

# e-ΠΟΛΙΤΕΙΑ

Ηλεκτρονικό Περιοδικό Δημοσίου Δικαίου

Τεύχος 14 • Απρίλιος-Ιούνιος 2025

## Μελέτες

- Η ποινική ευθύνη των Υπουργών και η αρχή της πολιτικής (κομματικής) αμεροληψίας: από το Σύνταγμα των σταθμίσεων στο Σύνταγμα των οριοθετήσεων
- Κοινωνικά δικαιώματα και κοινωνική δημοκρατία
- Διοικητικές όψεις της Πολιτικής Προστασίας
- Μια απόπειρα σημειακής προσέγγισης της σύγχρονης (πολιτικής) διαχείρισης στο πεδίο των δημόσιων συμβάσεων.
- Το δίκαιο της ανάγκης μέσα από συγκριτικά παραδείγματα: Γαλλία, Γερμανία, Ελλάδα
- Η αρχή της ίσης μεταχείρισης και η υποβολή ασυνήθιστα χαμηλής προσφοράς
- Φιλικότερη προς το περιβάλλον διαχείριση αστικών αποβλήτων. Ο ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης

## Συνταγματικό-Κοινοβουλευτικό Χρονικό

- Ιανουάριος-Μάρτιος 2025

## Σχόλια Νομολογίας

- «'Όχι μόνο δεν πλήττεται αλλά θάλπεται η συνταγματική τάξη!»! Σχόλιο στις αποφάσεις ΣτΕ 2046-7/2022, που αφορούν τη σύσταση των ομάδων προστασίας πανεπιστημιακών ιδρυμάτων (ΟΠΠΙ)
- Αναζητώντας την ισορροπία ανάμεσα στο δικαίωμα προστασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και την αποτελεσματικότητα των ποινικών ερευνών, υπό το πρίσμα της οδηγίας (ΕΕ) 2016/680. Σκέψεις με αφορμή την προδικαστική απόφαση C-548/21 του ΔΕΕ

## Βιβλιοκρισίες

- Ποιος είναι ο «Φύλακας του Συντάγματος»; Ο διάλογος Kelsen και Schmitt
- Οι αρχιτέκτονες του πολιτεύματος, από τις όχθες του Τάμεση στην πλατεία Συντάγματος



ΠΟΛΙΤΕΙΑ



**E-journal title:** e-ΠΟΛΙΤΕΙΑ

**Issue:** April 2025

Copyright © 2025 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, NKUA

**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

**Papastilianos 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: Απρίλιος 2025

Copyright © 2025 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 φωτοανατύπωση, 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  
**Κυρίσης 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  
**Τσιμάρας Κώστας**, Αναπληρωτής Καθηγητής European University Cyprus  
**Φορτσάκης Θεόδωρος**, Καθηγητής ΕΚΠΑ  
**Φουντεδάκη Πηνελόπη**, Καθηγήτρια Παντείου  
**Χρυσόγονος Κωνσταντίνος**, Καθηγητής ΑΠΘ

#### ΣΥΝΤΑΚΤΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

**Καραβοκώρης 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 14

ΕΚΔΟΤΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ.....181

## ΜΕΛΕΤΕΣ

- Η ΠΟΙΝΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ ΤΩΝ ΥΠΟΥΡΓΩΝ ΚΑΙ Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ (ΚΟΜΜΑΤΙΚΗΣ) ΑΜΕΡΟΛΗΨΙΑΣ: ΑΠΟ ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ ΤΩΝ ΣΤΑΘΜΙΣΕΩΝ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ ΤΩΝ ΟΡΙΟΘΕΤΗΣΕΩΝ.....182  
*Γιάννης Α. Τασόπουλος*
- ΚΟΙΝΩΝΙΚΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ.....206  
*Ακρίτας Καϊδατζής*
- ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΟΦΕΙΣ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ.....218  
*Παναγιώτης Καρκατσούλης-Θεοδώρα Μπλιούμη*
- ΜΙΑ ΑΠΟΠΕΙΡΑ ΣΗΜΕΙΑΚΗΣ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗΣ ΤΗΣ ΣΥΓΧΡΟΝΗΣ (ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ) ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΣΤΟ ΠΕΔΙΟ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ. ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ-ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΥ ΚΑΙ ΔΕΙΚΤΗ ΑΝΤΙΛΗΨΗΣ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ.....233  
*Παναγιώτης Δέγλερης*
- ΤΟ ΔΙΚΑΙΟ ΤΗΣ ΑΝΑΓΚΗΣ ΜΕΣΑ ΑΠΟ ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΑ ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑΤΑ: ΓΑΛΛΙΑ, ΓΕΡΜΑΝΙΑ, ΕΛΛΑΔΑ.....244  
*Γεώργιος Θ. Ζώης*
- Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΙΣΗΣ ΜΕΤΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΚΑΙ Η ΥΠΟΒΟΛΗ ΑΣΥΝΗΘΙΣΤΑ ΧΑΜΗΛΗΣ ΠΡΟΣΦΟΡΑΣ.....262  
*Μαρία Πετροπούλου*
- ΦΙΛΙΚΟΤΕΡΗ ΠΡΟΣ ΤΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΑΣΤΙΚΩΝ ΑΠΟΒΛΗΤΩΝ. Ο ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ.....275  
*Σταυρούλα Κουστένη*

**ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟ-ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΟ ΧΡΟΝΙΚΟ (ΙΑΝΟΥΑΡΙΟΣ-ΜΑΡΤΙΟΣ 2025)**.....292  
*Θανάσης Γ. Ξηρός*

## ΣΧΟΛΙΑ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΣ

- «ΟΧΙ ΜΟΝΟ ΔΕΝ ΠΛΗΤΤΕΤΑΙ ΑΛΛΑ ΘΑΛΠΕΤΑΙ Η ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΤΑΞΗ!» ΣΧΟΛΙΟ ΣΤΙΣ ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ ΣΤΕ 2046-7/2022, ΠΟΥ ΑΦΟΡΟΥΝ ΤΗ ΣΥΣΤΑΣΗ ΤΩΝ ΟΜΑΔΩΝ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΑΚΩΝ ΙΔΡΥΜΑΤΩΝ (ΟΠΠΙ).....313  
*Φίλιππος Βασιλόγιαννης*
- ΑΝΑΖΗΤΩΝΤΑΣ ΤΗΝ ΙΣΟΡΡΟΠΙΑ ΑΝΑΜΕΣΑ ΣΤΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΔΕΔΟΜΕΝΩΝ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ ΧΑΡΑΚΤΗΡΑ ΚΑΙ ΤΗΝ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ ΤΩΝ ΠΟΙΝΙΚΩΝ ΕΡΕΥΝΩΝ, ΥΠΟ ΤΟ ΠΡΙΣΜΑ ΤΗΣ ΟΔΗΓΙΑΣ (ΕΕ). 2016/680. ΣΚΕΨΕΙΣ ΜΕ ΑΦΟΡΜΗ ΤΗΝ ΠΡΟΔΙΚΑΣΤΙΚΗ ΑΠΟΦΑΣΗ C-548/21 ΤΟΥ ΔΕΕ.....331  
*Ε. Ντούρα*

## ΒΙΒΛΙΟΚΡΙΣΙΕΣ

- ΠΟΙΟΣ ΕΙΝΑΙ Ο «ΦΥΛΑΚΑΣ ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ»; Ο ΔΙΑΛΟΓΟΣ KELSEN ΚΑΙ SCHMITT.....341  
*Φίλιππος Κ. Βασιλόγιαννης*
- ΟΙ ΑΡΧΙΤΕΚΤΟΝΕΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΕΥΜΑΤΟΣ, ΑΠΟ ΤΙΣ ΟΧΘΕΣ ΤΟΥ ΤΑΜΕΣΗ ΣΤΗΝ ΠΛΑΤΕΙΑ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ.....348  
*Παναγιώτης Μαντζούφας*

## ΕΚΔΟΤΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ

Το δέκατο τέταρτο τεύχος του e-ΠΟΛΙΤΕΙΑ κυκλοφορεί με πλούσια ύλη στο πεδίο του δημοσίου δικαίου και συμβολές καταξιωμένων και νέων επιστημόνων σε επίκαιρα και κλασικά ζητήματα.

Στην ενότητα των Μελετών, ο Γ. Τασόπουλος γράφει για την ποινική ευθύνη των υπουργών και την αρχή της πολιτικής (κομματικής) αμεροληψίας, ο Α. Καϊδατζής για τα κοινωνικά δικαιώματα και την κοινωνική δημοκρατία, ο Π. Καρκατσούλης για τις διοικητικές όψεις της πολιτικής προστασίας, ο Π. Δέγλερης για τη σύγχρονη (πολιτική) διαχείριση των δημοσίων συμβάσεων, ο Γ. Ζώης για το δίκαιο της ανάγκης μέσα από συγκριτικά παραδείγματα, η Μ. Πετροπούλου για την αρχή της ίσης μεταχείρισης στις δημόσιες συμβάσεις και η Σ. Κουστένη για τον ρόλο της τοπικής αυτοδιοίκησης στη διαχείριση αστικών αποβλήτων.

Στη Νομολογία, ο Φ. Βασιλόγιαννης αναλύει τις αποφάσεις 2046 και 2047/2022 του ΣτΕ για την πανεπιστημιακή αστυνομία και η Ε. Ντούρα σχολιάζει την προδικαστική απόφαση C-548/21 του ΔΕΕ στο πεδίο της προστασίας προσωπικών δεδομένων.

Στις Βιβλιοκρισίες, ο Φ. Βασιλόγιαννης γράφει για τον διάλογο Χανς Κέλσεν-Καρλ Σμιτ ως προς τον φύλακα του Συντάγματος («Ποιος είναι ο «φύλακας του Συντάγματος;» μτφρ.-εισαγ. Ν. Βαγδούτης, Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου-Ίδρυμα Θεμιστοκλή και Δημήτρη Τσάτσου, εκδόσεις Παπαζήση, 2024) και ο Π. Μαντζούφας για το βιβλίο του Ν. Αλιβιζάτου «Οι αρχιτέκτονες του πολιτεύματος, Από τις όχθες του Τάμεση στην πλατεία Συντάγματος» (Μεταίχιμο, 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 Ιουλίου-Σεπτεμβρίου μέχρι τις 15 Ιουνίου 2025.

Καλή ανάγνωση!

Η Συντακτική Επιτροπή

# Η ΠΟΙΝΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ ΤΩΝ ΥΠΟΥΡΓΩΝ ΚΑΙ Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ (ΚΟΜΜΑΤΙΚΗΣ) ΑΜΕΡΟΛΗΨΙΑΣ: ΑΠΟ ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ ΤΩΝ ΣΤΑΘΜΙΣΕΩΝ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ ΤΩΝ ΟΡΙΟΘΕΤΗΣΕΩΝ

**Γιάννης Α. Τασόπουλος**  
Καθηγητής ΕΚΠΑ, Δικηγόρος

## ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η απόφαση του Ειδικού Δικαστηρίου 4/2023 διερευνά σε βάθος την ποινική ευθύνη των υπουργών από την άποψη της πολιτικής αμεροληψίας· αποσαφηνίζει τη σχέση πολιτικής σκοπιμότητας και αμεροληψίας, όπως η τελευταία οριοθετεί το κομματικό και κυβερνητικό συμφέρον του υπουργού. Στο ερώτημα: υπουργική ευθύνη για την τήρηση της πολιτικής αμεροληψίας με βάση την τυπική νομιμότητα ή την ευρύτερη έννοια των θεμελιωδών αρχών του Συντάγματος, της λαϊκής κυριαρχίας και του κράτους δικαίου, η απόφαση 4/2023 του Ειδικού Δικαστηρίου διευρύνει την έννοια της νομιμότητας.

## ABSTRACT

The decision of the Special Court 4/2023 explores in depth the criminal liability of ministers from the point of view of political impartiality; it clarifies the relationship between political expediency and impartiality, as the latter limits the party and governmental interest of the minister. On the question: ministerial responsibility to observe political impartiality based on formal legality or on the broader concept of the fundamental principles of the Constitution, popular sovereignty and the rule of law, the Special Court's judgment 4/2023 expands the concept of legality.

\* Η παρούσα μελέτη αποτελεί προδημοσίευση από τον Τιμητικό Τόμο για την Ομότιμη Καθηγήτρια κα Ευαγγελία Κουτούπα-Ρεγκάκου, το έργο της οποίας έχει συμβάλει σημαντικά στη διερεύνηση της αρχής της νομιμότητας. Η παρούσα μελέτη έχει ως αντικείμενο τη διεύρυνση της έννοιας της νομιμότητας, ώστε να ανταποκρίνεται στα δεδομένα του σύγχρονου συνταγματικού κράτους. Ευχαριστώ τον συνάδελφο Αν. Καθηγητή κ. Αθ. Τσεβά για τον γόνιμο διάλογο και τις εύστοχες παρατηρήσεις του κατά την προετοιμασία της μελέτης αυτής.

## ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η απόφαση του Ειδικού Δικαστηρίου 4/2023 είναι θεμελιώδης, επειδή αποτελεί την πρώτη στη χώρα μας, η οποία διερευνά σε βάθος την ποινική ευθύνη των υπουργών από την άποψη της πολιτικής (κομματικής) αμεροληψίας<sup>1</sup> αλλά έχει και αξιοσημείωτο συγκριτικό ενδιαφέρον<sup>2</sup>. Η απόφαση αποσαφηνίζει τη σχέση πολιτικής σκοπιμότητας και αμεροληψίας, όπως η τελευταία οριοθετεί το κομματικό και κυβερνητικό συμφέρον του υπουργού, ως θεσμικού φορέα δημόσιας εξουσίας.

Το Ειδικό Δικαστήριο δεν διστάζει να απαντήσει με θάρρος και σαφές σκεπτικό στο ερώτημα αρχής: υπουργική ευθύνη για την τήρηση της πολιτικής αμεροληψίας με βάση την τυπική νομιμότητα ή την ευρύτερη έννοια των θεμελιωδών αρχών του Συντάγματος, της λαϊκής κυριαρχίας και του κράτους δικαίου;

Αυτό είναι το δίλημμα: θα μείνει η ευθύνη των υπουργών, κατά πλάσμα δικαίου –στο όνομα της ασφάλειας δικαίου– στο στάδιο της τυπικής νομιμότητας, η οποία χαρακτηρίζει το «κράτος του νόμου», όπου η αμεροληψία του νόμου αρκεί ως εγγύηση για την αμεροληψία της διοίκησης από τον κομματικό έλεγχο, επειδή η εκτελεστική εξουσία διακρίνεται από τη νομοθετική και δεσμεύεται από την αρχή της νομιμότητας; Ή θα προσαρμοστεί ο θεσμός της ποινικής ευθύνης των υπουργών στα δεδομένα του «συνταγματικού κράτους», όπου είναι δεδομένη η ουσιαστική σύγκυση της κυβέρνησης με τη Βουλή, ενόψει ιδίως των μονοκομματικών κυβερνήσεων που σχηματίζονται κατά κανόνα στην Ελλάδα<sup>3</sup>;

Η απόφαση 4/2023 του Ειδικού Δικαστηρίου διευρύνει την έννοια της νομιμότητας, προς την κατεύθυνση της κατάφασης συνταγματικών οριοθετήσεων και αντίστοιχων δεσμεύσεων των υπουργών, οι οποίες βαίνουν πέρα από την προβληματική της ακυρωτικής διοικητικής δίκης και το δεδικασμένο για το κριθέν διοικητικής φύσης ζήτημα στο πλαίσιο του διοικητικού δικονομικού δικαίου<sup>4</sup>. Η συνταγματική υποχρέωση του υπουργού δεν εξαντλείται στη νομιμότητα των διοικητικών πράξεων που εκδίδει· έχει ποινική ευθύνη για παράβαση καθήκοντος, κατ' άρθρ. 259 ΠΚ, όταν παραβιάζει τη συνυφασμένη με τα καθήκοντά του αρχή της πολιτικής (κομματικής) αμεροληψίας. Η διεύρυνση αυτή είναι ομαλή και εύλογη. Όπως διακρίνεται σαφώς η μη ελεγχόμενη ακυρωτικά σκοπιμότητα της διοικητικής δράσης, από την κομματική και αθέμιτη σκοπιμότητα, η οποία είναι

<sup>1</sup> Βλ. αναλυτικά για την προβληματική αυτή, Γ. Τασόπουλο, *Η Λαϊκή Κυριαρχία και η πρόκληση της αμεροληψίας*, 2014, σελ. 387-420.

<sup>2</sup> Βλ. λ.χ. για το Ηνωμένο Βασίλειο, [Guidance. Ministerial Code](#), (updated 06.112024). The Seven Principles of Public Life, c. Objectivity: *Holders of public office must act and take decisions impartially, fairly and on merit, using the best evidence and without discrimination or bias. Report on the Relationship Between Political and Criminal Ministerial Responsibility*. Adopted by the Venice Commission at its 94th Plenary Session (Venice, 8-9 March 2013) 102, 19. Βλ. από την άποψη της διακυβέρνησης υπό το φως της πολιτικοποίησης σε συστήματα που ακολουθούν το αγγλικό πρότυπο, P. Aucoin, *New political governance in Westminster systems: Impartial public administration and management performance at risk*, Governance 25.02.2012, σελ. 177-199. Βλ. για την ευρύτητα και τον ουσιαστικό (σε αντιδιαστολή προς τον φορμαλιστικό και τυπικό) χαρακτήρα των παραβάσεων που αποτέλεσαν ιστορικά και συνιστούν σήμερα χαρακτηριστικές περιπτώσεις εμπόπτουσες στην έννοια του impeachment στις ΗΠΑ, C. Sunstein, *Impeachment. A Citizen Guide*, 2017, σελ. 37, 119.

<sup>3</sup> Βλ. I. Tassopoulos, *Constitutional Perspectives on the Impartiality of Law*, Romanian Journal of Comparative Law, 11 (1) 2020, pp. 13-53, Διαθέσιμο σε [SSRN](#).

<sup>4</sup> Βλ. Ευ. Κουτούπα-Ρεγκάκου, *Το δεδικασμένο των αποφάσεων των Διοικητικών Δικαστηρίων*, 2002, σελ. 160.

παράνομη, επειδή λειτουργεί μεροληπτικά<sup>5</sup>, έτσι και στο πλαίσιο της ποινικής ευθύνης ισχύει η ίδια λογική της διάκρισης της πολιτικής σκοπιμότητας από την κομματική μεροληψία.

Τα συμφραζόμενα του προηγούμενου ερωτήματος αφορούν την εξωθεσμική αντίληψη της πολιτικής σκοπιμότητας με βάση το δίκαιο της ανάγκης, τον σεβασμό της δημόσιας σφαίρας και την προστασία του πλουραλισμού της όπου εκδηλώνεται ο κίνδυνος ποιοτικής υποβάθμισης της δημόσιας σφαίρας μέσα από την αλλοίωση του δημόσιου χαρακτήρα της και τη νόθευση του πλουραλισμού της εξαιτίας της κομματικής μεροληψίας<sup>6</sup>.

Η απάντηση του Ειδικού Δικαστηρίου είναι ομόφωνη υπέρ της ουσιαστικής ευθύνης των υπουργών για την τήρηση της πολιτικής (κομματικής) αμεροληψίας που απαιτεί το Σύνταγμα. Στο πλαίσιο της απάντησης αυτής, το Ειδικό Δικαστήριο προβαίνει σε θεμελιώδεις και καθοριστικές παραδοχές για συμπαρομαρτούντα κρίσιμα ζητήματα, για το δίκαιο της ανάγκης, τη φύση της *Ανεξάρτητης Αρχής* ως *θεσμικού αντιβάρου* της εξουσίας και ως *φύλακα του Συντάγματος*, ειδικότερα δε σύμφωνα με το άρθρο 15 παρ. 2 Σ. του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης ως εγγυητή της πολυφωνίας και της αμεροληψίας της δημόσιας σφαίρας.

Από την απόφαση του Ειδικού Δικαστηρίου προκύπτει η απάντηση της δικαιοσύνης στο αίτημα της πολιτικής εξουσίας να αναγνωρισθεί συνταγματικά η επικράτηση του *Συντάγματος των πολιτικών σταθμίσεων*, οι οποίες ελέγχονται δικαστικά μόνον οριακά, όταν υπάρχει παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας<sup>7</sup> στον περιορισμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων από τον νόμο. Το Ειδικό Δικαστήριο απορρίπτει την άποψη αυτή ομόφωνα. Η απόφασή του ξεκαθαρίζει ότι μπορεί η ποινική δίωξη των υπουργών να εξαρτάται από την απόφαση της Βουλής (άρθ. 86 Σ.)<sup>8</sup>, η οποία είναι σε τελευταία ανάλυση πολιτική, αλλά επιταγή του Συντάγματος είναι η αρχή της πολιτικής (κομματικής) αμεροληψίας, η οποία δεσμεύει τους υπουργούς κατά την άσκηση των καθηκόντων τους και είναι δικαστικά πλήρως ελέγξιμη, με βάση τις αποδείξεις που συγκεντρώνονται για τις μη τυπικές, πολιτικές πράξεις και συνεννοήσεις των υπουργών, εφόσον είναι αθέμιτες και επίμεμπτες από την άποψη του σεβασμού της αρχής της πολιτικής (κομματικής) αμεροληψίας. *Με την έννοια αυτή, η απόφαση σηματοδοτεί το πέρασμα από το Σύνταγμα των σταθμίσεων στο Σύνταγμα των οριοθετήσεων.*

## I. ΣΥΝΤΟΜΟ ΙΣΤΟΡΙΚΟ

Βάσει του ν. 4339/2015 τον διαγωνισμό για τις τηλεοπτικές άδειες κατ' άρθρο 15 παρ. 2 Σ. προκήρυσσε και διεξήγαγε το ΕΣΡ<sup>9</sup>. Ειδικά όμως για την πρώτη εφαρμογή του νόμου, η αρμοδιότητα

<sup>5</sup> Βλ. ΣτΕ Ολομ. 413/2011· ΑΠ 1550/2002· Γ. Τασόπουλος, *Λαϊκή Κυριαρχία*, ό.π., σελ. 410-413.

<sup>6</sup> Βλ. κατωτέρω μέρος 2. Βλ. σημ. 1.

<sup>7</sup> Άρθρο 25 παρ. 1 Σ.

<sup>8</sup> Χ. Μυλωνόπουλος/Φ. Σπυρόπουλος, *Το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 86 Συντ.*, διαθέσιμο στο [link](#): Κ. Μποτόπουλος, «Άρθρο 86», σε: Σπ. Βλαχόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Ι. Τασόπουλος, *Σύνταγμα. Ερμηνεία κατ' άρθρο*, 2024, σελ. 1092· Ευ. Βενιζέλος, *Το Αναθεωρητικό Κεκτημένο. Το συνταγματικό φαινόμενο στον 21ο αιώνα και η εισφορά της αναθεώρησης του 2001, 2002*, σελ. 285 επ· Δ. Πρωτοπαπάς, «Επισκόπηση της νομοθεσίας για την "Ποινική Ευθύνη Υπουργών"», σε: Χ. Ανθόπουλος κ.ά. (επιμ.), *Η θεωρία της συνταγματικής πράξης*, 2024, σελ. 621.

<sup>9</sup> Άρθρο 279. Άρθρο 2, παρ. 6 «Η διαδικασία της αδειοδότησης των παρόχων περιεχομένου μέσω δημοπρασίας διεξάγεται με την έκδοση προκήρυξης από το ΕΣΡ, σύμφωνα με τους όρους του παρόντος. Προκηρύξεις από το ΕΣΡ είναι δυνατόν να εκδίδονται ξεχωριστά ανά κατηγορία αδειών».



μεταβιβάστηκε από το ΕΣΡ στον Υπουργό, εξαιτίας της αδυναμίας των πολιτικών δυνάμεων, των κομμάτων της Βουλής, να συμφωνήσουν στην αυξημένη πλειοψηφία των 4/5 που απαιτούσε το άρθρο 101Α Σ.<sup>10</sup> Η μεταβίβαση των αρμοδιοτήτων από το ΕΣΡ στον Υπουργό δικαιολογήθηκε από ένα εξαιρετικό γεγονός (αδυναμία συμφωνίας των κομμάτων για τα μέλη του ΕΣΡ) και υπό την έννοια αυτή ο Υπουργός ασκούσε «δάνειες» αρμοδιότητες, τις οποίες κανονικά ο νόμος ανέθετε στο ΕΣΡ, σύμφωνα και με το άρθρο 15 παρ. 2 Σ. Η υπουργική αυτή απόφαση ακυρώθηκε από την Ολομέλεια του ΣτΕ (95/2017) με το σκεπτικό ότι:

*«19. [...] Η σχετική δε με την χορήγηση των εν λόγω αδειών αρμοδιότητα του ΕΣΡ δεν έγκειται απλώς στην τυπική έκδοση της τελικής πράξεως χορηγήσεως της άδειας, μετά από διαδικασία που έχει διενεργήσει άλλο όργανο, που δεν έχει τα εχέγγρα του ΕΣΡ, και υπό προϋποθέσεις που το άλλο αυτό όργανο έχει καθορίσει μονομερώς χωρίς καμία σύμπραξη με το ΕΣΡ, αλλά περιλαμβάνει και όλη την διαδικασία η οποία θα καταλήξει στην χορήγηση της άδειας. Και τούτο διότι η ανάγκη οργάνωσης των ραδιοτηλεοπτικών μέσων κατά τρόπο που να εξασφαλίζει την αντικειμενικότητα, την αμεροληψία και την πολυφωνία και να αποτρέπει κυβερνητικές και γενικότερα μονομερείς επιρροές που μπορεί να επηρεάσουν τους όρους του πολιτικού ανταγωνισμού με τον έλεγχο της διαμορφώσεως της κοινής γνώμης, ανακύπτει ήδη στο στάδιο χορηγήσεως των αδειών, κατά το οποίο καθορίζεται ποιοι σταθμοί θα λειτουργήσουν στο μέλλον [...]».*

Η δίκη στο Ειδικό Δικαστήριο συνδέεται με μία αστική διαφορά μεταξύ ιδιωτών, με αντικείμενο τα 3.000.000 ευρώ της εγγυητικής επιστολής που είχαν επιστραφεί μετά από την ακυρωτική απόφαση του ΣτΕ σε μία από τις υπερθεματίστριες εταιρείες του διαγωνισμού για τις τηλεοπτικές άδειες, ο οποίος έπρεπε να επαναληφθεί.

Στο πλαίσιο της υπόθεσης αυτής για την τύχη των 3.000.000 ευρώ της εγγύησης, ο υπεύθυνος της εταιρείας που είχε καταβάλει και εισπράξει την επιστραφείσα εγγύηση κατηγορήσε τον Υπουργό του ΣΥΡΙΖΑ κ. Νίκο Παππά<sup>11</sup> για το κακούργημα της δωροληψίας πολιτικού αξιωματούχου και για το πλημμέλημα της παράβασης καθήκοντος, μεταξύ άλλων κατηγοριών. Ο ισχυρισμός που προβλήθηκε από την καταγγέλλουσα πλευρά ήταν ότι τα χρήματα της εγγύησης της είχαν δοθεί προκειμένου να συμμετάσχει στον διαγωνισμό με σκοπό να λάβει μία τηλεοπτική άδεια που θα ήλεγχε το τότε κυβερνών κόμμα, εν συνεχεία δε τα χρήματα αυτά δόθηκαν για τη χρηματοδότηση φιλοκυβερνητικής εφημερίδας. Η Νέα Δημοκρατία κατέθεσε τον Μάρτιο του 2021 πρόταση σύστασης Ειδικής Κοινοβουλευτικής Επιτροπής για τη διενέργεια προκαταρκτικής εξέτασης σύμφω-

<sup>10</sup> Βλ. ν. 4367/2016 (ΦΕΚ Α' 19/15.2.2016), άρθρο 2Α. Με την απόφαση του Υπουργού Επικρατείας αριθ. 4297/01.03.2016 (ΦΕΚ Β' 518/01.03.2016) μεταβιβάστηκαν επιμέρους αρμοδιότητες της διαδικασίας του διαγωνισμού για τη χορήγηση τεσσάρων αδειών ψηφιακής τηλεοπτικής εκπομπής εθνικής εμβέλειας.

<sup>11</sup> Σε σχέση με τις ποινικές αποφάσεις του Ειδικού Δικαστηρίου του άρθρου 86 Σ. που αφορούν την ευθύνη των υπουργών δεν τίθεται ζήτημα προσωπικών δεδομένων, επειδή αυτές είναι δημόσιες και αφορούν εξ ορισμού δημόσια πρόσωπα, φορείς της πολιτικής εξουσίας, οι δε αποφάσεις εμπίπτουν στον σκληρό πυρήνα της ελευθερίας του λόγου και της ελευθερίας του Τύπου, δηλαδή την άσκηση της κυβερνητικής εξουσίας. Ως εκ τούτου, η δημοσιότητα επιβάλλεται για χάρη του δημοκρατικού πολιτεύματος και για την πληροφόρηση της κοινής γνώμης. Πέραν αυτών, οι αποφάσεις αυτές είναι μέρος της πολιτικής ιστορίας και των κοινοβουλευτικών θεσμών της χώρας μας, ενώ ο κριτικός επιστημονικός σχολιασμός τους προϋποθέτει την αναφορά των προσώπων για τη διερεύνηση του νομικοπολιτικού ρόλου τους.

να με το άρθρο 86 Σ. και τον ν. 3126/2003 περί ευθύνης υπουργών, για τα δύο ως άνω εγκλήματα (κακούργημα και πλημμέλημα). Τον Μάρτιο του 2021 η Βουλή υπερψήφισε την πρόταση της Νέας Δημοκρατίας για τη σύσταση προανακριτικής επιτροπής για το εν λόγω αδίκημα. Η προανακριτική επιτροπή διατήρησε μόνο την κατηγορία για την παράβαση καθήκοντος, δηλαδή για το πλημμέλημα. Ο τ. υπουργός Ν. Παππάς αρνήθηκε κάθε εμπλοκή του ιδίου και της κυβέρνησης ΣΥΡΙΖΑ στις σχέσεις μεταξύ των δύο ιδιωτών που οδήγησαν στην κατάθεση του ποσού της εγγύησης, η οποία και επεστράφη τελικώς, για να αποτελέσει το ένδικο αντικείμενο της ιδιωτικής τους διαφοράς<sup>12</sup>. Τον Ιούλιο του 2021 η Βουλή αποφάσισε κατά πλειοψηφία την παραπομπή του τ. υπουργού στο Ειδικό Δικαστήριο για το αδίκημα της παράβασης καθήκοντος.

Αξίζει να σημειωθεί μία σημαντική πτυχή της υπόθεσης, σχετική με την κατηγορία που αποδόθηκε στον τ. υπουργό. Η εγγύηση του υπερθεματιστή ο οποίος προέβη στην καταγγελία κατά του τ. υπουργού κατέπεσε χωρίς να δοθεί παράταση στην προθεσμία καταβολής των δόσεων ή αύξηση του αριθμού τους για να ευνοηθεί ο εν λόγω διαγωνιζόμενος, ενώ δεν προέκυψε ότι παραβιάστηκε κατά τη διαγωνιστική διαδικασία η αρχή της ίσης μεταχείρισης των συμμετεχόντων. Ο διαγωνισμός επιχείρησε να βάλει τάξη στο τηλεοπτικό τοπίο, ολοκληρώθηκε και απέφερε στο ελληνικό δημόσιο 250 εκατομμύρια ευρώ για δέκα χρόνια. Από την άποψη αυτή, με εξαίρεση την αντισυνταγματική μεταφορά της αρμοδιότητας από το ΕΣΡ στον υπουργό, λόγω της αδυναμίας νόμιμης συγκρότησης του ΕΣΡ, το τυπικό νομικό πλαίσιο της διαδικασίας εξελίχθηκε κανονικά<sup>13</sup>.

## II. ΤΟ ΔΙΛΗΜΜΑ ΤΗΣ ΥΠΟΘΕΣΗΣ: ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ ΤΩΝ ΣΤΑΘΜΙΣΕΩΝ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ ΤΩΝ ΟΡΙΟΘΕΤΗΣΕΩΝ

Ο ν. 3126/2003 περί ευθύνης υπουργών σε εκτέλεση του άρθρου 86 Σ. προβλέπει ότι πλημμέληματα ή κακούργηματα, που τελούνται από υπουργό, κατά την άσκηση των καθηκόντων του, εκδικάζονται από το Ειδικό Δικαστήριο.

Δεν εξειδικεύονται με σκοπό να τυποποιηθούν ειδικά τα ποινικά αδικήματα που μπορεί να διαπράξει ένας υπουργός. Το πλημμέλημα της παράβασης καθήκοντος του άρθρου 259 ΠΚ αποτελεί γενική ρύθμιση που καλύπτει και την υπουργική ευθύνη (άρθρο 2 παρ. 3 ν. 3126/2003). Σύμφωνα με πάγια νομολογία παράβαση καθήκοντος μπορεί να υπάρχει και επί διακριτικής ευχέρειας<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Βλ. σχετικά για το ιστορικό της υπόθεσης και για τα επιχειρήματα που συνοψίζουν τη θέση της πλευράς του Ν. Παππά, το βιβλίο του ιδίου (με πρόλογο Αλ. Τσίπρα), *Μ.Μ.Ε. την άδειά σας*, 2023, κεφ. 6, Προανακριτική Επιτροπή, σελ. 141, και ιδίως για τη σύνοψη των επιχειρημάτων του, σελ. 147-154 και Παράρτημα, Ομιλία στη συζήτηση του πορίσματος της προανακριτικής (14.7.2021), σελ. 279.

<sup>13</sup> Βλ. *ibidem*, σελ. 152.

<sup>14</sup> Βλ. ΑΠ 443/2023 (ΠΚ) «Ως εκ τούτου, αξιόποιο χαρακτήρα, κατά το άρθρο 259 του ΠΚ, ενέχουν μόνον οι παραβάσεις συγκεκριμένων υπηρεσιακών καθηκόντων κατά την άσκηση υπηρεσιακής δραστηριότητας. Έτσι, αξιόποινη είναι η ελεγχόμενη πράξη (ενέργεια ή παράλειψη) του υπαλλήλου μόνον αν συνιστά (θετικά ή αποθετικά) έκφραση πολιτειακής βούλησης και άσκηση κρατικής εξουσίας μέσα στον κύκλο των δημόσιων υποθέσεων. Αν κατά την άσκηση των καθηκόντων του υπαλλήλου υπάρχει πεδίο διακριτικής ευχέρειας αυτού, η παράβαση μπορεί να συντελεστεί και με κακή χρήση της διακριτικής εξουσίας, την υπέρβαση, δηλαδή, των ακραίων ορίων της διακριτικής εξουσίας, τα οποία επιβάλλουν οι αρχές της υπεροχής του δημόσιου συμφέροντος, της χρηστής διοίκησης, της καλής πίστεως, της αμεροληψίας της διοίκησης, της ισότητας και της εξυπηρέτησης του σκοπού του νόμου ή με την κατάχρηση εξουσίας, η οποία υπάρχει στην περίπτωση που, αν και δεν παραβιάζεται κάποια διάταξη νόμου, η πράξη ασκείται για την εξυπηρέτηση σκοπού

Η προβληματική που αναπτύχθηκε έθεσε το εξής δίλημμα: Μία δυνατότητα είναι να μην διευρυνθεί η έννοια της ποινικής ευθύνης προς την κατεύθυνση συμπερίληψης στοιχείων που εμπιπτουν κατ' αρχήν στην πολιτική ευθύνη, αλλά δεν συνδέονται με διοικητικές πράξεις και μάλιστα υποκείμενες σε έλεγχο νομιμότητας και ακύρωση από τα δικαστήρια, δηλαδή εκτελεστές διοικητικές πράξεις που συνιστούν άσκηση δημόσιας εξουσίας. Η εκδοχή αυτή θα άφηνε εκτός του ποινικού ελέγχου όλο το πεδίο των προπαρασκευαστικών ενεργειών, πράξεων ή επαφών της εκτελεστικής εξουσίας (κυβέρνησης και διοίκησης), εφόσον δεν καταλήξουν σε εκτελεστές διοικητικές πράξεις· οπότε τότε οι μη εκτελεστές διοικητικές πράξεις και ενέργειες μπορεί να έχουν σημασία για την απόδοση της πολιτικής ευθύνης, αλλά όχι για το ποινικό άδικο και τον καταλογισμό, το υποκειμενικό στοιχείο του δόλου του κατηγορουμένου. Ήταν η άποψη που υποστήριξε η υπεράσπιση του υπουργού στη δίκη του Ειδικού Δικαστηρίου, με επιχειρήματα που εκτείνονταν από την πολιτικοποίηση της ποινικής δίκης για την ευθύνη των υπουργών, μέχρι την ανασφάλεια δικαίου που θα είχε κάθε υπουργός από τις επαφές και μόνον με τους διάφορους παράγοντες της οικονομικής και πολιτικής ζωής της χώρας.

Αν όμως επιλεγόταν η διεύρυνση του πεδίου της υπουργικής ευθύνης, για παράβαση καθήκοντος, πέρα από τις εκτελεστές διοικητικές πράξεις, τότε στην ίδια οπτική, η συνακόλουθη πολιτικοποίηση της υπόθεσης άλλαζε και τα κριτήρια και το όργανο που θα έκρινε την ενοχή, δεδομένης της πολιτική της διάστασης σε τελική ανάλυση: αρμόδιο όργανο είναι το εκλογικό σώμα για την πολιτική αποδοκιμασία και τη νομική κύρωση της απώλειας της εξουσίας που εμπεριέχει η εκλογική ήττα. Στο ασαφές και ρευστό σύνορο της ποινικής και της πολιτικής ευθύνης, η ετυμολογία που τελικώς βαραίνει είναι μάλλον αυτή της λαϊκής ψήφου, παρά εκείνη που ακούγεται στην αίθουσα του δικαστηρίου<sup>15</sup>.

---

*καταδήλως ξένου προς το σκοπό, στον οποίο απέβλεψε ο νόμος, όταν, δηλαδή, είναι απόρροια ελατηρίων και κινήτρων που καταδήλως αποβλέπουν στην εξυπηρέτηση σκοπού άλλου από εκείνον του νόμου. Τα ακραία όρια της διακριτικής εξουσίας του υπαλλήλου δεν προκαθορίζονται γενικώς, αλλά κρίνονται σε κάθε περίπτωση από το δικαστήριο ανάλογα με τις ειδικές συνθήκες της συγκεκριμένης πράξης του υπαλλήλου. Από τα ανωτέρω συνάγεται, ότι για την ορθή εφαρμογή της ως άνω ποινικής διάταξης πρέπει να καθορίζεται στην απόφαση, εκτός των άλλων, και ποιο είναι και από πού προκύπτει το καθήκον του υπαλλήλου, το οποίο αυτός από πρόθεση παραβίασε (ΑΠ 445/2019, ΑΠ 122/2022, ΑΠ 1575/2013)». Βλ. ομοίως και ΑΠ 5/2021 ΑΠ 1334/2018.*

Βλ. ΑΠ 528/2021 (ΠΚ) «Παράνομο όφελος, κατά την έννοια του άρθρου 259 του ΠΚ, είναι κάθε όφελος, το οποίο επιδιώκεται με παράβαση καθήκοντος πρόσφορη να οδηγήσει στην πραγμάτωσή του και το οποίο, ως εκ τούτου, θίγει την υπηρεσιακή χρηστότητα και καθαρότητα (ΑΠ 541/2017). Για να συντρέχει ο ανωτέρω σκοπός παράνομης ωφέλειας ή βλάβης πρέπει, όχι μόνο η βούληση του δράστη να κατατείνει προς αυτόν, αλλά και η συμπεριφορά του, όπως αναπτύσσεται, να μπορεί αντικειμενικά να οδηγήσει στην επίτευξή του, αφού ο όρος «με σκοπό να προσπορίσει στον εαυτό του ή σε άλλον παράνομο όφελος ή για να βλάψει το κράτος ή κάποιον άλλον» λογικά σημαίνει, ότι η πράξη, όπως επιχειρείται από το δράστη, μπορεί να οδηγήσει στην απόκτηση παράνομου οφέλους ή στην πρόκληση βλάβης τρίτου (αντικειμενικό στοιχείο) και επί πλέον ότι η βούληση του δράστη κατευθύνεται στην απόκτηση του οφέλους ή στην πρόκληση της βλάβης (υποκειμενικό στοιχείο). Έτσι, μεταξύ της πράξης και του σκοπού οφέλους ή βλάβης πρέπει να υπάρχει τέτοια αιτιώδης σχέση, ώστε η πράξη της παράβασης καθήκοντος να είναι είτε ο αποκλειστικός τρόπος είτε ο πρόσφορος τρόπος περιποίησης του σκοπούμενου οφέλους ή της βλάβης. Τέτοια προσφορότητα υπάρχει, δηλαδή, όταν η ωφέλεια ή η βλάβη, που επιδιώκει ο δράστης, μπορεί να πραγματοποιηθεί μόνο με την παράβαση του συγκεκριμένου καθήκοντος ή και με την παράβαση αυτού (ΑΠ 457/2017, ΑΠ 1029/2016, ΑΠ 1324/2015)».

<sup>15</sup> Βλ. Ν. Παππά, Μ.Μ.Ε., ό.π., σελ. 160, «Οι αποφάσεις των δικαστηρίων στη δημοκρατία μας είναι εφαρμοστέες. Ο σεβασμός τους είναι το ζητούμενο. Κερδίζεται και δεν επιβάλλεται. Υπάρχουν αποφάσεις που κλονίζουν την εμπιστοσύνη

Στην ίδια ως άνω λογική, η δικαστική εξουσία είναι αρμόδια για τα αυστηρά τυποποιημένα νομικά ζητήματα, όχι όμως για ευρύτερες πολιτικές κρίσεις και εκτιμήσεις, οι οποίες στην προκειμένη περίπτωση δεν ήταν σωστό να περιοριστούν στο γεγονός και μόνο των παρεμβάσεων του υπουργού υπέρ της δημιουργίας τηλεοπτικών μέσων που θα υποστήριζαν το κυβερνών κόμμα, αλλά έπρεπε να επεκταθούν και στο γεγονός ότι ο νόμος έβαζε σε τάξη το πεδίο της ιδιωτικής τηλεόρασης, έφερνε χρήματα στο δημόσιο ταμείο, ενώ δεν έγινε καμία κίνηση για να ευνοηθεί με φωτογραφικές διατάξεις ο ευνοούμενος της κυβέρνησης. Η επιβράβευση ή αποδοκιμασία της μιας ή της άλλης προεχόντως πτυχής βασίζεται στην πολιτική κρίση και εκτίμηση του πολιτικού σώματος και όχι των δικαστών<sup>16</sup>. Η στάθμιση για το στοιχείο που βαρύνει τελικά, είναι πολιτική και όχι νομική, κατά την άποψη αυτή.

Ο αντίλογος ήταν σαφής: το ανωτέρω δίλημμα δεν τίθεται με σωστούς όρους, ή μάλλον τίθεται σε λάθος βάση. Το βαθύτερο και πιο κρίσιμο ζήτημα αφορά τη φύση της νομικής δέσμευσης που θέτει το Σύνταγμα και ο νόμος στον υπουργό. Διότι ναι μεν ισχύει και πρέπει να γίνεται σεβαστή στο έπακρο η αυστηρότητα και η τυπικότητα του ποινικού δικαίου, ως εγγύηση του φιλελεύθερου χαρακτήρα του, αλλά η αντικειμενική υπόσταση του εγκλήματος της παράβασης καθήκοντος παραπέμπει στα καθήκοντα της υπηρεσίας. Η αρχή της νομιμότητας «δεν μπορεί να καμφθεί προς εξυπηρέτηση πολιτικών ενεργειών του υπουργού, κατ' επίκληση της πολιτικής του ιδιότητας, διότι αυτή υποχωρεί, κατά την άσκηση των καθηκόντων του ως διοικητικού οργάνου»<sup>17</sup>. «Ο υπουργός, ως μονοπρόσωπο διοικητικό όργανο, υπόκειται και στην απορρέουσα από το Σύνταγμα γενική αρχή της αμεροληψίας που εκφράζει στο σύγχρονο δημοκρατικό πολίτευμα την αξία ότι ο ασκών νομιμοποιημένη εξουσία πρέπει να είναι και να φαίνεται, κατά την άσκηση των καθηκόντων του, απαλλαγμένος από κάθε επιρροή, η οποία νοθεύει την κρίση του, κατά την άσκηση της εξουσίας του, επί τη βλάβη ή ωφελεία του ενδιαφερόμενου προσώπου και, συνάμα, εμπνέει εμπιστοσύνη ότι οι ενέργειές του διασφαλίζουν το δημόσιο συμφέρον»<sup>18</sup>. Αποδοκιμάζεται η συμπεριφορά υπουργού ο οποίος ενεργούσε «[δ]ιακατεχόμενος [...] από αίσθημα υπεροχής και κυριαρχίας, χωρίς επίγνωση των σοβαρών

---

του λαού στη δικαιοσύνη και άλλες αποφάσεις που σφυρηλατούν αυτή την εμπιστοσύνη. Η συγκεκριμένη απόφαση ήταν καταφανώς σε μεγάλη απόσταση από το κοινό περί δικαίου αίσθημα. Ήταν όμως σε τεράστια απόσταση και από όσα συνέβησαν στο ακροατήριο. Όπως ανέφερα και εισαγωγικά, η αντιπαράθεση γύρω από την αδειοδότηση των τηλεοπτικών σταθμών αφορούσε και αφορά το ερώτημα ένα οι πλούσιοι συμπολίτες θα πληρώνουν τους φόρους και θα τηρούν το Σύνταγμα. Σε αυτό το ερώτημα δεν θα απαντήσει και δεν δύναται να απαντήσει κανένα δικαστήριο. Σε αυτό το ερώτημα θα απαντήσει ο ελληνικός λαός δια της ψήφου του. Άλλωστε όλες οι εξουσίες πηγάζουν από αυτόν».

<sup>16</sup> Βλ. Ν. Παππά, Μ.Μ.Ε., ό.π., σελ. 154-155: «Είναι η πρώτη φορά στην ελληνική κοινοβουλευτική ιστορία που συγκροτήθηκε Ειδικό Δικαστήριο αποτελούμενο από 21 Ανώτατους Δικαστικούς (Αρεοπαγίτες και Δικαστές του Συμβουλίου της Επικρατείας) και Εισαγγελικούς Λειτουργούς, προκειμένου να εκδικάσει μια υπόθεση πλημμελήματος. [...] Με άλλα λόγια, είναι η πρώτη φορά που ένα Ειδικό Δικαστήριο εκλήθη να αποφασίσει εάν η είσπραξη για το ελληνικό Δημόσιο εκατοντάδων εκατομμυρίων ευρώ και η εφαρμογή της νομιμότητας ήταν παράνομες πράξεις ή έγιναν με παράνομο τρόπο».

<sup>17</sup> Βλ. Πρακτικά και Αποφάσεις Ειδικού Δικαστηρίου άρθ. 86 § 4 του Συντάγματος και άρθρου 13 § 1 ν. 3126/2003. Αρ. Απόφ.: 1, 2, 3/2022 Αρ. Απόφ.: 1, 2, 3, 4/2023. Δημόσιες συνεδριάσεις των 18 και 30 Νοεμβρίου 2022, 2, 7, 14, 16 και 21 Δεκεμβρίου 2022, 12, 13, 18, 19, 20 και 25 Ιανουαρίου 2023 και 6, 10, 14, 19 και 24 Φεβρουαρίου 2023. Εδώ, βλ. Ειδ.Δικ. επ.πρ. 4/2023, σελ. 2190. Στο κείμενο που παραθέτει αποσπάσματα της απόφασης 4/2023, η έμφαση (πλάγια γράμματα) είναι δική μου.

<sup>18</sup> Ibidem, σελ. 2190-2191.

επιπτώσεων των ενεργειών του στο δημόσιο συμφέρον, το οποίο υποτίθεται ότι υπηρετούσε, ως κρατικός λειτουργός, κατέχων το ύψιστο αξίωμα του υπουργού, υπό την επίφαση της τηρήσεως του νόμου [...] και της δι' αυτού επιβολής της νομιμότητας [...]»<sup>19</sup>.

Ο υπουργός έχει «υποχρέωση, ως εκ της ως άνω ιδιότητάς του, να ασκεί τις εξουσίες που του είχαν ανατεθεί με αντικειμενικότητα και αμεροληψία, προς όφελος όλου του Ελληνικού λαού, αδιακρίτως πολιτικών ή κομματικών πεποιθήσεων και επιλογών και όχι (προς όφελος) ενός μόνον κόμματος ή συγκεκριμένων προσώπων και προς βλάβη άλλων [...]»<sup>20</sup>.

Το δίλημμα μεταξύ των δύο απόψεων για την οριοθέτηση της ποινικής ευθύνης των υπουργών πηγαίνει πολύ πέρα από την ευθύνη του α' ή του β' υπουργού. Αφορά τη διάκριση των εξουσιών και την ανάγκη να μην υπάρχει σύγχυση και απροσδιοριστία μεταξύ της πολιτικής και της ποινικής ευθύνης.

## 1.

### III. ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ ΤΩΝ ΣΤΑΘΜΙΣΕΩΝ ΚΑΙ Η ΤΥΠΙΚΗ ΑΝΤΙΛΗΨΗ ΤΗΣ ΠΑΡΑΒΑΣΗΣ ΚΑΘΗΚΟΝΤΟΣ

Η πολιτική ευθύνη δεν μπορεί να ποινικοποιείται ούτε η ποινική ευθύνη να πολιτικοποιείται, γιατί αυτό βλάπτει τόσο την πολιτική όσο και τη δικαστική εξουσία· αντίκειται τόσο στη δημοκρατική αρχή όσο και στην αρχή του κράτους δικαίου. Αν δεν διακρίνονται ευκρινώς, οι δίκες γίνονται πολιτικές δίκες: ό,τι χειρότερο για το κράτος δικαίου, την ασφάλεια δικαίου, την αμεροληψία και την κομματική ουδετερότητα της δικαιοσύνης. Αυτό το σκεπτικό και η αντίστοιχη επιχειρηματολογία θέτουν ένα πάρα πολύ σαφές και σοβαρό αντεπιχείρημα στη λογική που θέλει να ρευστοποιήσει ή να σχετικοποιήσει υπερβολικά τα κριτήρια διάκρισης της ποινικής και της πολιτικής ευθύνης, κατά την εφαρμογή του άρθρου 86 Σ. και επομένως στις δίκες περί ευθύνης των υπουργών. Κρίσιμη λοιπόν είναι η έννοια της πράξης. Αυτή θα νοηθεί ως εκτελεστή διοικητική πράξη ή ευρύτερα; Και αν είναι να νοηθεί ευρύτερα, πώς θα εξασφαλιστεί η ασφάλεια δικαίου;

Κατά την άποψη της υπεράσπισης του υπουργού η ουσιαστική διαφορά της ποινικής από την πολιτική ευθύνη εντοπίζεται στο ότι η ποινική ευθύνη αφορά τις τυπικές πράξεις που συνδέονται με τα καθήκοντα του υπουργού. Μάλιστα η εκτελεστικότητα των πράξεων, έτσι ώστε να είναι παραδεκτώς προσβλητές με αίτηση ακύρωσης, κατά τον έλεγχο νομιμότητας στο πλαίσιο της γενικής αρμοδιότητας του ΣτΕ, παρέχει ένα ίσως οριακά αμφισβητούμενο αλλά πάντως επί της αρχής σαφώς καθορισμένο κριτήριο διάκρισης της πολιτικής από την ποινική ευθύνη.

Τα ανωτέρω δεδομένα τονίστηκαν στην απαλλακτική εισήγηση<sup>21</sup> της Εισαγγελέως στο Ειδικό Δικαστήριο<sup>22</sup>, η οποία τόνισε ότι:

«Μεγαλύτερη δε απόδειξη εξάλλου ότι η διαδικασία του διαγωνισμού λειτούργησε χωρίς καμία βοήθεια υπέρ της εταιρείας [...] είναι ότι τελικά δεν κατέστη δυνατή η λήψη της άδειας από αυτήν και

<sup>19</sup> Ibidem, σελ. 2282.

<sup>20</sup> Ibidem, σελ. 2325.

<sup>21</sup> Βλ. Ibidem, σελ. 304.

<sup>22</sup> Βλ. Ibidem, σελ. 305.

καταρρίπτεται έτσι το θεμέλιο της κατηγορίας. [...] Εδώ θεωρώ ότι θα έπρεπε να σταματήσουμε την έρευνα για τη διάπραξη της αξιόποινης πράξης της παράβασης καθήκοντος εκ μέρους του κατηγορουμένου Νικολάου Παππά. Η διερεύνηση της παράβασης καθήκοντος αφορά και μόνο [το] αν στην άσκηση των αρμοδιοτήτων του κατηγορουμένου Νικολάου Παππά, σύμφωνα με τις επιταγές και τους ορισμούς του σχετικού νόμου, τηρήθηκαν όλες οι τυπικές διαδικασίες και δεν προέβη ως υπεύθυνος και αρμόδιος υπουργός για τη διεξαγωγή του διαγωνισμού για τηλεοπτικές άδειες σε καμία ενέργεια που να θέτει σε αμφιβολία τη νομιμότητα και τη χρηστή διεξαγωγή της διαδικασίας του διαγωνισμού. Οποιαδήποτε άλλη αναφερόμενη δραστηριότητα του κατηγορουμένου Νικολάου Παππά, που να μην έχει άμεση σχέση με τις ενέργειές του και μέσα στα πλαίσια των καθηκόντων του και ως αρμοδίου υπουργού με τον διαγωνισμό και τη διαδικασία αυτού, είναι εκτός ποινικού ενδιαφέροντος για τη διερεύνηση του ποινικού αδικήματος του άρθρ. 259 του Ποινικού Κώδικα περί παράβαση καθήκοντος».

Σε άλλο σημείο της απαλλακτικής εισαγγελικής πρότασης σχολιάστηκε η διαχωριστική γραμμή που διαφοροποιεί την πολιτική δραστηριότητα που γεννά πολιτική ευθύνη από την αξιόποινη συμπεριφορά ως εξής:

«...Πρέπει [...] να λάβουμε υπόψη όχι μόνον την ελληνική αλλά και ευρωπαϊκή και διεθνή πραγματικότητα στη διαχείριση των πολιτικών πραγμάτων από πολιτικούς και σε καθένα πρόσωπο που ασκεί κρατική εξουσία. Υπάρχει επικοινωνία, όχι για κοινωνικούς μόνο λόγους, αλλά για θέματα που έχουν σχέση μ' αυτές τις αρμοδιότητες και τα χαρτοφυλάκια. Και λόγω της θέσης τους επηρεάζουν με τις συλλογικές ή ατομικές αποφάσεις την εξέλιξη πολλών δραστηριοτήτων σε κάθε τομέα. Επικοινωνούν πρωθυπουργοί, υπουργοί με επιχειρηματίες, γενικά με φορείς οικονομικών, κοινωνικών και άλλων συμφερόντων. [...] κανένα όριο δεν ξεπεράστηκε [...] και ο κατηγορούμενος Παππάς με αυτήν την πεποίθησή του ενήργησε ότι δεν ξεπερνάει την κόκκινη γραμμή [...] Ο οποίος, όπως προέκυψε, τήρησε αυστηρά, απαραβίαστα τους όρους, δεν ευνόησε κανέναν, δεν έκανε χατίρι σε κανέναν, ούτε στον γνωστό του [...]»<sup>23</sup>.

#### IV. Η ΑΝΤΙΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ ΤΗΣ ΜΕΤΑΒΙΒΑΣΗΣ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ ΚΑΙ ΟΙ ΣΥΝΕΠΕΙΕΣ ΤΗΣ

Μία ιδιαίτερη πτυχή της υπόθεσης αφορούσε την αντισυνταγματικότητα του νόμου με τον οποίο μεταβιβάστηκαν στον υπουργό οι αρμοδιότητες της διεξαγωγής του διαγωνισμού. Η αντισυνταγματικότητα της μεταβίβασης της αρμοδιότητας από το ΕΣΡ στον υπουργό για τον επίμαχο διαγωνισμό των αδειών, η οποία κρίθηκε με την απόφαση ΣτΕ Ολομ. 95/2017, όπως ήδη σημειώθηκε, οδήγησε στην πιο προωθημένη γραμμή της τυπικής επιχειρηματολογίας αναφορικά με την ποινική ευθύνη των υπουργών. Προβλήθηκε λοιπόν από την υπεράσπιση του υπουργού το επιχείρημα ότι, αφού η διάταξη επί της οποίας βασιζόταν η αρμοδιότητά του κρίθηκε αντισυνταγματική, έπεται ότι αυτή ακυρώνεται εξ υπαρχής (ex tunc) για κάθε σκοπό του δικαίου, λογίζεται δε ως μηδέποτε ισχύουσα. Αποτέλεσμα είναι το άτοπο ο υπουργός να ευθύνεται για παράβαση καθήκοντων τα οποία δεν είχε κατά νόμο αποκτήσει ποτέ! Μετά από την ακύρωση αναβιώνουν τα νομικά δεδομένα που υπήρχαν πριν από την αναρμόδια μεταβίβαση της αρμοδιότητας διενέργειας του

<sup>23</sup> Βλ. Ibidem, σελ. 314.

διαγωνισμού, δηλαδή η αρμοδιότητα του ΕΣΡ. Από την κρίση του ΣτΕ παράγεται δεδικασμένο. Το δεδικασμένο δεσμεύει για το διοικητικής φύσης κριθέν ζήτημα και τον Άρειο Πάγο, ως ποινικό δικαστήριο, και το Ειδικό Δικαστήριο του άρθρου 86 Σ. (ΑΠ 1015/1977 ΝοΒ 1979, σελ. 1300)<sup>24</sup>. Ο υπουργός λοιπόν δεν μπορούσε να είναι ενεργητικό υποκείμενο του εγκλήματος της παράβασης καθήκοντος, γιατί προϋποτίθεται η καθ' ύλην αρμοδιότητά του, την οποία δεν είχε εν προκειμένω (αντισυνταγματικότητα της μεταβίβασης)<sup>25</sup>.

Η ανωτέρω επιχειρηματολογία αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα συλλογιστικής που παράσεται σε παράδοξες θέσεις κάτω από τη φαινομενική λογική αναγκαιότητα του δόγματος ότι ο αντισυνταγματικός νόμος θεωρείται ότι δεν ίσχυσε ποτέ, τα δε αποτελέσματά του ανατρέπονται εξ υπαρχής (*void ab initio*)<sup>26</sup>. Αλλά η λογική αυτή διαστρεβλώνει την πραγματικότητα, τη νομική και την πολιτική, κατά πλάσμα δικαίου, το οποίο όμως εν προκειμένω δεν συνάδει με τους σκοπούς του δικαίου. Αν ένας υπουργός ασκήσει την αρμοδιότητα της νομοθετικής πρωτοβουλίας με τρόπο αντισυνταγματικό, η παράβαση καθήκοντος μπορεί να έγκειται σε αυτόν ακριβώς τον ελαττωματικό τρόπο που άσκησε την αρμοδιότητά του<sup>27</sup>.

Η αντισυνταγματικότητα, εάν βέβαια συντρέχουν και οι υπόλοιπες προϋποθέσεις του άρθρου 259 ΠΚ, δεν απαλλάσσει από την ευθύνη του υπουργού, αλλά μπορεί να αποτελεί τον κύριο και βασικό λόγο της ευθύνης αυτής, η οποία δεν αποκλείεται να αφορά τη μεταβίβαση της αρμοδιότητας, πάντως όμως τον τρόπο άσκησής της. Αρμοδιότητα και ουσία ελέγχονται και κρίνονται σύμφωνα με το Σύνταγμα. Η παράβαση καθήκοντος ενδέχεται να αφορά τη μία, την άλλη ή αμφότερες τις πτυχές των συνταγματικών αρμοδιοτήτων του υπουργού (νομοθετική πρωτοβουλία, πράξεις του ως πολιτικού προϊσταμένου των υπηρεσιών του υπουργείου).

Το κρίσιμο ερώτημα είναι αν ο υπουργός παραβίασε συγκεκριμένα υπηρεσιακά καθήκοντα που είχε εκ του Συντάγματος, ευθυνόμενος για αντισυνταγματικές πράξεις ή παραλείψεις. Τέτοια ενδέχεται να είναι και η πρόταση νόμου, ως αυτοτελής αρμοδιότητα, κρινόμενη ανεξάρτητα από την τελική ψήφιση ή απόρριψη του νόμου από τη Βουλή. Αυτό το συμπέρασμα συνάδει πλήρως και με τη συνταγματική, νομικοπολιτική πραγματικότητα, επειδή ο υπουργός στην πραγματικότητα έχει, όπως τονίστηκε κατά επανάληψη στη δίκη, «το μαχαίρι και το πεπόνι»<sup>28</sup>, εφόσον η συμπαγής

<sup>24</sup> Βλ. Ευ. Κουτούπα-Ρεγκάκου, *Το δεδικασμένο*, ό.π., σελ. 56.

<sup>25</sup> Βλ. επ. πρ. Ειδ. Δικ., ό.π., σελ. 2074-2078, σελ. 2081.

<sup>26</sup> Βλ. αναλυτικά Ι. Tassopoulos, *The Void Ab Initio Theory in Comparative Perspective: J Marshall, H Kelsen, and Beyond*, ICL Journal vol. 17, 3/2023, σελ. 213-232, διαθέσιμο στο [link](#) (ανοικτής πρόσβασης).

<sup>27</sup> Σύμφωνα με τον ν. 4622/2019, για το επιτελικό κράτος, άρθ. 13 παρ. 1: «Οι Υπουργοί έχουν τις ακόλουθες αρμοδιότητες: (α) προϊστανται του συνόλου των υπηρεσιών που υπάγονται στο Υπουργείο τους, συντονίζουν, εποπτεύουν και ελέγχουν τη δράση τους, καθώς και τη δράση των δημοσίων υπαλλήλων και λειτουργών που υπάγονται σε αυτούς, βάσει των αρμοδιοτήτων που είναι ανατεθειμένες σε αυτό από τις κείμενες διατάξεις, (β) εποπτεύουν και συντονίζουν τις ενέργειες των διορισμένων στο Υπουργείο τους Υφυπουργών, (γ) ασκούν, σύμφωνα με το Σύνταγμα και τον Κανονισμό της Βουλής, τη νομοθετική πρωτοβουλία σε θέματα της αρμοδιότητάς τους και στο πλαίσιο του ρυθμιστικού προγραμματισμού της Κυβέρνησης, (δ) προτείνουν την έκδοση των κατ' εξουσιοδότηση νόμου κανονιστικών και των αναγκαίων για την εκτέλεση των νόμων Διαταγμάτων της αρμοδιότητάς τους και εκδίδουν κανονιστικές πράξεις κατ' εξουσιοδότηση νόμου, (ε) ασκούν κάθε άλλη αρμοδιότητα που τους παρέχει το Σύνταγμα και ο νόμος ή τους αναθέτει ο Πρωθυπουργός».

<sup>28</sup> «Ο υπουργός για να το πούμε απλά έχει και το μαχαίρι και το πεπόνι και αν θέλει να περάσει μία κοινοβουλευτική ρύθμιση μπορεί να το κάνει. Αλλά δεν αυξάνει τις δόσεις, ούτε δίνει παράταση για την εγγυητική επιστολή» (σελ. 2062-63).

κομματική κοινοβουλευτική πλειοψηφία ψηφίζει αναντίρρητα τα νομοσχέδια της κυβέρνησης ή τις τροπολογίες του υπουργού.

Στη συγκεκριμένη περίπτωση, το Ειδικό Δικαστήριο διαχώρισε πλήρως το ζήτημα της παράβασης καθήκοντος από το θέμα της συνταγματικότητας της μεταβίβασης της αρμοδιότητας με μία μακροσκελή παρενθετική σκέψη: «χωρίς να ενδιαφέρει το παρόν ποινικό Δικαστήριο η ορθότητα, η νομιμότητα, η σκοπιμότητα του νόμου τούτου –πολλώ δε μάλλον, οι πολιτικές αντιπαραθέσεις, που εκδηλώθηκαν κατά την ψήφισή του ή μετά την ισχύ του, οι οποίες ουδόλως απασχόλησαν την αποδεικτική διαδικασία ή επηρέασαν την κρίση του Δικαστηρίου τούτου, που περιορίστηκε, αποκλειστικώς και μόνον, στο στενό πλαίσιο της ενδελεχούς έρευνας της βασιμότητας ή μη της κατηγορίας, που αποδόθηκε σε αμφοτέρους τους κατηγορούμενους– καθώς και η αντισυνταγματικότητα διατάξεων αυτού, που ελέγχθηκαν αρμοδίως από την Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας, με σειρά αποφάσεων του, όπως εκτίθεται, διηγηματικώς, ανωτέρω».

Η αναρμοδιότητα δεν αναιρεί το φάσμα των συνταγματικών καθηκόντων του υπουργού. Το Δικαστήριο εστίασε στην ουσιαστική παραβίαση των υποχρεώσεων που είχε με βάση το καθήκον πολιτικής (κομματικής) αμεροληψίας. Αυτές συγκροτούσαν ένα ανεξάρτητο, κρίσιμο πεδίο που αφορούσε την ουσία των υπουργικών καθηκόντων, όπως αυτά ασκήθηκαν από τον υπουργό σε όλο το εύρος των υπουργικών αρμοδιοτήτων και εξουσιών και όχι μόνο αναφορικά με τις διοικητικές πράξεις του επίμαχου διαγωνισμού. Σε τελική ανάλυση, αυτό που δικαιολογεί τη δίκη ενός υπουργού στο Ειδικό Δικαστήριο, για ένα πλημμέλημα όπως η παράβαση καθήκοντος, πρέπει να θίγει τον πυρήνα της συνταγματικής εξουσίας του υπουργού και την καρδιά των καθηκόντων του. Πρέπει να ασκεί επιρροή στη λειτουργία του πολιτεύματος και την μακροπρόθεσμη εξέλιξή του, ώστε η απόφαση του Ειδικού Δικαστηρίου, αφ' εαυτής σημαντική και θεσμικά βαρυσήμαντη, να αποτελεί τομή και να αντιμετωπίζει ζητήματα αρχής. Η πολιτική αμεροληψία, στο πεδίο της ιδιωτικής τηλεόρασης και του τύπου, θέτει ακριβώς τέτοια θεμελιώδη ζητήματα αρχής και το Ειδικό Δικαστήριο διατύπωσε για πρώτη φορά στη χώρα μια ολοκληρωμένη ανάλυση για τη σχέση πολιτικής εξουσίας και πολιτικής αμεροληψίας, καθώς και για τα ακραία όρια της ανεκτής από το Σύνταγμα κομματικής αμεροληψίας, ιδιαίτερα στο πεδίο των ΜΜΕ και του Τύπου.

## **V. ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ ΤΩΝ ΟΡΙΟΘΕΤΗΣΕΩΝ: Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΑΜΕΡΟΛΗΨΙΑΣ ΕΠΙΔΕΧΕΤΑΙ ΔΙΚΑΣΤΙΚΗ ΕΚΤΙΜΗΣΗ. Η ΔΙΕΥΡΥΜΕΝΗ ΕΝΝΟΙΑ ΤΗΣ ΠΡΑΞΗΣ «ΥΠΟ ΤΟΝ ΜΑΝΔΥΑ ΤΗΣ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ». ΤΟ ΜΕΤΡΟ ΑΠΟΔΕΙΞΗΣ**

Το βασικό ερώτημα είναι εάν συνταγματικές αρχές όπως η αρχή της αμεροληψίας μπορούν να εξειδικευτούν σε συγκεκριμένες τυπικές και παραδειγματικές συμπεριφορές οι οποίες, με τη σειρά τους, συγκροτούν επαγωγικά τον πυρήνα της. Αυτό έχει σημασία για τις ανάγκες του άρθρου 7 παρ. 1 Σ. το οποίο επιβάλλει η ποινική απαγόρευση να αφορά ορισμένη πράξη. Πρέπει να διακρίνουμε εδώ το Σύνταγμα (και το συνταγματικό δίκαιο) των σταθμίσεων, από εκείνο των οριοθετήσεων.

Η στάθμιση του νόμου μεταξύ του δημοσίου συμφέροντος και των ιδιωτικών συμφερόντων, από την άποψη της συνταγματικότητάς του, αν λόγου χάρη με βάση την αρχή της αναλογικότητας υπήρχαν λιγότερο περιοριστικά μέσα ώστε οι συνέπειες του νόμου να είναι ηπιότερες χωρίς να θιγεί η αποτελεσματικότητά του, δεν είναι κατ' αρχήν πρόσφορη για παράβαση καθήκοντος, με



εξαίρεση τα ακραία όρια της διακριτικής ευχέρειας<sup>29</sup>. Η κρίση της στάθμισης κινείται στα όρια του εύλογου και το εύλογο εκτιμάται και κρίνεται με διαβαθμίσεις οι οποίες δεν πληρούν την προϋπόθεση της παράβασης συγκεκριμένων υπηρεσιακών καθηκόντων. Δεν χρειάζεται να σκεφτεί κανείς ακραίες και υπερβολικές περιπτώσεις όπου η ισορροπία είναι εξ αρχής κατάφωρα παραβιασμένη ώστε να μην τίθεται καν θέμα αναλογικότητας. Τέτοιες εξαιρέσεις δεν ανατρέπουν τον κανόνα ότι η μη αναλογικότητα του νόμου δεν συνιστά κατ' αρχήν παράβαση καθήκοντος του προτείνοντος υπουργού<sup>30</sup>. Αυτό δεν σημαίνει ότι υπάρχει μία διάκριση μεταξύ αρχών και κανόνων<sup>31</sup>, η οποία καθιστά τις αρχές απρόσφορες για παράβαση καθήκοντος.

Η αρχή της αμεροληψίας εντάσσεται σαφώς στο *Σύνταγμα των οριοθετήσεων*. Η εύνοια, η χαριστική συμπεριφορά, το σχέδιο για τον κυβερνητικό έλεγχο των Μ.Μ.Ε. δεν αποτελούν ζητήματα που σταθμίζονται στη ζυγαριά, όπως λ.χ. η δίκαιη ισορροπία ανάμεσα σε δύο δικαιώματα, την ελευθερία της πληροφόρησης με την ιδιωτική ζωή ή τα προσωπικά δεδομένα, ή το δημόσιο συμφέρον για την προστασία του περιβάλλοντος με την ιδιοκτησία. Το αυστηρό Σύνταγμα περιλαμβάνει κανόνες δικαίου και αρχές που ισοδυναμούν με αυτούς, από λειτουργική άποψη, επειδή πληρούν το κριτήριο του *προϋφιστάμενου*, του *ισχύοντος θετικού δικαίου*, το οποίο είναι σαφές, αν και όχι απαραίτητα ρητό, για τους ασκούντες την εξουσία, επιβάλλοντας ή απαγορεύοντας ορισμένη, δεδομένη, συμπεριφορά: *τη μεροληψία, σε αντιδιαστολή προς την αμεροληψία*.

Η αμφιβολία βέβαια εντοπίζεται εδώ. Τί επιβάλλει το Σύνταγμα και η αρχή της αμεροληψίας στον υπουργό, τη στιγμή μάλιστα που κατά κανόνα είναι και πολιτικός, με δεδομένο τον στόχο να κερδίσει τις εκλογές και να επανεκλεγεί; Η διάκριση δικαίου και πολιτικής στην πράξη μπορεί να μην είναι σαφής· υπάρχει μία γκρίζα ζώνη αναφορικά με τη φύση της συναλλαγής, στη λογική της διαπλοκής. Δεν χρειάζεται να έχει η συναλλαγή δεδομένο αντικείμενο, αλλά να αφορά «χάρη» που μπορεί να εξαργυρωθεί στο μέλλον. Υπό την έννοια αυτή δεν υπάρχει πράξη τελεσθείσα που ταξινομείται με σαφήνεια στη μία ή στην άλλη κατηγορία. Υπάρχει πιθανώς αλληλοκατανόηση, σιωπηρή «συμφωνία κυρίων», των συναλλασσόμενων. Μπορεί η αρχή της πολιτικής αμεροληψίας να αποτελέσει αντικείμενο της ποινικής δίκης για την πολιτική ευθύνη του υπουργού ή αντίθετα εντάσσεται μέσα στο γενικό πλαίσιο της πολιτικής δράσης, με συνέπεια να είναι ανεπίδεκτη δικαστικής εκτίμησης, ενόψει μάλιστα της τυπικότητας της ποινικής δίκης;

Η ομόφωνη απάντηση του Ειδικού Δικαστηρίου είναι ευθεία και άμεση, χωρίς υπεκφυγή ή μισόλογα. Το σκεπτικό της περιοριστικής νομοτυπικής άποψης για την ποινική ευθύνη του υπουργού σε σχέση με την παράβαση καθήκοντος, το οποίο την εξαντλούσε κατ' εξοχήν στις εκτελεστές διοικητικές πράξεις, αφήνοντας εκτός του πεδίου αυτού τις πολιτικές ενέργειες, απορρίφθηκε κατηγορηματικά:

*«Κατά την άποψη, που το Δικαστήριο τούτο υιοθετεί ως ορθότερη, η έννοια του όρου πράξη, 'κατά την άσκηση των καθηκόντων' του υπουργού, στο δίκαιο της υπουργικής ευθύνης, πρέπει να ερμηνευθεί με το εύρος που επιβάλλει η λειτουργία ενός σύγχρονου κοινοβουλευτικού πολιτεύματος, την*

<sup>29</sup> Βλ. ανωτέρω.

<sup>30</sup> Βλ. επ. π. Ειδ. Δικ., σελ. 2043, ανάπτυξη συνηγόρων υπεράσπισης.

<sup>31</sup> Βλ. R. Dworkin, *Taking Rights Seriously*, 1977, σελ. 36-40.

οποία ο υπουργός οφείλει, στα πλαίσια των αρμοδιοτήτων του, να υπηρετεί με νόμιμες ενέργειες, με αποφυγή αθέμιτων πράξεων, που συνιστούν υπονόμηση των θεσμών, υπό την επίφαση άσκησης κυβερνητικής πολιτικής. Ως τέτοια πράξη, λοιπόν, δεν νοείται μόνον αυτή, που συνιστά εκδήλωση της λειτουργικής αρμοδιότητας, υπό την έννοια της *stricto sensu* άσκησης των υπουργικών αρμοδιοτήτων (π.χ. υπογραφή υπουργικών αποφάσεων, έκδοση διοικητικών ή κυβερνητικών πράξεων από τον Υπουργό ως μονοπρόσωπο ή ως μέλος συλλογικού οργάνου κ.λπ.), αλλά και οι πράξεις (ενέργειες ή παραλείψεις), που διατελούν σε εσωτερική συνάφεια με την εκτέλεση των υπουργικών αρμοδιοτήτων ή διαπράττονται προς διευκόλυνση της ασκήσεως, μεταγενέστερα, συγκεκριμένης αρμοδιότητας, ακόμη δε και οι υλικές ενέργειες ή παραλείψεις, που συνάπτονται κατά λογικό τρόπο και την έννοια του δικαίου, με αυτήν, καταλαμβάνουν δε όλο το φάσμα των ένομων ενεργειών, που διαπράττονται στα πλαίσια της υπουργικής ιδιότητας και συνάπτονται με αυτήν και την ισχύ, που αυτή εμπεριέχει (Απόφαση Ειδικού Δικαστηρίου<sup>1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10/2015</sup>)»<sup>32</sup>.

Η διάκριση της πολιτικής από την ποινική απαξία είναι σαφής, σε σχέση με την αρχή της πολιτικής (κομματικής) αμεροληψίας. Η Πρόεδρος του Δικαστηρίου διευκρίνισε στη διάρκεια της ακροαματικής διαδικασίας:

«Θέλει ο ίδιος [ο υποψήφιος για άδεια] να το κάνει και, απλώς, ενισχύεται και παροτρύνεται να το κάνει, γιατί ευνοείται, βεβαίως, η τότε Κυβέρνηση, από έναν τέτοιο σταθμό. Και άλλο πράγμα, βρίσκουμε έναν άνθρωπο, ο οποίος ξέρουμε ποια είναι η ιδεολογική του τοποθέτηση [...] Τον παίρνουμε λοιπόν, και του λέμε, θα κάνεις αυτό γιατί είναι κομματική επιταγή, γιατί αυτό εξυπηρετεί το κόμμα μας, θα κάνεις αυτό, θα κάνεις εκείνο, δεν πειράζει που εσύ δεν έχεις αναμειχθεί. [...] Το πρώτο μπορεί να μην έχει ποινική απαξία [...] γιατί αν ο άλλος θέλει και επιθυμεί να συνδράμει το κόμμα, το οποίο πιστεύει, τότε ζητάει βοήθεια, και ο άλλος, όπου μπορεί να τον βοηθήσει, του λέει, θα πας εκεί... Εκεί μπορεί να μην έχει ποινική απαξία, μπορεί να έχει πολιτική απαξία. Ποινική, όμως, δεν έχει, γιατί τον βοηθάει. Το άλλο, όμως, έχει, γιατί παίρνεις έναν άνθρωπο, ο οποίος είναι, ας πούμε, ένα πειθήνιο όργανό σου, γιατί έτσι έχει να μάθει να ζει και τον βρίσκεις και τον καθοδηγείς, τι να κάνει»<sup>33</sup>.

Υπάρχει η αθέατη αλλά και η δημόσια, θεσμική πλευρά της πολιτικής. Αφετηρία της ποινικής ευθύνης και της παράβασης καθήκοντος είναι η τελευταία, διότι η ποινική αξία επικεντρώνεται, κατ' αρχάς, σε θεσμικές πράξεις. Δεν δόθηκε παράταση στις προθεσμίες του νόμου, ούτε στα χαρακτηριστικά της εγγυητικής επιστολής, για να εξασφαλιστεί ευμενέστερη μεταχείριση στον φιλοκυβερνητικό υποψήφιο<sup>34</sup>. Αυτό που θα ήταν προφανές θα ήταν μία φωτογραφική διάταξη νόμου, η οποία να ευνοεί τον φιλικό προσκείμενο, προς τον οποίο ο κατηγορούμενος υπουργός επέδειξε, σύμφωνα με το κατηγορητήριο, μεροληπτική και ευνοϊκή συμπεριφορά. Τέτοια διάταξη, τόνισε η υπεράσπιση, δεν υπήρξε. Όντως, η αθέατη πλευρά της πολιτικής ενδιαφέρει κατ' αρχάς αν και εφόσον υπήρξε θεσμική πράξη, ακριβώς για να ερμηνεύσει και να φωτίσει τη θεσμική πράξη. Αλλά, βέβαια, τίποτε δεν αποκλείει και η αθέατη πλευρά της πολιτικής να κρύβει παραβιάσεις της αρχής της πολιτικής αμεροληψίας, «υπό τον μανδύα της νομιμότητας» κατά τη χαρακτηριστική

<sup>32</sup> Βλ. επ. π. Ειδ. Δικ., σελ. 2182.

<sup>33</sup> Ibidem, σελ. 62-63.

<sup>34</sup> Ibidem, σελ. 59.

έκφραση της απόφαση του Ειδικού Δικαστηρίου<sup>35</sup>. Το αν αυτό συνέβη ή όχι είναι θέμα απόδειξης. Επί της ουσίας η διάκριση είναι σαφής. Καθένας (και ο υπουργός!) είναι σε θέση να αντιληφθεί ποια συμπεριφορά είναι μεροληπτική και ευνοϊκή για κάποιο φιλικό του πρόσωπο και ποια είναι ουδέτερη και αμερόληπτη. Με βάση την κοινή αντίληψη μπορούμε να διακρίνουμε τη σαφώς απαγορευμένη συμπεριφορά.

Αμφισβητούμενο είναι το μέτρο απόδειξης για τη διαπίστωση της ποινικής υπουργικής ευθύνης. Στην περίπτωση της δίκης για το Σκάνδαλο Κοσκωτά η πλειοψηφία του Ειδικού Δικαστηρίου με ψήφους 7 έναντι 6, στην απόφαση 71/1992, ανέφερε σειρά εξαιρετικά σημαντικών στοιχείων από τα οποία προέκυπτε η αθωότητα του Α. Παπανδρέου σε σχέση με την αποδιδόμενη σε αυτόν κατηγορία της ηθικής αυτουργίας στην απιστία των διοικητών των ΔΕΚΟ ή, κατά επιτρεπτή μεταβολή της κατηγορίας, της συνέργειας στις ίδιες αξιόποινες πράξεις υπό τη μορφή ψυχικής συνέργειας. Τα στοιχεία αυτά κατά την κοινή πείρα δημιουργούσαν στον αντικειμενικό αναγνώστη την πεποίθηση έλλειψης ποινικής ευθύνης, σε αντίθεση με αυτήν της πολιτικής ευθύνης, και θεμελιώναν πλήρως την ύπαρξη αμφιβολιών για την αποδιδόμενη κατηγορία γνώσης και άρα ενοχής<sup>36</sup>. Η απόδειξη ενοχής έχει ως μέτρο την πεποίθηση και τη συνείδηση του δικαστή, πέρα από κάθε αμφιβολία, χωρίς να ισχύουν για τον υπουργό ιδιαίτερα και αυστηρότερα μέτρα από ό,τι για κάθε άλλο πολίτη.

Αλλά η αντίληψη για τον νομοτυπικό περιορισμό της υπουργικής ευθύνης για παράβαση καθήκοντος συμβαδίζει και συνδυάζεται με την ικανοποίηση πιο απαιτητικού και αυστηρού μέτρου αποδείξεων, αν δικάζεται ένας υπουργός, όπως λ.χ. αυτόπτες μάρτυρες ή έγγραφα που ευθέως βεβαιώνουν ή αποδεικνύουν αυτές καθ' εαυτές τις αποδιδόμενες κατηγορίες, χωρίς να χρειάζεται η συνδρομή των τεκμηρίων, των διδαγμάτων της κοινής πείρας και των κανόνων της λογικής, για να συναχθούν συμπεράσματα από τα γνωστά περι αγνώστων<sup>37</sup>.

## 2.

### VI. ΤΑ ΚΑΘΗΚΟΝΤΑ ΤΟΥ ΥΠΟΥΡΓΟΥ ΚΑΙ Η ΔΙΑΚΡΙΣΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΚΑΙ ΠΟΙΝΙΚΗΣ ΕΥΘΥΝΗΣ. Η ΑΠΟΦΑΣΗ 4/2023 ΤΟΥ ΕΙΔΙΚΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ

Η απόφαση 4/2023 του Ειδικού Δικαστηρίου του άρθρου 86 Σ. καταδίκασε ομόφωνα (13-0) τον τ. υπουργό κ. Ν. Παππά για παράβαση καθήκοντος. Το Δικαστήριο ακολούθησε την πάγια

<sup>35</sup> Βλ. κατωτέρω σημ. 52.

<sup>36</sup> Έναντι αυτών, η μειοψηφία των 6 δικαστών επικαλέστηκε τον εξής συλλογισμό, αναφορικά με την άγνοια του τότε πρώην πρωθυπουργού: «Γιατί, δεν είναι νοητό, ένας πρωθυπουργός, της ευφυΐας του πρώτου των κατηγορουμένων, να μη θελήσει να πληροφορηθεί ποιος είναι ο Γεώργιος Κοσκωτάς, όταν ο τύπος και όλοι οι Έλληνες διηρωτώντο πώς, ένας τόσο νέος, είχε τη δυνατότητα να αγοράζει μία Τράπεζα, να πληρώνει για την αγορά ενός ποδοσφαιριστή 1,3 δισεκατομμύρια δραχμές και να δημιουργεί συνεχώς νέες επιχειρήσεις. [...]», σελ. 148, Ν. Καλογήρου, *Η ποινική και αστική ευθύνη των μελών της Κυβέρνησης και η αστική ευθύνη του δημοσίου στην Ελλάδα*, 1993. Βλ. Α. Βγόντζα, *Η δίκη του Ανδρέα Παπανδρέου 20 χρόνια μετά την παραπομπή*, 2010, σελ. 336. Βλ. για το πλήρες (όπως συμπληρώθηκε τελικώς) σκεπτικό της πλειοψηφίας και της μειοψηφίας, Σπ. Σπύρου, *Να γιατί αθωώθηκε ο Ανδρέας Παπανδρέου*, 2010, σελ. 435-441 και 441-519.

<sup>37</sup> Βλ. Ν. Παππά, Μ.Μ.Ε., ό.π., σελ. 155: «Κατά τη διάρκεια της κατάθεσης των μαρτύρων στο Ειδικό Δικαστήριο ακούστηκαν πολλά. Ίσως όμως οι φράσεις που ακούστηκαν πιο συχνά από όλες, όταν οι ερωτήσεις αφορούσαν αυτή καθαυτή την κατηγορία εναντίον μου, ήταν το 'δεν ξέρω', 'δεν άκουσα' και 'δεν είδα'».

νομολογία: «Ενίοτε, το καθήκον ενυπάρχει στη φύση της υπηρεσίας και, εμμέσως, προσδιορίζεται κατά περιεχόμενο, το οποίο δεσμεύει τον υπάλληλο με συναφή υποχρέωση ενέργειας, εντός των προδιαγεγραμμένων ορίων, ή παραλείψεως, οσάκις απαγορεύεται πάσα περαιτέρω ενέργεια, η υλοποίηση της οποίας αντιστρατεύεται τα σαφώς προσδιορισμένα καθήκοντα»<sup>38</sup>. Η απόφαση του Ειδικού Δικαστηρίου διευκρινίζει τη θέση και τη σημασία του Συντάγματος ως πηγή του υπηρεσιακού καθήκοντος του υπουργού: «Στο σημείο αυτό, πρέπει να επισημανθεί ότι η συμμόρφωση του υπαλλήλου στο Σύνταγμα νοείται ως καθήκον, άμεσα συνυφασμένο προς την υπηρεσία και τις εξ αυτής υποχρεώσεις του (άρθρα 103 παρ. 1, 82 παρ. 1 και παρ. 3 του Συντάγματος). Το Σύνταγμα, άλλωστε, αποτελεί σύνολο κανόνων δικαίου, αυξημένης τυπικής ισχύος, δεδομένου ότι δεν νοείται κατάργηση ή τροποποίηση τούτων από τον κοινό νομοθέτη, ο οποίος, βεβαίως, δεσμεύεται από αυτό. Συνακόλουθα, σε περίπτωση μη συμμόρφωσης του υπαλλήλου προς το Σύνταγμα, στοιχειοθετείται το ποινικό αδίκημα της παράβασης καθήκοντος»<sup>39</sup>. Η απόφαση επανέρχεται στην πάγια νομολογία για το άρθρο 259 ΠΚ. «Ως καθήκον, η παράβαση του οποίου καθιστά αξιόποινη τη συμπεριφορά του υπαλλήλου, κατ' άρθρο 259 του ΠΚ, δεν νοείται οποιοδήποτε υπαλληλικό καθήκον, το οποίο προκύπτει από το νόμο ή από διοικητική πράξη κανονιστικού χαρακτήρα ή από ιδιαίτερες οδηγίες της προϊστάμενης αρχής ή από τη φύση της υπηρεσίας και αναφέρεται στη γενική συμπεριφορά κάποιου ως υπαλλήλου, στην εύρυθμη λειτουργία της υπηρεσίας ή στην τήρηση της υπαλληλικής δεοντολογίας, [βλ. ΑΠ 139/2016], αλλά μόνο το καθήκον εκείνο, το οποίο συνδέεται με την άσκηση συγκεκριμένης υπηρεσιακής δραστηριότητας στο πλαίσιο της καθ' ύλην και κατά τόπο αρμοδιότητας του υπαλλήλου, εκείνο δηλαδή που ανάγεται στην εκτέλεση του ανατεθειμένου σ' αυτόν υπηρεσιακού έργου»<sup>40</sup>.

Στη συνέχεια το Ειδικό Δικαστήριο αναφέρθηκε ευθέως στα ζητήματα της υπουργικής ευθύνης για παράβαση καθήκοντος. Κρίσιμος είναι ο χρόνος τέλεσης της πράξης στον οποίο ο κατηγορούμενος οφείλει να έχει την ιδιότητα του υπουργού. Το πιο απαιτητικό ερμηνευτικό ζήτημα αφορά το ουσιαστικό κριτήριο: «κατά την άσκηση των καθηκόντων» του υπουργού. Το εύρος της υπουργικής ευθύνης, σε συμφωνία ακριβώς και με την αντίστοιχη προσπάθεια οριοθέτησης των καθηκόντων της υπηρεσίας κατά τη γενική ερμηνεία του άρθρου 259 ΑΚ «αφορά την ουσιαστική εσωτερική σχέση, που πρέπει να υπάρχει ανάμεσα στο ποινικό αδίκημα και τα καθήκοντα του υπουργού, προκειμένου το συγκεκριμένο αδίκημα να θεωρηθεί ότι τελείται κατά την άσκηση των υπουργικών καθηκόντων»<sup>41</sup>. Η απόφαση αναφέρθηκε στην αιτιολογική έκθεση του νόμου για την ποινική ευθύνη και στο αίτημα πληρέστερης εφαρμογής της ισότητας ενώπιον του νόμου, το οποίο επέβαλε τον περιορισμό της προνομιακής μεταχείρισης των υπουργών, σε σχέση με τις υποχρεώσεις και ευθύνες του κοινού πολίτη. Όπως τονίζει η απόφαση, στην προσπάθεια αποκρυπτογράφησης της έννοιας των υπουργικών καθηκόντων, «υπουργικό αδίκημα» υπάρχει όταν «το πρόσωπο που φέρει την ως άνω κρίσιμη ιδιότητα, τελέσει αδίκημα σύμφυτο με την ιδιότητα αυτή, δηλαδή, στο πλαίσιο των καθηκόντων που συνεπάγεται η ιδιότητά του»<sup>42</sup>.

<sup>38</sup> Βλ. επ. πρ. Ειδ. Δικ., ό.π., σελ. 2176

<sup>39</sup> Ibidem, σελ. 2176.

<sup>40</sup> Ibidem, σελ. 2176-2177.

<sup>41</sup> Ibidem, σελ. 2180.

<sup>42</sup> Ibidem, σελ. 2181.

Ακολούθως προβάλλεται η νομική, τυπική και κανονιστική διάσταση του θεσμού, όπως αποτυπώνεται στο νομοθετικό πλαίσιο: «*Το υπουργικό αδίκημα εντάσσεται αναπόφευκτα στα καθήκοντα και τις υποχρεώσεις του συγκεκριμένου υπουργού (δράστη), όπως αναζητούνται στο γενικό οργανόγραμμα της Κυβέρνησης και τους γενικούς εκτελεστικούς νόμους, που καθορίζουν τα καθήκοντα και τις υποχρεώσεις τούτου*»<sup>43</sup>. Ναι μεν απαιτείται ουσιαστική σχέση με τα καθήκοντα, και όχι απλώς επ' ευκαιρία ή εξ αφορμής αυτών, αλλά το πλαίσιο της ουσιαστικής σχέσης είναι εκείνο των γενικών αρμοδιοτήτων και υποχρεώσεων του υπουργού. Αν όμως ληφθεί υπόψη το εύρος του ιεραρχικού ελέγχου του υπουργού επί ολόκληρου κλάδου της δημόσιας διοίκησης (που μπορεί να αφορά χιλιάδες υπαλλήλους, σε πολλαπλά κλιμάκια διοίκησης κεντρικών και αποκεντρωμένων υπηρεσιών, ενώ η εποπτεία του εκτείνεται στο πλήθος των νηδδ που εμπíπτουν καθ' ύλην στο υπουργείο του) καταλαβαίνει κανείς εύκολα ότι η οριοθέτηση της ποινικής ευθύνης του υπουργού δεν επιχειρείται ούτε είναι κατ' αρχάς εφικτή στο οριζόντιο επίπεδο.

## **VII. Η ΠΑΡΑΒΑΣΗ ΚΑΘΗΚΟΝΤΟΣ: ΠΡΟΣΒΟΛΗ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ (ΚΟΜΜΑΤΙΚΗΣ) ΑΜΕΡΟΛΗΨΙΑΣ**

Η κατηγορία ήταν ότι ο υπουργός χρησιμοποίησε έναν από τους συμμετέχοντες στον διαγωνισμό των τηλεοπτικών αδειών για να εξασφαλίσει μία φιλική προς το τότε κυβερνών κόμμα τηλεοπτική άδεια, ώστε να αλλάξει η δυσμενής για αυτό ισορροπία στον χώρο της πληροφόρησης. Για τον σκοπό αυτό μεσολάβησε ώστε να βρεθούν τα χρήματα της εγγύησης και αργότερα της πρώτης δόσης υπέρ του αχυρανθρώπου στο όνομα του οποίου θα έβγαινε η άδεια του σταθμού. Επίσης έδωσε εντολή για την έκδοση φιλοκομματικής εφημερίδας υπέρ του κυβερνώντος κόμματος, στη λειτουργία της οποίας αναμείχθηκε.

### **A. ΓΕΝΙΚΟ ΚΑΘΗΚΟΝ ΥΠΟΥΡΓΙΚΗΣ ΑΜΕΡΟΛΗΨΙΑΣ**

Η απόφαση έθεσε ευθέως το συνταγματικό πρόβλημα που ήγειρε η υπόθεση: *την υποχρέωση αμεροληψίας των υπουργών*. Αφετηρία της σκέψης του Δικαστηρίου για την υποχρέωση αμεροληψίας των υπουργών είναι η αρχή της λαϊκής κυριαρχίας. Ανατρέχοντας στις κρίσιμες συνταγματικές διατάξεις, το Δικαστήριο αναφέρει αρχικά την κομματική, πολιτική και κατά τούτο «μεροληπτική» αφετηρία της νομιμοποίησης μέσω των εκλογών. Η απόφαση αναλύει στη συνέχεια τα στάδια από τα οποία διέρχεται το προεκλογικό πρόγραμμα του κόμματος. Αυτό μετουσιώνεται σε προγραμματικές δηλώσεις της κυβέρνησης, οι οποίες χαράσσουν την κυβερνητική πολιτική επί των διαφόρων τομέων των υπουργείων. Η απόφαση με τον τρόπο αυτό πηγαίνει πέρα από την αντιπροσώπευση η οποία έχει προεχόντως τον χαρακτήρα της εκλογής προσώπων και της ελεύθερης εντολής, για να υιοθετήσει την ορθή νομικοπολιτική υποχρέωση της λαϊκής εντολής ως απόφασης του λαού που αφορά τη γενική πολιτική της χώρας, όπως αυτή η απόφαση διηθείται μέσα από τα διάφορα στάδια του κοινοβουλευτισμού, αρχής γενομένης από την εκλογική δημοκρατική νομιμοποίηση και, στη συνέχεια, την κοινοβουλευτική διαβούλευση. Αυτή η ανάλυση της απόφασης δεν συνάδει

<sup>43</sup> Ibidem, σελ. 2181.

απλώς με την κρατούσα αντίληψη της συνταγματικής θεωρίας στη χώρα μας, αλλά ιδίως και με την κοινή πείρα: «Οι πολίτες επιλέγουν με βάση τα προτεινόμενα εκλογικά προγράμματα το κόμμα που εκφράζει ιδεολογικές τους απόψεις και ο αρχηγός του πολιτικού κόμματος που λαμβάνει την πλειοψηφία των εδρών στη Βουλή διορίζεται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας πρωθυπουργός και σχηματίζει κυβέρνηση, με το διορισμό υπουργών και υφυπουργών, η οποία αναλαμβάνει τη διακυβέρνηση της χώρας»<sup>44</sup>.

Η απόφαση προβαίνει στη συνέχεια σε μια πρώτη κρίσιμη οριοθέτηση του έργου και του ρόλου των υπουργών στο πλαίσιο της υπουργικής τους ευθύνης υπό την ιδιότητά τους ως μελών του συλλογικού οργάνου που είναι το Υπουργικό Συμβούλιο, αλλά συγχρόνως και ως ατομικών διοικητικών οργάνων:

«Ο συνταγματικός νομοθέτης χρησιμοποιεί τον όρο ‘γενική πολιτική’, προκειμένου να διαγράψει την ευρύτατη ύλη, την οποία η κυβέρνηση καλείται να διαχειριστεί, ασκώντας την κρατική εξουσία. Στο πλαίσιο της διοίκησης των κρατικών υποθέσεων, η κυβέρνηση λαμβάνει διαρκώς αποφάσεις, κατ’ ελευθέρα εκτίμηση και επί τη βάση των πολιτικών της προτιμήσεων και επιλογών, τηρώντας, όμως, τα όρια που θέτει το Σύνταγμα καθώς και οι διεθνείς δεσμεύσεις της χώρας. Οι κυβερνητικές αποφάσεις αφορούν σε όλους τους τομείς της κρατικής δραστηριότητας και εκδηλώνονται με διαφορετικούς τρόπους, μεταξύ των οποίων κυρίαρχη θέση κατέχει η νομοθετική πρωτοβουλία»<sup>45</sup>.

Στη συνέχεια η απόφαση, με βάση τις προηγούμενες σκέψεις της, προβαίνει στην αποσαφήνιση της αρχής της αμεροληψίας για τους υπουργούς ως διοικητικά όργανα:

«Επομένως, ο υπουργός, κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων του, ως μονοπρόσωπο διοικητικό όργανο, υπόκειται στην αρχή της νομιμότητας της διοίκησης, η οποία απορρέει από την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας και το τεκμήριο της αρμοδιότητας του νομοθετικού οργάνου, υπό την έννοια ότι ενεργεί εντός των πλαισίων της αρμοδιότητάς του, όπως αυτή καθορίζεται από το Σύνταγμα και τον νόμο. Τούτο σημαίνει ότι ο υπουργός δεν μπορεί να προβαίνει στην έκδοση διοικητικών πράξεων ή στη σύναψη συμβάσεων ή στην πραγματοποίηση υλικών ενεργειών, κατά παράβαση των κανόνων δικαίου, που έχει θεσπίσει τόσο η Βουλή όσο και ο ίδιος, κατ’ ενάσκηση της κανονιστικής εξουσίας, που του παρέχει το άρθρο 43 παρ. 2 του Συντάγματος, με βάση το θεσμό της νομοθετικής εξουσιοδότησης. Η εν λόγω αρχή δεν μπορεί να καμφθεί προς εξυπηρέτηση πολιτικών ενεργειών του υπουργού, κατ’ επίκληση της πολιτικής του ιδιότητας, διότι αυτή υποχωρεί, κατά την άσκηση των καθηκόντων του ως διοικητικού οργάνου. Περαιτέρω, προς διασφάλιση της αρχής της νομιμότητας ο υπουργός υπόκειται, ως μονοπρόσωπο διοικητικό όργανο, στην αρχή της αμεροληψίας η οποία, ειδικά για τα μέλη της κυβέρνησης, προβλέπεται ευθέως στο Σύνταγμα, με τις διατάξεις του άρθρου 81 παρ. 3 και 4, υπό την μορφή ασυμβιβάστου, οι οποίες καθιερώνουν την αναστολή οποιασδήποτε επαγγελματικής δραστηριότητας των μελών της κυβέρνησης και, περαιτέρω, παρέχουν στον κοινό νομοθέτη να προβλέπει ασυμβίβαστο και προς άλλα έργα. Όπως έχει κριθεί (Ολ.ΣτΕ 1377/2013) επί τη βάση της παρ. 3 του άρθρου 81 του Συντάγματος, αναστέλλεται η άσκηση καθηκόντων οποιασδήποτε θέσης νομικού προσώπου του δημοσίου τομέα που κατέχει μέλος της κυβέρνησης, με προφανή

<sup>44</sup> Ibidem, σελ. 2187.

<sup>45</sup> Ibidem, σελ. 2188.

σκοπό να διασφαλισθεί το δημόσιο συμφέρον, που συνίσταται αφενός στην ακώλυτη άσκηση των κυβερνητικών καθηκόντων, χωρίς δεσμεύσεις από τυχόν παράλληλη ενασχόληση με τα καθήκοντα θέσης στο δημόσιο τομέα και αφετέρου να αποκλειστεί οποιαδήποτε αμφιβολία, ως προς την αντικειμενική, χωρίς επηρεασμό από κυβερνητικές παρεμβάσεις, λειτουργία του νομικού προσώπου. Από την ως άνω συνταγματική διάταξη καθίσταται σαφές ότι ο συντακτικός νομοθέτης εκδηλώνει ρητά τη βούλησή του για αμερόληπτη και αντικειμενική άσκηση των υπουργικών καθηκόντων προς διασφάλιση του δημοσίου συμφέροντος. Εκτός του ως άνω ασυμβιβάστου, ο υπουργός, ως μονοπρόσωπο διοικητικό όργανο, υπόκειται και στην απορρέουσα από το Σύνταγμα γενική αρχή της αμεροληψίας που εκφράζει στο σύγχρονο δημοκρατικό πολίτευμα την αξία ότι ο ασκών νομιμοποιημένη εξουσία πρέπει να είναι και να φαίνεται, κατά την άσκηση των καθηκόντων του, απαλλαγμένος από κάθε επιρροή, η οποία νοθεύει την κρίση του, κατά την άσκηση της εξουσίας του, επί τη βλάβη ή ωφελεία του ενδιαφερομένου προσώπου και, συνάμα, εμπνέει εμπιστοσύνη ότι οι ενέργειές του διασφαλίζουν το δημόσιο συμφέρον»<sup>46</sup>.

## **B. Η ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΑΡΧΗ (ΕΣΡ) ΩΣ «ΘΕΣΜΙΚΟ ΑΝΤΙΒΑΡΟ» ΤΗΣ ΕΞΟΥΣΙΑΣ, ΕΓΓΥΗΣΗ ΤΗΣ ΑΜΕΡΟΛΗΨΙΑΣ ΚΑΙ «ΦΥΛΑΚΑΣ ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ»**

Στη συνέχεια το Ειδικό Δικαστήριο προέβη σε μία, επίσης, ιδιαίτερης σημασίας ανάλυση του τρίπτυχου: Ραδιοτηλεοπτικά μέσα, αρμοδιότητες του υπουργού και αρχή της αμεροληψίας<sup>47</sup>. Στο πλαίσιο αυτό, η απόφαση ανέπτυξε θεμελιώδες σκεπτικό σε σχέση με τις Ανεξάρτητες Αρχές ως αντίβαρα της εξουσίας. Σύμφωνα με το άρθρο 15 παρ. 2 Σ.:

«[Η] ανάγκη οργάνωσης των ραδιοτηλεοπτικών σταθμών, κατά τρόπο που εξασφαλίζει την αντικειμενικότητα, την αμεροληψία και την πολυφωνία και να αποτρέπει κυβερνητικές και γενικότερα μονομερείς επιρροές, που ενδέχεται να επηρεάσουν τους όρους του πολιτικού ανταγωνισμού με τον έλεγχο διαμορφώσεως της κοινής γνώμης, ανακύπτει στο στάδιο της χορηγήσεως των αδειών, κατά το οποίο καθορίζεται ποιοι σταθμοί θα λειτουργήσουν στο μέλλον. Συνακόλουθα, ο προβλεπόμενος στο Σύνταγμα άμεσος έλεγχος του κράτους δεν πρέπει να αποτελεί πολιτικό-κυβερνητικό εργαλείο για τη διαμόρφωση των όρων της δημόσιας επικοινωνίας, στη βάση των επιλογών του εκάστοτε κομματικού συστήματος, αλλά να λειτουργεί ανασχετικά σε μονομερείς κομματικές επιρροές που επιδρούν στην οργάνωση των διαύλων πληροφόρησης και έκφρασης των πολιτών. Κατά τούτο ο έλεγχος αυτός, όταν προβλέπεται ότι θα έχει τη μορφή προηγούμενης άδειας, πρέπει να ασκείται από όργανο, το οποίο, εκτός από τη σχετική τεχνογνωσία, πρέπει να διαθέτει τις απαιτούμενες εγγυήσεις αμεροληψίας, λειτουργώντας ως θεσμικό αντίβαρο στις αυθαιρεσίες της εκάστοτε πλειοψηφίας και των αθέμιτων επιρροών του πολιτικού συστήματος στη σφαίρα της δημόσιας επικοινωνίας. Η ένταξη του ΕΣΡ στη λογική των θεσμικών αντιβάρων της εκάστοτε πλειοψηφίας δεν θεραπεύει μόνον την ανάγκη άσκησης κρατικών αρμοδιοτήτων με εγγυήσεις αμεροληψίας και τεχνοκρατικής επάρκειας. Η ανάδειξη του ΕΣΡ σε φύλακα του Συντάγματος και η εξ αυτού του λόγου κατοχύρωση της άσκησης κατ' αποκλειστικότητα του άμεσου ελέγχου του κράτους, κατά το στάδιο της αδειοδοτικής

<sup>46</sup> Ibidem, σελ. 2189-2191.

<sup>47</sup> Ibidem, σελ. 2191.

διαδικασίας, έρχεται, επιπλέον, να θεραπεύσει τα προβλήματα που προκλήθηκαν από την αδυναμία και την απροθυμία του πολιτικού συστήματος να διασφαλίσει τη δημόσια σφαίρα από τις αθέμιτες επιρροές τόσο των κομμάτων όσον και της πανίσχυρης οικονομικής εξουσίας των ιδιωτών. Η εκδοχή ότι ο άμεσος έλεγχος του κράτους στο στάδιο της αδειοδοτικής διαδικασίας μπορεί να ασκείται από κυβερνητικά όργανα παραβλέπει ότι η αδειοδοτική διαδικασία αποτελεί κορυφαίο στάδιο για το λυσιτελή έλεγχο των ΜΜΕ, καθώς η αδειοδότηση προϋποθέτει σύνθετες αξιολογήσεις, τόσο για τους όρους που τίθενται στο άρθρο 15 παρ. 2 όσον και για αυτούς που αποτυπώνονται στο άρθρο 14 παρ. 9 του Συντάγματος. [...] Εν κατακλείδι, η σύμπραξη αυτή στο πεδίο της χορήγησης των αδειών καθίσταται υποχρεωτική, προκειμένου να αποτραπεί η αθέμιτη μονομερής κυβερνητική επιρροή, κατά την οργάνωση των τηλεοπτικών μέσων, ώστε να διασφαλίζεται η αντικειμενικότητα, η αμεροληψία και η πολυφωνία»<sup>48</sup>.

## Γ. Η ΕΛΕΥΘΕΡΙΑ ΤΟΥ ΤΥΠΟΥ ΚΑΙ Η ΥΠΟΧΡΕΩΣΗ ΑΠΟΧΗΣ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΑΠΟ ΤΟΝ ΕΛΕΓΧΟ ΚΑΙ ΤΗ ΧΕΙΡΑΓΩΓΗΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΜΟΡΦΩΣΗΣ ΤΗΣ ΚΟΙΝΗΣ ΓΝΩΜΗΣ. ΑΠΟΚΛΕΙΣΤΙΚΗ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΑ ΤΗΣ ΚΟΙΝΩΝΙΑΣ

Ακολούθως, η απόφαση στρέφεται στην ελευθερία του Τύπου και στην υποχρέωση της πολιτείας για αποχή από παρεμβάσεις. Η απόφαση αρχικά μνημονεύει το άρθρο 14 παρ. 1 και 2 Σ. και το άρθρ. 10 της ΕΣΔΑ. Αφού αναλύεται η ελληνική και ευρωπαϊκή νομολογία για την ελευθερία του Τύπου, η απόφαση επισημαίνει ότι:

«Παρέπεται ότι τα όργανα της πολιτείας, ιδίως δε ο αρμόδιος για θέματα τύπου υπουργός, πρέπει να απέχουν από ενέργειες, που έχουν ως σκοπό να επηρεαστεί το πεδίο των πηγών πληροφόρησης των πολιτών είτε με την έκδοση είτε με τον αποκλεισμό έκδοσης εφημερίδων, ανάλογα με τις πολιτικές ή άλλες προτιμήσεις τους. Τέτοιες ενέργειες έρχονται σε ευθεία αντίθεση, όχι μόνο προς το άρθρο 14 παρ. 1 και 2 του Συντάγματος, αλλά και προς τη συνταγματικά κατοχυρωμένη συμμετοχή των πολιτών στο δημόσιο βίο (άρθρο 5 παρ. 1 Συντ.), τη λειτουργία των πολιτικών κομμάτων (άρθρο 29 παρ. 1 Συντ.) και εν τέλει την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας (άρθρο 1 παρ. 2 και 3 Συντ.), ταυτόχρονα δε νοθεύουν τις αρχές του ελεύθερου ανταγωνισμού μεταξύ των φυσικών ή νομικών προσώπων που δραστηριοποιούνται στον χώρο των εκδόσεων εφημερίδων. Συνακόλουθα, από τις ανωτέρω αυξημένης τυπικής ισχύος διατάξεις προστατεύονται, όχι μόνο το περιεχόμενο και η ουσία των απόψεων ή των πληροφοριών, που εκφράζονται ή διαδίδονται, αλλά και ο τρόπος και τα μέσα διάδοσης. Το κράτος και τα εν γένει κρατικά όργανα δεν αποτελούν φορείς του δικαιώματος τούτου, δεδομένου ότι,

<sup>48</sup> Ibidem, σελ. 2192-2195: «Το πραγματικό γεγονός της μη συγκρότησης του Ε.Σ.Ρ., λόγω της επιλογής των πολιτικών δυνάμεων να μη συναινέσουν, με αμοιβαίες υποχωρήσεις για τη συγκρότηση της αρχής, ήτοι για την επιλογή των προσώπων που θα τη στελεχώσουν, δεν συνιστά λόγο για τη σχετικοποίηση της ανεξαρτησίας του, μέσω της εφαρμογής του “δικαίου της ανάγκης”, η εφαρμογή του οποίου τυποποιείται μόνον από τις ειδικές ρήτρες του Συντάγματος (άρθρο 48). Και τούτο διότι, λόγω της τυπικής ισοδυναμίας των διατάξεων του Συντάγματος, δεν μπορεί να νοηθεί θεμιτή παράκαμψη ορισμένων εξ αυτών, η οποία συνιστά εκ πλάγιου καταστρατήγηση συνταγματικών διατάξεων, που έχουν τεθεί για την προστασία εννόμων αγαθών, με πράξεις ή παραλείψεις του πολιτικού συστήματος». Το σκεπτικό αυτό είναι θεμελιώδες για την απόρριψη της Σμιττιανής αντίληψης για το δίκαιο της ανάγκης, ως εξωθεσμική αντίληψη της πολιτικής σκοπιμότητας προς ακύρωση της αρχής της αμεροληψίας και γενικά του κράτους δικαίου, βλ. Γ. Τασόπουλο, *Λαϊκή Κυριαρχία*, ό.π., σελ. 389.



κατ' αρχήν, αποτελούν τις πηγές της διακινδύνευσης (ΟΛΑΠ 14/2007, ΟΛΣτΕ 3472/2011). Συνεπώς κυβερνητικά πρόσωπα δεν δικαιούνται να παρεμβαίνουν σε φορέα του τύπου, με τρόπο που μπορεί να συνιστά προσπάθεια επηρεασμού της ελευθερίας έκφρασης και προσβολή της ανεξαρτησίας της (ΟΛΑΠ 902/1981)»<sup>49</sup>.

### VIII. Η ΠΑΡΑΒΙΑΣΗ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΑΜΕΡΟΛΗΨΙΑΣ «ΥΠΟ ΤΟΝ ΜΑΝΔΥΑ ΤΗΣ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ» ΣΥΝΙΣΤΑ ΑΞΙΟΠΟΙΗ ΠΑΡΑΒΑΣΗ ΚΑΘΗΚΟΝΤΟΣ

Αφού αναφέρθηκε στην κατοχύρωση της διαφάνειας των ΜΜΕ κατά το άρθρο 14 παρ. 9 Σ., η απόφαση προχώρησε στην αξιολόγηση του αποδεικτικού υλικού. Το πόρισμα που συνήγαγε ήταν ότι ο υπουργός ενεργούσε εντός του κύκλου των δημόσιων υποθέσεων που του είχαν ανατεθεί υποκαθιστώντας το ΕΣΡ. Όφειλε λοιπόν να διεξαγάγει τη διαγωνιστική διαδικασία τηρώντας ίσες αποστάσεις, με τρόπο αμερόληπτο, με όρους διαφάνειας ως προς το ιδιοκτησιακό καθεστώς των συμμετασχόντων, χάριν του δημοσίου συμφέροντος. Αντ' αυτών, ο υπουργός, σε συνεργασία με τον συγκατηγορούμενό του, αν και είχε πλήρη επίγνωση των καθηκόντων του, επιχείρησε να επιβάλλει τον έλεγχο του ραδιοτηλεοπτικού τοπίου, σχεδιάζοντας και υλοποιώντας την απόκτηση καναλιού από τον συγκατηγορούμενό του, το οποίο όμως θα τελούσε υπό τον έλεγχο, τις εντολές και την καθοδήγηση του κόμματός του. Με τον τρόπο αυτό έβλαψε και τους τρίτους επιχειρηματίες που διεκδικούσαν τηλεοπτική άδεια, αλλά και το κράτος ως εγγυητή της διαφάνειας, της νομιμότητας, του ανόθευτου των σχετικών διαδικασιών και της πολυφωνίας. Ακόμη έθιξε την υπηρεσιακή χρηστότητα και καθαρότητα<sup>50</sup>.

Επίσης, ο υπουργός χρησιμοποιώντας τον συγκατηγορούμενό του ως παρένθετο πρόσωπο, σχεδίασε και οργάνωσε την κυκλοφορία πανελλήνιας εφημερίδας υπό τον έλεγχό του για να ασκηθεί επιρροή στην κοινή γνώμη υπέρ του κυβερνώντος κόμματος και της κυβέρνησης. Το ότι δεν προκλήθηκε οικονομική βλάβη στο κράτος από τις ενέργειες του υπουργού, όπως τόνισε η υπεράσπισή του κατ' επανάληψη κρίθηκε από το Δικαστήριο ότι προβάλλεται αλυσιτελώς, επειδή η βλάβη αφορούσε αμιγώς ηθικά αγαθά, αναγόμενα στις συνταγματικές αρχές της αμεροληψίας και στην διαφάνεια της υπηρεσίας όπως ορίζονταν στον νόμο που ίσχυε τότε. Με το σκεπτικό αυτό η απόφαση έκρινε ομόφωνα τον κατηγορούμενο υπουργό ένοχο για παράβαση καθήκοντος κατ' εξακολούθηση<sup>51</sup>. Το Ειδικό Δικαστήριο δέχθηκε<sup>52</sup> ότι αποδεικνύονται τα ακόλουθα:

«Α) [...] Όφειλε, δηλαδή, αυτός, ως εκπρόσωπος της εκτελεστικής εξουσίας (υπουργός), κατά την ενάσκηση των ανατεθέντων σ' αυτόν υπουργικών καθηκόντων και αρμοδιοτήτων, που αφορούσαν, κατά τα προεκτεθέντα, στη διαδικασία της χορήγησης αδειών λειτουργίας τηλεοπτικών σταθμών, εθνικής εμβέλειας, με ιδιαίτερη δύναμη επιρροής, να απέχει από επεμβάσεις στο ιδιοκτησιακό καθεστώς και στο περιεχόμενο των εκπομπών, ώστε να διασφαλίζεται η καθολική παροχή ραδιοτηλεοπτικής υπηρεσίας στην εθνική επικράτεια, με πλήρη σεβασμό των προαναφερόμενων συνταγματικών

<sup>49</sup> Ibidem, σελ. 2197.

<sup>50</sup> Ibidem, σελ. 2137, 2139-2140.

<sup>51</sup> Ibidem, σελ. 2322, 2325.

<sup>52</sup> Ibidem, σελ. 2318-2320.

αξιών, με διαφάνεια ως προς το ιδιοκτησιακό καθεστώς, την οικονομική κατάσταση και τη χρηματοδότηση των μέσων ενημέρωσης καθώς να αποτρέπει τη συγκέντρωση του ελέγχου των μέσων αυτών, προκειμένου να διασφαλίζει την εξυπηρέτηση των ως άνω σκοπών δημοσίου συμφέροντος.

Παρά ταύτα, αυτός (Νικόλαος Παππάς) κατά το χρονικό διάστημα από τα τέλη του 2015 μέχρι τις 9.9.2016, εξακολουθητικά, συνειδητά, δηλαδή, έχοντας πλήρη επίγνωση των ανωτέρω θεσμικών υποχρεώσεων του, [...] ως κορυφαίος υπουργός, ο οποίος αναφερόταν απευθείας στον τότε Πρωθυπουργό της χώρας και συνεννοείτο με την ηγεσία της τότε Κυβέρνησης, υπό το κράτος της ισχύος, της επιρροής και των διασυνδέσεων που διέθετε, ενεργώντας, εξακολουθητικά, με πράξεις και παραλείψεις, με πρόθεση παρέβη τα ως άνω υπηρεσιακά, απολύτως συνυφασμένα με την υπουργική του ιδιότητα, καθήκοντα, σχεδιάζοντας και υλοποιώντας, με αδιαφανείς διαδικασίες και αδιαφανές ιδιοκτησιακό καθεστώς, την απόκτηση, μέσω της δημοπρασίας και υπό τον μανδύα της νομιμότητας, την απόκτηση τηλεοπτικού σταθμού, ο οποίος, τύποις μεν θα λειτουργούσε από τον συγκατηγορούμενό του Χ. Κ., πράγματι όμως και κατ' ουσίαν θα τελούσε υπό τις εντολές του, την καθοδήγηση τούτου και τον έλεγχο τούτου και του κόμματός του, με σκοπό να περιποιήσει στον ίδιο, ως κυβερνητικό στέλεχος, παράνομη και θίγουσα την υπηρεσιακή χρησιμότητα και καθαρότητα δύναμη επιρροής, στη διαμόρφωση της κοινής γνώμης, ώστε να αποκτήσει αυτός και το κόμμα του, με αυτόν τον τρόπο, υπεροχή στον τομέα της επικοινωνίας και της ενημέρωσης του κοινού, βλάπτοντας τρίτους επιχειρηματίες, που διεκδικούσαν άδεια για τηλεοπτικό σταθμό, αλλά και το κράτος ως εγγυητή της διαφάνειας, της νομιμότητας, του ανόθευτου των σχετικών διαδικασιών και της πολυφωνίας.

Β) υπό την ως άνω ιδιότητά του, ήτοι αυτήν του Υπουργού Επικρατείας (από 23.9.2015 έως 5.11.2016) και, εντεύθεν, υπό αυτήν του Υπουργού Ψηφιακής Πολιτικής, Τηλεπικοινωνίας και Ενημέρωσης, από τον Οκτώβριο 2015 μέχρι την 1<sup>η</sup>.3.2017, κατά παράβαση των στην ανωτέρω μείζονα σκέψη της απόφασης αυτής συνταγματικών διατάξεων, που επιβάλλουν την αρχή της διαφάνειας, δηλαδή τη διασφάλιση της γνωστοποίησης του ιδιοκτησιακού καθεστώτος στα Μ.Μ.Ε., τα οποία αποτελούν φόρα ανοιχτής ανταλλαγής ιδεών, συμβάλλοντας στην πληροφόρηση των πολιτών, ώστε αυτοί να σχηματίζουν ελεύθερα τη δική τους γνώμη για πολιτικά και κοινωνικά ζητήματα, με εγγυητή το ίδιο το κράτος και τους φορείς της εκτελεστικής εξουσίας, με πρόθεση, σχεδίασε και οργάνωσε ως παρένθετο πρόσωπο (και) την κυκλοφορία πολιτικής εφημερίδας, πανελλήνιας κυκλοφορίας, με φερόμενο ως εκδότη, παρένθετο πρόσωπο, τον συγκατηγορούμενό του, Χ. Κ., ο οποίος, όμως, θα ενεργούσε για λογαριασμό κατ' εντολή και καθ' υπόδειξη τούτου (Νικολάου Παππά), ως διευθυντικού προσώπου, προκειμένου, ως εκ της ύλης και του περιεχομένου της, να ασκηθεί επιρροή στον πολιτικό προσανατολισμό της κοινής γνώμης, υπέρ των πολιτικών θέσεων, δράσεων και έργων του ίδιου, του κόμματος το οποίο ανήκει και της τότε Κυβέρνησης».

## ΙΧ. Η ΑΜΕΡΟΛΗΨΙΑ ΚΑΙ Η ΠΛΟΥΡΑΛΙΣΤΙΚΗ ΕΡΜΗΝΕΙΑ ΤΗΣ ΛΑΪΚΗΣ ΚΥΡΙΑΡΧΙΑΣ. ΟΥΣΙΑΣΤΙΚΗ ΑΝΤΙΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ, ΑΣΧΕΤΗ ΠΡΟΣ ΤΗΝ ΑΝΤΙΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΜΕΤΑΒΙΒΑΣΗ ΤΗΣ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΑΣ ΑΠΟ ΤΟ ΕΣΡ ΣΤΟΝ ΥΠΟΥΡΓΟ

Η αρχή της αμεροληψίας είναι δικαστικά ελέγξιμη και θεμελιώνεται κατά την απόφαση 4/2023, ειδικότερα ως προς την ευθύνη των υπουργών, στο άρθρο 81 παρ. 3 και 4 Σ., που αφορούν το ασυμβίβαστο της υπουργικής ιδιότητας με άλλα έργα ή επαγγελματικές δραστηριότητες. Σχετική πάντως είναι και η διάταξη του άρθρου 29 παρ. 3 Σ. που επιβάλλει την κομματική ουδετερότητα των δημοσίων υπαλλήλων. Η κομματική ουδετερότητα αφορά κατ' εξοχήν τους υπουργούς οι οποίοι κατά κανόνα προέρχονται από την κομματική κοινοβουλευτική πλειοψηφία και είναι στελέχη του κυβερνώντος κόμματος με την ιδιότητα του βουλευτή. Η διάταξη του άρθρου 29 παρ. 3 αφορά κυρίως τους υπουργούς υπό την κομματική-πολιτική τους ταυτότητα, εάν δε η ρύθμιση του άρθρου 29 παρ. 3 Σ., η οποία καλύπτει την αρχή της αμεροληψίας, αναφέρεται στους δημοσίους υπαλλήλους, καλύπτει κατά μείζονα λόγο και τους δημόσιους λειτουργούς. Σε κάθε περίπτωση η αρχή της αμεροληψίας ανεξάρτητα από την ειδικότερη βάση της συνάγεται από την πηγή του πολιτεύματος, την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας (άρθρο 1 παρ. 2)<sup>53</sup> και την *πλουραλιστική* ερμηνεία της λαϊκής κυριαρχίας, η οποία είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με την αρχή της αμεροληψίας<sup>54</sup>. Εν ταυτώ, η πλουραλιστική ερμηνεία της λαϊκής κυριαρχίας σημαίνει και την *υπέρβαση* της παρωχημένης *μονιστικής αντίληψης*, η οποία είναι καθαρά πλειοψηφική, χωρίς θεσμικά αντίβαρα, ελέγχους και αυστηρούς φραγμούς, στη λογική του ηγεμονικού πρωθυπουργισμού<sup>55</sup>. Οι Ανεξάρτητες Αρχές συνιστούν όπως τόνισε το Ειδικό Δικαστήριο, «*αντίβαρα της εξουσίας*» και «*φύλακες του Συντάγματος*»<sup>56</sup>.

Η πλουραλιστική αντίληψη για τη λαϊκή κυριαρχία έχει αυστηρή θεσμική δομή και συγκρότηση, ώστε να καθορίζει και να διέπει τη δημόσια εξουσία, όχι μόνο από την άποψη ουσιαστικών αρχών, κανόνων και περιεχομένου (αρχής της αμεροληψίας), αλλά και των θεσμικών αντιβάρων της εξουσίας, εγγυήσεων, έτσι ώστε να εξασφαλίζονται οι θεμελιώδεις οριοθετήσεις της εξουσίας, προκειμένου η κομματική σκοπιμότητα να μην θίγει, υπό τον μανδύα της νομιμότητας, την υποχρέωση της πολιτικής (κομματικής) αμεροληψίας, η οποία συνυφάνεται με τον δημόσιο χαρακτήρα της εξουσίας. Στην εκδοχή αυτή, η απόφαση πραγματοποιεί το πέρασμα από το *Σύνταγμα των σταθμίσεων* στο *Σύνταγμα των οριοθετήσεων*.

Η κάθε κυβέρνηση (όχι μόνο εκείνη του καταδικασθέντος υπουργού, αλλά τόσο η προηγούμενη όσο και η επόμενη) επιθυμεί και επιδιώκει να υπερβεί και να ξεπεράσει το *Σύνταγμα των οριοθετήσεων*, δηλαδή το συνταγματικό δίκαιο των απαγορευμένων ή επιβεβλημένων συμπεριφορών, πράξεων ή παραλείψεων, με βάση εφαρμοστέους αυστηρούς και θετικούς κανόνες του ισχύοντος

<sup>53</sup> Βλ. Γ. Τασόπουλος, *Η Λαϊκή Κυριαρχία...*, ό.π., σελ. 222-223, 231-236.

<sup>54</sup> *Ibidem*, σελ. 222-223.

<sup>55</sup> Βλ. Γ. Τασόπουλο, *Από τη συνταγματική στιγμή της Μεταπολίτευσης στον ηγεμονικό πρωθυπουργισμό: Η δοκιμασία των υποκείμενων αρχών του Συνταγματικού Δικαίου*, e-Πολιτεία 12/2024, σελ. 538, 553.

<sup>56</sup> Βλ. ανωτέρω σημ. 48.

δικαίου, με στόχο να γενικευθεί και να επικρατήσει το *Σύνταγμα των σταθμίσεων*, δηλαδή το συνταγματικό δίκαιο των σχετικών και ελαστικών εκτιμήσεων, με κυμαινόμενα μέτρα και σταθμά, ανάλογα με τα συμφέροντα της εξουσίας και σύμφωνα με τον υπάρχοντα συσχετισμό δυνάμεων. Το *Σύνταγμα των σταθμίσεων* μόνο οριακά ελέγχει την εξουσία με βάση την αρχή της αναλογικότητας των περιορισμών των θεμελιωδών δικαιωμάτων, χωρίς να θέτει αυστηρά όρια και αρχές που λειτουργούν ως προϋφιστάμενοι κανόνες θετικού δικαίου που θέτουν στην εξουσία δεδομένα (θετικά) νομικά όρια, όπως είναι η *αρχή της αμεροληψίας*.

Η δικαιοσύνη, τα δικαστήρια, έχουν καθήκον πίστης στο *Σύνταγμα* και αυτό σημαίνει ότι έχουν καθήκον να μην παραβιάζουν το *Σύνταγμα των οριοθετήσεων* με την επίκληση του *Συντάγματος των σταθμίσεων*, προκειμένου να παρακαμφθεί ο κανόνας που δεν βολεύει ή δεν εξυπηρετεί τις επιλογές της εξουσίας. Από εκεί και πέρα, το πώς η πολιτική εξουσία θα σεβαστεί τη δικαστική απόφαση, ως οφείλει, και το αν θα δώσει στη δικαιοσύνη την ευκαιρία να κρίνει αν υπήρξε παράβαση, ή όχι, και άρα υπουργική ευθύνη, αυτά είναι γενικότερα ερωτήματα που αφορούν το επίπεδο του κράτους δικαίου και τον συνταγματικό πολιτισμό της χώρας μας.

Σε μια εποχή που η κυβέρνηση, η εκτελεστική εξουσία, επιδεικνύει ακραία αλαζονεία διεθνώς (βλ. το παράδειγμα των ΗΠΑ)<sup>57</sup>, το *Σύνταγμα των οριοθετήσεων*, το *αυστηρό Σύνταγμα*, είναι περισσότερο από ποτέ αναγκαίο και πολύτιμο, ως φιλελεύθερη κατάκτηση των πολιτών και της κοινωνίας. Αυτό έχει κανόνες που παραβιάζονται με την τέλεση απαγορευμένων πράξεων και δεν περιλαμβάνει απλώς διατάξεις, οι οποίες σταθμίζονται με βάση τα αντικρουόμενα συμφέροντα.

Ενόψει των ανωτέρω, είναι νομίζω ακριβές ότι η συνταγματικότητα του συγκεκριμένου νόμου, που έκρινε το ζήτημα της *αρμοδιότητας* του υπουργού κατά μεταβίβαση από το ΕΣΡ, ήταν αδιάφορη για την ποινική δίκη. Επιβάλλεται ωστόσο να προβούμε στις εξής διευκρινίσεις:

1) Είτε ο επίμαχος νόμος που αφορούσε την αρμοδιότητα ήταν συνταγματικός είτε όχι, η συμπεριφορά του υπουργού, ως σειρά πράξεων που περιγράφονται στο σκεπτικό της απόφασης του Ειδικού Δικαστηρίου, θα ήταν παράνομη και θα συνιστούσε παράβαση καθήκοντος.

2) Η εν στενή εννοία αρμοδιότητα του υπουργού δεν επηρεάζει την παράβαση καθήκοντος, στο μέτρο που η παράνομη συμπεριφορά έγινε κατά την άσκηση των καθηκόντων (άρθρο 86 παρ. 1) του υπουργού. Ανεξάρτητα από το αν ήταν αρμόδιος ο υπουργός ή το ΕΣΡ, η συμπεριφορά ήταν παράνομη και αξιόποινη.

3) Αν την ίδια συμπεριφορά την επιχειρούσε κάποιο μέλος του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης θα συνιστούσε αυτή παράβαση καθήκοντος, μη εκδικαζόμενη βέβαια από το Ειδικό Δικαστήριο.

4) Δεν είναι ακριβές όμως ότι η αντισυνταγματικότητα του νόμου δεν επηρεάζει το ζήτημα της ευθύνης του υπουργού. Αν υποθέσουμε ότι ο νόμος δεν αφορούσε το ζήτημα της εν στενή εννοία αρμοδιότητας αλλά είχε ουσιαστικές αντισυνταγματικές διατάξεις (π.χ. επέβαλε στον υπουργό προδήλως φωτογραφικούς όρους συμμετοχής στον διαγωνισμό για τις τηλεοπτικές άδειες, οι οποίοι παραβίαζαν ευθέως την αρχή της κομματικής αμεροληψίας), τότε η αντισυνταγματικότητα

<sup>57</sup> Βλ. τα γεγονότα κατάληψης του Καπιτωλίου με έμμεση τουλάχιστον ενθάρρυνση του απερχόμενου προέδρου στις 6 Ιανουαρίου 2021 και την αμνήστευσή τους άμα τη αναλήψει του νέου Προέδρου.

του νόμου θα ίσχυε *ab initio* και ο υπουργός θα αθωνόταν από την κατηγορία για παράβαση καθήκοντος (αν δεν τους συμπεριελάμβανε στη διακήρυξη του διαγωνισμού).

## ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Η αρχή της αμεροληψίας είναι θεμελιώδης και δεν είναι ανεκτή η παραβίασή της υπό τον μανδύα της νομιμότητας· συνδέεται δε με την πλουραλιστική ερμηνεία της λαϊκής κυριαρχίας και με το *Σύνταγμα των οριοθετήσεων*. Η απόφαση 4/2023 του Ειδικού Δικαστηρίου είναι μία από τις πιο πλούσιες και συνταγματικά φορτισμένες της νομολογίας μας. Τα θέματα που καλύπτει, από την πολυφωνία των Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης και την αποκλειστική αρμοδιότητα της κοινωνίας των πολιτών για τη διαμόρφωση της κοινής γνώμης, μέχρι την αντίληψη των Ανεξάρτητων Αρχών ως θεσμικών αντιβάρων της εξουσίας που επιτελούν το ρόλο του φύλακα του Συντάγματος και την αυστηρή οριοθέτηση του δικαίου της ανάγκης, συνθέτουν μία σπάνιου εύρους και συνεκτικότητας ερμηνεία του ισχύοντος Συντάγματος. Αν η πολιτική εξουσία παραμένει προσκολλημένη σε παρωχημένες και καταστροφικές αντιλήψεις για την παντοδυναμία και τον ανέλεγκτο χαρακτήρα της κυβέρνησης, επειδή ελέγχει την Βουλή· αν η ομόφωνη και θεμελιωμένη απόφαση του Ειδικού Δικαστηρίου περνά απαρατήρητη από το πολιτικό σύστημα, η ευθύνη δεν βαρύνει τη δικαιοσύνη.

Ίσως ο πιο ταιριαστός επίλογος στο κείμενο αυτό είναι εκείνος που κλείνει κάποιες κινηματογραφικές ταινίες με κοινωνικοπολιτική υπόθεση. Καταγράφεται σιωπηλά η μετέπειτα πορεία των πρωταγωνιστών της υπόθεσης, στη συνέχεια της δίκης και των γεγονότων που αποτέλεσαν το θέμα της ταινίας. Συνήθως, ο επίλογος αυτός έχει ισχυρό αντίκτυπο στον θεατή και τον βάζει σε σκέψεις. Στην προκειμένη περίπτωση λέχθηκε με ακρίβεια ότι: «*Η απόφαση ήταν καταδικαστική χωρίς κανένα πρακτικό αντίκτυπο, αφού αφορούσε πλημμέλημα*»<sup>58</sup>.

Πράγματι η συζήτηση για την επόμενη μέρα της δικαστικής απόφασης ξεπερνά τα όρια του παρόντος, είναι όμως ουσιαστική, ενδιαφέρουσα και πολύ διαφωτιστική για τη σχέση της πολιτικής με το κράτος δικαίου, στην Ελλάδα. Υπό το φως του Συντάγματος των οριοθετήσεων και της αρχής της πολιτικής (κομματικής) αμεροληψίας, ο θεσμός της ποινικής ευθύνης των υπουργών εμφανίζεται διπλά ελλειμματικός: τόσο για την υπερβολική πολιτική κάλυψη και προστασία των υπουργών, όσο και για την έλλειψη δεσμευτικού κωλύματος σε περίπτωση καταδίκης, ώστε να εμποδίζεται υποχρεωτικά για εύλογο αλλά ικανό χρόνο η επανεκλογή του καταδικασθέντος υπουργού σε δημόσια αξιώματα<sup>59</sup>. □

<sup>58</sup> Βλ. Ν. Παππά, Μ.Μ.Ε., ό.π., σελ. 160.

<sup>59</sup> Βλ. για τη φύση του θεσμού του impeachment την πάντα ενδιαφέρουσα αμερικανική προβληματική που συνδυάζει την πολιτική με την ποινική διάσταση, με έμφαση στην πρώτη, R. Berger, *Impeachment. The Constitutional Problems*, 1974, σελ. 84.

# ΚΟΙΝΩΝΙΚΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ<sup>1</sup>

**Ακρίτας Καϊδατζής**  
Αν. καθηγητής  
Συνταγματικού Δικαίου  
ΑΠΘ

## ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Με αφετηρία τις αναπτύξεις του Αριστόβουλου Μάνεση για την κοινωνική δημοκρατία ως υπέρβαση και ολοκλήρωση της πολιτικής δημοκρατίας, διατυπώνεται η θέση ότι τα κοινωνικά δικαιώματα είναι, πρωτίστως, επιτρεπτικοί συνταγματικοί κανόνες. Απευθύνονται κατά κύριο λόγο στο νομοθέτη, στον οποίον επιτρέπουν παρεμβάσεις στην ατομική ιδιοκτησία και ελευθερία που ειδάλλως θα ήταν ενδεχομένως αντισυνταγματικές. Κατά μίαν έννοια, είναι αντι-δικαιώματα ή αντιφιλελεύθερα δικαιώματα, που επιτρέπουν στην πολιτική εξουσία παρεμβάσεις προς την κατεύθυνση του κοινωνικού μετασχηματισμού. Από την άποψη αυτή, επιτελούν μίαν ιδιαίτερη πολιτική λειτουργία και μεροληπτούν πολιτικά υπέρ πολιτικών πλειοψηφιών που διεκδικούν προγραμματικά τον κοινωνικό μετασχηματισμό και τη μετάβαση στην κοινωνική δημοκρατία. Μπορούμε κατά τούτο να τα εκλάβουμε και ως σοσιαλδημοκρατικά δικαιώματα.

## ABSTRACT

Drawing on Aristovoulos Manesis' insights on social democracy as transcending and integrating political democracy, the article argues that social rights are, basically, permissive constitutional rules. They are mainly addressed towards the legislature, allowing interventions in private property and liberty that would otherwise might be unconstitutional. In a sense, they are anti-rights, or anti-liberal rights that allow political interventions towards

<sup>1</sup> Προδημοσίευση από τα πρακτικά του συνεδρίου «100 χρόνια από τη γέννηση του Αρ. Μάνεση», 16-18.12.2022. Η μελέτη εκπονήθηκε στο πλαίσιο του ερευνητικού έργου «Λαϊκιστικός συνταγματισμός», που ενισχύεται από το Ελληνικό Ίδρυμα Έρευνας και Καινοτομίας (ΕΛ.ΙΔ.Ε.Κ.) στο πλαίσιο της Δράσης «1η Προκήρυξη ερευνητικών έργων ΕΛ.ΙΔ.Ε.Κ. για την ενίσχυση των

social transformation. In that sense, they perform a distinct political function, and they are politically biased in favour of political majorities that programmatically aspire social transformation and the transition to social democracy. Hence, we can understand them as social-democratic rights.<sup>1</sup>

## ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Όπως ο Αλέξανδρος Σβώλος πριν απ' αυτόν, έτσι και ο Αριστόβουλος Μάνεσης έθεσε στον συνταγματικό λόγο ένα αίτημα που υπερβαίνει τον ορίζοντα της κυρίαρχης αντίληψης του φιλελεύθερου συνταγματισμού: το αίτημα της κοινωνικής δημοκρατίας. Αυτή νοείται όχι ως αναίρεση, αλλά ως ολοκλήρωση της πολιτικής δημοκρατίας και ενέχει μια οραματική (aspirational) διάσταση: την προοπτική της διαλεκτικής υπέρβασης της πολιτικής δημοκρατίας μέσω του εμπλουτισμού της με κοινωνικό περιεχόμενο<sup>2</sup>. Η κοινωνική δημοκρατία προϋποθέτει και συνεπάγεται τον δημοκρατικό μετασχηματισμό, τον εκδημοκρατισμό όχι μόνο του κράτους αλλά και της κοινωνίας, ιδίως των σχέσεων παραγωγής. Μαζί με συμμετοχικούς κοινωνικούς θεσμούς, τα κοινωνικά δικαιώματα αποτελούν την κύρια έκφραση του «κοινωνικού στοιχείου» που έρχεται να ολοκληρώσει τη συνταγματική δημοκρατία<sup>3</sup>.

Σε αντίθεση με τον Σβώλο, στην εποχή του οποίου τα κοινωνικά δικαιώματα δεν υπήρχαν παρά σε εμβρυακή μόνο μορφή, ο Μάνεσης είδε τα κοινωνικά δικαιώματα να κατοχυρώνονται με σχετική ευρύτητα όχι μόνο στο Σύνταγμα του 1975 και σε άλλα εθνικά Συντάγματα, αλλά και σε ευρωπαϊκά και διεθνή κείμενα. Όπως ήταν εύλογο, τον απασχόλησε η θέση τους στο σύστημα των θεμελιωδών δικαιωμάτων<sup>4</sup>. Σε αντίθεση με μια διάχυτη αισιοδοξία που φαίνεται πως επικρατούσε μέχρι περίπου τα τέλη του 20ού αιώνα για το μέλλον των κοινωνικών δικαιωμάτων, ο Μάνεσης υπήρξε κάπως επιφυλακτικός ως προς τη δυναμική που μπορούν να αναπτύξουν στο πλαίσιο της φιλελεύθερης δημοκρατίας. Αναγνωρίζει την παραπληρωματική σχέση των κοινωνικών με τα άλλα δικαιώματα, ιδίως τη σύνδεσή τους με τις πολιτικές ελευθερίες. Επισημαίνει όμως ότι τα κοινωνικά δικαιώματα αναπτύσσονται μια ριζικά διαφορετική κανονιστικότητα σε σχέση με τα ατομικά. Γι' αυτό και, καταρχήν, δεν θεμελιώνουν δικαστικά επιδιώξιμες αξιώσεις. Τα δικαστήρια μπορούν βεβαίως να παρέμβουν για να προστατέψουν ένα, σχετικό πάντως, κοινωνικό κεκτημένο ή έναν πυρήνα των κοινωνικών

---

μελών ΔΕΠ και Ερευνητών/τριών και την προμήθεια ερευνητικού εξοπλισμού μεγάλης αξίας» (αριθμός έργου: HFRI-FM17-1502).

<sup>2</sup> Χ. Κουρουνδής, «Κοινωνική δημοκρατία και κοινωνικά δικαιώματα στο έργο των Αλέξανδρου Σβώλου και Αριστόβουλου Μάνεσης», σε: Γ. Σωτηρέλης/Αλ. Κεσόπουλος (επιμ.), *Από τον Αλέξανδρο Σβώλο στον Αριστόβουλο Μάνεση. Η κοινή θεωρητική θεμελίωση του ελληνικού δημοκρατικού συνταγματισμού*, 2022, σελ. 135-160 (136).

<sup>3</sup> Γ. Σωτηρέλης, «Εισαγωγή: Από τον συνταγματικό εγγυητισμό στην κοινωνική δημοκρατία. Η πολύτιμη κοινή θεωρητική παρακαταθήκη των Αλέξανδρου Σβώλου και Αριστόβουλου Μάνεσης», σε: Γ. Σωτηρέλης/Κεσόπουλος (επιμ.), *Από τον Αλέξανδρο Σβώλο στον Αριστόβουλο Μάνεση*, ό.π., σελ. 9-24 (17-19).

<sup>4</sup> Αρ. Μάνεσης, «Η προβληματική της προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων στον ευρωπαϊκό χώρο» [1995], σε: *Συνταγματική θεωρία και πράξη (1980-2000)*, τόμ. II, 2007, σελ. 571-588· Idem, «Οι κύριες συνιστώσες του συστήματος θεμελιωδών δικαιωμάτων του Συντάγματος του 1975» [1986], στο ίδιο, σελ. 529-546· Idem, *Συνταγματικά Δικαιώματα*, τόμ. Α', *Ατομικές Ελευθερίες*, 4η έκδ. 1982, σελ. 22-23.

δικαιωμάτων απέναντι σε μέτρα κοινωνικής οπισθοδρόμησης. Αυτό όμως προϋποθέτει να έχει ενεργοποιηθεί πρώτα το κανονιστικό περιεχόμενό τους με τη μεσολάβηση του νομοθέτη<sup>5</sup>.

Η «κρίση» των κοινωνικών δικαιωμάτων, ως συνέπεια των διαδοχικών κρίσεων, από την οικονομική μέχρι την τρέχουσα υγειονομική, που βιώνουμε στις μέρες μας, μοιάζει να δικαιώνει τον σκεπτικισμό του Μάνεση<sup>6</sup>. Όσο μένουν στον ορίζοντα της φιλελεύθερης δημοκρατίας όπως έχει διαμορφωθεί στην εποχή μας, τα κοινωνικά δικαιώματα είναι καταδικασμένα να παραμένουν ημιτελή. Μόνο τότε αναπτύσσονται την πλήρη κανονιστικότητά τους, όταν συνδεθούν με το αίτημα και την προοπτική της κοινωνικής δημοκρατίας, της οποίας αποτελούν ταυτόχρονα προϋπόθεση και συνέπεια. Πραγματική υλοποίηση των κοινωνικών δικαιωμάτων, με άλλα λόγια, δεν νοείται ερήμην του αιτήματος για κοινωνικό μετασχηματισμό. Ένας τέτοιος μετασχηματισμός, έλεγε ο Μάνεσης, «δεν είναι όμως δυνατό να επιτευχθεί και ολοκληρωθεί μέσα στα υπάρχοντα θεσμικά πλαίσια»: «κοινωνικοποίηση του κράτους χωρίς κοινωνικοποίηση των συμφερόντων, και βασικά των μέσων παραγωγής των οικονομικών αγαθών, είναι αδιανόητη»<sup>7</sup>. Η πορεία προς την κοινωνική δημοκρατία «δεν μπορεί να επιτευχθεί παρά μόνο μέσω δομικών ρήξεων και ποιοτικών αλλαγών τέτοιας υφής που να επιφέρουν μεταβολές όχι μόνο στις νομικοπολιτικές σχέσεις, αλλά επίσης και κυρίως στις κοινωνικές σχέσεις»<sup>8</sup>. Απαιτείται, επομένως, μια ριζοσπαστική πολιτική που να είναι σε θέση «να εγκαινιάσει ριζικές αλλαγές, τόσο δομικές, στο επίπεδο των κοινωνικών σχέσεων (σχέσεων παραγωγής και διανομής) όσο και θεσμικές, στο επίπεδο των πολιτικών σχέσεων (δημοκρατικές διαδικασίες, αποκέντρωση), επιλέγοντας συνάμα ένα άλλο πρότυπο οικονομικής ανάπτυξης, διαφορετικό από αυτό που προσιδιάζει στον καπιταλιστικό τρόπο παραγωγής»<sup>9</sup>.

Με δυο λόγια, το μάθημα που μας δίνει ο Μάνεσης είναι πως τα κοινωνικά δικαιώματα δεν νοούνται αποκομμένα από το αίτημα για κοινωνική δημοκρατία. Τα κοινωνικά δικαιώματα ασφυκτούν όσο μένουν εντός του πλαισίου της σύγχρονης φιλελεύθερης δημοκρατίας. Η εγγενής λογική τους δεν είναι ότι θεμελιώνουν αξιώσεις των ατόμων, όπως κάνουν τα ατομικά δικαιώματα, αλλά ότι διαμορφώνουν τις προϋποθέσεις του κοινωνικού μετασχηματισμού. Γιατί δεν είναι δικαιώματα ατόμων, αλλά των μελών του κοινωνικού συνόλου. Δεν είναι δικαιώματα του ανθρώπου ως αφηρημένο άτομο, όπως τον αντιλαμβάνεται ο φιλελευθερισμός, τυπικά μόνο ελεύθερο και ίσο έναντι των άλλων. Είναι δικαιώματα του συγκεκριμένου ανθρώπου, που ζει σε μια ταξικά διαστρωματωμένη κοινωνία ανισοτήτων και συγκρούσεων και διεκδικεί την πραγματική, ουσιαστική, δηλαδή και υλική, ισότητα. Αυτή είναι μια συνταγματική διάκριση: παρότι τείνει να αγνοείται στον συνταγματικό λόγο<sup>10</sup>, έχει βρει συνταγματική έκφραση με την τυποποίησή της στο άρθρο 25 παρ. 1 του

<sup>5</sup> Βλ. Χ. Κουρουνδή, «Κοινωνική δημοκρατία και κοινωνικά δικαιώματα», ό.π., σελ. 154, 156-157· Αν. Πούλου, *Τα βαλλόμενα κοινωνικά δικαιώματα και η σύγχρονη έννοια της κοινωνικής δημοκρατίας κατά τον Αριστόβουλο Μάνεση*, constitutionalism.gr 29.06.2019.

<sup>6</sup> Βλ., ενδεικτικά, την κριτική του Γ. Σωτηρέλη, *Τα κοινωνικά δικαιώματα στη δίνη της οικονομικής κρίσης*, ΕφημΔΔ 2013, σελ. 298-302.

<sup>7</sup> Αρ. Μάνεσης, «Οι κύριες συνιστώσες», ό.π., σελ. 540, 537.

<sup>8</sup> Idem, *Η εξέλιξη των πολιτικών θεσμών στην Ελλάδα. Αναζητώντας μια δύσκολη νομιμοποίηση*, 1987, σελ. 56.

<sup>9</sup> Ibidem, σελ. 58. Βλ. και την έσοχη ανάλυση του Χ. Κουρουνδή, «Κοινωνική δημοκρατία και κοινωνικά δικαιώματα», ό.π., σελ. 151-157.

<sup>10</sup> Με τη σημαντική εξαίρεση του έργου του Αντ. Μανιτάκη, *Το υποκείμενο των συνταγματικών δικαιωμάτων κατά το άρθρο 25 παρ. 1 του Συντάγματος*, 1981.



Συντάγματος: «Τα δικαιώματα του ανθρώπου ως ατόμου και ως μέλους του κοινωνικού συνόλου ... τελούν υπό την εγγύηση του Κράτους».

Σκέψεις σαν και τις παραπάνω του Μάνεση έχουν εξοβελιστεί από τον κυρίαρχο συνταγματικό λόγο ως παρωχημένες ή ουτοπικές<sup>11</sup>. Όμως οι αλληπάλληλες και πολυσχιδείς κρίσεις που βιώνει η φιλελεύθερη δημοκρατία στις μέρες μας, με πρώτη την κρίση αντιπροσώπευσης, φέρνουν ξανά στην επιφάνεια το αίτημα εκδημοκρατισμού της οικονομίας και της εργασίας<sup>12</sup>, καθιστώντας εκ νέου –και επιτακτικά– επίκαιρη την προοπτική της κοινωνικής δημοκρατίας. Υπό την ίδια προοπτική είναι αναγκαίο να (ξανα)δούμε τη σημασία και τη λειτουργία των κοινωνικών δικαιωμάτων. Κάποιες εισαγωγικές –και, κατ’ ανάγκην, ελλειπτικές– σκέψεις προς την κατεύθυνση αυτή εισφέρω στο κείμενο που ακολουθεί.

Στην επόμενη ενότητα θα προσπαθήσω να δείξω ότι η δικαστική προστασία μικρή σημασία έχει για την υλοποίηση των κοινωνικών δικαιωμάτων. Τα κοινωνικά δικαιώματα δεν είναι φτιαγμένα για τα δικαστήρια. Δεν θεμελιώνουν αξιώσεις των ατόμων, αλλά δυνατότητες της πολιτικής. Συναφώς, στην τελευταία ενότητα, θα υποστηρίξω, εξετάζοντας τη γενεαλογία τους, ότι τα κοινωνικά δικαιώματα έχουν μια ιδιαίτερη πολιτική λειτουργία. Επιτρέποντας παρεμβάσεις στην ατομική ιδιοκτησία, το θεμέλιο του κοινωνικο-οικονομικού συστήματος, παρέχουν συνταγματικό έρεισμα σε πολιτικές κοινωνικού μετασχηματισμού. Από την άποψη αυτή, τα κοινωνικά δικαιώματα είναι σοσιαλδημοκρατικά δικαιώματα. Επιτρέπουν στην κυβερνώσα Αριστερά, εάν και όταν βρεθεί στην εξουσία, να επιδιώξει μέτρα κοινωνικού εκδημοκρατισμού, δηλαδή μεταρρυθμίσεις προς την κατεύθυνση της κοινωνικής δημοκρατίας<sup>13</sup>.

## I. ΚΟΙΝΩΝΙΚΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΚΑΙ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΑ

Αποστολή των δικαστηρίων είναι να ικανοποιούν τις ατομικές αξιώσεις όσων, εξατομικευμένα, προσφεύγουν σ’ αυτά. Όμως τα κοινωνικά δικαιώματα είναι, κατά κύριο λόγο, συλλογικά δικαιώματα. Αντικείμενό τους είναι η διασφάλιση συλλογικών αγαθών όπως παιδεία, υγεία, κοινωνική ασφάλιση κ.λπ. Τα αγαθά αυτά είναι συλλογικά με την έννοια ότι η απόλαυσή τους δεν είναι νοπητή από μεμονωμένα άτομα, παρά μόνον από ομάδες<sup>14</sup>. Η παιδεία προϋποθέτει τη συμμετοχή στη σχολική τάξη, η κοινωνική ασφάλιση τη συμμετοχή σε ορισμένη ασφαλιστική κοινότητα κ.ο.κ. Κατά κανόνα, τα κοινωνικά δικαιώματα διασφαλίζουν ορισμένο συλλογικό αγαθό μέσω της συγκρότησης ενός συστήματος ή δικτύου.

Έτσι, το κοινωνικό δικαίωμα στην παιδεία (ή στην υγεία) είναι συλλογικό δικαίωμα με την έννοια ότι ο βασικός τρόπος υλοποίησής του είναι η ίδρυση και λειτουργία ενός δικτύου σχολικών μονά-

<sup>11</sup> Χ. Κουρουνδής, «Κοινωνική δημοκρατία και κοινωνικά δικαιώματα», ό.π., σελ. 159-160.

<sup>12</sup> Βλ., χαρακτηριστικά, I. Ferreras/J. Battilana/D. Méda, *Democratize Work: The Case for Reorganizing the Economy*, 2022· J. Fishkin/W. Forbath, *The Anti-Oligarchy Constitution: Reconstructing the Economic Foundations of American Democracy*, 2022.

<sup>13</sup> Για μια αντίστοιχη λογική συμβολή βλ. F. Atria, *Social Rights, Social Contract, Socialism*, *Social & Legal Studies* 24/2015, σελ. 598-613. Ευχαριστώ τον Νικόλα Βαγδούτη για την υπόδειξη.

<sup>14</sup> Βλ. P. Jones, “Collective Rights, Public Goods, and Participatory Goods”, in: G. Calder et al. (Eds.), *How Groups Matter: Challenges of Toleration in Pluralistic Societies*, 2014, σελ. 52-72.

δων που παρέχουν υπηρεσίες εκπαίδευσης (ή ενός δικτύου –«εθνικού συστήματος»– μονάδων παροχής υπηρεσιών υγείας). Το κοινωνικό δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλιση (ή την εργασία) είναι συλλογικό δικαίωμα με την έννοια ότι ο βασικός τρόπος υλοποίησής του είναι η συγκρότηση ενός συστήματος παροχής κοινωνικοασφαλιστικών υπηρεσιών (ή ενός συστήματος παρέμβασης στην αγορά για τη δημιουργία θέσεων εργασίας). Όλα αυτά δεν είναι δικαστικά επιδιώξιμα. Κανείς δεν μπορεί να εναγάγει το κράτος με αίτημα τη δημιουργία ενός επαρκούς δικτύου σχολικών μονάδων ή αξιόπιστου κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος.

Από την άλλη, από τα κοινωνικά δικαιώματα βεβαίως και απορρέουν ατομικές αξιώσεις, που αυτές μπορεί να είναι δικαστικά επιδιώξιμες. Έχω ατομική αξίωση να φοιτήσω σε δημόσιο σχολείο ή να νοσηλευτώ σε δημόσιο νοσοκομείο. Όμως αυτές οι αξιώσεις δεν είναι η ουσία των κοινωνικών δικαιωμάτων, αλλά μια παράπλευρη συνέπειά τους. Και, κυρίως, αυτές οι ατομικές αξιώσεις δεν γεννώνται αν δεν έχει πρώτα συγκροτηθεί το σύστημα ή δίκτυο, δηλαδή αν δεν έχει ήδη υλοποιηθεί το κοινωνικό δικαίωμα στη συλλογική του διάσταση. Δεν μπορώ να εναγάγω το κράτος να με εγγράψει σε σχολείο, αν δεν υπάρχουν σχολεία για να εγγραφώ.

Το κοινωνικό δικαίωμα στην ατομική του διάσταση, επομένως, ή αλλιώς οι ατομικές αξιώσεις που απορρέουν από το κοινωνικό δικαίωμα προϋποθέτουν και εξαρτώνται από την υλοποίηση του κοινωνικού δικαιώματος στη συλλογική του διάσταση. Ο δυισμός αυτός ανάμεσα στο συλλογικό δικαίωμα και τις ατομικές αξιώσεις που απορρέουν απ' αυτό δεν είναι άγνωστος ούτε για τα ατομικά δικαιώματα. Για παράδειγμα, το δικαίωμα δικαστικής προστασίας ως ατομική αξίωσή μου να προσφύγω σε ορισμένο δικαστήριο δεν νοείται αν πρώτα δεν έχει υλοποιηθεί το δικαίωμα στη συλλογική του διάσταση, με την ίδρυση και λειτουργία δικαστηρίων, τη θέσπιση δικονομιών κ.λπ. Όμως αυτό που είναι μη τυπικό και ασύνηθες για τα ατομικά δικαιώματα είναι ο απόλυτος κανόνας για τα κοινωνικά.

Γενικότερα, υπάρχει μια κρίσιμη διαφορά ανάμεσα στις ατομικές ελευθερίες και τα δικαιώματα, κατεξοχήν τα κοινωνικά, που έχει να κάνει με τη σχετική σημασία που έχουν γι' αυτά νομοθέτης και δικαστής<sup>15</sup>. Η ατομική ελευθερία υπάρχει, καταρχήν, και πριν τον νόμο. Η παρέμβαση του νομοθέτη είναι εξ ορισμού ύποπτη. Ο δικαστής είναι κυρίως αυτός που, κρίνοντας αν μια τέτοια παρέμβαση είναι ή δεν είναι επιτρεπτή, οριοθετεί πού αρχίζει και πού τελειώνει η ατομική ελευθερία. Τα δικαιώματα, από την άλλη, δεν υπάρχουν πριν τα θεσπίσει ο νομοθέτης<sup>16</sup>. Η παρέμβασή του είναι αναγκαία. Αυτός, καταρχήν, θα οριοθετήσει πού αρχίζει και πού τελειώνει το δικαίωμα. Η κρίση του δικαστή έρχεται δευτερογενώς και απλώς διορθωτικά. Ο δικαστής δεν θεσπίζει ούτε απονέμει ούτε αναγνωρίζει δικαιώματα: το πολύ που μπορεί να κάνει είναι να διορθώσει την απονομή δικαιωμάτων που έκανε ο νομοθέτης. Ο ρόλος του δικαστή είναι πολύ λιγότερο σημαντικός για την προστασία των δικαιωμάτων απ' ό,τι είναι για την προστασία των ελευθεριών.

Αυτό ισχύει κατά μείζονα λόγο ειδικά για τα κοινωνικά δικαιώματα, τα οποία είναι θεσμοποι-

<sup>15</sup> Για όσα ακολουθούν σ' αυτή την ενότητα αντλώ από Ακρ. Καϊδατζή, *Υπάρχουν κοινωνικά δικαιώματα στην εποχή των μνημονίων*, constitutionalism.gr 19.06.2017.

<sup>16</sup> Για τη σχέση δικαιώματος και νόμου βλ. ιδίως Ιφ. Καμτσιδου, *Η επιφύλαξη υπέρ του νόμου ως περιορισμός, εγγύηση και διάμεσος των ελευθεριών*, 2001.

μένες πολιτικές αναδιανομής του κοινωνικού πλούτου<sup>17</sup>. Είναι μηχανισμός μέσω του οποίου μεταφέρονται πόροι από τους πλουσιότερους προς τους φτωχότερους. Λέμε συχνά ότι τα κοινωνικά δικαιώματα συνίστανται σε παροχές του κράτους προς τους πολίτες. Αυτό είναι η μισή αλήθεια. Παροχές δεν υπάρχουν αν δεν επιβληθούν φόροι και εισφορές. Το κράτος δεν έχει δικούς του πόρους, γι' αυτό και δεν παρέχει από δικούς του πόρους. Το κράτος απλώς διαμεσολαβεί για την αναδιανομή του κοινωνικού προϊόντος, δηλαδή του πλούτου που παράγει η κοινωνία. Τα κοινωνικά δικαιώματα, στην πραγματικότητα, είναι επιτρεπτικοί κανόνες: επιτρέπουν παρεμβάσεις στην ιδιοκτησία ή την ελευθερία οι οποίες διαφορετικά θα ήταν αντισυνταγματικές. Και βεβαίως αυτός στον οποίο επιτρέπουν, στον οποίο δίνουν εξουσία, είναι ο νομοθέτης<sup>18</sup>. Αν, για παράδειγμα, το Σύνταγμα δεν κατοχύρωνε, στο άρθρο 21 παρ. 3, το κοινωνικό δικαίωμα στην υγεία, ο νομοθέτης θα είχε τεράστια δυσκολία να δικαιολογήσει τις βαθιές επεμβάσεις στην ατομική ιδιοκτησία που απαιτεί η θέσπιση εθνικού συστήματος υγείας<sup>19</sup>.

Τα κοινωνικά δικαιώματα, με άλλα λόγια, παρέχουν την εξουσία στον νομοθέτη να παρεμβαίνει στις οικονομικές σχέσεις. Στην εξουσία του αυτή τίθενται κάποια ακραία όρια προς τα πάνω, ώστε η μεταφορά πόρων από τους πλουσιότερους να μην υπερβαίνει ένα μέγιστο όριο, και κάποια ακραία όρια προς τα κάτω, ώστε η μεταφορά πόρων προς τους φτωχότερους να μην υπολείπεται ενός ελάχιστου ορίου<sup>20</sup>. Επειδή, όπως είπαμε, το κράτος δεν διαθέτει δικούς του πόρους αλλά απλώς διαμεσολαβεί για την αναδιανομή τους, κάθε μεταφορά πόρων προς κάποιους προϋποθέτει αφαίρεση πόρων από κάποιους άλλους. Κι εδώ ακριβώς βρίσκεται το πρόβλημα με τον δικαστικό έλεγχο της εφαρμογής των κοινωνικών δικαιωμάτων: ο δικαστής μπορεί μεν να διαπιστώσει ότι ο νομοθέτης υπερέβη προς τα κάτω τα ακραία όρια της εξουσίας του· δεν μπορεί όμως να αποκαταστήσει στο ορθό μέτρο τη νομοθετική παρέμβαση, διότι ο ίδιος δεν έχει την εξουσία να διατάξει μεταφορά πόρων.

Υπάρχουν δύο λόγοι που δεν μπορεί να το κάνει αυτό ο δικαστής. Ο πρώτος έχει να κάνει με τη δημοκρατική αρχή. Η επιλογή από ποιους θα αντληθούν πόροι και σε ποιους θα μεταφερθούν συνιστά άσκηση κοινωνικής και δημοσιονομικής πολιτικής, είναι δηλαδή μια πολιτική απόφαση για την οποία δεν νομιμοποιείται ο δικαστής, αλλά η πολιτική εξουσία: η κυβέρνηση που καθορίζει την πολιτική της χώρας (άρθρο 83 παρ. 1 του Συντάγματος) και ο νομοθέτης που μετατρέπει τα πολιτικά προγράμματα σε δεσμευτικούς νόμους. Ο δεύτερος λόγος είναι δικονομικός. Τα κοινωνικά

<sup>17</sup> Άγγ. Στεργίου, *Κοινωνικά Δικαιώματα*, 2023, σελ. 19 επ.· Idem, *Τα κοινωνικά (αναδιανεμητικά) δικαιώματα ενώπιον της κρίσης. Ο δικαστής ως εγγυητής ενός εύλογου επιπέδου ευημερίας*, ΕφημΔΔ 2016, σελ. 78 επ. (79-82).

<sup>18</sup> Στο σημείο αυτό θα διαφωνήσω με τη θέση του Άγγ. Στεργίου, *Τα κοινωνικά (αναδιανεμητικά) δικαιώματα*, ό.π., σελ. 83, ότι, όπως όλα τα θεμελιώδη δικαιώματα, έτσι και τα κοινωνικά δικαιώματα «δεν αποτελούν παρά περιορισμό της ύλης του νομοθέτη». Το ακριβώς αντίθετο συμβαίνει: τα κοινωνικά δικαιώματα διευρύνουν, δεν περιορίζουν, την εξουσία του νομοθέτη, δεδομένου ότι του επιτρέπουν να παρεμβαίνει στις οικονομικές σχέσεις κατά τρόπο που, αν δεν υπήρχαν τα κοινωνικά δικαιώματα, θα συνιστούσε ανεπίτρεπτη παρέμβαση σε άλλα δικαιώματα, ιδίως την ιδιοκτησία και την οικονομική ελευθερία.

<sup>19</sup> Με την ιστορική απόφαση ΣτΕ 400/1986 Ολομ., ΤοΣ 1986, σελ. 433, δεν κρίθηκε αν είναι συνταγματικά επιτρεπτή ή όχι η θέσπιση δημόσιου συστήματος υγείας, αλλά μόνον αν αυτό το δημόσιο σύστημα μπορεί να παρέμβει ακόμα και στην ιδιοκτησία ιδιωτικών κοινωφελών ιδρυμάτων, η οποία προστατεύεται από το άρθρο 109 του Συντάγματος.

<sup>20</sup> Ο Άγγ. Στεργίου, *Η συνταγματική κατοχύρωση της κοινωνικής ασφάλισης*, 1994, σελ. 158 επ., έχει δείξει με υποδειγματικό τρόπο ότι τα κοινωνικά δικαιώματα κινούνται μεταξύ ενός optimum και ενός minimum, το οποίο παρέχει ευρύτατη διαπλαστική εξουσία στον νομοθέτη.

δικαιώματα προϋποθέτουν μια τριμερή σχέση: αυτοί που ωφελούνται, το κράτος ως διαμεσολαβητής και αυτοί που βαρύνονται. Αυτό το τρίτο μέρος δεν είναι ποτέ διάδικος στη δίκη όπου ελέγχεται η εφαρμογή ορισμένου κοινωνικού δικαιώματος. Ακόμη, επομένως, κι αν ο δικαστής αναγνωρίσει τον αιτούντα διάδικο ως ωφελούμενο, δεν έχει την εξουσία να επιβάλει οποιαδήποτε επιβάρυνση σε ένα τρίτο μη διάδικο μέρος. Μόνον ο νομοθέτης έχει αυτή την εξουσία. Οι δικαστικές αποφάσεις, επομένως, που αναγνωρίζουν ορισμένο κοινωνικό δικαίωμα είναι, εξ ορισμού, ατελείς: για να επιφέρουν οποιοδήποτε πραγματικό αποτέλεσμα, απαιτούν την ενεργοποίηση του νομοθέτη.

Όλα αυτά έχουν επισκιαστεί από την, κατά τη γνώμη μου αδιέξοδη, συζήτηση για τη λεγόμενη «αγωγιμότητα» των κοινωνικών δικαιωμάτων<sup>21</sup>. Πέραν από ανεπιτυχής γλωσσικά (προκειμένου να αποδοθεί μονολεκτικά ο όρος *justiciability* ή αντίστοιχοι άλλων γλωσσών), ο όρος είναι εγγενώς αντιφατικός. Τα κοινωνικά δικαιώματα –το είπαμε ήδη– δεν είναι προεχόντως αξιώσεις ατόμων: είναι κυρίως συλλογικά δικαιώματα των μελών του κοινωνικού συνόλου. Τα δικαστήρια δεν έχουν τη δυνατότητα να υλοποιήσουν ορισμένο κοινωνικό δικαίωμα που κατοχυρώνεται στο Σύνταγμα. Το πολύ που μπορούν να κάνουν είναι να αναγνωρίσουν σε συγκεκριμένο διάδικο ατομικές αξιώσεις που απορρέουν από αυτό. Δεν είναι το ίδιο. Το κοινωνικό δικαίωμα μόνον ο νομοθέτης μπορεί να το υλοποιήσει, ιδίως μέσω της συγκρότησης ενός συστήματος ή δικτύου κοινωνικών υπηρεσιών σε πραγμάτωση της συνταγματικής επιταγής.

Τα κοινωνικά δικαιώματα, επομένως, ανήκουν περισσότερο στο «νομοθετημένο Σύνταγμα» παρά στο «νομολογημένο Σύνταγμα»<sup>22</sup>. Ανήκουν περισσότερο στο «πολιτικό Σύνταγμα» παρά στο «νομικό Σύνταγμα»<sup>23</sup>. Γι' αυτό και ο ρόλος των δικαστηρίων είναι στο πεδίο αυτό εγγενώς περιορισμένος. Αυτό ισχύει κατά μείζονα λόγο σε χώρες με σύστημα διάχυτου ελέγχου της αντισυνταγματικότητας των νόμων, όπου τα δικαστήρια, κατά κανόνα, δεν έχουν τη δυνατότητα να εκφέρουν κρίσεις που περιέχουν γενικούς και αφηρημένους κανόνες, δηλαδή να νομοθετούν<sup>24</sup>.

## II. Η ΜΝΗΜΟΝΙΑΚΗ ΔΟΚΙΜΑΣΙΑ ΤΩΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΩΣ CASE STUDY

Η περίοδος των μνημονίων είναι ένα καλό παράδειγμα για τα παραπάνω. Αποτελεί περίπου κοινό τόπο ότι κατά την περίοδο αυτή τα κοινωνικά δικαιώματα δοκιμάστηκαν σκληρά στη χώρα μας.

<sup>21</sup> Ο Γ. Κατρούγκαλος, *Τα κοινωνικά δικαιώματα*, 2006, είναι ίσως ο συνεπέστερος εκφραστής της –πάντως, απολύτως πλειοψηφικής– αντίληψης περί της λεγόμενης «αγωγιμότητας» των κοινωνικών δικαιωμάτων. Από τη δυσθεώρητη διεθνή βιβλιογραφία βλ. μόνο, κριτικά, Μ. Tushnet, *Weak Courts, Strong Rights: Judicial Review and Social Welfare Rights in Comparative Constitutional Law*, 2008, σελ. 161 επ., 227 επ.

<sup>22</sup> Βλ. R. West, "The Missing Jurisprudence of the Legislated Constitution", in: J. Balkin/R. Siegel (Eds.), *The Constitution in 2020*, 2009, σελ. 79 επ.

<sup>23</sup> Βλ. ενδεικτικά W. Forbath, *The New Deal Constitution in Exile*, *Duke Law Journal* 51/2001, σελ. 165 επ. (176).

<sup>24</sup> Η συγκριτική αυτή παρατήρηση εξηγεί για ποιο λόγο, ενώ δεν αποκλείεται να υπάρξουν δικαστικές αποφάσεις-ορόσημα για την προστασία κοινωνικών δικαιωμάτων (όπως η περίφημη απόφαση *Grootboom* του Συνταγματικού Δικαστηρίου της Νότιας Αφρικής, βλ. παρακάτω υποσημ. 27) σε χώρες με σύστημα δικαστικού ελέγχου «ισχυρού τύπου» –ιδίως, χώρες με ισχυρό συνταγματικό ή ανώτατο δικαστήριο–, αυτό είναι ελάχιστα πιθανό σε χώρες με σύστημα δικαστικού ελέγχου «ασθενούς τύπου». Για τη διάκριση βλ. Μ. Tushnet, *Weak Courts, Strong Rights*, ό.π.· Ακρ. Καϊδατζή, *Ο έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων στην Ελλάδα, ενόψει της διάκρισης σε συστήματα ισχυρού και ασθενούς τύπου*, Αρμενόπουλος 2014, σελ. 2015-2033.

Παρά ταύτα, τα δικαστήρια ελάχιστα συνέβαλαν στην προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων σε συνθήκες οικονομικής κρίσης. Στη δεκαετία της κρίσης, η συνταγματική νομολογία επικεντρώθηκε ιδίως, και ίσως καθ' υπερβολήν, σε ένα πολύ περιορισμένο πεδίο: τις περικοπές μισθών και συντάξεων. Ωφελούμενοι της νομολογίας αυτής υπήρξαν κυρίως στρώματα των μεσαίων και μικρομεσαίων τάξεων<sup>25</sup>: δικαστικοί, πανεπιστημιακοί, γιατροί του ΕΣΥ, «ένστολοι» και, γενικότερα, πρόσωπα που βρίσκονται σε σχετικά καλύτερη κατάσταση –δημόσιοι υπάλληλοι ή συνταξιούχοι που αν μη τι άλλο έχουν ένα έστω χαμηλό, αλλά πάντως σταθερό εισόδημα– έναντι χαμηλότερων κοινωνικών στρωμάτων σε κοινωνικό αποκλεισμό ή επισφάλεια<sup>26</sup>. Αντιθέτως, δεν θα βρούμε «μεγάλες» αποφάσεις για άνεργους, άστεγους, συνταξιούχους των 300 ευρώ ή μισθωτούς των 600 ευρώ. Όσο και αν ψάξουμε, δε θα βρούμε μια ελληνική *Grootboot*, τη διάσημη απόφαση του Συνταγματικού Δικαστηρίου της Νότιας Αφρικής που αναγνώρισε το δικαίωμα στη στέγη μιας ομάδας αστέγων που ζούσαν σε συνθήκες ακραίας φτώχειας και διέταξε μέτρα για τη στέγασή τους<sup>27</sup>.

Η θέση που υποστηρίζεται εδώ είναι πως, για πραγματικούς και διαρθρωτικούς λόγους, τα δικαστήρια δεν θα μπορούσαν να είχαν κάνει πολλά περισσότερα για την προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων<sup>28</sup>. Το θέμα δεν είναι ότι τα δικαστήρια αρνήθηκαν την προστασία κοινωνικών δικαιωμάτων απορρίπτοντας ένδικα βοηθήματα που ασκήθηκαν κατ' επίκλησή τους. Αλλά ότι, κατά κανόνα, τα δικαστήρια δεν έχουν καν την ευκαιρία να διατυπώσουν σχετική κρίση. Σπανίως τέτοιες υποθέσεις βρίσκουν τον δρόμο για τις δικαστικές αίθουσες. Και τούτο, διότι τις περισσότερες φορές το πρόβλημα με τα κοινωνικά δικαιώματα είναι η ανεπαρκής προστασία τους, όχι η ευθεία προσβολή τους. Το πρόβλημα, με άλλα λόγια, είναι κυρίως η νομοθετική αδράνεια, η παράλειψη του νομοθέτη να υλοποιήσει πρόσφορες πολιτικές κοινωνικής προστασίας, και πολύ λιγότερο η νομοθετική προσβολή κοινωνικών δικαιωμάτων. Όμως ενώ τα δικαστήρια είναι εξοικειωμένα με τον έλεγχο της νομοθετικής δράσης, είναι πολύ δύσκολο να ελέγξουν τη νομοθετική αδράνεια.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί το κοινωνικό δικαίωμα της κατοικίας ή, ακριβέστερα, στη στέγη<sup>29</sup>. Το άρθρο 21 παρ. 4 του Συντάγματος επιτάσσει: «*Η απόκτηση κατοικίας από αυτούς που την στερούνται ή που στεγάζονται ανεπαρκώς αποτελεί αντικείμενο ειδικής φροντίδας του Κράτους*». Τα τελευταία αρκετά χρόνια η αστεγία –η έλλειψη στέγης ή η ανεπαρκής στέγαση– έχει εκτοξευθεί. Έχει γίνει ένα οξύτατο, ένα εκρηκτικό κοινωνικό πρόβλημα. Το τί κάνει –ή μάλλον τί δεν κάνει– γι' αυτό το κράτος (βασικά ο νομοθέτης), που έχει κατά το Σύνταγμα την ευθύνη να

<sup>25</sup> Εμβληματικές αποφάσεις αυτής της περιόδου, ενδεικτικά: ΣτΕ (Ολομ.) 2192, 4741/2014, 2287/2015, 1125/2016, 431, 479/2018· ΕλΣυν (Ολομ.) 4327/2014, 7412/2015, 244/2017, 1277/2018· Ειδικού δικαστηρίου άρθρου 88 παρ. 2 Συντ. (Μισθοδικείου) 88/2013, 1/2018. Έχει ενδιαφέρον να δει κανείς τις επαγγελματικές ιδιότητες των διαδίκων σ' αυτές τις δίκες.

<sup>26</sup> A. Kaidatzis, "Socio-economic rights enforcement and resource allocation in times of austerity: The case of Greece 2015-2018", in: A. Farahat/X. Arzoz (Eds.), *Contesting Austerity: A Socio-Legal Inquiry*, 2021, σελ. 273-291.

<sup>27</sup> *Government of the Republic of South Africa v. Grootboot*, 2000 (11) BCLR 1169 (CC). Για την απόφαση βλ. M. Tushnet, *Weak Courts, Strong Rights*, ό.π., σελ. 242-244.

<sup>28</sup> Σε αντίθεση με μια διαδεδομένη κριτική για την πλημμελή προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων από τα δικαστήρια κατά την περίοδο της κρίσης: Άγγ. Στεργίου, *Τα κοινωνικά (αναδιανεμητικά) δικαιώματα*, ό.π. και ιδίως Κ. Γιαννακόπουλος, *Το ελληνικό Σύνταγμα και η επιφύλαξη του εφικτού της προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων: «να είστε ρεαλιστές, να ζητάτε το αδύνατο»*, ΕφημΔΔ 2015, σελ. 417-442.

<sup>29</sup> Άγγ. Στεργίου, *Κοινωνικά Δικαιώματα*, ό.π., σελ. 227 επ.

εξασφαλίζει συνθήκες επαρκούς στέγασης των πολιτών, είναι μια μεγάλη συζήτηση. Στη συζήτηση αυτή ελάχιστα πράγματα έχουν να μας πουν τα δικαστήρια. Δεν θα βρούμε ούτε μία «μεγάλη» δικαστική απόφαση στη νομολογία της κρίσης που ο συλλογισμός της να θεμελιώθηκε ευθέως στο άρθρο 21 παρ. 4 του Συντάγματος –και όχι σε κάποιο νόμο, όπως για την προστασία της πρώτης (κύριας) κατοικίας, που υλοποιεί τη συνταγματική προστασία.

Αλλά ακόμα και στις περιπτώσεις που ορισμένο νομοθετικό μέτρο πράγματι θίγει ένα κοινωνικό δικαίωμα –συνήθως, μειώνοντας ή καταργώντας προηγούμενη νομοθετική προστασία– οι θιγόμενοι συχνά δεν διαθέτουν τους αναγκαίους πόρους για να το αμφισβητήσουν δικαστικά. Κορυφαίο παράδειγμα εδώ είναι η καθιέρωση του υποκατώτατου μισθού. Το 2012 ο κατώτατος μισθός ορίστηκε νομοθετικά στα 586 ευρώ –τότε, το όριο της φτώχειας στην Ελλάδα– αλλά στα 511 ευρώ για εργαζόμενους κάτω των 25 ετών<sup>30</sup>. Αν υπάρχει ένα μνημονιακό μέτρο που ήταν προδήλως αντίθετο στο Σύνταγμα, είναι αυτό. Ο υποκατώτατος μισθός είναι ευθέως αντίθετος στο δεύτερο εδάφιο του άρθρου 22 παρ. 1 του Συντάγματος, που κατοχυρώνει το «δικαίωμα ίσης αμοιβής για παρεχόμενη εργασία ίσης αξίας». Ο δε καθορισμός του σε ύψος χαμηλότερο του ορίου της φτώχειας φαίνεται επίσης πως προσβάλλει το δικαίωμα στην εργασία, που κατοχυρώνεται στο πρώτο εδάφιο της ίδιας διάταξης. Αυτό δέχθηκε και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή Κοινωνικών Δικαιωμάτων του Συμβουλίου της Ευρώπης, η οποία έκρινε ότι, για να θεωρείται δίκαιος κατά την έννοια του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη, ο μισθός θα πρέπει να είναι πάνω από το όριο της φτώχειας<sup>31</sup>.

Παρόλα αυτά, με την εξαίρεση μεμονωμένων αποφάσεων ειρηνοδικείων που διαπίστωσαν την αντισυνταγματικότητα<sup>32</sup>, τα ανώτερα και ιδίως ανώτατα ελληνικά δικαστήρια δεν βρήκαν καν την ευκαιρία να ελέγξουν τη συνταγματικότητα του υποκατώτατου μισθού. Δεν είναι δύσκολο να δούμε πού οφείλεται αυτή η δυστοκία των δικαστηρίων να επιληφθούν καν, προκειμένου να διαπιστώσουν μια τόσο πρόδηλη αντισυνταγματικότητα. Όταν κάποιος παίρνει 511 ευρώ τον μήνα –μικτά!–, το τελευταίο που θα ήθελε (και θα μπορούσε) είναι να αναλάβει το κόστος μίας δίκης. Αλλά ακόμα κι αν μπορούσε να το αναλάβει, δεν έχει κίνητρο να το κάνει. Για πολλούς, μια δουλειά με τον υποκατώτατο μισθό είναι μια προσωρινή λύση ανάγκης, σίγουρα όχι ένα όνειρο ζωής. Και το περισσότερο που μπορεί να προσδοκούν είναι μια ισχνή αύξηση (η διαφορά μεταξύ κατώτατου και υποκατώτατου μισθού) για περιορισμένο χρονικό διάστημα, μέχρι να γίνουν 25 ετών.

Βλέπουμε λοιπόν πως τα κοινωνικά δικαιώματα δεν προορίζονται για τα δικαστήρια. Προορίζονται μάλλον για συλλογικές διεκδικήσεις στο πεδίο της πολιτικής.

### III. Η ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΔΙΑΣΤΑΣΗ: ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΥ ΜΕΤΑΣΧΗΜΑΤΙΣΜΟΥ

Ο κλασικός συνταγματισμός του 18ου και 19ου αιώνα αγνοούσε τα κοινωνικά δικαιώματα. Ο συνταγματισμός ήταν, βεβαίως, επαναστατικό κίνημα. Στρεφόταν κατά του παλαιού καθεστώτος. Όμως το έκανε προωθώντας τα συμφέροντα της ανερχόμενης, τότε, αστικής τάξης. Το μεγάλο

<sup>30</sup> Άρθρο πρώτο, υποπαρ. ΙΑ.11 του ν. 4093/2012. Σημειωτέον, τα ποσά είναι μεικτά.

<sup>31</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή Κοινωνικών Δικαιωμάτων, Απόφαση 66/2012 της 23.05.2012, ΓΕΝΟΠ-ΔΕΗ και ΑΔΕΔΥ κατά Ελλάδας, παρ. 57.

<sup>32</sup> ΕιρΚατερ 34/2015, Αρμενόπουλος 2015, σελ. 2111.

πολιτικό επίτευγμά του ήταν η εγκαθίδρυση του πολιτεύματος της συνταγματικής δημοκρατίας. Ως τύπος πολιτεύματος, η συνταγματική δημοκρατία επεκτάθηκε σταδιακά σε τέτοιο βαθμό και με τέτοιαν επιτυχία, ώστε μέχρι τα τέλη του 20ού αιώνα να καταστεί το παγκοσμίως κυρίαρχο υπόδειγμα πολιτικής οργάνωσης των εθνών<sup>33</sup>. Η βασική ιδέα της είναι πως ο λαός, δηλαδή οι πολίτες, αποφασίζουν δια των αντιπροσώπων τους για τα θέματα της κοινής συμβίωσής τους, μέσα από ελεύθερη πολιτική αντιπαράθεση και με εφαρμογή της αρχής της πλειοψηφίας σε δι-αλεκτική συνάρτηση με την προστασία των μειοψηφιών. Όμως η συνταγματική δημοκρατία στη-ρίχτηκε εξ αρχής σε έναν μεγάλο αποκλεισμό. Όσοι είχαν δικαίωμα ψήφου, δικαιώματα πολιτικής συμμετοχής και λόγο για τα πολιτικά πράγματα ήταν αρχικά ένα μικρό (ή και πολύ μικρό) ποσοστό του πληθυσμού. Οι πολλοί, η μεγάλη πλειοψηφία των λαϊκών μαζών, ήταν τυπικά ή παρέμεναν ου-σιαστικά αποκλεισμένοι. Αυτό επέτρεπε τη διατήρηση και αναπαραγωγή του status quo, δηλαδή των συμφερόντων της αστικής τάξης, δημιουργήμα της οποίας είναι η συνταγματική δημοκρατία.

Το πολίτευμα της συνταγματικής δημοκρατίας εξελίχθηκε ιστορικά μέσα από δύο αντίρροπες και φαινομενικά αντιφατικές τάσεις: συμπερίληψη από τη μια, αποπολιτικοποίηση από την άλλη. Από τη μια, η ιστορία της συνταγματικής δημοκρατίας είναι η ιστορία της διαρκούς διεύρυνσής της, δηλαδή του διαρκούς εκδημοκρατισμού του πολιτεύματος, με την έννοια της συμπερίληψης όλο και μεγαλύτερων πληθυσμιακών ομάδων. Χωρίς η εξέλιξη αυτή να είναι γραμμική και ούτε πάντοτε ομαλή, πάντως στον μακρύ ιστορικό χρόνο η συνταγματική δημοκρατία σταδιακά έγινε ένα πολίτευμα για περισσότερους και, κυρίως, με περισσότερους: οι μη έχοντες, οι δούλοι, οι γυ-ναίκες, οι νέοι (με τη μείωση του ορίου πολιτικής/εκλογικής ενηλικότητας) απέκτησαν φωνή και λόγο για τα πολιτικά πράγματα. Δεν χωρεί αμφιβολία πως η εξέλιξη αυτή –που κατακτήθηκε με αιματηρούς αγώνες– σήμαινε *περισσότερη δημοκρατία*.

Όμως η ενσωμάτωση των μαζών στο πολιτικό σύστημα σήμαινε επίσης ότι η αναπαραγωγή του status quo, του κρατούντος κοινωνικο-οικονομικού συστήματος, δεν ήταν πια εγγυημένη. Ο εκ-δημοκρατισμός εμπεριέχει, έστω εν δυνάμει, την προοπτική του κοινωνικού μετασχηματισμού, αν οι πολλοί αποκτήσουν ταξική συνείδηση. Το εργατικό ζήτημα και το εργατικό κίνημα απειλούσαν την ανατροπή της διευθέτησης που είχε φέρει η εδραίωση της συνταγματικής δημοκρατίας. Αυτό ενεργοποίησε τη δεύτερη, και αντίρροπη, τάση, την αποπολιτικοποίηση, που άρχισε να φαίνεται καθαρά κατά το δεύτερο μισό του 20ού αιώνα και έχει ενταθεί τις τελευταίες δεκαετίες. Έτσι, η ιστορία της συνταγματικής δημοκρατίας έγινε παράλληλα και η ιστορία της διαρκούς συρρί-κνωσής της, με την έννοια της σταδιακής εξαίρεσης πεδίων της κοινωνικής σύγκρουσης από την πολιτική αντιπαράθεση και, επομένως, από τη δημοκρατική διαδικασία και τη σφαίρα επιρροής των πολιτών. Όλο και περισσότερες σημαντικές για την κοινή συμβίωσή μας αποφάσεις αποπολι-τικοποιήθηκαν, έπαψαν να είναι αντικείμενο επιλογής μεταξύ ανταγωνιστικών πολιτικών σχεδίων, και ανατέθηκαν σε «ειδικούς» –είτε αυτοί είναι δικαστήρια είτε κεντρικές τράπεζες, ανεξάρτητες αρχές ή άλλοι θεσμοί. Η συνταγματική δημοκρατία γίνεται έτσι όλο και περισσότερο συνταγματική, αλλά όλο και λιγότερο *δημοκρατία*.

<sup>33</sup> Για την έννοια και την ιστορική εξέλιξη της έννοιας της συνταγματικής δημοκρατίας βλ. M. Loughlin, *Against Constitutionalism*, 2022.

Το Σύνταγμα γίνεται στις συνθήκες αυτές ένα εργαλείο που, καταρχήν, εγγυάται το status quo, αποκτά δηλαδή μια συντηρητική λειτουργία. Καθώς όμως κάθε δημοκρατικό Σύνταγμα είναι, λιγότερο ή περισσότερο, προϊόν συμβιβασμού που αποτυπώνει ορισμένο συσχετισμό κοινωνικο-πολιτικών δυνάμεων, εμπεριέχει και κάποια στοιχεία αμφισβήτησης του status quo. Τέτοια ακριβώς στοιχεία μέσα στο Σύνταγμα είναι τα κοινωνικά δικαιώματα. Τις απαρχές τους μπορούμε να τις αναζητήσουμε σε Συντάγματα του Μεσοπολέμου, όπως της Βαϊμάρης, αλλά βασικά είναι κατάκτηση των πρώτων μεταπολεμικών δεκαετιών. Ενσωματώθηκαν στον κανόνα του συνταγματισμού σε μια εποχή που η σοσιαλδημοκρατία υπήρξε πολιτικά ισχυρή και προσπαθούσε να αναδείξει μια εναλλακτική τόσο στον άγριο καπιταλισμό όσο και στο σοβιετικό μοντέλο<sup>34</sup>.

Τα κοινωνικά δικαιώματα αποτυπώνουν την αντίδραση στην αποτυχία του κλασικού φιλελεύθερου συνταγματισμού, ο οποίος βασίζεται σε ένα μύθο: την ίση ελευθερία όλων<sup>35</sup>. Όμως, παρότι τυπικά ελεύθερα και ίσα, τα μέλη του κοινωνικού συνόλου ζουν, υλικά και πραγματικά, σε συνθήκες ακραίας ανισότητας και, επομένως, ανελευθερίας για τους «λιγότερο ίσους». Τα κοινωνικά δικαιώματα είναι κατά τούτο κατάκτηση του δημοκρατικού συνταγματισμού. Που αναγνωρίζει ότι η υλική ανισότητα είναι συνταγματικό πρόβλημα<sup>36</sup>. Και επιδιώκει –πέραν από τον τυπικό εκδημοκρατισμό, με τις διαδοχικές διευρύνσεις του εκλογικού σώματος– και τον ουσιαστικό εκδημοκρατισμό του πολιτεύματος, δηλαδή την κοινωνική δημοκρατία.

Από την άποψη αυτή, τα κοινωνικά δικαιώματα δεν είναι παροχικά δικαιώματα. Ή μπορεί να είναι και τέτοια, αλλά δεν είναι αυτό το ειδοποιό χαρακτηριστικό τους. Είναι πρωτίστως δημοκρατικά δικαιώματα, κατά το ότι διευρύνουν το πεδίο της πολιτικής αντιπαράθεσης. Κατά μία έννοια, είναι αντιδικαιώματα. Οι κλασικές ατομικές ελευθερίες εξαιρούν ορισμένα πεδία από την πολιτική αντιπαράθεση. Αντιθέτως, τα κοινωνικά δικαιώματα ανοίγουν νέα πεδία στην πολιτική αντιπαράθεση. Επιτρέπουν και νομιμοποιούν παρεμβάσεις στην ατομική ιδιοκτησία, το θεμέλιο του καπιταλισμού, που διαφορετικά δεν θα ήταν επιτρεπτές από ένα φιλελεύθερο Σύνταγμα. Γι' αυτό και, τελικά, είναι αντιφιλελεύθερα δικαιώματα<sup>37</sup>.

Η ιδιαιτερότητά τους είναι ότι επιτρέπουν. Επιτρέπουν παρεμβάσεις και δίνουν έρεισμα σε δημόσιες πολιτικές που στοχεύουν στον κοινωνικό μετασχηματισμό. Ούτε επιτάσσουν ούτε απαγορεύουν. Είναι χαρακτηριστικές οι διατυπώσεις του Συντάγματος: «το κράτος μεριμνά», «αποτελεί αντικείμενο ειδικής φροντίδας του κράτους» κ.ο.κ. Η ιδιαιτερότητά τους αυτή σημαίνει όμως επίσης ότι είναι πολύ πιθανότερο να ενεργοποιηθούν από σοσιαλδημοκρατικές πλειοψηφίες παρά από συντηρητικές. Είναι, επομένως, δικαιώματα που μεροληπτούν πολιτικά. Μια συντηρητική πλειοψηφία θα τείνει προς τη μικρότερη δυνατή αναδιανομή πόρων από τους πλουσιότερους στους φτωχότερους, άρα και προς τη μικρότερη δυνατή υλοποίηση των κοινωνικών δικαιωμάτων. Μια

<sup>34</sup> Στην πραγματικότητα, τα κοινωνικά δικαιώματα είναι θεσμοποιημένες κοινωνικές πολιτικές τις οποίες κατάφεραν να επιβάλουν προοδευτικές κυβερνήσεις. Βλ. T.H. Marshall, «Ιδιότητα του πολίτη και κοινωνική τάξη» [1950], σε: T.H. Marshall/T. Bottomore, *Ιδιότητα του πολίτη και κοινωνική τάξη* (μτφρ. Όλ. Στασινοπούλου), 2001, σελ. 33-124.

<sup>35</sup> Για τη γενεαλογία των κοινωνικών δικαιωμάτων, αξεπέραστο παραμένει το έργο του F. Ewald, *Ιστορία του κράτους πρόνοιας* (μτφρ. Μ. Κορασίδου), 2000.

<sup>36</sup> Βλ. ιδίως J. Fishkin/W. Forbath, *The Anti-Oligarchy Constitution*, ό.π.

<sup>37</sup> F. Atria, *Social Rights, Social Contract, Socialism*, ό.π.



προοδευτική πλειοψηφία, αντιθέτως, που κινητοποιείται από το όραμα του κοινωνικού μετασχηματισμού και του εκδημοκρατισμού της κοινωνίας, θα τείνει προς τη μεγαλύτερη δυνατή αναδιανομή και υλοποίηση των κοινωνικών δικαιωμάτων.

Από τη δεκαετία του 1980, με τη (νεο)φιλελεύθερη αντεπανάσταση, και όλο και πιο έντονα όσο προχωράμε προς τις μέρες μας, τα κοινωνικά δικαιώματα βρίσκονται σε σταθερή τροχιά απαξίωσης. Αυτό φυσικά έχει να κάνει με την πολιτική αποτυχία και την υποχώρηση, διεθνώς, της σοσιαλδημοκρατίας –με τον όρο αυτόν εννοώ την κυβερνώσα Αριστερά. Η απαξίωση των κοινωνικών δικαιωμάτων, παρότι παραμένουν γραμμένα στα Συντάγματα, έχει προκαλέσει αμηχανία στον συνταγματικό λόγο. Δεν λείπουν ακόμα και προτάσεις που λένε ότι δεν έχουν πια λόγο ύπαρξης και θα ήταν ίσως καλύτερο να απαλειφθούν από τα συνταγματικά κείμενα<sup>38</sup>. Όπως και τα ίδια τα κοινωνικά δικαιώματα, έτσι και αυτές οι προτάσεις έχουν πολιτικό πρόσημο. Όσοι τις κάνουν, στην πραγματικότητα επιθυμούν να μην έρθουν στην εξουσία αριστερές κυβερνήσεις ή πάντως, ακόμα κι αν έρθουν, να είναι τα χέρια τους δεμένα ώστε να μην μπορούν να εφαρμόσουν ένα πρόγραμμα κοινωνικού μετασχηματισμού.

Η κρίση έβγαλε στην επιφάνεια και ανέδειξε πιο καθαρά τον πολιτικό χαρακτήρα των κοινωνικών δικαιωμάτων. Ανέδειξε ταυτόχρονα ένα ενδιαφέρον στοιχείο και για τα ίδια τα Συντάγματα. Ότι η λειτουργία τους δεν είναι πάντοτε να αποκρυσταλλώνουν θεσμικά, αλλά ενίοτε και το ακριβώς αντίθετο: να ανοίγουν την πολιτική αντιπαράθεση. Τέτοια λειτουργία έχουν και τα κοινωνικά δικαιώματα. Βάζουν στο τραπέζι της πολιτικής αντιπαράθεσης το αίτημα και την προοπτική του κοινωνικού μετασχηματισμού. Το αίτημα όμως αυτό, εξ ορισμού, τίθεται από συγκεκριμένες πολιτικές δυνάμεις, ενώ απορρίπτεται από άλλες. Η πολιτική αυτή ιδιομορφία των κοινωνικών δικαιωμάτων, που στην πραγματικότητα δεν είναι παρά τα δικαιώματα του κοινωνικού μετασχηματισμού, γίνεται εμφανής αν συνδεθούν με την ιδεολογική μήτρα τους: το αίτημα της κοινωνικής δημοκρατίας. Επ' αυτού, η σκέψη του Αριστόβουλου Μάνεση παραμένει αξεπέραστη. Χρειάζεται να ανατρέξουμε στο έργο του, για να δούμε ποιο μπορεί να είναι το μέλλον των κοινωνικών δικαιωμάτων. Που, πάντως, δεν έχει πολύ νόημα να το αναζητάμε στα δικαστήρια. □

<sup>38</sup> Ν. Αλιβιζάτος et al., *Ένα καινοτόμο Σύνταγμα για την Ελλάδα*, Η Καθημερινή 2016.

# ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΟΨΕΙΣ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ<sup>1</sup>

## ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Στην παρούσα μελέτη αποτυπώνονται οι αδυναμίες και ελλείψεις του υφιστάμενου θεσμικού πλαισίου, των ακολουθούμενων διαδικασιών λήψης αποφάσεων και του συντονισμού των εμπλεκόμενων επιτελικών και επιχειρησιακών φορέων της Πολιτικής Προστασίας, όπως αυτές αναδείχθηκαν από έρευνα που διεξήχθη μεταξύ των προϊσταμένων των οικείων δομών των Περιφερειών.

Στα υφιστάμενα προβλήματα που παροξύνονται λόγω της κλιματικής αλλαγής συμπεριλαμβάνονται η απουσία στρατηγικής με επαχθέστερες συνέπειες για την ορθολογική διαχείριση των πόρων, την επιχειρησιακή αποτελεσματικότητα και την, εν γένει, αποδοτικότητα των μονάδων Πολιτικής Προστασίας σ' όλα τα επίπεδα. Αξιοσημείωτο είναι, επίσης, το πάγιο έλλειμμα συνεννόησης/δικτύωσης και συντονισμού των εμπλεκόμενων υπηρεσιών που οφείλεται στο διπλό πρόβλημα της σύγχυσης/επικάλυψης αρμοδιοτήτων, τη διασπορά των υφιστάμενων δομών, όπως και το ελλιπέστατο ανθρώπινο δυναμικό.

Η μελέτη προτείνει την άμεση δημιουργία ενός στιβαρού μηχανισμού για την εκπόνηση και παρακολούθηση της εφαρμογής ενός στρατηγικού σχεδίου που να επικαιροποιείται και να ενημερώνεται σε τακτά χρονικά διαστήματα. Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί ως κατάλληλη δομή για την ανάπτυξη και την εφαρμογή μιας τέτοιας στρατηγικής. Ο συντονισμός των τοπικών, περιφερειακών και κεντρικών δομών μπορεί να επιτευχθεί μέσα από μια γενναία αποκέντρωση αρμοδιοτήτων, πόρων αλλά και ευθυνών στα αντίστοιχα επίπεδα διοίκησης. Αυτό απαιτεί τη ριζική αναθεώρηση της ακολουθούμενης πολιτικής ανάπτυξης ανθρώπινου δυναμικού και την οργανική σύνδεση των κρατικών δομών με τον ιδιωτικό τομέα και την κοινωνία πολιτών.

### **Παναγιώτης Καρκατούλης**

Εμπειρογνώμων δημόσιας  
διοίκησης,  
Σύμβουλος ΑΣΕΠ,  
π. βουλευτής

### **Θεοδώρα Μπλιούμη**

MSc Med, MPA,  
Στέλεχος Πολιτικής  
Προστασίας  
Γ.Γ.Π.Π. - ΠΕ.ΠΥ.Δ.  
Θεσσαλίας

<sup>1</sup> Μέρος της παρούσας μελέτης παρουσιάστηκε (Η. Δόλγυρας/Π. Καρκατούλης/Δ. Μπλιούμη/Μ. Ραμματά) στο συνέδριο του Διοικητικού Επιμελητηρίου με θέμα: «Η Καινοτομία στην Τοπική Αυτοδιοίκηση: Αλλαγή Παραδείγματος στη Φροντίδα των Τοπικών Υποθέσεων» στην Τρίπολη, στις 08.11.2024.

## ABSTRACT

The present study reflects the weaknesses and shortcomings of the existing institutional framework, the decision-making procedures and the coordination of the involved staff and operational bodies of Civil Protection, as highlighted by a survey conducted among the heads of the relevant structures of the Regions.

Existing problems exacerbated by climate change include the absence of a strategy, with detrimental consequences for the rational management of resources, operational effectiveness and the overall efficiency of Civil Protection units at all levels. Also noteworthy is the persistent lack of communication/networking and coordination of the services involved due to the double problem of confusion/overlapping responsibilities, the dispersion of existing structures, as well as the lack of human resources.

The study proposes the immediate establishment of a robust mechanism to develop and monitor the implementation of a strategic plan that is updated and regularly updated. Multi-level governance could be used as an appropriate structure for the development and implementation of such a strategy. Coordination of local, regional and central structures can be achieved through a bold decentralization of powers, resources and responsibilities to the respective levels of government. This requires a radical overhaul of the current human resources development policy and an organic link between state structures and the private sector and civil society.

## ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η διαχείριση των φυσικών καταστροφών καθορίζεται από ένα δυναμικό σύνολο παραμέτρων που δοκιμάζει την αποτελεσματικότητα των αντίστοιχων δημόσιων πολιτικών και των συνεργειών σε τοπικό, περιφερειακό και εθνικό επίπεδο. Κατά τη διαχείριση των φυσικών καταστροφών αναδεικνύεται η ικανότητα διαχείρισης κρίσεων, δηλαδή η διοικητική-επιχειρησιακή ικανότητα της δημόσιας διοίκησης να χειριστεί τις δυσάρεστες συνέπειες σε όποιο σημείο αυτές εμφανιστούν ανά την επικράτεια, είτε αυτές προέρχονται από εξωγενείς, ανθρωπογενείς, φυσικούς παράγοντες (σεισμοί, πλημμύρες, τυφώνες, κατολισθήσεις, ιοί, κ.ά.) ή ενδημικούς παράγοντες.

Στο παρόν άρθρο σκιαγραφούνται οι αδυναμίες και ελλείψεις του υφιστάμενου θεσμικού πλαισίου, καθώς και των ακολουθούμενων διαδικασιών λήψης αποφάσεων και συντονισμού από τους εμπλεκόμενους στρατηγικούς και επιχειρησιακούς φορείς της Πολιτικής Προστασίας, όπως αυτές αναδείχθηκαν από ποσοτική έρευνα που διεξήχθη με τη χρήση ερωτηματολογίου και πληθυσμό της έρευνας τους Προϊστάμενους των δομών πολιτικής προστασίας των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης Β' βαθμού.

Το δείγμα της έρευνας κατέχει κρίσιμη θέση στη διοικητική ιεραρχία, αφού έχει την άμεση εποπτεία των ενεργών δυνάμεων της Πολιτικής Προστασίας. Το μειονέκτημα σε αυτή την κατηγορία των στελεχών είναι ότι δεν έχουν περιθώριο ανάπτυξης στρατηγικών σχεδίων ή λήψης πρωτοβουλιών που θα διόρθωνε λάθη και παραλείψεις.

Θεωρούμε, όμως, ότι η γνώμη τους πρέπει να ληφθεί σοβαρά υπόψη σε όποιον ανασχεδιασμό επιχειρηθεί στο μέλλον, διότι η εμπειρία τους από το μικρο-επίπεδο, το τοπικό, είναι αναντικατάστατη.

Δεν πρέπει να παραλείψουμε να υπογραμμίσουμε το πάγιο, εγγενές πρόβλημα των κοινωνικών ερευνών, ιδίως δε των διοικητικών, στην έρευνα πεδίου, το οποίο αναδείχτηκε και στην παρούσα έρευνα: Η κοινωνική έρευνα σκοντάφτει σε ένα κλίμα φόβου και δυσπιστίας. Λίγοι προθυμοποιούνται να συμμετάσχουν σε μια έρευνα κι ακόμη λιγότεροι δηλώνουν ότι πιστεύουν. Ο φόβος ότι η διακίνηση ενός ερωτηματολογίου μπορεί να έχει δυσμενείς συνέπειες για τον απαντώντα δημόσιο υπάλληλο, εν έτει 2024, δεν έχει καμφθεί. Η σύγχυση μεταξύ μεροληψίας και δικαιώματος γνώμης συνεχίζει να καλλιεργείται από τις κυβερνήσεις και τους πολιτικούς ταγούς σε κάθε δημόσια υπηρεσία. Έτσι στα θολά νερά της παραπληροφόρησης και της άγνοιας, η χειραγωγητική πολιτική μπορεί να αναπτύσσεται χωρίς εμπόδια.

Σε κάθε περίπτωση η διοικητική έρευνα της Πολιτικής Προστασίας είναι εξαιρετικά δύσκολη, διότι η πρόσβαση στην πληροφορία, ακόμη και τη στοιχειώδη, είναι δύσκολη. Ελάχιστες είναι οι μελέτες που διερευνούν τη διοικητική ικανότητα των οργανώσεων Πολιτικής Προστασίας<sup>2</sup>.

Υπάρχουν προβλήματα που εξακολουθούν να αναμένουν την επίλυσή τους αλλά και ενδιαφέρουσες εξελίξεις και προοπτικές ανάπτυξης της Πολιτικής Προστασίας εν μέσω ενός ραγδαία μεταβαλλόμενου περιβάλλοντος που το επικαθορίζει η κλιματική αλλαγή.

Στην παρούσα έρευνα την ανάλυση των στάσεων και αντιλήψεων των στελεχών της Πολιτικής Προστασίας ακολουθούν ευσύνοπτες προτάσεις και λύσεις τόσο για το σχεδιαστικό όσο και για το επιχειρησιακό τμήμα της δημόσιας πολιτικής<sup>3</sup>.

## I. ΤΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ ΤΗΣ ΠΟΣΟΤΙΚΗΣ ΕΡΕΥΝΑΣ

Με τον ν. 4662/2020<sup>4</sup> νομοθετήθηκε η αναδιοργάνωση της Πολιτικής Προστασίας με σκοπό την αντιμετώπιση των λειτουργικών και διαρθρωτικών αδυναμιών των εμπλεκόμενων φορέων σε ζητήματα πρόληψης και διαχείρισης κινδύνων και απειλών.

Η έρευνά μας σχεδιάστηκε με σκοπό να διερευνήσει τα αποτελέσματα της συγκεκριμένης δημόσιας πολιτικής μέσα από την εμπειρία των Προϊστάμενων των δομών Πολιτικής Προστασίας των Περιφερειών που κλήθηκαν να απαντήσουν σε ερωτήσεις ανοικτού και κλειστού τύπου οι οποίες αποτιμήθηκαν με την κλίμακα Likert (εύρος απαντήσεων: 0. καθόλου, 1. πολύ λίγο, 2. λίγο, 3. πολύ, 4. πάρα πολύ, 5. απόλυτα).

<sup>2</sup> Επίκαιρη παραμένει η προ 17ετίας εκπονηθείσα μελέτη των Π. Καρκατσούλη/Ε. Στεφοπούλου/Σ. Πλυμάκη, *Πολιτική και Δημόσια Πολιτική: Ασύμβατες σχέσεις. Το παράδειγμα της πολιτικής προστασίας (δασοπροστασία)*, 2007, Κοινωνικό Κέντρο 2-3, διαθέσιμο στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 29.12.2024).

<sup>3</sup> Αναλυτικές προτάσεις έχουν κατατεθεί στο Π. Καρκατσούλης, *Διοίκηση κρίσεων και καταστροφών στο παράδειγμα της Πολιτικής Προστασίας*, 2023. Βλ. επίσης, Idem, *Δέκα σημεία για μια καλύτερη πολιτική αντιμετώπισης των καταστροφών*, Athens Voice 10.08.2023, διαθέσιμο στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 29.12.2024).

<sup>4</sup> Ν. 4662/2020 (Α' 27) «Εθνικός Μηχανισμός Διαχείρισης Κρίσεων και Αντιμετώπισης Κινδύνων, αναδιάρθρωση της Γενικής Γραμματείας Πολιτικής Προστασίας, αναβάθμιση συστήματος εθελοντισμού πολιτικής προστασίας, αναδιοργάνωση του Πυροσβεστικού και άλλες διατάξεις».

Το ερωτηματολόγιο σχεδιάστηκε με γνώμονα την ανταπόκριση των Υπηρεσιών σε 5 υπο-πεδία πολιτικής, καθένα εκ των οποίων μπορεί να επηρεάσει την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών. Εξ αυτών άλλα μπορούν να ταξινομηθούν ως εισροές, άλλα ως εκροές κι άλλα ως διαδικασίες, ενώ καλύπτουν το σύνολο των τεσσάρων φάσεων οργάνωσης του συστήματος Πολιτικής Προστασίας, δηλαδή, την πρόληψη, την ετοιμότητα, την αντιμετώπιση και την αποκατάσταση. Η πρακτική σημασία αυτών των ομαδοποιήσεων είναι ότι μια μεταρρυθμιστική ατζέντα θα πρέπει όχι μόνο να καλύπτει και τα 5 πεδία αλλά θα πρέπει να εξετάζει συστηματικά τις πολλαπλές συνέργειες που μπορεί να αναπτυχθούν μεταξύ τους.

Το 84% των απαντούντων είναι Προϊστάμενοι Τμήματος και το 16% Προϊστάμενοι Διεύθυνσης οι οποίοι υπηρετούν στις 12 από τις 13 Διοικητικές Περιφέρειες της χώρας.

## 1. ΤΑ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΤΗΣ ΕΡΕΥΝΑΣ

### Α. ΧΑΡΤΟΓΡΑΦΗΣΗ/ΑΠΟΤΥΠΩΣΗ ΚΙΝΔΥΝΩΝ/ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ

Η απουσία Στρατηγικής συνιστά μια διαχρονική έλλειψη με επαχθέστερες συνέπειες όσον αφορά την ορθολογική διαχείριση των πόρων, την επιχειρησιακή αποτελεσματικότητα και την, εν γένει, αποδοτικότητα των μονάδων Πολιτικής Προστασίας σε όλα τα επίπεδα.

Δύο σταθμοί στην ανάπτυξή της, ήτοι η δημιουργία της Γενικής Γραμματείας Πολιτικής Προστασίας, το 2003, και η δημιουργία του Υπουργείου Κλιματικής Κρίσης και Πολιτικής Προστασίας, το 2021, με τους οποίους επιχειρήθηκε να μπει ένα τέλος στη διασπορά συγγενών λειτουργιών/αρμοδιοτήτων και δομών αρμόδιων για σεισμούς, πλημμύρες και πυρκαγιές, δεν οδήγησαν, ωστόσο, στη δημιουργία μιας αξιόπιστης Στρατηγικής για την αντιμετώπισή τους.

Σε πείσμα της διακήρυξης του βασικού νόμου 4662/2020 για την Πολιτική Προστασία για εξαετή και τριετή στρατηγική αντιμετώπισης των καταστροφών<sup>5</sup>, εξακολουθεί να μην μπορεί να προκύψει μια λειτουργική Στρατηγική μέσω κάποιας δομής. Κατά συνέπεια, ειδικότερες μελέτες και υποδείξεις εμπειρογνομόνων που αποτυπώνουν λεπτομερώς τα δυνατά και αδύνατα σημεία της εφαρμοζόμενης πολιτικής δεν μπορούν να αξιοποιηθούν.

Ειρήσθω εν παρόδω ότι δεν αποτελεί Στρατηγική η οιαδήποτε έκθεση ιδεών και συλλογή ευχών. Η Στρατηγική είναι μια σύνθετη διαδικασία ώσμωσης γνώσεων, πολιτικής βούλησης, αντικειμενικών δεδομένων, συμμαχιών και διαφοροποιήσεων, διοικητικής κουλτούρας και αίσθησης των μελλούμενων<sup>6</sup>.

Συνεκτιμώντας τα σχετικά δεδομένα θεωρούμε ότι η διαχρονική απουσία της δεν οφείλεται, κυρίως, στην άγνοια ή στις υποκειμενικές αδυναμίες των στελεχών της Πολιτικής Προστασίας αλλά στην κρατούσα πρωθυπουργοκεντρική συγκεντρωτική αντίληψη διακυβέρνησης.

Είναι, πάντως, ελπιδοφόρο ότι για τις περισσότερες διοικητικές Περιφέρειες έχουν εκπονηθεί

<sup>5</sup> Στο άρθρο 9 παρ. 1 καθιερώνεται η «Εθνική Πολιτική Μείωσης Κινδύνου Καταστροφών» εξαετούς διάρκειας, ενώ στην παράγραφο 3 του ίδιου άρθρου καθιερώνεται ο «Εθνικός Σχεδιασμός Πολιτικής Προστασίας» τριετούς διάρκειας.

<sup>6</sup> *Union Civil Protection Knowledge Network Strategy 2022-2026*, διαθέσιμο στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 27.12.2024).

ή ανατεθεί μελέτες τρωτότητας σε ιδιώτες μελετητές δημιουργώντας έναν γνωστικό χάρτη που μπορεί να είναι χρήσιμος τόσο σε τοπικό επίπεδο όσο και σε μια μελλοντική Στρατηγική, οφέποτε εκπονηθεί. Από τις απαντήσεις και τη συνολική εποπτεία που έχουμε οι πυρκαγιές, οι πλημμύρες και οι σεισμοί είναι οι βασικοί ανθρωπογενείς κίνδυνοι. Η βασική ποιοτική μεταβολή σε σχέση με το παρελθόν είναι η κλιματική αλλαγή που αποτελεί, πλέον, το σταθερό περιβάλλον εντός του οποίου εκδηλώνονται και αναπτύσσονται τα καταστροφικά φαινόμενα<sup>7</sup>.

Η πλειοψηφία των ερωτώμενων (12 από τους 19) δηλώνουν πως έχει γίνει χαρτογραφική αποτύπωση είτε όλων είτε επιλεγμένων κινδύνων που μπορούν να πλήξουν, βραχυπρόθεσμα είτε μακροπρόθεσμα, επιλεγμένες ή και όλες τις Περιφερειακές Ενότητες που ανήκουν στη χωρική αρμοδιότητα της Περιφέρειάς τους.

Η πρακτική χρησιμότητα της προηγούμενης απάντησης τίθεται, όμως, εν αμφιβόλω όταν 42% απαντά, στη συνέχεια, πως δεν έχουν υλοποιηθεί οι μελέτες τρωτότητας των περιοχών της χωρικής τους αρμοδιότητας, ενώ 37% δεν γνωρίζει, καν, εάν έχουν εκπονηθεί σχετικές μελέτες.

Σε ένα ποσοστό 63%, κατά την τελευταία τετραετία, έχει γίνει ή είναι σε εξέλιξη ειδικός τεχνικός έλεγχος των οργάνων και υπηρεσιών για τη διακρίβωση της κατασκευαστικής αρτιότητας των υποδομών (δρόμοι, φράγματα, γέφυρες κ.λπ.) ως προς τη θωράκισή τους από κρίσεις και καταστροφές.

Στο σημείο αυτό παρατηρούμε το πάγιο έλλειμμα συνεννόησης/δικτύωσης και συντονισμού των εμπλεκόμενων υπηρεσιών σε μια δημόσια πολιτική: Το ήμισυ των Προϊσταμένων δεν συσχετίζει το γεγονός ότι οι Αυτοτελείς Διευθύνσεις Πολιτικής Προστασίας Περιφερειών βάσει νόμου (ν. 4662/2020, ν. 5075/2023) είναι υποστηρικτικές υπηρεσίες του Εθνικού Μηχανισμού Διαχείρισης Κρίσεων και Αντιμετώπισης Κινδύνων και όχι επιχειρησιακές δομές της Υπηρεσίας τους.

## **B. Η ΣΥΓΧΥΣΗ/ΕΠΙΚΑΛΥΨΗ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ ΚΑΙ Η ΔΙΑΣΠΟΡΑ ΔΟΜΩΝ**

Ένας βασικός λόγος αδυναμίας των Υπηρεσιών Πολιτικής Προστασίας να εκπονήσουν και να εφαρμόσουν μια αξιόπιστη Στρατηγική είναι το διπλό πρόβλημα της σύγχυσης/επικάλυψης αρμοδιοτήτων και η διασπορά των υφιστάμενων δομών .

Για παράδειγμα, η εξαγγελία για τη δημιουργία ισχυρών περιφερειακών και τοπικών μονάδων Πολιτικής Προστασίας που ανακοινώθηκε με τον ν. 4662/2020 έμεινε στα χαρτιά<sup>8</sup>. Πέντε χρόνια μετά την εξαγγελία δημιουργίας τους, τα Περιφερειακά κέντρα (ΠΕ.ΚΕ.Π.Π.) βρίσκονται, ακόμη, σε φάση σχεδιασμού<sup>9</sup>. Μετά από εξαγγελίες, δολιχοδρομίες και παλινωδίες (βλ. ματαίωση διπλού διαγωνισμού από την ΚΤΥΠ) τα 13 Περιφερειακά Κέντρα Πολιτικής Προστασίας εντάχθηκαν, στο τέλος του 2024, στο Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας.

Είναι, επίσης, σημαντικό ότι ο όποιος σχεδιασμός του Υπουργείου για τον συντονισμό των δομών Πολιτικής Προστασίας δεν έχει επηρεάσει ούτε τα στελέχη της δημόσιας διοίκησης στην Πε-

<sup>7</sup> IPCC Climate Report: 6 key findings about the climate crisis, διαθέσιμο στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 28.12.2024).

<sup>8</sup> [Link](#).

<sup>9</sup> Ν. 5075/2023 (ΦΕΚ Α' 206 12.12.2023) «Αναδιάρθρωση Πολιτικής Προστασίας – Εθνικός Μηχανισμός Εναέριας Διάσωσης και Αεροδιακομιδών και άλλες επείγουσες διατάξεις για την κρατική αρωγή». Άρθρο 11 «Περιφερειακά Επιχειρησιακά Συντονιστικά Όργανα Πολιτικής Προστασίας - Τροποποίηση παρ. 1 και 4 άρθρου 13 ν. 4662/2020».

ριφέρεια, αφού 5 από τους 19 θεωρούν πως το γεγονός αυτό επιβραδύνει την αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα της Υπηρεσίας τους, ενώ μόνο 21% απαντά πως το γεγονός αυτό λειτουργεί ενισχυτικά.

Η σύγχυση μεταξύ των υπαρχουσών μονάδων κι εκείνων που μέλλει να δημιουργηθούν είναι εμφανής, αφού 58% εντοπίζει, από την εμπειρία των κινδύνων που κλήθηκε να διαχειριστεί από το 2020 και εξής, συναρμοδιότητες μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων από τις διατάξεις, χωρίς σαφή οριοθέτηση αρμοδιοτήτων.

Το πρόβλημα των επικαλυπτόμενων αρμοδιοτήτων και των διάσπαρτων δομών που δεν επικοινωνούν μεταξύ τους δεν είναι, όμως, νέο. Είχε εντοπιστεί και πριν από, σχεδόν, δύο δεκαετίες στο πλαίσιο εφαρμογής του ν. 3013/2002. «*Δύο κεντρικά όργανα, η Διυπηρεσιακή Επιτροπή Εθνικού Σχεδιασμού με βασική αρμοδιότητα την έγκριση του Εθνικού Σχεδιασμού Πολιτικής Προστασίας και το Κεντρικό Συντονιστικό Όργανο Πολιτικής Προστασίας με συντονιστική αρμοδιότητα σε καταστροφές μεγάλης έντασης και έκτασης μαζί με τις Διευθύνσεις Πολιτικής Προστασίας δημιουργούν το κατάλληλο λειτουργικό και δομικό πλαίσιο που οδηγεί σε απίσχναση της Γενικής Γραμματείας*» επεσήμανε η έρευνά μας ήδη, το 2007<sup>10</sup>.

Η διαιώνιση του προβλήματος οφείλεται στο ότι το ζήτημα των διάσπαρτων, μη επικοινωνούντων δομών, δεν έχει μόνο μια τεχνική ή πολιτική πλευρά. Σε αυτό συμβάλλει και μια εδραιωμένη κουλτούρα ιδιοκτησίας των κρατικών δομών. Ενδεικτική είναι η απάντηση του 64% ότι η συνεργασία των μονάδων Πολιτικής Προστασίας με τις Μονάδες Πολιτικής Άμυνας-Πολιτικής Σχεδίασης Έκτακτης Ανάγκης (ΠΑΜ-ΠΣΕΑ) «*δεν είναι καθοριστική για τη διαχείριση εκτάκτων αναγκών*». Τα διοικητικά σιλό στηρίζονται στην αποδοχή τους από τους εργαζόμενους κάθε δομής και πρέπει να θεωρηθούν «φυσιολογικές» στο πνεύμα και την κουλτούρα του υπουργικού πατριωτισμού<sup>11</sup>.

Ίσως καμία άλλη δημόσια πολιτική, εκτός από την Πολιτική Προστασία, να μην δοκιμάζεται τόσο από τις επικαλύψεις αρμοδιοτήτων που προκαλούν σύγχυση σε επιχειρησιακό επίπεδο, κακό συντονισμό των εμπλεκόμενων φορέων στο πεδίο, αδυναμία παροχής ικανοποιητικών υπηρεσιών στους πολίτες –ιδίως, δε, κατά την αποκατάσταση των ζημιών από τις καταστροφές. Αντί, όμως, να ληφθούν μέτρα για την αποδόμηση των σιλό και τη δημιουργία ενός αξιόπιστου δικτύου πολυεπίπεδης διακυβέρνησης<sup>12</sup>, επιχειρήθηκε η συγκέντρωση των αρμοδιοτήτων στο κέντρο με έμφαση όχι στην πρόληψη αλλά στην καταστολή των καταστροφών. Η πολιτική αυτή δεν δικαιώθηκε ως προς την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητά της, και οι συμφύσεις, οι παλινωδίες και συγχύσεις μεταξύ υπουργείων και υπηρεσιών παρέμειναν ενεργές.

Ενώ, όμως, η επικοινωνία και ο συντονισμός των κρατικών δομών παραμένει προβληματικός, σε ένα άλλο, κρίσιμο για την αποτελεσματικότητα των δομών της Πολιτικής Προστασίας, θέμα, της συνεργασίας με τον ιδιωτικό τομέα και την κοινωνία πολιτών, η πλειοψηφία των ερωτώμενων (13 από τους 19) απαντούν πως ο φορέας τους έχει συνάψει μνημόνια συνεργασίας για την

<sup>10</sup> Π. Καρκατούλης/Ε. Στεφοπούλου/Σ. Πλυμάκης, *Πολιτική και Δημόσια Πολιτική*, ό.π., σελ. 146-147.

<sup>11</sup> Π. Καρκατούλης, *Ποιοτικά χαρακτηριστικά της ελληνικής δημοσιοϋπαλληλίας*, Διοικητική Μεταρρύθμιση 1997, σελ. 28-40.

<sup>12</sup> Idem, *Η πολυ-επίπεδη διακυβέρνηση δεν είναι μόνο σύνθημα*, 2022, διαθέσιμο στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 28.12.2024).

παροχή υπηρεσιών, υλικών και μέσων με εθελοντικές οργανώσεις ή/και ομάδες της κοινωνίας πολιτών. Θεωρούν, δε, πάρα πολύ σημαντική τη συμβολή των εθελοντικών οργανώσεων για την αποτελεσματική υλοποίηση των επιχειρησιακών σχεδίων.

Συγκεκριμένα, 79% δηλώνει πως έχει γίνει σχεδιασμός για την υλοποίηση δράσης οργανωμένης απομάκρυνσης πολιτών σε συνθήκη έκτακτης ανάγκης για όλες ή για κάποιες από τις Περιφερειακές Ενότητες αρμοδιότητας της Αυτοτελούς Διεύθυνσης Πολιτικής Προστασίας της εκάστοτε Περιφέρειας. Το 63% δηλώνει πως στο επιχειρησιακό σχέδιο υπάρχει σαφής μέριμνα για τους χώρους υποδοχής και διαβίωσης των πληγέντων από καταστροφικό φαινόμενο, ενώ 9 από τους 19 απάντησαν πως υπάρχει πρόβλεψη μεταφοράς υλικών και μέσων άμεσης υποστήριξης των πληγέντων, που λαμβάνει υπόψη τις δυνατότητες και ιδιαιτερότητες της περιοχής αναφοράς.

Θετικά αποτιμώνται οι συνεργασίες των Μονάδων Πολιτικής Προστασίας με την Ελληνική Αστυνομία, την Πυροσβεστική, του Οργανισμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α' βαθμού, τη Δασική Υπηρεσία όσον αφορά δράσεις σχεδιασμού και οργάνωσης για την αντιμετώπιση των καταστροφών.

Οι Προϊστάμενοι δηλώνουν πολύ ικανοποιημένοι, μεν, από τις προβλεπόμενες στα επιχειρησιακά σχέδια διαδικασίες σε επίπεδο ετοιμότητας και άμεσης απόκρισης αλλά θεωρούν πως θα αναδειχθούν πολλά προβλήματα εάν υλοποιηθεί το υφιστάμενο Επιχειρησιακό Σχέδιο Πολιτικής Προστασίας. Ερχόμενοι, ειδικότερα, στο θέμα της αξιολόγησης των υφιστάμενων υποδομών, σημειώνουμε ότι επαρκείς, κατά τον μέσο όρο των απαντήσεων, χαρακτηρίζονται οι κτηριακοί χώροι που διατίθενται στην Αυτοτελή Διεύθυνση Πολιτικής Προστασίας για την επιτέλεση του έργου της σε αντίθεση με την επάρκεια των υλικών πόρων σε μηχανήματα για την ανταπόκριση της σε κάθε κίνδυνο.

Ποσοστό 58% απαντά πως υπάρχει πρόβλεψη για την ύπαρξη εναλλακτικών μορφών ενέργειας, προκειμένου να συνεχίσουν τη λειτουργία τους οι βασικές υποδομές και συστήματα επικοινωνίας, κατά τη διοίκηση μιας κρίσης/καταστροφής, ενώ 5 από τους 19 δεν γνωρίζουν. Σύμφωνα με τις απαντήσεις 13 ερωτώμενων, λειτουργεί ψηφιακό δίκτυο επικοινωνίας όλων των υπηρεσιών της Περιφέρειας και όλων των Περιφερειακών Ενοτήτων της χωρικής τους αρμοδιότητας.

Οι Προϊστάμενοι δεν εμφανίζονται, πάντως, ικανοποιημένοι από τις υπάρχουσες εναλλακτικές μεθόδους και δομές επικοινωνίας και συντονισμού σε περίπτωση αδυναμίας λειτουργίας των ηλεκτρονικών μέσων.

Ως προς τη γενική εικόνα, οι Προϊστάμενοι δηλώνουν πως ο φορέας τους, κατά τη χωρική του αρμοδιότητα, επιτελεί πολύ αποτελεσματικά το έργο του τόσο σχετικά με την πρόληψη όσο και την αποκατάσταση των καταστροφών, σύμφωνα με τις μεθόδους οργάνωσης, τα όργανα και την κατανομή αρμοδιοτήτων που προβλέπονται στις διατάξεις της κείμενης νομοθεσίας (ν. 4662/2020, ν. 5075/2023). Δηλώνουν, δε, πάρα πολύ ικανοποιημένοι ως προς το επίπεδο ετοιμότητας της Αυτοτελούς Διεύθυνσης Πολιτικής Προστασίας και το επίπεδο αντιμετώπισης των καταστροφών που διαθέτει.

Είναι προφανές ότι πρέπει να διερευνηθεί σε βάθος η αντινομία που παρατηρείται, από τη μια να είναι πασίδηλο ότι χρειάζεται ενδυνάμωση των δομών και διαύλων μεταξύ των εμπλεκόμενων υπηρεσιών, ώστε να βελτιωθεί η αποτελεσματικότητα και η αποδοτικότητά τους κι, από την άλλη, τα στελέχη των υπηρεσιών να δηλώνουν ικανοποίηση από την υφιστάμενη κατάσταση.



Και μια παραδοξότητα: Από τον μέσο όρο δηλώνεται μεγάλη ικανοποίηση ως προς τον καταμερισμό αρμοδιοτήτων μεταξύ των υπαλλήλων της Πολιτικής Προστασίας καθώς επίσης και ως προς την αποτελεσματικότητα του φορέα στη διαχείριση των κινδύνων. Είναι οι ίδιοι που αναγνωρίζουν ότι βασικό πρόβλημα συντονισμού είναι οι επικαλυπτόμενες αρμοδιότητες.

## Γ. ΑΝΘΡΩΠΙΝΟ ΔΥΝΑΜΙΚΟ: ΟΙ ΕΛΛΕΙΨΕΙΣ ΔΕΝ ΕΙΝΑΙ ΜΟΝΟ ΠΟΣΟΤΙΚΕΣ

Η Αυτοτελής Διεύθυνση Πολιτικής Προστασίας κάθε Περιφέρειας τηρεί κατάσταση του διαθέσιμου ανθρώπινου δυναμικού για την παροχή υποστήριξης στο έργο της η οποία επικαιροποιείται κάθε 6 ή 12 μήνες. Σε αυτήν απογράφονται τα διαθέσιμα μέσα και υλικά που διαθέτει η Διεύθυνση για την παροχή υποστήριξης σε πιθανή κατάσταση κινητοποίησης.

Οι προϊστάμενοι θεωρούν ότι το υπηρετούν ανθρώπινο δυναμικό στην Υπηρεσία τους δεν επαρκεί για την υλοποίηση της δημόσιας Πολιτικής Προστασίας. Το 20% των ερωτώμενων δηλώνει ότι με την Πολιτική Προστασία ασχολούνται στη Διεύθυνσή τους τέσσερις υπάλληλοι. Το υπόλοιπο 80% δηλώνει ότι στη δική τους Διεύθυνση υπηρετεί ένας υπάλληλος ο οποίος, συνήθως, είναι επιφορτισμένος και με άλλα καθήκοντα (συνήθως, γραμματειακή υποστήριξη). Είναι καθολική και διαχρονική η εκτίμηση των ερωτώμενων ότι το προσωπικό δεν επαρκεί<sup>13</sup>.

Στα αρνητικά του διαθέσιμου ανθρώπινου δυναμικού περιλαμβάνεται ο μέσος όρος ηλικίας του μόνιμου προσωπικού (50+), και το ότι το μεγαλύτερο ποσοστό των υπαλλήλων υπηρετεί με συμβάσεις εργασίας ορισμένου χρόνου.

Αρνητικά, επίσης, αξιολογείται το προβλεπόμενο ωράριο εργασίας των εργαζομένων στην Αυτοτελή Διεύθυνση Πολιτικής Προστασίας, αφού εκτιμάται ότι δεν μπορεί να καλύψει τις ανάγκες της Πολιτικής Προστασίας.

Στα θετικά του ανθρώπινου δυναμικού συγκαταλέγεται το ότι, κατά τους προϊσταμένους τους, αυτό διαθέτει ικανοποιητικό επίπεδο εκπαίδευσης καθώς και επαγγελματική εμπειρία και γνώση του τοπικού επιχειρησιακού σχεδιασμού Πολιτικής Προστασίας.

Σημειωτέον ότι τα υφιστάμενα περιγράμματα θέσεων εργασίας για την πρόσληψη και την εξέλιξη των υπαλλήλων της Διεύθυνσης Πολιτικής Προστασίας χρησιμοποιούνται οριακά. Πέραν, πάντως, των υποκειμενικών αδυναμιών των υπηρετούντων στις Μονάδες Πολιτικής Προστασίας καταγράφεται η σοβαρή κυβερνητική αβελτηρία, ιδίως όσον αφορά την εφαρμογή ψηφισμένων και δηλωμένων προτεραιοτήτων της, όπως είναι η εφαρμογή των περιγραμμάτων θέσεων<sup>14</sup>. Το 68% δηλώνει ότι τα περιγράμματα δεν χρησιμοποιούνται ούτε κατά την πρόσληψη ούτε και κατά την εξέλιξη των στελεχών –ένα γεγονός που εγείρει σοβαρές αμφιβολίες για την επαγγελματική επάρκειά τους.

Θετικά, πάντως, απαντά το δείγμα της έρευνας αναφορικά με τα υφιστάμενα προγράμματα κατάρτισης των εργαζομένων στη Διεύθυνση Πολιτικής Προστασίας, εκτιμώντας πως καλύπτουν τις υπάρχουσες και τις μελλοντικές υπηρεσιακές και ατομικές ανάγκες του προσωπικού.

Οι Προϊστάμενοι δηλώνουν πάρα πολύ ικανοποιημένοι από την ανάληψη κάθε αναγκαίας

<sup>13</sup> Π. Καρκατούλης/Ε. Στεφοπούλου/Σ. Πλυμάκης, *Πολιτική και Δημόσια Πολιτική*, ό.π., σελ. 155.

<sup>14</sup> Εγκύκλιος για την επικαιροποίηση των Ειδικών Περιγραμμάτων Θέσεων Εργασίας, 2024, διαθέσιμη στο [link](#).

πρωτοβουλίας, ενέργειας και δράσης από τον φορέα τους με σκοπό να συνδράμουν το Περιφερειακό Συντονιστικό Όργανο Πολιτικής Προστασίας (ΠΕ.Σ.Ο.Π.Π.) και τους λοιπούς εμπλεκόμενους φορείς όσον αφορά την αναγνώριση, εκτίμηση και ανάλυση της επικινδυνότητας εκδήλωσης καταστροφών.

Όσον αφορά τη συμμετοχή των εργαζομένων σε ασκήσεις ετοιμότητας οι απαντήσεις διχάζονται: Οι μισοί, περίπου, δηλώνουν ικανοποιημένοι από τη συμμετοχή του φορέα τους σε ασκήσεις, σε συνεργασία με τον Εθνικό Μηχανισμό, με σκοπό την αξιολόγηση της απόδοσης των Γενικών Σχεδίων Αντιμετώπισης Εκτάκτων Αναγκών και Διαχείρισης Συνεπειών, ενώ οι υπόλοιποι διατηρούν τις επιφυλάξεις τους όσον αφορά τη βελτίωση του βαθμού εφαρμογής των διαδικασιών που προβλέπονται στις κατευθυντήριες οδηγίες της Κεντρικής Διοίκησης.

Οι προϊστάμενοι θεωρούν, επίσης «πολύ» αποτελεσματικές τις διοικητικές διαδικασίες που ακολουθεί η Υπηρεσία τους στην καθημερινή της λειτουργία ενώ σε ποσοστό 47% απαντούν πως δεν διενεργούνται «καθόλου» έρευνες γνώμης των πολιτών για την οργάνωση και τις παρεχόμενες υπηρεσίες.

Παράλληλα, το δείγμα εμφανίζεται πάρα πολύ ικανοποιημένο από την ανταπόκρισή του στην υλοποίηση της δημόσιας πολιτικής για την αντιμετώπιση των καταστροφών, ενώ μικρότερος είναι ο βαθμός ικανοποίησής τους («πολύ ικανοποιημένοι») από τις προϋποθέσεις για την υποβολή και προώθηση εισηγήσεων, πρωτοβουλιών και προτάσεων των υπαλλήλων επί του πρακτέου.

Είναι σαφές ότι τα στελέχη των περιφερειακών υπηρεσιών έχουν ανάγκη από επιμορφωτικές και ενημερωτικές πρωτοβουλίες που θα τους επιτρέψουν να αντιληφθούν τη «μεγάλη εικόνα» της Δημόσιας Υπηρεσίας. Παρ' όλον ότι η «τυραννία του συγκεκριμένου» αποτελεί στοιχείο της γραφειοκρατίας, η ένταξη των καθημερινών καθηκόντων των εργαζόμενων στη μεγαλύτερη εικόνα αναβαθμίζει το ενδιαφέρον για τη δουλειά τους και ενδυναμώνει την πεποίθησή τους ότι πρέπει να βελτιώνουν, διαρκώς, την ποιότητα των υπηρεσιών που έχουν ανάγκη και προσδοκούν οι πολίτες.

#### Δ. ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑ-ΕΥΑΙΣΘΗΤΟΠΟΙΗΣΗ

Η επικοινωνία μεταξύ εκείνων που εμπλέκονται σε μια κρίση ή καταστροφή είναι αναγκαία και αδιαμφισβήτητης χρησιμότητας. Σε καταστροφές που έχει μετρηθεί το αποτύπωμα της έγκαιρης επικοινωνίας μεταξύ των ομάδων και μεταξύ μεμονωμένων πολιτών έχει συσχετιστεί με την απομείωση των καταστροφικών επιπτώσεων<sup>15</sup>. Η έγκαιρη ενημέρωση για την πορεία εξέλιξης ενός καταστροφικού φαινομένου μπορεί να σώσει ζωές. Κομβικό ρόλο και συνώνυμο της επικοινωνίας έχουν καταστεί τα μέσα κοινωνικής δικτύωσης. Σε όλο τον κόσμο οι πλατφόρμες κοινωνικής δικτύωσης φιλοξενούν δισεκατομμύρια χρήστες. Η Ελλάδα δεν αποτελεί εξαίρεση. Και στην παρούσα έρευνα τα μέσα κοινωνικής δικτύωσης χρησιμοποιούνται από τους περισσότερους από τους μισούς (56%) για ενημέρωση και ευαισθητοποίηση.

Το δείγμα της έρευνας δηλώνει πολύ ικανοποιημένο από τον προγραμματισμό και την υλοποίηση δράσεων ενημέρωσης και ευαισθητοποίησης των πολιτών για ζητήματα Πολιτικής Προστασίας

<sup>15</sup> Π. Καρκατούλης, *Διοίκηση κρίσεων και καταστροφών*, ό.π., σελ. 112.

από τον φορέα του, όπως είναι η ενημέρωση μαθητών στα σχολεία, η διανομή ενημερωτικών φυλλαδίων, οι συναντήσεις εργασίας με εθελοντικές οργανώσεις, η διοργάνωση ημερίδων και τα δελτία τύπου σε Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης και Μέσα Κοινωνικής Δικτύωσης.

Ωστόσο, το ποσοστό ικανοποίησης είναι πολύ χαμηλό όταν οι δράσεις αυτές σχετίζονται με προσβάσιμες μορφές για την ενημέρωση και την ευαισθητοποίηση των πολιτών με αναπηρία.

Κατά μέσο όρο, το δείγμα της έρευνας είναι πολύ ικανοποιημένο με την αξιοποίηση ψηφιακών εργαλείων και μέσων από τον φορέα τους, όπως η παρουσία τους στα μέσα κοινωνικής δικτύωσης, ο αριθμός έκτακτης ανάγκης και η εφαρμογή για κινητά τηλέφωνα που έχει ως στόχο την προσφορά υπηρεσιών προσαρμοσμένων στις ανάγκες του πληθυσμού.

Η ανάπτυξη των τεχνολογικών μέσων έχει επηρεάσει ουσιωδώς όλες τις φάσεις της Πολιτικής Προστασίας, δηλαδή, τόσο την πρόληψη όσο και την καταστολή των καταστροφικών φαινομένων καθώς και την αποζημίωση όσων επλήγησαν από αυτά.

Μελέτες και έργα πολλών εκατομμυρίων έχουν ανατεθεί εντός των τελευταίων ετών (μόνον το ΑΙΓΙΣ ανέρχεται σε 1.8 δις €)<sup>16</sup>. Η προστιθέμενη αξία καθενός εξ αυτών θα πρέπει, όμως, να εκτιμηθεί στο μέλλον.

Ένα εύρημα που πρέπει να μελετηθεί λεπτομερώς είναι ότι η πλειοψηφία των απαντούντων (53%) αναγνωρίζει ότι η υφιστάμενη διασύνδεση των πληροφοριακών συστημάτων των εμπλεκόμενων φορέων επαρκεί για την αποτελεσματικότητα διαχείρισης κινδύνων και καταστροφών. Στο ηλεκτρονικό περιβάλλον κάθε Περιφέρειας υπάρχει σύνδεσμος (link) για θέματα Πολιτικής Προστασίας ενώ, σύμφωνα με το 42% των απαντήσεων οι Αυτοτελείς Διευθύνσεις Πολιτικής Προστασίας διαθέτουν λογαριασμό σε μέσα κοινωνικής δικτύωσης, κυρίως σε Facebook και Twitter. Το 32% δηλώνει την ύπαρξη ηλεκτρονικής εφαρμογής (app) της Περιφέρειας με πεδίο «Πολιτική Προστασία».

Αρκούν, όμως, αυτά προκειμένου να μπορέσουν οι Μονάδες Πολιτικής Προστασίας να προβλέψουν μια επερχόμενη καταστροφή;

Αναφορικά με το Εθνικό Πρόγραμμα Απλούστευσης Διαδικασιών (<https://diadikasies.gov.gr/epad>), 5 από τους 19 δεν γνωρίζουν το Πρόγραμμα, 7 πιστεύουν ότι το Πρόγραμμα βελτιώνει τις υπηρεσίες που παρέχουν σε πολίτες και επιχειρήσεις ενώ οι υπόλοιποι 7 απαντούν αρνητικά. Η πρόδηλη σύγκυση επεκτείνεται και στις απαντήσεις τους που αφορούν θέματα της, εν στενή έννοια, αρμοδιότητάς τους.

Για παράδειγμα, κατά τον μέσο όρο, οι ερωτώμενοι θεωρούν πως με τη λειτουργία της ψηφιακής πύλης του δημοσίου (gov.gr) δεν εξοικονομείται χρόνος στη διεκπεραίωση των παρεχόμενων διοικητικών υπηρεσιών της Διεύθυνσής τους. Ταυτόχρονα, 37% δηλώνει πως η εφαρμογή του πληροφοριακού συστήματος ENGAGE, που αποτελεί το επιχειρησιακό ψηφιακό εργαλείο του Εθνικού Συντονιστικού Κέντρου Επιχειρήσεων και Διαχείρισης Κρίσεων, σε όλους τους εμπλεκόμενους φορείς πολιτικής προστασίας είναι καθοριστική για την αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα των σχετικών σχεδίων δράσης. Συγχρόνως, όμως, στο ίδιο ποσοστό μετρώνται και οι απαντήσεις πως δεν υπάρχει ενιαίο, κοινό για όλους τους δημόσιους φορείς που εμπλέκονται

<sup>16</sup> Παρουσίαση του Προγράμματος Πολιτικής Προστασίας «Αιγίς», 25.04.2024, διαθέσιμη στο [link](#).

στην αντιμετώπιση των κρίσεων και των καταστροφών, σύστημα προειδοποίησης, ενεργειών και αναφορών ενώ 26% των απαντούντων δεν γνωρίζει σχετικά.

## Ε. ΟΙ ΣΥΝΕΡΓΕΙΕΣ ΜΕ ΤΗΝ ΚΟΙΝΩΝΙΑ ΠΟΛΙΤΩΝ ΚΑΙ ΤΟΝ ΙΔΙΩΤΙΚΟ ΤΟΜΕΑ

Η σχέση των μονάδων Πολιτικής Προστασίας με την κοινωνία πολιτών έχει ουσιαστικά βελτιωθεί. Σημαντικό ρόλο σε αυτό έχουν παίξει τα μέσα κοινωνικής δικτύωσης, τα οποία καταργούν τα στεγανά των «εντός των τειχών» με τους απ' έξω. Στην παρούσα έρευνα, ένα μεγάλο ποσοστό, 62%, δηλώνει ότι στη διαχείριση των κρίσεων των τελευταίων ετών το κλίμα συνεργασίας και αλληλεπίδρασης με την κοινωνία πολιτών βοήθησε «πολύ» και «πάρα πολύ».

Στις ερωτήσεις που συσχετίζουν το έργο του φορέα τους με τις ανάγκες της κοινωνίας πολιτών, το δείγμα της έρευνας δηλώνει «πολύ» ικανοποιημένο:

α. Γενικά ως προς την ανταπόκριση της Υπηρεσίας τους στις ανάγκες της κοινωνίας των πολιτών, και

β. ειδικότερα, ως προς τη μέθοδο διάχυσης της πληροφορίας στους πολίτες σε συνθήκη έκτακτης ανάγκης από την Αυτοτελή Διεύθυνση Πολιτικής Προστασίας της Περιφέρειας.

γ. Με το σύνολο των δράσεων για την αποτροπή μιας διαταραχής της κοινωνικής ειρήνης από κινδύνους, όπως αυτοί που μας έπληξαν την τελευταία τετραετία.

δ. Με τους επικοινωνιακούς χειρισμούς της Αυτοτελούς Διεύθυνσης Πολιτικής Προστασίας που είχαν θετική ψυχοκοινωνική επίδραση.

ε. Με την καλλιέργεια κλίματος συνεργασίας και αλληλεπίδρασης με την κοινωνία πολιτών στο πλαίσιο της αντιμετώπισης των κινδύνων της τελευταίας τετραετίας,

στ. Με τη συμβολή του επιχειρησιακού και επικοινωνιακού σχεδίου που διέθεταν για τη διαχείριση των κινδύνων και την υποχώρηση των κοινωνικών και πολιτικών συγκρούσεων.

Είναι σημαντικό ότι καταγράφεται ουσιαστική βελτίωση της αντίληψης της επικινδυνότητας των κρίσεων και καταστροφών που μας πλήττουν, η οποία οδηγεί στην κάμψη των στερεοτύπων και των αγκυλώσεων που χαρακτήριζαν, επί μακρόν, την ελληνική δημόσια διοίκηση.

Ένα τέτοιο κεντρικό ζήτημα αφορά τη συνεννόηση και συνεργασία του δημοσίου με τον ιδιωτικό τομέα σε σχέση με το οποίο καταγράφεται μεταστροφή της προηγούμενης αρνητικής στάσης σε θετική. Αυτό συνάγεται από το 63% του δείγματος που απαντά «πολύ» και «πάρα πολύ» στην ερώτηση «*συμβάλλουν τα μνημόνια συνεργασίας στην κάλυψη πιθανών κενών διαχείρισης σε καταστάσεις έκτακτης ανάγκης;*».

Βεβαίως, βρισκόμαστε πολύ μακριά ακόμη από το να λειτουργήσουν εντός ενός δικτύου οι δημόσιοι φορείς, οι οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών και ο ιδιωτικός τομέας. Γι' αυτό, η προσπάθεια ώσμωσής τους πρέπει να είναι συνεχής.

## II. ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

### 1. ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ

Η φύση των κρίσεων και των καταστροφών επιτάσσει την ανάπτυξη μιας Στρατηγικής για την αντιμετώπισή τους σε μεγαλύτερη της εθνικής κλίμακα. Η ευρωπαϊκή προσπάθεια ανάπτυξης ενός

βιώσιμου μηχανισμού αντιμετώπισης των κρισιακών φαινομένων είναι μονόδρομος. Η συμμετοχή της χώρας μας σε έναν τέτοιο μηχανισμό θα μπορούσε να αποφέρει πολλαπλά οφέλη, πέραν των ήδη γνωστών (συνδρομή του μηχανισμού RescEU σε περιπτώσεις κρίσεων).

Η ύπαρξη μιας ευρωπαϊκής Στρατηγικής για την Πολιτική Προστασία δεν σημαίνει, ωστόσο, την παραίτησή μας από τη ρύθμιση των αντίστοιχων θεμάτων σε εθνικό και υποεθνικό επίπεδο. Τουναντίον, θα πρέπει να υπάρξει επίταση των προσπαθειών μας, ώστε να πετύχουμε την ώσμωση των υπερεθνικών ευρωπαϊκών προσπαθειών με τις αντίστοιχες δικές μας. Κι αυτό δεν μπορεί να επιτευχθεί παρά μόνον μέσω της ανάπτυξης αλληλεφαπτόμενων –αλλά όχι επικαλυπτόμενων– σχεδίων αντιμετώπισης των κρίσεων σε κάθε μια από τις συνιστώσες της Πολιτικής Προστασίας.

Επείγει, συνεπώς, η ύπαρξη ενός στιβαρού μηχανισμού για την εκπόνηση και παρακολούθηση της εφαρμογής ενός στρατηγικού σχεδίου που να επικαιροποιείται και να ενημερώνεται σε τακτά χρονικά διαστήματα.

Αυτό συνεπάγεται μια εντελώς διαφορετική αντιμετώπιση και εκ βάθρων αναθεώρηση του «Ξενοκράτη», του εθνικού σχεδίου αντιμετώπισης των καταστροφών. Το εθνικό σχέδιο δεν μπορεί παρά να προκύψει ως μια παραγωγική ώσμωση των περιφερειακών σχεδίων. Κι αυτό αφορά τόσο τις δράσεις σε κάθε φάση της Πολιτικής Προστασίας όσο και τον συντονισμό των δομών που θα αναλάβουν την εφαρμογή τους.

Το πλαίσιο της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί ως κατάλληλη δομή για την ανάπτυξη και την εφαρμογή μιας τέτοιας στρατηγικής.

Για να γίνει, όμως, αυτό θα πρέπει να υπάρξει άμεση ενεργοποίηση του υφιστάμενου ρυθμιστικού πλαισίου με παράλληλη συμπλήρωση και αναθεώρηση συγκεκριμένων άρθρων που αφορούν, ιδίως, τη λήψη δεσμευτικών αποφάσεων και την «ιδιοκτησία» των αλλαγών.

Περαιτέρω, η απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών αποτελεί μόνιμο μεταρρυθμιστικό αίτημα το οποίο, ωστόσο, υποβαθμίζεται, οδηγώντας, συχνά, σε καθυστερήσεις που μπορούν να αποβούν μοιραίες. Κι εδώ, επείγει η παρουσίαση ενός αρθρωμένου και ιεραρχημένου σχεδίου δράσης με πεδία και συγκεκριμένες περιοχές ρυθμίσεων και διαδικασιών που πρέπει να απλουστευθούν. Η ουσιαστική αποκέντρωση αρμοδιοτήτων και μέσων θα διευκολύνει, τα μάλα, την αποτελεσματική εφαρμογή ενός τέτοιου σχεδίου.

## 2. ΔΟΜΕΣ/ΥΠΟΔΟΜΕΣ

Παρά την αναβάθμιση του Υπουργείου Κλιματικής Κρίσης και Πολιτικής Προστασίας, ο ρόλος του εξακολουθεί να είναι περιθωριακός. Η συγκεκριμένη δομή συμπιέζεται μεταξύ του πρωθυπουργικού γραφείου και των λοιπών υπουργείων που διακρατούν κρίσιμες αρμοδιότητες.

Λαμβανομένου υπόψη ότι πολλά από τα κάθετα Υπουργεία συνεχίζουν να διακρατούν τις δικές τους αρμοδιότητες (π.χ. Περιβάλλοντος, Υγείας, Προστασίας του Πολίτη, Άμυνας κ.λπ.) καθώς και ότι τα όρια μεταξύ κέντρου και περιφέρειας εξακολουθούν να είναι συγκεχυμένα (αφού εξακολουθεί ο δικασμός μεταξύ μιας κατανόησης της αρμοδιότητας με όρους νομικούς-κανονιστικούς και μιας διαφορετικής με όρους επιχειρησιακούς-διαχειριστικούς), ο δομικός Λαβύρινθος είναι δεδομένος. Η αναποτελεσματικότητα και η ταλαιπωρία των πολιτών που πλήττονται από τις κα-

ταστροφές είναι φυσικό επόμενο, με πιο χαρακτηριστικό παράδειγμα εκείνο των αποζημιώσεων που καταβάλλονται μετά από μια καταστροφή.

Όπως αναφέραμε προηγουμένως, ο συντονισμός των τοπικών, περιφερειακών και κεντρικών δομών μπορεί να επιτευχθεί μέσα από μια γενναία αποκέντρωση αρμοδιοτήτων, πόρων αλλά και ευθυνών στα αντίστοιχα επίπεδα διοίκησης. Προς τούτο πρέπει να υπάρξει ένας νέος σχεδιασμός των δράσεων, ο έλεγχος εφαρμογής των οποίων θα συνοδεύεται όχι μόνον από αντίστοιχους δείκτες (KPI's) αλλά και από ένα σύστημα ανταμοιβών και επιβραβεύσεων για εκείνες τις μονάδες και τα στελέχη της Πολιτικής Προστασίας που σημειώνουν εξαιρετικές επιδόσεις.

Άμεσα συνδεδεμένες με τις δομές είναι και οι υποδομές της Πολιτικής Προστασίας. Σήμερα παρατηρούμε το οξύμωρο να ενισχύονται σημαντικά οι υποδομές –ιδίως σε εναέρια μέσα για την αντιμετώπιση των δασικών πυρκαγιών– ενώ οι δομές εφαρμογής στο πεδίο παραμένουν σε υποτυπώδη κατάσταση και το ίδιο ισχύει και για το εθελοντικό κίνημα. Αποτέλεσμα αυτής της δυσαρμονίας είναι να μην υπάρχουν τα αναμενόμενα αποτελέσματα και η προστιθέμενη αξία των μέσων που διατίθενται να είναι μικρή εν σχέσει προς το τίμημα που καταβάλλουμε γι' αυτά.

### 3. ΠΡΟΣΩΠΙΚΟ

Δύο αλληλένδετα ζητήματα πρέπει να αντιμετωπιστούν σε σχέση με το προσωπικό. Το πρώτο έχει να κάνει με τα ποσοτικά και τα ποιοτικά χαρακτηριστικά του. Το τι και πόσο προσωπικό χρειαζόμαστε θα προκύψει από τον συνδυασμό των αναγκών στο πεδίο –*πράγμα που σημαίνει να έχει προηγηθεί η διάγνωση αναγκών*– και από την ικανότητα των φορέων που θα διοικήσουν το προσωπικό να περιγράψουν τις γνώσεις και δεξιότητες που αυτό πρέπει να διαθέτει.

Το δεύτερο κρίσιμο θέμα είναι ο σχεδιασμός μιας καριέρας, της εξέλιξης όσων επιλεγούν να υπηρετήσουν στις μονάδες Πολιτικής Προστασίας είτε στην Πυροσβεστική. Αυτός θα πρέπει να περιλαμβάνει στοιχεία που θα κάνουν ελκυστικές τις συγκεκριμένες θέσεις όχι μόνον μισθολογικά αλλά και ουσιαστικά –να επιτρέπουν, δηλαδή, την ουσιαστική ενασχόληση των στελεχών με την πολιτική αντιμετώπιση των κρίσεων και των καταστροφών. Και τούτο δεν μπορεί να επιτευχθεί με τη συνέχιση της πρακτικής των συμβάσεων ορισμένου χρόνου, διότι με τον τρόπο αυτό δεν επιτυγχάνονται ούτε ο στόχος της απόκτησης τεχνογνωσίας ούτε η δημιουργία μνήμης σε κάθε περιφερειακή/τοπική μονάδα Πολιτικής Προστασίας.

Είναι, τουλάχιστον, οξύμωρο να δαπανώνται δεκάδες εκατομμυρίων ευρώ για την απόκτηση ενός εξοπλισμού που μπορεί να ανακόψει τις καταστροφικές συνέπειες των κρίσεων και των καταστροφών κι, από την άλλη, να μην στελεχώνουμε τις νευραλγικές υπηρεσίες της Πολιτικής Προστασίας με το κατάλληλο προσωπικό που μπορεί να προσδώσει επιπλέον αξία στην προσπάθεια αντιμετώπισης των καταστροφών.

Η αναβάθμιση του ανθρώπινου δυναμικού μπορεί, όμως, να επιτευχθεί εάν ανασχεδιαστεί ολόκληρη η υπηρεσιακή διαδρομή των στελεχών της Πολιτικής Προστασίας και της Πυροσβεστικής: Από την πρόσληψη μέχρι την εξέλιξη, την κινητικότητα και την έξοδο από την υπηρεσία πρέπει να κατοχυρωθούν διαδικασίες και ενέργειες που θα διέπονται από αντικειμενικότητα και αξιοκρατία.

Μια τέτοια ολοκληρωμένη προσέγγιση δεν μπορεί, ωστόσο, να γίνει εάν δεν έχουν αποσαφ-

νιστεί η στρατηγική και οι κατανομές αρμοδιοτήτων και ευθυνών μεταξύ των επιπέδων διοίκησης. Συνεπώς, το ζήτημα του προσωπικού και της υποστελέχωσης δεν μπορεί να αντιμετωπιστεί ξεχωριστά από όλα τα προηγούμενα. Πρέπει να αποτελέσει ένα κεφάλαιο στο μεταρρυθμιστικό σχέδιο της Πολιτικής Προστασίας.

#### 4. ΟΙ ΕΘΕΛΟΝΤΕΣ

Οι εθελοντικές οργανώσεις μπορεί να θεωρηθούν ως μια αυτοτελής ή επικουρική των κρατικών δομή αλλά σε, κάθε περίπτωση, αποτελούν ένα οργανικό τμήμα των δομών που έχουν ως έργο την αντιμετώπιση των κρίσεων και των καταστροφών. Ο θετικός ρόλος τους έχει αναγνωριστεί σε πολλές περιπτώσεις. Για την ενίσχυση του εθελοντισμού απαιτείται, όμως, μια πολιτική ανοιχτών θυρών κι όχι η φοβική αντιμετώπισή τους, όπως ισχύει μέχρι τώρα. Είτε πρόκειται για την ένταξη τους στις δομές της Πολιτικής Προστασίας είτε της Πυροσβεστικής είτε για την εκπαίδευση και την επιχειρησιακή ενσωμάτωσή τους, πρέπει να αρθούν τα γραφειοκρατικά εμπόδια που δυσκολεύουν την πλήρη και ακώλυτη ένταξή τους στις δυνάμεις της Πολιτικής Προστασίας.

Επομένως, η απλούστευση των διαδικασιών και η οργανική σύνδεση των εθελοντών με την Πυροσβεστική και τις μονάδες Πολιτικής Προστασίας σε Δήμους και Περιφέρειες είναι επιβεβλημένη. Ένα νέο ρυθμιστικό πλαίσιο που θα αναγνωρίζει όχι μόνον τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των μερών (κρατικών και εθελοντικών φορέων) είναι απαραίτητο. Η εθελοντική προσφορά δεν μπορεί να αποτελεί διελκυστίνδα για «τακτοποίηση» στο Δημόσιο ούτε από την πλευρά των πελατοκρατών πολιτικών που κλείνουν το μάτι στους εθελοντές ούτε κι από κάποιους επιδέξιους «εθελοντές» που αντιλαμβάνονται την κοινωνική προσφορά ως ανταλλάξιμο μέγεθος με την τακτοποίηση σε μια μόνιμη θέση στο Δημόσιο.

Ένα εύρωστο εθελοντικό κίνημα πρέπει να έχει τη δυνατότητα να συνδράμει μέσω δράσεων διαμοιρασμού<sup>17</sup> την κρατική βοήθεια, όπως επίσης να διορθώνει και να συμπληρώνει ρυθμίσεις και διαδικασίες που αφορούν την αντιμετώπιση των καταστροφών αξιοποιώντας τη σημαντική εμπειρία του στο πεδίο.

#### 5. ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ ΔΗΜΟΣΙΟΥ-ΙΔΙΩΤΙΚΟΥ ΤΟΜΕΑ

Σε χώρες με παράδοση στη συνεργασία δημόσιου και ιδιωτικού τομέα έχουν αναπτυχθεί, προ πολλού, ιδιαίτερα ισχυροί μηχανισμοί ελέγχου της διαφάνειας και της ακεραιότητας<sup>18</sup>, κάτι στο οποίο η χώρα μας υπολείπεται δραματικά.

Πέραν των καθυστερήσεων που αφορούν τη δημιουργία εξειδικευμένων δομών ελέγχου με λειτουργική και οργανωτική αυτοτέλεια, καταγράφεται μια αντιστρόφως ανάλογη έξαρση κρου-

<sup>17</sup> Η οικονομία διαμοιρασμού που καθένας συνεισφέρει σε μια κοινή πλατφόρμα ό,τι εκ του περισσεύματός του δύναται, ενώ, ταυτόχρονα, διατυπώνει τι και σε ποια ποσότητα και ποιότητα έχει ανάγκη, προσθέτει σημαντική αξία στις κρατικές προσπάθειες ενίσχυσης των δομών Πολιτικής Προστασίας.

<sup>18</sup> Institute of Public Administration Australia, 2001, *The Role of Watchdogs in this New Era of Partnerships*, διαθέσιμο στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 29.12.2024).

σμάτων αδιαφάνειας και διαφθοράς με τους κρατικούς θεσμούς και μηχανισμούς να δείχνουν αδύναμοι να την αντιμετωπίσουν.

Μια τέτοια χαρακτηριστική περίπτωση κατάχρησης της έκτακτης ανάγκης με σκοπό τον πλουτισμό «ημετέρων» είναι, αναμφίβολα, η περίπτωση του Covid-19. Σύμφωνα με τον απολογισμό της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων (ΑΑΔΗΣΥ) από το σύνολο 252.799 συμβάσεων που υπογράφηκαν, οι 184.757 δόθηκαν με απευθείας ανάθεση (73% του συνόλου).

Συνεπώς, κάθε μέτρο και ενέργεια που μπορεί να συμβάλει στην ενδυνάμωση της διαφάνειας και της ακεραιότητας και στον έλεγχο της διαφθοράς είναι όχι μόνον καλοδεχούμενα αλλά και επιβεβλημένα. Τέτοια μέτρα είναι οι ανεξάρτητοι ελεγκτικοί μηχανισμοί και, προ παντός, η εγρήγορση της κοινωνίας πολιτών.

Επειδή η αντιμετώπιση των κινδύνων και των καταστροφών που επικρέμανται είναι αδύνατη χωρίς τη συστράτευση κάθε κοινωνικού πόρου –προεχόντως, δε, του ιδιωτικού τομέα της οικονομίας– θα πρέπει να αποτελέσει κυβερνητική προτεραιότητα η ύπαρξη και δημιουργία αξιόπιστων μηχανισμών ελέγχου της διαφάνειας των σχετικών συμφωνιών και συμβάσεων. Σε καμία περίπτωση, δε, δεν πρέπει το επείγον και το απρόβλεπτο των καταστροφών να αποτελέσει άλλοθι για την υιοθέτηση αδιαφανών διαδικασιών και συντήρηση γκρίζων περιοχών.

## ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Η αδιαμφισβήτητη πρόοδος στην αντιμετώπιση των κρίσεων και των καταστροφών αντισταθμίζεται από την ένταση της κλιματικής αλλαγής. Στην κοινή προσπάθεια των Ευρωπαίων εταίρων μας μπορούμε να συμβάλλουμε μέσα από τη δρομολόγηση λύσεων σε παλαιά και νεώτερα, υψηλής περιπλοκότητας, προβλήματα. Οι πόροι του Ταμείου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας μπορούν να αποτελέσουν τον ζωοδότη της εφικτότητας μιας νέας δημόσιας πολιτικής.

Το νέο θεσμικό πλαίσιο και η δρομολόγηση της εφαρμογής των μέτρων που προβλέπει συναντούν εύφορο έδαφος από την πλευρά των εργαζομένων στα διαφορετικά επίπεδα διοίκησης –και η παρούσα έρευνα το πιστοποιεί.

Πρέπει να δοθεί έμφαση στην ενίσχυση των λειτουργιών (επιτελικών και επιχειρησιακών) των μονάδων Πολιτικής Προστασίας, στον συγκερασμό και την επικοινωνία των δομών καθώς και στον έγκαιρο προγραμματισμό του ανθρώπινου δυναμικού.

Η υποστήριξη της έρευνας των στάσεων και των αντιλήψεων των ανθρώπων της πρώτης γραμμής στην αντιμετώπιση των κρίσεων και των καταστροφών θα έχει πολλαπλά οφέλη όχι μόνον για τους ίδιους, αφού μέσα από αυτές μπορεί να αναδειχτούν τα δυνατά κι αδύνατα σημεία τους αλλά και για τους πολίτες, οι οποίοι είναι, εν τέλει, εκείνοι χάριν και υπέρ των οποίων υπάρχουν οι δημόσιες πολιτικές. □



# ΜΙΑ ΑΠΟΠΕΙΡΑ ΣΗΜΕΙΑΚΗΣ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗΣ ΤΗΣ ΣΥΓΧΡΟΝΗΣ (ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ) ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΣΤΟ ΠΕΔΙΟ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ. ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ- ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΥ ΚΑΙ ΔΕΙΚΤΗ ΑΝΤΙΛΗΨΗΣ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ\*

## ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Στη μελέτη αυτή επιχειρείται μια διερεύνηση του «αποτυπώματος» της διαχείρισης των δημοσίων συμβάσεων στη χώρα μας, μέσα από πέντε ήδη δημοσιευμένες Εκθέσεις και Έρευνες και ειδικότερα: α. την Ειδική Έκθεση 28/23 του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου με ιδιαίτερη προσέγγιση στον συνεχώς μειούμενο ανταγωνισμό, παρά τις διακηρυγμένες προθέσεις της «μεταρρύθμισης» με τις νέες Οδηγίες του 2014, β. την Ειδική Έκθεση 4/2023 του Ελληνικού Ελεγκτικού Συνεδρίου, με ειδικότερο θέμα έρευνας τις «απευθείας αναθέσεις» και την ακεραιότητα των διαδικασιών, γ. τα στοιχεία των ετήσιων Ερευνών του Ευρωβαρόμετρου αλλά και του Ειδικού Ευρωβαρόμετρου 548/2024, που αφορούν στην Ελλάδα και στον δείκτη διαφθοράς, δ. τα κρίσιμα συμπεράσματα των Εκθέσεων του ΟΟΣΑ και της Διεθνούς Διαφάνειας για τα εθνικά δρώμενα και ε. τον δείκτη Ψηφιακής Οικονομίας και Κοινωνίας-DESI (της Ευρωπαϊκής Επιτροπής) και τις αντίστοιχες Εκθέσεις DESI για την ψηφιακή πρόοδο των κρατών μελών.

Όπου όλα τα παραπάνω αποτελούν κρίσιμα σημεία-αποτυπώματα ενός νέου προτεινόμενου «χάρτη», ο οποίος κάνει εξαιρετικά «ορατές» τις διαχρονικές παθογένειες στη διαχείριση του δημόσιου πλούτου.

## Παναγιώτης Δέγλερης

Καθηγητής Νομικής  
Παν/μίου Frederick  
Δικηγόρος Πειραιά

\* Προδημοσίευση από συμβολή στον τιμητικό τόμο για την Καθηγήτρια ΑΠΘ Ευαγγελία Κουτούπα-Ρεγκάκου.

## ABSTRACT

This study attempts to explore the “footprint” of public procurement management in our country, through five published Reports and Surveys, namely: a. the European Court of Auditors’ Special Report 28/23, examining, in particular, the persistent decline in competition, despite the declared intentions of a “reform” introduced by the new Directives in 2014; b. the Hellenic Court of Auditors’ Special Report 4/2023, focusing on “direct awards” and procedural integrity; c. Eurobarometer data, including Special Eurobarometer 548/2024 concerning Greece and relating to the corruption index; d. the critical conclusions of the OECD and Transparency International reports regarding national events; e. the Digital Economy and Society Index-DESI (European Commission) and the respective DESI Reports, evaluating the digital progress of EU Member States.

All the above serve as key indicators-“fingerprints” of a new proposed “map”, “shedding light” on the long-standing pathologies in the management of public resources.

## I. ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΑΠΟΤΥΠΩΜΑ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ

1. Για την προσέγγιση του θέματος κρίνεται σκόπιμη μια διαγραμματική αποτύπωση των δημοσίων συμβάσεων, ιδωμένων αρχικά στο ενωσιακό πλαίσιο. Με δημοσιευμένα στοιχεία τέλους του έτους 2023<sup>1</sup> παρατηρούμε ότι στην Ευρωπαϊκή Ένωση δαπανώνται σε ετήσια βάση περί τα 2 τρισεκατομμύρια ευρώ, ποσό που αντιστοιχεί περίπου στο 14% του ακαθάριστου εγχώριου προϊόντος (ΑΕΠ) των 27 κρατών μελών. Τα μεγέθη αυτά, που δαπανώνται κάθε χρόνο για τις δημόσιες συμβάσεις, αποτελούν αναμφίβολα βασική συνιστώσα της ενιαίας αγοράς, ιδιαίτερα από οικονομικής πλευράς, αποτελώντας μία από τις βασικές κινητήριες δυνάμεις της οικονομικής μεγέθυνσης αλλά και της απασχόλησης.

Παράλληλα πρέπει να τονισθεί ότι μέσα από τη σημαντική αυτή αγορά –των δημοσίων συμβάσεων– ενισχύεται η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, αυξάνοντας την ανταγωνιστικότητα των ευρωπαϊκών εταιριών, ενισχύοντας τη συμμόρφωση με τις βασικές αρχές του ενωσιακού δικαίου, δηλαδή της διαφάνειας, της ίσης μεταχείρισης, της απαγόρευσης των διακρίσεων, της αμοιβαίας αναγνώρισης, της αναλογικότητας και της αποτελεσματικότητας, διασφαλίζοντας το δημόσιο συμφέρον και μειώνοντας τον υπαρκτό κίνδυνο απάτης και διαφθοράς.

## II. Η ΣΗΜΑΝΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΤΟΥ 2014

2. Με σαφές το πλαίσιο των (νέων) Οδηγιών του 2014 (2014/23, 2014/24 και 2014/25) αλλά και τους ευρύτερους στόχους δημόσιας πολιτικής, η μεταρρύθμιση του 2014 αποσκοπούσε ιδιαίτερα στην απλούστευση των διαδικασιών, στην επίτευξη καλύτερων αποτελεσμάτων στη διαχείριση του δημοσίου χρήματος, στην ενίσχυση των απαιτήσεων διαφάνειας, στην εφαρμογή των διατάξεων

<sup>1</sup> Βλ. ιστοσελίδα της ΓΔ GROW για τις δημόσιες συμβάσεις.

για την ακεραιότητα, πάντα με σταθερό προσανατολισμό την καταπολέμηση της διαφθοράς αλλά και της απάτης<sup>2</sup>.

**3.** Στο πλαίσιο αυτό θα επιχειρήσουμε να αποτυπώσουμε σε ένα νέο «χάρτη» τα κρίσιμα σημεία που ανέδειξαν πρόσφατες εκθέσεις για τις δημόσιες συμβάσεις, εστιάζοντας στις εθνικές πολιτικές διαχείρισης τόσων σημαντικών δημόσιων πόρων.

### III. ΤΑ ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΠΟΥ ΕΘΕΣΕ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ ΣΤΗΝ ΕΙΔΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ 28/2023

**1.** Με βάση τα διαθέσιμα δεδομένα είναι εξαιρετικά αναλυτική και διεισδυτική η Ειδική Έκθεση 28/2023 του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου για τις δημόσιες συμβάσεις στην ΕΕ, ιδιαίτερα για την περίοδο μετά τη μεταρρύθμιση του νομικού πλαισίου το 2014, με τη θεσμοθέτηση δηλαδή των νέων Οδηγιών.

**2.** Πέρα από τη συνήθη χρονική καθυστέρηση που παρατηρείται στη μεταφορά των Οδηγιών στις εθνικές έννομες τάξεις (αντί του Απριλίου 2016, κάποια κράτη μέλη χρειάστηκαν μέχρι και το 2018 για να μεταφέρουν τις Οδηγίες αυτές στην εθνική τους νομοθεσία)<sup>3</sup>, η Ειδική αυτή Έκθεση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου –με τα στοιχεία που μας παρέχει– ανέδειξε και παρουσίασε ως ιδιαίτερα σημαντικούς και άξιους της προσοχής μας τρεις δείκτες στην ανάλυσή της (μέχρι τον Ιανουάριο του 2023) και ειδικότερα:

α. Τον δείκτη «καμία πρόσκληση υποβολής προσφορών» που μετρά το ποσοστό των συμβάσεων που ανατίθενται μετά από διαδικασία διαπραγμάτευσης, χωρίς πρόσκληση υποβολής προσφορών (αναφέρεται χαρακτηριστικά και ως «απευθείας ανάθεση»).

β. Τον δείκτη «μόνο ένας προσφέρων» που μελέτησε τα ποσοστά των συμβάσεων που ανατέθηκαν μετά από διαδικασία στην οποία συμμετείχε μόνο ένας προσφέρων.

γ. Τον δείκτη «δημοσίευση» που μετρά την αξία των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων που δημοσιεύονται στην TED (πλατφόρμα Tenders Electronic Daily – TED) ως ποσοστά του ΑΕΠ<sup>4</sup>.

**3.** Τα αποτελέσματα της πολυετούς αυτής ερευνητικής προσπάθειας του ΕΕΣ (2011-2021), πέρα από τα ποσοτικά στοιχεία, συμπληρώθηκαν από σημαντικές ποιοτικές πληροφορίες<sup>5</sup>, μέσα από έρευνα και συνεντεύξεις για να γίνει καλύτερα κατανοητή η δράση των κρατών μελών σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις.

**4.** Τα κυριότερα δε σημεία-παρατηρήσεις της Έκθεσης αυτής, σύμφωνα με τους βασικούς δείκτες που προαναφέρθηκαν, όπως προκύπτουν μέσα από τα αναλυτικά σχετικά διαγράμματα, είναι:

<sup>2</sup> COM (2017) 0572: «Να γίνουν οι δημόσιες συμβάσεις προμηθειών αποτελεσματικές μέσα στην Ευρώπη και για την Ευρώπη», σελ. 3.

<sup>3</sup> Βλ. Ειδική Έκθεση ΕΕΣ 28/2023/ EL, σελ. 10.

<sup>4</sup> Το σύνολο των δεδομένων που αξιολογήθηκαν από το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο (στην Ειδική Έκθεση 28/2023) καλύπτουν την ΕΕ των 27 συν δύο χώρες του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου (Ισλανδία και Νορβηγία) και το Ην. Βασίλειο μέχρι την αποχώρησή του (2021).

<sup>5</sup> Η έρευνα στάλθηκε από το ΕΕΣ σε περίπου 400 επαφές –σε αρχές που δραστηριοποιούνται στην ΕΕ των 27– με συγκεκριμένες ερωτήσεις, ενώ όλα τα δεδομένα έχουν αναπτυχθεί σε έναν διαδραστικό πίνακα (“ECA Public Procurement Dashboard”) διαθέσιμο στο κοινό, σελ. 17.

α. Ο σαφέστατα συνεχώς μειούμενος –δηλαδή λιγότερος– ανταγωνισμός στις δημόσιες συμβάσεις.

β. Ο μεγάλος αριθμός «απευθείας αναθέσεων» στα κράτη μέλη (παρά τα όσα διαλαμβάνει το άρθρο 32 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ για τις εξαιρετικές και μόνο περιπτώσεις και νοείται ότι εφόσον στην πράξη προσεγγίζεται μία μόνο εταιρία δεν υφίσταται οιοσδήποτε ανταγωνισμός).

γ. Ο διπλασιασμός (σχεδόν) των διαδικασιών με «έναν μόνο προσφέροντα».

Όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται κατά την περίοδο 2011-2021 το ποσοστό υποβολής μιας μόνο προσφοράς σε ολόκληρη την ενιαία αγορά της ΕΕ αυξήθηκε από 23,5% το 2011 σε 41,8% το 2021.

#### IV. Η ΕΛΛΑΔΑ ΣΤΗΝ ΕΙΔΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ (28/2023) ΤΟΥ ΕΕΣ

1. Αυτή η παρατηρούμενη αυξητική τάση της υποβολής μόνο μιας προσφοράς υπήρξε ιδιαίτερα σημαντική σε 5 χώρες και ειδικότερα: στην Αυστρία, τη Δανία, την Ελλάδα, τις Κάτω Χώρες και τη Σλοβενία (ποσοστά υποβολής μίας μόνο προσφοράς άνω του 20% θεωρούνται υψηλά, ενώ της Ελλάδας αγγίζει –αν δεν υπερβαίνει– το 45%).

Πιο συγκεκριμένα για την Ελλάδα προέκυψε ότι την ίδια αυτή εξεταζόμενη περίοδο (2011-2021) η Περιφέρεια Πελοποννήσου είχε το υψηλότερο ποσοστό υποβολής μίας μόνο προσφοράς τόσο στην Ελλάδα, όσο και σε όλη την ΕΕ (66,5% του συνόλου των προσφορών)<sup>6</sup>.

Το αποτέλεσμα αυτό («ένας μόνο προσφέρων») –όπως προέκυψε από την ανάλυση των δεδομένων– πέρα από τη σημαντική πτώση του επιπέδου ανταγωνισμού, συμπληρώνεται και από τον περιορισμένο όγκο των άμεσων διασυνοριακών συμβάσεων, οι οποίες σύμφωνα με την Έκθεση αντιπροσωπεύουν μόνο το 5% –κατά μ.ό.– του συνόλου των αναθέσεων δημοσίων συμβάσεων<sup>7</sup>. Η δε Ελλάδα στις άμεσες διασυνοριακές συμβάσεις υπολείπεται κατά πολύ και αυτού του μέσου όρου<sup>8</sup>.

2. Να σημειωθεί ότι πέρα από τον υπαρκτό κίνδυνο της αύξησης των τιμών λόγω μείωσης του ανταγωνισμού, η Έκθεση του ΕΕΣ επισημαίνει και τα εξής:

α. Δεν υπάρχουν συγκεκριμένα δεδομένα σχετικά με τις τιμές των έργων, αγαθών και υπηρεσιών, μιας και ούτε η Eurostat, ούτε η ΓΔ GROW παρακολουθούν τις τιμές στο πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων στην ΕΕ και στα κράτη μέλη.

β. Το μερίδιο των συμβάσεων που ανατίθενται σε μικρομεσαίες επιχειρήσεις δεν έχει αυξηθεί, παρά τους διακηρυγμένους στόχους της μεταρρύθμισης των Οδηγιών του 2014.

γ. Η ακεραιότητα και η διαφάνεια εξακολουθούν να αποτελούν πρόκληση, στον βαθμό που ο όγκος του δημοσίου χρήματος είναι μεγάλος και με υπαρκτό τον κίνδυνο απάτης και διαφθοράς.

Σε αυτό συμβάλλει και ο σημαντικός αριθμός μικρών αναθετουσών αρχών (σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο), ιδιαίτερα αν ληφθεί υπόψη ότι οι δημόσιες συμβάσεις μικρής αξίας ανατίθενται «απευθείας».

<sup>6</sup> Ειδική Έκθεση 28/2023 του ΕΕΣ, Πίνακας στη σελ. 27/“Country Competition”.

<sup>7</sup> Βλ. Έκθεση, ό.π., σελ. 29 και γράφημα 8 σελ. 30.

<sup>8</sup> Βλ. ό.π., σελ. 30.

**3.** Στην ανάλυση αυτή του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου η διαφάνεια μετρήθηκε με βάση το ποσοστό δημοσίευσης κάθε κράτους μέλους, το οποίο αντιστοιχεί στην αξία των συμβάσεων που δημοσιεύονται στην TED ως ποσοστό του εθνικού ακαθάριστου εγχώριου προϊόντος κατά την εξεταζόμενη περίοδο. Τα περισσότερα κράτη μέλη παρουσίασαν συστηματικά μη ικανοποιητικά ποσοστά δημοσίευσης (κάτω του 50%), πέραν του ότι όλα τα δεδομένα της TED δεν θεωρούνται τελικά ως ακριβή και πλήρη, ενώ επισημαίνεται και η έλλειψη συμφωνίας μεταξύ των κρατών μελών για τη χρήση κοινού μοναδικού αναγνωριστικού κωδικού για τους προμηθευτές και τις αναθέτουσες αρχές, περιορίζοντας με τον τρόπο αυτό τη δυνατότητα συγκριτικής ανάλυσης των δημοσίων συμβάσεων ανά προμηθευτή.

## **V. ΕΝΑ ΣΥΜΠΛΗΡΩΜΑΤΙΚΟ ΕΘΝΙΚΟ ΑΠΟΤΥΠΩΜΑ ΑΠΟ ΤΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ – ΕΚΘΕΣΗ ΕΛΕΓΧΟΥ 4/2023**

Εστιάζοντας στα πλαίσια της θεματικής μας λίγο περισσότερο στα εθνικά πλαίσια και συμπληρώνοντας τη νέα αυτή «χαρτογράφηση», έχουμε να παρατηρήσουμε και τα εξής:

**1.** Από την πρόσφατη Έκθεση Ελέγχου 4/2023 του Ελεγκτικού Συνεδρίου αναδεικνύεται μια σημαντική καταγραφή κρίσιμων ζητημάτων για τις «απευθείας αναθέσεις» των δημοσίων συμβάσεων στη χώρα μας, τα οποία προσδιορίζονται ως συστημικές παθογένειες και πρόκειται για:

α. Διαδικασίες χωρίς εγγυήσεις διαφάνειας, αμεροληψίας και αντικειμενικότητας, ακόμα και στις περιπτώσεις που η προσφυγή στις διαδικασίες απευθείας ανάθεσης μικρής οικονομικής αξίας, είτε σε διαδικασία με διαπραγμάτευση χωρίς προηγούμενη δημοσίευση διακήρυξης επιτρέπεται.

β. Οι δημόσιοι φορείς όχι μόνο δεν προγραμματίζουν έγκαιρα και ορθολογικά την κάλυψη των αναγκών τους, αλλά αντίθετα προσαρμόζουν (και με τεχνητές κατατημήσεις) τις ανάγκες τους, ακριβώς στο όριο των «απευθείας αναθέσεων».

Στην ουσία εγγράφονται πιστώσεις ακριβώς στο όριο των «απευθείας αναθέσεων» για να επωφεληθεί ο φορέας, η αναθέτουσα αρχή από την «ευελιξία» των οικείων διατάξεων<sup>9, 10</sup>.

γ. Η ευρύτατη χρήση της δυνατότητας του νομοθέτη, που μάλλον άστοχα θέσπισε με το άρθρο 6 παρ. 14 ν. 4071/2012, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 26 ν. 4585/2018 (ΦΕΚ Α' 216), για «κατάτμηση» από τους ΟΤΑ των πιστώσεων που εγγράφονται με ξεχωριστές πιστώσεις στον προϋπολογισμό αλλά εκτελούνται αυτοτελώς στις διαφορετικές περιφέρειες ή δημοτικές ενότητες, με πάγιο τελικό αποτέλεσμα να ανατίθενται στον ίδιο ανάδοχο, ενώ νοείται το συνολικό ποσό αθροιζόμενο υπερβαίνει το όριο για τον προβλεπόμενο και απαιτούμενο προσυμβατικό έλεγχο.

δ. Δεν αιτιολογείται ο απρόβλεπτος και επείγων χαρακτήρας των αναγκών εκείνων που αναλογούν στην κατ' εξαίρεση προσφυγή στη διαδικασία με διαπραγμάτευση<sup>11</sup>, ενώ με το πρόσχημα κάθε φορά των έκτακτων ζημιών διευρύνεται σταθερά το συμβατικό αντικείμενο

ε. Η μη τήρηση οιασδήποτε προηγούμενης διοικητικής διαδικασίας (πρωτογενές αίτημα, μελέ-

<sup>9</sup> Βλ. Έκθεση Ελέγχου ΕΣ 4/2023, σελ. 9.

<sup>10</sup> Η Έκθεση αναφέρει χαρακτηριστικά το «παιχνίδι των ορίων» μιας και μετά την αύξηση του ποσοτικού ορίου των απευθείας αναθέσεων, που επήλθε με τον ν. 4782/2021, συνήφθησαν και νέες συμβάσεις για την κάλυψη των ίδιων αναγκών μέχρι του ποσού του νέου ορίου (σελ. 10).

<sup>11</sup> Οι αναθέτοντες φορείς ταυτίζουν σταθερά το «απρόβλεπτο» με το επείγον. Βλ. ό.π., σελ. 13.

τη, προσδιορισμός τεχνικού αντικειμένου, προδιαγραφές, μελέτη, έρευνα αγοράς, εισήγηση) με αποτέλεσμα η απόφαση ανάθεσης που λαμβάνεται από τον διοικητή του νομικού προσώπου, τον περιφερειάρχη ή τον δήμαρχο να παρουσιάζεται ως απόλυτα αυθαίρετη.

**2.** Παράλληλα δημιουργούνται σημαντικά θέματα διαφάνειας με τις επανειλημμένες αναθέσεις στον ίδιο ανάδοχο –χωρίς κριτήρια επιλογής– χωρίς να γίνεται διαπραγμάτευση του τιμήματος και χωρίς να εφαρμόζονται τα διαθέσιμα συστήματα ηλεκτρονικής αγοράς και μάλιστα:

α. Με σταθερά παρατηρούμενες τις συστημικές αδυναμίες-παθογένειες ιδιαίτερα στις προμήθειες των νοσοκομείων αλλά και την παγιωμένη σταθερά πρακτική κακής νομοθέτησης, με τη δι-αχρονικά σταθερή επιλογή ψήφισης νομιμοποιητικών διατάξεων (που υπερβαίνει την εικοσαετία) για την εξόφληση υποχρεώσεων που δημιουργήθηκαν από προμήθειες των φορέων της δημόσιας υγείας.

β. Ενώ –σχεδόν όλοι– οι δημόσιοι φορείς δεν διαθέτουν σύστημα αξιολόγησης των καταγγε-λιών και αξιοποίησης αυτών για τη βελτίωση της ακεραιότητας της διαδικασίας των απευθείας αναθέσεων.

**3.** Είναι σαφές πλέον ότι απαιτείται και στη χώρα μας ένα οργανωμένο, θεσμοθετημένο και οριοθετημένο πλαίσιο, στο οποίο θα καθορίζονται με διαφάνεια τα κριτήρια αξιολόγησης των καταγγελιών, στον βαθμό που οι πράξεις ή παραλείψεις των διοικούντων πρέπει να υπόκεινται σε έλεγχο όχι μόνο από τις δικαστικές αρχές αλλά και την κοινή γνώμη<sup>12</sup>.

Επιπρόσθετα να σημειωθεί ότι δεν έχουν ακόμα συσταθεί μονάδες εσωτερικού ελέγχου, παρά τις σχετικές προβλέψεις των ν. 4622/2019 (άρθρο 39) και 4990/2022 (Whistle blowers και Οδη-γία ΕΕ 2019/1937).

## VI. ΤΟ ΕΘΝΙΚΟ ΜΑΣ «ΑΠΟΤΥΠΩΜΑ» ΣΤΟ ΕΥΡΩΒΑΡΟΜΕΤΡΟ

**1.** Η εικόνα μας για τη διαφθορά αποτυπώνεται αρχικά στο Ευρωβαρόμετρο του 2022<sup>13</sup> με:

α. Το 51% των πολιτών στην Ελλάδα να πιστεύουν πως το να καταγγείλουν υποθέσεις δι-αφθοράς είναι άσκοπο, καθώς οι υπαίτιοι δεν θα τιμωρηθούν (ο αντίστοιχος μ.ό. στην ΕΕ είναι αντίστοιχα 30%).

β. Το 41% των πολιτών στην Ελλάδα πιστεύουν πως όλοι γνωρίζουν για υποθέσεις διαφθοράς, αλλά ουδείς καταγγέλλει κάτι σχετικό (ο μ.ό. στον ΕΕ είναι 21%).

**2.** Σύμφωνα δε με τη πλέον πρόσφατη δημοσκόπηση του Ευρωβαρόμετρου (Ειδικό Ευρωβα-ρόμετρο 548/2024 – δείκτες διαφθοράς) οι μορφές διαφθοράς απαντώνται σε όλη την Ευρώπη και το 2024 (μ.ό. 68%) αλλά με την Ελλάδα να κερδίζει πανηγυρικά την πρώτη θέση, μιας και το 98% των πολιτών πιστεύει ότι η διαφθορά είναι ευρέως διαδεδομένη στη χώρα (ακολουθεί η Πορτογαλία 96% και η Μάλτα 95%), το 96% ότι υπάρχει διαφθορά στα εθνικά θεσμικά όργανα και το 92% ότι οι πάρα πολύ στενοί δεσμοί μεταξύ επιχειρήσεων και πολιτικής (στη χώρα μας) οδηγούν σε διαφθορά.

**3.** Η καταληκτική στο σημείο αυτό επισήμανση του Ελεγκτικού Συνεδρίου στην Έκθεση 4/23

<sup>12</sup> Βλ. ΕΔΔΑ, *Halet v Luxembourg* απόφαση 14.02.2023, σκ. 139.

<sup>13</sup> Βλ. [Διεθνή Διαφάνεια](#).

προσθέτει στην ίδια παραπάνω προβληματική και το εξής κατά λέξη: «... η αντικειμενική ακεραιότητα της διαδικασίας δεν πλήττεται μόνο όταν η διοίκηση ενεργεί παράνομα αλλά και σε κάθε περίπτωση που οι πρακτικές που εφαρμόζει μπορούν να δημιουργήσουν εύλογες αμφιβολίες ως προς την αμεροληψία των εμπλεκομένων στη διαδικασία προσώπων, τη διαφάνεια και τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση».

4. Στο σημείο αυτό αξίζει να προστεθεί και η ειδική αναφορά για τη διαφθορά, όπως διατυπώθηκε στην Έκθεση της Επιτροπής της ΕΕ για την κατάσταση του κράτους δικαίου στην Ελλάδα (2024/808 Final/24.07.2024), όπου αναγράφεται και το εξής: «σύμφωνα με την αντίληψη εμπειρογνομόνων και διευθυντικών στελεχών επιχειρήσεων το επίπεδο της διαφθοράς στο δημόσιο τομέα είναι υψηλό», ενώ προσθέτει ότι «όσον αφορά τις επιχειρήσεις το 95% των εταιριών θεωρεί ότι η διαφθορά είναι ευρέως διαδεδομένη», πράγμα που νοείται ότι αποτελεί μείζον πρόβλημα για την επιχειρηματική δραστηριότητα.

## VII. ΚΑΙ Η ΑΠΟΤΥΠΩΣΗ ΤΗΣ «ΜΑΤΙΑΣ» ΤΟΥ ΟΟΣΑ ΚΑΙ ΤΗΣ ΔΙΕΘΝΟΥΣ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑΣ ΓΙΑ ΤΑ ΕΘΝΙΚΑ ΔΡΩΜΕΝΑ

1. Στην επιχειρούμενη και παρουσιαζόμενη εδώ «χαρτογράφηση» της ελληνικής τελικά «κανονικότητας» για τις δημόσιες συμβάσεις, εξαιρετικά στοχευμένα είναι και η αξιολόγηση του συστήματος δημοσίων συμβάσεων που έγινε από τον ΟΟΣΑ και η οποία συντάχθηκε το 2022<sup>14</sup>.

Η Έκθεση αυτή καταγράφει τα αποτελέσματα της αξιολόγησης του συστήματος δημοσίων συμβάσεων της Ελλάδας, που διενεργήθηκε με βάση τη μεθοδολογία Αξιολόγησης («MAPS»), που έχει αναπτύξει και εφαρμόζει ο ΟΟΣΑ<sup>15</sup>.

Τα ιδιαίτερα κρίσιμα σημεία-ζητήματα της αξιολόγησης αυτής είναι τα εξής:

α. Το θεσμικό σύστημα έχει ανάγκη από περαιτέρω εξορθολογισμό (κατανομή αρμοδιοτήτων, επαγγελματοποίηση των λειτουργιών).

β. Η πρακτική που ακολουθείται παρουσιάζει ελλείψεις αλλά και αναποτελεσματικές διαδικασίες (π.χ. υπερβολική χρήση του κριτηρίου της χαμηλότερης τιμής, διαδικασίες όπου υποβάλλεται μια μόνο προσφορά).

γ. Απουσία οιουδήποτε εσωτερικού ελέγχου, ενώ απαιτείται ενίσχυση των προσπαθειών για ακεραιότητα αλλά και καταπολέμηση της διαφθοράς.

δ. Η μεθοδολογία MAPS εντόπισε πρακτικές θέσπισης ad hoc νομοθεσίας, η οποία νομιμοποιεί εκ των υστέρων τις εσφαλμένες διαδικασίες σύναψης συμβάσεων.

ε. Δεν υπάρχουν στην Ελλάδα ειδικές διατάξεις σχετικά με μηχανισμούς αναφοράς προόδου εκτέλεσης του προϋπολογισμού, ειδικά για τις δημόσιες συμβάσεις, ενώ παράλληλα πολλά και διαφορετικά Υπουργεία έχουν την κύρια αρμοδιότητα να ρυθμίζουν πτυχές του συστήματος των δημοσίων συμβάσεων, η Εθνική Κεντρική Αρχή Προμηθειών Υγείας (ΕΚΑΠΥ) αν και συστάθηκε δεν λειτουργεί. Η ύπαρξη πολλών πλατφορμών και συστημάτων για τις ηλεκτρονικές δημόσιες

<sup>14</sup> Το πλήρες κείμενο της Έκθεσης στην αγγλική γλώσσα βρίσκεται δημοσιευμένο στην [ιστοσελίδα](#) του ΟΟΣΑ.

<sup>15</sup> Η αξιολόγηση διενεργήθηκε από τον ΟΟΣΑ σε συνεργασία με την (τότε) ΕΑΑΔΗΣΥ και τη χρηματοδότηση της Γενικής Δ/σης Διαρθρωτικών Μεταρρυθμίσεων της Επιτροπής (DG Reform).

συμβάσεις δημιουργεί ένα κατακερματισμένο περιβάλλον, ενώ υπάρχουν σημαντικοί περιορισμοί στην ποιότητα των πληροφοριών.

2. Ενώ η έκθεση του ΟΟΣΑ επιπρόσθετα προσδιορίζει και τα «επικίνδυνα» σημεία των διαγωνιστικών διαδικασιών, που τα κατηγοριοποιεί ως εξής:

α. Ανεπαρκής ή και κακός σχεδιασμός, περιορισμένη εμπειρογνομosύνη και λανθασμένοι υπολογισμοί στους προϋπολογισμούς, με συνακόλουθα αδυναμίες στην επιλογή αλλά και στη σύναψη και υλοποίηση των συμβάσεων (καθυστερήσεις λόγω τροποποιήσεων, καθυστερήσεις στις πληρωμές, ελλιπής τήρηση αρχείων).

β. Στην πλειονότητα των διαγωνισμών, όπου κυριαρχεί το κριτήριο της χαμηλότερης τιμής αντί της καλύτερης σχέσης τιμής-ποιότητας (MEAT)<sup>16</sup>, υποβάλλεται μία μόνο προσφορά (σοβαρή επίπτωση στον ανταγωνισμό, δυνατότητα για συμπαιγνίες, «εκ των προτέρων γνωστός» ο ανάδοχος).

3. Η γενική αντίληψη για την ύπαρξη διαφθοράς παραμένει ισχυρή με έλλειψη μηχανισμών αναφοράς, με ιδιαίτερα διαδεδομένο το πρόβλημα της διαφθοράς και την Ελλάδα να καταλαμβάνει στον Δείκτη Αντίληψης Διαφθοράς 2022 της Διεθνούς Διαφάνειας την 51η θέση από 180 χώρες με βαθμολογία 52/100, ενώ στη συνέχεια καταγράφει και νέα πτώση το έτος 2023 με σημαντική υποχώρηση οκτώ θέσεων καταλαμβάνοντας τη 59η θέση με βαθμολογία 49/100.

Πλέον σημειώνεται ότι η Ελλάδα κατατάσσεται στην κατηγορία των χωρών που αντιμετωπίζουν κρίση του κράτους δικαίου, κάτι που αντιστρέφει την όποια θετική πορεία της χώρας τα τελευταία χρόνια, ενώ όλα τα παραπάνω συνηγορούν τελικά ερμηνευτικά υπέρ ενός ιδιαίτερου ελληνικού εξαιρετισμού.

4. Ο ΟΟΣΑ επίσης καταγράφει (ΟΟΣΑ 2024/phase 4: Γραπτή έκθεση παρακολούθησης διετίας 4ης φάσης για την Ελλάδα) και επισημαίνει το χαμηλό ιστορικό επιδόσεων της Ελλάδας όσον αφορά την εφαρμογή της σύμβασης για την καταπολέμηση της δωροδοκίας και την έλλειψη καταδικαστικών αποφάσεων με κυρώσεις για δωροδοκία.

## VIII. Η ΑΠΟΤΥΠΩΣΗ ΤΩΝ ΚΡΙΣΙΜΩΝ ΖΗΤΗΜΑΤΩΝ-ΣΗΜΕΙΩΝ ΣΤΟΝ ΠΡΟΤΕΙΝΟΜΕΝΟ «ΧΑΡΤΗ» ΔΗΜΙΟΥΡΓΕΙ (ΠΙΘΑΝΑ) ΜΙΑ ΝΕΑ ΟΡΑΤΟΤΗΤΑ

1. Οι προαναφερθείσες τέσσερις σημαντικές Εκθέσεις που αναλύουν ζητήματα διαχείρισης δημοσίων συμβάσεων (Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου, Ελληνικού Ελεγκτικού Συνεδρίου, Ευρωβαρόμετρου και ΟΟΣΑ) τελικά δημιουργούν ένα νέο «χάρτη», με κρίσιμα σταθερά σημεία, παθογένειες και προβλήματα στη διαχείριση του δημοσίου πλούτου και σε αυτά ίσως πρέπει να προστεθεί και ως πέμπτη πηγή αναφοράς και ο δείκτης DESI με εξίσου σημαντικά ευρήματα, μιας και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παρακολουθεί ήδη από το 2014 την ψηφιακή πρόοδο των κρατών μελών με Εκθέσεις που αναλύουν τους βασικούς τομείς της ψηφιακής πολιτικής τους.

Μια ψηφιακή πολιτική που είναι τελικά άνιση, παρά τις προσπάθειες σύγκλισης και τους διακηρυγμένους στόχους που έχουν τεθεί με ορίζοντα έως το 2030. Στον δείκτη DESI 2022 η Ελλάδα κατατάσσεται 25η μεταξύ των 27 κρατών μελών στην έκδοση του δείκτη ψηφιακής οικονομίας και κοινωνίας για το 2022, με χαρακτηριστικό το ότι μόνο το 39% των μικρών και μεσαίων επι-

<sup>16</sup> Most Economically Advantageous Tender.



χειρήσεων (ΜΜΕ) παρουσιάζουν βασικό επίπεδο ψηφιακής έντασης έναντι του 55% που είναι ο μέσος όρος της ΕΕ<sup>17</sup>.

**2.** Στην ετήσια έκθεση του δείκτη αυτού για τη χώρα μας παρατηρούνται επιπλέον και τα εξής:

α. Οι ελληνικές ΜΜΕ έχουν σχετικά μέτριο επίπεδο καινοτομίας και χαμηλό επίπεδο ψηφιακής ωριμότητας. Το 2023 μόνο το 43,3% των ΜΜΕ είχαν τουλάχιστον ένα βασικό επίπεδο ψηφιακής έντασης, κάτω από τον μέσο όρο της ΕΕ (57,7%). Οι επιχειρήσεις στην Ελλάδα έχουν επίσης χαμηλό επίπεδο υιοθέτησης προηγμένων τεχνολογιών, με το 33,5% των επιχειρήσεων να έχουν υιοθετήσει AI, cloud ή ανάλυση δεδομένων το 2023, κάτω από τον μέσο όρο της ΕΕ που είναι 54,6%.

β. Η χώρα μας δεν έχει ακόμη ανταποκριθεί στην πρόκληση της κατάρτισης του πληθυσμού της στο επίπεδο των ψηφιακών δεξιοτήτων που απαιτούνται, παρά τα πολλά πρόσφατα μέτρα, επενδύσεις και μεταρρυθμίσεις. Το 2023, μόνο το 52,4% του πληθυσμού διέθετε τουλάχιστον βασικές ψηφιακές δεξιότητες (μ.ό. ΕΕ 55,5%), γεγονός που σημαίνει ότι δεν έχει σημειωθεί πρόοδος από την προηγούμενη συλλογή δεδομένων το 2021. Ο αριθμός των ειδικών ΤΠΕ όσον αφορά το ποσοστό απασχόλησης είναι 2,4%, πολύ χαμηλότερος από τον μέσο όρο της ΕΕ (4,8%), παρά την αυξανόμενη ζήτηση.

**3.** Παρά τις σχετικές και μάλλον βερμπαλιστικές πολιτικές διακηρύξεις όπως η Βίβλος Ψηφιακού Μετασχηματισμού, που έγινε μάλιστα νόμος του κράτους στις 05.07.2021 και το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα για τον ψηφιακό μετασχηματισμό (2021-2027) στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής της ΕΕ, η Ελλάδα όχι μόνο καταλαμβάνει μια από τις τελευταίες θέσεις στη σχετική κατάταξη που προαναφέρθηκε, αλλά εξακολουθεί να βρίσκεται πολύ κάτω από τον μέσο όρο της ΕΕ στους δείκτες που αφορούν τις ψηφιακές δημόσιες υπηρεσίες για τους πολίτες και τις ψηφιακές δημόσιες υπηρεσίες για τις επιχειρήσεις, με βαθμολογία 52 για τους πολίτες (μ.ό. ΕΕ 75) και 48 για τις επιχειρήσεις (μ.ό. ΕΕ 82)<sup>18</sup>.

**4.** Για όλα τα ζητήματα αυτά, που τόσο η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει εντοπίσει όσο και ο ΟΟΣΑ με διαδοχικές Εκθέσεις, δεν φαίνεται να προβληματίζεται ιδιαίτερα η ελληνική πολιτεία.

Αντίθετα μάλιστα γινόμαστε συνεχώς μάρτυρες της ανάθεσης εκατοντάδων νέων έργων πληροφορικής –ασύνδετων μεταξύ τους– που δεν αξιοποιούν τη γνώση που παράγει η Εθνική Πολιτική Διαδικασιών και νοείται αντιμάχονται και δεν ακολουθούν τα ανοικτά πρότυπα, που θα επέτρεπαν τη συμπληρωματική τους λειτουργία στο απώτερο μέλλον, και τα οποία έργα αυτά είναι βέβαιο ότι δεν θα διαλειτουργούν μεταξύ τους και με το gov.gr, αλλά και είναι επίσης βέβαιο ότι θα απαιτούν στη συνέχεια –στο μέλλον– και εκατοντάδες εκατομμύρια ευρώ τον χρόνο για να συντηρηθούν. Αυτός παραμένει τελικά αλλά και διαχρονικά ένας «σπουδαίος στόχος» της πάγιας πολιτικής της δημόσιας διοίκησης.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα της πολιτικής αυτής είναι και η πρόσφατη (17.10.2023) διακήρυξη διεθνούς ηλεκτρονικού ανοικτού διαγωνισμού για τη σύναψη μεικτής σύμβασης προμήθειας και υπηρεσιών, που αφορά σε κεντρική συμφωνία προμήθειας αδειών χρήσης λογισμικού «ORACLE»<sup>19</sup>, με κριτήριο αξιολόγησης την πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά μόνο βάσει τιμής και προϋπολογισθείσα δαπάνη –μαζί με το δικαίωμα προαίρεσης τα 60.002.578,50 €.

Σε αντίθεση με την εφαρμοζόμενη αυτή «εθνική πολιτική» με αποκλειστική σχέση εξάρτησης

<sup>17</sup> Βλ. δείκτη ψηφιακής οικονομίας και κοινωνίας DESI 2022/Ε. Επιτροπή/Ελλάδα.

<sup>18</sup> Βλ. Έκθεση DESI 2022/Ελλάδα/Κεφ. 4 ψηφιακές δημόσιες υπηρεσίες/Ε. Επιτροπή.

<sup>19</sup> ΑΠ 45276 ΕΕ 2023/ΥΨΠΔ 17.10.2023.

των δημόσιων φορέων από πολυεθνικούς προμηθευτές, η ανάπτυξη και η λειτουργία των πληροφοριακών συστημάτων του Δημοσίου θα όφειλε να γίνεται με έμφαση τη διαλειτουργικότητα και το ανοιχτό λογισμικό. Όπως χαρακτηριστικά έχει αναφερθεί: «Ό,τι χρηματοδοτείται με δημόσιο χρήμα θα πρέπει να παρέχεται με άδειες ανοιχτού λογισμικού, δεδομένων και περιεχομένου (EUPR και Creative Common αντίστοιχα), που παρά τη σχετική θεσμοθέτησή τους στην Ευρωπαϊκή Ένωση, εδώ και αρκετά έτη, δυστυχώς στην Ελλάδα η αρχή αυτή δεν ακολουθείται»<sup>20</sup>.

5. Ο προτεινόμενος «χάρτης» θα δημιουργήσει τελικά μια άλλη ορατότητα; Θα δημιουργήσει μια νέα τοπογραφία (M. Foucault) που τη φορά αυτή φαίνεται να διαπλέκει την πολιτική –τη δημιουργία του νόμου– τη διοίκηση, το δίκαιο και τη δικαιοσύνη, δημιουργώντας τελικά ένα «ορατό» πλέγμα ανομίας στον στίβο της δημόσιας ζωής, όπου είναι σχεδόν βέβαιο ότι αν η διαφθορά ήταν ολυμπιακό άθλημα θα ήμασταν –οι Έλληνες– χρυσοί μεταλλιονίκες.

6. Στο συνολικό αποτύπωμα των Εκθέσεων που προαναφέρθηκαν και της «χαρτογράφησης» που διαμορφώνεται και η οποία στον πυρήνα της έχει τελικά τη διαχείριση του δημόσιου χρήματος, μπορούν να προστεθούν και τα εξής σημεία ενδιαφέροντος και προβληματισμού:

α. Μήπως χρειάζεται αναστοχασμός και γιατί όχι επαναπροσέγγιση στην υπηρέτηση του γενικού συμφέροντος και ειδικά στη διαχείριση του δημόσιου χρήματος;

β. Η αρχή της νομιμότητας θα αποκτήσει το ουσιαστικό νόημά της και θα μπορέσει να ιδωθεί συνδυαστικά με την αρχή της αποτελεσματικότητας<sup>21</sup>;

γ. Η ανάδειξη των συστημικών πλέον παθογενειών που ήδη εντοπίζονται<sup>22</sup>, απαιτεί εκ νέου την προσοχή μας και ιδιαίτερα –όπως εν προκειμένω– στις δημόσιες συμβάσεις και τη σχετική δημοσιονομική διαχείριση.

δ. Αναμφίβολα επανέρχεται σαν θέμα όχι μόνο συζήτησης αλλά και αντιμετώπισης αυτό του εξορθολογισμού της διοικητικής δικαιοσύνης, ιδιαίτερα σε σχέση με τον έλεγχο των δημοσίων συμβάσεων<sup>23</sup>.

ε. Δημιουργείται μια νέα απαίτηση για δημοσιονομική λογοδοσία, που να αποσκοπεί στην πλήρη έρευνα της παραγωγικής χρήσης του δημόσιου χρήματος<sup>24</sup>, με ικνηλασιμότητα και διαφάνεια.

στ. Απαιτείται η επαναπροσέγγιση των όρων διαφάνειας στις δημόσιες συμβάσεις (τόσο ex ante όσο και ex post) και των εγγυήσεων ότι η δημόσια σύμβαση θα σχεδιασθεί, θα συναφθεί και κυρίως θα εκτελεσθεί με όρους νομιμότητας, ακεραιότητας και αποτελεσματικότητας<sup>25</sup>.

7. Σε όλα αυτά έρχονται με βεβαιότητα να προστεθούν τόσο η τοποθέτηση «ημέτερων» με αμφιλεγόμενα προσόντα σε κρατικές θέσεις, όσο και η επικοινωνιακή (μη) διαχείριση όλων αυτών των διαχρονικών παθογενειών<sup>26</sup>.

<sup>20</sup> Βλ. σχετική αρθρογραφία Θ. Καρούνου, μέλους ΔΣ του Οργανισμού Ανοιχτών Τεχνολογιών (ΕΕΛΛΑΚ), και κείμενα [Ομάδας Εργασίας για την Ανοιχτή Διακυβέρνηση και τα Ανοιχτά Δεδομένα](#).

<sup>21</sup> Βλ. και Γ. Δελλή, *Τραγωδίες και αποτυχίες του Δήμου. Η σημασία της αποτελεσματικότητας στη λήψη αποφάσεων και στη διαχείριση του δημόσιου χρήματος*, ΕφημΔΔ 3/2023, σελ. 294 επ.

<sup>22</sup> Βλ. ενδεικτικά και ν. 4820/21 για τους δικονομικούς ελέγχους του ΕΣ.

<sup>23</sup> Βλ. Γ. Δελλή, *Τραγωδίες και αποτυχίες του Δήμου*, ό.π., σελ. 297.

<sup>24</sup> Βλ. και Ε. Κουλουμπίνη, *Η διαφορετική σύζευξη της ενωσιακής και εθνικής έννομης τάξης στη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου*, ΕΠΟΛΙΤΕΙΑ 8/2023, σελ. 526 επ.

<sup>25</sup> Βλ. και Χ. Μουκίου, *Θεσμικές εγγυήσεις διαφάνειας στις δημόσιες συμβάσεις*, ΕφημΔΔ 3/2023, σελ. 330 επ.

<sup>26</sup> Βλ. και άρθρο γνώμης Α. Καραμπατζού στο Βήμα, 15.09.2024, σελ. 11.

## ΙΧ. ΑΝΤΙ ΕΠΙΛΟΓΟΥ

**1.** Πώς τελικά μπορούν να συνδυαστούν όλα τα παραπάνω; Θεωρείται ότι μεθοδολογικά υπάρχουν δυο τρόποι εξιστόρησης, με όρους βέβαια αντλημένους από τη σημειολογία: ο «γραμμικός» που απλά ακολουθεί και περιγράφει την ακολουθία των γεγονότων και ο «παραδειγματικός» που επιχειρεί μια επιλογή σημείων τα οποία θέλει να αναπτύξει ιδιαίτερα και η ανάλυση των οποίων μπορεί να είναι αντιπροσωπευτικότερη από την ενδελεχή ιστορική εξιστόρηση.

**2.** Η επιχειρηθείσα εδώ «χαρτογράφηση» κρίσιμων ζητημάτων μέσα από συγκεκριμένες εκθέσεις-πορίσματα για τις δημόσιες συμβάσεις, χωρίς να στοχεύει να είναι εξαντλητική, επιχειρεί να θέσει, να εστιάσει και να ξεχωρίσει με το «βλέμμα» της τα κρίσιμα σημεία αυτού του νέου «χάρτη» που αποτελούν παθογένειες-ελλείμματα αλλά και ατέλειες, όχι μόνο στη δράση των δημόσιων φορέων αλλά και στη συνολική θεσμική λειτουργία νομοθέτη και διοίκησης.

**3.** Η αντιμετώπιση των φαινομένων όπως καταγράφηκαν: α. «μόνο ένας προσφέρων», β. «μόνο με τη χαμηλότερη τιμή», γ. με «κατατμήσεις του αντικειμένου», δ. με «απευθείας αναθέσεις», ε. «χωρίς σύγκριση τιμών», στ. «χωρίς διαλειτουργικότητα συστημάτων», ζ. «πάντα στο “παιχνίδι των ορίων” για να αποφεύγεται ο προσυμβατικός έλεγχος», η. «με κακό σχεδιασμό, συνεχείς παρατάσεις-τροποποιήσεις», θ. «με κακή ποιότητα υπηρεσιών», ι. «με οριακό μόνο έλεγχο της τυπικής νομιμότητας», ια. «με σταθερά ανέλεγκτο το πεδίο δράσης της διοίκησης και στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων», είναι αδύνατο τελικά να ολοκληρωθεί χωρίς αναθεώρηση των πρακτικών της πολυνομίας, της κακονομίας, της συνεχούς παράβλεψης των αρχών της χρηστής διοίκησης που συνδέονται άμεσα με την αρχή της νομιμότητας αλλά και της ορθολογικής οικονομικής διαχείρισης, που όπως χαρακτηριστικά έχει ειπωθεί πρέπει να ισχύσει ως αρχή ισόκυρου αποτελέσματος<sup>27</sup>.

**4.** Η πρόσφατη τραγωδία των Τεμπών για πολλά χρόνια ακόμη θα πρέπει να μας προβληματίζει σοβαρά για τις κακοσχεδιασμένες, συχνά ανεκτέλεστες ή ημιτελείς –ανολοκλήρωτες παρά τις δοθείσες παρατάσεις– και εν τέλει μη λειτουργούσες δημόσιες συμβάσεις, που συνήφθησαν στα πλαίσια του δήθεν «εκσυγχρονισμού» του ελληνικού σιδηροδρομικού δικτύου αλλά και για το πως τελικά το στοίχημα του τρένου –κλασσικού συμβόλου της βιομηχανικής εποχής– χάθηκε οριστικά στην Ελλάδα. Συστήματα ασφαλείας που πληρώθηκαν, «σάπισαν» και ξαναπληρώθηκαν για να αναταχθούν (ETCS, GSMR) αλλά εξακολουθούν να μην λειτουργούν σε όλο το δίκτυο και στο βάθος πάντα η σύμβαση 717/2014.

Πρόκειται τελικά για ένα μονοσήμαντο λόγο που καταγράφει τις παθογένειες-κακοδαιμονίες του νεοελληνικού κράτους, τη χωρίς έλεγχο δημόσια δράση και τελικά την αποτυχία του Δήμου<sup>28</sup>; Μήπως δεν ήταν τελικά η «κακιά ώρα» αλλά αναδεικνύεται μια άλλη αθέατη πλευρά μιας «κακιάς χώρας»; □

<sup>27</sup> Βλ. και Ε. Κουλουμπίνη, *Η αποτελεσματικότητα στο πεδίο του δημοσιονομικού δικαίου. Η έμφαση στο δέντρο της τυπικής δημοσιονομικής νομιμότητας και η παράβλεψη του δάσους της επίτευξης των δημοσίων σκοπών μέσω της αποτελεσματικής δράσης των ελεγχόμενων φορέων*, ΕφημΔΔ 2/2021, σελ. 215 επ.

<sup>28</sup> Βλ. και Γ. Δελλή, *Το ελεγκτικό Συνέδριο ως εγγυητής αποτελεσματικότητας της δημόσιας δράσης*, ΕφημΔΔ 3/2023, σελ. 294-298.

# ΤΟ ΔΙΚΑΙΟ ΤΗΣ ΑΝΑΓΚΗΣ ΜΕΣΑ ΑΠΟ ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΑ ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑΤΑ: ΓΑΛΛΙΑ, ΓΕΡΜΑΝΙΑ, ΕΛΛΑΔΑ\*

## Γεώργιος Θ. Ζώης

Δρ. Συνταγματικού Δικαίου  
ΕΚΠΑ,  
Υποψήφιος  
Μεταδιδακτορικός  
Ερευνητής  
Τμ. Δημόσιας Διοίκησης  
Παντείου Πανεπιστημίου

## ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Το δίκαιο της ανάγκης, ως ένα από τα πιο σύνθετα και πολύπλοκα τμήματα της έννομης τάξης και του δικαίου, περιλαμβάνει ορισμένες έννοιες, όπως η «ανάγκη», οι «έκτακτες περιστάσεις», οι «κρίσεις» κ.ο.κ., που δεν διαθέτουν συγκεκριμένη και προκαθορισμένη φύση, αλλά «σμιλεύονται από τα γεγονότα», καθότι αποτελούν όρους με αφηρημένο περιεχόμενο. Το δίκαιο της ανάγκης συνδέεται ευθέως με την εξέλιξη του συνταγματισμού στον χώρο της Ηπειρωτικής Ευρώπης, ιδίως μετά τη Γαλλική Επανάσταση. Διόλου τυχαία, λοιπόν, η παρούσα μελέτη εκκινεί με μία συνοπτική παρουσίαση των θεσμών έκτακτης ανάγκης στις δύο σημαντικότερες ευρωπαϊκές έννομες τάξεις, τη γαλλική και τη γερμανική, ενώ ακολουθεί μια εκτενέστερη παρουσίαση της ελληνικής εμπειρίας από την ίδρυση του ελληνικού κράτους μέχρι την υγειονομική κρίση της Covid-19. Σκοπός, βέβαια, δεν είναι η εξαντλητική έρευνα, αλλά η ανάδειξη της προβληματικής σε σχέση με τον ανεπαρκή δικαστικό έλεγχο και την επιρροή που ασκεί η εφαρμογή κανόνων έκτακτης ανάγκης τόσο στην ομαλή λειτουργία του κοινοβουλευτικού πολιτεύματος, όσο και στην άσκηση ορισμένων θεμελιωδών δικαιωμάτων.

## ABSTRACT

Emergency Law, as one of the most complex and sophisticated parts of the legal order and law, includes certain concepts, such as “emergency”, “exceptional

\* Το παρόν στηρίχθηκε στη διδακτορική διατριβή του Γεωργίου Θ. Ζώη, *Δίκαιο της Ανάγκης, Κατάσταση Πολιορκίας και Έκτακτη Νομοθετική Διαδικασία, Μια ιστορική και συγκριτική έρευνα*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2024.

circumstances”, “crises” and so on, which do not have a concrete and predetermined nature, but are “carved out by the facts”, since they are terms with an abstract content. Emergency Law is directly linked to the development of constitutionalism, particularly in continental Europe, especially after the French Revolution. It is no coincidence, therefore, that the present study begins with a brief presentation of the institutions of emergency in the two most important European legal orders, the French and the German, followed by a more extensive presentation of the Greek experience from the foundation of the Greek state until the health crisis of Covid-19. The aim, of course, is not to provide an exhaustive survey, but rather to highlight the problematic issues in relation to limited judicial review and the influence of the application of emergency rules on both the smooth functioning of the parliamentary system and the exercise of certain fundamental rights.

## ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Τα Συντάγματα τα οποία ρυθμίζουν την έκτακτη νομοθετική διαδικασία σε περιόδους κρίσεων κατά κανόνα αναγνωρίζουν την άσκσή της ως «προνόμιο» της εκτελεστικής εξουσίας. Αυτό σημαίνει ότι τα κυβερνητικά όργανα διαθέτουν έκτακτες αρμοδιότητες, οι οποίες, αν δεν προβλέπεται κάτι διαφορετικό στην κοινή νομοθεσία, έχουν καταρχήν απεριόριστο χαρακτήρα. Για την αντιμετώπιση των καταστάσεων ανάγκης, τα κρατικά όργανα οφείλουν να ενεργούν εντός ενός οριοθετημένου θεσμικού πλαισίου, το οποίο κατά την ενεργοποίησή του, λαμβάνει τον χαρακτήρα μιας «εξαίρεσης», καθώς αντικειμενικά τίθεται πέρα από την άσκηση των συνήθων νομοθετικών και διοικητικών αρμοδιοτήτων· προς τούτο, διόλου τυχαία, μεγάλο μέρος της θεωρίας κάνει λόγο για «εξαιρετικές συνθήκες» ή για «κατάσταση εξαίρεσης»<sup>1</sup>. Ο τελευταίος αυτός όρος, που απαντάται πρωτίστως στη γερμανόφωνη θεωρία, ταυτίζεται λιγότερο ή περισσότερο με την έννοια του «δικαίου της ανάγκης», η οποία –όπως και η έννοια της κρίσης– είναι δύσκολο να οριστεί με σαφήνεια. Με βάση τις παραπάνω παρατηρήσεις, στο παρόν εξετάζονται οι θεσμοί αντιμετώπισης κρίσεων στις δύο κυριότερες έννομες τάξεις της ηπειρωτικής Ευρώπης και η περιπετειώδης διαδρομή του δικαίου της ανάγκης στην Ελλάδα.

## I. ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑΤΑ ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΗ

### 1. ΓΑΛΛΙΑ

Στη Γαλλία η πρώτη εκδοχή του δικαίου της ανάγκης αντικατοπτρίζεται στον θεσμό της κατάστασης πολιορκίας, ο οποίος άρχισε να διαμορφώνεται ήδη από την εποχή της Γαλλικής Επανάστασης, με την πρώτη σχετική ρητή πρόβλεψη να εντοπίζεται στο άρθρο 92 του Συντάγματος του 1799<sup>2</sup>. Τη δυνατότητα να εκδίδει η εκτελεστική εξουσία κανονιστικές πράξεις και διατάγματα για την εφαρμογή των νόμων και την ασφάλεια του κράτους αναγνώριζε επίσης η Συνταγματική

<sup>1</sup> Ausnahmezustand.

<sup>2</sup> Διαθέσιμο στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 11.12.2024).

Χάρτα του 1814, στο άρθρο 14, που παρείχε στην εκτελεστική εξουσία τη δυνατότητα να εκδίδει κανονιστικές πράξεις και τα απαραίτητα διατάγματα για την εφαρμογή των νόμων και την ασφάλεια του κράτους<sup>3</sup>. Ωστόσο, η πραγματική ιστορία της κατάστασης πολιορκίας στη Γαλλία ξεκινά με το βραχύβιο Σύνταγμα του 1848 και συνεχίζεται με το αυτοκρατορικό Σύνταγμα του 1852. Το άρθρο 106 του Συντάγματος του 1848 προέβλεπε ότι: «νόμος ορίζει τις περιπτώσεις κατά τις οποίες μπορεί να κηρυχθεί κατάσταση πολιορκίας και ρυθμίζει τις μορφές και τις συνέπειες του μέτρου αυτού»<sup>4</sup>. Ο σχετικός εκτελεστικός νόμος (Αύγουστος 1849)<sup>5</sup> που αναβάθμιζε τον ρόλο των στρατιωτικών αρχών, αποτέλεσε μέχρι το 1955 τη νομική βάση για την κήρυξη κατάστασης πολιορκίας στη Γαλλία. Μετά την κατάλυση της Β' Δημοκρατίας, υιοθετήθηκε νέο Σύνταγμα, το άρθρο 12 του οποίου όριζε ότι ο αυτοκράτορας «έχει το δικαίωμα να κηρύξει κατάσταση πολιορκίας σε ένα ή περισσότερα διαμερίσματα, εκτός αν ενημερώσει τη Γερουσία το συντομότερο δυνατό. Οι συνέπειες της κατάστασης πολιορκίας ρυθμίζονται από τον νόμο»<sup>6</sup>. Η διάταξη αυτή –παράλληλα με τον νόμο του 1849 που παρέμενε σε ισχύ– εφαρμόστηκε εκτεταμένα ιδίως κατά την περίοδο του γαλλοπρωσικού πολέμου (1870-1871), αλλά και αμέσως μετά<sup>7</sup>. Οι συνταγματικοί νόμοι του 1875<sup>8</sup> δεν περιείχαν ρητή διάταξη για την κήρυξη της κατάστασης πολιορκίας, αλλά κρίθηκε απαραίτητη η αναπροσαρμογή της κοινής νομοθεσίας με τον νόμο της 4ης Απριλίου 1878<sup>9</sup>. Η κήρυξη της κατάστασης πολιορκίας, «σε περίπτωση άμεσου κινδύνου»<sup>10</sup>, περνούσε πλέον στην αρμοδιότητα του Κοινοβουλίου, το οποίο μόνο με (τυπικό) νόμο μπορούσε να προβεί στην ενέργεια αυτή, μετατοπίζοντας έτσι το κέντρο βάρους από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και τονίζοντας τον κοινοβουλευτικό χαρακτήρα του πολιτεύματος. Ωστόσο, διατηρήθηκε η δυνατότητα κήρυξης κατάστασης πολιορκίας με διάταγμα σε περίπτωση απουσίας των αντιπροσωπευτικών σωμάτων<sup>11</sup>. Συγχρόνως, εξακολούθησαν να ισχύουν οι διατάξεις του νόμου του 1849 που ρύθμιζαν τις αρμοδιότητες των αστυνομικών δυνάμεων, των πολιτικών και των στρατιωτικών αρχών στις περιπτώσεις κήρυξης κατάστασης πολιορκίας. Ο νόμος του 1878 εφαρμόστηκε κυρίως κατά τη διάρκεια του Α' Παγκοσμίου Πολέμου (1914-1918). Όμως, από το 1919 και μέχρι το τέλος της Γ' Δημοκρατίας (1940) επικράτησε η έννοια της οικονομικής έκτακτης ανάγκης, οπότε η εκτελεστική εξουσία κλήθηκε να

<sup>3</sup> Διαθέσιμο στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 11.12.2024).

<sup>4</sup> Διαθέσιμο στη γαλλική γλώσσα στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 11.12.2024).

<sup>5</sup> Loi du 9 août 1849 sur l'état de siège (Bulletin des lois n° 186 p 146).

<sup>6</sup> Διαθέσιμο στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 11.12.2024).

<sup>7</sup> Τουλάχιστον 40 διαμερίσματα της χώρας κηρύχθηκαν σε κατάσταση πολιορκίας με την έκρηξη του πολέμου, ενώ σε 4 τουλάχιστον διαμερίσματα το καθεστώς αυτός παρατάθηκε τουλάχιστον μέχρι τις 4 Απριλίου 1876. Βλ. C. L. Rossiter, *Constitutional Dictatorship. Crisis Government in the Modern Democracies*, 1948, σελ. 81 επ.

<sup>8</sup> Επρόκειτο περί των θεμελιωδών νόμων που η Γαλλική Εθνοσυνέλευση υιοθέτησε το 1875 και ρύθμιζαν την οργάνωση των κρατικών εξουσιών (Loi du 25 février 1875 relative à l'organisation des rouvoirs publics), την οργάνωση της Γερουσίας (Loi du 24 février 1875 relative à l'organisation du Sénat) και τις σχέσεις μεταξύ των κρατικών εξουσιών (Loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 sur les rapports des rouvoirs publics) και οι οποίοι συνέθεταν το συνταγματικό πλαίσιο της Γ' Γαλλικής Δημοκρατίας, του μακροβιότερου μέχρι σήμερα πολιτειακού καθεστώτος της Γαλλίας, διαθέσιμοι στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 11.12.2024)].

<sup>9</sup> Loi du 3 avril 1878 relative à l'état de siège, διαθέσιμο στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 11.12.2024).

<sup>10</sup> Βλ. το άρθρο 1 παρ. 1 εδ. α': "en cas de péril imminent".

<sup>11</sup> Ακόμα και σε αυτή την περίπτωση, η Βουλή των Αντιπροσώπων και η Γερουσία έπρεπε να συγκαληθούν αυτοδικαίως δύο ημέρες αργότερα, όπως όριζε το άρθρο 2 του νόμου.

αντιμετωπίσει την οικονομική κρίση μέσω της έκδοσης εξουσιοδοτικών νόμων, βάσει των οποίων, η Κυβέρνηση προέβαινε στη λήψη έκτακτων μέτρων, διά της έκδοσης νομοθετικών διαταγμάτων<sup>12</sup>. Πρακτικά, στα τελευταία χρόνια της Γ' Δημοκρατίας, η κανονική λειτουργία του Κοινοβουλίου είχε πάψει να υφίσταται.

Μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο και υπό την ισχύ των Συνταγμάτων του 1946 και του 1958 καθιερώθηκε η κατάσταση έκτακτης ανάγκης, την οποία συμπλήρωνε ο νόμος του 1955<sup>13</sup>. Οι εμπνευστές του τελευταίου επεδίωκαν τη διαμόρφωση ενός θεσμικού πλαισίου, που θα βρισκόταν ανάμεσα στην κανονική λειτουργία των οργάνων του κράτους και τον ήδη γνωστό θεσμό της κατάστασης πολιορκίας. Αξίζει να σημειωθεί ότι το σχετικό νομοσχέδιο κατατέθηκε με την αιτιολογία της «επαναφοράς της τάξεως στην Αλγερία»<sup>14</sup> και εφαρμόστηκε επανειλημμένα για την αντιμετώπιση κρίσεων ιδίως κατά τη δεκαετία του 1960, αλλά και αργότερα, τη δεκαετία του 1980 για την αντιμετώπιση των αυτονομιστικών κινημάτων στη Νέα Καληδονία και το 2005, κατά τη διάρκεια ταραχών στα προάστια των Παρισίων και άλλων γαλλικών πόλεων<sup>15</sup>. αποκορύφωμα, ωστόσο, της εφαρμογής του ήταν η περίοδος που ακολούθησε τις τρομοκρατικές επιθέσεις του 2015-2016, οπότε η κατάσταση επείγουσας ανάγκης παρατεινόταν μέχρι την κατάργηση του νόμου του 1955 με τον νόμο υπ' αριθμ. 2017-1510 «για την ενίσχυση της εσωτερικής ασφάλειας και την καταπολέμηση της τρομοκρατίας»<sup>16</sup>. Οι αλληπαλλήλες παρατάσεις προκάλεσαν εύλογες αντιδράσεις για την κατάσταση των δημοκρατικών θεσμών στη Γαλλία<sup>17</sup>.

Είναι χαρακτηριστικό ότι με το Σύνταγμα του 1958 επανήλθε η κατάσταση πολιορκίας που μπορούσε να τεθεί σε εφαρμογή υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις<sup>18</sup>. Και μπορεί ο σκοπός του Γάλλου συντακτικού νομοθέτη του 1958 να ήταν η αποτελεσματικότερη αντιμετώπιση σοβαρών

<sup>12</sup> Décret-loi.

<sup>13</sup> Για την εφαρμογή του υπ' αριθμ. 55-385 νόμου βλ. ενδεικτικά S. Thénault, *L'état d'urgence (1955-2005). De l'Algérie coloniale à la France contemporaine : destin d'une loi*, Le Mouvement social 218/2007, σελ. 63-78.

<sup>14</sup> "Désordre d'Algérie".

<sup>15</sup> Κατά των παρατάσεων της κατάστασης ανάγκης προσέφυγαν ενώπιον του γαλλικού Συμβουλίου της Επικρατείας 74 καθηγητές Νομικών Σχολών και το Κόμμα των Πρασίνων. Σύμφωνα με τους αιτούντες, η παράταση της κατάστασης έκτακτης ανάγκης παραβίαζε θεμελιώδεις ελευθερίες. Το Δικαστήριο, με την υπ' αριθμ. 287777/9.12.2005 απόφαση απέρριψε την αίτηση, κρίνοντας ότι η τρίμηνη παράταση της κατάστασης ανάγκης ήταν δικαιολογημένη και νόμιμη, καθώς αποτελούσε εγγύηση για τη διασφάλιση της ηρεμίας που ακολούθησε τις ταραχές Conseil d'État, Juge des référés, 09 décembre 2005, 287777, διαθέσιμη στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 11.12.2024)].

<sup>16</sup> Loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme (JORF n° 0255 du 31 octobre 2017).

<sup>17</sup> Βλ. ενδεικτικά Ι. Μαθιουδάκη, *Το διοικητικό δίκαιο αντιμετώπι με την τρομοκρατία: Το γαλλικό παράδειγμα έννομης προστασίας κατά των μέτρων έκτακτης ανάγκης και η εγχώρια εκδοχή των εκτάκτων μέτρων*, Αρμενόπουλος 4/2016, σελ. 744-759. Στο πλαίσιο των αντιδράσεων εντάσσεται και η προσφυγή της Ένωσης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας με αίτημα την έκδοση προσωρινής διαταγής, που θα διέτασσε την αναστολή της κατάστασης επείγουσας ανάγκης. Το Δικαστήριο απέρριψε με την υπ' αριθμ. 396220 προσωρινή διαταγή τη σχετική αίτηση, με το σκεπτικό ότι ο επικείμενος κίνδυνος που οδήγησε, μετά από επιθέσεις εξαιρετικής φύσης και σοβαρότητας, στην κήρυξη κατάστασης επείγουσας ανάγκης, δεν είχε εξαφανιστεί και ότι η απόφαση του Προέδρου της Δημοκρατίας να μην αναστείλει την κατάσταση επείγουσας ανάγκης δεν αποτελεί σοβαρή και προδήλως παράνομη παρέμβαση σε βάρος των θεμελιωδών ελευθεριών. Ordonnance du 27 janvier 2016, Ligue des droits de l'homme et autres - Décision N° 396220. Βλ. Σκ. υπ' αριθμ. 8.

<sup>18</sup> Βλ. P.-C. Frier, *Les législations d'exception*, Pouvoirs n° 10 – Les pouvoirs de crise – septembre 1979, σελ. 29 επ. [21-34].

κρίσεων από την εκτελεστική εξουσία<sup>19</sup>, ωστόσο, ερμηνευτικά συνάγεται ότι το άρθρο 16 δεν μπορεί να εφαρμοστεί μόνο σε περίπτωση εξωτερικής κρίσης, αλλά και σε περίπτωση εσωτερικών αναταραχών<sup>20</sup>.

## 2. ΓΕΡΜΑΝΙΑ

Στη Γερμανία, ο θεσμός της έκτακτης νομοθετικής διαδικασίας έχει τις ρίζες του στο Σύνταγμα της Πρωσίας της 31ης Ιανουαρίου 1850, το οποίο προέβλεπε την έκδοση από την Κυβέρνηση διαταγμάτων με ισχύ νόμου σε περιπτώσεις «απειλής της δημόσιας ασφάλειας» ή «ασυνήθιστης έκτακτης ανάγκης»<sup>21</sup>. Η χρήση των παραπάνω αόριστων εννοιών εξυπηρετούσε τη διασταλτική ερμηνεία των σχετικών διατάξεων, καθώς αποσκοπούσε στην ενίσχυση της εξουσίας των μοναρχών έναντι του δημοκρατικά νομιμοποιημένου μεν, πολιτικά αδύναμου δε Κοινοβουλίου. Η απουσία του Κοινοβουλίου λόγω διακοπής εργασιών ή λήξης της συνόδου ήταν η συνήθης δικαιολογία για την αξιοποίηση τέτοιου είδους διατάξεων εκ μέρους των μοναρχών, οι οποίοι στην πράξη ουσιαστικά οικειοποιούνταν ένα σημαντικό τμήμα της νομοθετικής εξουσίας, λειτουργώντας ως ισότιμα προς τα Κοινοβούλια νομοθετικά όργανα. Συνεπώς, η σταδιακή μετάβαση προς τον γνήσιο Κοινοβουλευτισμό νοθεύταν συστηματικά, κάτι που αντικατοπτρίζεται και στην πρωσική συνταγματική κρίση των ετών 1862-1866<sup>22</sup>.

Μετά τον γαλλοπρωσικό πόλεμο του 1870-1871, επήλθε η ενοποίηση της Γερμανίας και υιοθετήθηκε το Σύνταγμα της 16ης Απριλίου 1871, το οποίο αναγνώριζε στον αυτοκράτορα<sup>23</sup> έκτακτες νομοθετικές αρμοδιότητες για την αντιμετώπιση επειγουσών και επικίνδυνων για την ασφάλεια του Reich καταστάσεων<sup>24</sup> στις διατάξεις των άρθρων 19 και 68. Η τελευταία διάταξη, εξαιρετικά λακωνική στη διατύπωσή της, παρείχε στον αρχηγό του κράτους αρμοδιότητες, που μέσα από μια διασταλτική ερμηνεία, εύκολα θα μπορούσαν να χαρακτηρισθούν δικτατορικής φύσης, δεδομένου ότι γίνεται λόγος για κήρυξη «κατάστασης πολέμου»<sup>25</sup> σε περίπτωση «απειλής της δημόσιας ασφάλειας»<sup>26</sup>. Η διάταξη αυτή αποτέλεσε το πρότυπο για το περίφημο άρθρο 48 του πρώτου δημοκρατικού Συντάγματος της 11ης Αυγούστου 1919, γνωστού και ως Συντάγματος της Βαϊμάρης. Ειδικότερα, η διάταξη αυτή όριζε τα εξής: «[παρ. 1.] Εάν ένα από τα Κρατίδια αρνείται να εκτελέσει τις απορρέουσες από το Σύνταγμα ή τους νόμους του Ράιχ υποχρεώσεις, ο Πρόεδρος του Ράιχ δύναται να το εξαναγκάσει προς την κατεύθυνση αυτήν με την συνδρομή της ένοπλης δύναμης. [παρ. 2.] ο Πρόεδρος, εάν στο γερμανικό Ράιχ η δημόσια ασφάλεια και τάξη έχουν σοβαρά διαταραχθεί ή

<sup>19</sup> Αρκεί να λάβει υπόψη κανείς τις ίδιες τις συνθήκες της υιοθέτησης του Συντάγματος.

<sup>20</sup> Βλ. M. Voisset, *L'article 16 de la Constitution du 4 octobre 1958*, 1971, σελ. 14 επ.

<sup>21</sup> Βλ. το άρθρο 63 του εν λόγω Συντάγματος.

<sup>22</sup> Για την πρωσική συνταγματική κρίση και γενικότερα για την εξέλιξη των κοινοβουλευτικών θεσμών στη Γερμανία έως τον Α' Παγκόσμιο Πόλεμο βλ. Ν. Παπασπύρου, *Τα μονοπάτια του ευρωπαϊκού συνταγματισμού*, 2016, σελ 122 επ.

<sup>23</sup> Kaiser.

<sup>24</sup> Για τις εξουσίες του Κάιζερ στο πλαίσιο του αυτοκρατορικού Συντάγματος της 16ης Απριλίου 1871 βλ. τη συνοπτική αναφορά του P. Laband, *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, 5. neubearbeitete Auflage, I. Band, 1911, και ιδίως σελ. 232-233.

<sup>25</sup> Kriegszustand.

<sup>26</sup> "...wenn die öffentliche Sicherheit [...] bedroht ist...".



απειληθεί, δύναται να λάβει τα αναγκαία για την αποκατάσταση της έννομης τάξης μέτρα, ενδεχομένως με την συνδρομή των ενόπλων δυνάμεων. Για το σκοπό αυτό μπορεί να αναστείλει πλήρως ή εν μέρει τα θεμελιώδη δικαιώματα που καθορίζονται στα άρθρα 114 [προσωπική ασφάλεια], 115 [άσυλο της κατοικίας], 117 [απόρρητο της επικοινωνίας], 118 [ελευθερία της έκφρασης], 123 [δικαίωμα του συνέρχεσθαι], 124 [δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι] και 153 [προστασία της ιδιοκτησίας]. [παρ. 3.] Ο Πρόεδρος του Ράιχ χωρίς καθυστέρηση ανακοινώνει όλα τα, βάσει των παραγράφων 1 και 2 του άρθρου αυτού, μέτρα ενώπιον του Ράιχσταγκ. Με αίτηση του Ράιχσταγκ, τα ως άνω μέτρα αίρονται. [παρ. 4.] Εάν από την καθυστέρηση επίκειται κίνδυνος, και η Κυβέρνηση ενός Κρατιδίου δύναται να λάβει για περιορισμένο διάστημα και για την εδαφική περιφέρειά της, προσωρινά μέτρα, όπως εκείνα που καθορίζονται στην παράγραφο 2. Τα μέτρα αυτά, με αίτηση του Προέδρου του Ράιχ και του Ράιχσταγκ, καταργούνται. [παρ. 5.] Νόμος του Ράιχ ορίζει τις λεπτομέρειες». Το περιεχόμενο του άρθρου 48 αντικατοπτρίζει ανάγλυφα τις συνθήκες υπό τις οποίες υιοθετήθηκε το ίδιο το Σύνταγμα της Βαϊμάρης, που θεωρήθηκε από τους εχθρούς του συνέπεια της ήττας της Γερμανίας στον Α' Παγκόσμιο Πόλεμο και γέννημα της καταστολής της επανάστασης του Ιανουαρίου 1919<sup>27</sup>. Η Συνθήκη των Βερσαλλιών, οι δυσβάστακτες πολεμικές αποζημιώσεις, η οικονομική κρίση, τα πραξικοπήματα, η τρομοκρατία της Ακροδεξιάς και οι εξεγέρσεις της άκρας Αριστεράς δημιούργησαν τις προϋποθέσεις για μια μόνιμη κατάσταση ανάγκης.

Ως προς τη φύση και τη θέση της δικτατορικής εξουσίας του Προέδρου του Reich, επισημαίνεται ότι αυτή βασιζόταν ευθέως επί του άρθρου 48 χωρίς να απορρέει, ούτε να σχετίζεται με άλλες συνταγματικές διατάξεις, που ρύθμιζαν τις συνήθειες αρμοδιότητες του Προέδρου της Δημοκρατίας<sup>28</sup> και γενικότερα άλλων οργάνων της εκτελεστικής εξουσίας. Συνεπώς, οι έκτακτες εξουσίες του Προέδρου δεν εντάσσονταν στο πλαίσιο παροχής νομοθετικής εξουσιοδότησης που προβλεπόταν στην παρ. 2 του άρθρου 9 του Συντάγματος, η οποία αναγνώριζε στα όργανα της εκτελεστικής εξουσίας την αρμοδιότητα έκδοσης των απαραίτητων για την προστασία της δημόσιας τάξης και ασφάλειας κανονιστικών διοικητικών πράξεων, διαταγμάτων κ.λπ. Όμως, από την ανεξαρτησία της δικτατορικής εξουσίας έναντι των νομοθετικών αρμοδιοτήτων προέκυπτε ότι οι διατάξεις για τη σχέση της ομοσπονδιακής νομοθετικής εξουσίας και της εξουσίας των κρατιδίων<sup>29</sup> προς τη δικτατορική αρμοδιότητα του Reich δεν είχαν άμεση εφαρμογή. Περαιτέρω, υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις, η δικτατορική εξουσία ήταν δυνατό να ασκηθεί από τις τοπικές Κυβερνήσεις των Κρατιδίων εντός των γεωγραφικών ορίων τους (παρ. 4 του άρθρου 48).

Ειδικότερα, ως προς την εφαρμογή της διάταξης, η πρώτη περίοδος της Δημοκρατίας (1919-1925) χαρακτηρίστηκε από πολιτικές αναταραχές και υπερπληθωρισμό που οδήγησαν στην εκτεταμένη χρήση του άρθρου 48· στη δεύτερη περίοδο εφαρμογής της διάταξης (1925-1930) πα-

<sup>27</sup> Η άκρα Δεξιά, διέδιδε τον μύθο περί «πισώπλατης μαχαιριάς» (“Dolchstoßlüge”) σε βάρος του στρατού από τη «διεφθαρμένη» πολιτική τάξη και τους Εβραίους, ταυτίζοντας τη Δημοκρατία με την ήττα, τους ταπεινωτικούς όρους της Συνθήκης των Βερσαλλιών και τα δεινά που ακολούθησαν. Η άκρα Αριστερά ταύτιζε τη Δημοκρατία με την καταστολή της επανάστασης των Σπαρτακιστών.

<sup>28</sup> Βλ. G. Anschütz/R. Thoma, *Handbuch des Deutschen Staatsrechts*, Band I, 1932, ιδίως: R. Grau, “B. Die Diktatur als Reichskompetenz”, σελ. 276.

<sup>29</sup> Βλ. π.χ. το άρθρο 12 (τεκμήριο αρμοδιότητας των Κρατιδίων), το άρθρο 14 (δυνατότητα των Κρατιδίων να εφαρμόζουν τους νόμους της ομοσπονδίας), το άρθρο 15 (εποπτικές αρμοδιότητες της κεντρικής Κυβέρνησης).

ρατηρήθηκε περιορισμένη χρήση, καθώς η Δημοκρατία φάνηκε να σταθεροποιείται και η πολιτική κατάσταση να ομαλοποιείται. Αντίθετα, η τρίτη περίοδος (1930-1933) σημαδεύτηκε από την κατάχρηση του άρθρου 48 που συνέβαλε στην κατάρρευση της Δημοκρατίας<sup>30</sup>.

Ιδιαίτερα σημαντικές υπήρξαν οι θεωρητικές διαμάχες των συνταγματολόγων της εποχής γύρω από τη φύση και τη λειτουργία των έκτακτων νομοθετικών αρμοδιοτήτων του αρχηγού του κράτους, με σημαντικότερες τις θέσεις του Carl Schmitt<sup>31</sup> και του Erwin Jacobi, από τη μια πλευρά, που υποστήριζαν ότι ο Πρόεδρος, κατά την άσκηση των δικτατορικής φύσεως αρμοδιοτήτων του, μπορούσε να προβαίνει σε προσωρινή αναστολή σχεδόν του συνόλου των συνταγματικών διατάξεων, χωρίς να δεσμεύεται από τον περιορισμό του άρθρου 48 παρ. 2, με αποκλειστικό σκοπό την προστασία του ίδιου του Συντάγματος. Από την άλλη πλευρά, οι συνταγματολόγοι Hans Nawiasky<sup>32</sup> και Richard Grau υποστήριζαν ότι το άρθρο 48 δεν παρείχε στον Πρόεδρο την εξουσία να παρεκκλίνει από τις διατάξεις που κατοχύρωναν το κράτος δικαίου, εφόσον εκείνες δεν απαριθμούνταν ρητώς στο ίδιο το Σύνταγμα. Εκκινώντας από τη διάκριση μεταξύ «εντεταλμένης» και «κυρίαρχης» δικτατορίας, την οποία είχε αναπτύξει στο έργο του «Die Diktatur» (1922), ο Schmitt κατέληγε στο συμπέρασμα ότι η έκτακτη εξουσία του Προέδρου του Reich, όπως αυτή ρυθμιζόταν στο άρθρο 48 παρ. 2 ήταν de jure μια «εντεταλμένη δικτατορία», αν και –όπως υποστήριζε– είχε παραμείνει εκκρεμής και σκοπιμώς αρρυθμιστή<sup>33</sup>, ώστε να λειτουργεί στην πραγματικότητα, χωρίς νομική αιτιολόγηση, αλλά ως κατάλοιπο της «κυρίαρχης δικτατορίας» που είχε ασκήσει η Εθνοσυνέλευση της Βαϊμάρης<sup>34</sup>. Κατά τη διάρκεια της οικονομικής κρίσης του 1929-1932, η εφαρμογή του άρθρου 48 κατέστη κανόνας, γεγονός οφειλόμενο στον απώτερο στόχο του υπερσυντηρητικού Προέδρου von Hindenburg να προχωρήσει σε παλινόρθωση της μοναρχίας, μέσα από το ενδιάμεσο στάδιο ενός «Προεδρικού Καθεστώτος». Η ειρωνεία είναι ότι το σχέδιο αυτό λειτούργησε, με τη διαφορά ότι, αντί για τον μονάρχη, ο επίδοξος «σωτήρας» εμφανίστηκε στο πρόσωπο του Αδόλφου Χίτλερ, η ναζιστική δικτατορία του οποίου οδήγησε τη Γερμανία και τον κόσμο στον όλεθρο.

Μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο, ο Θεμελιώδης Νόμος της Βόννης δεν περιέλαβε διατάξεις αντίστοιχες με εκείνες του άρθρου 48 του Συντάγματος της Βαϊμάρης, αν και το 1968 ψηφίστηκαν –όχι χωρίς αντιδράσεις– ρυθμίσεις για την αντιμετώπιση καταστάσεων ανάγκης. Οι εν λόγω διατάξεις δεν εφαρμόστηκαν, ενώ οι δημοκρατικοί θεσμοί δοκιμάστηκαν κατά τη δεκαετία του 1970 λόγω της δράσης τρομοκρατικών οργανώσεων, ενώ το 1977 συγκροτήθηκαν με πρωτοβουλία της τότε ομοσπονδιακής Κυβέρνησης Schmidt (SPD) δύο ειδικές επιτροπές, το Μεγάλο<sup>35</sup> και το Μικρό Επιτελείο Αντιμετώπισης Κρίσεων<sup>36</sup>, που δεν διέθεταν εξουσία λήψης νομικά δεσμευτικών

<sup>30</sup> Βλ. L. Rogers/S. Schwarz/N. Kaltchas, *German Political Institutions – Article 48*, *Political Science Quarterly* 4/1932, σελ. 583 επ. [σελ. 576-601], με πλήρη κατάλογο των εκδοθέντων Διαταγμάτων μεταξύ 1919-1932.

<sup>31</sup> Οι θέσεις αυτές εκφράζονται κυρίως στο έργο του C. Schmitt, *Verfassungslehre*, 1928.

<sup>32</sup> Βλ. H. Nawiasky, *Die Auslegung des Art. 48 der Reichsverfassung*, *Archiv des öffentlichen Rechts*, 48.9, 1925, σελ. 48.

<sup>33</sup> Δεδομένου ότι ο σχετικός εκτελεστικός νόμος που προβλεπόταν στην παρ. 5 του άρθρου 48 δεν ψηφίστηκε ποτέ.

<sup>34</sup> Βλ. C. Schmitt, *Die Diktatur des Reichspräsidenten nach Art. 48 der Reichsverfassung*, 1928, σελ. 89.

<sup>35</sup> Große Krisenstab (GKS) ή Große Lage.

<sup>36</sup> Kleine Lage.

αποφάσεων, αλλά είχαν συμβουλευτικό χαρακτήρα, ενώ αποφάσεις λαμβάνονταν μόνο μέσω των Υπουργείων και των υπαγόμενων σε αυτά αρχών. Σκοπός των άτυπων αυτών οργάνων ήταν η ταχεία και συναινετική λήψη αποφάσεων<sup>37</sup>.

Η αντιμετώπιση της τρομοκρατίας απασχόλησε εκπροσώπους της θεωρίας, με χαρακτηριστικό παράδειγμα τον Καθηγητή και μέλος του Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου Ernst-Wolfgang Böckenförde (1930-2019) σε σχέση ιδίως με τη θέση της «υπεράνω του νόμου κατάσταση έκτακτης ανάγκης» ως νομικής τάξης για τη διαχείριση εξαιρετικών καταστάσεων<sup>38</sup>. Ο Böckenförde έθετε το ερώτημα αν η θέση αυτή συνιστούσε τον μόνο τρόπο για τη διατήρηση, αφενός, της ικανότητας των κρατικών οργάνων να δρουν απέναντι σε έκτακτες καταστάσεις, των οποίων η φύση δεν είναι προβλέψιμη, αφετέρου, της συνοχής της συνταγματικής τάξης, η οποία δεν μπορεί να δεχθεί την πρόταση «στο σημείο αυτό είναι που τελειώνει ο νόμος»<sup>39</sup>. Για την εξεύρεση μιας πειστικής απάντησης στο ανωτέρω ερώτημα, ο Böckenförde κατέφυγε στις διατάξεις περί καταστάσεων ανάγκης του Αστικού και του Ποινικού Κώδικα (παρ. 34 StGB και παρ. 228 BGB αντίστοιχα) και κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η επίκληση της ύπαρξης μιας κατάστασης ανάγκης για την προστασία υπέρτερων έννομων αγαθών και συμφερόντων δεν νοείται στο πεδίο του Δημοσίου και, ιδίως του συνταγματικού δικαίου, διότι σε μια τέτοια περίπτωση η –ουσιαστικού περιεχομένου– αρχή της «υπεράνω του νόμου κατάσταση ανάγκης» θα μετατρέποταν σε μια «υπεράνω του Συντάγματος κατάσταση έκτακτης ανάγκης», που θα μπορούσε να οδηγήσει στη συνολική παραβίαση του Συντάγματος. Με βάση τις σκέψεις αυτές, οι καταστάσεις ανάγκης θα πρέπει να ρυθμίζονται συνταγματικά, τελώντας σε άμεση σχέση με τη δημοκρατική-κοινοβουλευτική δομή του Θεμελιώδους Νόμου και να προσαρμόζονται σε αυτήν με τον καλύτερο δυνατό τρόπο. Για τον Böckenförde, για τον διαχωρισμό της τακτικής νομοθεσίας από τη νομοθεσία που διέπεται από το δίκαιο της ανάγκης, κρίσιμη είναι η αναγνώριση και εφαρμογή της ποιοτικής διαφοράς μεταξύ νόμου και μέτρου· ο μεν νόμος αντικατοπτρίζει την κρατική λειτουργία υπό ομαλές συνθήκες και σε αόριστη χρονική βάση· το δε μέτρο υποδηλώνει αντιμετώπιση έκτακτων καταστάσεων και η ισχύς του δεν μπορεί παρά να είναι προσωρινή<sup>40</sup>. Ως προς το ζήτημα της ρύθμισης των καταστάσεων ανάγκης, το μόνο κρατικό όργανο που μπορεί να θεωρηθεί ως κάτοχος εξουσιών έκτακτης ανάγκης πρέπει να έχει δύο χαρακτηριστικά: α) να δρα υπό την προϋπόθεση ότι διαθέτει την αντίστοιχη οργάνωση και β) να είναι όργανο με πολιτική εξουσία και όχι απλώς όργανο με διοικητικές αρμοδιότητες<sup>41</sup>. Γενικοί περιορισμοί που θα μπορούσαν να τεθούν στις έκτακτες εξουσίες είναι εκείνοι που ορίζονται στις διατάξεις των άρθρων 1 και 20 του Θεμελιώδους Νόμου, τα οποία προστατεύουν την ανθρώπινη αξιοπρέπεια και τη δημοκρατική μορφή του πολιτεύματος αντίστοιχα, αν και δεν αποκλείεται η δυνατότητα καθιέρωσης νέων περιορισμών (π.χ. σε σχέση με

<sup>37</sup> Στο δεύτερο επιτελείο συμμετείχαν και οι ηγέτες της τότε αξιωματικής αντιπολίτευσης (CDU/CSU).

<sup>38</sup> Βλ. E.-W. Böckenförde, "The Repressed State of Emergency: The Exercise of State Authority in Extraordinary Circumstances" [1978], σε: E.-W. Böckenförde/M. Künkler/T. Stein, *Constitutional and Political Theory: Selected Writings*, σελ. 108 επ. και M. Schröder, *Staatsrecht an den Grenzen des Rechtsstaates: Überlegungen zur Verteidigung des Rechtsstaates in außergewöhnlichen Lagen*, Archiv des öffentlichen Rechts 103 2/1978, σελ. 121-148.

<sup>39</sup> Βλ. E.-W. Böckenförde, "The Repressed State of Emergency", ό.π., σελ. 111.

<sup>40</sup> Ibidem, σελ. 127.

<sup>41</sup> Ibidem, σελ. 129.

τη χρονική ισχύ των μέτρων, την αποφυγή γενίκευσής τους κ.λπ.). Ως προς το ζήτημα της ευθύνης και της εποπτείας επί του ασκούντος τις εξουσίες έκτακτης ανάγκης, γίνεται δεκτό ότι οι εξουσίες αυτές πρέπει να εναρμονίζονται με τις αρχές του δημοκρατικού κοινοβουλευτικού πολιτεύματος<sup>42</sup>, αφενός μέσω του συστήματος υπουργικής ευθύνης βάσει του δημοσίου και ποινικού δικαίου, αφετέρου μέσω της δυνατότητας άρσης των μέτρων έκτακτης ανάγκης από το Κοινοβούλιο, μετά από σχετική πρόταση, ή αυτεπαγγέλτως μετά την παρέλευση των περιστάσεων που επέβαλαν την κήρυξή τους<sup>43</sup>.

## II. ΤΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ

Το δίκαιο της ανάγκης στην Ελλάδα είναι ευθέως συνδεδεμένο με τις συνθήκες της ίδρυσης του σύγχρονου ελληνικού κράτους, αλλά και με τα στάδια της εδαφικής και πολιτειακής<sup>44</sup> εξέλιξής του· πράγματι, η σύγχρονη ελληνική συνταγματική ιστορία είναι συνδεδεμένη με επαναστάσεις, πραξικοπήματα, δικασμούς και πολιτικές συγκρούσεις<sup>45</sup>, που ευνόησαν τη διαμόρφωση της έννοιας των καταστάσεων έκτακτης ανάγκης σε επίπεδο συνταγματικής ή και κοινής νομοθετικής κατοχύρωσης, αλλά και σε νομολογιακό επίπεδο<sup>46</sup>. Αξίζει να επισημανθεί ότι η δικαστική εξουσία, κατά την εξέταση των σχετικών διατάξεων, προσάρμοσε συνταγματικά την εφαρμογή τους στο πλαίσιο του δόγματος “*salus populi suprema lex esto*”, με βάση τις θεωρίες περί καταστάσεων ανάγκης του ποινικού δικαίου και υπό την επιρροή σχετικής αλλοδαπής νομολογίας<sup>47</sup>.

### 1. ΤΑ ΠΡΩΤΑ ΕΛΛΗΝΙΚΑ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΑ

Όπως και στη Γαλλία, το δίκαιο της ανάγκης συνδέεται στην Ελλάδα με τον θεσμό της κήρυξης «καταστάσεως πολιορκίας», μολονότι κανένα από τα Συντάγματα που ίσχυσαν μετά την Ανεξαρτησία δεν περιείχαν σχετική ρητή διάταξη μέχρι τη θέσπιση του άρθρου 91 του Συντάγματος του 1911. Στα επαναστατικά Συντάγματα (1822, 1823 και 1827) απαντώνται διάσπαρτες διατάξεις<sup>48</sup>,

<sup>42</sup> Ibidem, σελ. 130.

<sup>43</sup> Ibidem.

<sup>44</sup> Βλ. Ι. Καμτσιδου, *Μια κατάσταση εξαίρεσης καθόλου εξαιρετική. Η κρίση του δημόσιου χρέους και το λυκόφως του Συντάγματος*, ΔτΑ 3/2017, σελ. 590 [σελ. 587-610].

<sup>45</sup> Βλ. ενδεικτικά Ν. Αλιβιζάτο, *Το Σύνταγμα και οι εχθροί του στη Νεοελληνική Ιστορία 1800-2010*, 3η έκδ., 2011· Idem, *Οι πολιτικοί θεσμοί σε κρίση, 1922-1974. Όψεις της ελληνικής εμπειρίας*, Γ' έκδ., 1995.

<sup>46</sup> Βλ. Ι. Δρόσο, *Δοκίμιο ελληνικής Συνταγματικής Θεωρίας*, 1996, σελ. 225 επ.· Π. Φουντεδάκη, *Οι ανατροπές της κανονικότητας και το καθεστώς έκτακτης ανάγκης*, ΤοΣ 2007, σελ. 1149 επ.

<sup>47</sup> Για τον ρόλο της νομολογίας των ελληνικών δικαστηρίων και δη των ανωτάτων (Αρείου Πάγου και Συμβουλίου της Επικρατείας) στη διαμόρφωση της έννοιας του δικαίου της ανάγκης βλ., αντί άλλων, Α.-Ι. Μεταξά, *Το Δίκαιο της Ανάγκης και η Διάσταση νομολογίας Συμβουλίου της Επικρατείας και Αρείου Πάγου*, 2017.

<sup>48</sup> Το Σύνταγμα του 1822 («Προσωρινόν Πολίτευμα τῆς Ἑλλάδος κατὰ τὴν ἐν Ἐπιδαύρῳ Ἀ' Ἐθνικὴν Συνέλευσιν»), προέβλεπε τα εξής: § ξβ' «Εἰς ὅλας τὰς ὑποθέσεις τὰς ἀφορώσας τὴν Ἀστυνομίαν καὶ γενικὴν τῆς Ἐπικρατείας ἀσφάλειαν, τὸ Ἐκτελεστικὸν σῶμα ἔχει τὸ δικαίωμα νὰ λαμβάνῃ ὅποιαδήποτε ἀναγκαῖα ἔκτακτα μέτρα, χρεωστῆ δὲ ν' ἀναφέρῃ ἀμέσως αὐτὰ πρὸς τὸ Βουλευτικόν», § οα' «Δοθέντος ἐγκλήματος προδοσίας ἐναντίον τῆς Διοικήσεως, τὸ Ἐκτελεστικὸν σῶμα ἔχει τὸ δικαίωμα νὰ λάβῃ τὰ ἀναγκαῖα ἔκτακτα μέτρα, ὁποίας τάξεως καὶ ἂν ὦσιν οἱ ἐγκληματῖαι», § οβ' «Δοθείσης τῆς ἀνωτέρω περιστάσεως, ἔχει τὴν ἄδειαν, ἂν χρειᾶ καλέσῃ, νὰ κάμνῃ προσωρινοὺς στρατιωτικοὺς προβιβασμοὺς, τοὺς ὁποίους ὀφείλει νὰ γνωστοποιήσῃ πρὸς τὸ Βουλευτικὸν σῶμα, διὰ νὰ ἐγκριθῶσι παρ' αὐτοῦ», § ογ' «Ὄφείλει εἰς διάστημα δύο ἡμερῶν νὰ παραστήσῃ ἐγγράφως καὶ ἀκριβῶς πρὸς τὸ Βουλευτικὸν σῶμα τὰς αἰτίας, διὰ τὰς ὁποίας ἠναγκάσθη

χωρίς όμως να γίνεται ευθέως λόγος για κατάσταση ανάγκης<sup>49</sup>, αν και γίνεται συχνά (έστω και έμμεσα) επίκληση από τις αρμόδιες αρχές του δόγματος “salus populi suprema lex esto”<sup>50</sup>. Μάλιστα, με την έλευση των Βαυαρών και του Όθωνα καθιερώθηκε καθεστώς απόλυτης μοναρχίας, ενώ και υπό την ισχύ του πρώτου Συντάγματος του 1844 δεν γίνεται λόγος για κατάσταση πολιορκίας. Ομοίως δεν γίνεται λόγος ούτε στο Σύνταγμα του 1864, το οποίο καθιέρωνε πολίτευμα βασιλευόμενης δημοκρατίας<sup>51</sup>.

## 2. ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ ΤΟΥ 1911 ΚΑΙ Η ΚΑΘΙΕΡΩΣΗ ΤΗΣ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗΣ ΠΟΛΙΟΡΚΙΑΣ

Ο θεσμός της κατάστασης πολιορκίας, ως πτυχή του δικαίου της ανάγκης, εισήχθη για πρώτη φορά ρητά στην Ελλάδα με την αναθεώρηση του 1911, και ειδικότερα με το άρθρο 91 του Συντάγματος<sup>52</sup>, σε συνάρτηση με την προσωρινή, ολική ή μερική, αναστολή των βασικότερων εγγυήσεων

---

νά λάβη έκτακτα μέτρα», § οδ' «Τὸ Ἐκτελεστικὸν σῶμα, ἐπειδὴ διευθύνει τὰς κατὰ γῆν καὶ θάλασσαν δυνάμεις, δύναται ἐν καιρῷ πολέμου νὰ λάβη τὰ ἀναγκαῖα ἔκτακτα μέσα διὰ τὴν προμήθειαν κατοικιῶν, τροφῶν, ἐνδυμάτων, ἐφοδίων, καὶ ἐν συντόμῳ ὄλων τῶν ἀναγκαίων εἰς τὴν κατὰ γῆν καὶ θάλασσαν δύναμιν τοῦ Ἔθνους». Περαιτέρω, το Σύνταγμα του 1823 («Νόμος τῆς Ἐπιδαύρου, ἥτοι Προσωρινὸν Πολίτευμα τῆς Ἑλλάδος κατὰ τὴν ἐν Ἄστρει Β' Ἐθνικὴν Συνέλευσιν») προέβλεπε στην –πιο λακωνική– διάταξη της § να', σύμφωνα με την οποία: «Τὸ Ἐκτελεστικὸν σῶμα χρεωστῆ νὰ φροντίζῃ ὅλαις δυνάμεσι περὶ τῆς γενικῆς καὶ μερικῆς ἀσφαλείας τοῦ Ἔθνους, κατὰ τὸν § ς'». Τέλος, το Σύνταγμα του 1827 («Πολιτικὸν Σύνταγμα τῆς Ἑλλάδος κατὰ τὴν ἐν Τροιζήνι Γ' Ἐθνικὴν Συνέλευσιν») ὀριζε στο ἀρθρο 109 ὅτι «[Ὁ Κυβερνήτης] φροντίζει περὶ τῆς ἐσωτερικῆς καὶ ἐξωτερικῆς ἀσφαλείας τοῦ Ἔθνους». Με βάση τη διάταξη αυτή, ο εκλεγείς στις 2 Ἀπριλίου 1827 ἀπὸ τὴ Γ' Ἐθνικὴ Συνέλευση πρῶτος Κυβερνήτης τῆς Ἑλλάδος Ἰωάννης Καποδίστριας (1776-1831) ἐξασφάλισε ἐκτεταμένες καὶ ουσιαστικὲς πολιτικὲς ἐξουσίαι, οἱ ὁποῖες τὸν καθιστοῦσαν σημαντικὸ πολιτικὸ καὶ πολιτειακὸ παράγοντα. Συγχρόνως, τὸ γεγονός ὅτι βάσει τοῦ ἀρθροῦ 138 τοῦ ἰδίου Συντάγματος ἀπαγορευόταν ἡ σύσταση ἐξαιρετικῶν δικαστηρίων καὶ δικαστικῶν ἐπιτροπῶν, ἀντικατόπτριζε τὴ βούληση τοῦ ἐπαναστατικῆς συντακτικῆς νομοθέτη νὰ ἀποτρέψει ὁποιαδήποτε μορφή ἀυθαιρεσίας, διασφαλίζοντας τὴν ἀνεξαρτησία τῆς Δικαιοσύνης.

<sup>49</sup> Βλ. Λ. Αξελό (ἐπιμ.), *Τὰ Ἑλληνικὰ Συντάγματα 1822 – 1975/1986 – Ἀλέξανδρου Σβώλου, Ἡ Συνταγματικὴ Ἱστορία τῆς Ἑλλάδος*, 1998, σελ. 114 ἐπ., 128 καὶ 146· Ν. Καλτσόγια–Τουρναβίτη, *Τὸ Σύνταγμα τοῦ 1975/1986/2001. Ἀντιστοιχίες–συγγένειες–ἀποκλίσεις ἀπὸ τὸ Σύνταγμα τοῦ 1822 μέχρι τὸ Σύνταγμα τοῦ 1975/1986, 2002*, σελ. 191 ἐπ.· Ξ. Κοντιάδη, *Ἡ περιπετειώδης ἱστορία τῶν ἐπαναστατικῶν Συνταγμάτων τοῦ 1821, 2021*.

<sup>50</sup> Ἡ Ἐθνοσυνέλευση υιοθέτησε πρόταση τοῦ Κυβερνήτη Ι. Καποδίστρια μέσω τοῦ Εἰδικοῦ Ψηφίσματος ΝΗ'/18.1.1828, τὸ ὁποῖο προέβλεπε τὴν ἀναστολή τοῦ Συντάγματος τοῦ 1827. Ἡ Ἐθνοσυνέλευση αἰτιολόγησε τὴν ἀναστολή τῆς ἐφαρμογῆς τοῦ Συντάγματος στο προοίμιο τοῦ Ψηφίσματος ὡς ἐξῆς: «Ἐπειδὴ αἱ δεινὰ τῆς πατρίδος περιστάσεις καὶ ἡ διάρκεια τοῦ πολέμου δὲν ἐσυγχώρησαν, οὔτε συγχωροῦσι τὴν ἐνέργειαν τοῦ ἐν Τροιζήνι ἐπικυρωθέντος καὶ ἐκδοθέντος Πολιτικοῦ Συντάγματος καθ' ὅλην αὐτοῦ τὴν ἔκτασιν», ἀναφέροντας χαρακτηριστικὰ: «Ἐπειδὴ ἡ σωτηρία τοῦ Ἔθνους εἶναι ὁ ὑπέρτατος πάντων τῶν νόμων». Βλ. Ἀρχεῖα τῆς Ἑλληνικῆς Παλιγγενεσίας 1821-1832, Τ. Δ', Βιβλιοθήκη τῆς Βουλῆς τῶν Ἑλλήνων, 1973, σελ. 4. [Διαθέσιμο στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 11.12.2024)].

<sup>51</sup> Ἀξίζει νὰ σημειωθεῖ ὅτι στο λεγόμενον «Ψήφισμα τοῦ Ἔθνους», ποὺ δημοσιεύθηκε στο ΦΕΚ (ΦΕΚ 1/Α/15.10.1862) λίγο μετὰ τὴν ἐπανάσταση τῆς 10ης Ὀκτωβρίου 1862, ἡ ὁποία τερμάτισε τὴ δυναστεία τοῦ Ὄθωνα, γίνεται σαφὴς ἐπίκληση τοῦ δικαίου τῆς ἀνάγκης καὶ τῆς ἀρχῆς “salus populi suprema lex esto”, με τὴν ἐπισήμανση ὅτι ὡς φορέας τῆς κυριαρχίας ἀναγνωρίζεται ὁ ἴδιος ὁ λαός.

<sup>52</sup> Ἡ διάταξη αὐτὴ ὀριζε τὰ ἐξῆς: «§ 1. Δικαστικὰ ἐπιτροπὰ καὶ ἔκτακτα δικαστήρια, ὑφ' ὁποιοῦνδήποτε ὄνομα, δὲν ἐπιτρέπεται νὰ συστηθῶσιν. Εἰδικὸς νόμος θέλει κανονίσει, διὰ τὴν περίπτωσιν ἐμπολέμου καταστάσεως ἢ γενικῆς, ἔνεκεν ἐξωτερικῶν κινδύνων, ἐπιστρατεύσεως, τὰ τῆς προσωρινῆς, ἐν ὄλῳ ἢ ἐν μέρει, ἀναστολῆς τῆς ἰσχύος τῶν ἀρθρων 5, 6, 10, 11, 12, 14, 20 καὶ 95 τοῦ Συντάγματος, τὰ τῆς κηρύξεως τῆς καταστάσεως πολιορκίας καὶ τὰ τῆς συστάσεως καὶ λειτουργίας ἐξαιρετικῶν δικαστηρίων. Ὁ νόμος οὗτος δὲν δύναται νὰ μεταρρυθμισθῇ κατὰ τὸ διάστημα τῶν ἐργασιῶν τῆς πρὸς ἐφαρμογὴν τούτου συγκαλουμένης Βουλῆς. Τίθεται δὲ κατὰ πάσας ἢ τίνιας μόνον αὐτοῦ διατάξεις εἰς ἐφαρμογὴν καθ' ὅλην τὴν Ἐπικράτειαν ἢ μέρος αὐτῆς διὰ βασιλικῆς διατάγματος, ἀδείας τῆς Βουλῆς ἐκδιδόμενου. Ἐν ἀπουσίᾳ τῆς Βουλῆς ὁ νόμος δύναται νὰ τεθῇ εἰς ἐφαρμογὴν καὶ ἄνευ ἀδείας αὐτῆς διὰ βασιλικῆς διατάγματος προσηγογεγραμμένου

των ατομικών δικαιωμάτων σε περίπτωση πολέμου ή εξαιτίας γενικής επιστράτευσης, οφειλόμενης σε εξωτερικούς κινδύνους. Παράλληλα ψηφίσθηκε και ο νόμος ΔΞΘ'/1912 που έμελλε να εφαρμοστεί επανειλημμένα ακόμη και όταν δεν συνέτρεχαν οι προϋποθέσεις εφαρμογής του. Πάντως, τα Β.Δ. τα οποία τέθηκαν σε ισχύ κατά τη διάρκεια των Βαλκανικών Πολέμων, εξεδόθησαν χωρίς προηγούμενη άδεια της Βουλής και ήταν προσυπογεγραμμένα μόνο από συγκεκριμένους Υπουργούς και όχι από ολόκληρο το Υπουργικό Συμβούλιο, κατά παράβαση του άρθρου 91 του Συντάγματος. Στη δίνη του Εθνικού Διχασμού<sup>53</sup> ο θεσμός της κατάστασης πολιορκίας έγινε αντικείμενο κατάχρησης από όλες τις εμπλεκόμενες παρατάξεις, με αποτέλεσμα να δημιουργηθούν οι συνθήκες για την αμφισβήτηση της συνταγματικής τάξης.

### 3. ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ ΤΟΥ 1927

Μετά τη Μικρασιατική Καταστροφή και την ανακήρυξη της αβασίλευτης δημοκρατίας (25 Μαρτίου 1924), η χώρα απέκτησε –όχι χωρίς κλυδωνισμούς– ένα νέο δημοκρατικό Σύνταγμα, το 1927. Το Σύνταγμα αυτό επανέλαβε τις ρυθμίσεις για την κατάσταση πολιορκίας (άρθρο 97)<sup>54</sup>, ενώ παράλληλα τυποποίησε τη διαδικασία έκδοσης νομοθετικών διαταγμάτων σε περιπτώσεις απουσίας των δύο νομοθετικών σωμάτων, ήτοι της Βουλής και της Γερουσίας (άρθρο 77)<sup>55</sup>. Την ίδια περίοδο

---

ύφ' ολοκλήρου του Υπουργικού Συμβουλίου. Διά του αυτού βασιλικού διατάγματος και επί ποινή άκυρότητας αυτού συγκαλείται ή Βουλή εντός πέντε ημερών, και αν έτι έληξεν ή περίοδος αυτής ή διελύθη, όπως διά πράξεως αυτής άποφασίση την διατήρησιν ή άρσιν των όρισμών του βασιλικού διατάγματος. Η βουλευτική άσυλία του άρθρου 63 ισχύει από της δημοσιεύσεως του βασιλικού διατάγματος. § 2. Η ισχύς των άνωτέρω βασιλικών διαταγμάτων, προκειμένου μόνον περί πολέμου, δέν έκτείνεται πέρα της λήξεως αυτού, προκειμένου δέ περί έπιστρατεύσεως, αίρεται αυτοδικαίως μετά δίμηνον, εάν έν τω μεταξύ δέν παραταθή ή ισχύς αυτών άδεία πάλιν της Βουλής».

<sup>53</sup> Για τον «Εθνικό Διχασμό» βλ. ενδεικτικά Γ. Μαυρογορδάτο, «Ο Εθνικός Διχασμός», στον τόμο: Θ. Βερέμης/Η. Νικολακόπουλος (επιμ.), *Ο Ελευθέριος Βενιζέλος και η εποχή του*, 2005, σελ. 149 επ. Επίσης, για τη συνταγματική όψη κατά την α' φάση του Εθνικού Διχασμού (1915-1917) βλ. περισσότερα Σπ. Βλαχόπουλο, «Οι συνταγματικές διαστάσεις του Α' Εθνικού Διχασμού», σε: Σπ. Βλαχόπουλος/Ευ. Χατζηβασιλείου, *Διλήμματα της Ελληνικής Συνταγματικής Ιστορίας – 20ός αιώνας*, 2018, σελ. 137-145.

<sup>54</sup> Η διάταξη αυτή όριζε τα εξής: «§1. Δικαστικά έπιτροπαι και έκτακτα δικαστήρια, ύφ' οίονδήποτε όνομα, δέν έπιτρέπεται να συσταθοϋν. §2. Είδικός νόμος θέλει κανονίσει διά την περίπτωσηιν έμπολέμου καταστάσεως ή γενικής έννεκεν έξωτερικών κινδύνων έπιστρατεύσεως, τα της προσωρινής έν όλω ή έν μέρει άναστολής της ισχύος των διατάξεων των άρθρων 11, 12, 13, 14, 15, 16, 18 και 100, τα της κηρύξεως της καταστάσεως πολιορκίας και τα της συστάσεως και λειτουργίας έξαιρετικών δικαστηρίων. §3. Ο νόμος οϋτος δέν δύναται να μεταρρυθμισθή κατά τό διάστημα των έργασιών της πρός έφαρμογήν τούτου συγκαλουμένης Βουλής. Τίθεται δέ κατά πάσας ή τινάς μόνον διατάξεις αυτού εις έφαρμογήν, καθ' όλην την Έπικράτειαν ή μέρος αυτής, διά Διατάγματος άδεία της Βουλής και της Γερουσίας έκδιδομένου. Έν περιπτώσει διαφωνίας μεταξύ των δύο νομοθετικών Σωμάτων, συνέρχονται ταϋτα εις κοινήν συνεδρίαν και άποφασίζουσι. §4. Έν άπουσία των Βουλών ό νόμος δύναται να τεθή εις έφαρμογήν και άνευ άδείας, διά Διατάγματος, προσυπογεγραμμένου ύφ' ολοκλήρου του Υπουργικού Συμβουλίου. Διά του αυτού Διατάγματος και επί ποινή άκυρότητας αυτού συγκαλοϋνται αί Βουλαί έντός πέντε ημερών, και αν έτι έληξεν ή περίοδος της Βουλής, ή διελύθη αύτη, όπως διά πράξεως αυτών άποφασίσουσι την διατήρησιν ή άρσιν των όρισμών του Διατάγματος. Η βουλευτική άσυλία του άρθρου 56 ισχύει από της δημοσιεύσεως του Διατάγματος τούτου. §5. Η ισχύς των άνωτέρω Διαταγμάτων, προκειμένου μόνον περί πολέμου, δέν έπεκτείνεται πέραν της λήξεως αυτού, προκειμένου δέ περί έπιστρατεύσεως, αίρεται αυτοδικαίως μετά δίμηνον, εάν έν τω μεταξύ δέν παραταθή ή ισχύς αυτών άδεία πάλιν των Βουλών. §6. Ουδέποτε τα τελεσθέντα άδικήματα πρδ της δημοσιεύσεως του Διατάγματος, διά του όποιου τίθεται εις έφαρμογήν ό στρατιωτικός νόμος, δύναται να ύπαχθοϋν εις την άρμοδιότητα των συνιστωμένων έξαιρετικών δικαστηρίων».

<sup>55</sup> Η σχετική διάταξη όριζε τα εξής: «§ 1. Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας δύναται να προβαίη και εις την έκδοσιν Νομοθετικών Διαταγμάτων κατόπιν είδικών έξουσιοδοτήσεων των Βουλών διά τόν χρόνον της διακοπής των έργασιών των,

είχε παρατηρηθεί μια έντονη τάση προς ενίσχυση των αρμοδιοτήτων της εκτελεστικής εξουσίας, η οποία θα μπορούσε να θεωρηθεί αποτέλεσμα της γενικότερης αμφισβήτησης ως προς την αποτελεσματικότητα του κοινοβουλευτισμού σε συνθήκες κρίσης (οικονομικής, πολιτικής κ.λπ.) των σχετικών συζητήσεων στην Ευρώπη και τη Βόρεια Αμερική<sup>56</sup>, αλλά και της επιβολής αυταρχικών δικτατορικών καθεστώτων σε πολλές χώρες<sup>57</sup>. Ορισμένες νομοθετικές επιλογές όπως το «Κατοχρωτικό Διάταγμα» του 1924 και το Ιδιώνυμο του 1929 επιβεβαιώνουν την τάση αυτή, η οποία ενισχυόταν και από συζητήσεις ακαδημαϊκού<sup>58</sup> ή δημοσιογραφικού<sup>59</sup> ενδιαφέροντος. Οι αντισυμβατικές πρακτικές που ακολουθήθηκαν από τις ελληνικές Κυβερνήσεις κατά την περίοδο του Μεσοπολέμου δικαιολογούνταν με την επίκληση μιας συχνά αόριστης –και υποκρύπτουσας πολιτικές σκοπιμότητες– κατάστασης ανάγκης. Σε αυτό το κλίμα, το 1932, η Κυβέρνηση Ελευθερίου Βενιζέλου παρουσίασε μια πρόταση αναθεώρησης του Συντάγματος του 1927 προς την κατεύθυνση ενίσχυσης της εκτελεστικής εξουσίας, επικαλούμενη μάλιστα το παράδειγμα του άρθρου 48 του Συντάγματος της Βαϊμάρης<sup>60</sup>. Ωστόσο, η οικονομική κρίση, τα αλληπάλληλα στρατιωτικά κινήματα και η αναβίωση του Εθνικού Δικασμού οδήγησαν, αρχικά, στην κατάλυση της αβασίλευτης δημοκρατίας και, στη συνέχεια στην επιβολή της δικτατορίας της 4ης Αυγούστου 1936 από τον Ι. Μεταξά.

---

έντος τῶν ὑπ' αὐτῶν τεθειμένων ὀρίων καὶ μετὰ σύμφωνον πάντοτε γνώμην εἰδικῶν μικτῶν ἐπιτροπῶν ἀπὸ βουλευτὰς καὶ γερουσιαστὰς. Ὁ ἀριθμὸς τῶν μελῶν τῶν ἐπιτροπῶν αὐτῶν δὲν ἔμπορεῖ νὰ εἶνε κατώτερος τοῦ δεκάτου τοῦ ὅλου ἀριθμοῦ τῶν βουλευτῶν καὶ γερουσιαστῶν. Πρὸς λήψιν ἀποφάσεως ἀπὸ τὰς ἐπιτροπὰς αὐτὰς ἀπαιτεῖται ἡ παρουσία τοῦλάχιστον τοῦ ἡμίσεος πλέον ἐνὸς τῶν μελῶν τῶν καὶ σχετικῆ πλειοψηφία, ἡ ὁποία πάντως πρέπει νὰ συγκεντρῶνῃ τὰ δύο πέμπτα τοῦ ὅλου ἀριθμοῦ αὐτῶν. § 2. Τὰ ἀνωτέρω Νομοθετικὰ Διατάγματα ὑποβάλλονται εἰς τὰς Βουλὰς μόλις ἐπαναληφθοῦν αἱ ἐργασίαι τῶν πρὸς κύρωσιν, ἡ ὁποία γίνεται δι' ἐπιψηφίσεως εἰς μίαν μόνον ἀνάγνωσιν κατ' ἀρχὴν καὶ ἄρθρον. Ἐὰν ἐντὸς τεσσάρων μηνῶν ἀπὸ τῆς ἐπαναλήψεως τῶν ἐργασιῶν τῆς Βουλῆς καὶ τῆς Γερουσίας δὲν γίνῃ ἡ κύρωσις αὐτῆ ὑπ' ἀμφοτέρων ἢ τοῦλάχιστον ὑπὸ τῆς Βουλῆς, καθίστανται τὰ Νομοθετικὰ Διατάγματα ἄκυρα ἐφεξῆς. Ἐὰν ἡ Γερουσία δὲν λάβῃ ἀπόφασιν ἐντὸς τῆς ἀνωτέρω τετραμήνου προθεσμίας, θεωρεῖται κυρώσασα τὰ Νομοθετικὰ Διατάγματα. Ἐὰν τὰ ἀπορρίψῃ, ἐφαρμόζονται τὰ τοῦ ἄρθρου 30, παρατεινομένης ἐπὶ τετράμηνον τῆς ἰσχύος τῶν σχετικῶν Νομοθετικῶν Διαταγμάτων».

<sup>56</sup> Βλ. ενδεικτικά Ν. Murray Butler, *Democracy in Danger: Without Vision, the People Perish*, 1938.

<sup>57</sup> Τα σημαντικότερα παραδείγματα ασφαλώς ήταν η φασιστική Ιταλία (από το 1922) και η ναζιστική Γερμανία (από το 1933). Εκτός, όμως, από τις δύο αυτές περιπτώσεις, αυταρχικά καθεστώτα είχαν εγκαθιδρυθεί στο μεγαλύτερο μέρος της Βαλκανικής Χερσονήσου (στην Τουρκία το 1923 από τον Mustafa Kemal Atatürk, στην Αλβανία το 1928 από τον βασιλιά Ahmet Zogu, στη Γιουγκοσλαβία από το 1929, στη Βουλγαρία το 1934, στη Ρουμανία το 1938), σε πολλά από τα νεοπαγή κράτη της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης (στην Ουγγαρία ήδη από το 1919, στην Αυστρία από το 1934), στις –επίσης νέες– χώρες της Βαλτικής (στη Λιθουανία από το 1926, στην Εσθονία από το 1934 και τη Λετονία από το 1934 επίσης), καθώς και στις χώρες της Ιβηρικής (Πορτογαλία από το 1926 και Ισπανία από το 1939).

<sup>58</sup> Ενδεικτικά, επισημαίνεται ότι, κατά το διάστημα 15-22 Μαΐου 1932 πραγματοποιήθηκε στην Πάντειο Σχολή Πολιτικών Επιστημών συνέδριο με τίτλο «Περὶ κοινοβουλευτισμοῦ καὶ δικτατορίας». Βλ. *Δελτίον τῆς Παντείου Σχολῆς τῶν Πολιτικῶν Ἐπιστημῶν*, 1932.

<sup>59</sup> Χαρακτηριστικό παράδειγμα η έρευνα που πραγματοποίησε η εφημερίδα «Καθημερινή», δημοσιογραφική ναυαρχίδα του αντιβενιζελισμού, από τις 6 έως τις 14 Ιανουαρίου 1934, με τη συμμετοχή πολιτικών, διανοουμένων και άλλων δημόσιων προσώπων. Στο κύριο άρθρο, με το οποίο ολοκλήρωνε και την έρευνά της, η εφημερίδα τασσόταν εναντίον του κοινοβουλευτισμού, όπως αυτός λειτουργούσε στην Ελλάδα, υπέρ της δικτατορίας, όπως αυτή λειτουργούσε αλλού (χωρίς διευκρίνιση, αν αναφερόταν στη φασιστική Ιταλία ή τη ναζιστική Γερμανία) και εναντίον της δικτατορίας, όπως κάποιοι την εννοούσαν στην Ελλάδα.

<sup>60</sup> Βλ. Πρακτικά Συνεδριάσεων Βουλῆς – Περίοδος Β – Σύνοδος Δ', Τόμος 2', Συνεδρίαση ΟΣΤ', 21.05.1932, σελ. 1206.

#### 4. ΤΟ ΔΙΚΑΙΟ ΤΗΣ ΑΝΑΓΚΗΣ ΥΠΟ ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ ΤΟΥ 1952

Μετά από 17 έτη πολιτικής σύγχυσης, δικτατορίας, πολέμου, κατοχής και εμφύλιου σπαραγμού, το 1952 ψηφίστηκε νέο Σύνταγμα υπό συνθήκες κάθε άλλο παρά ιδανικές, το οποίο συμβίωνε με ένα πλέγμα ίσης τυπικής ισχύος, αλλά αντίθετου περιεχομένου διατάξεων (Παρασύνταγμα).

Το Σύνταγμα επαναλάμβανε τις διατάξεις περί κήρυξης κατάστασης πολιορκίας με την επιπλέον προσθήκη στο άρθρο 91 της «εσωτερικής απειλής», προβαίνοντας έτσι στην έμμεση εισαγωγή της έννοιας του «εσωτερικού εχθρού»<sup>61</sup>. Παράλληλα, το Σύνταγμα του 1952 τυποποιούσε την έκτακτη νομοθετική διαδικασία της εκτελεστικής εξουσίας με το άρθρο 35<sup>62</sup>, το οποίο ουσιαστικά έδινε συνταγματικό έρεισμα στον μηχανισμό των επιτροπών εξουσιοδοτήσεως, που λειτουργούσε ήδη ατύπως από το 1946, γεγονός που υποβάθμιζε τη λειτουργία της Βουλής ως προς την άσκηση του νομοθετικού της έργου. Η διαπίστωση αυτή επιβεβαιώθηκε και στην πράξη, καθώς η διαδικασία του άρθρου 35 κατέστη η βασική μέθοδος νομοθέτησης μέχρι και την επιβολή της στρατιωτικής δικτατορίας το 1967<sup>63</sup>. Συνάμα, την ίδια περίοδο παρατηρήθηκε μια εκτεταμένη χρήση της νομοθέτησης μέσω της έκδοσης Πράξεων Υπουργικού Συμβουλίου (ΠΥΣ), οι οποίες έφεραν ορισμένα κοινά γνωρίσματα με τους Αναγκαστικούς Νόμους, που συνίσταντο στο γεγονός ότι, όπως και οι τελευταίοι, έτσι και οι ΠΥΣ: α) είχαν νομοθετικό περιεχόμενο και β) περιείχαν ρήτρα μεταγενέστερης κύρωσής τους από το νομοθετικό σώμα<sup>64</sup>.

#### 5. ΑΠΟ ΤΟ ΚΑΘΕΣΤΩΣ ΤΩΝ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΑΡΧΩΝ ΣΤΗ ΜΕΤΑΠΟΛΙΤΕΥΣΗ

Με το πραξικόπημα της 21ης Απριλίου 1967<sup>65</sup> έπαψε η λειτουργία του κοινοβουλευτισμού στην Ελλάδα και επιβλήθηκε στρατοκρατικό καθεστώς που επιχείρησε να αποκτήσει και συνταγματικό

<sup>61</sup> Αναφερόταν χαρακτηριστικά: «ἔνεκεν [...] σοβαρᾶς διαταραχῆς ἢ ἐκδήλου ἀπειλῆς τῆς δημοσίας τάξεως καὶ ἀσφαλείας τῆς χώρας ἐξ ἐσωτερικῶν κινδύνων».

<sup>62</sup> Η διάταξη όριζε τα εξής: «§ 1. Ὁ Βασιλεὺς ἐκδίδει τὰ ἀναγκαῖα διατάγματα πρὸς ἐκτέλεσιν τῶν νόμων, οὐδέποτε δὲ δύναται νὰ ἀναστείλῃ τὴν ἐνέργειαν, οὐδὲ νὰ ἐξαιρέσῃ τινὰ τῆς ἐκτελέσεως τοῦ νόμου. § 2. Ὁ Βασιλεὺς δύναται, διαρκούσης τῆς βουλευτικῆς περιόδου, κατὰ τὸν χρόνον τῆς ἀπουσίας τῆς Βουλῆς, ἢ τῆς διακοπῆς τῶν ἐργασιῶν αὐτῆς, νὰ προβαίῃ εἰς ἔκδοσιν νομοθετικῶν διαταγμάτων πρὸς ρύθμισιν ἐξαιρετικῶς ἐπιγιγόντων θεμάτων μετὰ σύμφωνον γνώμην εἰδικῆς ἐπιτροπῆς ἐκ βουλευτῶν, ὀριζομένης εἰς τὴν ἀρχὴν ἐκάστης συνόδου καὶ λειτουργούσης μέχρι τῆς ἐνάρξεως τῆς νέας συνόδου. § 3. Ὁ ἀριθμὸς τῶν μελῶν τῆς ἐπιτροπῆς δὲν δύναται νὰ εἶναι κατώτερος τοῦ ἐνὸς πέμπτου τοῦ ὅλου ἀριθμοῦ τῶν βουλευτῶν, πρὸς λήψιν δὲ ἀποφάσεων ἀπαιτεῖται ἡ παρουσία τῶν δύο τρίτων τῶν μελῶν αὐτῆς καὶ σχετικὴ πλειοψηφία. § 4. Ἡ Βουλὴ δύναται ἐκάστοτε δι' ἀποφάσεώς της νὰ θέτῃ περιορισμοὺς εἰς τὴν ἔκδοσιν τῶν ἀνωτέρω νομοθετικῶν διαταγμάτων. § 5. Προτάσεις νόμων, ὑποβαλλόμεναι ὑπὸ βουλευτῶν κατὰ τὸ πρῶτον τρίμηνον ἀπὸ τῆς ἐπαναλήψεως τῶν ἐργασιῶν τῆς Βουλῆς, περὶ τροποποιήσεως, καταργήσεως καὶ ἀκυρώσεως τῶν διαταγμάτων τούτων ἐγγράφονται τῇ αἰτήσῃ δέκα πέντε τοὐλάχιστον βουλευτῶν, κατ' ἀπόλυτον προτεραιότητα εἰς τὴν ἡμερησίαν διάταξιν τῆς νομοθετικῆς ἐργασίας».

<sup>63</sup> Βλ. Α.-Ι. Μεταξά, *Το δίκαιον της ανάγκης*, ό.π., σελ. [201] 153· Ν. Αλιβιζάτο, *Οι πολιτικοί θεσμοί σε κρίση*, ό.π., σελ. 217.

<sup>64</sup> Βλ. Α.-Ι. Μεταξά, *Το δίκαιον της ανάγκης*, ό.π., σελ. [204] 156.

<sup>65</sup> Για τη νομική εμφάνιση της στρατιωτικής δικτατορίας μέσω του παράνομου και πλαστού Β.Δ. 280/1967, βλ. Ν. Αλιβιζάτο, *Οι πολιτικοί θεσμοί σε κρίση*, ό.π., σελ. 275· Φ. Βεγληρή, *Υπόμνημα για ένα Σύνταγμα του Ελληνικού Λαού*, 1975, σελ. 18-19· Ι. Κριάρη, *Συνταγματικοί θεσμοί*, ό.π., σελ. 230.



κέλυφος μέσω των δύο «Συνταγμάτων» του 1968 και του 1973<sup>66</sup>, τα οποία –μολονότι δεν εφαρμόστηκαν ποτέ– προέβλεπαν τον ειδικό πολιτικό ρόλο των ενόπλων δυνάμεων.

Η περίοδος του αυταρχικού καθεστώτος των συνταγματαρχών μπορεί να υποδιαιρεθεί σε 4 χρονικά στάδια: α) Από την 21η Απριλίου 1967 έως τις 13 Δεκεμβρίου 1967, ημέρα κατά την οποία εκδηλώθηκε βασιλικό αντικίνημα, β) από τις 13 Δεκεμβρίου 1967 έως την 1η Ιουνίου 1973, οπότε και το καθεστώς προχώρησε για προπαγανδιστικούς λόγους στην κατάργηση της μοναρχίας, γ) από την 1η Ιουνίου 1973 έως την 25η Νοεμβρίου 1973, την περίοδο της λεγόμενης «φιλελευθεροποίησης» που τερματίστηκε μετά την εξέγερση του Πολυτεχνείου και την ανατροπή του δικτάτορα Παπαδόπουλου από τη νέα Χούντα των Δημητρίου Ιωαννίδη (1923-2010) και Φαίδωνα Γκιζίκη (1917-1999) και δ) από την 25η Νοεμβρίου 1973 έως την 23η Ιουλίου 1974, ημερομηνία παράδοσης της εξουσίας στην πολιτική ηγεσία<sup>67</sup>. Καθ' όλη τη διάρκεια του δικτατορικού καθεστώτος, η νομοθετική εξουσία είχε ασκηθεί μέσα από αναγκαστικούς νόμους, νομοθετικά διατάγματα και συντακτικές πράξεις. Όμως, η αντίσταση κατά του καθεστώτος, σε συνδυασμό με τις εσωτερικές του διαμάχες και την τουρκική εισβολή στην Κύπρο, το οδήγησαν στην κατάρρευση και άνοιξαν τον δρόμο για τη Μεταπολίτευση και την επαναφορά των κοινοβουλευτικών θεσμών.

## 6. ΜΕΤΑΠΟΛΙΤΕΥΣΗ

Η Μεταπολίτευση του 1974 αποτέλεσε τη σημαντικότερη ίσως τομή στη σύγχρονη ελληνική πολιτική και συνταγματική ιστορία, διότι: α) το δημοψήφισμα της 08.12.1974 έθεσε οριστικά τέλος στο καθεστωτικό ζήτημα με την επίλυση του πολιτειακού και την καθιέρωση της αβασίλευτης δημοκρατίας και β) μετά την ψήφιση του Συντάγματος του 1975 σταθεροποιήθηκε η λειτουργία των φιλελεύθερων δημοκρατικών θεσμών, ενώ, παράλληλα, περιορίστηκε ο ρόλος των ενόπλων δυνάμεων αυστηρά στα αμυντικά τους καθήκοντα.

### A. ΟΙ ΚΑΤΑΣΤΑΣΕΙΣ ΑΝΑΓΚΗΣ ΥΠΟ ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ ΤΟΥ 1975

Το Σύνταγμα του 1975 επιχείρησε να ρυθμίσει τόσο τους όρους και τη διαδικασία κήρυξης της κατάστασης πολιορκίας, όσο και την έκτακτη νομοθετική διαδικασία των οργάνων της εκτελεστικής εξουσίας με τα άρθρα 48 και 44 αντίστοιχα. Στην μεν πρώτη περίπτωση διατυπώθηκαν έντονες ενστάσεις κατά τη συζήτηση στην Ε' Αναθεωρητική Βουλή λόγω και της νωπής ακόμη τότε μνήμης της δικτατορίας, στη δε δεύτερη περίπτωση οι συζητήσεις ήταν περιορισμένες. Έτσι, με την αναθεώρηση του 1986 το άρθρο 48 ήταν μια από τις διατάξεις που τροποποιήθηκαν, μεταφέροντας την αρμοδιότητα της κήρυξης κατάστασης πολιορκίας από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας στη Βουλή, μετά από πρόταση της Κυβέρνησης<sup>68</sup>. Παρόλα αυτά, ο κοινός νομοθέτης δεν προχώρησε στην

<sup>66</sup> Η κατάσταση πολιορκίας ρυθμιζόταν στα άρθρα 25 των «Συνταγμάτων» του 1968 και 1973.

<sup>67</sup> Βλ. Ν. Καλτσόγια-Τουρναβίτη, *Προβληματική της σύγχρονης Ελληνικής Συνταγματικής Ιστορίας 1935-1975 (Προσπάθεια οριοθετήσεως)*, διδ. διατρ., 1981, σελ. 175.

<sup>68</sup> Βλ. Κ. Χρυσόγονο, *Η κατάσταση πολιορκίας πριν και μετά την αναθεώρηση του Συντάγματος*, Δίκαιο και Πολιτική 13-14/1988, σελ. 285-327.

αντικατάσταση ή, έστω, την τροποποίηση του ν. 566/1977, που ρυθμίζει τις λεπτομέρειες για την κήρυξη της κατάστασης πολιορκίας κατά τρόπο συνταγματικά προβληματικό.

Το άρθρο 44 δεν εθίγη από την αναθεώρηση του 1986, όπως ούτε και από τις αναθεωρήσεις που ακολούθησαν (2001, 2008, 2019). Παράλληλα, με το άρθρο 76 παρ. 4, 5 του Συντάγματος καθιερώθηκε η δυνατότητα ψήφισης νόμων με τη διαδικασία του κατεπείγοντος με κυβερνητική πρωτοβουλία.

Στην πράξη το άρθρο 48 δεν εφαρμόστηκε μέχρι σήμερα<sup>69</sup>. Δεν ισχύει, όμως, το ίδιο για το άρθρο 44, που προβλέπει την έκδοση Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου (ΠΝΠ) από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας μετά από πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου σε περιπτώσεις εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης.

## Β. ΠΡΑΚΤΙΚΗ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΗΣ ΕΚΤΑΚΤΗΣ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ ΥΠΟ ΤΟ ΙΣΧΥΟΝ ΣΥΝΤΑΓΜΑ

Το άρθρο 44 παρ. 1 του Συντάγματος ορίζει ότι «[σ]ε έκτακτες περιπτώσεις εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας μπορεί, ύστερα από πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου, να εκδίδει πράξεις νομοθετικού περιεχομένου. Οι πράξεις αυτές υποβάλλονται στη Βουλή για κύρωση σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 72 παράγραφος 1, μέσα σε σαράντα ημέρες από την έκδοσή τους ή μέσα σε σαράντα ημέρες από τη σύγκληση της Βουλής σε σύνοδο. Αν δεν υποβληθούν στη Βουλή μέσα στις προαναφερόμενες προθεσμίες ή αν δεν εγκριθούν από αυτή μέσα σε τρεις μήνες από την υποβολή τους, παύουν να ισχύουν στο εξής». Όπως συνάγεται από τη διατύπωση της διάταξης, για την άσκηση της έκτακτης νομοθετικής διαδικασίας πρέπει να συντρέχουν έκτακτες περιστάσεις εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης<sup>70</sup>. Εφόσον πληρούται ο ανωτέρω όρος, το ιδιότυπο –αποτελούμενο από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και το Υπουργικό Συμβούλιο– σύνθετο όργανο της εκτελεστικής εξουσίας μπορεί να θεσπίζει κανόνες δικαίου, σχετιζόμενους με το προσωρινό καθεστώς εκτάκτου ανάγκης, κάτι που σημαίνει ότι η αρμοδιότητά του επεκτείνεται καταρχήν σε κάθε ζήτημα που μπορεί να ρυθμισθεί από το τακτικό νομοθετικό όργανο<sup>71</sup>. Με βάση τα ανωτέρω, οι απλές δυσχέρειες ή οι δυσμενείς (όχι όμως και ασυνήθιστες) συνθήκες δεν μπορούν να συμπεριληφθούν στις «έκτακτες» περιπτώσεις, οι οποίες συντρέχουν εφόσον είναι αδύνατη η εκ των προτέρων πρόβλεψή τους<sup>72</sup>. Η ανάγκη ως έννοια προσδιορίζεται με αντικειμενικούς όρους, εφόσον η ύπαρξη και ο βαθμός της έντασής της εξαρτάται από το πραγματικό γεγονός που την προκαλεί<sup>73</sup>, και ερείδεται εννοιολογικά σε αντικειμενικά κριτήρια,

<sup>69</sup> Βλ. Π. Φουντεδάκη, *Οι ανατροπές της κανονικότητας*, ό.π., σελ. 1149 επ.

<sup>70</sup> Βλ. Απ. Παπακωνσταντίνου, *Πράξεις νομοθετικού περιεχομένου: συνταγματικές ρυθμίσεις και έλεγχος νομιμότητας (Με αφορμή τη Σ.τ.Ε. Ολομ. 1250/2003)*, ΔιΔικ 16/2004, σελ. 10 επ.

<sup>71</sup> Βλ. Αρ. Μάνεση, *Η έκτακτος νομοθετική διαδικασία (συμβολή εις την έρμηνείαν του άρθρου 35 §§ 2-5 του Συντάγματος)*, Θέμις ΞΣτ' (1955), σελ. 204.

<sup>72</sup> Βλ. Απ. Παπακωνσταντίνου, *Πράξεις νομοθετικού περιεχομένου*, ό.π., σελ. 23 επ.

<sup>73</sup> «Πράγματι η ανάγκη είναι έννοια αντικειμενική, εφ' όσον η κατ' αρχάς ύπαρξίς και ο βαθμός εντάσεως αυτής ήρτηται, τελικώς, εκ της αξιολογήσεως του νομικώς αρρυθμίστου πλήν δεομένου ρυθμίσεως πραγματικού γεγονότος, τουθ' όπερ αποκλείει πάσαν έννοιαν υποκειμενισμού, δοθέντος ότι η συναφής κρίσις θα στηρίζεται εις δεδομένα της κοινής πείρας και της λογικής», βλ. C. Esposito, "V°Decreto-legge", σε: *Encicl.del Dir.*, τόμ. XI 1962, σελ. 835· ως και F. Modugno,

όπως η επίκληση των δεδομένων κοινής πείρας και λογικής, το δε «εξαιρετικώς επείγον» συνδέεται αποκλειστικά με τη φύση και τον χαρακτήρα της απρόοπτης κατάστασης που δημιουργήθηκε ή του ανακύψαντος θέματος<sup>74</sup>.

Σε σχέση με τον έλεγχο της συνταγματικότητας των ΠΝΠ, επισημαίνεται ότι, παρόλο που ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας αποκτά νομοθετική αυτονομία, παραμένει πολιτικά ανεύθυνος<sup>75</sup> και, κατά συνέπεια, δεν μπορεί να νοηθεί έλεγχος σκοπιμότητας και ουσιαστικής νομιμότητας εκ μέρους του. Εξάιρεση αποτελεί η δυνατότητα του Προέδρου να αρνηθεί την έκδοση ΠΝΠ όταν διαπιστώνει το προδήλως αντισυνταγματικό περιεχόμενό της<sup>76</sup>, γεγονός που υποχρεώνει το Υπουργικό Συμβούλιο να επανεξετάσει το υποβληθέν σχέδιο ΠΝΠ.

Η Κυβέρνηση, η οποία διαθέτει την κοινοβουλευτική πλειοψηφία, εκφράζει τη «γενική βούληση», γεγονός που νομιμοποιεί την κρίση της ως προς την επικινδυνότητα της εξαιρετικώς επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης. Ωστόσο, η εννοιολογική ασάφεια του όρου «εξαιρετικά επείγουσα και απρόβλεπτη ανάγκη» καθιστά πιθανή την κατάχρησή της εκ μέρους της εκτελεστικής εξουσίας, αφού το περιεχόμενο των ΠΝΠ στηρίζεται καταρχήν στην ερμηνεία μιας «έκτακτης κατάστασης» και των μελλοντικών πιθανών συνεπειών της. Στην περίπτωση αυτή, η έκδοση ΠΝΠ με καταφανώς αντισυνταγματικό περιεχόμενο, θα δημιουργούσε μια *sine qua non* καταστρατήγηση του Συντάγματος. Πάντως, η νομολογία –και πρωτίστως εκείνη του Συμβουλίου της Επικρατείας– έχει δεχτεί ότι η συνδρομή ή μη των εκτάκτων περιπτώσεων εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης, κατά το άρθρο 44 παρ. 1 του Συντάγματος, δεν υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο, ως αναγομένη στη σφαίρα της πολιτικής ευθύνης των ασκούντων στην περίπτωση αυτή νομοθετική εξουσία πολιτειακών οργάνων<sup>77</sup>. Είναι, επίσης, αξιοσημείωτο το γεγονός ότι μέρος της θεωρίας κάνει λόγο, όχι απλώς για «αυτοπεριορισμό»<sup>78</sup> των δικαστηρίων, αλλά και για την «ανακάλυψη εκ μέρους της νομολογίας νέων χώρων και νέων στεγανών ανέλεγκτης κυβερνητικής δραστηριότητας».

Το άρθρο 44 παρ. 1 του Συντάγματος εφαρμόστηκε επανειλημμένα από το 1975 μέχρι σήμερα σε πολλές περιπτώσεις, ιδίως όμως κατά την περίοδο 2012-2020, κατά την οποία εκδηλώθηκαν δύο πολύ σοβαρές κρίσεις: αφενός μια οικονομική κρίση που απείλησε την ίδια την υπόσταση του κράτους, αφετέρου μια ιδιόζουσα υγειονομική κρίση που δεν περιορίστηκε στα στενά εθνικά ή ευρωπαϊκά όρια, αλλά προσέλαβε παγκόσμια χαρακτηριστικά. Κοινό γνώρισμα αμφοτέρων των κρίσεων υπήρξε το διακύβευμα, δηλαδή η ίδια η υπόσταση της κρατικής και κοινωνικής οντότητας.

Από την άποψη αυτή, η εφαρμογή του άρθρου 44 παρ. 1 ανταποκρίθηκε στις προκλήσεις και έφερε αποτελέσματα, αν και στην περίπτωση ιδίως της οικονομικής κρίσης δεν έλειψαν υπερβολές που άγγιξαν τα όρια της κατάχρησης. Το βασικό πρόβλημα που εντοπίζεται στη χρήση των ΠΝΠ δεν είναι –παρόλα αυτά– η τυχόν εκτεταμένη εφαρμογή τους, δεδομένου ότι ο σκοπός της

<sup>74</sup> “V<sup>o</sup> Legge (vizi della)”, σε: *Encicl. del Dir.*, τόμ. XXIII 1973, σελ. 1009· Βλ. Π. Παραρά, *Αί πράξεις νομοθετικού περιεχομένου του Προέδρου τῆς Δημοκρατίας*, 1981, σελ. 45 επ.

<sup>74</sup> Βλ. Π. Παραρά, *Αί πράξεις*, ό.π., σελ. 32 επ.

<sup>75</sup> Βλ. Κ. Μαυριά, *Συνταγματικό Δίκαιο*, 4<sup>η</sup> έκδ., 2005, σελ. 522-526.

<sup>76</sup> Βλ. Απ. Παπακωνσταντίνου, *Πράξεις νομοθετικού περιεχομένου*, ό.π., σελ. 28· Π. Παραρά, *Αί πράξεις*, ό.π., σελ. 112 επ.

<sup>77</sup> Βλ. ενδεικτικά ΣτΕ (Ολ.) 2291/2015, 1250/2003, 3636/1989, 2289/1987 κ.λπ.

<sup>78</sup> Βλ. Π. Παραρά, *Ο δικαστικός έλεγχος των Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου*, ΤοΣ 2/1990, σελ. 241, υποσημ. 14.

ύπαρξής τους είναι η αντιμετώπιση εκτάκτων περιστάσεων επείγουσας ανάγκης, αλλά οι συνέπειες που ενδέχεται να επιφέρουν στην άσκηση ορισμένων θεμελιωδών δικαιωμάτων, στο μέτρο που αυτές έχουν μονιμότερα χαρακτηριστικά από τη στιγμή που με την κύρωσή τους οι ΠΝΠ αποκτούν ισχύ τυπικού νόμου.

Άλλωστε, οι επιπτώσεις της εφαρμογής των έκτακτων νομοθετικών αρμοδιοτήτων θα πρέπει να κρίνονται με γνώμονα τη φύση και τη βαρύτητα των κρίσεων. Από την άποψη αυτή, τουλάχιστον κατά την περίοδο διαχείρισης της δημοσιονομικής-οικονομικής κρίσης, οι συνέπειες ήταν αρνητικές, καθώς οι ΠΝΠ υποσκέλισαν την τακτική νομοθετική διαδικασία το 2012 και το 2015<sup>79</sup> και, μάλιστα, σε ορισμένες περιπτώσεις, η έκτασή τους παρέπεμπε σε τυπικό νόμο<sup>80</sup>. Παράλληλα, δεν έλειψαν και περιπτώσεις έκδοσης ΠΝΠ που τροποποιούσαν ήδη ψηφισμένες νομοθετικές διατάξεις σε διάστημα λίγων μόνο ημερών ή ακόμα και την ίδια ημέρα με αυτές, όπως η ΠΝΠ της 12.11.2012, η οποία εκδόθηκε και δημοσιεύθηκε στο ΦΕΚ την ίδια ημέρα με την ψήφιση του νόμου τον οποίο τροποποίησε (ν. 4093/2012) και ο οποίος –σημειωτέον– είχε ψηφιστεί με τη διαδικασία του κατεπείγοντος<sup>81</sup>.

Οι προβληματισμοί αυτοί ενισχύονται και από την απουσία δικαστικού ελέγχου των ΠΝΠ, αν ληφθεί υπόψη ότι σε ορισμένες περιπτώσεις με τις ρυθμίσεις τους, κατά την εφαρμογή τους, θίγεται ο πυρήνας κάποιων θεμελιωδών δικαιωμάτων<sup>82</sup>. Κατά τη διάρκεια ιδίως της δημοσιονομικής κρίσης, η νομολογία των Ανωτάτων Δικαστηρίων δεν μεταβλήθηκε, αν και δεν έλειψαν μειοψηφίες διόλου αμελητέες, οι οποίες κατά κανόνα τάχθηκαν υπέρ του ελέγχου της πρόδηλης ανυπαρξίας των προϋποθέσεων του άρθρου 44 παρ. 1, με επιχειρήματα τον εξαιρετικό χαρακτήρα της αποκλίνουσας από την αρχή της διάκρισης των εξουσιών προβλεπόμενης στο άρθρο αυτό διαδικασίας και τον κίνδυνο αλλοίωσης της λειτουργίας του πολιτεύματος μέσω της καταχρηστικής άσκησης του θεσμού<sup>83</sup>. Υπό τις συνθήκες αυτές, ο δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των ΠΝΠ δεν είναι απλώς ευκαίσιος, αλλά επιβεβλημένος.

Συνυπολογίζοντας τις διάφορες θεωρίες που έχουν αναπτυχθεί κατά καιρούς πρωτίστως υπό την επιρροή των σμιτιανών θέσεων, θα ήταν σκόπιμο να ερευνηθούν οι καταστάσεις ανάγκης πέρα από τα στενά όρια που θεμελιώνονται στο τεχνητό δίπολο «κανόνας-εξαίρεση». Και τούτο, διότι αυτό το θεωρητικό δίπολο παραβλέπει ορισμένες πολύ σημαντικές παραμέτρους: ειδικότερα, θα πρέπει να γίνει δεκτό ότι οι έννοιες «τάξη» και «δικαιοσύνη» αποτελούν αλληλένδετα και αλληλοσυμπληρούμενα μεγέθη.

<sup>79</sup> Κατά την περίοδο 2010-2019 ο αριθμός των ΠΝΠ ανήλθε σε 78. Οι 27 από αυτές εξεδόθησαν το 2012 και οι 19 το 2015. Κοινά χαρακτηριστικά των δύο αυτών ετών ήταν, αφενός, το γεγονός ότι η χώρα οδηγήθηκε στο χείλος της πτώχευσης και της εξόδου από τη ζώνη του ευρώ και, αφετέρου, οι διπλές εκλογικές αναμετρήσεις.

<sup>80</sup> Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η ΠΝΠ της 31.12.2012 (ΦΕΚ 256/Α'/31.12.2012), η οποία αποτελείται συνολικά από 23 άρθρα.

<sup>81</sup> Βλ. σχετικό σχόλιο του Γ. Γεραπετρίτη, *Η οικονομική κρίση ως στοιχείο απορρύθμισης της ιεραρχίας των πηγών του δικαίου*, ΝοΒ 2012, σελ. 2755 επ.

<sup>82</sup> Βλ. ενδεικτικά Ξ. Κοντιάδη/Α. Φωτιάδου, *Η ανθεκτικότητα του Συντάγματος*, 2016, σελ. 120, όπου –μεταξύ άλλων– αναφέρεται ότι οι ΠΝΠ «υπέστησαν μια ποιοτική μετάλλαξη, καθώς δεν αφορούσαν πλέον κατά κανόνα επείγοντα ζητήματα χωρίς εθνική εμπέδωση, αλλά αντιθέτως ευρύτατα ρυθμιστικά πεδία μείζονος εθνικής σημασίας», με σχετική βιβλιογραφία για τις αντίστοιχες εξελίξεις σε αλλοδαπές έννομες τάξεις (υποσημ. 76).

<sup>83</sup> Βλ. ενδεικτικά τις ΣτΕ ΕΑ 737 και 738/2012, Αρμενόπουλος 8/2013, σελ. 1556 επ., με σχόλιο του Ακρ. Καϊδατζή.

Χωρίς την τάξη δεν είναι δυνατό να προστατευθούν τα θεμελιώδη δικαιώματα και, άρα δεν είναι δυνατό να λειτουργεί αποτελεσματικά η δικαιοσύνη· αντίστοιχα, χωρίς δικαιοσύνη είναι αδύνατη η επίτευξη της τάξης και της ευνομίας. Και, δεδομένων των πραγματικών κινδύνων που απειλούν τόσο την τάξη, όσο και τη δικαιοσύνη, αντιλαμβάνεται κανείς την κρισιμότητα που συνεπάγονται οι έκτακτες εξουσίες. Αρκεί να φανταστεί κανείς την ακραία περίπτωση της πλήρους κατάρρευσης των κρατικών δομών για να κατανοήσει το μέγεθος της καταστροφής που θα μπορούσε να επέλθει σε βάρος της δικαιοσύνης και, κατ' επέκταση των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Από την άποψη αυτή, αναδεικνύεται ο ρόλος του κράτους που οφείλει να προστατεύει τους πολίτες από την απειλή τόσο σοβαρών κινδύνων.

Δεδομένου ότι οι καταστάσεις έκτακτης ανάγκης δύσκολα αντιμετωπίζονται μέσω της συνήθους νομοπαραγωγικής διαδικασίας και συνυπολογιζομένων των κινδύνων κατάχρησης των έκτακτων αρμοδιοτήτων με τις οποίες εξοπλίζεται η εκτελεστική εξουσία για την αντιμετώπιση των καταστάσεων αυτών, κρίνεται απαραίτητη η εξεύρεση μιας «χρυσής τομής» με κύριους άξονες την εναρμονισμένη δράση όλων των οργάνων της κρατικής εξουσίας (εκτελεστικής, νομοθετικής και δικαστικής) με σκοπό τη διασφάλιση του συνταγματικού πλαισίου και την αποφυγή τυχόν καταστροφικών καταστάσεων. □

# Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΙΣΗΣ ΜΕΤΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΚΑΙ Η ΥΠΟΒΟΛΗ ΑΣΥΝΗΘΙΣΤΑ ΧΑΜΗΛΗΣ ΠΡΟΣΦΟΡΑΣ

**Μαρία Πετροπούλου**  
ΔΝ, Δικηγόρος

## ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η μελέτη καταπιάνεται με το ζήτημα της εφαρμογής της ίσης μεταχείρισης όταν στο πλαίσιο ανάθεσης μιας δημόσιας σύμβασης υποβάλλεται ασυνήθιστα χαμηλή προσφορά. Το ΔΕΕ συνδέοντας την εφαρμογή της ίσης μεταχείρισης με το εύρος της διακριτικής ευχέρειας της Αναθέτουσας Αρχής να διαπραγματεύεται μετά το πέρας της προθεσμίας υποβολής των προσφορών με τους προσφέροντες διέπλασε διαδικαστικούς κανόνες σχετικά με την διερεύνηση και απόρριψη των προσφορών που εμφανίζονται ως ασυνήθιστα χαμηλές. Η Οδηγία 2014/24 στην εκτενή διάταξη του άρθρου 69 καθόρισε ειδική διαδικασία διοικητικής αντιμετώπισης της ασυνήθιστα χαμηλής προσφοράς. Η μελέτη, με αναφορά σε συγκεκριμένες περιπτώσεις, καταδεικνύει ότι, παρά το γεγονός ότι εν πολλοίς το ζήτημα έχει πλέον νομολογιακά και νομοθετικά οριοθετηθεί, κατά την ομοιογενή εφαρμογή αυτών των κανόνων, σε περιπτώσεις ιδιαίτερα χαμηλών προσφορών οι οποίες, όμως, δεν παρουσιάζουν τα ίδια ποσοτικά και ποιοτικά χαρακτηριστικά μεταξύ τους, αναφύεται ο κίνδυνος η διακριτική μεταχείριση μεταξύ των προσφερόντων να εντοπίζεται στην όμοια μεταχείριση των περιπτώσεων αυτών.

## ABSTRACT

The paper addresses the issue of the application of equal treatment in the context of awarding a public contract when an abnormally low bid is submitted. The CJEU links the implementation of equal treatment to the scope of the contracting authority's discretion to negotiate with bidders after the deadline for bid submissions, thereby

shaping procedural rules regarding the investigation and rejection of bids that are deemed abnormally low. Directive 2014/24, in the extensive provision of Article 69, established a specific administrative procedure for dealing with abnormally low bids. The paper, with reference to specific cases, demonstrates that, even though the issue has mainly been determined through case law and legislation, in the uniform application of these rules, in cases of particularly low bids which do not present the same quantitative and qualitative characteristics, there arises a risk that the discriminatory treatment among bidders may be found in the identical treatment of these cases.

## ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Ένα από τα ζητήματα αιχμής στη διαγωνιστική διαδικασία, στα οποία η τυπικότητα, ως ευθεία επιταγή της αρχής της ίσης μεταχείρισης, και η ευελιξία, ως επιταγή της αποτελεσματικής δράσης της διοίκησης και του ελεύθερου ανταγωνισμού, τέμνονται είναι η υποβολή ασυνήθιστα χαμηλής προσφοράς. Το ζήτημα αυτό απασχόλησε τον ευρωπαϊό Δικαστή και κατέληξε, εν τέλει, να αποτυπωθεί και στις Οδηγίες. Συγκεκριμένα, το ΔΕΕ σε εμβληματικές αποφάσεις του, όπως η *Manova* (C-336/10) και η *Slovensko* (C-599/10)<sup>1</sup>, συνδέοντας την εφαρμογή της ίσης μεταχείρισης με το εύρος της διακριτικής ευχέρειας της Αναθέτουσας Αρχής να διαπραγματεύεται μετά το πέρας της προθεσμίας υποβολής των προσφορών με τους προσφέροντες, διέπλασε κατά βάση διαδικαστικούς εισήγαγε κανόνες σχετικά με τη διερεύνηση και την απόρριψη των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών. Στην ίδια κατεύθυνση, η Οδηγία 2014/24 στο άρθρο 69 καθορίζει αναλυτικά τη διαδικασία ελέγχου και απόρριψης των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών.

Παρά το γεγονός, όμως, ότι το ζήτημα αυτό έχει επί της αρχής εντοπισθεί και οριοθετηθεί από το Δικαστήριο και τις ενωσιακές Οδηγίες με έναν εξισορροπητικό τρόπο που επιχειρεί να μην λειτουργήσει εις βάρος ούτε της αρχής της ίσης μεταχείρισης ούτε της ευελιξίας και του ελεύθερου ανταγωνισμού, κατά την ομοιογενή εφαρμογή αυτών των κανόνων, σε περιπτώσεις ιδιαίτερα χαμηλών προσφορών οι οποίες, όμως, δεν παρουσιάζουν τα ίδια ποσοτικά και ποιοτικά χαρακτηριστικά μεταξύ τους, αναφύεται ο κίνδυνος η διακριτική μεταχείριση μεταξύ των προσφερόντων να εντοπίζεται στη δυσανάλογη διαδικαστική εξομοίωση, ανόμοιων περιπτώσεων.

## I. Ο ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΣ ΕΝΤΟΠΙΣΜΟΥ ΚΑΙ ΕΛΕΓΧΟΥ ΤΗΣ ΑΣΥΝΗΘΙΣΤΑ ΧΑΜΗΛΗΣ ΠΡΟΣΦΟΡΑΣ

Σε σχέση με το ζήτημα της ρύθμισης της ασυνήθιστα χαμηλής προσφοράς, η αρχή της ίσης μεταχείρισης συνδέεται και συμπλέει με την αρχή του πραγματικού ανταγωνισμού. Υπό την έννοια, ότι, σε γενικές γραμμές, ο βασικός στόχος του μηχανισμού που αναπτύχθηκε νομολογιακά και εν τέλει αποτυπώθηκε στις Οδηγίες είναι ο εντοπισμός των κρουσμάτων ανισότητας και στρέβλω-

<sup>1</sup> Απόφαση της 10ης Οκτωβρίου 2013, στην υπόθεση C-336/12, *Ministeriet for Forskning, Innovation og Videregående Uddannelser κατά Manova A/S* και απόφαση της 29ης Μαρτίου 2012, στην υπόθεση C-599/10, *SAG ELV Slovensko a.s., FELA Management AG, ASCOM (Schweiz) AG* (κτλ.).

σης του ανταγωνισμού μεταξύ των προσφερόντων κατά τη διάρκεια της ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων. Αρχικά επισημαίνεται ότι το ακριβές εννοιολογικό περιεχόμενο της ασυνήθιστα χαμηλής προσφοράς δεν έχει καθορισθεί<sup>2</sup>, αλλά φαίνεται να αφορά μια προσφορά η οποία, εξαιτίας των ιδιαίτερα ευνοϊκών όρων της, εγείρει κάποια υποψία ότι ο οικονομικός φορέας δεν θα είναι ικανός να εκτελέσει νόμιμα βάσει των προσφερόμενων όρων (οι οποίοι μπορεί να δημιουργούν ένα ρίσκο μη εκτέλεσης ή μη νόμιμης εκτέλεσης) και/ή έναν κίνδυνο ότι ο οικονομικός φορέας θα αναζητήσει πρόσθετες πληρωμές ή ότι ο προσφέρων έχει λάβει κρατική ενίσχυση<sup>3</sup>. Με σκοπό την αποσόβηση των κινδύνων που φέρουν οι ασυνήθιστα χαμηλές προσφορές, σε σχέση τόσο με τις υγιείς συνθήκες ανταγωνισμού και ισότητας των προσφερόντων, όσο και της μη ορθής και προσήκουσας εκτέλεσης της δημόσιας σύμβασης<sup>4</sup>, διαπλάσθηκε ένας διοικητικός μηχανισμός παρεμπόδισης της ενδεχόμενης καταχρηστικής και αυθαίρετης συμπεριφοράς της Αναθέτουσας Αρχής. Η αυθαίρετη αυτή συμπεριφορά μπορεί να πάρει είτε τη μορφή άκριτης αποδοχής εκ μέρους της Αναθέτουσας Αρχής «ύποπτα» ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών, είτε της απόρριψης των προσφορών αυτών, χωρίς περαιτέρω διερεύνηση σε σχέση με τους λόγους που θα μπορούσαν να δικαιολογήσουν τη χαμηλή τιμή της. Έτσι, η Αναθέτουσα Αρχή έχει να λύσει σε σχέση με το ζήτημα αυτό που συνάπτεται ευθέως με την αρχή της ίσης μεταχείρισης των προσφερόντων μια δύσκολη εξίσωση: από τη μία να διασφαλίσει ότι δεν θα «επιβιώσει» στον διαγωνισμό μια προσφορά η οποία θα δημιουργήσει άνισες συνθήκες ανταγωνισμού μεταξύ των προσφερόντων, και από την άλλη ότι δεν θα απορριφθεί κατά διακριτική μεταχείριση μία χαμηλή προσφορά η οποία πληροί όλους τους όρους της προκήρυξης και συγκρότως δεν παραβιάζει καμία νομική υποχρέωση και δεν νοθεύει τον ανταγωνισμό.

Η διάπλαση του μηχανισμού ελέγχου της ασυνήθιστα χαμηλής προσφοράς έγινε αρκετά νωρίς από το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην απόφαση *Transporoute και Fratelli Constantzo* (C-76/81)<sup>5</sup>. Ειδικότερα, το 1982 στην απόφαση *Transportoute* το Δικαστήριο καθ' ερμηνεία σχετικής διάταξης της Οδηγίας 71/305 έκρινε ότι όταν<sup>6</sup>, κατά τη γνώμη του αναθέτοντος δημόσια

<sup>2</sup> Επαφίεται στα κράτη μέλη να καθορίσουν το περιεχόμενο και τη μέθοδο διάγνωσης της ασυνήθιστα χαμηλής προσφοράς.

<sup>3</sup> S. Arrowsmith, *The Law of Public and Utilities Procurement*, τόμ. 1, 2014, παρ. 7-252.

<sup>4</sup> Σύμφωνα με τον Κ. Γιαννακόπουλο, *Δημόσιες συμβάσεις και συμβάσεις παραχώρησης. Μεγάλες αποφάσεις του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, 2019, σελ. 286, οι πιο αδύναμες επιχειρήσεις με την υποβολή υπερβολικά χαμηλών προσφορών μπορεί να βρουν έναν τρόπο προσωρινής επιβίωσης διασφαλίζοντας την ανάθεση της σύμβασης σε οποιαδήποτε τιμή. Ωστόσο, σύμφωνα με τον συγγραφέα, «μια επιχείρηση που οριακώς επιβιώνει και είναι διατεθειμένη να κάνει τα πάντα για να κερδίσει την ανάθεση της σύμβασης, μπορεί να αποδειχθεί ανίκανη να ανταποκριθεί στις τεχνικές απαιτήσεις της συγγραφής υποχρεώσεων ή να διασφαλίσει την παροχή υπηρεσιών υψηλής ποιότητας. Συναφώς, στο στάδιο εκτέλεσης της σύμβασης, είναι πολύ πιθανόν να ζητήσει από την αναθέτουσα αρχή συμπληρωματικές αμοιβές ή, ακόμα χειρότερα να αντισταθμίζει το τίμημα της προσφοράς της μέσω παράνομων υπεργολαβιών ή απασχόλησης αδήλων εργαζομένων».

<sup>5</sup> Απόφαση της 10ης Φεβρουαρίου 1982, στην υπόθεση C- 76/81, *Transporoute et Travau κατά Ministere de travaux publics*, σκέψη 18.

<sup>6</sup> Η διάταξη του άρθρου 29 παρ. 5 της Οδηγίας 71/305 του Συμβουλίου, όριζε ότι: «Αν για μια συγκεκριμένη σύμβαση οι προσφορές είναι έκδηλα υπερβολικά χαμηλές σε σχέση με το έργο, η αναθέτουσα αρχή εξακριβώνει τη σύνθεση τους πριν αποφασίσει την ανάθεση του έργου. Λαμβάνει υπόψη το αποτέλεσμα της εν λόγω εξακριβώσεως. Προς το σκοπό αυτό η αναθέτουσα αρχή ζητεί από τον προσφέροντα να προσκομίσει τα αναγκαία δικαιολογητικά και του υποδεικνύει ενδεχομένως ποια από αυτά θεωρεί απαράδεκτα. Αν τα σχετικά με τη σύμβαση έγγραφα προβλέπουν την ανάθεση αυτής στην χαμηλότερη τιμή που προσφέρεται, η αναθέτουσα αρχή οφείλει να αιτιολογήσει στη συμβουλευτική επιτροπή που



έργα, μια προσφορά εμφανίζεται κατά τρόπο έκδηλο υπερβολικά χαμηλή ο αναθέτων φορέας «πριν αποφασίσει την κατακύρωση του έργου, οφείλει να καλέσει τον προσφέροντα να δικαιολογήσει τις τιμές που προσφέρει ή να πληροφορήσει τον προσφέροντα, ποιες από τις προσφορές εμφανίζονται ως υπερβολικά χαμηλές και να του τάξει εύλογη προθεσμία για να υποβάλει συμπληρωματικές διευκρινίσεις». Ενώ, το 1989, στην απόφαση *Fratelli Constantzo* (C-103/88) το Δικαστήριο ασχολήθηκε με το ζήτημα της αυτόματης, χωρίς δηλαδή την παροχή δυνατότητας διευκρινίσεων από τον προσφέροντα, απόρριψης ασυνήθιστα χαμηλής προσφοράς που προσδιορίζεται με βάση αποκλειστικά μαθηματικά κριτήρια<sup>7</sup>. Επ' αυτού, το Δικαστήριο έκρινε ότι «το κριτήριο του μαθηματικού αποκλεισμού αφαιρεί από όσους υπέβαλαν ιδιαίτερα χαμηλές προσφορές τη δυνατότητα να αποδείξουν ότι οι προσφορές αυτές είναι σοβαρές. Η εφαρμογή ενός τέτοιου κριτηρίου αντίκειται στο σκοπό της οδηγίας 71/305, που είναι να διευκολύνει την ανάπτυξη πραγματικού ανταγωνισμού στον τομέα των συμβάσεων δημοσίων έργων»<sup>8</sup>. Συνεπώς, σύμφωνα με την απόφαση, η Οδηγία 71/305 «απαγορεύει στα κράτη μέλη να θεσπίζουν διατάξεις που προβλέπουν ότι αποκλείονται αυτόματα από τους διαγωνισμούς για τις συμβάσεις δημοσίων έργων ορισμένες προσφορές που καθορίζονται βάσει μαθηματικού κριτηρίου, αντί να υποχρεώνουν την αναθέτουσα αρχή να ακολουθεί τη διαδικασία εξακριβώσεως κατόπιν ακροάσεως των ενδιαφερομένων, όπως προβλέπεται από την οδηγία»<sup>9</sup>.

Ο μηχανισμός εξελίχθηκε και εξειδικεύθηκε ακόμα περισσότερο στην εμβληματική απόφαση *Lombardini* (C-285/99 και C-286/99)<sup>10</sup>. Στην απόφαση αυτή το Δικαστήριο ασχολήθηκε ειδικότερα με το ζήτημα της μαθηματικής μεθόδου υπολογισμού των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών<sup>11</sup>. Το Δικαστήριο αρχικά έκρινε, αφού προηγουμένως παρέπεμψε στη νομολογία του *Transporoute* και *Fratelli Constantzo*, ότι «το άρθρο 30, παράγραφος 4, της οδηγίας απαγορεύει ρύθμιση και διοικητική πρακτική, [...] με τις οποίες παρέχεται η δυνατότητα στην αναθέτουσα αρχή να αποκλείσει ως ασυνήθιστα χαμηλή μία προσφορά στηριζόμενη αποκλειστικά στις δικαιολογήσεις που αφορούν τα πλέον σημαντικά στοιχεία που συνθέτουν την τιμή, οι οποίες προσκομίζονται ταυτόχρονα με αυτή την ίδια την προσφορά, χωρίς η αναθέτουσα αρχή να έχει προβεί σε κάποιο έλεγχο, κατόπιν ακροάσεως των ενδιαφερομένων, των ύποπτων προσφορών ζητώντας διευκρινίσεις σχετικά με τα αμφίβολα σημεία τα οποία αναφαίνονται κατά την πρώτη εξακρίβωση και παρέχοντας στις εν λόγω επιχειρήσεις τη δυνατότητα να προβάλουν τα επιχειρήματά τους συναφώς πριν από τη λήψη της οριστικής απόφασης»<sup>12</sup>.

Επίσης, στην ίδια απόφαση, το Δικαστήριο έκρινε ότι «αποτελεί πάγια νομολογία ότι το κοινοτικό

---

συνίσταται δυνάμει της αποφάσεως του Συμβουλίου της 26ης Ιουλίου 1971 την απόρριψη των προσφορών τις οποίες θεωρεί υπερβολικά χαμηλές».

<sup>7</sup> Απόφαση της 22ας Ιουνίου 1989, στην υπόθεση C-103/88, *Fratelli Costanzo SpA* κατά Δήμου Μιλάνου.

<sup>8</sup> Σκέψη 18.

<sup>9</sup> Σκέψη 19.

<sup>10</sup> Απόφαση της 27ης Νοεμβρίου 2001, στις συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-285/99 και C-286/99, *Impresa Lombardini SpA – Impresa Generale di Costruzioni* και *Impresa Ing. Mantovani SpA*.

<sup>11</sup> Βλ. αναλυτικά για την υπόθεση, Κ. Γιαννακόπουλο, *Δημόσιες συμβάσεις και συμβάσεις παραχώρησης*, ό.π., σελ. 275-296· και Μ. Dischendorfer, *Abnormally low bids under the E.C. Procurement Directives: a note on joined cases C-285/99 and 286/99*, P.P.L.R. 2/2002, σελ. 30 επ.

<sup>12</sup> Σκέψη 58.

δίκαιο απαγορεύει τον αυτόματο αποκλεισμό από τους διαγωνισμούς [...] ορισμένων προσφορών που καθορίζονται βάσει μαθηματικού κριτηρίου, αντιθέτως, το κοινοτικό δίκαιο δεν απαγορεύει, κατ' αρχήν, να χρησιμοποιείται το μαθηματικό κριτήριο, όπως είναι το κατώφλιο ασυνήθιστα χαμηλής προσφοράς [...], εφόσον, πάντως, το αποτέλεσμα στο οποίο καταλήγει η εφαρμογή του κριτηρίου αυτού δεν έχει άκαμπτο χαρακτήρα και εφόσον τηρείται η απαίτηση για έλεγχο των προσφορών αυτών, κατόπιν ακροάσεως των ενδιαφερομένων υποψηφίων»<sup>13</sup>. Στη βάση της νομολογίας αυτής, στην Οδηγία 2004/18 και συγκεκριμένα στο άρθρο 55 αυτής προβλέφθηκε η υποχρέωση της αναθέτουσας αρχής να ζητεί διευκρινίσεις πριν απορρίψει μια ασυνήθιστα χαμηλή προσφορά.

Στη συνέχεια, στην απόφαση *Secap* (C-147/06 και C-148/06) αναδείχθηκε η σχέση μεταξύ της αυτόματης απόρριψης ασυνήθιστα χαμηλής προσφοράς βάσει μαθηματικού μοντέλου εντοπισμού της και της εισαγωγής έμμεσων διακρίσεων<sup>14</sup>. Το Δικαστήριο στην απόφαση αυτή επιβεβαίωσε ότι «η εφαρμογή του κανόνα περί αυτόματου αποκλεισμού των προσφορών που θεωρούνται ως ασυνήθιστα χαμηλές στις συμβάσεις δημοσίων έργων με βέβαιο διασυνωριακό ενδιαφέρον μπορεί να αποτελέσει έμμεση διάκριση, επειδή θέτει στην πράξη σε μειονεκτική θέση τους επιχειρηματίες άλλων κρατών μελών οι οποίοι, λόγω διαφορετικής διάρθρωσης δαπανών, μπορούν να πραγματοποιούν σημαντικές οικονομίες κλίμακας ή επιθυμούν να μειώσουν το περιθώριο κέρδους τους προκειμένου να διεκδικήσουν αποτελεσματικότερα στην οικεία αγορά, και επομένως μπορούν να υποβάλλουν ανταγωνιστική και, συγχρόνως, σοβαρή και αξιόπιστη προσφορά, την οποία, λόγω της ρυθμίσεως αυτής, δεν μπορεί να λαμβάνει υπόψη της η αναθέτουσα αρχή»<sup>15</sup>. Και το Δικαστήριο κατέληξε, σε σχέση με το ερώτημα που του τέθηκε, ότι η εθνική ρύθμιση η οποία επιβάλλει επιτακτικά στις Αναθέτουσες Αρχές, όταν ο αριθμός των εγκύρων προσφορών υπερβαίνει τις πέντε, να αποκλείουν αυτόματα τις προσφορές που θεωρούνται ως ασυνήθιστα χαμηλές σε σχέση με το προς εκτέλεση έργο, σύμφωνα με το μαθηματικό κριτήριο της ρύθμισης αυτής, χωρίς να παρέχεται στις Αναθέτουσες Αρχές καμία δυνατότητα να εξετάσουν τη σύνθεση των προσφορών αυτών ζητώντας συναφώς διευκρινίσεις από τους προσφέροντες, προσκρούει στους θεμελιώδεις κανόνες της Συνθήκης περί της ελευθερίας εγκατάστασης και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, καθώς και στη γενική αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων<sup>16</sup>.

Ακολούθως, η απόφαση *Sloveshko* αποσαφίνισε και το ζήτημα του κατά πόσον, στην περίπτωση που η Αναθέτουσα Αρχή εκτιμά ότι μια προσφορά είναι ασυνήθιστα χαμηλή, είναι υποχρεωμένη να ζητεί διευκρινίσεις από τον ενδιαφερόμενο υποψήφιο. Το Δικαστήριο, παραπέμποντας στην απόφαση *Lombardini*, και ερμηνεύοντας τη διάταξη του άρθρου 2 και του άρθρου 55 της Οδηγίας 2004/18 και που θεσπίζει την υποχρέωση ίσης μεταχείρισης των οικονομικών φορέων, διέλαβε ότι «η ύπαρξη πραγματικού κατ' αντιπαράθεση διαλόγου, διεξαγόμενου σε εύθετο χρόνο κατά τη διαδικασία εξετάσεως των προσφορών, μεταξύ της αναθέτουσας αρχής και του υποψηφίου, προκειμένου να δοθεί στον τελευταίο η δυνατότητα να αποδείξει ότι η προσφορά του είναι σοβαρή,

<sup>13</sup> Σκέψη 73.

<sup>14</sup> Απόφαση της 15ης Μαΐου 2008, στις συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-147/06 και C-148/06, *SECAP SpA κατά Comune di Torino, και Santorso Soc. coop. arl κατά Comune di Torino*.

<sup>15</sup> Σκέψη 26.

<sup>16</sup> Σκέψη 35.

συνιστά απαίτηση της οδηγίας 2004/18, που αποσκοπεί στο να αποτραπούν αυθαίρετες εκτιμήσεις της αναθέτουσας αρχής και να διασφαλιστεί ο υγιής ανταγωνισμός μεταξύ των επιχειρήσεων»<sup>17</sup>. Και εν τέλει κατέληξε ότι «αντιβαίνει προς το άρθρο 55 της οδηγίας 2004/18 η άποψη της αναθέτουσας αρχής κατά την οποία, [...] η εν λόγω αρχή δεν υπέχει υποχρέωση να ζητεί από τον υποψήφιο να εξηγήσει τους λόγους για τους οποίους προτείνει ασυνήθιστα χαμηλό τίμημα»<sup>18</sup>.

Η Οδηγία 2014/24 στο εκτενές άρθρο 69 επαναοριοθέτησε τον διοικητικό μηχανισμό διερεύνησης της ασυνήθιστα χαμηλής προσφοράς καθορίζοντας το επιμέρους πεδίο των εξηγήσεων που μπορεί να δώσει ο οικονομικός φορέας, και εισάγοντας ρητή υποχρέωση απόρριψης των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών που δεν συμμορφώνονται με ειδικούς τομείς του δικαίου. Ενώ, συγχρόνως, καθόρισε ειδική διαδικασία διοικητικής αντιμετώπισης της ασυνήθιστα χαμηλής προσφοράς της οποίας ο προσφέρων έχει λάβει κρατική ενίσχυση.

Με την απόφαση *Tax-Fin-Lex* (C-367/19)<sup>19</sup>, το Δικαστήριο προέβη, καθ' ερμηνεία της διάταξης του άρθρου 69 της Οδηγίας 2014/24, σε χρήσιμες διαπιστώσεις, ενώ ρητά αναγνώρισε ως διαδικαστικό κανόνα ότι η αξιολόγηση των πληροφοριών που παρέχονται από τους προσφέροντες πρέπει να γίνεται τηρουμένων των αρχών της ισότητας και της απαγόρευσης των διακρίσεων μεταξύ των προσφερόντων<sup>20</sup>. Ειδικότερα, το Δικαστήριο εξέτασε, εάν ακόμα και μια προσφορά με τιμή μηδέν υπάγεται στη διάταξη του άρθρου 69 της Οδηγίας αυτής ή πρέπει να απορριφθεί, χωρίς την τήρηση της διαδικασίας αυτής. Επ' αυτού, λοιπόν, έκρινε ότι μια προσφορά με τιμή μηδέν ευρώ μπορεί να χαρακτηριστεί κατ' αρχήν ως ασυνήθιστα χαμηλή προσφορά, κατά την έννοια του άρθρου 69, αλλά κάθε φορά που υποβάλλεται στην Αναθέτουσα Αρχή μια τέτοια προσφορά, η αρχή οφείλει να ακολουθήσει τη διαδικασία που προβλέπεται στην εν λόγω διάταξη, ζητώντας από τον προσφέροντα εξηγήσεις σχετικά με το ποσό της προσφοράς<sup>21</sup>. Ενώ, σύμφωνα με το Δικαστήριο, η αξιολόγηση των πληροφοριών που θα δώσει ο προσφέρων πρέπει να γίνεται τηρουμένων των αρχών της ισότητας και της απαγόρευσης των διακρίσεων μεταξύ των προσφερόντων, καθώς και της διαφάνειας και της αναλογικότητας, οι οποίες δεσμεύουν την Αναθέτουσα Αρχή σύμφωνα με το άρθρο 18, παράγραφος 1, της Οδηγίας 2014/24<sup>22</sup>.

Από το πλέγμα των ανωτέρω αποφάσεων και της νομοθεσίας συμπεραίνεται, σε σχέση με την εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης των προσφερόντων, ότι πρώτον, και στο ζήτημα της μεταχείρισης της ασυνήθιστα χαμηλής προσφοράς η αρχή αυτή αποτελεί εγγύηση, τόσο, ότι δεν θα αποκλεισθεί ο προσφέρων του οποίου η προσφορά δεν ενέχει κινδύνους μη προσήκουσας εκτέλεσης ή νόθευσης τους ανταγωνισμού ή μη τήρησης των κανόνων δικαίου που θεωρείται ότι έχουν γενικότερα στρατηγική σημασία, όσο και ότι ο τρόπος και η μέθοδος ταυτοποίησης των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών και αξιολόγησης των εξηγήσεων δεν θα γίνεται κατά διακριτική

<sup>17</sup> Σκέψη 29.

<sup>18</sup> Σκέψη 34.

<sup>19</sup> Απόφαση της 10ης Σεπτεμβρίου 2020 στην υπόθεση C-367/19, *Tax-Fin-Lex d.o.o. κατά Ministrstvo za notranje zadeve*.

<sup>20</sup> Βλ. για την απόφαση, S. Smith, *C-367/19 Tax-Fin-Lex: tenders priced at Euro 0.00 and the EU rules on abnormally low tenders*, P.P.L.R. 1/2021, σελ. 1-4.

<sup>21</sup> Σκέψη 31.

<sup>22</sup> Σκέψη 34.

μεταχείριση των προσφερόντων. Στο πλαίσιο αυτό, ο πιο λυσιτελής τρόπος για να διασφαλισθεί η εγγυητική λειτουργία της αρχής της ίσης μεταχείρισης είναι να αποφεύγεται, όπως είδαμε ανωτέρω, η υιοθέτηση άκαμπτων μεθόδων διάγνωσης των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών και να εξετάζονται *ad hoc* και με αμερόληπτο τρόπο οι ύποπτες προσφορές, ενώ οι αποφάσεις που λαμβάνονται να βασίζονται στα συγκεκριμένα περιστατικά κάθε υπόθεσης<sup>23</sup>.

## II. Η ΥΠΟΧΡΕΩΣΗ ΔΙΕΡΕΥΝΗΣΗΣ ΚΑΙ Η ΥΠΟΧΡΕΩΣΗ ΑΠΟΡΡΙΨΗΣ ΤΩΝ ΑΣΥΝΗΘΙΣΤΑ ΧΑΜΗΛΩΝ ΠΡΟΣΦΟΡΩΝ

Ενώ όμως αυτά έχουν, τόσο από τη νομοθεσία όσο και από τη νομολογία καταστεί πλέον σαφή, το ζήτημα που συνεχίζει να απασχολεί τη θεωρία και συνάπτεται ευθέως με την ίση μεταχείριση των προσφερόντων, είναι, κατά πόσον υφίσταται υποχρέωση ή όχι της Αναθέτουσας Αρχής να απορρίψει την προσφορά που είναι ασυνήθιστα χαμηλή. Αν και είναι, λοιπόν, σαφές ότι η Αναθέτουσα Αρχή, πριν απορρίψει μια προσφορά ως ασυνήθιστα χαμηλή, υπέχει υποχρέωση να καλέσει τον προσφέροντα να παράσχει εξηγήσεις, σε σχέση με το κόστος και την τιμή της προσφοράς του, είναι αμφιλεγόμενο και δεν επιλύθηκε με την απαραίτητη σαφήνεια, ούτε με την Οδηγία του 2014, εάν η Αναθέτουσα Αρχή υπέχει υποχρέωση να ερευνά σε κάθε περίπτωση τις προσφορές που φαίνονται ασυνήθιστα χαμηλές<sup>24</sup>, και πολύ περισσότερο, δεν έχει ακόμα ξεκαθαρισθεί το ζήτημα του εάν η Αναθέτουσα Αρχή, στην περίπτωση που διαπιστώσει ότι όντως μια προσφορά είναι ασυνήθιστα χαμηλή και οι εξηγήσεις του προσφέροντος δεν την καλύπτουν, είναι υποχρεωμένη να απορρίψει την προσφορά.

Το νομοθετικό κενό που εντοπίζεται καλύπτεται και στις δύο περιπτώσεις με την εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης. Έτσι, σε σχέση με την υποχρέωση διερεύνησης ή μη της ασυνήθιστα χαμηλής προσφοράς, κατά ακολουθία και προς την απόφαση *Slovensko*<sup>25</sup>, πρέπει να γίνει δεκτό ότι, βάσει της αρχής της ίσης μεταχείρισης, η θέσπιση του διοικητικού μηχανισμού διερεύνησης της ασυνήθιστα χαμηλής προσφοράς δεν πρέπει να λειτουργεί μονομερώς, μόνο προς όφελος δηλαδή του προσφέροντος που υπέβαλε την ύποπτη προσφορά, αλλά και προς όφελος των λοιπών προσφερόντων, των οποίων μπορεί η προσφορά τους να μην περνά από τη «βάσανο» του μηχανισμού αυτού, αλλά σίγουρα θίγονται από την άκριτη αποδοχή προσφορών που ενέχουν κινδύνους νόθευσης του ανταγωνισμού, μη προσήκουσας εκτέλεσης της σύμβασης και μη τήρησης των υποχρεωτικών διατάξεων του δικαίου<sup>26</sup>. Δεν θα πρέπει, δηλαδή, να θεωρείται η αρχή

<sup>23</sup> S. Arrowsmith, *The Law of Public*, ό.π., παρ. 7-263.

<sup>24</sup> Βέβαια από τη διατύπωση της παραγράφου 1 του άρθρου 69 της Οδηγίας 2014/24 («όταν οι προσφορές φαίνονται ασυνήθιστα χαμηλές σε σχέση με τα έργα, τα αγαθά ή τις υπηρεσίες, οι αναθέτουσες αρχές απαιτούν από τους οικονομικούς φορείς να εξηγήσουν την τιμή ή το κόστος που προτείνουν στην προσφορά») φαίνεται ότι ο ενωσιακός νομοθέτης προσανατολίζεται προς την κατεύθυνση της υποχρεωτικής εξέτασης όλων των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών.

<sup>25</sup> Στην απόφαση *Slovensko* το Δικαστήριο με μια η αλήθεια είναι ιδιαίτερως διασταλτική ερμηνεία της διάταξης του άρθρου 55 της Οδηγίας διέλαβε ότι από τη διάταξη αυτή «προκύπτει σαφώς ότι βούληση του νομοθέτη της Ένωσης ήταν να επιβάλει στην αναθέτουσα αρχή να εξακριβώνει τη σύνθεση των προσφορών που είναι ασυνήθιστα χαμηλές υποχρεώνοντάς την προς τούτο να ζητεί από τους υποψηφίους να της προσκομίσουν τα αναγκαία δικαιολογητικά στοιχεία που να αποδεικνύουν ότι οι επίμαχες προσφορές είναι σοβαρές» (σκέψη 28).

<sup>26</sup> Ο D. McGowan, *An obligation to investigate abnormally low bids?* SAG ELV *Slovensko a.s.* (C-599/10), ό.π., σελ.

της ίσης μεταχείρισης εγγύηση μόνο για την προάσπιση των συμφερόντων των προσφερόντων που υπέβαλαν ασυνήθιστα χαμηλές προσφορές, αλλά και των λοιπών προσφερόντων. Συνεπώς, δοθέντος ότι συνιστά άνιση μεταχείριση η όμοια μεταχείριση προσφορών που εμφανίζουν ουσιωδώς ανόμοια ποιοτικά και ποσοτικά χαρακτηριστικά, είναι αναπόδραστη και αναγκαία συνθήκη απορρέουσα από την εφαρμογή της ίσης μεταχείρισης στη διαδικασία ανάθεσης της δημόσιας σύμβασης, η υποχρέωση διερεύνησης των προσφορών που εμφανίζονται ασυνήθιστα χαμηλές<sup>27</sup>.

Το ζήτημα της υποχρέωσης ή μη απόρριψης της ασυνήθιστα χαμηλής προσφοράς που, κατόπιν των απαραίτητων γραπτών εξηγήσεων από την πλευρά του προσφέροντος, εξακολουθεί να θεωρείται από την Αναθέτουσα Αρχή ασυνήθιστα χαμηλή δεν έχει επιλυθεί και αυτό με σαφήνεια. Η διάταξη, δε, του άρθρου 69 της Οδηγίας 2014/24, όχι μόνο δεν οδήγησε με ασφάλεια προς μια κατεύθυνση, αλλά, όξυνε στην πραγματικότητα την ερμηνευτική σύγχυση στο ζήτημα αυτό<sup>28</sup>. Το αληθινό ερώτημα, εν προκειμένω, διατυπώνεται ως εξής: έχει υποχρέωση ή απλώς διακριτική ευχέρεια η Αναθέτουσα Αρχή να απορρίψει μια προσφορά, για την οποία έχει σχηματίσει την άποψη ότι είναι ασυνήθιστα χαμηλή και, κατά τούτο, τη συνοδεύουν όλοι οι σχετικοί κίνδυνοι για τη δημόσια σύμβαση που προκύπτουν από αυτή; Η απάντηση εδώ, κατά μείζονα λόγο, πρέπει, λαμ-

---

168, συναφώς σημειώνει ότι δεδομένου ότι η μεταχείριση της ασυνήθιστα χαμηλής προσφοράς από το Δικαστήριο στην απόφαση Slovensko γίνεται υπό το πρίσμα της αρχής της ίσης μεταχείρισης και της διαφάνειας, η υποχρέωση διερεύνησης της ασυνήθιστα χαμηλής προσφοράς είναι ένα καθήκον που οφείλεται και στους άλλους προσφέροντες.

<sup>27</sup> Επ' αυτού η S. Arrowsmith, *The Law of Public*, ό.π., παρ. 7-255, εξηγεί ότι εάν και είναι σαφές ότι η ερμηνεία του άρθρου 55 της Οδηγίας 2004/18, όπως παρουσιάστηκε στη Slovensko, δεν δικαιολογεί μια υποχρέωση διερεύνησης των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών σε όλες τις περιπτώσεις, εντούτοις, έρεισμα για την υποχρέωση αυτή μπορεί να εντοπισθεί στην αρχή της ίσης μεταχείρισης. Σύμφωνα με τη συγγραφέα, εάν ένας από τους σκοπούς των Οδηγιών για τις δημόσιες συμβάσεις είναι και η διασφάλιση ότι η καλύτερη προσφορά θα επιλεγεί μέσω μιας διαδικασίας που αναπαράγει τον ανταγωνισμό της αγοράς, τότε μπορεί να υποστηριχθεί ότι «η μη διερεύνηση και η μη απόρριψη μιας προσφοράς που ενέχει τον κίνδυνο να μην εκτελεσθεί η σύμβαση ή να επωφεληθεί ο προσφέρων από μη νόμιμη κρατική ενίσχυση, παραβιάζει την αρχή αυτή, κατά το μέρος που ο προσφέρων αυτός αντιμετωπίζεται –που δεν θα κέρδιζε τη σύμβαση σε μια “δίκαιη” αγορά– το ίδιο με τους λοιπούς προσφέροντες που, και έτσι αντιμετωπίζονται με τον ίδιο τρόπο αυτοί [οι προσφέροντες] που βρίσκονται σε διαφορετική κατάσταση». Υπάρχει βεβαίως και η αντίθετη άποψη, όπως εκφράστηκε από το High Court του Ηνωμένου Βασιλείου, το 2018 στην απόφαση *SRCL Ltd κατά National Health Service Commissioning Board*. Ειδικότερα, στην απόφαση αυτή, το Δικαστήριο έκρινε ότι δεν υπάρχει γενική υποχρέωση διερεύνησης της ασυνήθιστα χαμηλής προσφοράς και αυτό διότι θα ήταν δυσανάλογο και μη ορθολογικό να επιβληθεί αφηρημένα μια τέτοια υποχρέωση στην Αναθέτουσα Αρχή καθώς θα προϋπέθετε οι Αναθέτουσες Αρχές να καθορίζουν εκ των προτέρων τι συνιστά ή τι θα μπορούσε να συνιστά ασυνήθιστα χαμηλή προσφορά, και σε περιπτώσεις που όλες οι προσφορές είναι ιδιαίτερες χαμηλές θα πρέπει με βάση αυτή την ερμηνευτική εκδοχή να εξετάζονται όλες και να σωθεί ενδεχομένως η πιο υψηλή από αυτές. Αυτό θα οδηγούσε, σύμφωνα με τον Δικαστή, σε ένα μη συμβατό με τις Οδηγίες διακριτό δεύτερο γύρο εξέτασης όλων ή των περισσότερων προσφορών, βλ. [link](#).

<sup>28</sup> Βλ. σχετικά, Κ. Γιαννακόπουλο, *Δημόσιες συμβάσεις και συμβάσεις παραχώρησης*, ό.π., σελ. 299, ο οποίος σημειώνει ότι «οι οδηγίες του 2014 δεν ακολούθησαν τη στάση του Γάλλου διοικητικού δικαστή, ο οποίος μεταμόρφωσε σταδιακά τη δυνατότητα απόρριψης των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών σε μια πραγματική υποχρέωση. Αυτή η επιλογή του ενωσιακού νομοθέτη δημιουργεί ερωτηματικά». Επίσης, και η S. Arrowsmith, *The Law of Public*, ό.π., παρ. 7-268, είναι επικριτική, κατά το μέρος, «που ο ενωσιακός νομοθέτης δεν εκμεταλλεύθηκε την ευκαιρία που του δόθηκε, πρώτον, να κάνει μια μελετημένη επιλογή σχετικά με το εάν υφίσταται μια γενική υποχρέωση να απορρίπτονται οι χαμηλές προσφορές που παρουσιάζουν ένα ρίσκο μη εκτέλεσης και, δεύτερον, να διατυπώσει αυτή την επιλογή με σαφήνεια». Αυτό μπορεί να εξηγηθεί, σύμφωνα με τη συγγραφέα, «από το γεγονός ότι η απόφαση Slovensko εκδόθηκε χρονικά μεταξύ της αρχικής πρότασης της Κομισιόν και της θέσπισης της οδηγίας, με αποτέλεσμα να προστεθεί η υποχρέωση διερεύνησης της προσφοράς σε προχωρημένο στάδιο χωρίς να έχουν ληφθεί δεόντως υπόψη οι επιπτώσεις της».

βάνοντας υπόψη της την αρχή της ίσης μεταχείρισης, να συνάπτεται με τα αίτια που κάθε φορά κρύβονται πίσω από τη διαμόρφωση της προσφοράς αυτής. Μια ασυνήθιστα χαμηλή προσφορά μπορεί να εμπεριέχει ένα ρίσκο μη ορθής και προσήκουσας εκτέλεσης της σύμβασης, είτε λόγω των ποιοτικών εκπτώσεων που μπορεί να συνεπάγεται το χαμηλό της κόστος, είτε λόγω οικονομικών κινδύνων που συνδέονται με την οικονομική θέση του προσφέροντα. Επίσης, μια ιδιαίτερως χαμηλή προσφορά μπορεί να είναι αποτέλεσμα της καταστρατήγησης ή της άμεσης παραβίασης μιας νομοθετικής διάταξης. Ενώ, τέλος, ενδέχεται να συνδέεται άμεσα και με τη νόθευση ή την παραβίαση των κανόνων του ανταγωνισμού, όπως τη λήψη κρατικής ενίσχυσης ή κατάχρηση δεσπόζουσας θέσης. Πέραν τούτων, μια ασυνήθιστα χαμηλή προσφορά μπορεί να οφείλεται και στην παραβίαση κανόνων δικαίου, π.χ. της εργατικής νομοθεσίας, της περιβαλλοντικής νομοθεσίας κτλ. Αλλά μπορεί και να μην συνδέεται με τίποτα από όλα αυτά, και να είναι απλώς αποτέλεσμα της εφαρμογής μιας καινοτόμου οικονομίας κλίμακας ή της εισαγωγής μιας λιγότερο κοστοβόρας τεχνολογικής καινοτομίας.

Σε σχέση με την αρχή της ίσης μεταχείρισης των προσφερόντων, δεν συνιστά όλη η περιπτωσιολογία που προηγήθηκε και πραγματικό κίνδυνο για την αρχή. Αναλόγως, λοιπόν της έντασης της διακινδύνευσης της αρχής της ίσης μεταχείρισης θα πρέπει να διαμορφωθεί και η απάντηση στο εάν υφίσταται πράγματι υποχρέωση απόρριψης ή όχι. Με άλλες λέξεις, εάν υφίσταται ή ενδέχεται να υπάρξει παραβίαση της αρχής, πρέπει να γίνει δεκτό ότι πρέπει να μην γίνει αποδεκτή η προσφορά από την Αναθέτουσα Αρχή εξ αυτού και μόνο του λόγου.

Έτσι, σε σχέση με τον κίνδυνο της μη προσήκουσας εκτέλεσης της σύμβασης, δεν φαίνεται να συνιστά η διατήρηση της προσφοράς στον διαγωνισμό διακριτική μεταχείριση έναντι των λοιπών προσφερόντων, από τη στιγμή που το ρίσκο που συνεπάγεται η προσφορά αυτή δεν θέτει τον προσφέροντα σε διαφορετική θέση σε σχέση με τους λοιπούς. Αυτό διότι ο κίνδυνος της μη προσήκουσας εκτέλεσης αποτελεί ένα ενδεχόμενο και αβέβαιο γεγονός που αναφέρεται στο συμβατικό και όχι στο προσυμβατικό στάδιο. Έτσι, ενώ σίγουρα συνιστά ένα ποιοτικό χαρακτηριστικό της προσφοράς που πρέπει να ληφθεί υπόψη, κατά την αξιολόγηση του κριτηρίου ανάθεσης της πλέον συμφέρουσας από οικονομική άποψη προσφοράς, δεν φαίνεται, από την άλλη, να έχει την ένταση και τη δυναμική να μεταβάλλει την «κατάσταση» του προσφέροντα<sup>29</sup>.

Συναφής περίπτωση είναι και η ασυνήθιστα χαμηλή προσφορά που είναι αποτέλεσμα κρατικής ενίσχυσης. Απ' ό,τι προκύπτει από τις Οδηγίες, δεν είναι, κατ' αρχήν, υποχρεωτική η απόρριψη αυτή της κατηγορίας των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών. Πράγματι, τόσο στο άρθρο 69 της Οδηγίας 2014/24, όσο και στο άρθρο 55 της Οδηγίας 2004/18, προβλέπεται απλώς η δυνατότητα και όχι

<sup>29</sup> Διαφορετική άποψη έχει ο A. Sanchez, *Public Procurement and the EU Competition Rules*, 2015, σελ. 403, ο οποίος θεωρεί ότι «οι αναθέτουσες αρχές δεν μπορεί να έχουν απεριόριστη ελευθερία επιλογής μεταξύ των προσφερόντων και, [...], παραχωρώντας τους διακριτική ευχέρεια να αποδεχτούν προσφορές που προκύπτει ότι είναι ασυνήθιστα χαμηλές μπορεί να οδηγήσει σε αποτελέσματα που εισάγουν διακρίσεις –από τη στιγμή που η ανωμαλία της προσφοράς είναι ενδεχόμενο, και από μόνη της, να επηρεάσει ουσιαστικά της ικανότητα της να ικανοποιήσει τις ανάγκες της αναθέτουσας αρχής και, συνεπαγωγικώς, πρέπει να απορριφθεί ως μη συμβατή προσφορά». Ομοίως, βλ. Και Idem, “Rejection of Abnormally Low and Non-Compliant Tenders in EU Public Procurement: A Comparative View on Selected Jurisdictions”, σε: M. Comba/S. Treumer (Eds.), *Award of Contracts in EU Procurement*, vol. 5 European Procurement Law Series, 2013, σελ. 293.

η υποχρέωση της Αναθέτουσας Αρχής να απορρίπτει την προσφορά αυτή και μόνο κατόπιν σχετικής διαβούλευσης με τον προσφέροντα και κατά την οποία αυτός δεν κατάφερε να αποδείξει ότι η ενίσχυση αυτή είναι σύμφωνη με την εσωτερική αγορά. Κατά τούτο, δυο ενδιάμεσα συμπεράσματα προκύπτουν από τη νομοθεσία: πρώτον, ότι δεν είναι ασύμβατη με το ενωσιακό δίκαιο για τις δημόσιες συμβάσεις η ασυνήθιστα χαμηλή προσφορά που είναι αποτέλεσμα κρατικής ενίσχυσης και δεύτερον ότι δεν είναι υποχρεωτική η απόρριψη ακόμη και της μη σύμφωνης με την εσωτερική αγορά ασυνήθιστα χαμηλής προσφοράς. Εξ απόψεως της αρχής της ίσης μεταχείρισης, η αντιμετώπιση αυτή από τον ενωσιακό νομοθέτη φαίνεται να είναι σύμφωνη και προς τη νομολογία σχετικά με τη συμμετοχή στις διαγωνιστικές διαδικασίες εταιρειών είτε δημόσιων είτε ιδιωτικών που έχουν επωφεληθεί από κρατικές ενισχύσεις ή από κάθε είδους επιδοτήσεις. Ειδικότερα, στη γνωστή απόφαση *Arge* (C-94/99) το 2000<sup>30</sup>, το Δικαστήριο εξέτασε το ζήτημα του κατά πόσον παραβιάζεται η αρχή της ίσης μεταχείρισης των προσφερόντων από τη συμμετοχή στη διαγωνιστική διαδικασία οργανισμών στους οποίους έχουν καταβληθεί επιδοτήσεις από την Αναθέτουσα Αρχή ή από άλλες Αναθέτουσες Αρχές, με αποτέλεσμα να τους παρέχεται η δυνατότητα να υποβάλλουν προσφορές σε τιμές οι οποίες υπολείπονται σημαντικά των τιμών που προσφέρουν οι λοιποί μετέχοντες στη διαδικασία, που δεν λαμβάνουν τέτοιες επιδοτήσεις. Επ' αυτού, λοιπόν, του ζητήματος το Δικαστήριο αποσαφήνισε ότι «το γεγονός και μόνο ότι η αναθέτουσα αρχή επιτρέπει σε τέτοιους οργανισμούς τη συμμετοχή σε διαδικασία συνάψεως δημόσιας σύμβασης δεν συνιστά ούτε συγκεκριμένη διάκριση ούτε περιορισμό που να αντιβαίνουν στο άρθρο 59 της Συνθήκης»<sup>31</sup>, ενώ έκρινε επίσης ότι «η αρχή της ίσης μεταχειρίσεως των υποβαλλόντων προσφορές, [...] δεν παραβιάζεται για τον λόγο και μόνο ότι η αναθέτουσα αρχή επιτρέπει τη συμμετοχή σε διαδικασία συνάψεως δημόσιας συμβάσεως παροχής υπηρεσιών των οργανισμών στους οποίους η ίδια ή άλλες αναθέτουσες αρχές καταβάλλουν επιδοτήσεις οποιασδήποτε φύσεως, οι οποίες παρέχουν τη δυνατότητα στους οργανισμούς αυτούς να υποβάλλουν προσφορές σε τιμές οι οποίες υπολείπονται σημαντικά των τιμών που προσφέρουν οι λοιποί μετέχοντες στη διαδικασία, που δεν λαμβάνουν τέτοιες επιδοτήσεις»<sup>32</sup>. Η ερμηνευτική αυτή προσέγγιση του Δικαστή, σε σχέση με την αρχή της ίσης μεταχείρισης, είναι σίγουρα επηρεασμένη από την τάση διεύρυνσης του ανταγωνισμού στις δημόσιες συμβάσεις, ενώ από την άλλη δεν φαίνεται να είναι ασυνεπής με τη βασική παραδοχή ότι βάσει της αρχής της ίσης μεταχείρισης θα πρέπει οι προσφέροντες να είναι προσπλωμένοι μόνο στο πλαίσιο και στους ειδικότερους όρους που θέτει η προκήρυξη. Είναι αλήθεια ότι η «απογύμνωση» των προσφορών από

<sup>30</sup> Απόφαση της 7ης Δεκεμβρίου 2000, στην υπόθεση C-94/99, *ARGE Gewässerschutz και Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft*.

<sup>31</sup> Σκέψη 38.

<sup>32</sup> Σκέψη 32, βλ. συναφώς και απόφαση της 23ης Δεκεμβρίου 2009, στην υπόθεση C-305/08, *Consortio Nazionale Interuniversitario per le Scienze del Mare (CoNISMa) κατά Regione Marche*, στην οποία το Δικαστήριο, μεταξύ άλλων, έκρινε ότι «όπως προκύπτει τόσο από τις κοινοτικές ρυθμίσεις όσο και από τη νομολογία του Δικαστηρίου, έχει δικαίωμα υποβολής προσφοράς ή καταθέσεως αιτήσεως συμμετοχής κάθε πρόσωπο ή φορέας που, ενόψει των όρων που θέτει η οικεία προκήρυξη, φρονεί ότι διαθέτει την απαιτούμενη ικανότητα προς εκτέλεση της συμβάσεως, απευθείας ή μέσω υπεργολαβίας, ανεξαρτήτως του νομικού καθεστώτος –δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου– που τον διέπει και ανεξαρτήτως του εάν δραστηριοποιείται στην αγορά επί συστηματικής βάσεως ή μόνον ευκαιριακά, ή εάν επιδοτείται από κρατικούς πόρους ή όχι».

εξωγενή επιδραστικά της τιμής ή του κόστους στοιχεία δεν είναι καθόλου ρεαλιστική, καθώς δεν αντανακλά τη πραγματική λειτουργία της αγοράς. Οι εταιρείες στο πεδίο της ελεύθερης αγοράς αντλούν χρηματοδοτήσεις, επενδύουν και συνάπτουν συνεργασίες με εταιρίες του δημόσιου ή του ιδιωτικού τομέα με σκοπό την ενίσχυση της οικονομικής τους θέσης και αυτό είναι, κατ' αρχήν, θεμιτό.

Έτερο ζήτημα αποτελεί, όμως, η διαμόρφωση ασυνήθιστα χαμηλής προσφοράς λόγω παραβίασης κανόνων δικαίου. Στη διάταξη του άρθρου 69 της Οδηγίας 2014/24 προβλέπεται ότι η απόρριψη θα πρέπει να είναι υποχρεωτική σε περιπτώσεις όπου η Αναθέτουσα Αρχή έχει διαπιστώσει ότι η ασυνήθιστα χαμηλή τιμή ή το ασυνήθιστα χαμηλό κόστος που προτείνεται είναι αποτέλεσμα της μη συμμόρφωσης με υποχρεωτική ενωσιακή νομοθεσία ή συμβατή προς αυτή εθνική νομοθεσία στους τομείς του κοινωνικού, εργατικού ή περιβαλλοντικού δικαίου, ή με διατάξεις του διεθνούς εργατικού δικαίου<sup>33</sup>. Πρόκειται για διατάξεις οι οποίες είναι στο επίκεντρο ενδιαφέροντος του ενωσιακού νομοθέτη διότι συνάπτονται ευθέως με πολιτικές που θέλει να προωθήσει μέσω της ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων<sup>34</sup>. Έτσι, βάσει της διάταξης αυτής πλην των ανωτέρω περιπτώσεων δεν φαίνεται να είναι υποχρεωτική η απόρριψη της διαπιστωμένα ασυνήθιστα χαμηλής προσφοράς που παραβιάζει γενικά κανόνες δικαίου<sup>35</sup>. Η επιλογή αυτή του ενωσιακού νομοθέτη να μην διευρύνει, δηλαδή, την υποχρέωση απόρριψης σε όλες τις περιπτώσεις των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών που προκύπτουν, λόγω μη συμμόρφωσης, γενικά, σε νομοθετικές διατάξεις, είναι άκρως προβληματική σε σχέση με την εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης. Αυτό διότι, σε αντίθεση με τις ανωτέρω περιπτώσεις, στην προκειμένη περίπτωση το ανταγωνιστικό πλεονέκτημα που προσδίδει η χαμηλή τιμή στην προσφορά οφείλεται σε μια παρανομία. Το γεγονός αυτό από μόνο του είναι ικανό να τοποθετήσει σε «διαφορετική κατάσταση» τις προσφορές αυτές σε σχέση με τις λοιπές προσφορές για τη διαμόρφωση των οποίων έχουν τηρηθεί οι νομικές υποχρεώσεις<sup>36</sup>. Συνεπώς, η αποδοχή τους από την Αναθέτουσα Αρχή συνιστά μη συμβατή, κατά την αρχή της ίσης μεταχείρισης, «όμοια μεταχείριση» ανόμοιων καταστάσεων. Μάλιστα, όπως συναφώς παρατηρεί η Arrowsmith<sup>37</sup>, «στη βάση της αναλογίας με τη *Slovensko* και βάσει της αρχής

<sup>33</sup> Βλ. και σημείο 103 του Προοιμίου της Οδηγίας 2014/24.

<sup>34</sup> Στο πλαίσιο αυτό, το άρθρο 18 παρ. 2 προβλέπει ότι «τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα κατάλληλα μέτρα ώστε να εξασφαλίσουν ότι, κατά την εκτέλεση των δημοσίων συμβάσεων, οι οικονομικοί φορείς τηρούν τις ισχύουσες υποχρεώσεις στους τομείς του περιβαλλοντικού, κοινωνικού και εργατικού δικαίου, που έχουν θεσπισθεί με το ενωσιακό δίκαιο, το εθνικό δίκαιο, συλλογικές συμβάσεις ή διεθνείς διατάξεις περιβαλλοντικού, κοινωνικού και εργατικού δικαίου, οι οποίες απαριθμούνται στο παράρτημα Χ».

<sup>35</sup> Σύμφωνα με τον Κ. Γιαννακόπουλο, *Δημόσιες συμβάσεις και συμβάσεις παραχώρησης*, ό.π., σελ. 290, «θα ήταν αναμενόμενο η υποχρέωση αυτή να γενικευθεί, εκτός εάν ο πραγματικός στόχος των παραπάνω ρυθμίσεων είναι απλώς η παρακίνηση όλων των τρίτων χωρών να υιοθετήσουν τις ρυθμίσεις του ενωσιακού δικαίου και τους διεθνούς δικαίου στους συγκεκριμένους τομείς».

<sup>36</sup> Και ο Α. Sanchez, *Public Procurement*, ό.π., σελ. 403, υποστηρίζει ότι «ανεξάρτητα από τους άλλους γενικούς περιορισμούς που η εθνική ή ειδική νομοθεσία μπορεί να θέτει στις αναθέτουσες αρχές και να τις εμποδίζει από το να μην απορρίπτονται μια ασυνήθιστα χαμηλή προσφορά, οι αρχές της μη διακριτικής μεταχείρισης και του ελεύθερου ανταγωνισμού φαίνεται να περιορίζουν ακόμα περισσότερο τις δυνατότητες της αναθέτουσας αρχής να ενεργήσει με αυτόν τον τρόπο».

<sup>37</sup> Η S. Arrowsmith, *The Law of Public*, ό.π., παρ. 7-252-7-270, ωστόσο, φαίνεται να υποστηρίζει ότι ούτε στις περιπτώσεις μη τήρησης των νομικών υποχρεώσεων υφίσταται υποχρέωση απόρριψης των προσφορών αυτών βάσει



της ίσης μεταχείρισης μπορεί να υποστηριχθεί ότι υφίσταται νομική υποχρέωση απόρριψης τέτοιων προσφορών: η αγορά που προωθείται από την οδηγία είναι μια αγορά που οι εταιρείες λειτουργούν σύμφωνα με τις νομικές τους υποχρεώσεις, και όταν αυτές αποκτούν ένα πλεονέκτημα από την μη συμμόρφωση τους με τον νόμο η προσφορά τους πρέπει να απορρίπτεται»<sup>38</sup>. Στο ίδιο πλαίσιο και για τους ίδιους λόγους πρέπει να γίνει δεκτό ότι, βάσει της αρχής της ίσης μεταχείρισης, παρά τις σημαντικές δυσκολίες διάγνωσης των περιπτώσεων, δεν μπορεί να γίνει δεκτό ότι οι ασυνήθιστα χαμηλές προσφορές που είναι αποτέλεσμα μη νόμιμων κρατικών ενισχύσεων μπορούν να επιβιώσουν στη διαγωνιστική διαδικασία.

Συνεπώς, και στο ζήτημα της ασυνήθιστα χαμηλής προσφοράς η αρχή της ίσης μεταχείρισης δεν έχει σε όλες τις περιπτώσεις την ίδια κανονιστική βαρύτητα. Αλλά ανάλογα με την υπό εξέταση προσφορά, και κυρίως τις αιτίες που τη διαμόρφωσαν, η αρχή καθορίζει τον τρόπο που πρέπει να αντιμετωπίζονται αυτές από την Αναθέτουσα Αρχή. Λαμβανομένου, έτσι, υπόψη και του πεδίου διακριτικής ευχέρειας που έχει η Αναθέτουσα Αρχή, η εξομοίωση, κατά τούτο, και στο πεδίο αυτό προσφορών με ανομοιογενή χαρακτηριστικά δεν προωθεί την αρχή της ίσης μεταχείρισης, αλλά αντίθετα την υπονομεύει.

### III. ΚΑΤΑΛΗΚΤΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

Σε σχέση με το ζήτημα των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών, η αρχή της ίσης μεταχείρισης επηρέασε τη νομολογιακή διάπλαση του μηχανισμού εντοπισμού και απόρριψης των προσφορών αυτών, καθώς ο σκοπός εν τέλει αυτού του μηχανισμού, είναι ο εντοπισμός και η απομάκρυνση από τη διαγωνιστική διαδικασία των προσφορών εκείνων που πράγματι δημιουργούν άνισες συνθήκες ανταγωνισμού. Έτσι, από τη μια, η υποχρεωτική κλήση του προσφέροντα για την παροχή διευκρινήσεων, σε σχέση με τα σημεία της προσφοράς του βάσει των οποίων η Αναθέτουσα Αρχή την έκρινε ως ασυνήθιστα χαμηλή, και από την άλλη η αποφυγή της υιοθέτησης άκαμπτων μεθόδων διάγνωσης των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών, που σήμερα αποτυπώνονται στο άρθρο 69 της Οδηγίας 2014/24, στοχεύουν στο ότι δεν θα αποκλεισθούν προσφέροντες, οι προσφορές των οποίων δεν δημιουργούν εν τέλει συνθήκες άνισου ανταγωνισμού στη διαδικασία, και ότι ο τρόπος και η μέθοδος ταυτοποίησης των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών και αξιολόγησης των εξηγήσεων δεν θα γίνεται κατά διακριτική μεταχείριση των προσφερόντων.

Η αρχή της ίσης μεταχείρισης επιβάλλει, επίσης, και την υποχρέωση να διερευνώνται περαιτέρω όσες προσφορές φαίνονται κατ' αρχήν ασυνήθιστα χαμηλές από την Αναθέτουσα Αρχή. Ως ζήτημα που, αν και δεν έχει ακόμα απαντηθεί νομολογιακά, η υποχρέωση αυτή πρέπει να θεωρηθεί ότι υφίσταται ως αναγκαία συνθήκη τήρησης της αρχής της ίσης μεταχείρισης των προσφερόντων, δεδομένου ότι η ύπαρξη στον διαγωνισμό προσφορών που ενδέχεται να νοθεύουν άμεσα τον υγιή ανταγωνισμό στη διαγωνιστική διαδικασία, συνιστά άνιση μεταχείριση εις βάρος των προσφερόντων που οι προσφορές τους δεν εμφανίζουν αυτά τα χαρακτηριστικά. Περαιτέρω, η αρχή πρέπει

---

των κανόνων που έχουν διαμορφωθεί για τις ασυνήθιστα χαμηλές προσφορές και τούτο διότι στόχος των κανόνων αυτών είναι να αποτραπεί η αυθαίρετη απόρριψη των προσφορών αυτών.

<sup>38</sup> S. Arrowsmith, *The Law of Public*, ό.π., παρ. 7-262.

να γίνει δεκτό ότι, οριοθετώντας και το ζήτημα του κατά πόσον υφίσταται υποχρέωση ή όχι της Αναθέτουσας Αρχής να απορρίψει μια προσφορά που πράγματι διέγινωσε ότι είναι ασυνήθιστα χαμηλή, επιβάλλει σε όσες περιπτώσεις υφίσταται ή ενδέχεται να υπάρξει πραγματικός κίνδυνος παραβίαση της αρχής λόγω των προσφορών αυτών, την απόρριψή τους εξ' αυτού και μόνο του λόγου. Τέτοιες περιπτώσεις είναι οι ασυνήθιστα χαμηλές προσφορές που είναι αποτέλεσμα καταστρατήγησης ή άμεσης παραβίασης γενικά μιας νομοθετικής διάταξης ή ακόμα και νόθευσης ή παραβίασης των κανόνων του ανταγωνισμού, όπως λήψη παράνομης κρατικής ενίσχυσης ή κατάχρηση δεσπόζουσας θέσης. □

# ΦΙΛΙΚΟΤΕΡΗ ΠΡΟΣ ΤΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΑΣΤΙΚΩΝ ΑΠΟΒΛΗΤΩΝ Ο ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ\*

## ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Το περιβάλλον βρίσκεται υπό διακινδύνευση. Η εκμετάλλευση των φυσικών πόρων και ο όγκος των παραγομένων αποβλήτων αυξάνονται εκθετικά. Δεδομένου ότι η αντιστροφή αυτής της κατάστασης συνδέεται με την αντιστροφή του οργανωτικού σχήματος της οικονομίας και της διαχείρισης των αποβλήτων, καθώς και ότι οι πλέον αρμόδιοι για τη διαχείριση των αστικών αποβλήτων είναι οι ΟΤΑ, η παρούσα μελέτη διερευνά τον ρόλο της ελληνικής Τοπικής Αυτοδιοίκησης προς αυτή την κατεύθυνση. Οριοθετούνται, αρχικά, οι βασικές έννοιες της μελετώμενης θεματικής και γίνεται σύντομη αναφορά στο ευρωπαϊκό και εθνικό θεσμικό πλαίσιο που διέπει τη διαχείριση των αστικών στερεών αποβλήτων, με έμφαση στις νομοθετικές ρυθμίσεις που προωθούν την εναλλακτική τους διαχείριση. Ακολούθως, αναλύονται οι σχετικές αρμοδιότητες των ΟΤΑ, το κόστος που αυτές συνεπάγονται και οι διαθέσιμοι οικονομικοί πόροι για την κάλυψή τους. Η μελέτη καταλήγει στη διατύπωση ορισμένων προτάσεων, με αφορμή, μεταξύ άλλων, τις πολυάριθμες διεθνώς αναγνωρισμένες σχετικές καλές πρακτικές, όπως τη χρήση σε τοπικό επίπεδο του θεσμού των πράσινων συμβάσεων και της περιβαλλοντικής φορολογίας.

**Σταυρούλα Κουστένη**  
Δόκτωρ δημοσίου δικαίου  
Νομικής Σχολής ΕΚΠΑ,  
Στέλεχος ΑΑΔΕ

## ABSTRACT

The environment is at risk. The exploitation of natural resources and the amount of waste produced are increasing. Given that the change of this situation is linked

\* Η παρούσα μελέτη αποτελεί τη γραπτή μορφή αυτοτελούς διάλεξης, που έλαβε χώρα στις 03.06.2024, στο πλαίσιο των διαλέξεων του εαρινού εξαμήνου ακαδημαϊκού έτους 2023-2024 του Δημοτικού Ανοικτού Πανεπιστημίου (ΔΕΑΠ) Δήμου Γλυφάδας και είναι ενημερωμένη μέχρι και τον ν. 5151/2024 (Α173).

to a reverse of the organizational model of the economy and waste management, and that the local authorities are most responsible for the management of municipal waste, this study examines the role of the Greek local authorities in this direction. It begins by defining the basic concepts of the subject in question and briefly reviews the European and national institutional frameworks governing the management of municipal solid waste, focusing on the legal provisions that promote alternative management. It then analyses the relevant responsibilities of local authorities, the costs involved and the financial resources available to cover them. The study concludes with some recommendations based on a number of internationally recognized good practices in this area, such as the use of green contracts and environmental taxation at local level.

## I. ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΕΣ ΕΠΙΣΗΜΑΝΣΕΙΣ

Τις τελευταίες δεκαετίες, το περιβάλλον<sup>1</sup> έχει γίνει αντικείμενο έρευνας και παρατήρησης από πολλές επιστήμες, την οικολογία, την οικονομία, τη νομική επιστήμη, την κοινωνιολογία, ακόμα και τις επιστήμες υγείας. Τόσο στο πλαίσιο φιλικών συζητήσεων, όσο και στο πλαίσιο επίσημων συναντήσεων πολιτικού και επιστημονικού περιεχομένου, εκφράζεται έντονα η ανησυχία σχετικά με την πορεία της περιβαλλοντικής ρύπανσης, καθώς και των επιπτώσεων της κλιματικής αλλαγής στην ποιότητα της καθημερινής μας ζωής. Όλοι συμφωνούμε, πάντως, στην ανάγκη προστασίας του περιβάλλοντος και στην εξασφάλιση ενός ποιοτικού επιπέδου καθημερινής διαβίωσης.

Κοινή παραδοχή αποτελεί επίσης η διαπίστωση ότι η κατανάλωση των πόρων της γης αυξάνεται θεαματικά και, κατά συνέπεια, ο παραγόμενος όγκος των αποβλήτων. Η κατανάλωση ορυκτών καυσίμων, μετάλλων και ανόργανων υλικών υπολογίζεται ότι θα διπλασιαστεί τα επόμενα έτη, ενώ τα απόβλητα θα αυξηθούν κατά 70% μέχρι το 2050. Αν η ανθρωπότητα συνεχίσει να εφαρμόζει τα ίδια καταναλωτικά πρότυπα, θα χρειαζόμαστε τρεις πλανήτες για να ικανοποιήσουμε τις ανάγκες του πληθυσμού της Γης, ο οποίος, αν συνεχίσει να αυξάνεται με τους ίδιους ρυθμούς, θα έχει κατά προσέγγιση φτάσει τα 9,8 δισεκατομμύρια μέχρι το 2050<sup>2</sup>.

Εξάλλου, σύμφωνα με έρευνα του ευρωβαρομέτρου<sup>3</sup>, το 91% των ευρωπαίων πολιτών θεωρεί ως σοβαρό πρόβλημα την κλιματική αλλαγή για την ΕΕ. Τα τρία τέταρτα (78%) όσων απάντησαν πιστεύουν ότι τα περιβαλλοντικά ζητήματα έχουν άμεση επίδραση στην καθημερινή τους ζωή και υγεία. Περισσότεροι από οκτώ στους δέκα πολίτες ανησυχούν για τις επιπτώσεις των χημικών ουσιών που υπάρχουν στα προϊόντα καθημερινής χρήσης. Όλοι συμφώνησαν ότι θα πρέπει να γίνουν

<sup>1</sup> Κατά τη συστημική επιστήμη, «περιβάλλον» είναι ένα μεγασύστημα αποτελούμενο από οικοσυστήματα και ανθρωπογενή συστήματα τελούντα σε πολύπλοκες σχέσεις δυναμικής αλληλεπίδρασης. Βλ. αναλυτικότερα Μ. Δεκλερής, *Ο δωδεκάδεκτος του περιβάλλοντος (εγκόλπιο βιώσιμου αναπτύξεως)*, 1996, σελ. 36 επ.· Γλ. Σιούτη, *Εγχειρίδιο δικαίου περιβάλλοντος*, 2018, σελ. 9 επ.

<sup>2</sup> Όπως επισημαίνεται στο προοίμιο της με ημερομηνία 11.03.2020 και αριθμ. COM (2020) 98 ανακοίνωσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, διαθέσιμη στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 08.10.2024) και στην έκθεση παρακολούθησης για το έτος 2023 του ΟΗΕ αναφορικά με τον στόχο της βιώσιμης ανάπτυξης, διαθέσιμη στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 08.10.2024).

<sup>3</sup> Βλ. [link](#) (τελευταία πρόσβαση 08.10.2024).

βήματα προς τη μείωση της χρήσης των πλαστικών και των απορριμμάτων. Θα πρέπει να αλλάξει ο τρόπος παραγωγής και κατανάλωσης των προϊόντων. Στις αλλαγές που χρειάζονται θα πρέπει να έχουν ρόλο τόσο ο ιδιωτικός τομέας και τα κράτη, όσο και οι πολίτες της Ένωσης. Οι τοπικές αρχές θα πρέπει να εξασφαλίζουν τις κατάλληλες υποδομές.

Επομένως, όπως γίνεται άμεσα αντιληπτό, ένα ολοκληρωμένο σύστημα διαχείρισης των αποβλήτων συνιστά σημαντικό παράγοντα για την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος, του αέρα, των υδάτων και των θαλασσών, του εδάφους και του υπεδάφους, καθώς και της δημόσιας υγείας. Συνιστά δε επιπλέον καταλύτη οικονομικής ανάπτυξης και κοινωνικής ευημερίας, μέσω της δημιουργίας νέων θέσεων εργασίας σε νέους τομείς δραστηριοτήτων.

Υπό αυτά τα δεδομένα, στις ακόλουθες παραγράφους επιχειρείται μια όσο το δυνατόν περικτικότερη προσέγγιση του ζητήματος της διαχείρισης των αστικών στερεών αποβλήτων στην Ελλάδα. Οριοθετούνται αρχικά οι βασικές έννοιες της μελετώμενης θεματικής και γίνεται σύντομη αναφορά στο ευρωπαϊκό και εθνικό θεσμικό πλαίσιο που διέπει τη διαχείριση των αστικών στερεών αποβλήτων, με έμφαση στις νομοθετικές ρυθμίσεις που προωθούν την εναλλακτική τους διαχείριση. Ακολουθώντας, αναλύεται ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Τ.Α.) στην προώθηση της εναλλακτικής διαχείρισης των αποβλήτων, ενώ η μελέτη ολοκληρώνεται με τη διατύπωση ορισμένων προτάσεων, με αφορμή, μεταξύ άλλων, τις πολυάριθμες διεθνώς αναγνωρισμένες σχετικές καλές πρακτικές.

## II. ΒΑΣΙΚΟΙ ΟΡΙΣΜΟΙ

Θεμελιώδους σημασίας έννοια για τη θεσμική οργάνωση της διαχείρισης των αποβλήτων είναι η έννοια «απόβλητο». Ως απόβλητο νοείται κάθε ουσία ή αντικείμενο, το οποίο ο κάτοχός του απορρίπτει ή προτίθεται ή υποχρεούται να απορρίψει<sup>4</sup>.

Αν και ο φαινομενικά απλός αυτός ορισμός της έννοιας «απόβλητο» είχε ήδη διατυπωθεί στην Οδηγία 75/442/ΕΟΚ, η διάπλαση του περιεχομένου του, όπως αυτό γίνεται σήμερα αντιληπτό<sup>5</sup>, είναι το αποτέλεσμα της μακράς όσο και επίπονης νομολογιακής του επεξεργασίας<sup>6</sup>. Και αυτό γιατί οι δημόσιες αρχές τείνουν να χαρακτηρίζουν ως απόβλητο κάθε πράγμα που απορρίπτεται, υπό το φως μιας ευρείας τεολογικής ερμηνείας της ευρωπαϊκής Οδηγίας Πλαίσιο για τα απόβλητα, βασικός σκοπός της οποίας είναι η προστασία του περιβάλλοντος και της ανθρώπινης υγείας,

<sup>4</sup> Βλ. το άρθρο 3 ν. 4819/2021 (Α129) και το άρθρο 11 ν. 4042/2012 (Α24), που αφορούν τη μεταφορά ευρωπαϊκής νομοθεσίας και συγκεκριμένα: Α) των υπ' αριθμ. 2018/851 και 2018/852 Οδηγιών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 30.05.2018 και Β) της υπ' αριθμ. 2008/98 Οδηγίας Πλαίσιο για τα Απόβλητα.

<sup>5</sup> Δεδομένων των εξελίξεων, ειδικά στον τομέα της τεχνολογικής έρευνας και της καινοτομίας, που καθιστούν εφικτή τη μετατροπή ολοένα και περισσότερων υλικών από απόβλητα σε πρώτη ύλη για νέα προϊόντα, και άρα σε αντικείμενα με οικονομική αξία, το περιεχόμενο του ορισμού αυτού δεν αποκλείεται μελλοντικά να προσδιοριστεί εκ νέου ή και νέες έννοιες να διαπλαστούν, όπως συνέβη στην περίπτωση της έννοιας «υποπροϊόν», που αναδύθηκε μέσω της νομολογίας του Δικαστηρίου της ΕΕ, για να καλύψει ανάγκες που δεν τις είχε εξ αρχής διαγνώσει ο νομοθέτης και ανέκυψαν κατά την εφαρμογή της νομοθεσίας για τα απόβλητα. Βλ. για τον ορισμό της έννοιας «υποπροϊόν» το άρθρο 5 ν. 4819/2021.

<sup>6</sup> Βλ. Π. Γαλάνη, *Ευρωπαϊκό δίκαιο του περιβάλλοντος: Η ωρίμανση μιας αυτόνομης περιβαλλοντικής δικαιοταξίας*, 2023, σελ. 300-304.

ενώ οι παραγωγοί των ουσιών και των αντικειμένων που απορρίπτονται επιδιώκουν την όσο το δυνατόν στενή ερμηνεία του όρου «απόβλητο», έτσι ώστε να ελαχιστοποιείται η ευθύνη που αυτοί υπέχουν για τη διαχείριση των αποβλήτων τους αλλά και το οικονομικό κόστος που η διαχείριση αυτή συνεπάγεται.

Τα απόβλητα διαιρούνται σε τρεις μεγάλες κατηγορίες, στερεά, υγρά, αέρια. Ως προς τα στερεά διακρίνουμε περαιτέρω τα αστικά, τα βιομηχανικά και άλλης προέλευσης στερεά απόβλητα. Τα αστικά απόβλητα διαιρούνται ακόμα σε επικίνδυνα και μη επικίνδυνα απόβλητα.

Ειδικότερα, τα Αστικά Στερεά Απόβλητα (ΑΣΑ) ή απορρίμματα που απασχολούν την παρούσα μελέτη είναι: α) τα ανάμεικτα απόβλητα και τα απόβλητα που συλλέγονται από τα νοικοκυριά, μεταξύ άλλων χαρτί και χαρτόνι, γυαλί, μέταλλα, πλαστικά, βιολογικά απόβλητα, ξύλο, προϊόντα κλωστοϋφαντουργίας, απόβλητα συσκευασίας, απόβλητα ηλεκτρικού και ηλεκτρονικού εξοπλισμού, απόβλητα ηλεκτρικών σπληνών και συσσωρευτών και ογκώδη απόβλητα, συμπεριλαμβανομένων στρωμάτων και επίπλων, β) τα ανάμεικτα απόβλητα και τα απόβλητα που συλλέγονται χωριστά από άλλες πηγές, όταν είναι παρόμοια ως προς τη φύση και τη σύνθεση με τα οικιακά απόβλητα<sup>7</sup> και γ) ως χωριστή κατηγορία τα «βιολογικά απόβλητα»<sup>8</sup>.

Ακολουθώντας, η διαχείριση αποβλήτων περιλαμβάνει τη συλλογή, τη μεταφορά, την ανάκτηση, συμπεριλαμβανομένης της διαλογής, καθώς και τη διάθεση των αποβλήτων. Η διαχείριση αποβλήτων περιλαμβάνει ακόμα την εποπτεία των ανωτέρω εργασιών και τη μετέπειτα φροντίδα των χώρων διάθεσης, καθώς και τις ενέργειες στις οποίες προβαίνουν οι έμποροι ή οι μεσίτες, χωρίς άλλη επεξεργασία. Παραδοσιακά, η διαχείριση των απορριμμάτων σήμαινε ουσιαστικά την απόρριψή τους στο περιβάλλον. Σήμαινε την ανεξέλεγκτη πολλές φορές διάθεση σε μη αδειοδοτημένους χώρους διάθεσης, τις χωματερές. Στον αντίποδα αυτής της τακτικής βρίσκεται η επονομαζόμενη εναλλακτική διαχείριση των απορριμμάτων που προφανώς είναι πιο φιλική προς το περιβάλλον, συμβάλλοντας στην αποτροπή της περιβαλλοντικής υποβάθμισης και στην επίτευξη των λοιπών περιβαλλοντικών στόχων.

Στην εναλλακτική διαχείριση περιλαμβάνονται οι εργασίες συλλογής<sup>9</sup>, οι εργασίες μεταφοράς, μεταφόρτωσης, αποθήκευσης, προετοιμασίας για επαναχρησιμοποίηση και οι διαδικασίες ανακύκλωσης ή κάθε άλλο είδος ανάκτησης των χρησιμοποιημένων συσκευασιών πολλαπλής χρήσης, δηλαδή των συσκευασιών και προϊόντων για τα οποία έχει θεσπιστεί η αυξημένη ευθύνη του παραγωγού.

Καθένα από τα δυο ανωτέρω πρότυπα διαχείρισης αποβλήτων συνδέονται αντίστοιχα με δυο διαφορετικά μοντέλα οργάνωσης της οικονομίας, το γραμμικό και το κυκλικό μοντέλο οργάνωσης.

Σύμφωνα με το γραμμικό πρότυπο η οικονομική ανάπτυξη βασίζεται στην εξόρυξη πρώτων υλών, στη χρήση αυτών για την παραγωγή προϊόντων και την κατανάλωσή τους και, τέλος, στην

<sup>7</sup> Δεν περιλαμβάνονται όμως απόβλητα από τη γεωργική παραγωγή, τη δασοκομία, την αλιεία, τις αποχετεύσεις και την ιλύ επεξεργασίας λημάτων, τα οχήματα στο τέλος του κύκλου ζωής τους και τα απόβλητα από τις κατεδαφίσεις και τις οικοδομικές εργασίες, τα βιομηχανικά απόβλητα έλαια κ.λπ.

<sup>8</sup> Βλ. για τον ορισμό άρθρο 3 παρ. 4 ν. 4819/2021 (Α129).

<sup>9</sup> Μεταξύ δε αυτών καταλέγονται και τα συστήματα επιστροφής εγγύησης για ορισμένες συσκευασίες ποτών και αναψυκτικών.

απόρριψη στο περιβάλλον ή στην υπόγεια ταφή. Αντιθέτως, το σχήμα της κυκλικής οικονομίας βασίζεται στην επαναχρησιμοποίηση, στην επισκευή, στην ανακαίνιση και στην ανακύκλωση. Όσον δε αφορά τον τομέα της ενέργειας, το σχήμα της κυκλικής οικονομίας συνδέεται με τη μεγιστοποίηση της χρήσης των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας, αντί τη συνεχή εξόρυξη πετρελαίου και την απόρριψη των υπολειμμάτων της παραγωγής στο περιβάλλον.

Ως «κυκλική οικονομία» ορίζεται<sup>10</sup> ένα μοντέλο οργάνωσης της αγοράς που συνίσταται σε ένα βιομηχανικό σύστημα το οποίο είναι εκ προθέσεως και εκ του σχεδιασμού του αποκαταστατικό και αναγεννητικό. Αντικαθιστά την έννοια του «τέλους του κύκλου ζωής» με την αποκατάσταση, κινείται προς τη χρήση ανανεώσιμων πηγών ενέργειας, εξαλείφει τη χρήση τοξικών χημικών ουσιών, οι οποίες μειώνουν τη δυνατότητα επαναχρησιμοποίησης, ενώ στοχεύει στην εξάλειψη των αποβλήτων μέσω βέλτιστου σχεδιασμού, υλικών, προϊόντων, συστημάτων, καθώς και επιχειρηματικών μοντέλων. Η όσο το δυνατόν μεγαλύτερη σε χρονική διάρκεια διατήρηση της οικονομικής αξίας των προϊόντων, η μείωση των αποβλήτων, η ελαχιστοποίηση της χρήσης των φυσικών πόρων και η διατήρηση σε χαμηλά επίπεδα του παραγόμενου CO<sub>2</sub> αποτελεί βασική στόχευση του εν λόγω προτύπου οικονομικής ανάπτυξης.

### III. ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΤΩΝ ΑΣΤΙΚΩΝ ΣΤΕΡΕΩΝ ΑΠΟΒΛΗΤΩΝ

Σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης, παράγονται κάθε χρόνο 2,1 δισεκατομμύρια τόνοι απορριμμάτων, δηλαδή 46% μεγαλύτερος όγκος απορριμμάτων από ότι το έτος βάσης, το έτος 1995. Το ενθαρρυντικό είναι όμως ότι, αν και ο όγκος των παραγόμενων αποβλήτων αυξήθηκε, τα τελευταία 25 έτη, έχει αυξηθεί και το ποσοστό των παραγόμενων αποβλήτων που ανακυκλώνεται ή που υπόκειται σε διαφορετική επεξεργασία από τη διάθεση σε χώρους υγειονομικής ταφής απορριμμάτων<sup>11,12</sup>. Τα θετικά αυτά βήματα προς την εναλλακτική διαχείριση των αστικών απορριμμάτων και την υιοθέτηση των προτύπων της κυκλικής οικονομίας συνιστούν απόρροια των πρωτοβουλιών της Ένωσης σε πολιτικό επίπεδο<sup>13</sup>, κυρίως όμως της πύκνωσης του πλέγματος των νομοθετικών ρυθμίσεων για την περιβαλλοντική προστασία μετά το 2010.

Το πρωτογενές δίκαιο της ΕΕ<sup>14</sup>, κατοχυρώνει μεν έμμεσα τη φιλικότερη προς το περιβάλλον διαχείριση των αστικών αποβλήτων, το δευτερογενές δίκαιο περιλαμβάνει όμως αναλυτικές ρυθμίσεις σχετικά με το γενικό πλαίσιο διαχείρισης των αποβλήτων αλλά και με τα ειδικότερα θέματα διαχείρισης επιμέρους ροών αποβλήτων<sup>15</sup>.

<sup>10</sup> Δεν υπάρχει ένας παγιωμένος ορισμός. Βλ. τον γενικά αποδεκτό ορισμό του ιδρύματος «Ellen McArthur», στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 08.10.2024).

<sup>11</sup> Βλ. [link](#) (τελευταία πρόσβαση 08.10.2024)-[link](#) (τελευταία πρόσβαση 08.10.2024).

<sup>12</sup> Βλ. [link](#) (τελευταία πρόσβαση 08.10.2024).

<sup>13</sup> Βλ. ενδεικτικά το 6ο και το 7ο Πρόγραμμα Δράσης για το Περιβάλλον με τίτλο «Ευημερία εντός των ορίων του πλανήτη μας», το έγγραφο με τίτλο «Εμβληματική Πρωτοβουλία για μια Ευρώπη που χρησιμοποιεί αποτελεσματικά τους πόρους» και τον Χάρτη Πορείας για μια αποδοτική, από πλευράς πόρων, Ευρώπη.

<sup>14</sup> Βλ. άρθρα 3 παρ. 3, 114 και 191-193 ΣΛΕΕ.

<sup>15</sup> Οδηγίες: 2008/98/ΕΚ Οδηγία Πλαίσιο για τα Απόβλητα· 2018/851/ΕΕ της 30ής Μαΐου 2018 για την τροποποίηση της ανωτέρω Οδηγίας για τα απόβλητα· 2018/852/ΕΕ της 30ής Μαΐου 2018, για τροποποίηση της Οδηγίας 94/62/ΕΚ για τις συσκευασίες και τα απορρίμματα συσκευασίας· 2018/850/ΕΕ της 30ής Μαΐου 2018, για την τροποποίηση

Το ισχύον θεσμικό πλαίσιο για την προώθηση της κυκλικής οικονομίας, την αποσαφήνιση των επιμέρους στόχων και των δράσεων που θα πρέπει να ληφθούν για την επίτευξη των στόχων αυτών συμπληρώνουν: α) η Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία<sup>16</sup>, β) το 8ο Πρόγραμμα Δράσης για το περιβάλλον, που εγκρίθηκε από το Κοινοβούλιο στις 10.03.2022 με ισχύ μέχρι το 2030 και βασικό στόχο την εναρμόνιση των πολιτικών της ΕΕ με την Πράσινη Συμφωνία<sup>17</sup>, γ) το νέο σχέδιο δράσης για την κυκλική οικονομία στο πλαίσιο της Πράσινης Συμφωνίας (Green Deal)<sup>18</sup> και, τέλος, δ) η Ευρωπαϊκή Στρατηγική για τις πλαστικές ύλες σε μια κυκλική οικονομία με στόχους, την ανακύκλωση των πλαστικών και αντιμετώπιση του προβλήματος των μικροπλαστικών που απελευθερώνονται ακούσια στο περιβάλλον (Ιανουάριος 2018)<sup>19</sup>.

Σε εθνικό επίπεδο, οι στόχοι της πρόληψης της δημιουργίας αλλά και της εναλλακτικής διαχείρισης των αποβλήτων, καθώς και γενικότερα της κυκλικής οικονομίας, προωθούνται με το Εθνικό Σχέδιο Διαχείρισης Αποβλήτων (ΕΣΔΑ)<sup>20</sup>, το Εθνικό Πρόγραμμα Πρόληψης Δημιουργίας Αποβλήτων<sup>21</sup>, την Εθνική Στρατηγική για την Κυκλική Οικονομία (Δεκέμβριος 2018) που αναθεωρήθηκε τον Νοέμβριο του 2021 και το εγκεκριμένο την 29.04.2022 Εθνικό Σχέδιο Δράσης (ΕΣΔΚΟ)<sup>22</sup>.

Περαιτέρω, οι ως άνω στόχοι συγκεκριμενοποιούνται και μετουσιώνονται σε ειδικότερα κανονιστικά, ρυθμιστικά και διοικητικά μέτρα μέσω των νομοθετικών διατάξεων των ν. 4819/2021 (ΦΕΚ Α129) και ν. 4736/2021 (ΦΕΚ Α200). Σύμφωνα με τον ν. 4819/2021, η ιεράρχηση των ενεργειών για τα απόβλητα ακολουθεί τα εξής στάδια: πρόληψη, επαναχρησιμοποίηση, ανακύκλωση, άλλου είδους ανάκτηση όπως ενέργεια και, τέλος, διάθεση. Επίσης, τυγχάνουν εφαρμογής οι γενικές αρχές της προστασίας του περιβάλλοντος, της προφύλαξης και της αειφορίας, του τεχνικώς εφικτού και της οικονομικής βιωσιμότητας, της προστασίας των πόρων, καθώς και ο συνολικός αντίκτυπος

---

της Οδηγίας 1999/31/ΕΚ περί υγειονομικής ταφής των αποβλήτων· 2018/849/ΕΕ της 30ής Μαΐου 2018 για την τροποποίηση των Οδηγιών 2000/53/ΕΚ για τα οχήματα στο τέλος του κύκλου ζωής τους· 2006/66/ΕΚ σχετικά με τις ηλεκτρικές στήλες και τους συσσωρευτές και τα απόβλητα ηλεκτρικών σπληών και συσσωρευτών και 2012/19/ΕΕ σχετικά με τα απόβλητα ηλεκτρικού και ηλεκτρονικού εξοπλισμού και 2019/904/ΕΕ σχετικά με τη μείωση των επιπτώσεων ορισμένων πλαστικών προϊόντων στο περιβάλλον και λοιπές διατάξεις.

<sup>16</sup> Η Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία είναι η στρατηγική της ΕΕ για την επίτευξη του στόχου της κλιματικής ουδετερότητας μέχρι και το 2050, στον οποίο δεσμεύτηκαν τα κράτη μέλη της ΕΕ στη διεθνή διάσκεψη στο Παρίσι το 2015. Σε αυτή τη δέσμη πολιτικών εντάσσεται π.χ. η στρατηγική για την κλιματική ουδετερότητα 2021, ο Κανονισμός περί της σύστασης ταμείου δίκαιης μετάβασης με κεφάλαιο 17,5 δισεκατομμύρια κ.λπ.

<sup>17</sup> Αυτό θέτει το όραμα για το 2050, καθώς και τους πρωταρχικούς στόχους μέχρι και το 2030. Βασιζόμενο στην Πράσινη Συμφωνία, αποσκοπεί στην επιτάχυνση της πράσινης μετάβασης.

<sup>18</sup> Η ανακοίνωση του πρώτου σχεδίου δράσης για την κυκλική οικονομία δημοσιεύτηκε από την Επιτροπή το 2015 (COM (2015) 614). Τον Μάρτιο του 2020, ενόψει και της Πράσινης Συμφωνίας, η Επιτροπή παρουσίασε το νέο σχέδιο δράσης για την κυκλική οικονομία με περισσότερα από 30 σημεία. Αυτό αφορά διάφορα ρεύματα αποβλήτων από ηλεκτρικές και ηλεκτρονικές συσκευές μέχρι κλωστοϋφαντουργικά προϊόντα. Αφορά μέτρα ενδυνάμωσης του καταναλωτή και των αγοραστών του δημοσίου τομέα.

<sup>19</sup> Αυτή η τομεακή στρατηγική λειτουργεί σε συνδυασμό με άλλες επιμέρους στρατηγικές, όπως αυτή για τη μείωση των αερίων του θερμοκηπίου, για την ανακύκλωση των κλωστοϋφαντουργικών προϊόντων. Βλ. για μια συνολική ανάπτυξη του ευρωπαϊκού νομοθετικού πλαισίου για τα απόβλητα, Π. Γαλάνη, *Ευρωπαϊκό δίκαιο του περιβάλλοντος*, ό.π., σελ. 285-300.

<sup>20</sup> ΦΕΚ Α185/2020, υπ' αριθμ. 39 31.08.2020 Πράξη του Υπουργικού Συμβουλίου, αναθεωρημένο με την υπ' αριθμ. ΠΥΣ 5/2023 (ΦΕΚ Α94).

<sup>21</sup> ΦΕΚ Α83/03.05.2022 υπ' αριθμ. 11/2022 Πράξη του Υπουργικού Συμβουλίου.

<sup>22</sup> ΦΕΚ Α84/2022.



στο περιβάλλον, την ανθρώπινη υγεία, την οικονομία και την κοινωνία. Ως προς την τελική διάθεση των αποβλήτων, αυτή διέπεται από τις αρχές της αυτάρκειας και της εγγύτητας<sup>23</sup>.

Η καινοτομία του ν. 4819/2021 εντοπίζεται στη θέσπιση ολοκληρωμένου συστήματος αυξημένης ευθύνης του παραγωγού των προϊόντων<sup>24</sup>, καθώς και του παραγωγού των υλικών συσκευασίας<sup>25</sup>, σύμφωνα με τις αρχές του 1ου ευρωπαϊκού πλαισίου δράσης για την ανακύκλωση.

Ειδικότερα, ο νόμος ορίζει ότι προκειμένου να ενισχυθούν η επαναχρησιμοποίηση και η πρόληψη της δημιουργίας αποβλήτων, η ανακύκλωση και οι άλλες μορφές ανάκτησης αποβλήτων, μπορούν να λαμβάνονται μέτρα για να εξασφαλισθεί ότι τα φυσικά ή νομικά πρόσωπα, τα οποία κατ' επάγγελμα παράγουν, αναπτύσσουν, παρασκευάζουν, μεταποιούν, επεξεργάζονται, πωλούν ή εισάγουν προϊόντα, φέρουν διευρυμένη ευθύνη παραγωγού.

Μεταξύ των βασικότερων μέτρων, προς τον ανωτέρω σκοπό, καταλέγονται τα προγράμματα διευρυμένης ευθύνης του παραγωγού. Αυτά περιλαμβάνουν κίνητρα για κατόχους αποβλήτων που προσανατολίζονται στην εναλλακτική διαχείριση, ιδίως οικονομικά και κανονιστικά, και σχεδιάζονται κατά τρόπον ώστε να αποφεύγονται τα εμπόδια στο εμπόριο ή στρεβλώσεις του ανταγωνισμού. Διασφαλίζουν, επίσης, τα δικαιώματα βιομηχανικού και εμπορικού απορρήτου, καθώς και την ίση μεταχείριση των παραγωγών προϊόντων, ανεξάρτητα από την προέλευση ή το μέγεθός τους, χωρίς να προκαλούν δυσανάλογη διοικητική επιβάρυνση στους παραγωγούς, συμπεριλαμβανομένων των μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων που παράγουν μικρές ποσότητες προϊόντων.

Οι ίδιοι οι παραγωγοί προϊόντων και οι παραγωγοί υλικών συσκευασίας<sup>26</sup> υποχρεούνται να σχεδιάζουν, να οργανώνουν και να λειτουργούν Συστήματα Εναλλακτικής Διαχείρισης (ΣΕΔ) σε συλλογικό ή ατομικό επίπεδο για τα συσκευασμένα προϊόντα και τις συσκευασίες. Ειδικότερα, οι φορείς ΣΕΔ ιδρύονται ανά κατηγορία αποβλήτου, π.χ. συσκευασίες πλαστικού, χαρτιού, μετάλλου κ.λπ. Σε αυτούς μπορούν, μεταξύ άλλων, να συμμετέχουν και Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) και η Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδος (ΚΕΔΕ). Σκοπός των φορέων αυτών είναι ο σχεδιασμός και η λειτουργία των συστημάτων εναλλακτικής διαχείρισης, πλην των πράξεων διαχείρισης ή αδειοδότησης τέτοιων δραστηριοτήτων. Εποπτεύονται από τον Εθνικό Οργανισμό Ανακύκλωσης (ΕΟΑΝ) και μπορούν να οργανώνονται υπό οποιαδήποτε εταιρική μορφή.

Ο εκάστοτε υπόχρεος παραγωγός οφείλει να καταβάλλει στον φορέα ΣΕΔ ορισμένη χρηματική εισφορά για την κάλυψη του κόστους της εναλλακτικής διαχείρισης<sup>27</sup>. Οι υπόχρεοι συμμετοχής σε ΣΕΔ αποβλήτων συσκευασίας θέτουν επίσης υποχρεωτικά<sup>28</sup> διακριτή σήμανση επί των συσκευασιών, η οποία

<sup>23</sup> Άρθρο 42 ν. 4819/2021.

<sup>24</sup> Οι βάσεις του θεσμού της αυξημένης ευθύνης του παραγωγού έχουν ωστόσο τεθεί ήδη από παλαιότερα. Βλ. σκ. 27 του προοίμιου της Οδηγίας 2008/98/ΕΚ και Απόφαση 1386/2013/ΕΕ, Παράρτημα, άρθ. 36, 39, 40, 43 και άρθ. 25 ν. 4042/2012. Βλ. ακόμα το ισχύον άρθ. 8 επ. ν. 4819/2021.

<sup>25</sup> Άρθρα 84 επ. ν. 4819/2021. Ο νόμος αυτός δεν αποτελεί το πρώτο συστηματικό νομοθέτημα για την εναλλακτική διαχείριση των αποβλήτων. Βλ. για το παλαιότερο καθεστώς ν. 4042/2012 (ΦΕΚ Α24) και 4685/2020 (ΦΕΚ Α92), άρθ. 83-95.

<sup>26</sup> Βλ. για τον ορισμό της έννοιας «συσκευασία» το άρθρο 77 ν. 4819/2021.

<sup>27</sup> Βλ. άρθρο 11 παρ. 1 ν. 4819/2021 ως προς τα συσκευασμένα προϊόντα και άρθρο 84 παρ. 3 του ίδιου νόμου, ως προς τις συσκευασίες.

<sup>28</sup> Άρθρο 90 ν. 4819/2021 και ΦΕΚ Β3883.

υποδεικνύει στον καταναλωτή ότι ο συγκεκριμένος παραγωγός συμμετέχει σε ΣΕΔ και όχι ότι αυτή ακριβώς η συσκευασία είτε ανακυκλώνεται, είτε αυτή συμμετέχει σε σύστημα επιστροφής εγγύησης.

Ο νόμος θεσπίζει, τέλος, την υποχρέωση των παραγωγών συσκευασίας ποτών από μέταλλο και πλαστικό για την οργάνωση και λειτουργία συλλογικών συστημάτων εναλλακτικής διαχείρισης πανελλαδικής εμβέλειας<sup>29</sup>, ώστε να εφαρμοστεί σύστημα επιστροφής εγγύησης για τα εν λόγω απόβλητα συσκευασιών και να επιτευχθούν οι ποσοτικοί στόχοι της ανάκτησης και της ανακύκλωσης που θέτει ο ίδιος νόμος<sup>30</sup>. Προβλέπονται δε και ειδικότερα μέτρα για την αντιμετώπιση της ρύπανσης από τις πλαστικές συσκευασίες και τις πλαστικές σακούλες μεταφοράς. Το νομοθετικό πλαίσιο ολοκληρώνεται με τις διατάξεις του ν. 4736/2020, σχετικά με τη ρύπανση από πλαστικά προϊόντα μιας χρήσης, τα προϊόντα που κατασκευάζονται από οξοδιασπώμενη πλαστική ύλη και τα αλιευτικά εργαλεία που περιέχουν πλαστικές ύλες<sup>31</sup>.

Παρά την πλούσια νομοθεσία, τόσο στο επίπεδο της ΕΕ όσο και σε εθνικό επίπεδο, η ελληνική πραγματικότητα απέχει ακόμα πολύ από την επίτευξη των στόχων της ΕΕ για τη μείωση του όγκου των παραγόμενων αποβλήτων και την ανακύκλωση. Αρκεί να αναφερθεί ότι, μόλις το 2020, έκλεισαν 5 από τις παράνομες χωματερές για τις οποίες η χώρα πλήρωνε ως πρόστιμο στην ΕΕ 200.000 € το εξάμηνο<sup>32</sup>, ενώ ακόμα και σήμερα υπάρχουν επτά νησιωτικοί δήμοι που θάβουν τα απορρίμματά τους σε παράνομες χωματερές. Ωστόσο, υπάρχει ακόμα το περιθώριο για την αναστροφή της κατάστασης αυτής, αρκεί οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης να ανταποκριθούν επαρκώς στον κεντρικό ρόλο που κατέχουν στη διαχείριση των αστικών αποβλήτων.

#### IV. Ο ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΝΑΛΛΑΚΤΙΚΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΩΝ ΑΣΤΙΚΩΝ ΑΠΟΒΛΗΤΩΝ

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση Α' βαθμού κατέχει διαχρονικά το κύριο μερίδιο αρμοδιότητας για την καθαριότητα των κοινοχρήστων χώρων, για την αποκομιδή και τη διαχείριση των απορριμμάτων, καθώς και για την επεξεργασία αστικών λημμάτων σε μονάδες βιολογικού καθαρισμού που αυτή λειτουργεί, ενώ με την αναθεωρητική παρέμβαση του ν. 3852/2010 (Α87) οι αρμοδιότητες αυτές εκσυγχρονίζονται και εμπλουτίζονται με νεότερες, οι οποίες μάλιστα όπως φαίνεται εναρμονίζονται με τις εξελίξεις σε επίπεδο ευρωπαϊκής νομοθεσίας. Ταυτόχρονα, η Τ.Α. Β' Βαθμού είναι αρμόδια κυρίως για θέματα σχεδιασμού της διαχείρισης των αποβλήτων και αδειοδότησης ορισμένων δραστηριοτήτων διαχείρισης αποβλήτων<sup>33</sup>.

Οι δήμοι έχουν ειδικότερα την αποκλειστική αρμοδιότητα<sup>34</sup> για τη διαχείριση των αστικών στε-

<sup>29</sup> Ο χρόνος έναρξης υποχρεωτικής λειτουργίας των συστημάτων επιστροφής εγγύησης μετατέθηκε για την 01.12.2025 αντί την 01.09.2023, ενώ πριν τη νομοθετική αλλαγή η υποχρέωση αυτή ίσχυε και για τις γυάλινες φιάλες. Βλ. άρθρο 14 ν. 5151/2024 (ΦΕΚ Α173).

<sup>30</sup> Άρθρο 82 ν. 4819/2021.

<sup>31</sup> Μέρος Πρώτο άρθρο 1-19. Μ. Τζατζάκη, *Το νέο νομικό πλαίσιο για τη διαχείριση των στερεών αποβλήτων στην Ελλάδα - Θεσμικές παρεμβάσεις για τη συνεκτική αντιμετώπιση των ζητημάτων*, ΠερΔικ 3/2020, σελ. 407-418.

<sup>32</sup> Οι περισσότερες εκ των οποίων λειτουργούσαν σε νησιωτικούς δήμους, βλ. [link \(τελευταία πρόσβαση 08.10.2024\)](#).

<sup>33</sup> Ν. 3463/2006 (ΚΔΚ) άρθρο 75 και ν. 3852/2010 «Πρόγραμμα Καλλικράτης» άρθρα 94 και 186.

<sup>34</sup> Ανεξάρτητα αν την ασκούν μέσω δημοτικών υπηρεσιών, Φορέων Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων ή συνεργασίας με τον ιδιωτικό τομέα.

ρεών αποβλήτων, τη συλλογή, την προσωρινή αποθήκευση, τη μεταφόρτωση και τη μεταφορά στους χώρους επεξεργασίας, καθώς και για την ίδια την επεξεργασία αυτών. Οι δήμοι είναι ακόμα αρμόδιοι για την ανακύκλωση ή και για τη με οποιονδήποτε άλλο τρόπο αξιοποίηση των ΑΣΑ και, τέλος, τη διάθεσή τους. Στις αρμοδιότητες επεξεργασίας των ΑΣΑ περιλαμβάνεται και η αρμοδιότητα για τη δημιουργία μονάδων επεξεργασίας και αξιοποίησης βιολογικών αποβλήτων, σε τοπική κλίμακα (π.χ. μονάδων κομποστοποίησης). Η αποκατάσταση υφιστάμενων χώρων ανεξέλεγκτης διάθεσης αποβλήτων (ΧΑΔΑ) συνιστά τέλος αποκλειστική υποχρέωση των δήμων.

Η υλοποίηση ενός ολοκληρωμένου και αποτελεσματικού συστήματος διαχείρισης αποβλήτων προϋποθέτει τον προηγούμενο σχεδιασμό του συστήματος αυτού. Ο σχεδιασμός της διαχείρισης των αστικών αποβλήτων σε τοπικό επίπεδο συνιστά αρμοδιότητα των δήμων, ενώ ο σχεδιασμός σε περιφερειακό επίπεδο αρμοδιότητα των περιφερειών<sup>35</sup>.

Οι αρμοδιότητες περί τον τοπικό σχεδιασμό της διαχείρισης των αποβλήτων είναι θεμελιώδους σημασίας, καθώς από την ύπαρξη επικαιροποιημένων τοπικών σχεδίων εξαρτάται η δυνατότητα χρηματοδότησης, μέσω κοινοτικών πόρων, των έργων του τομέα της διαχείρισης των αποβλήτων, κατόπιν της υποβολής προτάσεων από τους δήμους. Τα σχέδια αυτά έχουν πενταετή διάρκεια και επικαιροποιούνται κάθε χρόνο. Εγκρίνονται από την επιτροπή ποιότητας ζωής των δήμων μετά από γνώμη του κατά τόπο αρμόδιου Φορέα Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων (ΦΟΔΣΑ). Στην εκπόνησή τους έχουν τη δυνατότητα να συμμετέχουν τόσο δημόσιες αρχές, όσο και πολίτες. Όλοι έχουν δε πρόσβαση σε αυτά, σύμφωνα με τον ν. 3422/2005. Για την υλοποίηση των στόχων του τοπικού σχεδίου, καταρτίζεται από τους δήμους κανονισμός καθαριότητας.

Όσον αφορά δε την προώθηση της εναλλακτικής διαχείρισης των ΑΣΑ, οι ΟΤΑ Α' Βαθμού υποχρεούνται στην οργάνωση χωριστής συλλογής των αποβλήτων συσκευασίας σε διακριτά ρεύματα σε δημοτικούς αθλητικούς χώρους, παιδικές χαρές, παιδικούς σταθμούς και άλλους δημόσιους χώρους συνάθροισης κοινού, στην εξασφάλιση διαθέσιμου δικτύου χωριστής συλλογής των επιμέρους ρευμάτων αποβλήτων συσκευασίας, σε όλη την πόλη, σύμφωνα με τους όρους εναλλακτικής διαχείρισης συσκευασιών<sup>36</sup>, στη δημιουργία κέντρων δημιουργικής επαναχρησιμοποίησης υλικών υποχρεωτικά για ΟΤΑ με πληθυσμό άνω των 20.000 κατοίκων<sup>37</sup> και στη χωριστή συλλογή του χαρτιού, από 01.01.2022, για την ανακύκλωση, εντός των κτιρίων στα οποία στεγάζονται οι υπηρεσίες των ΟΤΑ ή για τα οποία έχουν την ευθύνη λειτουργίας τους. Οι δήμοι απαγορεύεται, τέλος, να αποδέχονται στους ΧΥΤΑ που διαχειρίζονται απόβλητα ελαττωματικών κλωστοϋφαντουργικών προϊόντων, ηλεκτρικού και ηλεκτρονικού εξοπλισμού, προϊόντων καθημερινής υγιεινής, υποδημάτων και βιβλίων, τα οποία δεν είναι κατάλληλα προς πώληση, εάν πρώτα δεν παραλάβουν υπεύθυνη δήλωση περί εξάντλησης της ιεράρχησης των αποβλήτων.

Από το 2023, οι δήμοι είναι υπεύθυνοι για την οργάνωση συστήματος χωριστής συλλογής και μεταφοράς βιολογικών αποβλήτων. Η εκπλήρωση της υποχρέωσής τους αυτής αποτελεί μάλιστα τη βασική προϋπόθεση ώστε και οι υπόλοιποι φορείς που υποχρεούνται σε χωριστή διαχείριση

<sup>35</sup> Άρθρα 54-56 ν. 4819/2021.

<sup>36</sup> Το κόστος της εναλλακτικής διαχείρισής τους βαρύνει τα οικεία Συστήματα Εναλλακτικής Διαχείρισης.

<sup>37</sup> Άρθρο 18 ν. 4819/2021.

των βιολογικών τους αποβλήτων να ανταποκριθούν στις σχετικές τους υποχρεώσεις. Ειδικότερα, τα καταστήματα μαζικής εστίασης υποχρεούνται να διαθέτουν κάδους χωριστής συλλογής βιολογικών αποβλήτων εντός της επιχείρησης και οι επιχειρήσεις με αντικείμενο δραστηριότητας τη μεταποίηση τροφίμων, οι λαχαναγορές, τα supermarket, τα ξενοδοχεία άνω των 100 κλινών υποχρεούνται στη χωριστή συλλογή και μεταφορά των βιοαποβλήτων τους<sup>38</sup>. Επιπλέον, οι σχολικές μονάδες, πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, δημόσιες και ιδιωτικές, έχουν την υποχρέωση της χωριστής συλλογής βιολογικών αποβλήτων και χαρτιού, σύμφωνα με το τοπικό Σχέδιο Διαχείρισης Αποβλήτων<sup>39</sup>. Επομένως, εάν οι αρμόδιοι ΟΤΑ δεν οργανώσουν το δίκτυο συλλογής και μεταφοράς των βιολογικών αποβλήτων της περιφέρειάς τους, είναι προφανές ότι ούτε και οι ως άνω φορείς θα κατορθώσουν να εκπληρώσουν τις υποχρεώσεις τους.

Ως στοχευμένο μέτρο αντιμετώπισης της πλαστικής ρύπανσης, οι φορείς της γενικής κυβέρνησης, στους οποίους ανήκουν και οι ΟΤΑ, έχουν υποχρέωση προμήθειας τέτοιων σακουλών μεταφοράς με μειωμένη περιεκτικότητα σε πλαστική ύλη από το 2023<sup>40</sup>. Επίσης, προς αποφυγή κατανάλωσης εμφιαλωμένου νερού και άρα δημιουργίας αποβλήτων από πλαστικές φιάλες νερού, οι δήμοι υποχρεούνται να κατασκευάσουν δημόσιες βρύσες για πρόσβαση του κοινού σε πόσιμο νερό, σε αθλητικούς χώρους και παιδικές χαρές, ώστε όποιος επιθυμεί να γεμίζει το προσωπικό του επαναχρησιμοποιούμενο σκεύος<sup>41</sup>.

Οι ΟΤΑ έχουν την εξουσία βεβαίωσης και επιβολής προστίμων σε φυσικά ή νομικά πρόσωπα που παραβιάζουν τις διατάξεις του κανονισμού καθαριότητας αλλά και τις λοιπές διατάξεις για την ορθή διαχείριση των αποβλήτων για την αποφυγή της κάθε είδους ρύπανσης του περιβάλλοντος, τη διασφάλιση της δημόσιας υγείας και τη βελτίωση της ποιότητας ζωής των πολιτών<sup>42</sup>. Οι ίδιοι οι δήμοι υπόκεινται, όμως, με τη σειρά τους, σε χρηματικά πρόστιμα όταν διαπιστωθεί, κατόπιν ελέγχου<sup>43</sup>, ότι παραβιάζουν τις αναφερόμενες στις ανωτέρω παραγράφους υποχρεώσεις τους<sup>44</sup>. Έτσι, στους δήμους που δεν έχουν εφαρμόσει σύστημα χωριστής διαχείρισης βιολογικών αποβλήτων κατά το άρθρο 50 του ν. 4819/2021 επιβάλλεται, ως κύρωση, χρηματικό πρόστιμο ύψους 7,5 € ανά τόνο συλλεγόμενων συμμίκτων αποβλήτων. Ανάλογα πρόστιμα επιβάλλονται στους ΟΤΑ και στην περίπτωση μη εφαρμογής χωριστής διαχείρισης των αποβλήτων υλικών συσκευασίας, σύμφωνα με το άρθρο 91 παρ. 1-2 ν. 4819/2021.

Επιπλέον, εις βάρος δήμων ή ΦΟΔΣΑ που εξακολουθούν να χρησιμοποιούν ΧΑΔΑ, επιβάλλεται χρηματικό πρόστιμο, το ύψος του οποίου προσδιορίζεται με βάση τις διατάξεις του άρθρου 30 του ν. 1650/1986, ανεξάρτητα από την απόδοση λοιπών αστικών, ποινικών ή διοικητικών ευθυνών. Το 40% του εν λόγω προστίμου περιέρχεται στον κωδικό αριθμό 1560989001 με την ονομασία

<sup>38</sup> Άρθρο 50 ν. 4819/2021.

<sup>39</sup> Άρθρο 27 παρ. 1 του ίδιου νόμου.

<sup>40</sup> Άρθρο 85 ν. 4819/2021.

<sup>41</sup> Άρθρο 4 παρ. 10 ν. 4736/2020.

<sup>42</sup> Άρθρα 66 και 91 ν. 4819/2021.

<sup>43</sup> Οι έλεγχοι για τη διαπίστωση της τήρησης των υποχρεώσεων των ΟΤΑ για την εναλλακτική διαχείριση διενεργούνται από τον ΕΟΑΝ (άρθ. 67 παρ. 1 περίπτ. η), θ) και ι) και άρθ. 95-105 ν. 4819/2021).

<sup>44</sup> Άρθρο 66 παρ. 4 και 5 ν. 4819/2021.

«Λοιπά πρόστιμα και χρηματικές ποινές» της αναλυτικής οικονομικής ταξινόμησης εσόδων και εξόδων του κρατικού προϋπολογισμού, ενώ το υπόλοιπο 60% στο Πράσινο Ταμείο.

Πέραν τούτου, τα ποσά που καταλογίζονται στην Ελληνική Δημοκρατία από 01.07.2022 ως χρηματικά πρόστιμα λόγω παραβιάσεων της ευρωπαϊκής νομοθεσίας για τα απόβλητα και την επεξεργασία των αστικών λυμάτων, που απορρέουν από πράξεις ή παραλείψεις των ΟΤΑ ή των νομικών προσώπων των ΟΤΑ, επιβάλλονται ως χρηματικά πρόστιμα στα πρόσωπα αυτά. Τα οφειλόμενα ποσά παρακρατούνται μάλιστα κατά τη διαδικασία κατανομής των κεντρικών αυτοτελών πόρων στους ΟΤΑ. Αν το πρόστιμο που επιβλήθηκε οφείλεται σε υπαιτιότητα ή συνυπαιτιότητα των νομικών προσώπων των ΟΤΑ, είναι δυνατός ο συμψηφισμός οφειλών των ΟΤΑ προς τα πρόσωπα αυτά. Για τον επιμερισμό του προστίμου στους υπαίτιους ΟΤΑ συνεκτιμώνται ο πληθυσμός τους και ο βαθμός συμμόρφωσής τους κατά τον χρόνο καταλογισμού σύμφωνα με τη νομοθεσία. Τα ανωτέρω επιβάλλονται ανεξάρτητα από ποινική, αστική ή διοικητική ευθύνη του φορέα, η οποία προβλέπεται από άλλες διατάξεις<sup>45</sup>.

Σε κάθε περίπτωση, πάντως, είτε οι ΟΤΑ συμμορφώνονται προς τις ως άνω υποχρεώσεις τους είτε όχι, οι ΦΟΔΣΑ αλλά και η ΟΤΑ Α' και Β' Βαθμού ή τα νομικά τους πρόσωπα, που ασκούν αρμοδιότητες των ΦΟΔΣΑ και εξακολουθούν να διαθέτουν απόβλητα σε Χώρους Υγειονομικής Ταφής (ΧΥΤ), υποχρεούνται να καταβάλλουν τέλος ταφής για τις ποσότητες αστικών αποβλήτων που διατίθενται στους χώρους αυτούς, κατά τα ειδικότερα οριζόμενα στο άρθρο 38 του ν. 4819/2021<sup>46</sup>.

Το τέλος ταφής επιβαρύνει τους προϋπολογισμούς των ΟΤΑ ή των ΦΟΔΣΑ, κατά περίπτωση, υπολογίζεται σε 20 € ανά τόνο αποβλήτων και αυξάνεται κλιμακωτά, ώστε μέχρι το 2027 να φτάσει τα 55 € ανά τόνο και να μείνει σταθερό για τα επόμενα έτη. Το τέλος καταβάλλεται ανά εξάμηνο ανάλογα με την πραγματική ποσότητα αστικών αποβλήτων που διατέθηκαν σε ΧΥΤ. Ο νόμος προβλέπει ακόμα μέτρα εξαναγκασμού σε συμμόρφωση των ΦΟΔΣΑ και των ΟΤΑ προς την υποχρέωση καταβολής του τέλους<sup>47</sup> αλλά και περιπτώσεις απαλλαγής από την καταβολή του<sup>48</sup>.

Το ενδιαφέρον είναι ότι το τέλος ταφής αποτελεί έσοδο του ΕΟΑΝ, το οποίο στη συνέχεια, θεωρητικά τουλάχιστον, επιστρέφει στους ΟΤΑ υπό τη μορφή χρηματοδότησης για έργα του τομέα της διαχείρισης αποβλήτων, καθώς και για την κάλυψη ενός τμήματος του κόστους λειτουργίας των υποδομών ανακύκλωσης, των γενικότερων μέτρων περιβαλλοντικής αναβάθμισης, της έρευνας και της ανάπτυξης νέων τεχνολογιών ανακύκλωσης και εναλλακτικής διαχείρισης αποβλήτων (άρθ. 38 παρ. 3 ν. 4819/2021).

<sup>45</sup> Άρθρο 70 ν. 4819/2021. Βλ. ακόμα τις παλαιότερες αντίστοιχες ρυθμίσεις των άρθρων 44 ν. 4042/2012 και 84 ν. 4316/2014.

<sup>46</sup> Νομοθετική ρύθμιση πρόγονο του τέλους ταφής αποτελεί το άρθρο 43 ν. 4042/2012 «Ειδικό τέλος ταφής», όπως αυτό αναθεωρήθηκε και μετονομάστηκε σε «Περιβαλλοντική εισφορά για την ενίσχυση δράσεων κυκλικής οικονομίας», με το άρθρο 55 ν. 4609/2019. Η εφαρμογή της ρύθμισης αυτής αναστάλη επανειλημμένα και τελικά αντικαταστάθηκε από το επονομαζόμενο «τέλος ταφής».

<sup>47</sup> Όλα τα εκτελεστικά και μη μέλη των ΔΣ των ΦΟΔΣΑ, η οικονομική επιτροπή και ο δήμαρχος ορίζονται ως αλληλεγγύως ευθυνόμενα πρόσωπα για την καταβολή του τέλους (άρθ. 38 παρ. 6). Βλ. ακόμα το ήδη καταργηθέν (με τον ν. 5037/2023) άρθρο 69 παρ. 15 ν. 4819/2021, περί χρηματικού προστίμου εκπρόθεσμης καταβολής του τέλους ταφής.

<sup>48</sup> Εξάιρεση για τα νησιά κάτω των 1.000 μόνιμων κατοίκων (άρθ. 38 παρ. 9).

Η κάλυψη του σκέλους των εξόδων των δημοτικών προϋπολογισμών αναφορικά με τις υπηρεσίες διαχείρισης των ΑΣΑ διενεργείται μέσω των τακτικών εσόδων των ΟΤΑ<sup>49</sup>, κυρίως δε μέσω των εσόδων από την είσπραξη των ανταποδοτικών τελών, κύριο χαρακτηριστικό των οποίων είναι η αναλογία του ύψους του τέλους προς το κόστος της παρεχόμενης υπηρεσίας<sup>50</sup> και ο μη φορολογικός τους χαρακτήρας<sup>51</sup>. Απαγορεύεται δηλαδή η διάθεση των εσόδων από τα ανταποδοτικά τέλη καθαριότητας για την αντιμετώπιση άσχετων δαπανών των ΟΤΑ, καθώς σε τέτοια περίπτωση παραβιάζεται η αρχή της ανταποδοτικότητας<sup>52</sup>.

Σύμφωνα με το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο<sup>53</sup>, το ενιαίο ανταποδοτικό τέλος καθαριότητας και φωτισμού υπολογίζεται ανάλογα με το εμβαδόν του κάθε ηλεκτροδοτούμενου χώρου, όπως η επιφάνεια αυτή προκύπτει από τα υπάρχοντα στη ΔΕΗ για την ηλεκτροδότηση του χώρου στοιχεία ή από υποβαλλόμενες υπεύθυνες δηλώσεις. Τα τέλη αυτά βαρύνουν τον υπόχρεο σε πληρωμή του λογαριασμού ηλεκτρικού ρεύματος και συνεισπράττονται με τον λογαριασμό ηλεκτρικού ρεύματος από τη ΔΕΗ, από την οποία και αποδίδονται στους δικαιούχους ΟΤΑ.

Ωστόσο, οι ΟΤΑ έχουν πλέον τη δυνατότητα εφαρμογής συστημάτων «Πληρώνω όσο πετάω», «Pay As You Throw, PAYT», δηλαδή τη δυνατότητα να καθορίζουν το ύψος των ανταποδοτικών τελών με βάση την πραγματική ποσότητα των παραγόμενων αποβλήτων, αντί το εμβαδόν της κατοικίας ή του επαγγελματικού χώρου που υπόκειται στα τέλη, ανά νοικοκυριό ή κτιριακό συγκρότημα, επαγγελματική δραστηριότητα, πολεοδομική ή δημοτική ενότητα. Μάλιστα, οι δήμοι άνω των 100.000 κατοίκων υποχρεούνται να εφαρμόσουν το σύστημα αυτό από την 01.01.2023, ενώ αυτοί άνω των 20.000 κατοίκων υποχρεούνται να το εφαρμόσουν από την 01.01.2028<sup>54</sup>.

Τα εν λόγω συστήματα εδράζονται στη λογική ότι οι κάτοικοι ενός δήμου προφανώς δεν θέλουν να πληρώνουν υπέρογκα ποσά για τη διαχείριση των αποβλήτων που παράγουν και, επομένως, προσπαθούν να μειώνουν τις ποσότητες των οικιακών απορριμμάτων που παράγουν, μέσω της συμμετοχής τους σε προγράμματα ανακύκλωσης διαφόρων υλικών, ελαχιστοποιώντας το κό-

<sup>49</sup> Πρόκειται για τα έσοδα από τους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους των ΟΤΑ (ΚΑΠ), από την αξιοποίηση της κινητής και ακίνητης περιουσίας των ΟΤΑ, από την είσπραξη ανταποδοτικών τελών και από την είσπραξη τοπικών φορολογικών εσόδων, δικαιωμάτων και εισφορών.

<sup>50</sup> ΣτΕ 539/2017· ΣτΕ ΕΑ 101/2015 (μη αναστολή κανονιστικής πράξης καθορισμού του συντελεστή ανταποδοτικών τελών. Κρίθηκε ότι η απόφαση αυτή δεν είναι υποχρεωτικό να περιλαμβάνει και κατάλογο συγκεκριμένων δαπανών της υπηρεσίας καθαριότητας. Πρέπει όμως να προκύπτει ο ισοσκελισμός εσόδων και εξόδων ώστε να αιτιολογείται η ανταποδοτικότητα του τέλους, ΘΠΔΔ 7/2015 σελ. 680. ΔΕΦΑΘ 2587/2007 Τμήμα 8ο. Βλ. Γ. Παπαδόπουλο, *Το νομοθετικό καθεστώς και η αληθής νομική φύση των δημοτικών τελών καθαριότητας και φωτισμού υπό το φως της διαχρονικής διακύμανσης της νομολογίας*, ΔιΔικ 6/2021, σελ. 893-900.

<sup>51</sup> Για τη διάκριση μεταξύ ανταποδοτικού τέλους και φόρου υπέρ ΟΤΑ βλ. Κ. Σαββαΐδου, *Οικονομική διοίκηση και διαχείριση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, 2009, σελ. 24 επ. και Θ. Φορτσάκη/Κ. Σαββαΐδου, *Φορολογικό δίκαιο*, 4η έκδ., 2013, σελ. 13 επ. (παρ. 25).

<sup>52</sup> Οι ΟΤΑ έχουν όμως, υπό προϋποθέσεις, τη δυνατότητα θέσπισης ανταποδοτικών τελών για την κάλυψη διάφορων δαπανών τους, πλην της καθαριότητας, με βάση το άρθρο 25 παρ. 14 ν. 1828/1989.

<sup>53</sup> ΒΔ της 24.9/20.10.1958 ΦΕΚ (Α171) άρθρα 21-22, ν. 25/1975 ΦΕΚ (Α74) και άρθρο 25 παρ. 12-16 ν. 1828/1989 ΦΕΚ (Α2).

<sup>54</sup> Ο νόμος προβλέπει αυστηρότερες προθεσμίες για την εφαρμογή του συστήματος στα βιοαπόβλητα, άρθρο 37 ν. 4819/2021. Δυστυχώς, το σύστημα αυτό δεν έχει τύχει ακόμα καθολικής εφαρμογής, παρά την υποχρεωτικότητά του, με ορισμένες εξαιρέσεις σε δήμους όπως οι δήμοι Βάρης-Βούλας-Βουλιαγμένης, Κοζάνης και Χανίων, όπου εφαρμόζεται πιλοτικά σε περιορισμένη γεωγραφική περιοχή τους.

στος της διαχείρισης των απορριμμάτων που αντιστοιχεί σε κάθε νοικοκυριό. Έτσι, αναμένεται η αύξηση της ανακύκλωσης και η μείωση των μεταφερόμενων απορριμμάτων στους ΧΥΤ, με περαιτέρω αποτέλεσμα για τους δημοτικούς προϋπολογισμούς την εξοικονόμηση χρημάτων από τη μείωση και τη σταδιακή κατάργηση του τέλους ταφής. Έτι περαιτέρω, η εξοικονόμηση χρημάτων αντανακλάται στη μείωση των δημοτικών τελών ή και σε άλλου είδους οικονομικά κίνητρα.

Σε κάθε περίπτωση, το ύψος των ανταποδοτικών τελών εξαρτάται και από τα τέλη που οι ΟΤΑ καταβάλλουν ανά τόνο συλλεγόμενων αποβλήτων στους ΦΟΔΣΑ, σύμφωνα με τους κανονισμούς τιμολόγησης των τελευταίων και με βάση την αποδοτικότητα της διαχείρισης των αποβλήτων από τους ΟΤΑ. Στόχος της τιμολόγησης των υπηρεσιών που οι ΦΟΔΣΑ παρέχουν είναι η πλήρης ανάκτηση του κόστους διαχείρισης των αποβλήτων (άρθ. 38 παρ. 1)<sup>55</sup>.

Τέλος, ένα τμήμα των τακτικών εσόδων των δήμων, το οποίο αντιπροσωπεύει ένα πολύ μικρό ποσοστό των συνολικών εσόδων των τοπικών προϋπολογισμών, προέρχεται από την είσπραξη θεσμοθετημένων υπέρ των ΟΤΑ τοπικών φόρων. Οι πιο γνωστοί τοπικοί φόροι είναι ο φόρος ηλεκτροδοτούμενων χώρων (άρθ. 10 ν. 1080/1980)<sup>56</sup>, το Τέλος Ακίνητης Περιουσίας (ΤΑΠ)<sup>57</sup>, το τέλος επί των ακαθαρίστων εσόδων των κέντρων διασκέδασης, των εστιατορίων και των συναφών καταστημάτων<sup>58</sup>, το τέλος χρήσης κοινοχρήστων χώρων<sup>59</sup>, το τέλος διαφήμισης του άρθρου 5 του ν. 1900/1990 και το ειδικό τέλος λατομείων αδρανών υλικών<sup>60</sup>. Φορολογικό χαρακτήρα έχει ακόμα το έσοδο από τα δικαιώματα εμπορίας πόσιμου ύδατος που εισπράττουν οι δήμοι<sup>61</sup>. Όπως παρατηρείται από τα ανωτέρω κανένας από τους φόρους αυτούς δεν έχει περιβαλλοντική στόχευση, ανεξάρτητα αν έστω εκ του αποτελέσματος η επιβολή τους μπορεί να έχει θετικές επιπτώσεις στο περιβάλλον.

## V. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ-ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

Από όλα τα παραπάνω, καταδεικνύεται εναργώς ο ρόλος των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, οι οποίοι είτε ως μονομερώς είτε ως συμβατικώς δρώσα δημόσια διοίκηση, είτε ακόμα ως ρυθμιστές της αγοράς, μπορούν να αξιοποιήσουν το πλούσιο θεσμικό πλαίσιο για την προώθηση ενός ολοκληρωμένου συστήματος διαχείρισης αστικών αποβλήτων, βάσει των αρχών της κυκλικής οικονομίας.

Προς τον σκοπό αυτό, κατ' αρχάς, ύψιστη προτεραιότητα για κάθε δήμο συνιστά η κατάρτιση του τοπικού του σχεδίου διαχείρισης απορριμμάτων και ο εκσυγχρονισμός του αντίστοιχου κανονισμού καθαριότητας, βάσει των αρχών της ανταποδοτικής ανακύκλωσης, ήτοι βάσει ενός συστήματος υπολογισμού των ανταποδοτικών τελών καθαριότητας με κριτήριο την ποσότητα και

<sup>55</sup> Βλ. ακόμα άρθρο 239 ν. 4555/2018, όπως αυτό αναθεωρήθηκε και ισχύει με το άρθρο 7 του ν. 5151/2024.

<sup>56</sup> Βλ. ακόμα τον φόρο ακαλύπτων χώρων, τον φόρο ζύθου και τον δημοτικό φόρο Δωδεκανήσου, τον φόρο ακίνητης περιουσίας ως τοπικός φόρος (άρθ. 19-35 ν. 1249/1982), που έχουν ήδη καταργηθεί.

<sup>57</sup> Άρθρο 24 ν. 2130/1993.

<sup>58</sup> Άρθρο 20 ν. 2539/1997.

<sup>59</sup> Άρθρο 13 ΒΔ 24/9-20/10/1958 ΦΕΚ Α171.

<sup>60</sup> Άρθρο 62 ν. 4512/2018.

<sup>61</sup> Άρθρο 2 ν. 1080/1980, άρθρο 26 ν. 1828/1989, άρθρο 57 ν. 2218/1994· ΣτΕ Ολομ. 1181/2014.

το είδος των παραγόμενων από τα νοικοκυριά και τις επιχειρήσεις απορριμμάτων και όχι την επιφάνεια (τ.μ.) της κάθε ιδιοκτησίας. Σημειωτέον ότι η καθυστέρηση της καθολικής εφαρμογής ενός τέτοιου συστήματος στην Ελλάδα<sup>62</sup>, παρά τα πλεονεκτήματά του, θα μπορούσε να αποδοθεί, ως ένα βαθμό, βέβαια, στο ισχύον μέχρι και το έτος 2022 χαμηλό κόστος του τέλους ταφής (7,5 €/τόνο) ή έστω της καύσης των απορριμμάτων, συγκριτικά με το κόστος της εναλλακτικής διαχείρισης. Αντίθετα, σε άλλες χώρες, κυρίως της κεντρικής και βόρειας Ευρώπης, η ανάγκη απαλλαγής από το ιδιαίτερα υψηλό τέλος ταφής και εξοικονόμησης πόρων για πιο περιβαλλοντικές δράσεις ώθησε ταχύτερα τους δήμους προς την εναλλακτική διαχείριση των αποβλήτων τους.

Ενδεικτικά, τα συστήματα ΡΑΥΤ εφαρμόζονται στην Πορτογαλία<sup>63</sup> και στην Ισπανία<sup>64</sup>, ήδη από το 2009, αν και σε μικρούς ή μεσαίους μεγέθους δήμους. Ωστόσο, ένα πιο ολοκληρωμένο παράδειγμα αποτελεί η πόλη του Μιλάνο<sup>65</sup>, όπου οι οργανωμένες προσπάθειες ανακύκλωσης διαφόρων ρευμάτων από το 1997 είχαν, το 2019, ως αποτέλεσμα η πόλη να μειώσει το τέλος ταφής που πληρώνει από 100 σε 70 €/τόνο, να παράγει από την ανακύκλωση των αποβλήτων της καλής ποιότητας εδαφοβελτιωτικό αλλά και βιοαέριο ως καύσιμο για τα απορριμματοφόρα της και, τελικά, να έχει μειώσει θεαματικά το παραγόμενο CO<sub>2</sub> που οφείλεται στη διαχείριση των αποβλήτων<sup>66</sup>. Η Γαλλία<sup>67</sup>, όπου ο φόρος επί των αστικών αποβλήτων (Taxe d'Enlèvement des Ordures Ménagères, TEOM) υπολογίζεται με βάση τον όγκο των παραγόμενων αποβλήτων, είναι ένα ακόμη από τα αξιοσημείωτα παραδείγματα της διεθνούς εμπειρίας<sup>68</sup>.

Επιπλέον, οι ΟΤΑ, καθώς και τα νομικά πρόσωπα που αυτοί ιδρύουν ή στα οποία συμμετέχουν, παρέχουν μεν υπηρεσίες και αγαθά, είναι ταυτόχρονα όμως και καταναλωτές αγαθών και υπηρεσιών, στο πλαίσιο εκπλήρωσης του δημόσιου σκοπού τους. Έτσι, μέσω των δημοσίων συμβάσεων που συνάπτουν για την προμήθεια αγαθών και υπηρεσιών, καθώς και την κατασκευή δημοτικών τεχνικών έργων, είτε το ίδιο το συμβατικό αντικείμενο αφορά τη διαχείριση αποβλήτων (π.χ. κατασκευή ΧΥΤ), είτε έμμεσα, με τη χρήση περιβαλλοντικών κριτηρίων, που οι ανάδοχοι μιας σύμβασης οφείλουν να πληρούν για τη συμμετοχή στο διαγωνισμό ή για την τελική επιλογή τους, έχουν μιας πρώτης τάξεως ευκαιρία να προωθήσουν τους στόχους της κυκλικής οικονομίας<sup>69</sup>.

Η συμβατική δράση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης μπορεί να λάβει εξάλλου τη μορφή της διαδη-

<sup>62</sup> Λαμπρή εξαίρεση αποτελεί ο βραβευμένος Δήμος Τήλου, όπου εφαρμόζεται ένα ολοκληρωμένο σύστημα εναλλακτικής διαχείρισης απορριμμάτων, βλ. [link \(τελευταία πρόσβαση 09.10.2024\)](#).

<sup>63</sup> Βλ. το χωριό Muxagata, στο [link \(τελευταία πρόσβαση 08.10.2024\)](#).

<sup>64</sup> Argenton (περιφέρεια της Καταλονίας) και επαρχία της Pontevedra.

<sup>65</sup> Βλ. αναλυτικότερα για το Μιλάνο, στο [link \(τελευταία πρόσβαση 08.10.2024\)](#).

<sup>66</sup> Εξίσου αξιόλογες επιδόσεις παρουσιάζουν και άλλες ιταλικές πόλεις, όπως το Carraporì (Καμπανία) και το Arcade (Treviso).

<sup>67</sup> Βλ. σχετικά D. Poupeau, *Gestion des déchets: un rapport vante la tarification incitative*, AJDA 20/2015, σελ. 1128.

<sup>68</sup> Βλ. για ακόμα περισσότερες επιτυχημένες καλές πρακτικές στο [link \(τελευταία πρόσβαση 08.10.2024\)](#).

<sup>69</sup> Βλ. ενδεικτικά για τον θεσμό των δημοσίων πράσινων συμβάσεων, Ε. Τροβά/Π. Σκουρή, *Περιβάλλον και δημόσιες συμβάσεις στο κοινοτικό δίκαιο – προς ένα δίκαιο των αιφόρων δημοσίων συμβάσεων*, ΠερΔικ 3/2008, σελ. 381· και Μ. Βελεγράκη, *Το νέο νομοθετικό πλαίσιο για την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων – ο νόμος 4412/2016, Μια πρώτη παρουσίαση*, ΘΠΔΔ 8-9/2016, σελ. 894-902.



μοτικής και διαβαθμιδικής συνεργασίας<sup>70</sup>, της προγραμματικής σύμβασης<sup>71</sup> και της Σύμβασης Σύμπραξης Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ), σύμφωνα με τον ν. 3389/2005 (Α232). Δεν αποκλείεται, τέλος, η σύμπραξη των ΟΤΑ με φορείς του τομέα της κοινωνικής επιχειρηματικότητας<sup>72</sup>.

Τελευταίο αλλά όχι λιγότερο σημαντικό στοιχείο είναι μια επιπλέον ιδιότητα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, λιγότερο εμφανή στην ελληνική πραγματικότητα, υπαρκτή όμως, αυτή του παρατηρητή και ρυθμιστή της τοπικής οικονομίας και της περιφερειακής ανάπτυξης, μέσω της οποίας θα μπορούσε να προωθήσει αποτελεσματικότερα τη φιλοπεριβαλλοντική διαχείριση των αστικών αποβλήτων. Έτσι, υπό τον μανδύα της ρυθμιστικής διοίκησης η Τ.Α., εκτός των άλλων, δύναται να αξιοποιήσει και ορισμένα οικονομικά εργαλεία έμμεσου επηρεασμού της αγοράς.

Μεταξύ των εργαλείων αυτών, η λεγόμενη «περιβαλλοντική φορολογία»<sup>73</sup> «green taxation» έχει επιπτώσεις στη διαμόρφωση των τιμών της αγοράς<sup>74</sup> και κερδίζει διεθνώς ολόένα και ευρύτερη αποδοχή. Τούτο δε είναι εύλογο, εφόσον η θέσπιση περιβαλλοντικών φόρων θεμελιώνεται στη βασική αρχή «Ο ρυπαίνων πληρώνει» και αποβαίνει διπλά επωφελής, επιτυγχάνοντας αφενός τους στόχους της περιβαλλοντικής πολιτικής και αφετέρου την ελάφρυνση της φορολογίας με βάση το εισόδημα από την εργασία.

Πράγματι, τόσο στο επίπεδο της ΕΕ<sup>75</sup>, όσο και στο εθνικό επίπεδο<sup>76</sup>, το ποσοστό των περιβαλλοντικών φόρων, επί του συνόλου των φορολογικών εσόδων, αυξάνεται σταδιακά κατά τα τελευταία χρόνια. Πληθαίνουν μάλιστα οι σχετικές φορολογικές ρυθμίσεις, που θεσπίζουν μειώσεις ή απαλλαγές από τον φόρο<sup>77</sup>, την προσαυξημένη έκπτωση ορισμένων επιχειρηματικών δαπανών για περιβαλλοντική προστασία, πράσινη οικονομία, ενέργεια και ψηφιοποίηση<sup>78</sup> αλλά και την ταχύτερη απόσβεση του κόστους κτήσης, επισκευής και ανακατασκευής συγκεκριμένων παγίων στοιχείων του ενεργητικού μιας επιχείρησης<sup>79</sup>. Ταυτόχρονα, θεσπίζονται οικονομικές επιβαρύνσεις φορολογικού χαρακτήρα (τέλη και εισφορές) ως μέτρα πρόληψης της πλαστικής ρύπανσης<sup>80</sup>.

<sup>70</sup> Άρθρα 99 ν. 3852/2010, 166 παρ. 5 ΚΔΚ.

<sup>71</sup> Βλ. άρθρο 100 ν. 3852/2010· και Λ. Μπαμπαλιούτα, *Το σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης, Η νέα περιφερειακή οργάνωση του κράτους*, Τόμ. 1, 4η εκδ., 2023, σελ. 461-465.

<sup>72</sup> Π.χ. η σύμπραξη με ΚΟΙΝΣΕΠ για τη συλλογή προς ανακύκλωση πλαστικού από αλιευτικές δραστηριότητες, στο [link \(τελευταία πρόσβαση 09.10.2024\)](#).

<sup>73</sup> Οι περιβαλλοντικοί φόροι συστηματοποιούνται σε φόρους: α) επί της ενέργειας, β) επί των μεταφορών, γ) ρύπανσης (διαχείρισης αποβλήτων) και δ) χρήσης των φυσικών πόρων (τέλη πόσιμου ύδατος, τέλη μεταλλευτικών και λατομικών δραστηριοτήτων).

<sup>74</sup> Τα ρυπογόνα προϊόντα κοστολογούνται ακριβότερα, ένεκα της επιβολής πρόσθετων φόρων, έναντι εκείνων που δεν ρυπαίνουν. Ο περιβαλλοντικός φόρος νοείται ως η αντανάκλαση του περιβαλλοντικού κόστους που δεν πρέπει να επιβαρύνει όλη την κοινωνία αλλά πρέπει να εσωτερικεύεται και να επιβαρύνει όποιον ρυπαίνει (Arthur Cecil Pigou 1923).

<sup>75</sup> Βλ. [link \(τελευταία πρόσβαση 08.10.2024\)](#).

<sup>76</sup> Βλ. [link \(τελευταία πρόσβαση 08.10.2024\)](#).

<sup>77</sup> Βλ. Διεύρυνση φορολογικών κινήτρων για δωρεές με σκοπό την ενθάρρυνση της πρόληψης-επαναχρησιμοποίησης (άρθ. 21 ν. 4819/2021).

<sup>78</sup> Βλ. άρθρα 22Β και 22Ε ΚΦΕ.

<sup>79</sup> Βλ. άρθρο 24 ΚΦΕ.

<sup>80</sup> Περιβαλλοντικό τέλος πλαστικής σακούλας (0,07 €), τέλος ανακύκλωσης ανά τεμάχιο προϊόντος η συσκευασία του οποίου περιέχει πολυβινυλοχλωρίδιο (pvc), εισφορά προστασίας του περιβάλλοντος από τα πλαστικά προϊόντα, που διατίθενται ως συσκευασία των τροφίμων και των ποτών κατά την πώλησή τους από επιχειρήσεις μαζικής εστίασης

Κατ' αναλογία προς τα ανωτέρω, η Τ.Α. καλό θα ήταν να εκσυγχρονίσει το σύστημα των ιδίων εσόδων της υπό το φως του θεσμού της περιβαλλοντικής φορολογίας. Σίγουρα, η κανονιστική αρμοδιότητα των δημοτικών και των περιφερειακών συμβουλίων για την επιβολή νέων φόρων ασκείται εντός του πλαισίου που θέτουν οι συνταγματικές αρχές επιβολής του φόρου<sup>81</sup>, καθώς και οι ειδικότερες αρχές της επάρκειας των οικονομικών πόρων, της εισοδηματικής ελαστικότητας, της διαχειριστικής επάρκειας των υπηρεσιών της τοπικής αυτοδιοίκησης, της εντοπιότητας και της φορολογικής δικαιοσύνης μεταξύ των ΟΤΑ.

Παρά ταύτα, υπό τον όρο της προηγούμενης θέσπισης ενός εθνικού νόμου πλαισίου αναφορικά με τους τοπικούς φόρους, με περιβαλλοντικά χαρακτηριστικά (π.χ. την ποσότητα των εκπεμπόμενων ρύπων, την ποσότητα και το είδος των παραγόμενων αποβλήτων, το είδος της καταναλούμενης ενέργειας), οι ΟΤΑ θα έχουν ακολούθως την εξουσία να αποφασίσουν την εφαρμογή ή μη ενός τέτοιου φόρου στη διοικητική τους περιφέρεια αλλά και τα ειδικότερα τεχνικά και λεπτομερειακά ζητήματα της εφαρμογής του. Για παράδειγμα, τα ελληνικά νησιά δέχονται ολοένα και μεγαλύτερο αριθμό τουριστών, ιδίως τους καλοκαιρινούς μήνες, γεγονός που συνεπάγεται την αύξηση του όγκου των παραγόμενων αποβλήτων και άρα την υπέρμετρη προς τις οικονομικές τους δυνάμεις αύξηση του κόστους διαχείρισης των αποβλήτων, που δεν καλύπτεται από το ποσό των ΚΑΠ. Επομένως, οι νησιωτικοί δήμοι θα μπορούσαν να το επιρρίψουν στους οικονομικούς φορείς και στους επισκέπτες της περιοχής τους, μέσω ενός τοπικού περιβαλλοντικού φόρου ρύπανσης.

Πάντως, η δυνατότητα για τη διεύρυνση των φορολογικών εσόδων που εισπράττουν οι ΟΤΑ παραμένει, μέσω του θεσμού της φορολογικής αποκέντρωσης<sup>82</sup>, καθώς και της μεταβίβασης ενός ποσοστού των κρατικών φορολογικών εσόδων, όπως τα έσοδα από το Τέλος Ανθεκτικότητας και Κλιματικής Κρίσης (ΤΑΚΚ)<sup>83</sup> και την περιβαλλοντική εισφορά επί των πλαστικών δοχείων μιας χρήσης, ως έσοδα των τοπικών προϋπολογισμών με προορισμό, μεταξύ άλλων, τη χρηματοδότηση των έργων εναλλακτικής διαχείρισης αστικών αποβλήτων<sup>84</sup>.

Εξάλλου, ο συνδυασμός της επιβολής περιβαλλοντικών φόρων με τη χορήγηση χρηματοδότησης για δραστηριότητες έρευνας και ανάπτυξης νέων τεχνολογιών εναλλακτικής διαχείρισης αποβλήτων και εν γένει κυκλικής οικονομίας θα προσδώσει νέα πνοή στον θεσμό. Έτσι, τα οφέλη των περιβαλλοντικών φόρων θα επιστρέφουν στην τοπική κοινωνία, εφόσον οι βαρυνόμενοι με τον φόρο θα επιδιώξουν να απαλλαγούν από αυτόν επενδύοντας στην καινοτομία, στην έρευνα και στην προμήθεια πιο φιλοπεριβαλλοντικών μέσων παραγωγής και πώλησης των προϊόντων και

(άρθ. 79-80 παρ. 2 ν. 4819/2021 και άρθ. 4 ν. 4736/2020, Α200, όπως αυτό ισχύει μετά την τροποποίησή του με το άρθ. 106 ν. 4819/2021).

<sup>81</sup> Άρθρα 43 παρ. 2, 78 και 102 παρ. 1, 2 και 5 του Συντάγματος. Βλ. ενδεικτικά από νομολογία τη ΣτΕ Ολ. 3300/2014 (σκ. 7).

<sup>82</sup> Άρθρο 261 ν. 3852/2010 (Α87).

<sup>83</sup> Άρθρο 30 ν. 5073/2023 (Α204).

<sup>84</sup> Σήμερα, τα έσοδα από την εισφορά αποτελούν έσοδο του ΕΟΑΝ, στοχεύουν αποκλειστικά στη χρηματοδότηση δράσεων μείωσης των επιπτώσεων πλαστικών προϊόντων στο περιβάλλον, στη χρηματοδότηση εταιρειών παραγωγής πλαστικών προϊόντων μιας χρήσης με σκοπό την προσαρμογή ή τη διαφοροποίηση της παραγωγής τους στον κλάδο και στην προώθηση δράσεων περιβαλλοντικής ευαισθητοποίησης, πρόληψης και ανακύκλωσης και κυκλικής οικονομίας (άρθρο 106 παρ. 3Ε ν. 4819/2021).

των υπηρεσιών τους. Δεδομένου όμως ότι αυτού του είδους οι επενδύσεις κοστίζουν, η κρατική συνδρομή είναι απαραίτητη, όπως επίσης απαραίτητη καθίσταται η συνεργασία των δυο βαθμών της Τ.Α., ιδιαίτερα μετά τη θέση σε ισχύ του ν. 3852/2010, ο οποίος σηματοδοτεί την ενίσχυση του ρόλου της περιφερειακής αυτοδιοίκησης στον αναπτυξιακό προγραμματισμό και στη διαχείριση των ευρωπαϊκών πόρων<sup>85</sup>.

Συνοψίζοντας, παρά την ομολογούμενη ρευστότητα της έννοιας «Τοπική υπόθεση», η προστασία του φυσικού και του οικιστικού περιβάλλοντος και, ειδικότερα, η διαχείριση των αστικών αποβλήτων, ως *conditio sine qua non* για την εξασφάλιση της ποιότητας της καθημερινής ζωής των πολιτών, αποτελεί αναμφίβολα υπόθεση προεχόντως τοπικού ενδιαφέροντος. Συνεπώς, αρμόδιοι, κατά τεκμήριο, για την προώθηση της υπό συζήτηση εναλλακτικής/φιλικότερης προς το περιβάλλον διαχείρισης των αστικών αποβλήτων είναι οι ΟΤΑ Α' και Β' βαθμού. Εκκινώντας δε από την παραδοχή ότι ο θεσμός της Τ.Α. αποτελεί το εγγύτερο προς τον πολίτη επίπεδο διοικητικής οργάνωσης και ότι, εκ φύσεως, η ίδρυση τουλάχιστον του πρώτου βαθμού αυτοδιοίκησης, συνιστά την απάντηση στην ανάγκη αυτοοργάνωσης και αυτοδιοίκησης των τοπικών υποθέσεων από την ίδια την τοπική κοινωνία, οι ΟΤΑ Α' Βαθμού είναι σε θέση να γνωρίζουν τις ιδιαιτερότητες μιας περιοχής και, επομένως, να επιλέγουν τα κατάλληλα μέσα δράσης.

Μάλιστα, οι ίδιοι οι ΟΤΑ, μέσω των υπηρεσιών τους και των νομικών τους προσώπων έχουν την ευχέρεια να αποτελούν παράδειγμα προς μίμηση φιλοπεριβαλλοντικών καταναλωτικών προτύπων. Αυτοί δρουν ως κόμβος ενημέρωσης, ευαισθητοποίησης και καλλιέργειας φιλοπεριβαλλοντικής συνείδησης των πολιτών, μέσω της συμμετοχής των τελευταίων σε διαδικασίες λήψης αποφάσεων, καθώς και υλοποίησης προγραμμάτων ανακύκλωσης. Ούτως, επιτυγχάνεται η όσο το δυνατόν ευρύτερη κοινωνική αποδοχή και η μακροβιότητα των μέτρων που οι ΟΤΑ επιλέγουν να εφαρμόσουν για την προώθηση της εναλλακτικής διαχείρισης των αστικών αποβλήτων. Προκειμένου βέβαια η Τ.Α. να διαδραματίσει τον πολυεπίπεδο αυτό ρόλο, πέραν της εξασφάλισης της σταθερότητας του νομοθετικού πλαισίου περί των αρμοδιοτήτων της, αναγκαία είναι η ως άνω αναφερόμενη μεταρρύθμιση στο σύστημα των τοπικών δημοσίων εσόδων.

Τούτων δοθέντων, οι ΟΤΑ θα συμβάλλουν στην επίτευξη των ποιοτικών και ποσοτικών στόχων για την εναλλακτική διαχείριση των αστικών αποβλήτων και την κυκλική οικονομία, που η ΕΕ και, συνακόλουθα, η χώρα μας έχουν θέσει. Ταυτόχρονα, όμως, θα συμβάλλουν στην επίτευξη των στόχων της μείωσης των εκπεμπόμενων ποσοτήτων αερίων του θερμοκηπίου, προερχόμενων σε σημαντικό βαθμό από τις διεργασίες διαχείρισης αποβλήτων. Επομένως, μέσω της σε τοπικό επίπεδο εφαρμογής φιλοπεριβαλλοντικών μεθόδων διαχείρισης αστικών αποβλήτων, ανεξαρτήτως των θετικών επιπτώσεων για την τοπική κοινωνία, οι ΟΤΑ δρουν καταλυτικά για την αντιμετώπιση του, σε παγκόσμια κλίμακα, φαινομένου της κλιματικής αλλαγής. Έτσι, μόνο, η ρήση «Σκεφτόμαστε συλλογικά και πράττουμε τοπικά», «Think globally and act locally», μπορεί να αποκτήσει ουσιαστικό περιεχόμενο. □

<sup>85</sup> Βλ. σχετικά με την προβληματική της περιβαλλοντικής φορολογίας σε τοπικό επίπεδο, Σ. Κουστένη, *Τοπική Αυτοδιοίκηση και προστασία του περιβάλλοντος (Δημοσιονομικές και φορολογικές προεκτάσεις)*, 2023, σελ. 297-304.

# ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟ-ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΟ ΧΡΟΝΙΚΟ (ΙΑΝΟΥΑΡΙΟΣ-ΜΑΡΤΙΟΣ 2025)

**Θανάσης Γ. Ξηρός**

Αναπληρωτής Καθηγητής  
Συνταγματικού Δικαίου ΑΣΕΙ-ΣΣΕ

## **10 Ιανουαρίου**

Η ειδική μόνιμη επιτροπή δεοντολογίας της Βουλής γνωμοδοτεί, κατά πλειοψηφία, να ανασταλεί η καταβολή της κρατικής χρηματοδότησης και της οικονομικής ενίσχυσης για ερευνητικούς και επιμορφωτικούς σκοπούς στο πολιτικό κόμμα Σπαρτιάτες. Στη συζήτηση που προηγείται επικρατεί ένταση και ο πρόεδρος του δηλώνει ότι θα υποβάλλει μήνυση σε βάρος του εκπροσώπου του Πανελληνίου Σοσιαλιστικού Κινήματος-Κινήματος Αλλαγής για συκοφαντική δυσφήμιση κατ' εξακολούθηση.

## **15 Ιανουαρίου**

Η προγραμματισμένη μηνιαία συνάντηση του πρωθυπουργού και της Προέδρου της Δημοκρατίας αναβάλλεται.

Ο Κ. Μητσοτάκης σε μαγνητοσκοπημένο τηλεοπτικό μήνυμα ανακοινώνει την απόφασή του η κοινοβουλευτική ομάδα της Νέας Δημοκρατίας να προτείνει τον Πρόεδρο της Βουλής Κ. Τασούλα ως υποψήφιο για τη θέση του Προέδρου της Δημοκρατίας, και στην επικείμενη

αναθεώρηση του Συντάγματος να προταθεί διάταξη, σύμφωνα με την οποία ο αρχηγός του κράτους να εκλέγεται για μία και μόνη θητεία εξαετούς διάρκειας. Στο μήνυμά του, μεταξύ άλλων, αναφέρει: «[...] Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας οφείλει να διαθέτει υψηλό κύρος, ευρύτερη αποδοχή και, ασφαλώς, εμπειρία, γνώση και έμπρακτο σεβασμό στους θεσμούς. Η ευρύτερη αποδοχή, ωστόσο, δεν σημαίνει αναγκαστικά κάποια πρόταση πέραν της εκάστοτε κυβερνητικής πλειοψηφίας. Αντίθετα, σηματοδοτεί ένα πρόσωπο που θα εμπνέει εμπιστοσύνη στην κοινωνία, που θα έχει τη δυνατότητα να συνθέτει και να ενώνει. Γιατί ο αρχηγός του κράτους μπορεί μεν να έχει περιορισμένες εκτελεστικές αρμοδιότητες, όμως αποτελεί το σύμβολο του έθνους. Σε σχέση, συνεπώς, με την υψηλή του αποστολή, η πολιτική του αφετηρία έχει μικρότερη σημασία. Από την άλλη πλευρά, ούτε η διαφορετική προέλευση Προέδρου και πρωθυπουργού εγγυάται την πολιτειακή ισορροπία, ούτε η πολιτική τους σύμπτωση δημιουργεί εξ ορισμού θεσμικό κίνδυνο. Το Σύνταγμά μας παρέχει όλες τις εγγυήσεις,

ενώ και η Ιστορία δείχνει ότι τα πρόσωπα είναι εκείνα που τελικά δίνουν αξία στους θεσμούς. Με δεδομένη μάλιστα την ενοποιητική αποστολή που έχει ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, πιστεύω ότι θα έπρεπε να ψηφίζεται για μία και μόνη εξαετή θητεία. Έτσι, η συζήτηση για την ανανέωση της παραμονής του στο αξίωμα δεν θα άνοιγε, κάθε τόσο, τον χορό των αντιπαραθέσεων. Και ο θεσμός θα έμενε μακριά από τις κομματικές σκοπιμότητες. Πρόκειται για θέση που θα εισηγηθούμε στη Βουλή κατά την επικείμενη συνταγματική αναθεώρηση [...] Από την πλευρά της, η Κατερίνα Σακελλαροπούλου, την οποία έχω ήδη ενημερώσει για την επιλογή μου, τίμησε την αποστολή της με συνέπεια και με αίσθημα ευθύνης. Κρατώντας πάντοτε ψηλά την εθνική αξιοπρέπεια, εισέφερε στον θεσμό ένα νέο, ανθρώπινο υπόδειγμα Προέδρου. Με προτάγματα πολιτισμού και επιστήμης, αλλά και αναπτύσσοντας μία ανεπιτήδευτη επικοινωνία με τους πολίτες. Έκρινα, όμως, ότι κατά το επόμενο διάστημα και σε ένα ταραγμένο διεθνές περιβάλλον, η πατρίδα χρειάζεται Πρόεδρο της Δημοκρατίας με μακρά διαδρομή στα κοινά και με σαφή πολιτικά χαρακτηριστικά. Σε κάθε περίπτωση, η Κατερίνα Σακελλαροπούλου αφήνει θετικό αποτύπωμα στην Ιστορία της χώρας. Ως πρωθυπουργός και ως απλός πολίτης την τιμώ και θέλω να την ευχαριστήσω από καρδιάς. Καλώ όλα τα κόμματα της Βουλής να αξιολογήσουν την υποψηφιότητα του Κώστα Τασούλα μέσα από ένα και μόνο πρίσμα: αυτό του κύρους και της εμπειρίας, της γνώσης αλλά και του χαρακτήρα, προκειμένου να αναδειχθεί σε πρώτο πολίτη. Και αν η αμερόληπτη απάντηση σε αυτά τα κριτήρια είναι καταφατική, τους ζητώ να τον στηρίξουν. Θα είναι μία επιλογή ενότητας και προοπτικής για την Ελλάδα».

Η Πρόεδρος της Δημοκρατίας μετά το μήνυμα του Κ. Μητσοτάκη δηλώνει: «Πριν από πέντε χρόνια, η Βουλή των Ελλήνων με εξέλεξε στο αξίωμα της Προέδρου της Ελληνικής Δημο-

κρατίας, μετά από πρόταση του πρωθυπουργού και προέδρου της Νέας Δημοκρατίας Κυριάκου Μητσοτάκη. Τους ευχαριστώ για την τιμή και την εμπιστοσύνη. Στη διάρκεια της θητείας μου, προσπάθησα να εκπληρώσω τα καθήκοντά μου με τη μεγαλύτερη δυνατή ευθύνη απέναντι στον ελληνικό λαό και τη συνείδησή μου, σεβόμενη τις αρμοδιότητες και τον θεσμικό ρόλο που αναγνωρίζει το Σύνταγμα στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας. Εύχομαι κάθε επιτυχία στον Πρόεδρο που θα επιλεγεί από τη Βουλή των Ελλήνων για την επόμενη πενταετία».

Η Βουλή αποφασίζει κατά πλειοψηφία –διακόσιοι εξήντα επτά (267) βουλευτές ψηφίζουν υπέρ, δεκαπέντε (15) κατά και πέντε (5) οι ανεξάρτητοι που εκλέχθηκαν με τους συνδυασμούς τους– να ανασταλεί η καταβολή της κρατικής χρηματοδότησης και της οικονομικής ενίσχυσης για ερευνητικούς και επιμορφωτικούς σκοπούς στο πολιτικό κόμμα Σπαρτιάτες.

## 16 Ιανουαρίου

Ο πρωθυπουργός ενημερώνει με επιστολή του τη Βουλή για τις προτάσεις της Νέας Δημοκρατίας στο πρόσωπο του Κ. Τασούλα ως υποψηφίου νέου Προέδρου της Δημοκρατίας και του Ν. Κακλαμάνη, βουλευτή στη βασική εκλογική περιφέρεια Α' Αθηνών, για να τον αντικαταστήσει στη θέση του Προέδρου της Βουλής.

Ο Κ. Τασούλας, μιλώντας στη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής, αναγνωρίζει ότι «οι επιστολές του Πρωθυπουργού δρομολόγησαν την παραίτησή μου, για λόγους αυτονόητους και την εκλογή νέου Προέδρου της Βουλής», και αργότερα συμπληρώνει, απαντώντας σε σχετική ερώτηση δημοσιογράφου, ότι η παραίτησή του, μολονότι δεν υπάρχει σχετική πρόβλεψη στον Κανονισμό της Βουλής ή στο Σύνταγμα, «είναι θέμα απαραίτητου θεσμικού τακτ».

Ο προεδρεύων στη συνεδρίαση Β. Βιλάρδος,

Ζ' Αντιπρόεδρος της Βουλής, ενημερώνει την Ολομέλεια για την παραίτηση του Κ. Τασούλα από τη βουλευτική ιδιότητα και τη θέση του Προέδρου της Βουλής. Ο απερχόμενος Πρόεδρος στην επιστολή του προς το προεδρείο της αναφέρει: «Με την επιστολή μου αυτή δηλώνω την παραίτησή μου από το βουλευτικό αξίωμα, βάσει του άρθρου 5 παράγραφος 1 του Κανονισμού της Βουλής. Η παραίτησή μου αυτή αυτονοήτως συνεπάγεται και την παραίτησή μου από το αξίωμα του Προέδρου της Βουλής, την οποία και συνυποβάλλω. Για τις παραιτήσεις μου αυτές ενημέρωσα προ ολίγου τη Διάσκεψη των Προέδρων και την Ολομέλεια της Βουλής».

Γίνεται δεκτή (π.δ. 2/2025-Α' 5) η παραίτηση που υποβάλλει για προσωπικούς λόγους ο Κ. Φραγκογιάννης από τη θέση του Υφυπουργού Εξωτερικών με αρμοδιότητα την οικονομική διπλωματία. Στη θέση του διορίζεται (π.δ. 3/2025-Α' 5) ο Αν. Χατζηβασιλείου, βουλευτής στη βασική εκλογική περιφέρεια Σερρών.

Η Ολομέλεια της Βουλής δέχεται κατά πλειοψηφία, με διακόσιους τέσσερις (204) βουλευτές να υπερψηφίζουν και εξήντα οκτώ (68) να καταψηφίζουν, το αίτημα για την άρση της ασυλίας της προέδρου της κοινοβουλευτικής ομάδας της Πλεύσης Ελευθερίας-Ζωή Κωνσταντοπούλου, μετά από μήνυση που υπέβαλε σε βάρος της δικηγόρος για τα αδικήματα της συκοφαντικής δυσφήμισης, την, έργω και λόγω, απειλή και την εξύβριση κατά τη διάρκεια της συζήτησης στον Άρειο Πάγο της αίτησης για την αναίρεση της απόφασης του Εφετείου που έκρινε την υπόθεση της δολοφονίας του Αλ. Γρηγορόπουλου.

## 20 Ιανουαρίου

Ο πρωθυπουργός συναντάται με την Πρόεδρο της Δημοκρατίας και παρουσία των τηλεοπτικών συνεργείων την ευχαριστεί «όχι σε θεσμικό

αλλά και σε προσωπικό επίπεδο για την άψογη συνεργασία τα τελευταία πέντε χρόνια», προσθέτει ότι «η ιστορία γράφει ότι ήσασταν η πρώτη γυναίκα Πρόεδρος της Δημοκρατίας και δώσατε στον θεσμό τα δικά σας ξεχωριστά χαρακτηριστικά σε κοινωνικά ζητήματα, τον πολιτισμό και τις τέχνες», επαναλαμβάνει ότι στην επικείμενη αναθεώρηση του Συντάγματος θα προταθεί ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας να εκλέγεται για μια εξαετή θητεία και επισημαίνει ότι «ενόψει της προεδρικής εκλογής πρέπει να σφυρηλατηθεί η εθνική ενότητα με όρους ρεαλισμού και αλήθειας». Απαντώντας, η Κ. Σακελλαροπούλου ευχαριστεί για την εμπιστοσύνη τους τον πρωθυπουργό και τη Βουλή, χαρακτηρίζει σημαντική την επικοινωνία μεταξύ των πολιτειακών θεσμών και αναφέρει ότι επειδή «σε διεθνές επίπεδο υπάρχουν πολλές προκλήσεις και διακινδυνεύσεις, απαιτείται ετοιμότητα και ευρύτερες συναινέσεις».

Ο Γ. Αμυράς, πρώτος αναπληρωματικός βουλευτής της Νέας Δημοκρατίας στη βασική εκλογική περιφέρεια Ιωαννίνων, ορκίζεται και καταλαμβάνει την έδρα που κενώθηκε μετά την παραίτηση του Κ. Τασούλα.

## 22 Ιανουαρίου

Ο Ν. Κακλαμάνης εκλέγεται νέος Πρόεδρος της Βουλής. Σε σύνολο διακοσίων ενενήντα επτά (297) παρόντων βουλευτών την υποψηφιότητά του υπερψηφίζουν διακόσιοι σαράντα επτά (247) βουλευτές, ενώ ενενήντα πέννηντα (95) δηλώνουν παρών.

## 24 Ιανουαρίου

Ο πρωθυπουργός απαντά σε επίκαιρη ερώτηση του προέδρου της κοινοβουλευτικής ομάδας του Πανελληνίου Σοσιαλιστικού Κινήματος-Κινήματος Αλλαγής με θέμα: «Οι ανύπαρκτες πολιτικές της κυβέρνησης της Νέας Δημοκρατίας

για τον πρωτογενή τομέα οδηγούν τους παραγωγούς σε πλήρες αδιέξοδο, επιτείνοντας την ερημοποίηση της υπαίθρου».

## 25 Ιανουαρίου

Διεξάγεται στην Ολομέλεια της Βουλής η πρώτη ονομαστική φανερή ψηφοφορία για την εκλογή του νέου Προέδρου της Δημοκρατίας. Κανένας υποψήφιος δεν θα καταφέρει να συγκεντρώσει την απαιτούμενη αυξημένη-ειδική πλειοψηφία των διακοσίων (200) βουλευτών. Από τους συνολικά διακοσίους ενενήντα επτά (297) παρόντες στη συνεδρίαση –απουσιάζουν οι ανεξάρτητοι Γ. Ασπιώτης, Μ. Γαυγιωτάκης και Π. Πούλου–, ο προτεινόμενος από την κοινοβουλευτική ομάδα της Νέας Δημοκρατίας Κ. Τασούλας λαμβάνει εκατόν εξήντα (160) ψήφους –τις εκατόν πενήντα έξι (156) των μελών της και τις τέσσερις (4) των ανεξαρτήτων βουλευτών Χ. Κατσιβαρδά, Μ. Σαλμά, Αντ. Σαμαρά και Π. Σαράκη–, η προτεινόμενη από την κοινοβουλευτική ομάδα του Συνασπισμού της Ριζοσπαστικής Αριστεράς-Προοδευτικής Συμμαχίας Λ. Κατσέλη λαμβάνει σαράντα (40) ψήφους –τις είκοσι έξι (26) των μελών της, τις ένδεκα (11) των μελών της κοινοβουλευτικής ομάδας της Νέας Αριστεράς και τις τρεις (3) των ανεξαρτήτων βουλευτών Αθ. Λινού, Αρ. Παπαϊωάννου και Ιωάν. Σαρακιώτη–, ο προτεινόμενος από την κοινοβουλευτική ομάδα του Πανελληνίου Σοσιαλιστικού Κινήματος-Κινήματος Αλλαγής Αν. Γιαννίτσης λαμβάνει τριάντα τέσσερις (34) ψήφους –τις τριάντα μία (31) των μελών της και τις τρεις (3) των ανεξαρτήτων βουλευτών Ρ. Θρασκιά, Μπ. Μπουρχάν και Π. Παππά–, και η προτεινόμενη από την κοινοβουλευτική ομάδα του Δημοκρατικού Πατριωτικού Κινήματος Νίκη Κ. Κυριακού λαμβάνει δεκατέσσερις (14) ψήφους –τις δέκα (10) των μελών της και τις τέσσερις (4) των ανεξαρτήτων βουλευτών Δ.

Βαλτογιάννη, Γ. Δημητροκάλλη, Γ. Μανούσου και Κ. Φλώρου–, ενώ σαράντα εννέα (49) βουλευτές δηλώνουν παρών, πρόκειται για τα μέλη των κοινοβουλευτικών ομάδων του Κομμουνιστικού Κόμματος Ελλάδος, της Ελληνικής Λύσης-Κυριάκος Βελόπουλος, της Πλεύσης Ελευθερίας-Ζωή Κωνσταντοπούλου και των Σπαρτιατών, καθώς επίσης των ανεξαρτητών βουλευτών Αλ. Αυλωνίτη, Ευάγ. Αποστολάκη, Κ. Μάλαμα, Θ. Τζάκρη, Μ. Χουρδάκη και Ρ. Χρηστίδου.

## 27 Ιανουαρίου

Την επομένη των μεγάλων συγκεντρώσεων σε πόλεις της χώρας και του εξωτερικού για το πολύνεκρο σιδηροδρομικό δυστύχημα στα Τέμπη, οι πρόεδροι των κοινοβουλευτικών ομάδων του Συνασπισμού της Ριζοσπαστικής Αριστεράς-Προοδευτικής Συμμαχίας και του Κομμουνιστικού Κόμματος Ελλάδος ζητούν από τον Πρόεδρο της Βουλής τη διεξαγωγή συζήτησης προ ημερησίας διατάξεως. Ο υφυπουργός στον πρωθυπουργό και κυβερνητικός εκπρόσωπος δηλώνει ότι ο Κ. Μητσοτάκης «δεν έχει κρυφτεί ποτέ» και επαναλαμβάνει τη δέσμευση της κυβέρνησης να δώσει σαφείς απαντήσεις στα ερωτήματα που έχουν τεθεί από την αντιπολίτευση και την κοινωνία.

## 29 Ιανουαρίου

Στον απόηχο των μεγάλων συγκεντρώσεων για το πολύνεκρο σιδηροδρομικό δυστύχημα στα Τέμπη ο πρωθυπουργός, σε συνέντευξή του σε ιδιωτικό τηλεοπτικό σταθμό πανελληνίας εμβέλειας και απαντώντας σε σχετικές ερωτήσεις, μεταξύ άλλων αναφέρει: «Πιστεύω ότι η ελληνική κοινωνία εξακολουθεί να βιώνει τα Τέμπη ως μία ανοικτή πληγή, ως ένα συλλογικό τραύμα, ως ένα συλλογικό πένθος. Και πιστεύω ότι οι πολίτες που βρέθηκαν σε όλα τα σημεία σε όλη την Ελλά-

δα και στο εξωτερικό –και νομίζω ότι συμμετείχαν σε αυτές τις διαδηλώσεις και πολίτες που στηρίζουν και τη δική μας παράταξη–, νομίζω ζητούσαν τρία πράγματα: να μάθουμε την αλήθεια, ακριβώς τι έχει συμβεί, να αποδοθεί δικαιοσύνη, να τιμωρηθούν οι ένοχοι, και τρίτον να εξασφαλίσουμε ότι κάτι τέτοιο δεν θα ξαναγίνει και θα αποκτήσει η Ελλάδα σύγχρονα, ασφαλή, αξιόπιστα, ευρωπαϊκά τρένα [...] Η Δικαιοσύνη έχει κινηθεί με τον δικό της ρυθμό, ούσα όμως σίγουρη ότι δεν θα αφήσει κανένα ερώτημα αναπάντητο [...] Αλλά, από εκεί και πέρα, οι απαντήσεις –και νομίζω ότι συμφωνούμε σε αυτό– μπορούν να δοθούν μόνο από τη Δικαιοσύνη. Ταυτόχρονα όμως, θέλω να τονίσω ότι εμείς δώσαμε τη δυνατότητα στη Δικαιοσύνη να ανοίξει τα κινητά τηλέφωνα όλων των εμπλεκόμενων. Δεν ψήφισαν τη σχετική διάταξη τα κόμματα της αντιπολίτευσης. Δώσαμε τη δυνατότητα να συσταθεί ξανά ο ανεξάρτητος Οργανισμός Διερεύνησης Αεροπορικών και Σιδηροδρομικών Ατυχημάτων, ο οποίος μάλιστα έχει παραγγείλει και νέα σχετική πραγματογνωμοσύνη. Υπάρχουν πολλές πραγματογνωμοσύνες για το ένα βασικό αναπάντητο ερώτημα, που είναι τι συνέβη τη στιγμή της σύγκρουσης και πώς εξηγείται αυτή η έκρηξη την οποία όλοι έχουμε δει [...] Κατά συνέπεια, απλά να το πω αυτό, επειδή υπάρχουν πολλές συζητήσεις περί “συγκάλυψης”, “κυβέρνησης η οποία θέλει να κουκουλώσει την υπόθεση”. Μα δεν θα είχαμε προβεί σε αυτές τις ενέργειες, δεν θα είχαμε συστήσει έναν ανεξάρτητο οργανισμό με ευρωπαϊκή ενίσχυση [...] Θέλω να θυμίσω ότι αμέσως μετά το ατύχημα πήγα στην Ευρωπαϊκή Ένωση ο ίδιος. Είπα: “έχουμε πρόβλημα με τα τρένα μας, το πρόβλημα είναι διαχρονικό, βαραίνει και τη δική μας κυβέρνηση προφανώς, ελάτε να μας βοηθήσετε να τα φτιάξουμε”. Και στους πραγματογνώμονες του Οργανισμού συμμετέχουν και ευρωπαίοι και αναμένουμε και το δικό τους πόρισμα

[...] Το μόνο μέλημά μας εκείνη την στιγμή ήταν πρώτα να σώσουμε τους τραυματίες και αμέσως μετά, θυμάστε την πίεση των ημερών, να μπορέσουμε να ταυτοποιήσουμε και να επιστρέψουμε τις σορούς ή ό,τι έμενε από τις σορούς στους συγγενείς, ότι το μέλημά μου εκείνη την ώρα ήταν να κάνω κάποιου είδους συγκάλυψη, για να μπορέσω ενδεχομένως να συγκαλύψω ποιους; Κάποιους δυνητικούς λαθρέμπορους; Εγώ έχω εδώ το πόρισμα της Πυροσβεστικής, το πρώτο πόρισμα, έχω εδώ όμως, κυρίως, την απάντηση της Hellenic Train [...] Λοιπόν, η Hellenic Train, η οποία έχει την ευθύνη, θα πρέπει να λογοδοτήσει και να λογοδοτήσει και ποινικά –προφανώς αυτή δεν είναι δική μου δουλειά–, αλλά να λογοδοτήσει και πολιτικά. Διότι η Hellenic Train ήταν αυτή, η οποία διαβεβαίωνε ότι εμένα, το ελληνικό κοινοβούλιο. Και θυμίζω ότι αυτή η δήλωση έγινε δύο εβδομάδες μετά το ατύχημα. Άμα με ρωτάτε, λοιπόν, αν έχω μετανιώσει ή αν έκανα λάθος, σας το λέω ευθέως: προφανώς με αυτά τα οποία γνωρίζω σήμερα, δεν θα έλεγα τότε αυτό το οποίο είπα [...] Η απάντηση έναν χρόνο μετά –και την έχω– στο ερώτημα, αν υπάρχει το ενδεχόμενο να μετέφερε το τρένο κάτι ύποπτο, απαντάω: υπάρχει αυτό το ενδεχόμενο και θα το βρει η Δικαιοσύνη. Τι θέλετε να πω παραπάνω από αυτό; Πού βλέπετε την αντίφαση; Όσο είχαμε παραπάνω στοιχεία, τόσο και εγώ προφανώς προσάρμοσα τις γνώσεις τις οποίες είχα για το συμβάν [...] Δεν υπάρχει σήμερα καμία βεβαιότητα. Όμως, από τη στιγμή που υπάρχουν πολλά ενδεχόμενα ανοιχτά, ο μόνος ο οποίος θα αξιολογήσει τελικά το υλικό και θα πει “ναι, έχω βάσιμες ενδείξεις ότι το τρένο αυτό μπορεί να μετέφερε κάτι άλλο, άρα πρέπει να ασκήσω τις σχετικές διώξεις και από εκεί και πέρα όλοι να κάνουν αυτό το οποίο πρέπει”, είναι ο εφέτης-ανακριτής [...] Πάρθηκαν κάποιες αποφάσεις στο πεδίο. Επαναλαμβάνω ότι στο δικό μου επίπεδο το μέλημά μου εκείνη τη



στιγμή ήταν να μπορέσουμε να ανασύρουμε και να ταυτοποιήσουμε τις σορούς. Αν πάρθηκαν κάποιες επιχειρησιακές αποφάσεις για να σταθεροποιηθεί το έδαφος, για να μπορεί να πάει ένας γερανός να σηκώσει το τρένο για να δούμε τι υπάρχει από κάτω, αυτές δεν τις γνωρίζω και δεν οφείλω να τις γνωρίζω. Αλλά είμαι σίγουρος ότι όλα έγιναν με καλό σκοπό. Και ο σκοπός εκείνη τη στιγμή δεν ήταν να συγκαλυφθεί οτιδήποτε [...] Προφανώς, εγώ είμαι υπεύθυνος για όλα εν τη ευρεία εννοία. Αλλά όταν αυτή τη στιγμή η κατηγορία, η οποία ενώνει τελικά κάποιους –οι οποίοι ουσιαστικά καπηλεύονται τον πόνο των ανθρώπων, γιατί προφανώς δεν μπορούν να κάνουν αντιπολίτευση αλλιώς, και βγαίνουν στον δρόμο να διαδηλώσουν μαζί τους– είναι ότι “εγώ είμαι ο ενορχηστρωτής μιας συγκάλυψης”, αυτό, λοιπόν, είναι ένα τεράστιο ψέμα, το οποίο θα εξακολουθώ να το αποκρούω. Επαναλαμβάνω, λοιπόν: έγιναν κάποιες πράξεις στο πεδίο, έγιναν με σκοπούς καλούς, να μπορέσουμε εκείνη την στιγμή να εντοπίσουμε τις σορούς. Αν έγινε κάτι λάθος, επιχειρησιακά λάθος, αυτό πάλι θα το κρίνουν οι αρμόδιοι [...] Επαναλαμβάνω, όμως, και πάλι: αν κάτι έγινε λάθος και ο εφέτης ανακριτής και ο εισαγγελέας κρίνει ότι πρέπει να απαγγείλει κατηγορίες, θα το κάνει. Αλλά αυτό είναι τελείως διαφορετικό, να πει κανείς ότι δεν χειρίστηκε κάποιος σωστά έναν τόπο εγκλήματος, αν υποθέσουμε ότι πρέπει να το δούμε. Και σε ένα βαθμό είναι σωστό αυτό [...] Καταρχάς, το γεγονός ότι είναι βουλευτής δεν επηρεάζει καθ’ οποιονδήποτε τρόπο την όποια πιθανή ποινική διερεύνηση αφορά τον ρόλο του κ. Καραμανλή. Θέλω, επίσης, με την αφορμή αυτή, επειδή νομίζω ότι γίνεται μια μεγάλη συζήτηση για τον ρόλο της Βουλής, για τον τρόπο με τον οποίο η Βουλή αντιμετωπίζει ενδεχόμενες ποινικές ευθύνες, να ξεκαθαρίσω και κάτι ακόμα. Η ανάκριση, όπως σας είπα, βαδίζει προς το τέλος της. Και όπως σας

είπα, και εγώ νομίζω και οι συγγενείς, φαντάζομαι, πια εύχονται αυτή η δίκη να μπορεί να ξεκινήσει το συντομότερο δυνατόν [...] Όταν ολοκληρωθεί η ανάκριση, λοιπόν, ο ανακριτής και πρωτίστως ο εισαγγελέας θα έχουν την πλήρη εικόνα της δικογραφίας, όλα τα στοιχεία. Αν εκείνη τη στιγμή, έχοντας την πλήρη εικόνα, αποφασίσουν ότι πρέπει να αποστείλουν αιτιολογημένα τη δικογραφία στη Βουλή, διότι αισθάνονται εκείνη τη στιγμή –έχοντας την πλήρη εικόνα– ότι υπάρχει ενδεχόμενη ποινική εμπλοκή πολιτικών προσώπων, αυτό το οποίο μπορώ να σας διαβεβαιώσω είναι ότι η κυβερνητική πλειοψηφία δεν θα σταθεί εμπόδιο στην περαιτέρω διερεύνηση ενός τέτοιου ενδεχομένου [...] Δεν πιστεύω ότι ήταν η καλύτερη στιγμή της Βουλής και θα εξηγήσω το γιατί. Δεν είναι η πρώτη φορά που το λέω. Ξέρετε, όταν συγκροτείται μία εξεταστική επιτροπή, εκ των πραγμάτων η διαδικασία μπαίνει στη λογική της κομματικής αντιπαράθεσης και σε μία, θα έλεγα, ενδεχομένως αναμενόμενη περιχαράκωση των κομμάτων που δυσκολεύονται αυτή τη στιγμή, νομίζω, ιστορικά να δουν τη μεγάλη εικόνα και να δράσουν αντικειμενικά [...] Θεωρώ ότι είναι ένα δομικό πρόβλημα των εξεταστικών επιτροπών της Βουλής και, όπως πολλές άλλες, δεν έχουν καταφέρει να διαφωτίσουν την κοινή γνώμη. Πιστεύω ότι το ίδιο έγινε και με αυτή. Και στον βαθμό που, θα έλεγα, μας αναλογούν ευθύνες γι’ αυτό, νομίζω ότι οι πολίτες μπορούν να τις επιμερίσουν, θα έλεγα, με τρόπο δίκαιο [...] Η τραγωδία των Τεμπών είναι ένα συλλογικό τραύμα και είναι και ένα τραύμα το οποίο, θα έλεγα, και εμένα με βαραίνει, διότι εγώ ήμουν πρωθυπουργός όταν έγινε αυτή η τραγωδία και νέα παιδιά μπήκαν στο τρένο και δεν έφτασαν ποτέ στον προορισμό τους, σε ένα μέσο το οποίο θα έπρεπε να είναι ασφαλές [...] Νομίζετε ότι εμένα δεν με βαραίνει αυτό, όπως σας είπα, όχι μόνον ως πατέρα, αλλά και ως πρωθυπουργό, για να κάνω

οτιδήποτε μπορώ για να μάθουμε την αλήθεια και να κάνω οτιδήποτε μπορώ για να μπορούμε τα τρένα μας πια να είναι ασφαλή και ευρωπαϊκά; [...] Δεν είναι μια εύκολη προσπάθεια, διότι –νομίζω ότι θα συμφωνήσετε εδώ– έχουμε να διαχειριστούμε ίσως την πιο, όχι ίσως, μετά βεβαιότητας την πιο προβληματική από τις παλιές δημόσιες επιχειρήσεις. Καμία σχέση, θυμάστε όταν κάποτε και ο ΟΤΕ ήταν κρατικός και η ΔΕΗ ήταν κρατική. Εδώ μιλάμε για άλλης τάξης προβλήματα [...] Η κ. Καρυστιανού έχασε το παιδί της. Βάζω τίτλους τέλους σε αυτό [...] Και καλά θα κάνουν να βάλουν όλοι. Σκύβω το κεφάλι και δεν έχω να πω τίποτα παραπάνω, παρά μόνο να δώσω τη διαβεβαίωση, όπως την έκανα, ότι θα μάθουμε την αλήθεια [...] Θέλω να είμαι σαφής και πολύ ξεκάθαρος σε αυτό. Όχι. Ο υπουργός παραιτήθηκε αμέσως. Θυμίζω ότι ο πρωθυπουργός στη Σερβία ουσιαστικά δεν έχει αρμοδιότητες, ο Πρόεδρος έχει τις αρμοδιότητες. Δεν θα έλεγα ότι είναι διακοσμητικός, αλλά είναι περίπου διακοσμητικός [...] Εγώ ανέλαβα τις ευθύνες που μου αναλογούν, τις πολιτικές, εξακολουθώ να τις αναλαμβάνω, και εάν υπάρχει κόστος πολιτικό. Και δεν στέκομαι εδώ, ούτε στις εκλογές, γιατί οι εκλογές δεν μπορούν να αποτελέσουν μία κάθαρση, ούτε μία δικαιολογία για να κλείσει μία τέτοια υπόθεση [...] Στέκομαι μπροστά στον ελληνικό λαό, του λέω την εκδοχή των γεγονότων, όπως την καταλαβαίνω εγώ, την αλήθεια, όπως την αντιλαμβάνομαι εγώ. Θα με κρίνει ο ελληνικός λαός, συνολικά θα με κρίνει, και για τον τρόπο με τον οποίον χειρίστηκα αυτή την υπόθεση, στο τέλος της τετραετίας, αξιολογώντας συνολικά το πολιτικό μας έργο. Φυσικά, γι' αυτούς, οι οποίοι ενδιαφέρονται –και νομίζω ότι θα είναι αρκετοί–, και τον τρόπο με τον οποίο διαχειριστήκαμε αυτή την υπόθεση [...] Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας πρέπει να μπορεί να είναι πρόσωπο κύρους, που να ενώνει τους Έλληνες, να έχει σημα-

ντική πολιτική εμπειρία –έκρινα ότι σε αυτή τη συγκυρία αυτή η διάσταση είναι ιδιαίτερα σημαντική– και να μπορεί να υπηρετήσει τον θεσμό. Και κρίνω ότι ο κ. Τασούλας πληροί όλες αυτές τις προϋποθέσεις. Εξάλλου, ήταν ο τρίτος πολιτικός παράγοντας της χώρας, εξελέγη τρεις φορές με πολύ μεγάλη πλειοψηφία στη Βουλή, άρα χαίρει μίας διακομματικής συναίνεσης και αναγνώρισης. Και νομίζω ότι κανείς, και από την αντιπολίτευση, δεν θα ισχυριστεί ότι ο κ. Τασούλας δεν θα ήταν ένας καλός Πρόεδρος. Άρα, αυτή η λογική ότι “ντε και καλά Πρόεδρος συναινετικός πρέπει να είναι μόνο από την Κεντροαριστερά ή από την άλλη παράταξη”, προσωπικά δεν με βρίσκει σύμφωνο. Και θα έλεγα, θα συνιστούσα ειδικά στο ΠΑΣΟΚ, το οποίο μας κατηγορεί για “εργαλειοποίηση του θεσμού”, να είναι λίγο πιο προσεκτικό, διότι θέλω να θυμίσω ότι το 2009 ο Γιώργος Παπανδρέου είχε πει ότι δεν θα ψήφιζε με τίποτα τον κ. Παπούλια, για να προκαλέσει εκλογές. Εργαλειοποίησε πλήρως, δηλαδή, τον θεσμό του Προέδρου, για να έρθει μετά να στηρίξει τον κ. Παπούλια, ο οποίος προφανώς προερχόταν από τον δικό του πολιτικό χώρο. Έκανα, λοιπόν, αυτή την επιλογή και είμαι σίγουρος ότι ο κ. Τασούλας, ο οποίος –νομίζω ότι και αυτό κάτι λέει για έναν άνθρωπο– είναι πολλά χρόνια στη δημόσια σφαίρα, δεν τον ξέρει καλά ο κόσμος, γιατί δεν επιδίωξε ποτέ να “φωτίσει” επικοινωνιακά το έργο του, πιστεύω ότι θα εκπλήξει ευχάριστα και θα κερδίσει και την εμπιστοσύνη συμπολιτών μας οι οποίοι σήμερα είτε δεν τον γνωρίζουν είτε τον βλέπουν με δυσπιστία [...]».

### 30 Ιανουαρίου

Ο πρόεδρος του Πανελληνίου Σοσιαλιστικού Κινήματος-Κινήματος Αλλαγής, μιλώντας σε συγκέντρωση αγροτών στη Βοιωτία όπου περιοδεύει, ανακοινώνει –αν και η κοινοβουλευτική του ομάδα δεν διαθέτει, αυτοτελώς, το συ-

νταγματικά καθορισμένο αριθμό βουλευτών–, την κατάθεση, «εφόσον υπάρξουν νέα στοιχεία για την υπόθεση των Τεμπών από τα πορίσματα που αναμένονται», πρότασης δυσπιστίας «απέναντι σε μια επικίνδυνη κυβέρνηση που σε αυτήν την περίπτωση επέλεξε τη συγκάλυψη» και «σε έναν πρωθυπουργό που δεν διστάζει να διαψεύδει ακόμη και τον ίδιο τον εαυτό του».

### 31 Ιανουαρίου

Διεξάγεται στην Ολομέλεια της Βουλής η δεύτερη ονομαστική φανερή ψηφοφορία για την εκλογή του νέου Προέδρου της Δημοκρατίας. Κανένας υποψήφιος δεν θα καταφέρει και πάλι να συγκεντρώσει την απαιτούμενη αυξημένη-ειδική πλειοψηφία των διακοσίων (200) βουλευτών. Από τους παρόντες στη συνεδρίαση τριακόσιους (300) βουλευτές, ο προτεινόμενος από την κοινοβουλευτική ομάδα της Νέας Δημοκρατίας Κ. Τασούλας λαμβάνει εκατόν εξήντα (160) ψήφους –τις εκατόν πενήντα έξι (156) των μελών της και τις τέσσερις (4) των ανεξαρτήτων βουλευτών Χ. Κατσιβαρδά, Μ. Σαλμά, Αντ. Σαμαρά και Π. Σαράκη–, η προτεινόμενη από την κοινοβουλευτική ομάδα του Συνασπισμού της Ριζοσπαστικής Αριστεράς-Προοδευτικής Συμμαχίας Λ. Κατσέλη λαμβάνει σαράντα (40) ψήφους –τις είκοσι έξι (26) των μελών της, τις ένδεκα (11) των μελών της κοινοβουλευτικής ομάδας της Νέας Αριστεράς και τις τρεις (3) των ανεξαρτήτων βουλευτών Αθ. Λινού, Αρ. Παπαϊωάννου και Ιωάν. Σαρακιώτη–, ο προτεινόμενος από την κοινοβουλευτική ομάδα του Πανελληνίου Σοσιαλιστικού Κινήματος-Κινήματος Αλλαγής Αν. Γιαννίτσας λαμβάνει τριάντα τέσσερις (34) ψήφους –τις τριάντα μία (31) των μελών της και τις τρεις (3) των ανεξαρτήτων βουλευτών Ρ. Θρασκιά, Μπ. Μπουρχάν και Π. Παππά–, και η προτεινόμενη από την κοινοβουλευτική ομάδα του Δημοκρατικού Πατριωτικού

Κινήματος Νίκη Κ. Κυριακού λαμβάνει δεκατέσσερις (14) ψήφους –τις δέκα (10) των μελών της και τις τέσσερις (4) των ανεξαρτήτων βουλευτών Δ. Βαλτογιάννη, Γ. Δημητροκάλλη, Γ. Μανούσου και Κ. Φλώρου–, ενώ πενήντα δύο (52) βουλευτές δηλώνουν παρών, πρόκειται για τα μέλη των κοινοβουλευτικών ομάδων του Κομμουνιστικού Κόμματος Ελλάδος, της Ελληνικής Λύσης-Κυριάκος Βελόπουλος, της Πλεύσης Ελευθερίας-Ζωή Κωνσταντοπούλου και των Σπαρτιατών, καθώς επίσης των ανεξαρτήτων βουλευτών Αλ. Αυλωνίτη, Ευάγ. Αποστολάκη, Γ. Ασπιώτη, Μ. Γαυγιωτάκη, Κ. Μάλαμα, Π. Πούλου, Θ. Τζάκρη, Μ. Χουρδάκη και Ρ. Χρηστίδου.

Ο πρωθυπουργός στην εισαγωγική ομιλία του κατά την έναρξη της συνεδρίασης του Υπουργικού Συμβουλίου, μεταξύ άλλων, αναφέρει: «[...] Χρειάζεται συλλογικό κάλεσμα εγρήγορης και επιτάχυνσης. Αυτό σημαίνει ότι ένα έργο που ήθελε ένα χρόνο πρέπει να γίνει σε λίγους μήνες. Στον έκτο χρόνο οι απαιτήσεις είναι αυξημένες πολύ περισσότερο, όταν έχουμε παθογένειες δεκαετιών. Πρέπει να κάνουμε ένα άλμα πιο γρήγορο από τη φθορά. Αυτό θα είναι το τελικό κριτήριο της δουλειάς μας. Στους καιρούς επέλασης του λαϊκισμού να υπερασπιστούμε το κεκτημένο της κυβερνητικής σταθερότητας. Λάθος όσοι θέλουν το εύλογο αίτημα για δικαιοσύνη να το κάνουν αντικυβερνητικό. Κόμματα που θέλουν να είναι στο ευρωπαϊκό δημοκρατικό τόξο να προβληματιστούν, αν με τη στάση τους τροφοδοτούν τον λαϊκισμό. Η δική μας απάντηση θα δοθεί στο πεδίο με μέτρα που θα βελτιώνουν την καθημερινότητα του πολίτη».

### 4 Φεβρουαρίου

Το Πανελλήνιο Σοσιαλιστικό Κίνημα-Κίνημα Αλλαγής ανακοινώνει ότι θα καταθέσει πρόταση

για τη σύσταση ειδικής κοινοβουλευτικής επιτροπής, η οποία θα διενεργήσει προκαταρκτική εξέταση, προκειμένου «να διερευνηθούν τυχόν ποινικές ευθύνες του Χρ. Τριαντόπουλου, υφυπουργού στον πρωθυπουργό [...], για την αλλοίωση του τόπου της τραγωδίας των Τεμπών, που έλαβε χώρα από τις 3 Μαρτίου 2023 και μετά». Η ανακοίνωση βάλλει και κατά του Κ. Τασούλα, πρώην Προέδρου της Βουλής και υποψήφιου Προέδρου της Δημοκρατίας, «για την απόκρυψη των εν λόγω στοιχείων από την Ολομέλεια της Βουλής», προσθέτοντας ότι «είναι αδιανόητο να λογίζεται ως δήθεν συμπληρωματικό στοιχείο το πόρισμα μιας ανώτατης δικαστικού», τον χαρακτηρίζει «έκθετο» και τον πρωθυπουργό «βαριά εκτεθειμένο που δεν τον αποσύρει από τη διαδικασία εκλογής Προέδρου της Δημοκρατίας μετά από τέτοιες αυταπόδεικτα αντιθεσμικές μεθοδεύσεις».

## 5 Φεβρουαρίου

Το Πανελλήνιο Σοσιαλιστικό Κίνημα-Κίνημα Αλλαγής καταθέτει, όπως είχε ανακοινωθεί, πρόταση, υπογεγραμμένη από το σύνολο των μελών της κοινοβουλευτικής του ομάδας, για τη σύσταση επιτροπής που θα διενεργήσει προκαταρκτική εξέταση σε βάρος του Χρ. Τριαντόπουλου, πρώην υφυπουργού στον πρωθυπουργό και θπεύοντος υφυπουργού Κλιματικής Κρίσης και Πολιτικής Προστασίας, επειδή προκύπτουν (τουλάχιστον) σοβαρές ενδείξεις ότι «διά της συμμετοχής του στην “άτυπη σύσκεψη” της 3ης Μαρτίου 2023, όπου φέρεται ότι αποφασίστηκε η αλλοίωση του χώρου του δυστυχήματος, χωρίς την απαιτούμενη κατά νόμο ενημέρωση και την άδεια της αρμόδιας δικαστικής αρχής, [...] τέλεσε το αδίκημα της παράβασης καθήκοντος κατά το χρονικό διάστημα μεταξύ της 3ης Μαρτίου και της 6ης Μαρτίου 2023 με την ιδιότητα του μέλους της κυβέρνησης».

## 6 Φεβρουαρίου

Διεξάγεται στην Ολομέλεια της Βουλής η τρίτη ονομαστική φανερή ψηφοφορία για την εκλογή του νέου Προέδρου της Δημοκρατίας. Κανένας υποψήφιος δεν θα καταφέρει και πάλι να συγκεντρώσει την απαιτούμενη αυξημένη-ειδική πλειοψηφία, τούτη τη φορά των εκατόν ογδόντα (180) βουλευτών. Παρόντες στην ειδική συνεδρίαση είναι οι τριακόσιοι (300) βουλευτές και επαναλαμβάνεται το αποτέλεσμα της δεύτερης ψηφοφορίας.

Ο υφυπουργός Κλιματικής Κρίσης και Πολιτικής Προστασίας σε μακροσκελή ανακοίνωσή του απαντά σε όσα αναφέρονται στην πρόταση του Πανελλήνιου Σοσιαλιστικού Κινήματος-Κινήματος Αλλαγής για τη σύσταση ειδικής κοινοβουλευτικής επιτροπής που θα διενεργήσει προκαταρκτική εξέταση σε βάρος του και δηλώνει ότι θα παραιτηθεί από τη θέση του, όταν η επιτροπή συσταθεί.

## 12 Φεβρουαρίου

Ο Κ. Τασούλας εκλέγεται νέος Πρόεδρος της Γ' Ελληνικής Δημοκρατίας. Στην τέταρτη ονομαστική φανερή ψηφοφορία στην Ολομέλεια της Βουλής για την εκλογή απαιτείται η απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των μελών της και συγκεντρώνει, όπως σε όλες τις προηγούμενες, εκατόν εξήντα (160) ψήφους. Ο Αν. Γιαννίτσος λαμβάνει τριάντα τέσσερις (34) ψήφους, η Λ. Κατσέλη είκοσι εννέα (29) ψήφους και ο Κ. Κυριακού δεκατέσσερις (14) ψήφους, ενώ τριάντα εννέα (39) βουλευτές δηλώνουν παρών. Από τη συνεδρίαση απουσιάζουν είκοσι τέσσερις (24) βουλευτές, το σύνολο της κοινοβουλευτικής ομάδας της Νέας Αριστεράς, έξι (6) μέλη της κοινοβουλευτικής ομάδας της Πλεύσης Ελευθερίας-Ζωή Κωνσταντοπούλου και επτά (7) ανεξάρτητοι, όλοι τους είχαν εκλεγεί με τους συνδυασμούς του Συνασπισμού της

Ριζοσπαστικής Αριστεράς-Προοδευτικής Συμμαχίας.

## 16 Φεβρουαρίου

Ο πρωθυπουργός σε συνέντευξή του στην κυριακάτικη έκδοση καθημερινής πρωινής εφημερίδας και απαντώντας σε σχετικές ερωτήσεις, μεταξύ άλλων, αναφέρει: «[...] Στη σημερινή διεθνή συγκυρία, ωστόσο, εν μέσω γεωστρατηγικών μεταβολών και πολιτικών αναταράξεων έκρινα ότι η πατρίδα χρειάζεται Πρόεδρο με μακρά εμπειρία στα δημόσια πράγματα. Και ο Κωνσταντίνος Τασούλας είναι, αναμφίβολα, ένας πολιτικός με αυτά τα χαρακτηριστικά. Επί δεκαετίες, άλλωστε, έχει υπηρετήσει ως δήμαρχος, ως βουλευτής και ως υπουργός. Κυρίως, όμως, ως Πρόεδρος της Βουλής, εκλεγμένος για τρεις θητείες και με μεγάλες διακομματικές πλειοψηφίες. Λυπάμαι, μάλιστα, που κάποιοι προσπάθησαν να τον εμπλέξουν στη δική τους εργαλειοποίηση της τραγωδίας των Τεμπών. Γιατί είδα και τον κ. Ανδρουλάκη να μην μένει καν στη Βουλή για να ακούσει το αποτέλεσμα της τελευταίας ψηφοφορίας. Ενώ στο μεταξύ είχε παρασύρει το κόμμα του σε ρόλο τροφοδότη των πιο απίστευτων σεναρίων. Επαναλαμβάνω, λοιπόν, ότι η χώρα μας έχει ανάγκη από αλήθεια και σοβαρότητα. Γιατί η αμφισβήτηση των θεσμών –από τον κοινοβουλευτισμό και τη Δικαιοσύνη μέχρι τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας– κρύβει κινδύνους. Καταργεί κανόνες και όρια, οδηγώντας σε κοινωνική “ζούγκλα”. Και ξέρουμε καλά ότι εκεί αδικούνται πρώτοι οι πιο αδύναμοι, καθώς επικρατεί ο νόμος του ισχυρότερου. Σε κάθε περίπτωση, πάντως, είμαι βέβαιος ότι ο νέος Πρόεδρος της Δημοκρατίας θα έχει μια επιτυχημένη θητεία, ενώνοντας όλους τους Έλληνες και εκπέμποντας κύρος και αξιοπρέπεια για τη χώρα. Κάτι που θα επιβεβαιωθεί στα χρόνια που έρχονται [...] Ας πούμε κάποτε τα πράγματα με το όνομά τους, μακριά από κα-

τασκευασμένους μύθους. Πρόσωπα ευρύτερης εμβέλειας είχε και έχει και ο χώρος της Κεντροδεξιάς. Δεν πρόκειται για προνόμιο της Κεντροαριστεράς. Όπως και καμία πολιτική ομάδα δεν μπορεί να μονοπωλεί τα χαρακτηριστικά που απαιτεί το ύπατο αξίωμα. Εκείνο που αποτελεί σταθερή αναγκαιότητα είναι η κατάλληλη, κάθε φορά, υποψηφιότητα να ανταποκρίνεται στις επιταγές του εθνικού συμφέροντος και μόνο. Αλλά αφού μιλάτε για “έθιμο”, ας θυμηθούμε τι είχε κάνει το ΠΑΣΟΚ ως κυβέρνηση, όταν το 1985 είχε προτείνει τον Χρήστο Σαρτζετάκη. Ενώ, και πιο πρόσφατα, το 2009, ο Γιώργος Παπανδρέου, ως αρχηγός της αξιωματικής αντιπολίτευσης, είχε χρησιμοποιήσει την εκλογή του Προέδρου ως μοχλό για να προκληθούν εκλογές. Αρνήθηκε, όπως ξέρετε, τότε, την υποψηφιότητα Παπούλια με τρόπο υποκριτικό. Όμως, ξαφνικά συμφώνησε με αυτή λίγο μετά, όταν άλλαξε η κυβέρνηση. Άρα για ποια “διακομματική παράδοση” μιλάμε; [...] Η άγνοια είναι το έδαφος του λαϊκισμού. Η εμμονική καχυποψία, ο πρώτος σπόρος του. Ενώ το ψέμα, όσο αλλόκοτο και αν είναι, γίνεται το λίπασμα που τον βοηθά να ανθίσει και να γιγαντωθεί. Ένα παράσιτο, δηλαδή, το οποίο δυστυχώς πότιζαν επί μήνες πολιτικές δυνάμεις και πρόσωπα της δημόσιας ζωής που εκμεταλλεύονται με τον πιο χυδαίο τρόπο τον ανείπωτο πόνο των συγγενών. Και κάτι τελευταίο: Σε μια περίοδο που πολλοί αμφισβητούν ευθέως τη Δικαιοσύνη, έχω διπλό χρέος να υψώσω τείχος προστασίας στους λειτουργούς της. Άρα και στην ίδια τη Δημοκρατία μας [...] Να συμφωνήσουμε σε μία σκέψη: ότι τα σημαντικά αυτά οπτικά ντοκουμέντα, αν αποδειχθούν γνήσια, η Πολιτεία δεν είχε κανέναν λόγο να τα δει καθυστερημένα στη δικογραφία. Αντιθέτως, φαίνεται ότι η αποκάλυψή τους χαλάει τα σχέδια όσων προσπάθησαν να επιβιώσουν πολιτικά, χτίζοντας ένα ολόκληρο αφήγημα πάνω σε θεωρίες συγκάλυψης. Από εκεί και πέρα, η Δι-

καιοσύνη είμαι βέβαιος ότι θα δώσει απάντηση σε κάθε ερώτημα, παλιό και νέο... Θα ήθελα, για ακόμα μία φορά, να κάνω έναν απαραίτητο διαχωρισμό: είναι ένα πράγμα η αξιολόγηση κάθε επιχειρησιακού χειρισμού στο πεδίο –και ιδίως υπό το πρίσμα των αναγκών εκείνων των δραματικών ωρών– και άλλο η ανυπόστατη κατηγορία ότι τάχα έγινε “μπάζωμα”. Δηλαδή ότι συνέβη κάτι που είχε στόχο τη συγκάλυψη. Ακόμη και η χρήση του απεχθούς αυτού όρου δηλώνει τις προθέσεις όσων τον επινόησαν. Αλλά να συγκαλύψει ποιος, τι, ποιον και γιατί; Αυτό, πέραν του ότι προσκρούει στην κοινή λογική, δεν προκύπτει από πουθενά. Αντίθετα, τώρα το επιχείρημα καταρρέει με πάταγο. Και, τελικά, για να είμαστε καθαροί: εγώ δεν περίμενα κανένα βίντεο για να αντικρούσω το ψέμα και τη χυδαιότητα! Σήμερα, ακόμη και υπό το φως των νέων δεδομένων, θα επιμείνω στην επιλογή την οποία έκανα εξαρχής: να αναζητηθεί η αλήθεια, να εντοπιστούν και να τιμωρηθούν οι υπεύθυνοι και το κράτος να αντιληφθεί τα κενά και τις παθογένειές του, ώστε να βελτιωθεί. Δεν θα υποταχθώ όμως στις θεωρίες συνωμοσίας, ούτε στα λαϊκιστικά συνθήματα και στην εργαλειοποίηση ενός συλλογικού δράματος. Ένα δυστύχημα που προκάλεσε εθνικό πένθος δεν πρέπει να υποβιβαστεί σε φτηνό σύνθημα και σε μοχλό κομματικών σχεδιασμών. Και σε αυτό επιμένω! [...] Πριν και πάνω απ’ όλα, οφείλουμε να περιμένουμε τις απαντήσεις της Δικαιοσύνης και τον καταμερισμό ευθυνών. Ανεξάρτητα από αυτό, όμως, σίγουρα θα πιέσω, ώστε η εταιρεία να φέρει περισσότερα και καλύτερα τρένα, στον ταχύτερο δυνατό χρόνο. Έως το 2027 η γραμμή Αθήνα-Θεσσαλονίκη πρέπει να είναι εντελώς καινούργια [...] Κάθε πολίτης εκφράζει την αγωνία του ή το αίτημά του για δικαιοσύνη με τον τρόπο που επιθυμεί. Είτε συμμετέχοντας σε μία συγκέντρωση, είτε με μία ανάρτηση στο διαδίκτυο, είτε βουβά. Τα μηνύματα αυτά τα ακούω και συχνά τα

συμμερίζομαι. Αρκεί, όμως, να είναι αληθινά και να εδράζονται στην πραγματικότητα. Να μένουν μακριά από κομματικές υστεροβουλίες και έξω από σχέδια προσωπικής προβολής.

Με αυτήν την έννοια, νιώθω ότι οι πολίτες ζητούν αλήθεια και δικαιοσύνη. Κάτι που επιδιώκει και η Πολιτεία, συνδράμοντας, με κάθε τρόπο, το έργο της έρευνας και της ανάκρισης. Αντιλαμβάνομαι, όμως, και ότι η κοινή γνώμη ζητά από εμάς να τρέξουμε όσες αλλαγές χρειάζονται, ώστε να μη συμβεί ξανά μία τέτοια τραγωδία. Και αυτό, ακριβώς, κάνουμε [...] Επαναλαμβάνω: δική μας δουλειά είναι να προχωρούμε κάθε πολιτική, η οποία θα απαντά θετικά στο διαχρονικό αίτημα της κοινωνίας για ένα αποτελεσματικότερο κράτος. Και ακριβώς αυτό είναι και η βασική μας διαφορά με την αντιπολίτευση: εμείς διεκδικούμε να εκπροσωπούμε τη σιγουριά, το σχέδιο και το αποτέλεσμα. Ενώ εκείνη την τυφλή διαμαρτυρία. Μία διαμαρτυρία, μάλιστα, που κάποτε γίνεται άναρθρη κραυγή δίχως προοπτική. Ένας συνασπισμός τάχα “αντι-μητσοτακικός”, που κρύβει τη δική τους έλλειψη προγραμμάτων και θέσεων. Ε, λοιπόν, αυτή τη στρέβλωση δεν θα την αφήσω να κλιμακωθεί. Η χώρα δεν έχει ανάγκη από νέους διχασμούς, ούτε από νέες σκευωρίες. Έχει ανάγκη από σταθερότητα, ειδικά μέσα στο πρωτοφανές νέο γεωπολιτικό περιβάλλον στο οποίο έχουμε βρεθεί [...] Πιστεύω στις μονοκομματικές κυβερνήσεις. Και η πεποίθησή μου αυτή ενισχύεται και από όσα βλέπουμε να συμβαίνουν στην υπόλοιπη Ευρώπη. Η πολιτική σταθερότητα, η σοβαρότητα και το σίγουρο σχέδιο προς την οικονομική πρόοδο νομίζω ότι είναι σήμερα και θα είναι και αύριο τα καθοριστικά ζητούμενα [...] Οι ίδιοι ισχυρισμοί, πάντως, ακούγονταν και πριν από τις εκλογές του 2023. Και όμως διαψεύσθηκαν από τον ελληνικό λαό. Δική μας δουλειά είναι να κάνουμε πράξη το πρόγραμμα για το οποίο εκλεγήκαμε το 2023. Και είμαι σίγουρος ότι αν

φανούμε συνεπείς, τότε θα κερδίσουμε και πάλι την εμπιστοσύνη των πολιτών [...] Διαχωρίζω τα κόμματα αυτά από τους πολίτες που σκέφτονται να τα υποστηρίξουν. Όμως το λέω καθαρά: πρώτον, αποκλείω κατηγορηματικά οποιοδήποτε ενδεχόμενο συνεργασίας με τα κόμματα της Ακροδεξιάς. Και δεύτερον, θα προσπαθώ συνεχώς με τις πολιτικές που εφαρμόζουμε να απαντώ με χειροπιαστά έργα στα αιτήματα και στις αγωνίες αυτών των ανθρώπων».

### 17 Φεβρουαρίου

Η Ουρ. Θρασκιά, ανεξάρτητη βουλευτής που έχει εκλεγεί με τον συνδυασμό του Συνασπισμού της Ριζοσπαστικής Αριστεράς-Προοδευτικής Συμμαχίας στη βασική εκλογική περιφέρεια Α' Θεσσαλονίκης, εντάσσεται στην κοινοβουλευτική ομάδα του Πανελληνίου Σοσιαλιστικού Κινήματος-Κινήματος Αλλαγής. Η προεξοφλημένη, μετά την επιλογή της να υπερψηφίσει τον Αν. Γιαννίτση στις τέσσερις διαδοχικές ψηφοφορίες για την εκλογή νέου Προέδρου της Δημοκρατίας, εξέλιξη επισημοποιείται σε ανακοίνωση που ακολουθεί τη συνάντησή της με τον πρόεδρο του κόμματος. Έτσι, τα μέλη της κοινοβουλευτικής ομάδας του Πανελληνίου Σοσιαλιστικού Κινήματος-Κινήματος Αλλαγής ανέρχονται, πλέον, σε τριάντα δύο (32).

### 26 Φεβρουαρίου

Ο πρωθυπουργός, στην εισαγωγική του ομιλία κατά την έναρξη της συνεδρίασης του Υπουργικού Συμβουλίου, δύο ημέρες πριν από τη συμπλήρωση δύο ετών από το πολύνεκρο σιδηροδρομικό δυστύχημα στα Τέμπη, αναφέρει: «Συμπληρώνονται δύο χρόνια από την τραγωδία των Τεμπών. Ένα εθνικό δράμα το οποίο πρέπει να ενώνει την κοινωνία μας κάτω από ένα κοινό αίτημα. Το αίτημα της αλήθειας και της δικαιοσύνης. Ταυτόχρονα όμως και ένα αίτημα

της σύγκρουσης με λάθη, με καθυστερήσεις του κρατικού μηχανισμού, κακοδαιμονίες που αναδείχθηκαν δυστυχώς με τον πιο τραγικό τρόπο εκείνο το βράδυ της 28ης Φεβρουαρίου του 2023. Μεθαύριο πάρα πολλοί συμπολίτες μας θα βρεθούν στις πλατείες της πατρίδας μας για να τιμήσουν τη μνήμη των θυμάτων. Για να στείλουν το αυτονόητο μήνυμα να λάμψει η αλήθεια και να τιμωρηθούν οι ένοχοι, να απαιτήσουν από την Πολιτεία –δικαιολογημένα– καλές και ασφαλείς συγκοινωνίες. Σίγουρα θα βρεθούν και ορισμένοι, οι οποίοι θα διαδηλώσουν κατά της κυβέρνησης. Η Πολιτεία όμως έχει χρέος να μεριμνήσει, ώστε όποιος επιθυμεί να ασκήσει το δικαίωμά του στην ελεύθερη έκφραση, και η αστυνομία θα είναι εκεί για να προστατεύσει τους συμμετέχοντες και το συνταγματικό δικαίωμα της ειρηνικής συνάθροισης. Είναι μία στάση ευθύνης, την οποία αναμένουμε και από τους διοργανωτές και τους συμμετέχοντες των εκδηλώσεων. Είναι όμως ταυτόχρονα αλήθεια ότι κάποιοι επιθυμούν να μετατρέψουν αυτό το συλλογικό πένθος σε μία ευκαιρία ενός νέου διχασμού. Να καπηλευτούν τον πόνο ως μοχλό των δικών τους σκοπιμοτήτων και να υποβιβάσουν την οδύνη για ένα τραγικό δυστύχημα σε ένα φτηνό κομματικό σύνθημα. Επιμένω σε αυτό, καθώς είναι πλέον φανερό η απόπειρα συγκεκριμένων κύκλων να μεταβάλουν αυτό το κλίμα συγκίνησης σε ένα κλίμα πολιτικής αποσταθεροποίησης. Το βλέπετε και εσείς, η διακίνηση χυδαίων μηνυμάτων στο διαδίκτυο έχει ξεπεράσει κάθε όριο και δεν είναι τυχαίο ότι μέρος της αντιπολίτευσης έφθασε ακόμη και να μιλάει για κυβέρνηση δολοφόνων ή να υιοθετεί προκλητικά όσο και ενδεικτικά συνθήματα του τύπου “για να αναπνεύσουμε πρέπει να τους ανατρέψουμε”. Εμείς έχουμε χρέος να αποτρέψουμε την αμφισβήτηση της εσωτερικής σταθερότητας και της ομαλότητας στην πατρίδα μας. Πολύ περισσότερο σε έναν κόσμο που βιώνει γύρω μας

τεράστιες, τεκτονικές θα έλεγα, αναταράξεις. Η χώρα μας έχει πληρώσει πολύ ακριβά τις πάνω και τις κάτω πλατείες. Δεν θα τις ξαναζήσει. Η κοινωνία μας ξέρει καλά πού οδηγούν οι εξαλλοσύνες και οι κάθε τύπου ακρότητες. Όσοι λοιπόν οραματίζονται τη μεθαυριανή μέρα ως ένα ορόσημο για βίαιες ανατροπές θα μας βρουν απέναντι. Η πλειονότητα των Ελλήνων θέλει σήμερα να λάμψει η αλήθεια, να αποδοθεί δικαιοσύνη, να μην ξαναζήσουμε ποτέ ξανά μία ανάλογη τραγωδία. Δεν θέλει να κατακυλήσουμε εν μέσω αυτής της αβέβαιης διεθνούς πραγματικότητας σε ένα περιβάλλον παρατεταμένης αστάθειας. Σε λίγες μέρες, όπως έχουμε αναγγείλει, θα βρεθούμε στο Κοινοβούλιο. Τα κόμματα θα κληθούν εκεί να διατυπώσουν, αν έχουν να διατυπώσουν, εναλλακτικές θέσεις. Και φυσικά αν η αντιπολίτευση το επιθυμεί, τότε ας καταθέσει πρόταση δυσπιστίας προς την κυβέρνηση. Εμείς θα είμαστε παρόντες. Το κοινοβουλευτικό σύστημα εξάλλου έχει τους δικούς του κανόνες. Ένα είναι βέβαιο: Στη δημοκρατία αδιέξοδα δεν υπάρχουν, το οποίο είναι βέβαιο ότι θα αποδειχθεί και πάλι. Κλείνω τονίζοντας ότι παρά αυτό το κλίμα του δικασμού και της μεγάλης έντασης, ας θυμόμαστε ότι είμαστε εδώ για να ενώνουμε τους Έλληνες. Και τους διδασκωτές αλλά και τους πολλούς, οι οποίοι θα τιμήσουν αύριο την επέτειο αθόρυβα και χωρίς συνθήματα. Όπως λοιπόν το πένθος για την τραγωδία στο Μάτι μπορέσαμε να το κάνουμε εφιαλτήριο για να χτίσουμε μία αποτελεσματική πολιτική προστασία, έτσι και τα Τέμπη, ας γίνουν καταλύτης για να αποκτήσουμε επιτέλους σύγχρονα τρένα. Και νομίζω ότι αυτός θα είναι και ο καλύτερος τρόπος για να τιμήσουμε πραγματικά τη μνήμη των 57 συμπολιτών μας».

Με τροπολογία που υπογράφει το σύνολο των μελών της κοινοβουλευτικής ομάδας του Πανελληνίου Σοσιαλιστικού Κινήματος-Κινήματος Αλλαγής και κατατίθεται σε συζητούμενο

σχέδιο νόμου αρμοδιότητας του Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων προτείνεται η απαγόρευση του ορισμού δικαστικών λειτουργών σε δημόσιες θέσεις επί μία τετραετία μετά την αφυπηρέτησή τους.

## 27 Φεβρουαρίου

Δίνεται στη δημοσιότητα το πόρισμα του Εθνικού Οργανισμού Διερεύνησης Αεροπορικών και Σιδηροδρομικών Ατυχημάτων και Ασφάλειας Μεταφορών για το πολύνεκρο σιδηροδρομικό δυστύχημα στα Τέμπη.

Ο πρόεδρος του Πανελληνίου Σοσιαλιστικού Κινήματος-Κινήματος Αλλαγής, μιλώντας σε πρωινή πολιτική εκπομπή ιδιωτικού τηλεοπτικού σταθμού πανελληνίας εμβέλειας, αναφέρει: «Όταν καταθέτεις πρόταση δυσπιστίας, το κάνεις για να φύγει η κυβέρνηση και να γίνουν εκλογές. Δεν ζητάω συνέχεια εκλογές, γιατί είναι μια παλαιοκομματική νοοτροπία. Οι εκλογές είναι στα χέρια του Πρωθυπουργού. Στα δικά μου χέρια υπάρχει ένα εργαλείο για να γίνουν εκλογές: η πρόταση δυσπιστίας. Και θα την κάνουμε την ερχόμενη εβδομάδα». Δεδομένου ότι η κοινοβουλευτική του ομάδα δεν διαθέτει τον συνταγματικά καθορισμένο αριθμό των πενήντα (50) βουλευτών, για την παραδεκτή κατάθεση της θα απαιτηθούν, τουλάχιστον, άλλες δεκαοκτώ (18) υπογραφές.

## 28 Φεβρουαρίου

Με μαζικά συλλαλητήρια σε όλη τη χώρα τιμάται η μνήμη των θυμάτων του πολύνεκρου σιδηροδρομικού δυστυχήματος στα Τέμπη.

Η Πρόεδρος της Δημοκρατίας σε δήλωσή της, η οποία δίνεται στη δημοσιότητα πριν από την έναρξη των συλλαλητηρίων, αναφέρει: «Η τραγωδία των Τεμπών είναι μια μαύρη σελίδα στην ιστορία μας. Ο πόνος και ο θυμός για τις αδικοχαμένες ζωές αγγίζουν όλη την κοινωνία.



*Το δυστύχημα και τα ανοικτά ερωτήματα που το συνοδεύουν κλονίζουν την εμπιστοσύνη των πολιτών στους θεσμούς. Δύο χρόνια μετά, το αίτημα για αλήθεια, λογοδοσία και απονομή δικαιοσύνης είναι πάνδημο και θεμελιώδους σημασίας για την Πολιτεία μας».*

#### 4 Μαρτίου

Συζητείται στην Ολομέλεια της Βουλής η πρόταση της κοινοβουλευτικής ομάδας του Πανελληνίου Σοσιαλιστικού Κινήματος-Κινήματος Αλλαγής για τη σύσταση ειδικής κοινοβουλευτικής επιτροπής, η οποία θα διενεργήσει προκαταρκτική εξέταση, προκειμένου να διερευνηθούν τυχόν ποινικές ευθύνες του Χρ. Τριαντόπουλου. Στη συζήτηση τον λόγο παίρνει και ο υφυπουργός, ο οποίος αρνείται όσα του αποδίδονται, ζητά την υπερψήφιση της πρότασης και επαναλαμβάνει την απόφασή του να παραιτηθεί από τη θέση του στο Υπουργείο Κλιματικής Κρίσης και Πολιτικής Προστασίας. Στη μυστική ψηφοφορία που ακολουθεί τη συζήτηση συμμετέχουν οι διακόσιοι ενενήντα επτά (297) παρόντες βουλευτές, διακόσιοι εβδομήντα επτά (277) υπερψηφίζουν την πρόταση, δώδεκα (12) την καταψηφίζουν και τέσσερις (4) δηλώνουν παρών, ενώ στην κάλπη βρίσκονται δύο (2) λευκά και ισάριθμα άκυρα ψηφοδέλτια. Έτσι, αποφασίζεται η σύσταση ειδικής κοινοβουλευτικής επιτροπής, η οποία θα διενεργήσει «προκαταρκτική έρευνα, προκειμένου να διαπιστωθεί, εάν προκύπτουν επαρκείς ενδείξεις, άξιες προκαταρκτικής διερεύνησης, ότι ο καθ' ου η παρούσα πρόταση κ. Χρήστος Τριαντόπουλος τέλεσε το αδίκημα της παράβασης καθήκοντος κατά το χρονικό διάστημα μεταξύ 3.3.2023 και 6.3.2023 με την ιδιότητα του μέλους της Κυβέρνησης και ειδικότερα του Υφυπουργού παρά τω Πρωθυπουργώ».

Γίνεται δεκτή [π.δ. 18/2025 (Α' 30)] η παραι-

τηση που υποβάλλει ο Χρ. Τριαντόπουλος από τη θέση του υφυπουργού Κλιματικής Κρίσης και Πολιτικής Προστασίας.

#### 5 Μαρτίου

Διεξάγεται στην Ολομέλεια της Βουλής και σε συνθήκες έντασης συζήτηση προ ημερησίας διατάξεως για το πολύνεκρο σιδηροδρομικό δυστύχημα στα Τέμπη μετά από τα αιτήματα που υπέβαλαν οι πρόεδροι των κοινοβουλευτικών ομάδων του Συνασπισμού της Ριζοσπαστικής Αριστεράς-Προοδευτικής Συμμαχίας και του Κομμουνιστικού Κόμματος Ελλάδος. Στην ομιλία του ο πρωθυπουργός, μεταξύ άλλων, ανακοινώνει ότι στην επικείμενη αναθεώρηση του Συντάγματος θα προταθεί από την πλειοψηφία η κατοχύρωση της αξιολόγησης στο Δημόσιο, ενώ ο αρχηγός της αξιωματικής αντιπολίτευσης επαναλαμβάνει τις προτάσεις του για την τροποποίηση της διαδικασίας επιλογής στην ηγεσία των ανωτάτων δικαστηρίων και της ποινικής ευθύνης των μελών της κυβέρνησης.

Παίρνοντας τον λόγο, πριν ξεκινήσει τη δευτερολογία του ο πρωθυπουργός, ο πρόεδρος του Πανελληνίου Σοσιαλιστικού Κινήματος-Κινήματος Αλλαγής ανακοινώνει την κατάθεση της, προεξοφλημένης από μακρού, πρότασης δυσπιστίας, την οποία υπογράφουν ογδόντα πέντε (85) βουλευτές, τα μέλη των κοινοβουλευτικών ομάδων του Πανελληνίου Σοσιαλιστικού Κινήματος-Κινήματος Αλλαγής, του Συνασπισμού της Ριζοσπαστικής Αριστεράς-Προοδευτικής Συμμαχίας, της Πλεύσης Ελευθερίας-Ζωή Κωνσταντοπούλου και της Νέας Αριστεράς, καθώς επίσης εννέα (9) ανεξάρτητοι βουλευτές, οι Μπ. Μπουρχάν, Ιωάν. Σαρακιώτης, Ευάγ. Αποστολάκης, Κ. Μάλαμα, Ρ. Χρηστίδου, Αλ.-Χρ. Αυλωνίτης, Π. Πούλου, Θ. Τζάκρη και Μ. Χουρδάκης. Η συζήτηση της πρότασης δυσπιστίας αρχίζει αμέσως.

Ο πρόεδρος του Πανελληνίου Σοσιαλιστικού Κινήματος-Κινήματος Αλλαγής συναντάται με τον Π. Παππά, ανεξάρτητο βουλευτή που έχει εκλεγεί με τον συνδυασμό του Συνασπισμού της Ριζοσπαστικής Αριστεράς-Προοδευτικής Συμμαχίας στη βασική εκλογική περιφέρεια Κιλκίς. Μετά το τέλος της συνάντησής τους επισημοποιείται η, προεξοφλημένη από μακρού, ένταξη του βουλευτή στην κοινοβουλευτική ομάδα της αξιωματικής αντιπολίτευσης, η οποία αριθμεί, πλέον, τριάντα τρία (33) μέλη.

### 7 Μαρτίου

Με τις ομιλίες των πολιτικών αρχηγών ολοκληρώνεται η τριήμερη συζήτηση της πρότασης δυσπιστίας. Ο πρωθυπουργός στην ομιλία του δηλώνει πρόθυμος να αναθεωρηθούν οι συνταγματικές διατάξεις για την επιλογή της ηγεσίας της Δικαιοσύνης και την ποινική ευθύνη των μελών της κυβέρνησης, αρκεί η αξιωματική αντιπολίτευση να συμφωνήσει στην κατοχύρωση της αξιολόγησης στο Δημόσιο και στην ίδρυση μη κρατικών Ανώτατων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων. Στην ονομαστική ψηφοφορία που ακολουθεί είναι παρόντες διακόσιοι ενενήντα τρεις (293) βουλευτές, την πρόταση δυσπιστίας υπερψηφίζουν εκατόν τριάντα έξι (136) και την καταψηφίζουν εκατόν πενήντα επτά (157) βουλευτές, το σύνολο των μελών της κοινοβουλευτικής ομάδας της Νέας Δημοκρατίας και ο Χ. Κατσιβαρδάς, ανεξάρτητος βουλευτής που έχει εκλεγεί με τους Σπαρτιάτες, ενώ ο πρώην πρωθυπουργός και ανεξάρτητος βουλευτής Αντ. Σαμαράς, όπως είχε ανακοινώσει στην ομιλία του, απέχει από την ψηφοφορία.

Κατά τη συζήτηση και ενώ βρίσκεται στο βήμα η πρόεδρος της κοινοβουλευτικής ομάδας της Πλεύσης Ελευθερίας-Ζωή Κωνσταντοπούλου, ο Δ. Κυριαζίδης, βουλευτής της Νέας Δημοκρατίας στη βασική εκλογική περιφέρεια Δράμας,

την προτρέπει «να κάνει ή να υιοθετήσει παιδί», προκαλώντας την ομόθυμη καταδίκη όλων των πτερύγων της Βουλής. Υποχρεώνεται να ζητήσει συγγνώμη μετά τις επίμονες προτροπές του προεδρεύοντος, Ε' Αντιπροέδρου, και του Προέδρου της Βουλής. Συγγνώμη ζητά, επίσης, σε ανακοίνωση του ο πρωθυπουργός, στην οποία γνωστοποιείται η παραπομπή του βουλευτή στην επιτροπή δεοντολογίας της Νέας Δημοκρατίας με το ερώτημα της διαγραφής του από μέλος της κοινοβουλευτικής της ομάδας.

Συνεδριάζει η επιτροπή δεοντολογίας της Νέας Δημοκρατίας και αποφασίζει, ομόφωνα, ότι «*συντρέχουν οι λόγοι που αναφέρονται στο (ανωτέρω) έγγραφο του Προέδρου, ότι ο κ. Δημήτριος Κυριαζίδης, με την αντικοινοβουλευτική και αντισυναδελφική συμπεριφορά του εντός της Ολομέλειας της Βουλής, επέλεξε να θέσει τον εαυτό του εκτός κοινοβουλευτικής ομάδας [...] και διαγράφεται από μέλος της*».

### 9 Μαρτίου

Σε συνέντευξή της στην κυριακάτικη έκδοση πρωινής πολιτικής εφημερίδας και στην ερώτηση σχετικά «με την κριτική ότι κατά τη διάρκεια της θητείας σας “αποπολιτικοποιήσατε” τον θεσμό», η απερχόμενη Πρόεδρος της Δημοκρατίας απαντά: «*Είμαι ενήμερη για την κριτική αυτή, αλλά επιτρέψτε μου να μη συμφωνήσω. Ο ρόλος του Προέδρου της Δημοκρατίας, όπως ορίζεται στο Σύνταγμα, είναι ρυθμιστικός και υπερκομματικός. Καθήκον του είναι να ενώνει το έθνος, να αφουγκράζεται την κοινωνία και να παράγει συμβολισμούς με καθολικό περιεχόμενο. Ιδίως μετά την αναθεώρηση του 1986 και την κατάργηση των περισσότερων από τις εξουσίες που είχαν απονεμηθεί με το Σύνταγμα του 1975, ο Πρόεδρος δεν ασκεί τρέχουσα πολιτική ούτε λειτουργεί ως “θεσμικό αντίβαρο”. Η μικροπολιτική δεν τον αφορά, και προσωπικά ουδέποτε έδειξα το*

παραμικρό ενδιαφέρον γι' αυτήν. Αυτό, ωστόσο, δεν σημαίνει ότι ο θεσμός στερείται πολιτικής σημασίας ή ότι το Προεδρικό Μέγαρο πρέπει να παραμένει απομονωμένο από την κοινωνία, με κλειστές στον κόσμο τις θύρες του. Αντίθετα, το άνοιγμά του ενισχύει τη σχέση της με την Προεδρία και η Δημοκρατία εμπεδώνεται στη συνείδηση των συμπολιτών μας όχι μόνο ως πολιτική συμπεριφορά, αλλά και ως τρόπος ζωής. Ούτε βέβαια αποπολιτικοποιούν το θεσμό, αλλά αποτελούν ουσιαστικά στοιχεία της δημοκρατικής λειτουργίας, η συμπερίληψη, η αναγνώριση και η ορατότητα αυτών που δεν έχουν τις ευκαιρίες να ακουστούν, η προώθηση της έμφυλης και όχι μόνον ισότητας και η έμφαση στην κοινωνική συνοχή και την ενεργή συμμετοχή όλων, κυρίως των ευάλωτων ομάδων, στο πολιτικό και κοινωνικό μας συμβόλαιο».

### 10 Μαρτίου

Πραγματοποιείται η τελευταία συνάντηση του πρωθυπουργού με την Πρόεδρο της Δημοκρατίας τρεις ημέρες πριν από τη συμπλήρωση της πενταετούς θητείας της. Παρουσία των τηλεοπτικών συνεργείων, ο Κ. Μητσοτάκης την ευχαριστεί για την «πενταετή προσφορά στην πατρίδα», επισημαίνει ότι «έχετε αφήσει το δικό σας ξεχωριστό αποτύπωμα», της εύχεται «από καρδιάς ό,τι καλύτερο» και συμπληρώνει: «Η εκλογή του νέου Προέδρου έγινε με όλες τις προβλεπόμενες από το Σύνταγμα διατάξεις και θα αναλάβει τα καθήκοντά του σε μία ιδιαίτερη και δύσκολη συγκυρία με διεθνείς ανακατατάξεις, πρωτοφανείς και σε μία εσωτερική κατάσταση, που χρέος όλων μας είναι να επουλώσουμε τραύματα να σφυρηλατήσουμε σχέσεις εμπιστοσύνης με τους πολίτες. Γι' αυτό και φέρνω στην πρώτη γραμμή σημαντικές μεταρρυθμίσεις όπως η αναθεώρηση του άρθρου 86 περί ευθύνης υπουργών και πολλές άλλες μεταρρυθμίσεις που θα πρέπει να μεταβολίσουν θετικά το

κλίμα δυσπιστίας που υπάρχει στην ελληνική κοινωνία». Η Κ. Σακελλαροπούλου του απαντά: «Η θεσμική επικοινωνία και η ενημέρωση είναι συστατικά της Δημοκρατίας και οι συναντήσεις μας είχαν σημασία. Η πολιτική συναίνεση είναι περισσότερο αναγκαία από ποτέ, εύχομαι να πάνε όλα καλά για τον τόπο και στη συνταγματική αναθεώρηση. Είναι σημαντικό να υπάρχει λογοδοσία και απόδοση ευθυνών. Να υπάρξουν συναινέσεις στην αναθεώρηση του Συντάγματος. Να σας ευχαριστήσω εσάς και τη Βουλή για την εμπιστοσύνη που μου δείξατε πέντε χρόνια».

Ο πρόεδρος του Πανελληνίου Σοσιαλιστικού Κινήματος-Κινήματος Αλλαγής, σε συνέντευξή του σε ιδιωτικό τηλεοπτικό σταθμό πανελληνίας εμβέλειας και απαντώντας σε σχετική ερώτηση, αναφέρει: «Αυτό που λέει ο πρωθυπουργός “πάρτε δύο διατάξεις για αναθεώρηση, δώστε δύο διατάξεις” νομίζω ότι είναι μη σοβαρά πράγματα. Το έχω πει πολλές φορές ότι, για να πάμε στην ουσία του άρθρου 16, εμείς συζητάμε μόνο στη δεύτερη αναθεωρητική Βουλή. Δεν θα δώσω λευκή επιταγή στη Νέα Δημοκρατία για τον καθορισμό της διατύπωσης του άρθρου».

Ο Ν. Παπαδόπουλος, βουλευτής στη βασική εκλογική περιφέρεια Β' Θεσσαλονίκης με το Δημοκρατικό Πατριωτικό Κίνημα Νίκη, προκαλεί ζημιές σε εκθέματα στην Εθνική Πινακοθήκη.

### 12 Μαρτίου

Ο Πρόεδρος της Βουλής επιβάλλει στον βουλευτή Ν. Παπαδόπουλο, μετά το συμβάν στην Εθνική Πινακοθήκη, την πειθαρχική ποινή της μομφής για αντικοινοβουλευτική συμπεριφορά και περικοπή στο μισό της αποζημίωσής του για ένα μήνα.

### 13 Μαρτίου

Ο Κ. Τασούλας ορκίζεται σε πανηγυρική συνεδρίαση στην Ολομέλεια της Βουλής, χοροστα-

τούντος του Αρχιεπισκόπου Αθηνών και πάσης Ελλάδος, ένатов Πρόεδρος της Γ' Ελληνικής Δημοκρατίας. Από την τελετή απουσιάζουν οι κοινοβουλευτικές ομάδες της Ελληνικής Λύσης-Κυριάκος Βελόπουλος –επειδή, όπως ανακοινώνεται από τον πρόεδρό της, «δεν μπορεί να παρασταθεί στην ορκωμοσία ενός “υπό δικαστική διερεύνηση” Προέδρου της Δημοκρατίας» – και της Πλεύσης Ελευθερίας-Ζωή Κωνσταντοπούλου, επειδή, όπως ανακοινώνεται από την πρόεδρό της «δεν θα μπορούσα να νομιμοποιήσω μια διαδικασία που είναι αντιδημοκρατική, είναι σε πείσμα του κοινωνικού και λαϊκού αιτήματος για δικαιοσύνη [...] Γνωρίζουμε ότι ο κ. Τασούλας διαδραμάτισε ρόλο στη συγκάλυψη και γι' αυτό τοποθετήθηκε στη θέση αυτή από τον κ. Μητσοτάκη». Απουσιάζουν, επίσης, μέλη των κοινοβουλευτικών ομάδων του Πανελληνίου Σοσιαλιστικού Κινήματος-Κινήματος Αλλαγής, του Συνασπισμού της Ριζοσπαστικής Αριστεράς-Προοδευτικής Συμμαχίας, του Κομμουνιστικού Κόμματος Ελλάδος και της Νέας Αριστεράς, αλλά και ανεξάρτητοι βουλευτές.

Ο νέος Πρόεδρος της Δημοκρατίας, παραλαμβάνοντας από την απερχόμενη προκάτοχό του, μεταξύ άλλων, αναφέρει: «[...] Η απαίτηση για ενδυνάμωση των θεσμών και για αναβάθμιση της ουσιαστικής λειτουργίας του κράτους είναι ήδη ηχηρή, κοινή και επιτακτική [...] Με αφορμή την προ διετίας εθνική τραγωδία που συγκλόνισε και συγκλονίζει τη χώρα, εκφράστηκε και η μεγάλη απαίτηση για απόδοση δικαιοσύνης, τελικά για ένα σύγχρονο και αποτελεσματικό κράτος. Και όταν εκφράζεται μια μεγάλη απαίτηση από την κοινωνία έρχεται η σειρά, πρέπει να έρθει η σειρά, της μεγάλης ανταπόκρισης [...] Μπορούμε να πετύχουμε με εμπιστοσύνη στις αστείρευτες δυνατότητες που το δημοκρατικό μας πολίτευμα προσφέρει στην Πολιτεία και στους κοινοβουλευτικούς θεσμούς».

## 14 Μαρτίου

Ο πρωθυπουργός ανασχηματίζει την κυβέρνηση. Ο αριθμός των μελών της νέας σύνθεσης ανέρχεται στα εξήντα δύο (62), εκ των οποίων ο πρώην υπουργός Οικονομίας και Οικονομικών Κ. Χατζηδάκης ορίζεται αντιπρόεδρος. Αποχωρούν τέσσερις (4) υπουργοί και δέκα (10) υφυπουργοί, εισέρχονται τέσσερις (4) νέοι υπουργοί και δεκατρείς (13) νέοι υφυπουργοί, μετακινούνται πέντε (5) υπουργοί, ενώ δεκατρείς (13) υπουργοί διατηρούν τις θέσεις τους και σε πέντε (5) Υπουργεία η πολιτική τους ηγεσία παραμένει αμετάβλητη.

## 15 Μαρτίου

Ορκίζονται ενώπιον του Προέδρου της Δημοκρατίας, στο σύνολό τους με θρησκευτικό όρκο, τα νέα και τα μετακινούμενα μέλη της κυβέρνησης. Αμέσως μετά την ορκωμοσία τους συνέρχεται σε πρώτη πανηγυρική συνεδρίαση το Υπουργικό Συμβούλιο με τη συμμετοχή και των υφυπουργών. Ο πρωθυπουργός στην εισαγωγική του ομιλία, μεταξύ άλλων, αναφέρει: «[...] Έτσι, το μήνυμα του χθεσινού ανασχηματισμού είναι διπλό: ανανέωση και δράση, έως την ολοκλήρωση της θητείας μας. Άλλωστε, να σας θυμίσω ότι μας περιμένουν 25 μήνες για να κάνουμε καλύτερη τη ζωή των πολιτών, κάτι το οποίο, όμως, θα φέρουν μόνο οι μεγάλες αλλαγές και οι μεγάλες τομές. Γιατί η κυβέρνησή μας προτιμά πάντα το κόστος της κίνησης προς την πρόοδο, από το κόστος της ακινησίας. Το σύνθημά μας λοιπόν δεν μπορεί να είναι άλλο από το “πιο γρήγορα και πιο τολμηρά”. Επιτρέψτε μου να καλωσορίσω ιδιαίτερα στο Υπουργικό Συμβούλιο τη “γενιά των σαραντάρηδων”, που έχει πλέον μία ισχυρή παρουσία στο σχήμα μας, γεγονός το οποίο αποδεικνύει ότι όλα τα στελέχη μας μπορούν να πάρουν την ευκαιρία τους, να αναδείξουν τις δυνατότητές τους. Αλλά νομίζω αποδεικνύει και ότι η παράταξή μας

έχει ένα πλούσιο βάθος και ένα ισχυρό δυναμικό προσώπων, όπως νομίζω ότι διαθέτει και την ευελιξία να συντονίζει τον προσανατολισμό της, με πυξίδα πάντα τα ζητούμενα της κοινωνίας. Έτσι, ο σκοπός μας είναι το επιτελικό κράτος να γίνει πιο αποτελεσματικό, με τη συμμετοχή του Κωστή από τη θέση του αντιπροέδρου, εντασσόμενος στο επιτελείο του πρωθυπουργού. Είναι μία κίνηση που νομίζω ότι θα διευκολύνει τον ρόλο του Μαξίμου ως πολιτικού κέντρου, διευκολύνοντας ταυτόχρονα και τον καλύτερο συντονισμό μας. Ο Κωστής θα έχει μία ειδική ευθύνη για τα παραγωγικά Υπουργεία, ο Άκης θα παρακολουθεί περισσότερο τα κοινωνικά ζητήματα και τα θεσμικά χαρτοφυλάκια. Αλλά, νομίζω ότι μια ανανέωση πρέπει να υπάρξει και στον τρόπο της δουλειάς μας. Προφανώς, τα Υπουργεία διατηρούν τους μεσοπρόθεσμους στόχους, οι οποίοι έχουν συμφωνηθεί με τη Γραμματεία της Κυβέρνησης, μέσα από μια διαδικασία αναλυτικής διαβούλευσης [...] Από σήμερα ξεκινάμε, έχοντας πιο καθαρούς στόχους, αλλά έχοντας διαμορφώσει και το σχήμα το οποίο θα πρέπει να τους πετύχει. Διότι, τελικά, το αντιλαμβανόμαστε και εμείς, όλα εξαρτώνται από εμάς, από τις προτεραιότητες που θα καθορίσουμε, από την προσήλωσή μας στην υλοποίησή τους. Ωστόσο, στο διάστημα που έρχεται, δίπλα στις θέσεις που έχουμε –είναι κάτι το οποίο, για τους νέους κυρίως που για πρώτη φορά συμμετέχουν σε αυτό το Υπουργικό Συμβούλιο, το έχω πει πολλές φορές– το ύφος, οι συμπεριφορές στη δημόσια σκηνή έχουν τη δική τους ξεχωριστή σημασία. Ζούμε σε μια εποχή fake news. Είναι πάρα πολύ εύκολη η διαστρέβλωση κάθε κουβέντας μας. Κάθε άστοχη διατύπωση μπορεί να γίνει όπλο διαστρέβλωσης των θέσεών μας και τελικά μία παγίδα για να υπονομευθεί συνολικά το έργο μας. Άρα, νομίζω ότι το καλύτερο το οποίο μπορούμε να κάνουμε είναι να μιλούμε τελικά τα ίδια σας τα έργα. Και νομίζω ότι πάντα

μεγαλύτερη αξία έχει τα θετικά επιχειρήματα να τα διατυπώνουν οι ίδιοι οι ικανοποιημένοι πολίτες και όχι εμείς που έχουμε δρομολογήσει αυτές τις πολιτικές. Νομίζω ότι αυτή είναι τελικά και η δύναμη μιας κυβέρνησης, η οποία εξακολουθεί να επιμένει να ενώνει τους Έλληνες. Θέλουμε να βαδίσουμε μαζί τους προς τα εμπρός. Ας μην μας παρασύρει, λοιπόν, το ψέμα και η τοξικότητα της αντιπολίτευσης. Εμείς πρέπει να μείνουμε σταθερά στο πλευρό του πολίτη, ακούγοντας τους πολίτες. Δεν κρύβουμε τις δυσκολίες, δεν κρύβουμε τα όποια λάθη μας, αλλά το σημαντικό παραμένει η παραγωγή αποτελέσματος. Και νομίζω ότι αυτό θα περιμένω και εγώ από όλους σας. Αλλά το σημαντικό είναι ότι αυτό περιμένει τελικά η κοινωνία από εμάς, να υλοποιήσουμε το πρόγραμμά μας, να αντιμετωπίσουμε προβλήματα και κυρίως να δίνουμε πραγματικές λύσεις προς όφελος όλων των πολιτών».

## 16 Μαρτίου

Ο Αρ. Δοξιάδης με ανάρτησή του στα μέσα κοινωνικής δικτύωσης ανακοινώνει ότι παραιτείται από τη θέση του υφυπουργού Ανάπτυξης, αρμόδιου για την έρευνα και την καινοτομία, έχοντας μόλις αναλάβει τα καθήκοντά της. Είχε καταγγεληθεί την ημέρα της ορκωμοσίας του από τον Συνασπισμό της Ριζοσπαστικής Αριστεράς-Προοδευτική Συμμαχία ότι υπήρξε νόμιμος εκπρόσωπος της εταιρείας ΑΠΟΛΛΩΝ που είχε καταδικαστεί δύο φορές το 2009 για πρακτικές, οι οποίες «συνιστούν κατάχρηση συλλογικής δεσπόζουσας θέσης», και της επιβλήθηκαν πρόστιμα μεγάλου ύψους. Ο παραιτηθείς στην ανάρτησή του αναφέρει: «Ο ανήθικος πόλεμος, που εξαπέλυσε εναντίον μου η αντιπολίτευση με ανυπόστατες επιθέσεις ήδη από την πρώτη μέρα της ορκωμοσίας μου στην κυβέρνηση, με προσγείωσε απότομα στη σκληρή πολιτική πραγματικότητα. Σε όσους με κατηγορήσαν για την

υπόθεση της εταιρίας ΑΠΟΛΛΩΝ απαντώ ότι έχω δικαστεί και αθωωθεί από ποινικό δικαστήριο το 2013, που με απάλλαξε ρητά από κάθε κατηγορία που σχετίζεται με όσα σήμερα μου καταλογίζει η αντιπολίτευση. Προσθέτω ότι από τη στιγμή που τελείωσε το δικαστήριο, δεν είχα καμία όχληση από καμία αρχή, παρόλο που άλλαξαν τόσες κυβερνήσεις. Συνεπώς, άνθρακες ο θησαυρός. Επειδή δεν θέλω να σπαταλήσω τη ζωή μου σε τέτοιες διαμάχες, αποφάσισα να παραιτηθώ από τη θέση του υφυπουργού Έρευνας και Καινοτομίας, τόσο για λόγους προσωπικής ηρεμίας όσο και για λόγους προστασίας της κυβέρνησης και του χαρτοφυλακίου που έχω αναλάβει από ένα κυνήγι μαγισσών. Ευχαριστώ θερμά τον πρωθυπουργό για την τιμητική του πρόταση γι' αυτό το χαρτοφυλάκιο που είναι τόσο σημαντικό για το μέλλον. Λυπάμαι που η πολιτική τοξικότητα αποτρέπει τους ενεργούς πολίτες από το να συμβάλλουν στις συλλογικές προσπάθειες για την πρόοδο».

### 18 Μαρτίου

Συνέρχεται σε πρώτη συνεδρίαση και συγκροτείται σε σώμα με την εκλογή του προεδρείου της η ειδική κοινοβουλευτική επιτροπή που θα διενεργήσει «προκαταρκτική έρευνα, προκειμένου να διαπιστωθεί εάν προκύπτουν επαρκείς ενδείξεις, ότι ο Χρ. Τριαντόπουλος τέλεσε το αδίκημα της παράβασης καθήκοντος». Το αίτημα, των μελών της, των προερχόμενων από την αντιπολίτευση, η σύνθεση του προεδρείου της επιτροπής να είναι διακομματική, απορρίπτεται από τον προεδρεύοντα Πρόεδρο της Βουλής με την επίκληση του Κανονισμού της και σχετικής γνωμοδότησης του επιστημονικού της συμβουλίου. Με δεκατέσσερις (14) θετικές ψήφους εκλέγονται ο Π. Καππάτος, πρόεδρος, η Μ. Κεφαλά και ο Αλ. Μαρκογιαννάκης.

Ο Χρ. Τριαντόπουλος απευθύνεται με επι-

στολή του στον πρόεδρο και τα μέλη της ειδικής κοινοβουλευτικής επιτροπής, στην οποία, μεταξύ άλλων, αναφέρει: «[...] Επειδή λοιπόν δεν θα ήθελα η κρίση σας, επί της υποθέσεώς μου, να εκληφθεί ως ενδεχομένως εδραζόμενη στην πολιτική και κομματική ταυτότητα των μελών της Επιτροπής σας, επιθυμία μου είναι, όσο παράδοξο και εάν τούτο εκ πρώτης μπορεί να φαντάζει, να κριθώ από την τακτική Δικαιοσύνη, κατά τα προβλεπόμενα στο Σύνταγμα και στη νομοθεσία περί ευθύνης υπουργών, αφού οι εισαγγελικοί και δικαστικοί λειτουργοί διαθέτουν εγγυημένη ανεξαρτησία και αμεροληψία, αλλά και αυξημένες γνώσεις και κύρος [...]»

Η πρωτοβουλία του πρώην υφυπουργού προκαλεί την έντονη αντίδραση της αντιπολίτευσης. Ο πρωθυπουργός σε ανάρτησή του στα μέσα κοινωνικής δικτύωσης επισημαίνει: «Η πρωτοβουλία του Χρήστου Τριαντόπουλου να ζητήσει από την προανακριτική επιτροπή την παραπομπή του στη Δικαιοσύνη αποτελεί ένα γενναίο βήμα που δεν έχει σύγχρονο προηγούμενο [...] Ένα βήμα που του επιτρέπει να κριθεί από τακτικούς δικαστές, οι οποίοι απολαμβάνουν των συνταγματικών εγγυήσεων λειτουργικής και προσωπικής ανεξαρτησίας. Και μία ενέργεια που απεγκλωβίζει την αναζήτηση τυχόν ποινικών ευθυνών πολιτικών προσώπων από τις τοξικές μικροκομματικές διαμάχες. Αυτές στις οποίες εξακολουθούν να επιδίδονται, δυστυχώς, τα άλλα κόμματα. Παρά τα πραγματικά στοιχεία, σύσσωμη η αντιπολίτευση είχε προεξοφλήσει τόσο τη δήθεν ενοχή του Χρήστου Τριαντόπουλου όσο και την τάχα κυβερνητική “συγκάλυψη”. Έτσι όλες οι πτέρυγες της Βουλής τίθενται προ των ευθυνών τους: Θα συμφωνήσουν, άραγε, με την πρωτοβουλία του υπουργού; Ή, μήπως, θα κρυφτούν και πάλι πίσω από τεχνάσματα και υπεκφυγές για να δικαιολογήσουν τα αδικαιολόγητα; Η σημερινή εξέλιξη, ωστόσο, επιβεβαιώνει και κάτι ακόμη. Όπως έχω προαναγγείλει, πλησιάζει η ώρα

για μια δραστική τομή στο άρθρο 86 του Συντάγματος. Ήδη, από το 2006, ως νεοεκλεγείς βουλευτής, μαζί με 7 συναδέλφους, μεταξύ των οποίων και ο σημερινός Πρόεδρος της Δημοκρατίας Κωνσταντίνος Τασούλας, είχα προτείνει την αναθεώρηση της συγκεκριμένης διάταξης, ώστε να διακρίνεται το ποινικό στοιχείο της δίωξης των υπουργών από τις κατά καιρούς πολιτικές αντιπαραθέσεις. Ενώ το 2019, αναθεωρήσαμε το Σύνταγμα, καταργώντας την ειδική αποσβεστική προθεσμία για τα αδικήματα των μελών της κυβέρνησης και των υπουργών. Μάλιστα, αν και είναι αυτονόητο ότι το Σύνταγμα εφαρμόζεται άμεσα, με νομοθετική παρέμβαση στο επόμενο νομοσχέδιο του Υπουργείου Δικαιοσύνης, καταργείται και ρητά η αντίθετη πρόβλεψη του νόμου περί ευθύνης υπουργών, που έχει καταστεί ανενεργή ήδη από το 2019. Είναι καιρός με τη νέα αναθεώρηση του Συντάγματος να ενισχύσουμε πιο αποφασιστικά την εμπιστοσύνη της κοινωνίας προς το πολιτικό σύστημα. Διευκολύνοντας την αναζήτηση της αλήθειας και περιρίζοντας ή και εξαλείφοντας την αρμοδιότητα και την εμπλοκή της Βουλής στην ποινική δίωξη υπουργών. Γιατί αποστολή του Κοινοβουλίου δεν είναι, ούτε να αθώνει πολιτικούς φίλους, ούτε να καταδικάζει πολιτικούς αντιπάλους».

## 20 Μαρτίου

Ο πρωθυπουργός από τις Βρυξέλες σε δηλώσεις του μετά το πέρας των εργασιών του έκτακτου Συμβουλίου Κορυφής, μεταξύ άλλων, αναφέρει: «[...] Αποφεύγω να τοποθετούμαι γενικά για τα εσωτερικά τεκταινόμενα, όταν βρίσκομαι στις Βρυξέλλες. Έχω ήδη τοποθετηθεί για το ζήτημα αυτό, αλλά θα ζητούσα πραγματικά από όλες και από όλους να δούμε τη μεγάλη εικόνα. Είμαι 21 χρόνια βουλευτής και από το 2006 για πρώτη φορά μίλησα για την ανάγκη αναθεώρησης του άρθρου 86, έτσι ώστε να μην δίνουμε την εντύπωση ως πολιτικό σύστημα ότι έχουμε

δύο μέτρα και δύο σταθμά, όταν αντιμετωπίζουμε τις ποινικές ευθύνες πολιτικών. Από τότε έγιναν κάποια βήματα στη σωστή κατεύθυνση. Με δική μας πρωτοβουλία, η πλειοψηφία κατήγγειλε την αποσβεστική προθεσμία και τώρα ουσιαστικά ο κ. Τριαντόπουλος με μία γενναία πράξη, κάνει πράξη αυτό το οποίο ζητούσαν όλοι, να δικαστεί από τον φυσικό του δικαστή. Με έναν τρόπο, η επιλογή αυτή ανοίγει τον δρόμο και για μία πιο γενναία αναθεώρηση του άρθρου 86 στην κατεύθυνση για την οποία όλοι μιλούσαμε. Απορώ πώς τα κόμματα της αντιπολίτευσης και ειδικά το ΠΑΣΟΚ να έρχονται και τα λένε ακριβώς ανάποδο από αυτό το οποίο έλεγαν ακριβώς πριν από μία βδομάδα. Δεν νομίζω ότι χτίζουμε έτσι σχέσεις εμπιστοσύνης μεταξύ πολιτικών και πολιτικού συστήματος. Εγώ ως ένας πολιτικός, ο οποίος αγωνίστηκα πάντα σε αυτήν την κατεύθυνση, θα ηγηθώ της προσπάθειας να αλλάξουμε το άρθρο 86, όπως έχω δεσμευτεί και νομίζω ότι και οι πολίτες προτιμούν και οι πολιτικοί να δικάζονται από τους φυσικούς τους δικαστές, εν προκειμένω από το ανώτατο δικαστήριο το οποίο έχουμε. Εξάλλου έχουμε δει πολλές προκαταρκτικές και εξεταστικές και έχουμε δει που έχουν καταλήξει».

Η ειδική κοινοβουλευτική επιτροπή για τη διενέργεια προκαταρκτικής έρευνας στην πρώτη συνεδρίαση μετά συγκρότησή της σε σώμα και την αποστολή επιστολής από τον Χρ. Τριαντόπουλο αποφασίζει, με τη θετική ψήφο των μελών της των προερχόμενων από τη συμπολίτευση, την κλήτευσή του για να καταθέσει στη συνεδρίασή της την 28η Μαρτίου. Την πρόταση του προεδρείου καταψηφίζουν οι εκπρόσωποι της Πλεύσης Ελευθερίας-Ζωή Κωνσταντοπούλου και των Σπαρτιατών, ενώ αποχωρούν από τη συνεδρίαση οι εκπρόσωποι των άλλων κοινοβουλευτικών ομάδων της αντιπολίτευσης και των ανεξαρτήτων.

**21 Μαρτίου**

Ο Στ. Καλαφάτης διορίζεται [π.δ. 29/2025-Α' 47) υφυπουργός Ανάπτυξης, αρμόδιος για την έρευνα και την καινοτομία.

Ο Χρ. Σπίρτζης, υπουργός Υποδομών και Μεταφορών στις κυβερνήσεις με πρωθυπουργό τον Αλ. Τσίπρα, ζητά, εγγράφως, από τον Πρόεδρο της Βουλής να συσταθεί ειδική επιτροπή, σύμφωνα με την παρ. 5 του άρθρου 86 Συντ., για να διερευνήσει την υπόθεση της τραγωδίας των Τεμπών, κατά το μέρος της που τον αφορά.

**27 Μαρτίου**

Εκπρόσωποι κοινοβουλευτικών ομάδων της αντιπολίτευσης στη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής ζητούν από τον Πρόεδρό της να παρέμβει, προκειμένου να συνεχιστούν οι εργασίες της ειδικής κοινοβουλευτικής επιτροπής για τη διενέργεια προκαταρκτικής έρευνας. Ο Ν. Κακλαμάνης απαντά ότι δεν έχει τέτοια αρμοδιότητα από το Σύνταγμα και τον Κανονισμό της Βουλής.

Η Μ. Καρυστιανού αποστέλλει στον πρόεδρο και τα μέλη της ειδικής κοινοβουλευτικής επιτροπής για τη διενέργεια προκαταρκτικής έρευνας εξώδικη δήλωση με την οποία δηλώνει τη «στήριξη της κατηγορίας κατά τα άρθρα 63, 67 επ. και 82 επ. του ΚΠΔ κατά του υπόπτου Χρ. Τριαντόπουλου και των συμμετόχων αυτού»,

προτείνει τη κλήση για εξέταση ενώπιόν της δεκαεπτά (17) μαρτύρων, περιλαμβανομένων του πρωθυπουργού και πέντε (5) πρώην υπουργών ή υφυπουργών, και ζητά να μην τερματίσει τις εργασίες της, δίχως να εξετάσει μάρτυρες και να διενεργήσει προκαταρκτική εξέταση.

**28 Μαρτίου**

Συνεδριάζει η ειδική κοινοβουλευτική επιτροπή για τη διενέργεια προκαταρκτικής εξέτασης. Με την έναρξη της συνεδρίασης η πλειοψηφία απορρίπτει τα αιτήματα των εκπροσώπων του Πανελληνίου Σοσιαλιστικού Κινήματος-Κινήματος Αλλαγής και του Συνασπισμού της Ριζοσπαστικής Αριστεράς-Προοδευτικής Συμμαχίας για την κλήτευση μαρτύρων και της εξωδίκου δήλωσης της Μ. Καρυστιανού, αποφασίζει επίσης να μην διενεργήσει προκαταρκτική εξέταση και το πόρισμά της να συζητηθεί στην προγραμματισμένη επόμενη συνεδρίασή της την 7η Απριλίου. Στην επιτροπή ο Χρ. Τριαντόπουλος υποβάλλει υπόμνημα, εκατόν εβδομήντα (175) λέξεων (!), με τις έγγραφες εξηγήσεις του, επιμένοντας να κριθεί από την τακτική δικαιοσύνη. Στη συζήτηση του υπομνήματος δεν συμμετέχουν, επειδή αποχωρούν, οι εκπρόσωποι του Συνασπισμού της Ριζοσπαστικής Αριστεράς-Προοδευτικής Συμμαχίας, της Νέας Αριστεράς και του Δημοκρατικού Πατριωτικού Κινήματος Νίκη. □



«[Ο]ΧΙ ΜΟΝΟ ΔΕΝ ΠΛΗΤΤΕΤΑΙ  
ΑΛΛΑ ΘΑΛΠΕΤΑΙ Η ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΤΑΞΗ»!  
ΣΧΟΛΙΟ ΣΤΙΣ ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ ΣΤΕ 2046-7/2022,  
ΠΟΥ ΑΦΟΡΟΥΝ ΤΗ ΣΥΣΤΑΣΗ ΤΩΝ ΟΜΑΔΩΝ  
ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΑΚΩΝ ΙΔΡΥΜΑΤΩΝ  
(ΟΠΠΙ)

**Φίλιππος Βασιλόγιαννης**

Αναπλ. Καθηγητής Φιλοσοφίας του Δικαίου  
στη Νομική Σχολή ΕΚΠΑ

«Ελπίς, ω λέξις θεσπεσία,  
κατάντησες απελπισία!»  
Μολιέρος/Βάρναλης

I.

Οι πρόσφατες αποφάσεις (υπ' αριθ. 2046 και 2047/2022) της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας στην υπόθεση του λεγόμενου πανεπιστημιακού (ή ακαδημαϊκού) ασύλου (κατά νομική ακριβολογία, πρόκειται βέβαια περί πανεπιστημιακής αστυνομικής εξουσίας<sup>1</sup>, συνταγματικά, κατά τη γνώμη μου, εγγυημένης<sup>2</sup>) έχουν ληφθεί κατά πλειοψηφία. Μια δικαστική απόφαση είναι προϊόν διασκέψεως και από το σκεπτικό της πλειοψηφίας αναμένει κανείς την (έστω έμμεση) αντίκρουση του σκεπτικού της μειοψηφίας (όπως βέβαια και το αντίστροφο), ώστε η αιτιολογία της (κατά πλειοψηφία) αποφάσεως να είναι, όπως επιτάσσει το Σύνταγμα, ειδική και εμπειριστατωμένη, ακριβώς επειδή τα σκεπτικά τυγχάνουν ανταγωνιστικά (δεν μπορούμε να δεχθούμε, δηλαδή, το ένα χωρίς να απορρίψουμε το άλλο), ιδίως μάλιστα αν η γνώμη της μειοψηφίας, όπως συμβαίνει εδώ, έχοντας ανεβάσει ασυνήθιστα ψηλά τον επιχειρηματολογικό πήχη και τους τόνους (πρόκειται για υπόθεση που αφορά το ηθικό υπόβαθρο της φιλελεύθερης δημοκρατί-

<sup>1</sup> «[...] αν το εξετάσει κανείς πολύ προσεκτικά, η ακαδημαϊκή ελευθερία εκλαμβάνεται από πολλούς ως αποδέσμευση από όλους τους αστυνομικούς νόμους· θα έπρεπε όμως, βέβαια, να ασκείται αστυνομική εξουσία στα πανεπιστήμια», J. G. Fichte, *Grundlage des Naturrechts nach Prinzipien der Wissenschaftslehre*, Werke 3, 1971, σελ. 294.

<sup>2</sup> Βλ. αναλυτικά τη μελέτη μου, *Η συνταγματική εγγύηση της πανεπιστημιακής αστυνομικής εξουσίας*, constitutionalism.gr 01.10.2020.

ας), αντικρούει, κατά τρόπο που απαιτεί ειδική και εμπειροστατωμένη απάντηση, τη γνώμη της πλειοψηφίας. (Πώς ελέγχει, άραγε, το ίδιο Δικαστήριο την ύπαρξη ή μη της απαιτούμενης από τον νόμο αιτιολογίας μιας διοικητικής πράξεως ως *ουσιώδη τύπο* της διαδικασίας;) Η απλώς παρατακτική έκθεση των δύο ανταγωνιστικών σκεπτικών, δεδομένης επίσης (κατά τα ανωτέρω) της *πρόδηλης υπεροχής* του σκεπτικού της μειοψηφίας, πλήττει το κύρος της δικανικής κρίσης και υπονομεύει την εμπιστοσύνη του σώματος των πολιτών στην απονομή αμερόληπτης και αντικειμενικής δικαιοσύνης.

Εν προκειμένω, η πλειοψηφία απλώς επέλεξε ετσιθελικά να περάσει κάτω από τον επιχειρηματολογικό πήχη που της έθεσε η μειοψηφία, αλλά και η ίδια η ένδικη φύση του πράγματος. Στις εν λόγω αποφάσεις, το μεν σκεπτικό της μειοψηφίας (ιδίως η «περαιτέρω γνώμη» του Συμβούλου Ιωάννη Σύμπλη) είναι λαμπρό και αντικρούει με ειδικές και εμπειροστατωμένες σκέψεις το σκεπτικό της πλειοψηφίας, το δε σκεπτικό της πλειοψηφίας αρκείται σε γενικολογίες, για να καλύψει τις επιχειρηματολογικές ελλείψεις του, επικαλούμενο και παραθέτοντας δουλικά την αιτιολογική έκθεση του νομοθέτη και άκριτα τις απόψεις της καθ' ης διοικήσεως, στα οποία, κατά βάση, αρκείται. Ωστόσο, αν δεν λάβει κανείς θέση στο ερώτημα αν νοείται *πλήρης αυτοδιοίκηση* των πανεπιστημίων χωρίς *πανεπιστημιακή αστυνομική εξουσία*, ό,τι γράφεται π.χ. στην εν λόγω αιτιολογική έκθεση, ακόμη και αν αληθεύει (το ζήτημα είναι εμπειρικό), αποτελεί λόγο προς τι; Ο κόσμος του σκεπτικού της πλειοψηφίας είναι ο γκρίζος κόσμος μιας κάποιες συνεπειοκρατίας με επίκεντρο εδώ ένα δήθεν γενικό συμφέρον: αναλόγως της σταθμίσεως, κάτι πού και πού μαυρίζει περισσότερο, κάτι άλλο πού και πού ασπρίζει περισσότερο. Ο κόσμος του σκεπτικού της μειοψηφίας είναι ο κόσμος των ζωνών δεοντοκρατικών (μη συνεπειοκρατικών) χρωμάτων: η φιλελεύθερη δημοκρατία έχει *ακαταγώνιστο* συμφέρον στο να λειτουργούν στην επικράτειά της *πλήρως αυτοδιοικούμενα* πανεπιστήμια. (Ζήτημα αρχής)

Η διοίκηση είχε αμφισβητήσει, λοιπόν, π.χ. το έννομο συμφέρον των αιτούντων (δεν ενδιαφέρουν εδώ οι λεπτομέρειες), επικαλούμενη, μεταξύ άλλων, ότι δεν υφίστανται (άμεση) βλάβη, λόγω μη εκδόσεως του αναγκαίου για την εφαρμογή του νόμου, κατά τις παραδοχές της, σχετικού προεδρικού διατάγματος. Τον ισχυρισμό της όμως αυτόν, μετά από τουλάχιστον δέκα σελίδες, είχε ήδη λησμονήσει, επιχειρηματολογώντας αντιφατικά, προς αντίκρουση λόγου ακυρώσεως αυτή τη φορά, ότι η έκδοση του διατάγματος ανήκει στη διακριτική ευχέρεια της διοίκησης. Ένα αγγλοσαξονικό δικαστήριο (απαράμιλλο βέβαια το κύρος του αγγλοσάξονα δικαστή) θα είχε επιβάλει ποινή τάξεως (για υποτίμηση της νοημοσύνης του). Στις απόψεις της διοίκησης, όπως όμως και της πλειοψηφίας, απουσιάζει οποιαδήποτε αναφορά στη σχετική συνταγματική θεωρία: η επιχειρηματολογία της έγκειται, κατά βάση, σε μια σύμφωνη προς το ισχύον διοικητικό δίκαιο και τις διακρίσεις του (π.χ. της καθ' ύλην και κατά τόπον αρμοδιότητας) ερμηνεία του Συντάγματος. Είμαι βέβαιος ότι οι έγκριτοι συνάδελφοι δικηγόροι που εκπροσώπησαν τους αιτούντες δεν απέφυγαν να απευθύνουν ευθέως προς τον Πρόεδρο του Δικαστηρίου το ερώτημα (με τα δικά τους βέβαια λόγια): «*Η αίθουσα συνεδριάσεως του Δικαστηρίου Σας αποτελεί ασφαλώς τμήμα της ελληνικής επικράτειας: δύναται, άραγε, να ασκηθεί εδώ αστυνομική εξουσία παρά την αντίθετη εντολή Σας προς τα όργανα της τάξεως; "Ως ένστολοι, υπάγονται στην φυσική και πολιτική τους ηγεσία", όπως ακριβώς το θέλει επί λέξει η γενικολογία της διοίκησης. Η αστυνομική εξουσία ανήκει όμως στον διευθύνοντα τη συζήτηση*». (Κατά ερμηνεία του Συντάγματος, σύμφωνη προς άλλο υποδεέστερό του δίκαιο,

επιτρέπει, άραγε, η συνταγματολογούσα διοίκηση στην Αρχηγό του Κράτους, πρώην Πρόεδρο του ιδίου Δικαστηρίου, να πατήσει το πόδι της στο Άγιο Όρος;).

Χωρίς γνώση της ιστορίας των θεσμών και, συγχρόνως, μια συγκριτική οπτική γωνία δεν δύναται κανείς να επιχειρηματολογήσει με στοιχειώδη επάρκεια σε ένα νομικό ζήτημα (οποιοδήποτε). Οι απόψεις της διοίκησης δεν αγνόησαν μόνο την πλούσια ιστορία του λεγόμενου πανεπιστημιακού ασύλου, αλλά και τη διεθνή καλή πρακτική. Έχω αναλύσει εκτενώς το θέμα με άλλη ευκαιρία<sup>3</sup>, και η μείζων (καχεκτική, όπως θα επισημάνω αργότερα) πρόταση του συλλογισμού της πλειοψηφίας δεν αντέχει ούτε στοιχειωδώς στον έλεγχο της θεωρίας· γι' αυτό περιορίζομαι προκαταρκτικά στα εξής: Διεθνώς, άμεση αστυνομική εξουσία σε πανεπιστήμια ασκείται είτε από ειδική οργανική μονάδα του ιδίου του πανεπιστημίου, υπαγόμενη ιεραρχικά στις αρχές του (κατ' ακριβολογία, όπως θα διακρίνουμε στη συνέχεια, *πανεπιστημιακή αστυνομία*) είτε από την κατά τόπον αρμόδια αστυνομική αρχή βάσει σχετικού μνημονίου συνεργασίας (ή άλλης διμερούς συνεννοήσεως). Εννοείται βέβαια ότι, σε μια μεγάλη πανεπιστημιούπολη που περιλαμβάνει κοινόχρηστους χώρους (π. χ. πλατείες ή οδούς), η εκεί διαρκής παρουσία της αστυνομίας δεν αποτελεί πουθενά στον κόσμο θεσμική έκκληση. Η διοίκηση, στις ένδικες απόψεις της, αναφέρεται αδιακρίτως σε «δημόσιους χώρους»: οι πανεπιστημιακοί χώροι δεν είναι πάντως κοινόχρηστοι (όπως και πάλι ομοίως θα επισημανθεί, τούτο αναπτύσσεται δε με ενάργεια στο σκεπτικό της «περαιτέρω γνώμης» του ανωτέρω μειοψηφούντος Δικαστή.) Είναι αξιοσημείωτο ότι η διοίκηση ήθελε πού και πού, παρά την αντίθετη νομοθετική βούληση, να ερμηνεύσει τον επίμαχο νόμο σύμφωνα με το Σύνταγμα: της έλειπε όμως το τότε ζητούμενο *προεδρικό διάταγμα* για την εφαρμογή του νόμου.

Η εκτεταμένη παράθεση των απόψεων άλλων στο σκεπτικό εκθέτει το δικαστήριο (εδώ μόνο την πλειοψηφία) στην κοινή εντύπωση ότι δεν λαμβάνει το ίδιο, από νωθρότητα ή άλλο δικανικό ελάττωμα, τις αποφάσεις του. Άραγε είχε δίκιο ο θεωρητικός εκείνος που έγραψε ότι «[τ]ο Συμβούλιον της Επικρατείας πρέπει να θεωρώσι και θεωρούν οι διοικούμενοι ως επέκτασιν της διοικήσεως»; Θα αρκούσε, λοιπόν, ίσως να αντιπαραθέσει κανείς σε δύο στήλες τα δύο ανταγωνιστικά σκεπτικά (της πλειοψηφίας και της μειοψηφίας), όπως κατωτέρω επί λέξει εκτίθενται (οι σκέψεις της πλειοψηφίας δεν είναι μεν καθόλου φιλικές προς τα δάση του Αμαζονίου, ευτυχώς όμως δεν είναι αναγκαία ούτε μια περίληψή τους) και, επαφιόμενος στην πρόδηλη κρίση του αμερόληπτου και ακριβοδίκαιου αναγνώστη (που έχει γνώση της σχετικής επιστημονικής αντιγνωμίας), απλώς να αναρωτηθεί: *τί έτι χρειάν έχομεν μαρτύρων;* Στη καθημερινή μας ζωή δεν επιλέγουμε όμως ούτε αναγνώστες· γι' αυτό πρέπει να πει κανείς δυο τρία λόγια σταράτα (υπερασπιζόμενος λόγω τη συμβίωσή του με τους άλλους, έναν προς έναν, μόνον υπό όρους ελευθερίας και ισότητας, δηλαδή αυτοπεποίθησης και αυτοσεβασμού, και στο χωρικό πλαίσιο του πανεπιστημίου).

## II.

Η αίσθηση ότι οι παρούσες γενεές ενεργών δικαστών πρέπει να έχουν ακούσει τον Αριστόβουλο Μάνεση με έκανε προσωπικά να ελπίζω μέχρι και την τελευταία στιγμή, και μετά, δηλαδή, την

<sup>3</sup> Βλ. *Ibidem*· επίσης, συμπληρωματικά, *Πανεπιστημιακή αστυνομία ή αστυνομικό πανεπιστήμιο;*, syntagmawatch.gr 14.12.2020.

από 11.05.2022 ανακοίνωση του Προέδρου του Δικαστηρίου<sup>4</sup>, ότι η πλειοψηφία θα έβρισκε έναν τρόπο, κρίνοντας εν τέλει αμερόληπτα και αντικειμενικά, να ικανοποιήσει, με την εκτενέστερη διατύπωση του σκεπτικού της, τους ήδη πτηθέντες με το διατακτικό της διαδίκους: τα ανώτατα δικαστήρια σπανίως αυτοκτονούν. Δεν είχα εσωτερική πληροφόρηση βέβαια, αλλά έστω ότι, σε πλήρη εναρμόνιση προς το απορριπτικό διατακτικό, στο κατά πλειοψηφία σκεπτικό των εν λόγω αποφάσεων είχε εκτεθεί η ευπρεπής συνταγματολογικά σκέψη ότι ο επίμαχος νόμος, κατά την ορθή ερμηνεία του (τη σύμφωνη εξ άλλου με το Σύνταγμα), υποχρεώνει (την υπηρεσία και) το προσωπικό των ειδικών φρουρών των πανεπιστημίων να συνεργάζεται με τις αρχές και τα όργανα του πανεπιστημίου στο οποίο έχει αυτό διατεθεί, αποκλείοντας μονομερείς εκ μέρους του ενέργειες, κατά τα ορισθησόμενα στο σχετικό διάταγμα (προ της εγκαταστάσεώς του στα πανεπιστήμια)· συνεπώς, ότι δεν υφίσταται αντίθεση του νόμου προς το «μη αυτοτελώς» (όπως έκρινε – θέμα στο οποίο θα επανέλθουμε) κατοχυρωμένο στο Σύνταγμα «ακαδημαϊκό άσυλο». Δυστυχώς, η πλειοψηφία της αποφάσεως αποδείχθηκε ότι έχει νοοτροπία απλώς διοικητικού δικαστηρίου: νοοτροπία συνταγματικού δικαστηρίου (όχι με μια κάποια τεχνική έννοια πάντως) επέδειξε μόνον η μειοψηφία. Γι' αυτό, όπως λένε οι ίδιοι ως άνω δημιουργοί σε μια παραλλαγή του ίδιου σονέτου, «απήλπισα οριστικώς, ενώ ελπίζω διαρκώς». Ελπίζω, δηλαδή, στη δυναμική του σκεπτικού της νυν μειοψηφίας: κατά ένα φθέγμα, οι δυσεπίλυτες υποθέσεις κάνουν τους μεγάλους δικαστές.

Η παρούσα υπόθεση πάντως δεν είναι, νομικά μιλώντας, ιδιαίτερα δυσεπίλυτη· είναι βέβαια πολιτικά ακανθώδης (τον ανεξάρτητο και έντιμο δικαστή όμως δεν τον αγγίζει η εν στενή εννοία πολιτική και οι φατριασμοί). Η αυτοδιοίκηση των πανεπιστημίων είναι αδύνατη (πρόκειται μάλλον για δίδαγμα της κοινής πείρας, όχι απαραίτητα της πείρας όλων), αν αυτά τα ίδια δεν ασκούν αστυνομική εξουσία στις κρίσιμες κανονιστικές αποχρώσεις της (την αστυνομική εξουσία που ασκεί, ενδεικτικά σε άλλες ανάλογες, κατά τη γνώμη μου, περιπτώσεις, ο Πρόεδρος της Βουλής ή ο διευθύνων τη συζήτηση δικαστής). Το Σύνταγμά μας θέλει τα πανεπιστήμια «πλήρως αυτοδιοικούμενα» και δεν θεσπίστηκε ασφαλώς σε ιστορικό κενό (το υπενθύμισε, αφήνοντας υπονοούμενα, η μειοψηφία) ή σε θεσμικό (τα πανεπιστήμια προϋπάρχουν των συνταγμάτων) ούτε, κατά τη γνώμη μου (είμαι αντιθετικιστής) σε κανονιστικό κενό (ο θεσμός του πανεπιστημίου και η οργάνωσή του δεν αποτελούν ζήτημα εν ευρεία εννοία νομοθετικής απόφασης. Ο καλός νομοθέτης πρέπει να ανταποκριθεί στη φύση του πράγματος).

Επειδή το σκεπτικό της πλειοψηφίας απλώς αγνοεί τόσο τη διεθνή και ελληνική (πράγμα σκανδαλώδες) συνταγματική ιστορία (του θεσμού) όσο και τη σχετική συνταγματική θεωρία, επικαλούμαι εδώ ενδεικτικώς (και, με δυο εξαιρέσεις, συμπληρωματικώς προς συναφή προηγούμενα<sup>5</sup>) κάποια σκανδαλώδη για τη μέση αστοιχείωτη ιδιοφυΐα του ελληνικού διαδικτύου. Έγραψε πράγματι έγκριτος ιστορικός (σε ιστότοπο που φέρει το μεγάλο όνομα των φιλελευθέρων): το πανεπιστημιακό άσυλο «ίσχυε στον Μεσαίωνα όταν οι συνθήκες στην [Ε]κκλησία ήταν πολύ διαφορετικές». Επαναλαμβάνω, λοιπόν: «Όσο ο μεσαίωνας μπορούσε να είναι “εργασιακός” (καθόλου...), άλλο τόσο

<sup>4</sup> Βλ. το σχόλιό μου, *Μια σύμφωνη με το Σύνταγμα ερμηνεία του νόμου; – ή μήπως μια σύμφωνη με τον νόμο ερμηνεία του Συντάγματος;*, syntagmawatch.gr 12.05.2022.

<sup>5</sup> Βλ., και πάλι, τη μελέτη μου της σημ. 2, π. χ. 16 επ.

το πανεπιστημιακό άσυλο στρεφόταν κατά της παπικής εξουσίας: στοιχειώδης εγκυκλοπαιδική γνώση, διάβολε!». Σε μια φιλελεύθερη δημοκρατία πάντως το προνόμιο του πανεπιστημιακού ασύλου δεν αποτελεί παρά τη θεσμική (στη χώρα μας συνταγματική) εγγύηση της πανεπιστημιακής αστυνομικής εξουσίας.

1. «[Α]κόμη και τόσο αργά, το έτος 1772, η Σύγκλητος καταδίκασε έναν φοιτητή σε θάνατο»<sup>6</sup>.

2. Ακόμη και τόσο νωρίς, το έτος 1825, διά του βρετανικού νόμου για τα πανεπιστήμια (*Universities Act*), επειδή, κατά το προοίμιό του, κρίθηκε σκόπιμο να ενισχυθούν τα παλαιώς προβλεπόμενα μέσα για την τήρηση της ειρήνης και της τάξεως στα δύο ιστορικά πανεπιστήμια της χώρας, οι αρχές τους απέκτησαν την εξουσία να διορίζουν οι ίδιες πρόσωπα ικανά, κατά την κρίση τους, να ασκήσουν αστυνομικά καθήκοντα εντός των ορίων των πανεπιστημίων (συν τέσσερα μίλια), και συναφώς ορίστηκε ότι τα εν λόγω πρόσωπα θα έχουν πράγματι τις κοινές αστυνομικές εξουσίες· η παραμονή τους όμως στη θέση αυτή εξαρτιόταν από τη βούληση των πανεπιστημιακών αρχών, ενώ υπάγονταν –σημειωτέον– κατά ειδική πρόνοια του νόμου, στη συνήθη δικαστική δικαιοδοσία, ανεξαρτήτως των τυχόν προνομίων τους ως μελών των πανεπιστημίων. (Γιατί; – αναρωτιέται ο φανατικός. «Βλαξ· μυαλό αστυνόμου»<sup>7</sup>.)

3. Κατά το υπ' αριθ. 86/31.12.1836 βασιλικό (του Όθωνος) διάταγμα, «η [...] αστυνομία του πανεπιστημίου ανατίθεται εις έναν Πρύτανιν (*Recteur*) εκάστης δε σχολής εις έναν σημάντορα (*Doyen*)».

4. Στο Πανεπιστήμιο της Χαϊδελβέργης το πλέον αξιοθέατο παραμένει μάλλον το Φοιτητικόν Δεσμωτήριον (προσωπική εντύπωση).

5. «Κατάργηση όλων των ακαδημαϊκών προνομίων [...] Αντικατάσταση της ακαδημαϊκής αστυνομίας από την τοπική αστυνομία [...] Αμετάκλητος καθορισμός του προγράμματος σπουδών για κάθε δηλωμένο κλάδο [...] Το σώμα των καθηγητών [...] δεν πρέπει να έχει το αποκλειστικό δικαίωμα ανανεώσεώς του με δική του εκλογή. Οι επιλογές του πρέπει να εγκρίνονται από την κυβέρνηση, το συμφέρον της οποίας δεν ταυτίζεται με εκείνο των ατόμων»<sup>8</sup>.

6. Ο Fritz Sander (που μάλλον αυτοκτόνησε το 1939) υπήρξε, ως φοιτητής, μέλος του κλειστού σεμιναρίου του μεγάλου Hans Kelsen και, παρά την κριτική του στη θεωρία του δασκάλου του, ο τελευταίος τον υποστήριξε γενναϊόδωρα για την πλήρωση μιας καθηγητικής θέσης στη Νομική Σχολή της Πράγας. Σχεδόν μόλις διορίστηκε, ο Sander ισχυρίστηκε ότι ο Kelsen είχε διαπράξει εις βάρος του λογοκλοπή. Ο Kelsen ζήτησε αμέσως από το Πανεπιστήμιο τη διεξαγωγή έρευνας, το πόρισμα της οποίας τον δικαίωσε απολύτως, ο δε Sander ανακάλεσε τους δυσφημιστικούς του (συκοφαντικούς) ισχυρισμούς. Αργότερα, όταν ο Kelsen, διωκόμενος, βρήκε καταφύγιο στην ίδια Σχολή, ήδη στην πρώτη πανεπιστημιακή του παράδοση αντιμετώπισε τις βίαιες εθνικοσοσιαλιστικές διαμαρτυρίες και επιθέσεις. Τις είχε ενορχηστρώσει, παρά τις αντίθετες (ψευδείς) διαβεβαιώσεις του, ο Sander. Ο Kelsen χαρακτήρισε τη σχέση τους ψυχαναλυτικώ τω τρόπω, με τη βοήθεια μιας έννοιας, όχι πια και τόσο φρέσκιας, που είχε επινοήσει ένας φίλος του στη Βιέννη. Η *Prager Abendzeitung* της 23.10.1936 είχε τον εγγελιανής (πειράζω κάποιους ένθερμους φίλους του πανε-

<sup>6</sup> S. Lindroth, *A History of Uppsala University: 1477-1977*, 1976, σελ. 142.

<sup>7</sup> Γ. Σεφέρης, *Μέρες* 6, 2019, σελ. 21.

<sup>8</sup> Αλ. Στούρτζας, *Mémoire sur l'état actuel de l'Allemagne*, 1818, σελ. 44 επ. (η έμφαση δική μου).

πιστημίου) εμπνεύσεως πρωτοσέλιδο υπότιτλο: «Η κυβέρνηση εξετάζει τη συναίρεση [Aufhebung] της αυτοδιοίκησης του πανεπιστημίου».

7. «[Α]κόμη και όταν διαπράχτηκαν εγκλήματα στις πανεπιστημιούπολεις, πολλά ιαπωνικά πανεπιστήμια αρνήθηκαν να επιτρέψουν την είσοδο στην αστυνομία, επικαλούμενα την αυτοδιοίκηση του πανεπιστημίου [. Είναι πολύ πιθανό να συμπεράνουν εξωτερικοί παρατηρητές [...] ότι οι Ιάπωνες δεν κατανοούν ούτε σέβονται τα ανθρώπινα δικαιώματα»<sup>9</sup>.

8. «Η επέμβαση της αστυνομίας [...] θα περιέστελλε την αυτοδιοίκηση του πανεπιστημίου· επί χρόνια το [πανεπιστήμιο] επιδιώκει, με απόλυτη επιτυχία, να παραμείνει μόνος κύριος της καταστάσεως. Μια [...] συνεννόηση κρατάει την αστυνομία εκτός της πανεπιστημιούπολης [...] Η κλήση της αστυνομίας θα αποτελούσε παραδοχή ότι [...] αδυνατεί να χειριστεί το ίδιο τις υποθέσεις του»<sup>10</sup>.

9. «Σε πολλά πανεπιστήμια επικρατεί χάος. Μειοψηφικές ομάδες φοιτητών, καλά όμως οργανωμένες, χρησιμοποιούν τον πολύτιμο χρόνο τους και τον πλούτο των άλλων για να λαμβάνουν μέρος σε “καταλήψεις” και “εισβολές” [...] Οι απρόκλητες φυσικές καταστροφές της πανεπιστημιακής περιουσίας διογκώνονται γοργά, με τις απώλειες να ανέρχονται σε δεκάδες εκατομμύρια. Και το χειρότερο, αυτοί οι φοιτητές επιδιώκουν στόχους άσχετους με τους σκοπούς και τις αρχές στις οποίες βασίζεται ο ακαδημαϊκός κόσμος [.Τ]ο πανεπιστήμιο έχει καταστεί, στη σύγχρονη εποχή, σχεδόν ισοδύναμο με την Εκκλησία του Μεσαίωνα [...] Αυτή η σεβάσμια ανεξαρτησία του πανεπιστημίου από τον πολιτικό έλεγχο άγγιξε τα όρια του παραλόγου κατά τις πρόσφατες ταραχές. Η οξύτητα με την οποία οι εξεγερμένοι φοιτητές αντιτίθενται στην απλή άσκηση της αστυνομικής εξουσίας του κράτους εντός των κρατικών πανεπιστημιούπολεων [...] και η ευρεία υποστήριξη που εξασφαλίζουν από την [πανεπιστημιακή] κοινότητα, μαρτυρά την προϊούσα ισχύ του μύθου για το “δικαίωμα” του πανεπιστημίου να λειτουργεί σύμφωνα με τον δικό του “ηθικό” νόμο [...] Οι ταραχοποιοί φοβούνται ελάχιστα, ή καθόλου, τις αρχές των σχολών και του πανεπιστημίου. Φοβούνται όμως τις αντιδράσεις της εξωτερικής (προς το πανεπιστήμιο) πολιτικής κοινότητας»<sup>11</sup>.

10. Σε μια λεζάντα (δεν θα αποκαλύψω την πηγή μου στον περίεργο αναγνώστη) διαβάζω: [ο Πρύτανης] «υπερασπίζεται ηρωικά τη Βασίλισσα απέναντι στους φοιτητές που την απειλούν κρατώντας φιάλες οίνου».

11. «Όταν τελικά [...] μίλησε στο [Πανεπιστήμιο] [...], φορούσε αλεξίσφαιρο γιλέκο. Έξω [από το Πανεπιστήμιο], οι τριακόσιοι φοιτητές που διαμαρτύρονταν για την παρουσία του συγκρούστηκαν με έφιππους αστυνομικούς. Μέσα στην αίθουσα, μια δωδεκάδα φοιτητές βρήκαν έναν εύγλωττο τρόπο για να διαμαρτυρηθούν (τους είχαν απειλήσει με αποβολή, αν διέκοπταν την ομιλία) – τύθησαν κοροϊδευτικά με στολές της Κυ Klux Klan και ζητωκραύγαζαν κάθε φορά που [...] σηκωνόταν να μιλήσει». (δεν θα αποκαλύψω ούτε αυτή τη φορά την πηγή μου).

<sup>9</sup> S. Kumon, *Japan as a Network Society*. S. Kumon/H. Rosovsky, *The political economy of Japan 3: Cultural and social dynamics*, 1992, 469 σελ. 51.

<sup>10</sup> R. J. Samuelson, *War on Campus: What Happened When Dow Recruited at Harvard*, *Science* 08.12.1967, σελ. 1289.

<sup>11</sup> J. M. Buchanan/N. E. Devletoglou, *Academia in Anarchy: An Economic Diagnosis*, 1970, σελ. 3, 74, 84. Και κάποιοι (αρεστοί ίσως στη συνεπειοκρατική πλειοψηφία του Δικαστηρίου μας, αν διάβαζε και άλλα πράγματα) τίτλοι κεφαλαίων: *Φοιτητές: καταναλωτές που δεν αγοράζουν. Σχολές: παραγωγοί που δεν πουλούν. Φορολογούμενοι: ιδιοκτήτες που δεν ελέγχουν.*

12. «Η επιλογή της αναβάθμισης [...] της πανεπιστημιακής αστυνομίας [...] εν μέρει έγκειται στη σταδιακή συνειδητοποίηση ότι, αν το πανεπιστήμιο δεν αυτοδιοικηθεί, θα το διοικήσουν άλλοι». (*The Encyclopedia of Police Science*, 1995<sup>2</sup>, σελ. 51).

13. Μια καθαρά εμπειρική νομική επιστήμη θα είχε μεν ίσως ωραίο κεφάλι, όπως λέει κάπου ο Immanuel Kant, χωρίς όμως κουκούτσι μυαλό. Στην επικράτεια της κανονιστικής ισχύος του δικαίου δεν υπάρχουν δυστυχώς αυτόπτες μάρτυρες (το ζήτημα δεν είναι εμπειρικό). Και για μια τόσο παθητική, και γι' αυτό εντελώς ανυπόληπτη, κοινή γνώμη όπως είναι μάλλον η ελληνική, οι μισές πραγματολογικές αλήθειες είναι πάντοτε προτιμότερες από τα πραγματολογικά ψεύδη. (Όλα αυτά θυμίζουν πολλά, δυστυχώς όμως μάλλον σε λίγους.) Ο Καθηγητής Davarian Baldwin σε συνέντευξή του (*Dissent* [Φθινόπωρο 2021]), με αφορμή την έκδοση του βιβλίου του *In the Shadow of the Ivory Tower*, δεν θέλει να διαβάσουμε ανάμεσα στις γραμμές (έχει τους λόγους του και βέβαια την πλήρη κατανόσή μας):

«Αποτελεί μύθο το ότι αυτοί οι αστυνομικοί υπάλληλοι δρουν υπέρ της ασφάλειας των φοιτητών ή της πανεπιστημιακής κοινότητας, ότι δήθεν προσφέρουν δημόσια υπηρεσία. Δύο από τα σοβαρότερα εγκλήματα στις πανεπιστημιούπολεις είναι η σεξουαλική βία και η χρήση ναρκωτικών. Κανένα από αυτά δεν χειρίζεται προσηκόντως η πανεπιστημιακή αστυνομία<sup>[12]</sup>. Και ο λόγος είναι ότι, αν τυχόν η πανεπιστημιακή αστυνομία χειριζόταν προσηκόντως τη σεξουαλική βία ή την υπερκατανάλωση οινόπνευματων ή τη χρήση ναρκωτικών, θα υπονόμει την πρώτη λειτουργία της – η οποία έγκειται στο να προστατεύει το όνομα του πανεπιστημίου [. Οι λευκοί οικογενειάρχες αισθάνθηκαν φρίκη, όταν έστειλαν τα παιδιά τους σε προαστιακές πανεπιστημιούπολεις, περιβαλλόμενες από κατοικίες μαύρων και μελαψών. Για πολλά πανεπιστήμια η λύση ήταν να συναφθεί ένα μνημόνιο συνεργασίας με τις αρχές της τοπικής αυτοδιοίκησης, το οποίο διέυρνε τη δικαιοδοσία της ένοπλης πανεπιστημιακής αστυνομίας – είτε στα γειτονικά οικοδομικά τετράγωνα είτε και σε ολόκληρη την πόλη [...] Η πολεοδομική ανάπτυξη πανεπιστημιούπολεων προηγείται, η δικαιοδοσία της πανεπιστημιακής αστυνομίας έπεται».

(Έκανα πιο σφριγηλή την τελευταία φράση στη μνήμη του μαρξιστή [«εγώ δεν είμαι μαρξιστής»] Henri Lefebvre.) Εκτός από το δικαιοσυγκριτικό θέμα ως προς τη θεμελίωση της (δεδομένης) πανεπιστημιακής αστυνομικής εξουσίας στις Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής και αλλού (στη χώρα μας πρόκειται πάντως και για συνταγματική εγγύηση<sup>13</sup>), υπάρχει και ένα εν ευρεία εννοία πολιτικοσυγκριτικό: μια ενδοπανεπιστημιακή διαμάχη αφορά το αν, πώς και κατά πόσον τα πανεπιστήμια (συνάπτοντας τα ίδια αντίστοιχες συμβατικές σχέσεις) πρέπει να συνεχίσουν (ή να παύσουν) να

<sup>12</sup> Η αστυνομία, δηλαδή, του πανεπιστημίου. Σκέπη πονηρή συνωνυμία: αυτή η αστυνομία δεν θέλει να δοξαστεί κρυπτόμενη.

<sup>13</sup> «Δεν υπάρχει μεγαλύτερη απειλή για το μέλλον του πανεπιστημίου από τη συνεχιζόμενη διάβρωση της αυτοδιοίκησης του, η οποία αποτελεί την κεντρική οργανωτική αρχή της ανώτατης εκπαίδευσης για αιώνες και τον λόγο που τα πανεπιστήμια παραμένουν μεταξύ των πλέον σταθερών αστικών θεσμών στον κόσμο [...] Τα πανεπιστήμια πρέπει να επιδιώξουν την κατοχύρωση της αυτοδιοίκησής τους, ιδανικά μέσω συνταγματικών τροποποιήσεων, παρόμοιων με τις συνταγματικές ρήτρες που προστατεύουν την ανεξαρτησία του Πανεπιστημίου του Μίσιγκαν [κ.λπ.] ήδη από τον δέκατο ένατο αιώνα. Το Σύνταγμα τα καθιερώνει ως ανεξάρτητα νομικά πρόσωπα», S.-M. Weineck, *The Tenure Denial of Nikole Hannah-Jones Is Craven and Dangerous*, chronicle.com 20.05.2021.

καταβάλλουν την ιδιαίτερα υψηλή δαπάνη για την προμήθεια (τόσο ριζικά αμφισβητούμενων) αστυνομικών υπηρεσιών.

14. Πριν από δύο ακριβώς έτη, κατά μία *International Academics and University Administrators' Appeal to the Hong Kong Government*:

«Τα ίδια τα πανεπιστήμια πρέπει να έχουν τη διακριτική ευχέρεια και την αυτοδιοίκηση για να αντιμετωπίζουν προβλήματα συμπεριφοράς χωρίς αστυνομική επέμβαση. Η αστυνομία πρέπει να εισέρχεται στις πανεπιστημιούπολεις μόνο με εισαγγελικό ένταλμα».

15. Ο Καθηγητής (Διοικητικού Δικαίου) Κώστας Γιαννακόπουλος, αποτίμησε κριτικά και έναν (πολύ όψιμο) «συνταγματικό λόγο για την αστυνομία στα πανεπιστήμια»<sup>14</sup>, οι συνθήκες εκφοράς του οποίου «αφήνουν εύλογες υπόνοιες ότι στοχεύει στην υποκατάσταση των πανεπιστημιακών αρχών από τις αστυνομικές», και κατέληξε έγκυρα στα εξής διαφωτιστικά:

«Στη Γαλλία, η ιστορία της οποίας σημαδεύεται από πολυάριθμες κινητοποιήσεις και έντονες συγκρούσεις στους πανεπιστημιακούς χώρους, γίνεται παγίως δεκτό ότι, ενόψει της αυτοδιοίκησης των πανεπιστημίων και της ακαδημαϊκής ελευθερίας, τα όργανα της αστυνομίας μπορούν να εισέρχονται στους παραπάνω χώρους μόνον όταν καλούνται αρμοδίως από τις πανεπιστημιακές αρχές ή σε περίπτωση αυτόφωρου σοβαρού εγκλήματος, επικείμενης καταστροφής (π. χ. σε περίπτωση πυρκαγιάς) ή εισαγγελικής εντολής».

16. Κατά τον (ομότεχνό μου) Καθηγητή Γιώργο Λέτσα, ορθά, «[ο]ι φοιτητές έχουν ένα αφηρημένο πολιτικό δικαίωμα διαμαρτυρίας εντός των πανεπιστημιακών χώρων, περιλαμβανομένης της διαμαρτυρίας που προκαλεί σοβαρή διατάραξη [.. Και αυτή] αποτελεί μορφή λόγου»<sup>15</sup>.

(Κάτι ξέρει από πρώτο χέρι.) Σημειωτέον, πράγμα κρίσιμο για το επιπόλαιο σκεπτικό της πλειοψηφίας του Δικαστηρίου, ότι, κατά το ισχύον ελληνικό ποινικό δίκαιο, αποτελεί έγκλημα η «με οποιονδήποτε τρόπο [...] σοβαρή διατάραξη της ομαλής λειτουργίας [...] υπηρεσίας [...] νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου».

17. «Στην υπ' αριθ. 22 αίθουσα ο επικεφαλής της δυνάμεως (ταγματάρχης) [...] αντιμετώπισε τη σθεναρή αντίσταση του υφηγητού κ. [Δημήτρη] Μαρωνίτη, ο οποίος ζήτησε έγγραφη άδεια του Πρυτάνεως για να επιτρέψει την είσοδο των χωροφυλάκων στην αίθουσα».

(Τα Νέα, 12.4.1967 – αγνώω τη σελίδα). (Κάποιος διαδικτυακός φίλος με πληροφόρησε ότι οι καιροί άλλαξαν. Του απάντησα με ένα φθέγμα του Carl Schmitt: «Ήμουν και είμαι νομικός. Και θα παραμείνω νομικός. Και θα πεθάνω νομικός. Μαζί με όλη την κακοτυχία του να είσαι νομικός.»)

18. «[Μ]πορεί η απόφαση των πρυτανικών αρχών να πάρθηκε με κριτήρια πολιτικά (αν και γιατί θα 'πρεπε τάχα να κάνουν τα φεστιβάλ τους οι κομματικές νεολαίες στο Πολυτεχνείο; [...]) [Ο] νόμος, ο δικός σου νόμος που πέρασε θριαμβευτικά προ διμήνου, ισχύει και ορίζει ποιοι αποφασίζουν. Έκανες λοιπόν την αίτησή σου. Και δεν σου έδωσαν άδεια [...] Συνέχισες λοιπόν σαν κύριος, κατέλαβες το χώρο, έκανες το φεστιβάλ σου και, ενώ εκκρεμεί απόφαση του δικαστηρίου, ήρθε και ο αρχηγός και συνεπήρε τα πλήθη. Με δυο λόγια καταπάτησες το πανεπιστημιακό άσυλο. Ευθέως και ιδιαζόντως απροκάλυπτα [...] Αν ο πρύτανης καλούσε, ως είχε υποθέτω δικαίωμα, την αστυνομία να παρέμβει; Σιγά τα ωά. [...] Ποιος θα τολμήσει να αναζητήσει τις αποχρώσεις [...]; [...] Και η αυθαιρεσία της εξου-

<sup>14</sup> Ο συνταγματικός λόγος για την αστυνομία στα πανεπιστήμια, [cyannakoropoulos.gr](http://cyannakoropoulos.gr) 13.03.2022.

<sup>15</sup> *There is No Free-Speech Right to a University Platform*, [ucl.ac.uk/news](http://ucl.ac.uk/news) 31.03.2022.



σίας; Μα αυτή παραβιάζει απλώς τους “τύπους”. Το λέει και το όνομα: τυπική δημοκρατία. Και μεις έχουμε να ασχοληθούμε με την ουσία. Πολλή ουσία [...] Σοσιαλισμός, λέει, ή βαρβαρότητα. Μα για διαζεύξεις που χωρίζουν είμαστε τώρα που απαιτείται εθνική ομοψυχία και ενότητα<sup>16</sup>»

Πώς παρουσιάζεται στο τότε καλό περιοδικό Αντί ([B'] 214/17.9.1982), μετά τα ανωτέρω, η παραίτηση της «Πρυτανείας του Πολυτεχνείου» (πρόκειται για ομόφωνη παραίτηση της Συγκλήτου του), επειδή η Νεολαία του τότε κυβερνώντος κόμματος χρησιμοποίησε τους χώρους του ιδρύματος, για τη γνωστή (καλή ώρα) ετήσια θρησκευτική εμποροπανήγυρη, παρά το ότι δεν έλαβε την άδεια που είχε νομίμως ζητήσει από τις πρυτανικές αρχές; Η παραίτηση, κατά το περιοδικό, έχει «τυπικό πρόσχημα την παραβίαση του πανεπιστημιακού ασύλου [...] και από τον ίδιο τον πρωθυπουργό» (σελ. 4). «Αρκετές φορές στο παρελθόν έχουν γίνει πολιτικές εκδηλώσεις με τη σύμφωνη γνώμη των φορέων της πανεπιστημιακής κοινότητας [sic] σε χώρους των [πανεπιστημίων], χωρίς κανείς να διαμαρτυρηθεί» ([σελ. 6] – η έμφαση δική μου).

19. «[Τ]ο πανεπιστήμιο δεν απολαύει του προνομίου ή της εξουσίας να λαμβάνει υπ' όψιν του απειλές για τη “δημόσια τάξη” εκτός των ορίων του από πρόσωπα που δεν είναι υπό τον έλεγχο του [...] Αν [οι αρχές του] είχαν περιοριστεί, όταν αρνήθηκαν να επιτρέψουν να λάβουν χώρα οι εκδηλώσεις, σε λόγους που αφορούσαν κίνδυνο ταραχών στους χώρους του πανεπιστημίου και μεταξύ των μελών του, ενδεχομένως δεν θα μπορούσε να υπάρξει αντίρρηση σε οποιαδήποτε απόφασή τους. Όπου, ωστόσο, η απειλή αφορά τη δημόσια τάξη εκτός του πανεπιστημίου, τότε [...] το ζήτημα ανήκει [...] αποκλειστικά στη δικαιοδοσία της αστυνομίας».

(R v University of Liverpool ex parte Caesar-Gordon [1991] 1 QB 124). Ήδη, R (Ben-Dor) v University of Southampton (2016) EWHC 953 (Admin):

«Το Δικαστήριο αναρωτιέται τι άλλο θα μπορούσε να είχε πράξει το καθ' ου [Πανεπιστήμιο], αντιμετωπίζοντας τους κινδύνους που είχαν διαπιστωθεί λίγες μόλις εβδομάδες πριν λάβει χώρα η εκδήλωση, από το να ανακαλέσει την άδεια. Οι αιτούντες [Καθηγητές] ισχυρίζονται ότι το καθ' ου όφειλε “απλώς να συνεργαστεί με την αστυνομία, αν είχε ανησυχίες ως προς τη δημόσια τάξη, διότι αυτή είναι η δουλειά της αστυνομίας και όχι της πανεπιστημιακής ασφάλειας” [...] Τούτο είναι αλυσιτελές, διότι το καθ' ου έχει καθήκοντα, προσωποπαγή και μη μεταβιβάσιμα στην αστυνομία, ως προς την εγγύηση της ασφάλειας των φοιτητών και του προσωπικού του και των τρίτων που βρίσκονται στους χώρους του για οποιονδήποτε λόγο. Το καθ' ου έχει επίσης την υποχρέωση να προστατεύει την περιουσία του από ζημιές, καθώς και συμφέρον να διαφυλάσσει τη φήμη του ως προς την ασφαλή διεξαγωγή δημόσιων εκδηλώσεων».

Κ.λπ. κ.λπ.

### III.

Πρέπει, βάσει των προκειμένων, να διακρίνει εννοιολογικά κανείς την πανεπιστημιακή αστυνομική εξουσία από την πανεπιστημιακή αστυνομία, και την τελευταία από την αστυνομία πανεπιστημίου. (α) Η πρώτη αποτελεί κανονιστική έκφραση της κατ' αρχήν (οικουμενικής μάλιστα ισχύος) αρμο-

<sup>16</sup> Γ. Καρράς, Περὶ [πανεπιστημιακού] ασύλου και πολιτικής ασυλίας, Ο Πολίτης 53/1982, σελ. 7 επ.

διότπτας των διοικήσεων των πανεπιστημίων να μεριμνούν τα ίδια, με ίδια μέσα, για την τήρηση της τάξης και της ασφάλειας στους χώρους τους (σύμφωνα με το ελληνικό σύνταγμα, αποτελεί, κατά την απολύτως κρατούσα στη συνταγματική θεωρία άποψη<sup>17</sup>, την οποία απλώς αγνόησε κατά τα προαναφερθέντα η πλειοψηφία, εγγύηση της πλήρους αυτοδιοίκησης των πανεπιστημίων και συνεχεται άρρηκτα με την ακαδημαϊκή ελευθερία)· κοινώς, πρόκειται για το λεγόμενο πανεπιστημιακό άσυλο. Ο πρύτανης π. χ. δεν είναι απλώς νόμιμος εκπρόσωπος του πανεπιστημίου (κάποιοι θέλουν την εξουσία του χωρίς αστυνομική ευθύνη ή την ευθύνη του χωρίς αστυνομική εξουσία). (β) Η πανεπιστημιακή αστυνομία αποτελεί ενδοπανεπιστημιακή υπηρεσία τήρησης της τάξης και της ασφάλειας στους πανεπιστημιακούς χώρους, ιεραχικά υπαγόμενη στις αρχές του, με αστυνομικές όμως αρμοδιότητες βάσει νόμου. (Πρόκειται για κοινό πανεπιστημιακό θεσμό στις Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής.). (γ) Για την αστυνομία πανεπιστημίου (τον ένδικο θεσμό) βλ. το λήμμα *αστυνομία πόλεων*. Υποστηρίζεται πάντως βάσιμα ότι, με απόφαση των αρχών ελληνικού πανεπιστημίου, δύναται να εγκατασταθεί, κατά σύννομο τρόπο, σταθμός της και εντός των χώρων του ιδρύματος.

Στους χώρους των πανεπιστημίων, λοιπόν, οι αρχές τους ασκούν αστυνομική εξουσία (με την τεχνική έννοια του όρου): η εξουσία τους, και συνεπώς η ευθύνη τους, δεν παύει μάλιστα με την κλήση της δημόσιας δύναμης. Η κλήση της δημόσιας δύναμης αποτελεί μεν άσκηση πανεπιστημιακής αστυνομικής εξουσίας, δεν δύναται όμως να είναι λευκή: οι πανεπιστημιακές αρχές δεν απαλλάσσονται από την ευθύνη τους, συνταγματικά κατοχυρωμένη, με το να μη ασκούν πλήρως την αστυνομική τους εξουσία στους χώρους των ιδρυμάτων. Η συνταγματική εγγύηση της πανεπιστημιακής αστυνομικής εξουσίας καθ' εαυτήν, η οποία κανονιστικά συνυφαίνεται, δηλαδή, με την πλήρη αυτοδιοίκηση των πανεπιστημίων, δύναται μεν θεσμικά να λάβει τη μορφή πανεπιστημιακής αστυνομίας, όχι όμως αστυνομίας πανεπιστημίου καθ' εαυτήν. Συναφώς, δεν παραβιάζεται το λεγόμενο πανεπιστημιακό άσυλο, ως συνταγματική εγγύηση πανεπιστημιακής αστυνομικής εξουσίας, όταν οι αρχές ενός πανεπιστημίου ζητούν (και λαμβάνουν) π. χ. την αστυνομική επιτήρηση της (εγγενώς λυπηρής) αναστολής της λειτουργίας του (για λόγους τάξεως και ασφαλείας). Η εν λόγω αναστολή πάντως αποτελεί απλώς νόμιμο λόγο. Πρωτοσέλιδα περί «καταδότη» Πρύτανη κ.τ.τ. (τα έχουμε δει) δεν είναι απλώς (και αυτά) πολύ λυπηρά· είναι ουσιωδώς πρωτοφασιστικά, κατά μία έννοια του Umberto Eco (μίσος για το πανεπιστήμιο).

Περαιτέρω, η ερμηνευτική διάκριση μεταξύ της ρύθμισης της αστυνομικής εξουσίας των πανεπιστημιακών αρχών, συνταγματικά εγγυημένης, και της αφαίρεσής της πρέπει να γίνεται απόλυτα σεβαστή: η αφαίρεσή της δεν αποτελεί ρύθμιση. Και η νομοτεχνική θέση των κρίσιμων ρυθμίσεων

<sup>17</sup> «Οι υποστηρικτές της ασφάλειας στο πανεπιστήμιο με όρους ακαδημαϊκής αυτοδιοίκησης [...] σύσσωμη η συνταγματική επιστήμη, σε εκτενείς μελέτες και συγγράμματα των καθηγητών [Αριστόβουλου] Μάνεση, [Δημήτρη] Τσάτσου, [Πρόδρομου] Δαγτόγλου, [Ευάγγελου] Βενιζέλου, [Αντώνη] Μανιτάκη, [Κώστα] Χρυσόγονου, [Σπύρου] Βλαχόπουλου, [Γιώργου] Σωτηρέλη, [του γράφοντος], [Ξενοφώντος] Κοντιάδη και άλλων [...] δεν είναι ούτε “ιδεοληπτικοί” ούτε “μωροί” – [συμπληρώνω: “μωρές πολιτικές παρθένες [που] κλαίνε και [...] οδύρονται για τη χαμένη αξιοπιστία τους”] [...] Ποιος θα κρίνει πώς θα αντιμετωπιστεί μια [σημειωτέον ποινικώς αξιόλογη] φοιτητική καθιστική διαμαρτυρία [...] ή η πραγματοποίηση άνευ αδείας μιας εκδήλωσης σε αίθουσα; [...] Το [Συμβούλιο της Επικρατείας] έχει κρίνει [...] ότι μπορούν να ανατίθενται ειδικές αστυνομικές αρμοδιότητες σε όργανα εκτός [της Ελληνικής Αστυνομίας] και ότι η πλήρης αυτοδιοίκηση των [πανεπιστημίων] συνεπάγεται την αρμοδιότητα να επιλέγουν [...] και [το] διοικητικό προσωπικό τους», Ξ. Κοντιάδης, Η Καθημερινή 11.3.2022.

είναι στους οργανισμούς των πανεπιστημίων. Κατά μία μάλλον ασυνήθιστη διατύπωση του Συντάγματος, τα πλήρως αυτοδιοικούμενα πανεπιστήμια λειτουργούν «σύμφωνα με τους νόμους που αφορούν τους οργανισμούς τους». Ο Καθηγητής Νίκος Αλιβιζάτος (ένας από τους επιφανέστερους εκπροσώπους της Σχολής Μάνεση), σε ένα πολύ καλογραμμένο, ως συνήθως, άρθρο του σε φύλλο έγκυρης εφημερίδας, κατά την ύποπτη όμως περίοδο κυοφορίας του επίμαχου νόμου<sup>18</sup>, εξήγησε, εμμέσως πλην σαφώς, στους κρατικούς επιτρόπους («επιστήμη διά της πολιτικής») που θέλουν τα πλήρως αυτοδιοικούμενα πανεπιστήμια χωρίς καμία αστυνομική εξουσία, γιατί ο ίδιος μάλλον δεν θα υποστήριζε το κύρος της σχετικής διατάξεως, ως είχε και στο σχέδιο νόμου, ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας. Στο ερώτημα αν είναι σύμφωνη προς το Σύνταγμα, δηλαδή προς την πλήρη αυτοδιοίκηση των πανεπιστημίων, η ίδρυση αστυνομίας πανεπιστημίου (όχι πανεπιστημιακής αστυνομίας που, κατά βάση, είχε παλαιότερα ο ίδιος προτείνει) απαντά ως εξής:

«Ναι, αν προβλεφθεί ως δικλείδα ασφαλείας και *ultimum remedium* ένα βέτο [...] ολιγομελούς [πάλι τριμελούς άραγε;] πανεπιστημιακού οργάνου. Αποτελούμενο από καθηγητές από άλλα κατά προτίμηση [*sic*] [πανεπιστήμια], το όργανο αυτό θα λειτουργεί ως εγγυητής [ποιού;], αφού σε μια οριστική στιγμή θα μπορεί να διατάξει την αστυνομία να αποχωρήσει».

(η έμφαση δική μου). Τρεις παρατηρήσεις (αφήνοντας τα υπόλοιπα στην κρίση των έγκριτων νομικών): 1ον: Η αναφορά της συνταγματικής θεωρίας σε πανεπιστημιακή αστυνομική εξουσία (δικός μου *terminus technicus*) έχει παύσει πλέον να αποτελεί ταμπού. 2ον: Η επιφύλαξη (όπως και η εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας ως προς την άσκηση εξουσίας από την αστυνομία πανεπιστημίου<sup>19</sup>) προϋποθέτει μια κάποια συνταγματική εγγύηση της πανεπιστημιακής αστυνομικής εξουσίας. 3ον: Η άσκηση της εν λόγω εξουσίας, εφ' όσον συνυφαίνεται με την πλήρη αυτοδιοίκηση των πανεπιστημίων, κατ' εξαίρεση δύναται να ασκηθεί από άλλα όργανα πλην πανεπιστημιακών αρχών. (Ως προς τη μόνη σύμφωνη με το Σύνταγμα «δικλείδα ασφαλείας»: η αφαίρεση της αστυνομικής εξουσίας από τις πανεπιστημιακές αρχές αντίκειται προς το Σύνταγμα.) Αναρωτιέται όμως κανείς: ποιο είναι το *ultimum remedium* για την άρνηση των αστυνομικών αρχών να προβούν στα νόμιμα (παρά την κλήση τους από τις πανεπιστημιακές αρχές); (Η περίπτωση υπ' αριθ. 18 της προηγούμενης ενότητας.)

#### IV.

Η πλειοψηφία του Δικαστηρίου δεν αγνοεί μόνο τη συνταγματική ιστορία και θεωρία, καθώς και το συγκριτικό συνταγματικό δίκαιο, χρησιμοποιεί *παραπειστικά* και τη λεγόμενη ιστορική ερμηνεία· στο δε σκεπτικό της δεν φρόντισε, ούτε για τα προσχήματα, να αμυνθεί στον βάσιμο κριτικό έλεγχο της μειοψηφίας (*sic volo sic jubeo!* «Η κτηνώδης δύναμη νικάει το πνεύμα»<sup>20</sup>). Αντιγράφω και εν συνεχεία σχολιάζω δύο τρεις σκέψεις της πλειοψηφίας (λαμβάνοντας μάλιστα σιωπηρώς υπ' όψιν μου την όσο το δυνατόν καλύτερη εκδοχή τους):

<sup>18</sup> Βλ. Γιατί πρέπει να υποστηριχθεί το νομοσχέδιο για τα πανεπιστήμια, Η Καθημερινή 08.02.2021.

<sup>19</sup> Κατά την προσεκτική διατύπωση του Καθηγητή (Συνταγματικού Δικαίου) Σπ. Βλαχόπουλου, *Semper Apertus*, Το Βήμα 27.02.2022, «[ό]σο αναγκαία [...] και εάν είναι τα μέτρα για την αντιμετώπιση της βίας στα πανεπιστημιακά ιδρύματα, θα πρέπει να κινούνται στο πλαίσιο του αυτοδιοίκητου των Πανεπιστημίων [...] και της αρχής της αναλογικότητας [...] Είναι, άραγε, τυχαίο ότι το έμβλημα του Πανεπιστημίου της Χαϊδελβέργης είναι οι λέξεις *Semper Apertus* ("πάντα ανοικτοί");».

<sup>20</sup> J. London, *Ιστορίες του μποξ*, (μτφρ. Α. Αποστολίδη), 1988, σελ.162.

«[Η] δημόσια τάξη και η κρατική ασφάλεια [...] αποτελούν αρμοδιότητες αναπόσπαστες από τον πυρήνα της κρατικής εξουσίας. Για τον λόγο αυτόν, η άσκηση των επιμέρους αρμοδιοτήτων που συγκροτούν την αποστολή των ενόπλων σωμάτων ασφαλείας [...] ασκείται [sic] μέσω της αστυνομικής αρχής μόνο από το Κράτος [...] Και είναι μεν δυνατή η [...] ανάθεση σε άλλα όργανα της δημόσιας διοίκησης ορισμένων από τις αρμοδιότητες αυτής [...]. ωστόσο, όταν ο κοινός νομοθέτης εκτιμά ότι το δημόσιο συμφέρον [...] επιβάλλει την αστυνόμευση στους χώρους των [πανεπιστημίων] δεν απορρέει από τις [...] διατάξεις [...] του Συντάγματος, στις οποίες δεν κατοχυρώνεται αυτοτελώς “άσυλο” (βλ. πρακτικά συζητήσεων επί του Συντάγματος 1975 της Ολομέλειας της Ε’ Αναθεωρητικής Βουλής [...]), υποχρέωση του νομοθέτη να αναθέτει [...] τις αρμοδιότητες της πρόληψης και καταστολής του εγκλήματος στους χώρους των [πανεπιστημίων] στα όργανα αυτών ούτε να προβλέπει συμμετοχή τους στην άσκηση των εν λόγω αρμοδιοτήτων [ Η] δράση των [ειδικών φρουρών των πανεπιστημίων] διέπεται από [την αρχή της] αναλογικότητας [...]. Η τελευταία, ειδικά όσον αφορά την αστυνόμευση στους χώρους των [πανεπιστημίων], δεν επιτρέπει την επέμβαση της αστυνομικής δύναμης στις περιπτώσεις μη σοβαρής διατάραξης της ευταξίας [...] Συνεπώς, με την ένδικη ρύθμιση όχι μόνο δεν πλήττεται αλλά θάλπεται η συνταγματική τάξη» (η έμφαση δική μου). «[Ό]χι μόνο δεν πλήττεται αλλά θάλπεται η συνταγματική τάξη!» Η φράση αυτή θα βρει ασφαλώς τη φιλολογική θέση της (ίσως υπό τον τίτλο «ο Σάντσος εις την καθέδραν του») και θα καταστεί περιώνυμη.

Ο κρίσιμος κανόνας δικαίου (*lex specifica*) ορίζει: τα πανεπιστήμια είναι πλήρως αυτοδιοικούμενα. Επειδή, λοιπόν, είναι πλήρως αυτοδιοικούμενα, γι’ αυτό...: εδώ πρόκειται πράγματι για την ανάπτυξη ενός επιχειρήματος (ανεξαρτήτως της βασιμότητάς του – η ερμηνευτική χάρις υποχρεοί). Είναι, όπως θα δούμε, η δομή του επιχειρήματος της μειοψηφίας. Κατά την πλειοψηφία, πώς θα ήταν δυνατή εδώ και τώρα η πλήρης αυτοδιοίκηση των πανεπιστημίων, όπως τη θέλει το Σύνταγμα, χωρίς οι αρχές τους να ασκούν αστυνομική εξουσία; Ο (δημοσιογραφικός) ισχυρισμός π. χ. ότι ο Μάνεσης έγραψε ότι έγραψε πριν από σαράντα πέντε και πλέον χρόνια, επειδή είχε μόλις καταλυθεί η Δικτατορία (ή είχε μόλις επιστρέψει από τη Γαλλία – όπου δίδαξε σε πλήρως αυτοδιοικούμενο πανεπιστήμιο κ.λπ. βιογραφικά ή ψυχολογικά) δεν αποτελεί αντεπιχείρημα, όπως και ο ισχυρισμός ότι όσοι όψιμα γράφουν τα αντίθετα είναι αντικειμενικά (κατά την ηθική των, νυν ή πρώην, κομματικών εσωκλείστων) φανεροί πράκτορες του Υπουργείου Θρησκευμάτων. Ένας ισχυρισμός π. χ. ότι η αστυνόμευση δεν αποτελεί τοπική υπόθεση, ώστε δεν συντρέχει υπέρ των πανεπιστημίων τεκμήριο αρμοδιότητας κ.λπ., όπως ούτε υπέρ των οργανισμών της τοπικής αυτοδιοίκησης, θα ήταν επίσης αλυσιτελής. Το τεκμήριο αρμοδιότητας των εν λόγω οργανισμών εξαρτάται από τον χαρακτηρισμό υποθέσεων ως τοπικών· η πανεπιστημιακή αστυνομική εξουσία εγγυάται, αν ευσταθεί το σχετικό επιχείρημα, την πλήρη αυτοδιοίκηση των πανεπιστημίων: όχι, επειδή η υπόθεση είναι τοπική, γι’ αυτό... Ερωτάται, λοιπόν: νοείται, κατά τη νομική τέχνη, να εξαρτάται η ίδια η αρμοδιότητα (η εξουσία) επέμβασης της αστυνομικής αρχής από την τήρηση της αρχής της αναλογικότητας, η οποία διέπει την άσκηση της (προϋποτιθέμενης) αρμοδιότητάς της; Εν πάση περιπτώσει, κάποιος διαταράσσει π. χ. την ησυχία που απαιτεί γενικά η έννομη τάξη στους κοινόχρηστους χώρους: άραγε έχει σημασία αν βρίσκεται εντός ή εκτός πανεπιστημιακού χώρου; Αν ναι, ποιος κανόνας εμποδίζει τις αστυνομικές αρχές να δρουν στους πανεπιστημιακούς χώρους όπως στους κοινόχρηστους; Αν οι πανεπιστημιακοί χώροι περιλαμβάνουν π. χ. πλατείες και οδούς,

η εκεί παρουσία της τοπικής αστυνομικής αρχής δεν αποτελεί, όπως επισημάναμε, καμία κανονιστική ή άλλη (δικαιολογημένη) έκπληξη.

Ως προς το ιστορικό ερμηνευτικό επιχείρημα (η μέθοδος της ιστορικής ερμηνείας δεν είναι πάντως σπουδαία για την ερμηνεία ενός κειμένου με *ρήτρα αιωνιότητας*), κατά τη χαρακτηριστική δήλωση του τότε αρμοδίου Υπουργού (πρόκειται για τον Καθηγητή Νομικής Παναγιώτη Ζέπο), καταγεγραμμένη στα ως άνω Πρακτικά, «[η]ροτιμώ ο νόμος να [...] καθορίση [το ζήτημα του πανεπιστημιακού άσυλου] μετά κάποια ενδελεχή μελέτη και μετά κάποιαν μελέτην από τους αρμοδίους παράγοντας». Τούτου δοθέντος, ένα και μόνο είναι το κρίσιμο ερμηνευτικό ερώτημα: είναι ο επίμαχος νόμος, του οποίου κρίθηκε η (αντι)συνταγματικότητα, αυτός (ο ειδικός νόμος) που ηθέλησε ο συντακτικός νομοθέτης (δηλαδή ακόμη μία διαφορετικής βέβαια θεσμικής υφής πολιτική πλειοψηφία); (Η πλειοψηφία του Δικαστηρίου άγγιξε εδώ τον βαθμό μηδέν της ερμηνείας.) Γιατί ο Δημήτρης Τσάτσος π. χ. έγραφε ότι «χωρίς την θέληση του [πανεπιστημίου], το κράτος δεν μπορεί να επιβάλει στο χώρο του ιδρύματος τις γενικές περί “τάξεως και ασφαλείας” αντιλήψεις των αρμόδιων αρχών, εκτός αν επικρέμαται κίνδυνος ζωής»<sup>21</sup>; Ειδικότερα δε, γιατί, κατά τον ίδιο, συναφώς<sup>22</sup>, «[ό]ταν το [Σύνταγμα] κατοχυρώνει [...] και την πλήρη αυτοδιοίκηση των [πανεπιστημίων] δεν μπορεί παρά να κατοχυρώνει και ό, τι άλλο αποτελεί [...] προϋπόθεσή της]; Άσυλο είναι [η] χωρική [...] προϋπόθεση». (Πρόκειται για την αρμόζουσα σε ένα τέτοιο κείμενο αντικειμενική ερμηνεία.)

Ιδού μια επιχειρηματολογικά ανάλογη περίπτωση (συνταγματικής μη γραμματικής ερμηνείας)<sup>23</sup>: «Ουδείς θεωρεί ότι από το νόημα και μόνο των λέξεων «ελευθερία του λόγου» συνάγεται ότι οι πολιτείες δύνανται ή δεν δύνανται να απαγορεύουν την καύση της σημαίας. Ουδείς θεωρεί ότι από το νόημα και μόνο των λέξεων «ίση προστασία» συνάγεται ότι οι νόμοι που αποκλείουν τις γυναίκες από ορισμένα επαγγέλματα είναι ή δεν είναι αντισυνταγματικοί. Η πειστικότητα οποιουδήποτε επιχειρήματος οφείλεται στη θελκτικότητα της ουσιαστικής ηθικής θεωρίας που προϋποθέτει [ Τ]ον κορμό του επιχειρήματος αποτελεί ένας ηθικός ισχυρισμός· [... π. χ.] το δικαίωμα στην άμβλωση δεν συνδέεται λιγότερο στενά με τη λεκτική διατύπωση του Συντάγματος ούτε αφίσταται από αυτήν περισσότερο από ό,τι το δικαίωμα καύσεως της σημαίας» (η έμφραση δική μου). Η θεσμική εγγύηση, λοιπόν, των αρχών των πανεπιστημίων να ασκούν αστυνομική εξουσία στους πανεπιστημιακούς χώρους δεν συνδέεται λιγότερο στενά με τη λεκτική διατύπωση του Συντάγματος ότι αποτελούν νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου «με πλήρη αυτοδιοίκηση» ούτε αφίσταται από αυτήν περισσότερο από ό,τι η θεσμική εγγύηση του να επιλέγουν τα ίδια τα πανεπιστήμια το προσωπικό τους και να εκλέγουν τη διοίκησή τους. Όπως προσφυώς επισημαίνεται, «το δικαίωμα των πανεπιστημιακών αρχών να ασκούν αστυνομική εξουσία αποτελεί, μαζί με την αυτονομία των πανεπιστημιακών πειθαρχικών συμβουλίων [...], τις δυο βασικές εγγυήσεις του πανεπιστημιακού θεσμού»<sup>24</sup>.

Το σκεπτικό της μειοψηφίας, ειδικά το σκεπτικό της «περαιτέρω γνώμης» του ανωτέρω μειοψηφούντος μέλους του Δικαστηρίου, είναι λαμπρό. Κατά τη γενική μειοψηφία,

«[ό]ταν προβλέπεται η άσκηση εξουσίας κρατικών οργάνων, στα οποία έχουν ανατεθεί αστυ-

<sup>21</sup> «Το πανεπιστημιακό άσυλο»· Ελληνική πολιτεία: 1974-1997, 1998, σελ. 460.

<sup>22</sup> «Δικαιώματα που είναι επάλξεις»· Σύνταγμα και πολιτειακή πρακτική: επιλογή κειμένων. 1971-1983, 1983, σελ. 122.

<sup>23</sup> R. Dworkin, *Life's Dominion: An Argument about Abortion, Euthanasia, and Individual Freedom*, 1993, σελ. 131.

<sup>24</sup> Δ. Σαραφιανός, *Επιστημονική ελευθερία, πανεπιστημιακό άσυλο και παν(.)αστυνομία*, syntagmawatch.gr 11.02.2021.

νομικά καθήκοντα, στον χώρο των [πανεπιστημίων], τα όργανα των ιδρυμάτων [...] είναι εκ του Συντάγματος αρμόδια, σε επίπεδο διοίκησης, να διασφαλίσουν ότι κατά την άσκηση αστυνομικής εξουσίας στους χώρους τους δεν διαταράσσεται ή δεν δυσχεραίνεται δυσανάλογα η ομαλή λειτουργία τους και η αποτελεσματική εκπλήρωση της αποστολής τους με την άσκηση της ακαδημαϊκής ελευθερίας. [...] Η] θεσπισθείσα ρύθμιση εμφορείται από την αντίληψη ότι η σκοπιμότητα υπερέχει της συνταγματικής τάξης»

(η έμφαση δική μου). Κατά την ως άνω (έγκριτη) «πεταιτέρω γνώμη» (η οποία αξίζει πράγματι να παρατεθεί με ελάχιστες συντμήσεις, διότι λίγα θα είχε να προσθέσει κανείς, οπωσδήποτε δε ο γράφων),

«δεν επιτρέπεται [η] εξομοίωση του πανεπιστημιακού χώρου [...] με τους συνήθεις δημόσιους κοινόχρηστους [...] χώρους [...] που είναι ελεύθερα προσβάσιμοι σε όλους, [...] οι οποίοι [...] τελούν [...] υπό τον άμεσο έλεγχο και εποπτεία της δημοσίας αρχής<sup>25</sup> [. Η] συνταγματική κατοχύρωσ[η] της αυτοδιοίκησής [των πανεπιστημίων] (και μάλιστα ως “πλήρους”) απαγορεύει απολύτως, είτε αυτό επιχειρηθεί ευθέως είτε εκ πλαγίου, [...] τόσο την ανάθεση της αρμοδιότητας για την επιτήρηση και διασφάλιση της κοινής ακαδημαϊκής ευταξίας σε μη πανεπιστημιακή αρχή (και δη σε αστυνομική αρχή), και εν γένει σε πρόσωπα ή όργανα που δεν είναι εντεταγμένα στην οργανωτική δομή των [πανεπιστημίων] και δεν υπόκεινται στις εντολές και στον ιεραρχικό και πειθαρχικό έλεγχο των πανεπιστημιακών αρχών, όσο και την υπαγωγή του πανεπιστημιακού χώρου στις εξουσίες της αστυνομικής αρχής υπό τους συνήθεις κανόνες που ισχύουν για τους κοινόχρηστους χώρους [. Καθ’ ο μιν μέρος τα περιστατικά διατάραξης της πανεπιστημιακής ειρήνης που επικαλείται το Δημόσιο αφορούν κοινή ακαδημαϊκή ευταξία, ο νομοθέτης δεν νομιμοποιείται να τα επικαλείται για να κάμψει συνταγματικούς κανόνες κατανομής αρμοδιοτήτων, η δε τυχόν αβελτηρία των πανεπιστημιακών αρχών να προστατεύσουν την ακαδημαϊκή ευταξία γεννά ενδεχομένως πειθαρχική τους ευθύνη, [...] δεν επιτρέπει όμως να παρακαμφθεί και, τελικά, κατ’ αποτέλεσμα, να καταλυθεί η πανεπιστημιακή αυτοδιοίκηση. Καθ’ ο δε μέρος το Δημόσιο επικαλείται εξαιρετικά περιστατικά των οποίων προέχει η ποινική διάσταση, η ευθύνη για την πρόληψη και καταστολή τους –και συνακόλουθα και η ευθύνη για κάθε αδράνεια ή παράλειψη– ανήκει ήδη στην αστυνομική αρχή, υπό την εποπτεία και έλεγχο δικαστικής αρχής, κατά τις κοινές γενικές διατάξεις και, επομένως, ούτε νοείται, ούτε επιτρέπεται να καταλογισθεί οποιαδήποτε ευθύνη στις πανεπιστημιακές αρχές, ούτε νομιμοποιείται το Δημόσιο να τις επικαλείται (ενώ πρόκειται για δική του

<sup>25</sup> Ας υποθέσουμε ότι η αρμοδιότητα της αστυνομίας να εισέρχεται ελεύθερα στους πανεπιστημιακούς χώρους βασίζεται στο ότι αυτοί είναι (δήθεν) δημόσιοι. Κατά τον γερμανικό Sicherheitspolizeigesetz π. χ. (§ 27.2), δημόσιοι είναι οι χώροι που είναι προσβάσιμοι από όλους. Είναι, άραγε, οι χώροι των πανεπιστημίων προσβάσιμοι από όλους (όχι εμπειρικά, αλλά νόμω); Δηλαδή, τυχόν απόφαση των αρχών ενός πανεπιστημίου να μη εισέρχονται στους χώρους του οι μη έχοντες εργασίαν (όπως στους χώρους που παράγεται η υπεραξία) αντίκειται, άραγε, στον νόμο; Όπως έχω σε χρόνο ανύποπτο επισημάνει, ήδη κατά την περιώνυμη υπ’ αριθ. 6/1977 γνωμοδότηση του τότε Εισαγγελέα του Αρείου Πάγου Ευσταθίου Μπλέτσα (που ήξερε πολλά περισσότερα νομικά από ό,τι ο μ.ό. υπέρ, κατά ή διά του νόμου), ναι μεν η αστυνομική αρχή έχει την εξουσία να αντιμετωπίζει τους πανεπιστημιακούς χώρους ως δημόσιους και η παρουσία της «εις προσιτούς εις πάντα πανεπιστημιακούς χώρους [...] δεν χρήζει της αδείας οιαυδής οποτε»· ωστόσο, περὶ περικλείστων, «εφ’ όσον αι είσοδοι προς αυτούς παραμένουσιν ανοικταί διά την ανέλεγκτον είσοδον των βουλομένων».

αδράνεια και παραλείψεις<sup>[26]</sup>) ως πρόσχημα για να παρακάμψει ρητές συνταγματικές διατάξεις και να μεταθέσει την αρμοδιότητα για την τήρηση της κοινής πανεπιστημιακής ευταξίας από τις μόνες κατά το Σύνταγμα αρμόδιες πανεπιστημιακές αρχές στην αστυνομική αρχή [...] Εν όψει δε της συνταγματικής κατοχύρωσης της πανεπιστημιακής αυτοδιοίκησης δεν επιτρέπεται ούτε και να καταλείπεται στην αστυνομική ευχέρεια να αποφαινεται εκείνη, κατά την δική της κρίση και κατά το δοκούν, πότε ο προέχων χαρακτήρας μιας παραβατικής συμπεριφοράς είναι ακαδημαϊκός και πειθαρχικός, και πότε αστυνομικός και ποινικός, αντιθέτως επιβάλλεται αναγνώριση τεκμηρίου ότι, εφ' όσον, πάντως, πρόκειται για πράξεις και δραστηριότητες που προέρχονται από το εσωτερικό της ίδιας της ακαδημαϊκής κοινότητας, αυτές εμπίπτουν, κατ' αρχήν, στο πεδίο της κοινής ακαδημαϊκής ευταξίας. Εξ άλλου, η οριοθέτηση κάθε τέτοιας σύγκρουσης αρμοδιοτήτων δεν επιτρέπεται να είναι παρά μόνο έργο δικαστικής αρχής».

Αν υφίσταται συνταγματική εγγύηση πανεπιστημιακής αστυνομικής εξουσίας, και, διά αυτής της διαδικαστικής εγγυήσεως, συνταγματική προστασία του πρωταρχικού (για τη φιλελεύθερη δημοκρατία) αγαθού της πανεπιστημιακής ειρήνης, η διάκριση μεταξύ της αρμοδιότητας «φύλαξης» των πανεπιστημίων κ.λπ. (από τα ίδια τα πανεπιστήμια ως δήθεν «φύλαξη με τη διοικητική έννοια») και της αρμοδιότητας «δίωξης» αδιακρίτως του εγκλήματος εντός των πανεπιστημίων από την (κατά τόπον ή καθ' ύλην αρμόδια) αστυνομική αρχή (ως δήθεν «ασφάλεια με την αστυνομική έννοια») είναι πράγματι κανονιστικά σαθρή (μάλλον ευφυής παρά πειστική ή πολύ εξεζητημένη για να αληθεύει): τέτοια εκ του νόμου κατανομή ευθύνης δεν ανέχεται η εν λόγω εγγύηση (αν υφίσταται). (Τούτο δεν σημαίνει ότι ο οργανισμός ενός πανεπιστημίου, μετά από πρότασή του, δεν δύναται να υιοθετήσει την εν λόγω διάκριση κατά σύμφωνο προς το Σύνταγμα τρόπο ή νόμο. Κρίσιμη εδώ είναι όμως η θεσμική πλαισίωση του οργανισμού.) Ιδού μια δοκιμασία: φοιτητές πραγματοποιούν άνευ αδειάς εκδήλωση σε αίθουσα, εμποδίζοντας έτσι την προγραμματισμένη διδασκαλία. Πρόκειται μεν για έγκλημα, οι αρχές όμως του πανεπιστημίου αντιτίθενται στη χρήση αστυνομικής βίας για την αποκατάσταση της τάξεως. Ένας ευφυής δικηγόρος (τέχνη νομική) θα σκεφτόταν: με την εν λόγω αντίθεσή τους στην αστυνομική επέμβαση, οι αρμόδιες πανεπιστημιακές αρχές ενέκριναν την επίμαχη χρήση της αίθουσας. Και όμως δεν την εγκρίνουν.

Σταματώ εδώ προ του κινδύνου να εισπληρώσω πλήρως (κατά την εκκλησιαστική ορολογία) σε ξένα γνωστικά πεδία: άλλοι συνάδελφοι, εγκρατέστεροι από εμένα στο συνταγματικό δίκαιο, θα σχολιάσουν ασφαλώς τις εν λόγω αποφάσεις με τα ανταγωνιστικά σκεπτικά, όπως ακριβώς τους αξίζει. Ολοκληρώνω, λοιπόν, την παρούσα συμβολή μου με κάποιες γενικότερες σκέψεις (οφείλει να αναγνωρίσει ο υπομονετικός αναγνώστης ότι η ενασχόληση με το θέμα αυτό, αν και επιβεβλημένη, είναι άχαρη).

<sup>26</sup> Ήδη με την υπ' αριθ. 1/31.1.2003 γνωμοδότηση του Εισαγγελέα του Αρείου Πάγου (υπογραφή: Ευάγγελος Κρουσταλάκης) προς τον Γενικό Γραμματέα –σημειωτέον– του Υπουργείου Δημοσίας Τάξεως είχε επί λέξει κριθεί ότι «[ο] χώρος της Φοιτητικής Εστίας του Εθνικού Μετσόβ[ι]ου Πολυτεχνείου, που περιλαμβάνεται στην περιφρακτή έκταση της Πολυτεχνειούπολης, δεν καλύπτεται από το πανεπιστημιακό άσυλο [...] Επομένως είναι επιτρεπτή η παρουσία στον εν λόγω χώρο αστυνομικών και αστυνομικών περιπόλων, για πρόληψη ή καταστολή αξιόποινων πράξεων γενικώς, και ιδίως διακίνησης και χρήσης ναρκωτικών, χωρίς άδεια του [...] αρμοδίου οργάνου του [πανεπιστημίου.] Η παρουσία αυτή αφορά όλους τους χώρους της Φοιτητικής Εστίας και την περιβάλλουσα αυτή έκταση [...] Συνδρομή ειδικών προϋποθέσεων δεν απαιτείται».

## V.

Είναι πράγματι αδύνατη η (αν)οικοδόμηση πανεπιστημίων (όπου αυτό χρειάζεται) με την ψευδοφιλελεύθερη παιδεία: δεν μπορούμε μεν να έχουμε καλύτερα πανεπιστήμια από ό,τι επιτρέπει το Σύνταγμα, δεν έχουμε όμως ούτε τα καλά που επιτάσσει το Σύνταγμα. Δεν πρόκειται ειδικότερα, στο θέμα μας, για την ακόμη κρυπτόμενη αστυνομία πανεπιστημίου, αλλά, κατ' αρχάς, για τη γενικώς ελλείπουσα πανεπιστημιακή αστυνομική εξουσία, η οποία σε ένα δυο πανεπιστήμια της χώρας, από ό,τι φαίνεται, πρέπει οπωσδήποτε να ασκηθεί και διά πανεπιστημιακής αστυνομίας· ενδεχομένως, με απόφαση όμως των αρχών του (όπου εξουσία εκεί και ευθύνη), και διά αστυνομίας πανεπιστημίου, κατά σύμφωνο προς το Σύνταγμα νόμο (δεν είναι ο επίδικος). Υφίστανται, ωστόσο, χώροι σήμερα στα πανεπιστήμια της χώρας (το ελληνικό πανεπιστήμιο δεν υπάρχει), συνυφασμένοι με την ακαδημαϊκή διδασκαλία και έρευνα, οι οποίοι δεν είναι ούτε εν τοις πράγμασιν «δημόσιοι χώροι»: η είσοδος σε αυτούς, αν και ελεύθερη προς το κοινό, κάθε άλλο παρά ανέλεγκτη είναι, οι ίδιοι δε λειτουργούν υποδειγματικά, όχι μόνο διότι ασκείται σε αυτούς η προσήκουσα πανεπιστημιακή εξουσία, αλλά και διότι κρατούσα εκεί είναι, κατά βάση, η ώριμη νοοτροπία των καθ' ημάς μεταπτυχιακών σπουδών (όχι, δυστυχώς, και των προπτυχιακών). Το πρότυπο, λοιπόν, υφίσταται: υφίσταται κανονιστικά (πρόκειται για την *πραγματική δύναμη του κανονιστικού*).

Κάθε παραμύθι, λέει κάπου ο Schmitt, κρύβει ένα πολιτικό νόημα. Στη μνήμη μου δεν βρίσκω το παραμύθι με τον εναλλακτικό τίτλο «Έχω ένα κουτί που 'χει μέσα κατιτί». Είναι καιρός να το διηγηθεί κάποιος. Σύμφωνα με προεκλογική εξαγγελία του νυν κυβερνώντος κόμματος, «*ενωμένοι*», «*[κ]αταργούμε πλήρως το πανεπιστημιακό άσυλο για να πάψουν τα ιδρύματα να είναι άσυλα παρανομίας*». Το άσυλο, όπως το ίδιο κόμμα το εννοούσε (όχι, δηλαδή, ως κατά το Σύνταγμα πανεπιστημιακή αστυνομική εξουσία), καταργήθηκε άμεσα και αμέσως (μετά την ανάληψη της κυβερνητικής εξουσίας). Δεν υπήρξε προεκλογική εξαγγελία, εξ όσων γνωρίζω, για την ίδρυση *αστυνομίας πανεπιστημίου* (η πανεπιστημιακή αστυνομία είναι εκτός της εν στενή εννοία πολιτικής). Πρέπει, λοιπόν, το κυβερνών κόμμα να εξηγήσει στο εκλογικό σώμα, οπωσδήποτε στα μέλη του που λαμβάνουν σοβαρά υπ' όψιν τους τις προεκλογικές εξαγγελίες, την υπερακόντιση του εν λόγω προγράμματος (σε ένα ζήτημα μάλιστα τέτοιας αρχής) και να εξηγηθεί το ίδιο για την υπονόμηση της πανεπιστημιακής ειρήνης και εξ αιτίας πλέον της κυβερνητικής αποτυχίας να επιλεγεί το κατάλληλο μέσον για τον επιδιωκόμενο ασφαλώς αγαθό σκοπό (οι καλές προθέσεις του νομοθέτη αποτελούν ερμηνευτική προϋπόθεση). Όποιος απλώς συμβουλεύει, δεν ευθύνεται. Οι εικονικές μάλιστα ρυθμίσεις γελοιοποιούν μεν και υπονομεύουν την έννομη τάξη, ίσως όμως έχει μεγάλη *συμβολική* σημασία, για το ηθικό υπόβαθρο της (αμυνόμενης) φιλελεύθερης δημοκρατίας, η μη τήρηση του ένδικου (παιδο)νόμου διά της γελοιοποίησής του: και είναι μεν αδύνατη η αποτελεσματική γελοιοποίησή του χωρίς τη διάπραξη κάποιου αδικήματος (πολιτική ανυπακοή), όχι όμως και οποιουδήποτε εγκλήματος. (Δεν εκδηλώνεις ανυπακοή π.χ. σε ένα αυθαίρετο μέτρο κατά της πανδημίας, αυξάνοντας την πιθανότητα διαδόσεως του ιού.) Στην ποινική δικαιοσύνη πάντως ίσως πρέπει να έχουμε πλέον μεγαλύτερη εμπιστοσύνη από ό,τι στη διοικητική. (Και αυτό είναι πολύ λυπηρό.)

Το οργανωτικό μέρος των πανεπιστημιακών ζητημάτων εξακολουθεί να είναι (και πρέπει να



παραμείνει) δευτερεύον: το πρωτεύον είναι εκείνο του σεβασμού των θεμελιωδών ακαδημαϊκών αρχών. Εδώ απαιτείται επίδειξη γενναιότητας και μεταβολή νοοτροπίας. Τα πανεπιστήμια, ως βασικός θεσμός μιας δημοκρατικής κοινωνίας, είναι ασφαλώς εντός της εν ευρεία εννοία πολιτικής, ακριβώς επειδή είναι εκτός της εν στενή εννοία πολιτικής. Ό,τι ισχύει για τις θεολογικές απόψεις εντός του πανεπιστημίου ισχύει και για την πολιτικολογία. Είναι γελοία η πανεπιστημιακή ζωή που αναλώνεται στην ατέρμονη θεολογία και πολιτικολογία: απαιτείται πάντως και μια κάποια επίγνωση της γελοιότητας. Εν πάση περιπτώσει, όλα αυτά είναι εντός νόμου: εκτός νόμου είναι τόσο η άσκηση ή η απειλή βίας όσο και η άσκηση ή η απειλή αντιβίας (δεν αναφέρομαι στην άμυνα), ακόμη και προς έργο θεάρεστο, ως αντιποίηση, δηλαδή, της άφαντης πανεπιστημιακής αστυνομικής εξουσίας (κατά τες συνταγές αρχαίας πρώτης φοιτητικής δύναμης). Και στο δημοκρατικό πανεπιστήμιο παίρνει κανείς τον νόμο στα χέρια του μόνο με δική του ευθύνη: την ευθύνη χωρίς εξουσία.

Κάποιες δημοσκοπήσεις φαίνεται ότι αποτυγχάνουν, κατά τη γνώμη μου, να συλλάβουν το πρωτοφασιστικό φαινόμενο τού (συνυφασμένου με το μίσος για τη φιλελεύθερη δημοκρατία<sup>27</sup>) μίσους για τους πανεπιστημιακούς δασκάλους. (Σημειωτέον ότι η δυσφήμιση του πανεπιστημίου από μέλος του διδακτικού και ερευνητικού προσωπικού του αποτελεί σοβαρό ακαδημαϊκό αδίκημα.) Η υπεράσπιση της ιδέας του πανεπιστημίου, της ανεξαρτησίας του από την εν στενή εννοία πολιτική και, δυστυχώς στη χώρα μας, της πανεπιστημιακής ειρήνης ως πρωταρχικού (όπως προαναφέραμε) αγαθού που εγγυάται την ακαδημαϊκή, συνήθως αντιδημοφιλή, ελευθερία, είναι αδιανόητη χωρίς, συγχρόνως, την υπεράσπιση της φιλελεύθερης δημοκρατίας. Η αστυνομία πανεπιστημίου, κατ' αντιδιαστολήν προς την πανεπιστημιακή αστυνομία ως μέσον πανεπιστημιακής αστυνομικής εξουσίας, η οποία αποτελεί ιστορική κατάκτηση αιώνων, αποτελεί μεν εχθρό του πανεπιστημίου, από τον οποίο εύκολα προστατεύεται το ίδιο, περισσότερο επικίνδυνος όμως είναι οι δήθεν φίλοι του. Η γραφειοκρατική νοοτροπία, η διεύθυνση των υποθέσεων του πανεπιστημίου ουσιωδώς από το κράτος (συνήθως διά εγκυκλίων του εποπτεύοντος τα πανεπιστήμια Υπουργείου), η ίδια η ύπαρξη –θα έλεγα– Συνόδου των Πρυτάνεων, μια άχρωμη, δηλαδή, αντίληψη της πλήρους αυτοδιοίκησής του από τις ίδιες τις αρχές του, η πραγματική και κανονιστική ισχύς αντικινήτρων, η επιστημονική μονοκαλλιέργεια (προϊόν παραθεσμικό) κ.τ.τ., υπονομεύουν πολύ περισσότερο την αυτοτέλειά του και συντηρούν τη στασιμότητά του.

Η άσκηση, τέλος, βίας στους πανεπιστημιακούς χώρους, ακόμη και από τη δημόσια δύναμη αυτεπαγγέλτως, κατά φοιτητών και καθηγητών, ιδίως δε κατά προσώπων που έχουν την ευθύνη της πλήρους αυτοδιοίκησης του πανεπιστημίου, έχει, και αυτή, μεγάλη συμβολική (για μια φιλελεύθερη δημοκρατία) απαξία. Γι' αυτό ακριβώς, και όχι για άλλους λόγους, (πρέπει να) συγκινείται ιδιαίτερα η δημοκρατική κοινή γνώμη. Αυτό δεν σημαίνει ότι οι τόσο πολλοί άλλοι μη πανεπιστημιακοί χώροι αξίζουν λιγότερο το ενδιαφέρον της: εκεί όμως πρόκειται για τη γενική αστυνομική προστασία. Αν το ζήτημα αφορούσε την αποτελεσματική κατανομή πόρων και μέσων της γενικής αστυνόμευσης, γιατί θα έπρεπε να έχει προτεραιότητα η ασφάλεια και τάξη στους πανεπιστημιακούς χώρους; Η τιμή ή η σωματική ακεραιότητα φοιτητών και καθηγητών, που αποτελούν μάλιστα ένα τόσο πολύ μικρό τμήμα του γενικού πληθυσμού, πώς θα δικαιολογούσαν μια, τηρουμένων

<sup>27</sup> Βλ. τη συλλογή μελετών μου, *Το μίσος για τη φιλελεύθερη δημοκρατία*, 2019.

των αναλογιών, πολυτελή δαπάνη: τη δαπάνη π.χ. μιας *αστυνομίας πανεπιστημίου*; Υπέρ της δημοσιονομικής προτεραιότητας, ωστόσο, μιας *πανεπιστημιακής αστυνομίας* (στην ονομαστική αξία του όρου, όχι τη δημοσιογραφική) μια φιλελεύθερη δημοκρατία έχει να επικαλεστεί (από τον θησαυρό της σοφίας της) σοβαρούς λόγους: λόγους αρχής. □

# ΑΝΑΖΗΤΩΝΤΑΣ ΤΗΝ ΙΣΟΡΡΟΠΙΑ ΑΝΑΜΕΣΑ ΣΤΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΔΕΔΟΜΕΝΩΝ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ ΧΑΡΑΚΤΗΡΑ ΚΑΙ ΤΗΝ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ ΤΩΝ ΠΟΙΝΙΚΩΝ ΕΡΕΥΝΩΝ, ΥΠΟ ΤΟ ΠΡΙΣΜΑ ΤΗΣ ΟΔΗΓΙΑΣ (ΕΕ) 2016/680 ΣΚΕΨΕΙΣ ΜΕ ΑΦΟΡΜΗ ΤΗΝ ΠΡΟΔΙΚΑΣΤΙΚΗ ΑΠΟΦΑΣΗ C-548/21 ΤΟΥ ΔΕΕ

## Ι. ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ ΤΟΥ ΘΕΣΜΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΔΕΔΟΜΕΝΩΝ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ ΧΑΡΑΚΤΗΡΑ ΣΤΟ ΕΝΩΣΙΑΚΟ ΔΙΚΑΙΟ

Το θεμελιώδες δικαίωμα στην προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα κατοχυρώνεται σε επίπεδο πρωτογενούς ενωσιακού δικαίου στο άρθρο 16 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (εφεξής «ΣΛΕΕ»)<sup>1</sup>, καθώς και στο άρθρο 8 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (εφεξής «ΧΘΔΕΕ»)<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Άρθρο 16 ΣΛΕΕ: «1. Κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα προστασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα που το αφορούν. 2. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζοντας σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, θεσπίζουν τους κανόνες σχετικά με την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα από τα θεσμικά και λοιπά όργανα και τους οργανισμούς της Ένωσης, καθώς και από τα κράτη μέλη κατά την άσκηση δραστηριοτήτων που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης, και σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων αυτών. Η τήρηση των κανόνων αυτών υπόκειται στον έλεγχο ανεξάρτητων αρχών. [...]».

<sup>2</sup> Άρθρο 8 ΧΘΔΕΕ: «Προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα. 1. Κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα στην προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα που το αφορούν. 2. Η επεξεργασία αυτών των δεδομένων πρέπει να γίνεται νομίμως, για καθορισμένους σκοπούς και με βάση τη συγκατάθεση του ενδιαφερομένου ή για άλλους θεμιτούς λόγους που προβλέπονται από το νόμο. Κάθε πρόσωπο δικαιούται να έχει πρόσβαση στα συλλεγμένα δεδομένα που το αφορούν και να επιτυγχάνει τη διόρθωσή τους. 3. Ο σεβασμός των κανόνων αυτών υπόκειται στον έλεγχο ανεξάρτητης αρχής».

**Ε. Ντούρα**  
Απόφοιτος Νομικής,  
Ασκούμενη δικηγόρος

Σε επίπεδο δευτερογενούς δικαίου, τρία βασικά νομοθετήματα συνθέτουν τους πυλώνες που εγγυώνται το δικαίωμα στην προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα<sup>3</sup>: ο Γενικός Κανονισμός Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων<sup>4</sup>, ο Κανονισμός για την προστασία των δεδομένων για τα όργανα και τους οργανισμούς της ΕΕ<sup>5</sup> και η Οδηγία για την προστασία των δεδομένων στο πλαίσιο της επιβολής του νόμου<sup>6</sup>.

Ειδικότερα, η Οδηγία 2016/680<sup>7</sup> αποτελεί το πρώτο νομικό εργαλείο στην ΕΕ που ρυθμίζει συνολικά την αξιοποίηση δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα από τις αρχές δίωξης, καθιερώνοντας ένα ελάχιστο επίπεδο προστασίας της ιδιωτικής ζωής σε ολόκληρη την ΕΕ<sup>8</sup>.

Με την απόφαση μείζονος σύνθεσης C-548/21<sup>9</sup>, το ΔΕΕ ενισχύει την προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα στο πλαίσιο εξιχνίασης ποινικών αδικημάτων, διατυπώνοντας σημαντικές σκέψεις σχετικά με την αναγκαία ισορροπία μεταξύ της προστασίας της ιδιωτικότητας και των απαιτήσεων της δημόσιας ασφάλειας. Η απόφαση εμβαθύνει στη σημασία της διαφύλαξης των θεμελιωδών δικαιωμάτων, ακόμη κι όταν αυτά ενδέχεται να περιορίζονται για λόγους ποινικής δίωξης, και καθορίζει αυστηρές προϋποθέσεις για την πρόσβαση στα προσωπικά δεδομένα από τις διωκτικές αρχές, προκειμένου να διασφαλίζεται η νομιμότητα και η αναλογικότητα της διαδικασίας.

## II. ΙΣΤΟΡΙΚΟ

Στις 23 Φεβρουαρίου 2021, οι τελωνειακές αρχές του Ίνσμπρουκ, Αυστρίας, κατάσχεσαν δέμα με παραλήπτη τον CG, το οποίο περιείχε 85 γραμμάρια κάνναβης. Το δέμα διαβιβάστηκε στη συνέχεια στις αστυνομικές αρχές για περαιτέρω εξέταση.

Στις 6 Μαρτίου 2021, δύο αστυνομικοί πραγματοποίησαν έρευνα στην κατοικία του CG, κατά τη διάρκεια της οποίας του υπέβαλαν ερωτήσεις. Κατόπιν άρνησης του CG να παράσχει πρόσβα-

<sup>3</sup> Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο: Πρώτη έκθεση σχετικά με την εφαρμογή και τη λειτουργία της Οδηγίας για την προστασία των δεδομένων στο πλαίσιο της επιβολής του νόμου (ΕΕ) 2016/680, διαθέσιμο στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 13.01.2025).

<sup>4</sup> Κανονισμός (ΕΕ) 2016/679 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 27ης Απριλίου 2016, για την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και για την ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων αυτών και την κατάργηση της Οδηγίας 95/46/ΕΚ.

<sup>5</sup> Κανονισμός (ΕΕ) 2018/1725 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 23ης Οκτωβρίου 2018, για την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα από τα θεσμικά και λοιπά όργανα και τους οργανισμούς της Ένωσης και την ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων αυτών, και για την κατάργηση του Κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 45/2001 και της Απόφασης αριθ. 1247/2002/ΕΚ.

<sup>6</sup> Οδηγία (ΕΕ) 2016/680 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 27ης Απριλίου 2016, για την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα από αρμόδιες αρχές για τους σκοπούς της πρόληψης, διερεύνησης, ανίχνευσης ή δίωξης ποινικών αδικημάτων ή της εκτέλεσης ποινικών κυρώσεων και για την ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων αυτών και την κατάργηση της Απόφασης-Πλαίσιο 2008/977/ΔΕΥ του Συμβουλίου.

<sup>7</sup> Η Οδηγία ενσωματώθηκε στην ελληνική νομοθεσία με τον ν. 4624/2019 (ΦΕΚ Α' 137/2019).

<sup>8</sup> E. Kosta/B. Franziska (επιμ.), *The EU Law Enforcement Directive (LED): A Commentary*, 2024, διαθέσιμο στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 13.01.2025).

<sup>9</sup> ΔΕΕ, C-548/21, *Bezirkshauptmannschaft Landeck*, 04.10.2024.

ση στα δεδομένα του κινητού του τηλεφώνου, οι αστυνομικοί το κατέσχεσαν, παραδίδοντάς του έκθεση κατάσχεσης.

Το κινητό τηλέφωνο μεταφέρθηκε αρχικά σε εμπειρογνώμονα της αστυνομίας και ακολούθως διαβιβάστηκε στην Ομοσπονδιακή Υπηρεσία Δίωξης Εγκλήματος, όπου επιχειρήθηκε επανειλημμένως να ξεκλειδωθεί χωρίς επιτυχία.

Στο μεταξύ, ο CG άσκησε προσφυγή ενώπιον του Περιφερειακού Διοικητικού Πρωτοδικείου του Τρόλου (εφεξής «το αιτούν δικαστήριο»), αμφισβητώντας τη νομιμότητα της κατάσχεσης του τηλεφώνου του.

Σημειώνεται ότι οι ενέργειες των αστυνομικών αρχών πραγματοποιήθηκαν αποκλειστικά με δική τους πρωτοβουλία, χωρίς την έγκριση εισαγγελικής ή δικαστικής αρχής. Επιπλέον, ο CG ενημερώθηκε για τις απόπειρες αξιοποίησης των δεδομένων του τηλεφώνου του μόνο κατά τη διάρκεια της ακροαματικής διαδικασίας ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου, καθώς οι εν λόγω απόπειρες δεν είχαν καταγραφεί στον φάκελο της δικαστικής αστυνομίας.

Το αιτούν δικαστήριο απέστειλε προδικαστικά ερωτήματα στο ΔΕΕ σχετικά με<sup>10</sup>:

1. Τη σοβαρότητα της επέμβασης που συνεπάγεται η πρόσβαση στα δεδομένα κινητού τηλεφώνου στα θεμελιώδη δικαιώματα της ιδιωτικής ζωής και της προστασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, τα οποία κατοχυρώνονται στα άρθρα 7 και 8 του ΧΘΔΕΕ αντίστοιχα.

2. Τη συμβατότητα εθνικής νομοθεσίας που επιτρέπει πλήρη και ανεξέλεγκτη πρόσβαση σε δεδομένα από αστυνομικές αρχές, χωρίς προηγούμενη έγκριση από δικαστική ή ανεξάρτητη διοικητική αρχή.

3. Τη συμμόρφωση με το δικαίωμα αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας, υπό το πρίσμα του άρθρου 47 του ΧΘΔΕΕ, δεδομένου ότι ο CG ενημερώθηκε εκ των υστέρων για τις απόπειρες πρόσβασης στα δεδομένα του κινητού του τηλεφώνου.

### III. ΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

Η απόφαση αντλεί το νομικό της υπόβαθρο από την Οδηγία (ΕΕ) 2016/680 (εφεξής «η Οδηγία») και από τις διατάξεις του αυστριακού δικαίου που ρυθμίζουν την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα στο πλαίσιο ποινικών ερευνών. Οι νομοθετικές αυτές βάσεις καθόρισαν το πλαίσιο για την αξιολόγηση της συμβατότητας των εθνικών ρυθμίσεων με το ενωσιακό δίκαιο.

#### 1. Η ΟΔΗΓΙΑ (ΕΕ) 2016/680

Η Οδηγία θεσπίζει κανόνες για την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα από αρμόδιες αρχές για σκοπούς ποινικής έρευνας. Βασικά άρθρα που αξιοποιήθηκαν στην απόφαση περιλαμβάνουν:

<sup>10</sup> Η διατύπωση των ερωτημάτων προσαρμόστηκε από το ΔΕΕ, το οποίο εφάρμοσε και την ορθή νομική βάση, καθώς το αιτούν δικαστήριο επικαλέστηκε εσφαλμένως διαφορετική Οδηγία· ό.π., υποσ. 9, C-548/21, σκ. 60, καθώς και την εκεί παρατιθέμενη νομολογία.

**A. ΟΡΙΣΜΟΙ (άρθ. 3)**

«2) *Επεξεργασία*: κάθε πράξη ή σειρά πράξεων που πραγματοποιείται, με ή χωρίς τη χρήση αυτοματοποιημένων μέσων, σε δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα ή σε σύνολα δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, όπως η συλλογή, η καταχώριση, η οργάνωση, η διάρθρωση, η αποθήκευση, η προσαρμογή ή η μεταβολή, η ανάκτηση, η αναζήτηση πληροφοριών, η χρήση, η κοινολόγηση με διαβίβαση, η διάδοση ή κάθε άλλη μορφή διάθεσης, η συσχέτιση ή ο συνδυασμός, ο περιορισμός, η διαγραφή ή η καταστροφή».

**B. ΑΡΧΕΣ ΠΟΥ ΔΙΕΠΟΥΝ ΤΗΝ ΕΠΕΞΕΡΓΑΣΙΑ ΔΕΔΟΜΕΝΩΝ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ ΧΑΡΑΚΤΗΡΑ (άρθ. 4)**

Το άρθρο 4 παρ. 1 καθιερώνει, μεταξύ άλλων, την αρχή της ελαχιστοποίησης των δεδομένων και την αρχή της αναλογικότητας κατά την επεξεργασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, ορίζοντας ότι «τα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα: [...] β) συλλέγονται για καθορισμένους, ρητούς και νόμιμους σκοπούς και δεν υποβάλλονται σε επεξεργασία κατά τρόπο ασύμβατο προς τους σκοπούς αυτούς· γ) είναι κατάλληλα, συναφή και όχι υπερβολικά σε σχέση με τους σκοπούς για τους οποίους υποβάλλονται σε επεξεργασία».

**Γ. ΕΝΗΜΕΡΩΣΗ ΠΟΥ ΔΙΑΤΙΘΕΤΑΙ Ή ΔΙΔΕΤΑΙ ΣΤΟ ΥΠΟΚΕΙΜΕΝΟ ΤΩΝ ΔΕΔΟΜΕΝΩΝ (άρθ. 13)**

Το άρθρο 13 προβλέπει ότι ο υπεύθυνος επεξεργασίας οφείλει να παρέχει στο υποκείμενο των δεδομένων πληροφορίες σχετικά με την επεξεργασία στην οποία υποβάλλονται τα δεδομένα του, προκειμένου να καταστεί δυνατή η άσκηση των δικαιωμάτων του.

**Δ. ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΗΣ ΔΙΚΑΣΤΙΚΗΣ ΠΡΟΣΦΥΓΗΣ ΚΑΤΑ ΥΠΕΥΘΥΝΟΥ ΕΠΕΞΕΡΓΑΣΙΑΣ Ή ΕΚΤΕΛΟΥΝΤΟΣ ΤΗΝ ΕΠΕΞΕΡΓΑΣΙΑ (άρθ. 54)**

«[...] τα υποκείμενα των δεδομένων έχουν δικαίωμα αποτελεσματικής δικαστικής προσφυγής εάν θεωρούν ότι τα δικαιώματά τους που απορρέουν από διατάξεις που θεσπίζονται δυνάμει της παρούσας οδηγίας παραβιάστηκαν ως αποτέλεσμα της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα που τα αφορούν κατά παράβαση των εν λόγω διατάξεων».

**2. ΤΟ ΑΥΣΤΡΙΑΚΟ ΔΙΚΑΙΟ**

Η απόφαση εξετάζει την εφαρμογή της αυστριακής νομοθεσίας, συγκεκριμένα του νόμου περί ναρκωτικών (“Suchtmittelgesetz”), του ποινικού κώδικα (“Strafgesetzbuch”) και του κώδικα ποινικής δικονομίας (“Strafprozessordnung”).

Τα ανωτέρω νομοθετικά κείμενα προβλέπουν ότι η παράνομη κατοχή και μεταφορά ναρκωτικών ουσιών τιμωρούνται με ποινή φυλάκισης έως ένα έτος ή με χρηματική ποινή. Με βάση αυτό το πλαίσιο ποινής, το εν λόγω αδίκημα χαρακτηρίζεται ως πλημμέλημα. Επιπλέον, η δικαστική αστυνομία και τα όργανα δημόσιας ασφάλειας έχουν την αρμοδιότητα να διερευνούν και να διώκουν ποινικά αδικήματα, συμβάλλοντας στην απονομή της ποινικής δικαιοσύνης.

## IV. ΣΥΛΛΟΓΙΣΤΙΚΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ

### 1. Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΗΣ ΕΠΕΞΕΡΓΑΣΙΑΣ

Το Δικαστήριο καταρχάς διευκρινίζει τους λόγους για τους οποίους η Οδηγία 2016/680 εφαρμόζεται στη συγκεκριμένη διαφορά, δεδομένου ότι το καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής της καλύπτει την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα για σκοπούς πρόληψης, διερεύνησης, ανίχνευσης και δίωξης ποινικών αδικημάτων.

Ειδικότερα, το Δικαστήριο αναδεικνύει το ευρύ περιεχόμενο που έχει αποδώσει ο νομοθέτης της Ένωσης στην έννοια της «επεξεργασίας», όπως αυτή περιγράφεται στο άρθρο 3 της Οδηγίας<sup>11</sup>. Οι όροι «κάθε πράξη», «σειρά πράξεων» και «κάθε άλλη μορφή διάθεσης» αποτυπώνουν την πρόθεση για ολιστική προσέγγιση της επεξεργασίας δεδομένων, καλύπτοντας ευρύ φάσμα ενεργειών.

Στο πλαίσιο αυτό, το Δικαστήριο καταλήγει ότι «η απόπειρα αστυνομικών αρχών να αποκτήσουν πρόσβαση σε δεδομένα που περιέχονται σε κινητό τηλέφωνο στο πλαίσιο ποινικής έρευνας εμπίπτει [...] στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2016/680»<sup>12</sup>. Αξιοσημείωτο είναι ότι η ένταξη της συγκεκριμένης ενέργειας στο πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας δεν εξαρτάται από την επιτυχία της πρόσβασης στα δεδομένα, ακόμη και αν η απόπειρα αποτύχει για τεχνικούς λόγους<sup>13</sup>.

Η ανωτέρω ερμηνεία ευθυγραμμίζεται με την αρχή του περιορισμού των σκοπών της επεξεργασίας, όπως κατοχυρώνεται στο άρθρο 4 παρ. 1 στ. β' της Οδηγίας<sup>14</sup>. Κατά το Δικαστήριο, ο σκοπός της συλλογής πρέπει να καθορίζεται ήδη από το στάδιο της απόπειρας πρόσβασης στα δεδομένα, καθώς τυχόν επιτυχής απόπειρα δύναται να οδηγήσει άμεσα στην ανάκτηση ευαίσθητων πληροφοριών<sup>15</sup>.

Παράλληλα, το Δικαστήριο τονίζει ότι ερμηνεία που εξαρτά την εφαρμογή της Οδηγίας από την επιτυχία της πρόσβασης θα ήταν ασυμβίβαστη με την αρχή της ασφάλειας δικαίου, καθώς μια τέτοια προσέγγιση θα δημιουργούσε αβεβαιότητα για τις αρμόδιες αρχές και τους πολίτες, υπονομεύοντας την αποτελεσματική προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων<sup>16</sup>.

### 2. ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΤΗΣ ΕΛΑΧΙΣΤΟΠΟΙΗΣΗΣ ΤΩΝ ΔΕΔΟΜΕΝΩΝ ΣΤΙΣ ΠΟΙΝΙΚΕΣ ΕΡΕΥΝΕΣ

Το Δικαστήριο, εξετάζοντας στη συνέχεια την ουσία των προδικαστικών ερωτημάτων, εστίασε στην ερμηνεία και εφαρμογή της αρχής της ελαχιστοποίησης των δεδομένων, όπως αυτή κατοχυρώνεται στο άρθρο 4 παρ. 1 στ. γ' της Οδηγίας<sup>17</sup>. Η αρχή αυτή αποτελεί έκφραση της αρχής της αναλογικότητας και εφαρμόζεται αυστηρά στο πλαίσιο ποινικών διαδικασιών<sup>18</sup>.

Το Δικαστήριο επισημαίνει ότι η επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα στο πλαίσιο

<sup>11</sup> Βλ. ανωτέρω, III.1.A.

<sup>12</sup> Ό.π., υποσ. 9, C-548/21, σκ. 77.

<sup>13</sup> Ό.π., υποσ. 9, C-548/21, σκ. 72.

<sup>14</sup> Βλ. ανωτέρω, III.1.B.

<sup>15</sup> Ό.π., υποσ. 9, C-548/21, σκ. 73.

<sup>16</sup> Ό.π., υποσ. 9, C-548/21, σκ. 76.

<sup>17</sup> Βλ. προηγουμένως, υποσ. 14.

<sup>18</sup> Ό.π., υποσ. 9, C-548/21, σκ. 79.

ποινικών ερευνών πρέπει να διασφαλίζει ότι τα συλλεγόμενα δεδομένα περιορίζονται στο απολύτως αναγκαίο για την επίτευξη των σκοπών της έρευνας.

Επιπλέον, κάθε περιορισμός που τίθεται στο δικαίωμα προστασίας των προσωπικών δεδομένων πρέπει να πληροί τρεις βασικές προϋποθέσεις<sup>19</sup>:

α. Νομοθετική πρόβλεψη: Ο περιορισμός πρέπει να προβλέπεται από τον νόμο και να είναι σαφής, ακριβής και προβλέψιμος.

β. Σεβασμός του πυρήνα του δικαιώματος: Οι περιορισμοί δεν πρέπει να θίγουν τον πυρήνα του δικαιώματος στην προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, όπως αυτό κατοχυρώνεται στο άρθρο 8 του ΧΘΔΕΕ.

γ. Αρχή της αναλογικότητας: Σύμφωνα με το άρθρο 52 παρ. 1 του ΧΘΔΕΕ, οι «περιορισμοί επιτρέπεται να επιβάλλονται μόνον εφόσον είναι αναγκαίοι και ανταποκρίνονται πραγματικά σε στόχους γενικού ενδιαφέροντος που αναγνωρίζει η Ένωση ή στην ανάγκη προστασίας των δικαιωμάτων και ελευθεριών των τρίτων». Η εν λόγω αρχή απαιτεί στάθμιση των αντικρουόμενων συμφερόντων, εξασφαλίζοντας ότι οι περιορισμοί δεν υπερβαίνουν το απολύτως αναγκαίο μέτρο.

### **3. ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΑΝΑΛΟΓΙΚΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΠΡΟΗΓΟΥΜΕΝΗ ΑΔΕΙΑ ΔΙΚΑΣΤΙΚΗΣ Η ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΑΡΧΗΣ**

Το ΔΕΕ προχωρεί στην ανάλυση των επιμέρους στοιχείων της αρχής της αναλογικότητας, υπογραμμίζοντας τη σημασία της προηγούμενης άδειας από δικαστική ή ανεξάρτητη διοικητική αρχή για την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα στο πεδίο των ποινικών ερευνών.

#### **A. ΣΚΟΠΟΣ ΓΕΝΙΚΟΥ ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΟΣ**

Το Δικαστήριο αναφέρει ότι η επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα στο πλαίσιο αστυνομικής έρευνας για την καταστολή ποινικού αδικήματος, αποτελεί καταρχήν σκοπό γενικού συμφέροντος τον οποίο αναγνωρίζει η Ένωση, κατά το άρθρο 52 παρ. 1 του Χάρτη. Συνεπώς, η προστασία της δημόσιας τάξης, η πρόληψη και η εξιχνίαση εγκλημάτων δύναται να δικαιολογήσουν περιορισμούς στην προστασία της ιδιωτικής ζωής και των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα<sup>20</sup>.

#### **B. ΑΝΑΓΚΑΙΟΤΗΤΑ**

Η απαίτηση περί αναγκαιότητας πληρούται όταν ο επιδιωκόμενος σκοπός δεν μπορεί να επιτευχθεί εξίσου αποτελεσματικά με άλλα μέσα που θίγουν σε μικρότερο βαθμό τα θεμελιώδη δικαιώματα. Ειδικότερα, το Δικαστήριο επισημαίνει ότι η χρήση δεδομένων πρέπει να περιορίζεται στο απολύτως αναγκαίο για τη διερεύνηση του αδικήματος, προστατεύοντας τα δικαιώματα στον σεβασμό της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής και στην προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, τα οποία κατοχυρώνονται στα άρθρα 7 και 8 του Χάρτη. Η αρχή της αναγκαιότητας

<sup>19</sup> Ό.π., υποσ. 9, C-548/21, σκ. 85.

<sup>20</sup> Ό.π., υποσ. 9, C-548/21, σκ. 86.



απαιτεί λεπτομερή εκτίμηση κάθε περίπτωσης, προκειμένου να διασφαλιστεί ότι δεν υφίσταται άλλη, λιγότερο επαχθής, επιλογή<sup>21</sup>.

## Γ. STRICTO SENSU ΑΝΑΛΟΓΙΚΟΤΗΤΑ

Η στάθμιση όλων των κρίσιμων παραμέτρων μιας συγκεκριμένης υπόθεσης είναι ουσιαστική για την εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας<sup>22</sup>. Το Δικαστήριο εν προκειμένω λαμβάνει υπόψη τις εξής παραμέτρους:

### α. ΣΟΒΑΡΟΤΗΤΑ ΤΟΥ ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΥ

Η πρόσβαση σε δεδομένα κινητού τηλεφώνου ενδέχεται να αποκαλύψει ακριβείς πληροφορίες που αποτυπώνουν πτυχές της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής, των κοινωνικών επαφών και της επαγγελματικής δραστηριότητας ενός ατόμου. Μια τέτοια επέμβαση στα δικαιώματα των άρθρων 7 και 8 του ΧΘΔΕΕ θεωρείται *σοβαρή* ή ακόμη και *ιδιαίτερα σοβαρή*<sup>23</sup>. Η σοβαρότητα ενισχύεται από το γεγονός ότι τα δεδομένα κινητού τηλεφώνου συχνά περιέχουν ευαίσθητα δεδομένα που χρήζουν αυξημένης προστασίας κατά το άρθρο 10 της Οδηγίας<sup>24</sup>.

### β. ΣΗΜΑΣΙΑ ΤΟΥ ΕΠΙΔΙΩΚΟΜΕΝΟΥ ΣΚΟΠΟΥ

Παρόλο που η σοβαρότητα του αδικήματος λαμβάνεται υπόψη, το Δικαστήριο απορρίπτει την άποψη ότι μόνο η καταπολέμηση της σοβαρής εγκληματικότητας δικαιολογεί την πρόσβαση σε δεδομένα. Ο περιορισμός των ερευνών αποκλειστικά σε σοβαρά αδικήματα θα αύξανε τον κίνδυνο ατιμωρησίας, υπονομεύοντας την αποτελεσματικότητα των ποινικών ερευνών. Παράλληλα, επισημαίνεται ότι η πρόσβαση σε δεδομένα μπορεί να είναι κρίσιμη για τη διακρίβωση ακόμη και λιγότερο σοβαρών αδικημάτων, ανάλογα με τη φύση των αποδεικτικών στοιχείων<sup>25</sup>. Σε κάθε περίπτωση, το Δικαστήριο επισημαίνει ότι για να πληρούται η εν λόγω προϋπόθεση, εναπόκειται στον εθνικό νομοθέτη «να ορίσει με επαρκή ακρίβεια τα στοιχεία που πρέπει να λαμβάνονται υπόψη, ιδίως τη φύση ή τις κατηγορίες των σχετικών αδικημάτων»<sup>26</sup>.

### γ. ΣΧΕΣΗ ΜΕΤΑΞΥ ΤΟΥ ΚΑΤΟΧΟΥ ΚΙΝΗΤΟΥ ΤΗΛΕΦΩΝΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΥΠΟ ΔΙΕΡΕΥΝΗΣΗ ΑΔΙΚΗΜΑΤΟΣ

Η πρόσβαση στα δεδομένα που περιέχονται σε κινητό τηλέφωνο πρέπει να βασίζεται σε εύλογες

<sup>21</sup> Ό.π., υποσ. 9, C-548/21, σκ. 87-88.

<sup>22</sup> Ό.π., υποσ. 9, C-548/21, σκ. 89.

<sup>23</sup> Ό.π., υποσ. 9, C-548/21, σκ. 91-95.

<sup>24</sup> Σύμφωνα με το άρθρ. 10 της Οδηγίας (ΕΕ) 2016/680 με τίτλο «Επεξεργασία ειδικών κατηγοριών δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα», στα ευαίσθητα δεδομένα συγκαταλέγονται εκείνα «που αποκαλύπτουν τη φυλετική ή εθνοτική καταγωγή, τα πολιτικά φρονήματα, τις θρησκευτικές ή φιλοσοφικές πεποιθήσεις, ή τη συμμετοχή σε συνδικαλιστική οργάνωση», καθώς και τα γενετικά δεδομένα, βιομετρικά δεδομένα «για την αποκλειστική ταυτοποίηση ενός φυσικού προσώπου ή δεδομέν[α] που αφορούν στην υγεία ή τη σεξουαλική ζωή ή τον σεξουαλικό προσανατολισμό» και η επεξεργασία τους επιτρέπεται «μόνο όταν είναι απολύτως αναγκαί[α], με την επιφύλαξη των κατάλληλων διασφαλίσεων για τα δικαιώματα και τις ελευθερίες του υποκειμένου των δεδομένων».

<sup>25</sup> Ό.π., υποσ. 9, C-548/21, σκ. 96-97.

<sup>26</sup> Ό.π., υποσ. 9, C-548/21, σκ. 98.

υποψίες, οι οποίες στηρίζονται σε αντικειμενικά και επαρκή στοιχεία. Κατά το άρθρο 6 της Οδηγίας, τα κράτη μέλη πρέπει να διασφαλίζουν τη διάκριση μεταξύ δεδομένων διαφόρων κατηγοριών υποκειμένων. Ειδικότερα, ο υπεύθυνος επεξεργασίας οφείλει να διαχωρίζει τα δεδομένα που αφορούν υπόπτους, θύματα και τρίτα πρόσωπα, εξασφαλίζοντας ότι η επεξεργασία επικεντρώνεται μόνο σε όσα είναι απαραίτητα για την έρευνα<sup>27</sup>.

#### Δ. ΠΡΟΗΓΟΥΜΕΝΗ ΑΔΕΙΑ ΚΑΙ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ

Το Δικαστήριο καταλήγει ότι για να διασφαλιστεί η τήρηση της αρχής της αναλογικότητας, απαιτείται προηγούμενη άδεια από δικαστήριο ή ανεξάρτητη διοικητική αρχή. Εξαίρεση σε αυτήν την απαίτηση μπορεί να γίνει δεκτή μόνο σε δεόντως αιτιολογημένες περιπτώσεις επείγοντος. Η εν λόγω άδεια εξασφαλίζει τη *δίκαιη ισορροπία* μεταξύ των απαιτήσεων της έρευνας για την καταπολέμηση του εγκλήματος και της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων του ατόμου<sup>28</sup>.

Επιπλέον, στις περιπτώσεις που η επεξεργασία αφορά ευαίσθητα δεδομένα, αυτή επιτρέπεται «μόνο όταν είναι απολύτως αναγκαία<sup>29</sup>», σύμφωνα με τις ενισχυμένες προϋποθέσεις νομιμότητας που θέτει η Οδηγία. Η υποχρέωση αυτή εξυπηρετεί την ασφάλεια δικαίου, ενώ εγγυάται ότι οι επεμβάσεις στα δικαιώματα των πολιτών είναι επαρκώς αιτιολογημένες και περιορισμένες στο αναγκαίο μέτρο<sup>30</sup>.

#### 4. ΕΝΗΜΕΡΩΣΗ ΤΟΥ ΥΠΟΚΕΙΜΕΝΟΥ ΤΩΝ ΔΕΔΟΜΕΝΩΝ

Το Δικαστήριο, εξετάζοντας το τρίτο προδικαστικό ερώτημα, διερευνά αν μια εθνική ρύθμιση που επιτρέπει στις αρμόδιες αρχές να αποκτούν πρόσβαση στα δεδομένα κινητού τηλεφώνου χωρίς προηγούμενη ενημέρωση του υποκειμένου συνάδει με τα άρθρα 13 και 54 της Οδηγίας 2016/680, ερμηνευμένα υπό το πρίσμα των άρθρων 47<sup>31</sup> και 52 παρ. 1 του ΧΘΔΕΕ.

Το ΔΕΕ αναγνωρίζει ότι η θέσπιση περιορισμών στο δικαίωμα ενημέρωσης μπορεί να είναι θεμιτή, εφόσον οι περιορισμοί αυτοί είναι αναγκαίοι και αναλογικοί σε μια δημοκρατική κοινωνία. Οι περιορισμοί πρέπει να διασφαλίζουν την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων και των εννόμων συμφερόντων του υποκειμένου των δεδομένων, ενώ παράλληλα να αποσκοπούν στην αποφυγή παρακώλυσης ερευνών, στην πρόληψη, ανίχνευση, διερεύνηση ή δίωξη ποινικών αδικημάτων και στην εκτέλεση ποινικών κυρώσεων<sup>32</sup>.

Επιπλέον, το άρθρο 54 της Οδηγίας, το οποίο συνδέεται άμεσα με το άρθρο 47 του ΧΘΔΕΕ, αναφέρει ότι τα υποκείμενα των δεδομένων πρέπει να διαθέτουν αποτελεσματική δικαστική προσταφυγή σε περίπτωση παραβίασης των δικαιωμάτων τους<sup>33</sup>.

<sup>27</sup> Ό.π., υποσ. 9, C-548/21, σκ. 100-101.

<sup>28</sup> Ό.π., υποσ. 9, C-548/21, σκ. 102-106.

<sup>29</sup> Βλ. προηγούμενως, υποσ. 24.

<sup>30</sup> Ό.π., υποσ. 9, C-548/21, σκ. 107-108.

<sup>31</sup> Το άρθ. 47 του ΧΘΔΕΕ κατοχυρώνει την αρχή της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας των δικαιωμάτων που οι πολίτες αντλούν από το δίκαιο της ΕΕ.

<sup>32</sup> Ό.π., υποσ. 9, C-548/21, σκ. 116, 119.

<sup>33</sup> Ό.π., υποσ. 9, C-548/21, σκ. 117.

Το Δικαστήριο καταλήγει ότι οι αρμόδιες αρχές οφείλουν να παρέχουν στο υποκείμενο των δεδομένων όλες τις πληροφορίες που αναφέρονται στο άρθρο 13 της Οδηγίας, μόλις πάψει να υφίσταται η πιθανότητα η ενημέρωση αυτή να υπονομεύσει τις έρευνες των αρχών<sup>34</sup>. Με αυτό τον τρόπο, σκοπός της ενημέρωσης καθίσταται η διασφάλιση της δυνατότητας άσκησης αποτελεσματικής προσφυγής, καθώς «εθνική ρύθμιση η οποία αποκλείει, γενικώς, κάθε δικαίωμα λήψης τέτοιων πληροφοριών δεν συνάδει με το δίκαιο της Ένωσης»<sup>35</sup>.

## V. ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΩΝ ΠΟΡΙΣΜΑΤΩΝ ΤΗΣ ΑΠΟΦΑΣΗΣ

Συνοψίζοντας την ανάλυσή του, το Δικαστήριο δίνει τις ακόλουθες απαντήσεις στα προδικαστικά ερωτήματα<sup>36</sup>:

1. Η πρόσβαση στα δεδομένα που περιέχονται σε κινητό τηλέφωνο επιτρέπεται από αστυνομικές αρχές, υπό την προϋπόθεση ότι:

- Η εθνική ρύθμιση ορίζει με επαρκή ακρίβεια τη φύση ή τις κατηγορίες των σχετικών αδικημάτων.
- Διασφαλίζεται η τήρηση της αρχής της αναλογικότητας.
- Η πρόσβαση εξαρτάται από προηγούμενο έλεγχο δικαστή ή ανεξάρτητης διοικητικής αρχής, εκτός εάν πρόκειται για δεόντως αιτιολογημένη περίπτωση επείγοντος.

2. Οι αρμόδιες αρχές δεν μπορούν να αποκτήσουν πρόσβαση στα δεδομένα χωρίς να ενημερώσουν το υποκείμενο, εκτός εάν η ενημέρωση αυτή θα έθετε σε κίνδυνο τις έρευνες.

Βάσει των παραπάνω σκέψεων, στην περίπτωση του CG, το Δικαστήριο επεσήμανε ότι, παρότι το αδίκημα που είχε διαπράξει ήταν πλημμέλημα, η αρχή της αναλογικότητας απαιτεί προσεκτική στάθμιση όλων των παραμέτρων. Ακόμη και σε λιγότερο σοβαρές περιπτώσεις, οι αρχές υποχρεούνται να διασφαλίζουν τη διαφάνεια και την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων, λαμβάνοντας υπόψη την αναγκαιότητα της προηγούμενης άδειας από δικαστική ή ανεξάρτητη διοικητική αρχή, ως προϋπόθεση για την πρόσβαση σε δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα<sup>37</sup>.

Επιπλέον, η κατάσχεση του κινητού τηλεφώνου του CG και η απόπειρα πρόσβασης στα δεδομένα του από τις αστυνομικές αρχές χωρίς προηγούμενη ενημέρωσή του κρίθηκαν μη συμβατές με τις απαιτήσεις διαφάνειας της Οδηγίας. Δεδομένου ότι ο CG γνώριζε ήδη για την κατάσχεση της συσκευής του, η ενημέρωσή του σχετικά με την πρόθεση πρόσβασης δεν θα υπονόμει τις έρευνες<sup>38</sup>.

## VI. ΑΝΑΣΤΟΧΑΣΜΟΣ ΚΑΙ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η προδικαστική απόφαση C-548/21 του ΔΕΕ αποτελεί ορόσημο για την προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα στο πεδίο των ποινικών ερευνών, καθιερώνοντας σαφή ερμηνευτικά όρια και κατευθυντήριες αρχές για την πρόσβαση των αστυνομικών αρχών σε προσωπικά δεδομένα.

<sup>34</sup> Ό.π., υποσ. 9, C-548/21, σκ. 120.

<sup>35</sup> Ό.π., υποσ. 9, C-548/21, σκ. 121, καθώς και την εκεί παρατιθέμενη νομολογία.

<sup>36</sup> Ό.π., υποσ. 9, C-548/21, σκ. 124.

<sup>37</sup> Ό.π., υποσ. 9, C-548/21, σκ. 109-110.

<sup>38</sup> Ό.π., υποσ. 9, C-548/21, σκ. 122.

Με την ευρεία ερμηνεία της έννοιας της «επεξεργασίας», ήδη από το στάδιο της απόπειρας πρόσβασης σε δεδομένα, και τη συνεπή εφαρμογή της αρχής της ελαχιστοποίησης των δεδομένων, το ΔΕΕ επιτυγχάνει μια εύστοχη στάθμιση μεταξύ του δικαιώματος προστασίας της ιδιωτικής ζωής αφενός και της δημόσιας ασφάλειας αφετέρου. Παράλληλα, η εκ των προτέρων ενημέρωση του υποκειμένου των δεδομένων αποκτά αυτοτελή σημασία, καθώς συνιστά θεμελιώδη προϋπόθεση για την άσκηση αποτελεσματικής προσφυγής.

Η αρχή της αναλογικότητας αναδεικνύεται, για ακόμη μία φορά, ακρογωνιαίος λίθος της νομολογίας του Δικαστηρίου, λειτουργώντας ως μηχανισμός εξισορρόπησης μεταξύ αντικρουόμενων στόχων. Υπό το φως της ανωτέρω αρχής, το ΔΕΕ επισημαίνει ότι το δικαίωμα στην προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα δεν μπορεί να περιοριστεί χωρίς επαρκείς εγγυήσεις, όπως η εποπτεία από μία ανεξάρτητη –υπό ευρεία έννοια– αρχή, ακόμη και στο πλαίσιο επιβολής του νόμου.

Περαιτέρω, η απόφαση αποκτά ιδιαίτερη βαρύτητα ενόψει της ραγδαίας τεχνολογικής εξέλιξης, καθώς οι ψηφιακές συσκευές διατηρούν ολοένα και μεγαλύτερο όγκο προσωπικών πληροφοριών. Αναγνωρίζοντας την αυξημένη ευαισθησία των δεδομένων και θέτοντας όρια στην ανεξέλεγκτη πρόσβαση των διωκτικών αρχών σε αυτά, το ΔΕΕ αναδεικνύει την ανάγκη ενίσχυσης της θεσμικής προστασίας των ατομικών δικαιωμάτων στη σύγχρονη ψηφιακή εποχή.

Συνολικά, το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με την παρούσα απόφαση, επιβεβαιώνει τον ρόλο του ως θεματοφύλακας των θεμελιωδών δικαιωμάτων, εδραιώνοντας τη σημασία της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον τομέα της προστασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα. Μέσω της νομολογίας του, συμβάλλει καθοριστικά στη διαμόρφωση ενός «χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης»<sup>39</sup>, θέτοντας τις βάσεις για έναν μακροπρόθεσμο θεσμικό αντίκτυπο τόσο σε ενωσιακό όσο και σε εθνικό επίπεδο. Με αυτό τον τρόπο, το Δικαστήριο δεν υπηρετεί μόνο την ασφάλεια δικαίου, αλλά παράλληλα καθοδηγεί τα κράτη μέλη προς μια πιο συνεπή και ενιαία εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου, ενδυναμώνοντας έτσι την έννοια της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. □

<sup>39</sup> Οδηγία (ΕΕ) 2016/680, αιτιολογική σκέψη 2: «[...] Η παρούσα οδηγία σκοπεύει να συμβάλει στην επίτευξη ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης».

# ΠΟΙΟΙ (ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ) ΕΙΝΑΙ ΟΙ ΦΥΛΑΚΕΣ ΕΝΟΣ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ\*;

**Φίλιππος Κ. Βασιλόγιαννης**

Καθηγητής Φιλοσοφίας του Δικαίου  
στη Νομική Σχολή του ΕΚΠΑ

**Ποιος είναι ο «Φύλακας του Συντάγματος»; Ο διάλογος Kelsen και Schmitt, (Εισαγωγή-μετάφραση Νικόλα Βαγδούτη), Εκδόσεις Παπαζήση, 2024**

Η παράνοια των αρχόντων δεν πρέπει να αφήνεται αφύλακτη  
*Hamlet, 3.1*

Στις επόμενες σκέψεις, θα προσπαθήσω να πλαισιώσω αυτή την περιώνυμη νομικοπολιτική, θεωρητική και ιδεολογική αντιπαράθεση<sup>1</sup> κατ' αρχάς, συνοπτικά, με τις διαφορές του Hans Kelsen και του Carl Schmitt ιδίως ως προς τις αντιλήψεις τους για τη δημοκρατία και ως προς τη συνταγματική θεωρία τους (ο Schmitt μάλλον δεν έχει, ο Kelsen μάλλον έχει, αλλά ο ίδιος δεν θα τη θεωρούσε αυστηρά επιστημονική)· κυρίως όμως, εν συνεχεία, και κάπως αναλυτικότερα, με τις συγκλίσεις τους, αν όχι τις ομοιότητες τους, οι οποίες συνήθως παραγνωρίζονται, στο ζήτημα της κανονιστικότητας (*normativity*) του Συντάγματος και γενικότερα του δικαίου. Και για τους δύο, παρά τις κρίσιμες διαφορές τους, το ζήτημα της κανονιστικότητας είναι, κατά βάση, θέμα λήψεως αποφάσεως· και όμως, όπως θα υποστηρίξω και εδώ, κανονιστικά η απόφαση είναι ασήμαντη. Ίσως μάλιστα αυτή τους η αντίληψη για την κανονιστικότητα του Συντάγματος τους οδηγεί, εκ παραλλήλου, στην αναζήτηση, ιδανικά, ενός και μόνου ειδικού κρατικού οργάνου για την *τήρηση*<sup>2</sup> του Συντάγματος: κατά τον Kelsen, αυτό *πρέπει* να είναι ένα συνταγματικό δικαστήριο, ενώ, κατά τον

\* Βασίζεται στην ομιλία του γράφοντος στην επιστημονική εκδήλωση που διοργάνωσε το Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου – Ίδρυμα Θεμιστοκλή και Δημήτρη Τσάτσου με θέμα: «Ποιος είναι ο φύλακας του Συντάγματος», την 06.02.2025 στον Δικηγορικό Σύλλογο Αθηνών. Ευχαριστώ και από τη θέση αυτή τον φίλο Καθηγητή Ξενοφώντα Κοντιάδη για την τιμητική πρόσκλησή του να λάβω μέρος στην εκδήλωση.

<sup>1</sup> Βλ. αναλυτικά την εισαγωγή του μεταφραστή Νικόλα Βαγδούτη, σελ. 9 επ. Από τη σχετικά πρόσφατη, κατατοπιστική για την όλη προβληματική γερμανική βιβλιογραφία, βλ. D. Grimm, *Recht oder Politik?: Die Kelsen-Schmitt-Kontroverse zur Verfassungsgerichtsbarkeit und die heutige Lage*, 2020.

<sup>2</sup> Πρβλ. τις εύστοχες εννοιολογικές επισημάνσεις του Αρ. Ι. Μάνεση, *Αι εγγυήσεις τηρήσεως του Συντάγματος*, τόμ. Α', 1956, σελ. 43 επ., σελ. 5.

Schmitt, που το αρνείται, αυτό ήταν ήδη, κατά το Σύνταγμα της Βαϊμάρης, ο Αρχηγός του Κράτους· ο Πρόεδρος εν προκειμένω της Δημοκρατίας της Βαϊμάρης.

Η αντιπαράθεση ίσως είναι, βέβαια, βιβλιογραφικά (όχι όμως και πολιτικά –κάθε άλλο) ξεπερασμένη· στη χώρα μας ήδη από την έκδοση του πλέον εντυπωσιακού, αν όχι του ωραιότερου έργου της ελληνικής συνταγματικής θεωρίας: *Αι εγγυήσεις τηρήσεως του Συντάγματος*<sup>3</sup> (παραφράζοντας έναν έπαινο, χωρίς όμοιό τους ως προς το τι μπορεί μια συνταγματική θεωρία να επιδιώξει και να συνενώσει· του πόσο *ωραία* μπορεί να γίνει). Ο συγγραφέας πάντως του εν λόγω περισπούδαστου δίτομου έργου<sup>4</sup> βρίσκεται, και στο ζήτημα του λεγόμενου *φύλακα του Συντάγματος*, πλησιέστερα προς τον Kelsen παρά προς τον Schmitt<sup>5</sup>.

Κατ' αρχάς, λοιπόν, ορισμένα στοιχειώδη προκαταρκτικά για τις φιλοσοφικές και ιδεολογικές διαφορές των Kelsen και Schmitt<sup>6</sup>. Ο Kelsen υπήρξε, ήδη από τον σκοτεινό Μεσοπόλεμο, από τους επιφανέστερους υπερασπιστές του κοινοβουλευτισμού και της φιλελεύθερης δημοκρατίας. Η υπεράσπισή του, βέβαια, έχει σαθρή θεμελίωση<sup>7</sup>· τον *πθικό σχετικισμό*, και ίσως, αργότερα, τον *πθικό σκεπτικισμό* του: ακριβώς επειδή δεν υπάρχουν (απόλυτες) *πθικές αλήθειες* (ή επειδή απλώς δεν νοείται κάτι τέτοιο), γι' αυτό, κατ' αυτόν, το πολίτευμα της αξιακά ουδέτερης ή πολυαρχικής κοινοβουλευτικής φιλελεύθερης δημοκρατίας αποδεικνύεται, με τη συνεπή τήρηση της *αρχής της πλειοψηφίας* (με την ίδια τη θεσμική δυνατότητα, δηλαδή, να καταστεί *πλειοψηφία η εκάστοτε μειοψηφία*), το ασυναγώνιστα καλύτερο (όχι μάλιστα ως δεύτερη καλύτερη λύση –μία [1] τουλάχιστον πολιτική αλήθεια φαίνεται ότι είναι απόλυτη). Ο Schmitt, και αυτός «*διαπρηπής, αλλά και διαβόητος για την υποστήριξή του προς το εθνικοσοσιαλιστικό καθεστώς*», κατά το γνωστό φθέγμα του Αριστοβούλου Μάνεση<sup>8</sup>, υπήρξε, την ίδια εποχή, ο επιφανέστερος εκπρόσωπος μιας αντιδημοκρατικής αντίληψης της δημοκρατίας<sup>9</sup>: ειδικότερα, στο θέμα μας, διότι αυτό συνυφαίνεται με τη σύλληψή του τού ανωτάτου άρχοντος ως μόνου φύλακος του Συντάγματος, μιας *δημοψηφισματικής* αντίληψης της πολιτικής νομιμοποίησης· το εκάστοτε ερώτημα δύναται να τεθεί μόνον εκ των άνω, και η απάντηση, *ναι ή όχι* (ο λαός, κατά τον Schmitt, εξ ορισμού αδυνατεί να διαβουλευθεί), δύναται να δοθεί μόνον εκ των κάτω. «*Αυθεντία εκ των άνω, εμπιστοσύνη εκ των κάτω*», κατά το

<sup>3</sup> Idem, *Αι εγγυήσεις τηρήσεως του Συντάγματος*, τόμ. Β', 1961-65.

<sup>4</sup> Για μια γενικότερη κριτική αποτίμηση, συναφή με τις αναπτύξεις του κυρίως κειμένου, βλ. του γράφοντος, *Ο Αριστοβούλος Μάνεσης στη Βαϊμάρη*, ΤοΣ 3/2015, σελ. 463 επ.

<sup>5</sup> Ήδη από τη διδακτορική διατριβή του *Περί αναγκαστικών νόμων*, 1953, σελ. 220 επ., ως προς το ότι ο δικαστικός έλεγχος και αυτών των νόμων (των αναγκαστικών) βασίζεται σε *δικανική* (όχι εν στενή έννοια πολιτική) κρίση.

<sup>6</sup> Ως προς την περιρρέουσα ατμόσφαιρα της εποχής, βλ., από την ελληνική βιβλιογραφία, του γράφοντος, *Φιλοσοφία μετά John Rawls*, 2021, σελ. 212 επ.· επίσης, Idem, *Ενώπιον του Δικαστηρίου της Νυρεμβέργης: ο Hans Kelsen και Carl Schmitt για την αρχή nullum crimen, nulla poena sine lege*· Β. Νικολαΐδου-Κυριανίδου, *Οι πολλαπλές εκφάνσεις του αντι-εβραϊσμού*, 2022, σελ. 317 επ.· και «*Εθνικοσοσιαλιστικός συντηρητισμός και ελληνικό δημόσιο δίκαιο: μια ίσως παραδειγματική περίπτωση*», σε: *Τιμητικός τόμος για τον Προκόπιο Παυλόπουλο: Liber amicorum discipulorumque*, 2024, σελ. 23 επ.· οπωσδήποτε δε, Δ. Δημούλη, *Οι συνταγματολόγοι από τη Βαϊμάρη στις μέρες μας. Με αφορμή τη «διαμάχη περί μεθόδου»*, Θέσεις 123, Απρίλιος-Ιούνιος 2013, σελ. 89 επ.

<sup>7</sup> Βλ., αναλυτικά, Π. Σούρλα, «*Αντιδημοκρατική δημοκρατία: horror proceduræ στον Carl Schmitt*», σε: *Δημοκρατία και αυτονομία*, 2017, σελ. 391 επ.

<sup>8</sup> Αρ. Ι. Μάνεσης, *Συνταγματικό δίκαιο Ι*, 1980, σελ. 43 σημ. 35.

<sup>9</sup> Βλ., αναλυτικά, Π. Σούρλα, «*Αντιδημοκρατική δημοκρατία*», ό.π., σελ. 386 επ.· Idem, «*Εχθρότητα αντί πολιτικής φιλίας: Carl Schmitt εναντίον Αριστοτέλους*», σε: *Δημοκρατία και αυτονομία*, ό.π., σελ. 409 επ.

γνωστό ρητό. (Και, βέβαια, μεθοδολογικά ο ίδιος υπήρξε, με όλες τις χαρακτηριστικές, για τον βίο και την πολιτεία του, παλινωδίες, κατά βάση αποφασιοκράτης [decisionist]).

Είναι ευτύχημα που έχουμε τα δύο κείμενα (με κάποιες εύλογες περικοπές) στη γλώσσα μας σε έναν τόμο, διότι (και) η ελληνική και μάλιστα η νομική βιβλιοπαραγωγή μάλλον ευνοεί, εντελώς δυσανάλογα και αδικαιολόγητα, τον Schmitt (το πακέτο της «αντιδημοκρατικής δημοκρατίας» είναι στα ευπώλητα)· το ελληνικό αναγνωστικό κοινό, λοιπόν, έχει τώρα τη δυνατότητα να σχηματίσει το ίδιο άμεση αντίληψη (όχι από δεύτερο χέρι και από ύποπτους χειροκροτητές του Schmitt) της διανοητικής υπεροχής του Kelsen (έναντι του πνευματικού αντίποδά του<sup>10</sup>) και στα θέματα της συνταγματικής θεωρίας. Το κύριο ερώτημα εδώ έγκειται στο ποιο κρατικό όργανο (πρέπει να) είναι ο φύλακας του Συντάγματος, ειδικότερα δε αν ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας της Βαϊμάρης ήταν ο μόνος Φύλακάς του. Η συνταγματολογική αντεπιχειρηματολογία του Kelsen, σε ένα βιβλίο «που δεν είναι φτωχό σε λογικές εκπλήξεις»<sup>11</sup>, δεν είναι απλώς πειστική, είναι σχεδόν υποδειγματική<sup>12</sup> και πρότυπο για κάθε συνταματολόγο: επί της ουσίας, φύλακας του Συντάγματος πρέπει να είναι, κατά τον Kelsen, όπως προαναφέραμε<sup>13</sup>, ένα συνταγματικό δικαστήριο, κατά το Σύνταγμα δε της Βαϊμάρης, οπωσδήποτε μόνος Φύλακας του Συντάγματος δεν δύναται να είναι ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας. Μια από τις «αναπάντεχες σκέψεις» του (ύποπτα) δέσμιου σε ιδεατούς τύπους Schmitt<sup>14</sup>, συναφώς προς τον ισχυρισμό του ότι ένα συνταγματικό δικαστήριο έχει αντιδημοκρατικό χαρακτήρα, έγκειται ακριβώς στο ότι το ίδιο δικαστήριο δεν θα στρεφόταν και κατά της εκτελεστικής εξουσίας, αλλά μόνο κατά της νομοθετικής. Δύο μάλλον μεθοδολογικές παρατηρήσεις του Kelsen έχουν βαρύνουσα σημασία για τις επόμενες αναπτύξεις:

Όπως προσφυώς επισημαίνει ο Kelsen, ο Schmitt συνάγει (θετικές ή αρνητικές) κρίσεις για θεσμούς από «αυθαίρετα καθορισμένες» έννοιες, όπως είναι η έννοια της (απονομής) δικαιοσύνης ως προς την αξιολόγηση του θεσμού του συνταγματικού δικαστηρίου: πρόκειται για «τυπική περίπτωση εννοιοκρατικής αντίληψης της νομικής επιστήμης που σήμερα [και τότε δηλαδή] μπορεί να θεωρηθεί ξεπερασμένη»<sup>15</sup>. (Η θεμελίωση δεν είναι ζήτημα ορισμών ούτε τυπικής λογικής.) Αλλού, συναφώς, ο ίδιος κάνει δικαιολογημένα λόγο για «φυσικοδικαϊκή κατάχρηση» εκ μέρους του Schmitt, «νομικών κατηγοριών»<sup>16</sup>: πρόκειται για την αξιολόγηση μιας κατηγορίας του θετικού δικαίου από την οπτική γωνία ενός ξένου προς αυτήν πολιτικού (δηλαδή κομματικού) ιδανικού.

Πράγματι, η πραγμάτευση του Schmitt έχει ως επίκεντρο τη συναγωγή συνταγματικών ρυθμίσεων, όχι ακριβώς από έννοιες, αλλά, ίσως ακριβέστερα, από ιδεατούς τύπους. Με τα λόγια του Kelsen πάντως, «προσπαθεί να συναγάγει έναν επιθυμητό δικαϊκό σχεδιασμό από μία έννοια την

<sup>10</sup> Βλ., και πάλι, του γράφοντος, *Ενώπιον του Δικαστηρίου της Νυρεμβέργης*, ό.π., και για την πρώτη λεπτομερή παρουσίαση της νομικής θεωρίας του Schmitt στη γλώσσα μας, *Idem, Συμβολή στην παρουσίαση της περί δικαίου θεωρίας του Carl Schmitt*, ΤοΣ 18/1992, σελ. 439 επ.

<sup>11</sup> *Ποιος πρέπει να είναι ο φύλακας του Συντάγματος; Ποιος είναι ο «Φύλακας του Συντάγματος»;*, σελ. 241.

<sup>12</sup> Βλ., από πρώτο χέρι, ό.π., ιδίως σελ. 234 επ.

<sup>13</sup> Για τη γενεαλογία της ιδέας βλ. D. Dimoulis/S. Lunardi, *Curso de processo constitucional*, São Paulo: Revista dos Tribunais 47/2021, σελ. 68 επ.

<sup>14</sup> Βλ. *Ποιος πρέπει να είναι ο φύλακας του Συντάγματος;*, σελ. 241.

<sup>15</sup> *Ibidem*, σελ. 182.

<sup>16</sup> *Ibidem*, σελ. 244.

οποία προϋποθέτει». Διαπράττει, επομένως, κατά τον Kelsen, «την τυπική σύγκυση θεωρίας δικαίου και πολιτικής του δικαίου»<sup>17</sup>. Ο Schmitt εκθέτει (με τη γνωστή διανοητική έξαρση στοιχείων της εκάστοτε πραγματικότητας) *ιδεατούς τύπους κρατών, πολιτικών συστημάτων* (το ασταθές πολυκομματικό είναι ένα από αυτά) κ.λπ. και επιζητεί, ακολούθως, την προκρούστεια προσαρμογή των ισχυόντων Συνταγμάτων, κατά το ρυθμιστικό περιεχόμενό τους, σε αυτούς (δεν πρόκειται ασφαλώς ούτε για ψήγματα επιχειρηματολογικής θεμελίωσης): στο πλαίσιο αυτό, δεν έχει κανέναν θεωρητικό ή πρακτικό ενδοιασμό να ανασύρει, όπως επισημαίνει ο Kelsen, «από την αποθήκη του συνταγματικού θεάτρου, το πιο παλιό σκηνικό»<sup>18</sup> για τη δήθεν εγγύηση τηρήσεως ενός φιλελεύθερου και δημοκρατικού Συντάγματος: μια ιδεολογία, και αυτή του 19ου αιώνα, σαν εκείνες όμως που ο ίδιος ο Schmitt κατονομάζει, περιγελά και καταπολεμά, για την πολιτική ουδετερότητα του μονάρχη ως μόνου φύλακα του Συντάγματος (στο θεσμικό πλαίσιο του ασταθούς και αβέβαιου πολυκομματικού συστήματος, το οποίο, κατά τον Kelsen, ορθά, απλώς αποτελεί μέρος, όχι του προβλήματος, αλλά του πολιτικού παιγνίου). Όλα αυτά υπονομεύουν, βέβαια, τη ρυθμιστική δύναμη ενός ισχύοντος (όχι επιθυμητού) Συντάγματος στην ονομαστική του αξία: η συνταγματική θεωρία καλείται ακριβώς να δικαιολογήσει την άσκηση του δημόσιου εξαναγκασμού στο όνομα του ισχύοντος Συντάγματος. Ο Schmitt π.χ., όπως επισημαίνει ο Kelsen<sup>19</sup>, θεωρεί ότι εντοπίζει τη λειτουργία του Φύλακα του Συντάγματος (και στον όρκο του Προέδρου, επειδή ορκίζεται να «διαφυλάττει το Σύνταγμα»: όμως «το κείμενο του όρκου δεν είναι, όπως παρατίθεται από τον Schmitt [...] “να διαφυλάττει το Σύνταγμα”, αλλά “να διαφυλάττει το Σύνταγμα και τους νόμους”». Ήδη ο περιώνυμος «πρωτοετής της Νομικής» αντιλαμβάνεται τη διαφορά (και την ερμηνευτική λαθοχειρία του Schmitt).

Ο Kelsen επικεντρώνει τη δικαιολογημένα οξεία κριτική του στο ζήτημα της δήθεν αδυνατότητας να υπάρξει συνταγματική δικαιοσύνη, διότι, κατά τον Schmitt<sup>20</sup>, η δικαιοσύνη δεν δύναται να αποφανθεί, χωρίς να απωλέσει το δημοκρατικό κύρος της (ως «αριστοκρατία της τηβέννου» δηλαδή<sup>21</sup>), σε ζητήματα εγγενώς (δηλαδή εν στενή εννοία) πολιτικά, όπως είναι, κατ' αυτόν, τα ζητήματα της τηρήσεως του Συντάγματος. Ορθά, βέβαια, τονίζει ο Kelsen, επικαλούμενος τον συνήθη έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων, ανεξαρτήτως μάλιστα συστημάτων ελέγχου, ότι οι αποφάνσεις της συνταγματικής δικαιοσύνης είναι και αυτές απλώς δικανικές. Αναρωτιέται όμως, χωρίς ίσως να δώσει (από λεπτότητα) μια πρέπουσα απάντηση στον καιροσκόπο Schmitt, «γιατί ένας συγγραφέας τέτοιας εξαιρετικής ευφυΐας»<sup>22</sup>, δεν είναι συνεπής. (Ο Schmitt ήταν απλώς εκπληκτικός στις διατυπώσεις.) Εν προκειμένω, γιατί δεν υποστηρίζει με συνέπεια είτε το παλαιό δόγμα του δικαστή ως δήθεν νομικού αυτομάτου, το οποίο έχει ήδη επικαλεσθεί ως προς το ότι τον καθιστά δήθεν ανίκανο ως φύλακα του Συντάγματος<sup>23</sup>, είτε τη δική του, ορθή όμως κατά τον Kelsen, άποψη.

<sup>17</sup> Ibidem, σελ. 197.

<sup>18</sup> Ibidem, σελ. 197.

<sup>19</sup> Βλ. Ibidem, σελ. 237 επ.

<sup>20</sup> Βλ. *Ο Φύλακας του Συντάγματος· Ποιος είναι ο «Φύλακας του Συντάγματος»;*, σελ. 153 επ.

<sup>21</sup> Ibidem, σελ. 160.

<sup>22</sup> *Ποιος πρέπει να είναι ο φύλακας του Συντάγματος;*, σελ. 196.

<sup>23</sup> Βλ. Ibidem, σελ. 194 επ.



Κατά το εν λόγω παλαιό δόγμα, «η δικαστική απόφαση ήδη περιέχεται πλήρως στον νόμο και [...] το μόνο που πρέπει να κάνει ο δικαστής είναι να την “συναγάγει” [...] μέσω μιας λογικής διεργασίας»<sup>24</sup>. Ο Schmitt, ήδη από μια λαμπρή πρώιμη μελέτη του (του 1912), *Gesetz und Urteil*, έχει υποστηρίξει ότι η (ορθή) δικαστική απόφαση δεν εξάγεται από κανόνα δικαίου. Και ο Kelsen, όχι μόνο έχει εν τω μεταξύ υποστηρίξει την αδυνατότητα του δικανικού συλλογισμού (ως λογικού συλλογισμού), δηλαδή τη λογική αδυνατότητα εφαρμογής του δικαίου, αλλά και το ασήμαντον της ερμηνείας του δικαίου ως γνήσιας (μη δικαιοπλαστικής) ερμηνείας<sup>25</sup>. Ο ίδιος, λοιπόν, επιδοκιμάζοντας τις ανταγωνιστικές προς το παλαιό γελοίο δόγμα αντιλήψεις του Schmitt, υποστηρίζει, και εδώ, τα εξής<sup>26</sup>: Ο Schmitt διακηρύσσει με έμφαση: «κάθε απόφαση, ακόμα και ενός δικαστηρίου που αποφασίζει σε μια δίκη υπάγοντας ένα πραγματικό περιστατικό, περιέχει ένα στοιχείο καθαρής απόφασης που δεν μπορεί να συναχθεί από το περιεχόμενο του κανόνα» [...] Από αυτή ακριβώς την κατανόηση προκύπτει, όμως, ότι δεν υπάρχει καμία ποιοτική διαφορά μεταξύ νόμου και δικαστικής απόφασης, ότι η δεύτερη συνιστά δημιουργία δικαίου όσο και ο πρώτος, ότι η απόφαση ενός συνταγματικού δικαστηρίου δεν σταματά να είναι μια δικαιοδοτική πράξη, μια πράξη της δικαιοσύνης, δηλαδή πράξη εφαρμογής δικαίου, επειδή είναι μια πράξη νομοθέτησης, δηλαδή δημιουργίας δικαίου. Επιπλέον, από την αντίληψη αυτή προκύπτει ότι η λειτουργία της δικαιοσύνης έχει αναγκαία έναν «πολιτικό» χαρακτήρα όσο και η λειτουργία της νομοθέτησης, αφού το στοιχείο της «απόφασης» δεν περιορίζεται καθόλου στην τελευταία, αλλά επίσης –και, μάλιστα, αναγκαστικά– περιλαμβάνεται στη λειτουργία της δικαιοσύνης. Αυτή η συνεπαγωγή κατέστησε αβάσιμο όλο το επιχείρημα σύμφωνα με το οποίο η συνταγματική δικαιοδοσία δεν μπορεί να γίνει αποδεκτή ως δικαιοσύνη επειδή έχει πολιτικό χαρακτήρα [...].

Προηγουμένως μάλιστα ο ίδιος έχει τονίσει και τα εξής<sup>27</sup>:

Εάν κάποιος συλλάβει το «πολιτικό» ως την απόφαση που τέμνει [*Entscheidung*] μια σύγκρουση συμφερόντων, ως την «απόφαση» [*Dezision*] –για να χρησιμοποιήσω την ορολογία του Schmitt–, τότε πρέπει να αναγνωρίσει ότι κάθε δικαστική [κρίση] περιέχει, σε μεγαλύτερο ή μικρότερο βαθμό [*sic*], ένα στοιχείο [«απόφασης»], ένα στοιχείο άσκησης εξουσίας [*Macht*].

Κ.λπ., κ.λπ.

Δεν είναι, λοιπόν, αγεφύρωτες και στο ζήτημα της κανονιστικότητας του Συντάγματος (και γενικότερα του δικαίου) οι αντιλήψεις των Kelsen και Schmitt: το αντίθετο<sup>28</sup>. Η κανονιστικότητα είναι, και για τους δύο, όπως προαναφέραμε, ζήτημα λήψεως αποφάσεως<sup>29</sup>. Θα ήθελα να ελέγξω

<sup>24</sup> Ibidem, σελ. 194.

<sup>25</sup> Βλ., αναλυτικά, στο υπό έκδοση βιβλίο μου, *Ολιγονομία: δοκιμές μιας συγκριτικής φιλοσοφίας του κοινοδικαίου*, (Αθήνα: Ευρασία), § 1.1.3.

<sup>26</sup> *Ποιος πρέπει να είναι ο φύλακας του Συντάγματος;*, σελ. 195 επ.

<sup>27</sup> Ibidem, σελ. 185.

<sup>28</sup> Πρβλ. Ο. Bassok, *The Schmitz Court: The Question of Legitimacy*, *German Law Journal* 21/2020, σελ. 131 επ.

<sup>29</sup> Γι' αυτό ο Μ. Troper είναι σε θέση να μας παρουσιάσει πειστικά την εικόνα ενός νομικού ρεαλιστή Kelsen· βλ. ήδη *La motivation des décisions constitutionnelles*· C. Perelman/P. Foriers, *La motivation des décisions de justice*, 1978), σελ. 287 επ.· πρβλ., περαιτέρω, P. Techet, “Pure Theory of Law” as Critical Legal Studies avant la lettre. Why Choose Kelsen’s Realist Theory of Interpretation over Schmitt’s Political Theory for the Left?, *Analisi e diritto* 1/2023, σελ. 147 επ. Πρβλ., ως προς τη συγγένεια μιας ιδεολογίας αποφασιοκρατίας και λαϊκισμού: «Σε μια κατάσταση κρίσης [...] απαντά με τη φενάκη της πολιτικής βούλησης, με μια βουλευσιαρχική έπαρση [...] ότι [...] η νέα εξουσία [...] μπορεί

αυτή τη διαδεδομένη (και επειδή είναι διαδεδομένη μεταξύ των νομικών) αντίληψη ενώπιον ενός βιοτικού αντιπαραδείγματος, για να δείξω (ελπίζω) ευσύνοπτα ότι κανονιστικά η απόφαση είναι ασήμαντη: Έστω, λοιπόν, η περίπτωση ενός φλεγόμενου ξενοδοχείου<sup>30</sup>, στην οποία αντιμετωπίζουμε, ως επισκέπτες της Βενετίας, τον κίνδυνο του θανάτου, εκτός αν πηδήξουμε από το παράθυρο του δωματίου μας σε ένα κανάλι: οφείλουμε να πηδήξουμε! Το φλεγόμενο ξενοδοχείο αποτελεί ένα δεδομένο, ένα στοιχείο της πραγματικότητας, που συνηγορεί υπέρ του εν λόγω σωτηρίου άλματος. Η τυχόν υποκειμενική (ψυχολογική) μας αδυναμία, εξ αιτίας π.χ. μιας κάποιας φοβίας, να ανταποκριθούμε σε αυτό τον αντικειμενικό λόγο προς τον πράττειν (*reason for action*), ασφαλώς πλήρως εξηγήσιμη και κατανοητή, είναι, ωστόσο, από την οπτική γωνία της ορθολογικής πράξης, εντελώς ασήμαντη. Η κανονιστικότητα δεν δύναται επ' ουδενί λόγω να αποτελέσει ζήτημα απόφασης: έγκειται απλώς στην ανταπόκρισή μας προς τους αποφασιστικούς λόγους. Ούτε θα ενείξει κάτι το κανονιστικό η τυχόν ύπαρξη στο δωμάτιο του ξενοδοχείου μας δύο πανομοιότυπων σωτήριων παραθύρων: η αδυναμία μας να επιλέξουμε (σαν εκείνον τον διάσημο φιλοσοφικό γάιδαρο, τον οποίο καταδίκασε σε θάνατο από πείνα η ανορθολογική του αδυναμία να διαλέξει το ένα από τα δύο, ενώπιόν του, πανομοιότυπα δεμάτια σανό) δεν ενέχει κάτι το κανονιστικό, ούτε καν η ίδια η αυθαίρετη επιλογή του παραθύρου (οφείλουμε να επιλέξουμε αυθαίρετα ένα από τα δύο).

Επικαθορίζουν, άραγε, οι αντιλήψεις των Kelsen και Schmitt για την κανονιστικότητα του Συντάγματος και την ιδιαίτερη αντίληψή τους για τον ιδανικά έναν και μόνο φύλακα του Συντάγματος; Κατά τη γνώμη μου, ναι, θα ήθελα όμως προηγουμένως να διαφωνήσω και με την κοινή αντίληψή τους ότι δεν υφίσταται ουσιώδης διαφορά μεταξύ θεσπίσεως του (εν ευρεία εννοία) νόμου και απονομής δικαιοσύνης: η διαφορά είναι, κατά τον Kelsen, «ποσοτική και όχι ποιοτική»<sup>31</sup>. Κατ' αρχάς, και ως προς τον έλεγχο της συνταγματικότητας ενός νόμου, η πρόσβασή μας, ως πολιτών, στη δικαιοσύνη είναι μάλλον πολύ πιο εύκολη (και αποτελεσματική) από ό,τι η πρόσβασή μας στη νομοθετική διαδικασία (ακόμη και ως ενεργών μελών πολιτικών κομμάτων), και δεν μου φαίνεται ότι η διαφορά αυτή είναι απλώς ποσοτική (ακόμη και αν είναι δαπανηρή η πρόσβαση στη δικαιοσύνη, ενώ οι προς το κοινοβούλιο αναφορές μας, ως πολιτών, είναι δωρεάν). Κυρίως όμως, η δικαιοσύνη είναι το κατάλληλο *forum* για την τήρηση του Συντάγματος, διότι οι δικανικές κρίσεις συνοδεύονται από το καθήκον της καλύτερης δυνατής θεμελίωσής τους<sup>32</sup>: εδώ το ότι οι σχετικές (εν ευρεία εννοία πολιτικές) κρίσεις είναι εύλογες, ή το ότι δεν παραβιάζονται κάποια άκρα όρια (νομοθετικής) διακριτικής ευχέρειας, δεν αρκεί. Ούτε αυτή η διαφορά μου φαίνεται ότι είναι απλώς ποσοτική (ως εάν η δικαστική απόφαση ήταν απλώς φλύαρη, εκεί όπου στο κοινοβούλιο διαπραττεται συνήθως από τους αγορητές το λογικό σφάλμα της ετεροζητήσεως).

Ποιος πρέπει να είναι, λοιπόν, ο φύλακας του Συντάγματος, λαμβανομένων υπ' όψιν των ανωτέρω ως προς την εν γένει κανονιστικότητα και τη διάκριση νομοθεσίας και (απονομής) δικαιοσύνης; Από τη σκοπιά του θεσμικού ελέγχου της συνταγματικότητας των (εν ευρεία εννοία) νόμων, θεωρώ

να "λύσει το πρόβλημα". Λύση του προβλήματος είναι ο εαυτός της» (Αγγ. Ελεφάντης, Στον αστερισμό του λαϊκισμού, 1991, σελ. 321)».

<sup>30</sup> Το παράδειγμα είναι του D. Parfit, *On What Matters* 2, 2011, σελ. 326 επ.

<sup>31</sup> Ποιος πρέπει να είναι ο φύλακας του Συντάγματος;, σελ. 186.

<sup>32</sup> Πρβλ. Π. Σούρλα, *Η διαπλοκή δικαίου και πολιτικής και η θεμελίωση των νομικών κρίσεων*, 1989, σελ. 160 επ.

(τώρα κατηγορηματικά...<sup>33</sup>) ότι σε μια φιλελεύθερη ή συνταγματική δημοκρατία το κατάλληλο σύστημα, ως οιονεί «φύλακας του Συντάγματος»<sup>34</sup>, είναι του διάχυτου, και παρεμπόπτοντος, δικαστικού ελέγχου. Είναι θεσμικά διαφανές και λιτό, και είναι δημοκρατικό· προάγει, δηλαδή, τη δημοκρατική ευθύνη όλων μας ως ελεύθερων και ισότιμων πολιτών, ως αντιπροσωπευτικά συμμετεχόντων σε μια γνήσια διαβούλευση ως προς την ισχύ και το περιεχόμενο των συνταγματικώς ουσιωδών. Κατά τα λοιπά, αρκεί η ύπαρξη ενός ανωτάτου δικαστηρίου (όχι τριών πάντως). Αυτά, χωρίς να λησμονούμε όμως, ως πολίτες μιας φιλελεύθερης δημοκρατίας, μια σοφή υπαινικτική παρατήρηση του Μάνεση: «ο [...] διά των εγγυήσεων [...] ενεργούμενος “εξαναγκασμός” νοείται μάλλον υπό την ψυχολογικήν και έμμεσον υφήν του, παρά ως υλικός και κατά κυριολεξίαν εξαναγκασμός»<sup>35</sup>. □

<sup>33</sup> Πρβλ. όμως κάποτε του γράφοντος, *Σε τι χρησιμεύει ακόμη ο συγκεντρωτικός δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων;*, ΕφαρμΔΔ 6/1993, σελ. 40 επ.

<sup>34</sup> Όπως ωραία έδειξε, κατά την προαναφερθείσα επιστημονική εκδήλωση, ο ομότεχνος φίλος καθηγητής Ανδρέας Τάκης, το ερώτημα είναι εσφαλμένο. Θα ήθελα μάλιστα και εδώ να θέσω έναν συναφή προβληματισμό: το ζήτημα του ποιος είναι μεν σημαντικό, σε σχέση με το εκάστοτε ουσιαστικό ζήτημα είναι όμως δευτερεύον. Π.χ., ως προς την απαγόρευση ενός πολιτικού κόμματος, το πρωτεύον ζήτημα δεν είναι του ποιος (και πώς) αποφασίζει, αλλά αν μια φιλελεύθερη δημοκρατία την επιτρέπει, όταν δεν αντιμετωπίζει «συνταγματική κρίση», κατά την τεχνική έννοια του John Rawls, *Political Liberalism*, 1993, σελ. 354 επ. (Κατά τον ίδιο, ούτε ο αμερικανικός εμφύλιος πόλεμος αποτελούσε περίπτωση «συνταγματικής κρίσης»: το ερώτημα του ποιος αποφασίζει την απαγόρευση του πολιτικού λόγου καθίσταται περιττό· η ελευθερία πολιτικού λόγου, υπό στοιχειωδώς ευνοϊκές συνθήκες, είναι απόλυτη.)

<sup>35</sup> *Αι εγγυήσεις τηρήσεως του Συντάγματος 2*, σελ. 22.

# Ν. ΑΛΙΒΙΖΑΤΟΣ, ΟΙ ΑΡΧΙΤΕΚΤΟΝΕΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΕΥΜΑΤΟΣ, ΑΠΟ ΤΙΣ ΟΧΘΕΣ ΤΟΥ ΤΑΜΕΣΗ ΣΤΗΝ ΠΛΑΤΕΙΑ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ (ΜΕΤΑΙΧΜΙΟ, 2024)

**Παναγιώτης**

**Μαντζούφας**

Καθηγητής Συνταγματικού  
Δικαίου

Νομική Σχολή ΑΠΘ

Η βασική ιδέα που διατρέχει το συνολικό έργο του Ν. Αλιβιζάτου είναι ότι οι θεσμοί –η στερεότητά τους, η καλή τους λειτουργία– είναι το στοιχείο που εξασφαλίζει ομαλό πολιτειακό βίο, οικονομική σταθερότητα και κοινωνική συνοχή, συχνά πέρα και πάνω από τα πρόσωπα που τους στελεχώνουν.

Αν ισχύει αυτή η θέση τότε γιατί ο Αλιβιζάτος, ενώ στα περισσότερα έργα του τονίζει την ιστορική καταγωγή των θεσμών, δηλαδή μια θεσμική ανάλυση του πολιτεύματος, εδώ στρέφει την προσοχή του στον ρόλο που έπαιξαν σημαίνουσες προσωπικότητες του ελληνικού βίου στη θεμελίωση των θεσμών;

Νομίζω ότι στο νέο έργο του δίνει πειστικές απαντήσεις σε αυτό το ερώτημα, καθώς είναι ευδιάκριτη και τεκμηριωμένη η συμβολή των συγκεκριμένων αρχιτεκτόνων του πολιτεύματος, διότι και οι τέσσερις αυτές προσωπικότητες (Α. Μαυροκορδάτος, Χ. Τρικούπης, Ε. Βενιζέλος και Κ. Καραμανλής) αλλά και οι τρεις εν ευρεία εννοία συνοδοιπόροι τους (Α. Κοραής, Α. Παπαναστασίου, Η. Ηλιού) –τουλάχιστον όσοι κατόρθωσαν να εφαρμόσουν τις απόψεις τους– δεν περιορίστηκαν στην άκριτη εφαρμογή πετυχημένων πολιτειακών προτύπων από αλλοδαπές έννομες τάξεις, αλλά στοχάστηκαν σοβαρά πάνω στη λειτουργία του πολιτεύματος σε σχέση με το ιστορικό πλαίσιο και τις συνθήκες της εποχής τους, ενσωματώνοντας θεσμικά χαρακτηριστικά αλλοδαπών εννόμων τάξεων προσαρμοσμένα στις ανάγκες του εγχώριου πολιτικού συστήματος.

Η έρευνα του Ν. Αλιβιζάτου και η συνεχής εντριβή του με το θεσμικό μας παρελθόν του επέτρεψε να εντοπίσει και να αναδείξει αυτά τα στοιχεία και να τα συνδέσει με την προσωπικότητα των συγκεκριμένων πολιτικών, μέσα από την οποία αποτυπώνεται μια επιτυχημένη –σε γενικές γραμμές και με τις δέουσες

επιφυλάξεις– πορεία της χώρας που την κατατάσσει σήμερα στα τριάντα πιο ανεπτυγμένα κράτη του κόσμου.

## **I. Ο Α. ΜΑΥΡΟΚΟΡΔΑΤΟΣ ΕΜΠΝΕΥΣΤΗΣ ΕΝΟΣ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΜΕ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΥΠΟΣΤΑΣΗ**

Θα αφιερώσω ορισμένες παρατηρήσεις σε κάθε έναν από τους αρχιτέκτονες του πολιτεύματος, ξεκινώντας από τον Α. Μαυροκορδάτο. Ο Αλιβιζάτος εκτιμά ότι δύο ήταν τα κίνητρα του Μαυροκορδάτου για την υιοθέτηση εθνικού Συντάγματος: Αφενός η υπέρβαση των τοπικισμών και η κατάκτηση μιας εθνικής ενότητας, και αφετέρου η μέριμνα να δοθεί η εντύπωση στους ευρωπαίους ότι ο αγώνας των επαναστατημένων Ελλήνων είναι πρωτίστως εθνικός και δεν αποβλέπει στην κοινωνική ανατροπή της καθεστωτικής τάξης.

Σωστά επισημαίνει ότι ο Μαυροκορδάτος την περίοδο της επανάστασης γνώριζε ότι από τα γνωστά πολιτεύματα της εποχής –μοναρχικό σύμφωνα με το γαλλικό Σύνταγμα του 1791 και τα πολιτεύματα των περισσότερων κρατών της εποχής, προεδρική δημοκρατία σύμφωνα με το πολίτευμα της Αμερικής και κοινοβουλευτικό σύμφωνα με το αγγλικό πρότυπο, αλλά και το γαλλικό Σύνταγμα του 1795– το πολίτευμα που θα βασιζόταν στα χαρακτηριστικά μιας πολυπρόσωπης εκτελεστικής εξουσίας (εκτελεστικό) και μιας αντιπροσωπευτικής Βουλής (βουλευτικό) ήταν μάλλον εκείνο που ανταποκρινόταν στις συνθήκες του αγώνα, λόγω του κατακερματισμού των δυνάμεων και των διαφορετικών συμφερόντων που εκπροσωπούσαν οι συμμετέχοντες στην επανάσταση. Το πολιτειακό αυτό σχήμα υπηρετούσε τον πολυκεντρισμό και έφερνε μια ισορροπία στα αντικρουόμενα πολιτικά συμφέροντα των επαναστατημένων Ελλήνων.

Η διαφοροποίηση του Συντάγματος της Τροιζήνας (1827) που προέβλεπε Κυβερνήτη, αλλά και η διατήρηση του ρόλου της Βουλής, οφειλόταν στην αλλαγή των συνθηκών του πολέμου και σε γεγονότα όπως οι εμφύλιοι πόλεμοι και η έλευση του Ιμπραήμ, καθώς και στη θεσμική προετοιμασία του εδάφους για την ανάθεση του ρόλου αυτού στον Ι. Καποδίστρια. Ο ίδιος ο Καποδίστριας, όπως προκύπτει από τη δράση του ως Κυβερνήτη, θεωρούσε ότι οι δημοκρατικοί θεσμοί αποτελούν εμπόδιο στη διαδικασία συγκρότησης ενός κράτους, ενώ οι αντιπροσωπευτικοί και γενικότερα οι ενδιάμεσοι θεσμοί δυσχεραίνουν την αδιαμεσολάβητη σχέση του Κυβερνήτη με τον λαό και την επίτευξη των εθνικών στόχων. Με τον απολυταρχισμό του Καποδίστρια διαφωνούσε ο Μαυροκορδάτος και για αυτό μετατράπηκε από υποστηρικτή σε πολέμιό του.

Θα μπορούσαμε να πούμε, γενικά, ότι ο συνταγματισμός ως ιδεολογία και το Σύνταγμα ως τύπος μπορούσαν να υποδεχθούν τις επιδιώξεις όλων των ισχυρών κοινωνικών ομάδων στην επανάσταση και σε αυτό το στοιχείο έγκειται η διάδοση και τελικά η επικράτησή του. Ήταν ένα κίνημα στο οποίο ο καθένας μπορούσε να επενδύσει διαφορετικές προσδοκίες, έστω και αν δεν είχε σαφή αντίληψη για τις δεσμεύσεις και τους περιορισμούς που συνεπάγονταν η αποδοχή των ιδεών αυτών. Υπό αυτή την έννοια, τα επαναστατικά Συντάγματα και οι φιλελεύθερες και δημοκρατικές αρχές που περιείχαν λειτούργησαν περισσότερο ως σύνολο διακηρύξεων μιας πολιτειακής ταυτότητας με έκδηλα συμβολικά χαρακτηριστικά.

Είναι αναμφίβολο ότι τα επαναστατικά Συντάγματα –στο μέτρο που εφαρμόστηκαν– άσκη-

σαν μια σημαντική παιδευτική και ιδεολογική λειτουργία, εξοικειώνοντας έτσι τους Έλληνες με μια μορφή άσκησης της εξουσίας διαφορετική από αυτή που είχαν συνηθίσει την περίοδο της οθωμανικής κυριαρχίας και που έκτοτε θα αποτελέσει σημείο αναφοράς όλων των πολιτικών παρατάξεων, μολοντί ο φιλελευθερισμός ως ιδεολογία είναι αμφίβολο αν επικράτησε του κοινοτικού πνεύματος. Με απλά λόγια οι επαναστατημένες κοινότητες έπρεπε να μετατραπούν σε μια οργανωμένη κοινωνία υπό ένα εθνικό κράτος<sup>1</sup>. Αυτή η κεντρική ιδέα βρίσκεται στη βάση της προσήλωσης του Μαυροκορδάτου στον θεσμό του Συντάγματος, η οποία δεν τον εμπόδισε συγκυριακά να το απαρνηθεί όταν συναίνεσε στην έλευση του Όθωνα και να το επαναφέρει όταν συνέβαλε καθοριστικά στην επιβολή του Συντάγματος του 1844 που κατοχύρωσε το πολίτευμα της συνταγματικής μοναρχίας, αλλά και περιορισμένα ως μέλος της επιτροπής που κατάρτισε το Σύνταγμα του 1864.

## II. Ο Χ. ΤΡΙΚΟΥΠΗΣ ΚΑΙ Ο ΑΓΓΛΙΚΟΣ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΣΜΟΣ

Ο επόμενος αναβαθμός στην πορεία προς τη συνταγματική ολοκλήρωση που έχει κατάληξη του Σύνταγμα του 1975 συνδέεται με την κυρίαρχη παρουσία του Χ. Τρικούπη, ο οποίος περισσότερο από τη συμβολή του στο Σύνταγμα του 1864 και τη βασιλευόμενη δημοκρατία έμεινε στην ιστορία κυρίως λόγω της καθιέρωσης της πρωτοποριακής για την εποχή της αρχής της δεδηλωμένης και της καθιέρωσης του κοινοβουλευτισμού στην αγγλική πλειοψηφική εκδοχή του. Αυτή τη συμβολή τεκμηριώνει ο Ν. Αλιβιζάτος με μια πλούσια επιχειρηματολογία και πρωτότυπα ανεκδοτολογικά αρχειακά τεκμήρια, τονίζοντας ότι ήταν μια πορεία κοπιώδης και κάθε άλλο παρά ανέφελη. Έμπνευση του Τρικούπη αποτέλεσε ο αγγλικός κοινοβουλευτισμός, την εξέλιξη του οποίου είχε την ευκαιρία να παρακολουθήσει στην πηγή του ως γραμματέας του πατέρα του Σ. Τρικούπη, πρέσβη της Ελλάδος στο Λονδίνο. Στην εποχή του Χ. Τρικούπη, στον αγγλικό κοινοβουλευτισμό, από μακρού ήδη, είχε εμπεδωθεί ο περιορισμένος ρόλος του στέμματος και η εξάρτηση της Κυβέρνησης από την εμπιστοσύνη της Κάτω Βουλής. Στην Ελλάδα αυτό το πρότυπο δεν είχε επιβληθεί διότι το στέμμα παρενέβαινε, νοθεύοντας το εκλογικό αποτέλεσμα δια της εύνοιας Κυβερνήσεων μειοψηφίας της αρεσκείας του, εντός ενός κατακερματισμένου Κοινοβουλίου. Αν σταματούσαν αυτές οι παρεμβάσεις –όπως αναπτύσσει ο Τρικούπης στο άρθρο του «Τις πταίει» το 1875– θα οδηγούμασταν στη σύμπτυξη των κοινοβουλευτικών δυνάμεων σε δύο βασικά κόμματα που θα εναλλάσσονταν στην εξουσία. Αυτή ήταν η πεμπτουσία του αγγλικού κοινοβουλευτισμού, την οποία ο Τρικούπης οραματιζόταν ως το κατάλληλο πολίτευμα για τη χώρα, και το κατόρθωσε δια της καθιέρωσης της αρχής της δεδηλωμένης ως συνθήκης του πολιτεύματος. Έκτοτε, παρά τις λίγες εξαιρέσεις, η αρχή της δεδηλωμένης αποτέλεσε σταθερά του πολιτεύματος η οποία, σε συνδυασμό με το εκλογικό σύστημα, καθιέρωσαν ένα σύστημα πλειοψηφικού κοινοβουλευτισμού με την εναλλαγή μονοκομματικών Κυβερνήσεων στην εξουσία, που οδηγούσε στην ισχυροποίηση του ρόλου του πρωθυπουργού.

<sup>1</sup> Βλ. Π. Μαντζούφα, [200 χρόνια ελληνικού Συνταγματισμού. Απ' τα επαναστατικά Συντάγματα στην πανδημία: Υπερβάσεις και υστερήσεις στο δρόμο προς ένα φιλελεύθερο και δημοκρατικό Σύνταγμα](#), Book's Journal Φεβρουάριος 2022, και σε: ΔτΑ 93/2022.

### III. Ο Ε. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ ΕΜΠΝΕΥΣΤΗΣ ΑΛΛΑ ΚΑΙ ΥΠΟΝΟΜΕΥΤΗΣ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΔΙΚΑΙΟΥ ΚΑΙ ΤΗΣ ΑΝΕΞΑΡΤΗΣΙΑΣ ΤΗΣ ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗΣ

Από την πολυσιδή παρουσία του Βενιζέλου και τη συμβολή του στη διαμόρφωση των θεσμών, ο Ν. Αλιβιζάτος ξεχωρίζει την έντονη συμμετοχή του στη διαδικασία δημιουργίας του Συντάγματος του 1911 και τις αγορεύσεις του για τον σημαντικό ρόλο της δικαστικής λειτουργίας στην προστασία των ατομικών δικαιωμάτων, και ιδιαίτερα την επανίδρυση του Συμβουλίου της Επικρατείας που απέκτησε και τη δικαιοδοσία εκλογοδικείου για την εκδίκαση των εκλογικών διαφορών που άνηκε μέχρι τότε στη Βουλή.

Το ΣτΕ καθιερώθηκε το 1929 ως δικαστήριο, έχοντας και ως διοικητική αρμοδιότητα την επεξεργασία των κανονιστικών διαταγμάτων. Επίσης, ιδιαίτερη μέριμνα έδειξε την περίοδο της πρωθυπουργίας του για την ενίσχυση της ανεξαρτησίας της δικαιοσύνης και με τη δημιουργία του ανώτατου Δικαστικού Συμβουλίου, αρμόδιου για προαγωγές και μεταθέσεις δικαστών.

Στον λόγο του στην πλατεία Συντάγματος, ο Βενιζέλος καταδικάζει την υστέρηση στους βασικούς θεσμούς που πρέπει να έχει ένα σύγχρονο κράτος, προεξαγγέλοντας αναμόρφωση του εμπορικού και αστικού κώδικα και κυρίως του εκπαιδευτικού συστήματος. Ουσιαστικά θέτει στο προσκήνιο την ανάγκη εκσυγχρονισμού των θεσμών, την οποία επεδίωξε με πρωτοπόρα νομοθετήματα, όπως η συνταγματικά κατοχυρωμένη μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων, οι κανόνες για την εργασία γυναικών και ανηλίκων καθώς και οι νόμοι για τα σωματεία, τους συνεταιρισμούς, και τις απαλλοτριώσεις χάριν των ακτημόνων στο πλαίσιο μιας αγροτικής μεταρρύθμισης.

Τις αντιφάσεις της κυρίαρχης αυτής προσωπικότητας επισημαίνει ο Αλιβιζάτος όταν τονίζει τον έντονο πραγματισμό του, που τον οδηγεί σε αλλαγή απόψεων όταν το επιβάλλουν οι συνθήκες. Έτσι από οπαδός του παρεμβατικού και εξισορροπητικού ρόλου του βασιλιά απέναντι στις τυχόν αυθαιρεσίες της κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας, ο Βενιζέλος την περίοδο του εθνικού διχασμού, και λόγω της διαφωνίας του με τον βασιλιά Κωνσταντίνο, μετατρέπεται σε διαπρύσιο πολέμιο της μοναρχίας. Η στάση αυτή αποτυπώνεται θεσμικά με την πρότασή του –όταν επανήλθε στην εξουσία το 1917– των δώδεκα σημείων για την αναθεώρηση του Συντάγματος του 1911 με σκοπό τη σαφέστερη οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων του μονάρχη, προσπάθεια η οποία δεν ευοδώθηκε λόγω της ήττας του στις εκλογές του 1920. Δείγμα της θεσμικής αμφιθυμίας του ανδρός είναι ότι ενώ πρωτοστατεί στην επανίδρυση ενός κορυφαίου δικαιοκρατικού θεσμού, όπως το ΣτΕ, παράλληλα ενεργοποιεί το 1917 τους ακραία αντισυνταγματικούς και προϋπάρχοντες θεσμούς της εκτόπισης και της απέλασης με βάση αποφάσεις των Επιτροπών Ασφαλείας κατά πολιτικών αντιπάλων, όπως και του ν. 755/1917 που ποινικοποιεί κάθε κριτική στην εξωτερική πολιτική, ενώ θεσπίζει και το περίφημο ιδιώνυμο ως συνέχεια του κατοχυρωτικού του Α. Παπαναστασίου. Τέλος, δεν διστάζει το 1932 να προτείνει αναθεώρηση του Συντάγματος με την εισαγωγή άρθρου αντίστοιχου με το άρθρο 48 του Συντάγματος της Βαϊμάρης για την κήρυξη κατάστασης πολιορκίας.

Η έρευνα στο αρχείο Βενιζέλου οδήγησε τον Αλιβιζάτο να εντοπίσει σημειώσεις του Βενιζέλου περί αναθεώρησης του Συντάγματος προς ένα τύπο πολιτεύματος με ημιπροεδρικά χαρακτηριστικά και ισχυρό Πρόεδρο της Δημοκρατίας, θέση στην οποία σχεδίαζε να μεταπηδήσει ανεπιτυχώς, ενισχύοντας έτσι την εκτελεστική εξουσία.

#### IV. Ο Κ. ΚΑΡΑΜΑΝΛΗΣ ΔΗΜΙΟΥΡΓΟΣ ΜΙΑΣ ΙΣΧΥΡΗΣ ΚΑΙ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΗΣ ΕΚΤΕΛΕΣΤΙΚΗΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ

Η τελευταία αυτή παρατήρηση μας επιτρέπει να περάσουμε στις παρόμοιες θεσμικές παρεμβάσεις που επιχείρησε ο επόμενος αρχιτέκτονας του πολιτεύματος, Κ. Καραμανλής, με την πρόταση της βαθιάς τομής του 1963. Τόσο ο Βενιζέλος στον Μεσοπόλεμο όσο και ο Καραμανλής στη μετεμφυλιακή Ελλάδα θεωρούσαν ότι το συνταγματικό πλαίσιο της εποχής τους ήταν ακατάλληλο να υποδεχθεί τον νέο ρόλο του κράτους και τις αυξανόμενες ανάγκες για δράση μιας ισχυρής Κυβέρνησης. Και οι δύο έβλεπαν το κράτος ως βασικό μοχλό οικονομικής ανάπτυξης αλλά και μεταρρυθμίσεων, και για αυτό απαιτούσαν γρήγορη και αποτελεσματική διοίκηση. Οι Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου (ΠΝΠ) και οι νόμοι-πλαίσια, σε συνδυασμό με την τυποποίηση της διαδικασίας νομοθετικής εξουσιοδότησης, αποτέλεσαν προτάσεις που επρόκειτο να βρουν την εφαρμογή τους στο Σύνταγμα του 1975, καθώς απέτυχε η προσπάθεια να προχωρήσει η αναθεώρηση του Συντάγματος του 1952 με την πρόταση της βαθιάς τομής του 1963. Όπως σημειώνει εύστοχα ο Αλιβιζάτος, βασικός σκοπός του Καραμανλή ήταν να προτείνει μέτρα για την ταχύτερη ψήφιση των νόμων εντός του Κοινοβουλίου (διαδικασίες του «επείγοντος» και του «κατεπείγοντος») με την παράλληλη κατάργηση της επιτροπής εξουσιοδοτήσεων, δηλαδή ενός τμήματος διακοπών της Βουλής αποτελούμενο από 100 βουλευτές που διεκπεραίωνε με βάση το άρθρο 35 του Συντάγματος του 1952 τον μεγαλύτερο όγκο της νομοθετικής παραγωγής. Σκοπός των αλλαγών ήταν να επιτευχθεί ένας ευρύτερος εκσυγχρονισμός της νομοθετικής και διοικητικής λειτουργίας.

Βέβαια η πρόταση για ενίσχυση της εκτελεστικής εξουσίας συνοδευόταν και από κεφάλαια –εμπνεύσεως του Κ. Τσάτσου, όπως προκύπτει από το αρχείο Καραμανλή– που αφορούσαν στην απαγόρευση των «ανατρεπτικών» κομμάτων –κόμματα που επεδίωκαν ανατροπή του πολιτεύματος όχι μόνο με τη βία αλλά και με δόλια μέσα–, με απόφαση ενός νεοϊδρυθέντος Συνταγματικού Δικαστηρίου κατά τα πρότυπα του ΘΝ της Βόννης του 1949 με ουσιωδώς, ωστόσο, διαφορετική σύνθεση από αυτό. Αυτή η πρόταση απέβλεπε στον περιορισμό του κομμουνιστικού κινδύνου τον οποίο θεωρούσε ως σημαντική απειλή ο Κ. Τσάτσος. Το ίδιο πρόσωπο, μετέπειτα Πρόεδρος της Δημοκρατίας (ΠτΔ), υπήρξε ο βασικός συντάκτης του σχεδίου Συντάγματος του 1975 μαζί με τον Κ. Παπακωνσταντίνου, πρώτο Πρόεδρο της μεταπολιτευτικής Βουλής. Στο αρχείο του Παπακωνσταντίνου ο Αλιβιζάτος εντόπισε 74σέλιδο σχέδιο Συντάγματος (1973), στο οποίο περιλαμβάνονταν προτάσεις αναθεώρησης του Συντάγματος του 1952, τα περισσότερα στοιχεία του οποίου ενσωματώθηκαν στο κυβερνητικό σχέδιο του Συντάγματος του 1975. Ο Καραμανλής θεωρούσε ότι το Σύνταγμα πρέπει να διαμορφώνεται πρωτίστως από πολιτικούς με πείρα και όχι ειδικούς συνταγματολόγους, διότι μόνο οι πρώτοι γνωρίζουν τις ανάγκες της πολιτικής ζωής και τα προς επίλυση προβλήματα, ενώ οι δεύτεροι πρέπει να έχουν επικουρικό ρόλο.

Στο πνεύμα αυτό ο Καραμανλής υπεραμύνθηκε των υπερεξουσιών του ΠτΔ, αρνούμενος ότι υπερβαίνουν τις ρυθμιστικές του αρμοδιότητες και αποβλέποντας, ήδη από τότε, στη μελλοντική μεταπήδησή του στην Προεδρία, όπως βεβαιώνει ο Κ. Τσάτσος στη μετά θάνατο εκδοθείσα αυτο-



βιογραφία του<sup>2</sup>. Ως προς το μακροβιότερο και κατά κοινή ομολογία αρτιότερο Σύνταγμα του νεοελληνικού κράτους του 1975 έχουν λεχθεί σχεδόν τα πάντα, γι' αυτό ο Ν. Αλιβιζάτος περιορίζεται στην επισήμανση της πρόνοιας του άρθρου 28 για τη συνταγματική ένταξή μας στην τότε ΕΟΚ και για την τυποποίηση της νομοθετικής διαδικασίας ώστε να ανταποκρίνεται σε έκτακτες ανάγκες με τις ΠΝΠ, που φάνηκαν χρήσιμες και στην οικονομική κρίση την περίοδο της πανδημίας.

## ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Ο Ν. Αλιβιζάτος στο βιβλίο του νομίζω ότι πέτυχε να αποδείξει ότι όλα τα πολιτεύματα αποτελούν υβρίδια θεσμών, τα βασικά γνωρίσματα των οποίων διαμορφώθηκαν ιστορικά σε μια μακρά διαδικασία που ξεκινάει –αν πρέπει να βάλουμε ως σημείο εκκίνησης τη δημιουργία των νεωτερικών εθνών-κρατών και τα Συντάγματα που τα πλαισίωσαν– από τις μεγάλες επαναστάσεις, αμερικανική και γαλλική και φτάνει μέχρι τις μέρες μας. Ίσως, στην περίπτωση μας η απουσία θεσμών οργανωμένου κράτους και κοινωνίας πολιτών –εξαιρουμένων των αμφιλεγόμενης δημοκρατικότητας κοινοτικών θεσμών της τουρκοκρατίας– λειτούργησε απελευθερωτικά, επιτρέποντας –όπως αποτυπώθηκε στα επαναστατικά Συντάγματα του 1821– στους επαναστατημένους Έλληνες να χαράξουν μια δική τους δημοκρατική πορεία, η οποία όμως δεν συνεχίστηκε όταν κατακτήθηκε η ανεξαρτησία του νέου κράτους. Αν υπάρχει μια ιδιαιτερότητα στην ελληνική περίπτωση που επιβάλλει να στρέψουμε την προσοχή μας στους ηγέτες, είναι το γεγονός ότι οι μεγάλες μεταβολές στους κρατικούς θεσμούς απέρρεαν από κοινωνικές και οικονομικές κρίσεις που έθεταν σε δοκιμασία την ίδια την υπόσταση του κράτους μας ως ξεχωριστής εθνικής οντότητας. Έτσι, αποκτήσαμε την ανεξαρτησία μας μέσα από έναν εθνικοαπελευθερωτικό αγώνα, δεχθήκαμε μια βασιλεία ως σανίδα σωτηρίας για να ξεφύγουμε από τα εμφύλια πάθη, ενώ επαναστατώντας κατοχυρώσαμε τα τρία πρώτα Συντάγματά μας (1844, 1864, 1911), αποφεύγοντας την κατάρρευση. Τα τρία βασικά κράτη από τα οποία εμπνευστήκαμε, η Αγγλία, η Γαλλία και η Αμερική, είχαν σε μεγάλο βαθμό παγιώσει τους βασικούς κρατικούς θεσμούς από το 18ο αιώνα, ενώ τα υπόλοιπα κράτη της Δύσης, ανεξαρτήτως της εθνικής τους ολοκλήρωσης, είχαν εμποδωμένους αστικούς θεσμούς στην οικονομία και στο κράτος. Είχαμε επομένως πρότυπα προς έμπνευση, αν και απουσίαζαν οι γηγενείς αστικές παραδόσεις και δεν μετείχαμε παρά μόνο περιορισμένα και μέσω των απόδημων Ελλήνων στην Αναγέννηση και τον Διαφωτισμό. Ωστόσο, πετύχαμε να διαμορφώσουμε μια πρώιμη κοινοβουλευτική παράδοση που παραξένευσε πολλούς, διότι δεν στηριζόταν σε μια αναπτυγμένη οικονομία και σε μια ισχυρή κοινωνία πολιτών, παράδοση που είχε την επιρροή της στη δημοκρατική αντίληψη των Ελλήνων και στην εξοικείωσή τους με τον θεσμό των εκλογών, ως του τρόπου της νόμιμης εναλλαγής των κομμάτων στην εξουσία. Αυτή η παράδοση, σημειώνει ο Αλιβιζάτος, μας επέτρεπε να επανερχόμαστε στην κοινοβουλευτική ομαλότητα, ιδίως στη Μεταπολίτευση, παρά τα δίσεκτα χρόνια μιας καχεκτικής δημοκρατίας που διανύσαμε μέσα στον εικοστό αιώνα.

Μπορεί ο αγώνας της εθνικής ολοκλήρωσης και το όραμα της μεγάλης ιδέας να έδωσαν χαρακτηριστικά εξωστρέφειας στο έθνος, ωστόσο, το επίσης ισχυρό αίτημα για τη δημιουργία σύγ-

<sup>2</sup> Βλ. Κ. Τσάτσο, *Λογοδοσία μιας ζωής*, 2019.

χρονου κράτους με λειτουργικούς θεσμούς ήταν εξίσου ζωντανό. Εδώ έρχονται οι αρχιτέκτονες του πολιτεύματος, δηλαδή ισχυρές πολιτικές προσωπικότητες που εξέφραζαν την εποχή τους και ταυτόχρονα την υπερέβαιναν, διότι μπορούσαν να αρθούν πάνω από τη συγκυρία και να συνομιλήσουν με την ιστορία. Οι άνθρωποι αυτοί –που ήταν ταυτόχρονα Έλληνες και ξένοι όπως γράφει ο R. Beaton<sup>3</sup> για Μαυροκορδάτο, Καποδίστρια και Βενιζέλο– ξεχώρισαν διότι μπόρεσαν –παρά την εμπλοκή τους με τις ανάγκες της τρέχουσας πολιτικής– να δουν την Ελλάδα στην προοπτική του χρόνου και να μεθοδεύσουν την ένταξή της στην ομάδα των ανεπτυγμένων δυτικών κρατών. Σε κανενός τη συνείδηση δεν βάραιναν διλήμματα υπαρξιακού τύπου για το αν πρέπει η χώρα να εμπνευστεί από την Ανατολή ή αμφιβολίες για το αν ανήκει στη Δύση. Είχαν κάνει αμετάκλητα τη δεύτερη επιλογή. Είχαν, επίσης, συνείδηση των γεωπολιτικών συνθηκών, της γεωγραφίας αλλά και των νοοτροπιών και των ηθών των συμπολιτών τους, με τα οποία οι ίδιοι ως προσωπικότητες ήταν μάλλον ασύμβατοι. Μπόρεσαν να κάνουν τις υπερβάσεις, να πάρουν απόσταση από τα πράγματα και να ρισκάρουν μετά λόγου γνώσεως, γι' αυτό και αμφισβητήθηκαν στην εποχή τους, μέχρι να αποκατασταθούν ιστορικά. Αυτή είναι η μοίρα των πρωτοπόρων, την οποία σκιαγράφησε με ακρίβεια και πνευματική εντιμότητα ο Ν. Αλιβιζάτος. □

<sup>3</sup> Βλ. R. Beaton, *ΕΛΛΑΔΑ, η βιογραφία ενός σύγχρονου έθνους*, 2020.