες διατάξεις» ή ισοδύναμη έκφραση (4 «λοιπές διατάξεις» και 1 «και συναφείς διατάξεις»), ενώ μόνο 11 νομοθετήματα δεν περιείχαν σχετική διατύπωση. Από δε τα 11 αυτά νομοθετήματα, 2 συνιστούσαν κύρωση πράξεων νομοθετικού περιεχομένου και 3 συνιστούσαν ενσωμάτωση παράγωγου δικαίου της Ένωσης¹³. Από δε τα εναπομείναντα 6 αυτά νομοθετήματα, το 1 δεν περιέχει μεν τη ρήτρα διαφυγής περί «άλλων διατάξεων», πλην όμως στον ίδιο τον τίτλο του δηλώνεται περιφραστικά το ποικίλο περιεχόμενό του¹⁴. Από τα ενα-

πομείναντα 5 νομοθετήματα όλα περιέχουν, ιδίως στις μεταβατικές τους διατάξεις, ρυθμίσεις που εκφεύγουν τον κύριον αντικείμενο τους, εξ ου και υπογράφονται τελικά από μεγάλο αριθμό υπουργών: 1 νομοθέτημα από 4 Υπουργούς¹⁵, 1 από 10 Υπουργούς¹⁶, 2 από 11 Υπουργούς¹⁷ και 1 από 16 Υπουργούς¹⁸. Η κατάσταση επιδεινώθηκε κατά το έτος 2012 και φαίνεται ότι δεν πρόκειται να εξορθολογιστεί ενόσω απουσιάζει ο τυπικός έλεγχος συνταγματικότητας των νόμων από τον δικαστή στη βάση της -πλέον ξεπερασμένης- θεωρίας του ανέλεγκτου των *interna corporis*. Η κοινοβουλευτική πλειοψηφία, έχοντας την ασφάλεια ότι οι διαδικαστικοί τύποι δεν θα υποστούν τη βάσανο του δικαστικού ελέγχου συνταγματικότητας, αισθάνεται πολύ μικρότερο το βάρος των συνταγματικών ορίων που έχουν τεθεί στην κοινοβουλευτική διαδικασία. Η δυνατότητα της αντιπολίτευσης να θέτει ζητήματα αντισυνταγματικότητας και ο έλεγχος του Προέδρου της Δημοκρατίας στο πλαίσιο της έκδοσης δεν απαμβλύνουν το σκληρικό χαλάρωσης των διαδικαστικών δικλείδων του Συντάγματος. Η απαίτηση για έναν έλλογο κοινοβουλευτισμό, ο οποίος θα καθοδηγείται από τις αρχές καλής νομοθέτησης, έχει πλήρως υποταχθεί στον πλειοψηφικό κοινοβουλευτισμό.¹⁹ Κατ' αποτέλεσμα, με τον τρόπο με τον οποίο δομείται το σύστημα ελέγχου των συνταγματικών τύπων, η κοινοβουλευτική διαδικασία καθίσταται ενίστε προκλητική πολιτικού τύπου επιβολή της πλειοψηφίας, που με το πρόσχημα του ανέλεγκτου

πτυξή και τη δημοσιονομική εξυγίανση - Θέματα αρμοδιότητας Υπουργείων Οικονομικών, Πολιτισμού και Τουρισμού και Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης». Το νομοθέτημα υπογράφεται από 12 Υπουργούς.

15. N. 4023/2011.

16. N. 4009/2011.

17. N. 3908/2011 και v. 3912/2011.

18. N. 3932/2011.

19. Σημαντικό αλλά περισσότερο συμβολικό βήμα για την βελτίωση στην ποιότητα της παραγόμενης νομοθεσίας έγινε με τη θέση σε ισχύ του ν. 4048/2012. Σκοπός του νόμου είναι η βελτίωση της ρυθμιστικής διακυβέρνησης, υπό την έννοια της τήρησης των αρχών και της εφαρμογής των μέσων της καλής νομοθέτησης κατά την κατάρτιση και αξιολόγηση νόμων, προτάσεων νόμου και κανονιστικών πράξεων, την απλούστευση, τροποποίηση ή κατάργηση διατάξεων, την αναμόρφωση και κωδικοποίηση, καθώς και την ενσωμάτωση του δικαίου της Ένωσης.

12. Νόμοι 3907-4035/2011.

13. Βεβαίως, δεν λείπουν οι περιπτώσεις ενσωμάτωσης, με νόμο, Οδηγών της Ένωσης, οι οποίες ως εκ της φύσεώς τους μπορεί να φέρουν ακόμη και ουσιώδεις διαφοροποιήσεις σε σχέση με το αρχικό τους κείμενο, οι οποίες επίσης περιλαμβάνουν τη ρήτρα «και άλλες διατάξεις».

14. N. 4002/2011 «Τροποποίηση της συνταξιοδοτικής νομοθεσίας του Δημοσίου - Ρυθμίσεις για την ανά-

μπορεί ακόμη και να αναθεωρεί στην πράξη τις οικείες συνταγματικές εγγυήσεις²⁰.

Δεύτερο σημείο υποβάθμισης της αυστηρότητας της ιεραρχίας των εσωτερικών πηγών του δικαίου είναι η ραγδαία αναπτυσσόμενη τάση να ρυθμίζεται κανονιστική ύλη από την εκτελεστική λειτουργία με τον μηχανισμό των πράξεων νομοθετικού περιεχομένου. Η εκ του Συντάγματος υποχρέωση να εκδίδονται οι πράξεις αυτές από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, όστερα από πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου, μόνο εφόσον συντρέχουν έκτακτες περιπτώσεις εξαιρετικά επειγούσας και απρόβλεπτης ανάγκης έχει απολύτως απονήσει στον βαθμό που είτε δεν υφίσταται τέτοια αμεση ανάγκη, είτε είναι η ίδια η αμέλεια της φέρουσας τη νομοθετική πρωτοβουλία Κυβέρνησης να προετοιμάσει εγκαίρως τα απαιτούμενα νομοσχέδια, ώστε εξ ιδίου σφάλματος να καθίσταται εν τέλει πράγματι επείγουσα η ανάγκη, αλλά όχι απρόβλεπτη. Δυστυχώς, η πολιτική πρακτική έχει μετουσιώσει ένα μέσο κατ' εξαίρεση νομοθέτησης σε βασικό όχημα άσκησης της κυβερνητικής πολιτικής, προεξοφλώντας την επιγενόμενη κύρωση των πράξεων νομοθετικού περιεχομένου από τη Βουλή. Η παθογένεια αυτή αποτυπώνεται όχι μόνο στο μαθηματικό ισοζύγιο τυπικών νόμων έναντι πράξεων νομοθετικού περιεχομένου, που πλέον κλίνει και σε απόλυτο αριθμό υπέρ των δεύτερων, ώστε να ανατρέπεται εξόφθαλμια η σχέση κανόνα προς εξαίρεση, αλλά και στην ουσία της νομοθετικής παραγωγής αφού με πράξεις νομοθετικού περιεχομένου τροποποιούνται διατάξεις άρτι ψηφισθέντων από τη Βουλή νόμων. Δεν υπάρχει νομίζω μεγαλύτερη απόδειξη της πλήρους υποτέλειας της Βουλής στην Κυβέρνηση, αλλά και της ανατροπής της πρωτοκαθεδρίας του τυπικού νόμου ως έκφραση της γενικής βούλησης, έναντι πράξεων της διοίκησης, έστω και αυτών που το Σύνταγμα αναγνωρίζει εξ αρχής με τυπική ισχύ νόμου υπό τη διαλυτική αίρεση της επιψήφισής τους από τη Βουλή. Παράλληλα, η κατάχρηση του θεσμού των πράξεων νομοθετικού περιεχομέ-

20. «Ετοι η εκάστοτε πλειοψηφία φαίνεται να λέει στην εκάστοτε αντιπολίτευση: 'νομικά έχετε λάθος επειδή πολιτικά είσθε μειοψηφία', Α. Μάνεσης / Α. Μανιτάκης, «Κρατικός παρεμβατισμός και Σύνταγμα (Γνωμοδότηση)», σ. 31, επ' ευκαιρία της κοινοβουλευτικής περιπέτειας της ψήφου Αλευρά.

νου ανατρέπει και τη λογική των πηγών του δικαίου στον βαθμό που καταστρατηγείται η κατά' αρχήν υποχρέωση της κανονιστικώς δρώσας διοίκησης να θέτει κανόνες δικαίου επί τη βάσει νομοθετικής εξουσιοδότησης. Εν δυνάμει, η Κυβέρνηση με τον τρόπο αυτό θα μπορούσε να νομοθετεί με κανόνες περιορισμένης χρονικής διάρκειας, αδιαφορώντας για την κύρωση ή όχι εκ μέρους της Βουλής και δημιουργώντας εν τοις πράγμασι συνθήκες νομοθετούσας κυβέρνησης²¹. Και όλα αυτά εν τη απονοσίᾳ δικαστικού ελέγχου, αφού η συνδρομή των προϋποθέσεων για την έκδοση πράξεων νομοθετικού περιεχομένου κατά τα άρθρα 44 § 1 και 48 § 5 του Συντάγματος δεν ελέγχονται κατά πάγια νομολογία, ως κρίση μάλλον πολιτική²².

21. Χαρακτηριστικό όσο και θεσμικά σοκαριστικό είναι το παράδειγμα της Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου της 9ης Νοεμβρίου 2012 «Επιμέρους ρυθμίσεις επί των επειγόντων μέτρων εφαρμογής του ν. 4046/2012 και του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016» (ΦΕΚ Α' 224/12.11.2012). Με την Πράξη αυτή τροποποιήθηκε σειρά διατάξεων του ν. 4093/2012, ο οποίος ψηφίστηκε την ίδια μέρα με την Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου που τον τροποποίησε (9 Νοεμβρίου 2012) και δημοσιεύτηκε στο ΦΕΚ επίσης την ίδια ημέρα με την τροποποιητική πράξη (12 Νοεμβρίου 2012). Σε ορισμένα μάλιστα σημεία του, η Πράξη επανέφερε τη διατύπωση του νομοσχεδίου όπως είχε εισαχθεί αρχικώς στη Βουλή, πριν το νομοθετικό σώμα προβεί σε τροποποίησή του!

22. «... ασταθμήτων εκ των υστέρων πολιτικών κριτηρίων» κατά την ΟΛΑΠ 69/1963. Στον ίδιο ιστό ΟΛΣτΕ 2289/1987, ΣτΕ 955/1988, ΟΛΣτΕ 3636/1989, ΣτΕ 5211/1995, ΣτΕ 2593/2001, ΟΛΣτΕ 3612/2002, ΟΛΣτΕ 1250/2003, ΑΠ 367/1997, ΑΠ 1101/1987 και αντιστοίχως και νομοθετικών διαταγμάτων υπό το καθεστώς του Συντάγματος του 1952, βλ. ΟΛΣτΕ 401/1953, ΟΛΣτΕ 651/1953, ΣτΕ 157/1954, ΣτΕ 516/1954, ΟΛΣτΕ 1957/1955. Βλ. *contra* την εξαιρετικά ενδιαφέρουσα μειοψηφία στην απόφαση 1250/2003 της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας και στην παραπεπτική ΣτΕ 5211/1995. Βλ. Π. Παραράς, *Αι πράξεις νομοθετικού περιεχομένου των Προέδρου της Δημοκρατίας*, Α.-Ι. Μεταξάς, *Το δίκαιον της ανάγκης και η διάστασης της νομολογίας Συμβουλίου της Επικρατείας και Αρετού Πάγου* ως προς την δυνατότητα και την έκτασην των δικαστικού ελέγχου, Α. Μάνεσης, «Η έκτακτος νομοθετική διαδικασία. Συμβολή εις την ερμηνείαν του άρθρου 35 § 2-5 του Συντάγματος», σ. 204-214, Κ. Χρυσόγονος, «Ο έλεγχος της συνδρομής των ουσιαστικών προϋποθέσεων για την έκδοση πράξεων

Τρίτο σημείο έλλειψης αυστηρότητας στην προσέγγιση των πηγών του δικαίου συνιστά η ανάμιξη της ύλης του τυπικού νόμου και του Κανονισμού της Βουλής. **Η (θεμιτή) επιθυμία της Κυβέρνησης να ρυθμίσει με τρόπο ενιαίο τα μισθολογικά όλων των υπαλλήλων του δημοσίου, οδήγησε σε θεσμική ένταση όταν η πρόβλεψη για το μισθολόγιο των υπαλλήλων της Βουλής περιλήφθηκε σε υπόψη φήμιση νομοσχέδιο που αφορούσε το σύνολο του δημόσιου τομέα. Η αντίδραση από μέρος της αντιπολίτευσης με την επίκληση της παραβίασης της αυτονομίας της Βουλής, όπως συνταγματικά αποτυπώνεται για το οργανικό της μέρος στο άρθρο 65 § 6 του Συντάγματος, εμπόδισε τελικά την φήμιση της σχετικής διάταξης. Εντούτοις η κυβέρνηση επανήλθε στο θέμα και τελικά η μισθολογική εξομοίωση επήλθε με πράξη νομοθετικού περιεχομένου. Εντούτοις, όχι μόνο τα ζητήματα μισθοδοσίας, αλλά ακόμη και αυτά της ασφάλισης των υπαλλήλων της Βουλής υπάγονται σύμφωνα με τη νομολογία της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου στην ύλη του Κανονισμού²³.**

νομοθετικού περιεχομένου» και Α. Παπακωνσταντίνου, «Πράξεις νομοθετικού περιεχομένου: συνταγματικές ρυθμίσεις και έλεγχος νομιμότητας (με αφορμή την ΟΛΣΤΕ 1250/2003)».

23. ΟΛΕΛΣυν 95/1952 υπό το καθεστώς του Συντάγματος του 1952 και ΟΛΕΛΣυν 195/2000, υπό το καθεστώς του Συντάγματος του 1975. Σε αυτή την άποψη κατέληξε η νομολογία με βάση τα ακόλουθα νομικά επιχειρήματα. Πρώτον, τη γραμματική διατύπωση του άρθρου 65 § 6 του Συντάγματος, το οποίο αποδίδει στον Κανονισμό την αρμοδιότητα να καθορίζει «όλα» όσα αφορούν το προσωπικό της Βουλής, συναγόμενου μάλιστα, εκ τούτου, εξ αντιδιαστολής επιχειρήματος υπέρ του κοινού νόμου για συνταξιοδοτικά θέματα βουλευτών. Δεύτερον, τη φύση του Κανονισμού ως ιδιότυπου νόμου ερειδόμενου στην αυτονομία της Βουλής, η οποία αποκλείει την αρμοδιότητα του κοινού νόμου επί κάθε θέματος αναγόμενου στην κοινοβουλευτική ύλη. Τρίτον, την ιστορική ερμηνεία του άρθρου 65 § 6, αφενός από τη συνταγματική διαδρομή του υπαγωγής των θεμάτων προσωπικού στον Κανονισμό της Βουλής, η οποία κατά το περιεχόμενο παρέμεινε αναλλοίωτη στο πέρασμα του χρόνου και, αφετέρου, από δηλώσεις που είχαν καταγραφεί στα Πρακτικά της Βουλής του 1952, του Υπουργού Οικονομικών (ο οποίος κατά το Σύνταγμα μόνος φέρει τη νομοθετική πρωτοβουλία για κοινά συνταγματικά νομοσχέδια) ότι σύμφωνα με τα άρθρα 65 και 101 του Συντάγματος του 1952 την αρμοδιότητα για συνταξιοδοτικά θέματα υπαλλήλων της

Σε κάθε περίπτωση, ανεξαρτήτως της ουσίας του ζητήματος, η πρόδηλη αγνόηση της καθ' ύλην αρμοδιότητας του Κανονισμού, μάλιστα δε με πράξη της εκτελεστικής λειτουργίας και όχι του σύνθετου νομοθετικού οργάνου, στο οποίο τουλάχιστον συμμετέχει η Βουλή, συνιστά μείζονα περιφρόνηση των θεσμών.

Αντί επιλόγου

Κάθε οικονομική κρίση έχει ως παράπλευρες θεσμικές συνέπειες να αποσυντονίζεται η ισορροπία των πηγών του δικαίου και των λειτουργιών του κράτους. Συνέβη κατεξοχήν την περίοδο του μεσοπολέμου στην Ευρώπη και τις Ηνωμένες Πολιτείες με την ενδυνάμωση της εκτελεστικής λειτουργίας. Εντούτοις στις δύο περιπτώσεις η αντοχή της ιεραρχίας των πηγών του δικαίου ήταν εντελώς διαφορετική. Στη Γερμανία και, λιγότερο, στην Ιταλία οι θεσμοί παραχώρησαν την αυθεντία τους σε έναν κυβερνητικό συγκεντρωτισμό ως το πιο κατάλληλο μέσο για τη διαχείριση με ρεαλιστικούς όρους της κρίσης, με αποτέλεσμα να συρρικνωθεί ουσιωδώς η συνταγματική τάξη της ιεραρχίας των πηγών του δικαίου. Έτσι, οι τυπικοί νόμοι εξέλιπαν και ως εκ τούτου οι κανονισμοί των βουλών δεν είχαν αντικείμενο, δίνοντας τη θέση τους στα διατάγματα έκτακτης ανάγκης και ανατρέποντας τη βασική δομή της έννομης τάξης. Αντιθέτως, στις Ηνωμένες Πολιτείες οι θεσμοί άντεξαν στην πίεση που προκλήθηκε από τη σύγκρουση της πολιτικής με τη δικαστική λειτουργία

Βουλής φέρει αποκλειστικά ο Κανονισμός (ΚΣΤ/03.10.1952). Στην ΟΛΕΛΣυν 195/2000 πάντως, καταγράφηκε σημαντική μειοψηφία επτά δικαστών του Ελεγκτικού Συνεδρίου, που καθιστά τη νομολογία αρκετά ρευστή υπό τις παρούσες συνθήκες, σύμφωνα με την οποία λόγω της σοβαρότητας των δημοσιονομικών συνεπειών (ισόβιων και μεταβιβάσιμων στην οικογένεια του δικαιούχου) που επάγγεται η συνταξιοδοτική νομοθεσία, το Σύνταγμα έχει προβλέψει μια σύνθετη νομοθετική προδικασία με συμμετοχή όλων των φορέων της κρατικής εξουσίας: της εκτελεστικής (σχέδιο νόμου του Υπουργού Οικονομικών αποκλειστικώς), της δικαστικής (γνώμη του Ελεγκτικού Συνεδρίου) και της νομοθετικής (Βουλή μέσω της φήμισης του νομοσχεδίου και Πρόεδρος της Δημοκρατίας μέσω της έκδοσης), βλ. Χ. Σγιουρίτσα, «Γνωμοδότηση», σ. 1014-1015 υπέρ της αρμοδιότητας του Κανονισμού και Γ. Γεραπετρίτη, Σύνταγμα και Βουλή, op. cit., σ. 62-63.

εξ αφορμής του τρόπου με τον οποίο θα ερμηνευόταν το Σύνταγμα, η δε μείζον νομιμοποίηση του Προέδρου δεν αρκούσε για να διασφαλίσει τη θεσμική του παρέμβαση στην οργάνωση του Ανώτατου Ομοσπονδιακού Δικαστηρίου, παρά την πλειοψηφία που ο ίδιος διέθετε στο Κογκρέσο. Στην πρώτη περίπτωση η οικονομική κρίση ήταν ένα βολικό άλλοθι για την άνοδο του ολοκληρωτισμού, στη δε δεύτερη περίπτωση η θεσμική κρίση ήλθε ως αδήριτη νομοτέλεια της μεγάλης ύφεσης. Τα διδάγματα αυτά δεν πρέπει να αγνοούνται σήμερα. Η αντοχή της δομημένης ιεραρχίας των πηγών του δικαίου στη νομοτελειακή κρίση των θεσμών είναι απολύτως αναγκαία για την έξοδο από την κρίση. Γιατί εάν οι θεσμικές εκπτώσεις, ό-

πως η παράβλεψη των υπερεθνικών πηγών του δικαίου, η κατά συρροή παραβίαση συνταγματικών τύπων της νομοθετικής διαδικασίας, η αποδοχή πράξεων νομοθετικού περιεχομένου και η υποβάθμιση της αρμοδιότητας του Κανονισμού της Βουλής καταστούν ανεκτός κοινός τόπος, δεν μπορεί να αποκλειστεί η ανέξοδη παραβίαση στο μέλλον σε αξιακά πιο σημαντικές διαδικασίες, όπως αυτή της αναθεώρησης ή της ενεργοποίησης της κατάστασης πολιορκίας. Η διάβρωση της αυτηρότητας των πηγών του δικαίου, με άλλοθι την οικονομική κρίση, θα πρέπει να σταματήσει πριν καταστεί γονιδιακή παθολογία ενός, ούτως ή άλλως, ευάλωτου θεσμικού οικοδομήματος.