

e-ΠΟΛΙΤΕΙΑ

Ηλεκτρονικό Περιοδικό Δημοσίου Δικαίου

Τεύχος 11 • Ιούλιος-Σεπτέμβριος 2024

Αφιέρωμα στην κλιματική κρίση

- Φυσικές καταστροφές και βιώσιμη ανάπτυξη: Πού, πώς και γιατί κάναμε λάθος
- Ποια η διακυβέρνηση για την κλιματική αλλαγή;
- Κλιματικές δίκες στην Ευρώπη
- Φυσικές καταστροφές, κλιματική αλλαγή και διακυβέρνηση

Βιβλιοκρισίες

- Η συμμόρφωση της διοίκησης στις αποφάσεις περί αντισυνταγματικότητας
- Ο δικαστικός έλεγχος των διοικητικών πράξεων ευρείας διακριτικής ευχέρειας

Σχόλια Νομολογίας

- Επιβολή προστίμου και εντολή συμμόρφωσης σε ευρωβουλευτή και στο Υπουργείο Εσωτερικών κατόπιν διαρροής αρχείου προσωπικών δεδομένων αποδήμων
- Επιβολή προστίμου για την παραβίαση των αρχών της ακεραιότητας και της εμπιστευτικότητας και της ασφάλειας επεξεργασίας δεδομένων

Μελέτες

- Η ερμηνεία του άρθρου 102 ν. 4412/2016 από τη νομολογία και η αρχή της τυπικότητας
- Η τεχνητή νοημοσύνη στη διοικητική διαδικασία
- Ουδέτερη ως προς το φύλο γλώσσα ως εργαλείο για την καταπολέμηση της έμφυλης βίας
- Η σχέση μεταξύ επιτελικού κράτους και πολυεπίπεδης διακυβέρνησης

Συνταγματικό-Κοινοβουλευτικό Χρονικό

- Απρίλιος-Ιούνιος 2024





E-journal title: e-ΠΟΛΙΤΕΙΑ

Issue: July 2024

Copyright © 2024 Centre for European Constitutional Law – Themistokles and Dimitris Tsatsos Foundation

ISSN: 2732-9666

This intellectual property work is protected according to the provisions of Greek legislation (L. 2121/1993, as amended and in force today) as well as by international conventions on intellectual property. Copying, photocopying, reproduction, translation, adaptation, retransmission in any form, as well as the exploitation of all or parts of this work without written permission is prohibited in any way or by any means.

Contact:

Centre for European Constitutional Law – Themistokles and Dimitris Tsatsos Foundation
43, Akadimias str., 106 72, Athens, Greece | tel: 210 3623506, int. 112 | e-mail: info@epoliteia.gr

The quarterly, open-access peer-reviewed e-journal “e-ΠΟΛΙΤΕΙΑ” was founded in 2021 and is funded by the Centre for European Constitutional Law – Themistokles and Dimitris Tsatsos Foundation.

The Journal publishes articles in the field of Public Law, introducing innovations, such as free access to the full content of the Journal, cutting edge digital standards and double-blind peer review.

The Journal is managed by a board of Public Law Professors in collaboration with the Board of Advisors and the Editorial Committee.

The Journal publishes:

- Articles (length: 4.000 to 12.000 words). In exceptional cases, papers exceeding 12.000 words may be accepted for publication. The journal uses double-blind anonymous peer review. (Peer reviewers include the members of the Board of Advisors)
- Trending topics/commentary (advanced publication on the Journal’s website and subsequently integrated into the Journal’s content).
- Case Comments (length: not exceeding 3.000 words).
- Book Reviews (length: 1.000 και 3.000 words).
- Varia/Comparative Constitutional Law (foreign case law comments, translations, and re-posts from international law – blogs, conference papers).
- Constitutional-Parliamentary chronicle.

Submitted papers must include a short Greek/English abstract. Indexes of papers, authors and case-law Indexes of entries, authors and court decisions shall be included in the year end issue.

CO-EDITORS IN CHIEF

Contiades Xenophon, Professor, Panteion University

Gogos Constantinos, Professor, AUTH

Remelis Constantinos, Professor, DUTH

Sotirelis Giorgos, Professor, NKUA

Tassopoulos Yannis, Professor, NKUA

Vlachopoulos Spyridon, Professor, NKUA

BOARD OF ACADEMIC ADVISORS

Aimilianides Achilleus, Professor, UNIC

Chrysofonos Constantinos, Professor, AUTH

Contiades Xenophon, Professor, Panteion University

Dellis Georgios, Professor, NKUA

Eleftheriades Pavlos, Professor, University of Oxford

Fortsakis Theodoros, Professor, NKUA

Foutedaki Penelope, Professor, Panteion University

Gogos Constantinos, Professor, AUTH

Gortsos Christos, Professor, NKUA

Iliadou Katerina, Associate Professor, NKUA

Kamtsidou Ifigeneia, Associate Professor, AUTH

Kanellopoulou-Malouchou Maria-Neda, Associate Professor, Panteion University

Koutromanos Athanasios, President NCRTV, Honorary President of the Supreme Court

Ktistaki Stavroula, Professor, Panteion University

Ktistakis Ioannis, Judge ECHR

Kyritsis Dimitris, Associate Professor, University of Essex

Lazaratos Panos, Professor, NKUA

Letsas Giorgos, Professor, UCL

Menoudakos Constantinos, President HDPA and Honorary President of the Council of State

Mitrou Lilian, Professor, University of the Aegean

Moustakas Meletis, Professor, Panteion University

Mouzouraki Paraskevi, Associate Professor, NKUA

Papaioannou Thanos, President ASEP

Papaspyrou Nikos, Associate Professor, NKUA

Papastylianos Christos, Associate Professor, UNIC

Pikramenos Michael, Professor, AUTH and Vice-President of the Council of State

Pottakis Andreas, Greek Ombudsman

Prevedourou Eugenia, Professor, AUTH

Raikos Demetrios, Associate Professor, DUTH

Ramos Christos, President ADAE and Honorary Vice-President of the Council of State

Rantos Athanasios, Advocate General EU Court of Justice

Remelis Constantinos, Professor, DUTH

Sarmas Ioannis, President, HCA

Sotirelis Giorgos, Professor, NKUA

Stavropoulos Giorgos, President of the Secretariat General for Legal and Parliamentary Affairs, former minister, and Honorary Vice-President of the Council of State

Stratilatis Constantinos, Associate Professor, UNIC

Tassopoulos Yannis, Professor, NKUA

Tsevas Thanassis, Associate Professor, NKUA

Tsiliotis Charalambos, Associate Professor, UoP

Tsimaras Costas, Associate Professor, European University Cyprus

Venizelos Evangelos, Professor, AUTH

Vilaras Michalis, Judge CJEU

Vlachopoulos Spyridon, Professor, NKUA

Xiros Thanassis, Associate Professor, HAA

Yannakourou Georgia, Professor, NKUA

EDITORIAL COMMITTEE

Christou Vassiliki, Assistant Professor, NKUA

Fotiadou Alkmene, PhD in Constitutional Law

Karavokyris Giorgos, Assistant Professor, AUTH

Panagopoulou Fereniki, Assistant Professor, Panteion University

Papanikolaou Kyriakos, Lecturer, DUTH



THEMISTOKLES AND DIMITRIS TSATSOS FOUNDATION



Τίτλος ηλεκτρονικού περιοδικού: e-ΠΟΛΙΤΕΙΑ

Τεύχος: Ιούλιος 2024

Copyright © 2024 Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου – Ίδρυμα Θεμιστοκλή και Δημήτρη Τσάτσου

ISSN: 2732-9666

Το παρόν έργο πνευματικής ιδιοκτησίας προστατεύεται κατά τις διατάξεις της ελληνικής νομοθεσίας (Ν. 2121/1993, όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει σήμερα) καθώς και από τις διεθνείς συμβάσεις περί πνευματικής ιδιοκτησίας. Απαγορεύεται με οποιονδήποτε τρόπο ή μέσο η αντιγραφή, η φωτοαντιτύπωση, η αναπαραγωγή, η μετάφραση, η διασκευή, η αναμετάδοση σε οποιαδήποτε μορφή, καθώς και η εκμετάλλευση του συνόλου ή τμημάτων του παρόντος έργου χωρίς τη γραπτή άδεια.

Επικοινωνία:

Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου – Ίδρυμα Θεμιστοκλή και Δημήτρη Τσάτσου
Ακαδημίας 43, Τ.Κ. 10672, Αθήνα, Ελλάδα | τηλ: 210 3623506, εσωτ. 112 | e-mail: info@epoliteia.gr

Το τριμηνιαίο, ηλεκτρονικό περιοδικό ελεύθερης πρόσβασης «e-ΠΟΛΙΤΕΙΑ» ιδρύθηκε το 2021 και χρηματοδοτείται από το Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου – Ίδρυμα Θεμιστοκλή και Δημήτρη Τσάτσου.

Στο περιοδικό δημοσιεύονται μελέτες στο πεδίο του Δημοσίου Δικαίου, εισφέροντας ορισμένα νέα στοιχεία, όπως ιδίως η ελεύθερη πρόσβαση στην ύλη του περιοδικού, η ηλεκτρονική κυκλοφορία με υψηλές τεχνικές προδιαγραφές και η ανώνυμη αξιολόγηση των κειμένων από κριτές.

Το περιοδικό διευθύνεται από επιτροπή Καθηγητών Δημοσίου Δικαίου, σε συνεργασία με επιστημονική και συντακτική επιτροπή.

Το περιοδικό δημοσιεύει:

- Άρθρα από 4.000 έως 12.000 λέξεις. Σε εξαιρετικές περιπτώσεις θα δημοσιεύονται μελέτες άνω των 12.000 λέξεων. Τα άρθρα του περιοδικού θα δημοσιεύονται μετά από ανώνυμη αξιολόγηση (peer review), την οποία θα αναλαμβάνουν τα μέλη της Επιστημονικής Επιτροπής του περιοδικού.
 - Επίκαιρα θέματα/Παρεμβάσεις, τα οποία θα προδημοσιεύονται στην ιστοσελίδα και θα ενσωματώνονται στην ύλη του περιοδικού.
 - Νομολογία: Τα σχολία Νομολογίας δεν πρέπει να υπερβαίνουν τις 3.000 λέξεις.
 - Βιβλιοκρισίες, οι οποίες θα πρέπει να κυμαίνονται μεταξύ 1.000 και 3.000 λέξεων.
 - Varia/Συγκριτικό συνταγματικό (αποφάσεις ξένων δικαστηρίων, μεταφράσεις κειμένων, αναδημοσιεύσεις από ξένα blogs, ανακοινώσεις για συνέδρια και εκδηλώσεις).
 - Συνταγματικό/Κοινοβουλευτικό Χρονικό.
- Κάθε κείμενο θα πρέπει να συνοδεύεται από περίληψη στα ελληνικά και στα αγγλικά. Στο τελευταίο τεύχος κάθε έτους θα περιλαμβάνονται ευρετήρια λημμάτων, συγγραφέων και δικαστικών αποφάσεων.

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ

Βλαχόπουλος Σπυρίδων, Καθηγητής ΕΚΠΑ

Γώγος Κωνσταντίνος, Καθηγητής ΑΠΘ

Κοντιάδης Ξενοφών, Καθηγητής Παντείου

Ρέμελης Κωνσταντίνος, Καθηγητής ΔΠΘ

Σωτηρέλης Γιώργος, Καθηγητής ΕΚΠΑ

Τασόπουλος Γιάννης, Καθηγητής ΕΚΠΑ

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Αμιλιανίδης Αχιλλέας, Καθηγητής Πανεπιστημίου Λευκωσίας

Βενιζέλος Ευάγγελος, Καθηγητής ΑΠΘ

Βηλαράς Μιχάλης, Δικαστής στο ΔΕΕ

Βλαχόπουλος Σπυρίδων, Καθηγητής ΕΚΠΑ

Γιαννακούρου Γεωργία, Καθηγήτρια ΕΚΠΑ

Γκόρτσος Χρυστός, Καθηγητής ΕΚΠΑ

Γώγος Κωνσταντίνος, Καθηγητής ΑΠΘ

Δελλής Γεώργιος, Καθηγητής ΕΚΠΑ

Ελευθεριάδης Παύλος, Καθηγητής Πανεπιστημίου Οξφόρδης

Ηλιάδου Κατερίνα, Αναπληρώτρια Καθηγήτρια ΕΚΠΑ

Κατσιώτου Ιφιγένεια, Αναπληρώτρια Καθηγήτρια ΑΠΘ

Κανελλόπουλου-Μαλούκου Μαρία-Νέδα, Αναπληρώτρια Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου

Κοντιάδης Ξενοφών, Καθηγητής Παντείου

Κουτρομάνος Αθανάσιος, Πρόεδρος ΕΣΡ, Επίτιμος Πρόεδρος ΑΠ

Κτιστάκη Σταυρούλα, Καθηγήτρια Παντείου

Κτιστάκης Ιωάννης, Δικαστής ΕΔΔΑ

Κυρίτσης Δημήτρης, Αναπληρωτής Καθηγητής Πανεπιστημίου Essex

Λαζαράτος Πάνος, Καθηγητής ΕΚΠΑ

Λέτσας Γιώργος, Καθηγητής UCL

Μενουδάκος Κωνσταντίνος, Πρόεδρος ΑΠΔΠΧ και Επίτιμος Πρόεδρος ΣτΕ

Μίτρου Λίλιαν, Καθηγήτρια Πανεπιστημίου Αιγαίου

Μουζουράκη Παρασκευή, Αναπληρώτρια Καθηγήτρια ΕΚΠΑ

Μουστάκας Μελέτης, Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου

Ξηρός Θανάσης, Αναπληρωτής Καθηγητής Στρατιωτικής

Σχολής Ευελπίδων

Παπαϊωάννου Θάνος, Πρόεδρος ΑΣΕΠ

Παπασπύρου Νίκος, Αναπληρωτής Καθηγητής ΕΚΠΑ

Παπαστυλιανός Χρήστος, Αναπληρωτής Καθηγητής

Πανεπιστημίου Λευκωσίας

Πικραμένος Μιχαήλ, Καθηγητής ΑΠΘ και Αντιπρόεδρος ΣτΕ

Ποττάκης Ανδρέας, Συνήγορος του Πολίτη

Πρεβεδούρου Ευγενία, Καθηγήτρια ΑΠΘ

Ράικος Δημήτριος, Αναπληρωτής Καθηγητής ΔΠΘ

Ράμμος Χρήστος, Πρόεδρος ΑΔΑΕ, Επίτιμος Αντιπρόεδρος ΣτΕ

Ράντος Αθανάσιος, Γενικός Εισαγγελέας στο ΔΕΕ

Ρέμελης Κωνσταντίνος, Καθηγητής ΔΠΘ

Σαρμάς Ιωάννης, Πρόεδρος Ελεγκτικού Συνεδρίου

Σταυρόπουλος Γιώργος, Πρόεδρος της Κεντρικής Επιτροπής

Κωδικοποίησης, π. Υπουργός και Επίτιμος Αντιπρόεδρος ΣτΕ

Στρατηλάτης Κωνσταντίνος, Αναπληρωτής Καθηγητής

Πανεπιστημίου Λευκωσίας

Σωτηρέλης Γιώργος, Καθηγητής ΕΚΠΑ

Τασόπουλος Γιάννης, Καθηγητής ΕΚΠΑ

Τσεβάς Θανάσης, Αναπληρωτής Καθηγητής ΕΚΠΑ

Τσιλιώτης Χαράλαμπος, Αναπληρωτής Καθηγητής

Πανεπιστημίου Πελοποννήσου

Τσιμάρης Κώστας, Αναπληρωτής Καθηγητής European University

Cyprus

Φορτσάκης Θεόδωρος, Καθηγητής ΕΚΠΑ

Φουντεδάκη Πηνελόπη, Καθηγήτρια Παντείου

Χρυσόγονος Κωνσταντίνος, Καθηγητής ΑΠΘ

ΣΥΝΤΑΚΤΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Καραβοκέρης Γιώργος, Επίκουρος Καθηγητής ΑΠΘ

Παναγοπούλου Φερενίκη, Επίκουρη Καθηγήτρια Παντείου

Παπανικολάου Κυριάκος, Λέκτωρ ΔΠΘ

Φωτιάδου Αλκμήνη, Διδάκτωρ Συνταγματικού Δικαίου

Χρήστου Βασιλική, Επίκουρη Καθηγήτρια ΕΚΠΑ



ΙΔΡΥΜΑ ΘΕΜΙΣΤΟΚΛΗ ΚΑΙ ΔΗΜΗΤΡΗ ΤΣΑΤΣΟΥ

ΤΕΥΧΟΣ 11

ΕΚΔΟΤΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ.....335

ΑΦΙΕΡΩΜΑ ΣΤΗΝ ΚΛΙΜΑΤΙΚΗ ΚΡΙΣΗ

- ΦΥΣΙΚΕΣ ΚΑΤΑΣΤΡΟΦΕΣ ΚΑΙ ΒΙΩΣΙΜΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ: ΠΟΥ, ΠΩΣ ΚΑΙ ΓΙΑΤΙ ΚΑΝΑΜΕ ΛΑΘΟΣ.....336
Μαρία Καραμανώφ
- ΠΟΙΑ Η ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΛΙΜΑΤΙΚΗ ΑΛΛΑΓΗ;343
Εμμανουέλα Δούση
- ΚΛΙΜΑΤΙΚΕΣ ΔΙΚΕΣ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΗ350
Γιώργος Μπάλιας
- ΦΥΣΙΚΕΣ ΚΑΤΑΣΤΡΟΦΕΣ, ΚΛΙΜΑΤΙΚΗ ΑΛΛΑΓΗ ΚΑΙ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ. Η ΕΠΟΜΕΝΗ ΜΕΡΑ.....363
Σταύρος Μπένος

ΜΕΛΕΤΕΣ

- Η ΕΡΜΗΝΕΙΑ ΤΟΥ ΑΡΘΡΟΥ 102 Ν. 4412/2016 ΑΠΟ ΤΗ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ ΚΑΙ Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΤΥΠΙΚΟΤΗΤΑΣ. ΤΕΛΙΚΑ ΕΠΗΛΘΕ ΟΥΣΙΑΣΤΙΚΗ ΑΛΛΑΓΗ ΣΤΗΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΜΕ ΤΟΝ Ν. 4782/2021;.....368
Χρήστος Π. Δετσαρίδης
- Η ΤΕΧΝΗΤΗ ΝΟΗΜΟΣΥΝΗ ΣΤΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ.....380
Αλεξάνδρα Στράτη-Βάντζου
- ΟΥΔΕΤΕΡΗ ΩΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΦΥΛΟ ΓΛΩΣΣΑ ΩΣ ΕΡΓΑΛΕΙΟ ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗ ΤΗΣ ΕΜΦΥΛΗΣ ΒΙΑΣ396
Ελένη Βερβεροπούλου
- Η ΣΧΕΣΗ ΜΕΤΑΞΥ ΕΠΙΤΕΛΙΚΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΚΑΙ ΠΟΛΥΕΠΙΠΕΔΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ: Η ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ ΜΕΤΑΞΥ ΤΩΝ ΔΙΑΦΟΡΩΝ ΕΠΙΠΕΔΩΝ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ ΥΠΟ ΤΟ ΠΡΙΣΜΑ ΤΟΥ Ν. 5013/2023.....408
Ιωάννης Μπούσιος

ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟ-ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΟ ΧΡΟΝΙΚΟ (ΑΠΡΙΛΙΟΣ-ΙΟΥΝΙΟΣ 2024).....434

Θανάσης Γ. Ξηρός

ΣΧΟΛΙΑ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΣ

- ΑΠΟΦΑΣΗ ΑΡΧΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΔΕΔΟΜΕΝΩΝ 16/2024. ΕΠΙΒΟΛΗ ΠΡΟΣΤΙΜΟΥ ΚΑΙ ΕΝΤΟΛΗ ΣΥΜΜΟΡΦΩΣΗΣ ΣΕ ΕΥΡΩΒΟΥΛΕΥΤΗ ΚΑΙ ΣΤΟ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ ΚΑΤΟΠΙΝ ΔΙΑΡΡΟΗΣ ΑΡΧΕΙΟΥ ΠΡΟΣΩΠΙΚΩΝ ΔΕΔΟΜΕΝΩΝ ΑΠΟΔΗΜΝ.....445
Στέφανος Βιτωράτος
- ΑΠΔΠΧ 10/2024. ΕΠΙΒΟΛΗ ΠΡΟΣΤΙΜΟΥ 2.995.140 ΕΥΡΩ ΣΤΑ ΕΛΤΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΑΡΑΒΙΑΣΗ ΤΩΝ ΑΡΧΩΝ ΤΗΣ ΑΚΕΡΑΙΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΕΜΠΙΣΤΕΥΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ ΤΗΣ ΕΠΕΞΕΡΓΑΣΙΑΣ ΔΕΔΟΜΕΝΩΝ.....453
Σουζάνα Παπακωνσταντίνου

ΒΙΒΛΙΟΚΡΙΣΙΕΣ

- Ι-Ν ΚΑΖΑΚΟΣ, Η ΣΥΜΜΟΡΦΩΣΗ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΙΣ ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ ΠΕΡΙ ΑΝΤΙΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ464
Παναγιώτης Μαντζούφρας
- ΙΩΑΝΝΗΣ Σ. ΑΓΓΕΛΟΥ, Ο ΔΙΚΑΣΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΩΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΠΡΑΞΕΩΝ ΕΥΡΕΙΑΣ ΔΙΑΚΡΙΤΙΚΗΣ ΕΥΧΕΡΕΙΑΣ, ΙΔΙΩΣ ΜΕ ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΡΥΘΜΙΣΗΣ467
Φερενίκη Παναγοπούλου

ΕΚΔΟΤΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ

Το 11ο και καλοκαιρινό τεύχος του e-ΠΟΛΙΤΕΙΑ ανοίγει με ένα εξαιρετικά ενδιαφέρον αφιέρωμα στην κλιματική κρίση και τις συμβολές των Μ. Καραμανώφ, Ε. Δούση, Γ. Μπάλια και Σ. Μπένου. Το αφιέρωμα αυτό βασίζεται σε εισηγήσεις της εκδήλωσης με θέμα: «Φυσικές καταστροφές, κλιματική αλλαγή και διακυβέρνηση. Η επόμενη μέρα», που συνδιοργάνωσαν το Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου – Ίδρυμα Θεμιστοκλή και Δημήτρη Τσάτσου και του περιοδικού ΝΟΜΟΣ + ΦΥΣΗ στις 15.11.2023 στον Δικηγορικό Σύλλογο Αθηνών.

Στις μελέτες, ο Χ. Δετσαρίδης εξετάζει ζητήματα δημοσίων συμβάσεων υπό το πρίσμα της νομολογίας, η Α. Στράτη-Βάντζου αναλύει την τεχνητή νοημοσύνη στη διοικητική διαδικασία, η Ε. Βερβεροπούλου τη σημασία της ουδέτερης χρήσης της γλώσσας στην καταπολέμηση της έμφυλης βίας και ο Ι. Μπούσιας τη σχέση επιτελικού κράτους και πολυεπίπεδης διακυβέρνησης.

Στο πεδίο των ανεξάρτητων αρχών, ο Σ. Βιτωράτος παρουσιάζει την απόφαση 16/2024 της ΑΠΔΠΧ για την επιβολή προστίμου και εντολή συμμόρφωσης σε Ευρωβουλευτή και στο Υπουργείο Εσωτερικών κατόπιν διαρροής αρχείου προσωπικών δεδομένων αποδήμων και η Σ. Παπακωνσταντίνου την απόφαση 10/2024 της ΑΠΔΠΧ και την επιβολή προστίμου στα ΕΛΤΑ για την παραβίαση των αρχών της ακεραιότητας και της εμπιστευτικότητας και της ασφάλειας της επεξεργασίας δεδομένων.

Στις βιβλιοκρισίες, ο Π. Μαντζούφας γράφει για το βιβλίο του Ι.-Ν. Καζάκου «Η συμμόρφωση της διοίκησης στις αποφάσεις περί αντισυνταγματικότητας» (Νομική Βιβλιοθήκη, 2023) και η Φ. Παναγοπούλου για το βιβλίο του Ι. Αγγέλου, «Ο δικαστικός έλεγχος των διοικητικών πράξεων ευρείας διακριτικής ευχέρειας, ιδίως με αντικείμενο οικονομικής ρύθμισης – Το παράδειγμα της εφαρμογής της ενιαίας νομισματικής πολιτικής της Ευρωζώνης» (Νομική Βιβλιοθήκη, 2024).

Στο τεύχος θα βρείτε, όπως πάντα, το συνταγματικό και κοινοβουλευτικό μας χρονικό από τον Θ. Ξηρό. Ευχαριστούμε θερμά τους συγγραφείς και αναμένουμε τις συμβολές σας για το επόμενο τεύχος Οκτωβρίου-Δεκεμβρίου μέχρι την 1^η Σεπτεμβρίου 2024.

Καλή ανάγνωση!

Η Συντακτική Επιτροπή

Το Αφιέρωμα αποτυπώνει τις εισηγήσεις σε κοινή εκδήλωση του Κέντρου Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου – Ιδρύματος Θεμιστοκλή και Δημήτρη Τσάτσου και του περιοδικού ΝΟΜΟΣ ΚΑΙ ΦΥΣΗ, στις 15 Νοεμβρίου 2023, με τίτλο «Φυσικές καταστροφές, κλιματική αλλαγή και διακυβέρνηση. Η επόμενη μέρα»

ΦΥΣΙΚΕΣ ΚΑΤΑΣΤΡΟΦΕΣ ΚΑΙ ΒΙΩΣΙΜΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ: ΠΟΥ, ΠΩΣ ΚΑΙ ΓΙΑΤΙ ΚΑΝΑΜΕ ΛΑΘΟΣ

Μαρία Καραμανώφ

Αντιπρόεδρος του Συμβουλίου της Επικρατείας ε.τ.
Πρόεδρος του Επιμελητηρίου Περιβάλλοντος και Βιωσιμότητας

Σήμερα όλοι μιλούν για την κλιματική αλλαγή, από τους ηγέτες των κρατών και τους διεθνείς οργανισμούς μέχρι τα παιδάκια στο δημοτικό σχολείο. Η μακρά περίοδος της επιστημονικής αμφισβήτησης έχει παρέλθει και οι εκδηλώσεις της είναι ορατές και επώδυνες παντού, και στη χώρα μας, ενώ τα χειρότερα αναμένονται σύντομα.

Έχει αναχθεί λοιπόν η κλιματική αλλαγή στον δαίμονα της εποχής μας. Και όπως συμβαίνει με όλους τους δαίμονες, ακόμα και εκείνους των παραμυθιών, προσωποποιούν σε μια και μόνο μορφή όλο το κακό. Κι έτσι, με μια υπεραπλούστευση, πιστεύουμε ότι αν εξολοθρεύσουμε αυτή τη μορφή, όλα μας τα δεινά θα εξαφανιστούν δια μαγείας.

Το πρόβλημα όμως με τον συγκεκριμένο δαίμονα είναι ότι η κλιματική αλλαγή δεν είναι η ασθένεια αλλά μόνο ένα σύμπτωμα, δεν είναι η αιτία αλλά το αποτέλεσμα, ή μάλλον ένα από τα πολλά αποτελέσματα της διατάραξης της ισορροπίας του πλανήτη. Και αυτή η διατάραξη είναι με τη σειρά της το αποτέλεσμα του μοντέλου οικονομικής ανάπτυξης που έχουμε επιλέξει εδώ και πολλά χρόνια και στο οποίο επιμένουμε πεισματικά παρ' όλα όσα έχουν συμβεί στο μεταξύ.

Δεν είναι ότι μας λείπει η γνώση. Γνωρίζουμε πολύ καλά το πεπερασμένο και αναντικατάστατο των φυσικών πόρων της γης, τις συνέπειες της απώλειας της βιοποικιλότητας και των οικοσυστημάτων, της σφράγισης της γης, της αποδάσωσης. Αν μας λείπει κάτι, αυτό είναι η επίγνωση. Επίγνωση ότι όλα αυτά αφορούν εμάς τους ίδιους εδώ και τώρα και όχι κάποιους άλλους στο μακρινό μέλλον. Πώς αλλιώς μπορεί να εξηγηθεί το γεγονός ότι παραμένουμε πιστοί στο business as usual, με την πεποίθηση ότι ο μηχανισμός των τιμών και κάποιες νέες τεχνολογίες, που όμως

δεν έχουν ακόμα εφευρεθεί, θα αντικαταστήσουν τους φυσικούς μηχανισμούς που εξαιτίας μας έχουν ξεφύγει πια από κάθε έλεγχο; Συνεχίζουμε ακόμα να πιστεύουμε ότι μπορούμε να αντικαταστήσουμε τους νόμους της φύσης με άλλους καλύτερους, δικής μας έμπνευσης και επιλογής, που θα μας κάνουν ταυτόχρονα και πλουσιότερους.

Ο πολλά υποσχόμενος εμβολιασμός αυτού του mainstream μοντέλου με το όραμα μιας πράσινης ανάπτυξης, όπου η οικονομική μεγέθυνση δεν θα βλάπτει πια το περιβάλλον χάρη σε καινοτόμους πράσινους θεσμούς και μηχανισμούς, αφού κάθισε για λίγο αμήχανα ανάμεσα σε δυο καρέκλες, απορροφήθηκε τελικά και αυτός από τη λογική της αγοράς.

Όλα αυτά, τα ήδη γνωστά, δεν είναι δική μου άποψη. Μακάρι να ήταν και μακάρι να έκανα λάθος. Δυστυχώς τα επιβεβαιώνουν καθημερινά οι εγκυρότερες επιστημονικές φωνές και διεθνείς οργανισμοί. Αναφέρω χαρακτηριστικά την Έκθεση του ΟΗΕ «Βιώσιμη ανάπτυξη για τον 21^ο αιώνα» που συντάχθηκε με αφορμή τα 20 χρόνια από την Παγκόσμια Διάσκεψη στο Ρίο (1992) με τη συμμετοχή ειδημόνων από όλο τον κόσμο και τη συνεργασία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, χωρίς απαραίτητα να εκφράζει και τις απόψεις της τελευταίας. Αυτό το τονίζει η Έκθεση και, όπως θα δούμε, έχει τους λόγους της. Καταλήγει λοιπόν, με δυο λόγια, ότι από όλα όσα είχαμε παγκοσμίως δεσμευτεί να πραγματοποιήσουμε για τη βιώσιμη ανάπτυξη, τίποτα ουσιαστικά δεν έχει επιτευχθεί. Όσο για την ΕΕ, η Έκθεση επισημαίνει ότι εμφανίζει μια, θα έλεγα, διφυή προσωπικότητα. Την τραβούν δυο αντίρροπες δυνάμεις, προσπαθεί να συμβιβάσει δύο αμοιβαίως αποκλειόμενες στρατηγικές. Από τη μια πλευρά τη Στρατηγική για τη βιώσιμη ανάπτυξη, στην οποία δεσμεύτηκε προς τιμήν της από τους πρώτους με τις Συνθήκες Μάαστριχτ και Άμστερνταμ και υλοποίησε με τη θέσπιση σειράς Οδηγιών για τις περιοχές Natura, το νερό, τη βιοποικιλότητα, τον έλεγχο των περιβαλλοντικών επιπτώσεων με τη διαδικασία της αδειοδότησης κ.λπ., καθώς και με αναρίθμητα προγράμματα και δράσεις για την καλύτερη διαχείριση του περιβάλλοντος. Από την άλλη, παγιδευμένη ως ασθενέστερος όμως παίκτης στον ατέρμονα παγκόσμιο πόλεμο, άλλοτε θερμό και άλλοτε ψυχρό, για γεωπολιτική και οικονομική ηγεμονία, υιοθετεί στρατηγικές όπως της Λισσαβώνας και προωθεί προγράμματα οικονομικής και αναπτυξιακής στήριξης που αντιστρατεύονται όλα τα παραπάνω. Η πολιτική της ΕΕ για την κλιματική αλλαγή αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα αυτού του δυισμού, όπως αποδεικνύεται και από τον πρόσφατο Κανονισμό για τις ΑΠΕ ο οποίος εκδόθηκε τον περασμένο Δεκέμβριο με αφορμή την ενεργειακή κρίση από τον πόλεμο στην Ουκρανία και εξουδετερώνει ουσιαστικά την προστασία των περιοχών Natura, την οποία είχε η ίδια επιβάλει με τη σχετική Οδηγία της.

Η Έκθεση του ΟΗΕ που προανέφερα έχει τίτλο “Back to our Common Future” και αποτελεί έκκληση στους απανταχού ασκούντες πολιτική για επιστροφή στις αρχές της βιώσιμης ανάπτυξης. Με όλα όσα συνέβησαν τη δεκαετία που μεσολάβησε, θα μπορούσε κάλλιστα να έχει τίτλο «Εμπρός ολοταχώς για την κοινή μας καταστροφή». Το επιβεβαιώνει η Παγκόσμια Διάσκεψη που έγινε πέρσι στη Στοκχόλμη με αφορμή τα 50 χρόνια από την Πρώτη Διάσκεψη του ΟΗΕ για το Περιβάλλον το 1972, η οποία καταλήγει στα ίδια ακριβώς συμπεράσματα και στις ίδιες εκκλήσεις για μια βιώσιμη ανάπτυξη που δεν υλοποιήθηκε ποτέ.

Αυτό είναι σε πολύ αδρές γραμμές το τοπίο πίσω από τις φυσικές καταστροφές που βιώνουμε. Αποδεικνύει ότι δεν είναι η κλιματική αλλαγή η αιτία τους, γιατί απλούστατα η κλιματική αλλαγή,

η διατάραξη δηλαδή της ισορροπίας του κλίματος, είναι και αυτή η ίδια μια φυσική καταστροφή. Και όπως και όλες οι άλλες, ορατές και λιγότερο ορατές, οφείλεται στην άρνησή μας να αντιστρέψουμε την καλπάζουσα πορεία της περιβαλλοντικής κρίσης που εμείς προκαλέσαμε. Η κλιματική αλλαγή δεν είναι ένας μετεωρίτης που έπεσε ξαφνικά στα ανυποψίαστα κεφάλια μας από το διάστημα. Όσο την αντιμετωπίζουμε ως ένα φαινόμενο μεμονωμένο με μέτρα αποσπασματικά και σπασμωδικά που δεν θίγουν τα βαθύτερα αίτια της, θα επιδεινώνεται με γεωμετρική πρόοδο.

Αν θέλουμε λοιπόν πραγματικά να κάνουμε κάτι για την επόμενη μέρα, η οποία προμηνύεται ακόμα ζοφερότερη από τη σημερινή, θα πρέπει να ανατρέξουμε και να κοιτάξουμε κατάματα τη χθεσινή. Πού κάναμε τα λάθη, πώς αφήσαμε τα πράγματα να φτάσουν ως εδώ; Είμαστε λ.χ. πρόθυμοι να καλύψουμε τα βουνά, τα δάση και τις θάλασσες με ΑΠΕ, κανείς όμως δεν συζητάει την εκδοχή να στραφούμε προς ένα λιγότερο ενεργοβόρο οικονομικό μοντέλο το οποίο θα αντιμετωπίζει το πρόβλημα στη ρίζα του.

Το ερώτημα δεν είναι δύσκολο. Εδώ και δεκαετίες ξέραμε ακριβώς τι έπρεπε να κάνουμε και μάλιστα είχαμε δεσμευτεί και νομικά, με Διεθνείς Συνθήκες, Ενωσιακές Οδηγίες και το ίδιο μας το Σύνταγμα, να το υλοποιήσουμε το ταχύτερο δυνατόν. Θα συνοψίσω τα λάθη μας σε τρεις βασικές κατηγορίες, οι οποίες αντιστοιχούν στις τρεις βασικές υποχρεώσεις που είχαμε αναλάβει στο Ρίο για τη βιώσιμη ανάπτυξη. Πρώτον, ενδυνάμωση του κράτους (capacity building), ώστε η νομοθετική, εκτελεστική και δικαστική εξουσία να είναι σε θέση να σχεδιάσουν και να εφαρμόσουν βιώσιμες δημόσιες πολιτικές. Δεύτερον, δημιουργία των νέων θεσμών και εργαλείων που απαιτούνται για τον σκοπό αυτό. Και τρίτον, συναίνεση και αποδοχή από την κοινωνία των νέων αξιών που προϋποθέτει η βιώσιμη ανάπτυξη.

Γιατί ήταν τόσο αναγκαία η ενδυνάμωση του Κράτους. Μας το λέει με τέσσερις λέξεις το γνωστό σύνθημα “Think globally, act locally”. Πρέπει να σκέφτεται κανείς με πλαίσιο αναφοράς ολόκληρο τον πλανήτη, αφού το περιβάλλον δεν γνωρίζει σύνορα, αλλά να ενεργεί τοπικά. Γιατί μόνο στον τόπο του γνωρίζει κανείς καλά τις συνθήκες και κυρίως μόνο εκεί μπορεί να ενεργεί αποτελεσματικά, να έχει δηλαδή τον έλεγχο των αποφάσεών του. Και από όλους τους εμπλεκόμενους στο περιβαλλοντικό πρόβλημα –πολίτες, φορείς, επιχειρήσεις– το κράτος είναι εκείνο που κατ’ εξοχήν έχει τη νομιμοποίηση, την κυριαρχία, τις αρμοδιότητες, τα υλικά μέσα και την ευθύνη να σχεδιάσει και να υλοποιήσει βιώσιμες δημόσιες πολιτικές σε όλα τα πεδία. Τουλάχιστον το κράτος όπως το ξέραμε τη δεκαετία του ’90.

Όμως η παγκοσμιοποίηση της οικονομίας, η οποία ήταν η έμμεση αλλά εξαιρετικά αποτελεσματική εξουδετέρωση κάθε πιθανότητας για βιώσιμη ανάπτυξη, έθεσε άλλες προϋποθέσεις και άλλες προδιαγραφές οι οποίες εξώθησαν τα κράτη, άλλοτε με το καρότο και άλλοτε με το μαστίγιο, να συρρικνώσουν την κυριαρχία τους, να εκχωρήσουν πολλές από τις εξουσίες τους στα όργανα της λεγόμενης παγκόσμιας διακυβέρνησης, που ελάχιστα σκοτίζονται για το περιβάλλον, να διασπάσουν τις παραδοσιακές διοικητικές τους δομές και να απαρνηθούν τους ελέγχους τους.

Ειδικά στη χώρα μας αυτό συνέβη σε πολύ μεγαλύτερη κλίμακα από αλλού. Η οικονομική κρίση του 2010 είχε ως συνέπεια όχι μόνο βαθειές διαρθρωτικές αλλαγές προς την κατεύθυνση των απορρυθμίσεων και των ιδιωτικοποιήσεων αλλά και την απώλεια του συνόλου σχεδόν της δημόσιας περιουσίας (ακινήτων, υποδομών, συμμετοχών σε οργανισμούς κοινής ωφελείας κ.λπ.) η

οποία, μετά τη μεταβίβασή της στο Υπερταμείο αποκλειστικά προς επιχειρηματική εκμετάλλευση, δεν μπορεί πλέον να εξυπηρετήσει τη βιώσιμη ανάπτυξη.

Αυτό είναι βέβαια μια δύσκολη πραγματικότητα η οποία όμως δεν αποτελεί δικαιολογία για όλα όσα συνέβησαν έκτοτε. Κανένας ξένος δάκτυλος δεν μας υποχρέωσε να παραβιάσουμε και να καταστρατηγήσουμε με όλους τους δυνατούς τρόπους, που εμείς οι Έλληνες έχουμε μεγάλο ταλέντο να επινοούμε, τις δεσμεύσεις μας από το διεθνές, ενωσιακό και εθνικό δίκαιο. Θυμίζω εδώ ότι με τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001 η αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης, η αειφορία, έχει καταστεί υποχρέωση του κράτους και δικαίωμα του καθενός. Παρέμεναν λοιπόν πάντα στη διάθεσή μας, για να τα χρησιμοποιήσουμε ή ακόμα και να τα αντιτάξουμε σε πιέσεις, όλα τα εργαλεία που έχει θεσπίσει η έννομη τάξη σε συμμόρφωση με τη σχετική δεύτερη επιταγή του Ρίο που ανέφερα προηγουμένως. Θα αναφερθώ ειδικότερα σε τρία από αυτά, τα οποία έχουν άμεση σχέση με τις φυσικές καταστροφές που μας απασχολούν σήμερα: προστασία δασών και ευαίσθητων οικοσυστημάτων, χωροταξικός σχεδιασμός, περιβαλλοντική αδειοδότηση. Τι έκανε η νομοθετική εξουσία για την ενδυνάμωση των πολιτικών της σε αυτά τα πεδία; Ενσωμάτωσε με τη μεγαλύτερη δυνατή καθυστέρηση τις σχετικές ενωσιακές Οδηγίες, πρόσθεσε τη λέξη «βιώσιμος» ή «αειφόρος» στον τίτλο νομοθετημάτων με εντελώς αντίθετο περιεχόμενο και από εκεί και πέρα έκανε ό,τι περνούσε από το χέρι της ώστε τίποτα από αυτά να μην εφαρμοστεί αποτελεσματικά στην πράξη.

Καμία ξένη δύναμη δεν μας υποχρέωσε, λ.χ., να εξουδετερώσουμε την προστασία των δασών μας με αλληπάλληλα νομοθετήματα και αποφάσεις της τελευταίας δεκαετίας. Κανείς δεν μας υποχρέωσε να καταστρατηγήσουμε την προστασία των πολύτιμων ευαίσθητων οικοσυστημάτων της χώρας, χερσαίων αλλά σήμερα πλέον δυστυχώς και θαλάσσιων, αγνοώντας τις επιταγές της Οδηγίας Natura για καθορισμό των στόχων και μέτρων διατήρησής τους. Αυτό είχε ως συνέπεια η μεν χώρα να καταδικαστεί πρόσφατα από το Δικαστήριο της ΕΕ, χωρίς πάντως να συγκινηθεί κανείς, εκείνα δε να έχουν παραδοθεί στην ανελέητη καταστροφή από κάθε είδους δραστηριότητες.

Κανείς δεν μας υποχρέωσε να παραβιάσουμε όλες τις επιστημονικές αρχές του χωρικού σχεδιασμού, ο οποίος αποτελεί το βασικότερο εργαλείο για τη βιώσιμη ανάπτυξη. Αντί να τον χρησιμοποιήσουμε για την οριοθέτηση του φυσικού κεφαλαίου που πρέπει να διατηρηθεί άθικτο για τις επόμενες γενιές, την προστασία της γεωργικής γης και του πρωτογενούς τομέα, τη χωροθέτηση των παραγωγικών και επιχειρηματικών δραστηριοτήτων (ΑΠΕ, εξορύξεις, ιχθυοκαλλιέργειες, τουρισμός) με κριτήριο όχι το επιχειρηματικό ενδιαφέρον αλλά τη φέρουσα ικανότητα, τα περιβαλλοντικά χαρακτηριστικά και τη φυσιογνωμία της κάθε περιοχής, κάναμε ακριβώς το αντίθετο.

Τα Ειδικά Χωροταξικά Σχέδια για τις ΑΠΕ, τις ιχθυοκαλλιέργειες κ.λπ., μη έχοντας και κανένα περιορισμό να σεβαστούν, αφού δεν έχουμε ακόμα καθορίσει στόχους και μέτρα διατήρησης Natura, επιτρέπουν σχεδόν παντού τα πάντα και συχνά εκπονούνται από τους ίδιους τους ενδιαφερομένους επιχειρηματίες. Ο χωρικός και πολεοδομικός σχεδιασμός έχει μετατραπεί σε δέλεαρ για κάθε επίδοξο επενδυτή, ο οποίος, δαπάναις του περιβάλλοντος, προικοδοτείται με δικό του εξαιρετικό προνομιακό καθεστώς (ΕΣΧΑΣΣΕ, ΕΣΧΑΔΑ) που του επιτρέπει να πραγματοποιήσει τα επιχειρηματικά του σχέδια κατά παρέκκλιση των πάγιων ρυθμίσεων που ισχύουν για τους κοινούς πολίτες.

Όσο για την περιβαλλοντική αδειοδότηση, το κρίσιμότερο εργαλείο που θέσπισε η ΕΕ για τη διαπίστωση, πρόληψη και αποκατάσταση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων και, κατ' επέκταση, των φυσικών καταστροφών, αυτή έχει στην πράξη αχρηστευθεί. Έχει ευτελιστεί, και μάλιστα με πανηγυρισμούς για την πάταξη της γραφειοκρατίας και την επιτάχυνση της ανάπτυξης, με σειρά νόμων που συρρικνώνουν τη διαδικασία αδειοδότησης σε ασφυκτικές προθεσμίες λίγων ημερών και καθιστούν αδύνατο τον ουσιαστικό έλεγχο των Μελετών Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων. ΜΠΕ εκατοντάδων σελίδων με ελάχιστες όμως και συχνά ανακριβείς ή άσχετες πληροφορίες, οι οποίες δεν διαπιστώνουν πουθενά κανένα περιβαλλοντικό πρόβλημα και τις οποίες η Διοίκηση εγκρίνει μηχανικά, τα δε Δικαστήρια αποφεύγουν όλο και περισσότερο να ελέγξουν.

Πώς τα πετύχαμε όλα αυτά; Πώς καταφέραμε να μειώσουμε αντί να αυξήσουμε την ικανότητα του κράτους και να αχρηστεύσουμε τα εργαλεία που μας προσφέρει η έννομη τάξη; Με την εξουδετέρωση του βασικού κορμού κάθε Κράτους Δικαίου και Προνοίας, όπως είναι κατά το Σύνταγμά της και η χώρα μας. Στη συνείδηση του κοινού πολίτη, ακόμα και των νομικών, όταν λέμε κράτος εννοούμε συνήθως την εκτελεστική εξουσία, δηλαδή τη Δημόσια Διοίκηση. Σ' αυτήν στεφόμαστε για να λύσει τα προβλήματά μας, αυτήν μεμφόμαστε όταν δεν το καταφέρνει. Γιατί αυτή, η λιγότερο λαμπερή και λιγότερο δημοφιλής από τις τρεις εξουσίες, σπκώνει πράγματι το μεγαλύτερο βάρος στη λεγόμενη διαδικασία λήψεως των δημοσίων αποφάσεων. Σύμφωνα με το Σύνταγμα, αυτή προετοιμάζει τα νομοσχέδια που εισάγονται στη Βουλή, αυτή συντάσσει τις κανονιστικές ρυθμίσεις, αυτή αδειοδοτεί, με λίγα λόγια αυτή μετατρέπει τις γενικές και αφηρημένες ρυθμίσεις των νόμων σε συγκεκριμένους όρους και προϋποθέσεις για κάθε έργο και κάθε δραστηριότητα. Αν κάποιος έχει την υποχρέωση και την ευθύνη να προλαμβάνει και να αποκαθιστά τις φυσικές καταστροφές, αυτή είναι η εκτελεστική εξουσία.

Η Δημόσια Διοίκηση έχει τόσο κρίσιμη σημασία ώστε το Σύνταγμα κατοχυρώνει όχι μόνο την ύπαρξή της αλλά και τη δομή, τις αρμοδιότητες, τον τρόπο λειτουργίας, τη στελέχωση και τις ευθύνες της. Ο λόγος είναι ότι από αυτήν εξαρτάται πράγματι η καλή λειτουργία των άλλων δύο εξουσιών, νομοθετικής και δικαστικής. Η καλή, κακή ή μέτρια υλοποίηση των ενόμων αξιών που κατοχυρώνει το Σύνταγμα, των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων, της προστασίας του περιβάλλοντος και της αειφορίας, εξαρτάται απόλυτα από τις διοικητικές διαδικασίες μέσα από τις οποίες λαμβάνονται οι αποφάσεις που μετατρέπουν τις αξίες αυτές από αφηρημένες έννοιες σε πραγματικότητα.

Είναι γνωστό ότι η διαδικασία καθορίζει την ουσία. Η ουσία δεν είναι προϊόν έμπνευσης, καλής θέλησης ή επιβολής. Πάντως όχι στη δημοκρατία. Έχουμε ξεπεράσει, τουλάχιστον εξ επόψεως νομικού πολιτισμού, τα ιστορικά εκείνα στάδια όπου ένα άτομο, ή έστω μια μικρή ομάδα, διαμόρφωναν την τύχη των υπολοίπων με βάση το όραμά τους και με νομιμοποίηση άλλοτε το προσωπικό τους χάρισμα ή την οικονομική τους ισχύ, άλλοτε τη βία και άλλοτε ελέω Θεού. Και επειδή πόρρω απέχουμε από το πλατωνικό ιδεώδες των φιλόσοφων βασιλέων, η δημοκρατία στηρίζεται στις διαδικασίες. Διαδικασίες τις οποίες η ίδια έχει θεσπίσει για τον εαυτό της και οφείλει να σέβεται. Διαδικασίες, έστω και προβληματικές, για την προστασία των οικοσυστημάτων, τον χωρικό σχεδιασμό, την περιβαλλοντική αδειοδότηση, την πρόληψη και αποκατάσταση των

καταστροφών έχουμε. Εκτελεστική εξουσία πρόθυμη να τις εφαρμόσει δεν έχουμε και Δημόσια Διοίκηση με στελέχωση και μέσα που της επιτρέπουν να τις υλοποιήσει έχει απομείνει ελάχιστη.

Είναι γεγονός ότι η Δημόσια Διοίκηση της χώρας είχε ανέκαθεν σοβαρές παθολογίες. Πλην όμως, αντί να τις θεραπεύσουμε, τις χρησιμοποιήσαμε ως πρόσχημα για να την εξουδετερώσουμε βήμα προς βήμα. Με πολλούς τρόπους. Πρώτα απ' όλα ο νομοθέτης ασκεί πλέον ουσιαστικά ο ίδιος το διοικητικό έργο, αφού οι νόμοι αποτελούν περισσότερο σώρευση ατομικών διοικητικών ρυθμίσεων, με φωτογραφικό συνήθως περιεχόμενο, παρά γενικούς και αφηρημένους κανόνες δικαίου. Δεύτερον, κατακερματίσαμε τη Διοίκηση σε αναρίθμητα μικρά κομματάκια, φορείς, νομικά πρόσωπα ιδιωτικού και δημοσίου δικαίου, αρχές κ.ο.κ. με αρμοδιότητες που επικαλύπτονται, συγκρούονται και αλληλοαναιρούνται. Τρίτον, ιδίως μετά τα Μνημόνια, η Διοίκηση απογυμνώθηκε σταδιακά από τα έμπειρα επαγγελματικά στελέχη της, ενώ αυτοί που απέμειναν δεν έχουν πια σχεδόν κανένα ουσιαστικό αντικείμενο. Οι νόμοι και οι κανονιστικές πράξεις καταρτίζονται από τα επιτελεία των Υπουργών, τα οποία, ως γνωστό, δεν αποτελούνται από επαγγελματίες της Δημόσιας Διοίκησης. Αλλά και αυτή ακόμα η in house διαδικασία αποτελεί την εξαίρεση, αφού κατά κανόνα τόσο η προετοιμασία των νόμων όσο και η εκτέλεσή τους (μελέτες, έργα κ.λπ.), αλλά ακόμα και ο έλεγχος της εφαρμογής τους, ανατίθενται πλέον στον ιδιωτικό τομέα με τη διαδικασία των δημοσίων συμβάσεων (contracting out). Τουλάχιστον, οι διαδικασίες της ανάθεσης, όταν τηρούνται, υπόκεινται στους αυστηρούς κανόνες και περιορισμούς που επιβάλλει το εθνικό και ενωσιακό δίκαιο. Η τελευταία, όμως, εξέλιξη στο χώρο της Διοίκησης είναι η πλήρης παράκαμψη των θεσμοθετημένων διαδικασιών με τη μέθοδο της δωρεάς από ιδιώτες προκατασκευασμένων διοικητικών αποφάσεων ακόμα και σε κρίσιμους τομείς, όπως ο χωροταξικός και πολεοδομικός σχεδιασμός, τις οποίες το κράτος αποδέχεται με ευγνωμοσύνη και εγκρίνει με μια απλή υπογραφή. Αλλά μια απλή υπογραφή προδήλως δεν επιτρέπεται να υποκαθιστά τη διοικητική διαδικασία μέσα από την οποία οφείλει να διαμορφώνεται σταδιακά το ουσιαστικό περιεχόμενο των αποφάσεων, πέρα από τα σοβαρά προβλήματα που δημιουργεί η πρακτική αυτή σε σχέση με το ενωσιακό δίκαιο.

Πού θέλω να καταλήξω με όλα αυτά; Στο γεγονός ότι πολλές από τις τραγωδίες για τις οποίες θρηνούμε σήμερα με δάκρυα αληθινά ή κροκοδείλια, δυστυχήματα, πυρκαγιές, πλημμύρες, θα μπορούσαν σε μεγάλο βαθμό να είχαν αποφευχθεί ή έστω μετριαστεί, αν είχαμε κάνει αυτά που έπρεπε. Αν είχαμε σεβαστεί τα όρια του φυσικού περιβάλλοντος, αν είχαμε εφαρμόσει τις αρχές του ορθολογικού και επιστημονικού χωρικού σχεδιασμού και αν είχαμε τηρήσει ουσιαστικά και όχι προσχηματικά τις προϋποθέσεις της περιβαλλοντικής αδειοδότησης. Και όσο συνεχίζουμε να αντιμετωπίζουμε τις καταστροφές ως «ευκαιρίες» για την πραγματοποίηση σχεδίων και οραμάτων τα οποία, υπό κανονικές συνθήκες, θα προσέκρουαν στην έννομη τάξη, φοβάμαι ότι τα ίδια και χειρότερα θα επαναληφθούν.

Άφησα τελευταία την τρίτη προϋπόθεση. Αναφέρομαι στην αποδοχή και εφαρμογή από την κοινωνία των πολιτών μιας νέας φιλοσοφίας, ενός νέου τρόπου ζωής που δεν προϋποθέτει τη διαιώνιση του κρατούντος οικονομικού μοντέλου. Για να επιτευχθεί βεβαίως αυτό, το κράτος θα έπρεπε προηγουμένως να έχει μεριμνήσει για εναλλακτικούς τρόπους εργασίας, βιώσιμο αστικό

περιβάλλον, ευκαιρίες ψυχαγωγίας και εκτόνωσης στη φύση, τα βουνά, τις παραλίες, αγαθά που σε λίγο δεν θα υπάρχουν πια ή πάντως θα αποτελούν είδη πολυτελείας. Αυτό δεν συνέβη.

Παρ' όλα αυτά οι πολίτες ενημερώθηκαν, ευαισθητοποιήθηκαν και αγωνιούν γιατί δεν ξέρουν πια τι άλλο να κάνουν. Ανακυκλώνουν ευλαβικά, σβήνουν τα φώτα, κυκλοφορούν με το ποδήλατο, χρησιμοποιούν χάρτινα καλαμάκια αλλά ο πλανήτης δεν λέει να σωθεί. Κάποιοι εφησυχάζουν, ότι αυτοί τουλάχιστον έκαναν το καθήκον τους, κάποιοι άλλοι απογοητεύονται και εγκαταλείπουν. Είναι όμως και πολλοί εκείνοι που επιμένουν και, όσο τα πράγματα χειροτερεύουν, γίνονται όλο και περισσότεροι. Αντιμετωπίζουν στωικά τον εμπαιγμό, τον κοινωνικό αποκλεισμό, τις αγωγές slapp και χρησιμοποιούν όλα τα θεσμικά εργαλεία που τους προσφέρει η έννομη τάξη προκειμένου να εκφράσουν τις απόψεις τους για όλα τα ζητήματα που ανέφερα παραπάνω. Κάνουν καταγγελίες, ζητούν πληροφόρηση, συμμετέχουν στις θεσμοθετημένες διαβουλεύσεις, προσφεύγουν στη Διοίκηση και στα Δικαστήρια, αλλά δυστυχώς οι θεσμικές πόρτες παραμένουν κατά κανόνα κλειστές. Τους ακούν ελάχιστα και δεν τους ακούν πραγματικά. Δεν λαμβάνουν υπόψη τα επιχειρήματά τους, τα οποία όμως σήμερα πλέον είναι πολύ εμπειριστατωμένα και επιστημονικά τεκμηριωμένα.

Η ακρόαση της φωνής των πολιτών είναι, κατά τη γνώμη μου, η επόμενη μέρα. Δεν είναι πολυτέλεια ούτε αγγαρεία. Οι ενστάσεις τους δεν είναι περιττός θόρυβος, είναι σημαντική πληροφορία που πρέπει να λαμβάνεται σοβαρά υπόψη κατά τη λήψη των κρίσιμων αποφάσεων που τους αφορούν. Είναι άλλωστε νομική υποχρέωση και μάλιστα πολύ σημαντική σύμφωνα με το ενωσιακό δίκαιο. Στο κάτω-κάτω, αν μη τι άλλο, οι πολίτες πληρώνουν το τίμημα των καταστροφών με τη ζωή τους, είτε κατά κυριολεξία είτε με την απώλεια όλων εκείνων που μέχρι χτες αποτελούσαν τη ζωή και την καθημερινότητά τους και σήμερα δεν υπάρχουν πια.

Τι πρέπει λοιπόν να κάνουμε την επόμενη μέρα; Κατά τη γνώμη μου είναι προφανές: ακριβώς τα αντίθετα απ' ό,τι κάναμε μέχρι τώρα. Δεν έχω κάτι άλλο να προσθέσω κι έτσι θα κλείσω όπως ξεκίνησα, με μια αναφορά στα παραμύθια. Αυτή τη φορά όμως σ' ένα παραμύθι καθόλου μα καθόλου παιδικό. Λέει λοιπόν η Αλίκη στη χώρα των θαυμάτων στην κόκκινη βασίλισσα. «Εμείς στη χώρα μου, όταν θέλουμε να πάμε από το ένα μέρος στο άλλο, τρέχουμε όσο πιο γρήγορα μπορούμε». Και η κόκκινη βασίλισσα τής απαντά. «Εδώ, στη δική μου χώρα, τρέχουμε όσο πιο γρήγορα μπορούμε όταν θέλουμε να παραμείνουμε στην ίδια θέση. Αν θέλουμε να πάμε παρακάτω, τότε πρέπει να τρέξουμε δύο φορές γρηγορότερα απ' όσο μπορούμε».

Εμείς λοιπόν, η δική μας γενιά, έτρεξε με όλες της τις δυνάμεις αλλά προς την αντίθετη, τη λάθος κατεύθυνση. Έτσι τα πράγματα δεν καταφέραν να μείνουν ούτε καν στην ίδια δύσκολη θέση που βρίσκονταν τριάντα χρόνια πριν. Εξαιτίας μας η σημερινή γενιά και οι επόμενες πρέπει να τρέξουν όχι δύο αλλά τέσσερις φορές γρηγορότερα απ' όσο μπορούν για να καλύψουν την απόσταση. Θα τα καταφέρουν; Δεν ξέρω, μακάρι, το εύχομαι ολόψυχα. Αυτό που ξέρω είναι ότι πρέπει επιτέλους να τρέξουμε κι εμείς αλλά αυτή τη φορά μαζί τους και όχι εναντίον τους. □

ΠΟΙΑ Η ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΛΙΜΑΤΙΚΗ ΑΛΛΑΓΗ;

Η κλιματική αλλαγή καθορίζεται μεν με επιστημονικά κριτήρια, ωστόσο οι λύσεις για τη διαχείρισή της απαιτούν νομικές ρυθμίσεις και γενναίες πολιτικές αποφάσεις, καθώς και δημόσιες πολιτικές που να καθοδηγούν την πράσινη μετάβαση, δηλαδή τη διακοπή του εθισμού στα ορυκτά καύσιμα και τη γρήγορη στροφή σε καθαρές μορφές ενέργειας.

Βεβαίως, η κλιματική αλλαγή δεν είναι πρόβλημα εθνικό ή περιφερειακό, αλλά παγκόσμιο. Ταυτόχρονα είναι ιδιαίτερα σύνθετο και η διαχείρισή του προϋποθέτει τη συνεργασία κρατών με πολύ διαφορετικά συμφέροντα, προτεραιότητες, επίπεδα ανάπτυξης αλλά και διαφορετικά ποσοστά εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου. Μια επιπλέον ιδιαιτερότητά του έγκειται στο ότι εκείνοι που ευθύνονται λιγότερο είναι περισσότερο ευάλωτοι στις επιπτώσεις της. Αυτό είναι ένα πρώτο κρατούμενο που χρειάζεται να λάβουμε υπόψη.

Ένα δεύτερο κρατούμενο είναι ότι η προστασία από την κλιματική αλλαγή συνδέεται με ένα δημόσιο αγαθό. Το πιο δύσκολο όταν έχουμε να κάνουμε με δημόσια αγαθά είναι πώς θα εξασφαλίσουμε τη συμμετοχή όλων, ιδίως όσων συμβάλλουν περισσότερο στην πρόκληση του προβλήματος. Χρειάζεται δηλαδή ένας κοινός βηματισμός και κυρίως ένας συντονισμός σε ένα ολοένα και πιο ασταθές διεθνές περιβάλλον, με πολυκεντρικό και κατακερματισμένο χαρακτήρα, δηλαδή με πολλά κέντρα εξουσίας τα οποία προσπαθούν να επιβάλουν τις δικές τους επιθυμίες.

Είναι αλήθεια ότι υπήρξαν μεγάλες καθυστερήσεις στη διεθνή συνεργασία, παρόλο που η πρώτη διεθνής συμφωνία για την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής, η Σύμβαση πλαίσιο των Ηνωμένων Εθνών για την Κλιματική Αλλαγή (United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC), η οποία υιοθετήθηκε το 1992, συγκέντρωσε πολύ μεγάλη αποδοχή,

Εμμανουέλα Δούση
Καθηγήτρια διεθνών
θεσμών ΕΚΠΑ
Κάτοχος της έδρας
UNESCO για την κλιματική
διπλωματία

καθώς την υπέγραψαν σχεδόν όλα τα κράτη του κόσμου¹. Το κείμενο εκείνο αναγνώρισε τη σημασία του προβλήματος, την ανθρωπογενή προέλευσή του, καθώς και την ανάγκη να ληφθούν μέτρα επί τη βάσει ορισμένων αρχών (αρχή της πρόληψης, αρχή της προφύλαξης, αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» κ.ά.), αφήνοντας όμως τις λεπτομέρειες εφαρμογής για αργότερα, για να ρυθμιστούν μέσα από διαπραγματεύσεις στο πλαίσιο του μηχανισμού που το ίδιο κείμενο δημιούργησε, δηλαδή τη διάσκεψη των συμβαλλομένων μερών ή COP όπως είναι ευρύτερα γνωστή (από το αγγλικό ακρωνύμιο Conference of the Parties) η οποία συνέρχεται μια φορά τον χρόνο. Με άλλα λόγια, η Σύμβαση ακολούθησε τη λογική της σταδιακής προσέγγισης, η οποία συναντάται συχνά στο διεθνές δίκαιο περιβάλλοντος². Η βασική ιδέα είναι να συγκεντρωθούν στον συμβατικό κύκλο όσο πιο πολλά κράτη γίνεται, ιδίως εκείνα τα οποία συμβάλλουν περισσότερο στην πρόκληση του υπό ρύθμιση ζητήματος, τα οποία αναλαμβάνουν, σε ένα πρώτο στάδιο, γενικές υποχρεώσεις συμπεριφοράς με χαλαρό κανονιστικό περιεχόμενο και, στη συνέχεια, αυτές οι υποχρεώσεις εξειδικεύονται μέσα από συμπληρωματικά πρωτόκολλα. Στη συγκεκριμένη περίπτωση, όμως, η προσέγγιση αυτή είχε ως αποτέλεσμα να χαθεί πολύτιμος χρόνος. Αν τα κράτη είχαν αρχίσει να μειώνουν τις επιβλαβείς εκπομπές και να λαμβάνουν μέτρα από τη στιγμή που επιτεύχθηκε η επιστημονική συναίνεση για την κλιματική αλλαγή, τα αίτια και τις επιπτώσεις της, δεν θα είχαμε οδηγηθεί στη σημερινή δυσάρεστη κατάσταση, με τις παγκόσμιες εκπομπές να εξακολουθούν να παρουσιάζουν αυξητική τάση.

Δύο παράγοντες, μεταξύ άλλων, καθυστέρησαν σημαντικά την ανάληψη αποτελεσματικής δράσης. Ο πρώτος συνδέεται με μια ατυχή συγκυρία. Η αφετηρία της διεθνούς συνεργασίας για το κλίμα συνέπεσε με το παγκόσμιο άνοιγμα των αγορών και την απελευθέρωση των κανόνων του διεθνούς εμπορίου. Η ραγδαία αύξηση της παραγωγής και της κατανάλωσης, όπως και η μαζική εξαγωγή προϊόντων σε μεγάλες αποστάσεις συνέβαλαν στη θεαματική αύξηση των παγκόσμιων εκπομπών.

Ο δεύτερος λόγος συνδέεται με τον σχεδιασμό και την προσέγγιση του προβλήματος ως αμιγώς περιβαλλοντικού, με αποτέλεσμα να προκριθούν τεχνικές λύσεις. Το θεσμικό πλαίσιο για το κλίμα θεμελιώθηκε σε ένα πρότυπο που είχε εγκαινιάσει λίγο νωρίτερα η περιβαλλοντική συνεργασία για την αντιμετώπιση ενός άλλου παγκόσμιου προβλήματος, της προστασίας της στιβάδας του όζοντος, η οποία απεδείχθη ιδιαιτέρως αποτελεσματική. Στη συγκεκριμένη περίπτωση βοήθησε βεβαίως το γεγονός ότι αφορούσε ένα μόνο βιομηχανικό κλάδο, τη χημική βιομηχανία, και βρέθηκαν γρήγορα υποκατάστατες ουσίες για τα επιβλαβή χημικά. Επιπλέον, συμφώνησαν οι ενδιαφερόμενοι να τις χρησιμοποιήσουν και, στη συνέχεια, οι διεθνείς νομικές ρυθμίσεις άνοιξαν τον δρόμο για τη σταδιακή μείωση και τελικά κατάργηση της παραγωγής και κατανάλωσης επιβλαβών ουσιών³. Στην αντιμετώπιση του συγκεκριμένου προβλήματος συνέβαλε ένας ακόμη σημαντικός παράγοντας, η κατανόηση του προβλήματος από την κοινή γνώμη. Μια από τις άμεσες συνέπειες της τρύπας του όζοντος είναι η ραγδαία αύξηση των

¹ 197 κράτη και η Ευρωπαϊκή Ένωση.

² Για μεγαλύτερη ανάλυση βλ. Εμμ. Δούση, *Η περιβαλλοντική διακυβέρνηση σε κρίση*, 2014, σελ. 151 επ.

³ Σύμβαση της Βιέννης για την προστασία της στιβάδας του όζοντος, 1985 και Πρωτόκολλο του Μόντρεαλ για τις ουσίες που απομειώνουν τη στιβάδα του όζοντος, 1987.

μελανωμάτων, μιας μορφής θανατηφόρου καρκίνου του δέρματος. Έτσι, εκτός από τις κυβερνήσεις και τις επιχειρήσεις, συνεργάστηκε και η κοινωνία στην αντιμετώπιση του προβλήματος, καθώς αντιλήφθηκε τις επιπτώσεις σε ατομικό επίπεδο.

Η κατάσταση είναι διαφορετική στην περίπτωση της κλιματικής αλλαγής και τούτο διότι η διαχείρισή της θέτει τεράστιες προκλήσεις για τις εθνικές οικονομίες. Δεν αφορά μόνο έναν, αλλά σχεδόν όλους τους τομείς της οικονομίας, τη βιομηχανία τις μεταφορές, την αστική ανάπτυξη, τη γεωργία και κυρίως την ενέργεια. Με άλλα λόγια, η μείωση των εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα απαιτεί δραστικές αλλαγές στον τρόπο που παράγουμε και καταναλώνουμε, στον τρόπο που ταξιδεύουμε, που μετακινούμαστε στις πόλεις, που θερμαίνουμε και δροσίζουμε τα σπίτια μας. Όλες αυτές οι αλλαγές που θα επηρεάσουν τις εθνικές οικονομίες και τα κράτη θέλουν να προχωρήσουν με τους λιγότερους κλυδωνισμούς για την οικονομία τους. Αυτή η διάσταση άρχισε να γίνεται αντιληπτή όσο προχωρούσαν οι διαπραγματεύσεις. Τα κράτη είχαν πράγματι πολύ διαφορετικές αντιλήψεις για τη διαχείριση της κλιματικής αλλαγής, οι οποίες δεν μπορούσαν να συγκεραστούν. Οι Ευρωπαίοι διεκδικούσαν αυστηρά μέτρα και χρονοδιαγράμματα εφαρμογής, οι Αμερικανοί υποστήριζαν ότι χρειαζόταν περαιτέρω έρευνα και ήπια μέτρα με τη χρήση μηχανισμών της αγοράς με το μικρότερο δυνατό κόστος για τη βιομηχανία, ενώ οι αναπτυσσόμενες χώρες ισχυρίζονταν ότι δεν προκάλεσαν εκείνες το πρόβλημα και δεν ήθελαν να αναλάβουν το οικονομικό βάρος της αντιμετώπισής του. Από την άλλη άκρη της Γης, τα μικρά νησιωτικά κράτη του Ειρηνικού Ωκεανού εκλιπαρούσαν για δραστικές λύσεις γιατί βίωναν ήδη την καταστροφή.

Για πολλά χρόνια οι συζητήσεις στο πλαίσιο των COPs επικεντρώθηκαν στη διαπραγμάτευση εθνικών ποσοτικών στόχων για τη μείωση των εκπομπών των αερίων του θερμοκηπίου. Η διαπραγμάτευση εθνικών στόχων σε παγκόσμιο επίπεδο αποδείχθηκε τόσο δύσκολη υπόθεση που η προσπάθεια εγκαταλείφθηκε το 2009 στην Κοπεγχάγη (COP 15).

Ένα πολύ σημαντικό βήμα έγινε το 2015 στο Παρίσι (COP 21). Μετά από μαραθώνιες διαπραγματεύσεις βρέθηκε μια κοινή συνισταμένη, η οποία αποτυπώθηκε σε μια νέα διεθνή συμφωνία, τη Συμφωνία του Παρισιού. Η Συμφωνία αυτή συμπληρώνει την αρχική Σύμβαση του 1992, τροποποιεί την ιδέα της θέσπισης ποσοτικών υποχρεώσεων σε διεθνές επίπεδο και καλεί τα ίδια τα κράτη να διαμορφώσουν εθνικά σχέδια μείωσης των επιβλαβών εκπομπών και προσαρμογής στην κλιματική αλλαγή, και να τα αναθεωρούν σε τακτικά διαστήματα υπό διεθνή εποπτεία. Καλεί δηλαδή τα κράτη να αντιμετωπίσουν τα αίτια του προβλήματος και να παράλληλα να θωρακιστούν από την κλιματική αλλαγή με τον τρόπο που εκείνα θα επιλέξουν, λαμβάνοντας υπόψη τις εθνικές ιδιαιτερότητες. Αυτός είναι ο θεσμικός πυρήνας της Συμφωνίας του Παρισιού, η οποία προσδιορίζει για όλα τα κράτη ένα κοινό μονοπάτι για τη σταδιακή αποδέσμευση των εθνικών οικονομιών από τα ορυκτά καύσιμα και την προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή.

Έκτοτε, πάνω από εκατό χώρες έχουν ανακοινώσει φιλόδοξες δεσμεύσεις για τις επόμενες δεκαετίες. Στις χώρες αυτές περιλαμβάνονται οι σημαντικότεροι ρυπαντές δηλαδή οι ΗΠΑ, η Κίνα και η Ευρωπαϊκή Ένωση. Οι ΗΠΑ, μετά από ένα δυσάρεστο διάλειμμα επί προεδρίας Τραμπ, υποσχέθηκαν ότι θα είναι κλιματικά ουδέτερες έως το 2050. Η Κίνα δεσμεύτηκε ότι θα το πράξει αυτό πριν από το 2060. Η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει ένα φιλόδοξο σχέδιο, την Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία, που είναι ο οδικός χάρτης για τη βιωσιμότητα στην Ευρώπη για τις επόμενες δεκαετίες.

Όλες αυτές οι δεσμεύσεις στέλνουν ένα ηχηρό μήνυμα προς τους επενδυτές, τους παραγωγούς και τους καταναλωτές ότι η πορεία προς την καθαρή ενέργεια είναι πλέον μονόδρομος. Ωστόσο, τα εθνικά σχέδια δράσης που έχουν κατατεθεί μέχρι στιγμής στα Ηνωμένα Έθνη δεν επαρκούν για τη συγκράτηση της μέσης θερμοκρασίας της Γης σε ανεκτά όρια. Οι συνεχείς αυστηρές προειδοποιήσεις της επιστήμης για τους κινδύνους της ανεπαρκούς προετοιμασίας δεν έπεισαν τα κράτη να αυξήσουν την κλιματική τους φιλοδοξία.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση, η οποία βρίσκεται στην τρίτη θέση στον κατάλογο των παγκόσμιων εκπομπών μετά την Κίνα και τις ΗΠΑ, έχει υιοθετήσει, όπως σημειώθηκε ήδη, ένα φιλόδοξο σχέδιο, την Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία. Το σχέδιο αυτό έχει πολλές αναγνώσεις. Από περιβαλλοντικής απόψεως είναι ένα σχέδιο που προστατεύει το κλίμα και το φυσικό κεφάλαιο της Ευρώπης και θέτει ως προτεραιότητα να γίνει η Ευρώπη κλιματικά ουδέτερη έως το 2050, δηλαδή να μηδενίσει τις καθαρές εκπομπές άνθρακα.

Μια δεύτερη ανάγνωση είναι η οικονομική και κοινωνική. Η Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία αποσκοπεί στη δημιουργία ενός βιώσιμου οικονομικού μοντέλου μέσα από μια σειρά μεταρρυθμίσεων που ξεκινούν από την απανθρακοποίηση του ενεργειακού κλάδου, τις πράσινες μεταφορές, την κυκλική οικονομία μέχρι μια νέα συμφωνία για τη γεωργία. Όλες αυτές οι μεταρρυθμίσεις θα πρέπει να γίνουν με δίκαιο τρόπο, ιδίως για εκείνους που επηρεάζονται περισσότερο, δηλαδή τους εργαζομένους και τις τοπικές κοινωνίες που είχαν για χρόνια εγκλωβιστεί σε ρυπογόνες οικονομικές δραστηριότητες και τώρα καλούνται να στραφούν σε βιώσιμες εναλλακτικές. Πρόκειται δηλαδή για ένα σχέδιο που δεν προκρίνει μόνο τεχνικές λύσεις για την αναχαίτιση της κλιματικής αλλαγής, αλλά επιχειρεί μια ολιστική προσέγγιση για τη μετάβαση σε ένα βιώσιμο μέλλον.

Η υλοποίηση του σχεδίου προχωρά με γρήγορους ρυθμούς. Η Ευρωπαϊκή Ένωση έθεσε νέο στόχο μείωσης των εκπομπών κατά 55% έως το 2030 σε σχέση με τα επίπεδα του 1990 και θέσπισε τον «ευρωπαϊκό κλιματικό νόμο» ο οποίος μετατρέπει τον πολιτικό στόχο σε νομική υποχρέωση και ρυθμίζει τα αναγκαία βήματα για τη μετάβαση στην κλιματική ουδετερότητα έως το 2050. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δρομολόγησε ήδη μια σειρά νέων νομοθετικών προτάσεων υπό τον τίτλο “Fit for 55” για την εναρμόνιση των ευρωπαϊκών πολιτικών με τον νέο στόχο μείωσης των εκπομπών.

Βεβαίως, η επιτυχημένη εφαρμογή της Ευρωπαϊκής Πράσινης Συμφωνίας εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τη βούληση των κρατών μελών να ακολουθήσουν αυτό το μονοπάτι και να ξαναδούν συνολικά, να αναθεωρήσουν τα αναπτυξιακά τους σχέδια και τις ενεργειακές τους υποδομές. Από τη στιγμή που η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν έχει κοινή ενεργειακή πολιτική, τα σημεία αφετηρίας είναι διαφορετικά για τα κράτη μέλη και το καθένα χωριστά θα πρέπει να λάβει σημαντικές αποφάσεις για το πώς θα συμβάλλει στην επίτευξη του συλλογικού ευρωπαϊκού στόχου.

Η Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία έχει και μια ακόμα ανάγνωση που αφορά την εξωτερική της διάσταση. Η εφαρμογή της θα επηρεάσει με πολλούς τρόπους την ευρύτερη γειτονιά της Ένωσης και τους εμπορικούς της εταίρους. Για παράδειγμα, θα αναδιαμορφώσει τις σχέσεις της με τους προμηθευτές ορυκτών καυσίμων, εκείνες τις χώρες που εξάγουν στην Ευρώπη πετρέλαιο και φυσικό αέριο, όπως για παράδειγμα η Αλγερία και η Σαουδική Αραβία. Θα τροποποιήσει τις συναλλαγές της με τις χώρες που παράγουν πρώτες ύλες για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας και

τις καθарές τεχνολογίες. Θα επηρεάσει επίσης το εμπόριο και τις επενδύσεις λόγω της επιβολής δασμού άνθρακα στις εισαγωγές.

Αν η Ευρώπη γίνει κλιματικά ουδέτερη σίγουρα δεν αρκεί αυτό για να σωθεί ο πλανήτης εφόσον η ΕΕ έχει πλέον ένα μικρό μερίδιο στις παγκόσμιες εκπομπές αερίων του θερμοκηπίου, αρκετά κάτω από 10%. Υπάρχει δε ο κίνδυνος η εφαρμογή της Ευρωπαϊκής Πράσινης Συμφωνίας να προκαλέσει διαρροή άνθρακα σε άλλες χώρες και τότε η κατάσταση θα γίνει ακόμα χειρότερη. Συνεπώς, η μεγαλύτερη πρόκληση για την Ένωση είναι να πείσει και άλλες χώρες να θέσουν και να εφαρμόσουν φιλόδοξους στόχους, να δημιουργήσει ένα συνασπισμό για την κλιματική ουδετερότητα, κινητοποιώντας τα εταιρικά της δίκτυα, όχι μόνο κρατικούς αλλά και μη κρατικούς δρώντες. Επιπλέον, η Ευρωπαϊκή Ένωση θα πρέπει να προετοιμάσει τη γειτονιά της και τους εμπορικούς της εταίρους για να διαχειριστούν τις συνέπειες της Ευρωπαϊκής Πράσινης Συμφωνίας. Όλες οι χώρες δεν έχουν τις ίδιες οικονομικές δυνατότητες ούτε την τεχνογνωσία για να προχωρήσουν την πράσινη μετάβαση. Η Ευρωπαϊκή Ένωση μπορεί να βοηθήσει τις πιο αδύναμες χώρες να ετοιμάσουν τα δικά τους σχέδια, αλλά και να διαχειριστούν τις καταστροφικές συνέπειες της κλιματικής αλλαγής, ώστε να αποτρέψει τη μαζική μετανάστευση και άλλες εξωτερικές επιδράσεις στη γειτονιά της, όπως η εξαγωγή ρυπογόνων δραστηριοτήτων.

Πώς όλα αυτά επηρεάζουν την Ελλάδα; Αν και η συμβολή της Ελλάδας στο όλο ζήτημα είναι μικρή, ωστόσο επηρεάζεται άμεσα από τις συνέπειες. Δεν είναι δηλαδή σημαντικός παραγωγός, αλλά κυρίως είναι αποδέκτης του προβλήματος, όπως όλη η Μεσόγειος άλλωστε, η οποία έχει χαρακτηριστεί «θερμό σημείο» της κλιματικής κρίσης. Συνεπώς έχει κάθε συμφέρον να απαιτεί την εφαρμογή των διεθνών και ευρωπαϊκών νομικών δεσμεύσεων (δηλαδή της Συμφωνίας του Παρισιού και της ευρωπαϊκής νομοθεσίας που κατ' ουσία εξειδικεύει τις γενικές υποχρεώσεις συμπεριφοράς της Συμφωνίας) και να ακολουθεί το μονοπάτι της ταχείας απομάκρυνσης από τα ορυκτά καύσιμα, τα οποία ευθύνονται για την κλιματική αλλαγή. Τώρα καλείται να ευθυγραμμίσει την αναπτυξιακή της διαδικασία με τις επιταγές της Ευρωπαϊκής Πράσινης Συμφωνίας και να λάβει σημαντικές αποφάσεις για το ενεργειακό μέλλον της χώρας.

Έχουν ήδη γίνει ορισμένα βήματα και έχει αρχίσει να διαμορφώνεται σταδιακά μια πολιτική για την αντιμετώπιση της κλιματικής κρίσης: Η απόφαση για την απολιγνιτοποίηση· το σχέδιο δίκαιης αναπτυξιακής μετάβασης, που περιλαμβάνει εμβληματικές επενδύσεις για τις περιοχές που επηρεάζονται (δηλαδή τη Δυτική Μακεδονία και την Αρκαδία), με στόχο την αναζωογόνηση των τοπικών οικονομιών και την αναπλήρωση των θέσεων εργασίας που θα χαθούν λόγω της απολιγνιτοποίησης· η καλή πορεία των ΑΠΕ, το σχέδιο ανάκαμψης και ανθεκτικότητας που θέτει ως προτεραιότητα την πράσινη μετάβαση. Όλα αυτά αποτελούν αναμφισβήτητα θετικές εξελίξεις. Το 2022 ψηφίστηκε ο λεγόμενος Εθνικός Κλιματικός Νόμος, ο οποίος ρυθμίζει όλα τα αναγκαία βήματα για τη μετάβαση στην κλιματική ουδετερότητα. Το κείμενο αυτό θέτει εθνικό στόχο μείωσης των εκπομπών κατά 55% το 2030, σε σύγκριση με τα επίπεδα του 1990, και 80% το 2040 (δηλαδή θέτει και ενδιάμεσο στόχο), όπως επίσης και προϋπολογισμούς άνθρακα για επτά ρυπογόνους τομείς της ελληνικής οικονομίας. Θέτει επίσης νέες υποχρεώσεις για τις δημοτικές αρχές, να διαμορφώσουν σχέδια μείωσης των εκπομπών αφού χαρτογραφήσουν πρώτα το κλι-

ματικό τους αποτύπωμα, ενώ συνδέει αυτές τις υποχρεώσεις με τις χρηματοδοτήσεις για την εξοικονόμηση ενέργειας.

Ο νόμος αυτός περιλαμβάνει επίσης σημαντικές διατάξεις για την προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή. Προβλέπει, μεταξύ άλλων, την τακτική αναθεώρηση της Εθνικής Στρατηγικής για την Προσαρμογή στην Κλιματική Αλλαγή, όπως και τη δημιουργία ενός Εθνικού Παρατηρητηρίου και μιας νέας γνωμοδοτικής επιτροπής, μεταφέροντας παράλληλα αυτές τις αρμοδιότητες από το Υπουργείο Περιβάλλοντος στο Υπουργείο Κλιματικής Κρίσης και Πολιτικής Προστασίας, το οποίο συστάθηκε το 2021. Ο Εθνικός Κλιματικός Νόμος ενσωματώνει κατ' ουσία στην ελληνική έννομη τάξη τις διεθνείς και ευρωπαϊκές δεσμεύσεις για τον μετριασμό της κλιματικής αλλαγής και την προσαρμογή και τις εξειδικεύει περαιτέρω.

Οι βιβλικές καταστροφές στη Θεσσαλία και τη Μαγνησία που συνέβησαν το 2023 έδειξαν ωστόσο με δραματικό τρόπο ότι δεν είμαστε έτοιμοι να αντιμετωπίσουμε τις συνέπειες της κλιματικής αλλαγής και ότι η ανθεκτικότητα είναι περιορισμένη. Και αυτό οφείλεται, εν πολλοίς, όχι τόσο στην έλλειψη θεσμικού πλαισίου αλλά σε χρόνια προβλήματα και παθογένειες στον σχεδιασμό και τις υποδομές που οφείλει να διαθέτει και να διατηρεί η πολιτεία, στην επικάλυψη αρμοδιοτήτων, τον κατακερματισμό των υπηρεσιών, την πολυνομία, το έλλειμμα συντονισμού τη δύσκολη ώρα, αλλά και το έλλειμμα συστηματικής και ουσιαστικής επικοινωνίας ανάμεσα στην επιστήμη, την πολιτική και την κοινωνία.

Ποιες είναι, λοιπόν, οι κυριότερες προκλήσεις ως προς το θέμα της διακυβέρνησης της κλιματικής αλλαγής και πως θα μπορούσαν να αντιμετωπισθούν;

Κατ' αρχάς θα πρέπει να προχωρήσει η εφαρμογή του θεσμικού πλαισίου με μεγαλύτερη συνέπεια και προσήλωση στους κλιματικούς στόχους σύμφωνα με τις διεθνείς και ευρωπαϊκές δεσμεύσεις. Επιπλέον, χρειάζεται να ενσωματωθούν οι κλιματικοί στόχοι σε όλες τις εθνικές πολιτικές. Δεν μπορούμε, για παράδειγμα, να προχωράμε σχέδια εξόρυξης υδρογονανθράκων και να δημιουργούμε νέες υποδομές ορυκτών καυσίμων όταν ο στόχος είναι η γρήγορη απομάκρυνση από αυτά.

Είναι επίσης σημαντικό να δώσουμε μεγαλύτερη έμφαση στην πρόληψη καταστροφών μέσα από ένα σχέδιο που θα θέτει προτεραιότητες, θα αναθεωρείται σε τακτικά διαστήματα και θα ξεπερνά τον εκλογικό κύκλο. Αυτό προϋποθέτει, μεταξύ άλλων, αποσαφήνιση των αρμοδιοτήτων στη διοίκηση, ιδίως σε ό,τι αφορά τη λήψη των αποφάσεων την κρίσιμη ώρα, καθώς και την ίδρυση ενός οργανισμού παρακολούθησης, ενός ενιαίου φορέα διαχείρισης με ουσιαστικές αρμοδιότητες ο οποίος θα είναι πάνω από τις τοπικές εξουσίες, για την εφαρμογή του σχεδίου και τον συντονισμό ανάμεσα στα διάφορα επίπεδα διοίκησης.

Χρειάζεται επίσης να διασφαλίσουμε καλύτερους δίαυλους επικοινωνίας ανάμεσα στην επιστήμη, την πολιτική και την κοινωνία. Η πρόσφατη εμπειρία της πανδημίας μας έδειξε ότι χρειάζεται συστηματική και επίσημη ενημέρωση από την πολιτεία σε συνεργασία με την επιστήμη. Η επιστήμη μπορεί να βοηθήσει στην ιεράρχηση κινδύνων αλλά και στην αναγνώριση των δυνητικών επιπτώσεων της κλιματικής αλλαγής σε όλους τους τομείς.

Επιπλέον, είναι σημαντικό οι πολίτες να λάβουν αξιόπιστη και εύληπτη πληροφόρηση για τις επιλογές που υπάρχουν και να κατανοήσουν τις προοπτικές για το μέλλον. Να δρομολογηθεί

ένας ουσιαστικός διάλογος με τη συμμετοχή όλων των ενδιαφερομένων. Με αυτό τον τρόπο θα αμβλυνθεί η αγωνία των πολιτών, αλλά και θα δουν προοπτικές συμμετοχής τους στο εγχείρημα της αντιμετώπισης της κλιματικής αλλαγής. Διάλογος δεν σημαίνει συμμετοχή μόνο στη θεσμοθετημένη διαδικασία διαβούλευσης, δηλαδή στο τελικό στάδιο μιας πρωτοβουλίας, αλλά αφορά μια ευρύτερη διαδικασία, που απαιτεί χρόνο και ουσιαστική ανταλλαγή απόψεων με όλους τους εμπλεκόμενους. Η ενεργός συμμετοχή των άμεσα ενδιαφερομένων, τόσο στον σχεδιασμό όσο και στην υλοποίηση, επιβάλλεται πλέον ως υποχρέωση της χώρας από την ευρωπαϊκή νομοθεσία, όπως για παράδειγμα τον κανονισμό για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Δίκαιης Μετάβασης.

Για την αναχαίτιση της κλιματικής απορρύθμισης δεν αρκεί η λήψη μέτρων από την κυβέρνηση και η προσήλωση της διοίκησης στην εφαρμογή των στόχων, αλλά ούτε η μεμονωμένη ευαισθητοποίηση του ιδιωτικού τομέα και της οργανωμένης κοινωνίας πολιτών· χρειάζεται η συντονισμένη προετοιμασία και κινητοποίηση όλων των φορέων και των πολιτών για το κομμάτι που αντιστοιχεί στον καθένα. Η αδράνεια θα μας κοστίσει πολύ περισσότερο από την πρόληψη, και αυτό είναι κάτι που θα πρέπει να λάβουμε σοβαρά υπόψη. □

ΚΛΙΜΑΤΙΚΕΣ ΔΙΚΕΣ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΗ

Γιώργος Μπάλιας

Δικηγόρος, Αν. Καθηγητής,
Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η κλιματική αλλαγή, η απώλεια της βιοποικιλότητας και η ρύπανση του ατμοσφαιρικού αέρα αποτελούν τα μείζονα προβλήματα της εποχής μας σε πλανητική κλίμακα. Ειδικότερα, η κλιματική αλλαγή έχει προσλάβει επείγοντα χαρακτήρα, δεδομένου ότι για πρώτη φορά στην ιστορία της ανθρωπότητας η μέση θερμοκρασία του πλανήτη είναι κατά 1,8°C υψηλότερη σε σχέση με τα προβιομηχανικά επίπεδα (1850-1900)¹. Ενόψει αυτής της πραγματικότητας, οι σύγχρονες οργανωμένες κοινωνίες θέσπισαν ένα πολυεπίπεδο πλαίσιο οικολογικής ή πράσινης μετάβασης². Ως τέτοιο νοείται η διαδικασία κοινωνικής, οικονομικής και θεσμικής αλλαγής προς ένα μοντέλο οργάνωσης των ανθρώπινων κοινωνιών που θα είναι πιο συμβατό με την ισορροπία του πλανήτη και την οικοδόμηση ενός «οικολογικού πολιτισμού», όπως αναφέρεται χαρακτηριστικά στο Σύνταγμα της Κίνας. Στο νομικό επίπεδο, το δίκαιο της οικολογικής μετάβασης συνιστά ένα νέο νομικό παράδειγμα, που το καθιστά ένα εργαλείο κοινωνικοοικονομικής και κοινωνικο-οικολογικής εξέλιξης προς μια βιώσιμη ανάπτυξη σε συνδυασμό, όπως είναι προφανές, με τις δικαστικές αποφάσεις. Ειδικότερα, η κανονιστική και δικαστική διεπαφή «δημιουργεί ένα κίνημα που καθιστά εφικτή, υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις, την ενσωμάτωση και την συμφιλίωση των πολλαπλών περιορισμών των συστημάτων –εθνικό και διεθνές– τα οποία αρχικά στηρίζονταν σε διαφορετικά μοντέλα»³.

Σε αυτό το πλαίσιο, που μόλις περιγράψαμε αδρά, διεξάγονται σε πλανητική κλίμακα οι λεγόμενες κλιματικές δίκες που

¹ UNEP, Emissions Gap Report 2023.

² B. J. Preston, *Changing climate law and governance: A multi-level perspective*, Global Policy 2023, σελ. 1-12.

³ M. Delmas-Marty, *Le pluralisme ordonné. Les forces imaginantes du droit* (II), 2006, σελ. 63.

έχουν πολυδιάστατο χαρακτήρα και περιεχόμενο⁴. Οι κλιματικές δίκες έχουν το χαρακτηριστικό ότι αποσπών το κλιματικό ζήτημα από τον χώρο της διπλωματίας και το εισάγουν στη δημόσια σφαίρα και στα δικαστήρια. Αυτό συμβαίνει παντού στον κόσμο και, φυσικά, στην Ευρώπη, όπου από το 2015 έως σήμερα έχουν διεξαχθεί πάνω από τριάντα πέντε κλιματικές δίκες, ενώ είναι σε εξέλιξη περί τις εκατόν πενήντα.

Θα πρέπει να σημειωθεί ότι στην Ευρώπη τα δικαστήρια (όλων των βαθμών) που επιλαμβάνονται αυτών των υποθέσεων είναι κυρίως τα εθνικά δικαστήρια, τα οποία, για να χρησιμοποιήσουμε την πολύ ωραία με τη μεταφορική έννοια, φράση της Mireille Delmas-Marty, έχουν καταστεί «οι οργανωτές των clouds» (το cloud είναι μια μεταφορά για το καθολικό δίκτυο απομακρυσμένων servers που λειτουργεί σαν ένα ενιαίο οικοσύστημα που συνδέεται με το internet)⁵. Η νομική βάση των προσφυγών ποικίλει, ανάλογα με τα αιτήματα. Έτσι, αυτή μπορεί να αναζητηθεί στο ιδιωτικό, το συνταγματικό, το διεθνές δίκαιο, στην ΕΣΔΑ και στις εθνικές νομοθεσίες. Το σημαντικότερο στοιχείο που αναδείχθηκε σε πολλές από τις κλιματικές δίκες, όχι μόνο στην Ευρώπη αλλά παγκόσμια, είναι η αναγνώριση από τα δικαστήρια του συνδέσμου μεταξύ της κλιματικής αλλαγής και των δικαιωμάτων του ανθρώπου σε υποθέσεις, μάλιστα, διαφορετικών δικαιοδοσιών⁶.

Σε αυτό σημαντικό ρόλο διαδραμάτισαν διάφορα όργανα του ΟΗΕ για τα ανθρώπινα δικαιώματα που εξέδωσαν γνώμες που αφορούν τη σχέση της κλιματικής αλλαγής με τα ανθρώπινα δικαιώματα⁷ ή εξέδωσαν απόφαση επί ατομικών προσφυγών με αναφορά στην κλιματική αλλαγή⁸. Επίσης η Γ.Σ. του Συμβουλίου της Ευρώπης εξέδωσε Σύσταση για ένα νέο πρωτόκολλο στην ΕΣΔΑ σχετικά με το δικαίωμα σε ένα ασφαλές, καθαρό, υγιές και βιώσιμο περιβάλλον⁹.

I. ΟΙ ΚΛΙΜΑΤΙΚΕΣ ΔΙΚΕΣ ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΟ ΟΛΩΝ (ΣΧΕΔΟΝ) ΤΩΝ ΔΙΚΑΙΟΔΟΣΙΩΝ

1. ΔΕΕ

Το ΔΕΕ ασχολήθηκε για πρώτη φορά με την προστασία του κλίματος στην υπόθεση *Carvalho κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου*¹⁰, με αφορμή προσφυγή δέκα οικογενειών σχετικά με την παράλειψη θέσπισης της αναγκαίας νομοθεσίας για την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής μέσω της μείωσης των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου (Ατθ). Η προσφυγή απορρίφθηκε στο στάδιο του παραδεκτού, τόσο από το Γενικό Δικαστήριο όσο και από το ΔΕΕ, λόγω έλλειψης

⁴ J. Peel/R. Towler, *Recipe for Success? Lessons for Strategic Climate Litigation from the Sharma, Neubauer, and Shell Cases*, *German Law Journal* 22/2021, σελ. 1484-1498.

⁵ M. Delmas-Marty, *Le pluralisme ordonné*, ό.π. σελ. 266.

⁶ C. Warnock/B. J. Preston, *Climate Change, Fundamental Rights, and Statutory Interpretation*, *Journal of Environmental Law* 35(3) 2023, σελ. 521.

⁷ Βλ. ενδεικτικά, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) 'Statement: Climate Change and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights' UN Doc E/C.12/2018/1 (31.10.2018) para 6.

⁸ Βλ. ενδεικτικά, Human Rights Committee, *Teitiota v New Zealand*, Communication No 2728/2016)· *Daniel Billy and others v. Australia (Torres Strait Islanders Petition)*, United Nations Human Rights Committee, CCPR/C/135/D/3624/2019, 23.09.2022 (United Nations Human Rights Committee).

⁹ Parliamentary Assembly of the Council of Europe, 'Recommendation No 2211, Anchoring the Right to a Healthy Environment: Need for Enhanced Action by the Council of Europe' (29.09.2021) para 3.1.

¹⁰ Γενικό Δικαστήριο, 08.05.2019, T-330/18· ΔΕΕ, 25.03.2021, C-565/19P.

εννόμου συμφέροντος, καθώς δεν πληρώθηκε η προϋπόθεση του ατομικού με την έννοια του άρθρου 263 ΣΛΕΕ.

2. ΕΔΔΑ

Έως σήμερα, αρκετές υποθέσεις είναι σε εκκρεμότητα ενώπιον του ΕΔΔΑ. Πρόκειται για υποθέσεις που έχουν ήδη εκδικαστεί (και στις οποίες αναφερόμαστε στη συνέχεια): *Carême* κατά Γαλλίας, ν. 7189/21· *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz* & al. κατά Ελβετίας, ν. 53600/20· *Duarte Agostinho* & al. κατά Πορτογαλίας και 32 άλλων κρατών, ν. 39371/20. Επίσης, υποθέσεις που πρόκειται να εκδικαστούν στο μέλλον είναι οι εξής: *Greenpeace Nordic* & al. κατά Νορβηγίας, ν. 34068/21 (οι προσφεύγοντες επικαλούνται τα άρθρα 2, 8, 13 και 14 της ΕΣΔΑ σχετικά με την έγκριση της Νορβηγίας για έρευνα υδρογονανθράκων)· *Norwegian Grandparents* κατά Νορβηγίας, ν. 19026/21 (η προσφυγή είναι ίδια με την προηγούμενη [*Greenpeace Nordic* & al.])· *Uricchio* κατά Ιταλίας και 31 άλλων κρατών, ν. 14615/21 (οι προσφεύγοντες επικαλούνται τα άρθρα 2, 8, 13 και 14 της ΕΣΔΑ σχετικά με τις εκπομπές ΑτΘ από 23 κράτη μέλη που προκαλούν υπερθέρμανση του πλανήτη και έχει ως συνέπεια τα ακραία καιρικά φαινόμενα)· *De Conto* κατά Ιταλίας και 32 άλλων κρατών, ν. 14620/21 (η προσφυγή είναι ίδια με την προηγούμενη [*Uricchio*])· *Mullner* κατά Αυστρίας, ν. 18859/21 (ο προσφεύγων επικαλείται τα άρθρα 2, 6, 8 και 13 της ΕΣΔΑ σχετικά με την παράλειψη της Αυστρίας να λάβει τα αναγκαία και κατάλληλα μέτρα ώστε να επιτευχθούν οι στόχοι της Συμφωνίας του Παρισιού)· *Subeste et al.* κατά Αυστρίας και 11 άλλων κρατών, ν. 31925/22, 31932/22, 31938/22, 31943/22 και 31947/22 (οι προσφεύγοντες, κάτοικοι 5 διαφορετικών χωρών, επικαλούνται τα άρθρα 2, 3, 8 και 14 της ΕΣΔΑ σχετικά με την Energy Charter Treaty, που δεν επιτρέπει στα κράτη μέλη της να λάβουν άμεσα μέτρα για την κλιματική αλλαγή)· *Engels* κατά Γερμανίας, ν. 46906/2022 (οι προσφεύγοντες επικαλούνται τα άρθρα 2 και 8 της ΕΣΔΑ σχετικά με την ανεπάρκεια του γερμανικού νόμου για την προστασία του κλίματος, ο οποίος δεν επιβάλλει τη λήψη των αναγκαίων μέτρων για τη μείωση των εκπομπών ΑτΘ ώστε να επιτευχθούν οι στόχοι της Συμφωνίας του Παρισιού). Τέλος, να σημειωθεί ότι σε δύο υποθέσεις, οι προσφυγές απορρίφθηκαν ως απαράδεκτες διότι ασκήθηκαν από ΜΚΟ. Πρόκειται για τις υποθέσεις *Humane being v UK* (01.12.2022) και *Plan B Earth v UK* (13.12.2022).

Στην υπόθεση *Duarte Agostinho*, νέοι από την Πορτογαλία, ηλικίας από 10 έως 23 ετών, προσέφυγαν εναντίον τριάντα τριών κρατών ζητώντας να αναγνωριστεί η ευθύνη των κρατών για την κλιματική αλλαγή, συνεπεία της οποίας προσβάλλονται οι συνθήκες ζωής και η υγεία τους στη βάση της αρχής της διαγενεακής ισότητας. Λαμβανομένου υπόψη του κατεπείγοντος και του δυσανάλογου βάρους που παρουσιάζει γι' αυτούς η προηγούμενη εξάντληση των εθνικών ένδικων μέσων, ζήτησαν από το ΕΔΔΑ να επιληφθεί του ζητήματος, χωρίς να έχουν εξαντληθεί προηγουμένως τα εσωτερικά ένδικα μέσα. Το ΕΔΔΑ έθεσε σε όλα τα μέρη ζητήματα αναφορικά με τα άρθρα 1, 2, 3, 8, 14, 34 της ΕΣΔΑ και του άρθρου 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου.

Σε μια δεύτερη υπόθεση (*Verein KlimaSeniorinnen Schweiz* κατά Ελβετίας) μια ΜΚΟ ηλικιωμένων γυναικών ζήτησαν να καταδικαστεί η Ελβετία για τις παραλείψεις σχετικά με την προστασία του

κλίματος, θεωρώντας ότι η κλιματική αλλαγή και οι επιπτώσεις της τις αφορά άμεσα εξαιτίας των προβλημάτων υγείας που αντιμετωπίζουν κατά τη διάρκεια των καυσώνων, οι οποίοι επιδρούν αρνητικά στις συνθήκες ζωής τους, που προστατεύονται από τα άρθρα 2 και 8 της ΕΣΔΑ. Το ΕΔΔΑ έθεσε στα διάδικα μέρη το ζήτημα σχετικά με το παραδεκτό της προσφυγής σε ό,τι αφορά την, κατά το άρθρο 34 της ΕΣΔΑ, ιδιότητα του «θύματος» παραβίασης ενός από τα επικαλούμενα άρθρα της ΕΣΔΑ, συνεπεία των παραλείψεων της Ελβετίας να τις προστατεύσουν αποτελεσματικά από τις επιπτώσεις της υπερθέρμανσης του κλίματος. Να σημειωθεί ότι το ζήτημα των συνεπειών της κλιματικής υπερθέρμανσης στην υγεία τους απορρίφθηκε από τα δικαστήρια της Ελβετίας όλων των βαθμών.

Σε μια τρίτη υπόθεση (*Carême κατά Γαλλίας*) το ΕΔΔΑ εκδίκασε προσφυγή του Δημάρχου της πόλης Grande-Synthe, με την οποία ζήτησε να αναγνωρισθεί η ευθύνη της Γαλλίας, που συνίσταται στην παράλειψη να λάβει τα κατάλληλα μέτρα ώστε να αντιμετωπιστούν οι επιπτώσεις της κλιματικής υπερθέρμανσης. Να σημειωθεί ότι ο προσφεύγων είχε ασκήσει προσφυγή για το ίδιο ζήτημα στο γαλλικό Conseil d'État αλλά απορρίφθηκε ως απαράδεκτη λόγω έλλειψης εννόμου συμφέροντος, ενώ αναγνωρίστηκε έννομο συμφέρον στον δήμο Grande-Synthe.

3. ΕΘΝΙΚΑ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΑ

A. Εισαγωγικά σχόλια

Στις κλιματικές δίκες στην Ευρώπη προσφεύγοντες ή ενάγοντες είναι ΜΚΟ, δήμοι ή περιφέρειες ή φυσικά πρόσωπα και καθών ή εναγόμενοι είναι είτε τα κράτη είτε ιδιωτικές επιχειρήσεις. Ανάμεσα στους προσφεύγοντες-ενάγοντες, εκτός από τους παραπάνω είναι –σε μία περίπτωση– και δέντρα που θεωρήθηκε ότι αποτελούν υποκείμενα δικαίου. Συγκεκριμένα, στο Βέλγιο, στην υπόθεση *Klimaatzaak* η αγωγή ασκήθηκε από ΜΚΟ και έκαναν παρέμβαση περισσότερα από ογδόντα δέντρα. Το Πρωτοδικείο έκανε εν μέρει δεκτή την αγωγή αλλά θεώρησε ότι η παρέμβαση ασκήθηκε απαραδέκτως, για τον λόγο ότι το βελγικό δίκαιο δεν αναγνωρίζει τη φύση ως υποκείμενο δικαίου. Έχει ασκηθεί έφεση από τη ΜΚΟ, κυρίως για τον λόγο ότι το Δικαστήριο αναγνώρισε μεν την ευθύνη του κράτους καθόσον η κλιματική πολιτική του δεν είναι η κατάλληλη και, συνεπώς, παραβιάζει τα δικαιώματα του ανθρώπου, δεν υποχρέωσε ωστόσο το Βέλγιο να επιβάλει μέτρα μετριασμού. Η απόφαση του Εφετείου αναμένεται πολύ σύντομα.

Τα τελευταία χρόνια πολλαπλασιάζονται οι δίκες με καθών ή εναγόμενες ιδιωτικές επιχειρήσεις. Στην υπόθεση *Shell*, στις Κάτω Χώρες, το Δικαστήριο καταδίκασε την εταιρεία σε πρώτο βαθμό. Στη Γαλλία, στην υπόθεση *Les amis de la terre*, έξι ΜΚΟ ενήγαγαν την εταιρεία TotalEnergies ενώπιον του Πρωτοδικείου του Παρισιού για έλλειψη προσήκουσας επιμέλειας σε ό,τι αφορά τα ανθρώπινα δικαιώματα και το περιβάλλον στην Ουγκάντα όπου δραστηριοποιείται. Το Δικαστήριο έκρινε ότι η αγωγή ασκήθηκε απαραδέκτως και την απέρριψε. Ασκήθηκε έφεση εναντίον της απόφασης. Επίσης, ΜΚΟ ενήγαγαν την ίδια εταιρεία TotalEnergies διότι με τις διαφημίσεις ορυκτών καυσίμων παραπλανούν τους καταναλωτές. Άξια μνείας είναι η υπόθεση του περουβιανού αγρότη *Lluya*, που διεξάγεται στη Γερμανία και πρόκειται για αγωγή του με την οποία ζητεί αποζημίωση από εταιρεία παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας.

B. Προβολή νέων λόγων και ισχυρισμών

Οι κλιματικές δίκες διαφέρουν από εκείνες που αφορούν το περιβάλλον γενικότερα διότι σε αυτές προβάλλονται νέοι λόγοι και ισχυρισμοί. Τέτοιοι είναι: α) η έλλειψη της αναγκαίας κλιματικής φιλοδοξίας των κρατών που τίθεται υπό δικαστικό έλεγχο, β) η σχέση της κλιματικής αλλαγής με τα θεμελιώδη δικαιώματα, γ) Η βλάβη και η αποκατάστασή της από τις επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής.

α. Η κλιματική φιλοδοξία

Η κλιματική φιλοδοξία αφορά την προσπάθεια μείωσης των εκπομπών Ατθ ανεξάρτητα από το εάν υπάρχει νομοθετικό πλαίσιο για την υποχρέωση της κλιματικής προσπάθειας (*Urgenda, Klimaatszaak*) ή αν αυτή εντάσσεται στο πλαίσιο του ελέγχου νομιμότητας (*Carvalho, Neubauer*). Το Ανώτατο Δικαστήριο της Ιρλανδίας ακύρωσε το σχέδιο για το κλίμα της κυβέρνησης για λόγους που αφορούν την ανεπάρκεια του σχεδίου που δεν ανταποκρίνονταν στις απαιτήσεις του εθνικού νόμου του 2015. Στην υπόθεση *Urgenda* η έλλειψη της αναγκαίας κλιματικής φιλοδοξίας συνιστά πταίσμα που λειτουργεί εις βάρος της ενάγουσας. Το ίδιο συμβαίνει και στην υπόθεση *Klimaatszaak*, στην οποία ήδη αναφερθήκαμε. Στην υπόθεση *Carvalho* η προσφυγή είχε ως αίτημα να αναγνωρισθεί ότι οι στόχοι της ΕΕ έως το 2030 ήταν ανεπαρκείς σχετικά με την επίτευξη του στόχου της Συμφωνίας του Παρισιού και με την εγγύηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων στη ζωή, την υγεία και την ιδιοκτησία.

β. Τα θεμελιώδη δικαιώματα

Είναι σημαντικό να τονιστεί ότι σε πολλές υποθέσεις, σε παγκόσμια κλίμακα, τα δικαστήρια αναγνώρισαν τον σύνδεσμο μεταξύ κλιματικής αλλαγής και δικαιωμάτων του ανθρώπου και, κυρίως, το δικαίωμα στη ζωή. Χαρακτηριστικές υποθέσεις είναι: *Neubauer κατά Γερμανίας*, Bundesverfassungsgericht [Γερμανικό Συνταγματικό Δικαστήριο] 1 BvR 2656/18, 24.03.2021, [148]· *Κάτω Χώρες κατά Urgenda* [Ανώτατο Δικαστήριο Κάτω Χωρών] 19/00135, 20.12.2019 [5.6.2]· *Friends of the Irish Environment CLG κατά Ιρλανδίας* [Ανώτατο Δικαστήριο Ιρλανδίας] 205/19, 31.07.2020 [8.14]· *Friends of the Earth Netherlands (Milieudefensie) κατά Royal Dutch Shell* [Πρωτοδικείο Χάγης] C/09/571932/HAZA19-379, 26.05.2021 [4.4.28]· *Leghari κατά Πακιστάν* [Ανώτατο Δικαστήριο Πακιστάν] 2018 LHC 132 [12]· *Bernard κατά Duban Papua New Guinea National Court of Justice* N6299, 27.05.2016 [106]· *Morua κατά China Harbour Engineering Co (PNG) Ltd Papua New Guinea National Court of Justice* N8188, 07.02.2020 [56]· *Farooque κατά Μπαγκλαντές* (2002) 22 BLD (HCD) 345 [Ανώτατο Δικαστήριο του Μπαγκλαντές]· *Court (on its own motion) κατά Κράτους του Himachal Pradesh* [Εθνικό Πράσινο Δικαστήριο της Ινδίας] Application No 237/2013, 06.02.2014· *Mansoor Ali Shah κατά Punjab* 2007 CLD 533 [Lahore Ανώτερο Δικαστήριο].

Στην υπόθεση *Urgenda* ήταν η πρώτη φορά που ένα εθνικό δικαστήριο στην Ευρώπη αναγνώρισε τον σύνδεσμο του κλίματος και των θεμελιωδών δικαιωμάτων στο πλαίσιο του αστικού κώδικα από τη μια πλευρά, και της ΕΣΔΑ (άρθρα 2 και 8) από την άλλη. Έκτοτε, το ζήτημα της παραβίασης των θεμελιωδών δικαιωμάτων το συναντούμε στις υποθέσεις *Klimaatszaak*

(Βέλγιο 2021), *Neubauer* (Γερμανία 2021), *People v Arctic Oil* (Νορβηγία 2021), *Credit Suisse* (Ελβετία 2021). Όπως επισημάνθηκε παραπάνω, στις υποθέσεις *Duarte Agostinho*, *Verein KlimaSeniorinnen*, *Carême*, όπως επίσης στην υπόθεση *Greenpeace Nordic*, το ΕΔΔΑ κλήθηκε να εξετάσει κατά πόσο υπάρχει παραβίαση των άρθρων 2 και 8 της ΕΣΔΑ σε σχέση με τους κινδύνους από την κλιματική αλλαγή.

Στην υπόθεση *Duarte Agostinho* το ζήτημα στο οποίο κλήθηκε να απαντήσει το ΕΔΔΑ ήταν ο σεβασμός, εκ μέρους των τριάντα τριών κρατών, των θετικών υποχρεώσεων που υπέχουν σύμφωνα με τα άρθρα 2 (το δικαίωμα στη ζωή), 8 (το δικαίωμα της σεβασμού της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής) και 14 (δικαίωμα στη μη διάκριση) έναντι των προσφευγόντων, πολλοί εξ αυτών ανήλικοι, ενόψει του κλιματικού κινδύνου. Η ίδια επιχειρηματολογία απαντάται και στην υπόθεση *Verein KlimaSeniorinnen*, αυτή τη φορά όμως ο σεβασμός των ως άνω άρθρων αφορά ηλικιωμένες γυναίκες. Στην υπόθεση *Greenpeace Nordic*, οι προσφεύγοντες επικαλούνται την παραβίαση των άρθρων 2 και 8 της ΕΣΔΑ, καθώς εγκαλούν τη Νορβηγία ότι δεν προστάτευσε επαρκώς τους πολίτες, ιδίως τα δικαιώματα στη ζωή και στην ιδιωτική ζωή.

Θα πρέπει να υπογραμμιστεί ότι στις κλιματικές δίκες, σε σχέση με τα άρθρα 2 και 8 της ΕΣΔΑ, προσφορότερη είναι η προσφυγή στο άρθρο 2. Και τούτο διότι το άρθρο 8 αναφέρεται σε κίνδυνο από μια επικίνδυνη δραστηριότητα, η οποία αφορά συγκεκριμένες ομάδες θυμάτων που βρίσκονται σε χωροχρονική εγγύτητα με το γεγονός. Εφόσον η υπερθέρμανση του πλανήτη προκαλείται από τις παγκόσμιες εκπομπές ΑτΘ που συγκεντρώνονται στην ατμόσφαιρα, είναι δύσκολη η εφαρμογή του άρθρου 8 καθόσον ελλείπει η απαιτούμενη από το εν λόγω άρθρο εγγύτητα.

Αντίθετα, το άρθρο 2 της ΕΣΔΑ προσφέρεται περισσότερο διότι, σύμφωνα με τη νομολογία του ΕΔΔΑ, όταν προσβάλλεται το δικαίωμα στη ζωή, είναι το άρθρο 2 που εφαρμόζεται (βλ. ενδεικτικά *Oneryildiz κατά Τουρκίας*, 30.11.2004). Οι κίνδυνοι και οι βλάβες από την κλιματική αλλαγή δεν περιορίζονται χωρικά ούτε σχετίζονται με την εγγύτητα σε δραστηριότητα που εκπέμπει ΑτΘ. Με άλλες λέξεις, προκαλούνται ευρύτερης κλίμακας επιπτώσεις που απειλούν άμεσα το δικαίωμα στη ζωή. Ειδικότερα, ακόμη και αν η κλιματική αλλαγή *per se* δεν πλήττει το δικαίωμα στη ζωή, ωστόσο προκαλεί βλαπτικά γεγονότα πιο συχνά και πιο έντονα (καύσωνες, πλημμύρες, πυρκαγιές κ.λπ.) που απειλούν το δικαίωμα στη ζωή, άμεσα ή έμμεσα (π.χ. σαν αποτέλεσμα της προηγούμενης βλάβης της υγείας).

Περαιτέρω, για την απόδειξη αιτιώδους συνάφειας, οι προϋποθέσεις είναι χαλαρότερες στο άρθρο 2 σε σχέση με αυτές του άρθρου 8. Για την αιτιώδη συνάφεια στο πλαίσιο του άρθρου 2 της ΕΣΔΑ, το ΕΔΔΑ έκρινε ότι αρκεί η απόδειξη πιθανοτήτων (*LCB v UK* [9.6.1998], σκ. 38, *Öneryildiz*, ό.π., σκ. 93, *Budayeva κ.ά.*, κατά *Ρωσίας*, n. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 και 15343/02 [ΕΔΔΑ, 20.03.2008], σκ. 128.) Αντίθετα, στο πλαίσιο του άρθρου 8 της ΕΣΔΑ, το ΕΔΔΑ έκρινε ότι επιβάλλεται εύλογη και πειστική απόδειξη σχετικά με την πιθανότητα ύπαρξης αιτιώδους συνάφειας (*Tatar κατά Ρουμανίας*, n. 67021/01 [ΕΔΔΑ, 27.01.2009] σκ. 107.)

γ. Η βλάβη και η αποκατάστασή της

Στις κλιματικές δίκες, ένας από τους προβαλλόμενους ισχυρισμούς είναι ότι η έλλειψη της αναγκαίας κλιματικής φιλοδοξίας των κρατών, δηλαδή η μη λήψη μέτρων μετριασμού, αποτελεί την

αιτία πρόκλησης βλάβης. Η βλάβη, λοιπόν, που συνδέεται άμεσα ή έμμεσα με την κλιματική αλλαγή αποτέλεσε αντικείμενο προσφυγών ή αγωγών ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων και πρόσφατα ενώπιον του ΕΔΔΑ.

Στην υπόθεση *Urgenda* τέθηκε το ζήτημα της ζημίας που προκλήθηκε στην ενάγουσα και στους πολίτες που εκπροσωπεί εξαιτίας της ελλιπούς κλιματικής πολιτικής του κράτους. Στην υπόθεση *Lliuya* τέθηκε για πρώτη φορά η ευθύνη προς αποζημίωση μιας ιδιωτικής εταιρείας για ζημία που επήλθε σε μια απομακρυσμένη περιοχή (Άνδεις) και την οποία υπέστησαν κάτοικοι και εργαζόμενοι της περιοχής. Η αγωγή στηρίζεται στο γεγονός ότι η δραστηριότητα της εταιρείας παράγει υπερβολικές εκπομπές ΑτΘ, εξαιτίας των οποίων προκαλείται η κλιματική αλλαγή. Η τελευταία θέτει σε κίνδυνο ή καταστρέφει την περιοχή του ενάγοντα. Στην αγωγή ζητούνταν από το γερμανικό Δικαστήριο να αναγνωρίσει ευθύνη προς αποζημίωση της εταιρείας RWE και να την καταδικάσει σε καταβολή χρηματικού ποσού. Το Δικαστήριο αναγνώρισε το έννομο συμφέρον του ενάγοντος και εξέδωσε προδικαστική απόφαση για τη διεξαγωγή πραγματογνωμοσύνης σχετικά με την ύπαρξη αιτιώδους συνάφειας (η οποία και έγινε). Η δίκη συνεχίζεται.

Στην υπόθεση *Carvalho*, οι προσφεύγοντες ζήτησαν από το Δικαστήριο να αναγνωρίσει την ευθύνη της ΕΕ για τις βλάβες που προκλήθηκαν εξαιτίας της κλιματικής αλλαγής στην υγεία των δέκα οικογενειών που προσέφυγαν αλλά και στις περιουσίες τους. Η προσφυγή δεν είχε ως αίτημα την οικονομική αποζημίωση των προσφευγόντων αλλά την καταδίκη της ΕΕ για λήψη μέτρων μετριασμού.

Στην υπόθεση “*l’affaire du siècle*” στη Γαλλία, κεντρικό ρόλο είχε η έννοια της «οικολογικής ζημίας» που εισήχθη πρόσφατα στον γαλλικό αστικό κώδικα¹¹. Ο ισχυρισμός αφορούσε την ευθύνη του κράτους, η παράλειψη του οποίου να λάβει τα ενδεικνυόμενα μέτρα δημιουργεί υποχρέωση προς αποζημίωση. Στην πρώτη απόφαση (03.02.2021), το Διοικητικό Πρωτοδικείο του Παρισιού εξομοίωσε την κλιματική αλλαγή προς την οικολογική ζημία και αναγνώρισε την ευθύνη του κράτους καθόσον δεν επέτυχε τους στόχους που είχε ορίσει. Σε μεταγενέστερη απόφαση (14.10.2021) το ίδιο δικαστήριο επέβαλε ως αποζημίωση την αποκατάσταση *in natura* ως συνέπεια των ως άνω παραλείψεων του κράτους, αφήνει δε στην κυβέρνηση την επιλογή των μέτρων που πρέπει να λάβει.

Στην υπόθεση *Grande-Synthe* αναδείχθηκε μια σημαντική όψη της κλιματικής ευθύνης του κράτους, αυτή της προσαρμογής στην κλιματική αλλαγή. Το Conseil d’État έκρινε σε απόφασή του (19.11.2020) ότι το κράτος έχει υποχρέωση να λάβει μέτρα μετριασμού αλλά δεν έχει υποχρέωση να λάβει μέτρα προσαρμογής για τον λόγο ότι στη Γαλλία τα σχέδια προσαρμογής δεν έχουν νομικά δεσμευτικό χαρακτήρα.

Μια άλλη διάσταση της βλάβης είναι η χωρική έκταση των σημαντικών επιπτώσεων στο κλίμα που προέρχονται από ένα έργο, σχέδιο ή πρόγραμμα. Στην υπόθεση *Milieudefensie κατά Royal Dutch Shell*, το Δικαστήριο αποδέχθηκε το αίτημα που υποβλήθηκε από την ενάγουσα, σύμφωνα

¹¹ Article 1246: “*Toute personne responsable d’un préjudice écologique est tenue de le réparer*”. Article 1247: “*Est réparable, dans les conditions prévues au présent titre, le préjudice écologique consistant en une atteinte non négligeable aux éléments ou aux fonctions des écosystèmes ou aux bénéfices collectifs tirés par l’homme de l’environnement*”. Article 1249: “*La réparation du préjudice écologique s’effectue par priorité en nature*”.

με το οποίο η Shell θα πρέπει να μειώσει τις εκπομπές ΑτΘ που παράγει άμεσα κατά τη φάση εξόρυξης και παραγωγής (score 1), έμμεσα μέσω των εγκαταστάσεων αυτών που συμβάλλονται μαζί της, δηλαδή της μεταφοράς και της καύσης ορυκτών υλών για την παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας (score 2), όπως επίσης και τις εκπομπές που παράγονται από τη χρήση ορυκτών καυσίμων από τρίτους (score 3). Είναι εξαιρετικά σημαντική η κρίση του δικαστηρίου ότι δηλαδή θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη οι εκπομπές ΑτΘ και στο στάδιο score 3, διότι η συμπερίληψη και αυτών των εκπομπών αυξάνει κατακόρυφα το συνολικό ποσό των ως άνω εκπομπών και με τον τρόπο αυτό καθίσταται πιο αξιόπιστη η εκτίμηση για τις εκπομπές ΑτΘ δραστηριοτήτων και έργων που είναι εκτός του συστήματος εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπών (Οδηγία 2018/410)¹².

Σε αντίθεση με την ως άνω ολιστική προσέγγιση, το Συνταγματικό Δικαστήριο της Νορβηγίας υιοθέτησε μια πιο περιοριστική προσέγγιση στην υπόθεση *People v. Arctic Oil* (2021). Έκρινε ότι δεν πρέπει να λαμβάνονται υπόψη οι επιπτώσεις από τη χρήση νορβηγικών ορυκτών καυσίμων που λαμβάνουν χώρα σε απομακρυσμένες περιοχές (όπως ο αρκτικός πόλος) εκτός και αν αποδειχθεί ότι αυτές προκαλούν βλάβη στο νορβηγικό περιβάλλον ενόψει του δικαιώματος σε ένα υγιές περιβάλλον το οποίο αναγνωρίζεται από το νορβηγικό Σύνταγμα. Επίσης, στην υπόθεση για το αεροδρόμιο της Βιέννης (2017) το Συνταγματικό Δικαστήριο της Αυστρίας ανέτρεψε απόφαση του Ομοσπονδιακού Διοικητικού Δικαστηρίου σχετικά με τη δημιουργία τρίτου αεροδιάδρομου. Το Διοικητικό Δικαστήριο ακύρωσε την περιβαλλοντική άδεια για τον λόγο ότι δεν ελήφθησαν υπόψη οι εκπομπές ΑτΘ που παράγονται καθόλη τη διάρκεια της πτήσης από την αναχώρηση του αεροσκάφους μέχρι την άφιξη του. Το Συνταγματικό Δικαστήριο έκρινε ότι πρέπει να λαμβάνονται υπόψη μόνο οι εκπομπές ΑτΘ που παράγονται κατά την απογείωση και την προσγείωση των αεροσκαφών στο αεροδρόμιο της Βιέννης.

Αξίζει να υπογραμμιστεί ότι η ως άνω απόφαση για το αεροδρόμιο της Βιέννης οδηγήθηκε στην ως άνω κρίση στο πλαίσιο δικαστικού ελέγχου σχετικά με το πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας 2001/42 για τη στρατηγική περιβαλλοντική εκτίμηση, που είναι τελείως διαφορετικό από το πλαίσιο των ρυθμίσεων του αστικού κώδικα που εφαρμόστηκαν στην υπόθεση *Milieudefensie κατά Royal Dutch Shell*. Είναι σημαντικό να τονιστεί ότι κατά τον δικαστικό έλεγχο έργων, σχεδίων ή προγραμμάτων που υπάγονται στη διαδικασία της εκτίμησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων (Οδηγία 2011/92 και Οδηγία 2001/42), τα δικαστήρια εξέδωσαν αντιφατικές αποφάσεις σχετικά με την ποσοτική εκτίμηση των εκπομπών ΑτΘ, και ειδικότερα εάν πρέπει να λαμβάνονται υπόψη οι άμεσες και έμμεσες εκπομπές ΑτΘ (score 1, score 2 και score 3).

Έτσι, στην υπόθεση *Finch* που αφορά εξόρυξη πετρελαίου¹³ το Δικαστήριο επισήμανε ότι, στην υπόθεση *Royal Dutch Shell* κρίθηκε η υποχρέωση επιμέλειας κατά τον αστικό κώδικα, ενώ

¹² Σχετικά με τις εκπομπές ΑτΘ στο στάδιο score 3 και την ανάγκη εκτίμησής τους, βλ. Greenhouse Gas Protocol. Επίσης, σχετικά με την ανάγκη εκτίμησης όλων των άμεσων και έμμεσων εκπομπών ΑτΘ από έργα, σχέδια ή προγράμματα, έχει αναπτυχθεί ήδη σημαντική θεωρητική συζήτηση βλ. ενδεικτικά, J. Peel, “The Land and Environment Court of New South Wales and the Transnationalisation of Climate Law”, σε: E. Fisher/B. Preston (eds.), *An Environmental Court in Action*, 2022, σελ. 73· J. Foley Hein/N. Jacewicz, *Implementing NEPA in the Age of Climate Change*, Michigan Journal of Environmental & Administrative Law 10(1) 2020· Γ. Μπάλια, «Η κλιματική αλλαγή στην εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων», σε: Γ. Μπάλιας/Ε.-Α. Μαρία/Γ. Καφφές (επιμ.), *Περιβαλλοντικές προκλήσεις στον 21ο αιώνα*, 2020, σελ. 45.

¹³ *Sara Finch v Surrey County Council et al.* [2022] EWCA Civ 187.

στην προκείμενη περίπτωση κρίνεται η νομιμότητα του έργου σύμφωνα με τη νομοθεσία για την περιβαλλοντική αδειοδότηση. Κατέληξε στην κρίση ότι οι εκπομπές ΑτΘ στο στάδιο score 3 δεν ανήκουν στο πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας 2011/92 σχετικά με το υπό κρίση σχέδιο εξόρυξης και, συνεπώς, δεν πρέπει να λαμβάνονται υπόψη από τη ΜΠΕ¹⁴. Σε αντίθετη κατεύθυνση σε σχέση με την υπόθεση *Royal Dutch Shell* κινήθηκε το Δικαστήριο στην υπόθεση *Gloucester Resources*¹⁵, το οποίο έκρινε ότι οι επιπτώσεις των εκπομπών ΑτΘ του score 3 θα πρέπει να αξιολογηθούν στο υπό κρίση έργο (επρόκειτο για επιφανειακή εξόρυξη άνθρακα)¹⁶.

II. ΟΙ ΚΛΙΜΑΤΙΚΕΣ ΔΙΚΕΣ ΔΙΑΠΕΡΝΟΥΝ ΠΟΛΛΟΥΣ ΤΟΜΕΙΣ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

1. ΤΟ ΙΔΙΩΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ

Η αρχή της αστικής ευθύνης, σημαντικός πυλώνας του ιδιωτικού δικαίου και θεμέλιο των σχέσεων μεταξύ ιδιωτών ή μεταξύ ιδιωτών και πραγμάτων, καταλαμβάνει σημαντική θέση στις κλιματικές δίκες. Στην υπόθεση *Urgenda* (24.06.2015) το Δικαστήριο της Χάγης υποχρέωσε το κράτος να λάβει όλα τα αναγκαία μέτρα ώστε να μειωθούν οι εκπομπές ΑτΘ τουλάχιστον κατά 25% έως το 2020 σε σχέση με τις εκπομπές του 1990. Το Δικαστήριο στηρίζεται στην αστική ευθύνη (άρθρο 6.162, παράγραφος 2 του αστικού κώδικα) και την απορρέουσα από αυτό αρχή της προστασίας και της επιμέλειας που ήδη είχε ερμηνευτεί από τη νομολογία. Ανήκει, λοιπόν, στο κράτος να σεβαστεί την ως άνω αρχή οσάκις πρέπει να αποτρέψει ένα προβλέψιμο κίνδυνο, όπως είναι η επικίνδυνη κλιματική υπερθέρμανση στη βάση επιστημονικών δεδομένων.

Η απόφαση *Urgenda* είχε άμεση αντανάκλαση σε άλλα κράτη. Συγκεκριμένα, στην υπόθεση *Klimaatzaak* στο Βέλγιο, από τους ενάγοντες προβλήθηκε για πρώτη φορά σε βελγικό δικαστήριο η παράλειψη, εκ μέρους του κράτους, του καθήκοντος επιμέλειας σχετικά με την κλιματική του πολιτική. Η ως άνω παράλειψη συμβάλλει, σύμφωνα με τους ενάγοντες στην υπερθέρμανση του κλίματος, η οποία βαίνει επιταχυνόμενη. Προέβαλαν, επίσης, ότι πληρούνται οι προϋποθέσεις της εξωσυμβατικής ευθύνης (άρθρα 1382 και 1383 του ΑΚ). Το αστικό δικαστήριο, κάνοντας αναφορές στη σύγχρονη επιστημονική γνώση για το κλίμα, αποδέχθηκε τον ως άνω ισχυρισμό των εναγόντων, υπογράμμισε δε ότι οι δημόσιες αρχές δεν μπορούν να απαλλαγούν από τις εθνικές, ευρωπαϊκές ή διεθνείς υποχρεώσεις τους.

Σχετικά με την αστική ευθύνη ιδιωτικών εταιρειών ασχολήθηκαν αρκετά δικαστήρια, μεταξύ των οποίων ιδιαίτερο ενδιαφέρον έχουν οι υποθέσεις *Lliuya* στη Γερμανία (αναφερθήκαμε παραπάνω) και *Shell* στις Κάτω Χώρες (στην οποία επίσης αναφερθήκαμε παραπάνω). Ωστόσο, επειδή η τελευταία είναι η σημαντικότερη δίκη αυτού του είδους μέχρι τώρα, θα ήταν σκόπιμο να συμπληρώσουμε τα εξής. Το Δικαστήριο της Χάγης ερμήνευσε το καθήκον επιμέλειας ως την υποχρέωση μετριασμού της κλιματικής αλλαγής, μέσω της μείωσης των εκπομπών CO₂ που προέρχονται από την εν λόγω εταιρεία από τις παγκόσμιες δραστηριότητές της, τουλάχιστον

¹⁴ Ibidem [73]. Για μια αναλυτικότερη προσέγγιση του ζητήματος, βλ. Γ. Μπάλια, «Η κλιματική αλλαγή στην εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων», ό.π.

¹⁵ *Gloucester Resources Ltd. v Minister of Planning and Another* [2019] NSWLEC 7 (Αυστραλία).

¹⁶ Ibidem, [486-513]

κατά 45% έως το 2030 σε σχέση με τα επίπεδα του 2019. Το Δικαστήριο στηρίζεται στην υπόθεση ότι το απαιτούμενο επίπεδο των μέτρων μετριασμού μπορεί να συναρτάται άμεσα με τους παγκόσμιους στόχους μετριασμού και τη σύγχρονη επιστημονική γνώση για το κλίμα¹⁷. Το ως άνω καθήκον ερμηνεύτηκε υπό το φως της ευθύνης της επιχείρησης στη «ζώνη επιρροής» της. Σύμφωνα, λοιπόν, με την απόφαση η εταιρεία είναι υποχρεωμένη να μεταβάλει τη στρατηγική της σχετικά με τις εκπομπές ΑτΘ και θα πρέπει, επίσης, να δικαιολογήσει από τούδε και στο εξής τον τρόπο με τον οποίο θα το κάνει για το σύνολο των δραστηριοτήτων της. Ασκήθηκε έφεση και η υπόθεση είναι σε εκκρεμότητα.

2. ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ

Συνταγματικές διατάξεις διαδραμάτισαν σημαντικό ρόλο στην εφαρμογή των κρατικών υποχρεώσεων έναντι της κλιματικής απορρύθμισης, στα κράτη όπου ο έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων σε αυτό το πεδίο είναι επιτρεπτός. Το Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο της Γερμανίας στην υπόθεση *Neubauer* (24.03.2021) υπογράμμισε ότι οι διατάξεις του ομοσπονδιακού νόμου για το κλίμα ήταν αναποτελεσματικές, καθώς προέβλεπαν ότι η βασική προσπάθεια μείωσης των εκπομπών ΑτΘ θα γίνει μετά το 2030. Το Άρθρο 20α του Θεμελιώδους Νόμου ορίζει ότι, αναλαμβάνοντας την ευθύνη του έναντι των μελλοντικών γενεών, το κράτος προστατεύει ομοίως τα φυσικά θεμέλια της ζωής και τα ζώα. Κατά συνέπεια, το κράτος επιβάλλει περιορισμούς στις ατομικές ελευθερίες που είναι αναγκαίοι για τη μείωση των εκπομπών ΑτΘ και τους οποίους (περιορισμούς) δεν μπορεί να υφίστανται μόνο οι μελλοντικές γενεές. Το Δικαστήριο προχώρησε σε μια πλήρη και σε βάθος ανάλυση της κατάστασης της επιστήμης για το κλίμα, κάνοντας άμεσες αναφορές στην υπόθεση *Urgenda*, ανέπτυξε δε τις σκέψεις του βασιζόμενο στην έννοια του «εθνικού προϋπολογισμού άνθρακα» ως το πλαίσιο λήψης μέτρων μετριασμού.

Στο ίδιο μήκος κύματος αλλά σε υπόθεση που δεν αφορά το κλίμα κινήθηκε και το Συνταγματικό Συμβούλιο της Γαλλίας. Σε απόφαση του (n. 2019-823 QPC, 31 janvier 2020, *Union des industries de la protection des plantes*) ανήγαγε σε επίπεδο συνταγματικής αξίας την προστασία του περιβάλλοντος, κοινή κληρονομιά των ανθρώπων, και την προστασία της υγείας, υπογραμμίζοντας ότι «το μέλλον και η ίδια η ύπαρξη της ανθρωπότητας είναι αδιαχώριστες από το φυσικό της περιβάλλον». Ομοίως, το ίδιο Δικαστήριο σε πρόσφατη απόφασή του (n. 2023 QPC du 27 octobre 2023, *Association Meuse nature environnement et autres*) έκρινε ότι:

«6. [...] *Lorsqu'il adopte des mesures susceptibles de porter une atteinte grave et durable à un environnement équilibré et respectueux de la santé, le législateur doit veiller à ce que les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne compromettent pas la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins, en préservant leur liberté de choix à cet égard*».

Με την εν λόγω απόφαση το Δικαστήριο διεύρυνε την έννοια και το πεδίο του δικαιώματος σε

¹⁷ Να σημειωθεί ότι την ίδια περίοδο ο ΟΗΕ (UNEP) δημοσίευσε την έκθεση *The Production Gap*, η οποία αναφέρει ότι οι εταιρείες σχεδιάζουν να παραγάγουν έως το 2030 δύο φορές περισσότερα ορυκτά καύσιμα από αυτά που θα ήταν συμβατά με τη μείωση της υπερθέρμανσης του πλανήτη κατά 1.5°C.

ένα περιβάλλον υγιές και ισορροπημένο χάρις σε μια γέφυρα που πρέπει να υπάρχει μεταξύ των γενεών αλλά και μεταξύ των λαών. Με άλλες λέξεις, δεν υπάρχει από τη μία πλευρά ένα δικαίωμα στο περιβάλλον της τωρινής γενεάς και, από την άλλη, ένα δικαίωμα των μελλοντικών γενεών και, επίσης, των άλλων λαών. Ωστόσο, άλλα Συντάγματα αποδείχθηκαν ανεπαρκή να αντιμετωπίσουν τις συνέπειες της κλιματικής αλλαγής. Ενδεικτική είναι η περίπτωση της Νορβηγίας όπου στην υπόθεση *People v. Arctic Oil*, στην οποία αναφερθήκαμε παραπάνω, το Συνταγματικό Δικαστήριο της χώρας περιόρισε την εμβέλεια του Συντάγματος αναφορικά με την κλιματική αλλαγή.

3. ΤΟ ΔΙΕΘΝΕΣ ΔΙΚΑΙΟ

Στο διεθνές δίκαιο περιβάλλοντος μια βασική αρχή είναι αυτή της μη πρόκλησης σημαντικής βλάβης στο περιβάλλον. Η υποχρέωση της μη πρόκλησης βλάβης αναφέρεται στο προοίμιο της Σύμβασης των ΗΕ για το κλίμα (1992) και έχει μεταφερθεί και στην ενωσιακή έννομη τάξη (Κανονισμός 2018/841 για τον μηχανισμό ανάκαμψης και ανθεκτικότητας). Η ως άνω αρχή, η οποία επιβάλλει στα κράτη την υποχρέωση να ελέγχουν τη συμπεριφορά δημόσιων και ιδιωτικών φορέων, βρήκε τη θέση της και σε κλιματικές δίκες στην Ευρώπη. Έτσι, στην υπόθεση *Urgenda* το Δικαστήριο έκρινε ότι «η αρχή της μη πρόκλησης βλάβης είναι μια παραδεδεγμένη αρχή του διεθνούς δικαίου σύμφωνα με την οποία τα κράτη δεν πρέπει να προκαλούν βλάβη το ένα στο άλλο...». Αυτό σημαίνει ότι τα κράτη πρέπει να βελτιώσουν τη συμβολή τους στη μείωση των εκπομπών Ατθ, κυρίως στο πλαίσιο «των εθνικών συνεισφορών» όπως αυτές ορίζονται στη Συμφωνία του Παρισιού, ώστε να επιτευχθεί ο στόχος της συγκράτησης της μέσης θερμοκρασίας του πλανήτη κάτω από τους 2 βαθμούς Κελσίου σε σχέση με τα προβιομηχανικά επίπεδα με προσπάθεια για κάτω από τους 1,5 βαθμούς Κελσίου. Στην τελευταία απόφαση *Urgenda* (2019), το Ανώτατο Δικαστήριο της χώρας έκρινε ότι κάθε κράτος οφείλει, δυνάμει της αρχής της μη πρόκλησης σημαντικής βλάβης, να υλοποιήσει τη δική του συνεισφορά στη μείωση των εκπομπών Ατθ και να συμβάλει έτσι στην επίτευξη του στόχου που θεωρείται επιβεβλημένος από τη διεθνή κοινότητα.

Σύμφωνα με την ως άνω ερμηνεία του Ανώτατου Δικαστηρίου των Κάτω Χωρών, η εν λόγω αρχή βρίσκει τη θέση της στις κλιματικές δίκες. Ωστόσο, παραμένουν ακόμη αρκετές ασάφειες κυρίως σε ότι αφορά το περιεχόμενο της υποχρέωσης και της πιθανής αποκατάστασης. Να σημειωθεί ότι η υπόθεση *Urgenda* αποτελεί εξαίρεση σε σχέση με άλλες κλιματικές δίκες στην Ευρώπη. Π.χ., η ως άνω αρχή της μη πρόκλησης σημαντικής βλάβης δεν έγινε αποδεκτή στη νορβηγική υπόθεση *People v. Arctic Oil* ούτε στην ελβετική υπόθεση *Verein KlimaSeniorinnen*. Με βάση τα παραπάνω φαίνεται ότι είναι δύσκολη η εφαρμογή της εν λόγω αρχής από τα εθνικά δικαστήρια.

Ιδιαίτερη θέση στο διεθνές δίκαιο περιβάλλοντος καταλαμβάνει η Συμφωνία του Παρισιού. Στην υπόθεση για το αεροδρόμιο της Βιέννης, οι αιτούσες προέβαλαν τον ισχυρισμό ότι οι διεθνείς υποχρεώσεις της Αυστρίας που προκύπτουν από τη Συμφωνία του Παρισιού επιβάλλουν στις αρχές να εντάξουν τις επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής στη στάθμιση των συμφερόντων κατά τη διαδικασία της λήψης απόφασης σχετικά με την περιβαλλοντική αδειοδότηση σχεδίων και έργων. Σε πρώτο βαθμό (στο Ομοσπονδιακό Διοικητικό Δικαστήριο) έγινε δεκτός ο ισχυρισμός, για να ανατραπεί στη συνέχεια από το Συνταγματικό Δικαστήριο που δίκασε κατ' έφεση, με το

επιχείρημα ότι η Συμφωνία του Παρισιού δεν μπορεί να τύχει εφαρμογής στην παρούσα υπόθεση καθόσον δεν πρόκειται για νομικά δεσμευτικό κείμενο.

Ωστόσο, διαφορετική ήταν η άποψη που επικράτησε στο Εφετείο του Λονδίνου στην υπόθεση του αεροδρομίου Heathrow. Ανατρέποντας την απόφαση του πρωτοβάθμιου δικαστηρίου, το Εφετείο έκρινε ότι το εθνικό σχέδιο των αεροδρομίων του Ηνωμένου Βασιλείου, το οποίο προέβλεπε την επέκταση του αεροδρομίου με την κατασκευή τρίτου αεροδιαδρόμου, ήταν παράνομο διότι δεν ελάμβανε υπόψη τους στόχους της Συμφωνίας του Παρισιού. Η απόφαση δεν θεωρούσε ότι η Συμφωνία του Παρισιού είναι νομικά δεσμευτική, έκρινε ωστόσο ότι έπρεπε «να ληφθεί υπόψη». Η απόφαση του Εφετείου ανατράπηκε στη συνέχεια από το Ανώτατο Δικαστήριο του Ηνωμένου Βασιλείου (16.12.2020) το οποίο δεν ασχολήθηκε με τη νομική αξία της Συμφωνίας του Παρισιού, αλλά αντίθετα εκτίμησε ότι το εθνικό σχέδιο των αεροδρομίων ήταν εναρμονισμένο με τους στόχους της, όπως αυτοί ορίζονται στο άρθρο 2 της Συμφωνίας.

Προς την ίδια κατεύθυνση κινήθηκε και το γαλλικό Conseil d'État στην υπόθεση *Grande-Synthe* (19.11.2020). Το Δικαστήριο υπογράμμισε ότι «τόσο η ΕΕ όσο και η Γαλλία, ως συμβαλλόμενα μέρη στη Συμφωνία του Παρισιού, δεσμεύονται να αγωνιστούν εναντίον των καταστροφικών επιπτώσεων της κλιματικής αλλαγής». Στη συνέχεια εκτίμησε ότι «εάν οι προβλέψεις της Συμφωνίας χρειάζονται την έκδοση συμπληρωματικών πράξεων για να παράγουν αποτέλεσμα και, κατά συνέπεια, στερούνται άμεσου αποτελέσματος, ωστόσο πρέπει να λαμβάνονται υπόψη κατά την ερμηνεία των διατάξεων του εσωτερικού δικαίου, κυρίως αυτών που αναφέρονται στους στόχους της Συμφωνίας, οι οποίες έχουν σκοπό να τους θέσουν σε εφαρμογή». Αξίζει να επισημανθεί ότι έχει αναπτυχθεί μια πολύ ενδιαφέρουσα θεωρητική συζήτηση αναφορικά με τη νομική δεσμευτικότητα διατάξεων της Συμφωνίας του Παρισιού με συγκλίνουσες αλλά και αποκλίνουσες απόψεις¹⁸.

4. ΟΙ ΕΘΝΙΚΕΣ ΝΟΜΟΘΕΣΙΕΣ

Στη Γαλλία το Conseil d'État στην υπόθεση *Grande-Synthe* στηρίχθηκε στην εθνική στρατηγική χαμηλού άνθρακα την οποία θεώρησε ότι είναι νομικά δεσμευτική. Το εν λόγω κείμενο επιβάλλει στο κράτος να υλοποιήσει δημόσιες πολιτικές μείωσης των εκπομπών Ατθ, ώστε να επιτευχθεί η κλιματική ουδετερότητα έως το 2050. Από την πλευρά του, το Ανώτατο Δικαστήριο της Ιρλανδίας στην υπόθεση *Friends of the Irish Environment κατά Ιρλανδίας* έκρινε ότι η εφαρμογή της εθνικής νομοθεσίας (Climate Action and Low Carbon Development Act 2015) είναι αρκετά ασαφής με συνέπεια να μην μπορεί να παραγάγει δεσμευτικά αποτελέσματα. Επεσήμανε ότι το υπό κρίση έργο δεν διαθέτει το απαιτούμενο επίπεδο λεπτομερών κατευθύνσεων οι οποίες προβλέπονται από τη νομοθεσία. Στο Ηνωμένο Βασίλειο

¹⁸ Βλ. ενδεικτικά Β. J. Preston, *The Influence of the Paris Agreement on Climate Litigation: Causation, Corporate Governance and Catalyst*, *Journal of Environmental Law*, 33/2021, σελ. 227-256· Ε. Brosset/S. Maljean-Dubois, "The Paris Agreement, EU Climate Law and the Energy Union", σε: Μ. Peeters/M. Eliantonio (eds.), *Research Handbook on EU Environmental Law*, 2020, σελ. 412· J. Vinuales, *The Paris Agreement on Climate Change: Less is More*, 2017, διαθέσιμο στο [link](#). Για την επίπτωση που έχει η Συμφωνία του Παρισιού στα εθνικά δικαστήρια, βλ. ιδίως S. Maljean-Dubois, *Climate litigation: The impact of the Paris Agreement in national courts*, *The Taiwan law review* 2022, 324, σελ. 211-222.

στην υπόθεση *Birmingham Highway*¹⁹ το Εφετείο υπέβαλε σε δικαστικό έλεγχο το κατά πόσο ένα έργο υποδομής υπηρετεί τους στόχους της εθνικής νομοθεσίας (Climate Change Act 2008). Ομοίως, στο Ηνωμένο Βασίλειο, στην υπόθεση *ClientEarth v Shell*²⁰ οι ενάγοντες, στηριζόμενοι στην εθνική νομοθεσία (Companies Act 2006), ισχυρίστηκαν ότι η εναγόμενη εταιρεία παραβιάζει την ως άνω νομοθεσία διότι δεν υιοθέτησε μια στρατηγική ενεργειακής μετάβασης που θα είναι ευθυγραμμισμένη προς τους στόχους της Συμφωνίας του Παρισιού καθώς συνεχίζει να αναπτύσσει δραστηριότητες εξόρυξης και χρήσης πετρελαίου και φυσικού αερίου. Η συνέχιση, λοιπόν, της ίδιας στρατηγικής από την εταιρεία, παραβιάζει, κατά την ενάγουσα, τις αρχές της ορθολογικής δράσης και της καλής πίστης που πρέπει να ακολουθεί το διοικητικό συμβούλιο της εταιρείας σύμφωνα με την ως άνω εθνική νομοθεσία. Η αγωγή απορρίφθηκε και έχει ασκηθεί έφεση²¹.

ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Οι παραπάνω επισημάνσεις δείχνουν ότι το κανονιστικό πλαίσιο και οι δικαστικές αποφάσεις, στην περίοδο της οικολογικής μετάβασης την οποία διανύουμε, προσπαθούν να δομήσουν ένα πλαίσιο αποτελεσματικής αντιμετώπισης της κλιματικής αλλαγής²². Αυτό υλοποιείται με δύο μεθόδους: Η πρώτη έχει να κάνει με την ερμηνεία και εφαρμογή διατάξεων, ώστε τα κράτη να λαμβάνουν τα αναγκαία και κατάλληλα μέτρα που θα ευθυγραμμίζονται με τους θεσπισμένους κλιματικούς στόχους είτε σε εθνικό είτε σε υπερεθνικό ή διεθνές επίπεδο. Η δεύτερη έχει να κάνει με την προσπάθεια δημιουργίας αντιστάσεων έναντι ισχυρών οικονομικών φορέων οι οποίοι αντλούν κέρδη από τις δραστηριότητες που προκαλούν την κλιματική αλλαγή, αλλά και έναντι του κινδύνου να εργαλειοποιηθεί η ανάγκη για την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής από τους εν λόγω φορείς. Αυτό γίνεται κυρίως μέσω δράσεων των οικονομικών φορέων που εντάσσονται μεν στα μέτρα μετριασμού πλην όμως, αρκετές φορές, αυτό συντελείται εις βλάβην άλλων περιβαλλοντικών στόχων, όπως συμβαίνει με την εκκέρσωση δασών και δασικών εκτάσεων ή με την καταστροφή σημαντικών φυσικών οικοτόπων και ειδών.

Έχουμε εισέλθει στην ανθρωπόκαινο περίοδο της ανθρωπότητας, η οποία χαρακτηρίζεται από την επιτάχυνση των συνεπειών των ανθρώπινων δραστηριοτήτων στη φύση και στον άνθρωπο, όπως είναι τα ακραία καιρικά φαινόμενα (πλημμύρες, μεγαπυρκαγιές, καύσωνες ερημοποίηση κ.λπ.). Με άλλες λέξεις, είμαστε σε μια χρονική στιγμή στην οποία δεν είναι σε κίνδυνο μόνο τα δικαιώματα αλλά έχουν ήδη χαθεί ζωές εξαιτίας της κλιματικής αλλαγής. Θα ήταν, λοιπόν, εσφαλμένη νομική προσέγγιση εάν η δικαιοσύνη δεν συνέδεε την κλιματική αλλαγή με τα δικαιώματα του ανθρώπου και με τη δημιουργική ερμηνεία και εφαρμογή των νομικών κανόνων, καθόσον η οικολογική επείγουσα κατάσταση απαιτεί την ανάλογη νομική απάντηση. □

¹⁹ *R. (on the application of Christopher Packham) v. Secretary of State for Transport* [2020] EWCA Civ 1004.

²⁰ *ClientEarth v Shell Plc* [2023] EWHC 1137 (Ch). *ClientEarth v Shell Plc* [2023] EWHC 1897 (Ch).

²¹ Για μια σε βάθος ανάλυση αυτής της πολύ ενδιαφέρουσας υπόθεσης, βλ., P. Iglesias-Rodriguez, *ClientEarth v Shell plc and the (Un)Suitability of UK Company Law and Litigation to Pursue Climate-Related Goals*, *Journal of Environmental Law* 35/2023, σελ. 445-454.

²² O. Barriere, *L'urgence écologique, un impératif juridique*, *Revue juridique de l'environnement* 2022/HS21 (No SPECIAL), σελ. 35-69.

ΦΥΣΙΚΕΣ ΚΑΤΑΣΤΡΟΦΕΣ, ΚΛΙΜΑΤΙΚΗ ΑΛΛΑΓΗ ΚΑΙ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ. Η ΕΠΟΜΕΝΗ ΜΕΡΑ

Οι φυσικές καταστροφές σε συνδυασμό με την επιδείνωση της κλιματικής κρίσης τείνουν να γίνουν μια ιδιότυπη κανονικότητα στην πατρίδα μας. Συνεπώς, η αντιμετώπισή τους ανάγεται σε ένα μείζον θέμα της δημόσιας και ιδιωτικής σφαίρας και απαιτείται συνδυαστικά ο καλός σχεδιασμός δημοσίων πολιτικών με την πλήρη κινητοποίηση όλων των θεσμών και των πολιτών της χώρας. Για να αποκωδικοποιήσουμε σε βάθος το φαινόμενο των φυσικών καταστροφών θα σας μεταφέρω στην πραγματική ζωή μέσα από τα προσωπικά μου βιώματα.

Στα 45 χρόνια της δημόσιας ζωής μου έχω σχεδιάσει και διακυβερνήσει αρκετές φυσικές καταστροφές. Μάλιστα από πολύ νέος, ως Δήμαρχος Καλαμάτας, κλήθηκα να αντιμετωπίσω μια μεγάλη φυσική καταστροφή, τον σεισμό του 1986 στη γενέθλια πόλη μου. Συνεπώς, η διαχείριση των φυσικών καταστροφών είναι στο γενετικό υλικό μου, καθώς τις βίωσα ως φυσικός πρωταγωνιστής.

Όταν κατέβηκα ως υποψήφιος Δήμαρχος στην Καλαμάτα το 1978 ο κορμός του προγράμματός μου αφορούσε το περιβάλλον και την πολεοδομική ανασυγκρότηση της πόλης. Τότε στην πατρίδα μας και για μία δεκαετία το μέγα θέμα στο κεντρικό πολιτικό σύστημα ήταν οι πολεοδομικές ρυθμίσεις, δηλαδή η διευθέτηση των αυθαιρέτων. Ξεκίνησα, λοιπόν, το 1979 με τον –κατά τη γνώμη μου– σημαντικότερο πολεοδόμο της χώρας μας και μεγάλο μέντορα της ζωής μου, τον πολεοδόμο Γρηγόρη Διαμαντόπουλο, στον οποίο αφιερώνω και τη σημερινή μου ομιλία.

Η πολεοδομική ανασυγκρότηση της πόλης μου ήταν το πρώτο πράγμα που ήθελα να κάνω ως Δήμαρχος Καλαμάτας, καθώς από τα 10.000 στρέμματα της δομημένης πόλης, μόνο τα 3.000 ήταν νόμιμα, τα υπόλοιπα 7.000 ήταν αυθαίρετα. Τα αυθαίρετα μάλιστα ανήκαν στις λαϊκές τάξεις, οι οποίες ήταν σε δεινή θέση.

Σταύρος Μπένος
Πρόεδρος Κίνησης Πολιτών
«ΔΙΑΖΩΜΑ»

Αυτό συνέβη γιατί στον κεντρικό πυρήνα της πόλης της Καλαμάτας ήταν η αστική τάξη, η οποία καθόρισε τον σχεδιασμό και τις προτεραιότητες της πόλης.

Στην περιπέτειά μας αυτή με τον Γρηγόρη Διαμαντόπουλο είχαμε συνοδοιπόρο και σύμβουλο έναν σπουδαίο και εμβληματικό καθηγητή του Εθνικού Μετσόβιου Πολυτεχνείου, τον Αθανάσιο Αραβαντινό.

Το 1979, λοιπόν, έρχεται ένας σπουδαίος νόμος, ο οποίος ξεσήκωσε θύελλα αντιδράσεων. Πρόκειται για τον νόμο 947/1979 (ΦΕΚ Α 169/26.07.1979, «Περί οικιστικών περιοχών») του Στέφανου Μάνου. Αυτός ο σπουδαίος πολιτικός εφάρμοσε το άρθρο 24 του Συντάγματος και καθιέρωσε τις εισφορές σε γη και σε χρήμα. Ο νόμος προέβλεπε ότι όταν κάποιος πολίτης αποκτά υπεραξία με τη σφραγίδα της πολιτείας οφείλει να επιστρέψει ένα μέρος της υπεραξίας αυτής στην πολιτεία και συγκεκριμένα το 40% σε γη και το 15% σε χρήμα για τα έργα υποδομής. Το 40% αποτελεί σύμφωνα με τα διεθνή πρότυπα τον δημόσιο χώρο των σύγχρονων πόλεων.

Η αφόρητη πολιτική πίεση που ασκήθηκε από κάθε γωνιά της χώρας ανάγκασε την τότε κυβέρνηση της Νέας Δημοκρατίας να «αποσύρει» τον «ενοχλητικό» Στέφανο Μάνο από το νεοσύστατο Υπουργείο Περιβάλλοντος.

Λίγο πριν τις εκλογές του 1981 ολοκληρώθηκε η δουλειά που κάναμε με τον Γρηγόρη Διαμαντόπουλο χωρίς να προλάβει να δημοσιευτεί στο Φύλλο Ελληνικής Κυβερνήσεως. Τότε ήρθε η κυβέρνηση του Ανδρέα Παπανδρέου, ο οποίος τοποθέτησε ως Υπουργό Περιβάλλοντος τον χαρισματικό Αντώνη Τρίτση. Ο Αντώνης Τρίτσης έφερε στη Βουλή το 1983 τον νόμο 1337, ο οποίος ήταν η φυσική συνέχεια του νόμου 947, ο οποίος με τη σειρά του δημιούργησε κύμα αντιδράσεων που είχε ως αποτέλεσμα την αντικατάσταση του Αντώνη Τρίτση από το Υπουργείο Περιβάλλοντος.

Την περίοδο εκείνη η Καλαμάτα ήταν το επίκεντρο της εφαρμογής των νέων πρωτοποριακών πολεοδομικών νόμων Μάνου και Τρίτση και, όπως ήταν φυσικό, μετά την αντικατάσταση του Αντώνη Τρίτση χάσαμε τους συνοδοιπόρους μας και τα κεντρικά πολιτικά μας στηρίγματα. Παρ' όλα αυτά συνεχίσαμε με μεγάλη επιμονή και πίστη την προσπάθειά μας, δηλαδή την κατάρτιση του Γενικού Πολεοδομικού Σχεδίου της πόλης, η οποία ολοκληρώθηκε τον Σεπτέμβριο του 1985.

Το Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο εισήχθη στο Δημοτικό Συμβούλιο Καλαμάτας προς έγκριση τον Σεπτέμβριο του 1985. Ο αστυνομικός διευθυντής της Μεσσηνίας ήρθε πολύ ανήσυχος στο γραφείο μου για να με ενημερώσει ότι έρχονται οργανωμένα πούλμαν από όλη την Ελλάδα, με στόχο να ακυρώσουν τη συνεδρίαση του Δημοτικού Συμβουλίου. Για τον σκοπό αυτό, δηλαδή της ομαλής συνεδρίασης του Δημοτικού Συμβουλίου, μας διέθεσε ισχυρή αστυνομική δύναμη για να μας προστατεύσει από το κύμα των «διαμαρτυρομένων». Επίσης, στο Δημοτικό Συμβούλιο ήταν παρών και ο εισαγγελέας της περιοχής. Η συνεδρίαση αυτή ήταν πολύ κρίσιμη γιατί ήταν η πρώτη εφαρμογή του νόμου 1337/1983 και είχε γίνει προσφυγή στο Συμβούλιο της Επικρατείας από ομάδα πολιτών που διαφωνούσε με την εφαρμογή του. Μάλιστα ο εισηγητής του τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας που θα εξέταζε την υπόθεση ήταν υπέρ των ιδιοκτητών, γιατί θεώρησε ότι η εισφορά ήταν μεγάλη (60% για τις εκτάσεις πάνω από 4 στρέμματα) και έθιγε την ατομική ιδιοκτησία. Κατά τη διάρκεια της συνεδρίασης του Δημοτικού Συμβουλίου οι διαμαρτυρόμενοι-μεταφερόμενοι πολίτες από όλα τα σημεία της χώρας εισέβαλαν στο Δημοτικό Συμβούλιο με ρόπαλα και κουκούλες με πρωτοφανή μανία, με στόχο κυρίως εμένα και τον Γρηγόρη Διαμαντόπουλο. Σωθήκαμε χάρη στην παρέμβαση των νέων της πόλης, οι οποίοι σχημάτισαν

μια ανθρώπινη ασπίδα για να μας προστατεύσουν. Μετά τα επεισόδια αυτά δημιουργήθηκε μια πανελλήνια συγκίνηση, αλλά και κατανόηση του ότι η εφαρμογή του νόμου απειλείται και με κάλεσε ο ίδιος ο πρόεδρος του Συμβουλίου της Επικρατείας για να μου εγγυηθεί προσωπικά την κύρωση του Γενικού Πολεοδομικού Σχεδίου της Καλαμάτας, άρα και τη σωτηρία της πολεοδομικής μεταρρύθμισης της χώρας.

Λίγους μήνες μετά έγινε ο καταστροφικός σεισμός της Καλαμάτας, κατά τη διάρκεια του οποίου το ένα τέταρτο των κτιρίων της πόλης κατεδαφίστηκε και το ένα τέταρτο των κτιρίων κρίθηκε ακατάλληλο για κατοίκηση με κόκκινη σήμανση.

Στις 2 τα ξημερώματα κατέφθασε στην πόλη ο Γρηγόρης Διαμαντόπουλος με τους συνεργάτες του. Μέχρι το πρωί είχαμε σχεδιάσει:

α) τους καταυλισμούς των σκηνών, όπου θα γινόταν η πρώτη κατοίκηση των σεισμοπλήκτων,
β) τους καταυλισμούς των λυομένων οικίσκων που προορίζονταν για τη δεύτερη κατοίκηση,
γ) το πρώτο σχέδιο-masterplan της ανασυγκρότησης της πόλης που στηριζόταν στο πρόσφατα εγκεκριμένο Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο της πόλης.

Η φιλοσοφία του προγράμματος ανασυγκρότησης άλλαξε ριζικά, δηλαδή αυτή τη δραματική ύψα μεταθέσαμε με τον Γρηγόρη το κέντρο του σεισμού από τα κτίρια στον άνθρωπο.

Το πιο σημαντικό, όμως, στη διακυβέρνηση του σεισμού ήταν τα ολιστικά προγράμματα. Μέχρι τότε η πολιτεία σε όλο τον κόσμο έδινε σεισμοδάνεια, επικαλούμενη δήθεν ότι το μόνο κακό που συνέβαινε ήταν ο οικιστικός πλούτος. Εμείς, όμως, είδαμε τον άνθρωπο και τις ανάγκες του. Όλα ρήμαξαν με το σεισμό: η οικονομική ζωή, η κοινωνική ζωή, τα μνημεία, η ψυχολογία των ανθρώπων. Άρα έπρεπε όλα να αναταχθούν. Συνεπώς, έπρεπε να δούμε ολιστικά το θέμα, υπό το πρίσμα όλων των πτυχών των δημοσίων πολιτικών και με κέντρο τις ανάγκες των ανθρώπων. Ταυτόχρονα, έπρεπε να έχουμε ένα επιχειρησιακό σχέδιο για να οργανώσουμε και να διακυβερνήσουμε το πρόγραμμα αυτό. Πώς; Με τα Ολοκληρωμένα Μεσογειακά Προγράμματα. Ήταν η πρώτη φορά παγκοσμίως που εφαρμόστηκε ένα πρόγραμμα ολιστικό μετά από φυσική καταστροφή, το οποίο και βραβεύτηκε από την Ένωση Ευρωπαίων Πολεοδόμων ως ανθρωποκεντρικό και ολιστικό. Μάλιστα μας επισκέφθηκαν και είδαν το πρόγραμμα η Αμερική και η Ιαπωνία, οι δυο πιο προηγμένες χώρες του κόσμου, οι οποίες στη συνέχεια το μιμήθηκαν.

Σχετικά με την πρόληψη, το κορυφαίο μέτρο πρόληψης στην Καλαμάτα (το οποίο μου πρότειναν δύο κορυφαίοι σεισμολόγοι ο αείμνηστος Δρακόπουλος και ο Παπαζάχος) ήταν οι μικροζωνικές μελέτες. Πρόκειται για γεωλογικές μελέτες κάτω από το έδαφος, οι οποίες μας υποδεικνύουν τους αντισεισμικούς συντελεστές. Οι ερευνητές έχουν επισημάνει ότι αν γινόταν σήμερα ο σεισμός, μετά τους νέους συντελεστές και την εκπόνηση των μικροζωνικών μελετών, θα είχαμε μόνο το 15% της βλάβης. Αυτό είναι πρόληψη. Όμως, έκτοτε δεν ξανάγιναν ούτε μικροζωνικές μελέτες, ούτε ολιστικό πρόγραμμα.

Στην περίπτωση της Βόρειας Εύβοιας με κάλεσε ο πρωθυπουργός για να αναλάβω το πρόγραμμα ανασυγκρότησής της. Ανέλαβα το πρόγραμμα ως απλός εθελοντής, με την προϋπόθεση ότι θα είναι ολιστικό και ανθρωποκεντρικό, αξιοποιώντας τον ευρωπαϊκό θεσμό των Ολοκληρωμένων Χωρικών Επενδύσεων (Ο.Χ.Ε.). Μάλιστα λειδορήθηκα ως εξωθεσμικός, γιατί δεν δέχτηκα οποιοδήποτε αξίωμα. Ήθελα να πάω ως ένας ταπεινός πολίτης, σεβόμενος όλους

τους θεσμούς. Συνεπώς, τη διακυβέρνηση αυτής της καταστροφής την έκανα ως καθολικός συντονιστής και σεβάστηκα απολύτως όλο το θεσμικό πλαίσιο της πατρίδας μας. Ανέλαβα τη Βόρεια Εύβοια ως πρόεδρος της Κίνησης Πολιτών «ΔΙΑΖΩΜΑ». Εγώ και όσοι δούλεψαν δίπλα μου ήμασταν απλοί εθελοντές.

Όλες οι μελέτες που ανατέθηκαν από το «ΔΙΑΖΩΜΑ» κόστισαν 2,5 εκατομμύρια ευρώ και καλύφθηκαν από χορηγούς και εταιρικά του μέλη. Εν συνεχεία, όλες οι μελέτες προσφέρθηκαν ως δωρεά στο Κράτος.

Ειδικότερα για την περίπτωση των Ειδικών Πολεοδομικών Σχεδίων έγιναν και αυτά στο πλαίσιο της διαδικασίας της δωρεάς, η οποία σέβεται απολύτως το θεσμικό πλαίσιο της χώρας. Όλα εκπονήθηκαν όπως προέβλεπε ο νόμος και από την Τοπική Αυτοδιοίκηση και από το Υπουργείο Περιβάλλοντος.

Αναφέρω χαρακτηριστικά το παράδειγμα της δουλειάς του Σωματείου «ΔΙΑΖΩΜΑ», το οποίο έχει αναθέσει την εκπόνηση μελετών για αρχαία θέατρα σε διακεκριμένους επιστήμονες και τις οποίες, μετά την ολοκλήρωσή τους, δώρισε στο Υπουργείο Πολιτισμού. Σήμερα, χάρη σε αυτή τη συνέργεια, έχουμε πάνω από 30 εργοτάξια αρχαίων θεάτρων σε όλη τη χώρα, ενώ τα τελευταία διακόσια χρόνια είχε γίνει η αποκατάσταση 20 μόνο θεάτρων.

Στο πλαίσιο του Προγράμματος Ανασυγκρότησης της Βόρειας Εύβοιας εκπονήθηκε μετά από ανάθεση του Διαζώματος ένα masterplan. Αν δεν υπήρχε το «ΔΙΑΖΩΜΑ», ακόμη δε θα είχε γίνει το masterplan. Για τη Βόρεια Εύβοια, σε ένα περιβάλλον εκρηκτικό, εγώ το μόνο που ζήτησα από τον Πρωθυπουργό ήταν αμέσως μετά την ολοκλήρωση των μελετών και του masterplan να σχεδιαστεί και να εφαρμοστεί ένα πρόγραμμα Ολοκληρωμένης Χωρικής Επένδυσης, η οποία είναι η συνέχεια των Μεσογειακών Ολοκληρωμένων Προγραμμάτων. Η εδαφική συνοχή είναι το τρίτο κατά σειρά μεγάλο πνευματικό κεκτημένο της Ευρώπης. Το πρώτο ήταν το κεκτημένο του κοινωνικού κράτους και της κοινωνικής συνοχής, με το οποίο ξεκίνησε η Ευρωπαϊκή Ένωση, το δεύτερο ήταν η οικονομική συνοχή και το τρίτο η εδαφική συνοχή. Με τον όρο εδαφική συνοχή εννοούμε την άρση των αδικιών που προκαλεί το έδαφος. Σήμερα αξιοποιούμε το εργαλείο της Ολοκληρωμένης Χωρικής Επένδυσης, προκειμένου να μπορέσουμε με ολιστικό τρόπο να διακυβερνήσουμε κρίσιμα προγράμματα και κυρίως τις φυσικές καταστροφές.

Συνοψίζοντας για τη διαχείριση των φυσικών καταστροφών, σε ό,τι αφορά το κράτος έχουμε μια δομή διακυβέρνησης, το Υπουργείο Πολιτικής Προστασίας. Πρόκειται για μια μεγάλη κατάκτηση, ένα Υπουργείο που καλείται να διευθετήσει μια πληγή διαχρονική στην πατρίδα μας, δηλαδή την ενοποίηση της δραστηριότητας δύο φορέων, της πυροσβεστικής και της δασικής υπηρεσίας.

Στα θέματα της πρόληψης των φυσικών καταστροφών πολύ επιγραμματικά θα σας πω ποιο είναι το κυρίαρχο σημείο σε κάθε μορφή τους.

Στην περίπτωση των σεισμών, όπως μας δείχνει και το παράδειγμα της Καλαμάτας, είναι ο πολεοδομικός σχεδιασμός και ταυτόχρονα οι μικροζωνικές μελέτες.

Στα θέματα των πυρκαγιών και του δάσους, ύστερα από μελέτη που κάναμε με δύο Πανεπιστήμια της χώρας μας (Τμήμα Δασολογίας, Επιστημών Ξύλου & Σχεδιασμού του Πανεπιστημίου Θεσσαλίας και Τμήμα Δασολογίας & Φυσικού Περιβάλλοντος του Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης), καθώς και με την Επιτροπή Goldammer, καταλήξαμε στο ότι το πιο ρηξικέλευθο

μέτρο είναι ο συνδυασμός κυκλικής και κοινωνικής οικονομίας για τον βιώσιμο καθαρισμό του δάσους. Ποτέ η χώρα μας δεν ασχολήθηκε συστηματικά με το θέμα της μεγαλύτερης αιτίας πρόκλησης των πυρκαγιών, που είναι η βιομάζα, δηλαδή τα υπολείμματα του δάσους.

Σε θέματα των πλημμυρών το πιο αποτελεσματικό μέτρο είναι η διαχρονική παρακολούθηση και ο σεβασμός της ροής του νερού. Το νερό έχει μνήμη.

Επίσης, ένα καθοριστικό οριζόντιο μέτρο πρόληψης είναι ο καθολικός χωρικός και πολεοδομικός σχεδιασμός της χώρας. Στην πατρίδα μας μόνο το 80% του εδάφους έχει κανόνες. Συνεπώς, είναι απαραίτητο:

- Να ολοκληρωθεί η χαρτογράφηση της χώρας (Κτηματολόγιο, Δασολόγιο).
- Να ολοκληρωθεί ο χωροταξικός και πολεοδομικός σχεδιασμός στο σύνολο της χώρας.
- Να ιδρυθεί μια δημόσια δομή καθολικής επιτήρησης των περιβαλλοντικών κανόνων, όπως είναι οι Εφορείες Αρχαιοτήτων.

Στο πρόγραμμα Ανασυγκρότησης της Βόρειας Εύβοιας προτείνουμε να ιδρυθούν ως δημοτικές δομές τα Κέντρα Χωροταξίας και Περιβάλλοντος (ΚΕ.ΧΩ.Π.), τα οποία θα έχουν την καθολική επιτήρηση των περιβαλλοντικών κανόνων. Μάλιστα συμβολικά προτείνουμε να ονομαστούν «ΑΕΙΦΟΡΙΕΣ».

Κλείνοντας, σας προτρέπω να επισκεφθείτε την ιστοσελίδα του Προγράμματος Ανασυγκρότησης της Βόρειας Εύβοιας, «ΕΥΒΟΙΑ ΜΕΤΑ». Εκεί μπορείτε να δείτε τα 71 έργα και δράσεις του προγράμματος που προτείνουμε, ακριβώς σε ποια φάση βρίσκονται σήμερα, καθώς τα παρακολουθούμε καθημερινά. Δηλαδή μετατρέψαμε την ιστοσελίδα της Δημόσιας Διαβούλευσης του Προγράμματος σε ιστοσελίδα καθημερινής λογοδοσίας.

Συμπερασματικά, το πρώτο βήμα για την αντιμετώπιση των φυσικών καταστροφών είναι ο σαφής διαχωρισμός, αλλά και η άμεση αλληλεπίδραση της πρόληψης των φυσικών φαινομένων και της ανασυγκρότησης των περιοχών που πλήττονται.

Πρέπει να θεσπίσουμε Γενικές Αρχές για όλες τις μορφές φυσικών καταστροφών με επιμέρους διαφοροποιήσεις.

Ενιαίο Πολιτικό Κέντρο – Αρχή της Επικουρικότητας – Συμμετοχή όλων των Θεσμών και των Πολιτών της Χώρας – Ολιστικό και Ανθρωποκεντρικό Σχέδιο Ανασυγκρότησης είναι μια ισχυρή βάση εκκίνησης. □

Η ΕΡΜΗΝΕΙΑ ΤΟΥ ΑΡΘΡΟΥ 102 Ν. 4412/2016 ΑΠΟ ΤΗ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ ΚΑΙ Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΤΥΠΙΚΟΤΗΤΑΣ ΤΕΛΙΚΑ ΕΠΗΛΘΕ ΟΥΣΙΑΣΤΙΚΗ ΑΛΛΑΓΗ ΣΤΗΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΜΕ ΤΟΝ Ν. 4782/2021¹;

Χρήστος Π. Δετσαρίδης
Αν. Καθηγητής Διοικητικού Δικαίου
Νομικής Σχολής ΔΠΘ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Παρά την τροποποίηση του άρθρου 102 του Ν. 4412/2016, η προσέγγιση της εθνικής νομολογίας δεν είναι πάγια σε σχέση με το πότε είναι δυνατή η συμπλήρωση της υποβληθείσας προσφοράς. Σχετική λύση δεν έδωσε ούτε η νομολογία του ΔΕΕ, η οποία αποδέχεται την κανονιστική ρύθμιση της προκήρυξης ως το μοναδικό εφαρμοζόμενο κανονιστικό πλαίσιο, επιτρέποντας τη συνέχιση της αρχής της τυπικότητας.

ABSTRACT

Despite the amendment of article 102 of Law 4412/2016, the approach of the national case law is not fixed in relation to when it is possible to complete the submitted offer. Nor did the case law of the Court of Justice of the European Union provide a relevant solution, which accepts the regulation of the announcement as the only applicable regulatory framework, allowing the continuation of the principle of formality.

¹ Η μελέτη αποτέλεσε εισήγηση που παρουσιάστηκε στα πλαίσια του 11ου Ετήσιου Επιστημονικού Συνεδρίου της Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων, με θέμα *Το Ευρωπαϊκό Δημόσιο Δίκαιο σε ρόλο πρωταγωνιστή στις πολιτικές και κοινωνικές εξελίξεις*, που διοργανώθηκε σε συνεργασία με τον Δικηγορικό Σύλλογο Θεσσαλονίκης και τη Νομική σχολή ΑΠΘ και έλαβε χώρα στη Θεσσαλονίκη στις 5 και 6 Απριλίου 2024.

I. ΤΟ ΑΡΘΡΟ 102 Ν. 4412/16 ΚΑΙ Η ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΟΥ

Την απόλυτη και αυστηρή εφαρμογή της αρχής της τυπικότητας έκαμψε σε σοβαρό βαθμό το άρθρο 102 του ν. 4412/2016, με το οποίο ο νομοθέτης επέβαλε τον έλεγχο να εστιάζεται μόνο σε ουσιώδεις πλημμέλειες και σε μη πρόδηλα σφάλματα της προσφοράς². Με τη διάταξη ενσωματώθηκε στην εθνική έννομη το αντίστοιχο άρθρο 56 παρ. 3 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ, σύμφωνα με το οποίο οι οικονομικοί φορείς έχουν τη δυνατότητα να υποβάλλουν, να συμπληρώνουν ή να αποσαφηνίζουν προσφορές τους, μετά από κλήση της αναθέτουσας αρχής, τηρουμένων απολύτως των αρχών της ίσης μεταχείρισης και της διαφάνειας³. Κατά τη βούληση του ενωσιακού αρχικά και στη συνέχεια του εθνικού νομοθέτη, η τυχόν διευκρίνιση ή η συμπλήρωση από τον οικονομικό φορέα στοιχείων της προσφοράς που έλλειπαν ήταν επιτρεπτή, αλλά δεν έπρεπε να εισάγει διακρίσεις, άνιση μεταχείριση των οικονομικών φορέων ή να έχει ως συνέπεια ευνοϊκή μεταχείριση συγκεκριμένου οικονομικού φορέα στη διαδικασία ανάθεσης της δημόσιας σύμβασης⁴. Κατά την τότε νομοθετική πρόβλεψη δίνονταν η δυνατότητα στην αναθέτουσα αρχή, μετά από πρόσκληση και με σκοπό τη διάσωση των προσφορών, οι οποίες κατά τα λοιπά θα ήταν παραδεκτές, αλλά κινδύνευαν μόνο από επουσιώδεις ελλείψεις, να ζητήσει διευκρινίσεις, διόρθωση ή συμπλήρωση της προσφοράς υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις⁵. Βασική προϋπόθεση για την εφαρμογή της διάταξης ήταν η διαπίστωση ότι η προσφορά περιείχε ασάφειες ή ήσσονος σημασίας πλημμέλειες, επουσιώδεις παραλείψεις ή πρόδηλα τυπικά ή υπολογιστικά σφάλματα, που η αναθέτουσα αρχή έκρινε ότι μπορούσαν να θεραπευτούν. Η ευχέρεια αυτή μετατρέπονταν σε υποχρέωση, όταν επέκειτο αποκλεισμός από την πλημμέλεια του υποψηφίου αναδόχου. Ειδικότερα, εφόσον απειλούνταν ο αποκλεισμός του οικονομικού φορέα, η αναθέτουσα ήταν υποχρεωμένη να κάνει χρήση του άρθρου 102 παρ. 5 ν. 4412/2016 και να καλέσει αυτόν προς συμπλήρωση ή αποσαφήνιση του ελλείποντος στοιχείου της προσφοράς του, πριν προβεί στην απόρριψη αυτής, αφού κάτι τέτοιο δεν θα προσέφερε αθέμιτο ανταγωνιστικό πλεονέκτημα στον υποψήφιο ανάδοχο έναντι των συνυποψηφίων του, ούτε θα εισήγαγε στην προσφορά του ένα νέο στοιχείο, το οποίο δεν είχε καταστεί εξαρχής γνωστό στην αναθέτουσα με τα λοιπά στοιχεία της προσφοράς του⁶.

Με τον νόμο 4782/2021 τροποποιήθηκε το άρθρο 102 του ν. 4412/2016 και πλέον δίνεται η

² Χ. Δετσαρίδης, *Η αρχή της τυπικότητας ως δικλείδα ασφαλείας για τη σύννομη διεξαγωγή του διαγωνισμού ή τροχοπέδη στην ανάγκη για ταχεία συμβασιοποίηση των προκηρυσσόμενων διαγωνισμών*; ΘΠΔΔ 2022, σελ. 1277· Κ. Σαμαρτζής, *Η αρχή της τυπικότητας στους δημόσιους διαγωνισμούς*. Σχόλιο στην ΔΕφΑθ 410/2020, ΘΠΔΔ 2021, σελ. 258 επ. (259).

³ Άρθρο 56 παρ. 3 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ «... 3. Όταν οι πληροφορίες ή η τεκμηρίωση που πρέπει να υποβάλλονται από τους οικονομικούς φορείς είναι ή εμφανίζονται ελλιπείς ή λανθασμένες ή όταν λείπουν συγκεκριμένα έγγραφα, οι αναθέτουσες αρχές μπορούν –εφόσον δεν ορίζεται άλλως από την εθνική νομοθεσία με την οποία εφαρμόζεται η παρούσα οδηγία– να ζητούν από τους ενδιαφερόμενους οικονομικούς φορείς να υποβάλλουν, να συμπληρώνουν, να αποσαφηνίζουν ή να ολοκληρώνουν τις σχετικές πληροφορίες ή τεκμηρίωση εντός εύλογης προθεσμίας υπό την προϋπόθεση ότι τα σχετικά αιτήματα υποβάλλονται τηρουμένων απολύτως των αρχών της ίσης μεταχείρισης και της διαφάνειας...».

⁴ Χ. Δετσαρίδης, *Η αρχή της τυπικότητας*, ό.π., σελ. 1278 επ.

⁵ Ε. Σωτηροπούλου, *Νομικά ζητήματα μέσα από τις αποφάσεις της ΑΕΠΠ*, Δημόσιο Δίκαιο 2018, διαθέσιμο στο [link](#), σελ. 423 επ.

⁶ ΣτΕ 505/2021.

δυνατότητα στις αναθέτουσες αρχές, κατά τη διαδικασία αξιολόγησης των προσφορών ή αιτήσεων συμμετοχής, να ζητούν από τους προσφέροντες ή υποψήφιους οικονομικούς φορείς, όταν οι πληροφορίες ή η τεκμηρίωση που υποβάλλονται είναι ή εμφανίζονται ελλιπείς ή λανθασμένες, συμπεριλαμβανομένων εκείνων στο ΕΕΕΣ, ή όταν λείπουν συγκεκριμένα έγγραφα, να υποβάλλουν, να συμπληρώνουν, να αποσαφηνίζουν ή να ολοκληρώνουν τις σχετικές πληροφορίες ή τεκμηρίωση εντός προθεσμίας όχι μικρότερης των δέκα (10) ημερών και όχι μεγαλύτερης των είκοσι (20) ημερών από την ημερομηνία κοινοποίησης σε αυτούς της σχετικής πρόσκλησης⁷. Με το άρθρο 42 του ν. 4782/2021 που τροποποίησε το άρθρο 102 του ν. 4412/2016 ουσιαστικά αποκαταστάθηκε η ορθή μεταφορά του άρθρου 56 παρ. 3 της Οδηγίας στην εθνική έννομη τάξη⁸. Με τη σχετική διάταξη της Οδηγίας η επιθυμία του ενωσιακού νομοθέτη ήταν να δοθεί η δυνατότητα στα κράτη μέλη να περιορίσουν τις περιπτώσεις στις οποίες οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να ζητούν από τους ενδιαφερόμενους οικονομικούς φορείς να υποβάλλουν, να συμπληρώνουν, να αποσαφηνίζουν ή να ολοκληρώνουν εντός εύλογης προθεσμίας τις πληροφορίες ή τα έγγραφα που φέρονται ως ελλιπή, εσφαλμένα ή ελλείποντα, τηρουμένων απολύτως των αρχών της ίσης μεταχείρισης και της διαφάνειας⁹.

Παράλληλα, όπως αναφέρει και η αιτιολογική έκθεση, επιχειρείται με σκοπό την ανάπτυξη του ευρύτερου δυνατού υγιούς ανταγωνισμού η κάμψη της τυπολατρίας και του φορμαλισμού και η διευκόλυνση της πρόσβασης των μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων στις δημόσιες συμβάσεις, προς όφελος της επιτυχούς έκβασης των διαγωνιστικών διαδικασιών και της καλύτερης εξυπηρέτησης του δημοσίου συμφέροντος¹⁰. Με τη ρύθμιση αναμορφώνονται πλήρως και απλοποιούνται οι διατάξεις με τις οποίες παρέχεται η δυνατότητα συμπλήρωσης των υποβληθέντων στοιχείων της προσφοράς, με σκοπό τον περιορισμό των αδικαιολόγητων αποκλεισμών των οικονομικών φορέων για αυστηρά τυπικούς λόγους, ενώ πληρούνται κατ' ουσίαν οι προϋποθέσεις συμμετοχή¹¹. Παρέχεται δηλαδή διακριτική ευχέρεια στις αναθέτουσες αρχές να ζητήσουν να διορθωθούν ή να συμπληρωθούν σε επιμέρους σημεία τα στοιχεία που περιλαμβάνονται σε ένα φάκελο υποψηφιότητας, αρκεί να μην τροποποιείται η προσφορά του οικονομικού φορέα με τέτοιο τρόπο, ώστε να του δίνεται αθέμιτο πλεονέκτημα έναντι των λοιπών συμμετεχόντων στη διαδικασία ανάθεσης της σύμβασης και η αίτηση αυτή, της αναθέτουσας αρχής, να αφορά στοιχεία ή δεδομένα τα οποία είναι αντικειμενικά. Και τούτο διότι σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας, μια εθνική ρύθμιση που αφορά τις διαδικασίες σύναψης δημόσιας σύμβασης

⁷ Ν. 4782, ΦΕΚ Α 36/09.03.2021, «Εκσυγχρονισμός, απλοποίηση και αναμόρφωση του ρυθμιστικού πλαισίου των δημοσίων συμβάσεων, ειδικότερες ρυθμίσεις προμηθειών στους τομείς της άμυνας και της ασφάλειας και άλλες διατάξεις για την ανάπτυξη, τις υποδομές και την υγεία».

⁸ Χ. Καζιρή, *Κανόνες προαπόδειξης ως προς τη (μη) συνδρομή λόγου αποκλεισμού και την πλήρωση κριτηρίων ποιοτικής επιλογής*, ΘΠΔΔ, σελ. 1338 επ. (1340).

⁹ Γ. Δελλής/Γ. Κροκίδας/Α.Τσιρωνάς/Π. Πούγγουρα, *Το νέο δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων. Γενική ανάλυση του νέου Ν 4782/2021*, 2021, σελ. 31 επ.

¹⁰ Μ.-Χ. Βλάχου-Βλαχοπούλου, *Παρατηρήσεις στην ΣτΕ 1894/2022 (Ν 3900/2010) – Το νέο καθεστώς συμπλήρωσης/διευκρίνισης των δικαιολογητικών κατακύρωσης και οι περιπτώσεις επιτρεπτής αναδρομικής τροποποίησης όρων διακήρυξης: «ενέσεις» ρεαλισμού και ευελιξίας στο δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων ή πηγή ανισοτήτων και αδιαφάνειας*, ΘΠΔΔ 2022, σελ. 1405 επ. (1410).

¹¹ Χ. Δετσαρίδης, *Η αρχή της τυπικότητας*, ό.π. σελ. 1284 επ.

και που έχει ως σκοπό να διασφαλιστεί η ίση μεταχείριση των προσφερόντων δεν πρέπει να βαίνει πέραν του αναγκαίου μέτρου για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού¹².

Πριν από τη νομοθετική αυτή πρωτοβουλία η εφαρμογή του άρθρου 102 δεν επέτρεπε στην αναθέτουσα αρχή μετά τη λήξη της προθεσμίας υποβολής την αποδοχή δικαιολογητικού σε αντικατάσταση ελλιπούς. Όπως δε γινόταν παγίως δεκτό, δεν όφειλε, ούτε μπορούσε να ζητήσει διευκρινίσεις, αφού δεν ήταν δυνατή η εκ των υστέρων συμπλήρωση ή διευκρίνιση μη υποβληθέντος ή μη νομίμως υποβληθέντος δικαιολογητικού, αφού αυτό αποτελούσε μη θεραπεύσιμη πλημμέλεια¹³. Ωστόσο μετά την εισαγωγή των διατάξεων του ν. 4782/2021 και σχετικά με το τροποποιηθέν άρθρο 103 ν. 4412/2016 κρίθηκε ότι δεν είναι νόμιμος ο αποκλεισμός του αναδειχθέντος προσωρινού αναδόχου λόγω διαπιστωθεισών πλημμελειών στον φάκελο των δικαιολογητικών κατακύρωσης, πριν από την κλήση του τελευταίου αυτού να συμπληρώσει τα ελλείποντα δικαιολογητικά και την πάροδο της σχετικής ταχθείσας προθεσμίας¹⁴. Διευκρινίζεται μάλιστα ότι σε περίπτωση δε που δεν τηρηθεί η υποχρέωση αυτή προς κλήση του προσωρινού αναδόχου, η υπόθεση αναπέμπεται στην αναθέτουσα αρχή, προκειμένου η τελευταία να εκπληρώσει την υποχρέωσή της και να καλέσει τον οικονομικό φορέα να παράσχει διευκρινίσεις¹⁵.

II. Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΤΥΠΙΚΟΤΗΤΑΣ ΩΣ ΑΡΧΗΣ ΤΑΥΤΙΣΜΕΝΗ ΜΕ ΤΗ ΔΙΑΓΩΝΙΣΤΙΚΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΑΝΑΘΕΣΗΣ ΚΑΙ Η ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ ΤΟΥ ΔΕΕ

Με μια πρώτη προσέγγιση η τροποποίηση του άρθρου 102 ν. 4412/2016 φαίνεται να συγκρούεται με την παγιωμένη στη διαδικασία ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων αρχή της τυπικότητας¹⁶, που αποσκοπεί, σύμφωνα με τη νομολογία, αφενός στην εφαρμογή της τήρησης των αρχών του ανταγωνισμού, της διαφάνειας και του ίσου μέτρου κρίσεως και αφετέρου στην εξασφάλιση της ευχερούς σύγκρισής τους, της ανάγκης αποφυγής του κινδύνου αλλοίωσης των προσφορών και της έλλειψης ασαφειών¹⁷. Έτσι σύμφωνα με την αρχή όλες οι διατάξεις της διακήρυξης καθιερώνουν ουσιώδεις όρους, με εξαίρεση εκείνες για τις οποίες προκύπτει το αντίθετο από ρητή διάταξη

¹² Χ. Καξίρη, *Κανόνες προαπόδειξης*, ό.π., σελ. 1340· Δ. Ράικος/Ε. Βλάχου/Ε. Σαββίδη, *Δημόσιες Συμβάσεις - Ν 4412/2016 - Ερμηνεία κατ' άρθρο*, 2018, τόμ. 1, σελ. 951-960· Μ. Διαθεσόπουλος, *Τα νέα άρθρα 102 και 310 Ν 4412/2016 μετά το Ν 4782/2021 και το νέο καθεστώς διόρθωσης και συμπλήρωσης προσφορών*, ΠειρΝομ 2021, σελ. 4.

¹³ ΣτΕ 1983/2018· ΣτΕ 781/2020· ΣτΕ 505, 388/2021· ΣτΕ ΕπΑν 135/18· ΣτΕ ΕπΑν 238/19· ΣτΕ ΕπΑν 42/2020· ΣτΕ ΕπΑν 1551/2021· ΣτΕ ΕπΑν 985/2021.

¹⁴ ΣτΕ 1020/2022· ΣτΕ 1894/2022.

¹⁵ Δ. Γούπου, *Παρατηρήσεις στην ΣτΕ 1894/2022 (Ν 3900/2010) - Σκέψεις επ' αφορμή της ΣτΕ 1894/2022 ως προς την λυσιτέλεια της προδικαστικής προσφυγής και της αιτήσεως ακυρώσεως στις περιπτώσεις μη προηγούμενης εφαρμογής του άρθρου 102 του Ν 4412/2016 από την Αναθέτουσα Αρχή*, ΘΠΔΔ 2023, σελ. 328 επ.

¹⁶ Για την αρχή της τυπικότητας Δ. Ράικος, *Δίκαιο Δημοσίων συμβάσεων*, 3^η έκδ., 2019, σελ. 193 επ.· Α. Γέροντας, *Δίκαιο Δημοσίων Έργων*, 2009, σελ. 371 επ.· Κ. Σαμαρτζής, *Η αρχή της τυπικότητας*, ό.π., σελ. 258 επ.· Κ. Καφτάνη, *Η αρχή της τυπικότητας στους δημοσίους διαγωνισμούς. Ακραιφνής τυπολατρεία ή αναγκαίος όρος της ισότητας και της διαφάνειας*, ΔιΔικ 2012, σελ. 545 επ. (546)· Χ. Δετσαρίδης, *Η αρχή της τυπικότητας*, ό.π., σελ. 1277 επ.

¹⁷ ΣτΕ 1819/2020· ΣτΕ 194/2011· ΣτΕ 1046/2010· ΣτΕ 804/2010· ΣτΕ 279/2008· ΣτΕ 3084/2008· ΣτΕ ΕπΑν 816/2007· ΣτΕ ΕπΑν 1168/2007· ΣτΕ ΕπΑν 877/2006· ΣτΕ ΕπΑν 1201/2006· ΕλΣυν Τμ. VI 230/2020· ΔΕφΑΘ 347/2020· ΔΕφΑΘ 192/2020· ΔΕφΠειρ 116/2020· ΔΕφΘεσσ 7/2020· ΔΕφΘεσσ 47/2020· ΔΕφΚομ 25/2020.

του νόμου ή της ίδιας της διακήρυξης¹⁸. Κατά συνέπεια η παράβαση ουσιωδών διατάξεων του κανονιστικού πλαισίου οδηγεί σε ακυρότητα των αποφάσεων της αναθέτουσας αρχής, με τις οποίες εγκρίνονται οι επιμέρους φάσεις της διαδικασίας, καθώς και το αποτέλεσμα του διαγωνισμού¹⁹. Αντιστοίχως, η παράβαση τέτοιων διατάξεων της διακήρυξης από τους διαγωνιζόμενους καθιστά απαράδεκτες τις υποβληθείσες προσφορές τους²⁰. Με βάση την αρχή της τυπικότητας όλες οι διατάξεις της διακήρυξης, που προβλέπουν τύπους που επιβάλλεται να τηρηθούν κατά τη διαγωνιστική διαδικασία, θεωρούνται ουσιώδεις όροι²¹ και για τον λόγο αυτό η παραβίασή τους οδηγεί υποχρεωτικά και αναγκαία στον αποκλεισμό των υποψηφίων αναδόχων²².

Η ρύθμιση αυτή, ωστόσο, δεν συνεπάγεται και απόλυτη παράκαμψη της αρχής της τυπικότητας, όπως έχει τουλάχιστον ερμηνευτεί και από το ΔΕΕ²³. Σύμφωνα με τις παραδοχές του Δικαστηρίου γίνεται αποδεκτή η αρχή της τυπικότητας, μέσα από την επιβαλλόμενη προσήλωση των διαγωνιζομένων στους όρους της διακήρυξης²⁴. Οι κανόνες της διακήρυξης, που αποτελούν και το κανονιστικό πλαίσιο της διαδικασίας ανάθεσης, απαγορεύουν με ιδιαίτερη αυστηρότητα κάθε απόκλιση από τις υποχρεωτικές προβλέψεις τους και θεωρείται ότι η παραβίασή τους συνιστά παράβαση του ενωσιακού δικαίου και κυρίως της αρχής της ίσης μεταχείρισης των διαγωνιζομένων, η οποία αποτελεί και τη βάση των ενωσιακών κανόνων που διέπουν τις δημόσιες συμβάσεις²⁵. Κατά τη νομολογία η αρχή της τυπικότητας συνδέεται άμεσα με την αρχή της διαφάνειας, η οποία, μαζί με την αρχή της ίσης μεταχείρισης, αποσκοπεί στη διασφάλιση ότι όλοι οι υποψήφιοι έχουν σε όλα τα στάδια της διαδικασίας του διαγωνισμού ίσες ευκαιρίες, όταν υποβάλλουν τις προσφορές τους²⁶. Σύμφωνα με την πάγια θέση του Δικαστηρίου, οι αρχές αυτές δεν απαγορεύουν, κατ' αρχήν, τον αποκλεισμό οικονομικού φορέα από τη διαδικασία συνάψεως δημόσιας συμβάσεως λόγω μη τηρήσεως υποχρεώσεως, η οποία επιβάλλεται ρητώς επί ποινή αποκλεισμού, από τα σχετικά με τη διαδικασία έγγραφα ή από τις ισχύουσες διατάξεις του εθνικού δικαίου. Στην περίπτωση αυτή η αναθέτουσα αρχή δεν μπορεί να δέχεται συμπληρώσεις ή διορθώσεις λόγω παραλείψεων κατά την υποβολή της υποψηφιότητας του οικονομικού φορέα, ερμηνεύοντας διαφορετικά τους

¹⁸ Χ. Δετσαρίδης, *Η αρχή της τυπικότητας*, ό.π., σελ. 1277 επ.

¹⁹ ΣτΕ Ολ 2137/1993· ΣτΕ ΕπΑν 240/2019· ΔΕφΠειρ 42/2020· ΔΕφΠειρ 116/2020.

²⁰ ΣτΕ ΕπΑν 248/2020· ΣτΕ ΕπΑν 50/2020· ΣτΕ ΕπΑν 159/2019· ΣτΕ ΕπΑν 30/2019· ΣτΕ 194/2011· ΣτΕ 804/2010· ΣτΕ 3084/2008· ΣτΕ ΕπΑν 42/2020· ΣτΕ ΕπΑν 127/2015· ΣτΕ ΕπΑν 79/2009· ΣτΕ ΕπΑν 733/2009· ΣτΕ ΕπΑν 264/2009· ΕλΣυν Τμήμα VI 1949/2009· ΕλΣυν Τμήμα V Πράξη 115/2008 Ι· ΕλΣυν Τμήμα VI Πράξη 10/2008· ΕλΣυν Τμήμα VI Πράξη 22/2005.

²¹ ΣτΕ 2456/2020· ΣτΕ 1573/2019· ΣτΕ 1490/2019· ΣτΕ 1046/2010· ΣτΕ 2841/2006· ΣτΕ ΕπΑν 241/2020· ΣτΕ ΕπΑν 689/2011, ΕλΣυν Τμημ. VI 2495/200.

²² ΣτΕ ΕπΑν 233/2020· ΣτΕ ΕπΑν 27/2018· ΣτΕ ΕπΑν 28/2017· ΣτΕ ΕπΑν 112/2016· ΣτΕ ΕπΑν 374/2013· ΔΕφΑθ 370/2020.

²³ ΔΕΕ 02.05.2019, *Lavorogna Srl*, υπόθ C-309/18, σκ 21, 22· ΔΕΕ 07.09.2021, *Klaidos regiono atlieku tvarkymo centras*, υπόθ C-927/19, σκ. 92-94.

²⁴ Χ. Δετσαρίδης, *Η αρχή της τυπικότητας*, ό.π., σελ. 1280 επ.

²⁵ ΔΕΕ 07.09.2021, *Klaidos regiono atlieku tvarkymo centras*, υπόθ C-927/19, σκ. 92-94· ΔΕΕ 02.06.2018, *Pizzo*, υπόθ. C-27/15, σκ. 49.

²⁶ ΔΕΕ 06.11.2014, *Cartiera dell'Adda*, υπόθ C-42/13, σκ. 46 και 48· ΔΕΕ 02.06.2018, *Pizzo*, υπόθ. C-27/15, σκ. 49.

κανόνες της διακήρυξης ή παραβιάζοντας την προβλεπόμενη από τους κανόνες αυτούς αρχή της τυπικότητας²⁷.

Αυτή ήταν η προσέγγιση της πάγιας νομολογίας του Δικαστηρίου της Ένωσης και στην ερμηνεία των διατάξεων της Οδηγίας 2004/18/EK²⁸, η οποία στηρίζεται ιδίως στην αρχή της ίσης μεταχειρίσεως²⁹. Η θέση αυτή συνεχίζει να εφαρμόζεται κατ' αναλογία και στο πλαίσιο του άρθρου 56 παρ. 3 της Οδηγίας 2014/24, με το Δικαστήριο να δέχεται ότι δεν είναι δυνατή η θεραπεία της παράλειψης προσκόμισης εγγράφων των οποίων κατάθεση ήταν απαραίτητη βάσει των εγγράφων της σύμβασης, αφού η αναθέτουσα αρχή οφείλει να τηρεί αυστηρά τα κριτήρια που η ίδια έχει καθορίσει³⁰. Εναπόκειται δηλαδή κατά το ενωσιακό δίκαιο στα κράτη μέλη να καθορίσουν τις περιπτώσεις στις οποίες οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να ζητούν από τους ενδιαφερόμενους οικονομικούς φορείς να υποβάλλουν, να συμπληρώνουν, να αποσαφηνίζουν ή να ολοκληρώνουν εντός εύλογης προθεσμίας τις πληροφορίες ή τα έγγραφα που φέρονται ως ελλιπή, εσφαλμένα ή ελλείποντα³¹. Σύμφωνα με το Δικαστήριο δεν απαγορεύεται η διόρθωση ή συμπλήρωση της προσφοράς για απλή διευκρίνιση ή διόρθωση πρόδηλων εκ παραδρομής λαθών, όταν η τροποποίηση αυτή δεν συνεπάγεται στην πράξη την υποβολή νέας προσφοράς³². Έτσι, η αρχή της τυπικότητας όχι μόνο δεν κάμπτεται, αλλά εφαρμόζεται και λειτουργεί, χάριν της διάσωσης της σύμβασης και προς προστασία του ανταγωνισμού, με την έννοια ότι επιτρέπει στην αναθέτουσα αρχή να μην δέχεται οποιαδήποτε διόρθωση παραλείψεων, οι οποίες κατά τις ρητές διατάξεις των εγγράφων του

²⁷ ΔΕΕ 02.05.2019, *Lavorgna Srl*, υπόθ C-309/18, σκ. 21, 22.

²⁸ Ανάλογη θέση έλαβε το ΔΕΕ και για το άρθρο 51 της Οδηγίας 2004/18/EK που προέβλεπε «...Άρθρο 51. Συμπληρωματική τεκμηρίωση και πληροφορίες. Η αναθέτουσα αρχή μπορεί να καλεί τους οικονομικούς φορείς να συμπληρώνουν ή να διευκρινίζουν τα πιστοποιητικά και έγγραφα που υπέβαλαν κατ' εφαρμογή των άρθρων 45 έως 50». Ειδικότερα με τη ΔΕΕ 28.02.2018, *MA.T.I. SUD SpA κατά Centostazioni SpA*, υπόθ C-523/16, σκ. 44-46, «...Πρώτον, πρέπει να υπομνησθεί ότι το άρθρο 51 της οδηγίας 2004/18 προβλέπει ότι, στο πλαίσιο διαδικασίας συνάψεως δημόσιας συμβάσεως, η αναθέτουσα αρχή μπορεί να καλέσει τους επιχειρηματίες να συμπληρώσουν ή να διευκρινίσουν τα πιστοποιητικά και έγγραφα που υπέβαλαν κατ' εφαρμογή των άρθρων 45 έως 50 της εν λόγω οδηγίας. Επομένως, η διάταξη αυτή προβλέπει απλώς τη δυνατότητα της αναθέτουσας αρχής να καλέσει τους προσφέροντες που υπέβαλαν προσφορά στο πλαίσιο διαδικασίας υποβολής προσφορών να συμπληρώσουν ή να διευκρινίσουν τα έγγραφα που πρέπει να προσκομίσουν στο πλαίσιο της εκτιμήσεως των προϋποθέσεων του παραδεκτού της προσφοράς τους, αποδεικνύοντας την χρηματοοικονομική επάρκεια και τις επαγγελματικές και τεχνικές γνώσεις ή ικανότητές τους. Ούτε η διάταξη αυτή ούτε κάποια άλλη διάταξη της οδηγίας 2004/18 περιέχουν διευκρινίσεις για τους τρόπους με τους οποίους μπορεί να πραγματοποιηθεί η τακτοποίηση αυτή ή για τις προϋποθέσεις από τις οποίες μπορεί, ενδεχομένως, να εξαρτηθεί. Επομένως, τα κράτη μέλη, στο πλαίσιο των μέτρων που πρέπει να λάβουν για τη μεταφορά της οδηγίας 2004/18 στο εσωτερικό δίκαιο, είναι κατ' αρχήν ελεύθερα, όπως παρατήρησε ο γενικός εισαγγελέας στο σημείο 57 των προτάσεών του, όχι μόνο να θεσπίσουν μια τέτοια δυνατότητα τακτοποίησης των προσφορών στο εθνικό τους δίκαιο (βλ. υπό την έννοια αυτή απόφαση της 24.05.2016, *MT Højgaard και Züblin*, C-396/14, EU:C:2016:347, σκ. 35), αλλά επίσης και να προβλέψουν τους σχετικούς κανόνες...».

²⁹ ΔΕΕ 29.03.2012, *SAG ELV Slovensko κ.λπ.*, υπόθ C-599/10, σκ. 40· ΔΕΕ 10.10.2013, *Manova*, C-336/12, υπόθ C:2013:647, σκ. 36 και 40· και ΔΕΕ 28.02.2018, *MA.T.I. SUD και Duemme SGR*, υπόθ C-523/16 και C-536/16 σκ. 51 και 52.

³⁰ ΔΕΕ 02.05.2019, *Lavorgna Srl*, υπόθ C-309/18, σκ. 21, 22· ΔΕΕ 07.09.2021, *Klaidēdos regiono atlieku tvarkymo centras*, υπόθ C-927/19, σκ. 92-94.

³¹ Χ. Καξιρή, *Κανόνες προαπόδειξης*, ό.π., σελ. 1342 επ.· Χ. Δετσαρίδης, *Η αρχή της τυπικότητας*, ό.π., σελ. 1280 επ.

³² ΔΕΕ 23.03.2012, *SAG ELV Slovensko a.s κτλ*, υπόθ 599/10.

διαγωνισμού συνεπάγονται υποχρεωτικώς τον αποκλεισμό του ενδιαφερόμενου προσφέροντος, άλλα μόνο τις από το κανονιστικό και εθνικό πλαίσιο προβλεπόμενες³³.

Στην πρόσφατη νομολογία του το ΔΕΕ, ερμηνεύοντας την διάταξη του άρθρου 56 παρ. 3 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ, δέχθηκε ότι, αν και η διάταξη αυτή δίνει τη δυνατότητα της υποβολής από τους οικονομικούς φορείς δικαιολογητικών με σκοπό να συμπληρώνουν, να αποσαφηνίζουν ή να ολοκληρώνουν την προσφορά τους, τελεί υπό δύο βασικές και απόλυτα αυστηρές προϋποθέσεις, να ορίζεται στο κανονιστικό πλαίσιο που διέπει τη διαδικασία και η εν λόγω προσκόμιση να μην θίγει τις αρχές της ίσης μεταχείρισης και της διαφάνειας³⁴. Κατά συνέπεια η έκταση του δικαιώματος της αναθέτουσας αρχής να επιτρέπει στον ανάδοχο να συμπληρώνει ή να διευκρινίζει εκ των υστέρων την αρχική προσφορά του εξαρτάται από την τήρηση των διατάξεων του άρθρου 56 παρ. 3, της Οδηγίας 2014/24, λαμβανομένων ειδικότερα υπόψη το πλαίσιο που διέπει τον διαγωνισμό και τις επιταγές της αρχής της ίσης μεταχείρισης, που επιβάλλουν να έχουν όλοι οι προσφέροντες τις ίδιες ευκαιρίες κατά τη διατύπωση των όρων των προσφορών τους. Με τον τρόπο αυτό, εκτιμά το Δικαστήριο, αποκλείεται ο κίνδυνος ευνοιοκρατίας και αυθαιρεσίας εκ μέρους της αναθέτουσας αρχής³⁵. Το Δικαστήριο ειδικότερα έκρινε ότι οι αρχές της διαφάνειας και της ίσης μεταχείρισης δεν επιτρέπουν τον αποκλεισμό οικονομικού φορέα από διαδικασία σύναψης δημόσιας σύμβασης λόγω μη τήρησης εκ μέρους του υποχρέωσης, η οποία δεν προκύπτει ρητώς από τα σχετικά με τη διαδικασία έγγραφα ή από την ισχύουσα εθνική νομοθεσία, αλλά από ερμηνεία της εν λόγω νομοθεσίας και απαιτούμενων εγγράφων, καθώς και από την εκ μέρους των εθνικών διοικητικών αρχών και των εθνικών δικαστηρίων συμπλήρωση των κενών των εγγράφων και της νομοθεσίας³⁶. Ως εκ τούτου και εξ αντιδιαστολής, οι ίδιες αρχές δεν απαγορεύουν τον αποκλεισμό οικονομικού φορέα από διαδικασία συνάψεως δημόσιας συμβάσεως λόγω μη τήρησης υποχρεώσεων που επιβάλλονται ρητά και με ποινή αποκλεισμού από τις ισχύουσες διατάξεις του εθνικού δικαίου³⁷.

Με την προσέγγιση αυτή το Δικαστήριο εναποθέτει στον εθνικό νομοθέτη να καθορίσει το πλαίσιο και την έκταση των διορθώσεων και συμπληρώσεων της ήδη υποβληθείσας υποψηφιότητας του. Η αρχή της τυπικότητας διατηρείται κατά τον έλεγχο της διαγωνιστικής διαδικασίας στον βαθμό που ο εθνικός νομοθέτης, καθορίζοντας τους όρους του διαγωνισμού, θέτει το αυστηρό πλαίσιο στη δυνατότητα προσκόμισης η συμπλήρωσης εγγράφων από τον οικονομικό φορέα μετά την υποβολή της προσφοράς του. Ο καθορισμός ότι η παραβίαση συγκεκριμένων διατάξεων οδηγεί στον αποκλεισμό του οικονομικού φορέα στερεί ρητά από την αναθέτουσα αρχή, κατά την ερμηνεία της διάταξης της Οδηγίας από το Δικαστήριο, τη δυνατότητα να παρακάμψει την αρχή της τυπικότητας και να προβεί σε άλλου είδους ερμηνεία προκειμένου να διασώσει την ελλιπή προσφορά.

³³ ΔΕΕ 10.11.2016, *Ciclat Soc*, υπόθ C-199/15, σκ. 30· ΔΕΕ 06.11.2014, *Cartiera dell'Adda*, υπόθ C-42/13, σκ. 46.

³⁴ ΔΕΕ 07.09.2021, *Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras*, υπόθ. C-927/19, σκ. 92-94.

³⁵ ΔΕΕ 02.05.2019, *Lavorgna Srl*, υπόθ C-309/18, σκ. 19· ΔΕΕ 02.06.2016, *Pizzo*, υπόθ. C-27/15.

³⁶ ΔΕΕ 02.05.2019, *Lavorgna Srl*, υπόθ C-309/18, σκ. 20· ΔΕΕ 02.06.2016, *Pizzo*, υπόθ C-27/15 σκ. 51· ΔΕΕ 10.11.2016, *Spinosa Costruzioni Generali και Melfi*, υπόθ C-162/16, σκ. 32.

³⁷ ΔΕΕ 02.05.2019, *Lavorgna Srl*, υπόθ C-309/18, σκ. 21.

III. Η ΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΘΝΙΚΗΣ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΣ ΓΙΑ ΤΟ ΑΡΘΡΟ 102 Ν. 4412/2016 ΜΕΤΑ ΤΟΝ Ν. 4782/2021

Μετά την τροποποίηση της διάταξης του άρθρου 102 ν. 4412/2016 δεν φαίνεται να επήλθε ουσιαστική διαφορά σε σχέση με το παρελθόν στην αντιμετώπιση του θέματος από τη νομολογία³⁸. Ειδικότερα, όπως έχει κριθεί και ερμηνευθεί η εφαρμογή της διάταξης από το Ανώτατο Ακυρωτικό Δικαστήριο και τα Διοικητικά Εφετεία, οι διευκρινίσεις-συμπληρώσεις λαμβάνονται υπόψη μόνο εφόσον ζητηθούν από το αρμόδιο όργανο κατά τη διαγραφόμενη διαδικασία και μόνο εφόσον έχουν απόλυτο συμπληρωματικό χαρακτήρα, δηλαδή αποσαφήνισης με προσκόμιση εγγράφων, νομίμως κατ' αρχήν υποβληθέντων στοιχείων και όχι την αναπλήρωση της έλλειψης τέτοιων στοιχείων, με την προσκόμιση αυτών το πρώτον μεταγενεστέρως³⁹. Σε διαφορετική περίπτωση κατά τη νομολογία επέρχεται παράβαση της αρχής της ίσης μεταχείρισης των διαγωνιζομένων με την ουσιαστική αλλοίωση της αρχικής προσφοράς του οικονομικού φορέα, γεγονός που δίνει ανταγωνιστικό πλεονέκτημα στη συγκεκριμένη προσφορά σε σχέση με τις υπόλοιπες⁴⁰. Έτσι δεν είναι δυνατή γενικά η διόρθωση παραλείψεων, που, κατά τις ρητές διατάξεις της διακήρυξης, συνεπάγονται υποχρεωτικώς τον αποκλεισμό του προσφέροντος⁴¹. Και τούτο διότι, κατά τη νομολογία, η δυνατότητα της αναθέτουσας αρχής να ζητήσει από υποψήφιο να διευκρινίσει την προσφορά του δεν μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα την υποβολή, στην πραγματικότητα, νέας προσφοράς από τον συγκεκριμένο υποψήφιο, ούτε μπορεί να θεραπεύεται με τον τρόπο αυτό η παράλειψη προσκόμισης εγγράφων⁴².

Από την επισκόπηση της νομολογίας σαφώς προκύπτει ότι γενικά η αντιμετώπιση του άρθρου 102 γίνεται μέσω συσταλτικής ερμηνείας. Με τον τρόπο αυτό έχει κριθεί ότι το άρθρο 102 του ν. 4412/2016, προκειμένου να διασφαλίζονται οι προβλεπόμενες στην παρ. 1 του άρθρου 18 του ν. 4412/2016 αρχές της διαφάνειας και της ίσης μεταχείρισης των διαγωνιζομένων, η τήρηση των οποίων αποτελεί ζήτημα θεμελιώδους σημασίας για την εφαρμογή της ενωσιακής και εθνικής νομοθεσίας περί δημοσίων συμβάσεων, αποκλείει στην αναθέτουσα αρχή, πολύ δε περισσότερο στους συμμετέχοντες οικονομικούς φορείς, τη μετά την υποβολή των προσφορών τους και κατά το στάδιο ελέγχου και αξιολόγησης αυτών από την αναθέτουσα αρχή μεταγενέστερη αντικατάσταση ή συμπλήρωση δικαιολογητικών και εγγράφων, που αξιώνονται από την οικεία διακήρυξη επί ποινή απαραδέκτου της προσφοράς, ώστε να μην καθίσταται επιγενομένως αυτή παραδεκτή⁴³. Με τη συγκεκριμένη προσέγγιση η περίπτωση της μη προσκόμισης ενός δικαιολογητικού ουσιώδους κατά τη διακήρυξη, για το οποίο απειλείται ο αποκλεισμός του υποψηφίου, δεν θα πρέπει να αντι-

³⁸ ΣτΕ 827/2019 επτ.· ΣτΕ ΕπΑν 237/2021· ΣτΕ ΕπΑν 248/2020· ΣτΕ 1490/2019· ΣτΕ ΕπΑν 1647/2022· ΣτΕ ΕπΑν 241/2020· ΣτΕ ΕπΑν 184/2017.

³⁹ ΣτΕ 301/2019· ΣτΕ ΕπΑν 401/2018· ΔΕφΚομ 168/2023· ΔΕφλωαν 15/2023· ΔΕφΧαν 38/2023· ΔΕφΤριπ 21/2023.

⁴⁰ ΣτΕ 7μ 827/2019· ΣτΕ ΕπΑν 248/2020· ΣτΕ 7μ 1490/2019· ΣτΕ ΕπΑν 241/2020· ΣτΕ 184/2017.

⁴¹ ΣτΕ 7μ. 147/2022.

⁴² ΣτΕ 300/2023· ΔΕφΚομ 168/2023· ΔΕφλωαν 15/2023· ΔΕφΤριπ 26/2023.

⁴³ ΣτΕ ΕπΑν 30/2019· ΣτΕ ΕπΑν 204/2019· ΣτΕ ΕπΑν 42/2020· ΣτΕ ΕπΑν 58/2019· ΣτΕ ΕπΑν 117/2018· ΣτΕ ΕπΑν 239/2019· ΣτΕ ΕπΑν 135/2018· ΔΕφΧαν 5/2021.

μετωπίζεται ως προϊόν ασάφειας, η οποία θα ήταν δυνατό να αρθεί με την παροχή διευκρινήσεων κατ' άρθρο 102 ν. 4412/2016⁴⁴. Αιτιολογείται μάλιστα από τη νομολογία η αρχή της τυπικότητας, ως αρχή που αποσκοπεί στην ύπαρξη διαφάνειας, στην αποφυγή κινδύνου αλλοιώσεων των προσφορών και στην ανάγκη ευχερούς σύγκρισης μεταξύ τους, και για τον λόγο αυτό αποκλείεται η συμπλήρωση οικονομικής προσφοράς υποψηφίου σε διαγωνισμό μετά την κατάθεσή της και κατά το μεταγενέστερο στάδιο αξιολόγησης των προσφορών από την αναθέτουσα αρχή⁴⁵.

Το ζήτημα όμως της συμπλήρωσης εγγράφων μετά την υποβολή της προσφοράς από τον οικονομικό φορέα παραμένει σε σχέση πάντα με την ερμηνεία, που θα πρέπει να δοθεί στη διάταξη του άρθρου 102 ν. 4412/16. Τελικά ποιο είναι το ασφαλές κριτήριο, ώστε να θεωρηθεί επιτρεπτή η εκ των υστέρων συμπλήρωση και η κατά διακριτική ευχέρεια νόμιμη κλήση της αναθέτουσας αρχής στον υποψήφιο ανάδοχο να προσκομίσει το έγγραφο που λείπει; Εκτός από τις περιπτώσεις όπου στο κανονιστικό πλαίσιο της διακήρυξης ορίζονται σαφώς κάποιες παραλήψεις ως λόγοι αποκλεισμού, πρέπει να προβληματιστούμε στο τι γίνεται στις υπόλοιπες περιπτώσεις, όπου δεν υπάρχει τέτοια πρόβλεψη στη διακήρυξη. Στην περίπτωση αυτή ποιο είναι το σταθερό φίλτρο για να θεωρηθεί μια τέτοια συμπλήρωση ως νόμιμη, ποιο είναι το σταθερό δεδομένο, ώστε να θεωρηθεί μια εκ των υστέρων συμπλήρωση νόμιμη; Με την κατά καιρούς θέση της νομολογίας περί ουσιώδους και επουσιώδους έλλειψης και πάλι οδηγούμαστε στην ανασφάλεια του αβέβαιου χαρακτηρισμού⁴⁶.

Λόγω έλλειψης σταθερών κριτηρίων η γενικότερη αυτή ανασφάλεια εμφανίζεται και μέσα από τη νομολογία των διοικητικών δικαστηρίων. Έτσι χαρακτηριστικά έγινε δεκτό σε διαγωνισμό για τη συντήρηση των ηλεκτρομηχανολογικών εγκαταστάσεων στις εγκαταστάσεις λιμένος ότι δεν επιδέχεται συμπληρωματικής διόρθωσης η οικονομική προσφορά στην οποία δηλώθηκε, ως σύνολο αποδοχών προσωπικού, το άθροισμά τους με τις ασφαλιστικές εισφορές που βαρύνουν τους εργαζομένους και εξειδικεύθηκε ανακριβώς, αφού οι οικονομικοί φορείς όφειλαν να αναγράψουν στο αντίστοιχο συμπληρωτέο πεδίο του πίνακα ανάλυσης δαπάνης, ο οποίος επισυνάπτεται στην οικονομική προσφορά τους, το ακριβές ποσό των αποδοχών και των εισφορών, ώστε να διαπιστώνεται σαφώς ότι το ύψος του δεν υπολείπεται των ελάχιστων νομίμων ορίων εργασιακού κόστους⁴⁷. Ομοίως σε άλλη απόφαση που αφορούσε την προμήθεια ενός απορριματοφόρου τύπου

⁴⁴ ΣτΕ 505/2021· ΣτΕ ΕπΑν 234/2020· ΔΕφΧαν 18/2022.

⁴⁵ ΔΕφΧαν 5/2021.

⁴⁶ ΔΕφΑθ 414/2023· ΔΕφ Πειρ 315/2023· ΔΕφΤριπ 23/2023.

⁴⁷ ΔΕφίωαν 15/2023 «...Η αντίθετη παραδοχή θα προσέκρουε στην αρχή της τυπικότητας των διενεργούμενων διαγωνισμών, όπως ο ένδικος, θα αποδέσμευε τον αναθέτοντα φορέα από την αυστηρή τήρηση των κριτηρίων επιλογής αναδόχου, τα οποία έθεσε, με την διακήρυξη ανάθεσης της σύμβασης της επίμαχης παροχής υπηρεσιών, θα οδηγούσε στην υποβολή ουσιαστικά νέας ή εναλλακτικής οικονομικής προσφοράς από το αιτούν (βλ. ΣτΕ 2646-7/2022, 2514/2022, 1894/2022) και θα παρείχε σε αυτό αθέμιτο πλεονέκτημα, σε σύγκριση με το παρεμβαίνον (βλ. αιτιολογική έκθεση στο σχέδιο του νόμου 4782/2021). Τέλος, η διόρθωση της οικονομικής προσφοράς του αιτούντος στα επίμαχα κεφάλαιά της, μετά από σχετικό αίτημα του αναθέτοντος φορέα θα αντέκειτο στις θεμελιώδεις αρχές της ίσης μεταχείρισης των διαγωνιζομένων και της διαφάνειας, οι οποίες εφαρμόζονται, κατ' άρθρο 18 (§ 1) ν. 4412/2016, σε διαγωνιστικές διαδικασίες, όπως η επίδικη. Η εφαρμογή των αρχών αυτών επιτάσσει να καθορίζονται σαφώς, σε προγενέστερο χρόνο, να δημοσιοποιούνται δε οι ουσιαστικές και διαδικαστικές προϋποθέσεις συμμετοχής σε διαγωνισμό ανάθεσης δημόσιας σύμβασης, ιδίως, μάλιστα, οι υποχρεώσεις των διαγωνιζομένων, ώστε, αφενός να μπορούν οι ενδιαφερόμενοι να γνωρίζουν επακριβώς

περιστρεφόμενου τυμπάνου, για να χρησιμοποιηθεί για τις ανάγκες αποκομιδής απορριμμάτων δήμου, όπου ο υποψήφιος οικονομικός φορέας περιέλαβε στην τεχνική προσφορά του σχέδιο της χοάνης τροφοδοσίας παραλείποντας να αναφέρει τη συνολική της χωρητικότητα, άλλα την απέδειξε έμμεσα από τις αναγραφόμενες διαστάσεις, έγινε δεκτό ότι δεν απέδειξε την πλήρωση του εν λόγω απαιτούμενου όρου της διακήρυξης, αφού μόνο από τις αναγραφόμενες διαστάσεις δεν ήταν ευχερές να υπολογισθεί ο ζητούμενος όγκος, λόγω της χρήσης μαθηματικών τύπων και περίπλοκων μεθόδων, και κρίθηκε ότι δεν συνέτρεχε περίπτωση κλήσεως της αιτούσας από την αναθέτουσα αρχή προκειμένου να υποβάλει διευκρινίσεις επί του επίμαχου σημείου της προσφοράς του, κατ' επίκληση της διάταξης του άρθρου 102 ν. 4412/2016, αφού πρόκειται για μη πλήρωση κρίσιμου τεχνικού χαρακτηριστικού που δεν επιδέχεται συμπλήρωσης και διευκρινίσεων⁴⁸.

Αντίθετα σε διαγωνισμό παροχής υπηρεσιών φύλαξης κρίθηκε νόμιμη η κλήση της αναθέτουσας αρχής για προσκόμιση «συμπληρωματικά» νέων υπεύθυνων δηλώσεων, σχετικά με την αλήθεια των πληροφοριών που περιλαμβάνονται στο βιογραφικό τους, λόγω του ότι οι κατατεθείσες αρχικά είχαν βεβαιωμένο το γνήσιό τους από αναρμόδια αρχή και συγκεκριμένα από δικηγόρο και όχι ψηφιακά. Η εφαρμογή του άρθρου 102 στηρίχθηκε στο επουσιώδες κατά την κρίση του δικαστηρίου ελαττώματος της προσφοράς και ειδικότερα της μη προσήκουσας υποβολής εγγράφου, χωρίς να θεωρείται αποδοχή ουσιωδώς τροποποιηθείσας προσφοράς, που προσδίδει αθέμιτο πλεονέκτημα έναντι των λοιπών συνδιαγωνιζομένων, κατά παράβαση των αρχών της τυπικότητας⁴⁹. Επίσης στον επουσιώδη χαρακτήρα της πλημμέλειας της προσφοράς στηρίχθηκε το δικαστήριο δεχόμενο ότι συνιστά επουσιώδη παράλειψη, η οποία μπορεί να διορθωθεί με την εφαρμογή από την αναθέτουσα Αρχή της διαδικασίας του άρθρου 102 του ν. 4412/2016, η μη υποβολή πιστοποιητικών CE για τα προσφερόμενα από τον υποψήφιο ανάδοχο είδη, μεταφρασμένων στην ελληνική γλώσσα⁵⁰.

τις απαιτήσεις της οικείας διαδικασίας και να εμφορούνται από την πεποίθηση ότι εκείνες ισχύουν για κάθε υποψήφιο ανάδοχο, αφετέρου να είναι εφικτό στον αναθέτοντα φορέα να ασκήσει αποτελεσματικό, με ίσους όρους, έλεγχο της εναρμόνισης των υποβαλλομένων οικονομικών προσφορών προς τα κριτήρια που απαιτούνται, για την κατακύρωση (βλ. ΣτΕ 1894/2022, 983/2021)».

⁴⁸ ΔΕφΧαν 38/2023.

⁴⁹ ΔΕφΠειρ 315/2023 «...Ενόψει των ανωτέρω, εσφαλμένη παρίσταται η κρίση της Ε.Α.ΔΗ.ΣΥ. ότι οι προαναφερθείσες πλημμέλειες στις υπεύθυνες δηλώσεις οδηγούν άνευ ετέρου σε αποκλεισμό της αιτούσας από τη διαγωνιστική διαδικασία. Και τούτο διότι η αποδοχή των εν λόγω δικαιολογητικών από την αναθέτουσα Αρχή δεν ισοδυναμεί, όπως προειπώθηκε, με αποδοχή ουσιωδώς τροποποιηθείσας προσφοράς, ούτε προσδίδει αθέμιτο πλεονέκτημα στην αιτούσα έναντι των λοιπών συνδιαγωνιζομένων, υπό την έννοια ότι την περιάγει σε αδικαιολόγητα ευμενή θέση, κατά παράβαση των αρχών της τυπικότητας, της διαφάνειας και της ίσης μεταχείρισης, όπως εσφαλμένα δέχθηκε η Ε.Α.ΔΗ.ΣΥ., καθόσον, η αιτούσα πληρούσε εξ αρχής την ανωτέρω ουσιαστική προϋπόθεση συμμετοχής, ο δε αποκλεισμός της θα βασιζόταν μόνο στον ανωτέρω τυπικό επουσιώδη λόγο μη προσήκουσας υποβολής εγγράφου. Συνεπώς, η ανωτέρω αιτιολογία της προσβαλλόμενης απόφασης δεν είναι νόμιμη, κατ' αποδοχήν των σχετικών λόγων της κρινόμενης αίτησης, απορριπτομένων ως αβασίμων των αντιθέτων προβαλλόμενων ισχυρισμών της παρεμβαίνουσας...».

⁵⁰ Αφορούσε προμήθεια συσκευών τηλεδιάσκεψης στο πλαίσιο της δράσης, ΔΕφΑΘ 414/2023 «...6. Επειδή, κατά την έννοια των ανωτέρω διατάξεων και των όρων της Διακήρυξης, η οποία αποτελεί το κανονιστικό πλαίσιο που δεσμεύει τόσο την Αρχή που διενεργεί τον διαγωνισμό όσο και τους διαγωνιζόμενους (ΣτΕ Ολ. 1819/2020, ΣτΕ 1440/2022 κ.ά.), τα έγγραφα της προσφοράς οφείλουν, καταρχάς να είναι συντεταγμένα στην Ελληνική Γλώσσα, ή, μεταφρασμένα σε αυτήν, εκτός αν πρόκειται για τα αμιγώς τεχνικά φυλλάδια που εξαιρούνται από την υποχρέωση αυτή (πρβλ. ΣτΕ 1089/2020 Ολ., 827/2019 7μ κ.ά.)... Το Δικαστήριο, σύμφωνα με όσα έγιναν δεκτά στην 6η σκέψη, λαμβάνοντας υπόψη ότι η πλήρωση

Μέσα από αυτή την ενδεικτική αναφορά στη νομολογία των διοικητικών δικαστηρίων προκύπτει σαφώς ότι η εφαρμογή του άρθρου 102 ν. 4412/2016 κινείται στα πλαίσια μιας νομολογιακής κατά περίπτωση θεμελίωσης, χωρίς να εξαιρούνται οι συχνές αποκλείσεις της νομολογίας για το ίδιο νομικό και πραγματικό ζήτημα. Και αυτό είναι λογικό για διοικητικά δικαστήρια της χώρας και συγκεκριμένα τα διοικητικά εφετεία, που καλούνται χωρίς ξεκάθαρο ασφαλές κριτήριο να κρίνουν τον τρόπο εφαρμογής του άρθρου 102 από τις ποικίλες κάθε φορά διατάξεις του κανονιστικού πλαισίου της διακήρυξης. Ωστόσο, τελικά αυτό που πρέπει να απαντηθεί είναι εάν ο ενωσιακός νομοθέτης και κατ' επέκταση ο εθνικός ήθελε μια τέτοια προσέγγιση του άρθρου 102 σε σχέση με τη διάσωση της διαγωνιστικής διαδικασίας και τη διατήρησης της καλύτερης προσφοράς.

IV. ΚΑΤΑΛΗΚΤΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση, με την τροποποίηση του άρθρου επιχειρήθηκε η διεύρυνση του ανταγωνισμού με τον περιορισμό των αδικαιολόγητων αποκλεισμών προσφορών για έλλειψη στοιχείων, που θα μπορούσαν να συμπληρωθούν, χωρίς να διακυβεύεται βέβαια η αρτιότητα των φακέλων των προσφορών αυτών⁵¹. Άλλωστε, ο νόμος προβλέπει τον ενδελεχή έλεγχο της επάρκειας των πρόσθετων πληροφοριών, που θα προσκομισθούν από τον προσφέροντα μετά από σχετική κλήση του. Ο σκοπός του νομοθέτη είναι να συμβάλει στην αποφυγή των υπερβολών κατά την εφαρμογή της αρχής της τυπικότητας και του δυσμενούς αποτελέσματος να αποκλείονται για επουσιώδεις παραλείψεις οικονομικοί φορείς με συνέπεια τον περιορισμό του ανταγωνισμού. Το βέβαιο είναι ότι ο νομοθέτης εναρμονιζόμενος με τη ratio του άρθρου 56 παρ. 3 της Οδηγίας επιθυμεί να δώσει τη δυνατότητα στους οικονομικούς φορείς να συμπληρώνουν εκ των υστέρων ελλείψεις των δηλώσεων και των προσφορών τους και να αντικαθιστούν έγγραφα που είχαν παραλείψει, διασώζοντας τις ελαττωματικές τους προσφορές.

Σίγουρα η σημερινή αντιμετώπιση των διαγωνιστικών διαδικασιών στα πλαίσια του άρθρου 102 δεν συμβάλλει στον ως άνω στόχο. Αυτό που από την πρώτη στιγμή διατρανώθηκε μέσα από τις Οδηγίες ήταν η διάσωση της προσφοράς με την εφαρμογή των αρχών του ανταγωνισμού, της διαφάνειας και της ίσης μεταχείρισης, ώστε να επιτευχθεί ο βασικός στόχος που είναι η σύναψη της σύμβασης στη βάση της επιδίωξης του στόχου value for money. Με τη διάταξη επιχειρήθηκε να ξεπεραστεί το καθεστώς της απόρριψης των προσφορών για επουσιώδη τυπικά ελαττώματα τα οποία σίγουρα δεν ωφέλησαν στο τελικό αποτέλεσμα και δεν ωφελούν στον παραπάνω στόχο.

Για την εξέλιξη της εφαρμογής του άρθρου 102 ν. 4412/2016 σημαντικό ρόλο έπαιξε και η

των τεχνικών προδιαγραφών της Διακήρυξης αποδεικνύεται από τα τεχνικά φυλλάδια των προσφερόμενων από την αιτούσα εταιρεία προϊόντων και από τα υποβληθέντα αμετάφραστα πιστοποιητικά CE, γεγονός που δεν αμφισβητείται από το ως άνω έγγραφο απόψεων της Ε.Α.ΔΗ.ΣΥ. και συνεκτιμώντας και το σχετικό ορθό σκεπτικό της προσβαλλόμενης απόφασης, ανεξαρτήτως του διατακτικού της, που αποκλίνει ανατιολόγητα από το σκεπτικό αυτό, κρίνει ότι η μη υποβολή των ανωτέρω πιστοποιητικών CE για τα προσφερόμενα από την αιτούσα εταιρεία είδη, μεταφρασμένων στην ελληνική γλώσσα συνιστά επουσιώδη παράλειψη, η οποία μπορεί να διορθωθεί με την εφαρμογή από την αναθέτουσα Αρχή της διαδικασίας του άρθρου 102 του ν. 4412/2016, κατά τον σχετικό βασίμως προβαλλόμενο λόγο της αίτησης ακυρώσεως-αναστολής...».

⁵¹ Δ. Ράικος, Προσέγγιση πρόσφατων τροποποιήσεων του Ν. 4412/2016 υπό το πρίσμα των σύγχρονων προκλήσεων του δικαίου δημοσίων συμβάσεων στην post Covid-19 εποχή, Διδικ 2022, σελ. 353 επ. (362).

ερμηνεία που δόθηκε στο άρθρο 56 παρ. 3 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ από το ΔΕΕ, το οποίο επιφύλαξε τελικά στον εθνικό νομοθέτη τη δυνατότητα να θέτει τους κανόνες που μπορούν ουσιαστικά να καταστήσουν ανενεργό τον παραπάνω στόχο. Σε σχέση με τη δυνατότητα συμπλήρωσης και διόρθωσης μιας ελαττωματικής προσφοράς, ουσιαστικά μέσα από τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου διατηρήθηκε η αρχή της τυπικότητας και μάλιστα σε κάποιες περιπτώσεις με την αυστηρή μορφή της, όπως την είχαμε γνωρίσει τα προηγούμενα χρόνια. Με βάση αυτή την προσέγγισή του ΔΕΕ, το Ανώτατο Ακυρωτικό Δικαστήριο και τα διοικητικά εφετεία περιορίστηκαν να ερμηνεύσουν τη διάταξη με βάση επιταγές του κανονιστικού πλαισίου της διακήρυξης. Ενδεχόμενα κάθε άλλη διαφορετική προσέγγιση να ερχόταν σε ευθεία αντίθεση με τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου.

Αυτό πλέον που χρειάζεται με βάση όλα τα παραπάνω είναι η ενδεχόμενη σαφέστερη και πιο αναλυτική παρέμβαση του νομοθέτη να αποσαφηνίσει τις περιπτώσεις, ώστε να θεωρείται επιτρεπτή η συμπλήρωση ή διόρθωση ελαττωματικής προσφοράς, επιβάλλοντας ταυτόχρονα κανόνες σχετικά με ποιες προϋποθέσεις στο κανονιστικό πλαίσιο της διακήρυξης θα ορίζονται ως λόγοι αποκλεισμού της προσφοράς. Μόνο έτσι θα μπορέσουμε ουσιαστικά να επιτύχουμε στη διαγωνιστική διαδικασία την ουσιαστική εφαρμογή του άρθρου 102 ν. 4412/2016. □

Η ΤΕΧΝΗΤΗ ΝΟΗΜΟΣΥΝΗ ΣΤΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ

**Αλεξάνδρα Στράτη-
Βάντζου**

Δρ. Δημοσίου Δικαίου
Νομικής ΑΠΘ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η εισαγωγή συστημάτων τεχνητής νοημοσύνης στη λειτουργία του δημόσιου τομέα δρομολογεί, για λόγους νομιμότητας, και την αναγκαιότητα προσαρμογής του υφιστάμενου κανονιστικού πλαισίου, δηλαδή της διοικητικής διαδικασίας. Το νέο θεσμικό πλαίσιο καθώς και τα νομικά ζητήματα που ανακύπτουν επιχειρεί να ιχνηλατήσει η παρούσα μελέτη.

ABSTRACT

The introduction of artificial intelligence systems into the operation of the public sector initiates, for reasons of legitimacy, the necessity of adapting the existing regulatory framework, i.e. the administrative process. This study attempts to trace the new institutional framework as well as the legal issues that arise.

I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η διοικητική διαδικασία είναι ένα θεσμοθετημένο πλαίσιο κανόνων που διασφαλίζει τη νομιμότητα της δράσης των οργάνων της δημόσιας διοίκησης, καθώς και τα δικαιώματα των πολιτών στη σχέση τους με αυτήν, έχει χαρακτηριστεί δε και ως «παράγοντας για την ενδυνάμωση του κράτους δικαίου»¹.

¹ Βλ. Ε. Πρεβεδούρου, *Η διοικητική διαδικασία ως παράγων ενδυνάμωσης του κράτους δικαίου*, ΘΠΔΔ 6/2023, σελ. 601. Πρβλ. και τις εκεί παραπομπές σε Μ. Martini, "Digitalisierung der Verwaltung", σε: W. Kahl/M. Ludwigs

Η σύγχρονη διοικητική δράση υποστηρίζεται από εξελιγμένες μορφές συστήματα της τεχνολογίας, της πληροφορικής και των τηλεπικοινωνιών (ΤΠΕ) –όπως είναι τα προηγμένα πληροφοριακά συστήματα (ΠΠΣ)– που διασφαλίζουν ευρείες δυνατότητες διασύνδεσης των πολλαπλών υπηρεσιακών κόμβων, άμεσης συνέργειας και διάδρασης με ήχο, εικόνα και κείμενο, ελαχιστοποιώντας ούτω τον απαιτούμενο χρόνο και υπερβαίνοντας κάθε χωροτοπικό περιορισμό.

Τα συστήματα αυτά πλέον έχουν στη διάθεσή τους ένα εντυπωσιακό εργαλείο της ψηφιακής τεχνολογίας, την *Τεχνητή Νοημοσύνη*². Ο «αλγόριθμος», που επινοήθηκε για να σκέφτεται έξυπνα, γρήγορα αλλά κυρίως πολύπλοκα, αποτελεί τη σημαντικότερη σύγχρονη πρόκληση για τη διοικητική διαδικασία, αφού μπορεί ταυτόχρονα αφενός μεν να δημιουργήσει πολλαπλά οφέλη για την εξυπηρέτηση των πολιτών, με την παροχή καλύτερων δημοσίων υπηρεσιών, αφετέρου δε να θέσει σε διακινδύνευση βασικά κατοχυρωμένα δικαιώματά τους³, υπερβαίνοντας τα όρια που θέτουν οι θεμελιώδεις αρχές της χρηστής διοίκησης και του κράτους δικαίου.

Στο παρόν πόνημα θα επιχειρήσουμε να ικνηλατήσουμε το υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο, καθώς και τα νομικά ζητήματα που αναφύονται στο πεδίο της ψηφιοποιημένης διοικητικής διαδικασίας λόγω της εισαγωγής συστημάτων τεχνητής νοημοσύνης.

II. ΤΟ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

Η Ευρωπαϊκή Ένωση, αναγνωρίζοντας τη ραγδαία εξέλιξη της τεχνολογίας στον τομέα της τεχνητής νοημοσύνης, καθώς και την επίδραση που έχουν οι εφαρμογές της στην οικονομία των δεδομένων, επιχειρεί με διαδοχικά νομοθετήματα να διαμορφώσει ένα ισχυρό κανονιστικό πλαίσιο για τον έλεγχό της, επ' ωφελεία της ευρωπαϊκής κοινωνίας και οικονομίας⁴. Τα νομοθετήματα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής διακατέχονται σταθερά από μια ανθρωποκεντρική προσέγγιση και προσβλέπουν στη δημιουργία ενός μελλοντικού κανονιστικού πλαισίου οικοδόμησης εμπιστοσύνης στην ανθρωποκεντρική τεχνητή νοημοσύνη⁵. Η ευρωπαϊκή πολιτική οραματίζεται τη διαμόρφωση ενός «οικοσυστήματος αριστείας και εμπιστοσύνης» ως προς τις εφαρμογές τεχνητής νοημοσύνης

(Hg.), *HVwR*, I, 2021, § 28, ο οποίος εξετάζει τις προκλήσεις που θέτει η ΤΝ για τη δημοκρατική νομιμοποίηση και το κράτος δικαίου καθώς και τις επιταγές ελέγχου που απορρέουν από την έννομη τάξη· και Σπ. Βλαχόπουλο, *Το «εγωιστικό» γονίδιο του δικαίου και το δίκαιο της τεχνητής νοημοσύνης. Από τον ανθρωποκεντρισμό στον οικοκεντρισμό και στους έξυπνους αλγόριθμους*, 2023, σελ. 85 επ.

² Τεχνητή Νοημοσύνη: ένα σύνολο τεχνολογιών που συνδυάζουν δεδομένα, αλγόριθμους και υπολογιστική ισχύ. Βλ. *Λευκή Βίβλος για την Τεχνητή Νοημοσύνη – Η ευρωπαϊκή προσέγγιση της αριστείας και της εμπιστοσύνης*. Βλ. και *Η τεχνητή νοημοσύνη αναφέρεται στην ικανότητα μιας μηχανής να αναπαράγει τις γνωστικές λειτουργίες ενός ανθρώπου, όπως είναι η μάθηση, ο σχεδιασμός και η δημιουργικότητα*, [πnyή](#) (τελευταία πρόσβαση 07.12.2023). Για την έννοια της ΤΝ βλ. και Ν. Θεογνώστου, *Αλγοριθμική Εκτίμηση Αντικτύπου σε σχέση με την Τεχνητή Νοημοσύνη – Η εφαρμογή του Νόμου 4961/2022*, *Επιθεώρηση Δικαίου Πληροφορικής @ Information Law Journal* 1/2023, διαθέσιμο στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 02.02.2024). Για τα είδη της ΤΝ βλ. και Μ. Diwo, *KI: Ihr Wegweiser zu den 4 Arten der Künstlichen Intelligenz*, [πnyή](#) (τελευταία πρόσβαση 02.02.2024).

³ Ιδίως στις περιπτώσεις έκδοσης αποφάσεων κατόπιν διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης, καθώς και καταστρατήγησης των περιορισμών που απορρέουν από τις διατάξεις του ΓΚΠΔ.

⁴ *Λευκή Βίβλος για την Τεχνητή Νοημοσύνη*, ό.π., COM (2020)65 final, COM(2020) 66 final, Ευρωπαϊκή Στρατηγική για τα δεδομένα.

⁵ COM (2019) 168.

στην Ευρωπαϊκή Ένωση, με απόλυτο σεβασμό στις διαχρονικές αξίες και τα δικαιώματα των πολιτών της⁶. Δεδομένου ότι η τεχνητή νοημοσύνη στηρίζεται στην επεξεργασία μεγάλου όγκου δεδομένων, ο τρόπος συλλογής και χρήσης τους πρέπει να θέτει σε προτεραιότητα τα συμφέροντα του ατόμου, σύμφωνα με τις ευρωπαϊκές αξίες, τα θεμελιώδη δικαιώματα και τους κανόνες. Όπως υποστηρίζεται, οι πολίτες θα εμπιστευθούν και θα ενστερνιστούν τις καινοτομίες που βασίζονται σε δεδομένα, μόνον εάν είναι βέβαιοι ότι οποιαδήποτε κοινοχρησία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα στην ΕΕ θα συμμορφώνεται πλήρως με τους αυστηρούς κανόνες της ΕΕ για την προστασία δεδομένων⁷.

Παρότι πολλά κράτη μέλη ήδη έχουν θεσπίσει εθνικά νομοθετήματα για τη χρήση συστημάτων τεχνητής νοημοσύνης στον ιδιωτικό αλλά και στον δημόσιο τομέα, η Ευρωπαϊκή Ένωση ετοιμάζει έναν νέο ευρωπαϊκό κανονισμό (AI Act), ο οποίος έχει εγκριθεί από την επιτροπή νομοθετών και σύντομα θα καταστεί νόμος προς καθολική εφαρμογή, σε μια προσπάθεια συντονισμού των επιμέρους σχετικών νομοθεσιών.

Στην Ελλάδα, το θέμα της ανάπτυξης και χρήσης συστημάτων τεχνητής νοημοσύνης ρυθμίστηκε για πρώτη φορά με τον ν. 4961/2022 (Α', 146, 27.07.2022) «Αναδυόμενες τεχνολογίες πληροφορικής και επικοινωνιών, ενίσχυση της ψηφιακής διακυβέρνησης κ.ά. διατάξεις». Στο πρώτο μέρος του νόμου θεσπίζονται διατάξεις που αφορούν στην ψηφιακή αναβάθμιση της δημόσιας διοίκησης και αποσκοπούν στη δημιουργία ενός κατάλληλου θεσμικού υποβάθρου για τη θεμιτή και ασφαλή αξιοποίηση των δυνατοτήτων της τεχνολογίας τεχνητής νοημοσύνης από φορείς του δημοσίου και του ιδιωτικού τομέα, ενώ στο τρίτο μέρος, προβλέπονται ρυθμίσεις για την εθνική πολιτική διοικητικών διαδικασιών και το Εθνικό Πρόγραμμα Απλούστευσης Διαδικασιών (Ε.Π.Α.Δ.), καθώς και λοιπές διατάξεις ενίσχυσης της ψηφιακής διακυβέρνησης. Σκοπός των διατάξεων αυτών, σύμφωνα με τις ανακοινώσεις της αρμόδιας αρχής, είναι ο εμπλουτισμός των δράσεων που εντάσσονται στο Ε.Π.Α.Δ., η δημιουργία Εθνικής Πολιτικής Διοικητικών Διαδικασιών (Ε.Π.Δ.Δ.) και η περαιτέρω ενίσχυση του ψηφιακού μετασχηματισμού της χώρας καθώς επίσης και της θεσμοθέτησης νέων ψηφιακών υπηρεσιών. Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση, στη βασική στοχοθεσία του νόμου περιλαμβάνονται μεταξύ άλλων: 1) η εφαρμογή μιας ολοκληρωμένης εθνικής στρατηγικής για την ανάπτυξη της τεχνητής νοημοσύνης στην Ελλάδα, η οποία στηρίζεται στις σύγχρονες τεχνολογικές εξελίξεις στον εν λόγω τομέα και 2) η απλούστευση επιμέρους διοικητικών διαδικασιών, η παροχή αναβαθμισμένων υπηρεσιών με ηλεκτρονικά μέσα και η υιοθέτηση βέλτιστων διοικητικών πρακτικών για την τυποποίηση και διαφάνεια των διοικητικών διαδικασιών του δημοσίου μέσω ενός εκσυγχρονισμένου Εθνικού Μητρώου Διαδικασιών⁸. Το νομοθέτημα έχει τη μορφή ενός νόμου-πλαίσου (Rahmengesetz), με γενικές περιγραφικές και εξουσιοδοτικές διατάξεις, που παραπέμπουν σε μεταγενέστερη νομοθετική εξειδίκευση.

⁶ COM (2020) 65 final.

⁷ COM (2020) 66 final, Ευρωπαϊκή Στρατηγική για τα δεδομένα.

⁸ [Link](#) (τελευταία πρόσβαση 08.12.2023).

III. Η ΨΗΦΙΟΠΟΙΗΜΕΝΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ

Με τον ν. 2690/1999 «Κύρωση του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας κ.ά.δ.» ή Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας όπως συνηθίζεται να αποκαλείται, κωδικοποιήθηκε το πρώτον το σύνολο των υφιστάμενων διοικητικών διαδικασιών του κράτους, κατ' επιταγήν της συνταγματικής διάταξης του άρθ. 76 παρ. 6. Έκτοτε, δαρβίνεια αναγκαιότητα οδήγησε στην (ανα)προσαρμογή πολλών διατάξεων του στα νέα δεδομένα, ιδίως ως προς την εισαγωγή και χρήση της τεχνολογίας της πληροφορικής και των επικοινωνιών στη μεθοδολογία της διοικητικής δράσης⁹. Η δε συνταγματική πρόβλεψη της συμμετοχής όλων, του κράτους και των πολιτών, στην Κοινωνία της Πληροφορίας (άρθ. 5 και 9Α Σ.)¹⁰ νομιμοποιεί σε υπέρτατο θεσμικό επίπεδο κάθε εξελικτική αναβάθμιση των προϊόντων της πληροφορικής τεχνολογίας στην υπηρεσία της σύγχρονης λειτουργίας του κράτους.

Με την πλέον πρόσφατη θέσπιση του ν. 4961/2022 (Α', 146) εισάγεται στη διοικητική πρακτική η δυνατότητα χρήσης συστημάτων τεχνητής νοημοσύνης ως σύγχρονη μέθοδος ψηφιακής διακυβέρνησης, και στο πλαίσιο της αρχής της απλούστευσης των διαδικασιών.

Βάσει του εθνικού προγράμματος για τον ψηφιακό μετασχηματισμό του κράτους διαμορφώθηκε η Εθνική Πολιτική Διοικητικών Διαδικασιών (ΕΠΔΔ)¹¹, που αποτελεί το ενιαίο πλαίσιο για τη διαρκή αναβάθμιση των διοικητικών διαδικασιών του Δημοσίου και την καταπολέμηση της γραφειοκρατίας προς όφελος όλων. Στόχοι της είναι η βελτίωση της καθημερινότητας των πολιτών και η υποστήριξη της οικονομικής ανάπτυξης. Η ΕΠΔΔ βασίζεται σε τρεις αλληλένδετους πυλώνες¹²: το Εθνικό Μητρώο Διοικητικών Διαδικασιών «Μίτος»¹³ για την καταγραφή των διαδικασιών, το Εθνικό Πρόγραμμα Απλούστευσης Διαδικασιών¹⁴ για τον ανασχεδιασμό και την απλούστευση των διαδικασιών, και το Παρατηρητήριο Γραφειοκρατίας¹⁵ για την αξιολόγηση των επιπτώσεων από τις δράσεις απλούστευσης.

«Απλούστευση διαδικασιών» είναι η συνεχής και συστηματική αναθεώρηση των νομοθετικών και γενικότερα των κανονιστικών ρυθμίσεων και διοικητικών πρακτικών που καθορίζουν τις διοικητικές διαδικασίες, ώστε να είναι συμβατές με τις αρχές της καλής νομοθέτησης και της αποτελεσματικής λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών προς εξυπηρέτηση του πολίτη και της επιχείρησης¹⁶. Επιβάλλεται δε ως αναγκαιότητα για την αντιμετώπιση της πολυπλοκότητας των διοικητικών διαδικασιών.

⁹ Βλ. ιδίως τις τροποποιήσεις που επέφεραν ο ν. 4934/2022 (Α'100) και ο ν. 4962/2022 (Α'148), με τις οποίες θεσπίζεται η υποχρέωση όλων των φορέων του δημοσίου και του ιδιωτικού τομέα να κάνουν αποδεκτά τα έγγραφα τα οποία έχουν εκδοθεί από την Ενιαία Ψηφιακή Πύλη της Δημόσιας Διοίκησης.

¹⁰ «Καθένας έχει δικαίωμα συμμετοχής στην κοινωνία της πληροφορίας. Η διευκόλυνση της πρόσβασης στις πληροφορίες που διακινούνται ηλεκτρονικά, καθώς και της παραγωγής, ανταλλαγής και διάδοσής τους αποτελεί υποχρέωση του Κράτους, τηρουμένων πάντοτε των εγγυήσεων των άρθρων 9, 9Α και 19» (Σύνταγμα άρθρο 5Α παρ. 2).

¹¹ Άρθ. 67 ν. 4961/2022 (Α', 146).

¹² [Πηγή](#) (τελευταία πρόσβαση 08.12.2023).

¹³ Άρθ. 68 ν. 4961/2022 (Α', 146). Βλ. και [link](#) (τελευταία πρόσβαση 08.12.2023).

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Άρθ. 70 ν. 4961/2022 (Α', 146).

¹⁶ Σύμφωνα με την υπ' αριθμ. ΔΙΑΔΙΠΥΔ/ΤΣΠΕΑΔ/Φ.18/οικ.9462/1 Απριλίου 2016 (ΑΔΑ: 7Ω8Π465ΦΘΕ-ΜΡΟ) του ΥΠ.ΕΣ, [πηγή](#) (τελευταία πρόσβαση 08.12.2023).

Για την αντιμετώπιση άλλωστε της «πολυπλοκότητας»¹⁷ του σύγχρονου κόσμου, εφευρέθηκαν και τα μαθηματικά μοντέλα τεχνητής νοημοσύνης που έχουν σχεδιαστεί να επεξεργάζονται και να αναλύουν μεγάλους όγκους δεδομένων¹⁸. Με τον όρο «Τεχνητή Νοημοσύνη» (Artificial Intelligence) χαρακτηρίζεται ένας τομέας της επιστήμης των υπολογιστών και της μηχανικής που επικεντρώνεται στη δημιουργία ευφυών μηχανών, ικανών να εκτελούν εργασίες που συνήθως απαιτούν ανθρώπινη νοημοσύνη, όπως η αναγνώριση ομιλίας ή εικόνων, η λήψη αποφάσεων και η μηχανική μάθηση¹⁹. Η μηχανική μάθηση, ως υποσύνολο της τεχνητής νοημοσύνης, βασίζεται στη χρήση αλγορίθμων και στατιστικών μοντέλων, βάσει των οποίων οι μηχανές βελτιώνουν την αποδοτικότητά τους μαθαίνοντας από υφιστάμενα δεδομένα. Ο δε «αλγόριθμος», που μπορεί να χρησιμοποιηθεί από μια υπολογιστική μηχανή ως ένας ακριβής και συστηματικός τρόπος προσέγγισης ενός προβλήματος, δεν είναι τίποτα περισσότερο από ένα σύνολο οδηγιών ή διαδικασιών προοριζόμενων για την επίλυση του προβλήματος ή την ολοκλήρωση μιας εργασίας²⁰. Στον συμβατικό μας κόσμο, της διοικητικής πρακτικής, η ερμηνεία αυτή του αλγορίθμου παραπέμπει στις «εγκύκλιες οδηγίες» που διαχέονται από την κορυφή της διοικητικής πυραμίδας προς την ενεργούσα βάση για ομοίμορφη εκτέλεση και εφαρμογή της διοικητικής νομοθεσίας. Το δε «τέχνημα»²¹ που θα κατασκευαστεί για την εξυπηρέτηση της σύγχρονης διοικητικής διαδικασίας, θα έχει τις ιδιότητες που «εμείς» θα του προσδώσουμε και τη μορφή που «εμείς» θα σχεδιάσουμε²²!

Η Τεχνητή Νοημοσύνη (ΤΝ) επομένως είναι ένα εργαλείο της επινοητικής ικανότητας του ανθρώπου²³, ένα δημιούργημα της «ανθρώπινης ευφυΐας», για να βελτιώσει τον τρόπο ζωής του στην αέναη πορεία και εξέλιξή του στον χρόνο. Η εισαγωγή και χρήση της –ειδικά στον τομέα της χειμαζόμενης, από τη γραφειοκρατία και τις διαχρονικές παθογένειες, ελληνικής δημόσιας διοίκησης²⁴– εφόσον γίνει με τρόπο ορθολογικό, και κυρίως ρεαλιστικό, μόνο οφέλη θα μπορούσε να προσιωνίζει²⁵.

¹⁷ Βλ. Η. Α. Simon, *Οι Επιστήμες του Τεχνητού*, (Κ. Π. Αναγνωστόπουλος Εισαγ.-Μτφρ.-Σημ.), 2006, σελ. 261 επ.

¹⁸ Βλ. [Ανοιχτά δεδομένα και τεχνητή νοημοσύνη: το ισχυρό δίδυμο για την πρόοδο](#), [πηγή](#) (τελευταία πρόσβαση 21.07.2023).

¹⁹ Βλ. *Η Τεχνητή Νοημοσύνη και Εμείς*, ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ, Ιούνιος 2023, σελ. 26.

²⁰ Βλ. *Ibidem*, χρήσιμοι όροι, σελ. 26.

²¹ «Ότι κατασκευάζει ο άνθρωπος μπορεί να θεωρηθεί ως προσαρμοστικό σύστημα. Ως τέτοιο, θα διαχωριζόταν σε ένα εσωτερικό σύστημα (το ίδιο το τέχνημα), ένα εξωτερικό περιβάλλον και τους στόχους του», Βλ. Η. Α. Simon, *Οι Επιστήμες του Τεχνητού*, ό.π., σελ. 13.

²² Βλ. *Ibidem*, σελ. 181 επ.

²³ Παρά το γεγονός ότι η ΤΝ συνδέεται με το φαινόμενο που αποκαλείται «έλευση των μηχανών» (rise of the machines), θα πρέπει να αναγνωρίσουμε ότι οι άνθρωποι εμπλέκονται σε κάθε στάδιο της ανάπτυξης και της εφαρμογής τεχνολογιών, βλ. [link](#) (τελευταία πρόσβαση 29.01.2024).

²⁴ Για την ικνηλάτηση της διαχρονικότητας των παθογενειών της ελληνικής δημόσιας διοίκησης βλ. και την πολύ ενδιαφέρουσα παρουσίαση του Χ. Λ. Βάντζου, *Η Δημόσια Διοίκηση και ο ρόλος της στην Ανάπτυξη της Ελλάδας*, Διαδικτυακή Εκδήλωση του IRS Thoukydides, στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 02.02.2024).

²⁵ ΑΙ: Μπορεί να προβλέψει το ποσοστό επιβίωσης από την «πιο θανατηφόρα μορφή» καρκίνου του εγκεφάλου, [πηγή](#) (τελευταία πρόσβαση 02.02.2024).

IV. Η ΤΕΧΝΟΛΟΓΙΑ ΤΗΣ ΤΕΧΝΗΤΗΣ ΝΟΗΜΟΣΥΝΗΣ (ΤΝ) ΣΤΗΝ ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ

Ενώ οι επιστήμονες μιλούσαν για ΤΝ εδώ και πενήντα περίπου χρόνια²⁶, το τελευταίο διάστημα πλανάται μια παγκόσμια υπερβολή στα όρια της υστερίας γύρω από το θέμα αυτό²⁷. Οι κυβερνήσεις προσπαθούν, με εθνικά νομοθετήματα να καλύψουν το κενό της (απαιτούμενης) διεθνούς θεσμικής θωράκισης μιας εφεύρεσης, που φαίνεται να είναι ανεξέλεγκτη και μοιάζει να γίνεται απειλή λόγω της δυναμικής και των ενεργειακών αναγκών της αλλά και κίνδυνος για την ίδια την ύπαρξη του ανθρώπινου γένους λόγω των ασύλληπτων δυνατοτήτων της²⁸. Ωστόσο, η επιτάχυνση της ρύθμισής της²⁹ αποτελεί μια αναγκαία πρόκληση σε ένα ιδιαίτερα αβέβαιο και ασταθές διεθνές περιβάλλον που μοιάζει ανήμπορο να ελέγξει τα οδυνηρά αποτελέσματα των λανθασμένων επιλογών του στα σοβαρά και σημαντικά σύγχρονα ζητήματα.

Με τον ν. 4961/2022 «Αναδυόμενες τεχνολογίες πληροφορικής και επικοινωνιών, ενίσχυση της ψηφιακής διακυβέρνησης κ.ά. διατάξεις» (Α΄, 146) επιχειρείται στη χώρα μας μια κατ' αρχήν ρύθμιση των συστημάτων τεχνητής νοημοσύνης, που θα επιλεγούν για την υποστήριξη των λειτουργιών του δημοσίου (αλλά και του ιδιωτικού) τομέα.

Όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται στο πρώτο άρθρο του πρώτου μέρους του νομοθετήματος, ο σκοπός του είναι διττός: αφενός μεν να δημιουργηθεί το κατάλληλο θεσμικό υπόβαθρο, ώστε να μπορεί η νέα τεχνολογία της τεχνητής νοημοσύνης να αξιοποιηθεί από τους φορείς του δημοσίου και του ιδιωτικού τομέα με τρόπο ασφαλή (τεχνική διάσταση) και θεμιτό (δικαιϊκή διάσταση), αφετέρου δε να ενισχυθεί η ανθεκτικότητα της δημόσιας διοίκησης απέναντι σε ενδεχόμενες απειλές στον κυβερνοχώρο³⁰ (άρθ. 1, Μέρος Α΄, ψηφιακή αναβάθμιση της δημόσιας διοίκησης).

²⁶ Στην επιστημονική κοινότητα η Τεχνητή Νοημοσύνη εμφανίστηκε ως όρος για πρώτη φορά τη δεκαετία του 1950, όταν ο μαθηματικός Α. Turing δημοσίευσε το περίφημο άρθρο του *Computing Machinery and Intelligence*. Λίγα χρόνια αργότερα, το 1956, ο J. McCarthy έπλασε τον όρο «Τεχνητή Νοημοσύνη». Βλ. C. Smith, *The History of Artificial Intelligence*, 2006. Βλ. [link](#) (τελευταία πρόσβαση 29.01.2024).

²⁷ Ιδιαίτερα μετά την κατασκευή και εμπορία του ChatGPT από την OpenAI.

²⁸ Βλ. «Σεισμός» στην AI: Η τρομακτική ανακάλυψη που «θα μπορούσε να καταστρέψει την ανθρωπότητα», [πnyή](#) (τελευταία πρόσβαση 24.11.2023)· AI: Σε κίνδυνο η υγεία εκατομμυρίων ανθρώπων προειδοποιούν επιστήμονες, [πnyή](#) (τελευταία πρόσβαση 11.05.2023)· Ε. Μασκ: Φτιάχνω τεχνητή νοημοσύνη για να σώσω την ανθρωπότητα, [πnyή](#) (τελευταία πρόσβαση 18.07.2023)· Τεχνητή νοημοσύνη: Στρατιωτικό drone «σκότωσε» τον χειριστή του σε προσομοίωση επειδή το εμπόδιζε!, [πnyή](#) (τελευταία πρόσβαση 02.06.2023)· Τ. Φρίντμαν: Η ανθρωπότητα ανοίγει ταυτόχρονα δύο γιγάντια κουτιά της Πανδώρας, [πnyή](#) (τελευταία πρόσβαση 15.06.2023)· N. Klein, «Δεν είναι απειλή η AI, αλλά αυτοί που την εξαπολύουν σε έναν παρηκμασμένο καπιταλισμό», [πnyή](#) (τελευταία πρόσβαση 16.05.2023)· Αυθεντίες της AI προειδοποιούν: Σταματήστε τα συστήματα, υπάρχουν κίνδυνοι, [πnyή](#) (τελευταία πρόσβαση 29.01.2024).

²⁹ Η Ευρώπη προχωρά σε δημιουργία νομικού πλαισίου για την τεχνητή νοημοσύνη, [πnyή](#) (τελευταία πρόσβαση 12.05.2023).

³⁰ Βλ. Κυβερνοχώρος ο [κινερνοχώρος]: (πληροφ.) ένας εικονικός, πλασματικός χώρος που δημιουργείται με τη χρήση ηλεκτρονικού υπολογιστή και συνήθως σε σύνδεση με το ίντερνετ, [πnyή](#) (τελευταία πρόσβαση 27.01.2024). Με τον όρο κυβερνοχώρος (ο οποίος επικράτησε του κυβερνοδιαστήματος) υποδηλώνεται το περιβάλλον που έχει δημιουργηθεί από δίκτυα επικοινωνιών που χρησιμοποιούν ηλεκτρονικούς υπολογιστές. Σύμφωνα με τη Λ. Μυριβήλη (PhD) «ο κυβερνοχώρος αναφέρεται ως ψηφιακός τόπος της τεχνοεπιστήμης, για άλλους είναι ένας ιδιαίτερος χώρος διεπαφής υποκειμένων, πρακτικών και τεχνολογιών. Μερικές φορές ο κυβερνοχώρος παρουσιάζεται ως χώρος διαφυγής απ' την "πραγματικότητα", αφού σε αυτόν μπορούμε να μεταμορφωνόμαστε κατά βούληση. Άλλες φορές πάλι φαντάζει ως υβριδικός χώρος μέσα στον οποίο συμφιλώνονται και μετουσιώνονται πολιτισμικοί πόλοι». Ο κυβερνοχώρος μοιάζει με το

Στις δε αντικειμενικές επιδιώξεις του (άρθ. 2) περιλαμβάνονται τόσο η συμπλήρωση του υφιστάμενου πλαισίου για την κυβερνοασφάλεια, που αποτελεί και πρόταγμα της ευρωπαϊκής πολιτικής για την κυβερνοασφάλεια³¹, όσο και η διαμόρφωση του κατάλληλου θεσμικού πλαισίου εγγυήσεων για την αναζήτηση της ευθύνης προσώπων και διαδικασιών κατά τη χρήση συστημάτων τεχνητής νοημοσύνης, μέσω της ενίσχυσης των αρχών της λογοδοσίας και της διαφάνειας, ώστε να επιτυγχάνεται η μέγιστη κατά το δυνατόν προστασία των δικαιωμάτων των προσώπων (φυσικών και νομικών). Όπως προκύπτει, κατά τη χρήση συστημάτων τεχνητής νοημοσύνης, εισάγεται νεωτερική διατύπωση περί απόδοσης ευθύνης εκτός από τα εμπλεκόμενα πρόσωπα και στις επιλεγείσες διαδικασίες.

Την ευθύνη του ελέγχου για την τήρηση των ως άνω αρχών καθώς και για την ακεραιότητα του τρόπου λειτουργίας των συστημάτων τεχνητής νοημοσύνης στους δημόσιους φορείς έχει η Εθνική Αρχή Διαφάνειας (ΕΑΔ), όπως προβλέπεται στο άρθ. 6 παρ. 3, η οποία καθίσταται αρμόδια να διαχειρίζεται και να αξιολογεί σχετικές καταγγελίες και αναφορές περί παράβασης των υποχρεώσεων διαφάνειας και δημοσιότητας που περιγράφονται στις παρ. 1 και 2 του εν λόγω άρθρου (6).

Η σπουδαιότητα της νομοθετικής ρύθμισης αναδεικνύεται και από την αυστηρότητα του κειμένου κατά τη διατύπωση των υποχρεώσεων των φορέων που χρησιμοποιούν συστήματα τεχνητής νοημοσύνης: αλγοριθμική εκτίμηση αντικτύπου, δημόσια πληροφόρηση (διαφάνεια), καθήκον ενημέρωσης, τήρηση μπτρώου συστημάτων (άρθρα 5, 6 και 8).

Χαρακτηριστική επίσης είναι και η διατύπωση στο άρθρο 3 του Β' Κεφαλαίου ως προς τον απόλυτο σεβασμό των διατάξεων της εθνικής και ενωσιακής νομοθεσίας περί προστασίας των προσωπικών δεδομένων και της ιδιωτικής ζωής των φυσικών προσώπων. Επιβάλλεται η «καθ' οιονδήποτε τρόπο» διασφάλιση των δικαιωμάτων και των υποχρεώσεων που απορρέουν από το σχετικό θεσμικό πλαίσιο κατά την επεξεργασία προσωπικών δεδομένων, όταν χρησιμοποιούνται συστήματα τεχνητής νοημοσύνης.

Σύμφωνα με τις γενικές διατάξεις, η χρήση συστημάτων τεχνητής νοημοσύνης από τους φορείς του δημοσίου τομέα³² επαφίεται μεν στη διακριτική τους ευχέρεια (δύναται άρθ. 4 παρ. 1) να τα ενσωματώσουν στη λειτουργία τους, πρέπει όμως να προϋπάρχει ειδική διάταξη νόμου που να προβλέπει ρητά τη χρήση αυτή. Επιπλέον, η ειδική αυτή διάταξη πρέπει να περιλαμβάνει και τις κατάλληλες εγγυήσεις για την προστασία των δικαιωμάτων των φυσικών ή νομικών προσώπων των οποίων τα δικαιώματα επηρεάζονται από αποφάσεις ή πράξεις, που απορρέουν από τη συμμετοχή

Λευκό τρίγωνο της εικόνας, που εμφανίζεται εικονικά, που δεν υπάρχει πουθενά, ενώ ενώνει υπολογιστές σε όλον τον κόσμο, [πnyή](#) (τελευταία πρόσβαση 19.12.2023).



³¹ Κυβερνοασφάλεια: Πώς αντιμετωπίζει η ΕΕ τις κυβερνοαπειλές. Η ΕΕ αναπτύσσει δράση σε διάφορα μέτωπα για να προωθήσει την κυβερνοανθεκτικότητα, να καταπολεμήσει το κυβερνοέγκλημα και να ενισχύσει τη διπλωματία και την άμυνα στον κυβερνοχώρο, [πnyή](#) (τελευταία πρόσβαση 19.12.2023).

³² Ο δημόσιος τομέας όπως αυτός προσδιορίζεται στο άρθ. 1 παρ. α' ν. 4270/2014 (ΦΕΚ Α', 143).

συστημάτων τεχνητής νοημοσύνης στη διαδικασία ή στην υποστήριξη της διαδικασίας λήψης ή έκδοσής τους, αντίστοιχα (άρθ. 4 παρ. 1).

Αξιοπρόσεκτη είναι πάντως και η εξαίρεση από το πεδίο εφαρμογής του Β΄ Κεφαλαίου –που περιλαμβάνει τις ρυθμίσεις για την ανάπτυξη της τεχνητής νοημοσύνης– των Υπουργείων Εθνικής Άμυνας και Προστασίας του Πολίτη και των εποπτευόμενων από αυτούς φορέων, καθώς και της Εθνικής Υπηρεσίας Πληροφοριών (ΕΥΠ) (άρθ. 4 παρ. 2), καθότι οι Αρχές αυτές διαχειρίζονται το σύνολο των προσωπικών δεδομένων των πολιτών, και οι αποφάσεις που λαμβάνουν εφαρμόζονται καθολικά.

V. ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΙΣ ΤΩΝ ΦΟΡΕΩΝ

Κατεξοχήν υποχρέωση κάθε Φορέα του Δημοσίου, κατά την ενάσκηση των αρμοδιοτήτων του, είναι ο σεβασμός και η προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών στο πλαίσιο της ορθολογικής διοικητικής λειτουργίας του οργανωμένου κράτους και της κοινωνικής αποστολής του να θεραπεύει το γενικό συμφέρον³³. Στην εποχή της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης βασική αποστολή του σύγχρονου κράτους είναι η διασφάλιση των δικαιωμάτων των πολιτών έναντι του αναδυόμενου κινδύνου καταστρατήγησής τους από την ευρεία χρήση εφαρμογών της τεχνολογίας των πληροφοριών και της ισότιμης –στη συνταγματικά (και υπερεθνικά) κατοχυρωμένη– συμμετοχής τους στην Κοινωνία της Πληροφορίας (άρθ. 5Α Σ.). Το περιεχόμενο λοιπόν του επικαιροποιημένου δημοσίου συμφέροντος στην εποχή της τεχνητής νοημοσύνης αφορά στη θέσπιση κανόνων που να οριοθετούν το πλαίσιο λειτουργίας των αντίστοιχων συστημάτων τεχνολογίας, όταν αυτά ενσωματώνονται στο διοικητικό οικοσύστημα και λειτουργούν για την εξυπηρέτηση γραφειοκρατικών αναγκών του δημοσίου³⁴.

Μια πρώτη υποχρέωση ενός δημόσιου φορέα που αποφασίζει να χρησιμοποιήσει τη νέα τεχνολογία της Τεχνητής Νοημοσύνης για την υποστήριξη των διοικητικών του λειτουργιών, και πριν τεθεί σε λειτουργία το σχετικό σύστημα, είναι να εκπονήσει *αλγοριθμική εκτίμηση αντικτύπου*³⁵ αναφορικά με τα δικαιώματα των πολιτών τους οποίους θα επηρεάσουν οι πράξεις και αποφάσεις που θα ληφθούν αλλά και του εν γένει διοικητικού οικοσυστήματος. Σύμφωνα με την άποψη που φαίνεται να επικρατεί, μια αλγοριθμική εκτίμηση στοχεύει στη διερεύνηση των

³³ Όπως μετ' επιτάσεως επισημαίνει ο αείμνηστος καθηγητής Α. Τάχος, «η δημόσια διοίκηση έχει συσταθεί για να υπηρετεί κοινωφελή σκοπό, θεραπεύοντας τις ανάγκες του κοινωνικού συνόλου, του Λαού». Βλ. Α. Ι. Τάχος, *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*, 7^η έκδ., 2003, σελ. 19.

³⁴ Η Λ. Μήτρου υποστηρίζει ότι η τεχνολογική διάσταση της ΚτΠ επικυριαρχεί στην κοινή αντίληψη και ο εξελικτικός χαρακτήρας των ΤΠΕ εντοπίζεται ακριβώς στο ότι πρόκειται για τεχνολογίες που αποσκοπούν στην επέκταση της δύναμης του ανθρώπινου μυαλού. Βλ. Λ. Μήτρου, «Το δικαίωμα συμμετοχής στην Κοινωνία της Πληροφορίας», σε: Θ. Παπαχρίστου/Τ. Βιδάλη/Λ. Μήτρου/Α. Τάκη, *Το δικαίωμα συμμετοχής στην Κοινωνία της Πληροφορίας*, 2006, σελ. 35-56, σελ. 2 επ.

³⁵ Αλγοριθμική Εκτίμηση Αντικτύπου: Πριν τη χρήση συστήματος ΤΝ, πέρα από την εκτέλεση εκτίμησης αντικτύπου του Κανονισμού (ΕΕ) 2016/679 («ΓΚΠΔ»), κάθε φορέας έχει την υποχρέωση να εκπονήει και αλγοριθμική εκτίμηση αντικτύπου για την αξιολόγηση των κινδύνων που ενδέχεται να προκύπτουν για τα δικαιώματα, τις ελευθερίες και τα έννομα συμφέροντα των προσώπων που επηρεάζονται από το σύστημα αυτό. Με Προεδρικό Διάταγμα εξειδικεύονται οι κατάλληλες εγγυήσεις για την προστασία των δικαιωμάτων των προσώπων που επηρεάζονται από τη χρήση συστημάτων ΤΝ, [πnyή](#) (τελευταία πρόσβαση 29.01.2024).

τυχόν επιπτώσεων που μπορεί να έχει το εφαρμοζόμενο αλγοριθμικό σύστημα στα ανθρώπινα δικαιώματα και στα προσωπικά δεδομένα ειδικά, ή γενικά, του πιθανού κοινωνικού, οικονομικού και ηθικού αντικτύπου³⁶.

Η αλγοριθμική εκτίμηση αντικτύπου της παρ. 1 του άρθ. 5 του νόμου για την τεχνητή νοημοσύνη λειτουργεί ως αυτοτελής υποχρέωση της διοίκησης, πριν εισάγει στις εφαρμογές της το σύστημα ΤΝ, και ανεξάρτητα από την προβλεπόμενη στο άρθ. 35 του Γενικού Κανονισμού Προστασίας Δεδομένων γενική υποχρέωση εκπόνησης εκτίμησης αντικτύπου³⁷ ως προς την προστασία των προσωπικών δεδομένων, όπως άλλωστε ρητά προβλέπεται στην παρ. 3 του άρθρου³⁸. Αρμόδια αρχή για να διαπιστώσει τη συμμόρφωση του φορέα στην υποχρέωσή του αυτή αλλά και στο περιεχόμενό της, καθίσταται δια του άρθ. 6 παρ. 3 του νόμου η Εθνική Αρχή Διαφάνειας³⁹.

Κατά την εκτίμηση του κινδύνου πρωτεύουσα είναι η αρχή της αναλογικότητας, σύμφωνα με τις υποπαραγράφους 2α' και 2στ', όπου αναφέρεται ότι πρέπει να λαμβάνεται υπόψιν ο επιδιωκόμενος σκοπός, και συγκεκριμένα ποιο είναι το δημόσιο συμφέρον που καθιστά αναγκαία τη χρήση του συστήματος (παρ. 2α'), σε συνδυασμό με το προσδοκώμενο όφελος που θα έχει η χρήση του για το κοινωνικό σύνολο (παρ. 2στ'). Το γενικότερο δημόσιο συμφέρον εν προκειμένω αφορά στη χρήση συστημάτων ΤΝ στον δημόσιο τομέα με διασφάλιση της διαφάνειας, της δυνατότητας για επεξήγηση των αλγορίθμων και της εφαρμογής μηχανισμών λογοδοσίας, όπως εξάλλου προκύπτει και από τις διεθνείς κατευθυντήριες αρχές του ΟΟΣΑ⁴⁰. Η νομική έννοια που θα κληθεί να ελέγξει ο δικαστής, εφόσον προκύψουν ζητήματα δικαστικής διερεύνησης, είναι εκείνη του υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος, καθώς με τις διατάξεις θεμελιώνονται επεμβάσεις ιδιαίτερης

³⁶ Βλ. Ν. Θεογνώστου, *Αλγοριθμική Εκτίμηση Αντικτύπου*, ό.π., σελ. 5: *Η Αλγοριθμική Εκτίμηση Επιπτώσεων (Algorithmic Impact Assessment-AIA-) προσδιορίζει τη διαδικασία αξιολόγησης του πιθανού κοινωνικού, οικονομικού και ηθικού αντίκτυπου ενός αλγοριθμικού συστήματος, συνήθως πριν από την ανάπτυξή του αλλά και κατά την φάση της εφαρμογής του ... η αλγοριθμική εκτίμηση φαίνεται να αφορά το σύνολο των επιπτώσεων που μπορεί να έχει ένα αλγοριθμικό σύστημα στα ανθρώπινα δικαιώματα, την κοινωνία, και όχι μόνο στον τομέα των προσωπικών δεδομένων, όπως ορίζονται στον ΓΚΠΔ.*

³⁷ Η εκτίμηση αντικτύπου σχετικά με την προστασία δεδομένων (ΕΑΠΔ) προβλέπεται στο άρθρο 35 του [ΓΚΠΔ](#). Συγκαταλέγεται μεταξύ των εργαλείων εκπλήρωσης της κατ' άρθρο 5 παρ. 2, σε συνδυασμό με τα άρθρα 24 παρ. 1 και 32 ΓΚΠΔ, [αρχής της λογοδοσίας](#) καθώς επιτρέπει στους υπευθύνους επεξεργασίας να συμμορφώνονται με τις απαιτήσεις του ΓΚΠΔ όποτε σχεδιάζεται ή υλοποιείται επεξεργασία δεδομένων με υψηλό κίνδυνο αλλά και να αποδεικνύουν ότι εφαρμόζουν και εν γένει λαμβάνουν τα ενδεδειγμένα μέτρα για τη διασφάλιση της συμμόρφωσης αυτής. Ειδικότερα, σύμφωνα με το άρθρο 35 παράγραφος 1 του ΓΚΠΔ, η διενέργεια ΕΑΠΔ απαιτείται όταν ένα είδος επεξεργασίας «ενδέχεται να επιφέρει υψηλό κίνδυνο για τα δικαιώματα και τις ελευθερίες των φυσικών προσώπων». Συναφώς, οι υπεύθυνοι επεξεργασίας οφείλουν να αξιολογούν σε διαρκή βάση το επίπεδο του κινδύνου των πράξεων επεξεργασίας προκειμένου να εξακριβώνουν αυτές που ενέχουν υψηλό κίνδυνο ώστε να προβούν σε διενέργεια ΕΑΠΔ. Βλ. Αρχή Προστασίας Δεδομένων, *Εκτίμηση αντικτύπου και προηγούμενη διαβούλευση*, στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 29.01.2024).

³⁸ Μάλιστα, όπως υποστηρίζεται, η αλγοριθμική εκτίμηση αντικτύπου αποτελεί μια πιο «εξελιγμένη» μορφή του εργαλείου της εκτίμησης αντικτύπου (σε σχέση με εκείνη που προβλέπει ο ΓΚΠΔ), και παράλληλα εξειδίκευση της στα συστήματα που λειτουργούν με τεχνητή νοημοσύνη. Έτσι η Ν. Θεογνώστου, *Αλγοριθμική Εκτίμηση Αντικτύπου*, ό.π., σελ. 5.

³⁹ Βλ. <https://aead.gr/>.

⁴⁰ Βλ. ΟΟΣΑ, *The Strategic and Responsible Use of Artificial Intelligence in the Public Sector of Latin America and the Caribbean*, 22.03.2022, διαθέσιμο στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 29.01.2024).

σημασίας για την ασφάλεια του κοινωνικού συνόλου⁴¹. Όσον αφορά το προσδοκώμενο όφελος, αυτό δύναται να προσδιοριστεί από την αναγκαιότητα μετασχηματισμού του δημοσίου τομέα με την εισαγωγή καινοτόμων τεχνολογιών, για χρήσεις όπως η βελτίωση της αποτελεσματικότητας της κυβέρνησης και της λήψης αποφάσεων, η ενίσχυση των σχέσεων και των υπηρεσιών με τους πολίτες και τις επιχειρήσεις, η αύξηση της δημόσιας ασφάλειας και προστασίας, η ενίσχυση των εκπαιδευτικών συστημάτων⁴². Το όφελος αυτό οριοθετείται από την πρόβλεψη τυχόν κινδύνων και επιπτώσεων που θα μπορούσαν να προκύψουν για ειδικές ομάδες (φυλετικές, εθνοτικές, κοινωνικές ή ηλικιακές) και κατηγορίες του πληθυσμού (όπως τα άτομα με αναπηρία ή χρόνιες παθήσεις), σύμφωνα με τη νομοθετική ρύθμιση.

Επιπλέον, κατά την αλγοριθμική εκτίμηση αντικτύπου, όπως ορίζεται, θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη και πληροφορίες που αφορούν α) τις δυνατότητες, τα τεχνικά χαρακτηριστικά και τις παραμέτρους λειτουργίας του συστήματος (παρ. 2β´) που πρόκειται να εισαχθεί, β) οι κατηγορίες δεδομένων που συλλέγονται, τυγχάνουν επεξεργασίας ή εισάγονται στο σύστημα ή παράγονται από αυτό (παρ. 2δ´), γ) οι κίνδυνοι που ενδέχεται να προκύψουν για τα δικαιώματα, τις ελευθερίες και τα έννομα συμφέροντα των φυσικών ή νομικών προσώπων, στα οποία αφορά ή τα οποία επηρεάζει η λήψη της απόφασης (παρ. 2ε´) και τέλος, δ) το είδος και οι κατηγορίες των αποφάσεων που λαμβάνονται ή των πράξεων που εκδίδονται με τη συμμετοχή του συστήματος ή υποστηρίζονται από αυτό (παρ. 2γ´)⁴³. Ιδιαίτερο προβληματισμό προκαλεί η διάταξη αυτή όσον αφορά την έκδοση διοικητικών πράξεων, καθώς από τη διατύπωση δύναται να εκληφθεί ως επιτρεπτά η έκδοσή της από σύστημα ΤΝ, οπότε τίθεται το ερώτημα: Μπορεί ο αλγόριθμος να καταστεί εκδότης διοικητικής πράξεως ή άλλως διοικητικό όργανο κατά το οργανικό κριτήριο, σύμφωνα με τη γενική θεωρία του διοικητικού δικαίου; Και πώς εντοπίζεται ο εκδότης πράξεως που έχει εκδοθεί με την υποστήριξη συστήματος ΤΝ⁴⁴; Προφανώς, η ειδική διάταξη νόμου κατ' άρθρ. 4 παρ. 1, που προβλέπεται για τη νομιμοποίηση της εισαγωγής συστημάτων τεχνητής νοημοσύνης στη διοικη-

⁴¹ Βλ. Α. Ι. Τάχο, *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 72.

⁴² Βλ. ΟΟΣΑ, *The Strategic and Responsible Use of Artificial Intelligence*, ό.π.

⁴³ Βλ. και το άρθρ. 52 Αυτοματοποιημένη ατομική λήψη αποφάσεων (άρθρο 11 της Οδηγίας) του ν. 4624/2019 (Α', 137) «Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα, μέτρα εφαρμογής του Κανονισμού (ΕΕ) 2016/679 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 27ης Απριλίου 2016 για την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και ενσωμάτωση στην εθνική νομοθεσία της Οδηγίας (ΕΕ) 2016/680 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 27ης Απριλίου 2016 και άλλες διατάξεις».

⁴⁴ Πρβλ. και την πολύ ενδιαφέρουσα σχετική ανάλυση που παραθέτει η Ε. Πρεβεδούρου: «Χαρακτηριστικό του διοικητικού δικαίου είναι η αξιολόγηση των ιδιαιτεροτήτων κάθε περίπτωσης και η προσαρμογή του κανόνα δικαίου σε αυτές για την ατομική ρύθμιση. Συνάδει, λοιπόν, με τις επιταγές του κράτους δικαίου η χρήση αλγορίθμου, ο οποίος εξάγει συμπεράσματα κατόπιν ανάλυσης τυποποιημένων δεδομένων; Ποιος επιλέγει τα δεδομένα αυτά; Πώς θα εντοπιστεί ο εκδότης της πράξης, λαμβανομένου υπόψη ότι η χρησιμοποίηση των λογισμικών συνεπάγεται τη συμμετοχή των ιδιωτών που τα σχεδίασαν και τα προγραμματίζουν στην εκτέλεση του διοικητικού έργου; Πώς θα ασκηθεί το θεμελιώδες δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης και πώς θα εκπληρωθεί η υποχρέωση αιτιολόγησης της απόφασης; Είναι, άραγε, η μέθοδος λειτουργίας του αλγορίθμου και τα στάδια διαμόρφωσης της κρίσης του κατανοητά και εξηγήσιμα, ώστε να μπορεί να αιτιολογηθεί η απόφασή του κατά τρόπο που επιτρέπει, αφενός, την κατανόησή της από τον αποδέκτη της απόφασης και, αφετέρου, τον έλεγχο από τον δικαστή; Είναι, προφανώς, αναγκαία η θέσπιση ειδικού κανονιστικού πλαισίου που διέπει τον σχεδιασμό και τη λειτουργία τους. Επίσης ο ιδιώτης θα πρέπει να διαθέτει αποτελεσματικά μέσα άμυνας, ιδίως διοικητικές προσφυγές, προκειμένου να μπορεί να ανατρέψει το πόρισμα που απορρέει από την εφαρμογή του αλγορίθμου», Ε. Πρεβεδούρου, *Η διοικητική διαδικασία*, ό.π.

τική διαδικασία δεν είναι αρκετή, και θα πρέπει σε επόμενο στάδιο να συμπληρωθεί με ειδικές ρυθμίσεις που θα αντιμετωπίζουν τα συγκεκριμένα ζητήματα⁴⁵.

Και ενώ η αλγοριθμική εκτίμηση αντικτύπου του άρθ. 5 υλοποιεί την αρχή της λογοδοσίας, στο επόμενο άρθ. 6 κατοχυρώνεται η αρχή της διαφάνειας, σύμφωνα με την οποία κάθε δημόσιος φορέας που χρησιμοποιεί σύστημα τεχνητής νοημοσύνης στη λειτουργία του παρέχει δημόσια (επιτακτική ή διατύπωση του νόμου που εισάγει την υποχρέωση) πληροφορίες σχετικά με: α) τη διενέργεια της αλγοριθμικής εκτίμησης αντικτύπου (παρ. 1 δ'), β) τα στοιχεία που αφορούν το ίδιο το σύστημα, όπως οι παράμετροι λειτουργίας, οι δυνατότητες και τα τεχνικά χαρακτηριστικά του (παρ. 1 β'), γ) τον χρόνο που τίθεται σε λειτουργία το σύστημα⁴⁶ (παρ. 1 α'), και τέλος δ) τις κατηγορίες των αποφάσεων που λαμβάνονται ή των πράξεων που εκδίδονται με τη συμμετοχή του συστήματος ή υποστηρίζονται από αυτό (παρ. 1 γ').

Στην παρ. 2 θεσπίζεται, ως επιπλέον εγγύηση ασφάλειας, η υποχρέωση ενημέρωσης των φυσικών ή νομικών προσώπων που σχετίζονται με τη λήψη απόφασης ή έκδοση πράξης από συστήματα Τεχνητής Νοημοσύνης, για τις παραμέτρους στις οποίες στηρίχθηκε η λήψη της απόφασης ή η έκδοση της πράξης. Η ενημέρωση αυτή απαιτείται να είναι σε κατανοητή και εύκολα προσβάσιμη μορφή, ώστε να εξυπηρετούνται και οι ανάγκες των ατόμων με αναπηρία.

Οι δημόσιοι φορείς υποχρεούνται επιπλέον να τηρούν και ειδικό μητρώο (άρθ. 8 παρ. 1), όπου θα καταγράφουν τα συστήματα τεχνητής νοημοσύνης που χρησιμοποιούν. Το μητρώο αυτό θα πρέπει να επικαιροποιείται σε ετήσια βάση, κάθε 1^η Μαρτίου, αλλά και να ενημερώνεται όποτε τίθεται σε λειτουργία νέο σύστημα. Στο μητρώο περιλαμβάνονται οι ακόλουθες πληροφορίες (άρθ. 8 παρ. 2): α) Ο επιδιωκόμενος σκοπός, συμπεριλαμβανομένου του δημόσιου συμφέροντος που εξυπηρετείται⁴⁷ με τη χρήση του συστήματος, β) ο χρόνος έναρξης λειτουργίας του, γ) οι παράμετροι λειτουργίας, οι δυνατότητες και τα τεχνικά χαρακτηριστικά του, δ) βασικές πληροφορίες όπως η ονομασία, η έκδοση και η επωνυμία του κατασκευαστή, ε) μέτρα που λαμβάνονται για την ασφαλή λειτουργία του, και τέλος στ) η διενέργεια εκτίμησης αντικτύπου του άρθ. 35 του ΓΚΠΔ, εφόσον απαιτείται. Εάν η Εθνική Αρχή Διαφάνειας αιτηθεί του μητρώου, οι φορείς υποχρεούνται να της το διαθέσουν (άρθ. 8 παρ. 3)⁴⁸.

Όσον αφορά στην προμήθεια και εγκατάσταση συστημάτων τεχνητής νοημοσύνης στον δημόσιο τομέα, στο άρθ. 7 προβλέπονται πολλαπλές υποχρεώσεις των αναδόχων-προμηθευτών και αυξημένος έλεγχος του φορέα επί της προμήθειας, ενώ επιβάλλεται και ειδικό περιεχόμενο στις σχετικές προκηρύξεις/προσκλήσεις εκδήλωσης ενδιαφέροντος περί παροχής αυξημένων εγγυήσεων ασφάλειας και συμβατότητας με το νομικό πλαίσιο⁴⁹.

⁴⁵ «Είναι αναγκαία η νομοθετική ρύθμιση των τεχνολογικών μέσων που εντάσσονται στη διοικητική διαδικασία και αξιοποιούνται στη λήψη αποφάσεων, προκειμένου να διασφαλιστεί η προστασία των δικαιωμάτων των ιδιωτών και η τήρηση των επιταγών του κράτους δικαίου». Βλ. Ε. Πρεβεδούρου, *Η διοικητική διαδικασία*, ό.π.

⁴⁶ Ο χρόνος είναι νομική έννοια συνυφασμένη στο διοικητικό δίκαιο με τη νομιμότητα της δράσης της διοίκησης.

⁴⁷ Πρόκειται για προσδιορισμένο έννομο συμφέρον, ειδικό-εξειδικευμένο-θεματικό.

⁴⁸ Η ισχυρή εμπλοκή της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας στην ανάπτυξη του οικοσυστήματος της τεχνητής νοημοσύνης στον δημόσιο τομέα εγείρει ιδιαίτερο προβληματισμό, καθότι δεν έχει τη μορφή της Ανεξάρτητης Διοικητικής Αρχής.

⁴⁹ Εν προκειμένω, εφαρμόζονται οι γενικές διατάξεις περί προμηθειών του δημοσίου με αυξημένες απαιτήσεις/εγγυήσεις.

Για τον συντονισμό της εφαρμογής της Εθνικής Στρατηγικής για την ανάπτυξη της τεχνητής νοημοσύνης, συστήνεται, με απόφαση του Υπουργού Ψηφιακής Διακυβέρνησης, 17μελής Συντονιστική Επιτροπή, η πλειοψηφία της οποίας αποτελείται από πολιτικά πρόσωπα, μετέχουν δε και έξι εμπειρογνώμονες (άρθ. 11). Η Συντονιστική Επιτροπή συνεργάζεται με τους δημόσιους φορείς που υλοποιούν τεχνολογίες τεχνητής νοημοσύνης και εισηγείται τη λήψη διορθωτικών μέτρων από αυτούς, εφόσον διαπιστώσει απόκλιση από την εφαρμογή της εθνικής στρατηγικής για την ανάπτυξη της τεχνητής νοημοσύνης ή ενημερωθεί από το Παρατηρητήριο Τεχνητής Νοημοσύνης για επιπτώσεις στα θεμελιώδη δικαιώματα των φυσικών προσώπων (άρθ. 12 σε συνδ. με άρθ. 14).

Σε κάθε φορέα της κεντρικής Κυβέρνησης –πλην των υπηρεσιών της ΕΥΠ και των Υπουργείων Εξωτερικών, Εθνικής Άμυνας και Προστασίας του Πολίτη καθώς και των εποπτευομένων φορέων τους– ορίζεται, από τον αρμόδιο Υπουργό ή το όργανο διοίκησής του, υπάλληλος κατηγορίας ΠΕ ή ΤΕ Πληροφορικής, ως Υπεύθυνος Συστημάτων Πληροφορικής και Επικοινωνιών (ΥΑΣΠΕ), με τον αναπληρωτή του⁵⁰, με καθήκοντα την εποπτεία των όρων ασφάλειας των συστημάτων δικτύου και πληροφοριών του φορέα και τη μέριμνα για την έκδοση σχεδίου ανάλυσης κινδύνου και πολιτικής ασφάλειας των συστημάτων πληροφορικής και επικοινωνιών του. Ορίζεται ασυμβίβαστο ταύτιση των καθκόντων του με τον Υπεύθυνο Προστασίας Δεδομένων, παρότι η εν γένει υπηρεσιακή τους κατάσταση ομοιάζει. Στους φορείς που διαθέτουν κρίσιμες ψηφιακές υποδομές, συστήματα, υποσυστήματα ή υπηρεσίες ορίζεται υπάλληλος κατηγορίας ΠΕ ή ΤΕ Πληροφορικής με τον αναπληρωτή του, ως Συντονιστής Ασφάλειας, ασκών τα καθήκοντα ΥΑΣΠΕ στο αντίστοιχο επίπεδο, και αναφερόμενος σε εκείνον (άρθ. 22).

Οι πολλαπλές υποχρεώσεις που θεσπίζονται με τον νόμο αποβλέπουν στην ισχυροποίηση της ασφάλειας δικαίου κατά την ανάπτυξη συστημάτων τεχνητής νοημοσύνης στον δημόσιο τομέα. Η εξειδίκευση των εγγυήσεων για την προστασία των δικαιωμάτων των προσώπων σε περίπτωση χρήσης συστημάτων τεχνητής νοημοσύνης, για τη διαδικασία λήψης ή την υποστήριξη της διαδικασίας λήψης μιας απόφασης ή την έκδοση πράξης που επηρεάζουν τα δικαιώματα φυσικών ή νομικών προσώπων, παραπέμπεται σύμφωνα με την εξουσιοδοτική διάταξη του άρθ. 113 παρ. 1 σε μελλοντικό προεδρικό διάταγμα.

VI. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

Ο ψηφιακός μετασχηματισμός του κράτους αποτελεί κεντρική στρατηγική επιλογή των σύγχρονων κυβερνήσεων⁵¹. Στο πλαίσιο αυτό, η εισαγωγή στη διοικητική λειτουργία συστημάτων τεχνητής νοημοσύνης θεωρείται πλέον μη αναστρέψιμη. Και παρότι η τεχνολογία εξελίσσεται ραγδαία, οι κοινωνίες χρειάζονται χρόνο για να προσαρμοστούν. Το ίδιο και η δημόσια διοίκηση, με το ιδιαίτερα παθογενές περιβάλλον της. Ο ν. 4961/2022 για τις αναδυόμενες τεχνολογίες πληροφορικής

⁵⁰ Αξιοσημείωτο: Η επιλογή του προσώπου, όπως αναφέρει η διάταξη του άρθ. 18 παρ. 1, γίνεται βάσει της εμπειρίας του στον τομέα της κυβερνοασφάλειας (και όχι βάσει προσόντων και εξειδίκευσης (!)).

⁵¹ Βλ. και Α. Καποτοπούλου, *Η Τέταρτη Βιομηχανική επανάσταση, ο Ψηφιακός Μετασχηματισμός και οι επιδράσεις τους στο χώρο της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα: Η Μελέτη Περίπτωσης του ΙΚΥ*, Διπλωματική Εργασία ΠΑΔΑ, 2023, [ππηγή](#) (τελευταία πρόσβαση 02.02.2024).

και επικοινωνιών συνιστά μια πρώτη απόπειρα νομικής τιθάσευσης του αναδυόμενου τεχνολογικού οικοσυστήματος, εν αναμονή και της ρυθμιστικής παρέμβασης που κυοφορείται στα θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης⁵².

Τα προηγμένα συστήματα τεχνητής νοημοσύνης, μέχρις ότου ληφθούν συγκεκριμένες αποφάσεις και εξειδικευτεί το πλαίσιο λειτουργίας τους, όπως ο νόμος προβλέπει, παραμένουν ένα ιδεατό χρηστικό εργαλείο για τη διοικητική δράση σε επιμέρους τομείς. Πρέπει βέβαια να προηγηθεί η ενημέρωση των κατασκευαστών τους, δηλαδή των εταιρειών πληροφορικής, για τους όρους ενσωμάτωσης και χρήσης τους σε φορείς του δημοσίου τομέα, όπου το γενικότερο πλαίσιο είναι αυστηρό και ορθολογικά δομημένο, και στη συνέχεια να παράξουν και να εκπαιδεύσουν τα συστήματά τους ώστε να μπορούν να λειτουργήσουν στο αντίστοιχο περιβάλλον. Η απόλυτη συμμόρφωσή τους στους κανόνες περί σεβασμού των προσωπικών δεδομένων των πολιτών που προβλέπονται στον ΓΚΠΔ οριοθετεί καταρχήν το πεδίο δράσης τους⁵³.

Ενδεχομένως, θα έπρεπε –και αφού τώρα βρισκόμαστε στην αφετηρία– να διερευνηθεί η δυνατότητα δημιουργίας υπηρεσιακών δομών στο εσωτερικό του κρατικού μηχανισμού και της διοικητικής ιεραρχίας, με αντικείμενο και αποστολή τη δημιουργία έξυπνων διοικητικών συστημάτων, προσαρμοσμένων στις υπαρκτές ανάγκες και δυνατότητες των εκάστοτε φορέων, αφού πρώτα στελεχωθούν με το αναγκαίο προσωπικό (επιστημονικό-τεχνικό-διοικητικό). Μια συνεργασία υπό τη μορφή memorandum of understanding, με Τμήματα της Τριτοβάθμιας Εκπαίδευσης που ειδικεύονται στη σχετική γνώση, θα μπορούσε να αποφέρει πολλαπλά αμφίδρομα οφέλη (κυρίως τεχνογνωσίας και οικονομικά).

Εξαιρετικός –και επιτακτικά σημαντικός– παραμένει ο ρόλος των προγραμματιστών υπαλλήλων ή εταιρικών συνεργατών του κλάδου της Πληροφορικής, όπως ήδη παλαιότερα είχε επισημανθεί⁵⁴, τόσο για τη συμβολή τους στην ποιότητα του παραγόμενου αυτοματοποιημένου διοικητικού έργου, και κατ' επέκτασιν στην εξυπηρέτηση του σύγχρονου επιτακτικού δημοσίου συμφέροντος, όσο και για την απόδοση ευθύνης, όταν λειτουργούν είτε ως αυτοτελή είτε ως κατά πλάσμα βοηθητικά διοικητικά όργανα. Το ζήτημα της ευθύνης, άλλωστε, αναδεικνύεται ιδιαίτερα ακανθώδες κατά την ανάπτυξη και εφαρμογή συστημάτων τεχνητής νοημοσύνης, και οι απόψεις των ειδικών ως προς αυτό δίστανται⁵⁵.

⁵² Η ΕΕ θέλει να είναι η πρώτη στον κόσμο που θα αποκτήσει πλήρες και υποχρεωτικό νομοθετικό πλαίσιο ώστε να περιοριστούν οι κίνδυνοι της τεχνητής νοημοσύνης, όμως δεν θα τεθεί σε εφαρμογή πριν τα τέλη του 2025. Βλ. δημοσίευμα με τίτλο: *Κώδικα δεοντολογίας για την τεχνητή νοημοσύνη επεξεργάζονται ΕΕ και ΗΠΑ*, [πnyή](#) (τελευταία πρόσβαση 01.06.2023). Βλ. όμως και νεότερο δημοσίευμα με τίτλο: *Ο νόμος της ΕΕ για την τεχνητή νοημοσύνη γεννά φόβους για μαζικές παρακολουθήσεις*, [πnyή](#) (τελευταία πρόσβαση 02.02.2024).

⁵³ Βλ. Σ. Λαμνίδη, *Η προστασία των προσωπικών δεδομένων στην εποχή της Τεχνητής Νοημοσύνης*, [πnyή](#) (τελευταία πρόσβαση 15.06.2023). Επίσης, Α. Κούρτη, *Το Σχέδιο Κανονισμού για την ευρωπαϊκή προσέγγιση της Τεχνητής Νοημοσύνης και ζητήματα προστασίας προσωπικών δεδομένων, με έμφαση στην αρχή της διαφάνειας*, Διπλωματική Εργασία ΠΑΠΕΙ, [πnyή](#) (τελευταία πρόσβαση 02.02.2024).

⁵⁴ Βλ. Α. Στράτη-Βάντζου, *Στην εποχή της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης: ηλεκτρονική διοίκηση και ηλεκτρονική διοικητική πράξη*, Διδ. Διατρ. ΑΠΘ, 2011, σελ. 202, διαθέσιμη στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 01.02.2024).

⁵⁵ Βλ. Απόψεις που αναπτύχθηκαν στη διαδικτυακή εκδήλωση της Ένωσης Αστικολόγων (ΕΝ.ΑΣ) με θέμα: «Τεχνητή Νοημοσύνη και Δίκαιο», διαθέσιμη στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 01.02.2024). Βλ. επίσης την εξαιρετικά ενδιαφέρουσα παρουσίαση της Φ. Παναγοπούλου στο διαδικτυακό Επιστημονικό Συνέδριο με θέμα: «Συνταγματικά κατοχυρωμένες

Μια πρώτη εφαρμογή τεχνητής νοημοσύνης, της οποίας γίνεται πλέον ευρέως χρήση, είναι η εισαγωγή των ψηφιακών βοηθών ή chatbots⁵⁶, μιας εφαρμογής που αξιοποιεί τεχνολογίες ΤΝ με σκοπό να διευκολύνει την επικοινωνία με τους πολίτες, κατανοώντας τα ερωτήματα που του υποβάλλουν, αναζητώντας τις σχετικές πληροφορίες και παρέχοντας απαντήσεις με απλό και κατανοητό τρόπο⁵⁷. Η συγκεκριμένη εφαρμογή παρέχει υπηρεσίες πληροφόρησης και κατευθύνει την πλοήγηση στις ιστοσελίδες φορέων, διευκολύνοντας την επικοινωνία με το κοινό. Οι υπάλληλοι που απελευθερώνονται από τα καθήκοντα αυτά (ενημέρωσης), μπορούν να ασχοληθούν με πιο ουσιαστικές εργασίες στο back office, αυξάνοντας και τον βαθμό της παραγωγικότητάς τους. Αλλά και στο εσωτερικό των Φορέων μπορούν να χρησιμεύσουν οι ψηφιακοί βοηθοί, καθοδηγώντας και υποβοηθώντας τους υπαλλήλους στη διοικητική τους ρουτίνα, διαμορφώνοντας έτσι κοινή κουλτούρα δράσης και ενιαιοποίηση λειτουργιών στο πλαίσιο της ανάπτυξης καλών πρακτικών στη διοίκηση⁵⁸.

Η συλλογή και επεξεργασία δεδομένων για την υποβοήθηση στη λήψη μιας απόφασης από συστήματα τεχνολογίας μπορεί να μειώσει αισθητά τον αναγκαίο διοικητικό χρόνο⁵⁹. Όμως η απόφαση, ως τελικό στάδιο της διοικητικής διαδικασίας, για λόγους νομιμότητας, θα πρέπει να λαμβάνεται από το καθ' ύλην αρμόδιο διοικητικό όργανο (κατά το οργανικό και λειτουργικό κριτήριο), βάσει των γενικών αρχών του διοικητικού δικαίου και των υφιστάμενων κανόνων της δημοσιούπαλληλίας. Οι αποφάσεις, άλλωστε, που λαμβάνουν τα φυσικά πρόσωπα χαρακτηρίζονται από ενσυναίσθηση και πρωτοτυπία, μπορούν δε να εφαρμόσουν τις αρχές της επιείκειας, της προηγούμενης ακρόασης του διοικουμένου και της χρηστής διοίκησης σύμφωνα με τους κανόνες της διοικητικής ηθικής⁶⁰. Άλλωστε, αν αποδεχθούμε τη δυνατότητα έκδοσης διοικητικής απόφασης ή πράξης από το αυτοματοποιημένο ευφυές σύστημα, θα πρέπει και να του αποδώσουμε μια οιονεί ταυτότητα, μια οιονεί προσωπικότητα, να το καταστήσουμε οιονεί διοικητικό όργανο. Και η αρμοδιότητα ή η ευθύνη σε ποιον θα αποδοθεί; Στον κατασκευαστή, στον προγραμματιστή ή στον

Ανεξάρτητες Αρχές: Η συμβολή τους σε ένα ευρωπαϊκό δημοκρατικό κράτος δικαίου», διαθέσιμη στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 01.02.2024).

⁵⁶ Διαλογικοί πράκτορες εξυπηρέτησης πελατών (Customer Service Chatbots): Οι διαλογικοί πράκτορες αποτελούν την πιο κοινή περίπτωση χρήσης τεχνητής νοημοσύνης για εξυπηρέτηση κυβερνητικών σκοπών. Οι διαλογικοί πράκτορες επιτρέπουν στις κυβερνήσεις να πραγματοποιούν μια ποικιλία εργασιών, όπως: προγραμματισμός συναντήσεων, απάντηση συχνών ερωτήσεων, προώθηση ερωτημάτων προς την αρμόδια υπηρεσία, υποβοήθηση στην αναζήτηση εγγράφων, υποβοήθηση διαδικασιών πρόσληψης, βλ. Κ. Καραμανλή, *Η Τεχνητή Νοημοσύνη στον Δημόσιο Τομέα*, Διπλωμ. Εργ. Πανεπιστήμιο Μακεδονίας, 2023, σελ. 32, [πnyή](#) (τελευταία πρόσβαση 01.02.2024).

⁵⁷ Βλ. Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης, Ρωτήστε τον ψηφιακό βοηθό του gov.gr. Στην Ενιαία Ψηφιακή Πύλη της Δημόσιας Διοίκησης (gov.gr) τέθηκε σε δοκιμαστική λειτουργία μια νέα εφαρμογή, η οποία αξιοποιεί τεχνολογίες Τεχνητής Νοημοσύνης: Ο ψηφιακός βοηθός (chatbot), διαθέσιμο στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 30.01.2024).

⁵⁸ Βλ. και Χ. Τσέκερη/Β. Καρκαλέτση κ.ά., ΕΚΚΕ/ΕΚΕΦΕ «Δ», Μελέτη με τίτλο: *Generative AI Greece 2030: Τα ενδεχόμενα μέλλοντα της Παραγωγικής Τεχνητής Νοημοσύνης στην Ελλάδα*, 2023, σελ. 43-44, [πnyή](#) (τελευταία πρόσβαση 02.02.2024).

⁵⁹ Ήδη η Ελληνική Φορολογική Διοίκηση, αντιγράφοντας τις μεθόδους της αντίστοιχης Γαλλικής, ανέπτυξε σύστημα τεχνητής νοημοσύνης και χρησιμοποιεί ειδικό αλγόριθμο για τον εντοπισμό απόκρυψης στοιχείων και πάταξης της φοροδιαφυγής. Βλ. *Εφορία: Με τεχνητή νοημοσύνη στέλνει ραβασάκια για αδήλωτες πισίνες*, [πnyή](#) (τελευταία πρόσβαση 29.05.2023).

⁶⁰ Βλ. Α. Ι. Τάχο, *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 75 επ.

χρήστη⁶¹; Μπορεί το τεκμήριο υπέρ της διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης, όπου αυτό προβλέπεται από τους κανόνες της διοικητικής διαδικασίας, να εφαρμοστεί σε αποφάσεις που λαμβάνει η τεχνητή νοημοσύνη; Προφανώς, το υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο δεν είναι ικανό να προσφέρει επαρκείς εγγυήσεις για μια τέτοιου τύπου παραδοχή και αναγνώριση. Τα συστήματα Τεχνητής Νοημοσύνης όπως αναπτύσσονται αυτή τη στιγμή, αποτελούν προηγμένης μορφής εργαλεία των ΤΠΕ στην υπηρεσία του δημοσίου τομέα. Υποστηρικτικά, βοηθητικά, επικουρικά και ενισχυτικά των αποφάσεων που λαμβάνουν τα θεσμοθετημένα διοικητικά όργανα.

Επιπλέον, το θεσμικό πλαίσιο πρέπει να είναι προσανατολισμένο στη διατήρηση του ελέγχου από τον άνθρωπο, αντίληψη που ενστερνίζεται και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή⁶² για κάθε τύπο εφαρμογής τεχνητής νοημοσύνης (και όχι μόνον για τις «υψηλού κινδύνου», όπως επιδιώκουν οι κατασκευαστικές εταιρείες προϊόντων προηγμένης τεχνολογίας), γι' αυτό και προωθείται η σύσταση εποπτικών αρχών⁶³, ίσως και με τη μορφή Ανεξάρτητων Αρχών (Εποπτείας και Ελέγχου των Συστημάτων Τεχνητής Νοημοσύνης). Σε κάθε περίπτωση απαιτείται επικαιροποίηση των κανόνων της διοικητικής διαδικασίας και ιδίως με τροποποίηση και συμπλήρωση των διατάξεων του κώδικα που αφορούν τη λήψη αποφάσεων και την έκδοση πράξεων από φορείς του Δημοσίου. Ενημέρωση απαιτείται και για τις διατάξεις που ρυθμίζουν την επικοινωνία με το Δημόσιο, ιδίως ως προς την υποχρέωση γνωστοποίησης του κοινού ότι εξυπηρετείται από αλγόριθμο και όχι από φυσικό πρόσωπο⁶⁴. Το καθήκον ενημέρωσης επεκτείνεται και στη γνωστοποίηση έκδοσης της απόφασης με χρήση τεχνητής νοημοσύνης, για την κατοχύρωση των δικαιωμάτων των πολιτών που απορρέουν από τις διατάξεις του ΓΚΠΔ καθότι, όπως προβλέπεται ρητά στον Κανονισμό, το υποκείμενο έχει δικαίωμα να εναντιωθεί στην απόλυτα αυτοματοποιημένη επεξεργασία των δεδομένων του⁶⁵. Αλλά και επιπλέον, για την πλήρωση της υποχρέωσης των διοικητικών οργάνων, που απορρέει από το άρθρ. 16 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, να ενημερώνουν τους πολίτες για τις δυνατότητες προσβολής των πράξεων, που δημιουργούν γι' αυτούς δικαιώματα και υποχρεώσεις, στις οποίες επιθυμούν να εναντιωθούν διοικητικά, επικαλούμενοι το έννομο συμφέρον τους γι' αυτό.

VII. ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Η πολυπλοκότητα του σύγχρονου κόσμου οδηγεί τον άνθρωπο στην αναζήτηση εργαλείων για τη διαχείρισή του. Η γοητεία της «σκεπτόμενης μηχανής» τον οδηγεί τώρα σε μια αχαρτογράφητη,

⁶¹ Πρβλ. και Φ. Παναγοπούλου-Κουτνατζή, *Τεχνητή Νοημοσύνη: Ο δρόμος προς έναν ψηφιακό συνταγματισμό. Μια ηθικο-συνταγματική θεώρηση*, 2023.

⁶² Βλ. Σ. Κωνσταντίνου, *AI Act-Αλλαγές του Συμβουλίου της Ε.Ε.*, [πnyή](#) (τελευταία πρόσβαση 20.06.2023).

⁶³ Βλ. *Η Ευρώπη προχωρά σε δημιουργία νομικού πλαισίου για την τεχνητή νοημοσύνη*, ό.π.

⁶⁴ Το δικαίωμα γνώσης του αλγορίθμου προσομοιάζει με εκείνο της πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα κατ' άρθρ. 5 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, και απαιτείται αντίστοιχη νομοθετική πρόβλεψη. Βέβαια, ζητήματα αναφύονται από την δυνατότητα κατανόησης του αλγορίθμου από τον «μέσο συνετό» πολίτη, τα οποία θα κριθεί να επιλύσει στο μέλλον η δικανική κρίση. Αλλά και της αποδοχής του για αυτές τις κρίσεις, πρβλ. τον σχετικό προβληματισμό του Ντ. Κάνεμαν στο άρθρο του Α. Κατσικίδη στην ηλεκτρονική έκδοση της Εφημερίδας Η ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ με τίτλο: *Ντάνιελ Κάνεμαν: Θα συνηθίσουμε ότι θα δικάζει ένας αλγόριθμος. Οι μηχανές θα διορθώνουν τα σφάλματα στην ανθρωπινή κρίση*, [πnyή](#) (τελευταία πρόσβαση 29.05.2023).

⁶⁵ Βλ. [link](#).

μη αναστρέψιμη όμως, πορεία προς το άγνωστο τεχνολογικό μέλλον. Όπως σε κάθε νέα εξέλιξη στην ιστορική πορεία του ανθρώπινου γένους, την αρχική αμηχανία διαδέχεται ο φόβος της καταχρηστικής εκμετάλλευσης της όποιας νεωτερικής ανακάλυψης. Μέχρι την εξεύρεση της αναγκαίας ισορροπίας, οι κίνδυνοι που ελλοχεύουν πάντοτε είναι υπαρκτοί και μη προβλέψιμοι.

Στη νέα ανακάλυψη έχουν προσδοθεί στοιχεία ανθρωπομορφικά (νοημοσύνη), αποδεικνύοντας ούτω την αέναη εγωπαθή προσπάθεια του ανθρώπου για τη δημιουργία αντιγράφου του εαυτού του, λες και αναλώνεται διαρκώς σε έναν επίμονο αγώνα να ανταγωνιστεί και να ξεπεράσει τον δημιουργό του.

Ζούμε σε μια δυστοπική κοινωνία, όπως αυτή που περιγράφει στο έργο του ο Jean Baudrillard⁶⁶, όπου «η νέα κοινωνική κατάσταση είναι η «υπερπραγματικότητα» των προσομοιώσεων που επιβάλλουν τα μέσα μαζικής επικοινωνίας, όπου εικόνες και θέαμα αντικαθιστούν πλέον τον κόσμο του νοήματος, τις έννοιες της ταξικής σύγκρουσης και της παραγωγής... και από πολύ νωρίς μέσα στον εικοστό αιώνα (έχουμε) ξεχάσει τι σημαίνει να ζει κανείς πραγματικά», άρα σε έναν κόσμο πρόσφορο να κατακτηθεί από την τεχνητή νοημοσύνη;

Ξεκινά άραγε τώρα «η εποχή της Τεχνητής Νοημοσύνης»⁶⁷; Ή πρόκειται για «μια καινούργια προμηθεϊκή στιγμή στην ανθρώπινη ιστορία»⁶⁸; Ή, παραφράζοντας τον Salman Rushdie, «μοιάζει λες και η ιστορία, φτάνοντας σε ένα σημείο ανώτερης σημασίας και υψηλών στόχων, έχει διαλέξει να σπείρει, τη στιγμή αυτή, τους σπόρους ενός μέλλοντος που θα διαφέρει πραγματικά από οτιδήποτε άλλο έχει δει ο κόσμος ως τούτη την εποχή»⁶⁹;

Μπορεί να είμαστε στην απαρχή μιας νέας εποχής, κατά την κοσμική μας περιπλάνηση, όμως όλα τα εφευρήματα, όλα τα τεχνήματα και όλες οι επινοήσεις προσαρμόζονται πάντα στους ανθρώπινους στόχους και στις επιδιώξεις⁷⁰. Και όσον αφορά τη χρησιμότητα της τεχνητής νοημοσύνης για την ενσωμάτωσή της στη σύγχρονη διακυβέρνηση, ο στόχος δεν μπορεί παρά να είναι η κατάρτιση ενός αξιόπιστου θεσμικού πλαισίου για την ανάπτυξή της με ασφάλεια, διαφάνεια και λογοδοσία, ώστε και η διοικητική διαδικασία να πραγματώνεται με βάση την αρχή της νομιμότητας, και η κοινωνία να επωφεληθεί από τις δυνατότητές της στο έπακρο, υπερκεράζοντας τους υπαρκτούς κινδύνους από το αρνητικό περιβαλλοντικό της αποτύπωμα (υπερβολική κατανάλωση ενέργειας) αλλά και τη δυνητική κακή χρήση της από ιδεοληπτικούς κοσμοσωτήρες. □

⁶⁶ Βλ. J. Baudrillard: *Ο σύγχρονος φιλόσοφος που μας προειδοποίησε για το χάος του Matrix*, [πnyή](#) (τελευταία πρόσβαση 02.06.2023).

⁶⁷ Όπως υποστηρίζει ο Μπιλ Γκέιτς, βλ. *Η Τεχνητή Νοημοσύνη και Εμείς*, ό.π., σελ. 36.

⁶⁸ Όπως ισχυρίζεται ο Τόμας Φρίντμαν, βλ. *Η Τεχνητή Νοημοσύνη και Εμείς*, ό.π., σελ. 26.

⁶⁹ Βλ. S. Rushdie, *Midnight's children, Τα παιδιά του Μεσονυκτίου*, (P. Χατχούτ μτφρ.), 2022, σελ. 318.

⁷⁰ Βλ. H. A. Simon, *Οι Επιστήμες του Τεχνητού*, ό.π., σελ. 32.

ΟΥΔΕΤΕΡΗ ΩΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΦΥΛΟ ΓΛΩΣΣΑ ΩΣ ΕΡΓΑΛΕΙΟ ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗ ΤΗΣ ΕΜΦΥΛΗΣ ΒΙΑΣ

Ελένη Βερβεροπούλου
Ειρηνολόγος Θεσσαλονίκης
ΥπΔΝ ΑΠΘ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η έμφυλη, όπως και η ενδοοικογενειακή βία, είναι κοινωνικά φαινόμενα με πολύπλευρες συνέπειες στην κοινωνία όπου εκδηλώνονται. Τα ποσοστά έμφυλης και ενδοοικογενειακής βίας είναι υψηλά, με κατακόρυφη αύξηση κατά το διάστημα της πανδημίας του κορωνοϊού. Παράλληλα, τα περιστατικά με τους ίδιους πρωταγωνιστές φαίνεται να κλιμακώνονται, με τραγική ενίοτε κατάληξη για τα θύματα, ενώ η ποινική αντιμετώπιση των υποθέσεων που οδηγούνται στη δικαιοσύνη δεν φαίνεται να είναι αποτελεσματική, δεδομένου ότι όσοι δράστες έχουν καταδικαστεί συχνά υποτροπιάζουν.

Οι αιτίες εκδήλωσης του φαινομένου της έμφυλης βίας είναι βαθύτερες από ό,τι νομίζουμε και η διαχείρισή του δεν αποτελεί αποκλειστικά υπόθεση των εμπλεκόμενων μερών, μαζί με τη σύμπραξη της Πολιτείας ως θεσμική απάντηση στο έγκλημα, γι' αυτό και η μέχρι σήμερα αντιμετώπισή του αποδεικνύεται ελλιπής. Στο παρόν άρθρο υποστηρίζουμε ότι η γλώσσα με τη δυναμική της μπορεί να καταστεί ένα εργαλείο καταπολέμησης των διακρίσεων με βάση το φύλο, συμβάλλοντας στην αλλαγή των στερεοτύπων που συνδέονται με την ανωτερότητα του αρσενικού φύλου, καθώς και στην προαγωγή της ισότητας των φύλων.

ABSTRACT

Gender-based and domestic violence are social phenomena with multifaced consequences in the society where they occur. Rates of gender-based violence and domestic violence are high, with a sharp rise during the coronavirus pandemic. At the same time, the incidents within the same protagonists seem to be escalating, with tragical effects to

victims at some point, while the criminal treatment of the cases that are brought to justice doesn't seem to be effective, given that the perpetrators convicted often relapse.

The causes of the phenomenon of gender-based violence are deeper than we may think, and its management is not exclusively a matter for the parties involved, along with the cooperation of the State as an institutional response to crime, which is why the treatment to date has proven to be incomplete. In the present article we argue that language with its dynamics can become a tool to combat gender discrimination, contributing to change the stereotypes associated with the superiority of the male sex, as well as promoting gender equality.

I. ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΑ

Σε ποιο βαθμό η χρήση της γλώσσας αντανάκλα την κοινωνική δομή και τις πολιτιστικές αξίες, την ανισότητα και την καταπίεση; Μπορεί η γλώσσα να είναι συστατική του πολιτισμού μίας κοινωνίας, των γυναικών και των ανδρών και των σχέσεών τους; Πώς επηρεάζει το φύλο τη γλωσσική παραγωγή, δηλαδή πώς μιλούν οι γυναίκες και οι άντρες με βάση το φύλο τους; Εύλογοι προβληματισμοί που θέτουν οι Eckert Penelope και Sally Mc Connell-Ginet¹.

Η γλώσσα που χρησιμοποιούν οι γυναίκες και οι άνδρες, σε γραπτό και προφορικό λόγο, εκτός από τις σκέψεις τους, εκφράζει και τις σχέσεις που αναπτύσσουν μεταξύ τους. Όταν η χρήση της γλώσσας αγνοεί το θηλυκό φύλο, αναπόδραστα γίνεται φορέας πρακτικών προκατάληψης και σεξισμού. Η διαφοροποίηση ως προς τον έμφυλο λόγο, όπως αναφέρει η Γκασούκα², δεν ανάγεται στη βιολογική διαφοροποίηση των φύλων, αλλά στην έμφυλη διαφορά των κοινωνικών ρόλων, η οποία διατρέχει όλους τους τομείς της κοινωνικής δραστηριότητας.

Η γλώσσα αντανάκλα τις αντιλήψεις μιας κοινωνίας και έχει τη δύναμη να επηρεάσει τις νοοτροπίες και τις συμπεριφορές των ατόμων. Η συμπεριληπτική ως προς το φύλο γλώσσα επιβάλλεται, κατά τη γνώμη μας, προκειμένου να εξασφαλιστεί η ισότιμη μεταχείριση όλων των φύλων, ώστε να μην βρίσκεται σε προνομιακή θέση το άρρεν φύλο και να μην διαιωνίζονται οι προκαταλήψεις.

II. ΕΜΦΥΛΗ ΒΙΑ

1. ΕΜΦΥΛΗ ΒΙΑ. ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΟ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ ΚΑΙ ΘΕΜΕΛΙΩΣΗ

Η έμφυλη βία αποτελεί έκφραση ενός συστήματος εξουσίας στις έμφυλες σχέσεις. Οι εξουσιαστικές, λοιπόν, έμφυλες σχέσεις είναι η πηγή της έμφυλης βίας, και κατ' επέκταση η τελευταία που

¹ *Language and gender*, Cambridge University Press, 2003, σελ. 76-77, διαθέσιμο στο [link](#).

² Μ. Γκασούκα, «Γλώσσα και φύλο: απόπειρες υπέρβασης του γλωσσικού σεξισμού», σε: Κ. Ντίνας (επ.), *Figura in Presentia. Μελέτες αφιερωμένες στον καθηγητή Θανάση Νάκα*, 2018, σελ. 46 επ. 51.

προϋποθέτει τη γυναικεία υποτέλεια, συγχρόνως την αναπαράγει. Όσο υφίστανται άνισες σχέσεις και ρόλοι, τόσο υπάρχει ο κίνδυνος της κακοποίησης των γυναικών³.

Η βία κατά των γυναικών είναι ένα φαινόμενο που απασχολεί την παγκόσμια κοινότητα. Η Επιτροπή για την Εξάλειψη των Διακρίσεων κατά των Γυναικών της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών για την Εξάλειψη όλων των Μορφών Διακρίσεων κατά των Γυναικών⁴, στη γενική σύστασή της για τη βία κατά των γυναικών⁵, αναγνώρισε τη βία με βάση το φύλο ως μορφή διάκρισης κατά των γυναικών⁶. Το έτος 1993 η Γενική Συνέλευση των Ηνωμένων Εθνών ενέκρινε τη Διακήρυξη για την Εξάλειψη της Βίας κατά των Γυναικών, προτρέποντας για διεθνή δράση κατά της βίας αυτών. Στη συνέχεια, η Επιτροπή για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα του ΟΗΕ συνέβαλε στην αναγνώριση της βίας σε βάρος των γυναικών ως κοινωνικού φαινομένου. Συγκεκριμένα, το έτος 1994 η εν λόγω Επιτροπή τεκνοθέτησε την απόφαση 1994/45 για τα θέματα βίας κατά των γυναικών, στα οποία ανέλυσε τα αίτια και τις συνέπειες αυτής, ιδρύοντας τον θεσμό Ειδικού Εισηγητή⁷. Το 1995, η Διακήρυξη του Πεκίνου όρισε την έμφυλη βία ως έκφραση ισχύος της καθιερωμένης ανισότητας των σχέσεων μεταξύ γυναικών και ανδρών και η Πλατφόρμα Δράσης προσδιόρισε την εξάλειψη της βίας κατά των γυναικών ως στρατηγικό στόχο για την ισότητα των φύλων⁸. Η ένταξη της αρχής της ισότητας σε όλες τις πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης οδήγησε στη διαμόρφωση δράσεων ίσων ευκαιριών για τους άνδρες και τις γυναίκες. Τελευταία, στο πλαίσιο δράσεων, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξέδωσε την Ανακοίνωση με τίτλο «Μια Ένωση ισότητας: Στρατηγική για την ισότητα των φύλων 2020-2025» (COM(2020)0152) και την Ανακοίνωση με τίτλο «Στρατηγική της ΕΕ για τα δικαιώματα των θυμάτων (2020-2025)» (COM(2020)0258).

Η διαπίστωση ότι η πλειοψηφία της έμφυλης βίας διαπράττεται από άνδρες οδηγεί στο συμπέρασμα ότι τούτη είναι δομική βία, που χρησιμοποιείται για τη διατήρηση της ανδρικής εξουσίας

³ Μ. Παντελίδου-Μαλούτα, *Φύλο Κοινωνία Πολιτική*, Κέντρο Ερευνών για Θέματα Ισότητας (ΚΕΘΙ), 2014, σελ. 64.

⁴ Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW).

⁵ Αριθμός 19 (1992).

⁶ Πρόσφατα, εκδόθηκε το ψήφισμα της Γενικής Συνέλευσης των Ηνωμένων Εθνών, έτους 2020, με τίτλο "Intensification of efforts to prevent and eliminate all forms of violence against women and girls". Μεταξύ των νομικών πράξεων των Ηνωμένων Εθνών στον τομέα των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, και ειδικότερα τα δικαιώματα των γυναικών, είναι ο Χάρτης των Ηνωμένων Εθνών, η Οικουμενική Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, το Διεθνές Σύμφωνο για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα το Διεθνές Σύμφωνο για τα Οικονομικά, Κοινωνικά και Πολιτισμικά Δικαιώματα, η Σύμβαση για την Εξάλειψη Κάθε Μορφής Διάκρισης κατά των Γυναικών (CEDAW) και το Προαιρετικό της Πρωτόκολλο, η Σύμβαση κατά των Βασανιστηρίων και άλλων Μορφών Σκληρής, Απάνθρωπης ή Εξευτελιστικής Μεταχείρισης ή Τιμωρίας, η Σύμβαση του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων και την αρχή της μη επαναπροώθησης, καθώς και η Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών για τα δικαιώματα των ατόμων με αναπηρία.

⁷ Ο θεσμός αυτός είναι ιδιαίτερα σημαντικός, καθώς επισύρει την κρατική ευθύνη σε διεθνές επίπεδο. Τα κράτη μέλη που έχουν υπογράψει τη Συνθήκη καταθέτουν στον ΟΗΕ ετησίως εθνικές εκθέσεις για τις κυβερνητικές δράσεις ως προς την εφαρμογή της ισότητας των φύλων, όπως αναφέρει η Β. Αρτινοπούλου, *Βία κατά των γυναικών. Οι πολιτικές της ΕΕ*, σε: Α. Μαγγανάς (επιμ.), *Δικαιώματα του Ανθρώπου – Έγκλημα – Αντεγκληματική Πολιτική, Τιμητικός τόμος για την Αλίκη Γιωτοπούλου-Μαραγκοπούλου*, τόμος Α', 2003, σελ. 109-110.

⁸ Κείμενο προστασίας της έμφυλης βίας αποτελεί και η Σύμβαση αριθ. 190 του 2019 της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας (ΔΟΕ) για τη βία και την παρενόχληση, η οποία τέθηκε σε ισχύ στις 25 Ιουνίου 2021, ενώ δεν πρέπει να παραβλεφθεί και η Οδηγία 2012/29/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 25ης Οκτωβρίου 2012, για τη θέσπιση ελάχιστων προτύπων σχετικά με τα δικαιώματα, την υποστήριξη και την προστασία θυμάτων της εγκληματικότητας και για την αντικατάσταση της απόφασης-πλαίσιο 2001/220/ΔΕΥ του Συμβουλίου (η οποία ενσωματώθηκε στην ελληνική έννομη τάξη με τον ν. 4478/2017) και διάφορες Συστάσεις των οργάνων της ΕΕ.

και του ελέγχου προς το άλλο φύλο. Από τη διαπίστωση αυτή παρέπεται ότι πραγματική ισότητα μεταξύ γυναικών και ανδρών δεν μπορεί να καθιερωθεί, αν οι γυναίκες βιώνουν βία με βάση το φύλο σε μεγάλη κλίμακα και οι κρατικές υπηρεσίες και θεσμοί «κάνουν τα στραβά μάτια»⁹.

Η Σύμβαση του Συμβουλίου της Ευρώπης για την πρόληψη και την καταπολέμηση της βίας κατά των γυναικών και της ενδοοικογενειακής βίας, η ονομαζόμενη ως Σύμβαση της Κωνσταντινούπολης¹⁰, βασίζεται στην κατανόηση ότι η βία κατά των γυναικών είναι μια μορφή βίας με βάση το φύλο που διαπράττεται επειδή τούτες είναι γυναίκες. Στην επεξηγηματική έκθεση της Σύμβασης αναφέρεται ότι η βία κατά των γυναικών, συμπεριλαμβανομένης της ενδοοικογενειακής βίας, είναι μία από τις σοβαρότερες μορφές παραβιάσεων των ανθρωπίνων δικαιωμάτων με βάση το φύλο στην Ευρώπη, η οποία εξακολουθεί να καλύπτεται από σιωπή¹¹.

Στην Ελλάδα θεσπίστηκε ο ν. 4531/2018 για την κύρωση της Σύμβασης του Συμβουλίου της Ευρώπης για την Πρόληψη και την Καταπολέμηση της Βίας κατά των Γυναικών και της Ενδοοικογενειακής Βίας και προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας. Στην αιτιολογική έκθεση του νόμου και συγκεκριμένα στις εισαγωγικές παρατηρήσεις αυτής αναφέρεται, μεταξύ άλλων, ότι οι ρυθμίσεις της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης έχουν ως παραδοχή ότι το κοινωνικό φύλο¹² αποτελεί τη βάση ανάπτυξης προσβλητικών, επιθετικών και βίαιων συμπεριφορών, που μειώνουν την κοινωνική παράσταση των θυμάτων, θίγουν την προσωπικότητά τους και συχνά επιφέρουν σοβαρές ψυχοσωματικές βλάβες με ακραίο αποτέλεσμα και θάνατο. Η εν λόγω Σύμβαση εστιάζει την προσοχή της στην πρόληψη, παρέχοντας κατευθύνσεις. Μεταξύ των μέτρων που προτείνονται προς τα κράτη μέλη είναι η διοργάνωση δράσεων δημοσιότητας για την κατάργηση των στερεοτύπων και την εξασφάλιση του σεβασμού της διαφορετικότητας.

Στο άρθρο 3 της Σύμβασης ως «βία κατά των γυναικών» νοείται η παραβίαση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων υπό μορφή διάκρισης. Ειδικότερα, περιλαμβάνει όλες τις πράξεις βίας με βάση το φύλο, που έχουν ως αποτέλεσμα ή ενδέχεται να προκαλέσουν σωματική, σεξουαλική, ψυχολογική ή οικονομική βλάβη ή πόνο στις γυναίκες, συμπεριλαμβανομένων των απειλών των πράξεων αυτών, του εξαναγκασμού ή της αυθαίρετης στέρησης της ελευθερίας. «Ενδοοικογενειακή βία» συνιστούν όλες οι πράξεις σωματικής, σεξουαλικής, ψυχολογικής ή οικονομικής βίας που πραγματοποιούνται εντός της οικογένειας ή της οικιακής μονάδας ή μεταξύ πρώην ή νυν συζύγων ή συντρόφων, ανεξάρτητα από το αν ο δράστης μοιράζεται ή έχει μοιραστεί την ίδια κατοικία με το θύμα. Ως «φύλο» ορίζονται οι κοινωνικά κατασκευασμένοι ρόλοι, συμπεριφορές, δραστηριότητες και τα χαρακτηριστικά που αποδίδει μια δεδομένη κοινωνία. «Βία κατά των γυναικών με βάση το φύλο» είναι η βία που στρέφεται κατά τούτων, επειδή είναι γυναίκες ή επηρεάζει δυσανάλογα τις τελευταίες.

⁹ Συμβούλιο της Ευρώπης, *Δράση κατά της βίας κατά των γυναικών και της ενδοοικογενειακής βίας. Σύμβαση της Κωνσταντινούπολης*, Council of Europe, www.coe.int.

¹⁰ The Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence, also known as “the Istanbul Convention”.

¹¹ *Explanatory Report*, to the Council of Europe, *Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence Istanbul*, 11.05.2011, I, Introduction, 1.

¹² Στο οποίο θα αναφερθούμε σε ξεχωριστή υποενότητα.

Συμπληρωματικά, αξίζει να σημειωθεί η θέσπιση στο άρθρο 6 συγκεκριμένων πολιτικών με τίτλο «Πολιτικές ευαίσθητες ως προς το φύλο»¹³. Στο εν λόγω άρθρο ορίζεται ότι τα συμβαλλόμενα μέρη αναλαμβάνουν την υποχρέωση της συμπερίληψης της προοπτικής του φύλου κατά τη διαδικασία εφαρμογής και αξιολόγησης των επιπτώσεων των διατάξεων της Σύμβασης, καθώς και την προώθηση και αποτελεσματική εφαρμογή πολιτικών ισότητας μεταξύ γυναικών και ανδρών καθώς και την ενδυνάμωση των γυναικών.

Ειδικά, τα εγκλήματα ενδοοικογενειακής βίας στην Ελλάδα ρυθμίζονται από τον ν. 3500/2006, που έχει τίτλο «Για την αντιμετώπιση της ενδοοικογενειακής βίας και άλλες διατάξεις»¹⁴. Ο νόμος αποτελεί ένα εργαλείο για την αντιμετώπιση της ενδοοικογενειακής βίας, καθώς αποτρέπει τον στιγματισμό και αναγνωρίζει την πολυδιάσταση του προβλήματος¹⁵.

Πρόσφατα, εκδόθηκε η από 13.02.2024 απόφαση του ΕΔΔΑ, στην υπόθεση *Χ κατά Ελλάδας*¹⁶, όπου το Δικαστήριο διαπίστωσε παραβίαση των άρθρων 3 και 8 της ΕΣΔΑ, λόγω της αποτυχίας των ελληνικών αρχών να ανταποκριθούν επαρκώς στην υπόθεση¹⁷. Περαιτέρω, το Δικαστήριο αναφέρθηκε στην έκθεση αξιολόγησης της Ελλάδας από την GREVIO¹⁸, η οποία διαπίστωσε ότι η εμπειρία των θυμάτων βίας λόγω φύλου από το σύστημα ποινικής δικαιοσύνης είναι τραυματική.

2. ΣΤΑΤΙΣΤΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΙΣΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΜΦΥΛΗ ΒΙΑ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Σύμφωνα με τον δείκτη ισότητας των φύλων του EIGE για το έτος 2022¹⁹, η Ελλάδα κατατάσσεται σε ποσοστό 58% ως προς την ισότητα των φύλων στην 24^η θέση της Ευρώπης, 12,2% κάτω από τον μέσο όρο της Ευρώπης.

Ως προς τους επιμέρους τομείς και ειδικότερα ως προς την εργασία, με την έννοια της συμμετοχής στην εργασία και την ποιότητα αυτής, το EIGE εμφανίζει ποσοστό ισότητας 68,7%· ως προς τα εισοδήματα και την οικονομική κατάσταση ποσοστό ισότητας 71,7%· ως προς τη γνώση από την πλευρά των προσόντων και της κατάρτισης ποσοστό ισότητας 57,3%· ως προς τον χρόνο, από την πλευρά των καθηκόντων φροντίδας και τις κοινωνικές δραστηριότητες ποσοστό ισότητας 67,1%. Ακολουθώντας, ως προς την εξουσία, ιδωμένη από την πλευρά της πολιτικής, κοινωνικής και οικονομικής εξουσίας, εμφανίζει ποσοστό ισότητας 30,4%· ενώ ως προς την υγεία, από τη θεώρηση της πρόσβασης σε αυτήν, την κατάσταση της υγείας και τη συμπεριφορά ποσοστό ισότητας 85,5%²⁰.

¹³ Gender-sensitive policies.

¹⁴ Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση σκοπός του νόμου είναι η αντιμετώπιση του φαινομένου της ενδοοικογενειακής βίας, στη βάση των αρχών της ελευθερίας, της αυτοδιαθέσεως και της αξιοπρέπειας του ατόμου.

¹⁵ Φ. Μηλιώνη, «Εγκληματολογία και φύλο: Ειδικά θέματα», σε: Ν. Κουράκης (επιμ.), *Ποινική και εγκληματολογική προσέγγιση του φύλου*, 2009, σελ. 504.

¹⁶ Application no. 38588/21 ECHR 032 (2024) 13.02.2024.

¹⁷ Η προσφεύγουσα επικαλέστηκε ότι δεν λήφθηκαν μέτρα, ώστε να αποτραπεί περαιτέρω τραυματισμός της και ότι δεν παρασχέθηκαν πληροφορίες για τα δικαιώματά της ως θύμα.

¹⁸ Council of Europe, *Expert Group on Action against Violence against Women and Domestic Violence*, Ομάδα εμπειρογνομόνων του Συμβουλίου της Ευρώπης.

¹⁹ European Institute for Gender Equality (EIGE), *Δείκτης ισότητας των φύλων*, έκδοση 2023, eige.europa.eu.

²⁰ Ο δείκτης ισότητας των φύλων κυμαίνεται από 1 έως 100 μονάδες, όπου μια βαθμολογία 100 μονάδων σημαίνει

Αξίζει επίσης να παρουσιαστεί μια διασυνωριακή έρευνα από το MIIR²¹, που πραγματοποιήθηκε σχετικά με την ενδοοικογενειακή βία στην Ευρώπη, όπου παρουσιάζονται ενδιαφέροντα στατιστικά στοιχεία. Στην έρευνα χρησιμοποιήθηκαν δύο δεδομένα, οι δείκτες του EIGE και οι βάσεις δεδομένων της Eurostat²². Για την Ελλάδα τα σχετικά στοιχεία συλλέχθηκαν από τη Γενική Γραμματεία Ισότητας των Φύλων.

Συγκεκριμένα, το έτος 2021 στην Ελλάδα ο αριθμός των γυναικοκτονιών εκτινάχτηκε, με αύξηση 187,5% σε σχέση με το έτος 2020²³. Για την Ελλάδα στοιχεία συλλέγονται και από το ελληνικό τμήμα του Ευρωπαϊκού Παρατηρητηρίου Γυναικοκτονίας²⁴. Έτσι, ο αριθμός που συνέλεξε το Παρατηρητήριο σε σχέση με τα επίσημα στοιχεία είναι ψηλότερος κατά 2,4 φορές το έτος 2020 και 1,4 φορές το 2021. Από τα στοιχεία της Eurostat για την Ελλάδα εμφανίζεται αύξηση 156% το 2021 σε σύγκριση με το 2020.

Ως προς την ενδοοικογενειακή σωματική βία, για το έτος 2020 επήλθε αύξηση στην Ελλάδα σε ποσοστό 110,2% από την προηγούμενη χρονιά, με 3.609 θύματα, και για το έτος 2021 αύξηση σε ποσοστό 90,4% σε σχέση με το έτος 2020, με 6.873 θύματα. Αντίστοιχα, ο αριθμός θυμάτων της σεξουαλικής βίας αυξήθηκε από 69 επιζήσασες το έτος 2020 σε 141 επιζήσασες το έτος 2021²⁵.

Παράλληλα, η διευρυμένη χρήση του διαδικτύου κατά τη διάρκεια της πανδημίας οδήγησε στην αύξηση των περιστατικών ψυχολογικής βίας. Συγκεκριμένα, για το έτος 2020 επήλθε αύξηση σε ποσοστό 84,1% με αριθμό θυμάτων 2.906 και για το 2021 αύξηση κατά ποσοστό 104,6% με αριθμό θυμάτων 5.350.

III. ΣΕΞΙΣΤΙΚΟΣ ΛΟΓΟΣ

1. ΚΑΤΑΣΚΕΥΗ ΤΟΥ ΦΥΛΟΥ ΚΑΙ ΑΝΙΣΟΤΗΤΕΣ

Κατά την άποψη της Judith Butler, δεν υπάρχει βιολογικό φύλο χωρίς να είναι εξ αρχής κοινωνικό και γι' αυτό η εν λόγω συγγραφέας αντιτίθεται στον διαχωρισμό του βιολογικού²⁶ από το κοινωνικό

ότι μία χώρα έχει φτάσει στην πλήρη ισότητα μεταξύ γυναικών και ανδρών.

²¹ Τ. Λουλούδη/Ν. Μορφονιός/Κ. Ζαφειρόπουλος, *Ο ακήρυχτος πόλεμος των γυναικών στην Ευρώπη Μέρος 1, Η γυναικοκτονία και η άνοδος της βίας κατά των γυναικών στην Ευρώπη κατά τη διάρκεια της πανδημίας*, Mediterranean Institute for Investigative Reporting (MIIR), 24.02.2023, miir.gr.

²² Statistical Office of the European Union.

²³ Όπου μεταφράζεται σε 23 περιστατικά, έναντι 8 το έτος 2020.

²⁴ European Observatory of Femicide (EOF), femicide.gr.

²⁵ Ως προς την Ευρώπη, παρατηρήθηκε έκρηξη στις γυναικοκτονίες για το έτος 2021 και 2021 στην Εσθονία και τη Σλοβενία. Για τα περιστατικά σεξουαλικής βίας στη Σερβία επήλθε αύξηση κατά 76% το έτος 2021 μετά από μείωση κατά 52,6% που είχε επέλθει το έτος 2020, ενώ στη Σλοβενία επήλθε αύξηση κατά 64,3% το έτος 2020 και σε ποσοστό 17,4% το έτος 2021. Για την οικονομική βία, η Φινλανδία είχε τη μεγαλύτερη αύξηση στην πανδημία με ποσοστό αύξησης 33,4% και μετά η Τσεχία με ποσοστό αύξησης 26,6%, όπως προκύπτει από σχετική έκθεση του EIGE. Επίσης, σύμφωνα με σχετική έκθεση εθνικού κέντρου της Ατλάντα, αναφέρεται ότι μία στις δύο γυναίκες έχουν υποστεί σεξουαλική βία, φυσική βία ή και παρακολούθηση κατά κύριο λόγο από σύντροφο, R. W. Leemis/N. Friar/S. Khatiwada/M. S. Chen/M.-J. Kresnow/S. G. Smith/S. Caslin/K. C. Basile, *Report on Intimate Partner Violence*, The National Intimate PartnViolence, The Violence Survey 2016/2017, October 2022 National Center for Injury Prevention and Control Centers for Disease Control and Prevention Atlanta, Georgia.

²⁶ Sex.

φύλο²⁷. Η ανωτέρω υποστηρίζει ότι όλα τα σώματα είναι έμφυλα. Εφόσον το σώμα είναι ύλη, η αντίληψή μας για αυτό δεν βασίζεται σε κάτι δεδομένο, αλλά σε αυτό που εμείς παράγουμε και έτσι το σώμα ταυτίζεται με την έννοια της επιτελεστικότητας. Το βιολογικό και το κοινωνικό φύλο δεν είναι παρά επιτελέσεις²⁸, οι οποίες αποκτούν εξουσία μέσω των επαναλαμβανόμενων πράξεων των υποκειμένων. Κατά συνέπεια, φύλο δεν είναι αυτό που είμαστε αλλά αυτό που επιτελούμε²⁹.

Το φύλο αναφέρεται σε ένα σύμπλεγμα κοινωνικών, πολιτιστικών και ψυχολογικών φαινομένων που συνδέονται με το γένος, επηρεάζοντας τους ρόλους στην οικογένεια και στους χώρους εργασίας και κατ' επέκταση τη συμπεριφορά, τις ηθικές αξίες και την κοινωνική ανάπτυξη. Παράλληλα, η λέξη αυτή έχει μια τεχνική έννοια, καλά εδραιωμένη στις συζητήσεις γύρω από τη γλώσσα. Κατά συνέπεια, το φύλο λειτουργεί και ως σύνολο επιταγών, κανόνων συμπεριφοράς και τρόπων σκέψης. Εξ αυτού παρέπεται ότι το φύλο αποτελεί κοινωνική κατασκευή και τρόπο κοινωνικής ιεράρχησης, σύμφωνα με τον οποίο τα υποκείμενα χωρίζονται σε ανώτερα και κατώτερα. Ταυτόχρονα, ως σύστημα εξουσιαστικών σχέσεων, το φύλο καθορίζει και τις συνθήκες διαβίωσης στον δημόσιο και στον ιδιωτικό χώρο³⁰.

Με βάση τις ανωτέρω επισημάνσεις, γίνεται κατανοητό ότι, αν και υφίσταται νομική ισότητα μεταξύ γυναικών και αντρών, λειτουργούν αποκλεισμοί, οι οποίοι συνδέονται με μία ιδιότητα των πολιτών, όπως είναι το φύλο τους. Τούτο επιβεβαιώνεται από στατιστικά στοιχεία, τα οποία εξετάζουν τη συμμετοχή των γυναικών σε διάφορους τομείς της κοινωνικής δραστηριότητας και τη μεταχείριση αυτών από τους άνδρες³¹. Τούτο έχει ως περαιτέρω αποτέλεσμα τον υποβιβασμό των γυναικών σε σχέση με τους άντρες στην κοινωνία γενικότερα.

2. ΣΤΕΡΕΟΤΥΠΑ

Ο Pierre Bourdieu³² υποστηρίζει ότι η αντρική κυριαρχία εδράζεται στις αντικειμενικές συνθήκες, αλλά και στις έξεις των υποκειμένων, δηλαδή των αντρών και των γυναικών. Κατά τη διαδικασία κοινωνικοποίησης, οι σχέσεις κυριαρχίας, που συνίστανται στην πολιτισμική κυριαρχία του ενός φύλου στο άλλο, ενσωματώνονται ως έξεις και επιβάλλονται. Ο Bourdieu απορρίπτει τη βιολογική διαφορά των φύλων ως επαρκή εξήγηση για την αντρική κυριαρχία και την έμφυλη ανισότητα³³. Συνεχίζοντας, υποστηρίζει ότι το habitus αποτελεί προϊόν της ενσωμάτωσης της δυσμενούς προ-

²⁷ Gender.

²⁸ Performances.

²⁹ *Bodies that Matter*, Routledge, 1993, σελ. 241 επ.

³⁰ Μ. Παντελίδου-Μαλούτα, *Φύλο Κοινωνία Πολιτική*, ό.π., σελ. 19.

³¹ Είναι γεγονός ότι οι γυναίκες υποεκπροσωπούνται στις θέσεις εξουσίας και λήψης αποφάσεων, αμείβονται χαμηλότερα από τους άνδρες, πρωταγωνιστούν στην ανεργία, ενώ, από την άλλη πλευρά, έχουν υψηλή εκπροσώπηση σε κατώτερες θέσεις απασχόλησης και επιφορτίζονται με τη φροντίδα των παιδιών και των ηλικιωμένων, όπως διαπιστώνεται στην έρευνα της Γενικής Γραμματείας Ισότητας του Υπουργείου Εσωτερικών έτους 2018.

³² Γάλλος φιλόσοφος και κοινωνιολόγος, εισήγαγε την έννοια «Habitus» δηλαδή έξη, την οποία συνέδεσε με τη δράση των υποκειμένων και τις διαδικασίες αναπαραγωγής των κοινωνικών ανισοτήτων. Υποστήριζε ότι οι σχέσεις κυριαρχίας που ενσωματώνονται ως έξη συγκροτούνται από την παιδική ηλικία μέσω της εμπειρίας και της οικογενειακής αγωγής. Ακολουθούν, δε, τα πρόσωπα σε όλη τους τη ζωή, καθιερώνοντας αντιλήψεις, σκέψεις και δράσεις, P. Bourdieu, *Κοινωνιολογία της Παιδείας*, (Ι. Λαμπίρη-Δημάκη/Ν. Παναγιωτόπουλος επιμ.), 2010.

³³ P. Bourdieu, *Ανδρική κυριαρχία*, (Ε. Γιαννοπούλου μτφρ.), 2007, σελ. 66 και 98-99.

κατάληψης εναντίον των γυναικών. Ότι, περαιτέρω, οι γυναίκες επιβεβαιώνουν αυτή τη προκατάληψη, σαν μορφή αυτοεκπληρούμενης προφητείας. Οι γυναίκες, ως θύματα συμβολικής βίας, με την έννοια της αυθαίρετης επιβολής των αντιλήψεων, ερμηνειών αρχών και αξιολογήσεων, αποδέχονται να επιτελέσουν τις κατώτερες ή εξαρτημένες εργασίες που αντιστοιχούν στην ευγένεια, την υπακοή, την αφοσίωση και την αυταπάρνηση³⁴.

Το άτομο κατασκευάζει το δικό του περιβάλλον, όπως ο Λίπμαν³⁵ το ονομάζει ψευδοπεριβάλλον, το οποίο τίθεται ανάμεσα σε αυτόν και το πραγματικό του περιβάλλον. Η συμπεριφορά του ατόμου καθορίζει την ανταπόκριση στο ψευδοπεριβάλλον. Συνεχίζοντας, υποστηρίζει ότι τα στερεότυπά μας διαμορφώνονται από τις ηθικές αξίες μας, την κοινωνική μας φιλοσοφία και τις πολιτικές μας πεποιθήσεις. Αν η φιλοσοφία μας στη ζωή είναι να αναγιγνώσκουμε την πραγματικότητα με τους δικούς μας ηθικούς, κοινωνικούς, πολιτιστικούς κώδικες, περιγράφουμε έναν κόσμο που διέπεται από τον δικό μας κώδικα. Αν όμως η φιλοσοφία μας υπαγορεύει ότι κάθε άτομο είναι ένα μικρό μέρος του κόσμου και αντιλαμβανόμαστε ότι οι τρίτοι έχουν τις δικές τους αντιλήψεις και συμπεριφορές, όταν χρησιμοποιούμε τα στερεότυπά μας, τα αναγνωρίζουμε ως τέτοια και τούτο συντελεί με τρόπο, ώστε να τα λαμβάνουμε ελαφρά υπόψη και τα τροποποιούμε³⁶.

Στον Οδηγό του EIGE για την επικοινωνία με γλώσσα ευαίσθητης ως προς το φύλο, γίνεται αναφορά στα στερεότυπα, όπου αναγνωρίζεται ότι η υιοθέτηση αυτών οδηγεί στη χρησιμοποίησή τους μέσω της γλώσσας.

Τα στερεότυπα και οι σεξιστικές διατυπώσεις κυριαρχούν στην καθημερινότητα, στον προφορικό και τον δημόσιο λόγο, με σημαντικό μερίδιο ευθύνης των ΜΜΕ, όπως ευχερώς διαπιστώνουμε καθημερινά, παρακολουθώντας προγράμματα ή διαβάζοντας τον Τύπο. Αποτυπώνονται σεξιστικές εικόνες, που υποτιμούν τις γυναίκες, νομιμοποιώντας την ανισότητα, εκφράσεις που νομιμοποιούν την έμφυλη βία. Οι γυναίκες που βιώνουν την έμφυλη βία παρουσιάζονται συχνά στα ΜΜΕ ως υπεύθυνες για τη βία εναντίον τους, υπονοώντας ότι την προκάλεσαν ή ότι έδωσαν δικαίωμα. Έχουμε όλοι παρακολουθήσει τον τρόπο με τον οποίο γίνεται η περιγραφή εγκλημάτων από άντρες σε βάρος γυναικών, όπου έχει ειπωθεί ή γραφεί πολλές φορές ότι ήταν «έγκλημα πάθους», ότι ο δράστης «έφτασε στο σημείο να εγκληματίσει», ενώ «ήταν καλός, ήσυχος άνθρωπος, οικογενειάρχης».

Περαιτέρω, στο άρθρο 24 του ν. 4604/2019 ορίζεται ότι τα μέσα μαζικής ενημέρωσης, μεριμνούν για την προώθηση της ουσιαστικής ισότητας των φύλων με την προβολή μιας ισότιμης και απαλλαγμένης από έμφυλα στερεότυπα εικόνας για τα άτομα, «β. Στις εκπομπές λόγου, τέχνης, πολιτισμού και αθλητισμού που εντάσσονται στο ελάχιστο περιεχόμενο του προγράμματος, σύμφωνα με

³⁴ Σελ. 115-116.

³⁵ W. Lippman, *Κοινή Γνώμη*, (Γ. Καραγιάννης μτφρ.), 1988, σελ. 19.

³⁶ Ibidem, σελ. 86 επ. Στο βιβλίο του αυτό περιγράφει να πείραμα που έγινε σε ένα συνέδριο ψυχολογίας στο Κέτινγκεν, στο οποίο συμμετείχαν 40 έμπειροι παρατηρητές. Μπροστά στα μάτια τους εκτυλίχθηκε μία σκηνή με συγκεκριμένους πρωταγωνιστές. Στη συνέχεια, τους ζητήθηκε να συντάξουν μία έκθεση για τα περιστατικά που αντιλήφθηκαν. Από τους ερευνητές, μόνο ένας υπέπεσε σε λιγότερα από 20% λάθη σε σχέση με την πραγματικότητα, ενώ 13 εξ αυτών είχαν πάνω από 50% λάθη. Επίσης, σε αριθμό 24 παρατηρητών, ποσοστό 10% των εκθέσεων περιείχε περιστατικά που ήταν δικές τους επινοήσεις. Από το πείραμα αυτό εξήχθη τη συμπέρασμα ότι όλοι είδαν το στερεότυπό τους στη σκηνή αυτή, δηλαδή διαμόρφωσαν τη δική τους πραγματικότητα για το συμβάν.

την κείμενη νομοθεσία, λαμβάνεται μέριμνα, ώστε να συμπεριλαμβάνονται θεματικές που συμβάλλουν στην προώθηση της ισότητας των φύλων, στον εντοπισμό και άρση των διακρίσεων, καθώς και στην καταπολέμηση των έμφυλων στερεοτύπων, γ. κατά την αναπαραγωγή διαφημιστικών, τηλεοπτικών ή ραδιοφωνικών μηνυμάτων απαγορεύεται η χρήση λόγου που εμπεριέχει έμφυλη διάκριση, καθώς και κάθε αναφορά με αντίστοιχη λεκτική ή άλλη συμπεριφορά». Το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης είναι αρμόδιο να επιβάλλει πρόστιμα σε αυτή την κατεύθυνση. Είναι εντυπωσιακό το ποσό προστίμου ύψους 180.000 ευρώ που επιβλήθηκε σε τηλεοπτικό σταθμό για το ριάλιτι «The bachelor», για παραβίαση διατάξεων περί ισότητας των φύλων με προβολή έμφυλων στερεοτύπων και για «προσβολή προσωπικότητας και ειδικότερα της αξιοπρέπειας των τηλεθεατών»³⁷.

3. ΣΕΞΙΣΤΙΚΗ ΓΛΩΣΣΑ

Ο σεξισμός αποτελεί τρόπο έκφρασης σε βάρος ατόμων ή κοινωνικών κατηγοριών με βάση το φύλο τους. Ετυμολογικά, προέρχεται από τη λατινική λέξη *sexus*, δηλαδή φύλο. Ο γλωσσικός σεξισμός είναι ευδιάκριτος σε όλα τα επίπεδα της ανάλυσης της ελληνικής γλώσσας³⁸. Η χρήση σεξιστικής γλώσσας εμπεριέχει και νομιμοποιεί την ανισότητα των φύλων, ενισχύοντας τη σεξιστική συμπεριφορά και διαιωνίζοντας τα έμφυλα στερεότυπα.

Σύμφωνα με τους κανόνες της γραμματικής, όταν πρόκειται για άτομα ή ομάδες αποτελούμενες και από τα δύο φύλα, χρησιμοποιείται το αρσενικό γένος ως περιεκτικός ή γενικός τύπος. Συνακόλουθα, η χρήση του θηλυκού γένους στον λόγο γίνεται μόνο όταν αναφέρεται στις γυναίκες. Η χρήση όμως του αρσενικού ως του επικρατέστερου γένους για να δηλωθούν άτομα και των δύο φύλων υποδηλώνει την κοινωνική ιεραρχία των φύλων. Η συνεχής χρήση του αρσενικού γένους, προκειμένου να δηλώσει και τα δύο φύλα, έχει ως συνέπεια να αποσιωπάται η παρουσία και η συμβολή των γυναικών σε όλο σχεδόν το φάσμα της κοινωνικής ζωής³⁹, καθιστάμενο το φύλο τους σχεδόν αόρατο στον δημόσιο λόγο. Στις λίγες περιπτώσεις που αναφέρονται στο θηλυκό γένος μαζί με το αρσενικό, πάντα προτάσσεται το αρσενικό, ειδικά στα δημόσια έγγραφα.

Επίσης, στα δημόσια έγγραφα⁴⁰ χρησιμοποιούνται οι αρσενικοί τύποι των ονομάτων, ακόμα και στην περίπτωση όπου υπάρχουν δύο τύποι⁴¹ ή το αντίστοιχο ουσιαστικό θηλυκού γένους⁴². Η μόνη περίπτωση όπου χρησιμοποιήθηκε αποκλειστικά το θηλυκό αφορά στο επάγγελμα της μαίας. Σε σχετικό έγγραφο για τη διεθνή ημέρα της αγρότισσας⁴³, αν και αναφέρεται στις γυναίκες εκπρο-

³⁷ Ενδεικτικά αναφέρονται και άλλες περιπτώσεις παραβιάσεων, όπως στην έκθεση πεπραγμένων του ΕΣΡ για το έτος 2020, σημειώνεται η υπ' αριθμ. 66/2020 απόφαση, με την οποία κρίθηκε ότι τελέστηκε αδίκημα από ραδιοφωνικό σταθμό, επειδή αναφέρθηκε σε περιστατικό ξυλοδαρμού γυναίκας από τον σύντροφό της με αστεϊσμούς και σαφή δικαιολόγηση της βίας που φέρετο ότι ασκήθηκε σε βάρος της, στην έκθεση πεπραγμένων για το έτος 2021 αναφέρεται η υπ' αριθμ. 5/2021 απόφαση επιβλήθηκαν κυρώσεις σε φορέα ψυχαγωγικού ιστότοπου για τηλεοπτικό πρόγραμμα, ποιοτικής υποβαθμισμένο και που περιείχε προσβολή της ανθρωπίνης αξίας και ενθάρρυνση διακρίσεων με βάση το φύλο.

³⁸ Θ. Παυλίδου, *Γλώσσα – Γένος – Φύλο*, 2002, σελ. 37-53.

³⁹ Δ. Κογκίδου, *Εκπαιδευτικό σύστημα και αναγκαιότητα της μη σεξιστικής γλώσσας*, *Social Policy* **05.06.2014**.

⁴⁰ Σε έρευνα ανάλυσης λόγου 949 διοικητικών εγγράφων από τη Γενική Γραμματεία Ισότητας των Φύλων έτους 2018.

⁴¹ Ο/η εργοδότης, η εργοδότητρια, ο/η πρέσβης, η πρέσβειρα.

⁴² Ο εκπαιδευτής/η εκπαιδεύτρια, ο μαθητής/η μαθήτρια.

⁴³ ΜΗΝΥΜΑ-GGI_DIETHNIS-HMERA-AGROTISSAS_15-10-13.pdf.

σώπους του αγροτικού πληθυσμού, η/ο συντάκτρια-της απευθύνεται αρχικά σε «νεοεισερχόμενες» στον αγροτικό τομέα, αλλά σε άλλο σημείο του κειμένου προσδιορίζονται μέσω του αρσενικού γένους ως «μικροκαλλιεργητές». Είναι άξιο σχολιασμού στον Οδηγό για την αποφυγή και την αντιμετώπιση φαινομένων άσκησης βίας στις γυναίκες στον χώρο εργασίας τους, στο πλαίσιο του προγράμματος DAPHNE III, 2007-2013⁴⁴, η αναφορά στο φυλλάδιο ότι «...στοχεύει στις εργαζόμενες γυναίκες, στους εκπρόσωπους των εργαζομένων και στους εργοδότες». Στη συνέχεια, δίνοντας οδηγίες για την αντιμετώπιση της παρενόχλησης: «...πείτε το και γίνετε συγκεκριμένοι. Να είστε σοβαροί, άμεσοι και να μιλάτε απερίφραστα. Βρείτε έναν μάρτυρα συμπεριφοράς. Ενημερώστε έναν έμπιστο συνάδελφο και προσπαθήστε να διασφαλίσετε ότι είναι αυτόπτης ή αυτήκοος μάρτυρας σε κάποια κατάσταση όπου παρενοχλείστε σεξουαλικά». Το συμπέρασμα λοιπόν είναι το πλαίσιο των διοικητικών εγγράφων, κατά το οποίο οι γυναίκες είναι αόρατες⁴⁵.

Επιπλέον, η συνεχής χρήση της αρσενικής αντωνυμίας, και ιδιαίτερα της κτητικής, έχει ως αποτέλεσμα να φαίνεται ότι ο κόσμος αποτελείται μόνο από άντρες. Η χρήση, επίσης, των επιθέτων ενισχύει τα έμφυλα στερεότυπα, καθώς για τις γυναίκες υπάρχει πληθώρα επιθέτων που αφορούν στην εξωτερική τους εμφάνιση, ενώ για τους άντρες τα επίθετα χρησιμοποιούνται για να τονίζουν τη γενναιότητα, το θάρρος, τις επαγγελματικές ικανότητες κ.ά. Λέξεις ή φράσεις που χρησιμοποιούνται για να επαινέσουν τις γυναίκες αποδίδονται με όρους που χρησιμοποιούνται κυρίως για τους άνδρες⁴⁶ ή υποτιμούν τους άνδρες με όρους που αποδίδονται, κατά κανόνα, στις γυναίκες⁴⁷. Υπάρχουν λέξεις ή φράσεις που αναπαράγουν στερεότυπες αντιλήψεις για τον ρόλο των γυναικών⁴⁸. Τέλος, η χρήση υποκοριστικών γίνεται κυρίως σε κορίτσια και γυναίκες. Μπορεί να θεωρηθεί δείγμα σεξιστικής γλώσσας, δεδομένου ότι με αυτό τον τρόπο υποβιβάζεται η συνεισφορά των γυναικών και λανθάνει το μήνυμα ενός υποδεέστερου ρόλου⁴⁹.

Για τον λόγο αυτό, κρίνεται ιδιαίτερα χρήσιμο, προς την κατεύθυνση της αναγνώρισης του προβλήματος και της αφύπνισης της κοινωνίας, ότι έχουν καταρτιστεί και εφαρμοστεί πολυάριθμοι οδηγοί σε διεθνές και εθνικό επίπεδο από διεθνείς και ευρωπαϊκούς οργανισμούς, όπως τα Ηνωμένα Έθνη, η Παγκόσμια Οργάνωση Υγείας, η Διεθνής Οργάνωση Εργασίας, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή⁵⁰.

IV. ΟΥΔΕΤΕΡΗ-ΩΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΦΥΛΟ ΓΛΩΣΣΑ

1. ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

Προκειμένου να εφαρμοστεί η ουδέτερη ή δίκαιη ως προς το φύλο γλώσσα, είναι απαραίτητο να εξασφαλίζεται η επαρκής προβολή όλων των φύλων στα οποία απευθύνεται το κείμενο.

⁴⁴ 204_odigos_0710.pdf.

⁴⁵ Γενική Γραμματεία Ισότητας των Φύλων, Υπουργείο Εσωτερικών, *Οδηγός μη σεξιστικής γλώσσας στα διοικητικά έγγραφα*, Μάρτιος 2018, σελ. 25 επ.

⁴⁶ Π.χ. αντράκι, παλγκάρι.

⁴⁷ Πχ. γυναικούλα.

⁴⁸ Όπως «το καλάθι της νοικοκυράς», χρυσοχέρα.

⁴⁹ Δ. Κογκίδου, *Εκπαιδευτικό σύστημα*, ό.π.

⁵⁰ Οδηγός Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, *Ουδέτερη ως προς το φύλο γλώσσα*, έτους 2018

Η «θηλυκοποίηση», δηλαδή η χρήση του αντίστοιχου θηλυκού τύπου όρων αρσενικού γένους, ή η χρήση αμφότερων των τύπων, είναι μια δίκαιη λύση που χρησιμοποιείται, ιδίως σε κείμενα επαγγελματικού περιεχομένου, όπως στην περίπτωση επαγγελματικών τίτλων που αναφέρονται σε γυναίκες. Επειδή το γραμματικό γένος των περισσότερων επαγγελμάτων ήταν, κατά παράδοση, αρσενικό, με ελάχιστες εξαιρέσεις, οι οποίες αφορούσαν συνήθως παραδοσιακά γυναικεία επαγγέλματα, όπως της νοσοκόμας και της μαίας, το αίσθημα της διακριτικής μεταχείρισης υπήρξε έντονο. Εξαιτίας τούτου άρχισαν να εμφανίζονται αντίστοιχοι θηλυκοί τύποι για όλα σχεδόν τα αρσενικά επαγγέλματα⁵¹. Μια άλλη προσέγγιση είναι η χρήση εναλλακτικών όρων για την περιγραφή ενός επαγγέλματος, όπως προσωπικό καθαρισμού, αντί για καθαρίστριες, νοσηλευτικό προσωπικό αντί για νοσοκόμες, με το οποίο επιτυγχάνεται η ουδετεροποίηση του όρου σε σχέση με το δυαδικό φύλο. Κατά συνέπεια, η ευαισθητοποίηση χρησιμοποίησης της γλώσσας με σεβασμό στον έμφυλο λόγο οδηγεί στη μείωση σημασιολογικών στερεοτύπων⁵².

Όταν το κείμενο αναφέρεται σε πληθυσμούς και από τα δύο φύλα, ενδείκνυται η ταυτόχρονη αναφορά σε γυναίκες και άντρες: Μέσω της χρήσης και των δύο γραμματικών γενών, είτε αναγράφοντας ολόκληρη τη λέξη, είτε την κατάληξη του αρσενικού, εφόσον η λέξη είναι γένους θηλυκού και το αντίστροφο⁵³. Αν δημιουργείται αμφισημία ως προς το γένος, λόγω της κοινής μορφολογικής κατάληξης, είναι σωστό να αναγράφονται τα άρθρα και στα δύο γένη. Στην περίπτωση που είναι κοινή μορφολογικά η ονομαστική και γενική του πληθυντικού, ενδείκνυται να προστίθεται η διευκρίνιση «γυναίκες και άντρες». Στις αντωνυμίες, μπορεί να παρατίθενται και τα δύο γένη των αντωνυμιών, ειδικά δε στην περίπτωση αποκλειστικής αναφοράς σε γυναικεία πρόσωπα δεν είναι κατανοητή η γενικευτική χρήση αντωνυμιών γένους αρσενικού⁵⁴. Οι επιθετικοί προσδιορισμοί είναι σωστό να παρατίθενται και στα δύο γένη⁵⁵⁵⁶.

Άλλες προσεγγίσεις προς αυτή την κατεύθυνση είναι η χρήση του πληθυντικού, καθώς είναι κοινή για τα δύο γραμματικά γένη⁵⁷, η χρήση της προστακτικής⁵⁸, η χρήση της παθητικής φωνής, ώστε η προσοχή να εκφεύγει από το υποκείμενο⁵⁹, η χρήση του πληθυντικού, συνοδευόμενη την πρώτη φορά μόνο από ονοματικό προσδιορισμό του τύπου⁶⁰⁶¹.

⁵¹ Ibidem.

⁵² Όπου ο ιατρός ορίζεται ως άντρας, η νοσηλεύτρια προσδιορίζεται ως γυναίκα, όπως σημειώνεται ορθώς στον Οδηγό της Γενικής Γραμματείας Ισότητας των Φύλων, ό.π.

⁵³ Όπως «οι εργοδότες και οι εργαζόμενοι είναι υποχρεωμένοι να μεριμνούν για την ασφάλεια των εργαζομένων τους».

⁵⁴ Π.χ. της/του, ο ο/η οποίος/οποία, άλλες/άλλους.

⁵⁵ Π.χ. «Ο/η επιτυχών/ουσα αιτητής/αιτήτρια».

⁵⁶ Οδηγός υπέρβασης του γλωσσικού σεξισμού στη γλώσσα των εγγράφων της δημόσιας διοίκησης της Κυπριακής Δημοκρατίας έτους 2020 σελ. 23 επ. Σε αυτό τον Οδηγό, η συντακτική επιλογή είναι η πρόταση του θηλυκού γραμματικού γένους. Στόχος, όπως αναφέρεται στη σελ. 33 του Οδηγού, είναι η επιλογή δήλωσης του γένους να είναι ανατρεπτική ως προς τον κυρίαρχο γραμματικό κανόνα και να λειτουργήσει αφυπνιστικά, υποδεικνύοντας τη δυνατότητα μιας εναλλακτικής συντακτικής διευθέτησης όχι αμιγώς γλωσσικών ζητημάτων στην εκπροσώπηση των φύλων στον λόγο, σελ. 33.

⁵⁷ Πχ. Πρόεδροι, πολιτικοί, υπουργοί.

⁵⁸ Όπως «για υποψηφίους αναφέρετε το όνομά σας».

⁵⁹ Π.χ. «τα έγγραφα διαβιβάζονται στις αρμόδιες υπηρεσίες» από το «ο πρόεδρος διαβιβάζει τα έγγραφα στις αρμόδιες υπηρεσίες».

⁶⁰ Όπως «...οι πρόσφυγες, άνδρες και γυναίκες...».

⁶¹ European Parliament, europa.eu guidelines, 2018 ό.π.

V. ΤΕΛΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

Η χρήση της γλώσσας είναι δυναμική, ακριβώς επειδή κάνουμε επιλογές, όταν μιλάμε. Η κοινωνική και πολιτιστική αλλαγή είναι δυνατή, καθώς δεν χρησιμοποιούμε τους λόγους που έχουμε στη διάθεσή μας άκριτα, αλλά συμμετέχουμε ενεργά στην κατασκευή νοήματος. Επιλέγουμε μεταξύ ανταγωνιστικών λόγων στην κατασκευή μας και στην ανακατασκευή του εαυτού μας⁶².

Εν κατακλείδι, η χρήση μη σεξιστικής γλώσσας είναι ένα εργαλείο με το οποίο υλοποιείται η αρχή της ισότητας των φύλων και της απαγόρευσης της διάκρισης λόγω φύλου στον αγώνα της καταπολέμησης της έμφυλης βίας. Είναι μια διαδικασία αρχικά κατανόησης⁶³ και ερμηνείας του φαινομένου και στη συνέχεια λήψης απόφασης για έμπρακτη εφαρμογή του έμφυλου λόγου και συνεχούς ατομικής και συλλογικής προσπάθειας. □

⁶² J. Coates, *Women, men and language a sociolinguistic account of gender differences in languages*, 3^d ed., 2016, σελ. 216.

⁶³ Ως το πρώτο στάδιο αντιμετώπισης, καθώς, όπως αναφέρει και η A. Alfageme, *De la invisibilidad a la visibilidad de las violencias*, στο European Conference, Addressing Gender-Based Violence from diverse perspectives and transformative practises, Lila project, Barcelona (and online) 23.02.2024, υπάρχουν αντιφεμινιστικά κινήματα αποτελούμενα από νέους, τα οποία διαιωνίζουν τα στερεότυπα. Μάλιστα, για το έτος 2023 στην Καταλονία 1 στους 4 νέους άνδρες πιστεύει ότι τα στοιχεία έμφυλης βίας είναι κατασκευασμένα από φεμινιστικές οργανώσεις και ότι οι πολιτικές καταπολέμησης της έμφυλης βίας καταλήγουν να κάνουν διακρίσεις σε βάρος των ανδρών.

Η ΣΧΕΣΗ ΜΕΤΑΞΥ ΕΠΙΤΕΛΙΚΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΚΑΙ ΠΟΛΥΕΠΙΠΕΔΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ: Η ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ ΜΕΤΑΞΥ ΤΩΝ ΔΙΑΦΟΡΩΝ ΕΠΙΠΕΔΩΝ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ ΥΠΟ ΤΟ ΠΡΙΣΜΑ ΤΟΥ Ν. 5013/2023

Μπούσιας Ιωάννης
Οικονομολόγος M.Sc.,
Απόφοιτος ΕΣΔΔΑ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Αντικείμενο της παρούσας μελέτης αποτελεί η μελέτη της κατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ των διαφόρων επιπέδων διακυβέρνησης, ως συνδεδετικού κρίκου μεταξύ ενός επιτελικού κράτους και του συστήματος της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. Καταρχάς, επιχειρείται η εννοιολογική προσέγγιση του επιτελικού κράτους, της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης και της αρμοδιότητας και του βαθμού συσχέτισής τους. Ως εργαλείο ανάλυσης χρησιμοποιείται ο ν. 5013/2023, ο οποίος εισάγει την έννοια της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης και τη μεθοδολογία μεταφοράς αρμοδιοτήτων. Έπειτα, αναλύονται τα θεσμικά όργανα, τα εργαλεία του εθνικού συστήματος πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, που εισάγονται για πρώτη φορά στον δημόσιο τομέα. Στη συνέχεια, επιχειρείται μια πρώτη αποτίμηση του νόμου εστιάζοντας στα μέχρι σήμερα θετικά και αρνητικά σημεία του. Τέλος, διατυπώνονται τα συμπεράσματα τα οποία εξήχθησαν από την έρευνα που πραγματοποιήθηκε.

ABSTRACT

The aim of the present thesis is to examine the distribution of competences between the different levels of governance as a link between an executive state and the system of multilevel governance. First, a conceptual approach is attempted to define the notion of the executive state,

multilevel governance and competence and the extent of their interrelationship. The analysis tool is the Law no. 5013/2023, which introduces the concept of multilevel governance and the methodology of competences transfer. Afterwards, the institutions, the tools, the National Council of multilevel governance, which are introduced for the first time in the public sector, are analyzed. Subsequently, a first evaluation of the law is attempted, focusing on its positive and negative points to date. Finally, the conclusions drawn from the research carried out are formulated.

Ι. Η ΙΣΤΟΡΙΚΟΤΗΤΑ ΤΟΥ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΟΣ ΤΗΣ ΚΑΤΑΝΟΜΗΣ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ ΣΤΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ

Το ζήτημα της κατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ των διάφορων επιπέδων διακυβέρνησης αποτελούσε ανέκαθεν μια από τις εγγενείς αδυναμίες της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Πιο συγκεκριμένα, η υπερσυγκέντρωση αρμοδιοτήτων από την Κεντρική Διοίκηση, η ασαφής κατανομή τους και η επικάλυψή τους από τα διάφορα διοικητικά επίπεδα (κεντρικό, αποκεντρωμένο, τοπικό) έχουν πολλάκις επισημανθεί από πληθώρα επιστημόνων και εμπειρογνομόνων, οι οποίοι μελέτησαν την ελληνική δημόσια διοίκηση σε διάφορες χρονικές στιγμές.

Αρχής γενομένης από τη δεκαετία του 1960, η έκθεση του καθηγητή και εμπειρογνώμονα του ΟΟΣΑ G. Langrod αναγνωρίζει και καταγράφει το πρόβλημα της κατανομής αρμοδιοτήτων επισημαίνοντας: «...η κατανομή εις τα διάφορα διοικητικά όργανα δεν είναι σαφής και ότι αι διπλάι χρήσεις είναι συχνάί...»¹. Στο ίδιο πνεύμα, η έκθεση Wilson το 1966 επισημαίνει εκ νέου το ζήτημα των αρμοδιοτήτων, αναφέροντας ωστόσο για πρώτη φορά τη συμβολή της περιφερειακής διοίκησης στην αποτελεσματική κατανομή του κυβερνητικού έργου. Η έκθεση Αργυριάδη (1970) με τη σειρά της υπογραμμίζει το ζήτημα του συγκεντρωτισμού και της συσσώρευσης εξουσίας στο κέντρο ως «Ένα από τα πρωτεύοντα χαρακτηριστικά του ελληνικού διοικητικού συστήματος που έχει επανειλημμένα επικριθεί από Έλληνες και ξένους ειδικούς²». Η συγκεκριμένη έρευνα εισάγει και μια ρηξικέλευθη –για την εποχή της– πρωτοτυπία, η οποία συνοψίζεται στο συμπέρασμα ότι ακόμη και η πιο επιτυχημένη νομική διατύπωση δεν επαρκεί προκειμένου μια νομική διάταξη να αποτυπωθεί στην πραγματικότητα και, συνεπώς, απαιτούνται αρχές της διοικητικής επιστήμης όπως ο σχεδιασμός, η οργάνωση, ο συντονισμός και ο έλεγχος. Το συγκεκριμένο αποτέλεσμα υιοθετείται από την έκθεση της ΚΕΠΕ (1988) και την έκθεση Κανελλόπουλου (ή «Έκθεση των 100») το 1990.

Η έκθεση Δεκλερής το 1992 κατατάσσει την επικάλυψη αρμοδιοτήτων στην 64η θέση και τη συναρμοδιότητα στην 65η από τις 117 συνολικά καταγεγραμμένες παθογένειες της τότε δημόσιας διοίκησης. Η καινοτομία της συγκεκριμένης έκθεσης είναι η άποψη της αποτύπωσης των αρμοδιοτήτων σε αντίστοιχα πληροφοριακά συστήματα με την παράλληλη στελέχωση των δημοσίων οργανισμών με εξειδικευμένο προσωπικό και αποφοίτους από την Εθνική Σχολή Δι-

¹ Μακρυδημήτρης-Μιχαλόπουλος, 2000 όπως αναφέρονται στον Παπαδημητρίου 2014.

² Βλ. προηγούμενως, υποσημ. 1.

μόσιας Διοίκησης. Σημαντική συνεισφορά στην καταγραφή του προβλήματος έχει και η μελέτη του Ι. Σπράου το 1998. Έχοντας έναν περισσότερο μεταρρυθμιστικό χαρακτήρα η συγκεκριμένη έκθεση προτείνει, μεταξύ άλλων, τον προσανατολισμό στα αποτελέσματα και την αντικατάσταση των συγκεντρωτικών δομών από αποκεντρωμένα επίπεδα διοίκησης, όπου οι αποφάσεις θα λαμβάνονται σε πολλαπλά επίπεδα και οι ενδιαφερόμενοι πολίτες και ομάδες συμφερόντων θα έχουν τη δυνατότητα να γνωστοποιήσουν τις αντιδράσεις τους. Η μελέτη της Ακαδημίας Αθηνών (2000), με τη σειρά της, εντοπίζει το πρόβλημα του συγκεντρωτισμού του κράτους και προτείνει τον ενεργότερο ρόλο των αποκεντρωμένων και αυτοδιοικητικών μονάδων στην εφαρμογή δημοσίων πολιτικών, δίνοντας επίσης ιδιαίτερη έμφαση στην κωδικοποίηση των συναφών αρμοδιοτήτων, επιχειρώντας παράλληλα την καταγραφή πεδίων πολιτικής κρατικής αρμοδιότητας της τότε πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης. Τέλος, η έκθεση Πισσαρίδη το 2020 αναφέρεται σε πολλά σημεία της στην επικάλυψη αρμοδιοτήτων μεταξύ κεντρικού κράτους και αυτοδιοίκησης, ενώ εισηγείται τη μεταφορά αρμοδιοτήτων (π.χ. εκπαίδευση, χωροταξία) προς την αυτοδιοίκηση, ως δράση οικονομικής πολιτικής προκειμένου να διευκολυνθεί η παραγωγική δραστηριότητα³.

Συμπερασματικά, το ζήτημα του συγκεντρωτισμού και της ορθής κατανομής αρμοδιοτήτων έχει απασχολήσει κατά πολύ τις ελληνικές κυβερνήσεις, τόσο στην περίοδο της μεταπολίτευσης όσο και πριν, και έχει επισημανθεί ουκ ολίγες φορές ως παθογένεια του ελληνικού διοικητικού συστήματος.

II. ΠΡΟΣΕΓΓΙΖΟΝΤΑΣ ΤΗΝ ΕΝΝΟΙΑ ΤΗΣ ΠΟΛΥΕΠΙΠΕΔΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ

1. ΟΙ ΔΙΑΦΟΡΕΤΙΚΕΣ ΕΡΜΗΝΕΙΕΣ ΚΑΙ Η ΔΥΝΑΜΙΚΟΤΗΤΑ ΤΟΥ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟΥ ΤΗΣ

Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση ανάγεται σε μια θεμελιώδη παράμετρο της σύγχρονης κοινοβουλευτικής δημοκρατίας και δικαιολογημένα αποτελεί την πλέον πολυσυζητημένη μορφή διακυβέρνησης σε ευρωπαϊκό, εθνικό και υποεθνικό επίπεδο. Οι λόγοι για τους οποίους συμβαίνει αυτό είναι κυρίως δυο: Πρώτον, διότι η έννοια και η εφαρμογή της εδράζονται σε όλα τα προηγούμενα επίπεδα διακυβέρνησης και, δεύτερον, διότι πρόκειται για ένα σύνθετο και πολύπλοκο ζήτημα στην εφαρμογή του. Ενδεικτικό είναι και το γεγονός ότι στο πλαίσιο προτύπων με τίτλο “The Principles of Public Administration” που εξέδωσε ο ΟΟΣΑ το 2023, αναφέρει ρητά ότι δυο ειδικές αρχές (αρχή 14, αρχή 32) λειτουργούν με βάση τις διαρθρωτικές πηγές του συστήματος της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης⁴.

Αν και υπάρχουν πολλοί ορισμοί γύρω από την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, ο πλέον προσφορότερος θεωρείται αυτός της Λευκής Βίβλου για την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση, που κυρώθηκε κατόπιν γνωμοδότησης της Επιτροπής των Περιφερειών (ΕτΠ), στην 80ή Ολομέλειά της, στις 17 και 18 Ιουνίου 2009. Η Λευκή Βίβλος ορίζει την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση ως «την συντονισμένη

³ Χ. Πισσαρίδης/Δ. Βαγιανός/Ν. Βέττας/Κ. Μεγίρ, *Σχέδιο Ανάπτυξης για την Ελληνική Οικονομία*, 2020.

⁴ SIGMA – OECD, *The Principles of Public Administration*, 2023, σελ. 9.

δράση της Ένωσης, των κρατών μελών και των τοπικών και περιφερειακών αρχών, η οποία βασίζεται στην εταιρική σχέση και στοχεύει στην χάραξη και υλοποίηση των πολιτικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης⁵». Πρόκειται για μια έννοια η οποία συνεπάγεται την αμοιβαία ευθύνη όλων των επιπέδων διακυβέρνησης, στηριζόμενη παράλληλα σε όλες τις πηγές δημοκρατικής νομιμότητας και στην αντιπροσωπευτικότητα όλων των ενδιαφερόμενων παραγόντων.

Η Λευκή Βίβλος θέτει δύο στρατηγικούς στόχους προς τον σκοπό της «σύμπραξης για την οικοδόμηση της Ευρώπης». Ο πρώτος στόχος αφορά την ενθάρρυνση συμμετοχής των πολιτών στην ευρωπαϊκή διαδικασία, ενώ ο δεύτερος αφορά την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της κοινοτικής δράσης. Η ενθάρρυνση συμμετοχής των πολιτών επαφίεται στο ότι μία από τις σημαντικότερες παραμέτρους επιτυχίας του ευρωπαϊκού οικοδομήματος αποτελεί και η συμμετοχή τους. Η τελευταία εκφράζεται μέσω της αντιπροσωπευτικής και της συμμετοχικής δημοκρατίας. Στο συγκεκριμένο πλαίσιο, οι τοπικές και περιφερειακές αρχές –ασκώντας με τη σειρά τους ένα μέρος εξουσιών– λογοδοτούν προς τους πολίτες τους, εκπληρώνοντας έτσι ένα μέρος δημοκρατικής νομιμότητας εντός της ΕΕ⁶. Ο δεύτερος στόχος συσχετίζει την αποτελεσματικότητα των ευρωπαϊκών πολιτικών με το κριτήριο της εδαφικής διάστασης. Επί της ουσίας εξετάζεται η επιλογή των καταλληλότερων εργαλείων πολιτικής (π.χ. ανοιχτή μέθοδος συντονισμού, διαβούλευση), προκειμένου οι ενωσιακές παρεμβάσεις (πολιτικές) να έχουν ουσιαστικό αντίκτυπο στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής. Εν ολίγοις, χρειάζεται μια ευέλικτη διακυβέρνηση προκειμένου να έχουμε ομοιόμορφα αποτελέσματα σε χώρες οι οποίες έχουν διαφορετικά χαρακτηριστικά μεταξύ τους (π.χ. κοινωνικά, εργασιακά).

Εκτός από τη Λευκή Βίβλο που συμβάλλει ουσιαστικά στην εννοιολογική της αποσαφήνιση, η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση εμπεριέχεται και (εμμέσως) στο πρωτογενές δίκαιο της ΕΕ. Σύμφωνα με το εδάφ. 1 της παρ. 2 του άρθ. 4 της Συνθήκης της Λισαβόνας (ΣΕΕ): «*Η Ένωση σέβεται την ισότητα των κρατών μελών ενώπιον των Συνθηκών καθώς και την εθνική τους ταυτότητα που είναι συμφυής με τη θεμελιώδη πολιτική και συνταγματική τους δομή, στην οποία συμπεριλαμβάνεται η περιφερειακή και τοπική αυτοδιοίκηση*»⁷. Μέσω του συγκεκριμένου άρθρου, κατοχυρώνεται η νομική προστασία της περιφερειακής και τοπικής αυτοδιοίκησης στο ενωσιακό δίκαιο. Κι αυτό γιατί και οι δυο μορφές διακυβέρνησης συνιστούν αναπόσπαστο κομμάτι όχι μόνο της εθνικής ταυτότητας των κρατών μελών αλλά και της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. Ωστόσο, εκτός της ΣΕΕ η νομική προστασία των δυο τελευταίων επιπέδων διακυβέρνησης κατοχυρώνεται μέσω των τριών πυλώνων στο ενωσιακό επίπεδο.

Ο πρώτος πυλώνας είναι αυτός της εδαφικής συνοχής. Πρόκειται για έναν τομέα, ο οποίος αποτελεί τη βάση για την ανάπτυξη ολοκληρωμένων χωρικών πολιτικών που λαμβάνουν υπόψη τις διαφορές των περιφερειών (με σκοπό την άμβλυσή τους), και προωθούν την έξυπνη, βιώσιμη

⁵ Επιτροπή των Περιφερειών, *Λευκή Βίβλος για την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση*, σελ. 2.

⁶ Α. Αναστασίου/Γ. Γιαννακόπουλος/Π. Δραμαλιώτη/Α. Καρβούνης/Β. Λαμπρακάκης/Δ. Σιαχάμη, *ΜΕΛΕΤΗ: Η συνταγματική διάρθρωση των κρατικών, περιφερειακών και τοπικών υποθέσεων. Συμβολή στην αποτύπωση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης στο ελληνικό πολίτευμα*, Ψηφιακό Αποθετήριο ΕΚΔΔΑ, 2018.

⁷ Επίσημη Εφημερίδα C 202 της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Ενοποιημένη Απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για Τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2016/C 202/01).

και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη (Ευρώπη 2020). Η ΕΕ αναγνωρίζει την εδαφική συνοχή ως έναν από τους τρεις βασικούς της στόχους, μαζί με την οικονομική και την κοινωνική συνοχή. Ο δεύτερος πυλώνας αφορά τη συμμετοχή των πόλεων και των περιφερειών στη νομοπαραγωγική διαδικασία. Οι περιφέρειες και οι πόλεις έχουν συμβουλευτικό ρόλο στη νομοπαρασκευαστική διαδικασία της ΕΕ. Ο συγκεκριμένος ρόλος διασφαλίζεται μέσω της συμμετοχής της ΕτΠ στην παραπάνω διαδικασία, μέσω της οποίας εκπροσωπούνται οι περιφέρειες στη λήψη αποφάσεων, δυνάμει της παρ. 4 του άρθ. 13 της ΣΕΕ. Ο τρίτος και τελευταίος πυλώνας προστασίας της περιφερειακής και τοπικής αυτοδιοίκησης αφορά τον ρόλο της ΕτΠ ως θεματοφύλακα της αρχής της επικουρικότητας. Η ΕτΠ κατέχει έναν πολύ ισχυρό ρόλο, καθώς έχει δικαίωμα προσφυγής ενώπιον του ΔΕΕ, εάν θεωρεί ότι το επικείμενο νομοθέτημα παραβιάζει την εν λόγω αρχή –ειδικότερα σε περιπτώσεις που προβλέπεται η υποχρεωτική διαβούλευση με την ΕτΠ. Ο συγκεκριμένος πυλώνας θεωρείται πολύ σημαντικός, καθώς η αρχή της επικουρικότητας (παρ. 3 άρθ. 5 ΣΕΕ) διασφαλίζει την ανεξαρτησία ενός βαθμού διακυβέρνησης (εξουσίας) έναντι ενός ανώτερου βαθμού ή μιας τοπικής αρχής της κεντρικής κυβέρνησης. Αφορά δηλαδή την κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ των διάφορων επιπέδων εξουσίας και εξασφαλίζει τη λήψη αποφάσεων σε ένα εγγύτερο επίπεδο προς τον πολίτη.

Αν και η παρούσα μελέτη εξετάζει το ζήτημα της κατανομής των αρμοδιοτήτων μεταξύ των διάφορων επιπέδων διακυβέρνησης, οφείλει να επισημανθεί ότι η κατανομή αρμοδιοτήτων δεν είναι ο μόνος τρόπος προσέγγισης της έννοιας της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση εκφράζεται μέσα από τρεις στόχους: τους θεσμικούς, τους χωροταξικούς, και τους διαχειριστικούς. Οι θεσμικοί στόχοι συνίστανται στις μεταρρυθμίσεις που σκοπό έχουν την αποκέντρωση πόρων (ανθρώπινων και οικονομικών), υποδομών και εξοπλισμού, από την κεντρική κυβέρνηση προς την τοπική αυτοδιοίκηση. Οι χωροταξικοί στόχοι αποσκοπούν στη γεωγραφική αναδιοργάνωση των ΟΤΑ, κάτι το οποίο συντελέστηκε στην Ελλάδα 2 φορές σε διάστημα 13 χρόνων (1997-2010). Οι διαχειριστικοί στόχοι επαφίονται στα προγράμματα ενίσχυσης της αποτελεσματικότητας, της αποδοτικότητας, της διαφάνειας, στη διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού, στην ηλεκτρονική διακυβέρνηση και στη συμμετοχή των πολιτών στο τοπικό επίπεδο⁸. Στην παρούσα μελέτη εξετάζονται κυρίως οι θεσμικοί και οι διαχειριστικοί στόχοι της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης.

Πρόκειται για μια έννοια η οποία έχει περισσότερο πολιτικό, διοικητικό και κοινωνικό περιεχόμενο παρά νομικό. Βασίζεται σε ένα περισσότερο πλουραλιστικό και ευέλικτο σύστημα αποφάσεων και στηρίζεται στο ότι τα παραδοσιακά γραφειοκρατικά μοντέλα εξουσίας δεν επαρκούν στην επίλυση των σημερινών σύνθετων ζητημάτων. Αυτή είναι και η αιτία για την οποία η αποκέντρωση της εξουσίας συνιστά ένα από τα κυριότερα χαρακτηριστικά της. Η αποκέντρωση ως έννοια προϋποθέτει τη συμμετοχή στη λήψη αποφάσεων νέων δρώντων (ΜΚΟ, ΑΕΙ, ΟΤΑ) με τους οποίους διαβουλεύεται το κεντρικό κράτος. Αυτό συνιστά και το επίδικο για την εφαρμογή της: Η χάραξη και η εφαρμογή των επιμέρους προγραμμάτων δημόσιας πολιτικής να εμφανίζεται σε διάφορα επίπεδα πολιτικής. Η συγκεκριμένη πρακτική είναι καθόλα αντίθετη προς το μοντέλο συγκεντρωτι-

⁸ Βλ. [link](#) (τελευταία πρόσβαση 13.01.2024).

σμού και του γραμμικού μοντέλου λήψης αποφάσεων, εφόσον αποτελεί ένα σύστημα επιμερισμού εξουσίας και σε άλλους δρώντες, πέραν του *stricto sensu* κράτους.

Ένα από τα πιο ενδιαφέροντα χαρακτηριστικά της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης είναι η δυναμικότητά της ως έννοια. Αναλυτικότερα, το περιεχόμενό της δεν μένει σταθερό και συνεπώς δεν περιορίζεται μόνο στον ορισμό της Λευκής Βίβλου, ούτε ως «ένα σύστημα συνεχούς διαπραγματεύσεως ανάμεσα σε ένθετες κυβερνήσεις»⁹. Αντιθέτως, η έννοια και η εφαρμογή της εδράζονται σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης (ευρωπαϊκό, εθνικό, υποεθνικό). Στην πρόσφατη έρευνα της διαΝΕΟσις για την τοπική αυτοδιοίκηση ως πολυεπίπεδη διακυβέρνηση «*νοείται η αναοριοθέτηση αρμοδιοτήτων και η διασφάλιση των συστημικών σχέσεων μεταξύ των επιπέδων της Δημόσιας Διοίκησης, ανά δημόσια πολιτική ή τομεακή λειτουργία, με σκοπό τη λειτουργική ενοποίησή τους, μέσω των θεσμών που οργανώνουν τις σχέσεις τους και διασφαλίζουν την κοινή λειτουργία τους, ως ενιαίου διοικητικού συστήματος της χώρας, ιδίως με την αξιοποίηση των Τεχνολογιών Πληροφόρησης & Επικοινωνιών*»¹⁰. Πρόκειται για έναν ορισμό ο οποίος έχει σαφή προσανατολισμό στο εθνικό και το υποεθνικό επίπεδο, μιλά δηλαδή για την «εσωτερική» πολυεπίπεδη διακυβέρνηση. Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση εμπεριέχει και την έννοια της εταιρικής σχέσης, όπως αυτή περιγράφεται στον Χάρτη για την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση¹¹. Αυτό στην πράξη σημαίνει ότι οι νόμοι δεν θα εκπονούνται μόνο σε επίπεδο Υπουργείων, ενώ παράλληλα οι δημόσιες πολιτικές και τα αναπτυξιακά προγράμματα των περιφερειών και των δήμων δεν θα συγκροτούνται χωρίς αυτοί να συμμετέχουν και να έχουν ως μόνη υποχρέωση την εφαρμογή τους. Συμπεραίνουμε λοιπόν ότι η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση αναδεικνύεται και σε ένα πολύ σημαντικό –και σύνθετο– εργαλείο λήψης αποφάσεων (*decision making*), το οποίο ενσωματώνει τις αρχές της επικουρικότητας, της εγγύτητας, της αποτελεσματικότητας και της εταιρικής σχέσης¹².

Σε αυτό το σημείο σημαντικό είναι να διαχωριστεί η έννοια της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης από την πολυεπίπεδη διοίκηση, καθώς οι δυο έννοιες τείνουν να μπερδεύονται στον δημόσιο διάλογο. Η μεν πολυεπίπεδη διοίκηση είναι η άσκηση διοίκησης από πολλαπλά επίπεδα διοίκησης, κάτι το οποίο ήδη συμβαίνει στην Ελλάδα. Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση από την άλλη είναι ένα εργαλείο λήψης αποφάσεων σε συλλογικό επίπεδο, από τα διάφορα επίπεδα διοίκησης (υπερεθνικό, εθνικό, υποεθνικό). Όλα τα επίπεδα διοίκησης τα οποία συνυπάρχουν θα διαβουλευτούν και θα συναποφασίσουν με γνώμονα τις παραπάνω αρχές, σε ποιο επίπεδο θα ασκείται αποτελεσματικότερα η εκάστοτε δημόσια πολιτική και, κατά συνέπεια, οι υπό εξέταση αρμοδιότητες.

Με γνώμονα τα όσα προαναφέρθηκαν, σημαντικό είναι να κατανοήσουμε ότι στη βάση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης η δημόσια διοίκηση αποτελεί ένα ενιαίο διοικητικό σύστημα και οι σχέσεις μεταξύ των δρώντων (Κεντρική Διοίκηση, ΑΔ, ΟΤΑ α' και β' βαθμού) του συστήματος

⁹ I. Bache/M. Flinders, *Themes and Issues in Multi-Level Governance*, 2004, σελ. 3.

¹⁰ Βλ. προηγούμενως υποσημ. 8

¹¹ Ψήφισμα της Επιτροπής των Περιφερειών με θέμα «Χάρτης για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση στην Ευρώπη» (2014/C 174/01).

¹² Π. Μαϊστρος/Ρ. Γκέκας/Γ. Γούπιος/Δ. Κουτσούρη, *Η μεταρρυθμιστική τεχνική μέσα από την ιστορική εξέλιξη των διοικητικών μεταρρυθμίσεων, στο πεδίο της αποκέντρωσης και της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα, 1975-2020*, 2022.

αυτού είναι πρωτίστως συστημικές. Μέσω της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, δίνεται ιδιαίτερη βαρύτητα στον ρόλο που επιτελούν τα κατώτερα επίπεδα διοίκησης σχετικά με την αποτελεσματική εφαρμογή δημοσίων πολιτικών. Επιπλέον, η διαβούλευση συνδράμει στην ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών, στην εξαγωγή χρήσιμων συμπερασμάτων και στην αποκόμιση χρήσιμων πληροφοριών ανάμεσα στα επίπεδα διοίκησης, εισάγοντας έτσι μια διοικητική νοοτροπία (κουλτούρα) συναλλαγής και διαλόγου, με τρόπο ανοιχτό και σύγχρονο με τη βέλτιστη αξιοποίηση των ΤΠΕ.

Συμπεραίνουμε, λοιπόν, ότι η σχέση μεταξύ πολυεπίπεδης διακυβέρνησης και κατανομής αρμοδιοτήτων είναι μια σχέση αμφίπλευρη. Αφενός, η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση ορίζεται και ως η αναοριοθέτηση αρμοδιοτήτων, όπως αναφέρθηκε στον παραπάνω ορισμό. Αφετέρου, στις σημερινές δυτικές κυβερνήσεις η κατανομή αρμοδιοτήτων φαίνεται να είναι περισσότερο αποτελεσματική στη βάση της συλλειτουργίας και της διαβούλευσης που παρέχει το σύστημα πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. Δεν διακρίνεται εύκολα το αίτιο από το αιτιατό.

2. ΟΙ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΤΙΚΕΣ ΠΡΟΣΠΑΘΕΙΕΣ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ ΠΡΟΣ ΤΗΝ ΠΟΛΥΕΠΙΠΕΔΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ

Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση επέλαυσε ως σύστημα διακυβέρνησης από τις απαρχές της δεκαετίας του 1990 στην ΕΕ, με τον όρο να εισάγεται για πρώτη φορά από τον Gary Marks το 1992. Η Ελλάδα τη συγκεκριμένη περίοδο χαρακτηρίζεται από υψηλό συγκεντρωτισμό αρμοδιοτήτων, με την τοπική αυτοδιοίκηση να έχει κυρίως υπολειμματικά καθήκοντα¹³. Ο συγκεντρωτισμός σε συνδυασμό με την ατελή συγκρότηση του βεμπεριανού μοντέλου διοίκησης επηρέαζαν αρνητικά την αποτελεσματικότητα των θεσμών¹⁴. Καταλυτικό ρόλο στα παραπάνω έχει και το μορφωτικό επίπεδο των υπαλλήλων της αυτοδιοίκησης. Σύμφωνα με στοιχεία του Υπουργείου Προεδρίας της Κυβέρνησης το 1988, το 92% των υπαλλήλων της αυτοδιοίκησης ήταν κατηγορίας ΔΕ και ΥΕ, ενώ μόλις το 8% των δημοσίων υπαλλήλων της αυτοδιοίκησης ήταν υπάλληλοι κατηγορίας ΠΕ και ΤΕ. Με βάση τα παραπάνω, δεν θα πρέπει να προξενεί εντύπωση η διοικητική αδυναμία της αυτοδιοίκησης στην παραγωγή και υλοποίηση δημοσίων πολιτικών και στην άσκηση αρμοδιοτήτων αναπτυξιακού χαρακτήρα.

Με την είσοδο της Ελλάδας στην ΕΕ ξεκίνησε και η διαδικασία της ευρωπαϊκής ενοποίησης, η οποία οδήγησε σε έναν επαναπροσδιορισμό των εδαφών (territorial redefinition). Με άλλα λόγια, η είσοδος στην ΕΕ λειτούργησε ως κινητήριο μοχλός για την εισαγωγή νέων μεταρρυθμίσεων αποκέντρωσης. Η ευρωπαϊκή επιρροή φαίνεται να αποτελεί πραγματικότητα, καθώς κατά την έναρξη του Α' ΚΠΣ είχε ως αιρεσιμότητα την ύπαρξη αποκεντρωμένων περιφερειακών δομών.

Η πορεία των μεταρρυθμίσεων ξεκινά με τον ν. 1065/1980 (που αποτελεί τον πρώτο μεταδικτατορικό Δημοτικό και Κοινοτικό Κώδικα) και τον ν. 1069/1980, που ρυθμίζει τη σύσταση και το καθεστώς λειτουργίας των ΔΕΥΑ. Η πρώτη μεγάλη μεταρρύθμιση η οποία θεσπίζεται είναι ο ν. 1622/1986, η οποία επιχειρήσει να ρυθμίσει δύο επίπεδα διακυβέρνησης: το αυτοδιοικητικό και

¹³ N. K. Hlepas/P. Getimis, *Impacts of Local Government Reforms in Greece: An Interim Assessment*, Local Government Studies 2011, σελ. 518

¹⁴ Γ. Οικονόμου, *Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση Στην Ευρωπαϊκή Ένωση και την Ελλάδα*, 2020, σελ. 36.

το κεντρικό. Στο κεντρικό πεδίο ορίζονται οι 13 κρατικές περιφέρειες με σκοπό τον σχεδιασμό, προγραμματισμό και συντονισμό της περιφερειακής ανάπτυξης¹⁵. Όργανο διοίκησης ήταν ο Γραμματέας ως μετακλητός υπάλληλος και το περιφερειακό συμβούλιο, στο οποίο συμμετείχαν οι κατά τόπον νομάρχες καθώς και εκπρόσωποι των κοινωνικών φορέων¹⁶.

Στο αυτοδιοικητικό πεδίο, στο άρθρο 19 του νόμου ορίζονται οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις (ΝΑ) ως β' βαθμός αυτοδιοίκησης σε επίπεδο νομού, ενώ στο άρθρο 20 προβλέφθηκαν τα ειδικότερα πεδία τους (νομική μορφή, έδρα, όνομα, όρια). Ωστόσο, η υλοποίηση των συγκεκριμένων διατάξεων δεν προχώρησε. Η χώρα αποκτά αυτοδιοίκηση β' βαθμού με τον ν. 2218/1994, με τον οποίο καταργούνται οι παλιές νομαρχίες (αποκεντρωμένες μονάδες του κράτους) και επανασυστήνονται οι ΝΑ ως β' αυτοδιοικητικός βαθμός, αφού καταργούνται τα άρθρα 19-21 του ν. 1622/1986 (άρθρα αρχικής σύστασης ΝΑ). Ο μεταρρυθμιστικός μαραθώνιος συνεχίζεται με τον ν. 2503/1997, ο οποίος μεταβάλλει τον σκοπό και την αποστολή των 13 κρατικών περιφερειών, καθώς από όργανα προγραμματισμού και συντονισμού της περιφερειακής ανάπτυξης μετατρέπονται έκαστα σε αποκεντρωμένα όργανα του κράτους. Με τη συγκεκριμένη αλλαγή επιφορτίστηκαν με νέες αρμοδιότητες, πόρους και σύγχρονα εργαλεία, με αποτέλεσμα να αποτελούν έναν πλέον ενδυναμωμένο θεσμό διακυβέρνησης στο διοικητικό σύστημα της χώρας. Σε αυτό συντέιει και το γεγονός ότι μέσω του ν. 2647/1998 μεταβιβάστηκε πλήθος αρμοδιοτήτων από την κεντρική διοίκηση, ενώ ανάλογες αρμοδιότητες μεταβιβάστηκαν και προς τους δύο βαθμούς αυτοδιοίκησης. Πρόκειται συνεπώς για ένα νόμο ορόσημο (2503/1997), καθώς συνέβαλε στην ανακατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ των επιπέδων διοίκησης, προωθώντας το αποκεντρωτικό σύστημα το οποίο είναι μέχρι σήμερα συνταγματική επιταγή (άρθρο 101 Σ.).

Μία από τις μεταρρυθμίσεις οι οποίες επέφεραν ριζικές αλλαγές στη διοικητική οργάνωση της χώρας ήταν αυτή του ν. 2539/1997, γνωστή και ως «Ι. ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ». Η συγκεκριμένη αυτοδιοικητική μεταρρύθμιση παίρνει το όνομά της από τον πρώτο κυβερνήτη της Ελλάδας, με σκοπό να αναδιατάξει το υφιστάμενο αυτοδιοικητικό σύστημα ευελπιστώντας σε εκσυγχρονιστικά αποτελέσματα. Σημείο άξιο αναφοράς είναι η εισηγητική έκθεση του νόμου, η οποία αναγνωρίζει το πρόβλημα του συγκεντρωτισμού του ελληνικού κράτους θεωρώντας το ως «τελευταίο προπύργιο του συγκεντρωτισμού στην Ευρώπη», όπως και την ανάγκη ύπαρξης ενός επιτελικού κράτους (στρατηγείου), που θα οργανώνει, θα στηρίζει και θα κατευθύνει την κοινωνία χωρίς να την υποκαθιστά¹⁷. Με γνώμονα τις αρχές της αποκέντρωσης, της αξιοκρατίας, της διαφάνειας, της αποτελεσματικότητας και της επικουρικότητας, η εν λόγω ρύθμιση συντελέστηκε με σκοπό την αντιμετώπιση οργανωσιακών αδυναμιών (υποστελέχωση, χαμηλή εξειδίκευση) και την ενίσχυση της διοικητικής αποτελεσματικότητας των ΟΤΑ α' βαθμού. Ως εκ τούτου, το νομοθέτημα ανασχεδιάζει τον διοικητικό χάρτη του α' βαθμού αυτοδιοίκησης καθώς συγχωνεύει τους ΟΤΑ α' βαθμού, από 5.825 (438 δήμους και 5.387 κοινότητες) σε 1.033 (900 δήμοι και 133 κοινότητες). Ακολούθως, στο άρθρο 13 του νόμου θεσπίζεται το ΕΠΤΑ ως χρηματοδοτικό εργαλείο αρμόδιο για τη ρύθμιση του

¹⁵ Παρ. 1 άρθ. 61 ν. 1622/1986.

¹⁶ Βλ. προηγούμενως υποσημ. 13.

¹⁷ Εισηγητική έκθεση ν. 2539/1997, σελ. 1.

καθεστώτος χρηματοδότησης των νέων αυτοδιοικητικών μονάδων μέσω των ΚΑΠ και του ΠΔΕ.

Η μεταρρύθμιση-σταθμός για την αυτοδιοίκηση και την αποκέντρωση είναι αυτή του ν. 3852/2010, γνωστή και με το όνομα «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ». Πρόκειται για ένα νόμο εναρμονισμένο με τις αρχές της συνθήκης της Λισαβόνας, ο οποίος βασίζεται στο τεκμήριο αρμοδιότητας υπέρ της αποκέντρωσης και της αυτοδιοίκησης. Η συγκεκριμένη ρύθμιση συνάδει με τις αρχές της επικουρικότητας και της χρηστής διακυβέρνησης γενικότερα¹⁸. Οι κυριότερες συνεισφορές του Καλλικράτη ήταν μεταξύ άλλων:

- Η συγχώνευση των ΟΤΑ α' βαθμού από 1033 σε 325 (με τον ν. 4600/2019 ανέρχονται πλέον στις 332)
- Η καθιέρωση των 13 κρατικών περιφερειών από αποκεντρωμένες μονάδες του κράτους ως αυτοδιοίκηση β' βαθμού
- Η θέσπιση των 7 Αποκεντρωμένων Διοικήσεων ως ενιαίες αποκεντρωμένες μονάδες του κράτους
- Η μείωση των νομικών προσώπων των ΟΤΑ από 6.000 σε λιγότερο από 2.000
- Η μεταφορά αρμοδιοτήτων από το κεντρικό κράτος προς την τοπική αυτοδιοίκηση (α' και β' βαθμού)

Μελετώντας τον νόμο από την πλευρά της κατανομής αρμοδιοτήτων, σημειώνεται ότι η δημιουργία νέων διοικητικών δομών σε νέες ευρύτερες γεωγραφικές περιοχές αποτέλεσε το «σκαλοπάτι» για μια ευρεία απόδοση επιπλέον αρμοδιοτήτων προς τους ΟΤΑ, με σκοπό τη συντονισμένη και αποτελεσματική εφαρμογή δημοσίων πολιτικών από όλα τα επίπεδα διοίκησης. Στα πλαίσια του Καλλικράτη, απονεμήθηκαν στους ΟΤΑ α' βαθμού 177 πρόσθετες αρμοδιότητες, 92 από τις οποίες θα ασκούσαν οι δήμοι από 01.01.2011. Οι ΟΤΑ β' βαθμού με τη σειρά τους εξελίσσουν τον ρόλο τους ως κεντρικά όργανα αρμόδια για τον αναπτυξιακό προγραμματισμό. Αναλαμβάνουν αρμοδιότητες οι οποίες προηγουμένως ασκούνταν από τις κρατικές περιφέρειες, πλην εκείνων που παρέμειναν στις ΑΔ (χωροταξία- πολεοδομία, μεταναστευτική πολιτική, πολιτική περιβάλλοντος, δασική πολιτική, αστική κατάσταση) και εκείνων που μεταφέρθηκαν στους δήμους. Σύμφωνα με το άρθρ. 186 του ν. 3852/2010 οι περιφέρειες ασκούν 319 αρμοδιότητες κατηγοριοποιημένες ανά τομέα πολιτικής.

Μαζί με τις αρμοδιότητες προβλέφθηκε και η μεταφορά πόρων (ανθρώπινων και οικονομικών). Ως προς την οικονομική διάσταση, αναπροσαρμόστηκε η πηγή προέλευσης των ΚΑΠ, ενώ στις περιφέρειες υπάχθηκαν και τα Περιφερειακά Ταμεία Ανάπτυξης¹⁹. Παράλληλα, θεσπίστηκε ειδική μέριμνα ως προς τα καθήκοντα των νησιωτικών και των μητροπολιτικών περιφερειών Αθήνας και Θεσσαλονίκης. Οι δύο τελευταίες περιοχές απέκτησαν λειτουργίες μητροπολιτικού χαρακτήρα, οι οποίες διαμορφώνονται ως εξής: α) μεταφορών και συγκοινωνιών, β) περιβάλλοντος και ποιότητας ζωής, γ) χωρικού σχεδιασμού και αστικών αναπλάσεων και δ) πολιτικής προστασίας και ασφάλειας συμπεριλαμβανομένων των «μητροπολιτικών αρμοδιοτήτων», οι οποίες υπάγονται

¹⁸ Αιτιολογική Έκθεση ν. 3852/2010.

¹⁹ Άρθρ. 259, 260, 282 ν. 3852/2010.

στην παρ. 2 του άρθρου 210 και μπορούν να μεταβιβάζονται με ΠΔ ενώ πριν ασκούσαν από Υπουργείο ή αυτοτελή αποκεντρωμένη δημόσια υπηρεσία.

Οι αλλαγές που επέφερε ο Καλλικράτης δεν περιορίστηκαν μόνο στο πεδίο της αυτοδιοίκησης. Με το άρθρο 6 του νόμου θεσπίζονται οι επτά (7) Αποκεντρωμένες Διοικήσεις (εφεξής ΑΔ). Πρόκειται για ισχυρές διοικητικές οντότητες με σκοπό την αύξηση του βαθμού αποκέντρωσης της κρατικής λειτουργίας. Στις αρμοδιότητές τους ανήκουν οι κρατικές υποθέσεις των 13 κρατικών περιφερειών οι οποίες δεν μεταφέρθηκαν στην αυτοδιοίκηση και αναφέρονται σε προηγούμενο σημείο. Πρόκειται για αρμοδιότητες οι οποίες δεν έχουν τοπικό χαρακτήρα και είτε αποτελούν αποκεντρωμένες υπηρεσίες των Υπουργείων, είτε σταδιακά αποκεντρώνονται. Αρμοδιότητα των ΑΔ αποτελεί και ο έλεγχος νομιμότητας των ΟΤΑ (α' και β' βαθμού). Πρόκειται για μεταβατική διάταξη του άρθ. 238, σύμφωνα με την οποία ο έλεγχος νομιμότητας των πράξεων των ΟΤΑ θα ασκείται από τον Γραμματέα της ΑΔ, ελλείψει συγκρότησης των ΑΥΕ ΟΤΑ²⁰. Πρόκειται για τους φορείς οι οποίοι απώλεσαν αρμοδιότητες μέσω του Καλλικράτη, καθώς κατά τη μετάβαση από τις 13 κρατικές περιφέρειες προς τις 7 ΑΔ οι αρμοδιότητες μεταβιβάστηκαν κυρίως προς τη δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση.

Στο υπάρχον σύστημα διακυβέρνησης είναι έντονη η πίεση που ασκείται από τις περιφέρειες προς τις ΑΔ με σκοπό την πλήρη κατάργησή τους και τη μετάβαση από ένα επίπεδο περιφερειακής αυτοδιοίκησης προς ένα επίπεδο περιφερειακής διακυβέρνησης. Σε αυτό συνηγορούν, αφενός, η εμφανής αναβάθμιση του ρόλου των περιφερειών οι οποίες ζητούν ευθέως ένα νέο σύστημα διακυβέρνησης προσανατολισμένο στην περιφερειακή διακυβέρνηση, αφετέρου η υποβάθμιση του ρόλου του Συντονιστή στις ΑΔ και η τοποθέτηση του Γραμματέα ως επικεφαλής στις ΑΔ, την ίδια στιγμή που τα Υπουργεία ενισχύθηκαν με τον θεσμό των Υπηρεσιακών Γραμματέων. Εκ πρώτης όψεως δεν φαίνεται να είναι εφικτή η κατάργησή τους, καθώς τίθεται θέμα συνταγματικότητας. Το άρθρο 101 Σ. προτάσσει την οργάνωση του κράτους σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα. Συνεπώς, είναι υποχρεωτικό να υπάρχουν κρατικά περιφερειακά όργανα διοίκησης διακλαδικού χαρακτήρα, τα οποία θα έχουν τη γενική αποφασιστική αρμοδιότητα για τις υποθέσεις της αρμοδιότητάς τους (παρ. 3 άρθρο 101 Σ.). Επιπροσθέτως, δεν τίθεται θέμα μεταφοράς αρμοδιοτήτων προς τις περιφέρειες καθώς, όπως αναφέρθηκε, οι ΑΔ ασκούν αρμοδιότητες οι οποίες δεν έχουν τοπικό χαρακτήρα. Αντί αυτού απαιτείται ένα ορθολογικό πλαίσιο κατανομής αρμοδιοτήτων, το οποίο θα αποσαφηνίζει ρητά τα όρια και τις ασκούμενες αρμοδιότητες κάθε επιπέδου.

Παρ όλα αυτά, η μεταρρύθμιση του Καλλικράτη παρέμεινε ημιτελής ως προς το οικονομικό κομμάτι. Με το ξέσπασμα της δημοσιονομικής κρίσης το 2010 και την απαγόρευση προσλήψεων στον δημόσιο τομέα χάθηκε μια σημαντική ευκαιρία για τους ΟΤΑ να στελεχωθούν με ειδικευμένο προσωπικό. Αυτό συνέτεινε στην επικάλυψη αρμοδιοτήτων, στην ύπαρξη γραφειοκρατικών αγκυλώσεων και στην ύπαρξη φαινομένων κακοδιοίκησης. Επιπλέον, η μεταβατική περίοδος προετοιμασίας των δήμων, σε πολλές περιπτώσεις, δεν αποδείχθηκε επαρκής λόγω της δημοσιονομικής

²⁰ Παρ. 3 άρθρο 64 ν. 4954/2022.

κατάστασης της χώρας. Ως εκ τούτου προέκυψε η ανάγκη αναστολής αρμοδιοτήτων από τις περιφέρειες προς τους δήμους η οποία ανανεώνεται κάθε χρόνο με τις αντίστοιχες ΚΥΑ²¹.

Η τελευταία και πιο πρόσφατη μεταρρύθμιση είναι ο ν. 4555/2018, ή διαφορετικά «Κλεισθένης», η οποία ρυθμίζει το εκλογικό σύστημα των ΟΤΑ. Αν και πολλές από τις διατάξεις του νόμου έχουν τροποποιηθεί, αντικείμενο ενδιαφέροντος στα πλαίσια της παρούσας μελέτης αποτελούν τα άρθρ. 211-212. Τα συγκεκριμένα άρθρα τα οποία ρυθμίζουν το ζήτημα ανακαθορισμού αρμοδιοτήτων και διαδικασιών μεταξύ των διάφορων επιπέδων διοίκησης με την ad hoc σύσταση διυπουργικών επιτροπών (ΔΕΑΝΑΔ). Στον νόμο προβλέπεται και η σύσταση της Μόνιμης Επιτροπής Ελέγχου Αρμοδιοτήτων Τοπικής Αυτοδιοίκησης εντός του ΥΠΕΣ, η οποία έχει κυρίως γνωμοδοτικές αρμοδιότητες.

III. Η ΣΧΕΣΗ ΜΕΤΑΞΥ ΕΠΙΤΕΛΙΚΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ, ΠΟΛΥΕΠΙΠΕΔΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ ΚΑΙ ΚΑΤΑΝΟΜΗΣ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ

Η ιδέα της μεταστροφής του ελληνικού κράτους από ισχυρά συγκεντρωτικό προς ένα μοντέλο όπου το κέντρο διακυβέρνησης έχει μεν τον κεντρικό έλεγχο, αλλά θα καλείται να δείχνει συλλογικότερη λειτουργία και να εξασφαλίζει συνέργειες μεταξύ διαφορετικών επιπέδων διοίκησης δεν είναι καινούρια. Όπως παρατηρούμε από τις εκθέσεις των εμπειρογνομόνων και τις αιτιολογικές εκθέσεις των ν. 2503/1997 και 3852/2010, προτάσσεται ο επιτελικός ρόλος του κράτους.

Αποτελεί πάγια διαπίστωση ότι η αντιμετώπιση των σύγχρονων προκλήσεων (ενεργειακή κρίση, πανδημίες, κλιματική αλλαγή) και η αποτελεσματική άσκηση δημοσίων πολιτικών απαιτούν τη σύμπραξη πολλών διαφορετικών διοικητικών φορέων. Στο πεδίο της αποτελεσματικής άσκησης των δημοσίων πολιτικών, απαραίτητη κρίνεται η μετάβαση σε ένα κράτος επιτελικό, το οποίο θα έχει έναν γενικό συντονιστικό ρόλο, θα διαμορφώνει στρατηγικές, θα αξιολογεί τις επιπτώσεις των ρυθμίσεων (στο πλαίσιο της ρυθμιστικής του ικανότητας), θα απλουστεύει διαδικασίες, θα προγραμματίζει και θα διανέμει ορθολογικά τους οικονομικούς πόρους προς όλους τους φορείς όλων των επιπέδων διοίκησης, θα συντονίζει όλους τους φορείς που εμπλέκονται στην άσκηση και εφαρμογή δημοσίων πολιτικών, θα βρίσκεται σε διαρκή επικοινωνία με αυτούς και, τέλος, θα ελέγχει (προληπτικά ή/και κατασταλτικά) όπου και όταν απαιτείται. Στον τομέα της σύμπραξης πολλών διαφορετικών διοικητικών επιπέδων, η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση καλείται να διαμορφώσει μια κουλτούρα διαβούλευσης, μέσα από την οποία θα καλλιεργείται η συλλειτουργία και η συνεργασία όλων των επιπέδων διοίκησης στη διαμόρφωση και εφαρμογή δημοσίων πολιτικών.

Αν και η έννοια του «επιτελικού κράτους» αναφέρεται συχνά στις εκθέσεις των εμπειρογνομόνων και στις εισηγητικές εκθέσεις των νόμων που αναλύθηκαν, η πρώτη προσπάθεια αναδιάρθρωσης του διοικητικού συστήματος προς την κατεύθυνση του επιτελικού κράτους γίνεται

²¹ Παρ. 1 άρθρο 1 ν.4147/2013.

με τη σύσταση της νομοπαρασκευαστικής επιτροπής Σωτηρέλη το 2011, το πόρισμα της οποίας δεν τέθηκε ποτέ σε ψηφοφορία²².

Η πρώτη νομικά ολοκληρωμένη προσπάθεια σύστασης ενός επιτελικού κράτους γίνεται με τη θέσπιση του ν. 4622/2019. Η συγκεκριμένη μεταρρύθμιση ρυθμίζει σωρεία θεμάτων για το κεντρικό διοικητικό σύστημα της χώρας. Η ίδρυση της Προεδρίας της Κυβέρνησης ως ένα αντίστοιχο Cabinet Office, η εισαγωγή διαδικασιών στη νομοπαρασκευαστική διαδικασία και αρχών καλής νομοθέτησης, η θέσπιση του Υπηρεσιακού Γραμματέα στα Υπουργεία, η σύσταση της ΕΑΔ ως νέας Ανεξάρτητης Αρχής και η συγχώνευση σε αυτή όλων των ελεγκτικών σωμάτων είναι μόνο μερικές ενδεικτικές νέες ρυθμίσεις που φέρνει ο νόμος.

Οστόσο, παρά το ευρύ φάσμα ρυθμίσεων που εγκαθιδρύονται, ουδεμία αναφορά γίνεται στην κατηγοριοποίηση και κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ του κράτους και των ΟΤΑ. Σε αυτό το σημείο προκύπτουν τα εξής ερωτήματα: Πώς σε ένα νομοθέτημα 120 άρθρων, το οποίο επιχειρεί να μετασχηματίσει το κράτος σε επιτελικό, δεν υπάρχει καμία αναφορά σχετικά με τη διάκριση και κατανομή αρμοδιοτήτων; Με άλλα λόγια, πώς ένα κράτος το οποίο προσδιορίζεται ως επιτελικό, ενώ οφείλει να έχει (προ)καθορίσει ρόλους και αρμοδιότητες για όλα τα επίπεδα διοίκησης, ώστε το ίδιο το κράτος να γνωρίζει «ποιος κάνει τι», δεν κάνει καμία αναφορά στο βασικό νομοθέτημα της επιτελικής του θέσπισης; Επιπλέον, αφού το κράτος θα είναι επιτελικό, ποιος θα ασκεί τις λοιπές αρμοδιότητες (π.χ. εκτελεστικές, ελεγκτικές); Η έννοια της επιτελικότητας είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με την έννοια της μεταφοράς και της αναοριοθέτησης αρμοδιοτήτων. Συνεπώς, η συγκρότηση ενός επιτελικού κράτους οφείλει να συνδέεται με την αυτοδιοίκηση, με τη μορφή αποκέντρωσης και της μεταφοράς αρμοδιοτήτων, η οποία με τη σειρά της είναι αναπόσπαστο κομμάτι της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης²³.

Σύμφωνα με μια άλλη προσέγγιση για τη διαμόρφωση ενός ύστερου επιτελικού κράτους, οφείλουν να υφίστανται τρία θεμέλια στο διοικητικό σύστημα της χώρας. Η πρώτη βάση είναι η διάκριση αρμοδιοτήτων σε επιτελικές και εκτελεστικές, η δεύτερη είναι η λειτουργική κατάτμηση και αποκέντρωση της διοικητικής δράσης –όπου σημαντικό ρόλο θα διαδραματίζουν οι ΑΔ– και η τρίτη βάση είναι η ύπαρξη ενός συστήματος πολυεπίπεδης διακυβέρνησης²⁴.

Από τη στιγμή που η κατανομή αρμοδιοτήτων οφείλει να είναι προαπαιτούμενο για ένα επιτελικό κράτος, η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση φαίνεται να είναι το αποδοτικότερο (και συνάμα το συνθετότερο) μέσο για τη κατανομή των αρμοδιοτήτων προκειμένου να σχεδιάζονται, να αξιολογούνται, να εφαρμόζονται και να ελέγχονται αποτελεσματικά οι δημόσιες πολιτικές. Σημαντική παράμετρο στην παραπάνω σχέση έχει ο συντονισμός, τόσο οριζόντια σε επίπεδο κυβερνητικού έργου, όσο και κάθετα για όλα τα επίπεδα κατά δημόσια πολιτική.

Έχοντας αναλύσει όλες τις παραπάνω έννοιες, εύκολα προκύπτει το συμπέρασμα ότι η κατανομή αρμοδιοτήτων είναι ο συνδεδετικός κρίκος μεταξύ του επιτελικού κράτους και της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. Η συνδεδετική αυτή σχέση θεμελιώνεται στο ότι, αφενός, η πολυεπίπεδη

²² Α. Παπατόλιας, *Επιτελικό Κράτος, Αριστερά και Προοδευτική Διακυβέρνηση*, 2022.

²³ Γ. Διέλλας, *Επιτελικό Κράτος και Τοπική Αυτοδιοίκηση*, Το Βήμα της Κυριακής 06.04.2021.

²⁴ Βλ. προηγούμενως υποσημ. 22.

διακυβέρνηση εμπεριέχει την αναοριοθέτηση αρμοδιοτήτων, ως σύστημα βασιζόμενο στις αρχές της επικουρικότητας και της αποκέντρωσης, θέτει νέες βάσεις ως προς την αποτελεσματική εφαρμογή των πολιτικών και ενισχύει τον ρόλο των κατώτερων επιπέδων διακυβέρνησης. Από την άλλη πλευρά, όπως αναφέρθηκε και σε προηγούμενο σημείο, η κατανομή αρμοδιοτήτων λειτουργεί ως αφετηριακή βάση (προαπαιτούμενο) για ένα επιτελικό κράτος.

IV. Η ΘΕΣΠΙΣΗ ΤΟΥ Ν. 5013/2023 ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΟΛΥΕΠΙΠΕΔΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ

Το δύσκολο και σύνθετο εγχείρημα της κατανομής αρμοδιοτήτων εντός ενός συστήματος πολυεπίπεδης διακυβέρνησης επιχειρεί να αντιμετωπίσει το μέρος Α' του ν. 5013/2023 (ΦΕΚ Α' 12): «Πολυεπίπεδη διακυβέρνηση και διαχείριση κινδύνων στο δημόσιο τομέα και άλλες διατάξεις», ο οποίος θεσπίστηκε στις αρχές του 2023.

Πρόκειται για μια μεταρρύθμιση η οποία έχει ως πεδίο εφαρμογής τον δημόσιο τομέα, όπως αυτός ορίζεται στην περ. α' παρ. 1 άρθ. 14 του ν. 4270/2014, συμπεριλαμβανομένων και όλων των ΝΠΔΔ και ΝΠΙΔ, ανεξάρτητα από το αν αυτά υπάγονται στη Γενική Κυβέρνηση²⁵. Ταυτόχρονα, η ρύθμιση είναι εναρμονισμένη με τον 16ο και 17ο ΣΒΑ του ΟΗΕ²⁶. Σκοπό του συγκεκριμένου νομοθετήματος αποτελεί ο εξορθολογισμός της κατανομής και μεταφοράς αρμοδιοτήτων μεταξύ των διάφορων επιπέδων διοίκησης (άρθ. 1 ν. 5013/2023). Επικαλούμενος την πλήρη απουσία ενός δομημένου πλαισίου οριοθέτησης αρμοδιοτήτων και καθορισμού οργάνων (αναφορικά τόσο με την κατηγοριοποίηση και διάρθρωση των δημοσίων πολιτικών όσο και με την κατανομή και μεταφορά αρμοδιοτήτων μεταξύ των δημόσιων φορέων ανεξαρτήτως επιπέδου διακυβέρνησης), κατοχυρώνει για πρώτη φορά τον ορισμό της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης στην ελληνική έννομη τάξη, ορίζοντάς τον ως «το ενιαίο λειτουργικά διοικητικό πλέγμα, στο πλαίσιο του οποίου διασφαλίζεται, κυρίως με την αξιοποίηση των νέων τεχνολογιών της πληροφορικής και της επικοινωνίας (ΤΠΕ), η συστημική συνεργασία των διοικητικών επιπέδων, κάθετα και οριζόντια ανά δημόσια πολιτική»²⁷. Παράλληλα, θεσμοθετεί και το Εθνικό Σύστημα Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης, ως «το σύστημα σύμφωνα με το οποίο οι ασκούμενες δημόσιες πολιτικές ταξινομούνται, σύμφωνα και με το Διεθνές Πρότυπο COFOG, καταγράφονται, κατηγοριοποιούνται, κατανέμονται και εποπτεύονται με σκοπό τη βελτιστοποίηση του συντονισμού, της διάδρασης και της συλλειτουργίας των διαφορετικών επιπέδων διακυβέρνησης» (άρθ. 3 ν. 5013/2023). Το Εθνικό Σύστημα Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης δομείται και λειτουργεί σύμφωνα με τις αρχές της χρηστής διοίκησης και της καλής διακυβέρνησης, όπως αυτές περιγράφονται στο άρθ. 19 ν. 4622/2019 (Α' 133), ήτοι τις αρχές της νομιμότητας, της διαφάνειας, της λογοδοσίας, της αποτελεσματικότητας, της αποδοτικότητας, της αξιοκρατίας και του επαγγελματισμού. Ταυτόχρονα, οφείλει να είναι συμβατό και με τις αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης του άρθ. 33 ν. 4270/2014, στις οποίες περιλαμβάνονται οι αρχές της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης (αρχή οικονομικότητας, αποδοτικότητας, αποτελεσματικότητας), η αρχή της υπευθυνότητας και της λογοδοσίας, η αρχή της διαφάνειας και η αρχή της ειλικρίνειας. Τέλος, στα

²⁵ Άρθ. 2 ν. 5013/2023.

²⁶ «Ειρήνη Δικαιοσύνη και Ισχυροί Θεσμοί» και «Συνεργασία για τους Στόχους» αντίστοιχα.

²⁷ Παρ. 1 άρθ. 3 ν. 5013/2023.

αρχικά του άρθρα ο νόμος ορίζει ως επίπεδα διακυβέρνησης το κεντρικό, το αποκεντρωμένο και το τοπικό, το οποίο με τη σειρά του διαχωρίζεται σε περιφερειακό και δημοτικό.

Πέρα από τους ορισμούς, ο νόμος επιχειρεί –σε μια (φιλόδοξη) προσπάθεια– να θέσει ισχυρά διοικητικά θεμέλια στο επίπεδο της κατανομής αρμοδιοτήτων της αποκέντρωσης και της αποσυγκέντρωσης, ώστε να σχεδιάζονται και να εφαρμόζονται αποτελεσματικά οι δημόσιες πολιτικές σε μεσομακροπρόθεσμο επίπεδο. Προς αυτή την κατεύθυνση εισάγει και τα επιχειρησιακά εργαλεία του Εθνικού Συστήματος Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης, ενώ αποτυπώνεται για πρώτη φορά η μεθοδολογία (ανά)κατανομής και μεταφοράς αρμοδιοτήτων με τη βοήθεια της υπ. Αρ. ΔΙΔΔΑ/Φ.30/οικ.4490 (ΦΕΚ Β'/1694) ΥΑ, η οποία παρέχει το πλαίσιο ταξινόμησης δημοσίων πολιτικών υπό το λειτουργικό κριτήριο και εισάγει τη μεθοδολογία για την αξιολόγηση, κατανομή, μεταφορά και ανακατανομή αρμοδιοτήτων στα διάφορα επίπεδα διακυβέρνησης όπως αυτά περιγράφονται στην περ. γ' άρθ. 3 του ν. 5013/2023.

Στην προσπάθεια να εγκαθιδρυθεί το Εθνικό Σύστημα Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης ως ένα νέο επίπεδο κυβερνησιμότητας στην ελληνική δημόσια διοίκηση, ο νόμος κατηγοριοποιεί τις δημόσιες πολιτικές υπό το λειτουργικό κριτήριο, θεωρώντας ότι συμβάλλουν στην επίτευξη ενός δημόσιου σκοπού (Άμυνα, Δημόσια Τάξη κ.λπ.). Προς τούτο, χρησιμοποιεί ως μέθοδο κατηγοριοποίησης το Διεθνές Πρότυπο Ταξινόμησης των Λειτουργιών της Κυβέρνησης (COFOG) του ΟΟΣΑ, το οποίο έχει θεσμοθετηθεί στην ελληνική έννομη τάξη με το άρθ. 6 του ΠΔ 54/2018²⁸. Αξίζει να σημειωθεί ότι το συγκεκριμένο πρότυπο κατηγοριοποίησης έχει σχολιαστεί θετικά από την ελληνική επιστημονική κοινότητα, καθώς χρησιμοποιείται και από άλλες χώρες ως διεθνής καλή πρακτική²⁹.

1. ΘΕΣΜΙΚΑ ΟΡΓΑΝΑ ΕΘΝΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΠΟΛΥΕΠΙΠΕΔΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ

Στο άρθ. 5 του νόμου ορίζονται τα θεσμικά όργανα του Συστήματος Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης, ενώ στα άρθ. 8, 9, 10, 12 και 16 ορίζονται οι αρμοδιότητες του κάθε οργάνου. Πιο συγκεκριμένα ορίζονται: α) ο Υπουργός Εσωτερικών ως «Συντονιστής», β) ο Γενικός Γραμματέας Ανθρώπινου Δυναμικού Δημόσιου Τομέα του Υπουργείου Εσωτερικών, ως «Κεντρικό Σημείο Αναφοράς», γ) οι καθ' ύλην αρμόδιοι Γενικοί ή Ειδικό Γραμματείς κάθε Υπουργείου, καθώς και οι εκπρόσωποι των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων της χώρας, της ΕΝΠΕ και της ΚΕΔΕ, ως «Επιμέρους Σημεία Αναφοράς», δ) το Εθνικό Συμβούλιο Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης ως γνωμοδοτικό όργανο, ε) η Γενική Διεύθυνση Δημοσίων Οργανώσεων της Γενικής Γραμματείας Ανθρώπινου Δυναμικού Δημόσιου Τομέα του ΥΠΕΣ, ως «Επιχειρησιακό Κέντρο» Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης και στ) τα κατά περίπτωση συντονιστικά όργανα δημόσιας πολιτικής.

Ιδιαίτερη μνεία οφείλει να γίνει στο κεντρικό σημείο αναφοράς, καθώς πρόκειται για το όργανο το οποίο έχει τις περισσότερες αρμοδιότητες που άπτονται της υλοποίησης του Εθνικού Συστή-

²⁸ Annex C. Classification of the Functions of Government (COFOG) (n.d.), διαθέσιμο στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 16.01.2024).

²⁹ Ξ. Κοντιάδης/Π. Καρκατσούλης, *Σκέψεις για τον νόμο 5013/2023 «Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση και διαχείριση κινδύνων στον δημόσιο τομέα»*, 2023, διαθέσιμο στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 16.01.2024).

ματος Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης. Σύμφωνα με το άρθρο 9 του νόμου, το Κεντρικό Σημείο Αναφοράς είναι επιφορτισμένο με τις κάτωθι αρμοδιότητες: α) την υποδοχή, τον χειρισμό και την αξιολόγηση θεμάτων που άπτονται της υλοποίησης του Εθνικού Συστήματος Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης, β) τη συνεργασία με τα επιμέρους σημεία αναφοράς και τα συντονιστικά όργανα υλοποίησης δημόσιας πολιτικής, γ) τη διαβούλευση με εκπροσώπους της ΚΕΔΕ και της ΕΝΠΕ για ζητήματα αποκέντρωσης, αποσυγκέντρωσης και μεταφοράς αρμοδιοτήτων μεταξύ των διαφορετικών επιπέδων διακυβέρνησης, δ) την αξιολόγηση του σκοπού και του αντικειμένου της εκάστοτε δημόσιας πολιτικής, της διαθεσιμότητας και της καταλληλότητας των αναγκαίων πόρων κάθε εμπλεκόμενου φορέα, υπό το πρίσμα της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, ε) την εισήγηση προτάσεων αναφορικά με την κατανομή (ή μεταφορά) αρμοδιοτήτων, την άρση νομικών κενών, ασαφειών και επικαλύψεων προς το Εθνικό Συμβούλιο Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης, στ) την παροχή γενικών κατευθύνσεων και την ενημέρωση για θέματα εφαρμογής του Εθνικού Συστήματος Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης και ζ) την εκπόνηση και υποβολή στη Βουλή ετήσιων σχεδίων δράσης που υποβάλλονται πρώτα προς έγκριση στον συντονιστή, και τετραετούς σχεδίου στρατηγικής για την υλοποίηση του Εθνικού Συστήματος Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης.

Εκτενής αναφορά οφείλει να γίνει και στο Εθνικό Συμβούλιο Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης ως γνωμοδοτικό όργανο το οποίο υπάγεται στη Γ.Γ. Ανθρώπινου Δυναμικού Δημοσίου Τομέα του ΥΠΕΣ. Πρόκειται για ένα εννεαμελές θεσμικό όργανο το οποίο αποτελείται από: α) το Κεντρικό Σημείο Αναφοράς, το οποίο προεδρεύει και μεριμνά για τη σύγκλησή του, β) τον Γ.Γ. Εσωτερικών και Οργάνωσης του ΥΠΕΣ, γ) έναν εκπρόσωπο της Γενικής Διεύθυνσης Αποκέντρωσης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης του ΥΠΕΣ, δ) έναν εκπρόσωπο της ΓΓΝΚΘ της Προεδρίας της Κυβέρνησης, ε) έναν εκπρόσωπο της ΓΓΣ της Προεδρίας της Κυβέρνησης, στ) έναν εκπρόσωπο της Γ.Γ. Δημοσιονομικής Πολιτικής του Υπουργείου Οικονομικών, ζ) έναν εκπρόσωπο της ΚΕΔΕ, η) έναν εκπρόσωπο της ΕΝΠΕ, θ) έναν εκπρόσωπο του ΝΣΚ που υπηρετεί στο ΥΠΕΣ. Πέραν των ανωτέρω, στις συνεδριάσεις του Συμβουλίου καλούνται να συμμετάσχουν με δικαίωμα ψήφου οι κατά περίπτωση καθ' ύλην αρμόδιοι Γενικοί ή Ειδικοί Γραμματείς των οικείων Υπουργείων ανάλογα με τη θεματική, καθώς και εκπρόσωποι Δήμων, Υπουργείων, Ανεξάρτητων Αρχών, εμπειρογνώμονες εγνωσμένου κύρους και εκπρόσωποι της Κοινωνίας Πολιτών, με σκοπό τη συνεργασία, την παροχή πληροφοριών και τη διαβούλευση.

Το συγκεκριμένο θεσμικό όργανο, το οποίο θα συνεδριάζει τακτικά σε μηνιαία βάση και εκτάκτως αν το ζητήσει ο Πρόεδρος ή ο Υπουργός Εσωτερικών, είναι επιφορτισμένο κυρίως με γνωμοδοτικές αρμοδιότητες οι οποίες περιγράφονται στα άρθρα 12 και 13 του νόμου. Χαρακτηριστικά αναφέρονται: α) Ο σχεδιασμός πολιτικών προώθησης της εφαρμογής του εθνικού Συστήματος Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης, ώστε να ενισχύονται ο συντονισμός και η συνεργασία των δημοσίων φορέων κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους, β) η γνωμοδότηση επί ζητήματος προσδιορισμού αρμοδιότητας στην περίπτωση που εμφανίζεται επικάλυψη, υπέρβαση ή μη αποτελεσματική άσκηση της αρμοδιότητας κατόπιν ερωτήματος του Υπουργού Εσωτερικών³⁰, γ) η

³⁰ Σε αυτή την περίπτωση το Εθνικό Συμβούλιο καλείται να αξιολογήσει αφενός τη συσχέτιση ως προς την εναρμόνισή της με τις γενικές αρχές του εθνικού συστήματος πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, αφετέρου την καταλληλότητα και τη

παρακολούθηση και συλλογή χρήσιμου υλικού (νομολογία ευρωπαϊκών και εθνικών δικαστηρίων, συστάσεις Ανεξάρτητων Αρχών) επί ζητημάτων αναφορικά με την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, την αποκέντρωση και αποσυγκέντρωση αρμοδιοτήτων, καθώς και για οποιοδήποτε άλλο ζήτημα το οποίο ανακύπτει από την εφαρμογή του άρθρου 102 του Συντάγματος και δ) η εκπόνηση μελετών και υποβολή προτάσεων στον Υπουργό Εσωτερικών, με σκοπό την υιοθέτηση βέλτιστων διεθνών πρακτικών αποκέντρωσης, αποσυγκέντρωσης και μεταφοράς αρμοδιοτήτων προς θωράκιση και περαιτέρω ενίσχυση του Εθνικού Συστήματος Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης. Το Εθνικό Συμβούλιο οφείλει να συντάσσει ετήσια έκθεση πεπραγμένων η οποία υποβάλλεται στον Υπουργό Εσωτερικών μέσα στο πρώτο τρίμηνο κάθε έτους και αναρτάται στον διαδικτυακό τόπο της Γ.Γ. Ανθρώπινου Δυναμικού Δημοσίου Τομέα του ΥΠΕΣ.

Προκειμένου να μπορέσει το Εθνικό Συμβούλιο να ασκήσει αποτελεσματικά τις αρμοδιότητές του και να ανταποκριθεί στην αποστολή του, η λειτουργία του θα επικουρείται σε επιστημονικό, τεχνικό και διοικητικό επίπεδο από το Επιχειρησιακό Κέντρο Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης σύμφωνα με τις παρ. 1 άρθ. 13 και παρ. 3 άρθ. 15 του νόμου. Το συγκεκριμένο θεσμικό όργανο, έχει ως αποστολή: «την καταγραφή και κατηγοριοποίηση της νομοθεσίας και των κανονιστικών πράξεων της διοίκησης που αφορούν την οργάνωση και λειτουργία του Εθνικού Συστήματος Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης, σύμφωνα με τη λειτουργική ταξινόμηση»³¹. Το επιχειρησιακό κέντρο διατυπώνει απόψεις επί κανονιστικών ή νομοθετικών διατάξεων, οι οποίες δύναται να επηρεάσουν τη δομή του Εθνικού Συστήματος Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης και εξετάζει τον βαθμό συμμόρφωσης των προωθούμενων ρυθμίσεων με τις γενικές αρχές του Εθνικού Συστήματος, όπως και την καταλληλότητα και διαθεσιμότητα των αναγκαίων όρων για την αποτελεσματική εφαρμογή των ρυθμίσεων αυτών (ανθρώπινο δυναμικό, υλικοτεχνική υποδομή). Τέλος, υποβάλλει αναφορές των πεπραγμένων του προς το Κεντρικό Σημείο Αναφοράς³².

Ειδική μνεία οφείλει να γίνει και στα συντονιστικά όργανα υλοποίησης δημόσιας πολιτικής. Το συγκεκριμένο όργανο συστήνεται στο άρθ. 16 του ν. 5013/2023 με κοινή απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών και του καθ' ύλην αρμόδιου Υπουργού, εφόσον η υπό παρακολούθηση δημόσια πολιτική απαιτεί συστηματική παρακολούθηση και ιδιαίτερο χειρισμό, ενώ παρατηρούνται τα φαινόμενα της συναρμοδιότητας και της ασάφειας των κατά περίπτωση αρμοδιοτήτων. Εν ολίγοις η σύστασή τους κρίνεται απαραίτητη στην περίπτωση που χρειάζεται εξειδικευμένη –και παράλληλα καλή– νομοθέτηση για την αποδοτικότερη εφαρμογή της εκάστοτε δημόσιας πολιτικής. Η σύνθεση των συγκεκριμένων οργάνων απαρτίζεται από όλους τους εμπλεκόμενους φορείς ανεξαρτήτως επιπέδου διακυβέρνησης, προκειμένου να διασφαλιστεί ο βέλτιστος συντονισμός και η συμμετοχή όλων των εμπλεκόμενων μερών. Κύρια αποστολή των συγκεκριμένων οργάνων αποτελεί η ανάπτυξη, η παρακολούθηση και η ex ante αξιολόγηση του τετραετούς σχεδίου δράσης το οποίο έχουν συντάξει για την εξεταζόμενη θεματική δημόσιας πολιτικής. Πρόκειται για ένα εξειδικευμένο όργανο με ειδικές γνώσεις στην εκάστοτε θεματική που θα καλείται να διαχειριστεί.

διαθεσιμότητα του ανθρώπινου δυναμικού, της υλικοτεχνικής υποδομής και των οικονομικών πόρων (προϋπολογισμός προγραμμάτων) ώστε να εφαρμοστεί αποτελεσματικά η εκάστοτε ρύθμιση.

³¹ Παρ. 1 άρθρο 15 ν. 5013/2023.

³² Παρ. 4 άρθρο 15 ν. 5013/2023.

Ο συντονιστής του Εθνικού Συστήματος έχει ταυτολογικά συντονιστικού τύπου αρμοδιότητες. Στις αρμοδιότητες αυτές περιλαμβάνονται η παρακολούθηση των θεμάτων αναφορικά με την υλοποίηση του συστήματος πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, ο συντονισμός, η παρακολούθηση και η αξιολόγηση του έργου των εμπλεκόμενων φορέων και η καθοδήγηση του Κεντρικού Σημείου Αναφοράς. Τελευταίος αλλά εξίσου σημαντικός είναι ο ρόλος των επιμέρους σημείων αναφοράς. Το συγκεκριμένο θεσμικό όργανο είναι επιφορτισμένο με α) την αξιολόγηση καθ' ύλην αρμοδιότητας δημόσιας πολιτικής και την προώθηση προτάσεων νομοθετικών ρυθμίσεων που σχετίζονται με ζητήματα μεταφοράς ή ανακατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ των διαφόρων επιπέδων διακυβέρνησης, β) τη συνεργασία με το Κεντρικό Σημείο Αναφοράς με σκοπό την άντληση στοιχείων και δεδομένων γύρω από την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση και γ) τη σύνταξη και υποβολή προς το Κεντρικό Σημείο Αναφοράς ετήσιων εκθέσεων προόδου, οι οποίες θα αποτελούν χρήσιμη και απαραίτητη πηγή στο πλαίσιο σύνταξης των ετήσιων σχεδίων δράσης που υποβάλλει το Κεντρικό Σημείο Αναφοράς προς τη Βουλή και την αρμόδια Επιτροπή της.

2. ΕΡΓΑΛΕΙΑ ΕΘΝΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΠΟΛΥΕΠΙΠΕΔΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ

Συμπληρωματικά με τα θεσμικά όργανα, ο νόμος εισάγει και τα απαραίτητα εργαλεία τα οποία συμπληρώνουν το πλέγμα του Εθνικού Συστήματος Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης. Σύμφωνα με την παρ. 2 του άρθ. 5 του ν. 5013/2023, τα εργαλεία τα οποία αναπτύσσονται με σκοπό την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας του Εθνικού Συστήματος Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης είναι: α) Το Εθνικό Σχέδιο Στρατηγικής και το (ετήσιο) Σχέδιο Δράσης και β) Το Πληροφοριακό Σύστημα Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης. Στην παρούσα μελέτη αναλύεται το Πληροφοριακό Σύστημα καθώς με τα μέχρι στιγμής δεδομένα δεν παρέχονται περαιτέρω πληροφορίες για τα εργαλεία της περίπτωσης α'.

Η συμβολή του πληροφοριακού συστήματος θεωρείται άμεση προς την επιτυχή πορεία της μεταρρύθμισης. Το εν λόγω πληροφοριακό σύστημα αναμένεται να υποστηρίξει δυναμικά το έργο του Επιχειρησιακού Κέντρου ως προς τη συλλογή, καταχώριση, καταγραφή, κατηγοριοποίηση, ανταλλαγή και επαλήθευση δεδομένων πρωτογενούς και δευτερογενούς νομοθεσίας που αφορούν το ζήτημα κατανομής και μεταφοράς αρμοδιοτήτων μεταξύ των διαφορετικών επιπέδων διακυβέρνησης. Επιπλέον, οι παραπάνω δυνατότητες θα συμβάλλουν και στη διαφύλαξη και μετάδοση της διοικητικής πληροφορίας με σκοπό την αποτελεσματική άσκηση δημοσίων πολιτικών και την παράλληλη βελτίωση της θεσμικής μνήμης των φορέων³³.

Το συγκεκριμένο έργο είναι πλήρως συμβατό με τη Βίβλο Ψηφιακού Μετασχηματισμού (ψηφιακή στρατηγική της χώρας), καθώς συνδέεται άμεσα με τις στρατηγικές οι οποίες υπάγονται στον Τομέα Εσωτερικών και Δημόσιας Διοίκησης. Από τον σχεδιασμό του αναμένεται να προσφέρει και διαλειτουργικές υπηρεσίες συλλογής ανταλλαγής και επαλήθευσης δεδομένων με τέσσερα υφιστάμενα και καίριας σημασίας (για τη λειτουργία του δημοσίου τομέα) συστήματα: 1) το Μητρώο Ανθρώπινου Δυναμικού του Δημόσιου Τομέα «Απογραφή», 2) το e-pde (ΟΠΣ διαχείρισης του

³³ Γ. Διέλλας, *Η αρχή της συνέχειας του Κράτους: ένα σύγχρονο *scrinium memoriae* ή προϋπόθεση αποτελεσματικότητας της διοικητικής δράσης*, ΕφημΔΔ 2020.

ΠΔΕ), 3) το ΟΠΣ Δημοσιονομικής Πολιτικής (Sup του ΓΛΚ), 4) το Portal ΓΛΚ (Μητρώο Δεσμεύσεων Τακτικού Προϋπολογισμού και ΠΔΕ). Εάν πράγματι το επικείμενο πληροφοριακό σύστημα είναι σε θέση να ανταλλάσσει και να επεξεργάζεται δεδομένα με τα παραπάνω συστήματα, τότε θα μιλάμε όχι μόνο για ένα εξαιρετικής ποιότητας εργαλείο όσον αφορά τις επιχειρησιακές του δυνατότητες και τις πληροφορίες που μπορεί να προσφέρει, αλλά και για ένα επιπλέον βήμα προς τη μείωση των διοικητικών βαρών, καθώς αναμένεται να εξοικονομηθεί μεγάλος αριθμός ανθρωποωρών και πολύτιμος χρόνος ως προς τη συλλογή, την επεξεργασία και την εξαγωγή χρήσιμων συμπερασμάτων και αποφάσεων προς το διακύβευμα που επιχειρεί να ρυθμίσει ο νομοθέτης: την κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ των διάφορων επιπέδων διοίκησης. Βασική παράμετρο για την επιτυχή λειτουργία του πληροφοριακού συστήματος είναι η ακρίβεια των δεδομένων που εισάγονται σε αυτό. Δεδομένο θα πρέπει να θεωρείται και το αρχικό διάστημα προσαρμογής και εκτέλεσης από μεριάς των στελεχών του ΥΠΕΣ.

V. Η ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ ΚΑΤΑΝΟΜΗΣ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ ΣΥΜΦΩΝΑ ΜΕ ΤΟΝ Ν. 5013/2023

Η μεθοδολογία κατανομής αρμοδιοτήτων παρουσιάζεται αναλυτικά στο άρθρ. 7 του νόμου και αναλύεται σε συνδυασμό με την προαναφερόμενη ΥΑ, η οποία αποτελεί ένα πολύ χρήσιμο κανονιστικό εργαλείο καθώς περιέχει απλές και συνεκτικές πληροφορίες που σχετίζονται με την εφαρμογή της μεθοδολογίας. Η διαδικασία ξεκινά με την (προ)ταξινόμηση των αρμοδιοτήτων ως αναπόσπαστο κομμάτι των δημοσίων πολιτικών, σύμφωνα με το λειτουργικό κριτήριο.

Συνεπώς, σε πρώτο επίπεδο, ταξινομούνται οι δημόσιες πολιτικές σύμφωνα με το πρότυπο ταξινόμησης της COFOG στις λειτουργικές περιοχές της παρακάτω εικόνας:

Ταξινόμηση Πολιτικών ανά Λειτουργική Περιοχή

1. Γενικές Δημόσιες Υπηρεσίες
2. Άμυνα
3. Δημόσια Τάξη και Ασφάλεια
4. Οικονομικές Υποθέσεις
5. Προστασία του Περιβάλλοντος
6. Στέγαση και υποδομή κοινής ωφέλειας
7. Υγεία
8. Αναψυχή Πολιτισμός και Θρησκεία
9. Εκπαίδευση
10. Κοινωνική Προστασία

Created with Datawrapper

Εικόνα 1: Ταξινόμηση Πολιτικών ανά Λειτουργική Περιοχή σύμφωνα με το πρότυπο της COFOG

Ακολούθως, στο δεύτερο επίπεδο, κάθε λειτουργική περιοχή εξειδικεύεται σε λειτουργικούς τομείς οι οποίοι αποτελούν τα υποσύνολά της, όπως αυτοί απεικονίζονται στο παράρτημα της ΥΑ. Για παράδειγμα, η λειτουργική περιοχή «Άμυνα» εξειδικεύεται στους λειτουργικούς τομείς της α) στρατιωτικής άμυνας, β) πολιτικής άμυνας, γ) στρατιωτική βοήθεια αλλοδαπής, δ) έρευνα και ανάπτυξη για την άμυνα, και ε) άμυνα που δεν κατηγοριοποιείται. Στο αμέσως επόμενο επίπεδο, κάθε λειτουργικός τομέας θα αναλυθεί σε επιμέρους θεματικά αντικείμενα των πολιτικών σύμφωνα με την περ. γ' του άρθ. 2 της ΥΑ. Συνεχίζοντας το παράδειγμα της δημόσιας πολιτικής της Άμυνας, ο λειτουργικός τομέας της πολιτικής άμυνας χωρίζεται στους θεματικούς τομείς της πολιτικής άμυνας και της παλλαϊκής άμυνας.

Η περαιτέρω ταξινόμηση στο τέταρτο επίπεδο αναμένεται να ολοκληρωθεί από τους ίδιους τους δημόσιους φορείς, καθώς καλούνται να αντιστοιχίσουν τις αρμοδιότητες που ασκούν όπως αυτές αναγράφονται στους οργανισμούς τους προς τα θεματικά αντικείμενα. Η μεθοδολογία κατανομής αρμοδιοτήτων περιγράφεται αναλυτικά στο άρθ. 3 της ΥΑ με θέμα τις προκαταρκτικές ενέργειες για την καταγραφή και ταξινόμηση αρμοδιοτήτων όλων των δημοσίων φορέων. Η διαδικασία ξεκινά με την τυπολογική καταγραφή και ταξινόμηση των αρμοδιοτήτων των δημοσίων φορέων σύμφωνα με την παρ. 1 του άρθρου 3 της ΥΑ στις κατηγορίες που απεικονίζονται στην παρακάτω εικόνα:

Τυπολογική καταγραφή και ταξινόμηση αρμοδιοτήτων των δημοσίων φορέων

Search in table

	Επιτελικές ▾	Υποστηρικτικές	Εκτελεστικές	Ελεγκτικές	Παρακολούθησης Απ/κης Πολιτικής και Αξιολόγησης Απ/των
1	Στρατηγικός Σχεδιασμός	Οικονομική Λειτουργία	Αδειοδοτήσεις	Επιθεωρήσεις	Παρακολούθηση
2	Απλούστευση Διαδικασιών	Διαχείριση Ανθρώπινων Πόρων	Πιστοποιήσεις	Εσωτερικοί Έλεγχοι	Αξιολόγηση

Source: υπ. αρ. ΔΙΔΔΑ/Φ.30/οικ.4490 ΥΑ • Created with [Datawrapper](#)

Εικόνα 2: Οι κατηγορίες ταξινόμησης των αρμοδιοτήτων

Στη συνέχεια, αφού συσχετίσουν τις αρμοδιότητες με τις δημόσιες πολιτικές και τα θεματικά αντικείμενά τους, οι φορείς καλούνται να εντοπίσουν όλους τους εμπλεκόμενους φορείς από όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης που μπορεί να συμμετέχουν στην άσκηση της αρμοδιότητας, να συσχετίσουν τις υφιστάμενες αρμοδιότητές τους με τις υπό εξέταση προς μεταφορά αρμοδιότητες, καθώς και να καταγράψουν τυχόν συνέργειες και επικαλύψεις εφόσον αυτές υφίστανται. Στην περίπτωση που οι δημόσιοι φορείς επιθυμούν την οποιαδήποτε μεταβολή ή ανακατανομή αρμοδιοτήτων, οφεί-

λουν να συντάξουν έκθεση τεκμηρίωσης η οποία αρχικά θα περιλαμβάνει όλα τα βήματα τα οποία περιγράφονται παραπάνω. Επιπλέον, μέσω της έκθεσης οι φορείς καλούνται να τεκμηριώσουν ποιο πρόβλημα αντιμετωπίζει η ενδεχόμενη μεταφορά αρμοδιοτήτων, καταγράφοντας παράλληλα, παραδείγματα καλών πρακτικών από το εξωτερικό στο συγκεκριμένο πεδίο γύρω από την άσκηση της αρμοδιότητας εφόσον αυτά υφίστανται. Συμπληρωματικά με τα υπόλοιπα, οι φορείς οφείλουν να εξετάσουν τις ενδεχόμενες προτάσεις κατανομής αρμοδιοτήτων σε οριζόντιο επίπεδο, με βάση τις κάτωθι παραμέτρους, εφόσον αυτές υφίστανται στις υπό εξέταση αρμοδιότητες που ορίζει η ΥΑ:

Οριζόντιες Παράμετροι και Δεδομένα προς Ανάλυση

Παράμετρος	Δεδομένα που αναλύονται
Γεωγραφική	Γεωγραφική Έκταση
	Αστικό Περιβάλλον
	Ορεινές Περιοχές
	Νησιωτικότητα
	Καταλληλότητα της προτεινόμενης μεταβολής, ανακατανομής ή/και μεταφοράς των αρμοδιοτήτων ανάλογα με τη χωρική τους κλιμάκωση
Πληθυσμιακή	Συνολικός Πληθυσμός
	Εξυπηρετούμενοι στόχοι- ομάδες
Οικονομική	Επιπτώσεις στην οικονομία (εμπόριο, γεωργία, βιομηχανία, αλιεία, κτηνοτροφία, τουρισμός)
Δημοσιονομική	Αναγκαίοι Οικονομικοί Πόροι σχετικά με την άσκηση των αρμοδιοτήτων
Επιχειρησιακή	Κτηριακές Υποδομές
	Εξοπλισμός
	Ανθρώπινοι Πόροι
Περιβαλλοντική	Δεδομένα σχετικά με τις ενδεχόμενες περιβαλλοντικές επιπτώσεις
Ποιότητα Παροχής Δημοσίου Αγαθού	Δεδομένα σχετικά με την παροχή της υπηρεσίας ή του προϊόντος

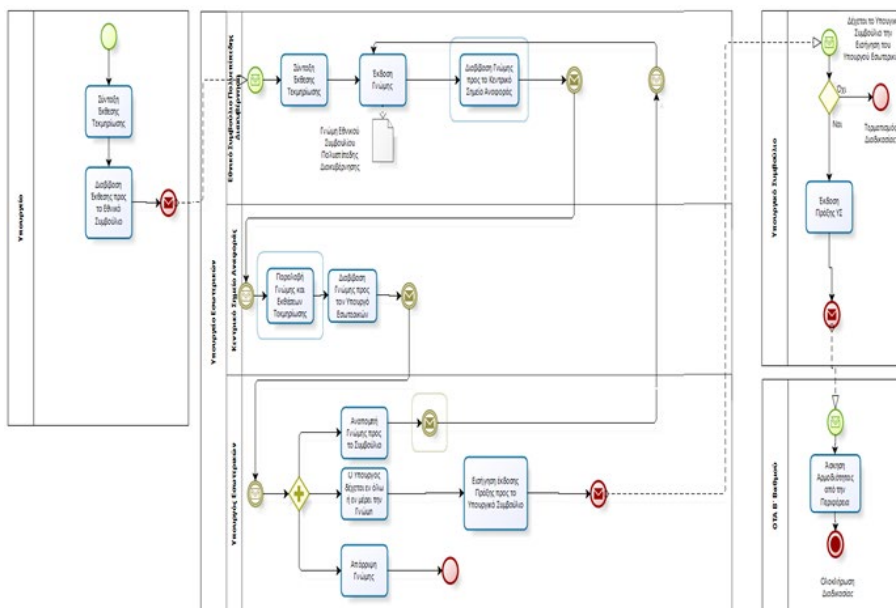
Created with Datawrapper

Εικόνα 3: Οι Οριζόντιες Παράμετροι και τα Δεδομένα προς Ανάλυση

Στην έκθεση τεκμηρίωσης την οποία συντάσσει ο φορέας θα αξιοποιηθούν και δεδομένα από το Πληροφοριακό Σύστημα Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης, το οποίο θα παρέχει πληθώρα δεδομέ-

νων και πληροφοριών. Τα δεδομένα αυτά θα αφορούν: α) την οργάνωση των δημόσιων φορέων, τις οργανικές μονάδες και τις αρμοδιότητές τους, β) τους ανθρώπινους πόρους και την υλικοτεχνική υποδομή των φορέων, γ) δεδομένα προς επεξεργασία από άλλα ηλεκτρονικά συστήματα του δημοσίου τομέα όπως το ΜΙΤΟΣ και ΟΠΣ Δημοσιονομικής Πολιτικής στα πλαίσια της διαλειτουργικότητας, καθώς και ήδη επεξεργασμένα δεδομένα από άλλα συστήματα όπως το ΕΡΓΑΝΗ, το taxisnet, το ΓΕΜΗ, το Εθνικό Δημοτολόγιο, το Ληξιαρχείο, δ) στατιστικά στοιχεία της ΕΛΣΤΑΤ, ε) οποιαδήποτε επιπλέον δεδομένα από τρίτες υπηρεσίες.

Το Εθνικό Συμβούλιο Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης συντάσσει επίσης ξεχωριστή έκθεση τεκμηρίωσης στα πλαίσια της γνωμοδοτικής του αρμοδιότητας, η οποία προκύπτει από την περ. β' παρ. 1 άρθ. 12 ν. 5013/2023. Οι δύο εκθέσεις τεκμηρίωσης υποστηρίζουν τη λήψη αποφάσεων και βοηθούν τον ρόλο του Εθνικού Συμβουλίου Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης προκειμένου να γνωμοδοτήσει υπέρ ή κατά της απόφασης μεταφοράς της αρμοδιότητας. Οι εκθέσεις τεκμηρίωσης και η γνώμη του Συμβουλίου υποβάλλονται στο Κεντρικό Σημείο Αναφοράς. Σε περίπτωση θετικής γνώμης του Εθνικού Συμβουλίου και αποδοχής εν όλω (ή εν μέρει) από τον Υπ. Εσωτερικών, ο τελευταίος εισηγείται στο ΥΣ την έκδοση Πράξης του ΥΣ, με την οποία θα εγκριθεί η γνωμοποιηθείσα κατανομή ή μεταφορά αρμοδιοτήτων. Η έκδοση της Πράξης σηματοδοτεί και τον τερματισμό της διαδικασίας. Για την περαιτέρω κατανόηση της διαδικασίας, επιχειρήθηκε για πρώτη φορά η μοντελοποίησή της μέσω του λογισμικού Bizagi Modeler, όπως φαίνεται παρακάτω:



Εικόνα 4: Παράδειγμα μοντελοποιημένης διαδικασίας

Προκειμένου να τεθούν σε λειτουργία το Εθνικό Σύστημα Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης και η διαδικασία κατανομής αρμοδιοτήτων, το ΥΠΕΣ εξέδωσε την υπ. αρ. ΔΙΔΔΑ/Φ.30/8087 08.05.2023 εγκύκλιο στην οποία καλεί κάθε δημόσιο φορέα να συμπληρώσει το δικό του Δελτίο Καταγραφής Αρμοδιοτήτων. Πρόκειται για το πρότυπο σύμφωνα με το οποίο οι αρμοδιότητες θα αντιστοιχιστούν στα θεματικά αντικείμενα και κατά συνέπεια στους λειτουργικούς τομείς και τις λειτουργικές περιοχές των δημόσιων πολιτικών, θα ταξινομηθούν στις πέντε παραπάνω κατηγορίες και θα καταγραφούν οποιεσδήποτε συνέργειες και επικαλύψεις εφόσον αυτές υπάρχουν.

VI. Η ΜΕΧΡΙ ΣΤΙΓΜΗΣ ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΤΟΥ ΝΟΜΟΥ

Αρχικά, θετικά αξιολογείται το γεγονός ότι γίνεται μια πρώτη δομημένη προσπάθεια συγκρότησης και θεσμοθέτησης ενός νέου μοντέλου κυβερνησιμότητας στη χώρα. Συνεπώς, αξιολογούνται θετικά τόσο η εισαγωγή νομικών ορισμών της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης όσο και του Εθνικού Συστήματος αυτής. Στο ίδιο πλαίσιο, αποτελεί και μια πρώτη προσπάθεια καταγραφής και ταξινόμησης του συνόλου των αρμοδιοτήτων όλων των φορέων της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Έτσι, υπό την προϋπόθεση ότι θα γίνει ορθή κατανομή και ταξινόμηση των αρμοδιοτήτων προς τις δημόσιες πολιτικές, η ελληνική δημόσια διοίκηση θα είναι σε θέση να απαντήσει στο «πόσες και ποιες αρμοδιότητες ασκούνται σήμερα από την κεντρική δημόσια διοίκηση και την αυτοδιοίκηση;» καθώς πρόκειται για ερωτήματα για τα οποία μέχρι και σήμερα δεν υφίστανται ξεκάθαρες απαντήσεις, συμπέρασμα το οποίο εξήχθη και κατά τη νομοπαρασκευαστική διαδικασία³⁴.

Μια ακόμα καλή πρακτική του νόμου αποτελεί η ταξινόμηση των δημοσίων πολιτικών υπό το λειτουργικό κριτήριο και η επιλογή του προτύπου ταξινόμησης της COFOG, καθώς προτείνεται από πληθώρα διεθνών οργανισμών, όπως ο ΟΗΕ, ο ΟΟΣΑ ή Eurostat κ.λπ. Εξίσου σημαντικό στοιχείο του νόμου αποτελεί και το ότι, εκτός από τους ορισμούς και το θεσμικό πλαίσιο, παρέχει και τα εργαλεία εφαρμογής του συστήματος. Ειδικότερα, η εισαγωγή του πληροφοριακού συστήματος αναμένεται να αποτελέσει μια σημαντική καινοτομία, καθώς η κάθετη και οριζόντια ανεμπόδιση κυκλοφορία πληροφορίας και δεδομένων αναμένεται να συμβάλλει αφενός στο «γκρέμισμα» των silos που μέχρι σήμερα υπάρχουν, αφετέρου στην ανάπτυξη συστημικών σχέσεων μεταξύ των διάφορων διοικητικών επιπέδων, καλλιεργώντας έτσι μια κουλτούρα συλλειτουργίας και διαβούλευσης. Πρόκειται για μια πρακτική, πλήρως συνυφασμένη με την έννοια της ψηφιακής πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, η οποία με τη σειρά της δημιουργεί τη βάση για την εφαρμογή του συστήματος πολυεπίπεδης. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρουν οι Π. Μαϊστρος, κ.ά.³⁵ «Η Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση ή θα είναι εταιρική και ψηφιακή ή δεν θα είναι Διακυβέρνηση». Τέλος, οφείλει να σημειωθεί η πρώτη θετική αντίδραση της ΚΕΔΕ και της ΕΝΠΕ ως προς το νομοθέτημα.

Στην αντίπερα όχθη, ο νόμος έχει δεχθεί σε πολλά σημεία κριτική, παρά την ολιγόχρονη πορεία του. Το πρώτο σημείο κριτικής έγκειται στο κατά πόσον είναι σε θέση οι δημόσιοι φορείς να καταγράψουν, ταξινομήσουν και συσχετίσουν τις αρμοδιότητές τους προς το πρώτο και το δεύτερο επίπεδο ταξινόμησης της COFOG, καθώς δεν διαθέτουν τις γνώσεις ούτε τις υποδομές. Σημείο

³⁴ Πρακτικά Βουλής των Ελλήνων 10.01.2023.

³⁵ Π. Μαϊστρος /Ρ. Γκέκας/Γ. Γούπιος/Δ. Κουτσούρη, *Η μεταρρυθμιστική τεχνική*, ό.π., σελ. 260.

κριτικής αποτελεί και το γεγονός ότι η γενικότερη λειτουργία του συστήματος πολυεπίπεδης διακυβέρνησης ανατέθηκε στη Γ.Γ. Ανθρώπινου Δυναμικού, αντί της Γ.Γ. Εσωτερικών & Οργάνωσης του ΥΠΕΣ, εφόσον η κατανομή αρμοδιοτήτων είναι αμιγώς οργανωσιακό ζήτημα³⁶. Αν πράγματι ληφθεί υπόψη το παραπάνω επιχείρημα, τότε πρόκειται για ένα προφανές ζήτημα επικάλυψης αρμοδιοτήτων από πλευράς του νομοθέτη. Στο ίδιο πλαίσιο, σύμφωνα με τα στοιχεία του Τμήματος Δομών της Διεύθυνσης Δομών Διαδικασιών και Αρχείων, μέχρι στιγμής έχουν ανταποκριθεί μόλις 450 (από ένα σύνολο 2.500 έως 3.000) οι οποίοι συνέταξαν και απέστειλαν το Δελτίο Καταγραφής Αρμοδιοτήτων.

Προβληματισμό προκαλεί επίσης η διπλή αναφορά (αυτολεξει) αρμοδιότητας η οποία εμφανίζεται στην περ αγ' παρ. 2 άρθ. 7 και στην περ. δ' άρθ. 9. Συγκεκριμένα, κάθε δημόσιος φορέας και το Κεντρικό Σημείο Αναφοράς καλούνται να «αξιολογήσουν τον σκοπό και το αντικείμενο της εκάστοτε δημόσιας πολιτικής, τη διαθεσιμότητα και την καταλληλότητα των αναγκαίων πόρων κάθε εμπλεκόμενου φορέα κατά την ενάσκηση της συγκεκριμένης δημόσιας πολιτικής», το οποίο αποτελεί μια σύγχυση της αρμοδιότητας του Κεντρικού Σημείου Αναφοράς και των ενεργειών των δημόσιων φορέων. Εύλογα προκύπτει και το ερώτημα κατά πόσο ένας δημόσιος φορέας είναι σε θέση να αξιολογήσει τη διαθεσιμότητα και την καταλληλότητα των αναγκαίων πόρων κάθε εμπλεκόμενου φορέα και με βάση ποια στοιχεία (ποσοτικά και ποιοτικά) θα προβεί στην αξιολόγηση αυτή. Ειδικότερα ως προς το συγκεκριμένο ζήτημα, επιτακτική κρίνεται η ανάγκη περαιτέρω αποσαφήνισης της διαδικασίας αξιολόγησης.

Ένα επιπλέον αμφιλεγόμενο σημείο είναι η εξουσιοδοτική διάταξη της παρ. 1 άρθρ. 17 του νόμου. Με την επιφύλαξη ότι ακόμη δεν έχει εκδοθεί τέτοια διάταξη, προκειμένου να κριθεί ως προς το περιεχόμενό της, ο μονομερής καθορισμός του περιεχομένου και του εύρους κάθε επιπέδου λειτουργικής ταξινόμησης, όπως και του παραρτήματος, δύναται να προκαλέσει πλήθος γραφειοκρατικών και διοικητικών εμποδίων για τους φορείς γενικότερα. Αρκεί μόνο να αναλογιστούμε τα αποτελέσματα που θα επιφέρει μια αλλαγή του περιεχομένου των δημοσίων πολιτικών και του παραρτήματος ως προς τις ασκούμενες αρμοδιότητες. Τέλος, παρόλη τη βοήθεια που αναμένεται να δώσει το πληροφοριακό σύστημα, δεν έχει ξεκινήσει ακόμη η λειτουργία του καθώς βρίσκεται στη φάση της ανάπτυξης.

VII. Η ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ ΣΤΟ ΣΗΜΕΡΑ

Το ζήτημα της κατανομής αρμοδιοτήτων παραμένει πάντα επίκαιρο και διαχρονικό για το ελληνικό διοικητικό σύστημα και στον δημόσιο διάλογο. Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση της δημόσιας πολιτικής της πολιτικής προστασίας. Ενδεικτικές είναι οι περιπτώσεις της πρόσφατης κακοκαιρίας Daniel και των καταστροφικών πυρκαγιών στον Έβρο. Η εκ των υστέρων συζήτηση για το ποιος έχει την αρμοδιότητα και την ευθύνη φέρνει εκ νέου την παθογένεια της σύγχυσης αρμοδιοτήτων στο προσκήνιο, μαζί με την απαξίωση των πολιτών για τον ρόλο του κράτους, όπως και την έλλειψη εμπιστοσύνης για το κατά πόσο το κράτος μπορεί να προστατέψει τους πολίτες του σε

³⁶ Α. Παπατόλιας, *Θεωρία και Πράξη της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης*, 2023, διαθέσιμο στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 17.01.2024).

περιόδους κρίσεων και καταστροφών. Ειδικότερα δε στην περίπτωση της συγκεκριμένης δημόσιας πολιτικής, η οποία απαιτεί τη συνεργασία και τον συντονισμό όλων των επιπέδων διακυβέρνησης.

Το πραγματικό επίδικο ωστόσο, ανεξαρτήτως ποια δημόσια πολιτική εφαρμόζει το κράτος, ήταν και παραμένει η σχεδόν αλληλένδετη σύνδεση της έννοιας της αρμοδιότητας με τους ανθρώπινους και οικονομικούς πόρους. Με άλλα λόγια, η μεταφορά μιας αρμοδιότητας από ένα επίπεδο διακυβέρνησης προς ένα άλλο, χωρίς τη μεταφορά των αντίστοιχων ανθρώπινων και οικονομικών πόρων (ή χωρίς να έχει προηγηθεί πρωτίστως μια λεπτομερής καταγραφή του ήδη υπάρχοντος προσωπικού, των πόρων που αυτό διαθέτει και των αρμοδιοτήτων που ήδη ασκεί) θα είναι τουλάχιστον επιφανειακή. Στη συγκεκριμένη περίπτωση θα δημιουργηθεί σύγχυση εντός του προσωπικού, ασάφεια και θα εντείνει περαιτέρω το πρόβλημα. Σε αυτή την περίπτωση κρίσιμη κρίνεται η ενίσχυση όλων των επιπέδων διακυβέρνησης (και ειδικότερα των ΟΤΑ) με έμπειρο και τεχνικά καταρτισμένο προσωπικό, υψηλών τυπικών και ουσιαστικών προσόντων. Επιπλέον, επιτακτικές κρίνονται η επιμόρφωση και βελτιστοποίηση του ήδη υπάρχοντος ανθρώπινου δυναμικού. Η ανάπτυξη των δεξιοτήτων του προσωπικού (ειδικότερα στον τομέα της ψηφιακής διακυβέρνησης) οφείλει να αποτελεί ξεχωριστό κομμάτι κάθε δημόσιας πολιτικής, προκειμένου οι δημόσιοι φορείς να μπορούν μεσομακροπρόθεσμα να υλοποιούν μεταρρυθμίσεις που απαιτούν υψηλή διοικητική και τεχνολογική κατάρτιση.

Η ενίσχυση αυτή δεν φαίνεται να προχωράει καθώς, σύμφωνα με τα στοιχεία του ΟΠΣ Ανθρώπινου Δυναμικού του Δημοσίου Τομέα, μέχρι και τον Ιούνιο του 2023 από το σύνολο των 811.536 δημοσίων υπαλλήλων της χώρας μόλις το 19,5% υπηρετεί στην τοπική αυτοδιοίκηση (α' και β' βαθμού). Το συγκεκριμένο ποσοστό αντιστοιχεί σε 158.815 υπαλλήλους, από τους οποίους οι 68.290 είναι μη τακτικό προσωπικό, ποσοστό που αντιστοιχεί στο 42% του συνόλου των υπαλλήλων που απασχολούνται στους ΟΤΑ. Πρόβλημα αποτελεί επίσης ότι σύμφωνα με τα στοιχεία της ΕΕΤΑΑ το 2022 το 72,1% των υπαλλήλων των δήμων είναι προσωπικό ΔΕ και ΥΕ. Η στελέχωση των ΟΤΑ με προσωπικό αυξημένων τυπικών και ουσιαστικών προσόντων καθίσταται ως μια αναγκαιότητα, τόσο για την ορθολογική κατανομή των αρμοδιοτήτων όσο και για την αποτελεσματικότερη εφαρμογή δημοσίων πολιτικών. Προς αυτή την κατεύθυνση προτείνεται η στελέχωση των ΟΤΑ με αποφοίτους της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, αλλά και η στελέχωση μέσω ΑΣΕΠ ιδίως σε φορείς όπου υφίστανται ελλείψεις σε προσωπικό. Ανάλογες κινήσεις πρέπει να γίνουν και στο πεδίο της δημοσιονομικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ, ειδικά στον α' βαθμό αυτοδιοίκησης. Σύμφωνα με τις πιο πρόσφατες μελέτες, μόλις το 36% των εσόδων των δήμων προέρχεται από ίδια έσοδά τους³⁷. Το κεντρικό κράτος αποτελεί τον μεγαλύτερο χρηματοδότη των ΟΤΑ α' βαθμού. Ωστόσο, χωρίς δημοσιονομική αυτοτέλεια οι δήμοι δεν μπορούν να «αυτοδιοικηθούν», καθώς η εξασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας θεωρείται προϋπόθεση για τη διοικητική τους αυτοτέλεια³⁸. Προς αυτή την κατεύθυνση, αναγκαία κρίνεται η πρόταση είσπραξης μέρους του ΕΝΦΙΑ από τους δήμους και η ενισχυμένη συμμετοχή των δήμων στο ΠΔΕ.

³⁷ Κ. Σαραβάκος/Σ. Πλυμάκης/Χ. Μαντάς/Γ. Καλατζάκης, *Η οικονομική αποδοτικότητα των δήμων*, 2023.

³⁸ Η. Νικολαΐδης, *Η Φορολόγηση Ακινήτων ως Πηγή Χρηματοδότησης των ΟΤΑ*, 2021, διαθέσιμο στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 19.01.2024).

VIII. ANTI EΠΙΛΟΓΟΥ

Συμπερασματικά, η εφαρμογή της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης είναι ένα πολύ σύνθετο και απαιτητικό εγχείρημα. Ακόμα και η ίδια η έννοια της είναι δυναμική και αφορά πλέον όλα επίπεδα διακυβέρνησης. Αν ερμηνευθεί σύμφωνα με τον ορισμό που δίνει η ΕτΠ, πρόκειται για μια «εξωτερική πολυεπίπεδη διακυβέρνηση», όπου η λέξη πολυεπίπεδη αναφέρεται στην αυξημένη αλληλεπίδραση των κυβερνήσεων που λειτουργούν σε διαφορετικά εδαφικά επίπεδα, ενώ η διακυβέρνηση στην αυξανόμενη αλληλεπίδραση μεταξύ κυβερνήσεων και μη κυβερνητικών φορέων. Αν όμως ερμηνεύσουμε την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση όπως την ορίζουν οι ελληνικές ομάδες εμπειρογνομώνων και ο ν. 5013/2023, τότε ερμηνεύεται ως «εσωτερική πολυεπίπεδη διακυβέρνηση», δηλαδή ως έννοια η οποία είναι άμεσα συνυφασμένη με την αναοριοθέτηση αρμοδιοτήτων μεταξύ των επιπέδων της δημόσιας διοίκησης, που ενισχύει και διασφαλίζει τις συστημικές σχέσεις μεταξύ των επιπέδων αυτών. Πρόκειται για ένα σύστημα το οποίο καλλιεργεί τις συστημικές σχέσεις μεταξύ των επιπέδων εξουσίας, μέσα από μια κουλτούρα συναλληλίας και συνεργασίας την οποία εμπεριέχει. Παράλληλα, αποτελεί και ένα εργαλείο λήψης αποφάσεων βάσει του οποίου αναοριοθετούνται οι αρμοδιότητες μεταξύ των επιπέδων διακυβέρνησης υπό την προϋπόθεση του αποτελεσματικού συντονισμού. Σε κάθε περίπτωση, βρίσκεται ήδη για μεγάλο χρονικό διάστημα στην ατζέντα της ΕΕ και ήδη αρκετά ευρωπαϊκά κράτη έχουν αρχίσει να εφαρμόζουν, έστω και σε περιορισμένο βαθμό, το συγκεκριμένο σύστημα. Εφαρμόζεται ήδη στο υπερεθνικό επίπεδο με πλείστες καλές πρακτικές (πλατφόρμα IMI, Σύμφωνο των Δημάρχων κ.λπ.). Με τον ν. 5013/2023 επιχειρείται η εφαρμογή της εντός των ελληνικών διοικητικών συνόρων.

Αναφορικά με το παραπάνω νομοθέτημα, αν και επιχειρήθηκε μια πρώτη αποτίμηση εν τη γενέσει του, δεν μπορούν να εξαχθούν τα απαραίτητα συμπεράσματα χωρίς να έχει ξεκινήσει η εφαρμογή του εντός της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Αν και τα πρώτα πρακτικά προβλήματα έχουν ήδη κάνει την εμφάνισή τους (βλ. ενότητα VI), πρόκειται για μια μεταρρύθμιση η οποία θα έχει τη δική της δυναμική και τη δική της πορεία στην ελληνική δημόσια διοίκηση. Το μέλλον θα δείξει τον βαθμό της επιτυχίας της.

Στο πεδίο της διακυβέρνησης, στον 21^ο αιώνα και στην αυγή της τέταρτης βιομηχανικής επανάστασης, το κράτος πρέπει –και οφείλει– να έχει επιτελικό ρόλο, προκειμένου να μπορέσει να ανταποκριθεί αποτελεσματικότερα στις σημερινές και μελλοντικές προκλήσεις. Ωστόσο δεν μπορεί να έχει μόνο επιτελικό ρολό στην κάθε δημόσια πολιτική. Αναλυτικότερα, σε τομείς όπως η Εθνική Άμυνα, η Εξωτερική Πολιτική, η Δικαιοσύνη, η Οικονομική Πολιτική, η Προστασία του Πολίτη, η Νομοθέτηση, το κράτος οφείλει να έχει επιτελικό, διαχειριστικό, επιχειρησιακό, ελεγκτικό και κάθε άλλου είδους ρόλο, καθώς οι παραπάνω πολιτικές αποτελούν μέρος της αποστολής του. Ακόμα και το νομοσχέδιο για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση θεσπίστηκε από το κεντρικό κράτος. Αντιθέτως, το κράτος μπορεί να διατηρήσει τον επιτελικό ρόλο του και να εκχωρήσει ορισμένες αρμοδιότητές του σε συγκεκριμένους τομείς πολιτικής (π.χ. Περιβάλλον, Πολιτισμός, Κοινωνική Πολιτική, Πολιτική Προστασία, κ.λπ.) που μπορούν να ασκηθούν και από τα υπόλοιπα επίπεδα διακυβέρνησης.

Η κατανομή αρμοδιοτήτων αποτελεί τον συνδυαστικό κρίκο μεταξύ ενός επιτελικού κράτους και

της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. Αφενός διότι η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση ορίζεται ως η αναοριοθέτηση αρμοδιοτήτων μεταξύ των διαφόρων επιπέδων διακυβέρνησης, αφετέρου γιατί ένα κράτος το οποίο θέλει να έχει επιτελικό ρόλο οφείλει να έχει από πριν ταξινομήσει και κατανείμει ορθά τις αρμοδιότητές του και η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση θεωρείται πλέον το προσφορότερο εργαλείο. Το ελληνικό κράτος ανταποκρινόμενο στις ευρωπαϊκές πιέσεις εφάρμοσε σημαντικές μεταρρυθμίσεις στο πεδίο της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, οι οποίες εμπεριείχαν το στοιχείο της αποκέντρωσης. Οποιαδήποτε μεταφορά αρμοδιοτήτων λάβει χώρα εφεξής οφείλει να είναι επαρκώς τεκμηριωμένη και πρωτίστως συνδεδεμένη με τους ανάλογους ανθρώπινους και οικονομικούς πόρους ειδάλλως θα είναι κενή περιεχομένου. □

ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟ-ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΟ ΧΡΟΝΙΚΟ (ΑΠΡΙΛΙΟΣ-ΙΟΥΝΙΟΣ 2024)

Θανάσης Γ. Ξηρός

Αναπληρωτής Καθηγητής
Συνταγματικού Δικαίου ΑΣΕΙ-ΣΣΕ

1 Απριλίου

Ο Πρόεδρος του Συνασπισμού Ριζοσπαστικής Αριστεράς-Προοδευτική Συμμαχία, σε συνέντευξή του στο βραδινό δελτίο ειδήσεων ιδιωτικού τηλεοπτικού σταθμού και απαντώντας σε σχετική ερώτηση, αναφέρει: «... Πώς ξέρουμε ότι δεν έχουν διαρρεύσει προσωπικά δεδομένα εκλογέων του εσωτερικού; Πώς ξέρουμε ότι δεν έχουν δοθεί αυτά σε εταιρείες για να κάνουν αυτό το *micro-targeting*, τη στοχευμένη πλήση εγκεφάλου στον ελληνικό λαό;».

Ο Πρόεδρος του Πανελληνίου Σοσιαλιστικού Κινήματος-Κίνημα Αλλαγής καταθέτει στην Εισαγγελία του Αρείου Πάγου μηνυτήρια αναφορά μετά το πρωτοσέλιδο δημοσίευμα στην κυριακάτικη έκδοση εβδομαδιαίας πολιτικής εφημερίδας, σύμφωνα με το οποίο ηχητικά στοιχεία με συνομιλίες του σταθμάρχη Λάρισας πριν από το πολύνεκρο σιδηροδρομικό δυστύχημα των Τεμπών αποτελούν αποτέλεσμα μοντάζ, προκειμένου να ενισχυθεί το επιχείρημα του ανθρώπινου λάθους.

4 Απριλίου

Η Εισαγγελέας του Αρείου Πάγου παραγγέλλει την άσκηση ποινικής δίωξης για την τέλεση του εκλογικού αδικήματος της εξαπάτησης εκλογέων σε βάρος των δέκα (10) μελών της κοινοβουλευτικής ομάδας των Σπαρτιατών, του Χ. Κατσιβαρδά, ανεξάρτητου βουλευτή που εκλέχθηκε με τη σημαία τους, και του Ηλ. Κασιδιάρη έγκλειστου στις φυλακές Δομοκού.

Με επιστολή τους στον Πρόεδρο της Βουλής ο Γ. Μανούσος, βουλευτής στη βασική εκλογική περιφέρεια Β2 Δυτικού Τομέα, και ο Γ. Δημητροκάλλης, βουλευτής στη βασική εκλογική περιφέρεια Α΄ Ανατολικής Αττικής, ανακοινώνουν την αποχώρησή τους από την κοινοβουλευτική ομάδα των Σπαρτιατών και την ανεξαρτητοποίησή τους.

5 Απριλίου

Η Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας κρίνει, ομόφωνα, ότι το άρθρο 87 του ν. 4790/2021, το οποίο απαγορεύει την ενημέρωση του θιγόμενου

μετά τη λήξη της ισχύος της επιβολής του μέτρου της άρσης του απορρήτου των επικοινωνιών για λόγους εθνικής ασφάλειας, αντίκειται σε διατάξεις του Συντάγματος, του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, του δευτερογενούς δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.

Αρχίζουν οι τριήμερες εργασίες του 15^{ου} Συνεδρίου της Νέας Δημοκρατίας.

7 Απριλίου

Με την ομιλία του Πρωθυπουργού ολοκληρώνονται οι εργασίες του 15^{ου} Συνεδρίου της Νέας Δημοκρατίας.

8 Απριλίου

Ο Πρόεδρος του Πανελληνίου Σοσιαλιστικού Κινήματος επισκέπτεται την Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών και ζητά από τον Πρόεδρό της την επίσηυση της διαδικασίας ενημέρωσής του για τον λόγο της παρακολούθησης των τηλεφωνικών του επικοινωνιών την περίοδο Σεπτεμβρίου-Δεκεμβρίου 2021.

10 Απριλίου

Σαράντα έξι (46) πολιτικά κόμματα και συνασπισμοί περισσότερων συνεργαζόμενων (πολιτικών κομμάτων) υποβάλλουν δήλωση συμμετοχής στις εκλογές της 9^{ης} Ιουνίου 2024 για την ανάδειξη των Ελλήνων αντιπροσώπων στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

Ο Μπ. Μπουρχάν, βουλευτής στη βασική εκλογική περιφέρεια Ξάνθης, τίθεται, με απόφαση του Προέδρου του Πανελληνίου Σοσιαλιστικού Κινήματος-Κίνημα Αλλαγής, εκτός της κοινοβουλευτικής του ομάδας εωσότου διαλευκανθεί πλήρως η υπόθεση που εκκρεμεί σε βάρος του για παράνομες συνταγογραφήσεις.

Με επιστολή του στον Πρόεδρο της Βουλής ο Δ. Βαλτογιάννης, βουλευτής στη βασική

εκλογική περιφέρεια Αιτωλίας και Ακαρνανίας, ανακοινώνει την αποχώρησή του από την κοινοβουλευτική ομάδα των Σπαρτιατών και την ανεξαρτητοποίησή του.

17 Απριλίου

Η μόνιμη ειδική επιτροπή δεοντολογίας προτείνει, κατά πλειοψηφία και με τον εκπρόσωπο του Κομμουνιστικού Κόμματος Ελλάδας να δηλώνει «παρών», στην Ολομέλεια της Βουλής την άρση της ασυλίας του Προέδρου της κοινοβουλευτικής ομάδας της Ελληνικής Λύσης-Κυριάκος Βελόπουλος, μετά από μήνυση που υπέβαλε σε βάρος του πρώην στέλεχος του κόμματος για δυσφήμισή του από ψευδή λογαριασμό σε μέσο κοινωνικής δικτύωσης.

18 Απριλίου

Η Εισαγγελέα του Αρείου Πάγου παραγγέλλει τον πειθαρχικό έλεγχο του εισαγγελέα Πρωτοδικών Λάρισας, ο οποίος με διάταξή του είχε θέσει στο αρχείο τη μήνυση που κατέθεσαν συγγενείς θυμάτων του πολύνεκρου σιδηροδρομικού δυστυχήματος στα Τέμπη σε βάρος του Χρ. Τριαντόπουλου, υφυπουργού στον Πρωθυπουργό την περίοδο του συμβάντος και ήδη υφυπουργού Πολιτικής Προστασίας.

19 Απριλίου

Ο συνασπισμός συνεργαζόμενων πολιτικών κομμάτων με την επωνυμία Πανελλήνιο Σοσιαλιστικό Κίνημα-Κίνημα Αλλαγής, με υπόμνημα που υπογράφουν δύο δικηγόροι, ζητά από το Α1 (Πολιτικό) Τμήμα του Αρείου Πάγου να μην ανακηρύξει τον συνδυασμό των Σπαρτιατών στις επικείμενες ευρωπαϊκές εκλογές.

20 Απριλίου

Με υπόμνημα που υπογράφει ο Πρόεδρός της, η Νέα Δημοκρατία ζητά από το Α1 (Πολιτικό)

Τμήμα του Αρείου Πάγου να μην ανακηρύξει τον συνδυασμό των Σπαρτιατών στις επικείμενες ευρωπαϊκές εκλογές.

24 Απριλίου

Το Α1 (Πολιτικό) Τμήμα του Αρείου Πάγου ανακηρύσσει τους συνδυασμούς πολιτικών κομμάτων και συνασπισμών περισσότερων συνεργαζόμενων (πολιτικών κομμάτων) που θα διεκδικήσουν την προτίμηση του εκλογικού σώματος στις ευρωπαϊκές εκλογές της 9^{ης} Ιουνίου 2024. Στην απόφασή του 1/2024 κρίνει, ομόφωνα, ότι τριάντα ένας (31) σε σύνολο σαράντα έξι (46) συνδυασμών πληρούν τις προβλεπόμενες στον νόμο προϋποθέσεις ανακήρυξης. Ο συνδυασμός των Σπαρτιατών δεν ανακηρύσσεται, επειδή κρίνεται ότι πραγματικός τους ηγέτης είναι ο οριστικώς καταδικασθείς και έγκλειστος στο σωφρονιστικό κατάστημα Δομοκού Ηλ. Κασιδιάρης. Εξάλλου, δύο (2) συνδυασμοί αποκλείονται, επειδή δεν είχαν επισυνάψει στη δήλωσή τους το ηλεκτρονικό παράβολο των είκοσι χιλιάδων (20.000) ευρώ, ένδεκα (11), εκ των οποίων ένας (1) συνασπισμός περισσότερων συνεργαζόμενων πολιτικών κομμάτων, δεν υπέβαλαν τη δήλωσή τους στην ηλεκτρονική πύλη υποψηφιοτήτων και ένας (1), επειδή το πολιτικό κόμμα δεν είχε ιδρυθεί νόμιμα ούτε υπέβαλε ηλεκτρονικά τη δήλωσή του.

Η Ολομέλεια της Βουλής αποφασίζει την άρση της ασυλίας του Προέδρου της κοινοβουλευτικής ομάδας Ελληνική Λύση-Κυριάκος Βελόπουλος, μετά από μήνυση που υπέβαλε σε βάρος του πρώην στέλεχος του κόμματος για δυσφήμισή του σε μέσο κοινωνικής δικτύωσης, και του Μπ. Μπουρχάν, ανεξάρτητου βουλευτή στη βασική εκλογική περιφέρεια Ξάνθης που έχει εκλεγεί με τον συνδυασμό του Πανελληνίου Σοσιαλιστικού Κινήματος-Κίνημα Αλλαγής, για υπόθεση που εκκρεμεί σε βάρος του σχετι-

κά με παράνομες συνταγογραφήσεις. Κατά τη διάρκεια της συζήτησης σημειώνεται έντονος λεκτικός διαξιφισμός μεταξύ του Κ. Φλώρου, ανεξάρτητου βουλευτή που έχει εκλεγεί με τους Σπαρτιάτες, και του Β. Γραμμένου, βουλευτή της Ελληνικής Λύσης-Κυριάκος Βελόπουλος στη βασική εκλογική περιφέρεια Α΄ Αθηνών. Η ένταση συνεχίζεται και εκτός της αίθουσας, ο Κ. Φλώρος τραυματίζει σοβαρά τον Β. Γραμμένο, συλλαμβάνεται και του ασκείται ποινική δίωξη για την αυτόφωρη κακουργηματική πράξη της βιαιοπραγίας σε βάρος βουλευτή κατά την άσκηση των καθηκόντων του. Εξάλλου, ο Πρόεδρος της Βουλής του επιβάλλει το πειθαρχικό μέτρο του αποκλεισμού από τις συνεδριάσεις της επί δεκαπέντε ημέρες.

Η Ολομέλεια της Αρχής Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών αποφασίζει, με πλειοψηφία τεσσάρων (4) ψήφων έναντι τριών (3), να ζητήσει από την Εθνική Υπηρεσία Πληροφοριών τον φάκελο της παρακολούθησης του Προέδρου του Πανελληνίου Σοσιαλιστικού Κινήματος-Κίνημα Αλλαγής, προκειμένου να «τον ενημερώσει κατά την κρίση της, αφού πρώτα διαβάσει το αιτιολογικό της ΕΥΠ και κρίνει, αν διακυβεύεται ο σκοπός για την άρση του απορρήτου».

25 Απριλίου

Ο Πρωθυπουργός σε συνέντευξή του στο βραδινό δελτίο ειδήσεων ιδιωτικού τηλεοπτικού σταθμού και απαντώντας σε σχετικές ερωτήσεις, μεταξύ άλλων, αναφέρει: «... Νομίζω ότι θα πρέπει όλοι να αναλογιστούν πολύ προσεκτικά αν πράγματι θέλουμε εντός του εθνικού Κοινοβουλίου να εκπροσωπούνται κόμματα τα οποία πρεσβεύουν την ωμή βία –σε μια εποχή όπου όλοι συζητούμε για την καταπολέμηση της βίας– και έναν μισαλλόδοξο ρατσιστικό λόγο, ο οποίος το μόνο που κάνει είναι να εκπέμπει διχασμό και

ενίστε μίσος. Οι Σπαρτιάτες τέθηκαν εκτός της εκλογικής διαδικασίας με απόφαση του Αρείου Πάγου, η οποία “πατάει” πάνω σε μία ρύθμιση την οποία ψήφισε και υποστήριξε η Νέα Δημοκρατία. Την υποστήριξε κοινοβουλευτικά αλλά και μέσω υπομνημάτων, όταν κάποιοι άλλοι ξέχασαν να τα υποβάλουν [...] Οι προτροπές να μην επισκεφθούν τους ναούς τις μέρες του Πάσχα, όσοι μπορεί να έκαναν ουσιαστικά μία συγκεκριμένη κοινοβουλευτική επιλογή, είναι απαράδεκτες διχαστικές δηλώσεις. Σε καμία περίπτωση δεν μπορούν αυτοί οι άνθρωποι να ισχυρίζονται ότι εκπροσωπούν τον χριστιανισμό και την πίστη. Νομίζω ότι πήραν πολύ σκληρές αλλά, θα έλεγα, σωστές και τεκμηριωμένες απαντήσεις και από την ίδια την Εκκλησία [...] Πάντα υπήρχαν κόμματα στα δεξιά της Νέας Δημοκρατίας τα οποία συγκέντρωναν ένα όχι ευκαταφρόνητο ποσοστό, το οποίο ενίστε ήταν αντικείμενο μιας εσωτερικής ανακατανομής. Ταυτόχρονα, πρέπει να σας πω ότι στην Ευρώπη υπάρχει συνολικά μια τάση ενίσχυσης της ακροδεξιάς, για λόγους, όμως, οι οποίοι δεν έχουν αναφορά στην Ελλάδα. Ο βασικός λόγος για τον οποίο ανεβαίνει η ακροδεξιά στην Ευρώπη έχει να κάνει με το μεταναστευτικό. Η χώρα μας είναι ίσως η μόνη ευρωπαϊκή χώρα η οποία έχει καταφέρει να αντιμετωπίσει το πρόβλημα αυτό με αποτελεσματικότητα και δικαιοσύνη. Δεν είναι ζήτημα εκλογικής αντιπαράθεσης και διαλόγου το μεταναστευτικό. Άλλα κόμματα θέλουν να ανάγουν τις ευρωεκλογές σε ένα δημοψήφισμα κατά της κυβέρνησης. Εμείς αυτό το γάντι θα το σηκώσουμε. Θα πούμε ότι ναι, το πολιτικό μήνυμα το οποίο θα εκπεμφθεί από την κάλπη της 9^{ης} Ιουνίου πρέπει να αποπνέει σταθερότητα, σιγουριά και συνέχεια [...] Έχουμε εννιά μήνες κυβερνητικού έργου για το οποίο θέλουμε να μιλήσουμε και τρία χρόνια ακόμα θητείας μπροστά μας έτσι ώστε να μπορέσουμε να συνεχίσουμε με την ίδια ορμή, με ακόμα μεγαλύ-

τερη ορμή, με τους ίδιους πρακτικά καταγεγραμμένους συσχετισμούς, στην υλοποίηση του έργου μας. Εμείς όμως δεν σταματήσαμε και δεν σταματούμε να μιλάμε για τη σημασία της Ευρώπης. Το σύνθημά μας είναι “σταθερά πιο κοντά στην Ευρώπη”. Γιατί αυτά τα οποία συμβαίνουν στην Ευρώπη αφορούν τον κάθε Έλληνα πολίτη, την κάθε Ελληνίδα και τον κάθε Έλληνα. Γι’ αυτό και πρέπει να μιλήσουμε γι’ αυτά τα οποία πετύχαμε στην Ευρώπη και γι’ αυτά τα οποία θέλουμε να πετύχουμε στην Ευρώπη την επόμενη πενταετία και πώς η Ευρώπη τελικά μπορεί να είναι χρήσιμη για τον Έλληνα πολίτη [...] Οι ευρωεκλογές είναι εθνική κάλπη, αλλά δεν είναι εθνικές εκλογές που εκλέγουν κυβέρνηση. Κατά συνέπεια, το μέτρο σύγκρισης είναι οι προηγούμενες ευρωεκλογές για εμένα, οι οποίες μάλιστα έλαβαν χώρα και σε μία εποχή πολύ κοντά σε εθνικές εκλογές. Αυτή τη στιγμή έχουμε ένα μειονέκτημα και ένα πλεονέκτημα ταυτόχρονα. Δεν έχουμε εθνικές εκλογές ή περιφερειακές και δημοτικές εκλογές, άρα η κινητοποίηση του κόσμου είναι πιο δύσκολη. Από την άλλη, επειδή έχουμε ευρωεκλογές απομονωμένες από άλλη εθνική κάλπη, είναι πολύ πιο εύκολο να μιλήσουμε για την Ευρώπη. Άρα, εγώ θεωρώ ότι το λογικό μέτρο σύγκρισης είναι τα αποτελέσματα των προηγούμενων ευρωεκλογών. Αναγνωρίζουμε ότι οι ευρωεκλογές από τη φύση τους έχουν κάποια διαφορετικά χαρακτηριστικά από την εθνική κάλπη. Είναι κάτι το οποίο το γνωρίζουμε, κάτι που έχει αποδειχθεί σε όλες τις εκλογικές αναμετρήσεις. Αλλά, από εκεί και πέρα, ο καθένας βάζει, θα έλεγα, τον πήχη και τον στόχο εκεί που θέλει [...] Όσο γνωρίζω εγώ, και νομίζω ότι γνωρίζω αρκετά, δεν υπάρχει απολύτως τίποτα. Αλλά αυτό θα το κρίνει τελικά η Δικαιοσύνη. Κανείς δεν θα πιστέψει ή λίγοι θα πιστέψουν αυτό το οποίο θα πω εγώ. Θα πιστέψουν, όμως, τη Δικαιοσύνη και τους πραγματογνώμονες, οι οποίοι μπήκαν και δεύτεροι, για

να επιβεβαιώσουν αυτά τα οποία είπε ο πρώτος πραγματογνώμονας για το περιστατικό αυτό. Και για την εξεταστική επιτροπή, γιατί φαντάζομαι ότι μπορεί να με ρωτήσετε, το πόρισμα της εξεταστικής, της πλειοψηφίας, είναι ένα συγκροτημένο κείμενο. Θέλω να σας πω, όμως, ότι από την αρχή αυτής της διαδικασίας είχα επισημάνει τον κίνδυνο η εξεταστική επιτροπή να μετατραπεί σε ένα πεδίο πολιτικών αντεκδικήσεων, κομματικών αντεκδικήσεων. Και, δυστυχώς, έτσι έγινε. Μπορεί η ευθύνη να βαραίνει όλους. Αλλά αυτό το οποίο είχα πει και στο οποίο επιμένω είναι ότι τελικά η Δικαιοσύνη θα απαντήσει στο τι πραγματικά έγινε. Και δεν μπορώ να πω τίποτα άλλο και δεν θα πω τίποτα άλλο για το θέμα αυτό γιατί έχω εμπιστοσύνη στην Δικαιοσύνη. Και καλό είναι όλοι να έχουν εμπιστοσύνη στην Δικαιοσύνη [...] Δεν υπάρχει τέλειο κράτος δικαίου. Εξ ου και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είναι επιφορτισμένη με τη σύνταξη μιας ετήσιας έκθεσης για το κράτος δικαίου, η οποία δεν έχει κομματικά χαρακτηριστικά και η οποία υποδεικνύει σε όλες τις χώρες βελτιώσεις οι οποίες πρέπει να συμβούν, προκειμένου να βελτιωθεί η βαθμολογία τους ως προς τα ζητήματα του κράτους δικαίου. Το ίδιο συμβαίνει και με την πατρίδα μας. Έχουμε περιθώρια βελτίωσης. Τα αναγνωρίζουμε και παλεύουμε συνέχεια να γίνουμε καλύτεροι. Αλλά, προς Θεού, δεν είναι η Ελλάδα η Ουγγαρία του νότου, ούτε έχει καταλυθεί το κράτος δικαίου [...] Έχουμε Ανεξάρτητη Αρχή, σεβόμαστε απόλυτα τις αποφάσεις της. Αλλά εγώ στέκομαι στο πολιτικό σκέλος. Αυτή τη στιγμή αυτή η προσπάθεια η οποία γίνεται –και την είδαμε αυτή την εργαλειοποίηση και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και απαντήσαμε σημείο-σημείο σε όλες τις κατηγορίες– να παρουσιάζεται η Ελλάδα ως μία χώρα περίπου ημι-αυταρχική, είναι πραγματικά προσβλητική. Κι έφτασε στο σημείο να οδηγήσει και κάποιους στο να ισχυριστούν ότι “πρέπει να

κοπούν και ευρωπαϊκά κονδύλια” [...] Μέχρι στιγμής αυτό το οποίο βλέπουμε από τον ΣΥΡΙΖΑ, για να είμαστε ειλικρινείς, δεν παραπέμπει σε πολιτική πρόταση. Μάλλον σε κάτι άλλο παραπέμπει, να μην το χαρακτηρίσω [...] Η μεγαλύτερη τιμή για εμένα είναι να βρίσκομαι σε αυτό το γραφείο εκλεγμένος Πρωθυπουργός. Πρέπει να σας πω ότι όταν ξεκίνησα την καριέρα μου δεν μπορούσα κατ’ ανάγκη να φανταστώ ότι θα φτάσω σε αυτό το σημείο. Έχω υπογράψει ένα συμβόλαιο εμπιστοσύνης με τους Έλληνες πολίτες. Με τίμησαν με ένα μεγάλο ποσοστό, με τίμησαν για μία τετραετία, θα ολοκληρώσουμε το έργο μας και θα πάμε σε εθνικές εκλογές το 2027, θέτοντας και πάλι στην κρίση των πολιτών το έργο το οποίο έχουμε επιτελέσει. Αυτή η συζήτηση για ένα ευρωπαϊκό αξίωμα μπορεί να είναι σε ένα βαθμό κολακευτική και τιμητική –δεν ακούγεται συχνά το όνομα ενός Έλληνα Πρωθυπουργού για τόσο σημαντικά αξιώματα–, δεν με αφορά καθόλου όμως. Αυτή τη στιγμή είμαστε στο 2024 και έχουμε τρία χρόνια ακόμα σκληρής δουλειάς μπροστά μας [...] Η Ελλάδα δεν πρόκειται να στείλει στην Ουκρανία ούτε S-300 ούτε Patriot. Μας ζητήθηκε και εξηγήσαμε γιατί δεν μπορούμε να το κάνουμε. Να το εξηγήσω και λίγο πιο αναλυτικά: η Ελλάδα έχει στηρίξει την Ουκρανία ποικιλοτρόπως, με αμυντικό υλικό. Έχουμε πει όμως από την πρώτη στιγμή ότι δεν μπορούμε να διαθέσουμε οπλικά συστήματα τα οποία είναι κρίσιμα για την αποτρεπτική μας δυνατότητα. Έχουμε πλεονάζον υλικό με το οποίο μπορούμε να υποστηρίξουμε την Ουκρανία, το έχουμε κάνει και θεωρώ ότι είναι η σωστή επιλογή. Και, στον βαθμό που μπορούμε να βρίσκουμε τέτοιο υλικό, θα εξακολουθούμε να το κάνουμε. Τα συστήματα, όμως, αεράμυνας στα οποία αναφερθήκατε, είναι κρίσιμα συστήματα για την προστασία του ελληνικού εναέριου χώρου και δεν πρόκειται να παραχωρηθούν στην Ουκρανία».

26 Απριλίου

Ο Πρωθυπουργός συναντάται με τον Αρχιεπίσκοπο Αθηνών και πάσης Ελλάδος Ιερώνυμο. Ο Αρχιεπίσκοπος σε δηλώσεις του, μεταξύ άλλων, αναφέρει: «Έχουμε σταθερές το λόγο του Θεού. Δεν κάνουμε αυτό που θα μας πει ο Βελόπουλος ούτε οποιοσδήποτε πολιτικός. Σεβόμαστε τους ανθρώπους. Αυτές τις ώρες είναι απαραίτητη η συνεργασία, κοιτάμε πώς μπορούμε να πάμε μπροστά. Δεν μπορώ να πάω σε πράγματα που δεν τα λέει το Ευαγγέλιο».

27 Απριλίου

Ο Πρόεδρος της Βουλής σε συνέντευξή του στη σαββατιάτικη έκδοση απογευματινής καθημερινής εφημερίδας, αναφερόμενος στο επεισόδιο με τον σοβαρό τραυματισμό βουλευτή από συνάδελφό του, επισημαίνει, μεταξύ άλλων, ότι: «... Έχει όριο η “ζητιανιά” ψήφων, έχει όριο η τοξικότητα, έχουν όριο η εχθροπάθεια και η επιθετικότητα, και το όριο αυτό είναι ο νόμος. Και αν ο Κανονισμός της Βουλής έχει φτιαχθεί για στοιχειωδώς λογικούς ανθρώπους που σπάνια παραφέρονται, υπάρχει ο ποινικός νόμος που είναι αυστηρότατος και υπάρχει και δυνατότητα και τον Κανονισμό της Βουλής να τον κάνουμε επίσης αυστηρότατο».

Μια ημέρα μετά τη δημοσιοποίηση στον Τύπο της διάρρηξης στο γραφείο του προϊσταμένου της Διεύθυνσης Εκλογών, σε ανακοίνωση του Υπουργείου Εσωτερικών αναφέρεται: «Κατά τις μεσημβρινές ώρες της Παρασκευής 26 Απριλίου υπήρξε καταγγελία η οποία αφορά σε φερόμενη διάρρηξη στο γραφείο του προϊσταμένου της Διεύθυνσης Εκλογών το οποίο εδρεύει επί της οδού Ευαγγελιστρίας. Η είσοδος στο συγκεκριμένο κτήριο φυλάσσεται από ιδιωτική εταιρεία φύλαξης, ενώ κατά την είσοδο των επισκεπτών πραγματοποιείται έλεγχος ταυτοπροσωπίας. Αμέσως εκλήθη η Αστυνομία, προκειμένου να διερευ-

νήσει τα πραγματικά περιστατικά. Από την πλευρά του Υπουργείου Εσωτερικών ενεργοποιήθηκαν τα προβλεπόμενα πρωτόκολλα, σε επίπεδο ασφάλειας δικτύων, ηλεκτρονικών μέσων και ελέγχων από το Τμήμα Κυβερνοασφάλειας του Υπουργείου, και δεν έχει προκύψει έως τώρα κάποιο στοιχείο. Η έρευνα της Ελληνικής Αστυνομίας βρίσκεται σε εξέλιξη. Το Υπουργείο Εσωτερικών εργάζεται απερίσπαστα για τη διενέργεια των εκλογών με τον άψογο τρόπο που πραγματοποιούνται όλα τα προηγούμενα χρόνια στη χώρα μας».

29 Απριλίου

Η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα εξετάζει, κατ' αντιπαράσταση, την Αν.-Μ. Ασημακοπούλου, βουλευτή της Νέας Δημοκρατίας στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, τον Μ. Σταυριανουδάκη, πρώην Γενικό Γραμματέα του Υπουργείου Εσωτερικών, τον Ν. Θεοδωρόπουλο, γραμματέα αποδήμων της Νέας Δημοκρατίας, και υπηρεσιακά στελέχη του Υπουργείου Εσωτερικών στο πλαίσιο της διενεργούμενης έρευνας για τη διαρροή προσωπικών δεδομένων αποδήμων.

30 Απριλίου

Οι βουλευτές του Συνασπισμού Ριζοσπαστικής Αριστεράς-Προοδευτική Συμμαχία, μέλη της ειδικής μόνιμης επιτροπής θεσμών και διαφάνειας, ζητούν από τον Πρόεδρό της να κληθεί σε ακρόαση η Υπουργός Εσωτερικών για την «υπόθεση της διαρροής προσωπικών δεδομένων εκλογέων εξωτερικού και σε σχέση με τα μέτρα που οφείλει να λάβει το Υπουργείο για τη διασφάλιση του αδιάβλητου των ευρωεκλογών της 9^{ης} Ιουνίου».

8 Μαΐου

Ο Πρωθυπουργός συναντάται με την Πρόεδρο της Δημοκρατίας και την ενημερώνει για τις

τρέχουσες πολιτικές εξελίξεις. Παρουσία των τηλεοπτικών συνεργειών αναφέρει: «Να επαναλάβω την ανάγκη για όσο το δυνατόν πιο μαζική συμμετοχή σε μία πολύ σημαντική εκλογική διαδικασία που αφορά κάθε Ελληνίδα και κάθε Έλληνα, καθώς αυτά τα οποία θα αποφασιστούν στην Ευρώπη είναι βέβαιο ότι θα έχουν επιπτώσεις και εντός της πατρίδας μας. Η ήπειρός μας βρίσκεται μπροστά σε πολύ σημαντικές πολιτικές προκλήσεις σε σχέση με την κατάσταση που επικρατούσε το 2019, τελευταία φορά που είχαμε βρει εκλογές, πολλά σύννεφα που σκιάζουν τον ουρανό της Ευρώπης και θα χρειαστεί να αντιμετωπίσουμε αυτές τις προκλήσεις με αυτοπεποίθηση και θάρρος [...] Γι' αυτό και θεωρώ ότι η συμμετοχή στις ευρωεκλογές όσο το δυνατόν περισσότερων συμπολιτών μας θα ενισχύσει τελικά την ίδια τη νομιμοποίηση της χώρας να διεκδικεί περισσότερα στην Ευρώπη. Θέλω να ευχηθώ αυτή η προεκλογική περίοδος να διεξαχθεί ήρεμα και νηφάλια. Λυπάμαι για το γεγονός ότι βλέπω και πάλι ενδείξεις πολύ έντονης πόλωσης από άλλα κόμματα ως προς τον τρόπο που διεξάγεται ο πολιτικός διάλογος [...] Το δεύτερο θέμα για το οποίο θα ήθελα να μιλήσουμε και να σας ενημερώσω αφορά την επίσκεψή μου στην Άγκυρα η οποία θα λάβει χώρα την επόμενη Δευτέρα ως ανταπόδοση της επίσκεψης του προέδρου Ερντογάν τον περασμένο Δεκέμβριο. Και θέλω καταρχάς να εκφράσω και δημόσια την έντονη δυσαρέσκειά μου, διερμηνεύοντας πιστεύω τα αισθήματα όλων των Ελλήνων, για τη μετατροπή της Μονής της Χώρας σε τζαμί. Πιστεύω είναι μία ενέργεια η οποία προσβάλλει την πλούσια ιστορία της ίδιας της Κωνσταντινούπολης ως ένα σταυροδρόμι πολιτισμών και είναι και ένα ζήτημα το οποίο βεβαίως και θα θέσω στον πρόεδρο Ερντογάν όταν τον συναντήσω. Από 'κει και πέρα πιστεύω ότι είναι μία ευκαιρία να κάνουμε μία αξιολόγηση της προσπάθειας επαναπροσέγγισης

μεταξύ Ελλάδας και Τουρκίας, η οποία σίγουρα σε αρκετά επίπεδα έχει δείξει μετρήσιμα αποτελέσματα. Προσεγγίζουμε πάντα τις συζητήσεις μας με την Τουρκία με αυτοπεποίθηση και χωρίς αυταπάτες ότι τουρκικές θέσεις δεν θα αλλάξουν από τη μια στιγμή στην άλλη. Παραταύτα θεωρώ επιβεβλημένο και όταν διαφωνούμε η διαδρομή επικοινωνίας, τα κανάλια επικοινωνίας να είναι πάντα ανοικτά και να μπορούμε να συνομιλούμε με ειλικρίνεια και όταν διαφωνούμε να διαφωνούμε χωρίς εντάσεις και χωρίς αυτό να προκαλεί κλιμάκωση στο πεδίο, όπως δυστυχώς είχαμε δει τα προηγούμενα τέσσερα χρόνια».

23 Μαΐου

Διαβιβάζεται στη Βουλή η δικογραφία που σχηματίστηκε μετά τις μηνύσεις συγγενών θυμάτων σε βάρος Υπουργών για το μπάζωμα της περιοχής του πολύνεκρου σιδηροδρομικού δυστυχήματος στα Τέμπη.

24 Μαΐου

Διεξάγεται στη Βουλή, με πρωτοβουλία του Προέδρου της κοινοβουλευτικής ομάδας του Συνασπισμού Ριζοσπαστικής Αριστεράς-Προοδευτική Συμμαχία, συζήτηση προ ημερησίας διατάξεως για την «αντιμετώπιση της ακρίβειας και τη φορολόγηση υπερκερδών, τα οποία σωρεύονται από ολιγοπώλια εις βάρος της Ελληνικής κοινωνίας και οικονομίας».

27 Μαΐου

Η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα, μετά την αυτεπάγγελτη διερεύνηση της αποστολής ηλεκτρονικών μηνυμάτων σε απόδημους εκλογείς από την Άν.Μ. Ασημακοπούλου, επιβάλλει στο Υπουργείο Εσωτερικών και τη βουλευτή διοικητικό πρόστιμο για παραβιάσεις του Γενικού Κανονισμού Προσωπικών Δεδομένων, ενώ αναβάλλει την έκδοση από-

φασης για τη Νέα Δημοκρατία και τον Ν. Θεοδωρόπουλο, πρώην γραμματέα αποδήμων του κόμματος, επειδή προσκόμισε, μετά την ακρόασή του και την υποβολή υπομνήματος, ένορκη βεβαίωση ως προς τον τρόπο που περιήλθαν σε αυτόν οι κατάλογοι αποδήμων.

30 Μαΐου

Ο Πρόεδρος της Αρχής Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών ενημερώνει με επιστολή του τον Πρόεδρο του Πανελληνίου Σοσιαλιστικού Κινήματος-Κίνημα Αλλαγής για την άρνηση της Εθνικής Υπηρεσίας Πληροφοριών να ενημερώσει, σε συμμόρφωση στην ακυρωτική απόφαση της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας, για τους λόγους της επισύνδεσης του κινητού του τηλεφώνου και τον διαβεβαιώνει ότι η Αρχή θα συνεχίσει να ερευνά την υπόθεση.

3 Ιουνίου

Η δημοσιοποίηση από τον Πρόεδρο του Συνασπισμού Ριζοσπαστικής Αριστεράς-Προοδευτική Συμμαχία στοιχείων της περιουσιακής του κατάστασης προκαλεί αντιδράσεις και την έντονη κριτική Υπουργών και στελεχών της Νέας Δημοκρατίας.

5 Ιουνίου

Η Αρχή Διασφάλιση του Απορρήτου των Επικοινωνιών, αποδεχόμενη τη γνωμοδότηση του νομικού της συμβούλου, αποφασίζει, κατά πλειοψηφία με τέσσερις (4) ψήφους έναντι τριών (3), να μην κληθεί ο Διοικητής της Εθνικής Υπηρεσίας Πληροφοριών σε ακρόαση, προκειμένου να εξηγήσει την άρνησή της να εφαρμόσει την ακυρωτική απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας και να διαβιβάσει στην Αρχή τον φάκελο της επισύνδεσης των τηλεφωνικών επικοινωνιών του Προέδρου του Πανελληνίου Σοσιαλιστικού Κινήματος-Κίνημα Αλλαγής.

8 Ιουνίου

Ο Γενικός Έφορος παρακολούθησης της διαδικασίας επιστολικής ψήφου εκδίδει στις 17.00 την πράξη του, με την οποία διαπιστώνει την ολοκλήρωση της συλλογής των φακέλων όσων άσκησαν, εντός και εκτός της χώρας, εξ αποστάσεως το εκλογικό τους δικαίωμα στις ευρωπαϊκές εκλογές.

9 Ιουνίου

Διεξάγεται σε όλη τη χώρα η ψηφοφορία για την ανάδειξη των είκοσι ενός (21) αντιπροσώπων της Ελλάδας στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Από τους εννέα εκατομμύρια οκτακόσιους σαράντα εννέα χιλιάδες εκατόν πενήντα τέσσερις (9.849.154) εγγεγραμμένους στους εκλογικούς καταλόγους ψηφίζουν στα δεκαοκτώ χιλιάδες εξακόσια δεκαεπτά (18.617) εκλογικά τμήματα τέσσερα εκατομμύρια εξήντα δύο χιλιάδες ενενήντα πέντε (4.062.095) πολίτες, ποσοστό σαράντα ένα και είκοσι τέσσερα τοις εκατό (41,24%). Τα έγκυρα ψηφοδέλτια ανέρχονται σε τρία εκατομμύρια εννιακόσιες εβδομήντα έξι χιλιάδες ογδόντα έξι (3.976.086), ποσοστό ενενήντα επτά και ογδόντα οκτώ τοις εκατό (97,88%), τα άκυρα ψηφοδέλτια σε πενήντα πέντε χιλιάδες διακόσια ενενήντα πέντε (55.295), ποσοστό ένα και τριάντα έξι τοις εκατό (1,36%), και τα λευκά ψηφοδέλτια σε τριάντα χιλιάδες επτακόσια δεκατέσσερα (30.174), ποσοστό μηδέν κόμμα εβδομήντα έξι τοις εκατό (0,76%).

Η Νέα Δημοκρατία συγκεντρώνει ένα εκατομμύριο εκατόν είκοσι πέντε χιλιάδες εξακόσια δύο (1.125.602) ψηφοδέλτια, ποσοστό είκοσι οκτώ και τριάντα ένα τοις εκατό (28,31%), και αναδεικνύει επτά (7) βουλευτές, ο Συνασπισμός Ριζοσπαστικής Αριστεράς-Προοδευτική Συμμαχία πεντακόσιες ενενήντα τρεις χιλιάδες εκατόν τριάντα τρία (593.133) ψηφοδέλτια, ποσοστό δεκατέσσερα και ενενήντα δύο τοις

εκατό (14,92%), και αναδεικνύει τρεις (3) βουλευτές, ο συνασπισμός με την επωνυμία Πανελλήνιο Σοσιαλιστικό Κίνημα-Κίνημα Αλλαγής πεντακόσιες οκτώ χιλιάδες τριακόσια ενενήντα εννέα (508.399) ψηφοδέλτια, ποσοστό δώδεκα και εβδομήντα εννέα τοις εκατό (12,79%), και αναδεικνύει τρεις (3) βουλευτές, η Ελληνική Λύση-Κυριάκος Βελόπουλος τριακόσιες εξήντα εννέα χιλιάδες επτακόσια είκοσι επτά (369.727) ψηφοδέλτια, ποσοστό εννέα και τριάντα τοις εκατό (9,30%), και αναδεικνύει δύο (2) βουλευτές, το Κομμουνιστικό Κόμμα Ελλάδος τριακόσιες εξήντα επτά χιλιάδες επτακόσια ενενήντα έξι (367.796) ψηφοδέλτια, ποσοστό εννέα και είκοσι πέντε τοις εκατό (9,25%), και αναδεικνύει δύο (2) βουλευτές, το Δημοκρατικό Πατριωτικό Κίνημα Νίκη εκατόν εβδομήντα τρεις χιλιάδες πεντακόσια εβδομήντα τέσσερα (173.574) ψηφοδέλτια, ποσοστό τέσσερα και τριάντα επτά τοις εκατό (4,37%), και αναδεικνύει έναν (1) βουλευτή, η Πλεύση Ελευθερίας-Ζωή Κωνσταντοπούλου εκατόν τριάντα πέντε χιλιάδες τριακόσια δέκα (135.310) ψηφοδέλτια, ποσοστό τρία και σαράντα τοις εκατό (3,40%), και αναδεικνύει έναν (1) βουλευτή και η Φωνή Λογικής-Αφροδίτη Λατινοπούλου εκατόν είκοσι χιλιάδες επτακόσια πενήντα τρία (120.753) ψηφοδέλτια, ποσοστό τρία και μηδέν τέσσερα τοις εκατό (3,04%), και αναδεικνύει έναν (1) βουλευτή.

Για πρώτη φορά συμμετέχουν στις εκλογές ψηφοφόροι που ψηφίζουν εξ αποστάσεως. Όπως αναγράφεται στην απόφαση 76/2024 του Α1 (Πολιτικού) Τμήματος του Αρείου Πάγου, στην εκλογική περιφέρεια επιστολικής ψήφου και σε σύνολο διακοσίων δύο χιλιάδων πεντακοσίων δεκαεπτά (202.517) εγγεγραμμένων ψηφίζουν, αποστέλλοντας εμπρόθεσμα φάκελο, εκατόν πενήντα δύο χιλιάδες διακόσιοι δεκαέξι (152.216), ποσοστό εβδομήντα πέντε

και δεκαέξι τοις εκατό (75,16%). Τα έγκυρα ψηφοδέλτια ανέρχονται σε εκατόν σαράντα εννέα χιλιάδες επτακόσια ογδόντα πέντε (149.785), ποσοστό ενενήντα οκτώ και σαράντα τοις εκατό (98,40%), τα άκυρα ψηφοδέλτια σε χίλια τετρακόσια σαράντα έξι (1.446), ποσοστό μηδέν και εβδομήντα πέντε τοις εκατό (0,75%), και τα λευκά ψηφοδέλτια σε εννιακόσια ογδόντα πέντε (985), ποσοστό μηδέν και εξήντα πέντε τοις εκατό (0,65%). Η Νέα Δημοκρατία λαμβάνει εξήντα δύο χιλιάδες σαράντα έξι (62.046) ψηφοδέλτια, ποσοστό σαράντα ένα και σαράντα δύο τοις εκατό (41,42%), ο Συνασπισμός Ριζοσπαστικής Αριστεράς-Προοδευτική Συμμαχία είκοσι μια χιλιάδες πεντακόσια ογδόντα ένα (21.581) ψηφοδέλτια, ποσοστό δεκατέσσερα και σαράντα τοις εκατό (14,40%), ο συνασπισμός με την επωνυμία Πανελλήνιο Σοσιαλιστικό Κίνημα-Κίνημα Αλλαγής δεκατέσσερις χιλιάδες εννιακόσια ογδόντα τέσσερα (14.984) ψηφοδέλτια, ποσοστό δέκα τοις εκατό (10,00%), το Κομμουνιστικό Κόμμα Ελλάδος ένδεκα χιλιάδες ογδόντα (11.080) ψηφοδέλτια, ποσοστό επτά και τριάντα εννέα τοις εκατό (7,39%), το ΜέΡΑ25-Ανατρεπτική Οικολογική Αριστερά, ενωτική πρωτοβουλία επτά χιλιάδες πεντακόσια οκτώ (7.508) ψηφοδέλτια, ποσοστό πέντε και ένα τοις εκατό (5,01%), η Νέα Αριστερά πέντε χιλιάδες πεντακόσια εβδομήντα επτά (5.577) ψηφοδέλτια, ποσοστό τρία και εβδομήντα δύο τοις εκατό (3,72%), η Ελληνική Λύση-Κυριάκος Βελόπουλος τέσσερις χιλιάδες εξακόσια εβδομήντα εννέα (4.679) ψηφοδέλτια, ποσοστό τρία και δώδεκα τοις εκατό (3,12%), η Πλεύση Ελευθερίας-Ζωή Κωνσταντοπούλου τέσσερις χιλιάδες ενενήντα τέσσερα (4.094) ψηφοδέλτια, ποσοστό δύο και εβδομήντα τρία τοις εκατό (2,73%), το Δημοκρατικό Πατριωτικό Κίνημα Νίκη τρεις χιλιάδες εξακόσια εξήντα (3.660) ψηφοδέλτια, ποσοστό δύο και σαράντα τέσσε-

ρα τοις εκατό (2,44%), οι Δημοκράτες-Ανδρέας Λοβέρδος τρεις χιλιάδες εκατόν τριάντα τέσσερα (3.134) ψηφοδέλτια, ποσοστό δύο και εννέα τοις εκατό (2,09%), και η Φωνή Λογικής-Αφροδίτη Λατινοπούλου τρεις χιλιάδες δύο (3.002) ψηφοδέλτια, ποσοστό δύο τοις εκατό (2,00%).

13 Ιουνίου

Ο Υπουργός Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών, με επιστολή του στον Πρόεδρο της Βουλής, προτείνει να συζητηθούν στη διαρκή επιτροπή οικονομικών υποθέσεων οι δύο προτάσεις νόμου για την οικονομία και την ακρίβεια, που έχει καταθέσει ο Συνασπισμός Ριζοσπαστικής Αριστεράς-Προοδευτική Συμμαχία, με τη συμμετοχή εκπροσώπων του Υπουργείου, του Προέδρου του κόμματος της αξιωματικής αντιπολίτευσης, των αρμόδιων στελεχών του και των άλλων πολιτικών κομμάτων, προκειμένου να εξαχθούν τα αναγκαία συμπεράσματα και με τη δημοσιότητα της διαδικασίας να *«δοθεί η ευκαιρία στον ελληνικό λαό να ενημερωθεί αδιαμεσολάβητα για το πραγματικό κόστος των μέτρων»*.

Ο Αναπληρωτής Υπουργός Εσωτερικών, με αναφορά του στην Εισαγγελία του Αρείου Πάγου, ζητά να διερευνηθούν οι καταγγελίες του Προέδρου του πολιτικού κόμματος Ελληνική Λύση-Κυριάκος Βελόπουλος και του Γ. Κύρτσου, απερχόμενου ανεξάρτητου βουλευτή στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, για νοθεία στην εξ αποστάσεως ψηφοφορία με επιστολική ψήφο στις πρόσφατες ευρωπαϊκές εκλογές.

14 Ιουνίου

Ανακοινώνεται, πέντε ημέρες μετά τις ευρωπαϊκές εκλογές και ενώ είχε προαναγγελθεί με καθημερινά δημοσιεύματα στον Τύπο, ο ανασχηματισμός της κυβέρνησης. Από τη σύνθεση του θητεύοντος σχήματος αποχωρούν τέσσερις (4) Υπουργοί και επτά (7) υφυ-

πουργοί, υποβάλλοντας την παραίτησή τους [π.δ. 31/2024 (Α' 90)]. Στη θέση τους διορίζονται δύο πρώην Υπουργοί και επτά (7) νέοι Υφυπουργοί, μία (1) Υπουργός και τέσσερις (4) Υφυπουργοί μετακινούνται, ενώ ένας (1) Αναπληρωτής Υπουργός αναβαθμίζεται σε Υπουργό, παραμένοντας στο ίδιο Υπουργείο [π.δ. 32/2024 (Α' 91)].

Η Εισαγγελέας του Αρείου Πάγου παραγγέλλει στην Εισαγγελία Πρωτοδικών Αθηνών τη διενέργεια έρευνας των καταγγελιών για νοθεία στις ευρωπαϊκές εκλογές, επισημαίνοντας την *«αυτονόητη ανάγκη της ταχείας και σε βάθος διερεύνησης»*.

15 Ιουνίου

Συνέρχεται στην πρώτη συνεδρίαση μετά τον ανασχηματισμό του το Υπουργικό Συμβούλιο.

18 Ιουνίου

Η κοινοβουλευτική ομάδα της Ελληνικής Λύσης-Κυριάκος Βελόπουλος θέτει εκτός της σύνθεσής της τον βουλευτή Επικρατείας Π. Σαράκη.

21 Ιουνίου

Έπειτα από τις διαφορετικές απόψεις που διατυπώνουν με δημόσιες δηλώσεις τους βουλευτές του Συνασπισμού Ριζοσπαστικής Αριστεράς-Προοδευτική Συμμαχία ως προς την αντιμετώπιση της πρωτοβουλίας του Υπουργού Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών να συζητηθούν στη διαρκή επιτροπή οικονομικών υποθέσεων οι προτάσεις νόμου για την οικονομία και την ακρίβεια, ο Πρόεδρος της κοινοβουλευτικής του ομάδας ζητά από τον Πρόεδρο της Βουλής, επειδή πληρούνται οι προϋποθέσεις του Κανονισμού για την άσκηση νομοθετικής πρωτοβουλίας από την αντιπολίτευση, οι δύο προτάσεις νόμου να εγγραφούν στην ημερήσια διάταξη, προκειμένου να τις

επεξεργαστούν και να τις εξετάσουν οι αρμόδιες διαρκείς επιτροπές.

25 Ιουνίου

Ο Μ. Γαυγιωτάκης, βουλευτής στη βασική εκλογική περιφέρεια Ηρακλείου, και ο Γ. Ασπιώτης, βουλευτής στη βασική εκλογική περιφέρεια Αχαΐας, με επιστολές τους στον Πρόεδρο της Βουλής, οι οποίες αποστέλλονται διαδοχικά και σε μικρή χρονική απόσταση η μία από την άλλη, του ανακοινώνουν την αποχώρησή τους από την κοινοβουλευτική ομάδα των Σπαρτιατών και την ανεξαρτητοποίησή τους. Ο πρώτος, ο οποίος ασκούσε έως την αποχώρησή του τα καθήκοντα του διευθυντή της (κοινοβουλευτικής ομάδας) ζητά, επιπλέον, «την ενεργοποίηση των σχετικών διατάξεων της κείμενης νομοθεσίας (ν. 3023/2002 ως τροποποιήθηκε και ισχύει) περί της κρατικής χρηματοδότησεως των κομμάτων καθώς και της αρμόδιας Επιτροπής Ελέγχου του άρθρου 3Α του ν. 3213/2003 ως ισχύει». Μετά τις νέες αποχωρήσεις η κοινοβουλευτική ομάδα των Σπαρτιατών αποτελείται από πέντε (5) βουλευτές.

Ο πρώην επικεφαλής της Γενικής Γραμματείας του Πρωθυπουργού καλείται και καταθέτει ως μάρτυρας στον Αντεισαγγελέα του Αρείου Πάγου που ερευνά την υπόθεση των παρακολληθήσεων τηλεφωνικών επικοινωνιών από την Εθνική Υπηρεσία Πληροφοριών.

28 Ιουνίου

Η ειδική διαρκής επιτροπή εξοπλιστικών προγραμμάτων, παρουσία του Υπουργού και του Υφυπουργού Εθνικής Άμυνας, συζητά και εγκρίνει την προμήθεια είκοσι (20) μαχητικών αεροσκαφών F-35 και την αγορά του δικαιώματος συμμετοχής της χώρας στη σχεδίαση και τη συμπαραγωγή των φρεγατών Constellation.

30 Ιουνίου

Η Κεντρική Επιτροπή του Πανελληνίου Σοσιαλιστικού Κινήματος-Κίνημα Αλλαγής συνεδριάζει σε κλίμα έντασης και αποφασίζει τη διεξαγωγή εκλογών για την ανάδειξη του Προέδρου του την 6^η Οκτωβρίου 2024. □

ΣΧΟΛΙΑΣΜΟΣ ΑΠΟΦΑΣΗ ΑΡΧΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΔΕΔΟΜΕΝΩΝ 16/2024 ΕΠΙΒΟΛΗ ΠΡΟΣΤΙΜΟΥ ΚΑΙ ΕΝΤΟΛΗ ΣΥΜΜΟΡΦΩΣΗΣ ΣΕ ΕΥΡΩΒΟΥΛΕΥΤΗ ΚΑΙ ΣΤΟ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ ΚΑΤΟΠΙΝ ΔΙΑΡΡΟΗΣ ΑΡΧΕΙΟΥ ΠΡΟΣΩΠΙΚΩΝ ΔΕΔΟΜΕΝΩΝ ΑΠΟΔΗΜΩΝ

Στέφανος Βιτωράτος

Δικηγόρος (LLM, M.A., FIP, CIPP/E, CIPM)

Συνιδρυτής της AMKE Homo Digitalis

I. ΙΣΤΟΡΙΚΟ

Η Αρχή Προστασίας Δεδομένων (ΑΠΔ) έλαβε στο διάστημα 01.03.2024 έως 16.04.2024 περισσότερες από 230 καταγγελίες και αιτήματα Ελλήνων αποδήμων ψηφοφόρων κατά της πρώην –πλέον– Ευρωβουλευτή Άννας Μισέλ Ασημακοπούλου για αζήτητη πολιτική επικοινωνία μέσω email¹.

Η υπό εξέταση επικοινωνία, με θέμα «100 ημέρες πριν από τις Ευρωεκλογές» πραγματοποιήθηκε την 01.03.2024 στην προσωπική ηλεκτρονική διεύθυνση των καταγγελλόντων, την οποία οι τελευταίοι είχαν δηλώσει κατά την εγγραφή τους στους ειδικούς εκλογικούς καταλόγους εξωτερικού, το έτος 2023 μέσω της πλατφόρμας του Υπουργείου Εσωτερικών arodimoi.gov.gr. Μάλιστα, αρκετοί καταγγέλλοντες ανέφεραν ότι κατά την προσπάθεια απεγγραφής τους από τη λίστα αποδεκτών της επικοινωνίας γινόταν εμφανές ότι η λίστα στην οποία είχαν συμπεριληφθεί έφερε την ονομασία «ΑΠΟΔΗΜΟΙ».

Η κ. Ασημακοπούλου απέστειλε το σχετικό email σε 25.538 διευθύνσεις email, εκ των οποίων οι 25.462 ταυτίζονταν με τις διευθύνσεις στους σχετικούς εκλογικούς

¹ Ο συνθηθέστερος τρόπος με τον οποίο διεξάγεται η πολιτική επικοινωνία σήμερα είναι μέσω ηλεκτρονικών μηνυμάτων. Η εν λόγω μορφή επικοινωνίας περιλαμβάνει την επικοινωνία με SMS, MMS, email, Viber, Whatsapp, Skype, Facebook Messenger κτλ. Βλ. [link](#) (τελευταία πρόσβαση 16.06.2024) και ΑΠΔ, Κατευθυντήριες Γραμμές 1/2023, σελ. 9.

καταλόγους αποδήμων του ΥΠΕΣ². Η Ευρωβουλευτής, αν και αρχικά διατεινόταν ότι είχε η ίδια συλλέξει τις διευθύνσεις, τελικά κατέθεσε στην ΑΠΔ ότι η λίστα «ΑΠΟΔΗΜΟΙ» περιλάμβανε δεδομένα που της παρασχέθηκαν από τον τ. Γραμματέα Αποδήμων της Νέας Δημοκρατίας, κ. Θεοδωρόπουλο. Ο κ. Θεοδωρόπουλος επιβεβαίωσε τη διακίνηση των εκλογικών καταλόγων μέσω της εφαρμογής «WhatsApp»³, αναφέροντας ότι τα στοιχεία προήλθαν από το Υπουργείο Εσωτερικών και είχαν φτάσει στα χέρια του από «αρμόδιο κομματικό στέλεχος», το οποίο αρχικά δεν κατονόμασε.

Παράλληλα, το ίδιο διάστημα υποβλήθηκαν στην ΑΠΔ και 66 καταγγελίες Ελλήνων αποδήμων κατά του Υπ. Εσωτερικών (ΥΠΕΣ) για παραβίαση των προσωπικών τους δεδομένων, λόγω της εικαζόμενης διαρροής της διεύθυνσης email τους από το Υπουργείο προς την προαναφερθείσα πρώην Ευρωβουλευτή.

Μετά από σειρά επιτόπιων ελέγχων και λήψη στοιχείων από την κ. Ασημακοπούλου, το ΥΠΕΣ, το κόμμα της Νέας Δημοκρατίας, αλλά και από άλλα σχετιζόμενα με την υπόθεση πρόσωπα, διαπιστώθηκε από την ΑΠΔ ότι διακινήθηκε εκτός Υπουργείου ένα αρχείο με προσωπικά δεδομένα του συνόλου των εγγεγραμμένων εκλογέων εξωτερικού για τις εκλογές του Ιουνίου 2023, για το οποίο το ΥΠΕΣ είναι υπεύθυνος επεξεργασίας, και για το οποίο η ισχύουσα εκλογική νομοθεσία (αλλά και η σχετική με την προστασία προσωπικών δεδομένων) δεν προβλέπει δυνατότητα νόμιμης διαβίβασής του σε αποδέκτες εκτός Υπουργείου. Το εν λόγω αρχείο περιείχε προσωπικά δεδομένα, τα οποία εξαιρούνται από τη χορήγηση στους δικαιούχους αντιτύπων εκλογικών καταλόγων, όπως διευθύνσεις ηλεκτρονικού ταχυδρομείου και τηλέφωνο επικοινωνίας των εκλογέων εξωτερικού.

Το αρχείο με τις ηλεκτρονικές διευθύνσεις, το οποίο δημιουργήθηκε για εσωτερική χρήση στο ΥΠΕΣ, διέρρευσε κατά πώς φαίνεται προς τον κ. Θεοδωρόπουλο στις 23.06.2023 από αποστολέα απροσδιορίστου μέχρι σήμερα ταυτότητας. Ο κ. Θεοδωρόπουλος το διαβίβασε στην κ. Ασημακοπούλου στις 20.01.2024.

II. ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ-ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ

Η ΑΠΔ στην απόφαση 16/2024 εξετάζει αφενός το ζήτημα της επικοινωνίας πάσης φύσεως αιρετών ή υποψηφίων με το εκλογικό σώμα και αφετέρου τις υποχρεώσεις συμμόρφωσης ενός υπευθύνου επεξεργασίας με τη νομοθεσία για την προστασία προσωπικών δεδομένων (αρχή της λογοδοσίας) και τις ειδικότερες απαιτήσεις για την αναφορά ενός περιστατικού παραβίασης προσωπικών δεδομένων.

1. ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ

Η πολιτική επικοινωνία κατοχυρώνεται πολλαπλώς και συναντάται υπό διαφορετικές εκφάνσεις στο Σύνταγμα: Στο άρθρο 5 παρ. 1 Σ. (συμμετοχή στην πολιτική ζωή της χώρας) και στο άρθ. 5Α Σ., το οποίο κατοχυρώνει καθολικό «δικαίωμα στην πληροφόρηση», μέσω της «κοινωνίας της πληρο-

² ΑΠΔ 16/2024, σελ. 10.

³ Ibidem, σελ. 14.

φορίας», ενώ τέλος, κατοχυρώνεται και –με έμφαση– στη συμμετοχή σε κόμματα που εξυπηρετεί τη δημοκρατία, στο άρθρο 29 παρ. 1 Σ.⁴. Φυσικά, κάθε είδους «επικοινωνία», συμπεριλαμβανομένης της πολιτικής, πραγματοποιείται υπό τις εγγυήσεις του άρθ. 9Α Σ. για την προστασία των προσωπικών δεδομένων.

2. Ο ΓΕΝΙΚΟΣ ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΔΕΔΟΜΕΝΩΝ ΚΑΙ Η ΣΧΕΤΙΚΗ ΕΘΝΙΚΗ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ ΚΑΙ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ

Στην Ευρωπαϊκή Ένωση η προστασία προσωπικών δεδομένων βασίζεται, κατά κύριο λόγο, στις διατάξεις του Γενικού Κανονισμού Προστασίας Δεδομένων (ΕΕ 2016/679, εφεξής «ΓΚΠΔ»), στις διατάξεις της Οδηγίας 2002/58 για την επεξεργασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και την προστασία της ιδιωτικής ζωής στον τομέα των ηλεκτρονικών επικοινωνιών, αλλά και σε επιμέρους εθνικές νομοθεσίες, όπως στην Ελλάδα ο ν. 4624/2019, ο οποίος θεσπίζει μεταξύ άλλων μέτρα εφαρμογής του ΓΚΠΔ και ο ν. 3471/2006, ο οποίος ενσωματώνει την παραπάνω Οδηγία.

Η υπό ανάλυση απόφαση παρουσιάζει ενδιαφέρον καθώς είναι η πρώτη, η κρίση της οποίας βασίζεται αποκλειστικά στον ΓΚΠΔ, μετά από τις πρόσφατες αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣτΕ)⁵, οι οποίες εξαίρεσαν την πολιτική επικοινωνία από το πεδίο εφαρμογής του άρθ. 11 ν. 3471/2006, το οποίο αφορά τη μη ζητηθείσα επικοινωνία (κυρίως την εμπορική)⁶.

Οι κρίσιμες διατάξεις του ΓΚΠΔ που αφορούν την ανάλυση της υπόθεσης είναι:

- Το άρθ. 5.1 στοιχείο (α) ΓΚΠΔ, το οποίο αναφέρεται στη «*σύννομη και θεμιτή επεξεργασία των προσωπικών δεδομένων*» (αρχή της νομιμότητας, αντικειμενικότητας και διαφάνειας)⁷.
- Το άρθ. 5.1 στοιχείο (β) ΓΚΠΔ, σύμφωνα με το οποίο τα προσωπικά δεδομένα «*συλλέγονται για καθορισμένους, ρητούς και νόμιμους σκοπούς και δεν υποβάλλονται σε περαιτέρω επεξεργασία κατά τρόπο ασύμβατο προς τους σκοπούς αυτούς*» (αρχή του περιορισμού του σκοπού).
- Το άρθ. 5.1 στοιχείο (στ) ΓΚΠΔ, το οποίο ορίζει ότι τα προσωπικά δεδομένα οφείλουν να «*υποβάλλονται σε επεξεργασία κατά τρόπο που εγγυάται την ενδεδειγμένη ασφάλειά τους, μεταξύ άλλων την προστασία τους από μη εξουσιοδοτημένη ή παράνομη επεξεργασία και τυχαία απώλεια, καταστροφή ή φθορά, με τη χρησιμοποίηση κατάλληλων τεχνικών ή οργανωτικών μέτρων*» (αρχή της ακεραιότητας και εμπιστευτικότητας).
- Το άρθ. 5.2 ΓΚΠΔ, το οποίο προβλέπει ότι «*ο υπεύθυνος επεξεργασίας φέρει την ευθύνη και είναι σε θέση να αποδείξει τη συμμόρφωση του*» (αρχή της λογοδοσίας⁸).
- Το άρθ. 6.1 (στ) ΓΚΠΔ, το οποίο αναφέρεται στη νομική βάση επεξεργασίας του υπέρτερου έννομου συμφέροντος η οποία ορίζει ότι η επεξεργασία θα πρέπει να «*είναι απαραίτητη για τους σκοπούς των έννομων συμφερόντων που επιδιώκει ο υπεύθυνος επεξεργασίας ή τρίτος,*

⁴ Βλ. [link](#) (τελευταία πρόσβαση 16.06.2024).

⁵ ΣτΕ 1343, 1344, 1345/2022.

⁶ Βλ. [link](#) (τελευταία πρόσβαση 16.06.2024).

⁷ Βλ. σχετικά και αιτ. σκέψη 39 ΓΚΠΔ.

⁸ «ακρογωνιαίος λίθος του ΓΚΠΔ» κατά την ΑΠΔ, βλ. ΑΠΔ 35/2022, σκ. 7, σελ. 10.

εκτός εάν έναντι των συμφερόντων αυτών υπερισχύει το συμφέρον ή τα θεμελιώδη δικαιώματα και οι ελευθερίες του υποκειμένου των δεδομένων που επιβάλλουν την προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα»⁹.

- Το άρθρ. 6.4 ΓΚΠΔ, το οποίο προβλέπει ότι «όταν η επεξεργασία για σκοπό άλλο από αυτόν για τον οποίο έχουν συλλεγεί τα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα δεν βασίζεται στη συγκατάθεση του υποκειμένου των δεδομένων ή στο δίκαιο της Ένωσης ή το δίκαιο κράτους μέλους, [...] ο υπεύθυνος επεξεργασίας, προκειμένου να εξακριβωθεί κατά πόσο η επεξεργασία για άλλο σκοπό είναι συμβατή με τον σκοπό για τον οποίο συλλέγονται αρχικώς τα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα, λαμβάνει υπόψη, μεταξύ άλλων α) τυχόν σχέση μεταξύ των σκοπών για τους οποίους έχουν συλλεχθεί τα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα και των σκοπών της επιδιωκόμενης περαιτέρω επεξεργασίας, β) το πλαίσιο εντός του οποίου συλλέχθηκαν τα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα, ιδίως όσον αφορά τη σχέση μεταξύ των υποκειμένων των δεδομένων και του υπευθύνου επεξεργασίας, γ) τη φύση των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα [...] δ) τις πιθανές συνέπειες της επιδιωκόμενης περαιτέρω επεξεργασίας για τα υποκείμενα των δεδομένων, ε) την ύπαρξη κατάλληλων εγγυήσεων, που μπορεί να περιλαμβάνουν κρυπτογράφηση ή ψευδωνυμοποίηση»¹⁰.
- Το άρθρ. 14 ΓΚΠΔ, το οποίο αναφέρεται στις πληροφορίες που πρέπει να παρέχονται στο υποκείμενο των δεδομένων όταν η συλλογή δεδομένων δεν γίνεται από το ίδιο.
- Το άρθρ. 25.1 ΓΚΠΔ, για την προστασία των δεδομένων ήδη από τον σχεδιασμό και εξ ορισμού, η οποία περιλαμβάνει «τόσο κατά τη στιγμή του καθορισμού των μέσων επεξεργασίας όσο και κατά τη στιγμή της επεξεργασίας, κατάλληλα τεχνικά και οργανωτικά μέτρα» και ει δυνατόν «εξ ορισμού» σύμφωνα με το 25.2.
- Το άρθρ. 30 ΓΚΠΔ, το οποίο περιλαμβάνει την υποχρέωση για την τήρηση Αρχείου Δραστηριοτήτων Επεξεργασίας, με το αντίστοιχο κατ' ελάχιστον περιεχόμενο, το οποίο προβλέπεται στα στοιχεία (α-ζ)¹¹.
- Το άρθρ. 32 ΓΚΠΔ, το οποίο αφορά την ασφάλεια της επεξεργασίας και επαναλαμβάνει την ανάγκη να εφαρμόζονται «κατάλληλα τεχνικά και οργανωτικά μέτρα προκειμένου να διασφαλίξεται το κατάλληλο επίπεδο ασφάλειας έναντι των κινδύνων».
- Το άρθρ. 33 ΓΚΠΔ, το οποίο προβλέπει την υποχρέωση γνωστοποίησης παραβίασης δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα στην εποπτική αρχή «αν είναι δυνατό, εντός 72 ωρών από τη στιγμή που αποκτά γνώση του γεγονότος» με την απαραίτητη τεκμηρίωση για «κάθε παραβίαση δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, που συνίστανται στα πραγματικά περιστατικά που αφορούν την παραβίαση δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, τις συνέπειες και τα ληφθέντα

⁹ Βλ. σχετικά και αιτ. σκέψη 47 αναφορικά με τη «στάθμιση».

¹⁰ Βλ. σχετικά και αιτ. σκέψη 50 ΓΚΠΔ, η οποία μεταξύ άλλων επαναλαμβάνει ότι «η επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα για σκοπούς άλλους από εκείνους για τους οποίους τα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα συλλέχθηκαν αρχικά θα πρέπει να επιτρέπεται μόνο εφόσον η επεξεργασία είναι συμβατή με τους σκοπούς για τους οποίους τα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα συλλέχθηκαν αρχικά».

¹¹ Και η ορθή τήρησή του επίσης αποτελεί απόδειξη συμμόρφωσης (αρχή της λογοδοσίας) σύμφωνα με την αιτ. σκέψη 82 ΓΚΠΔ.

διορθωτικά μέτρα». Επιπλέον βάσει της σχετικής αιτιολογικής σκέψης 87 ΓΚΠΔ «θα πρέπει να εξακριβώνεται κατά πόσον έχουν τεθεί σε εφαρμογή όλα τα κατάλληλα μέτρα τεχνολογικής προστασίας και οργανωτικά μέτρα για τον άμεσο εντοπισμό κάθε παραβίασης δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και την άμεση ενημέρωση της εποπτικής αρχής και του υποκειμένου των δεδομένων. Θα πρέπει να διαπιστώνεται ότι η κοινοποίηση πραγματοποιήθηκε χωρίς αδικαιολόγητη καθυστέρηση, λαμβανομένων υπόψη ιδίως της φύσης και της σοβαρότητας της παραβίασης δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, καθώς και των συνεπειών και των δυσμενών αποτελεσμάτων της για το υποκείμενο των δεδομένων».

3. ΟΙ ΚΑΤΕΥΘΥΝΤΗΡΙΕΣ ΓΡΑΜΜΕΣ ΤΗΣ ΑΠΔ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑ

Η απόφαση 16/2024 βασίζεται στις Κατευθυντήριες Γραμμές 1/2023 της ΑΠΔ, οι οποίες εκδόθηκαν μετά τις προαναφερθείσες αποφάσεις του ΣτΕ, που φωτίζουν την επεξεργασία προσωπικών δεδομένων για σκοπούς πολιτικής επικοινωνίας. Συνοπτικά:

- Ο ΓΚΠΔ εφαρμόζεται σε οποιαδήποτε μορφή πολιτικής επικοινωνίας, «προεκλογική ή μη».
- Εφόσον δεν υπάρχει συγκατάθεση του υποκειμένου των δεδομένων, θα πρέπει να αναζητείται το «υπέρτερο έννομο συμφέρον», το οποίο θα πρέπει να αποδεικνύεται από τον υπεύθυνο επεξεργασίας και ταυτόχρονα να μην υπερισχύουν το συμφέρον ή τα θεμελιώδη δικαιώματα και οι ελευθερίες των υποκειμένων, λαμβάνοντας υπόψη τις θεμιτές προσδοκίες τους βάσει της σχέσης τους με τον υπεύθυνο επεξεργασίας.
- Αν η συλλογή δεδομένων γίνεται για άλλο σκοπό από αυτόν για τον οποίο αρχικά συλλέχθηκαν (π.χ. καταγραφή αποδήμων) και στη συνέχεια αποτέλεσαν μέρος πολιτικής επικοινωνίας, ο υπεύθυνος επεξεργασίας (η πρώην Ευρωβουλευτής εν προκειμένω) πρέπει να «τεκμηριώνει ότι η επεξεργασία για τον σκοπό της πολιτικής επικοινωνίας είναι συμβατή με τον σκοπό για τον οποίο συλλέχθηκαν αρχικώς τα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα».
- Ενδεικτικά η ΑΠΔ αναφέρει ότι θα ήταν νόμιμη μία τέτοια επικοινωνία, εφόσον ο πολιτικός είχε συλλέξει τα σχετικά στοιχεία επικοινωνίας στο πλαίσιο συμμετοχής κάποια εκδήλωσης, λόγω προηγούμενης επαγγελματικής ή προσωπικής σχέσης, από τη λίστα μελών και φίλων του κόμματος, από κάποιο σωματείο στο οποίο συμμετέχει, από τους φίλους/ακολούθους του στα μέσα κοινωνικής δικτύωσης. Αντίθετα, σε περιπτώσεις που ο πολιτικός έχει συλλέξει τα προσωπικά δεδομένα από το διαδίκτυο με τη χρήση web crawler, ή τα έχει συλλέξει από δημόσιους καταλόγους/μπτρώα που είναι αναρτημένα για σκοπούς διαφάνειας, ή έχει αγοράσει λίστα στοιχείων επικοινωνίας, η επεξεργασία, άρα και η επικοινωνία θα ήταν παράνομη.

III. ΤΟ ΣΚΕΠΤΙΚΟ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ

1. ΒΑΣΙΚΑ ΕΥΡΗΜΑΤΑ

Όσον αφορά στην κ. Ασημακοπούλου, η Αρχή διαπίστωσε ότι η συλλογή προσωπικών δεδομένων αποδήμων ψηφοφόρων, συμπεριλαμβανομένων των διευθύνσεων email, και η χρήση τους για την αποστολή μηνύματος πολιτικής επικοινωνίας είναι αθέμιτη, παραβιάζει τις αρχές της αντικειμενι-

κότπας, της διαφάνειας και της νομιμότητας και επιπλέον δεν θα μπορούσε να είναι «ευλόγως αναμενόμενη»¹² για τα υποκείμενα των δεδομένων. Σε αρμονία με τις αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου Προστασίας Δεδομένων (ΕΣΠΔ), η ΑΠΔ εξετάζει τις παραπάνω αρχές διακριτά, συνεκτιμώντας ωστόσο ότι αποτελούν «εγγενώς συνδεδεμένες και αλληλεξαρτώμενες»¹³.

Στην προκειμένη περίπτωση, οι απόδημοι ψηφοφόροι, ούτε ενημερώθηκαν προσηκόντως κατά τα άρθ. 12 και 14 ΓΚΠΔ για την επεξεργασία των δεδομένων τους (παρά μόνο μέσω ενός υπερσυνδέσμου που παρείχε γενικές πληροφορίες), ούτε παρέιχαν συγκατάθεση για την επεξεργασία για σκοπούς πολιτικής επικοινωνίας, ούτε τα συμφέροντα της κ. Ασημακοπούλου, η οποία επικαλέστηκε το άρθ. 6.1. (στ), κρίνονται υπέρτερα από το δικαίωμα ιδιωτικότητας των παραληπτών, οι οποίοι είχαν παράσχει τα προσωπικά τους δεδομένα αποκλειστικά για τον σκοπό της άσκησης του εκλογικού τους δικαιώματος.

Σχετικά με το Υπουργείο Εσωτερικών σημειώνεται ότι η διαρροή αρχείου που προορίζεται αποκλειστικά για εσωτερική χρήση αποτελεί περιστατικό παραβίασης εμπιστευτικότητας και άρα παραβίασης δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα κατά τον ορισμό του άρθ. 4 (12) ΓΚΠΔ και τα όσα ορίζει το άρθ. 33 ΓΚΠΔ¹⁴.

Το ΥΠΕΣ, ως Υπεύθυνος Επεξεργασίας σε ό,τι αφορά την άσκηση εκλογικού δικαιώματος των Ελλήνων αποδήμων ψηφοφόρων, όφειλε να εφαρμόζει κατάλληλα τεχνικά και οργανωτικά μέτρα, ικανά να διασφαλίζουν την ακεραιότητα και την εμπιστευτικότητα των δεδομένων. Στο υπό εξέταση περιστατικό υπήρχε η δυνατότητα εξαγωγής του συνόλου των δεδομένων χωρίς καταγραφή ενεργειών, παρά μόνο της εισόδου και της εξόδου ενός χρήστη, παρόλο που υπήρχε σχετική δυνατότητα λεπτομερέστερης καταγραφής, η οποία όμως δεν είχε ενεργοποιηθεί. Επιπλέον, τα αρχεία ήταν δυνατόν να διαβιβαστούν σε αρμόδιους υπαλλήλους χωρίς την εφαρμογή οποιουδήποτε μέτρου, με αποτέλεσμα να είναι δυνατή η (με δόλο ή χωρίς) παραβίαση της εμπιστευτικότητας και ο διαμοιρασμός τους σε μη εξουσιοδοτημένους τρίτους (όπως ο κ. Θεοδωρόπουλος). Εκτός των παραπάνω, το ΥΠΕΣ παραβίασε και την υποχρέωση αναφοράς περιστατικού παραβίασης εντός 72 ωρών, ενώ και η γνωστοποίησή του υπήρξε πλημμελής, όπως και η προσπάθεια ανεύρεσης του πραγματικού χρόνου της παραβίασης, για την οποία, όπως επίσημα κατέθεσε το ΥΠΕΣ δια των εκπροσώπων του, ενημερώθηκε από τα μέσα μαζικής ενημέρωσης.

Τέλος, κατά τον έλεγχο που διενήργησε η ΑΠΔ στο ΥΠΕΣ, εντοπίστηκαν σοβαρές ελλείψεις στις πολιτικές και τις διαδικασίες αναφορικά με την προστασία προσωπικών δεδομένων και ειδικότερα ως προς το αρχείο δραστηριοτήτων επεξεργασίας, όπου, όπως χαρακτηριστικά σημειώνεται, οι υπάλληλοι του ΥΠΕΣ αναφέρονται ως εκτελούντες την επεξεργασία¹⁵, ενώ η εταιρεία που είχε αναλάβει την υλοποίηση και συντήρηση της πλατφόρμας δεν αναφέρεται καν.

¹² ΑΠΔ 16/2024, σελ. 55

¹³ Βλ. ιδίως α) Κατευθυντήριες γραμμές ΕΣΠΔ 4/2019 σύμφωνα με το άρθρο 25 – Προστασία των δεδομένων ήδη από τον σχεδιασμό και εξ Ορισμού, § 69, β) Κατευθυντήριες γραμμές του ΕΣΠΔ 2/2019 για την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα σύμφωνα με το άρθρο 6 παράγραφος 1 στοιχείο (β) του ΓΚΠΔ στο πλαίσιο της παροχής επιγραμμικών υπηρεσιών σε υποκείμενα δεδομένων (EDPB Guidelines 2/2019) § 12 και γ) Δεσμευτική Απόφαση ΕΣΠΔ 2/2023 (EDPB Binding Decision 2/2023), § 99-107.

¹⁴ ΑΠΔ 16/2024, σελ. 51.

¹⁵ ΑΠΔ 16/2024, σκ. ιδ, σελ. 62.

Η ΑΠΔ ανέβαλε την έκδοση απόφασης σε ό,τι αφορά τη Νέα Δημοκρατία και τον κ. Θεοδωρόπουλο, δεδομένου ότι «ο τελευταίος, μετά την ακρόαση και την υποβολή υπομνημάτων, προσκόμισε έννομη βεβαίωσή του, ως προς τον τρόπο περιέλευσης σε αυτόν των εκλογικών καταλόγων, ως νεότερο κρίσιμο στοιχείο, από το περιεχόμενο του οποίου προκύπτει η ανάγκη περαιτέρω διερεύνησης των εκεί προβαλλόμενων ισχυρισμών».

2. ΠΑΡΑΒΑΣΕΙΣ ΚΑΙ ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΗΣ ΑΠΔ

Η ΑΠΔ επέβαλε στην Άννα Μισέλ Ασημακοπούλου, ως υπεύθυνο επεξεργασίας για την επικοινωνία, διοικητικό χρηματικό πρόστιμο συνολικού ύψους 40.000 ευρώ για παραβάσεις των άρθρων 5, 6 και 14 του ΓΚΠΔ και έδωσε εντολή διαγραφής των προσωπικών δεδομένων των αποδήμων.

Η ΑΠΔ επέβαλε στο ΥΠΕΣ, ως υπεύθυνο επεξεργασίας για τα προσωπικά δεδομένα των αποδήμων ψηφοφόρων, διοικητικό χρηματικό πρόστιμο συνολικού ύψους 400.000 ευρώ για παραβάσεις των άρθρων 5, 25, 30, 32 και 33 του ΓΚΠΔ, ενώ παράλληλα έδωσε εντολή α) να προβεί σε ενέργειες που αφορούν την επανεξέταση των διαδικασιών του και την καλύτερη συμμόρφωσή του με τον ΓΚΠΔ σε συγκεκριμένο χρονικό πλαίσιο και β) να εκπαιδεύσει σχετικά τους υπαλλήλους του ώστε να αυξήσει την ευαισθητοποίησή τους σχετικά με την προστασία προσωπικών δεδομένων. Από το τελευταίο σκέλος προκύπτει και η σημασία του ανθρώπινου παράγοντα για αποφυγή περιστατικών παραβίασης. Τέλος η ΑΠΔ επεσήμανε ότι οι διαπιστωθείσες παραβάσεις δεν σχετίζονται με τη διαδικασία διενέργειας της ψηφοφορίας (επιστολική ψήφος).

IV. ΣΚΕΨΕΙΣ – ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Από την απόφαση 16/2024 της ΑΠΔ ανακύπτουν κάποια ενδιαφέροντα σημεία τα οποία δίνουν τροφή για σκέψη:

Τα συγκεκριμένα πρόστιμα που επιβλήθηκαν έχουν τη σημασία τους, καθώς το μεν της κ. Ασημακοπούλου αποτελεί το υψηλότερο πρόστιμο που έχει επιβληθεί σε φυσικό πρόσωπο, το δε του ΥΠΕΣ το υψηλότερο πρόστιμο σε Υπουργείο. Επιπλέον, αποτελεί το δεύτερο πρόστιμο σε Υπουργείο σε σύντομο χρονικό διάστημα μετά από εκείνο που είχε επιβληθεί με την απόφαση 13/2024 στο Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου (175.000 ευρώ). Γίνεται έτσι αντιληπτό ότι α) δεν υφίστανται όρια προστίμων για τα φυσικά πρόσωπα και ότι β) ενδέχεται η συμμόρφωση και άλλων φορέων της δημόσιας διοίκησης με το πλαίσιο προστασίας προσωπικών δεδομένων να είναι πλημμελής. Δεδομένου ότι το κράτος, με τις επιμέρους οντότητές του, είναι ο μεγαλύτερος «Υπεύθυνος Επεξεργασίας» προσωπικών δεδομένων θα ήταν ενδεχομένως σκόπιμο να ελεγχθούν και άλλοι φορείς από την ΑΠΔ αξιοποιώντας τις σχετικές εξουσίες της.

Αξιοσημείωτη είναι η σπουδή της ΑΠΔ για την έκδοση της συγκεκριμένης απόφασης μέσα σε 3 μήνες, η οποία πιθανώς να υποκινήθηκε από την έκταση της δημοσιότητας που είχε λάβει το περιστατικό. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι στις προηγούμενες πέντε αποφάσεις της ΑΠΔ, ο μέσος όρος του διαστήματος από την καταγγελία/γνωστοποίηση ως την έκδοση της απόφασης είναι 24 μήνες και μάλιστα με απλούστερη αποδεικτική διαδικασία. Πιο συγκεκριμένα:

- 15.04.2024. Εξέταση καταγγελίας κατά διαγνωστικού κέντρου για παραβίαση της εμπιστευτικότητας ιατρικών δεδομένων (15 μήνες μετά την καταγγελία).
- 08.04.2024. Διαγραφή από τον Εθνικό Κατάλογο Ανεπιθύμητων Αλλοδαπών (24 μήνες μετά την καταγγελία).
- 02.04.2024. Έρευνα αναφορικά με τον έλεγχο των δομών υποδοχής και φιλοξενίας πολιτών τρίτων χωρών (27 μήνες μετά την εκκίνηση της διαδικασίας από την Αρχή).
- 29.02.2024. Καταγγελία κατά διαδικτυακής μηχανής αναζήτησης για μη ικανοποίηση του δικαιώματος διαγραφής (29 μήνες μετά την καταγγελία).
- 28.02.2024. Μη ορθή τήρηση τεχνικών και οργανωτικών μέτρων, με συνέπεια τη μη εξουσιοδοτημένη πρόσβαση από τρίτους (25 μήνες μετά τη γνωστοποίηση στην Αρχή).

Η απόφαση της ΑΠΔ να μην εξετάσει περαιτέρω την υπόθεση ως προς τη Νέα Δημοκρατία και τον κ. Θεοδωρόπουλο σε αυτή τη φάση είναι επίσης σπάνια. Θεωρητικά αυτό συνέβη διότι η ΑΠΔ θα συνέχιζε την έρευνα σχετικά με το «αρμόδιο κομματικό στέλεχος της Ν.Δ. για τους εκλογικούς καταλόγους» από το οποίο ο κ. Θεοδωρόπουλος έλαβε τους καταλόγους, το οποίο όμως «δεν κατονόμασε αλλά επιφυλάχθηκε να κατονομάσει με το υπόμνημά του». Μοιάζει αρκετά εύκολος ο διαχωρισμός της υπόθεσης, δεδομένου του ότι αναμενόταν μονάχα μια ένορκη βεβαίωση του τελευταίου, η οποία κατατέθηκε ωστόσο στις 22.05.2024. Ενόψει αυτού αναμένονται ενδιαφέρουσες εξελίξεις και ως προς το εναπομείναν σκέλος.

Πρωτοτυπία παρουσιάζει επίσης το γεγονός πως ένας Υπεύθυνος Επεξεργασίας μαθαίνει για ένα περιστατικό παραβίασης προσωπικών δεδομένων που επεξεργάζεται από τα ΜΜΕ¹⁶. Παράλληλα φαίνεται ότι το ΥΠΕΣ επιλήφθηκε του ζητήματος με αρκετή χαλαρότητα, παρά τη σοβαρότητά του, ειδικά όσον αφορά τις απαιτήσεις γνωστοποίησης του άρθ. 33 ΓΚΠΔ. Η ΑΠΔ αντιλήφθηκε αυτό το γεγονός, το οποίο μάλλον λειτούργησε επιπλέον επιβαρυντικά, και διαπιστώνει πως το ΥΠΕΣ στην υποβληθείσα αρχική γνωστοποίησή του (η οποία και δεν συμπληρώθηκε) «δεν συμπεριέλαβε πληροφορίες που ανακοινώθηκαν δημόσια και είχαν αναφερθεί σε συνέντευξη της Υπουργού προ της υποβολής της γνωστοποίησης».

Δεν αναφέρεται πουθενά στην απόφαση πιθανός έλεγχος της Εκτίμησης Αντικτύπου Προσωπικών Δεδομένων που θα έπρεπε να έχει εκπονήσει το ΥΠΕΣ. Η φύση της επεξεργασίας ή/και ο όγκος των δεδομένων την απαιτούν. Είναι δυνατόν η ΑΠΔ να παρέλειψε να τη ζητήσει, ειδικά από τη στιγμή που εντοπίστηκαν σοβαρά ατοπήματα στο Αρχείο Δραστηριοτήτων του ΥΠΕΣ και στις σχετικές πολιτικές;

Προκαταρκτική έρευνα έχει διατάξει επίσης η Εισαγγελία Αθηνών για ενδεχόμενη παραβίαση της νομοθεσίας για τα προσωπικά δεδομένα και της παραβίασης υπηρεσιακού απορρήτου. Ενδιαφέρον θα έχει να δούμε και το εκεί πόρισμα. □

¹⁶ ΑΠΔ 16/2024, σελ.7.

ΑΠΔΠΧ 10/2024

ΕΠΙΒΟΛΗ ΠΡΟΣΤΙΜΟΥ 2.995.140 ΕΥΡΩ ΣΤΑ ΕΛΤΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΑΡΑΒΙΑΣΗ ΤΩΝ ΑΡΧΩΝ ΤΗΣ ΑΚΕΡΑΙΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΕΜΠΙΣΤΕΥΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ ΤΗΣ ΕΠΕΞΕΡΓΑΣΙΑΣ ΔΕΔΟΜΕΝΩΝ

I. ΙΣΤΟΡΙΚΟ

Η εταιρία «ΕΛΛΗΝΙΚΑ ΤΑΧΥΔΡΟΜΕΙΑ ΑΝΩΝΥΜΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ», εφεξής ΕΛΤΑ, υπέβαλε στην Αρχή γνωστοποιήσεις περιστατικών παραβίασης που αφορούσαν στην κρυπτογράφηση λογισμικού στο σύστημα της εταιρείας, ως αποτέλεσμα κακόβουλης επίθεσης από τρίτους και στη διαρροή δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, τα οποία σε δεύτερο χρόνο δημοσιεύθηκαν στον σκοτεινό ιστό (Dark Web). Στη συνέχεια, η Αρχή ζήτησε την περιγραφή των ενεργειών που έλαβαν χώρα στο πλαίσιο διερεύνησης/αντιμετώπισης του εν λόγω περιστατικού, κάθε σχετική πληροφορία και αναφορά προς άλλες εταιρείες ή τρίτους, καθώς και κάθε ενέργεια σε σχέση με την ενημέρωση των υποκειμένων των δεδομένων και τυχόν τρίτων μερών. Τα ΕΛΤΑ απάντησαν υποβάλλοντας τεχνική έκθεση περιστατικού κυβερνοασφάλειας σχετικά με τις διαδικασίες ενημέρωσης των ΕΛΤΑ για το εν λόγω περιστατικό. Ακολούθως, η Αρχή ζήτησε από τα ΕΛΤΑ τις πολιτικές και τις διαδικασίες πληροφορικής και ασφάλειας πληροφοριών του φορέα, αλλά και τον τρόπο εφαρμογής των εν λόγω πολιτικών και διαδικασιών στο πλαίσιο της αντιμετώπισης του εν λόγω περιστατικού παραβίασης. Τα ΕΛΤΑ κατά την απάντησή τους υπέβαλαν τα ζητούμενα, ενώ στη συνέχεια υπέβαλαν επιπλέον γνωστοποίηση παραβίασης και συμπληρωματική αυτής σχετικά με την επακόλουθη δημοσιοποίηση δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα που είχαν υποκλαπεί κατά την παραβίαση του συστήματος υπεύθυνου επεξεργασίας στον σκοτεινό ιστό (Dark Web). Η

**Σουζάνα
Παπακωνσταντίνου**
Δικηγόρος,
Υπ. Δρ Συνταγματικού
Δικαίου
Τμ. Δημόσιας Διοίκησης,
Πάντειο Πανεπιστήμιο
Μ.Δ.Ε. Κοινωνικής
Προστασίας (Δίκαιο Κοιν.
Ασφάλισης – Δημ. Δ.
Υγείας) Νομική Σχολή ΕΚΠΑ

Αρχή εξετάζοντας τα ανωτέρω ζήτησε από τα ΕΛΤΑ τους ονίση υπερσυνδέσμους, στους οποίους βρίσκονταν αναρτημένα τα σχετικά με την υπόθεση δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα, καθώς και οποιαδήποτε διαθέσιμη συμπληρωματική έκθεση σχετικά με το ζήτημα. Τα ΕΛΤΑ απάντησαν παρέχοντας τις σχετικές πληροφορίες και στη συνέχεια κλήθηκαν σε ακρόαση από την Αρχή. Η συνεδρίαση, έπειτα από δύο αναβολές που είχαν ζητήσει τα ΕΛΤΑ, έλαβε χώρα στις 06.06.2023.

Πιο αναλυτικά, τα ΕΛΤΑ υπέβαλαν στην Αρχή τις υπ' αρ. πρωτ. Γ/ΕΙΣ/5033/23.03.2022 και Γ/ΕΙΣ/9170/27.07.2022 γνωστοποιήσεις περιστατικών παραβίασης που αφορούσαν στην κρυπτογράφηση λογισμικού στο σύστημα της εταιρείας, ως αποτέλεσμα κακόβουλης επίθεσης από τρίτους, και διαρροή δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα τα οποία σε επόμενη φάση δημοσιεύθηκαν στον σκοτεινό ιστό (Dark Web). Επιπλέον, από την ανάλυση της κυβερνοεπίθεσης προέκυψε ότι έλαβαν χώρα, στο πλαίσιο της παραβίασης του συστήματος του υπεύθυνου επεξεργασίας, ενέργειες μη εξουσιοδοτημένης απομακρυσμένης πρόσβασης σε σταθμούς εργασίας και σε αρχεία, εύρεση των κωδικών πρόσβασης των λογαριασμών διαχείρισης του τομέα του δικτύου, καθώς και μη εξουσιοδοτημένη πρόσβαση σε αρχεία και φακέλους και εγκατάσταση κακόβουλων διεργασιών.

Στη συνέχεια η Αρχή, αφού εξέτασε τη γνωστοποίηση των ΕΛΤΑ, ζήτησε με το υπ' αρ. πρωτ. Γ/ΕΞΕ/1208/19.05.2022 από τα ΕΛΤΑ την περιγραφή των ενεργειών που έλαβαν χώρα στο πλαίσιο διερεύνησης/αντιμετώπισης του εν λόγω περιστατικού, κάθε σχετική πληροφορία και αναφορά προς άλλες εταιρείες ή τρίτους, καθώς και κάθε ενέργεια σε σχέση με την ενημέρωση των υποκειμένων των δεδομένων και τυχόν τρίτων μερών.

Τα ΕΛΤΑ απάντησαν με τα υπ' αρ. πρωτ. Γ/ΕΙΣ/7610/01.06.2022 και Γ/ΕΙΣ/7660/02.06.2022 ηλεκτρονικά μηνύματα, στα οποία συμπεριλαμβάνονταν τεχνική έκθεση περιστατικού κυβερνοασφάλειας, τα κεντρικά σημεία της οποίας ήταν τα εξής:

- Έλαβε χώρα ενημέρωση προς το κοινό, εκ μέρους του υπεύθυνου επεξεργασίας, σχετικά με την παραβίαση αλλά και σχετικά με τις ενέργειες κατόπιν της παραβίασης.
- Υπήρξε εσωτερική ανακοίνωση υπευθύνου επεξεργασίας στην οποία προσδιορίζονταν οι ενέργειες επαναφοράς του συστήματος.
- Ενημερώθηκαν οι διεθνείς φορείς που επηρεάζονταν από το περιστατικό.
- Ενημερώθηκε η Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών, η Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων και η Εθνική Αρχή Κυβερνοασφάλειας.
- Ενημερώθηκε η Εταιρία Δικτύου Ύδρευσης και Αποχέτευσης Πρωτεύουσας, η οποία είχε υποβάλλει και η ίδια αρχική αναφορά γνωστοποίησης με αρ. πρωτ. Γ/ΕΙΣ/5224/25.03.2022 και οριστική με αρ. πρωτ. Γ/ΕΙΣ/8266/24.06.2022.
- Υποβλήθηκε συμπληρωματική γνωστοποίηση παραβίασης, με τα νέα δεδομένα που προέκυψαν κατά τη διερεύνηση του περιστατικού.

Στη συνέχεια, η Αρχή ζήτησε με το υπ' αρ. πρωτ. Γ/ΕΞΕ/1499/21.06.2022 έγγραφό της τις πολιτικές και τις διαδικασίες πληροφορικής και ασφάλειας πληροφοριών του φορέα, καθώς και τον τρόπο εφαρμογής των εν λόγω πολιτικών και διαδικασιών, στο πλαίσιο της αντιμετώπισης του εν λόγω περιστατικού παραβίασης.

Τα ΕΛΤΑ απάντησαν με το υπ' αρ. πρωτ. Γ/ΕΙΣ/8566/06.07.2022 έγγραφο υποβάλλοντας την

πολιτική ασφάλειας συστημάτων και δεδομένων και την πολιτική προστασίας της ιδιωτικότητας εξ ορισμού και από τον σχεδιασμό (privacy by default and by design), στην οποία αναφερόταν ότι:

- Η εταιρεία προστάτευε τα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα εφαρμόζοντας τα κατάλληλα τεχνικά και οργανωτικά μέτρα από τον σχεδιασμό, ανά περίπτωση και ανά επιδιωκόμενο σκοπό, σε σχέση με τον ενδεχόμενο κίνδυνο.
- Η εταιρεία εξασφάλιζε εξ ορισμού τον περιορισμό της πρόσβασης στα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα μόνον σε εξουσιοδοτημένα άτομα.
- Η εταιρεία, στο πλαίσιο της προστασίας της ιδιωτικότητας, εξασφάλιζε εξ ορισμού ότι τα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα προστατεύονται αυτόματα.

Επιπλέον, τα ΕΛΤΑ υπέβαλαν την υπ' αρ. πρωτ. Γ/ΕΙΣ/9170/27.07.2022 γνωστοποίηση και τη συμπληρωματική αυτής, υπ' αρ. πρωτ. Γ/ΕΙΣ/12894/29.12.2022 γνωστοποίηση, στις οποίες αναφερόταν ως επακόλουθη δράση του περιστατικού η δημοσιοποίηση στον σκοτεινό ιστό (Dark Web) εκ μέρους των δραστών των προσωπικών δεδομένων που είχαν υποκλέψει κατά την παραβίαση του συστήματος.

Η Αρχή, ακολούθως, ζήτησε από τα ΕΛΤΑ με το υπ' αρ. πρωτ. Γ/ΕΞΕ/231/26.01.2023 έγγραφο της τους οπιοι υπερσυνδέσμους της Ομάδας Vice Society, στους οποίους είχαν αναρτηθεί τα προσωπικά δεδομένα που είχαν υποκλαπεί, καθώς και οποιαδήποτε συμπληρωματική έκθεση σχετικά με το εν λόγω ζήτημα.

Τα ΕΛΤΑ απάντησαν με το υπ' αρ. πρωτ. Γ/ΕΙΣ/1308/21.02.2023 έγγραφο, το οποίο συμπεριλάμβανε τα εξής:

- Τον σχετικό υπερσύνδεσμο στον σκοτεινό ιστό.
- Αναφορά διερεύνησης της εταιρείας Netbull, με την οποία επιβεβαιωνόταν ότι το συσχετιζόμενο με την επίθεση στις 20.03.2022 Ransomware Group “Vice Society” είχε αναρτήσει στις 04.05.2022 στην ιστοσελίδα που διατηρούσε στο Dark Web δεδομένα σχετικά με την επίθεση.
- Λεπτομερή ανάλυση των αρχείων που αναρτήθηκαν στον ιστότοπο αυτό, όπως π.χ. κατηγορία υποκειμένων δεδομένων, είδη δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα κ.λπ.

Η Αρχή κάλεσε τα ΕΛΤΑ σε ακρόαση στις 29.11.2022 κι έπειτα από δύο αναβολές εκ μέρους των ΕΛΤΑ η συνεδρίαση πραγματοποιήθηκε στις 06.06.2023.

Κατά τη συνεδρίαση τα ΕΛΤΑ υποστήριξαν τα εξής:

- Την περίοδο που εκδηλώθηκε η κυβερνοεπίθεση, αντιμετώπιζαν σοβαρές οικονομικές δυσκολίες και εξαιτίας αυτών τα μέτρα ασφαλείας δεν λειτουργούσαν.
- Η κυβερνοεπίθεση έγινε αντιληπτή έπειτα από πέντε (5) ώρες, όταν το σύστημα τέθηκε εκτός λειτουργίας, και ξεκίνησαν οι διαδικασίες έρευνας του περιστατικού και ενημέρωσης των εμπλεκόμενων μερών.
- Με στόχο την καλύτερη διαχείριση παρόμοιων περιστατικών έχουν ξεκινήσει προγράμματα εκπαίδευσης του προσωπικού.
- Κατόπιν του περιστατικού διατέθηκαν σημαντικοί πόροι προκειμένου να αυξηθεί η ασφάλεια του συστήματος, όπως η ενίσχυση των τεχνικών και οργανωτικών μέτρων κ.ά.
- Δεν υπήρξαν alerts από τη δραστηριότητα των διεργασιών του εργαλείου Windows

Management Instrumentation Command (WMIC), εξαιτίας της διακοπής της διαδικτυακής σύνδεσης.

Επιπλέον, τα ΕΛΤΑ υπέβαλαν το υπ' αρ. πρωτ. Γ/ΕΙΣ/4815/28.06.2023 υπόμνημα, στο οποίο αναφέρονταν, συν τοις άλλοις, τα εξής:

- Τα περισσότερα από τα συστήματα ανακτήθηκαν από αντίγραφα ασφαλείας (μαγνητικές ταινίες), τα οποία δεν είχαν κρυπτογραφηθεί και από αντίγραφα τα οποία βρίσκονταν εκτός της υποδομής που δέχθηκε την επίθεση. Ωστόσο, δεν κατέστη εφικτό να ανακτηθούν ιστορικά αρχεία εφαρμογών.
- Ενημερώθηκαν άμεσα όλοι οι εταιρικοί πελάτες για τους οποίους τα ΕΛΤΑ, στο πλαίσιο συνεργασίας τους, λειτουργούσαν είτε ως υπεύθυνοι επεξεργασίας είτε ως εκτελούντες την επεξεργασία, μεταξύ των οποίων και η «ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΥΔΡΕΥΣΕΩΣ ΚΑΙ ΑΠΟΧΕΤΕΥΣΕΩΣ ΠΡΩΤΕΥΟΥΣΗΣ ΑΝΩΝΥΜΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ» (ΕΥΔΑΠ).
- Σύμφωνα με τους ισολογισμούς των ετών 2020-2022, τα ΕΛΤΑ παρουσίαζαν ζημία τα τελευταία έτη.

II. ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ – ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ

ΑΡΘΡΟ 4 ΓΚΠΔ

Σύμφωνα με το στοιχείο 7 του άρθρου 4 ΓΚΠΔ, ως «υπεύθυνος επεξεργασίας» νοείται «το φυσικό ή νομικό πρόσωπο, η δημόσια αρχή, η υπηρεσία ή άλλος φορέας που, μόνα ή από κοινού με άλλα, καθορίζουν τους σκοπούς και τον τρόπο της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα· όταν οι σκοποί και ο τρόπος της επεξεργασίας αυτής καθορίζονται από το δίκαιο της Ένωσης ή το δίκαιο κράτους μέλους, ο υπεύθυνος επεξεργασίας ή τα ειδικά κριτήρια για τον διορισμό του μπορούν να προβλέπονται από το δίκαιο της Ένωσης ή το δίκαιο κράτους μέλους».

ΑΡΘΡΟ 5 ΓΚΠΔ

Στο άρθρο 5 του ΓΚΠΔ ορίζονται οι αρχές που διέπουν την επεξεργασία δεδομένων χαρακτήρα. Σύμφωνα με την παρ. 1 στοιχ. στ', τα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα «υποβάλλονται σε επεξεργασία κατά τρόπο που εγγυάται την ενδεδειγμένη ασφάλεια των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, μεταξύ άλλων και την προστασία τους από μη εξουσιοδοτημένη ή παράνομη επεξεργασία και τυχαία απώλεια, καταστροφή ή φθορά, με τη χρησιμοποίηση κατάλληλων τεχνικών και οργανωτικών μέτρων (“ακεραιότητα και εμπιστευτικότητα”)».

Στο Προοίμιο του ΓΚΠΔ και συγκεκριμένα στην Αιτιολογική Σκέψη 39 ορίζεται ότι «τα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα θα πρέπει να υφίστανται επεξεργασία κατά τρόπο που να διασφαλίζει την ενδεδειγμένη προστασία και εμπιστευτικότητα των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, μεταξύ άλλων και για να αποτρέπεται κάθε ανεξουσιοδοτητή πρόσβαση σε αυτά τα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα και στον εξοπλισμό που χρησιμοποιείται για την επεξεργασία τους ή τη χρήση αυτών των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και του εν λόγω εξοπλισμού».

Επιπλέον, στην παράγραφο 2 του άρθρου 5 του ΓΚΠΔ εισάγεται η θεμελιώδης «αρχή της λο-

γοδοσίας», που συνιστά «ακρογωνιαίο λίθο του ΓΚΠΔ¹» και η οποία ορίζει ρητώς ότι ο υπεύθυνος επεξεργασίας «φέρει την ευθύνη και είναι σε θέση να αποδείξει τη συμμόρφωση με την παράγραφο 1 (“λογοδοσία”)».

ΑΡΘΡΟ 25 ΓΚΠΔ

Σύμφωνα με το άρθρο 25 παρ. 1 ΓΚΠΔ, σχετικά με την προστασία των δεδομένων ήδη από τον σχεδιασμό και εξ ορισμού, «λαμβάνοντας υπόψη τις τελευταίες εξελίξεις, το κόστος εφαρμογής και τη φύση, το πεδίο εφαρμογής, το πλαίσιο και τους σκοπούς της επεξεργασίας, καθώς και τους κινδύνους διαφορετικής πιθανότητας επέλευσης και σοβαρότητας για τα δικαιώματα και τις ελευθερίες των φυσικών προσώπων από την επεξεργασία, ο υπεύθυνος επεξεργασίας εφαρμόζει αποτελεσματικά, τόσο κατά τη στιγμή του καθορισμού των μέσων επεξεργασίας όσο και κατά τη στιγμή της επεξεργασίας, κατάλληλα τεχνικά και οργανωτικά μέτρα, όπως η ψευδωνυμοποίηση, σχεδιασμένα για την εφαρμογή αρχών προστασίας των δεδομένων, όπως η ελαχιστοποίηση των δεδομένων, και την ενσωμάτωση των απαραίτητων εγγυήσεων στην επεξεργασία κατά τρόπο ώστε να πληρούνται οι απαιτήσεις του παρόντος κανονισμού και να προστατεύονται τα δικαιώματα των υποκειμένων των δεδομένων».

ΑΡΘΡΟ 32 ΓΚΠΔ

Σύμφωνα με την παράγραφο 1 του άρθρου 32 ΓΚΠΔ, «λαμβάνοντας υπόψη τις τελευταίες εξελίξεις, το κόστος εφαρμογής και τη φύση, το πεδίο εφαρμογής, το πλαίσιο και τους σκοπούς της επεξεργασίας, καθώς και τους κινδύνους διαφορετικής πιθανότητας επέλευσης και σοβαρότητας για τα δικαιώματα και τις ελευθερίες των φυσικών προσώπων, ο υπεύθυνος επεξεργασίας και ο εκτελών την επεξεργασία εφαρμόζουν κατάλληλα τεχνικά και οργανωτικά μέτρα προκειμένου να διασφαλίζεται το κατάλληλο επίπεδο ασφάλειας έναντι των κινδύνων, περιλαμβανομένων, μεταξύ άλλων, κατά περίπτωση: α) της ψευδωνυμοποίησης και της κρυπτογράφησης δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, β) της δυνατότητας διασφάλισης του απορρήτου, της ακεραιότητας, της διαθεσιμότητας και της αξιοπιστίας των συστημάτων και των υπηρεσιών επεξεργασίας σε συνεχή βάση, γ) της δυνατότητας αποκατάστασης της διαθεσιμότητας και της πρόσβασης σε δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα σε εύθετο χρόνο σε περίπτωση φυσικού ή τεχνικού συμβάντος, δ) διαδικασίας για την τακτική δοκιμή, εκτίμηση και αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας των τεχνικών και των οργανωτικών μέτρων για τη διασφάλιση της ασφάλειας της επεξεργασίας».

Επιπλέον, σύμφωνα με την παράγραφο 2 του άρθρου 32 του ΓΚΠΔ, «κατά την εκτίμηση του ενδεδειγμένου επιπέδου ασφάλειας λαμβάνονται ιδίως υπόψη οι κίνδυνοι που απορρέουν από την επεξεργασία, ιδίως από τυχαία ή παράνομη καταστροφή, απώλεια, αλλοίωση, άνευ αδείας κοινολόγηση ή προσπέλαση δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα που διαβιβάστηκαν, αποθηκεύτηκαν ή υποβλήθηκαν κατ' άλλο τρόπο σε επεξεργασία».

Επίσης, κατά την παράγραφο 4 του άρθρου 32 του ΓΚΠΔ, «ο υπεύθυνος επεξεργασίας και

¹ ΑΠΔΠΧ 35/2022, σκ. 7, σελ. 10.

ο εκτελών την επεξεργασία λαμβάνουν μέτρα ώστε να διασφαλίζεται ότι κάθε φυσικό πρόσωπο που ενεργεί υπό την εποπτεία του υπευθύνου επεξεργασίας ή του εκτελούντος την επεξεργασία το οποίο έχει πρόσβαση σε δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα τα επεξεργάζεται μόνο κατ' εντολή του υπευθύνου επεξεργασίας, εκτός εάν υποχρεούται προς τούτο από το δίκαιο της Ένωσης ή του κράτους μέλους».

ΑΡΘΡΟ 33 ΓΚΠΔ

Σύμφωνα με το άρθρο 33 παρ. 1 ΓΚΠΔ «σε περίπτωση παραβίασης δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, ο υπεύθυνος επεξεργασίας γνωστοποιεί αμελλητί και, αν είναι δυνατό, εντός 72 ωρών από τη στιγμή που αποκτά γνώση του γεγονότος, την παραβίαση των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα στην εποπτική αρχή που είναι αρμόδια σύμφωνα με το άρθρο 55, εκτός εάν η παραβίαση δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα δεν ενδέχεται να προκαλέσει κίνδυνο για τα δικαιώματα και τις ελευθερίες των φυσικών προσώπων. Όταν η γνωστοποίηση στην εποπτική αρχή δεν πραγματοποιείται εντός 72 ωρών, συνοδεύεται από αιτιολόγηση για την καθυστέρηση».

Επιπλέον, σύμφωνα με τις από 06.02.2018 Κατευθυντήριες Γραμμές της Ομάδας Εργασίας του Άρθρου 29 της Οδηγίας 95/46/ΕΚ (νυν Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Προστασίας Δεδομένων – EDPB) για τη Γνωστοποίηση παραβίασης δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα², ανάμεσα στους τύπους σύμφωνα με τους οποίους κατηγοριοποιούνται οι παραβιάσεις προσωπικών δεδομένων είναι αυτός που γίνεται με βάση την «αρχή της εμπιστευτικότητας», όταν διαπιστώνεται πρόσβαση άνευ δικαιώματος σε προσωπικά δεδομένα (“confidentiality breach”).

Επίσης, σύμφωνα με τις Αιτιολογικές Σκέψεις 85 και 75 του ΓΚΠΔ, η παραβίαση δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα μπορεί, εάν δεν αντιμετωπιστεί κατάλληλα και έγκαιρα, να έχει ως αποτέλεσμα σωματική, υλική ή ηθική βλάβη, όπως για παράδειγμα απώλεια του ελέγχου επί των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, περιορισμό δικαιωμάτων, διακρίσεις, κατάχρηση ή υποκλοπή ταυτότητας, οικονομική απώλεια, παράνομη άρση της ψευδωνυμοποίησης, κ.ά.³.

Κατά την παράγραφο 5 του άρθρου 33 ΓΚΠΔ, «ο υπεύθυνος επεξεργασίας τεκμηριώνει κάθε παραβίαση δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, που συνίστανται στα πραγματικά περιστατικά που αφορούν τη παραβίαση δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, τις συνέπειες και τα ληφθέντα διορθωτικά μέτρα. Η εν λόγω τεκμηρίωση επιτρέπει στην εποπτική αρχή να επαληθεύει τη συμμόρφωση προς το παρόν άρθρο».

ΑΡΘΡΟ 34 ΓΚΠΔ

Σύμφωνα με το άρθρο 34 παρ. 1 ΓΚΠΔ «όταν η παραβίαση δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα ενδέχεται να θέσει σε υψηλό κίνδυνο τα δικαιώματα και τις ελευθερίες των φυσικών προσώπων, ο υπεύθυνος επεξεργασίας ανακοινώνει αμελλητί την παραβίαση των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα στο υποκείμενο των δεδομένων».

² Guidelines on Personal data breach notification under Regulation 2016/679, WP 250 rev. 1.

³ ΑΠΔΠΧ 6/2022, σελ. 10.

Επίσης, κατά την παράγραφο 2 του άρθρου 34 ΓΚΠΔ, «στην ανακοίνωση στο υποκείμενο των δεδομένων (...) περιγράφεται με σαφήνεια η φύση της παραβίασης των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και περιέχονται τουλάχιστον οι πληροφορίες και τα μέτρα που αναφέρονται στο άρθρο 33 παράγραφος 3 στοιχεία β), γ) και δ)».

III. ΤΟ ΣΚΕΠΤΙΚΟ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ, ΟΙ ΠΑΡΑΒΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΚΠΔ ΚΑΙ ΤΑ ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΑ ΠΕΡΙΣΤΑΤΙΚΑ ΠΟΥ ΣΥΝΕΤΕΛΕΣΑΝ ΣΤΗΝ ΑΠΟΦΑΣΗ

Η Αρχή εντόπισε τις εξής παραβάσεις:

- Δεν είχαν ληφθεί και δεν εφαρμόζονταν επαρκή τεχνικά και οργανωτικά μέτρα ασφαλείας, σύμφωνα με όσα ορίζονται στο άρθρο 32 του ΓΚΠΔ.
- Δεν υπήρχε ορθή εφαρμογή της πολιτικής ασφαλείας που είχαν υιοθετήσει τα ΕΛΤΑ, κατά παράβαση του άρθρου 32 του ΓΚΠΔ.
- Δεν διασφαλίστηκε ο περιορισμός της πρόσβασης στο σύστημα μόνο σε εξουσιοδοτημένα άτομα, κατά παράβαση του άρθρου 5 παρ. 1 στοιχ. στ' του ΓΚΠΔ και της αρχής εμπιστευτικότητας.
- Κατά παράβαση των άρθρων 5 παρ. 1 στοιχ. στ' και 32 ΓΚΠΔ, δεν διασφαλίστηκε η αξιοπιστία των συστημάτων και η ακεραιότητα των διαδικασιών, ούτε και η αποτελεσματικότητα των τεχνικών και οργανωτικών μέτρων για την ασφάλεια της επεξεργασίας, με αποτέλεσμα να μην διασφαλίζεται επαρκές επίπεδο ασφαλείας έναντι των πιθανών κινδύνων για τα υποκείμενα των δεδομένων.

Έτσι, η Αρχή έκρινε ότι σύμφωνα με τα ανωτέρω έλαβαν χώρα οι παραβάσεις των άρθρων 5 παρ. 1 στοιχ. στ' του ΓΚΠΔ (αρχή ακεραιότητας και εμπιστευτικότητας) και 32 παρ. 1, 2 και 4 του ΓΚΠΔ (ασφάλεια επεξεργασίας), οι οποίες μάλιστα είναι και αυτοτελείς⁴. Για αυτές τις παραβάσεις, συντρέχει η περίπτωση του άρθρου 58 παρ. 2 στοιχ. θ' του ΓΚΠΔ, σύμφωνα με το οποίο η Αρχή ασκεί τις διορθωτικές της εξουσίες, επιβάλλοντας αποτελεσματικό, αναλογικό και αποτρεπτικό πρόστιμο, σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 83 του ΓΚΠΔ.

Η Αρχή για την επιμέτρηση του προστίμου έλαβε υπ' όψιν τους εξής παράγοντες⁵:

- Τα δεδομένα των κύκλων εργασιών των ΕΛΤΑ και συγκεκριμένα τη σταδιακή μείωση αυτών μεταξύ των ετών 2021 και 2022.
- Την αυξημένη βαρύτητα των παραβάσεων που διαπιστώθηκαν. Πιο αναλυτικά, πολύ σημαντικοί παράμετροι επιβάρυνσης των παραβάσεων ήταν οι εξής:
 - Το μεγάλο εύρος των επηρεαζόμενων προσώπων (έως και 5.000.000 πρόσωπα).
 - Το ύψος της ζημίας λόγω της εκτεταμένης διαρροής δεδομένων, του είδους των δεδομένων και της απώλειας διαθεσιμότητας των υπηρεσιών.
 - Η παραβίαση του συστήματος του υπεύθυνου επεξεργασίας και η μη εξουσιοδοτημένη πρόσβαση σε αυτό, καθώς και η εγκατάσταση κακόβουλου λογισμικού και η διαρροή δεδομένων στον σκοτεινό ιστό (Dark Web).

⁴ ΑΠΔΠΧ 10/2024, σκ. 8, σελ. 9.

⁵ ΑΠΔΠΧ 10/2024, σκ. 9, σελ. 9.

- Ο εντοπισμός παραλείψεων εφαρμογής της πολιτικής ασφαλείας, αδυναμίας διασφάλισης της πρόσβασης σε δεδομένα από μη εξουσιοδοτημένους χρήστες, μη επαρκούς τεχνικής τεκμηρίωσης σχετικά με τα ζητήματα της συλλογής των κωδικών πρόσβασης τομέα και η μη αξιοποίηση των μηνυμάτων προειδοποίησης (alerts) ασυνήθιστης δραστηριότητας από τους μηχανισμούς προστασίας.
- Το γεγονός ότι επηρεάστηκαν ιδιαίτερης σημασίας κατηγορίες προσωπικών δεδομένων, όπως π.χ. οικονομικά στοιχεία υπεύθυνου επεξεργασίας και επηρεαζόμενων εταιρειών/φορέων, στοιχεία εργαζομένων, πελατών, προμηθευτών κ.ά.
- Η μη ανάκτηση ιστορικών δεδομένων εφαρμογών και η μη λήψη μέτρων περιορισμού της ανάρτησης δεδομένων στον σκοτεινό ιστό (Dark Web).

Επιπλέον, η Αρχή έλαβε υπόψη της τα εξής ελαφρυντικά στοιχεία:

- Κατόπιν του περιστατικού, ελήφθησαν τεχνικά και οργανωτικά μέτρα, με σκοπό την ενίσχυση της ασφάλειας του συστήματος, ενώ ανατέθηκε σε τρίτη εταιρεία η διεξαγωγή πρότυπης διαδικασίας διαχείρισης και ανταπόκρισης σε αντίστοιχα περιστατικά.
- Δεν διέρρευσαν δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα ειδικών κατηγοριών («ευαίσθητα» δεδομένα).
- Τα περισσότερα από τα δεδομένα ανακτήθηκαν από αντίγραφα ασφαλείας και οι υπηρεσίες κατεστάθησαν διαθέσιμες.
- Υπεβλήθη από τον υπεύθυνο επεξεργασίας επιπλέον αναλυτική γνωστοποίηση περιστατικού παραβίασης περί διαρροής δεδομένων στον σκοτεινό ιστό (Dark Web).
- Κατά την εκδήλωση της επίθεσης, τα ΕΛΤΑ (υπεύθυνος επεξεργασίας) βρίσκονταν σε δυσχερή οικονομική κατάσταση, εμφανίζοντας ζημία στους κύκλους εργασιών τους.

IV. Η ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ

Η Αρχή, λαμβάνοντας υπόψη όλα τα ανωτέρω, με βάση το άρθρο 58 παρ. 2 εδ. θ' του ΓΚΠΔ, αλλά και όσα ορίζουν οι Κατευθυντήριες Γραμμές 4/2022⁶ του ΕΣΠΔ σχετικά με τον υπολογισμό των διοικητικών προστίμων για παραβάσεις με μεγάλη σοβαρότητα, επέβαλε στα ΕΛΤΑ πρόστιμο συνολικού ύψους 2.995.140 ευρώ, για τις παραβάσεις των άρθρων 5 παρ. 1 στοιχ. στ' και 32 παρ. 1, 2 και 4 του ΓΚΠΔ.

V. ΣΚΕΨΕΙΣ – ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

Η απόφαση 10/2024 της Αρχής είναι σπουδαίας σημασίας, καθώς οφείλουμε να συγκρατήσουμε τα εξής:

Επεβλήθη στα ΕΛΤΑ από την ΑΠΔΠΧ ένα από τα υψηλότερα πρόστιμα που έχουν επιβληθεί ιστορικά σε ελληνική επιχείρηση, καθώς έλαβε χώρα παραβίαση και διαρροή δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα μέσω κυβερνοεπίθεσης και σε δεύτερο χρόνο δημοσίευση αυτών των δεδομένων στον σκοτεινό ιστό (Dark web). Οι λόγοι για τους οποίους συνέβησαν αυτές οι παραβάσεις ήταν

⁶ EDPB, *Guidelines 04/2022 on the calculation of administrative fines under the GDPR*, διαθέσιμο στο [link](#).

οι εξής: Πρώτον, ο υπεύθυνος επεξεργασίας δεν είχε λάβει τα κατάλληλα τεχνικά και οργανωτικά μέτρα, τα οποία θα μπορούσαν να προφυλάξουν τα λειτουργικά συστήματα από τον κίνδυνο της διαρροής των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα. Δεύτερον, φάνηκε πως η πολιτική ασφαλείας της επεξεργασίας δεδομένων που είχε υιοθετήσει ο υπεύθυνος επεξεργασίας δεν εφαρμόστηκε στην πράξη, καθώς, εκ του αποτελέσματος, παραβιάστηκε το σύστημα και πραγματοποιήθηκε πρόσβαση στα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα από μη εξουσιοδοτημένα άτομα. Τρίτον, δεν ελήφθησαν τα κατάλληλα μέτρα ούτε έγιναν οι απαραίτητες ενέργειες μετά από την κυβερνοεπίθεση και την παραβίαση, με αποτέλεσμα, σε δεύτερο χρόνο, να διαρρεύσουν στον σκοτεινό ιστό (Dark Web) τα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα που είχαν αντληθεί.

Συνεπώς, οι ανωτέρω παραβιάσεις των αρχών της ακεραιότητας, της εμπιστευτικότητας⁷ και της ασφάλειας της επεξεργασίας⁸ συνιστούν γενικότερα παραβίαση της θεμελιώδους αρχής του ΓΚΠΔ, της αρχής της νομιμότητας⁹ της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα.

Τονίζεται η σημασία της προστασίας των υποκειμένων των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, εξ ορισμού και από τον σχεδιασμό, από τους πιθανούς κινδύνους επεξεργασίας: Συγκεκριμένα, οι πιο «τεχνικές» διατάξεις του ΓΚΠΔ που αφορούν σε «τακτικές» προστασίας των δεδομένων από τον σχεδιασμό, όπως η διενέργεια εκτίμησης αντικτύπου πιθανών κινδύνων από την επεξεργασία δεδομένων, η τήρηση αρχείου δραστηριοτήτων επεξεργασίας ή η ορθή αντιστοίχιση νομικών βάσεων επεξεργασίας και αντίστοιχων σκοπών επεξεργασίας εκ των προτέρων, στοχεύουν στην τήρηση της νομιμότητας της επεξεργασίας των δεδομένων, στη διαφάνεια, στην ορθή ενημέρωση των υποκειμένων των δεδομένων, στην ελαχιστοποίηση των δεδομένων κ.ά. Ωστόσο, απώτερος σκοπός, προϋπόθεση και απόρροια της νομιμότητας κάθε επεξεργασίας είναι η ενδεδειγμένη προστασία των δικαιωμάτων των υποκειμένων των δεδομένων.

Αναδεικνύονται ο εξαιρετικά σημαντικός ρόλος και η ευθύνη του υπεύθυνου επεξεργασίας¹⁰ στον ΓΚΠΔ, ο οποίος οφείλει να τηρεί την αρχή της νομιμότητας πριν, κατά τη διάρκεια και μετά την επεξεργασία των δεδομένων και να λαμβάνει τα κατάλληλα τεχνικά και οργανωτικά μέτρα προστασίας τους. Περαιτέρω, ο υπεύθυνος επεξεργασίας φέρει το βάρος της αποδείξεως της νομιμότητας της επεξεργασίας των δεδομένων, την οποία οφείλει να είναι σε θέση να αποδεικνύει ανά πάσα στιγμή, σύμφωνα με τη θεμελιώδη αρχή της λογοδοσίας.

Διαφαίνεται η σημασία της θεμελιώδους αρχής της λογοδοσίας του υπεύθυνου επεξεργασίας στον ΓΚΠΔ¹¹, στην οποία ερείδονται όλες οι διατάξεις που αφορούν στην ευθύνη του να προβαίνει στις απαραίτητες ενέργειες και να λαμβάνει τα κατάλληλα τεχνικά και οργανωτικά μέτρα, τόσο για να προλαμβάνει όσο και για να αντιμετωπίζει τυχόν παραβίαση δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα. Η αρχή της λογοδοσίας λειτουργεί σαν «μηχανισμός εγγύησης» της τήρησης των αρχών που πρέπει να διέπουν την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα. Επίσης, μέσω της θε-

⁷ ΑΠΔΠΧ 35/2023, 4/2023, 36/2022 και 6/2022.

⁸ 16/2024, 60/2022, 36/2022, 23/2022, 27/2022 και 4/2022.

⁹ ΑΠΔΠΧ 50/2021· ΑΠΔΠΧ 61/2022.

¹⁰ Σ. Παπακωνσταντίνου, ΑΠΔΠΧ 30/2023. Εμβολή προστίμου 50.000 ευρώ στον ΟΑΣΑ για παράνομη επεξεργασία δεδομένων στο πλαίσιο του ηλεκτρονικού εισιτηρίου, [e-ΠΟΛΙΤΕΙΑ 9/2024](#), σελ. 171.

¹¹ Ibidem, σελ. 171.

σμοθέτησης της αρχής αυτής, αναδεικνύεται η επιλογή του Ευρωπαϊού νομοθέτη για μετακύλιση της ευθύνης της εφαρμογής του ΓΚΠΔ από τις εποπτικές αρχές στους υπεύθυνους επεξεργασίας, ώστε η προστασία δεδομένων «να γίνει κτήμα καθενός που επεξεργάζεται δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα¹²».

Συνεπώς, κρίνεται απαραίτητο, οι επιχειρήσεις να υποστηρίζουν ουσιαστικά και πρακτικά τη λήψη τέτοιων μέτρων και ενεργειών, τόσο προληπτικών, όσο και αμυντικών. Έτσι, θα πρέπει να επιδιώκουν να επενδύουν στη «θωράκιση» της ασφάλειας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και κατ' επέκταση στην προστασία των υποκειμένων των δεδομένων.

Τέλος, φαίνεται πως μέσω των σχετικών με την ασφάλεια των δεδομένων διατάξεων του (λήψη τεχνικών και οργανωτικών μέτρων, μελέτη εκτίμησης αντικτύπου, τήρηση αρχείου δραστηριοτήτων, αρχή της λογοδοσίας κ.λπ.), ο ΓΚΠΔ εισάγει ένα καθεστώς «οιονεί αυτορρυθμίσεως¹³», με το οποίο μετακυλίεται το βάρος λήψης αποφάσεων από τις εποπτικές αρχές στους υπεύθυνους επεξεργασίας.

Έτσι, αναδεικνύεται η «εργονομία»¹⁴ του εργαλείου του ΓΚΠΔ, ο οποίος έχει διαμορφωθεί και έχει συνταχθεί με τέτοιο τρόπο ώστε τα υποκείμενα των δεδομένων να μπορούν να αισθάνονται ασφαλή, χάρη στις θεμελιώδεις αρχές και στα δικαιώματα που τα προστατεύουν, τόσο προληπτικά, όσο και αμυντικά.

VI. ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Στην κριθείσα υπόθεση, το σύστημα ασφαλείας που εφάρμοζαν τα ΕΛΤΑ στάθηκε ανεπαρκές, τόσο κατά τη διάρκεια της κυβερνοεπίθεσης, όσο και κατόπιν αυτής. Επιπλέον, οι οικονομικές δυσκολίες που αντιμετώπιζαν φαίνεται πως είχαν άμεσο αντίκτυπο στην ασφάλεια των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, καθώς δεν χρηματοδοτούνταν επαρκώς ενέργειες ενίσχυσης των τεχνικών και οργανωτικών μέτρων ασφαλείας. Έτσι, φαίνεται πως υπάρχει άμεση σύνδεση μεταξύ των περιορισμένων οικονομικών και της μη επάρκειας των εφαρμοζόμενων μέτρων ασφαλείας από τα ΕΛΤΑ. Συνεπώς, κρίνεται απαραίτητο να ενισχύονται οικονομικά οι ενέργειες διασφάλισης της ακεραιότητας και της εμπιστευτικότητας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, πόσω μάλλον δε όταν διακυβεύονται και κινδυνεύουν η ασφάλεια, η μυστικότητα και η ακεραιότητα των δεδομένων εκατομμυρίων προσώπων και ο υπεύθυνος επεξεργασίας είναι εταιρεία «κοινής ωφέλειας».

Συνοψίζοντας, θα πρέπει γενικότερα οι υπεύθυνοι επεξεργασίας να λαμβάνουν κάθε εύλογο και δυνατό μέτρο, ώστε να προστατεύονται πάση θυσία τα δικαιώματα των υποκειμένων των δεδομένων που υφίστανται επεξεργασία. Σε αυτό στοχεύει άλλωστε –μέσω της επικείμενης συμμόρφωσης– το πρόστιμο που επεβλήθη από την Αρχή.

Τέλος, η Απόφαση 10/2024 της Αρχής αναδεικνύει, συν τοις άλλοις, την αναγκαιότητα ορθής

¹² Ι. Ιγγλεζάκη, *Ο Γενικός Κανονισμός Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων*, 3η έκδ., 2020, σελ. 77.

¹³ Φ. Παναγοπούλου-Κουτνατζή, *Συνταγματικές προεκτάσεις των μηχανισμών διευρύνσεως της προστασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα πέραν της Ε.Ε.: Εξωεδαφική εφαρμογή του ΓΚΠΔ και διασυνοριακή διαβίβαση δεδομένων*, ΔιΜΕΕ 4/2019, σελ. 518.

¹⁴ Σ. Παπακωνσταντίνου, ΑΠΔΠΧ 35/2022. *Επιβολή προστίμου 20.000.000 ευρώ στην εταιρεία Clearview AI, Inc. για παράβαση των αρχών της νομιμότητας και της διαφάνειας*, [e-ΠΟΛΙΤΕΙΑ 6/2023](#), σελ. 278.

εφαρμογής του Κανονισμού, ο οποίος παρά τις όποιες εγγενείς αδυναμίες του αποτελεί αδιαμφισβήτητα ένα πολύ σημαντικό θεσμικό εργαλείο που ως στόχο του έχει τη διαφύλαξη και την εξασφάλιση των θεμελιωδών δικαιωμάτων του ανθρώπου, που ως εγγυητικοί πυλώνες υποστηρίζουν την κοινωνική ευημερία και την προόδου και τη διάρκεια αυτών των αξιών στο μέλλον. □

Ι-Ν ΚΑΖΑΚΟΣ, Η ΣΥΜΜΟΡΦΩΣΗ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΙΣ ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ ΠΕΡΙ ΑΝΤΙΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ, ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ, 2023

Παναγιώτης Μαντζούφας

Καθηγητής Συνταγματικού Δικαίου στην Νομική Σχολή του ΑΠΘ

Τα τελευταία χρόνια πολλές σημαντικές επιλογές των μεταπολιτευτικών κυβερνήσεων πήραν τον δρόμο της δικαιοσύνης –δικαστικοποιήθηκαν, όπως λέγεται συνήθως– καθώς η υλοποίηση των πολιτικών αποφάσεων εξαρτήθηκε από τη δικαστική τους πορεία. Η εξέλιξη αυτή που έφερε τη δικαιοσύνη στο επίκεντρο της πολιτικής δεν είναι μόνο ελληνικό φαινόμενο, καθώς τόσο στην Ελλάδα όσο και στον υπόλοιπο δυτικό κόσμο ασκείται ένας εντατικότερος –σε σχέση με το παρελθόν– έλεγχος συνταγματικότητας των νόμων τόσο σε συστήματα συγκεντρωτικού ελέγχου με συνταγματικό δικαστήριο όσο και σε συστήματα διάχυτου ελέγχου όπως το δικό μας.

Παρά τον εντατικότερο έλεγχο, στη χώρα μας μεγάλος αριθμός δικαστικών αποφάσεων παραμένουν ανεκτέλεστες ιδίως στο πεδίο του περιβαλλοντικού και χωροταξικού δικαίου, ενώ με βάση καταδικαστικές αποφάσεις του ΕΔΔΑ για μη συμμόρφωση, ο νόμος 3068/2002 –που καθιέρωσε τα Τριμελή Συμβούλια Συμμόρφωσης– κρίθηκε αναποτελεσματικός και για αυτό γίνονται δεκτές οι προσφυγές στο Δικαστήριο του Στρασβούργου που παρακάμπτουν την προσφυγή στα Συμβούλια. Για την κάλυψη αυτού του βασικού ελλείμματος έχουν γίνει προτάσεις που εκκινούν από την επιβολή κυρώσεων –ποινικού ή/και πειθαρχικού χαρακτήρα– σε δημόσιους λειτουργούς και υπαλλήλους μέχρι θεσμικά μέτρα που περιλαμβάνουν χρηματικές ποινές κατά του δημοσίου.

Με βάση αυτά τα δυσμενή δεδομένα η συμμόρφωση της διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις που εντοπίζουν προβλήματα αντισυνταγματικότητας στους τυπικούς νόμους και τις εξαρτώμενες από αυτούς διοικητικές πράξεις συνιστά έκφανση του γενικότερου φαινομένου της δυσανεξίας της διοίκησης απέναντι στις καταδικαστικές εις βάρος του αποφάσεις και εγκαλεί όλα τα σημαντικά ζητήματα ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων.

Μεταξύ του σεβασμού από τον νομοθέτη και τη διοίκηση της νομολογίας των δικαστηρίων που αποφαινόνται περί την αντισυνταγματικότητα νόμων και διοικητικών πράξεων και της υποχρέωσης συμμόρφωσης προς το δεδικασμένο συγκεκριμένων

αποφάσεων που αφορούν μόνο τους διαδίκους της σχετικής δίκης υπάρχει μια θεσμική απόσταση την οποία η εξαιρετική μελέτη του λαμπρού φοιτητή μας Γ. Καζάκου όχι μόνο αναδεικνύει αλλά και πραγματεύεται με μεθοδικότητα, συνέπεια και υποδειγματική οργάνωση της ύλης.

Μάλιστα το θέμα αποκτά επικαιρότητα καθώς, ειδικά την περίοδο των μνημονίων, τα δικαστήρια αναμετρήθηκαν με υποθέσεις που θα είχαν τεράστιες δημοσιονομικές συνέπειες αν αποδέχονταν το σύνολο των αιτημάτων των προσφευγόντων, αναγνώριζαν άνευ ετέρου το προγενέστερο μισθολογικό καθεστώς ως εφαρμοστέο δίκαιο και δεν προέβαιναν στην αμφιλεγόμενης συνταγματικότητας πρόταση για τη χρονική μετάθεση των αποτελεσμάτων των αποφάσεών τους, υιοθετώντας ουσιαστικά μια συνεπειοκρατική προσέγγιση. Σε αυτές τις περιπτώσεις συχνά ο έλεγχος συνταγματικότητας, όπως επισημαίνεται στο βιβλίο, μετατρέπεται από διάχυτο και συγκεκριμένο σε κύριο και αφηρημένο. Έτσι, μολονότι η επίλυση του επίδικου νομικού ζητήματος προϋποθέτει τη μη εφαρμογή του αντισυνταγματικού νόμου στη συγκεκριμένη περίπτωση, το ΣτΕ, καθώς αντιλαμβάνεται τις ευρύτερες συνέπειες των αποφάσεων του, περιορίζει τη δικονομική εμβέλειά τους, περιστέλλοντας έτσι το δικαίωμα της δικαστικής προστασίας των μη εμπλεκόμενων τρίτων στη δίκη για το μέλλον. Είναι σαν το δικαστήριο να αναγνωρίζει ότι το τίμημα για έναν εντατικότερο έλεγχο συνταγματικότητας είναι ο δικονομικός περιορισμός του χρονικού εύρους των αποφάσεων.

Επιπλέον, στο δικονομικό μας σύστημα υπάρχουν ισχυροί μηχανισμοί συγκέντρωσης του ελέγχου στα ανώτατα δικαστήρια και προεχόντως στο ΣτΕ λόγω τόσο του ευθύ ακυρωτικού ελέγχου που ασκείται στις διοικητικές πράξεις, όσο και των ειδικών δικονομικών προσβάσεων, όπως η πιλοτική δίκη, παράγοντας μια πραγματική –και όχι στενά νομική– δέσμευση τόσο για τα κατώτερα δικαστήρια, όσο και για τα όργανα της Πολιτείας.

Παρόλα αυτά, ο έλεγχος παραμένει δηλωτικός ως συγκεκριμένος και για αυτό άλλωστε δεν δικαιολογούνται υποδείξεις προς τον νομοθέτη για την ορθή εφαρμογή του Συντάγματος, όπως συνηθίζεται σε συστήματα αφηρημένου και ακυρωτικού ελέγχου που διαθέτουν συνταγματικά δικαστήρια. Άλλωστε το διατακτικό μιας απόφασης που κρίνει ότι μια νομοθετική ρύθμιση είναι αντισυνταγματική καλύπτεται από το δεδικασμένο –από το οποίο εξαρτάται και το εύρος της συμμόρφωσης– μόνο αν βρίσκεται σε απόλυτη αιτιολογική συνάφεια με το κριθέν διοικητικής φύσεως ζήτημα και όχι όταν υποδεικνύει –ή επιβάλλει– την ορθή κατά το Σύνταγμα ρύθμιση που οφείλει να υιοθετήσει ο νομοθέτης. Στη δεύτερη περίπτωση δεν παράγεται δεδικασμένο, ούτε υποχρέωση συμμόρφωσης κατά το άρθρο 95 παρ. 5 Σ., καθώς ο έλεγχος της αντισυνταγματικότητας αφορά τη μη αντίθεση και όχι τη συμμόρφωση προς το Σύνταγμα. Στο πνεύμα αυτό, ορθώς στη μελέτη επικρίνονται οι αποφάσεις των Τριμελών Συμβουλίων του ΣτΕ που επεκτείνουν τη συνταγματική υποχρέωση συμμόρφωσης του άρθρου 95 παρ. 5 και στον νομοθέτη, όταν αυτός ενεργοποιείται και επιδιώκει να εισάγει νέα ρύθμιση για το ζήτημα.

Είναι διαφορετική περίπτωση, η εν ευρεία εννοία δικαιοπολιτική υποχρέωση του νομοθέτη να καταργήσει για λόγους ασφάλειας δικαίου την κριθείσα ως αντισυνταγματική ρύθμιση από τη μη αποδεκτή δέσμευση να νομοθετήσει με συγκεκριμένο τρόπο ως υλοποίηση δήθεν υποχρέωσή του να συμμορφωθεί στο δεδικασμένο της απόφασης, εκτός αν εισάγει ρυθμίσεις απολύτως ταυτόσημες με τις μη εφαρμοστέες. Μια τέτοια ανάγνωση μιας ακυρωτικής απόφασης περί αντισυνταγματικότητας συνιστά ανεπίτρεπτη παραβίαση της διάκρισης των λειτουργιών και των ορίων του

δικαστικού ελέγχου. Πολύ εύστοχα επισημαίνει ο συγγραφέας ότι οι νέες ρυθμίσεις θα μπορούσαν να ελεγχθούν από ένα νέο δικαστικό σχηματισμό και ως προς την ενδεχόμενη αντισυνταγματικότητά τους και όχι από ένα Συμβούλιο Συμμόρφωσης.

Είναι σαφές ότι ο δικαστής διαπλάθει ερμηνευτικές προτάσεις και κανόνες που συνάγονται από το Σύνταγμα και τη νομοθεσία, πάντα όμως εντός των ερμηνευτικών ορίων που του θέτει το δικονομικό σύστημα του διάχυτου και παρεμπόδιτου ελέγχου συνταγματικότητας των νόμων και όχι πέραν αυτού. Οι παράγοντες συγκέντρωσης του ελέγχου στο ΣτΕ είναι υπαρκτοί, δεν δικαιολογούν ωστόσο την αλλοίωση του συστήματος ούτε την αλλαγή της φύσης του δικαστηρίου σε συνταγματικό δικαστήριο, διότι πάντα ο έλεγχος συνταγματικότητας θα είναι δηλωτικός και τα υποκειμενικά και αντικειμενικά όρια του δεδικασμένου θα οριοθετούν το αντικείμενο της δίκης και τις συνέπειες της απόφασης, όπως συνακόλουθα και τα όρια της συμμόρφωσης σε αυτήν, παρά το γεγονός ότι η πραγματική επιρροή του δικαστηρίου θα παραμείνει ισχυρή και μάλλον θα ενισχύεται αν δεν υπάρξουν παρεμβάσεις εξορθολογισμού του ελέγχου.

Το βιβλίο με πολύ εύστοχες επιμέρους παρατηρήσεις και μεθοδολογική σαφήνεια συμβάλλει στους παραπάνω προβληματισμούς και αισθανόμαστε περήφανοι που ένας μεταπτυχιακός φοιτητής μας παρήγαγε ένα τόσο σοβαρό έργο. □

Ο ΔΙΚΑΣΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΩΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΠΡΑΞΕΩΝ ΕΥΡΕΙΑΣ ΔΙΑΚΡΙΤΙΚΗΣ ΕΥΧΕΡΕΙΑΣ, ΙΔΙΩΣ ΜΕ ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΡΥΘΜΙΣΗΣ – ΤΟ ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ ΤΗΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΗΣ ΕΝΙΑΙΑΣ ΝΟΜΙΣΜΑΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΤΗΣ ΕΥΡΩΖΩΝΗΣ¹

Παρουσίαση του βιβλίου του κ. Ιωάννη Σ. Αγγέλου, Πρωτοδίκη ΔΔ και Μεταδιδάκτορας Νομικής Σχολής ΕΚΠΑ

Το βιβλίο συνεγράφη, καταστρωμένο ως μονογραφία, κατά τη διάρκεια της μεταδιδακτορικής έρευνας του συγγραφέως στον Τομέα Δημοσίου Δικαίου της Νομικής Σχολής του ΕΚΠΑ, την περίοδο 2020-2023. Το βιβλίο προλογίζει ο κ. Χρήστος Βλ. Γκόρτσος, Καθηγητής Δημοσίου Οικονομικού Δικαίου στη Νομική Σχολή του ΕΚΠΑ, Πρόεδρος του Ακαδημαϊκού Συμβουλίου του European Banking Institute και Επιβλέπων Καθηγητής της Μεταδιδακτορικής Έρευνας του συγγραφέως. Το δε επίμετρο της έκδοσης έχει επιμεληθεί ο κ. Αθανάσιος Ελ. Ράντος, Επίτιμος Πρόεδρος του Συμβουλίου της Επικρατείας, και ήδη Γενικός Εισαγγελέας στο ΔΕΕ. Το πόνημα αποτελεί τη δεύτερη συμβολή του συγγραφέως στην ευρύτερη σχετική θεματολογία, μετά από την έκδοση της διδακτορικής του διατριβής υπό τον τίτλο «Ανεξαρτησία και λογοδοσία των κεντρικών τραπεζών στη φιλελεύθερη δημοκρατία – Συγκριτική μελέτη της οργάνωσης και λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας και του Federal Reserve System», από τον ίδιο ως άνω εκδοτικό οίκο (2021).

Το σχολιαζόμενο έργο εκκινεί από το Δημόσιο Οικονομικό Δί-

Φερενίκη Παναγοπούλου

Επίκουρη Καθηγήτρια
Παντείου Πανεπιστημίου
Δ.Ν. (Humboldt),
Μ.Ρ.Η. (Harvard), Δρ. Φιλοσ.,
Μ.Δ.Ε. (Ε.Κ.Π.Α.)

¹ Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Σειρά Μελετών Διεθνούς Ενωσιακού και Ελληνικού Δημοσίου Οικονομικού Δικαίου (δ/νση: Χρ. Γκόρτσος, Γ. Δελλής), Αθήνα 2024.

καιο (διά της πραγμάτευσης ειδικών ζητημάτων υπό την έννοια γένους της ανεξαρτησίας και της λογοδοσίας των κεντρικών τραπεζών), καταλήγοντας επαγωγικά στη διατύπωση και ανάλυση σύγχρονων προβληματισμών, που ανάγονται *ratione materiae* στο «κλασικό» Διοικητικό Δίκαιο (ένταση και μεθοδολογία του δικαστικού ελέγχου επί των διοικητικών πράξεων ευρείας διακριτικής ευχέρειας και ειδικότερα των πράξεων άσκησης νομισματικής πολιτικής, ιδίως στο πλαίσιο της Ευρωζώνης).

Η ανάπτυξη του έργου διαρθρώνεται σε τρία βασικά μέρη και καταλήγει στα «συμπεράσματά» της.

Στο πρώτο μέρος, αναπτύσσεται το ιστορικό της ίδρυσης και λειτουργίας των ανεξάρτητων αρχών ή των διοικητικών αρχών οι οποίες δεν απολαμβάνουν μεν ενδοδιοικητικής ανεξαρτησίας, αλλά ασκούν τις αρμοδιότητές τους υπό καθεστώς ευρείας διακριτικής ευχέρειας, από τις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής («ΗΠΑ») της περιόδου του New Deal ως το σύνολο των φιλελεύθερων δημοκρατιών «δυτικού τύπου» της σύγχρονης εποχής. Η ανάπτυξη αυτή ακολουθείται από την ανάλυση της γένεσης και εξέλιξης του καθεστώτος ανεξάρτητης και τεχνοκρατικής λειτουργίας των σύγχρονων κεντρικών τραπεζών. Η ανάλυση αυτή καταλήγει στο ότι το ιδιαίτερο αυτό status δικαιολογείται θεσμικά από την αναγωγή της νομισματικής πολιτικής στον σκληρό πυρήνα της δημόσιας πολιτικής, υπό την «Κρατική θεωρία περί χρήματος» του Georg Friedrich Knapp (όπως αυτή έχει εξελιχθεί ως τις μέρες μας), κατά την οποία θεωρητική κατασκευή η δημιουργία και διάθεση του χρήματος αποτελεί πράξη που εντάσσεται στον σκληρό πυρήνα της κρατικής δράσης. Τέλος, στο πρώτο μέρος της μελέτης αναλύεται το γιατί, ενόψει των ως άνω αλλά και των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών του ιδίου, ο δικαστικός έλεγχος των πράξεων και παραλείψεων των κεντρικών τραπεζών λειτουργεί διαχρονικά ως το βασικό μέσο δημόσιας λογοδοσίας των τελευταίων. Η προσέγγιση των ζητημάτων αυτών γίνεται αφαιρετικά πλην εύστοχα, σε είκοσι μόλις σελίδες· πιθανώς, προς αυτό συνέτεινε η εξοικείωση του συγγραφέως με την ιστορία, τις οργανικές και τις λειτουργικές ιδιομορφίες των οικονομικών θεσμών των ΗΠΑ, ζητήματα με τα οποία ήλθε σε επαφή κατά την παραμονή του ως επισκέπτης ερευνητής στις βιβλιοθήκες της Νομικής Σχολής του Πανεπιστημίου Harvard, κατά τη συγγραφή της διδακτορικής του διατριβής. Η οικεία ανάπτυξη της σχολιαζόμενης έκδοσης περιλαμβάνει σημαντικές βιβλιογραφικές αναφορές και εκτεταμένες αναφορές σε αλλοδαπή νομοθεσία και νομολογία (ιδίως των δικαστηρίων του Κοινοδικαίου).

Το δεύτερο μέρος του βιβλίου εκκινεί από τη συγκριτική προσέγγιση των γενικών αρχών και των ειδικότερων κανόνων (ουσιαστικών και δικονομικών). Οι εν λόγω κανόνες διέπουν τον δικαστικό έλεγχο των διοικητικών πράξεων που εκδίδονται στο πλαίσιο τομέων άσκησης δημόσιας εξουσίας στους οποίους η Διοίκηση απολαμβάνει ευρεία διακριτική ευχέρεια, ευθέως εκ του εφαρμοστέου κανονιστικού πλαισίου (ιδίως της νομοθεσίας που διέπει την άσκηση των αρμοδιοτήτων των εποπτικών επί του χρηματοπιστωτικού συστήματος) ή ενόψει του αντικείμενου της ρύθμισης. Το ζήτημα αναλύεται με ιδιαίτερη αναφορά στον δικαστικό έλεγχο των πράξεων και παραλείψεων των ανεξάρτητων αρχών, και ειδικότερα των πράξεων με αντικείμενο οικονομικής ρύθμισης –όπως των πράξεων που εκδίδονται κατ' εφαρμογήν του δικαίου του ελεύθερου ανταγωνισμού, του δικαίου των σημάτων ή της προληπτικής εποπτείας της λειτουργίας των χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων. Η σχετική ανάλυση λαμβάνει χώρα με αναφορά στην οικεία νομοθεσία και νομολογία του Κοινοδικαίου (ιδίως στη νομολογία των δικαστηρίων του Ηνωμένου Βασιλείου και των ΗΠΑ, αλλά

και άλλων χωρών του Κοινοδικαίου, όπως του Καναδά και της Νέας Ζηλανδίας), του ενωσιακού δικαίου και της νομολογίας του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΔΕΚ)/Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ) επί υποθέσεων πληθώρας αντικειμένων και, τέλος στο γερμανικό, γαλλικό, ιταλικό και ισπανικό δίκαιο και στη νομολογία των αντίστοιχων ανώτατων δικαστηρίων. Περαιτέρω, ο συγγραφέας αναλύει σε βάθος διακρίσεις της έννοιας της διακριτικής ευχέρειας, οι οποίες καταγράφονται από τη Θεωρία στο πλαίσιο των εννόμων τάξεων που περιλαμβάνονται στο ερευνητικό πεδίο του βιβλίου· ιδίως, αναδεικνύει τη διάκριση μεταξύ διακριτικής ευχέρειας δράσης και διακριτικής ευχέρειας αξιολόγησης του κρίσιμου πραγματικού εκ μέρους της Διοίκησης και στη διάκριση μεταξύ «γνήσιας διακριτικής ευχέρειας» (ήτοι, της περίπτωσης στην οποία προβλέπονται περισσότερες εξίσου νόμιμες λύσεις, η δε τελική επιλογή εκ μέρους της Διοίκησης λαμβάνει χώρα κατ' ενάσκηση ουσιαστικής διακριτικής ευχέρειας, εμπριέχοντας το στοιχείο της άσκησης πολιτικής) και της «τεχνικής διακριτικής ευχέρειας» (ήτοι, της περίπτωσης στην οποία η Διοίκηση δρα βάσει τεχνικών εκτιμήσεων επιστημονικού χαρακτήρα, απολαμβάνοντας μόνον περιθωρίου εκτίμησης). Ο συγγραφέας αναδεικνύει προσπρόκοντως, με τη μέθοδο της συγκριτικής προσέγγισης και μέσω της σύνθεσης των επιμέρους συμπερασμάτων του μέρους αυτού, ότι, διά του ελέγχου της νομιμότητας της αιτιολογίας της ελεγχόμενης διοικητικής πράξης, της συνδρομής ή μη προδήλου σφάλματος, της υπέρβασης των άκρων ορίων της διακριτικής ευχέρειας της Διοίκησης, ή/και της στοιχειοθέτησης κατάχρησης εξουσίας, οι κατηγορίες αυτές διακριτικής ευχέρειας δεν διακρίνονται πάντοτε με συνέπεια εκ μέρους της νομολογίας.

Προσέτι, αναλύεται η σταδιακή μεταστροφή μεγάλου μέρους της νομολογίας από τη στάση αυτοπεριορισμού απέναντι στη διακριτική ευχέρεια της Διοίκησης (διά του δικαστικού ελέγχου τυχόν υπέρβασης των «άκρων ορίων» της διακριτικής ευχέρειας, ή/και στην περίπτωση διάπραξης «προδήλου σφάλματος»), στον βαθύτερο έλεγχο του τρόπου άσκησης της διακριτικής ευχέρειας, με βασικό εργαλείο τον έλεγχο τήρησης της αρχής της αναλογικότητας. Στη μελέτη περιλαμβάνονται, κατά περίπτωση, και ειδικότερες αναφορές στην τεχνική του διενεργούμενου δικαστικού ελέγχου, αναλόγως της εκδίκασης ενδίκου βοηθήματος ακυρωτικού ή αποζημιωτικού χαρακτήρα. Ειδική μνεία θα πρέπει να γίνει στην αναφορά του συγγραφέα στον «διαδικαστικής μορφής» έλεγχο τήρησης της αρχής της αναλογικότητας/“process-orientated review”, μεθοδολογία η οποία έχει χρησιμοποιηθεί (με ουσιώδεις διαφορές, όπως αναλύεται) ως όριο μεταξύ του αποτελεσματικού δικαστικού ελέγχου της διακριτικής ευχέρειας της Διοίκησης, και του σεβασμού της τεχνικής της κρίσης, τόσο από το Γερμανικό Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο (BVerfG), στην απόφαση Weiss (2020), και από το ΔΕΕ στην απόφαση Weiss (2017).

Το δεύτερο μέρος του βιβλίου κλείνει, εξειδικεύοντας περαιτέρω την έρευνα, με τη συγκριτική προσέγγιση και ανάλυση των ιδιαιτεροτήτων του δικαστικού ελέγχου των πράξεων άσκησης νομισματικής πολιτικής. Εν προκειμένω, ο συγγραφέας καταγράφει με πληρότητα και προσεγγίζει κριτικά τη διαχρονική νομολογία των δικαστηρίων (όχι μόνο των ανώτατων) των ΗΠΑ, του Ηνωμένου Βασιλείου και της Γερμανίας, αλλά και τις γενικές αρχές της νομολογίας του ΔΕΚ/ΔΕΕ, κατά τον έλεγχο των πράξεων και παραλείψεων της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας/ΕΚΤ, όταν αυτή δρα ως νομισματική αρχή. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η προσέγγιση και ανάλυση του τρόπου με τον οποίο το BVerfG έδειξε να αντιλαμβάνεται, διά της αποφάσεώς του της 5^{ης} Μαΐου

2020, τον τρόπο άσκησης του «διαδικαστικής μορφής» ελέγχου τήρησης της αρχής της αναλογικότητας, κατά τον έλεγχο πράξεων άσκησης μη συμβατικής νομισματικής πολιτικής. Έτσι, μεγάλο μέρος του έργου έχει αφιερωθεί στη δράση των κεντρικών τραπεζών, ειδικότερα όταν αυτές εφαρμόζουν νομισματική πολιτική.

Η κατανομή αυτή της ύλης του βιβλίου (ειδικότερα, η σταδιακή εξειδίκευση της έννοιας «πράξεις με αντικείμενο οικονομικής ρύθμισης», μέχρι την έννοια «πράξεις εφαρμογής της νομισματικής πολιτικής») δεν είναι αποτέλεσμα κάποιας προερχομένης επιλογής του συγγραφέως, αλλ' αντιθέτως, προϊόν ιεράρχησης των αποτελεσμάτων της έρευνας. Τούτο προκύπτει εναργώς από τις οικείες αναπτύξεις του βιβλίου, στις οποίες εξηγείται (και επιβεβαιώνεται από την παρατιθέμενη νομοθεσία και νομολογία) ότι η άσκηση (ειδικότερα, η εφαρμογή) της νομισματικής πολιτικής συγκεντρώνει χαρακτηριστικά που την καθιστούν ένα πολύ χαρακτηριστικό παράδειγμα διοικητικών πράξεων ευρείας διακριτικής ευχέρειας, οι οποίες επιβάλλεται, λόγω της ένταξής τους στον σκληρό πυρήνα της δημοσίας εξουσίας, να μπορούν να ελέγχονται αποτελεσματικά από τα δικαστήρια. Ενόψει του ως άνω περιεχομένου της, η ανάπτυξη του δευτέρου μέρους της μελέτης χαρακτηρίζεται από εντυπωσιακή ευρύτητα αντικειμένου αλλά και από αντίστοιχο διανοητικό βάθος.

Σε συνέχεια των τελευταίων, το τρίτο μέρος του βιβλίου περιλαμβάνει ανάλυση της νομολογίας του ΔΕΚ/ΔΕΕ η οποία έχει εκδοθεί στο πεδίο άσκησης της ενιαίας νομισματικής πολιτικής της Ευρωζώνης, εκ μέρους της πιο μοντέρνας, και ίσως της πιο ανεξάρτητης από τις σύγχρονες κεντρικές τράπεζες: της ΕΚΤ. Εισαγωγικά, παρατίθεται το κανονιστικό πλαίσιο που οριοθετεί την ανεξαρτησία της ΕΚΤ και των εθνικών κεντρικών τραπεζών που συναποτελούν το Ευρωσύστημα, και αναλύονται οι επιμέρους πτυχές του καθεστώτος αυτού. Στην κύρια ανάπτυξη του τρίτου μέρους, πέρα από τις ευρέως γνωστές και πολυσχολιασμένες αποφάσεις του ΔΕΕ *Pringle*, *Gauweiler* και *Weiss*, η υπό κρίση μελέτη έχει περιλάβει στο ερευνητικό της πεδίο και τρεις αναξιοποίητες ως τώρα από τη βιβλιογραφία αποφάσεις (συγκεκριμένα, τις αποφάσεις του Δικαστηρίου επί των Υποθέσεων C-19/03, C-359/05, και επί των συνεκδικασθεισών υποθέσεων C-422, 423/19), οι οποίες εμπλουτίζουν το αντικείμενο της έρευνας και αναδεικνύουν πολυσιχδώς επιμέρους τεχνικές πτυχές του, όπως της έννοιας του νομίμου χρήματος και της αρχής της ουδετερότητας κατά την άσκηση της νομισματικής πολιτικής. Έτσι, με την υπό κρίση μελέτη παρέχεται η δυνατότητα πλήρους εποπτείας της άσκησης νομισματικής πολιτικής εκ μέρους της ΕΚΤ, αλλά και των κεντρικών τραπεζών-μελών του Ευρωσυστήματος, αλλά και του δικαστικού ελέγχου των οικείων πράξεων, όχι μόνο στο πλαίσιο της άσκησης μη συμβατικής νομισματικής πολιτικής κατά τη διάρκεια της διεθνούς χρηματοπιστωτικής κρίσης της προηγούμενης δεκαετίας, αλλά και επί ζητημάτων τεχνικού χαρακτήρα (όπως ο τρόπος υπολογισμού επιβληθείσας φορολογίας κατά τη μετάβαση στο ενιαίο νόμισμα, ή η συμφωνία με το ενωσιακό δίκαιο εθνικής πρόβλεψης περί υποχρεωτικής εξόφλησης τέλους χωρίς τη χρήση μετρητών). Στο πλαίσιο αυτό, η ανάλυση περιλαμβάνει επαρκώς τόσο τα «μεγάλα», όσο και καθημερινά ζητήματα τεχνικού χαρακτήρα, παρέχοντας πλήρη εποπτεία του αντικειμένου της έρευνας.

Στα «συμπεράσματα» του βιβλίου, αναδεικνύεται κατ' αρχάς η σημασία του σεβασμού της ανεξαρτησίας των κεντρικών τραπεζών, συνδυαστικά με τον αποτελεσματικό δικαστικό έλεγχο των πράξεών τους, προς διαφύλαξη των δικαιωμάτων των αποδεκτών των πράξεων αυτών, αλλά και

των θεσμικών ισορροπιών της φιλελεύθερης δημοκρατίας. Ο συγγραφέας υποστηρίζει πειστικά, με επαρκή θεμελίωση επί των διαχρονικών και συγκριτικών πορισμάτων του βιβλίου, ότι ο «δικαστικής μορφής» έλεγχος της τήρησης της αρχής της αναλογικότητας/process-orientated review, όπως αυτός διενεργείται κατά τα βασικά του σημεία από το ΔΕΕ, αποτελεί το πλέον πρόσφορο μεθοδολογικά εργαλείο για την παράλληλη διαφύλαξη των ως άνω στόχων. Σχετικώς, υποστηρίζεται με επαρκή θεμελίωση ότι με τον τρόπο αυτό δύναται να διενεργείται βαθύς δικαστικός έλεγχος επί των πράξεων των κεντρικών τραπεζών –ακόμη κι όταν οι τελευταίες ασκούν νομισματική πολιτική–, χωρίς να φαλκιδεύεται η ανεξαρτησία τους. Περαιτέρω, στα «συμπεράσματα» του βιβλίου αναδεικνύεται η «υποκειμενική διάσταση» του δικαστικού ελέγχου· στο σημείο αυτό υποστηρίζεται ότι η κατά τα ως άνω άσκηση του δικαστικού ελέγχου απαιτεί, προϋούσης της οικονομικής επιστήμης, της πολυπλοκότητας της λειτουργίας των χρηματαγορών και της τεχνοκρατικής υπεροπλίας των κεντρικών τραπεζών, την εξειδίκευση των αρμόδιων δικαστικών λειτουργών, την ανάθεση των διαφορών της φύσης αυτής σε συγκεκριμένα τμήματα των ανωτάτων δικαστηρίων, και την εκμετάλλευση των δυνατοτήτων που παρέχει το ενωσιακό και τα εθνικά δίκαια ως προς τα αποδεικτικά μέσα και, ιδίως, τη χρησιμοποίηση τεχνικών εκθέσεων στη δίκη. Το επιχείρημα τεκμηριώνεται μέσα από συγκεκριμένες αναφορές στη νομοθεσία, τη νομολογία και τη βιβλιογραφία. Τέλος, ο συγγραφέας αναφέρεται στην υποχρέωση επικαιροποίησης των παραδοσιακών εννοιών του Διοικητικού Δικαίου που άπτονται του δικαστικού ελέγχου των διοικητικών πράξεων ευρείας διακριτικής ευχέρειας, υπό το πρίσμα ιδίως (και κατ' αναλογία) της προϊούσας εξέλιξης του Διεθνούς Χρηματοπιστωτικού Δικαίου. Η εξέλιξη αυτή οφείλει να λάβει χώρα, κατά τον συγγραφέα, δεδομένου του δικαιопλαστικού ρόλου της νομολογίας (ιδίως στο πλαίσιο του Διοικητικού Δικαίου), προς τον σκοπό της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας των πολιτών και της διατήρησης των θεσμικών ισορροπιών του δημοκρατικού πολιτεύματος.

Από τα επιμέρους κεφάλαια του βιβλίου, όπως τα εξαγόμενα συμπεράσματα αποτυπώνονται στην ομώνυμη κατακλείδα του έργου, προκύπτει, κατά πρώτον, ο διαχρονικός σεβασμός του νομοθέτη στην άσκηση της διακριτικής ευχέρειας της Διοίκησης: Χαρακτηριστικά παραδείγματα της στάσης αυτής, το «δόγμα Chevron» (κρατούν στη νομολογία του Ανωτάτου Δικαστηρίου των ΗΠΑ ήδη από το 1983) και οι κρίσεις της απόφασης *Maastricht* (1993) του ΒVerfG· και σε ειδικότερο επίπεδο, το ισχύον σε όλες τις έννομες τάξεις αναφοράς ιδιαίτερο πλαίσιο ευθύνης των ανεξάρτητων αρχών, ιδίως όσων ασκούν δραστηριότητες επί του χρηματοπιστωτικού τομέα, καθεστώς το οποίο φτάνει μέχρι και τον *ex lege* αποκλεισμό ολόκληρων κατηγοριών υποθέσεων από τον δικαστικό έλεγχο. Κατά δεύτερον, από την ανάπτυξη του βιβλίου προκύπτει ο σεβασμός των δικαστηρίων στην ως άνω επιλογή του νομοθέτη, αλλά και η σταδιακή επίταση του ασκούμενου δικαστικού ελέγχου, λόγω της εντονότερης ανάμιξης των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών στην άσκηση της δημόσιας πολιτικής (ιδίως, όσων εξ αυτών ασκούν αρμοδιότητές επί αντικειμένου οικονομικής ρύθμισης), και υπό το πρίσμα της διαφύλαξης των θεσμικών ισορροπιών της φιλελεύθερης δημοκρατίας [όπως τούτο αποτυπώνεται στο «δόγμα Meroni» της νομολογίας του ΔΕΕ, και των κριθέντων στην απόφαση *Gauweiler* του ΒVerfG (2016)]. Από τα αποτελέσματα της έρευνας συνάγεται ότι, στο πλαίσιο του ερευνητικού ενδιαφέροντος της μελέτης, και παρά τις διαφορές τους, οι ως άνω αντίθετες τάσεις συναντώνται σε τρία σημεία: (α) Στη θεώρηση των νομικών

εργαλείων (ιδίως της αρχής της αναλογικότητας, υπό το ειδικότερο πρίσμα του process oriented review) ως κατάλληλων, όσο και επαρκών, για τον έλεγχο ακόμη και των πλέον ιδιότυπων διοικητικών πράξεων ευρείας διακριτικής ευχέρειας, (β) στη συμφωνία επί του ότι οι ως άνω πράξεις (πρέπει να) ελέγχονται πλέον σε ικανό βάθος, και (γ) στην επιβεβαίωση του ρόλου του δικαστή ως του πλέον αποτελεσματικού veto player, έναντι της δράσης των διοικητικών αρχών που απολαμβάνουν ευρείας διακριτικής ευχέρειας, στο πλαίσιο της φιλελεύθερης δημοκρατίας.

Το σχολιαζόμενο έργο ερείδεται επί ιδιαίτερως εκτεταμένων αναφορών στο κοινοτικό (ήδη ενωσιακό) δίκαιο και σε λοιπά θεσμικά κείμενα της Ένωσης, στο δίκαιο των ΗΠΑ και του Ηνωμένου Βασιλείου, και επί εντοπισμένων πλην επαρκών αναφορών στο δίκαιο της Γερμανίας, της Γαλλίας, της Ιταλίας, της Ισπανίας, της Νορβηγίας, και της Σουηδίας, όπως και σε λοιπά θεσμικά κείμενα και διεθνείς ή διακρατικές συνθήκες. Περαιτέρω, το βιβλίο περιλαμβάνει ιδιαίτερως εκτεταμένες αναφορές στη νομολογία του ΔΕΚ/ΔΕΕ, του Γενικού Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (τ. Πρωτοδικείου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων), σε λοιπές δικαστικές και εισαγγελικές αποφάσεις, πράξεις και διατάξεις των ενωσιακών δικαιοδοτικών οργάνων, στη νομολογία του Ανώτατου Δικαστηρίου των ΗΠΑ, του Ηνωμένου Βασιλείου και λοιπών χωρών της Κοινοπολιτείας των Εθνών, του Ανώτατου Δικαστηρίου της Ισπανίας, του Συνταγματικού Δικαστηρίου και του Ανώτατου Ακυρωτικού Δικαστηρίου της Ιταλίας, του Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου και του Ομοσπονδιακού Διοικητικού Δικαστηρίου της Γερμανίας, του Συμβουλίου της Επικρατείας και του Συνταγματικού Συμβουλίου της Γαλλίας, αλλά και σε αποφάσεις κατώτερων δικαστηρίων ορισμένων από τις ως άνω έννομες τάξεις, ιδίως αυτής των ΗΠΑ, του Ηνωμένου Βασιλείου, και της Γερμανίας. Η αναφορά στη νομοθεσία και τη νομολογία λαμβάνει χώρα με αναφορές στις οικείες διαφοροποιήσεις που επήλθαν σε εκάστη έννομη τάξη προϊόντος του χρόνου αλλά και με συγκριτικές αναφορές μεταξύ των εννόμων τάξεων. Κατά τούτο, η ιστορική-εξελικτική και η συγκριτική ανάλυση των πρωτογενών πηγών είναι εντυπωσιακή. Ιδιαίτερα εκτεταμένη είναι και η αναφορά του συγγραφέως στις δευτερογενείς πηγές, ελληνικές και ξενόγλωσσες (ιδίως στην αγγλική γλώσσα και εντοπισμένα στη γερμανική, στη γαλλική και στην ιταλική γλώσσα). Τούτων δοθέντων, ο συγγραφέας κατορθώνει να συγκεντρώσει και να αξιοποιήσει επιτυχώς, σε αντιστοιχία με τη βασική δομή του σχολιαζόμενου βιβλίου, τόσο την κλασική βιβλιογραφία που άπτεται του «παραδοσιακού» Διοικητικού και Χρηματοπιστωτικού Δικαίου όσο και τις πλέον σύγχρονες (ως και τον χρόνο έκδοσης του έργου) σημαντικές δευτερογενείς πηγές.

Συμπερασματικά, το σχολιαζόμενο έργο προβαίνει στην εις βάθος ανάλυση του δικαστικού ελέγχου των διοικητικών πράξεων ευρείας διακριτικής ευχέρειας εν γένει, ειδικότερα των πράξεων με αντικείμενο οικονομικό και εν τέλει των πράξεων εφαρμογής της νομισματικής πολιτικής. Η ανάλυση αυτή, σημαντικού εύρους (λόγω της πληθώρας των εννόμων τάξεων αναφοράς), αλλά και βάθους (ως προς τον έλεγχο των πράξεων άσκησης νομισματικής πολιτικής, ιδίως διά του ελέγχου αναλογικότητας και ειδικώς στη νομολογία του ΔΕΚ/ΔΕΕ), λαμβάνει χώρα για πρώτη φορά στην ελληνική, αλλά και στη διεθνή, εξ όσων γνωρίζω, βιβλιογραφία. Ως εκ τούτου, η κρινόμενη μελέτη αποτελεί πρωτότυπη συμβολή και σημαντική προσθήκη στη βιβλιογραφία, πραγματευόμενη συνδυαστικά κλασικές θεματικές του Διοικητικού Δικαίου, υπό το πρίσμα και τα ερμηνευτικά εργαλεία σύγχρονων θεματικών του Δημοσίου Οικονομικού Δικαίου. □