

e-ΠΟΛΙΤΕΙΑ

Ηλεκτρονικό Περιοδικό Δημοσίου Δικαίου

Τεύχος 5 • Ιανουάριος-Μάρτιος 2023

Παρεμβάσεις

- Η συναίνεση ως έμπρακτη εφαρμογή της δίκαιης ισορροπίας, ο ρόλος και τα όριά της στις διοικητικές μεταρρυθμίσεις
- Δημόσιος έπαινος Ιωάννη Σαρμά κατά την τελετή αναγόρευσής του σε επίτιμο διδάκτορα του Παντείου Πανεπιστημίου, 23.11.2022

Βιβλιοκρισίες

- Γιώργος Χ. Σωτηρέλης, Σύνταγμα και Δημοκρατία στην εποχή της παγκοσμιοποίησης. Επίμετρο: Από την παγκοσμιοποίηση στην κρίση και στην πανδημία, 2η έκδοση εμπλουτισμένη με επιλεγμένα επίκαιρα κείμενα
- Δημήτρη Πατσόικα, Η συνταγματική νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας. Οι διαβαθμίσεις της έντασης του ελέγχου συνταγματικότητας στις αποφάσεις της Ολομέλειας (2011-2020)

Σχόλια Νομολογίας

- «Την ταυτότητά σας, παρακαλώ»: Το profiling ενώπιον του ΕΔΔΑ
- Η μετά τη διενέργεια των εκλογών επέμβαση του νομοθέτη στο σύστημα ανάδειξης των αιρετών οργάνων των ΟΤΑ υπό συνταγματικό έλεγχο σχόλιο επί των αποφάσεων ΣτΕ Τμήμα Γ' 2307/2021 και 2366/2021105

Μελέτες

- Ο αναιρετικός έλεγχος του Συμβουλίου της Επικρατείας στις αποφάσεις των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων
- Τέκνα ομόφυλων ζευγαριών: Μια υπάρχουσα μορφή οικογένειας και μια νέα πρόκληση για το δίκαιο
- Ο δύσκολος μετασχηματισμός των προϊστάμενων σε ηγέτες
- Προς έναν έλεγχο αιτιολογίας των κανονιστικών διοικητικών πράξεων. Μια νέα νομολογιακή τάση;
- Freedom of religion in the US in light of recent jurisprudential developments: Is the separation of church and state a constitutional mandate or a constitutional violation?

Συνταγματικό-Κοινοβουλευτικό Χρονικό

- Οκτώβριος-Δεκέμβριος 2022





Τίτλος ηλεκτρονικού περιοδικού: e-ΠΟΛΙΤΕΙΑ

Τεύχος: Ιανουάριος 2023

Copyright © 2023 Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου – Ίδρυμα Θεμιστοκλή και Δημήτρη Τσάτσου

ISSN: 2732-9666

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

Επικοινωνία:

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

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

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

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

Το περιοδικό δημοσιεύει:

- Άρθρα από 4.000 έως 12.000 λέξεις. Σε εξαιρετικές περιπτώσεις θα δημοσιεύονται μελέτες άνω των 12.000 λέξεων. Τα άρθρα του περιοδικού θα δημοσιεύονται μετά από ανώνυμη αξιολόγηση (peer review), την οποία θα αναλαμβάνουν τα μέλη της Επιστημονικής Επιτροπής του περιοδικού.
- Επίκαιρα θέματα/Παραρτήσεις, τα οποία θα προδημοσιεύονται στην ιστοσελίδα και θα ενσωματώνονται στην ύλη του περιοδικού.
- Νομολογία: Τα σχόλια 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
Γκόττσος Χρηστός, Καθηγητής ΕΚΠΑ
Γώγος Κωνσταντίνος, Καθηγητής ΑΠΘ
Δελλής Γεώργιος, Καθηγητής ΕΚΠΑ
Ελευθεριάδης Παύλος, Καθηγητής Πανεπιστημίου Οξφόρδης
Ηλιάδου Κατερίνα, Αναπληρώτρια Καθηγήτρια ΕΚΠΑ
Καμτσίδου Ιφιγένεια, Αναπληρώτρια Καθηγήτρια ΑΠΘ
Κανελλόπουλου-Μαλούχου Μαρία-Νέδα, Αναπληρώτρια Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου
Κοντιάδης Ξενοφών, Καθηγητής Παντείου
Κουτρομάνος Αθανάσιος, Πρόεδρος ΕΣΡ, Επίτιμος Πρόεδρος ΑΠ
Κτιστάκη Σταυρούλα, Καθηγήτρια Παντείου
Κτιστάκης Ιωάννης, Δικαστής ΕΔΔΑ
Κυρίτσης Δημήτρης, Αναπληρωτής Καθηγητής Πανεπιστημίου Essex
Λαζαράτος Πάνος, Καθηγητής ΕΚΠΑ
Λέτσας Γιώργος, Καθηγητής UCL
Μενουδάκης 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, Αναπληρωτής Καθηγητής ΑΠΘ και Αντιπρόεδρος ΣτΕ

Ποττάκης Ανδρέας, Συνήγορος του Πολίτη
Πρεβεστούρου 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
Στρατιλάτης Κωνσταντίνος, Αναπληρωτής Καθηγητής Πανεπιστημίου Λευκωσίας
Σωτηρέλης Γιώργος, Καθηγητής ΕΚΠΑ
Τασόπουλος Γιάννης, Καθηγητής ΕΚΠΑ
Τσεββάς 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

Καραβοκύρης Γιώργος, Επίκουρος Καθηγητής ΑΠΘ
Παναγοπούλου Φερενίκη, Επίκουρη Καθηγήτρια Παντείου
Παπανικολάου Κυριάκος, Λέκτωρ ΔΠΘ
Φωτιάδου Αλκμήνη, Διδάκτωρ Συνταγματικού Δικαίου
Χρήστου Βασιλική, Επίκουρη Καθηγήτρια ΕΚΠΑ



ΤΕΥΧΟΣ 5

Εκδοτικό σημείωμα.....	3
------------------------	---

Παρεμβάσεις:

• Η συναίνεση ως έμπρακτη εφαρμογή της δίκαιης ισορροπίας, ο ρόλος και τα όριά της στις διοικητικές μεταρρυθμίσεις.....	4
<i>Ιωάννης Σαρμάς</i>	
• Δημόσιος έπαινος Ιωάννη Σαρμά κατά την τελετή αναγόρευσής του σε επίτιμο διδάκτορα του Παντείου Πανεπιστημίου, 23.11.2022.....	11
<i>Ξενοφών Κοντιάδης</i>	

Μελέτες:

• Ο ανααιρετικός έλεγχος του Συμβουλίου της Επικρατείας στις αποφάσεις των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων.....	15
<i>Μιχάλης Ν. Πικραμένος</i>	
• Τέκνα ομόφυλων ζευγαριών: Μια υπάρχουσα μορφή οικογένειας και μια νέα πρόκληση για το δίκαιο.....	27
<i>Βαγγέλης Μάλλιος</i>	
• Ο δύσκολος μετασχηματισμός των προϊστάμενων σε ηγέτες.....	34
<i>Παναγιώτης Καρκατσούλης</i>	
• Προς έναν έλεγχο αιτιολογίας των κανονιστικών διοικητικών πράξεων. Μια νέα νομολογιακή τάση;.....	58
<i>Δημήτρης Α. Βουκελάτος-Κυριακή Τ. Τεξακαλίδου</i>	
• Freedom of religion in the US in light of recent jurisprudential developments: Is the separation of church and state a constitutional mandate or a constitutional violation?.....	76
<i>Magdalini-Christina Vlachou-Vlachopoulou</i>	

Συνταγματικό-Κοινοβουλευτικό Χρονικό (Οκτώβριος-Δεκέμβριος 2022).....	90
<i>Θανάσης Γ. Ξηρός</i>	

Σχόλια Νομολογίας:

• «Την ταυτότητά σας, παρακαλώ»: Το profiling ενώπιον του ΕΔΔΑ.....	99
<i>Στέργιος Κοφίνης</i>	
• Η μετά τη διενέργεια των εκλογών επέμβαση του νομοθέτη στο σύστημα ανάδειξης των αιρετών οργάνων των ΟΤΑ υπό συνταγματικό έλεγχο σχόλιο επί των αποφάσεων ΣτΕ Τμήμα Γ' 2307/2021 και 2366/2021.....	106
<i>Αρτέμιος Βαλάκας</i>	

Βιβλιοκρισίες:

• Γιώργος Χ. Σωτηρέλης, Σύνταγμα και Δημοκρατία στην εποχή της παγκοσμιοποίησης. Επίμετρο: Από την παγκοσμιοποίηση στην κρίση και στην πανδημία, 2η έκδοση εμπλουτισμένη με επιλεγμένα επίκαιρα κείμενα, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2022.....	112
<i>Κώστας Στρατηλάτης</i>	
• Δημήτρης Πατσίκας, Η συνταγματική νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας. Οι διαβαθμίσεις της έντασης του ελέγχου συνταγματικότητας στις αποφάσεις της Ολομέλειας (2011-2020).....	129
<i>Ακρίτας Καϊδατζής</i>	

ΕΚΔΟΤΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ

Το πέμπτο τεύχος του e-Πολιτεία και πρώτο του 2023 έχει την τιμή να φιλοξενεί την αντιφώνηση του Προέδρου του Ελεγκτικού Συνεδρίου Ι. Σαρμά στην τελετή της αναγόρευσής του σε επίτιμο διδάκτορα του Παντείου Πανεπιστημίου, καθώς και τον δημόσιο έπαινο που του απηύθυνε ο Ξ. Κοντιάδης. Στις μελέτες διοικητικού δικαίου, ο Μ. Πικραμένος αναλύει τον αναιρετικό έλεγχο του Συμβουλίου της Επικρατείας στις αποφάσεις των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων και οι Δ. Βουκελάτος και Κ. Τεξακαλίδου αναδεικνύουν τη νομολογιακή τάση ελέγχου της αιτιολογίας των κανονιστικών διοικητικών πράξεων. Στο πεδίο των δικαιωμάτων, ο Β. Μάλλιος εξετάζει το ζήτημα των τέκνων των ομόφυλων ζευγαριών και η Μ.-Χ. Βλάχου-Βλαχοπούλου τη θρησκευτική ελευθερία στις ΗΠΑ υπό το φως των πρόσφατων νομολογιακών εξελίξεων. Ο Π. Καρκατσούλης εμβαθύνει στα θέματα της δημόσιας διοίκησης και τον δύσκολο μετασχηματισμό των προϊσταμένων σε ηγέτες. Στην ύλη περιλαμβάνονται επίσης σχόλια σε νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, από τον Α. Βαλάκα, και του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, από τον Σ. Κοφίνη, καθώς και δύο βιβλιοκρισίες, από τον Κ. Στρατηλάτη για τη νέα έκδοση του βιβλίου του Γ. Σωτηρέλη *Σύνταγμα και Δημοκρατία στην εποχή της παγκοσμιοποίησης* και από τον Α. Καϊδατζή για τη μονογραφία του Δ. Πατσίκα *Η συνταγματική νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας. Οι διαβαθμίσεις της έντασης του ελέγχου συνταγματικότητας στις αποφάσεις της Ολομέλειας (2011-2020)*. Τέλος, όπως σε κάθε τεύχος μας, θα βρείτε το συνταγματικό και κοινοβουλευτικό χρονικό που επιμελείται ο Θ. Ξηρός. Ευχαριστούμε θερμά τους συγγραφείς και αναμένουμε τις συμβολές σας για το επόμενο τεύχος του περιοδικού με καταληκτική ημερομηνία την 20^η Μαρτίου 2023 στο info@epoliteia.gr, ακολουθώντας τις οδηγίες που υπάρχουν [εδώ](#).

Η ΣΥΝΑΙΝΕΣΗ ΩΣ ΕΜΠΡΑΚΤΗ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΗΣ ΔΙΚΑΙΗΣ ΙΣΟΡΡΟΠΙΑΣ, Ο ΡΟΛΟΣ ΚΑΙ ΤΑ ΟΡΙΑ ΤΗΣ ΣΤΙΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ

Ιωάννης Σαρμάς

Πρόεδρος του Ελεγκτικού Συνεδρίου

Αντιφώνηση Ιωάννη Σαρμά στην τελετή αναγόρευσής του ως επίτιμου διδάκτορα του Παντείου Πανεπιστημίου. Ο Έπαινος εκφωνήθηκε από τον Καθηγητή Ξενοφώντα Κοντιάδη. Τετάρτη 23 Νοεμβρίου 2022

Ι. Με το αντικείμενο της ομιλίας μου, τη συναίνεση ως έμπρακτη εφαρμογή της δίκαιης ισορροπίας, τον ρόλο και τα όριά της στις διοικητικές μεταρρυθμίσεις, έχω όπως θα δείτε μια βιωματική σχέση.

Για αυτό θα μου συγχωρήσετε έναν προσωπικό τόνο στην αφήγηση.

Βιωματική σχέση έχω όμως και με το Πάντειο Πανεπιστήμιο.

Πριν από 50 χρόνια, μαθητής στην Τετάρτη τότε Γυμνασίου, τώρα πρώτη Λυκείου, έχοντας ακόμη απεριόριστο ελεύθερο χρόνο τα βράδια διάβαζα με δέος τα βιβλία που ο αδερφός μου –πέντε χρόνια μεγαλύτερος και φοιτητής τότε της Παντείου Σχολής– έφερνε στο σπίτι.

Ήταν πολλά, ογκώδη και θαυματικά.

Θα σταθώ όμως σε ένα, τη Θεωρία των Συστημάτων.

Για ένα παιδί 15 ετών ήταν μεγάλη ανατροπή να συνειδητοποιήσω ότι η κοινωνία μπορούσε να γίνει αντιληπτή με έννοιες όπως οι δομές και οι λειτουργίες, οι εισροές και οι εκροές, και κυρίως η ισορροπία ως αποτέλεσμα διάδρασης πλειόνων κοινωνικών παραγόντων, που, αν και ο καθένας παράγων επιδίωκε ίδιο όφελος, ισορροπούσαν εν τέλει όλοι ως αποτέλεσμα της δυναμικής που ανέπτυσαν οι δομές και οι λειτουργίες του συστήματος.

Δεν έγινα βέβαια οπαδός του Talcott Parsons ούτε κάποιου άλλου κοινωνιολόγου, ήμουν πολύ μικρός για τέτοια. Συνειδητοποίησα όμως τη δύναμη και τη γοητεία της Επιστήμης να ανατρέπει τον τρόπο που βλέπουμε τα πράγματα, ενώ συγχρόνως άρχισα να υποψιάζομαι τα βαθύτερα αίτια που συντηρούν την τάξη και προάγουν τη δικαιοσύνη στην κοινωνία μας.

Κάτι που συγκεκριμενοποίησα λίγα

χρόνια αργότερα, όταν, ως πρωτοετής φοιτητής της Νομικής Σχολής, ανακάλυψα, μέσω των μεταφράσεων των έργων του Γερμανού φιλοσόφου Friedrich Hegel, την έννοια της διαλεκτικής ισορροπίας (θέση, αντίθεση, σύνθεση) που διέπει κατά τον φιλόσοφο τα πάντα, την ύλη και τις κοινωνίες.

Τη σύνθεση, μέσω της διαλεκτικής, την ισορροπία των αντιθέτων στην υπέρβασή τους αναζητούμε και στη συναίνεση, όπως θα εκθέσω εν συνεχεία.

II. Τα χρόνια πέρασαν και έφτασε η ώρα που βρέθηκα, από το 2002, να υπηρετώ ως μέλος του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Είχαν προηγηθεί βέβαια, κι αυτά είναι χρήσιμο να τα θυμίσω, η θητεία μου ως δικαστής στο Συμβούλιο της Επικρατείας και το ελληνικό Ελεγκτικό Συνέδριο, όπου εκεί οι αποφάσεις λαμβάνονται κατά πλειοψηφία, με τον πρόεδρο της σύνθεσης να έχει το κύριο καθήκον να διακρίνει τις τοποθετήσεις των δικαστών και να τους καλεί να ψηφίσουν υπέρ της μίας ή της άλλης.

Και είχε προηγηθεί ακόμη η επιστημονική μου νομική ενασχόληση με ζητήματα σύγκρουσης εννόμων αγαθών, *Ελευθερία του λόγου και δυσφήμιση*, η διατριβή μου το 1985, και *Η δίκαιη ισορροπία στον περιορισμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων*, το πρώτο μου βιβλίο για τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, το 1998.

Όταν λοιπόν βρέθηκα στις διασκέψεις του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου, κατά το πρώτο εξάμηνο της θητείας μου, κυριολεκτικά δεν αντιλαμβανόμουν τι γινόταν σε αυτές. Τα παλιά μέλη έπαιρναν τον λόγο, έκαναν παρατηρήσεις, ο εισηγητής απαντούσε, ξανά έπαιρναν τον λόγο οι πρώτοι, απαντούσε πάλι ο εισηγητής, που συνήθως, αν όχι πάντα, πρότεινε αλλαγές στο αρχικό του κείμενο, και ο Πρόεδρος κάποια στιγμή έκλεινε τη συζήτηση όταν τα μέλη έδει-

χναν ικανοποιημένα, ίσως και κουρασμένα από τη συζήτηση.

Ήταν η φαινομενολογία της συναίνεσης, όπως σιγά-σιγά, άρχισε να ξετυλίγεται μπροστά μου.

Ήμουν επικριτικός στην αρχή, συνηθισμένος στην πλειοψηφική μέθοδο. Αλλά μου εξήγησαν κάποιοι συνάδελφοι ότι αυτή ήταν η παράδοση στα πολιτικά όργανα της Ένωσης και τούτο γιατί συνήθως απαιτούνταν ομοφωνία από τις Συνθήκες, άλλως γιατί με τη συναίνεση, και όχι με οριακές πλειοψηφίες, επιτυγχάνεται ισχυροποίηση της απόφασης που λαμβάνεται.

Συνειδητοποίησα πλήρως τη δύναμη και την τεχνική της συναίνεσης όταν παρατήρησα τη μέθοδο που ο Πρόεδρος Valéry Giscard d'Estaing, ως πρόεδρος της Συνέλευσης για τη σύνταξη του Συντάγματος της Ευρώπης, χρησιμοποίησε για να συναχθεί το κείμενο αυτό. Τον είχαν κατηγορήσει για μονοκρατική αντίληψη των εξουσιών του, όμως η μέθοδός του ήταν πολύ πιο εκλεπτυσμένη.

Είχε χωρίσει τα κεφάλαια και υπήρχε ένα προσχέδιο επ' αυτών. Άκουγε τους διάφορους ομιλητές που έπαιρναν θέση επί των ζητημάτων και μετρούσε από τις αντιδράσεις των μελών την απήχηση ενός εκάστου εντός της Συνέλευσης. Και, στη συνέχεια, ερχόταν με ένα νέο σχέδιο όπου ενσωμάτωνε τις υποστηρικθείσες θέσεις ανάλογα με την ανταπόκριση που είχαν τύχει, μέχρις ότου να σταθεροποιηθεί το τελικό κείμενο ως ανταποκρινόμενο αναλογικά στον μέσο όρο των επιθυμιών των μελών.

Για να αρθούν οι αντιρρήσεις των μεν όταν ήσαν ισχυρές αλλά όχι πλειοψηφικές, έπρεπε κάτι να τους δοθεί που να τους ικανοποιήσει. Όσοι όμως από τους λοιπούς έβλεπαν ότι ήσαν μεμονωμένοι όφειλαν να υποχωρήσουν, και όντως υποχωρούσαν, δεχόμενοι συνήθως κάποιες μικρές αλλαγές στο κείμενο, που δεν τους άφηνε έτσι τελείως ανικανοποίητους.

Αντιλαμβανόμενος τον τρόπο λήψης απόφασης στη Συνέλευση που συνέταξε το Σύνταγμα

της Ευρώπης, μπόρεσα στη συνέχεια να ξεκλειδώσω το μυστικό της λήψης αποφάσεων στα θεσμικά όργανα της Ένωσης, πλην του Δικαστηρίου. Μια συνεχής διαπραγματεύση, ένα bargaining, που καταλήγει όμως σε μια φιλική συνδιαλλαγή, όταν όλοι οι συμμετέχοντες ικανοποιούνται. Αρκεί να ξέρει ο καθένας τι θέλει και ποια μπορεί να είναι τα όριά του.

Εγκατέλειψα έτσι κάποιες αφελείς αντιλήψεις μου για την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση που διατηρούσα από τα φοιτητικά μου χρόνια. Στη διαδικασία αναζήτησης συναίνεσης δεν πρέπει να είναι κανείς γενναιόδωρος γιατί αυτό οι πιο συνειδητοποιημένοι της διαδικασίας θα το αντιληφθούν και θα το εκμεταλλευτούν προς όφελος των ιδεών τους ή της χώρας τους. Χρειάζεται γερή προετοιμασία, πρόβλεψη των αντιδράσεων των άλλων, συναιρέσεις και υπερβάσεις, και οπωσδήποτε σταθερή επιδίωξη ενός στόχου που μπορεί να μετριάσει χωρίς να χαθεί από τον ορίζοντα.

Ως πρόεδρος Τμήματος στο Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο επί τέσσερα σχεδόν χρόνια, δούλεψα εντατικά τη μέθοδο αυτή αναζητώντας συναινέσεις.

III. Έδωσα ένα θεωρητικό σχήμα σε ό,τι παρατηρούσα πλέον επί έτη, όταν από το 2010 και μετά εντελώς τυχαία ήρθα σε επαφή με τη θεωρία των παιγνίων και προσπάθησα ειλικρινά να εμβαθύνω στη γνώση της. Η θεωρία αυτή είναι μαθηματική και προϋποθέτει γνώση πολύ προχωρημένων μαθηματικών για να γίνει κτήμα και εργαλείο ενός ατόμου. Δεν ήταν προφανώς η περίπτωση μου.

Όμως, στη βάση της, η θεωρία αυτή αναζητεί την πρόβλεψη της ανθρώπινης συμπεριφοράς με ορθολογικά κριτήρια, εφαρμόζεται στις διαπραγματεύσεις, αφού στον πυρήνα της βρίσκεται η αναζήτηση της ισορροπίας μεταξύ αντίθετων συμφερόντων, ενώ αυτή η ισορροπία

είναι η λύση της μαθηματικής εξίσωσης που επιδιώκει.

Καθώς λοιπόν διαπίστωνα όλα αυτά, ήταν επακόλουθο να τα συνδέσω με μια παλιά μου γνώριμη από προηγούμενες μελέτες μου, τη δίκαιη ισορροπία που αναζητεί το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου στις αποφάσεις του, αλλά και με τις καινούργιες μου εμπειρίες, τον κατευνασμό και τη συμφιλίωση που αναζητείται διαρκώς στην Ευρωπαϊκή Ένωση στο τέλος δύσκολων διαπραγματεύσεων μεταξύ των μελών της.

IV. Και ήρθε η ώρα να δω στην πράξη, με τον πιο έντονο τρόπο, την εφαρμογή της συναίνεσης μετά την επιστροφή μου στην Ελλάδα από το Λουξεμβούργο το 2014, όταν, το 2018, ανέλαβα πρόεδρος της νομοπαρασκευαστικής επιτροπής για τη σύνταξη της δικονομίας του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Έπρεπε να τελειώσουμε σε λιγότερο από 6 μήνες. Μου είχε φανεί μια εύκολη, διεκπεραιωτική εργασία, καθαρά διαπιστωτική θα έλεγα. Το Δικαστήριο είχε δικονομία, διάσπαρτη όμως σε πλείονα νομοθετήματα, που έπρεπε να τα ενώσουμε με συνοχή και συνέπεια. Αυτό θεωρήσα αρχικά ως αντικείμενο των εργασιών μας, και προς αυτή την κατεύθυνση διανεμήθηκε στα μέλη ένα κείμενο με ενσωματωμένες σε αυτό κατά τρόπο συστηματικό τις ισχύουσες διατάξεις της τότε δικονομίας.

Όμως από τις πρώτες κιόλας συνεδριάσεις της επιτροπής, τα καλά επιλεγμένα μέλη της, κι εγώ μαζί τους, συνειδητοποιήσαμε ότι τα πράγματα δεν ήταν τόσο απλά.

Ξεδιπλώθηκε μπροστά μας ως απαίτηση του ορθού λόγου, ως αίτημα της πρακτικής λογικής όλη η δογματική της δίκαιης δίκης.

Πίσω από τους δικονομικούς κανόνες που βλέπαμε σε ισχύοντα κείμενα συνειδητοποιήσαμε ότι υπήρχε η αποτύπωση μιας εξισορρόπησης υποκείμενων αρχών της δίκαιης δίκης,

όπως η πρόσβαση σε δικαστήριο, η δημοσιότητα της διαδικασίας, η αντιμωλία, οι εξουσίες του δικαστηρίου, ο εύλογος χρόνος εκδίκασης, η αιτιολογία της απόφασης, η εκτέλεσή της. Και για μένα, πρόεδρο της επιτροπής, η έκπληξή μου ήταν ακόμα μεγαλύτερη όταν διαπίστωσα ότι, μεταξύ των μελών, η βαρύτητα που δινόταν από το καθένα σε καθεμία από τις υποκείμενες αρχές της δίκαιης δίκης δεν ήταν η ίδια, αλλά άλλα μέλη προέκριναν την πρόσβαση, άλλα τον εύλογο χρόνο, ενσαρκώνοντας ως πρόσωπα την υπεράσπιση των αρχών αυτών και επιδιώκοντας το καθένα να δοθεί μεγαλύτερη βαρύτητα στις προτιμήσεις του.

Δεν γινόταν όμως όλες οι υποκείμενες αρχές της δίκαιης δίκης να συνυπάρξουν στον απόλυτο η καθεμιά βαθμό πλήρους ικανοποίησης. Η δικονομία ήταν η ανεύρεση ενός συστήματος δίκαιης ισορροπίας μεταξύ τους.

Εδώ λοιπόν η επιτροπή έπρεπε να κάνει μια στρατηγική επιλογή: Θα προχωρούσαμε με συναίνεση ή με πλειοψηφικές αποφάσεις;

Επιλέξαμε τη συναίνεση, κάτι που προϋποθέτει όμως μια θεμελιακή αυτοδέσμευση, ότι δηλαδή εκεί που θα κατέληγε η διαδικασία ανεύρεσης της συναίνεσης εκεί θα σταματούσαμε. Όποιος θα εισερχόταν στη διαδικασία αυτή και συντελούσε σε λύσεις δεν θα μπορούσε στο τέλος της διαδρομής να πει «επανέρχομαι στην αρχική μου θέση, διαφωνώ».

Έτσι λοιπόν μέσα σε αυτήν την επιτροπή που, διατυπώνοντας τις διατάξεις της νέας δικονομίας, ουσιαστικά αναδείκνυε σε κάθε δικονομικό κανόνα που δημιουργούσε το σημείο της δίκαιης ισορροπίας μεταξύ των αρχών της δίκαιης δίκης που ισορροπούσαν στον κανόνα αυτό, μία άλλη ισορροπία σταθεροποιούνταν παράλληλα. Μία ισορροπία που απέρρεε από τη συναίνεση των μελών όταν το καθένα, αν και με διαφορετικές συχνά αντιλήψεις ως προς τη βαρύτητα κάθε υποκείμενης αρχής στη δίκαιη δίκη, αισθανόταν ότι δεν είχε νόημα να αναζητηθεί καλύτερη

ισορροπία αρχών από αυτήν που είχε προκριθεί και ενσωματωθεί στον κανόνα, τον οποίο η μεγάλη πλειοψηφία της επιτροπής διατύπωνε συναινετικά.

Κανόνες που προέκυψαν με αυτή τη διαδικασία υιοθέτησης, σχεδόν ομόφωνα δηλαδή, ήταν τόσο σταθεροί και αυτονόητοι ώστε στη συνέχεια μπορούσαν εύκολα να τύχουν της αποδοχής της διοικητικής Ολομέλειας του Δικαστηρίου ως προτεινόμενο νομοσχέδιο, και εν συνεχεία της Κυβέρνησης και της Βουλής, η οποία με πολύ μεγάλη πλειοψηφία τους ψήφισε το 2020.

Την ίδια διαδικασία ακολουθήσαμε και για την προετοιμασία, ένα χρόνο αργότερα, του Οργανικού Νόμου του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Τα ζητήματα εδώ ήταν πιο πολύπλοκα και συγχρόνως πιο απτά, με κορυφαίο όλων την ευθύνη του υπολόγου.

Μια αυστηρή νομολογία είχε σχηματιστεί, που επεξέτεινε ακόμα και στους διατάκτες την οιονεί αντικειμενική ευθύνη των υπολόγων ταμιών, μια νομολογία που στηριζόταν στο Σύνταγμα και την οποία, ως εκ τούτου, δεν μπορούσε να ανατρέψει ο κοινός νομοθέτης. Ενώ δύο θεμελιώδεις συνταγματικές αρχές συγκρούονταν εδώ, η δημοσιονομική βιωσιμότητα, που κατευθύνει σε αυστηρές κυρώσεις, και η αξία του ανθρώπου, που επιβάλλει να μην χρησιμοποιείται το άτομο ως απλό μέσο για την επίτευξη ενός κρατικού σκοπού.

Δεν χρειάζεται να σας κουράσω με λεπτομέρειες. Το καθεστώς που τελικά προέκυψε ύστερα από επίμονες, ίσως χαοτικές συζητήσεις προέκυψε με συναίνεση, όταν διασπάστηκε η ευθύνη ανάλογα με τη συμμετοχή κάθε παράγοντα της δημοσιονομικής διαδικασίας στην τελική παραγωγή του υπό καταλογισμό ελλείμματος, και για τον κάθε παράγοντα προβλέφθηκε, σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας, να μπορεί να του επιβληθεί η κύρωση που αρμό-

ζει στη βαρύτητα του πταίσματός του και στις συνέπειές του.

V. Ψηφίστηκαν λοιπόν τα νομοθετήματα. Όμως αυτό δεν ήταν παρά η αρχή της μεταρρύθμισης. Έπρεπε και να εφαρμοστούν, και όχι μόνο. Έπρεπε να αρχίσουν να παράγουν αποτελέσματα.

Σε αυτή τη φάση μπορούσε να διαπιστώσει κάποιος ανάγλυφα τη δύναμη αλλά και τα όρια της συναίνεσης.

Η συναίνεση νομιμοποιούσε τις αλλαγές γιατί είχε σχηματιστεί σε νομοπαρασκευαστικές επιτροπές με ευρύτατη αντιπροσωπευτικότητα, όπου κάθε δυνατή αντίρρηση είχε διατυπωθεί είτε αυτή ήταν δεοντολογικού είτε πρακτικού χαρακτήρα. Και οι ρυθμίσεις που προέκυψαν είχαν αντιμετωπίσει τις προβλέψιμες διακινδυνεύσεις. Όμως ούτε αυτόματα ούτε αυτονόητη ήταν η εφαρμογή των ρυθμίσεων, έστω και αν η Βουλή τις είχε ψηφίσει με πλειοψηφία μεγαλύτερη των 260 βουλευτών.

Πολλοί μιλούν για την αδράνεια της διοικητικής μηχανής. Αν όντως ένα νομοθέτημα για να εφαρμοστεί αφεθεί στην τύχη του, ένα τέτοιο φαινόμενο θα διαπιστωθεί. Και εδώ έρχεται το όριο της συναίνεσης.

Ένας νόμος που έχει προετοιμαστεί σωστά με γνώμονα την πρακτική εφαρμογή του δεν εφαρμόζεται με συναίνεση, αν αυτό σημαίνει ότι ο κάθε υπάλληλος καταλαβαίνει, χωρίς κεντρική καθοδήγηση, τον νόμο κατά το δοκούν. Κάποιοι, ίσως οι λιγότεροι, γιατί επιθυμούν να συνεχίσουν να δρουν όπως είχαν μάθει. Άλλοι, οι πιο πολλοί, γιατί δεν ξέρουν από πού να αρχίσουν και πώς να πορευτούν.

Η πορεία από τη διάταξη του νόμου, από το δέον, στην εφαρμογή του κανόνα στην πράξη, στις συγκεκριμένες διοικητικές υπηρεσίες που πρέπει πλέον να ενεργούν με βάση τα οριζόμενα σε αυτόν, δεν είναι, όπως ήδη ανέφερα, αυτόματα και αυτονόητη. Χρειάζεται ένας ενδιάμεσος, κάποιος με κανονιστική αντίληψη

αυτού που θέλει ο νομοθέτης, αλλά και πρακτική γνώση του πώς σκέφτεται και αντιδρά ο διοικητικός υπάλληλος. Αυτός που θα εποπτεύει και θα δίδει συνεχώς, μέχρι τελικής επιτυχίας, τις οδηγίες εφαρμογής του νόμου, επικουρώντας τους καλόπιστους υπαλλήλους να κάνουν το καθήκον τους.

Γιατί αυτό απέδειξε η εμπειρία από το Ελεγκτικό Συνέδριο.

Είναι μύθος εν πολλοίς τα υποστηριζόμενα για αδρανείς υπαλλήλους, ατίθασους σε κάθε αλλαγή, όταν απαξιώνονται και δυσφημούνται, και μαζί τους όλη η δημόσια υπηρεσία και ίσως το Κράτος το ίδιο.

Αλλά όταν αναζητείται, κάποια φορά ίσως και πέραν αυτού που γίνεται αντιληπτό ως εφικτό, να αναδειχθεί ό,τι πράγματι κρύβουν ως φιλότιμο, και όταν καθοδηγούνται βήμα-βήμα έτσι όπως χρειάζεται για να προχωρήσουν, προχωρούν και ο νόμος γίνεται πραγματικότητα, το δέον μεταλλάσσεται σε ον.

VI. Τι το κοινό βρίσκεται πίσω από τις δύο διαδικασίες που περιέγραψα μέχρι τώρα, την προετοιμασία του νόμου με συναίνεση και την εφαρμογή του με συγκεντρωτική διαδικασία; Η δύναμη της ενσυναίσθησης, θα έλεγα χωρίς να αμφιβάλλω. Το να μπορείς να φέρνεις τον εαυτό σου στη θέση του άλλου, «να μπαίνεις στα παπούτσια του», όπως λένε οι αγγλοσάξονες, αν μου επιτρέπετε την έκφραση.

Μέσω της ενσυναίσθησης στις συναινετικές διαδικασίες προετοιμασίας του νόμου καταλαβαίνεις τις κόκκινες γραμμές του άλλου και αντιλαμβάνεσαι τι μπορεί να του δώσει ικανοποίηση ώστε να πάψει να επιμένει, και μέσω της ενσυναίσθησης στις συγκεντρωτικές διαδικασίες εκτέλεσης του νόμου μπορείς να συνειδητοποιήσεις γιατί δεν προχωράει η εφαρμογή του, γιατί τα πρόσωπα που θα έπρεπε να τον εφαρμόσουν βρίσκουν δυσκολίες ή εγείρουν

αντιρρήσεις, και πώς αυτές μπορεί να ξεπεραστούν ή να καμφθούν.

Η ενσυναίσθηση σε ορθολογικούς παίκτες είναι το εργαλείο με το οποίο αναζητούνται λύσεις εξισορρόπησης συμφερόντων στις δύο κεφαλαιώδεις ανθρώπινες διαδράσεις, τον συντονισμό και τη συνεργασία.

Στον συντονισμό, για να αποφευχθούν οι συγκρούσεις μεταξύ ατόμων που δεν συνδέονται ειδικώς με κάποια συναλλακτική σχέση, όπως όταν βαδίζουμε στο πεζοδρόμιο και έχουμε άλλους πεζούς να έρχονται απέναντί μας, ή όταν ρυθμίζουμε την ένταση της μουσικής που ακούμε για να μην ενοχλήσουμε τον γείτονα, ή ακόμη προσέχουμε τα δικά μας απόβλητα αναμένοντας από τον γείτονα να πράξει το ίδιο για τα δικά του.

Και στη συνεργασία, ώστε από όσους εντάσσονται μέσα στο πλαίσιο μιας τέτοιας σχέσης να μην αισθανθεί κανείς ότι αδικείται από τη μοιρασιά, αλλά ότι από το προϊόν της συνεργασίας έχουμε όλοι να κερδίσουμε αυτό που εύλογα αναμένει ο καθένας μας ενόψει αυτού που εύλογα μπορεί να αναμείνει και ο άλλος συνεργάτης.

Αποτυπώνεται μαθηματικά η ενσυναίσθηση; Το έχουν επιχειρήσει, επιτυχώς ή ανεπιτυχώς –δεν είμαι σε θέση να το κρίνω, οι μαθηματικοί που ασχολούνται με τη θεωρία των παιγνίων – όταν εφαρμόζουν τον διαφορικό λογισμό, τον calculus, για να εντοπίσουν το σημείο ισορροπίας μιας διαπραγμάτευσης.

Πιθανόν να δούμε απτά τα αποτελέσματα, στη δικαιοσύνη ιδίως, μετά από δεκαετίες. Όμως θα σταθούμε σε μία απλή διαπίστωση: Όπως στη θεωρία των παιγνίων η λύση του προβλήματος του παιγνίου βρίσκεται όταν σταθεροποιούνται οι διαδράσεις σε ένα σημείο ισορροπίας όπου ο κάθε παίκτης αντιλαμβάνεται ότι δεν μπορεί να επιτύχει κάτι καλύτερο, έτσι και στη δίκαιη ισορροπία, αυτό που αναζητεί το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου ως

την προσφορότερη ικανοποίηση των αντικρουόμενων αρχών και συμφερόντων είναι η σταθεροποίηση της αντίληψης ότι καλύτερη λύση δεν θα μπορούσε να επιτευχθεί, λαμβάνοντας βεβαίως υπόψη και το περιθώριο εκτίμησης των κρατών μελών.

Το ίδιο συμβαίνει και με τη συναίνεση. Και αυτή αυτό που αναζητεί είναι να συνειδητοποιήσουν οι παράγοντές της ότι, ενόψει των συμφερόντων, των αρχών και των επιδιώξεων όλων των παραγόντων της, καλύτερη ισορροπία από αυτή που αναδείχθηκε δεν θα μπορούσε να αναδειχθεί.

Η ενσυναίσθηση είναι η οδηγός στη λύση, σε κάθε περίπτωση, τόσο στη σύνταξη του νόμου όσο και στην εκτέλεσή του.

Για να το πούμε αλλιώς, η τάξη που επιβάλλεται στις συγκρουόμενες αρχές και τα συμφέροντα με την ανεύρεση της δίκαιης ισορροπίας, η τάξη που επιβάλλεται στους εξατομικευμένους εκτελεστές του νόμου μέσω της σωστής κατεύθυνσης που δέχονται συγκεντρωτικά γεννιέται ως προϊόν διαδράσεων που απορρέουν από την αμοιβαία ενσυναίσθηση των παραγόντων της διάδρασης. Δεν την επιβάλλει αυταρχικά ένας τρίτος είτε είναι αυτό το κράτος είτε ένας οποιοσδήποτε ηγέτης του.

VII. Αυτές οι σκέψεις με κάνουν να πιστεύω ότι οι βιωματικές εμπειρίες που σας παρουσίασα απόψε ως προς τη συναίνεση, τον ρόλο και τα όριά της στις διοικητικές μεταρρυθμίσεις δεν είναι τυχαίες και συμπτωματικές, μεμονωμένες και μη αντιπροσωπευτικές, αλλά αποτελούν έκφανση και έκφραση ενός ευρύτερου φαινομένου, που το βρίσκουμε πανταχού παρόν αρκεί να το αναζητήσουμε, την εξισορρόπηση, που αποκαλούμε συχνά εμείς οι νομικοί δίκαιη ισορροπία. Αυτήν ερευνούν οι μαθηματικοί στη θεωρία των παιγνίων, αυτήν αναζητούν οι πολιτικοί όταν αγωνίζονται για τη συναίνεση, με

αυτήν αιτιολογούν ορθά τις αποφάσεις τους οι δικαστές επί συγκρούσεως εννόμων αγαθών.

Κλείνω γιατί σας κούρασα. Είμαι ήδη στα 20 λεπτά ομιλίας, επιτρέψτε μου όμως εν συντομία δυο λόγια ακόμα.

Στην αντιφώνησή μου στη Θεσσαλονίκη, όταν το Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο μου έκανε την ίδια τιμή με αυτήν που μου κάνετε εσείς απόψε, επιχείρησα να διατυπώσω τα τεστ της δικαιοσύνης, όπως τα αποκάλεσα με ένα νεολογισμό, αυτά τα τεστ που διαπιστώνω στις διασκέψεις του Δικαστηρίου ότι χρησιμοποιούν οι δικαστές για να δώσουν μια δίκαιη λύση σε ακραίες περιπτώσεις. Η αποψινή ομιλία μου επιτρέπει να αναφερθώ σε ένα ακόμη, αυτό που αναδείχθηκε σε όλη τη διάρκειά της: Το τεστ της εξισορρόπησης.

Στο καθήκον του δικαστή δεν υπάγεται κατ' αρχήν να εξισορροπεί συμφέροντα και αρχές. Ο νομοθέτης και η διοίκηση οφείλουν να το πράττουν. Ο δικαστής ελέγχει απλώς αν το έπραξαν σωστά.

Απόψε είδαμε πόσο καίριας σημασίας είναι η εξισορρόπηση σε λύσεις δίκαιης ισορροπίας όταν αναφερόμαστε στη νομοθετική και την εκτελεστική λειτουργία.

Δεν είναι η εν λόγω εξισορρόπηση μια απλή στάθμιση των υπέρ και των κατά μιας λύσης, αυτό δηλαδή που αποκαλείται στη χώρα μας *stricto sensu* αναλογικότητα. Η εξισορρόπηση εδώ είναι κάτι δυναμικό, κάτι που ξεπερνά την καταγραφή των υπέρ και των κατά. Είναι το να βρεις, αφού προβείς σε σταθμίσεις των υπέρ και των κατά, εκείνο που χρειάζεται να βάλεις στη ζυγαριά ώστε να μην αποκλίνει δεξιά ή αριστερά αλλά να ισορροπήσει, παρέχοντας ό,τι αναλογεί στο δέον μέτρο σε κάθε διακυβευόμενο αγαθό.

Στη νομοθέτηση και την εφαρμογή των διοικητικών μεταρρυθμίσεων, η επιτυχής εφαρμογή αυτού του τεστ είναι, πιστεύω, η πιο κρίσιμη διαδικασία για την επιτυχία τους, όταν μιλάμε πάντα για δημοκρατικές κοινωνίες.

Και ξαναγυρνάω στην πρώτη μου επαφή με την Επιστήμη, στην αρχή της αντιφώνησης.

Επιτρέψτε μου να θυμίσω ότι στο Πάντειο Πανεπιστήμιο οφείλω την πρώτη μου επαφή με την Επιστήμη, την επαφή που άφησε όπως είδατε ανεξίτηλη τη σφραγίδα της επάνω μου. Με ευγνωμοσύνη στον ιερό αυτό τόπο της σκέψης αποδέχομαι την τιμή που μου κάνετε, ελπίζοντας να σταθώ αντάξιος της εμπιστοσύνης σας. □

ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΕΠΑΙΝΟΣ ΙΩΑΝΝΗ ΣΑΡΜΑ ΚΑΤΑ ΤΗΝ ΤΕΛΕΤΗ ΑΝΑΓΟΡΕΥΣΗΣ ΤΟΥ ΣΕ ΕΠΙΤΙΜΟ ΔΙΔΑΚΤΟΡΑ ΤΟΥ ΠΑΝΤΕΙΟΥ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟΥ, 23.11.2022

Ι. Με ιδιαίτερη χαρά και τιμή υποδεχόμαστε σήμερα τον Ιωάννη Σαρμά στους επίτιμους διδάκτορες του Παντείου Πανεπιστημίου. Ο τιμώμενος συνδυάζει την πολύπλευρη προσφορά ως ανώτατος δικαστικός λειτουργός με ένα ευρύ και σημαντικό επιστημονικό και ακαδημαϊκό έργο. Η αποδοχή του τίτλου του επίτιμου διδάκτορα από την πλευρά του περιποιεί τιμή στο Πανεπιστήμιό μας.

Ο Ιωάννης Σαρμάς γεννήθηκε το 1957 στην Κω. Αποφοίτησε από τη Νομική Σχολή του Πανεπιστημίου Αθηνών το 1979 και του απονεμήθηκε το βραβείο Κρίση ως πρώτο αποφοιτήσαντα της σειράς του. Με υποτροφία της γαλλικής κυβέρνησης πραγματοποίησε μεταπτυχιακές σπουδές στο Παρίσι ολοκληρώνοντας τρία DEA, στο Ποινικό και στο Δημόσιο Δίκαιο, καθώς και στα δημόσια οικονομικά. Παράλληλα εκπονεί διδακτορική διατριβή με αντικείμενο την ελευθερία της έκφρασης. Πρόκειται για την πρώτη του επαφή με την ιδέα της δίκαιης ισορροπίας, την οποία θα επεξεργαστεί

εις βάθος τα επόμενα χρόνια. Κατά την τετραετή παραμονή του στο Παρίσι εμβαθύνει στο Δημόσιο Δίκαιο και ιδίως στη νομολογία του Conseil d'État, της οποίας αντιλαμβάνεται τη σημασία.

Το 1987 μετά από διαγωνισμό διορίζεται Εισηγητής στο Συμβούλιο της Επικρατείας. Ο ίδιος μου έχει εκμυστηρευθεί ότι το πρώτο έτος του στο Συμβούλιο της Επικρατείας υπήρξε το πιο ευτυχές της επαγγελματικής του ζωής. Εκείνη την περίοδο αρχίζει τη συγγραφή του βιβλίου του *Η συνταγματική και διοικητική νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας*, το οποίο ολοκλήρωσε τον Ιούνιο του 1990, ταυτόχρονα με τη γέννηση του πρώτου γιου του.

Όμως την ίδια περίοδο συνειδητοποιεί ότι βρίσκεται πίσω στην επετηρίδα του Δικαστηρίου λόγω καθυστερημένης εισόδου στο Σώμα στα 29 του χρόνια. Αποφασίζει μετά από αρκετή περίσκεψη να μεταταγεί στο Ελεγκτικό Συνέδριο το 1993. Τα πρώτα χρόνια της υπηρεσίας του ως Πάρεδρος στο Ελεγκτικό Συνέδριο η προ-

Ξενοφών Κοντιάδης

Καθηγητής Δημοσίου
Δικαίου στο Πάντειο
Πανεπιστήμιο, Πρόεδρος
Κέντρου Ευρωπαϊκού
Συνταγματικού Δικαίου

σαρμολή στο νέο περιβάλλον είναι δύσκολη, ιδίως μετά από μία ομιλία του σε σεμινάριο κατά την οποία αναφέρθηκε στην ανάγκη οι δικαστές του ΕλΣυν να προέρχονται όλοι από τη Σχολή Δικαστών και όχι από υπαλλήλους του ή υπαλλήλους υπουργείου. Επιτρέψτε μου να σχολιάσω ότι αυτή η προσωπικά δύσβατη μετάβαση στο νέο δικαστικό περιβάλλον αποδείχθηκε τελικά θεσμικά ευεργετική, αφού αποτελεί σήμερα κατά κοινή ομολογία δικό του έργο η μεταμόρφωση του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Το 1998 προάγεται σε Σύμβουλο του Ελεγκτικού Συνεδρίου και ταυτόχρονα αναλαμβάνει τη διδασκαλία της νομολογίας του ΕΔΔΑ και του ΔΕΚ στους σπουδαστές της Σχολής Δικαστών. Το ίδιο έτος έγινε μέλος της ΚΕΝΕ. Από τον Ιούνιο του 2002 ο τιμώμενος υπηρετεί ως μέλος του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου. Ο ίδιος έχει επισημάνει ότι αυτό που αποκόμισε στο Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο ήταν, πέραν της ελεγκτικής μεθοδολογίας, η διαχείριση του μηχανισμού δημιουργίας consensus, αλλά και η τεράστια σημασία της γραφειοκρατίας στα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Κατά τη δωδεκαετή θητεία του εισάγεται με δική του πρωτοβουλία και εισήγηση το κεφάλαιο *Getting Results* της ετήσιας έκθεσης του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου, με το οποίο το Συνέδριο προσεγγίζει συνολικά την ενωσιακή διαχείριση υπό το πρίσμα στόχων, μέσων και μετρήσιμων αποτελεσμάτων. Επίσης, εκλέγεται με την ψήφο των συναδέλφων του πρόεδρος Τμήματος δύο φορές και προεδρεύει στο Τέταρτο και κατόπιν στο Πρώτο Τμήμα του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου.

II. Επιστρέφοντας στο Ελεγκτικό Συνέδριο μετά τη θητεία του στο Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, διευθύνει από το 2014 ως Αντιπρόεδρος του Δικαστηρίου τις εργασίες του Τρίτου Τμήματος. Κατά την περίοδο αυτή και μέχρι την επιλογή του ως Προέδρου του Δικαστη-

ρίου το 2019 επιτυγχάνει, κατηγοριοποιώντας και συνεκδικάζοντας τις όμοιες υποθέσεις και χρησιμοποιώντας τη διαδικασία εν συμβουλίω και την πιλοτική δίκη, να μειώσει τις εκκρεμείς δικογραφίες από 30.000 σε 8.000.

Παράλληλα υπηρετεί ως πρόεδρος της νομοπαρασκευαστικής επιτροπής για την εκπόνηση της δικονομίας του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Η επιτροπή υπό την προεδρία του εκπόνησε εντός πέντε μηνών ένα ολοκληρωμένο σχέδιο το οποίο ψηφίστηκε στον νόμο 4700/2020. Πρέπει εδώ να σημειωθεί ότι παρόμοιες προσπάθειες είχαν αποτύχει κατά τα τελευταία 30 χρόνια. Επίσης το 2018 ανέλαβε πρόεδρος της ομάδας εργασίας για την εκπόνηση του ελεγκτικού και διοικητικού Κανονισμού του Ελεγκτικού Συνεδρίου, που υιοθετήθηκε στη συνέχεια από την Ολομέλεια του Δικαστηρίου. Με την εφαρμογή του Κανονισμού το ΕλΣυν εξελίχθηκε σε έναν από τους πλέον σύγχρονους ελεγκτικούς θεσμούς.

Από το 2019 μέχρι σήμερα ως Πρόεδρος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, του αρχαιότερου ανωτάτου Δικαστηρίου της χώρας, ο Ιωάννης Σαρμάς μεταμόρφωσε εκ βάθρων τη θεσμική λειτουργία και τη φυσιογνωμία του, αξιοποιώντας και τη μεγάλη εμπειρία του ως μέλος του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου. Ο πλήρης εκσυγχρονισμός του δικονομικού δικαίου και του οργανισμού που διέπουν την οργάνωση και λειτουργία του ΕλΣυν αποτελούν δικό του έργο, που κατοχυρώθηκε στους νόμους 4700/2020 και 4820/2021. Έχει επίσης μεγάλη σημασία η εντυπωσιακή ποιότητα των δικανικών συλλογισμών στις αποφάσεις της Ολομέλειας επί προεδρίας Σαρμά. Τέλος, ιδιαίτερη σημασία και ενδιαφέρον παρουσιάζει η πρωτοβουλία του για τη σύνταξη ειδικών εκθέσεων επί κρίσιμων ζητημάτων ευρύτερου δημοσίου ενδιαφέροντος, τα οποία επιλέγονται από την Ολομέλεια του Δικαστηρίου λαμβάνοντας υπόψιν και σχετικές προτάσεις της Βουλής.

III. Όσα προανέφερα θα υπεραρκούσαν για να τεκμηριώσουν την απονομή του τίτλου του επίτιμου διδάκτορα στον Ιωάννη Σαρμά. Όμως, εκτός από την υπηρεσία του στα δύο ανώτατα Δικαστήρια της χώρας και στο Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, το σημαντικό νομοπαρασκευαστικό, διοικητικό και διδακτικό του έργο, ο Ιωάννης Σαρμάς έχει εκπονήσει ένα εκτενές, πολυσχιδές και συστηματικό επιστημονικό συγγραφικό έργο, με διακλαδικό εύρος, που εμβαθύνει στο Δημόσιο και στο Ποινικό Δίκαιο με έμφαση στο δίκαιο των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

Μετά τη διδακτορική του διατριβή με θέμα *Liberté d'expression et diffamation*, ο τιμώμενος δημοσιεύει σειρά μονογραφιών και συστηματικών σχολιασμών της νομολογίας, μεταξύ των οποίων τα έργα *Συνταγματική και διοικητική νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας* (3^η έκδοση 2003), *Καλύτερο κράτος: Η σπατάλη, η διαφθορά και ο σύγχρονος δημοσιονομικός έλεγχος* (2006), και *Πώς μπορεί να αναθεωρηθεί συναινετικά το άρθρο 3 του Συντάγματος*, το οποίο δημοσίευσε το 2019 αξιοποιώντας και την εμπειρία του ως προς τη συναίνεση στο Ευρωπαϊκό ΕλΣυν.

Οφείλεται όμως ιδιαίτερη μνεία στο εντυπωσιακό τρίτομο έργο του υπό τον γενικό τίτλο *Τα μεγάλα θέματα της νομολογίας*: Ο πρώτος τόμος παρουσιάζει τη νομολογία του Ανωτάτου Δικαστηρίου των ΗΠΑ και έχει τίτλο *Εμείς ο λαός*, ο δεύτερος τόμος έχει τίτλο *η Ένωση Δικαίου* και παρουσιάζει τη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης με πρόλογο του πρώην προέδρου του ΔΕΕ καθηγητή Βασιλείου Σκουρή, και ο τρίτος τόμος με τίτλο *Η δίκαιη ισορροπία*, που παρουσιάζει τη νομολογία του ΕΔΔΑ και είχα την ιδιαίτερη τιμή να προλογίσω.

Στα τρία αυτά έργα η προσέγγιση των κρίσιμων αποφάσεων που επιλέγει ο συγγραφέας συνδέει τα πραγματικά περιστατικά με τη νομική σκέψη καθιστώντας την ανάγνωση των βιβλίων απολαυστική. Κάθε υπόθεση είναι και μια ιστο-

ρία, μια νομική ιστορία με πραγματικούς πρωταγωνιστές μέσα από την οποία ο αναγνώστης εισάγεται στην ιδιαίτερη ματιά επί όλων των μεγάλων ζητημάτων που απασχολούν τα τρία ίσως σημαντικότερα δικαστήρια στον κόσμο. Το τρίτομο έργο του Ιωάννη Σαρμά, καταστάλαγμα δεκαετιών μελέτης της θεωρίας και πράξης των θεμελιωδών δικαιωμάτων, είναι γραμμένο έτσι ώστε και ο μη μυημένος αναγνώστης να αποκομίζει μια σφαιρική εικόνα της ιδιαίτερης λογικής και των κομβικών αποφάσεων των Δικαστηρίων, ταξινομημένων ανά περιόδους εξέλιξης της νομολογίας τους, κατά τρόπο ώστε να αποτυπώνεται τόσο η ενότητα όσο και οι μεγάλες τομές αυτής της νομολογίας. Πρόκειται για τρία έργα αναφοράς που η περιοδολόγηση, η επιλογή των αποφάσεων και η πυκνή θεωρητική εμβάθυνση με αφορμή αυτές καθιστούν τα τρία βιβλία διαχρονικά πολύτιμα.

Πριν από έναν χρόνο κυκλοφόρησε επίσης η *Κατ' άρθρον ερμηνεία της ΕΣΔΑ*, στην οποία είχα τη χαρά και την τιμή να συνεργαστούμε με τον τιμώμενο ως συνδιευθυντές του έργου. Ο ίδιος ανέλαβε μεταξύ άλλων και τη σύνταξη όλων των άρθρων του οργανωτικού και δικονομικού μέρους της ΕΣΔΑ, προσφέροντας στο ελληνικό κοινό για πρώτη φορά έναν πλήρη σχολιασμό όλων των σχετικών διατάξεων.

IV. Έχω αναρωτηθεί πολλές φορές αν ο Ιωάννης Σαρμάς προλαβαίνει να κοιμηθεί. Δεν είναι μόνο ο μεταρρυθμιστής πρόεδρος ενός ανωτάτου δικαστηρίου, ο διαπρεπής διδάσκων της Εθνικής Σχολής Δικαστικών Λειτουργών και της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης, ο πρόεδρος νομοπαρασκευαστικών επιτροπών, ο ακούραστος συγγραφέας ενός ογκώδους και πολύπλευρου επιστημονικού έργου. Είναι ταυτόχρονα διαρκώς παρών σε ελληνικά και διεθνή συνέδρια, ημερίδες και σεμινάρια και ταυτόχρονα ένας άνθρωπος με ποικίλα πνευματικά, εξωνομικά ενδιαφέροντα.

Ο Ιωάννης Σαρμάς έχει μια ακόρεστη περιέργεια, όχι μόνο για τις επιστημονικές και νομολογιακές εξελίξεις εντός και εκτός συνόρων, αλλά και για ένα πλήθος ζητημάτων δημόσιου και κοινωνικού ενδιαφέροντος. Γνήσια ευγενής, προσηνής, υποστηρικτικός στους νεότερους συναδέλφους του, ο Ιωάννης Σαρμάς αποτελεί πρότυπο ανώτατου δικαστικού λειτουργού και ακαδημαϊκού. Προσωπικά επωφελήθηκα ιδιαιτέρως τα προηγούμενα χρόνια από την επιστη-

μονική συνεργασία μας και τη σύμπραξή μας σε επιστημονικά σεμινάρια και εκδηλώσεις.

Με μεγάλη χαρά και συγκίνηση απηύθυνα σήμερα αυτό τον δημόσιο έπαινο στον Ιωάννη Σαρμά, που τιμά το Πάντειο Πανεπιστήμιο αποδεχόμενος τον τίτλο του επίτιμου διδάκτορα. Η αδιάλειπτη, πρωτότυπη συγγραφική παραγωγή παράλληλα με το υψηλό έργο του ως ανώτατου δικαστή και προέδρου του αρχαιότερου ανωτάτου δικαστηρίου της χώρας δικαιώνει την πιο θερμή ακαδημαϊκή αναγνώριση. □

Ο ΑΝΑΙΡΕΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ ΣΤΙΣ ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ ΤΩΝ ΤΑΚΤΙΚΩΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΩΝ

Μιχάλης Ν. Πικραμένος

Αντιπρόεδρος ΣτΕ

Καθηγητής Νομικής Σχολής ΑΠΘ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η αίτηση αναιρέσεως, ως έκτακτο ένδικο μέσο που ασκείται στο Συμβούλιο της Επικρατείας κατά αποφάσεων των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων επί διαφορών ουσίας, κατοχυρώνεται στο άρθρο 95 του Συντάγματος. Για την εξέλιξη του αναιρετικού ελέγχου, η περίοδος 1975-2022 διαιρείται σε δύο υποπεριόδους, με βάση το ειδικότερο νομοθετικό καθεστώς που ορίζει τους λόγους αναιρέσεως. Η πρώτη περίοδος εκτείνεται από το 1975 έως το 2010 και η δεύτερη περίοδος από το 2010 έως σήμερα. Τα άρθρα 53-57 του π.δ. 18/1989, όπως είχαν πριν τη θέσπιση του ν. 3900/2010, καθιέρωναν ένα πλαίσιο κλασικής λειτουργίας της αιτήσεως αναιρέσεως, σύμφωνα με το οποίο πρόκειται για έκτακτο ένδικο μέσο προς διόρθωση σφαλμάτων σε τελεσίδικες αποφάσεις των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων επί διαφορών ουσίας που εμφιλοχωρούν είτε στην μείζονα είτε στην ελάσσονα σκέψη. Ο ν. 3900/2010 μετέβαλε τον χαρακτήρα του αναιρετικού ελέγχου καθώς η αναίρεση δεν έχει πλέον ως σκοπό τη διόρθωση υπερβασιών του δικαστή της ουσίας, είτε στο επίπεδο της παράβασης ουσιώδους τύπου της διαδικασίας, στο πλαίσιο του οποίου εντάσσεται και η πλημμελής αιτιολογία, είτε στο επίπεδο της πλημμελούς εφαρμογής του νόμου μέσα από τον έλεγχο της ελάσσονος σκέψης. Ο σκοπός πλέον της αιτήσεως αναιρέσεως είναι ο έλεγχος της μείζονος σκέψης του δικανικού συλλογισμού της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης προς διασφάλιση της ενότητας της νομολογίας και περαιτέρω της αρχής της ασφάλειας δικαίου.

ABSTRACT

The Constitution provides that the jurisdiction of the Council of State pertains the reversal upon petition of final judgements of ordinary administrative courts, as specified by law. The legislative framework for the reversal upon petition has been divided in two periods. During the period 1975-2010 the articles 53-58 of Decree 18/1989 were regulating the reversal upon petition. According to these provisions the Council of State examines errors in interpretation of law and reasoning of final judgements of ordinary administrative courts. During the period 2010-2022 the Law 3900/2010 provides that the Council of State examines errors only in the interpretation of law because the purpose of the reversal upon petition is the unity of jurisprudence.

I.

Η αίτηση αναιρέσεως ως έκτακτο ένδικο μέσο κατά τελεσίδικων αποφάσεων των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων κατοχυρώνεται στο άρθρο 95 παρ. 1 εδαφ. β' του ισχύοντος Συντάγματος. Στην αναθεώρηση του 2001 η ως άνω διάταξη τροποποιήθηκε καθώς αφαιρέθηκε το άρθρο «των» από τις τελεσίδικες αποφάσεις, με σκοπό να παρέχεται στον νομοθέτη η ευχέρεια εξαίρεσης κατηγοριών υποθέσεων από τον αναιρετικό έλεγχο με βάση ορισμένα κριτήρια, προς αποσυμφόρηση του Συμβουλίου της Επικρατείας, ενώ απαλείφθηκαν και οι λόγοι αναιρέσεως που αναφέρονταν στο Σύνταγμα του 1975 (υπέρβαση εξουσίας ή παράβαση νόμου) προκειμένου ο νομοθέτης να είναι πλήρως ελεύθερος προς διάπλαση των λόγων αναιρέσεως¹. Στα άρθρα 53 έως 57 του π.δ. 18/1989 ρυθμίζονται τα ζητήματα παραδεκτού της αιτήσεως αναιρέσεως, οι λόγοι αναιρέσεως και οι συνέπειες της αναίρεσης. Στον Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας το άρθρο 81 παρ. 2 παραπέμπει στις διατάξεις της νομοθεσίας του Συμβουλίου της Επικρατείας περί αιτήσεως αναιρέσεως. Η αίτηση αναιρέσεως, αν και προβλεπόταν ήδη από το Σύνταγμα του 1927, αναπτύχθηκε ιδιαίτερως μετά το Σύνταγμα του 1975, λόγω του ολοκληρωμένου συστήματος διοικητικής δικαιοσύνης που εισήγαγε ο συνταγματικός νομοθέτης με την πρόβλεψη των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων. Η αναιρετική αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας αφορά τις διοικητικές διαφορές ουσίας οι οποίες δικάζονται από τα τακτικά διοικητικά δικαστήρια και όχι τις ακυρωτικές διαφορές οι οποίες υπάγονται, κατά την παρ. 3 του άρθρου 95 Σ., στον δευτεροβάθμιο έλεγχο του Συμβουλίου της Επικρατείας με το ένδικο μέσο της έφεσης (ΣτΕ 2308/2011).

II.

Για την εξέλιξη του περιεχομένου του αναιρετικού ελέγχου, η περίοδος 1975-2022 πρέπει να διαιρεθεί σε δύο υποπεριόδους με βάση το ειδικότερο νομοθετικό καθεστώς που ρυθμίζει τους λόγους αναιρέσεως². Η πρώτη υποπερίοδος εκτείνεται από το 1975 μέχρι το 2010 και η δεύτερη αρχίζει με τη θέσπιση του ν. 3900/2010 και φθάνει έως τις ημέρες μας.

¹ Ν. Νικολάκης, «Άρθρο 95», σε: Φ. Σπυρόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Χ. Ανθόπουλος/Γ. Γεραπετρίτης, *Σύνταγμα, Κατ' άρθρο ερμηνεία*, 2017, σελ. 1482.

² Για την ιστορική εξέλιξη εν γένει της αιτήσεως αναιρέσεως, βλ. Δ. Αντωνάτο/Κ. Γεωργακόπουλο/Α. Σεραφεϊμίδη/Ι.

1. Περίοδος 1975-2010

Α. Οι διατάξεις των άρθρων 53-57 του π.δ. 18/1989, όπως είχαν πριν τη θέσπιση του ν. 3900/2010, καθιέρωναν ένα πλαίσιο κλασικής λειτουργίας της αιτήσεως αναίρεσεως³, σύμφωνα με το οποίο πρόκειται για έκτακτο ένδικο μέσο προς διόρθωση σφαλμάτων σε τελεσίδικες αποφάσεις των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων επί διαφορών ουσίας που εμφιλοχωρούν είτε στη μείζονα είτε στην ελάσσονα σκέψη⁴. Υπό το πρίσμα αυτό, προέχων σκοπός του αναιρετικού ελέγχου ήταν η ορθή ερμηνεία και εφαρμογή των κανόνων δικαίου, εμμέσως δε εξυπηρετείτο και ο σκοπός της ενότητας της νομολογίας και επομένως η μεγαλύτερη βεβαιότητα του δικαίου⁵. Είναι αξιοσημείωτο ότι ο Καθηγητής Κ. Μπέης θεωρεί ότι η αίτηση αναίρεσεως στην πολιτική δίκη έχει ως σκοπό όχι την ενότητα της νομολογίας, αλλά την εξαφάνιση της προσβαλλόμενης εσφαλμένης απόφασης και προσδιορίζεται από το αναιρετικό αίτημα που είναι η προστασία του διαδίκου στη δικαζόμενη ατομική περίπτωση, είτε γιατί έγινε λανθασμένη ερμηνεία και εφαρμογή των κανόνων δικαίου είτε γιατί παραβιάστηκαν κανόνες δημόσιας τάξης από το δικαστήριο της ουσίας. Αποκρούει δε τον σκοπό της ενότητας της νομολογίας διότι, κατά το Σύνταγμα, οι αποφάσεις του Αρείου Πάγου δεν είναι δεσμευτικές⁶. Ο Καθηγητής Ν. Νίκας αναγνωρίζει μεν ότι πρωταρχικός σκοπός της αναίρεσης στην πολιτική δίκη είναι η απονομή δικαίου στη δικαζόμενη ατομική περίπτωση αλλά πάντως επιτυγχάνεται και η ενότητα του δικαίου, καθώς απώτεροι σκοποί του αναιρετικού ελέγχου είναι η ομοιόμορφη εφαρμογή και η ενότητα της νομολογίας⁷. Βασικό χαρακτηριστικό του αναιρετικού ελέγχου είναι ότι περιορίζεται αποκλειστικά σε νομικά σφάλματα της απόφασης, στις παραβάσεις δηλαδή δικονομικών ή ουσιαστικών κανόνων δικαίου και δεν αφορά την κρίση πραγματικών ζητημάτων⁸. Στο άρθρο 56 παρ. 1 του π.δ. 18/1989 ορίζονται περιοριστικά οι λόγοι αναίρεσεως οι οποίοι συνίστανται σε: α) Υπέρβαση καθηκόντων ή καθ' ύλην αναρμοδιότητα του διοικητικού δικαστηρίου που εξέδωσε την απόφαση, β) μη νόμιμη συγκρότηση ή κακή σύνθεσή του, γ) παράβαση ουσιώδους τύπου της διαδικασίας, δ) εσφαλμένη ερμηνεία ή πλημμελής εφαρμογή του νόμου που διέπει την επίδικη σχέση, ε) ύπαρξη δύο ή περισσότερων τελεσίδικων αποφάσεων που είναι αντιφατικές μεταξύ τους στην ίδια υπόθεση και για τους ίδιους διαδίκους. Στην παράγραφο 2 του ίδιου άρθρου ορίζεται ότι λόγοι που αφορούν πλημμέλεια της αιτιολογίας επειδή δεν δόθηκε απάντηση σε ισχυρισμό που έχει προβληθεί απορρίπτονται ως απαράδεκτοι, αν δεν τους περιγράφουν σαφώς και αν δεν παραπέμπουν συγκεκριμένως στο δικόγραφο με το οποίο έχει προβληθεί ο ισχυρισμός στο δικαστήριο της ουσίας. Κοινό χαρακτηριστικό των λόγων αναίρεσεως είναι ότι ο έλεγχος διατηρείται στο επίπεδο των νομικών σφαλμάτων και όχι στη διακρίβωση αν υπάρχουν ή όχι οι ουσιαστικές προϋποθέσεις του κανόνα δικαίου, η κρίση δε του δικαστηρίου της ουσίας που περιέχεται στην αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση για πραγματικά περιστατικά δεν ελέγχεται από τον

Γράβαρη, «Σχεδιάσμα για μια ιστορία της “διοικητικής αναίρεσης” στην Ελλάδα», σε: *Ο Θεσμός της Αναίρεσης στο Συμβούλιο της Επικρατείας* (επιμ. Ι. Γράβαρης), 2022, σελ. 13 επ.

³ Βλ. το δεύτερο μέρος του τόμου *Ο Θεσμός της Αναίρεσης*, ό.π., με τίτλο «Η κλασική αναίρεση».

⁴ Π. Γέσιου-Φαλτσή, *Αι αποφάσεις των διοικητικών δικαστηρίων αι υποκείμεναι εις αναίρεσιν ενώπιον του ΣτΕ*, 1978, σελ. 12.

⁵ Π. Δαγτόγλου, *Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο*, 2014, σελ. 784.

⁶ Κ. Μπέης, *Εισαγωγή στη δικονομική σκέψη*, 1981, σελ. 316.

⁷ Ν. Νίκας, *Πολιτική Δικονομία ΙΙΙ*, 2007, σελ. 348.

⁸ Σ. Δεληκωστόπουλος, *Η αίτηση αναίρεσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας*, 2000, σελ. 113.

αναιρετικό δικαστή⁹. Επομένως, λόγοι αναιρέσεως οι οποίοι πλήττουν την ουσιαστική εκτίμηση ή την κρίση περί πραγμάτων ή την εκτίμηση των αποδείξεων από τα τακτικά διοικητικά δικαστήρια απορρίπτονται ως απαράδεκτοι, ενώ απαραδέκτως προβάλλονται ενώπιον του αναιρετικού δικαστηρίου λόγοι που στηρίζονται σε πραγματικό, το οποίο δεν προκύπτει από την αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση ή δεν είχε τεθεί υπόψη του δικάσαντος δικαστηρίου της ουσίας και, ως εκ τούτου, τίθεται το πρώτον με την αίτηση αναιρέσεως.

Β. Με βάση τα ανωτέρω, οι πλημμέλειες της αιτιολογίας των αποφάσεων των διοικητικών δικαστηρίων ελέγχονται αναιρετικώς στο πλαίσιο του λόγου περί παράβασης ουσιώδους τύπου της διαδικασίας, με τον οποίο εξετάζονται παραβάσεις της δικαστικής διαδικασίας¹⁰. Η υποχρέωση προς αιτιολογία των δικαστικών αποφάσεων ερείδεται στο άρθρο 93 παρ. 3 Σ., το οποίο επιτάσσει όπως κάθε δικαστική απόφαση να είναι ειδικά και εμπεριστατωμένα αιτιολογημένη. Ενόψει αυτής της γενικής συνταγματικής διάταξης, στο άρθρο 39 παρ. 1 του ΚΔΔ ορίζεται ότι η δικαστική απόφαση πρέπει να είναι ειδικώς και εμπεριστατωμένως αιτιολογημένη, στο δε άρθρο 190 του ΚΔΔ προσδιορίζεται το περιεχόμενο της απόφασης (ιστορικό, σκεπτικό, διατακτικό) κατά τρόπο που να προκύπτει αιτιολογημένη δικαστική κρίση.

Το κύριο χαρακτηριστικό γνώρισμα της δικαστικής απόφασης, ως διαδικαστικής πράξης που επιχειρείται από το δικαστήριο, έγκειται στην αυθεντική διάγνωση των εννόμων συνεπειών που επέρχονται από την εξειδίκευση και εφαρμογή των κανόνων δικαίου οι οποίοι διέπουν τη συγκεκριμένη διαφορά¹¹. Ο Κ. Κεραμεύς, παραπέμποντας στον Μιχαήλ Λιβαδά, ο οποίος με τη σειρά του είχε παραπέμψει στον Βέλγο συνταγματολόγο J.-J. Thonissen, αναδεικνύει τέσσερις λειτουργίες της αιτιολόγησης των δικαστικών αποφάσεων: α) Την ανάσχεση του υποκειμενισμού και της μεροληψίας, β) τη βαθμιαία καλλιέργεια των δικαστών που συντάσσουν τις αποφάσεις, γ) τη λογική διάρθρωση του δικανικού συλλογισμού, ώστε το διατακτικό να μη μένει μετέωρο και δ) την ανίχνευση και τη διύλιση του νομικού και πραγματικού υλικού της υπόθεσης¹². Από τις δύο τελευταίες λειτουργίες της αιτιολογίας είναι φανερό ότι η δικαστική απόφαση είναι συλλογιστική κρίση, σύμφωνα με την οποία το διατακτικό της πρέπει να τελεί σε σχέση λογικής ακολουθίας με το αιτιολογικό και μάλιστα να αποτελεί το συμπέρασμα του συλλογισμού του οποίου μείζον πρόταση είναι ο κριθείς ως εφαρμοστέος κανόνας δικαίου, ελάσσων δε τα διαπιστωθέντα από το δικαστήριο πραγματικά περιστατικά¹³. Επομένως, ειδικά αιτιολογημένη είναι η δικαστική απόφαση όταν στην μείζονα πρόταση έχει εξειδικεύσει εύστοχα την εφαρμοστέα διάταξη και μάλιστα τόσο ως προς τις προϋποθέσεις εφαρμογής της (το αποκαλούμενο «πραγματικό μέρος» της διάταξης) όσο και ως προς την έννομη συνέπεια που εξαγγέλλει η διάταξη. Εμπεριστατωμένη είναι η αιτιολογία όταν επιτυγχάνει δύο στόχους: Αφενός στη μείζονα πρόταση του συλλογισμού έχουν εξεταστεί επαρκώς τα κρίσιμα νομικά ζητήματα της υπόθεσης, νομικά και δικονομικά, και αφετέρου στην ελάσσονα έχουν διαλευκανθεί όλα τα κρίσιμα πραγματικά περιστατικά και έχει τελεστεί εύστοχα η υπαγωγή

⁹ Ε. Σπηλιωτόπουλος, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου II*, 2006, σελ. 156.

¹⁰ Α. Γέροντας, *Επιτομή Διοικητικού Δικονομικού Δικαίου*, 2014, σελ. 112.

¹¹ Κ. Μπέης, *Η έννοια, λειτουργία και φύσις της δικαστικής αποφάσεως*, 1972, σελ. 69.

¹² Κεραμεύς, «Η αιτιολογία των δικαστικών αποφάσεων», σε: Εταιρία Νομικών Βορείου Ελλάδος, *Η αιτιολογία των δικαστικών αποφάσεων – Η δικαστική μειοψηφία – Η κριτική των δικαστικών αποφάσεων*, 1992, σελ. 30-31.

¹³ Ν. Μπουρόπουλος, *Η έννοια της δικαιοδοτικής λειτουργίας*, 1951, σελ. 55.

της κρινόμενης περίπτωσης στους εφαρμοστέους κανόνες¹⁴. Με την εμπεριστατωμένη αιτιολογία αποφεύγονται τα χάσματα, όλοι οι λόγοι που στηρίζουν το διατακτικό της απόφασης εκτίθενται αναλυτικά στο σκεπτικό της, χωρίς να παραλείπεται το παραμικρό διανοητικό βήμα που θα ήταν απαραίτητο για την έγκυρη μετάβαση από το «επειδή» στο «δια ταύτα», το δε καθήκον αιτιολόγησης συνδέεται άρρηκτα με το καθήκον πλήρους έκθεσης του σκεπτικού αλλά και το καθήκον ειλικρίνειας κατά την επίκληση των λόγων που το συγκροτούν¹⁵. Για τη θεμελίωση οποιουδήποτε κανόνα δικαίου είναι λογικά αναγκαία η διαπίστωση πραγματικών περιστατικών και ως εκ τούτου κάθε νομικό ζήτημα, ήτοι κάθε ζήτημα αφορών στη διαπίστωση του κανόνα δικαίου, ενέχει ως αναπόσπαστο στοιχείο αυτού και κάποιο πραγματικό ζήτημα, ήτοι ζήτημα αφορών στη διαπίστωση πραγματικών περιστατικών¹⁶. Ο δικαστής θεωρείται ότι έχει σαφή παράσταση των γεγονότων που συνιστούν την πραγματική κατάσταση όταν δεν εμφανίζονται απλώς ως *facta pura* αλλά ως *facta juridica*, δηλαδή ως νομικώς σημαντικά γεγονότα, κρίσιμα κατά τον κανόνα δικαίου, και επομένως για να σχηματίσει σαφή παράσταση της πραγματικής κατάστασης πρέπει να προκρίνει ποια είναι τα νομικώς σημαντικά και ποια τα νομικώς ασήμαντα¹⁷. Με την υπαγωγή ολοκληρώνεται το μέρος της δικαιοδοτικής πράξης που καλείται εφαρμογή του νόμου και αφορά την κίνηση από την επίδικη σχέση στον κανόνα δικαίου. Εφαρμογή του κανόνα δικαίου είναι η επιχειρηματολογημένη μετάβαση από τον αφηρημένο κανόνα σε δέσμευση συγκεκριμένου προσώπου σε δεδομένη σχέση¹⁸. Η αντίστροφη κίνηση, δηλαδή από τον κανόνα δικαίου προς την επίδικη σχέση, συνιστά την ερμηνεία του ισχύοντος δικαίου¹⁹. Ο Ν. Ανδρουλάκης σημειώνει, αναφερόμενος ειδικά στην αιτιολόγηση της ποινικής απόφασης, ότι το ενδεχόμενο διολίσθησης της δικαστικής κρίσης στην αυθαιρεσία μόνον η παγίωση μιας διαδικασίας πειθάρχησης του σχηματισμού της δικανικής πεποιθήσης μπορεί να αποτρέψει, αυτή δε τη δυνατότητα εγγυάται η αιτιολόγηση της δικαστικής απόφασης προεχόντως καθόσον αφορά τον τρόπο διαμόρφωσης της δικανικής πεποιθήσης του δικαστή, η οποία πρέπει να είναι έλλογα αιτιολογημένη, ώστε κάθε ενδιαφερόμενος να μπορεί να κατανοήσει τη συλλογιστική πορεία που κατέληξε στη λήψη της απόφασης²⁰. Η υποχρέωση του δικαστή για το τυπικό σχήμα του δικανικού συλλογισμού αποτελεί όχι μόνο ανασχετικό παράγοντα που τον αποτρέπει από την αυθαιρεσία αλλά και μέθοδο αυτοελέγχου του δικαστή για την αναζήτηση της ορθής απόφασης, διότι η αναζήτηση πειστικής επιχειρηματολογίας αποτελεί οδηγό για την ακολουθητέα λύση²¹. Με την αιτιολογία ο δικαστής είναι υποχρεωμένος να μην μονολογεί, η απόφασή του υποβάλλεται στη δοκιμασία του ελέγχου, είτε εκείνου που ασκείται με τα ένδικα μέσα, είτε εκείνου που ασκείται από την κοινή γνώμη και αποτελεί συνεπώς το μέρος ενός διαλόγου που διεξάγεται ανάμεσα στον δικαστή και τα ανώτατα δικαστήρια ή την κοινή γνώμη²².

¹⁴ Κ. Σταμάτης, *Μεθοδολογία του Δικαίου*, 2016, σελ. 70.

¹⁵ Π. Σούρλας, *Δίκαιο και δικανική κρίση*, 2017, σελ. 49.

¹⁶ Α. Παπαλάμπρου, «Η παράβασις κανόνος δικαίου και η έλλειψις νομίμου βάσεως ως λόγος αναιρέσεως κατά τον Κώδικα Πολιτικής Δικονομίας», σε: *Νομικές Μελέτες*, 2008, σελ. 543.

¹⁷ Ι. Αραβαντινός, *Στοιχεία Μεθοδολογίας του Δικαίου*, Α-Β, 1985, σελ. 89.

¹⁸ Κ. Σταμάτης/Α. Τάκης, *Εισαγωγή στην επιστήμη του δικαίου*, 2018, σελ. 77.

¹⁹ Π. Σούρλας, *Justi atque injusti scientia. Μια εισαγωγή στην επιστήμη του δικαίου*, 1995, σελ. 135.

²⁰ Ν. Ανδρουλάκης, *Θεμελιώδεις έννοιες της ποινικής δίκης*, 2012, σελ. 198-199.

²¹ Σ. Γαβαλάς, «Η αιτιολογία των ποινικών αποφάσεων», σε: Εταιρία Νομικών Βορείου Ελλάδος, *Η αιτιολογία των δικαστικών αποφάσεων*, ό.π., σελ. 57.

²² Σ. Γαβαλάς, «Η αιτιολογία των ποινικών αποφάσεων», ό.π., σελ. 55.

Πλημμέλεια της αιτιολογίας που συνιστά λόγο αναιρέσεως υπάρχει όταν είναι: α) Γενική και αόριστη ή ανεπαρκής, δηλαδή δεν αναφέρει τα πραγματικά δεδομένα μετά από εκτίμηση των οποίων διαμορφώθηκε η κρίση του δικαστηρίου, β) ασαφής διότι δεν περιγράφει πλήρως όλα τα πραγματικά περιστατικά της αμφισβήτησης που αποτελεί αντικείμενο της δίκης ή αφήνει αμφιβολίες για την κρίση του δικαστηρίου, γ) συμπερασματική διότι δεν εκθέτει τα συγκεκριμένα πραγματικά περιστατικά και τους λόγους στους οποίους στηρίζονται συμπερασματικές κρίσεις, δ) αντιφατική διότι περιέχει αντιφατικές σκέψεις ως προς τη διαπίστωση της συνδρομής των πραγματικών προϋποθέσεων²³. Εξάλλου, η μη λήψη ουσιώδους ισχυρισμού συνδέεται με το ανατιολόγητο, διότι το δικαστήριο της ουσίας παραλείπει να εξετάσει προβληθέντα ουσιώδη ισχυρισμό ο οποίος έπρεπε να απαντηθεί με ειδική σκέψη λόγω της σημασίας του για την έκβαση της δίκης. Στην περίπτωση αυτή ο αναιρεσείων βαρύνεται με την υποχρέωση να περιγράφει τον προβληθέντα ισχυρισμό παραπέμποντας στο δικόγραφο με το οποίο προβλήθηκε στο δικαστήριο της ουσίας²⁴.

Γ. Σύμφωνα με τα προεκτεθέντα ως προς τους λόγους αναιρέσεως, μεταξύ αυτών περιλαμβάνεται η εσφαλμένη ερμηνεία ή πλημμελής εφαρμογή του νόμου που διέπει την επίδικη σχέση. Ο λόγος αυτός αφορά τη μείζονα πρόταση του δικανικού συλλογισμού της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης και την ορθή υπαγωγή των περιστατικών σε αυτή. Για την ερμηνεία του κανόνα δικαίου απαιτείται η διάγνωση του περιεχομένου και της ισχύος του, η δε ερμηνευτική κρίση του δικαστηρίου συγκροτεί τη μείζονα σκέψη του δικανικού συλλογισμού και ακολουθεί η εφαρμογή, η οποία συνίσταται στη διαπίστωση ότι η επίδικη βιοτική σχέση υπάγεται στον ως άνω κανόνα επί τη βάση του πραγματικού που έχει ενώπιον του δικαστηρίου²⁵. Οι όροι εσφαλμένη ερμηνεία και πλημμελής εφαρμογή αναφέρονται σε ελαττώματα της ερμηνείας ή της εφαρμογής του κανόνα δικαίου. Η ερμηνεία μπορεί να είναι εσφαλμένη αν π.χ. το δικαστήριο της ουσίας θεωρεί είτε ότι ο κανόνας είναι ισχυρός ενώ αυτός δεν ισχύει (π.χ. γιατί είναι αντισυνταγματικός) είτε αποδίδει στον κανόνα ερμηνευτικό περιεχόμενο που δεν έχει. Η εφαρμογή μπορεί να είναι πλημμελής αν π.χ. το δικαστήριο της ουσίας δεν υπήγαγε την επίδικη σχέση στο πραγματικό του κανόνα δικαίου που τη διέπει ή δεν συνήγαγε την ορθή έννομη συνέπεια από την υπαγωγή της επίδικης σχέσης στο πραγματικό του κανόνα δικαίου που τη διέπει²⁶.

2. Περίοδος 2010 έως σήμερα

Το άρθρο 12 του ν. 3900/2010 αντικατέστησε το άρθρο 53 παρ. 3 του π.δ. 18/1989 προβλέποντας ότι η αίτηση αναιρέσεως επιτρέπεται μόνον όταν προβάλλεται από τον διάδικο με συγκεκριμένους ισχυρισμούς που περιέχονται στο εισαγωγικό δικόγραφο, είτε ότι δεν υπάρχει νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας είτε ότι υπάρχει αντίθεση της προσβαλλομένης αποφάσεως προς τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας ή άλλου ανωτάτου δικαστηρίου ή προς ανέκκλητη απόφαση διοικητικού δικαστηρίου²⁷. Αντικαταστάθηκε, επίσης, το άρθρο 58 παρ. 1 του π.δ. 18/1989 που επιτρέπει την άσκηση έφεσης στις ακυρωτικές διαφορές υπό τις αυτές ως άνω

²³ Ε. Σπηλιωτόπουλος, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, ό.π., σελ. 161.

²⁴ Π. Λαζαράτος, *Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο*, 2014, σελ. 1156-1157.

²⁵ Κ. Σταμάτης/Α. Τάκης, *Εισαγωγή στην επιστήμη του δικαίου*, ό.π., σελ. 71 επ.

²⁶ Π. Δαγτόγλου, *Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 810.

²⁷ Βλ. το τρίτο μέρος του τόμου *Ο θεσμός της Αναίρεσης*, ό.π., με τίτλο «Η εποχή των περιορισμών – Η “αναίρεση φίλτρων”».

προϋποθέσεις. Είναι αξιοσημείωτο ότι ο νομοθέτης δεν αντικατέστησε ούτε κατήργησε το άρθρο 56 παρ. 1 και 2 του π.δ. 18/1989 που προβλέπει τους λόγους αναιρέσεως και, ως εκ τούτου, οι διατάξεις αυτές συνισχύουν και ερμηνεύονται στο νέο πλαίσιο που έχει δημιουργηθεί με το άρθρο 53 παρ. 3 του π.δ. 18/1989. Οι νέες ρυθμίσεις για την αίτηση αναιρέσεως θεσπίστηκαν μετά από σχετική πρόταση του Συμβουλίου της Επικρατείας την οποία υιοθέτησε ο νομοθέτης.

Η συνταγματικότητα των νέων διατάξεων κρίθηκε από δικαστικούς σχηματισμούς του Συμβουλίου της Επικρατείας που δέχθηκαν ότι οι ως άνω διατάξεις, κατά το μέρος που επιβάλλουν τους εν λόγω περιορισμούς, δεν αντίκεινται στο άρθρο 95 παρ. 1 περ. β' Σ., διότι δεν κωλύεται ο κοινός νομοθέτης, ενόψει της επιφύλαξης νόμου, που περιέχεται σε αυτήν, αλλά και στην παρ. 4 του ίδιου άρθρου, να θεσπίζει, με βάση αντικειμενικά κριτήρια, δικονομικές προϋποθέσεις για την άσκηση της αιτήσεως αναιρέσεως, όπως είναι το ύψος του αμφισβητούμενου ποσού της διαφοράς. Δικονομικές προϋποθέσεις που στοχεύουν, άλλωστε, στην ανάγκη αποσυμφόρμησης του Συμβουλίου της Επικρατείας από μεγάλο όγκο αναιρετικών υποθέσεων, που είτε είναι μικρού χρηματικού αντικειμένου είτε θέτουν νομικά ζητήματα τα οποία έχουν ήδη επιλυθεί, ώστε να εξυπηρετηθεί ο προορισμός αυτού ως ανωτάτου διοικητικού δικαστηρίου και να επιτευχθεί μεγαλύτερη ταχύτητα στην απονομή της διοικητικής δικαιοσύνης, εφόσον, άλλωστε, υφίσταται τελεσίδικη κρίση του δικαστηρίου της ουσίας και διαφυλάσσεται έτσι το κατά το άρθρο 20 παρ. 1 Σ. δικαίωμα παροχής έννομης προστασίας²⁸. Οι διατάξεις δε αυτές, κατά το μέρος που για το παραδεκτό της αιτήσεως αναιρέσεως απαιτούν την προβολή ισχυρισμών περί ελλείψεως νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας ή περί αντίθεσης της προσβαλλομένης αποφάσεως προς τη νομολογία του εν λόγω δικαστηρίου ή άλλου ανωτάτου δικαστηρίου, θεσπισθείσες ενόψει του ότι, κατά την οικεία αιτιολογική έκθεση, βασικός σκοπός του ανωτάτου δικαστηρίου είναι η ενότητα της νομολογίας και, εν τέλει, η ασφάλεια δικαίου, δεν αποκλείουν μελλοντική μεταβολή υπάρχουσας νομολογίας, όταν το Συμβούλιο της Επικρατείας, επιλαμβανόμενο πάλι σχετικού ζητήματος που άγεται ενώπιόν του κατά νόμο, κρίνει ότι επιβάλλεται μία τέτοια μεταστροφή²⁹. Περαιτέρω, οι ανωτέρω διατάξεις δεν προσκρούουν στα άρθρα 4 παρ. 1, 25 παρ. 1 εδ. β', 26, 93, 100 Σ.³⁰. Εξάλλου, οι διατάξεις αυτές, με τις οποίες ο νομοθέτης διαμόρφωσε τις προϋποθέσεις του παραδεκτού της αιτήσεως αναιρέσεως, σταθμίζοντας το δικαίωμα των διαδίκων να ακουσθεί η υπόθεσή τους από το αναιρετικό δικαστήριο, με σκοπό τη διόρθωση τυχόν νομικών σφαλμάτων της προσβαλλόμενης απόφασης του δικαστηρίου της ουσίας, με την κατά τα ανωτέρω ανάγκη αποσυμφόρμησης του Συμβουλίου της Επικρατείας από μεγάλο όγκο αναιρετικών υποθέσεων και επιτάχυνσης στην απονομή της δικαιοσύνης δεν αντίκεινται στην ΕΣΔΑ³¹ ούτε αντίκεινται στα άρθρα 2 παρ. 1, 14 παρ. 1 και 26

²⁸ ΣτΕ 3055/2017, 4327/2013 7μ., ΣτΕ 4474/2013 7μ., κ.ά.

²⁹ Ο Κ. Στρατηλάτης σημειώνει ότι θα ήταν πιο συνετό να αντιμετωπίζουμε τα νομολογιακά προηγούμενα ως αναθεωρήσιμα μάλλον παρά ως καθορισμένα και δεσμευτικά για κάθε σκοπό. Το νομολογιακό δίκαιο πρέπει να είναι ευέλικτο και ανοικτό στη διάρκεια του χρόνου και έτσι τα νομολογιακά προηγούμενα χρησιμοποιούνται καλύτερα ως περισσότερο ή λιγότερο πειστικά παρά ως απολύτως δεσμευτικά. (Η επίκληση της νομολογίας στο Διοικητικό Δίκαιο και στη νομική επιστήμη γενικότερα, σε: *Τιμητικός Τόμος για τα 50 χρόνια των Τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων*, 2015, σελ. 692-693.

³⁰ ΣτΕ 4439/2012 7μ.

³¹ ΣτΕ 2987/2017 7μ., 4016/2015, 2424/2014, 4474/2013, 4327/2013 7μ., 3008/2013, κ.ά., καθώς και ΕΔΔΑ Παπαϊωάννου κατά Ελλάδας, 02.06.2016· Παναγιώτα Βελή-Μακρή και λοιποί κατά Ελλάδας, 04.09.2003· Brualla Gomez de la Torre κατά Ισπανίας, 19.12.1997.

του Διεθνούς Συμφώνου για τα Ατομικά και Πολιτικά δικαιώματα, που κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 2462/1997³². Ο μηχανισμός της διήθησης των ενδίκων μέσων της αιτήσεως αναιρέσεως και της έφεσης επί ακυρωτικών διαφορών ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας έχει δεχθεί κριτική από μερίδα της θεωρίας³³, ενώ έχουν κατατεθεί στον δημόσιο διάλογο και άλλες απόψεις για την επιτάχυνση κατά την επίλυση των διαφορών από το Συμβούλιο της Επικρατείας και τα τακτικά διοικητικά δικαστήρια³⁴. Το ΕΔΔΑ επιλήφθηκε σχετικής προσφυγής για τη συμβατότητα του ν. 3900/2010 προς το άρθρο 6 της ΕΣΔΑ³⁵ και αποφάνθηκε ότι δεν αντίκειται στην ΕΣΔΑ το να απορρίπτει ένα ανώτατο δικαστήριο, που έχει την αρμοδιότητα, προσφυγή περιοριζόμενο στο να αναφέρει τις διατάξεις που προβλέπουν μία τέτοια διαδικασία, αν τα τιθέμενα από την προσφυγή ζητήματα δεν είναι ιδιαίτερης σημασίας ή αν η προσφυγή δεν έχει αρκετές πιθανότητες να ευδοκιμήσει³⁶. Περαιτέρω, το άρθρο 6 της ΕΣΔΑ δεν απαιτεί λεπτομερή αιτιολόγηση μίας απόφασης δια της οποίας ένα ακυρωτικό δικαστήριο, βασιζόμενο σε συγκεκριμένη διάταξη, απορρίπτει μία προσφυγή επειδή δεν έχει πιθανότητες ευδοκίμησης³⁷. Γενικότερα, το ΕΔΔΑ έχει αποφανθεί, υπό το πρίσμα του άρθρου 6 της ΕΣΔΑ, ότι τα ανώτατα ή τα συνταγματικά ή άλλα δικαστήρια τελευταίου βαθμού δεν είναι υποχρεωμένα να παραθέτουν λεπτομερή αιτιολογία, όταν αρνούνται να εξετάσουν μία προσφυγή στο πλαίσιο διαδικασίας φιλτραρίσματος³⁸. Το ΕΔΔΑ σημειώνει ότι το άρθρο 12 ν. 3900/2010 αποτέλεσε αντικείμενο πλούσιας νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας, η οποία προσδιόρισε την έννοια των διατάξεων του εν λόγω άρθρου και συνεπώς οι τυπικές προϋποθέσεις για την άσκηση ενδίκου μέσου, ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, είναι σαφείς, προβλέψιμες και σύμφωνες με την αρχή της ασφάλειας δικαίου. Από αυτή την άποψη το ΕΔΔΑ υπενθυμίζει ότι η συμβατότητα των προβλεπόμενων περιορισμών από το εθνικό δίκαιο με το δικαίωμα κάθε προσώπου για δίκαιη δίκη που αναγνωρίζει το άρθρο 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ εξαρτάται από τις ιδιαιτερότητες της εν λόγω διαδικασίας και πρέπει να ληφθεί υπόψη το σύνολο αυτής που έχει λάβει χώρα στην εθνική έννομη τάξη, καθώς και ο ρόλος που παίζει το Συμβούλιο της Επικρατείας, οι προϋποθέσεις του παραδεκτού της αιτήσεως αναιρέσεως, οι οποίες μπορεί να είναι πιο αυστηρές από ό,τι για την έφεση³⁹.

³² ΣτΕ 886/2020, 2243/2013.

³³ Βλ. ενδεικτικά Γ. Δελλής, *Η Διοικητική Δικαιοσύνη σε αναζήτηση ταχύτητας. Ανατρέποντας τον μύθο της “ωραίας κοιμωμένης”*, 2013, σελ. 131.

³⁴ Γ. Γεραπετρίτης, «Ο απρόσφορος εκσυγχρονισμός της διοικητικής δικαιοσύνης και ο μονόδρομος των ριζικών λύσεων», σε: *Τιμητικός Τόμος για τα 50 χρόνια, ό.π.*, σελ. 495 επ.· Μ. Πικραμένος, *Φίλτρα κατά την εισαγωγή υποθέσεων στη διοικητική δικαιοσύνη και η προοπτική της συνταγματικής αναθεώρησης*, ΘΠΔΔ 3-4/2013, σελ. 214 επ.· Ι. Συμεωνίδης, «Συμβολή στην αναζήτηση για μια νέα αρχιτεκτονική στη διοικητική δικαιοσύνη», σε: *Τιμητικός Τόμος για τα 50 χρόνια, ό.π.*, σελ. 703 επ.

³⁵ ΕΔΔΑ Παπαϊωάννου κατά Ελλάδος, 02.06.2016.

³⁶ ΕΔΔΑ Simon κατά Γερμανίας (απόφαση τύποις), 06.07.1999· Teuschler κατά Γερμανίας (απόφαση τύποις), 04.10.2001· Greenpeace E.V. κατά Γερμανίας (απόφαση τύποις), 12.05.2009· John κατά Γερμανίας (απόφαση τύποις), 13.02.2007· Arribas Anton κατά Ισπανίας, 20.01.2015 σε ότι αφορά το Ισπανικό Συνταγματικό Δικαστήριο.

³⁷ ΕΔΔΑ Γκόρου κατά Ελλάδος, 20.03.2009· Wnuk κατά Πολωνίας (απόφαση τύποις), 01.09.2009.

³⁸ ΕΔΔΑ E.M. κατά Νορβηγίας (απόφαση τύποις), 26.10.1995· Société anonyme Immeuble Groupe Kosser κατά Γαλλίας (απόφαση τύποις), 09.03.1999· Sale κατά Γαλλίας, 21.03.2006· Øvlsen κατά Δανίας, 30.08.2006· Hansen κατά Νορβηγίας, 02.10.2014.

³⁹ Khalfauoui κατά της Γαλλίας, υπ’ αρ. 34791/97· Beles και λοιποί κατά Τσεχίας, 12.11.2002.

Είναι φανερό ότι οι παραπάνω νομοθετικές εξελίξεις μετέβαλαν τον χαρακτήρα του αναιρετικού ελέγχου, καθώς το έκτακτο ένδικο μέσο της αναίρεσης δεν έχει πλέον ως σκοπό τη διόρθωση υπερβασιών του δικαστή της ουσίας είτε στο επίπεδο της παράβασης ουσιώδους τύπου της διαδικασίας, στο πλαίσιο του οποίου εντάσσεται και η πλημμελής αιτιολογία, είτε στο επίπεδο της πλημμελούς εφαρμογής του νόμου μέσα από τον έλεγχο της ελάσσονος σκέψης. Ο σκοπός πλέον της αιτήσεως αναίρεσεως είναι ο έλεγχος της μείζονος σκέψης του δικανικού συλλογισμού της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης προς διασφάλιση της ενότητας της νομολογίας και περαιτέρω της αρχής της ασφάλειας δικαίου. Αυτή η εξέλιξη, όπως μαρτυρεί και η αιτιολογική έκθεση του ν. 3900/2010, οφείλεται στην ανάγκη επιτάχυνσης του δικαιοδοτικού έργου του Συμβουλίου της Επικρατείας, το οποίο δεν μπορούσε να ανταποκριθεί σε εύλογο χρόνο στον διπλό σκοπό της αιτήσεως αναίρεσεως, που έγκειται αφενός στη διόρθωση νομικών σφαλμάτων που εμφιλοχωρούν στην υπαγωγή του δικανικού συλλογισμού και αφετέρου στη διασφάλιση της ενότητας της νομολογίας στο επίπεδο της ερμηνείας των κανόνων δικαίου.

Υπό το νέο νομοθετικό καθεστώς, ο αναιρεσειών βαρύνεται να προβάλλει ισχυρισμούς αναγόμενους σε νομικά ζητήματα, τα οποία δεν πρέπει να περιορίζονται σε ζητήματα αιτιολογίας περί τη συνδρομή στοιχείων του πραγματικού της συγκεκριμένης υποθέσεως, αλλά να αναφέρονται αποκλειστικώς στην ερμηνεία διατάξεως νόμου ή γενικής αρχής, η οποία μπορεί να έχει γενικότερη εφαρμογή ανεξάρτητα εάν η ερμηνεία διατυπώνεται στην μείζονα πρόταση ή προκύπτει από την υπαγωγή του οικείου δικανικού συλλογισμού (ΣτΕ 1407/2021, κ.ά.). Τυχόν αντίθεση προς τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας ή άλλου ανωτάτου δικαστηρίου πρέπει να προκύπτει από τις αναγκαίες για τη θεμελίωση του διατακτικού των αποφάσεων των δικαστηρίων της ουσίας αιτιολογίες τους (ΣτΕ 2678/2019, 1074/2018, 1378/2018, 696/2015, κ.ά.). Εάν τεκμηριωθεί η αντίθεση της προσβαλλόμενης απόφασης προς τις σχετικές δικαστικές αποφάσεις ή η έλλειψη νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας, η αίτηση είναι παραδεκτή και ερευνάται μόνο κατά το μέρος και ως προς τους λόγους που αφορούν το συγκεκριμένο νομικό ζήτημα για το οποίο είτε υπάρχει αντίθεση της προσβαλλόμενης απόφασης προς τις σχετικές δικαστικές αποφάσεις, είτε υπάρχει έλλειψη νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣτΕ 4422/2015, 1415/2017, 2383/2018). Εξάλλου, η αντίθεση σε υπάρχουσα νομολογία ή η έλλειψη νομολογίας πρέπει να μην αναφέρεται σε ζητήματα αιτιολογίας, εκτιμήσεως των αποδείξεων ή εσφαλμένης υπαγωγής στον εφαρμοστέο κανόνα δικαίου, συνδεόμενα με το πραγματικό της εκάστοτε κρινόμενης υποθέσεως (ΣτΕ 959/2021, 1405/2017 7μ., 2560, 1341/2020, 434/2020, 2308/2019, 2174/2019, 1068/2019, 594/ 2019, 2637/2016).

Δεν συνιστά νομικό ζήτημα μόνη η υποχρέωση γενικά των δικαστηρίων να απαντούν σε ουσιώδεις ισχυρισμούς των διαδίκων (ΣτΕ 395/2021, 95/2019). Νομικό ζήτημα δεν αποκλείεται όμως να ανακύπτει και από μη απάντηση σε ουσιώδη ισχυρισμό, στην περίπτωση που ο αναιρεσειών αναδεικνύει ότι το ουσιώδες, ήτοι το νόμω βάσιμο, του μη απαντηθέντος ουσιώδους ισχυρισμού συνίστατο σε συγκεκριμένο νομικό ζήτημα το οποίο τέθηκε ενώπιον του δικαστηρίου της ουσίας. Έτσι, όταν με αίτηση αναίρεσης προσάπτεται στην αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση η πλημμέλεια ότι το δικάσαν δικαστήριο παρέλειψε να εξετάσει ουσιώδη ισχυρισμό που προβλήθηκε παραδεκτώς ενώπιόν του, το ζήτημα που άγεται προς εξέταση ενώπιον του αναιρετικού ταυτίζεται με το ζήτημα που τέθηκε ενώπιον του δικαστηρίου της ουσίας, με βάση τον παραδεκτώς προβληθέντα ενώπιόν του ισχυρισμό, διότι η παράλειψη του δικαστηρίου να διαλάβει κρίση επί τέτοιου ισχυρισμού

ισοδυναμεί με σιωπηρή κρίση ότι ο εν λόγω ισχυρισμός είναι μη ουσιώδης ως νόμω αβάσιμος. Επομένως, αν ο αναιρεσείων προβάλλει τον λόγο αναίρεσης ότι το δικαστήριο παρά τον νόμο δεν έλαβε υπόψη συγκεκριμένο ουσιώδη ισχυρισμό που προτάθηκε παραδεκτώς και νομίμως ενώπιον των δικαστηρίων της ουσίας (άρθρο 56 παρ. 1 περίπτ. γ' του π.δ. 18/1989), πρέπει για την άρση του κατ' άρθρο 53 παρ. 3 του π.δ. 18/1989 απαραδέκτου της αίτησης αναίρεσης ως προς τον λόγο αυτό να προβάλλει με το εισαγωγικό δικόγραφο ότι για το συγκεκριμένο νομικό ζήτημα, το οποίο αφορά ο ισχυρισμός αυτός και άρα για το τιθέμενο με τον λόγο αναίρεσης νομικό ζήτημα του ουσιώδους χαρακτήρα του, είτε δεν υπάρχει νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας είτε η μη λήψη υπόψη και μη απάντηση στον ουσιώδη αυτό ισχυρισμό έρχεται σε αντίθεση με συγκεκριμένες αποφάσεις των ανωτάτων δικαστηρίων σε ό,τι αφορά το ίδιο νομικό ζήτημα που επέλυσαν οι αποφάσεις αυτές για να κρίνουν το ουσιώδες του ίδιου ισχυρισμού (ΣτΕ 1950/2020, 1207-1208/2019).

Έχει κριθεί ότι νομικό ζήτημα θέτουν λόγοι αναίρεσης που αναφέρονται στον νομικό χαρακτηρισμό των πραγματικών περιστατικών που το δικαστήριο της ουσίας δέχθηκε ανελέγκτως. Και αυτό διότι η επίλυση ενός τέτοιου ζητήματος μπορεί να δημιουργήσει νομολογιακό προηγούμενο με κατευθυντήρια λειτουργία ή γενικότερη εφαρμογή κατά την επίλυση άλλων διαφορών. Οπότε, σε μία τέτοια περίπτωση, νομολογία θεωρείται ότι υπάρχει μόνον όταν έχει επιλυθεί από το Συμβούλιο της Επικρατείας υπόθεση υπό τα ίδια ή ουσιωδώς παρεμφερή πραγματικά περιστατικά, διότι μόνον τότε μπορεί να θεωρηθεί ότι πρόκειται για το ίδιο νομικό ζήτημα (ΣτΕ 1966/2021). Προς την ίδια κατεύθυνση, όταν με λόγο αναίρεσης πλήττεται η ερμηνεία που δόθηκε από το δικαστήριο της ουσίας σε αόριστη νομική έννοια, η οποία αποτελεί στοιχείο του εφαρμοστέου κανόνα δικαίου, εφόσον η αόριστη νομική έννοια προσδιορίζεται με βάση τα πραγματικά δεδομένα κάθε υπόθεσης, ως απόφαση που επιλύει το αυτό νομικό ζήτημα νοείται μόνο η απόφαση που έχει κρίνει επί υπόθεσης με όμοια ή παρεμφερή νομικά και πραγματικά περιστατικά (ΣτΕ 155/2020, 1207, 1700/2019, 2391-2393/2018, 1415/2017, 4422/2015, 4963/2014). Έχει κριθεί ότι ισχυρισμός είναι απορριπτέος, διότι ναι μεν σε περίπτωση ερμηνείας και εφαρμογής από τα δικαστήρια της ουσίας αορίστων νομικών εννοιών (όπως είναι π.χ. εύλογος χρόνος, αιτιώδης σύνδεσμος, κ.ά.), ζήτημα νομολογιακού προηγούμενου μπορεί να τεθεί μόνον, εφόσον έχει αποφανθεί το δικαστήριο σε υπόθεση με όμοια ή παρεμφερή νομικά και πραγματικά γεγονότα, στην προκειμένη, όμως, περίπτωση η αναιρεσείουσα δεν προσδιορίζει, κατά τρόπο ειδικό και ορισμένο, ποια είναι η συναγόμενη από την αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση ερμηνεία της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, η οποία είναι, κατ' αυτήν, εσφαλμένη, καθώς και ποια είναι η ερμηνεία την οποία η ίδια προτείνει ως ορθή, ενώ, άλλωστε, με τον λόγο αναίρεσεως δεν αμφισβητείται συγκεκριμένη ερμηνευτική κρίση του δικάσαντος δικαστηρίου, αναφορικά με την πιο πάνω αρχή (του ουσιαστικού δικαίου), παρά μόνο πλήττονται κρίσεις στις οποίες προέβη το εφετείο κατά την υπαγωγή του πραγματικού της υπόθεσης στην αρχή αυτή και όχι λόγω εσφαλμένης ερμηνείας της τελευταίας (ΣτΕ 37/2019),

Ειδικό ζήτημα που απασχόλησε το Συμβούλιο της Επικρατείας είναι αν η εξέταση της δικαιοδοσίας του δικαστηρίου της ουσίας προηγείται των προϋποθέσεων παραδεκτού που τάσσει το άρθρο 53 του π.δ. 18/1989 όπως ισχύει. Με την απόφαση 1361/2021 της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας κρίθηκε ότι το διοικητικό εφετείο με την αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση

του έσφαλε, αχθέν σε κατ' ουσίαν εκδίκαση αγωγής επί της οποίας δεν είχε δικαιοδοσία⁴⁰. Το σχετικό δε ζήτημα, ως αναγόμενο στη δημόσια τάξη, ερευνάται αυτεπαγγέλτως από το δικαστήριο κατ' αναίρεση και ανεξαρτήτως συνδρομής των προβλεπομένων στις παρ. 3 και 4 του άρθρου 53 του π.δ. 18/1989, όπως ισχύει, προϋποθέσεων παραδεκτού, χωρίς αυτό να κωλύεται ως προς την κρίση του αυτή, εκ του γεγονότος ότι η διάγνωση της υπερβάσεως δικαιοδοσίας αποτελεί άμεση συνέπεια της πραγματοποιούμενης εν προκειμένω μεταστροφής της νομολογίας σε σχέση με τις προϋποθέσεις θεμελιώσεως της αποζημιωτικής ευθύνης του Δημοσίου από πράξεις των οργάνων του που είναι ενταγμένα στη δικαστική λειτουργία (βλ. ΣτΕ 800/2021 Ολομ.). Και τούτο, διότι αφενός η υπέρβαση δικαιοδοσίας κατ' άρθρο 56 παρ. 1 περ. α' του π.δ. 18/1989 αποτελεί λόγο αναιρέσεως και δεν συνδέεται εν προκειμένω με το παραδεκτό του οικείου ενδίκου βοηθήματος (αγωγής) ως προς τις δικονομικές προϋποθέσεις ασκήσεώς του κατά τον ΚΔΔ, αλλά με τις ουσιαστικές προϋποθέσεις γενέσεως της αποζημιωτικής αξιώσεως και αφετέρου η κατ' επίκληση του άρθρου 105 του Εισ.Ν.Α.Κ. στο δικόγραφο της αγωγής αξίωση της αναιρεσιδούσας δεν στηρίζεται σε πάγια νομολογία.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η απόφαση της επταμελούς σύνθεσης του Β' Τμήματος 396/2020 με την οποία έγινε δεκτός ως βάσιμος ισχυρισμός περί αντιθέσεως της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης σε νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, ακολούθως εξετάσθηκε ο λόγος αναιρέσεως και απορρίφθηκε λόγω μεταστροφής του δικαστηρίου στο κρίσιμο νομικό ζήτημα. Ειδικότερα, το αναιρεσίβλητον προέβαλε ότι, ως προς το νομικό ζήτημα, το οποίο τίθεται με τον λόγο αναιρέσεως, ήτοι της λήψεως υπόψη από το διοικητικό δικαστήριο μαρτυρικής καταθέσεως που δόθηκε ενώπιον ποινικού δικαστηρίου, η κρίση της αναιρεσιβαλλόμενης αποφάσεως έρχεται σε αντίθεση με την πάγια νομολογία του δικαστηρίου και, δη, τις αποφάσεις ΣτΕ 1656/2013, 4389/2012, 3616/2011, 1296/1999, 3535/1991. Ο ισχυρισμός αυτός κρίθηκε βάσιμος, διότι το διοικητικό εφετείο σχημάτισε τη δικανική του πεποίθηση για την καλή πίστη της αναιρεσίβλητης κατά τις συναλλαγές της με τον εκδότη ομάδας τιμολογίων λαμβάνοντας υπόψη μαρτυρική κατάθεση ενώπιον του Μονομελούς Πλημμελειοδικείου Αθηνών, δηλαδή μαρτυρική κατάθεση η οποία δεν είχε ληφθεί κατά τη διαδικασία των άρθρων 179 επ. του ΚΔΔ και η οποία, ως εκ τούτου, παρά το ότι είχε ληφθεί στο πλαίσιο ποινικής δίκης, δεν αποτελούσε νόμιμο αποδεικτικό μέσο, κατά την έννοια των διατάξεων αυτών, όπως αυτή έχει αποδοθεί με αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣτΕ 4389/2012, 1656/2013 υπό καθεστώς ΚΔΔ). Συνεπώς, ο ως άνω λόγος αναιρέσεως κρίθηκε παραδεκτός και περαιτέρω εξεταστέος. Στη συνέχεια το Δικαστήριο έκρινε ότι κατά την έννοια της παρ. 2 του άρθρου 5 του ΚΔΔ, όπως αυτή ίσχυε πριν την αντικατάστασή της με το άρθρο 17 του ν. 4446/2016, όταν το διοικητικό δικαστήριο κρίνει επί υποθέσεως επιβολής προστίμου ΚΒΣ για έκδοση ή λήψη εικονικού φορολογικού στοιχείου, δεν δεσμεύεται από τυχόν προηγηθείσα, σχετική με την υπόθεση αυτή, αμετάκλητη αθωωτική απόφαση ποινικού δικαστηρίου, αλλά υποχρεούται, πάντως, να τη συνεκτιμήσει κατά τη διαμόρφωση της κρίσης του και, δη, κατά τρόπο ειδικό, ενόψει της αιτιολογίας της (βλ. ΣτΕ 951/2018). Η τυχόν λήψη υπόψη από το διοικητικό δικαστήριο μαρτυρικής καταθέσεως ενώπιον του εκδόντος την ποινική απόφαση δικαστηρίου, η οποία αποτελεί στοιχείο του σκεπτικού της εν λόγω αποφάσεως, λαμβάνει χώρα

⁴⁰ Για την έννοια της δικαιοδοσίας, βλ. Κεραμέα, *Αστικό Δικονομικό Δίκαιο Ι*, 1983, σελ. 29 επ.· Β. Σκουρή, *Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο Ι*, 1997, σελ. 129 επ.

στο πλαίσιο της εκπληρώσεως της ανωτέρω νόμιμης υποχρεώσεως του διοικητικού δικαστηρίου, δηλαδή της υποχρεωτικής συνεκτιμήσεως του περιεχομένου της ποινικής αποφάσεως, και δεν παραβιάζει τις διατάξεις των άρθρων 179 και επ. του ΚΔΔ, κατά τις οποίες δεν αποτελούν νόμιμα αποδεικτικά μέσα στη διοικητική δίκη ένορκες εξετάσεις και καταθέσεις μαρτύρων που δεν λαμβάνονται κατά τη διαδικασία των τελευταίων αυτών διατάξεων, διότι, σε τέτοια περίπτωση, οι μαρτυρικές καταθέσεις ενώπιον ποινικού δικαστηρίου λαμβάνονται υπόψη από το διοικητικό δικαστήριο όχι ως αυτοτελή αποδεικτικά μέσα αλλά ως μέρος του περιεχομένου της υποχρεωτικά συνεκτιμτέας αποφάσεως του ποινικού δικαστηρίου. Επομένως, εν προκειμένω, το διοικητικό εφετείο, λαμβάνοντας υπόψη, προκειμένου να διαμορφώσει την κρίση του, την αμετάκλητη απόφαση του Μονομελούς Πλημμελειοδικείου Αθηνών, με την οποία κηρύχθηκε αθώος ο νόμιμος εκπρόσωπος της αναιρεσίβλητης από την κατηγορία της αποδοχής εικονικών φορολογικών στοιχείων, και παραθέτοντας το περιεχόμενο μαρτυρικής καταθέσεως κατά την ακροαματική διαδικασία ενώπιον του ως άνω ποινικού δικαστηρίου, δεν παραβίασε τις διατάξεις των άρθρων 179 και επ. του ΚΔΔ και ο περί του αντιθέτου προβαλλόμενος λόγος αναιρέσεως πρέπει να απορριφθεί ως αβάσιμος.

Η νομολογία αυτή καταδεικνύει ότι το Συμβούλιο της Επικρατείας δεν εμποδίζεται από τον ν. 3900/2010 να μεταβάλει τη στάση του επί νομικών ζητημάτων όταν κρίνει ότι τούτο είναι αναγκαίο. Με τον τρόπο αυτό δίδεται απάντηση στην κριτική περί αναγορεύσεως της νομολογίας σε πηγή του δικαίου και περί παγιώσεως των θέσεων του δικαστηρίου κατά παραγνώριση των κοινωνικών, οικονομικών και πολιτικών εξελίξεων όπως διαμορφώνονται με την πάροδο του χρόνου. □

ΤΕΚΝΑ ΟΜΟΦΥΛΩΝ ΖΕΥΓΑΡΙΩΝ: ΜΙΑ ΥΠΑΡΧΟΥΣΑ ΜΟΡΦΗ ΟΙΚΟΓΕΝΕΙΑΣ ΚΑΙ ΜΙΑ ΝΕΑ ΠΡΟΚΛΗΣΗ ΓΙΑ ΤΟ ΔΙΚΑΙΟ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η οικογένεια που έχει δημιουργηθεί από ένα ζευγάρι ατόμων ιδίου φύλου και το τέκνο τους εμπίπτει στο προστατευτικό πεδίο της οικογενειακής ζωής, όπως αυτή κατοχυρώνεται στο Σύνταγμα και την ΕΣΔΑ. Πράγματι, η έννοια της οικογένειας δεν περιλαμβάνει μόνο έναν παραδοσιακό και σταθερό τύπο (αυτόν της «βιολογικής οικογένειας»). Αντιθέτως, πρόκειται για ένα κοινωνικό μόρφωμα που μεταβάλλεται και περικλείει και άλλες μορφές οικογένειας που συνδέονται με σταθερούς δεσμούς και που προάγουν κοινωνικοποίηση των μελών τους και διασφαλίζουν ανατροφή και διασφάλιση των δικαιωμάτων των τέκνων. Η μελέτη έχει τη μορφή της γνωμοδότησης και αναλύει τις σύγχρονες μορφές οικογένειας, έτσι όπως προκύπτουν από την ελληνική νομοθεσία και τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Αφορμή για την εν λόγω γνωμοδότηση στάθηκε το ερώτημα που μου απευθύνθηκε από ένα ζευγάρι ανδρών που είχε συνάψει σύμφωνο συμβίωσης στην Ελλάδα και είχε αποκτήσει νομίμως ένα παιδί στο εξωτερικό, βάσει παρένθετης μητέρας. Εντούτοις, η Ελληνική Πολιτεία (Ληξιαρχείο και Δικαστήρια) δεν αναγνωρίζουν το εν λόγω παιδί, ως τέκνο του ζευγαριού.

Βαγγέλης Μάλλιος
Διδάκτωρ Νομικής,
Δικηγόρος

ABSTRACT

A family that has been established by a same sex couple and their child falls under the protective umbrella of the legal notion of family life, as the latter is guaranteed by the Greek Constitution and the European Convention of Human Rights. In fact, the term “family” does not include only the traditional form of “biological family”. It also includes other forms of co-living that feature the same

qualitative characteristics as the traditional biological family: its members relate to each other with strong bonds, they promote the socialization of their members and ensure the development of their offspring and the protection of their rights. This study takes the form of a legal opinion and provides an analysis of the contemporary forms of family derived from the Greek law and the case law of the European Court of Human Rights. This legal opinion comes after the legal question submitted to me by a men's couple, that has entered a civil partnership agreement in Greece and lawfully had a child abroad, with the method of surrogacy. However, the Greek State (Registry Office and the Courts) does not recognize that child as their couple's offspring.

ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΗ

Ι. ΙΣΤΟΡΙΚΟ – ΕΡΩΤΗΜΑ

Οι Α.Κ. και Β.Λ., Έλληνες άρρενες πολίτες, έθεσαν υπόψη μου το ακόλουθο ιστορικό και μου ζήτησαν να απαντήσω το ερώτημα που παρατίθεται στη συνέχεια. Αμέσως μετά την υιοθέτηση του ν. 4356/2015, οι Α.Κ. και Β.Λ. σύναψαν νομίμως σύμφωνο συμβίωσης ενώπιον Έλληνα συμβολαιογράφου. Το ίδιο έτος πήγαν σε χώρα του εξωτερικού προκειμένου να εργαστούν και να διαμείνουν. Κατά τη διάρκεια της εκεί διαμονής τους, σύναψαν βάσει του δικαίου της χώρας στην οποία διέμεναν συμφωνία παρένθετης μητρότητας με γυναίκα. Η εν λόγω συμφωνία επικυρώθηκε από το κατά τόπον αρμόδιο Δικαστήριο. Ύστερα από τεχνητή γονιμοποίηση από σπέρμα του Α.Κ., η παρένθετη μητέρα γέννησε. Για το εν λόγω βρέφος συντάχθηκε πιστοποιητικό γέννησης, στο οποίο αναφέρεται ως κοινό τέκνο και των δύο Ελλήνων γονέων (οι οποίοι έχουν την ένδειξη γονέας Α και γονέας Β αντίστοιχα).

Μετά την επιστροφή του ζευγαριού στην Ελλάδα, ο Β.Λ. αιτήθηκε, βάσει του ως άνω πιστοποιητικού γέννησης, την εγγραφή του τέκνου του στο Ληξιαρχείο. Το τελευταίο αρνήθηκε τη σχετική εγγραφή, με την αιτιολογία ότι ο Α.Κ. και Β.Λ. θα πρέπει να αναγνωριστούν ως γονείς του τέκνου με απόφαση Ελληνικού Δικαστηρίου.

Κατόπιν τούτου, οι δύο γονείς προσέφυγαν στο Μονομελές Πρωτοδικείο, ζητώντας την αναγνώριση της ισχύος της ως άνω αλλοδαπής απόφασης. Το Μονομελές Πρωτοδικείο απέρριψε το αίτημα των δύο γονέων, κρίνοντας ότι η ανωτέρω αλλοδαπή απόφαση «αντίκειται στη δημόσια τάξη κατά τη διάταξη του άρθρου 33 ΑΚ και τα χρηστά ήθη». Και τούτο διότι, κατά το πρωτοβάθμιο δικαστήριο, η προσφυγή στην παρένθετη μητρότητα από ομόφυλο ζευγάρι ανδρών, η οποία επετράπη με την επίμαχη αλλοδαπή απόφαση, «είναι αντίθετη τόσο στο ισχύον νομικό πλαίσιο όσο και στις κυριαρχικές ηθικές αρχές και αντιλήψεις που διέπουν στην παρούσα χρονική περίοδο την Ελλάδα». Με το ίδιο σκεπτικό, και το Εφετείο απέρριψε το αίτημα του ζευγαριού.

Ενόψει της εκδίκασης της αίτησης αναίρεσης ενώπιον του Αρείου Πάγου, οι Α.Κ. και Β.Λ. μου έθεσαν το ερώτημα εάν, λαμβάνοντας υπόψη το ισχύον Σύνταγμα και την Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, η δημιουργία οικογένειας ενός ζευγαριού ανδρών μέσω της παρένθετης μητρότητας είναι αντίθετη στην ελληνική δημόσια τάξη και τα χρηστά ήθη.

II. ΑΠΑΝΤΗΣΗ

Προκειμένου να απαντηθεί το ερώτημα, είναι σκόπιμο καταρχήν να αναλυθεί ο τρόπος που αντιμετωπίζει η Ελληνική νομοθεσία τα ζητήματα υποβοηθούμενης αναπαραγωγής και ιδίως την παρένθετη μητρότητα **(1)**. Περαιτέρω, θα παρουσιαστεί η νομολογία του ΕΔΔΑ όσον αφορά τη σχέση ομόφυλων γονέων και τέκνων **(2)** και εντέλει θα σκιαγραφηθεί ο επαναπροσδιορισμός της έννοιας της οικογένειας **(3)**.

1. Υποβοηθούμενη αναπαραγωγή και παρένθετη μητρότητα

Το ζήτημα της υποβοηθούμενης αναπαραγωγής (τεχνητής γονιμοποίησης) ρυθμίζουν στην Ελλάδα οι νόμοι 3089/2002 (οι διατάξεις του οποίου εντάχθηκαν στον Αστικό Κώδικα) και 3305/2005. Οι νόμοι αυτοί αποδέχθηκαν καταρχήν τις νέες μορφές υποβοηθούμενης αναπαραγωγής, τέμνοντας με θάρρος τη νέα πραγματικότητα που έχει διαμορφώσει η πρόοδος της τεχνολογίας. Παράλληλα, προσπάθησαν να ελέγξουν τις νέες μεθόδους, έχοντας ως γνώμονα το συμφέρον του παιδιού.

Σύμφωνα με τους νόμους αυτούς, η ιατρική υποβοήθηση στην ανθρώπινη αναπαραγωγή επιτρέπεται μόνο για να αντιμετωπίζεται η αδυναμία απόκτησης απογόνων με φυσικό τρόπο ή για να αποφεύγεται η μετάδοση στο παιδί σοβαρής ασθένειας, ενώ ορίζεται επιπρόσθετα ότι επιτρέπεται μέχρι την ηλικία φυσικής ικανότητας αναπαραγωγής του υποβοηθούμενου προσώπου (ΑΚ 1455§1 εδ. α και β). Έτσι, μπορεί κανείς να καταφύγει σε τεχνικές υποβοηθούμενης αναπαραγωγής μόνο προς υπέρβαση ενός φυσικού εμποδίου που δεν του επιτρέπει να κάνει παιδιά.

Ο Έλληνας νομοθέτης ήδη από το 2002 ρύθμισε θετικά τη διαδικασία της «παρένθετης μητρότητας» (ή, αλλιώς, της «δανεικής μήτρας» ή της «φέρουσας μητέρας»), ενάντια στις αντιρρήσεις όσων ισχυρίζονταν ότι το παιδί που θα γεννηθεί θα είναι «παιδί πολλών γονιών» και ότι σε τέτοιες πρακτικές ελλοχεύει ο κίνδυνος «εμπορευματοποίησης» της γυναίκας. Ο νομοθέτης συμπεριέλαβε τελικά τη διαδικασία της παρένθετης μητρότητας στις τεχνικές υποβοηθούμενης αναπαραγωγής, ορίζοντας ότι μητέρα του παιδιού τεκμαίρεται η γυναίκα που το θέλησε και στην οποία δόθηκε η σχετική δικαστική άδεια και θέτοντας, παράλληλα, αυστηρούς όρους: α) Αδυναμία κυοφορίας από τη γυναίκα που θέλει το παιδί, β) καταλληλότητα της υγείας της κυοφόρου γυναίκας, γ) έγγραφη και χωρίς αντάλλαγμα συμφωνία των δύο γυναικών (και των τυχόν συζύγων τους), οι οποίες θα πρέπει να κατοικούν στην Ελλάδα, δ) χρήση από την κυοφόρο γυναίκα γονιμοποιημένων ωαρίων ξένων προς την ίδια και τέλος ε) άδεια δικαστηρίου.

Συμπερασματικά, ήδη εδώ και είκοσι (20) χρόνια, ο Έλληνας νομοθέτης έχει προβλέψει θετικά τις τεχνικές υποβοηθούμενης αναπαραγωγής και ειδικότερα την προσφυγή σε «παρένθετη μητέρα» ως μια μέθοδο κοινωνικά αποδεκτή και νομοθετικά ρυθμισμένη.

2. Ομόφυλα ζευγάρια και τέκνα. Οι αποφάσεις του ΕΔΔΑ

Μελετώντας κανείς τις αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου που σχετίζονται με ζητήματα ομόφυλων ζευγαριών διαπιστώνει, χωρίς καμία αμφιβολία, ότι η ΕΣΔΑ δεν είναι ένα στατικό κείμενο, αλλά ένα «ζωντανό εργαλείο» προστασίας των δικαιωμάτων, το οποίο ερμηνεύεται υπό το φως των δεδομένων της σύγχρονης πραγματικότητας. Με μια σειρά αποφάσεών του, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου έχει ήδη δικαιώσει ομόφυλους και ομόφυλα ζευγάρια, καταδικάζοντας εθνικές πρακτικές (νομοθετικές, διοικητικές

και δικαστικές) διακρίσεων και έχει διαμορφώσει έναν ελάχιστο κοινό παρονομαστή προστασίας των δικαιωμάτων.

Κομβικό ρόλο στις εξελίξεις της ελληνικής έννομης τάξης διαδραμάτισε η απόφαση *Βαλλιαντός και λοιποί κατά Ελλάδος*. Στις 07.11.2013, το Δικαστήριο του Στρασβούργου δικαίωσε τους ισχυρισμούς των ομόφυλων ζευγαριών και καταδίκασε την Ελλάδα για παραβίαση της οικογενειακής τους ζωής (άρθρα 8 και 14 της ΕΣΔΑ), λόγω της μη συμπερίληψής τους στον τότε νόμο 3719/2008 για το σύμφωνο συμβίωσης. Με την απόφασή του αυτή, το ΕΔΔΑ επεσήμανε στην Ελλάδα ότι όταν μια Πολιτεία νομοθετεί, οφείλει να λαμβάνει υπόψη τις εξελίξεις στην κοινωνία, όπως το γεγονός ότι δεν υπάρχει μόνο ένας τρόπος να διαμορφώσει κανείς την προσωπική και οικογενειακή του ζωή. Επίσης, τόνισε ότι η σταθερή συμβίωση μεταξύ προσώπων του ιδίου φύλου συνιστά οικογενειακή ζωή, ακριβώς όπως και η συμβίωση μεταξύ μιας γυναίκας και ενός άνδρα.

Ειδικά όσον αφορά το ζήτημα των ομόφυλων ζευγαριών και της σχέσης τους με τα παιδιά, θα πρέπει να τονιστεί η μεταστροφή της νομολογίας του Δικαστηρίου του Στρασβούργου:

Το 2002 το Δικαστήριο έκρινε, στην υπόθεση *Fretté κατά Γαλλίας*¹, ότι η άρνηση των γαλλικών αρχών να επιτρέψουν την υιοθεσία από ομοφυλόφιλο δεν ήταν αντίθετη με την ΕΣΔΑ. Και τούτο, με το σκεπτικό ότι η επιστημονική κοινότητα –ιδίως οι παιδίατροι, οι ψυχολόγοι και οι ψυχίατροι– είναι διχασμένη όσον αφορά τις πιθανές επιπτώσεις που μπορεί να έχει σε ένα παιδί η υιοθεσία του από ένα ομοφυλόφιλο άτομο ή από ένα ζευγάρι ομοφυλοφίλων, καθώς και ότι πρόκειται για ένα ευαίσθητο θέμα για το οποίο δεν υπάρχει μια κοινή ευρωπαϊκή συνιστώσα².

Εντούτοις, λίγα χρόνια αργότερα, ενόψει των νέων κοινωνικών δεδομένων, στην εμβληματική απόφαση *E.B. κατά Γαλλίας* (22.01.2008), το ΕΔΔΑ μετέστρεψε στάση και απεφάνθη ότι οι σεξουαλικές προτιμήσεις των ατόμων ή η συμβίωση μεταξύ ατόμων του ιδίου φύλου δεν πρέπει να αποτελούν εμπόδιο στη δημιουργία οικογένειας και στην υιοθεσία τέκνων.

Τα πραγματικά περιστατικά της υπόθεσης είχαν ως εξής: Η προσφεύγουσα (E.B.), Γαλλίδα ηλικίας 45 ετών, απευθύνθηκε το 1998 στην αρμόδια υπηρεσία υιοθεσιών, προκειμένου να λάβει την απαιτούμενη άδεια υιοθεσίας. Καθ' όλη τη διοικητική διαδικασία δεν έκρυψε τη σταθερή ομοφυλοφιλική της σχέση με τη σύντροφό της (P.), ψυχολόγο στο επάγγελμα, με την οποία –όπως ευθύς εξαρχής δήλωσε στις αρμόδιες αρχές– συζούσε από το 1990. Το Συμβούλιο Υιοθεσιών απέρριψε την αίτηση της προσφεύγουσας. Η απόφαση με την οποία απορρίφθηκε η αίτηση υιοθεσίας βασίστηκε στο «έλλειμμα ενός πατρικού προτύπου ικανού να βοηθήσει τη σωστή ανάπτυξη ενός υιοθετημένου παιδιού», καθώς και στον τρόπο ζωής της προσφεύγουσας. Αν και καμία υπηρεσία δεν επικαλέστηκε ρητώς τον σεξουαλικό προσανατολισμό της προσφεύγουσας, εντούτοις, όλοι οι εμπλεκόμενοι φορείς υπογράμμισαν με αρνητικό τρόπο ότι ο ρόλος που θα μπορούσε να έχει η σύντροφος της προσφεύγουσας στη ζωή του παιδιού δεν ήταν «ξεκαθαρισμένος», γεγονός το οποίο «θα μπορούσε να δυσχεράνει την ανατροφή του παιδιού». Τα ανωτέρω, σύμφωνα πάντα με

¹ *Fretté κατά Γαλλίας*, 26.05.2002.

² “It must be observed that the scientific community –particularly experts on childhood, psychiatrists, and psychologists– is divided over the possible consequences of a child being adopted by one or more homosexual parents, especially bearing in mind the limited number of scientific studies conducted on the subject to date. In addition, there are wide differences in national and international opinion, not to mention the fact that there are not enough children to adopt to satisfy the demand”, *Fretté κατά Γαλλίας*, 26.05.2002, §42.

τις γαλλικές αρχές, «δεν φαίνεται να διασφαλίζουν ότι ένα υιοθετημένο παιδί θα έχει ένα επαρκώς δομημένο οικογενειακό περιβάλλον για να αναπτυχθεί»³.

Ύστερα από μια δικαστική περιπέτεια χρόνων και κατόπιν συνεχών απορρίψεων του αιτήματος υιοθεσίας, η Ε.Β. προσέφυγε στο ανώτατο ακυρωτικό Δικαστήριο της Γαλλίας, όπου πάλι απορρίφθηκε το αίτημά της. Το γαλλικό Συμβούλιο Επικρατείας έκρινε ότι οι δύο βασικοί λόγοι για τους οποίους απορρίφθηκε το αίτημα υιοθεσίας (δηλαδή η «απουσία προτύπου ταυτότητας λόγω έλλειψης πατρικού μοντέλου ή αναφοράς» και η «αμφιβολία για τη δέσμευση των μελών του νοικοκυριού ως προς το θετό παιδί») ήταν νόμιμοι και επαρκώς αιτιολογημένοι. Από την άλλη πλευρά, αν και η απόρριψη του αιτήματος της προσφεύγουσας θεμελιώθηκε και στον «τρόπο ζωής της», το γαλλικό ακυρωτικό θεώρησε ότι τούτο δεν ισοδυναμούσε με δυσμενή κρίση και προκατάληψη για τον σεξουαλικό προσανατολισμό της προσφεύγουσας⁴.

Η Ε.Β. προσέφυγε εν συνεχεία στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, παραπονούμενη ότι έχει υποστεί άνιση μεταχείριση λόγω του σεξουαλικού της προσανατολισμού (άρθρο 14) και ότι έχει παραβιαστεί η ιδιωτική της ζωή (άρθρο 8).

Σε αντίθεση με τις γαλλικά δικαστήρια, το ΕΔΔΑ σημείωσε ότι ο σεξουαλικός προσανατολισμός της προσφεύγουσας ήταν σταθερά στο επίκεντρο των διαβουλεύσεων των γαλλικών αρχών και σε κάθε φάση της διοικητικής διαδικασίας υιοθεσίας και εν συνεχεία της δικαστικής διαμάχης. Το Δικαστήριο του Στρασβούργου έκρινε ότι η αναφορά στην ομοφυλοφιλία της προσφεύγουσας ήταν τουλάχιστον έμμεση και αποτέλεσε αποφασιστικό παράγοντα στην απόφαση των γαλλικών αρχών για την άρνηση χορήγησης της υιοθεσίας⁵. Υπό τα δεδομένα αυτά, το ΕΔΔΑ έκρινε ότι η προσφεύγουσα υπέστη διακριτική μεταχείριση.

Στη συνέχεια, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο ερεύνησε αν ο σκοπός για τον οποίο υπέστη η προσφεύγουσα την εν λόγω διάκριση ήταν θεμιτός, νόμιμος και αν η διακριτική μεταχείριση ήταν ανάλογη προς τον επιδιωκόμενο σκοπό. Δεδομένου ότι πρόκειται για επέμβαση στον σκληρό πυρήνα του δικαιώματος στον ιδιωτικό βίο (αφού πρόκειται για θέμα σεξουαλικού προσανατολισμού), σύμφωνα με την πάγια νομολογία, ο δικαστικός έλεγχος ως προς την αναγκαιότητα και την αναλογικότητα του μέτρου είναι ακόμα πιο ενδελεχής⁶.

Το ΕΔΔΑ κατέληξε ότι η προσφεύγουσα υπέστη αθέμιτη διάκριση, καθ' ό μέτρο οι λόγοι απόρριψης της αίτησής της δεν βασίστηκαν στην προσωπική ικανότητα της προσφεύγουσας να αναθρέψει ένα παιδί⁷. Αντίθετα, βασίζονταν αποκλειστικά και μόνο στις σεξουαλικές της προτιμήσεις, πράγμα το οποίο έρχεται σε αντίθεση με τα άρθρα 14 και 8 της ΕΣΔΑ.

Λίγα χρόνια αργότερα, το Δικαστήριο του Στρασβούργου είχε την ευκαιρία να επαναλάβει την

³ ΕΔΔΑ, Ε.Β. κατά Γαλλίας, 22.01.2008, §§10-17.

⁴ Conseil d'État, 5 Ιουνίου 2002.

⁵ "The inescapable conclusion is that her sexual orientation was consistently at the centre of deliberations in her regard and omnipresent at every stage of the administrative and judicial proceedings. The Court considers that the reference to the applicant's homosexuality was, if not explicit, at least implicit. The influence of the applicant's avowed homosexuality on the assessment of her application has been established and, having regard to the foregoing, was a decisive factor leading to the decision to refuse her authorisation to adopt", ΕΔΔΑ, Ε.Β. κατά Γαλλίας, 22.01.2008, §§88, 89.

⁶ ΕΔΔΑ, Lustig-Prean κατά Ηνωμένου Βασιλείου, 27.09.1999.

⁷ Άλλωστε, η ίδια είχε κριθεί ικανή: "In this case, moreover, the applicant presented, in the terms of the judgment of the Conseil d'État, "undoubted personal qualities and an aptitude for bringing up children", which were assuredly in the child's best interests, a key notion in the relevant international instruments", ΕΔΔΑ, Ε.Β. κατά Γαλλίας, 22.01.2008, §95.

ως άνω νομολογία του. Έτσι, στην υπόθεση *Χ και λοιποί κατά Αυστρίας* (19.02.2013), το ΕΔΔΑ έκρινε ότι ο αποκλεισμός της δυνατότητας ενός ομόφυλου παντρεμένου ζευγαριού να υιοθετήσει ένα τέκνο, τη στιγμή που κάτι τέτοιο είναι δυνατό σε ένα ετερόφυλο ζευγάρι που δεν είναι παντρεμένο, συνιστά αδικαιολόγητη διάκριση και είναι αντίθετη προς τα άρθρα 8 και 14 της ΕΣΔΑ.

Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι, παρά την αρχική του επιφυλακτικότητα, το Δικαστήριο του Στρασβούργου αφενός μεν ρητά συμπεριλαμβάνει στην έννοια της οικογενειακής ζωής υφιστάμενες οικογένειες ομόφυλων προσώπων με τα τέκνα τους, αφετέρου δε δεν διστάζει να καταδικάσει εθνικές πρακτικές που αδικαιολόγητα περιορίζουν στον έναν ομόφυλο γονέα δικαιώματα σύμφυτα με αυτά της γονικής μέριμνας.

3. Η έννοια της οικογένειας

Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι η οικογένεια δεν προστατεύεται ως «θεσμός» στατικός και αμετάβλητος. Πράγματι, η «οικογένεια» κατά το Σύνταγμα δεν έχει έναν σταθερό και προκαθορισμένο ορισμό, αλλά διαμορφώνεται ανάλογα με τα εκάστοτε κοινωνικά δεδομένα. Εξάλλου, το Σύνταγμα δεν ορίζει (ούτε πρέπει να ορίζει) τι είναι η οικογένεια. Προστατεύει απλώς την οικογένεια και επιβάλλει την προστασία της από την Πολιτεία, όποια και αν είναι αυτή⁸.

Έτσι, και ο Άρειος Πάγος, με αφορμή μια υπόθεση αποζημίωσης λόγω αυτοκινητιστικού δυστυχήματος, απεφάνθη σχετικά ότι ο θεσμός της οικογένειας «ως εκ της φύσης του, υφίσταται αναγκαίως τις επιδράσεις από τις κοινωνικές διαφοροποιήσεις, κατά τη διαδρομή του χρόνου». (ΑΠ 870/2020)

Συγκεκριμένα, το άρθρο 21 παρ. 1 του Συντάγματος προστατεύει την οικογένεια τόσο ως «θεσμική εγγύηση» όσο και ως ατομικό δικαίωμα, δηλαδή ως ευχέρεια του καθενός να αποφασίζει ελεύθερα αν, πότε και με ποιον (ή ποια) θα αποκτήσει οικογένεια. Πράγματι, η οικογένεια αποβλέπει κατά πρώτο και κύριο λόγο στην προστασία των φορέων του αντίστοιχου δικαιώματος και όχι στην προστασία του ίδιου του θεσμού της οικογένειας ως αντικειμενικής και αμετάβλητης κατάστασης. Και τούτο, διότι η οικογένεια και οι κανόνες που τη διέπουν δημιουργήθηκαν όχι για την προστασία της ιδέας ή του κοινωνικού μορφώματος της οικογένειας, αλλά για την προστασία των ατόμων που συνδέονται (ή επιθυμούν να συνδεθούν) με οικογενειακούς δεσμούς.

Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι αυτό που ενδιαφέρει τον συνταγματικό νομοθέτη δεν είναι ο «τύπος» της οικογένειας (πόσο μάλλον ο περιορισμός της οικογένειας στον συνηθισμένο κοινωνικά τύπο: μητέρα-πατέρας-παιδί), αλλά η «λειτουργικότητά» της: Η δυνατότητά της να συντελεί και να προάγει τον συνταγματικό της σκοπό, την κοινωνικοποίηση των μελών της και την ανατροφή και διασφάλιση των δικαιωμάτων των τέκνων⁹.

⁸ Για την έννοια της οικογένειας και την προστασία που της επιφυλάσσει το άρθρο 21 παρ. 1 του Συντάγματος, βλ. Α. Κοτζάμπαση, «Άρθρο 21», σε Φ. Σπυρόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Χ. Ανθόπουλος/Γ. Γεραπετρίτης (επιμ.), *Σύνταγμα. Κατ' άρθρο ερμηνεία*, 2017, σελ. 526· Τ. Βιδάλη, *Η συνταγματική διάσταση της εξουσίας στο γάμο και στην οικογένεια*, 1991· Λ. Παπαδοπούλου, «Η νομική έννοια της «οικογένειας» και τα ομόφυλα ζευγάρια: Μαθημάτα από το ΕΔΔΑ», σε: *Τιμητικό Τόμο Ε. Κουνουγέρη – Μανωλεδάκη*, 2016· Κ. Χρυσόγονο, *Το ελληνικό Σύνταγμα και η οικογένεια*, ΕλλΔνη 1997, σελ. 729· Μ. Νάνου, «Η προστασία της οικογένειας, του γάμου, της μητρότητας και της παιδικής ηλικίας», σε: Σπ. Βλαχόπουλος (επιμ.), *Θεμελιώδη δικαιώματα*, 2017, σελ. 565.

⁹ Όσον αφορά μάλιστα τα ίδια τα ανήλικα τέκνα, τούτα προστατεύονται αυτοτελώς, αφού κάθε απόφαση που λαμβάνεται, είτε από τους γονείς είτε από τις αρχές, για ένα ζήτημα που αφορά παιδί, θα πρέπει να λαμβάνεται με βάση το συμφέρον του τελευταίου, όπως αυτό εξειδικεύεται κάθε φορά ανάλογα με τις περιστάσεις. Βλ. Άρθρο 3 της Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Παιδιού, όπως κυρώθηκε με τον ν. 2101/1992.

Ειδικά ως προς το ζήτημα αυτό, δηλαδή την κοινωνικοποίηση και ανατροφή των τέκνων, θα πρέπει να επισημανθεί ότι πλέον οι επιστήμονες συγκλίνουν στην άποψη αφενός μεν ότι οι σεξουαλικές προτιμήσεις των ατόμων είναι άσχετες με την ικανότητά τους να είναι καλοί γονείς, αφετέρου δε ότι τα παιδιά ομόφυλων γονιών δεν μεγαλώνουν με χειρότερο τρόπο από τα παιδιά των γονιών διαφορετικού φύλου, ούτε αναπτύσσουν εξ αυτού του λόγου συναισθηματικά ή άλλα ψυχολογικά προβλήματα¹⁰. Και τούτο, καθ' ό μέτρο η ποιότητα και αξία μιας οικογένειας και ενός γονέα δεν σχετίζονται από τη σεξουαλική προτίμηση του τελευταίου προς το ένα ή το άλλο φύλο, αλλά ορίζονται από την αγάπη, τη φροντίδα, τον αλληλοσεβασμό και την υπευθυνότητα.

Περαιτέρω, η σύγχρονη πραγματικότητα και συγκεκριμένα η ελληνική έννομη τάξη προσφέρει πρότυπα κοινωνικών μορφωμάτων που παρουσιάζουν χαρακτηριστικά και λειτουργίες οικογένειας και ως τέτοια προστατεύονται από τη διάταξη του άρθρου 21 παρ. 1 του Συντάγματος και του άρθρου 8 της ΕΣΔΑ.

Ειδικότερα, εκτός από την «παραδοσιακή» και «βιολογική» οικογένεια, την οικογένεια δηλαδή που προκύπτει από τον γάμο και τη συγγένεια, το σύγχρονο δίκαιο έχει αναγνωρίσει και κατοχυρώσει την κοινωνικό-αισθηματική οικογένεια. Αυτή δηλαδή που έχει ως θεμέλιο λίθο τον «ψυχολογικό» δεσμό και τη βούληση ίδρυσης οικογένειας. Σε αυτό έχουν συμβάλει ιδίως οι νέες μορφές υποβοηθούμενης αναπαραγωγής (βλ. ν. 3089/2002 και 3305/2005). Εξάλλου, πλέον ως οικογένειες προστατεύονται τόσο οι *de facto* οικογενειακές σχέσεις¹¹ όσο και οι σχέσεις μεταξύ ατόμων του ιδίου φύλου. Και τούτο, ιδίως μετά την καταδίκη της χώρας μας από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου στην υπόθεση *Βαλλιανάτος και λοιποί κατά Ελλάδος* (07.11.2013) και την υιοθέτηση από τον Έλληνα νομοθέτη του συμφώνου συμβίωσης (ν. 4356/2015). Περαιτέρω, αντίστοιχα παραδείγματα «νέων» μορφών οικογένειας συνιστούν η θετή και η ανάδοχη οικογένεια. Ειδικά ως προς τις ανάδοχες οικογένειες, υπογραμμίζεται ότι ο νομοθέτης αναγνωρίζει τα ομόφυλα ζευγάρια ως εν δυνάμει κατάλληλα να καταστούν ανάδοχοι γονείς, σύμφωνα με το άρθρο 8 παρ. 1 του ν. 4538/2018 περί αναδοχής.

Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι η οικογένεια που έχει δημιουργηθεί από ένα ζευγάρι ατόμων ιδίου φύλου και το τέκνο τους εμπίπτει στο προστατευτικό πεδίο της οικογενειακής ζωής, όπως αυτή κατοχυρώνεται στο Σύνταγμα και την ΕΣΔΑ.

III. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Εδώ και χρόνια, ο Έλληνας νομοθέτης έχει αντιμετωπίσει ευνοϊκά τις τεχνικές υποβοηθούμενης αναπαραγωγής και ειδικότερα την προσφυγή σε «παρένθετη μητέρα» ως μια μέθοδο κοινωνικά αποδεκτή και νομοθετικά ρυθμισμένη. Ως εκ τούτου, η αναγνώριση της αλλοδαπής απόφασης και η ίδρυση της συγγένειας του τέκνου και με τους δύο άρρενες γονείς του δεν προσκρούει στα χρηστά ήθη και την ελληνική δημόσια τάξη. Και τούτο, διότι οι τελευταίες δύο έννοιες δεν είναι αποκρουστώμενες, αλλά νοηματοδοτούνται από τις εκάστοτε αποδεκτές κοινωνικές συμπεριφορές και τις σύγχρονες μορφές οικογένειας. Στις εν λόγω οικογενειακές σχέσεις που προστατεύονται, σύμφωνα με το άρθρο 21 του Συντάγματος και το άρθρο 8 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, συγκαταλέγονται και οι οικογένειες ομόφυλων προσώπων με τα τέκνα τους. □

¹⁰ Βλ. μεταξύ άλλων, American Academy of Pediatrics, North American Council on Adoptable Children, American Psychiatric Association, American Academy of Child and Adolescent Psychiatry.

¹¹ ΕΔΔΑ, *Marckx κατά Βελγίου*, 13.06.1979· *Keegan κατά Ιρλανδίας*, 26.05.1994· *Krooyyn και λοιποί κατά Ολλανδίας*, 27.10.1994.

Ο ΔΥΣΚΟΛΟΣ ΜΕΤΑΣΧΗΜΑΤΙΣΜΟΣ ΤΩΝ ΠΡΟΪΣΤΑΜΕΝΩΝ ΣΕ ΗΓΕΤΕΣ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

**Παναγιώτης
Καρκατσούλης**

Εμπειρογνώμων Δημόσιας
Διοίκησης, Σύμβουλος
ΑΣΕΠ, π. βουλευτής

Η ηγεσία αποτελεί, εδώ και δεκαετίες, πεδίο συστηματικής μελέτης των διοικητικών επιστημόνων. Ο λόγος για αυτό βρίσκεται στη σημασία που έχει για την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα μιας (ιδιωτικής είτε δημόσιας) οργάνωσης. Η ποικιλία των αναλύσεων και ερμηνειών της ηγεσίας, που εξικνείται από μεταφυσικές μέχρι αιτιοκρατικές και συστημικές, εμπλουτίζεται, περαιτέρω, λόγω των πολλαπλών και διαρκών κρίσεων. Στη συζήτηση αυτή μετέχουν θεωρητικοί και εμπειροτέχνες της διοίκησης, που προέρχονται τόσο από τον ιδιωτικό όσο και από τον δημόσιο τομέα.

Παρά τις κοσμογονικές αλλαγές, η ηγεσία στις δημόσιες οργανώσεις της χώρας μας παραμένει εγκλωβισμένη σε μια παρωχημένη αντίληψη των προϊστάμενων των οργανικών μονάδων. Επείγει, λοιπόν, μια σύγχρονη δημόσια πολιτική για την ανάπτυξη της ηγεσίας στο ελληνικό Δημόσιο και η παρούσα μελέτη διερευνά ορισμένες θεωρητικές και πρακτικές πλευρές της.

ABSTRACT

For decades, leadership has been a field of systematic study for management scientists. The reason for this lies in its importance for the effectiveness and efficiency of an organization (whether private or public). The variety of analyses and interpretations of leadership, ranging from metaphysical to causal and systemic, is further enriched by multiple and ongoing crises. This discussion involves management theorists and experts from both the private and public sectors. Despite world-changing events, leadership in our country's public organizations remains locked into an outdated perception of the heads of organizational units. Therefore, a modern public policy for the development of leadership in the Greek public sector is urgent and this study explores some theoretical and practical aspects of it.

I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Έχουμε συνηθίσει να διακρίνουμε τους ηγέτες από τους προϊστάμενους. Οι ηγέτες, κατά την κοινή αντίληψη και την κρατούσα διχοτομία μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, δεν έχουν σχέση με τους προϊστάμενους του Δημοσίου. Ηγέτες είθισται να αναζητούνται στις επιχειρήσεις και μεταξύ των πολιτικών αλλά όχι μεταξύ των στελεχών του Δημοσίου που αναλαμβάνουν μια θέση προϊστάμενου. Στην ελληνική περίπτωση, αυτή η διαπίστωση ισχύει απολύτως.

Υπάρχουν πολλοί λόγοι για αυτό, αλλά αρκεί η αναφορά του μείζονος: Η ελληνική δημόσια διοίκηση έχει μηδενικό βαθμό χειραφέτησης, τουλάχιστον σε ό,τι αφορά την τυπική τάξη και οργάνωσή της. Παγιδευμένη σε μια στείρα ερμηνεία των διοικητικών δογμάτων του προηγούμενου αιώνα και εγκλωβισμένη σε λαϊκιστικές και αντι-παραγωγικές πολιτικές, πασχίζει να βρει τις κρίσιμες (τυπικές και άτυπες) διεξόδους που θα της επιτρέψουν να απομειώσει τις αρνητικές επιπτώσεις των γραφειοκρατικών αρχών και κανόνων στην ανάδειξη και λειτουργία της ηγεσίας της. Η κυβέρνηση, πρόσφατα, ανακοίνωσε μια εκδοχή ήπιων δεξιοτήτων σε συνδυασμό με έναν επικαιροποιημένο κώδικα δεοντολογίας των δημοσίων υπαλλήλων και υποσχέθηκε ότι θα συνεχίσει με αλλαγές στον Υπαλληλικό Κώδικα και στους οργανισμούς των Υπουργείων¹.

Βεβαίως, το πλέγμα αυτών των μέτρων και κανόνων είναι εξαιρετικά αδύναμο για να αντιμετωπίσει ενσωματωμένες αντιλήψεις και πρακτικές που θέλουν τη δημοσιοϋπαλληλική ηγεσία σφογγοκωλάριο της πολιτικής ηγεσίας και των πολιτικών κομμάτων και τον ηγέτη του δημοσίου έναν κοινό δημόσιο υπάλληλο με άκρως ελεγχόμενο πεδίο δράσης.

Στη διεθνή συζήτηση, ωστόσο, αναζητούνται λύσεις για την αναβάθμιση της ανώτατης διοικητικής ιεραρχίας² με βάση προτάσεις και κριτήρια του δημόσιου μάνατζμεντ. Η συζήτηση αυτή είναι μέρος μιας άλλης, μεγαλύτερης, για τις σχέσεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα. Διεξάγεται, εδώ και χρόνια και, κατά πάσα πιθανότητα, θα συνεχιστεί και στο μέλλον.

Ένα συμπέρασμα που έχει προκύψει από τον διάλογο αυτό είναι ότι οι θεωρούμενες ως «κόκκινες γραμμές» μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα έχουν ξεθωριάσει. Η συζήτηση δεν αφορά, πλέον, ταυτοτικά ζητήματα για τον καθένα αλλά το εάν υπάρχουν μέθοδοι και εργαλεία που μπορούν να ενσωματωθούν, αντιστοίχως, ώστε να βοηθήσουν στην καλύτερη επίτευξη των στόχων τους.

Ένα, κατ' εξοχήν, τέτοιο πεδίο θεωρητικών αναλύσεων και πρακτικών εφαρμογών είναι εκείνο της ηγεσίας. Έννοια με μεγάλη διαδρομή και καριέρα στον ιδιωτικό τομέα αναζητά, αενάως, την καλύτερη απάντηση στο ερώτημα «Ποια ηγεσία είναι καλή και ποιος ηγέτης είναι ο καλύτερος;».

II. Η ΗΓΕΣΙΑ ΣΤΗ ΔΙΕΘΝΗ ΣΥΖΗΤΗΣΗ

Ως ηγεσία ορίζεται μια διαδικασία μέσω της οποίας επιχειρείται ο επηρεασμός των στάσεων και της συμπεριφοράς μιας ομάδας ανθρώπων από ένα άτομο (ηγέτη) ή ομάδα, με τέτοιο τρόπο, ώστε εθελοντικά, πρόθυμα και με την κατάλληλη συνεργασία να προσπαθήσουν να υλοποιήσουν

¹ Υπουργείο Εσωτερικών, Δελτίο Τύπου ΥΠΕΣ-Υπουργού, 18.05.2022, ΥΠΕΣ Μ. Βορίδης: «Αυτό είναι το νέο σύστημα αξιολόγησης, στοχοθεσίας και επιβράβευσης των δημοσίων υπαλλήλων – Στόχος μας η διαρκής βελτίωση των δεξιοτήτων τους», στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 23.11.2022).

² OECD, *Top Management Service in Central Government: Introducing a System for the Higher Civil Service in Central and Eastern European Countries*. SIGMA Papers, No. 1, 1995, στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 19.11.2022).

στόχους που απορρέουν από την αποστολή της ομάδας, με τη μεγαλύτερη δυνατή αποτελεσματικότητα³.

Η ηγεσία αποτελεί έναν καθοριστικό παράγοντα τόσο για την ανάπτυξη όσο και για την ποιότητα της οργάνωσης. Η αποτελεσματική ηγεσία συνιστά έναν κρίσιμο παράγοντα για την πρόοδο και την ανανέωση μιας οργάνωσης. Με δεδομένο, δε, ότι στον ανεπτυγμένο κόσμο οι οργανώσεις αποτελούν την ψυχή του καπιταλιστικού συστήματος, όσες δεν διαθέτουν την κατάλληλη ηγεσία δεν μπορούν να αντέξουν στον ανταγωνισμό και, μοιραία, εξαφανίζονται. Την ηγεσία, λοιπόν, λόγω της σπουδαιότητάς της για την οργάνωση, τη μελετούμε σε ατομικό, σε συλλογικό και σε οργανωσιακό επίπεδο.

Η ηγεσία ως έννοια είναι περίπλοκη και αποκαλύπτεται μέσα από πολυειδείς και πολύπλοκες διαδικασίες. Μπορεί να λάβει χώρα σε διαφορετικά περιβάλλοντα, όπως στο πολιτικό, το στρατιωτικό, το εκπαιδευτικό και το επιχειρηματικό. Μπορεί να υποστασιοποιείται είτε σε ένα πρόσωπο είτε σε μια ομάδα ατόμων⁴.

Ο αριθμός των αναλύσεων της ηγεσίας είναι εξαιρετικά μεγάλος. Σκιαγραφώντας τις βασικότερες διαστάσεις της, αναφέρουμε, εν πρώτοις, την ηγεσία ως αποτέλεσμα των έμφυτων στοιχείων της προσωπικότητας και των ικανοτήτων ενός ηγέτη (χαρισματική ηγεσία).

Μια άλλη βασική προσέγγιση είναι εκείνη που αναλύει την ηγεσία με βάση τα συμπεριφορικά χαρακτηριστικά του προσώπου. Από τη βασική αυτή θεώρηση προκύπτουν οι προσεγγίσεις της ηγεσίας ως ηθικής αντίληψης και στάσης (ηθική ηγεσία), ως αυθεντικής έκφρασης (αυθεντική ηγεσία) και ως πνευματικής στάσης (πνευματική ηγεσία)⁵.

Η ηγεσία έχει μελετηθεί με τη χρήση τόσο των ποσοτικών όσο και των ποιοτικών ερευνητικών μεθόδων σε πολλά διαφορετικά πλαίσια, από μικρές ομάδες μέχρι μεγάλες εταιρείες.

Η έρευνα έχει δείξει ότι υπάρχουν τόσες πολλές σημαντικές μεταβλητές που συνθέτουν την αποτελεσματική ηγεσία, ώστε είναι σχεδόν αδύνατο να υπάρξει μια πειραματική δοκιμασία με βάση μονοσήμαντες και μονο-αιτιακές υποθέσεις εργασίας που θα προεξοφλούσε αδιαμφισβήτητα θετικά αποτελέσματα.

Οι σύγχρονες θεωρίες της ηγεσίας εστιάζουν όχι μόνο στον ηγέτη, αλλά και στους οπαδούς, στους συνεργάτες, στο περιβάλλον εργασίας, όπως και σε ένα ευρύτερο φάσμα μεμονωμένων ατόμων που μπορεί να επηρεάζουν το στυλ ηγεσίας αλλά είναι δύσκολο να χαρτογραφηθούν.

Θα μπορούσαμε, μεθοδολογικά, να κατηγοριοποιήσουμε αυτές τις ερμηνείες που δεν περιορίζονται μόνο στο πρόσωπο του δρώντος (ηγέτη) ως τελολογικού χαρακτήρα. Η ηγεσία σε αυτές τις προσεγγίσεις περιγράφεται ως δυαδική, διανεμητική, σχεσιακή, παγκόσμια, στρατηγική ακόμη και ηλεκτρονική⁶.

Επικρατεί, πάντως, στις αγγλοσαξωνικές χώρες μια συστημική προσέγγιση της ηγεσίας. Αναζητούνται οι διαδράσεις μεταξύ των παραγόντων που συγκροτούν το ηγετικό σύστημα, διαμορφώνοντας μια ιδιαίτερη ταυτότητα της επιχείρησης και των ηγετών που τους διαφοροποιεί από τις άλλες οργανώσεις ή πρόσωπα που λειτουργούν ανταγωνιστικά.

Στο μάνατζμεντ, τη σύγχρονη επιστήμη της διοικήσεως και την οργανωσιακή θεωρία έχουν

³ Δ. Μπουραντάς, *Ηγεσία: Ο δρόμος της διαρκούς επιτυχίας*, 2005.

⁴ P. Northouse, *Leadership: Theory and practice*, 2019.

⁵ G. Yukl, *Leadership in organizations*, 2012.

⁶ B. Avolio/B. Bass, *Multifactor Leadership Questionnaire. Manual and sampler set*, 2004.

αναπτυχθεί πολλές παραλλαγές και προτάσεις για την αναβάθμιση της ηγεσίας, διαμορφώνοντας, εν τέλει, ένα ιδιαίτερο επιστημονικό πεδίο σπουδής και έρευνας.

1. Η χαρισματική ηγεσία

Παρόλο που, όπως αναφέρθηκε, η ηγεσία δεν θεωρείται από τους περισσότερους ειδικούς ως ατομικό χαρακτηριστικό, η ογκούμενη και διαρκής κοινωνική, οικονομική, πολιτική και αξιακή κρίση, επανέφερε στο προσκήνιο την κατανόησή της ως *χαρισματικής/ενορατικής*.

Η προσέγγιση αυτή αποτελεί την πρώτη απόπειρα περιγραφής της ηγεσίας από τους ερευνητές, ήδη, στις αρχές του 20^{ου} αιώνα. Το βασικό επιχείρημά τους ήταν ότι οι ηγέτες διαθέτουν κάποια επιπλέον χαρακτηριστικά στοιχεία στην προσωπικότητά τους, τα οποία δεν απαντώνται στον υπόλοιπο πληθυσμό⁷.

Η προσέγγιση της χαρισματικής ηγεσίας αποτελεί μία από τις πιο δημοφιλείς προσεγγίσεις της⁸. Με βάση τους Lowe και Gardner, σε μια ανάλυση περιεχομένου 188 άρθρων δημοσιευμένων στο *Leadership Quarterly*⁹ από το 1990 έως το 1999, προκύπτει ότι περίπου το ένα τρίτο της συνολικής έρευνας για την ηγεσία αναφερόταν στη χαρισματική ή τη μετασχηματιστική ηγεσία¹⁰.

Στα χαρακτηριστικά του χαρισματικού ηγέτη συμπεριλαμβάνεται η ικανότητά του να εμπνεύσει τους άλλους για να μοιραστούν μαζί του ένα κοινό όραμα, κοινές αξίες και συλλογική δράση. Ο χαρισματικός ηγέτης δίνει μεγαλύτερη έμφαση στη δράση και στην αλλαγή του status quo. Εμπνέει μέσω των πράξεών του, που έχουν ένα ηρωικό στοιχείο, ένα στοιχείο αυτοθυσίας, με την ανάληψη προσωπικού ρίσκου και με μη συμβατικές συμπεριφορές. Συχνά χρησιμοποιεί μια συμπεριληπτική γλώσσα για να κερδίσει την εμπιστοσύνη και την υποστήριξη των ακολούθων του. Με αυτό τον τρόπο επηρεάζει τις πράξεις τους και τους καθιστά συμμετόχους στη στρατηγική και την πρακτική εφαρμογή των ριζοσπαστικών ιδεών του¹¹.

Η έννοια της χαρισματικής ηγεσίας εισήχθη από τον Max Weber στη δεκαετία του 1920. Στο μνημειώδες έργο του *Wirtschaft und Gesellschaft* που δημοσιεύθηκε το 1922, ο Weber στο κεφάλαιο *Οι τύποι της εξουσίας* αναλύει ιδεοτυπικά τέσσερα συλ ηγεσίας: Πατριαρχικό, αυταρχικό, γραφειοκρατικό και χαρισματικό¹².

Η θεωρία της χαρισματικής ηγεσίας προσπάθησε να ερμηνεύσει τους λόγους πίσω από τα χαρακτηρολογικά γνωρίσματα και τις συμπεριφορές εξαιρετικών ηγετών που σε ιδιαίτερες καταστάσεις ασκούν μια ασυνήθιστη και μοναδική επίδραση στους οπαδούς τους.

⁷ D. Day/J. Antonakis, "Leadership: Past, present, and future", σε: D. Day/J. Antonakis (Eds.), *The nature of leadership*, 2012, σελ. 3-25· R. Stogdill, *Handbook of leadership: A survey of theory and research*, 1974· R. Lord/C. DeVader/G. Alliger, *A meta-analysis of the relation between personality traits and leadership perceptions: An application of validity generalization procedures*, *Journal of Applied Psychology*, 71/1986, σελ. 402-410.

⁸ J. Conger/R. Kanungo, *Charismatic leadership in organizations*, 1998.

⁹ The Leadership Quarterly, στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση, 19.11.2022).

¹⁰ K. Lowe/W. Gardner, *Ten years of the Leadership Quarterly: Contributions and challenges for the future*, *Leadership Quarterly*, 11(4)/2000, σελ. 459-514· S. Carter/C. Greer, *Strategic leadership: Values, styles, and organizational performance*, *Journal of Leadership and Organizational Studies* 20 (4)/2013, σελ. 375-393· J. Antonakis, "Transformational and charismatic leadership", σε: D. Day/J. Antonakis, ό.π., σελ. 256-288.

¹¹ S. Carter/C. Greer, *Strategic leadership*; ό.π., σελ. 375-393.

¹² M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie*, Besorgt von Johannes Winckelmann, 1972.

Οι σύγχρονες εμπειρικές έρευνες φαίνεται να επιβεβαιώνουν τις υποθέσεις εργασίας που έχουν διατυπωθεί για τη χαρισματική ηγεσία. Σε μια από τις πιο γνωστές, που έγινε σε διευθυντές δημοτικών σχολείων στο Τέξας, διαπιστώθηκε ότι η εξωστρέφεια αποτελεί έναν καθοριστικό παράγοντα του χαρισματικού στυλ ηγεσίας. Οι ανοιχτοί, συναινετικοί και συναισθηματικά σταθεροί διευθυντές προσλαμβάνονταν από την κοινότητα ως ηγέτες αλλαγών, ως εξόχως διαδραστικοί, εν τέλει ως χαρισματικοί. Εκείνοι που ήταν ευσυνείδητοι και συναισθηματικά ασταθείς, κατατάχθηκαν στους παθητικούς – άτολμους ηγέτες.

Βεβαίως, η προσωπικότητα και το στυλ ηγεσίας του καθενός στηριζόταν στην υποκειμενική αντίληψη των κριτών, πλην όμως, με βάση μια κονστρουκτιβιστική αντίληψη, δεν υπάρχει άλλη πραγματικότητα πέρα από την πραγματικότητα που προσλαμβάνουμε και κατανοούμε.

2. Η μετασχηματιστική, η στρατηγική ηγεσία και οι νέες κατευθύνσεις

Το αποτύπωμα της χαρισματικής ηγεσίας είναι ισχυρότατο στις θεωρίες ηγεσίας, αφού αυτή επανεμφανίζεται με διαφορετικά ονόματα. Οι «νεο-χαρισματικές» προσεγγίσεις¹³ οι οποίες αποτελούν μετεξέλιξη των θεωριών της χαρισματικής ηγεσίας, περιλαμβάνουν την υπηρετική ηγεσία,¹⁴ την ηθική¹⁵, την πνευματική και την οραματική με έντονες επικαλύψεις μεταξύ τους.

Μια θεωρία ηγεσίας που εμφανίζεται, μετά τη χαρισματική ηγεσία και έχει κοινά στοιχεία με αυτήν, είναι η μετασχηματιστική ηγεσία¹⁶. Σύμφωνα με αυτήν, ο ηγέτης πρέπει να εργάζεται είτε κατά μόνας είτε με ομάδες προκειμένου να επέλθουν οι απαραίτητες αλλαγές στην οργάνωση που θα της επιτρέψουν να πετύχει τους στόχους της και να αναπτυχθεί. Οι στόχοι της μετασχηματιστικής ηγεσίας δεν εξαντλούνται σε προσωπικές επιδιώξεις και συμφέροντα του ηγέτη ή της ομάδας του αλλά επικεντρώνονται στο όραμά του που, όταν υιοθετηθεί από τα μέλη της οργάνωσης, θα δημιουργήσει την έμπνευση που είναι απαραίτητη για τη δρομολόγηση των αλλαγών που θα οδηγήσουν στην επίτευξη των στόχων.

Παράλληλα, από τα τέλη της δεκαετίας 1980 μέχρι σήμερα, οι ερευνητές επικεντρώθηκαν στη μελέτη της στρατηγικής ηγεσίας¹⁷, αφομοιώνοντας στοιχεία της μετασχηματιστικής και της συναλλακτικής ηγεσίας που είχαν αναλυθεί από τον Bass. Η στρατηγική ηγεσία αναφέρεται στα ανώτερα κλιμάκια της διοίκησης, στον διοικητή και τη διοικούσα ομάδα και διερευνά τον αντίκτυπο που έχει το στυλ ηγεσίας τους στην οργανωσιακή μάθηση.

Τέλος, στις αρχές του 21^{ου} αιώνα παρουσιάστηκαν καινούριες, πιο πολύπλοκες θεωρίες ηγεσίας, οι λεγόμενες νέες κατευθύνσεις, που ερείδονται σε συστημικές αντιλήψεις. Αυτές αναλύουν, κυρίως, το πλαίσιο εντός του οποίου δρα ο ηγέτης, όπως επίσης και τα χαρακτηριστικά των ατόμων που αλληλεπιδρούν με αυτόν. Με τον τρόπο αυτό αναλύεται η αυθεντική ηγεσία¹⁸, η ηγεσία

¹³ I. Winkler, "Neocharismatic Leadership" In: *Contemporary Leadership Theories. Contributions to Management Science*, 2010.

¹⁴ N. Eva et al., *Servant leadership: A systematic review and call for future research*, 2019, *Leadership Quarterly* 30 (1)/2019, σελ. 111/132.

¹⁵ M. Brown/L. Trevino, *Ethical leadership: A review and future directions*, *Leadership Quarterly* 17 (6), σελ. 595-616.

¹⁶ B. Bass, *From transactional to transformational leadership: Learning to share the vision*, *Organizational Dynamics* 18 (3)/1990, σελ. 19-31.

¹⁷ S. Carter/C. Greer, *Strategic leadership*, ό.π., σελ. 375-393· D. Vera/M. Crossan, *Strategic leadership and organizational learning*, 2004, *Academy of Management Review* 29 (2)/2004, σελ. 222-240.

¹⁸ Μια ασαφής και διαμφισβητούμενη θεωρία της ηγεσίας που δίνει έμφαση στα ταυτοτικά στοιχεία του ηγέτη (motto:

της πολυπλοκότητας¹⁹, η επιμερισμένη ηγεσία²⁰, η διαπολιτισμική ηγεσία, η e-ηγεσία και η αμφιδέξια ηγεσία²¹. Από αυτές, ιδιαίτερη έλξη ασκεί η αμφιδέξια ηγεσία, η οποία υποστηρίζει ότι είναι εφικτό ο διοικητής μιας οργάνωσης να μπορεί να ανταποκρίνεται τόσο στους στόχους της, να είναι αποτελεσματικός και αποδοτικός ενώ, ταυτόχρονα, να μπορεί να προωθεί καινοτομίες και αλλαγές.

Αξίζει να σημειωθεί ότι η αύξηση του αριθμού των γυναικών σε ηγετικές θέσεις οδήγησε τους ερευνητές στη μελέτη της ηγεσίας σε σχέση με το φύλο²².

3. Η ηγεσία ως αποτέλεσμα των δεξιοτήτων του ηγέτη

Στον αντίποδα της θεώρησης της ηγεσίας ως μιας ενδιάθετης ικανότητας του ηγέτη, βρίσκεται εκείνη που κατανοεί τη συνεργασία και την ομαδική προσπάθεια ως σπουδαιότερη από τη χαρακτηριστική προσωπικότητα. Έρευνες που έχουν γίνει σε σχέση με τη διατήρηση της φήμης ιστορικών εκπαιδευτικών ιδρυμάτων ανέδειξαν τη συλλογική διαχείριση της πνευματικής κληρονομιάς ως τον σημαντικότερο παράγοντα της υψηλής δημοφιλίας τους²³.

Στις θεωρίες ηγεσίας που αμφισβήτησαν το πρωτείο της χαρακτηριστικής προσωπικότητας συγκαταλέγονται εκείνες που αποδίδουν στις περιστάσεις και στους οπαδούς πρωτεύοντα ρόλο στην επίτευξή της²⁴. Η ανάλυση της ηγεσίας ως αποτέλεσμα των δεξιοτήτων ενός ηγέτη δείχνει ότι το ενδιαφέρον των ερευνητών έχει μετατοπιστεί από τα (έμφυτα και σταθερά) στοιχεία της προσωπικότητάς του στις δεξιότητές του. Αυτές επιδέχονται βελτίωσης και ανάπτυξης.

Οι υποστηρικτές των σχετικών θεωριών δεν αμφισβητούν τον σημαντικό ρόλο της προσωπικό-

«να είσαι ο εαυτός σου»), *What is authentic leadership?*, στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 22.11.2022).

¹⁹ Η ηγεσία της πολυπλοκότητας επικεντρώνεται όχι στο πρόσωπο του ηγέτη αλλά στην πραγματικότητα που προκύπτει μέσω των (μη προβλέψιμων) δυναμικών που δημιουργούνται από τις διαδράσεις μεταξύ των στοιχείων (ουσιαστικών, διαδικαστικών, περιβαλλοντικών) της οργάνωσης. Ο ηγέτης είναι ένα από αυτά. Βλ. M. Uhl-Bien/M. Russ/B. McKelvey, *Complexity leadership theory: Shifting leadership from the industrial age to the knowledge era*, 2007, *The Leadership Quarterly*, 18(4)/2007, σελ. 298-318.

²⁰ C. Pearce/J. Conger, *Shared leadership: Reframing the hows and whys of leadership*, 2003.

²¹ K. Rosing/M. Frese/A. Bausch, *Explaining the heterogeneity of the leadership-innovation relationship: Ambidextrous leadership*, *Leadership Quarterly*, 22(5)/2011, σελ. 956-974· O. Kassotaki, *Explaining ambidextrous leadership in the aerospace and defense organizations*, *European Management Journal* 37(5)/2019, σελ. 552-563· N. Κωνσταντέλλος, *Αμφιδεξιότητα: Το κλειδί για αποτελεσματική ηγεσία*, 2017, στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 19.11.2022).

²² Οι S. Appelbaum/L. Audet/J. Miller, *Gender and leadership? Leadership and gender? A journey through the landscape of theories*, *Leadership & Organization Development Journal*, 24(1)/2003, σελ. 43-51, τονίζουν ότι ενώ το στυλ ηγεσίας των γυναικών είναι διαφορετικό από εκείνο των ανδρών, αυτοί μπορούν να μάθουν και να ενσωματώσουν στοιχεία του στο δικό τους στυλ ηγεσίας. Η αποτελεσματική ηγεσία δεν συναρτάται προς το φύλο: Μπορεί να είναι εξίσου αποτελεσματική σε όλα τα φύλα και σημαντικό ρόλο για αυτό παίζει το περιβάλλον και οι ομαδοποιήσεις εντός των οργανώσεων. Παρά ταύτα, ιδίως σε ότι αφορά τα ανώτερα ηγετικά κλιμάκια, οι γυναίκες εξακολουθούν να είναι απούσες ή να μειοψηφούν. Το ότι αυτό συμβαίνει ενώ οι γυναίκες είναι καλές ηγέτιδες δείχνει το μέγεθος του προβλήματος που προκαλείται από μια εδραιωμένη ανδροκρατία. Σε μία μελέτη με συμμετέχοντες πάνω από 7000 στελέχη, οι γυναίκες ξεπέρασαν σε σκορ τους άνδρες σε 12 από τα 16 βασικά ηγετικά χαρακτηριστικά. Σε αυτά περιλαμβάνονται η ανάληψη πρωτοβουλιών, η ακεραιότητα και ειλικρίνεια, η έμπνευση και παρακίνηση τρίτων, η ομαδικότητα καθώς και η επίλυση και ανάλυση προβλημάτων, *Η κρίση των φύλων στην Ηγεσία (και ο ρόλος του mentoring)*, στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 25.11.2022).

²³ R. Mann, *A review of the relationship between personality and performance in small groups*, *Psychological Bulletin*, 56/1959, σελ. 241-270.

²⁴ S. Kirkpatrick/E. Locke, *Leadership: Do traits matter?* *The Executive*, 5/1991, σελ. 48-60.

τητας στην αποτελεσματική ηγεσία, αλλά προσθέτουν τις γνώσεις και τις δεξιότητες ως εξίσου σημαντικές. Ο Katz, ο επιφανέστερος των οπαδών των δεξιοτήτων, πρότεινε, το 1955, την προ-σέγγιση των τριών δεξιοτήτων²⁵.

Σύμφωνα με αυτόν, η αποτελεσματική ηγεσία εξαρτάται από την ένταση και την ποιότητα των τεχνικών, ανθρώπινων και νοητικών ικανοτήτων του ηγέτη. Αυτές είναι οι τρεις δεξιότητες και ο βαθμός της σημαντικότητάς τους ποικίλει ανάλογα με το επίπεδο διοίκησης.

Ως τεχνική δεξιότητα εννοείται ο βαθμός κατανόησης και επάρκειας που διαθέτει ο ηγέτης σε ένα συγκεκριμένο είδος δραστηριότητας, ιδίως σε μια δραστηριότητα που περιλαμβάνει μεθόδους, διαδικασίες ή τεχνικές.

Ως ανθρώπινη δεξιότητα εννοείται η ικανότητα του ηγετικού στελέχους να εργάζεται αποτελεσματικά ως μέλος μιας ομάδας και να δημιουργεί συνέργειες εντός αυτής. Όπως η τεχνική δεξιότητα αφορά πρωτίστως την εργασία με «πράγματα» (διαδικασίες ή φυσικά αντικείμενα), έτσι και η ανθρώπινη δεξιότητα αφορά πρωτίστως την εργασία με ανθρώπους. Η δεξιότητα αυτή αποκαλύπτεται στον τρόπο με τον οποίο το άτομο αντιλαμβάνεται (και αναγνωρίζει) τις αντιλήψεις των προϊστάμενων, των ομόβαθμων και των υφισταμένων του και στον τρόπο που τους συμπεριφέρεται.

Η νοηματική δεξιότητα αναφέρεται στην ικανότητα του ηγετικού στελέχους να αντιλαμβάνεται την επιχείρηση ως σύνολο – να αναγνωρίζει τόσο τις συνέργειες μεταξύ των διάφορων λειτουργιών της όσο και τη σχέση της με τον κλάδο και την κοινότητα στο περιβάλλον της οποίας λειτουργεί. Πρέπει, επίσης, να αντιλαμβάνεται τις πολιτικές, κοινωνικές και οικονομικές δυνάμεις της χώρας του και τις ευρύτερες συμμαχίες της. Αναγνωρίζοντας αυτές τις σχέσεις και αντιλαμβανόμενος τα σημαντικά ζητήματα που προκύπτουν σε κάθε κατάσταση, ο ηγέτης θα πρέπει να είναι, κάθε φορά, σε θέση να ενεργεί με τρόπο που να προάγει, εκτός από την ευημερία της επιχείρησης, και την ευημερία του κοινωνικού συνόλου.

Στο χαμηλότερο επίπεδο θεωρούνται πιο σημαντικές οι τεχνικές και οι ανθρώπινες δεξιότητες. Στο μεσαίο επίπεδο είναι εξίσου σημαντικές και οι τρεις δεξιότητες, ενώ στο ανώτερο επίπεδο, πιο σημαντικές είναι οι ανθρώπινες και οι νοητικές δεξιότητες. Οι ηγέτες είναι πιο αποτελεσματικοί όταν οι δεξιότητές τους ταιριάζουν με το επίπεδο διοίκησης στο οποίο βρίσκονται.

Κατ' αντιστοιχία, η ανάλυση της αποτελεσματικής ηγεσίας περιλαμβάνει πέντε δεξιότητες. Αυτές είναι οι προσωπικές ικανότητες, τα ατομικά χαρακτηριστικά, τα ηγετικά αποτελέσματα, η εμπειρία σταδιοδρομίας και οι περιβαλλοντικές επιρροές. Ειδικότερα, οι δεξιότητες αναλύονται σε δεξιότητες επίλυσης προβλημάτων, σε δεξιότητες κοινωνικής κρίσης και στο γνωστικό κεφάλαιο του υποψήφιου ηγέτη. Σύμφωνα με αυτό το μοντέλο, η αποτελεσματική άσκηση της ηγεσίας εξαρτάται από τις ικανότητες του ηγέτη και αυτές, με τη σειρά τους, επηρεάζονται από τα προσωπικά του χαρακτηριστικά, την εμπειρία του και το περιβάλλον με το οποίο αλληλεπιδρά.

Η θεωρία των τριών δεξιοτήτων εξελίχθηκε, περαιτέρω, από τον Mumford και τους συνεργάτες του, διαμορφώνοντας ένα μοντέλο ηγεσίας που επικεντρώνεται στις δεξιότητες.

Σημειωτέον, ότι στις πρόσφατες ανακοινώσεις για αλλαγές στο ελληνικό σύστημα αξιολόγησης με βάση τις δεξιότητες των υποψηφίων, η αναφορά σε αυτές γίνεται αδιαφοροποίητα, τόσο για τους υπαλλήλους όσο και για τους προϊστάμενους. Η αντίληψη ότι χρειάζεται διαφοροποίηση των

²⁵ R. Katz, *Skills of an effective administrator*, Harvard Business Review, 33(1)/1955, σελ. 33-42.

κριτηρίων και του έργου των ηγετικών στελεχών του Δημοσίου από τους υπόλοιπους υπαλλήλους απουσιάζει.

4. Η ηγεσία ως συμπεριφορά του ηγέτη

Διαφορετικά από τις προηγούμενες προσεγγίσεις που θεωρούν σημαντικά τα στοιχεία της προσωπικότητας και τις δεξιότητες του ηγέτη, η συμπεριφορική προσέγγιση επικεντρώνεται αποκλειστικά στο τι κάνουν οι ηγέτες και στο πώς δρουν. Οι ερευνητές που εισήγαγαν τη συμπεριφορική ερμηνεία της ηγεσίας επικεντρώθηκαν σε δύο βασικά είδη συμπεριφορών: Στις συμπεριφορές που συναρτώνται με τη στοχοθεσία και στις συμπεριφορές που συναρτώνται με τις διαπροσωπικές σχέσεις. Σύμφωνα με τη συμπεριφορική προσέγγιση, οι ηγέτες μπορούν να επηρεάσουν τους οπαδούς/υφισταμένους τους για την επίτευξη ενός κοινού στόχου, συνδυάζοντας αυτά τα δύο είδη συμπεριφορών.

Η συμπεριφορική προσέγγιση προήλθε από τρεις διαφορετικές ερευνητικές κατευθύνσεις: α) Τις μελέτες του πανεπιστημίου του Ohio, οι οποίες διεξήχθησαν τη δεκαετία του 1940²⁶, β) τις μελέτες του πανεπιστημίου του Michigan της ίδιας εποχής²⁷, καθώς και γ) το έργο των Blake και Mouton σχετικά με το «διευθυντικό πλέγμα», το οποίο παρουσιάστηκε στη δεκαετία 1960²⁸.

Ειδικότερα, οι ερευνητές του πανεπιστημίου του Ohio ανέπτυξαν ένα ερωτηματολόγιο, που είναι γνωστό ως *Leader Behavior Description Questionnaire* (LBDQ)²⁹, μέσω του οποίου ανίχνευσαν δύο διαστάσεις της ηγετικής συμπεριφοράς: Η μία ήταν η πελατοκεντρική –όταν, δηλαδή, ο ηγέτης επικεντρώνει τη συμπεριφορά του στην ικανοποίηση των (εσωτερικών και εξωτερικών) πελατών– και η άλλη, η οργανωτική, που επικεντρώνεται στην ικανοποίηση των στόχων που έχουν τεθεί στην οργάνωση τη οποίας ηγείται.

Οι ερευνητές του πανεπιστημίου του Michigan έκαναν παρόμοιες προτάσεις, εστιάζοντας, αφενός στην οργάνωση και τη βελτίωση της παραγωγικότητας και, αφετέρου, στους εργαζόμενους. Επίσης, οι Blake και Mouton ανέπτυξαν ένα πρακτικό μοντέλο για την εκπαίδευση των διευθυντών, στο οποίο κατέταξαν τις ηγετικές συμπεριφορές σε δύο άξονες: Σε εκείνες που επικεντρώνονται στα αποτελέσματα και σε εκείνες που επικεντρώνονται στους ανθρώπους. Με βάση αυτή τη θεωρητική προσέγγιση, οι ηγέτες μπορούν να συνδυάσουν τις δύο αυτές βασικές κατηγορίες, επιτυγχάνοντας ένα συγκεκριμένο ηγετικό στυλ που διαφοροποιείται τόσο από τη χαρισματική όσο και από τη συμπεριφορική σχολή ηγεσίας.

5. Η ηγεσία ως προσαρμογή σε διαφορετικές καταστάσεις

Μία από τις ευρέως γνωστές προσεγγίσεις της ηγεσίας είναι η καταστασιακή, η οποία αναπτύχθη-

²⁶ J. Hemphill/A. Coons, "Development of the Leader Behavior Description Questionnaire", σε: R. Stogdill/A. Coons (Eds.), *Leader behavior: Its description and measurement* (Research Monograph No. 88), 1957.

²⁷ D. Cartwright/A. Zander, *Group dynamics research and theory*, 1960.

²⁸ Katz/R. Kahn, "Human organization and worker motivation", 1951, σε: L. Tripp (Ed.), *Industrial productivity* 1951, σελ. 146–171· R. Likert, *New patterns of management*, 1961.

²⁹ R. Blake/ J. Mouton, J., *The new managerial grid*, 1964.

²⁹ *What is the Leader Behavior Description Questionnaire?*, στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 09.12.2022).

κε κυρίως από τον Blanchard³⁰, που αξιοποίησε τη θεωρία του τρισδιάστατου διοικητικού στυλ του Reddin³¹. Η προσέγγιση αυτή έμεινε γνωστή ως καταστασιακή ηγεσία³².

Η προσέγγιση αυτή αναθεωρήθηκε πολλές φορές από τότε και σήμερα χρησιμοποιείται ευρέως από τις εταιρείες για την εκπαίδευση και την ανάπτυξη των ηγετικών στελεχών τους.

Η προσέγγιση αυτή επικεντρώνεται στο πώς η ηγεσία εκδηλώνεται και πραγματοποιείται υπό διαφορετικές κοινωνικές, οικονομικές και πολιτικές καταστάσεις. Η βασική υπόθεση της προσέγγισης αυτής έχει να κάνει με το ότι οι διαφορετικές καταστάσεις απαιτούν διαφορετικά είδη ηγεσίας. Κατ' αυτό τον τρόπο, για να μπορέσει ένα άτομο να εξασκήσει αποτελεσματικά την ηγεσία, θα πρέπει να είναι ικανό να προσαρμοστεί στις απαιτήσεις των διαφόρων καταστάσεων.

Το μοντέλο αυτό υποστηρίζει ότι η ηγεσία αποτελείται από δύο διαστάσεις, την καθοδηγητική και την υποστηρικτική, οι οποίες χρησιμοποιούνται ανάλογα με τις περιστάσεις. Με βάση το θεωρητικό υπόδειγμα αυτό, ο ηγέτης θα πρέπει να μπορεί να αξιολογήσει τι είναι απαραίτητο σε μια συγκεκριμένη περίπτωση για τους υφισταμένους του προκειμένου να πετύχουν έναν στόχο. Καθώς οι περιστάσεις αλλάζουν, ο ηγέτης θα πρέπει να μπορεί να αναπροσαρμόζει τη στάση του είτε προς την κατευθυντήρια είτε προς την υποστηρικτική κατεύθυνση για να ανταποκριθεί στις μεταβαλλόμενες ανάγκες των ακολούθων/πελατών του.

6. Η «πορεία-προς-τον-στόχο»

Η θεωρία που επικεντρώνεται στην πορεία προς τον στόχο εστιάζει στον τρόπο με τον οποίο οι ηγέτες παρακινούν τους υφισταμένους τους για την επίτευξη προκαθορισμένων στόχων.

Η θεωρία αυτή αναπτύχθηκε για πρώτη φορά από τον Robert J. House και συνεργάτες του³³,

³⁰ K. Blanchard, *A situational approach to managing people*, Blanchard Training and Development 1985· K. Blanchard/P. Zigarmi/D. Zigarmi, *Leadership and the one-minute manager*, 2011.

³¹ Ο B. Reddin ανέπτυξε τις βασικές θέσεις για το στυλ ηγεσίας που καθορίζεται κατά περίπτωση και ανέλυσε διάφορα στυλ ηγεσίας και εξέτασε την αποτελεσματικότητά τους σε διάφορες βιοτικές καταστάσεις. Βλ. J. Gordon, *Reddin 3D or Tri-dimensional Grid- Explained*, στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 09.12.2022).

Τα τέσσερα βασικά στυλ ηγεσίας, όπως προσδιορίστηκαν από τον Reddin, ήταν τα εξής:

Το συνεργατικό. Ο συνεργατικός ηγέτης απολαμβάνει την ομαδική, συνεργατική εργασία. Δεν εστιάζει στην καθοδήγηση ή στην υπαγόρευση εντολών στο προσωπικό και επιτρέπει μεγάλη ελευθερία και υπευθυνότητα.

Το ενσωματωμένο

Ένας ενσωματωμένος διοικητής διατηρεί τη συνεργατική φύση της ομάδας και ενθαρρύνει την αμφίδρομη επικοινωνία. Δίνει έμφαση στην αποτελεσματικότητα αυτής της επικοινωνίας και στη δημιουργία μιας ισχυρής ομάδας ικανής να ολοκληρώσει τα καθήκοντα με τον καλύτερο δυνατό τρόπο.

Το αφοσιωμένο

Ένας αφοσιωμένος διευθυντής ενδιαφέρεται μόνο για το τελικό αποτέλεσμα της εργασίας και επικεντρώνεται στη βελτίωση της παραγωγικής διαδικασίας. Διατηρεί τη δύναμη και την ευθύνη στον εαυτό του, ώστε να μπορεί να καθορίζει υπαγορεύουν ρόλους και απαιτήσεις στους άλλους.

Το επιμερισμένο

Ένας επιμερισμένος διοικητής επικεντρώνεται στη διόρθωση των αποκλίσεων από τον κανόνα. Διαμορφώνει πολιτικές και κανόνες και τους επιβάλλει στους άλλους χωρίς να αναλαμβάνει ο ίδιος άμεσο ρόλο στην εφαρμογή τους. Κάθε ένα από αυτά τα στυλ ηγεσίας διαχωρίζεται από τη θέση του κατά μήκος δύο σημαντικών αξόνων:

α) Προσανατολισμός στο έργο και β) προσανατολισμός στις σχέσεις. Από τους συνδυασμούς μεταξύ αυτών και των τεσσάρων στυλ ηγεσίας προκύπτουν διάφορες πιθανές παραλλαγές.

³² P. Carew/E. Parisi-Carew/K. Blanchard, *Group development and situational leadership II*, Blanchard Training and Development, 1990.

³³ R. House, *A path-goal theory of leader effectiveness*, 1971, *Administrative Science Quarterly*, 16/1971, σελ. 321-

δημοσιεύθηκε στο *Administrative Science Quarterly* το 1971 και επικαιροποιήθηκε, μετά από μερικά χρόνια, το 1996. Η προσέγγιση αυτή βασίστηκε στη θεωρία της προσδοκίας των κινήτρων, στον ισχυρισμό, δηλαδή, ότι ένα άτομο θα ενεργήσει με έναν συγκεκριμένο τρόπο επειδή αναμένει ένα ευνοϊκό αποτέλεσμα.

Οι βασικές αρχές της θεωρίας αυτής προέρχονται από τη θεωρία των προσδοκιών, η οποία δέχεται ότι οι εργαζόμενοι θα παρακινηθούν να αποδώσουν καλύτερα, μόνον εάν πιστεύουν ότι οι προσπάθειές τους θα ανταμειφθούν και η αποζημίωση για τη δουλειά τους θα είναι σημαντική.

Η θεωρία αυτή αναφέρει ότι ένας ηγέτης μπορεί να βοηθήσει τους ακολούθους του επιλέγοντας το κατάλληλο στυλ ηγεσίας (σ.σ. κατευθυντήριο, υποστηρικτικό, συμμετοχικό ή προσανατολισμένο στα αποτελέσματα) για να καλύψει αυτό που τους λείπει ανάλογα με τα καθήκοντά τους. Είναι ευθύνη του ηγέτη να βοηθά τους υφιστάμενους του να πετύχουν τους στόχους τους μέσω της κατάλληλης καθοδήγησης. Ο βασικός στόχος της θεωρίας αυτής είναι η βελτίωση της απόδοσης και του βαθμού ικανοποίησης των υφιστάμενων, εστιάζοντας στα κίνητρά τους.

Η «πορεία-προς-τον-στόχο» μπορεί να προβλέψει με σχετική ακρίβεια πώς ένα στυλ ηγεσίας αλληλεπιδρά με τις ανάγκες των υφιστάμενων μέσα σε ένα δεδομένο πλαίσιο. Ερευνητικά δεδομένα έχουν δείξει ότι το κατευθυντήριο στυλ ηγεσίας είναι πιο αποτελεσματικό όταν υπάρχουν μη σαφώς περιγεγραμμένα καθήκοντα, ενώ το υποστηρικτικό στυλ ηγεσίας είναι πιο αποτελεσματικό σε επαναλαμβανόμενες εργασίες. Επίσης, το συμμετοχικό στυλ ηγεσίας είναι πιο αποτελεσματικό σε ασαφείς εργασίες όπου οι υφιστάμενοι/ακόλουθοι έχουν σχετικά αυτόνομη δράση, ενώ το ηγετικό στυλ που είναι προσανατολισμένο στα αποτελέσματα, προσιδιάζει σε πιο απαιτητικές εργασίες.

7. Η ηγεσία ως αλληλεπίδραση του ηγέτη με τα μέλη

Η θεωρία που επικεντρώνεται στις αλληλεπιδράσεις μεταξύ του ηγέτη και των μελών της οργάνωσης εκτιμά ότι αυτές επιδρούν καθοριστικά στην ποιότητα της ηγεσίας. Η θεωρία αυτή κατανοεί την ηγεσία ως μια εξελισσόμενη σχέση μαθητείας και για αυτό είναι ιδιαίτερος δημοφιλής κατά την κατάστροψη εκπαιδευτικών προγραμμάτων που αποσκοπούν να ενδυναμώσουν τους μελλοντικούς ηγέτες.

Η θεωρία εξηγεί την επίδραση που έχουν οι ισχυροί συναισθηματικοί δεσμοί των εργαζόμενων με τον μέντορά τους στην οργάνωση. Όσοι ολοκληρώνουν τη διαδικασία της μαθητείας και είναι πιο συνεργάσιμοι και υποστηρικτικοί προς τους άλλους, εμπλέκονται, στη συνέχεια, ουσιαστικότερα στις δραστηριότητες της οργάνωσης, δημιουργώντας μια αμοιβαία επωφελή σχέση τόσο για την ηγεσία όσο και για τους ίδιους.

Η θεωρία των αλληλεπιδράσεων μεταξύ ηγέτη και μελών εισήχθη ως θεωρία, για πρώτη φορά,

328· R. House/G. Dessler, "The path-goal theory of leadership: Some post hoc and a priori tests", σε: J. Hunt/L. Larson (Eds.), *Contingency approaches in leadership* (29-55), 1974, σελ. 29-55· R. House/R. Mitchell, *Path-goal theory of leadership*, *Journal of Contemporary Business*, 3/1974, σελ. 81-97· R. House, *Path-goal theory of leadership: Lessons, legacy, and a reformulated theory*, *Leadership Quarterly*, 7(3)/1996, σελ. 323-352.

τη δεκαετία 1970, μέσα από τις μελέτες των Dansereau, Graen, και Haga³⁴ και των Graen και Cashman³⁵ και εξακολουθεί να προσελκύει το ερευνητικό ενδιαφέρον.

Μια σημαντική συνέπεια της αποδοχής της κατηγοριοποίησης μεταξύ ενδο-ηγετικών και εξω-ηγετικών ομάδων ήταν η δημιουργία (και νομιμοποίηση) διαφοροποιημένων μοντέλων αμοιβών. Οι ενδο-ηγετικές ομαδοποιήσεις έχουν ως συνέπεια οι εργαζόμενοι που ανήκουν σε αυτές να αναλαμβάνουν περισσότερες ευθύνες, οι οποίες, με τη σειρά τους, καταλήγουν σε καλύτερες αμοιβές, ενώ οι εξω-ομαδικές περιορίζονται στις βασικές παροχές. Μια σημαντική παράμετρος των ενδο-ομαδικών αλληλεπιδράσεων είναι η εμπιστοσύνη, η οποία οδηγεί σε πολλαπλά θετικά αποτελέσματα για την οργάνωση. Αυτή εξακολουθεί να αποτελεί κεντρικό διακύβευμα τόσο για τους μελλοντικούς ηγέτες όσο και την εδραίωση σχέσεων σεβασμού και εκτίμησης μεταξύ αυτών και των εργαζόμενων.

III. ΑΠΟ ΤΟ ΜΑΝΑΤΖΜΕΝΤ ΤΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ ΣΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΜΑΝΑΤΖΜΕΝΤ

Οι διαφορετικοί φιλοσοφικοί, κοινωνικοί και οικονομικοί όροι συγκρότησης και ανάπτυξης των δημοσίων οργανώσεων, ένθεν και ένθεν του Ατλαντικού, οδήγησαν σε μια διαφοροποιημένη επιρροή και εφαρμογή τους.

Οι παραδοσιακές γραφειοκρατίες των χωρών της Δυτικής Ευρώπης έδειξαν ότι μπορούσαν να αντισταθούν στην επέλευση των νέων ιδεών, αφήνοντας εύφορο έδαφος για την ανάπτυξή τους στην πολιτική και στις ιδιωτικές επιχειρήσεις.

Ο κλάδος που ανέλαβε να γεφυρώσει το χάσμα μεταξύ των θεωριών της ηγεσίας και της αντίληψης περί ηγεσίας που είχαν οι γραφειοκρατίες της Δυτικής Ευρώπης ήταν το δημόσιο μάνατζμεντ³⁶.

Παρόλο που η ανάπτυξη του δημόσιου μάνατζμεντ ήταν σημαντική κατά τις τελευταίες δεκαετίες και πολλές από τις θεωρίες της ηγεσίας που αναφέρθηκαν ενσωματώθηκαν σε ειδικότερους κλάδους της δημόσιας διοίκησης (κυρίως, εξωστρεφείς), εξακολουθούμε να μην διαθέτουμε μια σαφή και διαφοροποιημένη πολιτική για τα ανώτατα διοικητικά στελέχη, τους ηγέτες του Δημοσίου.

Οι λόγοι ποικίλουν και είναι σημαντικό, πριν από τη δρομολόγηση μέτρων πολιτικής που μπορεί να αποδειχτούν ατελέσφορα, να γνωρίζουμε όχι μόνον την ιδιαίτερη τάξη πραγμάτων που επικρατεί στον δημόσιο τομέα κάθε ευρωπαϊκής χώρας αλλά και ποιες είναι οι αντι-μεταρρυθμιστικές δυνάμεις που εμποδίζουν τη γονιμοποίηση των ιδεών του ιδιωτικού μάνατζμεντ στο Δημόσιο.

Ο δρόμος είναι ιδιαίτερα δύσβατος: Απαιτούνται όχι μόνο πολλές ειδικές γνώσεις από το σύνολο, σχεδόν, των κοινωνικών επιστημών αλλά και η ικανότητα προτάσεων λύσεων και μέτρων πολιτικής που θα υπερβούν τα σημερινά εμπόδια.

Στη συνέχεια, σκιαγραφούμε την τάξη πραγμάτων σε σχέση με το ρυθμιστικό πλαίσιο και τη δημόσια πολιτική για τα ανώτατα διοικητικά στελέχη στη χώρα μας, εντοπίζουμε τις αδυναμίες και τα αδιέξοδά της και καταλήγουμε σε ορισμένες προτάσεις για μια άλλη πολιτική που θα

³⁴ F. Dansereau/G. Graen/W. Haga, *A vertical dyad linkage approach to leadership in formal organizations*, 1975, *Organizational Behavior and Human Performance*, 13/1975, σελ. 46-78.

³⁵ G. Graen/J. Cashman, "A role-making model of leadership in formal organizations: A developmental approach", σε: J. Hunt/L. Larson (Eds.), *Leadership frontiers*, 1975, σελ. 143-166.

³⁶ Π. Καρκατούλης, *Το κράτος σε μετάβαση*, 2004.

στηρίζει την αποτελεσματική και υπεύθυνη ηγεσία αντί της αναποτελεσματικής και ανεύθυνης γραφειοκρατίας.

IV. Η ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΗΓΕΣΙΑ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

Στο Δημόσιο, ως διοικητική ηγεσία θεωρούνται οι Τμηματάρχες, οι Διευθυντές, οι Γενικοί Διευθυντές και οι νεόκοποι Υπηρεσιακοί Γραμματείς. Εξ αυτών μόνον οι Γενικοί Διευθυντές και οι Υπηρεσιακοί Γραμματείς μπορούν να αντιστοιχηθούν στους Εκτελεστικούς Διευθυντές («ηγέτες») μιας επιχείρησης, υπό την έννοια του εύρους της δικαιοδοσίας που έχουν σε σχέση με την οργάνωση και τις λειτουργίες της.

Υπάρχουν σημαντικές διαφορές μεταξύ των ηγεσιών των ιδιωτικών και δημοσίων οργανώσεων αλλά και ορισμένες συγκλίσεις.

Εν πρώτοις, μια ομοιότητα: Οι διοικητές του ιδιωτικού τομέα έχουν να επιδείξουν μια καριέρα στον ιδιωτικό τομέα και οι διοικητές του Δημοσίου στο Δημόσιο. Αντίθετα από τα γραφόμενα που ερείδονται σε ιδεολογήματα, δεν προκύπτει παρά μηδενική κινητικότητα μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, όσον αφορά τα ανώτατα στελέχη τους. Συχνά, μάλιστα, η κινητικότητα παραπέμπει σε μάλλον αρνητική παρά σε θετική εξέλιξη. Για παράδειγμα, αναφέρουμε το φαινόμενο στελέχη του Δημοσίου να μετακομίζουν στον ιδιωτικό τομέα, ιδίως ως λομπίστες. Σε πολλές περιπτώσεις αυτό συνδέεται με έλλειψη διαφάνειας και έχει αναλυθεί επαρκώς από τη θεωρία των «περιστρεφόμενων θυρών» («revolving doors»)³⁷.

Κατά τα λοιπά, καταγράφονται σημαντικές διαφορές με τα στελέχη του ιδιωτικού τομέα, αφού τα ανώτατα στελέχη του Δημοσίου δεν διαφοροποιούνται από τους υπόλοιπους δημοσίους υπαλλήλους. Τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις τους είναι κοινές με εκείνες των υπολοίπων δημοσίων υπαλλήλων και δεν υπάρχει μια ξεχωριστή πολιτική για αυτούς.

Τα διοικητικά στελέχη υπηρετούν και αναδεικνύονται μέσα από τις οργανώσεις του δημόσιου τομέα. Αυτός περιλαμβάνει τη γενική κυβέρνηση, τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και τις κρατικές/δημόσιες επιχειρήσεις. Η γενική κυβέρνηση, ακολούθως, περιλαμβάνει την κεντρική κυβέρνηση, τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης και τους οργανισμούς κοινωνικής ασφάλισης. Η κεντρική κυβέρνηση, εν συνεχεία, περιλαμβάνει την προεδρία της Δημοκρατίας, τη Βουλή, τα Υπουργεία (και την προεδρία της κυβέρνησης), τις αποκεντρωμένες υπηρεσίες των Υπουργείων, τις Ανεξάρτητες Αρχές (συνταγματικά κατοχυρωμένες) και τα νομικά πρόσωπα δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου που εποπτεύονται από τα Υπουργεία.

Στα Υπουργεία υπάρχουν 19 Υπηρεσιακοί Γραμματείς, 121 Γενικοί Διευθυντές, 648 Διευθυντές και 2.585 Τμηματάρχες. Εάν σε αυτούς προστεθούν και όσοι υπηρετούν σε εποπτευόμενα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, τότε έχουμε 285 Γενικούς Διευθυντές, 2.922 Διευθυντές και 9.975 Τμηματάρχες. Οι προηγούμενοι προΐστανται 558.509 υπαλλήλων εκ των οποίων 13.841 υπηρετούν σε Ανεξάρτητες Αρχές, 84.610 σε ΟΤΑ α' και β' βαθμού, 5.672 σε αποκεντρωμένες δημόσιες υπηρεσίες και 442.217 στα Υπουργεία³⁸.

³⁷ Commission Decision C/2018/0700 of 31 January 2018 on a Code of Conduct for the Members of the European Commission, OJC 65, 21.02.2018· E. Wirsching, *The revolving door for political elites: An empirical analysis of the linkages between government officials' professional background and financial regulation*, OECD Global Anti-Corruption & Integrity Forum, 27-28 March 2018, στο [link \(τελευταία πρόσβαση 23.11.2022\)](#).

³⁸ Επιτροπή Συμβούλων ΑΣΕΠ, *Πρόταση αναδιοργάνωσης των αρμοδιοτήτων του ΑΣΕΠ στον τομέα της επιλογής επιτε-*

Δεν υπάρχει καμία τυπική δικτύωση μεταξύ των προϊστάμενων ως προς τα οριζόντια διοικητικά ζητήματα τα οποία χειρίζονται. Ο καθένας ενεργεί, στο πλαίσιο άσκησης των καθηκόντων του, μόνος του. Ο λόγος για αυτό πρέπει να αναζητηθεί στο ότι οι διοικητικοί προϊστάμενοι δεν κρίνονται ως προς την αποτελεσματικότητα και τη αποδοτικότητα των δημόσιων πολιτικών που εφαρμόζουν. Αυτό, με την σειρά του, οφείλεται στο ότι η διάκριση των δημοσίων οργανώσεων υπακούει μόνο σε ένα νομικό-δομικό (κεντρική διοίκηση – νομικά πρόσωπα) κι όχι σε ένα διοικητικό-λειτουργικό κριτήριο (ποια δουλειά κάνουν και πώς την κάνουν), με αποτέλεσμα η ουσία του έργου των δημοσίων υπαλλήλων, των προϊστάμενων συμπεριλαμβανομένων, να είναι αδιάφορη. Απόδειξη τούτου είναι ότι τα ανώτατα διοικητικά στελέχη μετακινούνται από τη μια υπηρεσία στην άλλη, χωρίς να είναι απαραίτητο να γνωρίζουν τι κάνει ο φορέας στον οποίο υπηρετούν.

1. Ο γενικός διευθυντής στο Δημόσιο

Τα καθήκοντα των προϊστάμενων των Γενικών Διευθύνσεων είναι τα ακόλουθα:

Α) Η ευθυγράμμιση των στρατηγικών σκοπών της Γενικής Διεύθυνσης με την αποστολή του Υπουργείου.

Β) Ο συντονισμός των προϊστάμενων των οργανικών μονάδων που υπάγονται στη Γενική Διεύθυνση για την επίτευξη των επιχειρησιακών στόχων.

Γ) Η παροχή εμπεριστατωμένων εισηγήσεων στην πολιτική ηγεσία, μετά από ανάλυση δεδομένων και αξιολόγηση κινδύνων, καθώς και η διαμόρφωση εναλλακτικών επιλογών, βάσει της ανάλυσης του εσωτερικού και εξωτερικού περιβάλλοντος λειτουργίας του φορέα.

Δ) Η διασφάλιση συνθηκών οριζόντιας συνεργασίας μεταξύ των Γενικών Διευθύνσεων του φορέα και των λοιπών φορέων της δημόσιας διοίκησης.

Ε) Η ανάληψη πρωτοβουλιών για τη διαχείριση κρίσεων.

ΣΤ) Η διαχείριση και αξιοποίηση του προσωπικού, ώστε να επιτυγχάνονται οι συμφωνημένοι στόχοι.

Ζ) Η έγκριση των περιγραμμάτων θέσεων εργασίας στις υποκείμενες οργανικές μονάδες.

Η) Η εισήγηση της ετήσιας στοχοθεσίας και η παρακολούθησή της βάσει των δεικτών απόδοσης, καθώς και συνεχής βελτίωση του τρόπου λειτουργίας των οργανικών μονάδων με την υποβολή προτάσεων οργανωτικού και επιχειρησιακού ανασχεδιασμού.

Θ) Η αξιολόγηση του προσωπικού, σύμφωνα με το ισχύον θεσμικό πλαίσιο.

Ι) Η εκπροσώπηση της Γενικής Διεύθυνσης, όπου απαιτείται.

Με βάση τα προαναφερθέντα, θα μπορούσαν να αναζητηθούν συγκλίσεις με τον ιδιωτικό τομέα, πλην όμως, ορισμένες, κρίσιμες για την άσκηση ηγετικού ρόλου, αρμοδιότητες, ενώ αναφέρονται στον νόμο, δεν συνοδεύονται από τα απαραίτητα για την άσκησή τους μέσα και παραμένουν ευχολόγια (π.χ. «η παροχή εμπεριστατωμένων εισηγήσεων στην πολιτική ηγεσία, μετά από ανάλυση δεδομένων και αξιολόγηση κινδύνων, καθώς και η διαμόρφωση εναλλακτικών επιλογών, βάσει της ανάλυσης του εσωτερικού και εξωτερικού περιβάλλοντος λειτουργίας του φορέα» ή «η διασφάλιση συνθηκών οριζόντιας συνεργασίας μεταξύ των Γενικών Διευθύνσεων του φορέα και λοιπών φορέων της Δημόσιας Διοίκησης» ή ακόμη και «η ανάληψη πρωτοβουλιών για τη διαχείριση κρίσεων», (άρ. 43 παρ. 1γ, Π.Δ. 82/2017).

Να σημειωθεί στο σημείο αυτό ότι η μη εφαρμογή όσων, κατά καιρούς, διακηρύσσονται, ακόμη και σε ψηφισθέντα νομοσχέδια, είναι εξαιρετικά σύνηθες για την ελληνική πολιτική και διοικητική πραγματικότητα. Η ευκολία του Έλληνα νομοθέτη να παράγει συμβολικές πολιτικές είναι παροιμιώδης. Συνιστά, μάλιστα, τμήμα μιας λαϊκίστικης αντίληψης της πολιτικής η οποία εξακολουθεί να έχει πολλούς ακολούθους. Με δεδομένη, δε, την έλλειψη κέντρων ή μονάδων τεκμηρίωσης και τη συνακόλουθη απουσία στοιχείων από την εφαρμογή των ρυθμίσεων, η διοικητική πραγματικότητα στρεβλώνεται και τη θέση της καταλαμβάνει η προπαγάνδα και η κομματική εκμετάλλευση. Έτσι, συχνά, ρυθμιστικές εξαγγελίες καταμετρώνται ως πραγματικότητα. Συμβαίνει, όμως, ακριβώς το αντίθετο. Ιδού ένα χαρακτηριστικό δείγμα: «Με την ανάληψη των καθηκόντων τους οι προϊστάμενοι Γενικής Διεύθυνσης, Διεύθυνσης, Υποδιεύθυνσης ή αντίστοιχου επιπέδου οργανικών μονάδων, υπογράφουν συμβόλαιο αποδοτικότητας με τον οικείο Υπουργό ή με το όργανο διοίκησης του οικείου φορέα ή με το όργανο το οποίο εξουσιοδοτείται από τον οικείο Υπουργό ή το όργανο διοίκησης του φορέα να υπογράφει τα συμβόλαια αυτά. Στα συμβόλαια αποδοτικότητας περιγράφονται οι υποχρεώσεις των προϊσταμένων και οι ποιοτικοί και ποσοτικοί στόχοι που θα πρέπει να επιτευχθούν καθ' όλη τη διάρκεια της θητείας τους, καθώς και σε ετήσια βάση. Σε περίπτωση προφανούς απόκλισης από την επίτευξη των τεθέντων ποιοτικών και ποσοτικών στόχων μετά τη συμπλήρωση δύο ετών από την τοποθέτηση των προϊσταμένων, ο οικείος Υπουργός ή όργανο διοίκησης του φορέα μπορεί να αποφασίσει την πρόωρη λήξη της θητείας τους»³⁹.

Η διακήρυξη προθέσεων, συχνά, δεν συνοδεύεται από τα βήματα της εφαρμογής τους, πολλώ δε μάλλον, από την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων τους. Είναι μάλιστα, σύνηθες να μην εκδίδονται ούτε οι κανονιστικές πράξεις που αποτελούν το πρώτο βήμα της τυπικής εφαρμογής τους.

Α. Τα προσόντα των γενικών διευθυντών

Μια ακόμη κρίσιμη διαφορά της ηγεσίας του δημόσιου από τον ιδιωτικό τομέα είναι ότι τα προσόντα των υποψήφιων Γενικών Διευθυντών εξαντλούνται στην κατοχή των τίτλων σπουδών και στην προϋπηρεσία σε κάποια Διεύθυνση. Δεν περιγράφονται ούτε ζητώνται προσόντα που να συσχετίζονται με πραγματικά αποτελέσματα και να αποδεικνύουν επαγγελματισμό και ηγετικές ικανότητες. Είναι, μάλιστα, χαρακτηριστικό ότι η προϋπηρεσία εξισούται με την κατοχή διδακτορικού διπλώματος ή μεταπτυχιακού τίτλου.

Συγκεκριμένα, αναφέρεται στις οικείες διατάξεις ότι οι υποψήφιοι πρέπει:

α) Να έχουν ασκήσει καθήκοντα προϊστάμενου Γενικής Διεύθυνσης για ένα έτος τουλάχιστον ή β) να έχουν ασκήσει καθήκοντα προϊστάμενου Διεύθυνσης για τρία τουλάχιστον έτη ή γ) να είναι κάτοχοι αναγνωρισμένου συναφούς διδακτορικού διπλώματος ή απόφοιτοι της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΣΔΔΑ) ή κάτοχοι αναγνωρισμένου συναφούς μεταπτυχιακού τίτλου σπουδών και να κατέχουν βαθμό Α' με πλεονάζοντα χρόνο τουλάχιστον οκτώ έτη στον βαθμό αυτό ή δ) να κατέχουν τον βαθμό Α' με πλεονάζοντα χρόνο τουλάχιστον δέκα έτη στον βαθμό αυτό.

Ο νομοθέτης παρουσιάζει, στη συνέχεια, κάποια «πρόσθετα» προσόντα που πρέπει να έχει ο υποψήφιος τα οποία, μάλιστα, θεωρεί ότι μπορούν να αποκτηθούν με «εμπειρία», ενώ, είναι

³⁹ Σχέδιο Νόμου Συμπληρωματικές Διατάξεις στο Σχέδιο Νόμου «Οργάνωση Δημόσιας Διοίκησης και άλλες διατάξεις», Δημόσια Διαβούλευση (7-14.06.2013), στο [link \(τελευταία πρόσβαση 23.11.2022\)](#).

πρόδηλο, ότι για την άσκησή τους απαιτούνται γνώσεις που προϋποθέτουν ανώτατες σπουδές. Στα πρόσθετα προσόντα συγκαταλέγεται η τριετής, τουλάχιστον, εμπειρία σε θέματα οικονομικού αντικειμένου και, ιδίως, στα κάτωθι θέματα:

- Κατάρτιση, αναθεώρηση, υλοποίηση Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής (ΜΠΔΣ),
- Κατάρτιση, εκτέλεση, παρακολούθηση κρατικού προϋπολογισμού ή προϋπολογισμών λοιπών φορέων γενικής κυβέρνησης,
- Παρακολούθηση εκτέλεσης Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων.
- Σύνταξη, ανάλυση, παρακολούθηση οικονομικών καταστάσεων, οικονομικών αναφορών και οικονομικών στοιχείων.
- Προγραμματισμός, παρακολούθηση εφαρμογής προγράμματος, οργάνωση και έλεγχος προμηθειών.
- Έλεγχος δαπανών.
- Δημοσιονομικός έλεγχος ή έλεγχος συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων.
- Εφαρμογή δημοσιολογιστικών διατάξεων.

Η παρωχημένη αντίληψη ότι ένας υπάλληλος μπορεί να μάθει τη δουλειά δίπλα σε έναν άλλο, παλαιότερο, στηρίζεται στη δοξασία ότι η δημόσια διοίκηση είναι τέχνη. Η άποψη αυτή έχει, οπωσδήποτε, καταρριφθεί, σήμερα, με την επιστημονική και ερευνητική πρόοδο που έχει σημειωθεί, όχι μόνο στα άνω συγκεκριμένα αντικείμενα αλλά στο σύνολο των θεωριών και τεχνικών οργάνωσης και λήψης αποφάσεων. Στη δική μας περίπτωση, όμως, ο νομοθέτης εξακολουθεί να θεωρεί ότι ένας πτυχιούχος μπορεί, μέσα σε τρία χρόνια, να μάθει από κάποιον άλλο όσα διδάσκονται στον αντίστοιχο χρόνο σε ολοκληρωμένους κύκλους σπουδών.

B. Η διαδικασία ανάδειξης του γενικού διευθυντή

Όπως συμβαίνει σε κάθε γραφειοκρατική οργάνωση, έτσι κι εδώ εκείνο το οποίο προβλέπεται, εξαντλητικά, είναι η διαδικασία και το τυπικό της ανάδειξης του Γενικού Διευθυντή. Το αενάως ζητούμενο, στην ελληνική περίπτωση, είναι η αντικειμενικότητα κατά την κρίση, που επιτυγχάνεται με την αυστηρή τήρηση της νομιμότητας.

Η αξιοσύνη, ο επαγγελματισμός και η ηθική του λειτουργήματος αποτελούν ευχολόγια και περιλαμβάνονται είτε στις εξαγγελίες των κομμάτων είτε σε ρυθμίσεις με καθαρώς προπαγανδιστικό και συμβολικό χαρακτήρα.

Μια ιδιαίτερη στιγμή χειραφέτησης της δημόσιας διοίκησης και της ηγεσίας της είναι εκείνη κατά την οποία ο Έλληνας νομοθέτης ανταποκρίθηκε στην κοινωνική απαίτηση για ισονομία κατά την κρίση των υποψήφιων ανώτατων στελεχών της δημόσιας διοίκησης. Σε μια μεταρρυθμιστική ενέργεια μείζονος σημασίας απέμπλεξε τη διαδικασία επιλογής τους από τον εκάστοτε πολιτικό προϊστάμενο και την ανέθεσε στην κορυφαία Ανεξάρτητη Αρχή της χώρας, στο Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ). Δημιουργήθηκε προς τούτο το Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Προϊσταμένων (ΕΙΣΕΠ) (άρ. 86 παρ. 1 ΥΚ, Διαδικασία Επιλογής προϊσταμένων οργανικών μονάδων), το οποίο ορίζει ότι το πενταμελές ΕΙΣΕΠ που αποτελείται από δύο μέλη του ΑΣΕΠ, έναν Νομικό Σύμβουλο ή Πάρεδρο του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, ένα μέλος του Επιστημονικού – Εκπαιδευτικού Συμβουλίου του ΕΚΔΔΑ και τον οικείο Υπηρεσιακό Γραμματέα, μοριοδοτεί

κάθε υποψήφιο σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 85 ΥΚ και σε δύο ομάδες κριτηρίων (άρ. 30, ν. 4369/2016).

Στην πρώτη ομάδα κριτηρίων περιλαμβάνονται τα τυπικά, εκπαιδευτικά προσόντα και τα προσόντα επαγγελματικής κατάρτισης, ενώ στη δεύτερη ομάδα κριτηρίων, η εργασιακή εμπειρία και η άσκηση καθηκόντων ευθύνης.

Στη συνέχεια, το ΕΙΣΕΠ καταρτίζει, για κάθε προκηρυσσόμενη θέση, πίνακα με πενταπλάσιο αριθμό υποψηφίων που συγκέντρωσαν την υψηλότερη βαθμολογία των κριτηρίων που αναφέρονται στο άρθρο 85 ΥΚ, οι οποίοι καλούνται στη διαδικασία της δομημένης συνέντευξης⁴⁰.

Η δομημένη συνέντευξη, που υιοθετήθηκε το 2016, για τις κρίσεις των ανωτάτων στελεχών, μπορεί, υπό προϋποθέσεις, να αποτελέσει μια ρωγμή στην γραφειοκρατική λογική που διαπερνά την πολιτική ανάδειξης των ανώτατων διοικητικών στελεχών.

Σκοπός της δομημένης συνέντευξης είναι, σύμφωνα με το άρθρο 29 ν. 4369/16, να διαμορφωθεί από το αρμόδιο Συμβούλιο κρίσης μια σαφής άποψη για την προσωπικότητα, την ικανότητα και την καταλληλότητα του υποψηφίου για την άσκηση των καθηκόντων της θέσης ευθύνης για την οποία κρίνεται. Κατά το στάδιο αυτό λαμβάνονται υπόψη τα στοιχεία του προσωπικού μητρώου του υπαλλήλου, η αίτηση υποψηφιότητας και το βιογραφικό σημείωμά του.

Η δομημένη συνέντευξη διακρίνεται σε δύο θεματικές ενότητες ως ακολούθως: Η πρώτη ενότητα αφορά τη συζήτηση επί θεμάτων που συναρτώνται με τις δεξιότητες και τα προσόντα του υποψηφίου εν σχέσει προς το αντικείμενο του φορέα και τις αρμοδιότητες των συναφών οργανωτικών μονάδων. Η δεύτερη ενότητα αφορά στην ανάπτυξη ενός υποθετικού σεναρίου γενικού διοικητικού ενδιαφέροντος που έχει ως σκοπό να αξιολογήσει τις διοικητικές ικανότητες του υποψηφίου να προγραμματίζει, συντονίζει, αναλαμβάνει πρωτοβουλίες, λαμβάνει αποτελεσματικές αποφάσεις και να διαχειρίζεται κρίσεις. Προβλέπεται, επίσης, ότι για τη μοριοδότηση λαμβάνονται υπόψη οι επικοινωνιακές δεξιότητες, η ικανότητα διαχείρισης χρόνου, τα χαρακτηριστικά της ηγεσίας ιδίως υπό συνθήκες πίεσης, η ικανότητα συντονισμού ομάδων εργασίας και η δημιουργικότητα του υποψηφίου.

Η συνέντευξη μοριοδοτείται κατ' ανώτατο όριο με 1.000 μόρια. Συγκεκριμένα, η προσωπικότητα λαμβάνει 300 μόρια, η καταλληλότητα για τα καθήκοντα της θέσης 500 μόρια και η επικοινωνιακή ικανότητα 200 μόρια.

Κατά τη διαδικασία της δομημένης συνέντευξης, το ΕΙΣΕΠ λαμβάνει υπόψη του τα ειδικά περιγράμματα θέσεων εργασίας, τα οποία αποτελούν αναπόσπαστο μέρος της προκήρυξης. Όσοι επιλέγονται από το ΕΙΣΕΠ τοποθετούνται, με απόφαση του οικείου Υπουργού ή του αρμόδιου για την τοποθέτηση οργάνου, ως προϊστάμενοι στη θέση για την οποία έχουν επιλεγεί για θητεία τριών (3) ετών.

Εδώ τελειώνει το βασικό corpus των διατάξεων για τους Γενικούς Διευθυντές, χωρίς να διατυπώνονται με σαφήνεια τα κριτήρια με τα οποία θα κριθεί ο μάντζερ του Δημοσίου ως προς την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητά του, καθώς και την εν γένει ικανότητά του να αναπτύξει τη δημόσια οργάνωση στην οποία θα είναι επικεφαλής. Μάλιστα, οι πιθανότητες να απομακρυνθεί από τη θέση του ένας Γενικός Διευθυντής για χαμηλή παραγωγικότητα είναι ελάχιστες

⁴⁰ Υπουργείο Εσωτερικών, Εγχειρίδιο – Οδηγός για τη διεξαγωγή της δομημένης συνέντευξης Ν. 4369/2016 (Α' 33) Υ.Α. ΔΙΔΑΔ/Φ.35.46/2267/οικ.32096/16.12.2016 (Β' 4123), 2017, στο [link \(τελευταία πρόσβαση 24.11.2022\)](#).

σύμφωνα με το ισχύον ρυθμιστικό πλαίσιο. Σύμφωνα, δε, με την ακολουθούμενη πρακτική, είναι ανύπαρκτες.

Περαιτέρω, το επίπεδο εφαρμογής των ρυθμίσεων που αναφέρονται στη συνέντευξη είναι χαμηλό. Τα σενάρια είναι υποτυπώδη, οι κριτές έχουν περιορισμένη γνώση σε σχέση με την αξιολόγηση των ευρημάτων της συνέντευξης και, συχνά, προσπαθούν να καταλήξουν στην κρίση τους, ακολουθώντας την κοινή λογική και την πείρα του μέσου ανθρώπου. Ελλείπει, σε σημαντικό βαθμό, η γνώση για τον τρόπο που ανιχνεύονται οι δεξιότητες του ηγετικού στελέχους, δεν υπάρχουν συγκριτικές έρευνες και μελέτες μεταξύ των ηγετικών στελεχών από διάφορους κλάδους και ειδικότητες, και δεν υπάρχει παρά ελάχιστη κινητικότητα τους.

Πέρα, όμως, από τις υποκειμενικές αδυναμίες των κριτών, υπάρχουν ελλείμματα και εμπόδια για την ανάπτυξη μιας εύρωστης διοικητικής ηγεσίας που τίθενται από την ίδια την Πολιτεία. Τα περιγράμματα θέσεων, επί παραδείγματι, παραμένουν, μετά από μια δεκαετία πειραματισμών, ένα ημιτελές εγχείρημα. Η προώθησή τους είναι, όμως, απολύτως αναγκαία διότι αποτελούν το πρώτο βήμα για την επαγγελματικοποίηση της δημόσιας διοίκησης, η οποία, μόνη αυτή, μπορεί να οδηγήσει στη διακοπή της αναπαραγωγής της πελατειακής γραφειοκρατίας.

2. Οι υπηρεσιακοί γραμματείς

Η ίδια γραφειοκρατική λογική διέπει και το ρυθμιστικό πλαίσιο που αφορά τη δεύτερη ομάδα ανώτατων διοικητικών στελεχών, τους Υπηρεσιακούς Γραμματείς. Αυτοί δημιουργήθηκαν με το άρθρο 36 ν. 4622/19. Σε κάθε Υπουργείο θεσπίστηκε μια θέση μόνιμου (δηλαδή διοικητικού) Υπηρεσιακού Γραμματέα με πρώτο βαθμό της κατηγορίας ειδικών θέσεων που υπάγεται στον Υπουργό.

Οι Υπηρεσιακοί Γραμματείς των Υπουργείων έχουν ως καθήκοντα τη μέριμνα για την ομαλή και αποτελεσματική διοικητική και οικονομική λειτουργία των Υπουργείων, καθώς και για τη σύνταξη του σχεδίου δράσης του Υπουργείου και, σε συνεργασία με τους αρμόδιους Γενικούς και Ειδικούς Γραμματείς, την παρακολούθηση της εφαρμογής του. Για την εκπλήρωση της αποστολής τους, οι Υπηρεσιακοί Γραμματείς προΐστανται όλων των οριζόντιων υποστηρικτικών υπηρεσιών, καθώς και των υπηρεσιών συντονισμού που έχουν ως αποστολή τον συντονισμό όλων των υπηρεσιών του οικείου Υπουργείου και των εποπτευόμενων από αυτό φορέων.

Στο σημείο αυτό αξίζει να αναφέρουμε ότι οι Υπηρεσιακοί Γραμματείς προέκυψαν όχι βάσει κάποιου σχεδιασμού διεύρυνσης της διοικητικής πυραμίδας ή δημιουργίας υψηλής ποιότητας επιτελικών/ηγετικών στελεχών, αλλά ως παρεπόμενη συνέπεια της άρνησης της κυβέρνησης της ΝΔ (2019) να προχωρήσει στην κατάργηση των πολιτικών Γενικών Γραμματέων των Υπουργείων. Στην επιμονή των δανειστών (Τρόικα) ότι το συγκεκριμένο επίπεδο διοίκησης έπρεπε να *απο-πολιτικοποιηθεί* (το σωστότερο, να *απο-κομματικοποιηθεί*) υιοθετήθηκε, με παραλλαγές, η προηγούμενη πρόταση της κυβέρνησης ΣΥΡΙΖΑ-ΑΝΕΛ για τη δημιουργία Διοικητικών Γραμματέων των Υπουργείων (ν. 4369/2016). Με το άρθρο 6 του ν. 4369/16 είχαν δημιουργηθεί θέσεις διοικητικών και αναπληρωτών διοικητικών γραμματέων Υπουργείων οι οποίες υπάγονταν, αντίστοιχα, σε κάθε Υπουργό ή Αναπληρωτή Υπουργό. Οι διοικητικοί και αναπληρωτές διοικητικοί γραμματείς θα αναλάμβαναν, κατά τον νόμο, τη διοικητική εφαρμογή της πολιτικής, όπως αυτή καθορίζεται από την κυβέρνηση και τα όργανά της. Οι Γραμματείς αυτοί θα επιλέγονταν μέσα από μια δεξαμενή στελεχών, το «Μητρώο Επιτελικών Στελεχών» και, σταδιακά, θα καταλάμβαναν τις θέσεις των πολιτικών γραμματέων. Στην πράξη, η κυβέρνηση εκείνη έδειξε ολιγωρία στην εφαρμογή του νόμου

και οδήγησε στη de facto κατάργησή του. Ο πραγματικός λόγος της μη εφαρμογής ήταν η απροθυμία της κυβέρνησης ΣΥΡΙΖΑ-ΑΝΕΛ να προχωρήσει στην απο-κομματικοποίηση των θέσεων των Γενικών Γραμματέων των Υπουργείων. Την ίδια ακριβώς απροθυμία είχε και η κυβέρνηση της ΝΔ, η οποία σαράντα οκτώ (48) ώρες μετά την έλευσή της, έσπευσε να ανακοινώσει τα ονόματα των κομματικών Γενικών και Ειδικών Γραμματέων των Υπουργείων, πριν καν βγουν τα διατάγματα με τις αρμοδιότητες και την οργανωτική δομή των (νέων) Υπουργείων.

Οι Υπηρεσιακοί Γραμματείς προσομοιάζουν προς αναβαθμισμένους Γενικούς Διευθυντές. Η θητεία τους είναι τριετής με δυνατότητα ανανέωσης για μια ακόμη τριετία. Η θητεία λήγει πρόωρα σε περίπτωση παραίτησής τους καθώς και αυτοδίκαιης θέσης τους σε αργία, κατά τις διατάξεις του άρθρου 103 παρ. 1 του ΥΚ. Οι περιπτώσεις που περιλαμβάνονται σε αυτές αφορούν υπαλλήλους οι οποίοι στερήθηκαν την προσωπική τους ελευθερία, ύστερα από ένταλμα προσωρινής κράτησης ή δικαστική απόφαση, έστω και αν απολύθηκαν με εγγύηση. Αφορά, επίσης, τους υπαλλήλους στους οποίους επιβλήθηκε η ποινή της οριστικής παύσης. Συναφείς είναι και οι περιπτώσεις των εκπαιδευτικών ή των υπαλλήλων που υπηρετούν σε σχολείο, σε βάρος των οποίων ασκήθηκε ποινική δίωξη για οποιοδήποτε έγκλημα κατά της γενετήσιας ελευθερίας ή για οποιοδήποτε έγκλημα οικονομικής εκμετάλλευσης της γενετήσιας ζωής. Εάν εκλείψει ο λόγος για τον οποίο έχει τεθεί σε αργία ο υπάλληλος, τότε επανέρχεται αυτοδίκαια στα καθήκοντά του. Μία ακόμη περίπτωση λήξης της θητείας ενός υπαλλήλου είναι εκείνη κατά την οποία ο αρμόδιος Υπουργός αποφασίζει, σε περίπτωση μόνιμης αδυναμίας εκτέλεσης των καθηκόντων του για λόγους υγείας ή αναπηρίας, σωματικής ή πνευματικής, να τον θέσει εκτός υπηρεσίας.

Ουδμία αναφορά υπάρχει, και εδώ, ακριβώς όπως και στην περίπτωση του Γενικού Διευθυντή, στην αποτελεσματικότητα και την απόδοσή του ούτε στα ηγετικά προσόντα του Υπηρεσιακού Γραμματέα. Η θέση, εν τέλει, δεν απαιτεί κανενός είδους ηγετικές ικανότητες από αυτές που αναφέρθηκαν προηγουμένως.

Τα ίδια, ακριβώς, συμβαίνουν κι όταν ο νομοθέτης απαριθμεί τα προσόντα που απαιτούνται για τη θέση του Υπηρεσιακού Γραμματέα. Όπως φαίνεται από την ανάγνωση του άρ. 36 παρ. 4 του ν. 4622/2019, οι υποψήφιοι πρέπει να διαθέτουν προσόντα που έχουν έναν χαρακτήρα τυπικής νομιμοποίησης και καθόλου δεν συσχετίζονται προς τις επαγγελματικές τους ικανότητες να οργανώνουν και να διοικούν. Έτσι, σύμφωνα με τον νόμο που αντανάκλα αυτή την αντίληψη του μη επιχειρησιακού διοικητικού στελέχους, δικαίωμα υποβολής υποψηφιότητας για τις θέσεις των Υπηρεσιακών Γραμματέων έχουν οι τακτικοί δημόσιοι υπάλληλοι με σχέση εργασίας δημοσίου δικαίου ή ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου σε φορέα της Γενικής Κυβέρνησης. Αυτοί πρέπει να έχουν τα ακόλουθα ελάχιστα προσόντα: (α) Πτυχίο Ανώτατου Εκπαιδευτικού Ιδρύματος της ημεδαπής ή ισότιμο της αλλοδαπής, (β) πολύ καλή γνώση μιας ξένης γλώσσας της ΕΕ, (γ) τουλάχιστον δωδεκαετή πραγματική προϋπηρεσία στον δημόσιο τομέα, (δ) τουλάχιστον τριετή προϋπηρεσία σε φορείς της Κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης και νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου των φορέων αυτών, σε θέση ευθύνης επιπέδου Γενικής Διεύθυνσης ή πενταετή προϋπηρεσία σε θέση ευθύνης επιπέδου Διεύθυνσης ή τετραετή προϋπηρεσία και στα δύο αυτά επίπεδα εκ των οποίων ένα έτος σε θέση ευθύνης επιπέδου Γενικής Διεύθυνσης.

Μοριοδοτούνται τα τυπικά προσόντα και η επαγγελματική εμπειρία των υποψηφίων με μοναδικό κριτήριο τον χρόνο παραμονής τους στις θέσεις και τον βαθμό. Ούτε οι επιδόσεις τους ούτε οι ηγετικές ικανότητές τους αξιολογούνται. Αντ' αυτού, ο νομοθέτης σπεύδει να αξιολογήσει ο ίδιος

τα τυπικά προσόντα των υποψηφίων ως εξής: (α) Διδακτορικός τίτλος σπουδών: 350 μόρια, (β) αποφοίτηση από την Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης: 300 μόρια, (γ) μεταπτυχιακός τίτλος σπουδών ετήσιας τουλάχιστον διάρκειας: 250 μόρια, (δ) δεύτερος μεταπτυχιακός τίτλος σπουδών ετήσιας τουλάχιστον διάρκειας: 100 μόρια, (ε) πτυχίο Ανώτατου Εκπαιδευτικού Ιδρύματος της ημεδαπής ή ισότιμο της αλλοδαπής: 200 μόρια, (στ) δεύτερο πτυχίο Ανώτατου Εκπαιδευτικού Ιδρύματος της ημεδαπής ή ισότιμο της αλλοδαπής: 150 μόρια, (ζ) άριστη γνώση ξένης γλώσσας της ΕΕ: 60 μόρια, (η) πολύ καλή γνώση δεύτερης ξένης γλώσσας της ΕΕ: 30 μόρια και (θ) άριστη γνώση δεύτερης ξένης γλώσσας της ΕΕ: 60 μόρια.

Μάλιστα, προκειμένου να μην υπάρχει καμία απόκλιση στην εκτίμηση των τυπικών προσόντων, ο νόμος ορίζει ότι το σύνολο των μορίων που μπορεί να λάβει ένας υποψήφιος από τα τυπικά εκπαιδευτικά προσόντα δεν μπορεί να υπερβαίνει τα 1.000 μόρια (άρ. 36 παρ. 6β ν. 4622/2019).

Οι ρυθμίσεις αυτές οδήγησαν σε μια άκρατη πτυχοθηρία και βαθμοθηρία χωρίς, βεβαίως, να βελτιώσουν ούτε το επίπεδο επαγγελματισμού και ηγεσίας ούτε την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα των ανώτατων στελεχών και των οργανώσεών τους.

Στην ίδια γραφειοκρατική λογική, ο νομοθέτης ορίζει τη μοριοδότηση των προσόντων εμπειρίας με βάση τον χρόνο που ο υποψήφιος διάνυσε σε κάθε θέση στην οποία υπηρέτησε. Έτσι, τα προσόντα εμπειρίας μοριοδοτούνται με 2 μόρια για κάθε μήνα πραγματικής προϋπηρεσίας στον δημόσιο τομέα, εκτός αυτής που έχει διανυθεί σε θέσεις ευθύνης, η οποία μοριοδοτείται ως εξής: (α) 2,5 μόρια για κάθε μήνα πραγματικής προϋπηρεσίας σε θέση προϊσταμένου επιπέδου Τμήματος, (β) 3,5 μόρια για κάθε μήνα πραγματικής προϋπηρεσίας σε θέση προϊσταμένου επιπέδου Διεύθυνσης ή Υποδιεύθυνσης, (γ) 6,5 μόρια για κάθε μήνα πραγματικής προϋπηρεσίας σε θέση προϊσταμένου επιπέδου Γενικής Διεύθυνσης. Η προαναφερθείσα προϋπηρεσία σε θέσεις ευθύνης πρέπει να έχει διανυθεί σε φορείς της κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης και σε νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου των φορέων αυτών.

Δεν υπάρχει συσχέτιση της εμπειρίας με το ηγετικό προφίλ του υποψηφίου. Κατά συνέπεια, δεν γνωρίζουμε εάν οι θέσεις τις οποίες κατέλαβε και ο χρόνος που ο υποψήφιος υπηρεσιακός γραμματέας παρέμεινε σε αυτές τον βοήθησαν να βελτιώσει τις ηγετικές του ικανότητες. Βεβαίως, η εμπειρία *per se* επιτρέπει στον κάτοχό της να μπορεί να ελίσσεται ή να αποφεύγει να παίρνει δύσκολες αποφάσεις πλην όμως, από μόνη της δεν έχει προστιθέμενη αξία στην ηγεσία ως παράμετρος οργανωτικής και συλλογικής ανάπτυξης.

Η δομημένη συνέντευξη που απαντάται και στους υπηρεσιακούς γραμματείς θα μπορούσε να αντισταθμίζει την ελλειμματική αξιολόγηση της ηγεσίας βάσει των τυπικών προσόντων, αν και σήμερα λειτουργεί επικουρικά προς τα τυπικά προσόντα.

Η διάκριση μεταξύ τυπικών και ουσιαστικών προσόντων δείχνει ότι ο νομοθέτης αντιλαμβάνεται ότι πρέπει να μεταβούμε από τα τυπικά προσόντα και την αντικειμενικότητα προς την αξιοκρατία και την αξιολόγηση των ουσιαστικών ηγετικών ικανοτήτων του διοικητικού στελέχους. Πλην όμως, τούτο είτε εκλαμβάνεται ως μια τεχνική υπόθεση και παραπέμπεται στις καλές ή κακές είτε εξαγέλλεται και μένει ανενεργό. Το πολιτικό κόστος για όποιον το επιχειρήσει εικάζεται ότι θα είναι μεγάλο κι αυτό λειτουργεί αποτρεπτικά ως προς την υιοθέτηση των αναγκαίων μεταρρυθμίσεων.

Ο φόβος των πολιτικών προϊσταμένων απέναντι σε μια χειραφετημένη διοίκηση με επαρκή ή και –γιατί όχι;– πρωτοποριακή ηγεσία αποτελεί το μεγαλύτερο εμπόδιο για μια αυτοτελή πολιτική ανάδειξης ηγετικών διοικητικών στελεχών υψηλής ποιότητας.

3. Αναπληρώσεις προϊσταμένων

Παρόλο που βρισκόμαστε, ακόμη, μακριά από την ουσιαστική αξιολόγηση των ηγετικών ικανοτήτων των προϊστάμενων υπάρχει ένας βαθμός αντικειμενικότητας μιας, έστω πρωτόλειας, κρίσης των ηγετικών ικανοτήτων των υποψήφιων που μπορεί να αποτελέσει εφελτήριο περαιτέρω εξελίξεων.

Πλην όμως, οι ποικίλοι περιορισμοί που συναρτώνται με τη φέρουσα ικανότητα του ΑΣΕΠ να κρίνει έναν μεγάλο αριθμό προϊστάμενων οδηγούν σε λύσεις πολύ λιγότερο αξιόπιστες κι από εκείνες τις ατελείς που αναφέρθηκαν προηγουμένως. Έτσι, τα πολλαπλά λειτουργικά και οργανωτικά προβλήματα εξορθολογισμού της διοικητικής δράσης που εμποδίζουν τα Υπουργεία και τους εποπτευόμενους φορείς να προγραμματίζουν, έγκαιρα, τις κρίσεις των ανώτατων διοικητικών στελεχών έχουν οδηγήσει σε αναπληρώσεις των προϊστάμενων που ελλείπουν ως μια εμβόλιμη λύση προκειμένου να μην παραμένουν κενές οι θέσεις.

Σύμφωνα με τα ισχύοντα, το κριτήριο της αξιολόγησης των στελεχών που θα αναπληρώσουν τον προϊστάμενο είναι απολύτως γραφειοκρατικό και καθόλου επιχειρησιακό. Για να περιοριστούμε σε ένα παράδειγμα, εάν η θητεία του Υπηρεσιακού Γραμματέα λήξει πρόωρα για οποιονδήποτε λόγο, αναλαμβάνει ο πρώτος επιλαχών για το υπόλοιπο της θητείας, χωρίς καμία άλλη προϋπόθεση επαγγελματικής ή οργανωσιακής απόδοσης. Εάν δεν δύναται να αναλάβει ο πρώτος επιλαχών, αναλαμβάνει, τότε, ο δεύτερος και σε περίπτωση αδυναμίας του, ο τρίτος επιλαχών. Εάν είναι αδύνατη η ανάληψη καθκόντων και από τον τρίτο επιλαχόντα, η θέση καλύπτεται μεταβατικά με απόφαση του οικείου Υπουργού, λαμβάνοντας υπόψη τα σχετικά προσόντα διορισμού και εκκινεί εκ νέου η διαδικασία επιλογής νέου Υπηρεσιακού Γραμματέα.

Οι αναπληρώσεις αποτελούν το πιο ανάγλυφο παράδειγμα απουσίας οιασδήποτε διοικητικής προσέγγισης με βάση τις ηγετικές ικανότητες των στελεχών. Αντιθέτως, αποτελούν την κερκόπορτα μέσω της οποίας παρεμβαίνει ο πελατειασμός στις επιλογές της διοικητικής ηγεσίας. Όταν η προσωρινή ανάθεση άσκησης καθκόντων δεν συνδέεται με ορισμένη ημερομηνία λήξεως τότε, συνήθως, υποκρύπτεται πρόθεση πολιτικής παρέμβασης. Με τον τρόπο αυτό επέρχεται παραβίαση της σχετικής ρύθμισης που η ratio της οριοθετεί την αναπλήρωση ως μια αναγκαία και, οπωσδήποτε, σύντομη διάρκεια διοικητική διαδικασία.

Στον αντίποδα αυτής της πρακτικής πρέπει να υπάρξει η μέγιστη δυνατή επιτάχυνση του προγραμματισμού των κρίσεων με τη συνακόλουθη διεύρυνση των αρμοδιοτήτων του ΑΣΕΠ στο πεδίο αυτό. Δεν αρκεί, ωστόσο, η διόρθωση της αστοχίας αυτής. Πρέπει να υπάρξει μια ολοκληρωμένη πολιτική ανάδειξης των ηγετικών στελεχών της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, το περίγραμμα της οποίας παραθέτουμε στη συνέχεια.

V. Μια δημόσια πολιτική για την ανάπτυξη της ηγεσίας στο δημόσιο

Εάν η παρούσα μελέτη κατέληγε στο σχεδόν προφανές συμπέρασμα ότι η ηγεσία στις επιχειρήσεις και οι προϊστάμενοι στις δημόσιες οργανώσεις είναι δύο διαφορετικοί ήπειροι, χωρίς να υποδείξει έναν χάρτη αλλαγών που θα επιτρέψει στον δημόσιο τομέα τη μεγιστοποίηση των ωφελημάτων που μπορεί να αντλήσει από τον ιδιωτικό τομέα, θα ήταν μια στείρα ανάλυση.

Δεν πρέπει και μπορεί να μάθει μόνο ο δημόσιος από τον ιδιωτικό τομέα αλλά και το αντίστροφο. Υπάρχουν σημαντικές κατακτήσεις του Δημοσίου από τις οποίες μπορεί να εμπλουτιστούν τα στύλ ηγεσίας που ακολουθούνται στον ιδιωτικό τομέα, παρ' ημίν και διεθνώς. Η διαφάνεια και η ισονομία στην επιλογή των ανώτατων στελεχών για παράδειγμα, η οποία στο Δημόσιο αποτελεί

ακρογωνιαίο λίθο όλων των συστημάτων κρίσης των υποψήφιων ηγετικών στελεχών, στηρίζεται σε στέρεες αξιακές βάσεις και η υιοθέτησή τους από τον ιδιωτικό τομέα αποτελεί ζητούμενο. Είναι χαρακτηριστικό ότι η εταιρική διακυβέρνηση η οποία επιχειρεί να θέσει σταθερές αξίες και κανόνες στην ανάδειξη των μελών των Διοικητικών Συμβουλίων των επιχειρήσεων συναντά ισχυρές αντιστάσεις.

Επί του προκειμένου, επείγει να υιοθετήσουμε μια δημόσια πολιτική για την ανάδειξη των ηγετικών στελεχών της ελληνικής δημόσιας διοίκησης.

Εν πρώτοις, πρέπει να σχεδιαστεί και να υιοθετηθεί μια σαφής και ολοκληρωμένη πολιτική για την Ηγεσία στο Δημόσιο. Δεν αποτελούν ολοκληρωμένη πολιτική οι διάσπαρτες διατάξεις που κατά καιρούς ψηφίζονται, συνθέτοντας ένα κολλάζ ρυθμίσεων, η εφαρμογή των οποίων προκαλεί, κυρίως, σπατάλη χρήσιμων πόρων (χρονικών και οικονομικών) και, σπανίως, παράγει αδιαμφισβήτητα αποτελέσματα.

Η πολιτική ηγεσία κάθε διοικητικού επιπέδου θα πρέπει να εγγυάται την ακεραιότητα της διαδικασίας όχι μόνον της κρίσης των υποψήφιων αλλά και της ανάδειξης των ηγετών εντός των δημοσίων οργανώσεων.

Αλλά για να φθάσουμε σε αυτό πρέπει να αναδειχτεί η ηγεσία που ήδη υπάρχει. Και για να συμβεί αυτό θα πρέπει να σχεδιαστούν και να χρηματοδοτηθούν ερευνητικά προγράμματα που θα καταγράψουν τις ηγετικές τυπολογίες που ήδη υπάρχουν και γίνονται αποδεκτές από το σώμα των δημοσίων υπαλλήλων.

Το αξιακό πρόταγμα που προκύπτει από τις βασικές κατευθυντήριες που δίνει κάθε μια από τις μεγάλες σχολές ηγεσίας πρέπει να αναδειχτεί και να εντοπιστεί σε κάθε κατηγορία και κλάδο ηγετικών στελεχών. Είναι διαφορετικές οι ηγετικές ικανότητες που θα ζητούνται από έναν αξιωματικό αλεξιπτωτιστή και έναν τμηματάρχη διοικητικού. Σε κάθε περίπτωση, η εντρύφηση και διδασκαλία των θεωριών ηγεσίας μπορεί να συμβάλλει σε μια αυξημένη αυτογνωσία.

Από την υιοθέτηση των αξιακών προταγμάτων που θα υιοθετηθούν για κάθε κατηγορία και κλάδο θα κριθεί τόσο το εύρος του πεδίου δράσης των ηγετών/διοικητών όσο και η ποιότητα των αποφάσεων που αυτοί θα λαμβάνουν.

Η πολιτική για την ανάδειξη ανώτατων διοικητικών στελεχών είναι συνυφασμένη με μια πορεία χειραφέτησης της δημόσιας διοίκησης και, όπως αναφέρθηκε αποτελεί μια δύσκολη και επώδυνη για το πολιτικό σύστημα διαδικασία. Εάν, δε, σε αυτή τη γενική παραδοχή προσθέσει κανείς τις ιδιαιτερότητες και τις εξαρτήσεις που έχουν τα ανώτατα στελέχη του Δημοσίου λόγω των πελατειακών σχέσεων και δικτύων, η χειραφετητική διαδικασία καθίσταται ακόμη πιο δύσκολη και χρονοβόρα.

Σε κάθε περίπτωση, η επεξεργασία ενός οδικού χάρτη για την εμπέδωση και ουσιαστικοποίηση της διοικητικής ηγεσίας πρέπει να υπάρξει. Σε αυτή την κατεύθυνση και αξιοποιώντας την εμπειρία χωρών που έχουν σκιαγραφήσει το πεδίο δράσης του ηγέτη/διοικητή μιας δημόσιας οργάνωσης μπορούμε, επιλεκτικά, να αναφέρουμε⁴¹:

α) Τη βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών.

Εάν ο Διοικητής έχει επιμορφωθεί κατάλληλα και έχει μια εμπειρία στην παροχή υπηρεσιών σε συνδυασμό με τις απαραίτητες δεξιότητες επικοινωνίας με το κοινό, μπορεί να κάνει προσιτές τις

⁴¹ K. Janke/C. Propper/R. Sadun, *The impact of CEOs in the public sector: Evidence from the English NHS*, Working Paper 18-075, 15.09.2020, στο [link \(τελευταία πρόσβαση 24.11.2022\)](#).

υπηρεσίες του, απλουστεύοντας, δίνοντας παραδείγματα, καθοδηγώντας και, γενικώς, ακολουθώντας μια πολιτική ανοιχτών θυρών.

Η συμμετοχή του στη βελτίωση της ποιότητας των υπηρεσιών, ιδίως σε δημόσιες οργανώσεις που έχουν εγγενές πρόβλημα σήμανσης (π.χ. ΕΦΚΑ, Εφορίες, Νοσοκομεία, Πανεπιστήμια) θα μπορούσε να είναι καθοριστική.

Σήμερα, οι δράσεις που αφορούν τη βελτίωση των προϋποθέσεων για την παροχή καλύτερων υπηρεσιών στον δημόσιο τομέα αποφασίζονται κεντρικά. Ακόμη και σε ορισμένα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου που οι διοικητές έχουν τη δυνατότητα να εφαρμόζουν μέτρα για τη βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών (π.χ. νοσοκομεία), δεν υπάρχουν ούτε μηχανισμοί αξιολόγησης των αποτελεσμάτων ούτε μηχανισμοί ανάδρασης ώστε να διορθωθούν, στο μέλλον, σφάλματα και παραλείψεις.

β) Τη βελτίωση της ποιότητας των αποφάσεων

Ένας σύγχρονος ηγέτης του Δημοσίου μπορεί να βελτιώνει ουσιαστικά τις αποφάσεις που μέλλει να ληφθούν από τη Βουλή και την κυβέρνηση μέσω ενός *ex ante* ελέγχου τους. Ο σύγχρονος επαγγελματίας διοικητής αντιλαμβάνεται τον εαυτό του ως έναν κρίσιμο κρίκο σε μια απόφαση, ενώ ο μη επαγγελματίας θεωρεί την απόφαση ως προνομία (και ευθύνη) ενός ιεραρχικά ανώτερου. Προκειμένου να μπορέσει ο διοικητής να ασκεί *ex ante* έλεγχο σε αποφάσεις που αφορούν την οργάνωσή του θα πρέπει, πέραν της ειδικής γνώσης, να λειτουργεί επί τη βάση ενός ρυθμιστικού πλαισίου που θα επιτρέπει και θα υποστηρίζει την οριζόντια και κάθετη διαβούλευση καθώς και τον επιμερισμό της γνώσης και των δεδομένων. Όλα αυτά θα πρέπει να μπορεί να τα αποφασίζει και να τα υλοποιεί ο ίδιος ο διοικητής χωρίς την παρεμβολή άλλων διοικητικών ή πολιτικών επιπέδων και προσώπων. Σε μια τέτοια περίπτωση, ένα ανώτατο διοικητικό στέλεχος θα μπορούσε να συμβάλει καθοριστικά στην επιτυχία του προ-κοινοβουλευτικού ελέγχου των επιπτώσεων που θα έχει μια απόφαση με κανονιστικό χαρακτήρα⁴².

γ) Την καλύτερη εφαρμογή των δημόσιων πολιτικών

Η συμμετοχή του ηγέτη της διοικητικής μονάδας στην εφαρμογή ειλημμένων αποφάσεων από την πολιτική ηγεσία είναι καθοριστική. Πρέπει να έχει τη γνώση και την ευχέρεια να χρονοπρογραμματίζει, να ιεραρχεί και να επιλέγει τη σειρά των ενεργειών υλοποίησης, να διορθώνει τα σφάλματα και τις ελλείψεις, να ενημερώνει την πολιτική ηγεσία για πιθανές ρυθμιστικές αλλαγές που είναι αναγκαίες. Αλλά για όλα αυτά, δεν αρκούν η προσωπικότητα και οι ενδιάθετες ικανότητες του ηγέτη. Πρέπει να υπάρχει μια συνεχής, εξατομικευμένη ενημέρωση και κατάρτισή του σε μεθόδους και τεχνικές εφαρμογής δημοσίων πολιτικών. Στη δική μας περίπτωση εξακολουθούμε, όμως, να λειτουργούμε με σεμινάρια επιμόρφωσης που παρέχουν γενική, οριζόντια και αδιαφοροποίητη γνώση με μικρή έως μηδενική προστιθέμενη αξία σε σχέση με τη βελτίωση των ηγετικών ικανοτήτων των διοικητικών στελεχών.

Ο επαγγελματίας διοικητής δημιουργεί και βελτιώνει την ποιότητα των συνεργειών με άλ-

⁴² Γενική Γραμματεία νομικών και κοινοβουλευτικών θεμάτων, Καλή Νομοθέτηση: Νομοθεσία, Εγχειρίδιο Νομοπαρσκευαστικής Μεθοδολογίας, Εγχειρίδιο και υπόδειγμα Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης, εγκύκλιες οδηγίες, Καλή Νομοθέτηση στην ΕΕ: Πρόγραμμα REFIT & Πλατφόρμα «Fit for Future», Νομοθετική και Διοικητική Κωδικοποίηση, διαβούλευση στο opengov.gr, Καλή Νομοθέτηση στον ΟΟΣΑ, στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 26.11.2022).

λους συναδέλφους του στην Ευρώπη και στον υπόλοιπο κόσμο. Δεν αρκεί, πλέον, η εσωστρέφεια ως μηχανισμός επιβίωσης μιας δημόσιας οργάνωσης. Όλες οι αναπτυγμένες δημόσιες διοικήσεις έχουν τμήματα έρευνας και ανάπτυξης ιδεών (στο πλαίσιο του στρατηγικού σχεδιασμού), κάτι το οποίο, πριν από πολλές δεκαετίες, εφαρμόστηκε με επιτυχία στον ιδιωτικό τομέα. Στην Ελλάδα, στις περισσότερες των περιπτώσεων, οι δημόσιες οργανώσεις αντιλαμβάνονται τη δικτύωση με το εξωτερικό ως αρμοδιότητα (και ευθύνη) κάποιου Τμήματος ή Διεύθυνσης δημοσίων σχέσεων.

Η δικτύωση υπηρεσιών και ανθρώπων συνιστά όμως σήμερα όρο ανταγωνιστικότητας και επιβίωσης. Η δικτύωση δεν αφορά μόνο τη διασύνδεση της οργάνωσης του διοικητή με άλλες του εξωτερικού αλλά και με άλλες μονάδες (Τμήματα, Διευθύνσεις) της δικής του οργάνωσης. Η δικτύωση είναι ένας αποτελεσματικός τρόπος για την κατάργηση των silos που έχουν χαρακτηριστεί ως βασική δομική δυσλειτουργία της ελληνικής δημόσιας διοίκησης⁴³. Η δικτύωση μπορεί να πραγματώνεται με τη δημιουργία μιας υπηρεσίας μιας στάσης εντός της οργάνωσης. Μέσω αυτής, μπορεί να υπάρξει κοινή πρόσβαση σε πληροφορίες και εμπειρίες που μπορεί να είναι χρήσιμες για την επίλυση ενός προβλήματος. Από την πιο απλή ενέργεια, τη δικτύωση των εκτυπωτών ώστε να μην τυπώνει ο καθένας μόνος του, μέχρι τον επιμερισμό δεδομένων και πρακτικών, η δικτύωση έχει αποδείξει ότι μπορεί, πέραν της εξοικονόμησης δαπανών, να επιτυγχάνει και μεγαλύτερη αποδοτικότητα.

Ένας επαγγελματίας διοικητής φροντίζει, πάνω απ' όλα και πριν απ' όλα, την ενσωμάτωσή του στο σύστημα αξιών και στη διοικητική κουλτούρα που επικρατεί στη συγκεκριμένη οργάνωση. Αυτό, όμως, δεν σημαίνει ότι δεν επιχειρεί να την αλλάξει. Τουναντίον, καινοτομεί, προτείνει, συγκρούεται και δίνει το προσωπικό του παράδειγμα. Ο διοικητής οφείλει να έχει όραμα για την οργάνωσή του. Εννοείται, ότι οι όποιες αλλαγές επιχειρηθούν έχουν ως όρο επιτυχίας τους την υποστήριξη ή έστω την ανοχή των περισσότερων στην οργάνωση.

Εν κατακλείδι, οι αλλαγές που πρέπει να γίνουν ώστε να αποκτήσουμε διοικητές που θα ηγούνται δημοσίων οργανώσεων κι όχι γραφειοκράτες που συντηρούν και αναπαράγουν μια πεπαλαιωμένη, κοστοβόρα και πελατειακή γραφειοκρατία είναι:

- Η αναμόρφωση των άρθρων του Υπαλληλικού Κώδικα που αναφέρονται στις επιλογές προϊσταμένων με βάση τις αρχές της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας.
- Η εκπόνηση και κατοχύρωση ενός σαφούς περιγράμματος εργασίας των προϊστάμενων με συμμετοχή τους στον σχεδιασμό και την αξιολόγηση των δημοσίων πολιτικών.
- Η διαφοροποίηση και εξατομίκευση των καθηκόντων των ανώτερων διοικητικών στελεχών αναλόγως του διοικητικού επιπέδου.
- Η δημιουργία ενός συστήματος διαφάνειας και κοινωνικού ελέγχου των έργων και παραλείψεων των ανώτερων διοικητικών στελεχών.
- Η ανάδειξη των στοιχείων της ελληνικότητας που αποτελούν τη βάση για την επιτυχία κάθε συστήματος ήπιων δεξιοτήτων, μέσα από τη δημιουργία ενός παρατηρητηρίου ενταγμένου σε μια εκπαιδευτική ή ερευνητική δομή που θα καταγράφει καλές πρακτικές άτυπες είτε τυπικές.
- Η αναδιοργάνωση των οριζόντιων δομών που θα έχουν ως βάση διατμηματικά και διοργανωτικά έργα με εγγυήσεις ισονομίας έναντι των κάθετων δομών.

⁴³ OECD, Greece: Review of the Central Administration, OECD Public Governance Reviews, 2011.

- Η εκ βάθρων αλλαγή των εκπαιδευτικών προγραμμάτων που αφορούν την ηγεσία, την επαγγελματική ηθική και τον Υπαλληλικό Κώδικα. Η επαγγελματική ηθική δεν προκύπτει από κάποια υποκειμενική ηθική ούτε από γενικούς αφορισμούς, σαν αυτούς που επαναλαμβάνονται, χρόνια τώρα, σε διάφορους κώδικες δεοντολογίας, αλλά μέσα από την ενάσκηση συγκεκριμένου έργου. Η ηθική δεν βρίσκεται εκτός του διοικητικού έργου, βρίσκεται εντός του.

VI. Επίλογος

Αναλογιζόμενος τη δύσκολη πορεία της κατοχύρωσης μιας νέας αντίληψης για ένα κράτος παραγωγικό, αντι-γραφειοκρατικό και αναπτυξιακό, είμαι πεπεισμένος ότι ο δρόμος για μια ηθική και επαγγελματική ανώτερη διοικητική ιεραρχία παραμένει μακρύς και δύσκολος.

Ο δημόσιος τομέας, δέσμιος ιδεολογιών του προηγούμενου αιώνα και πελατειακών εξαρτήσεων, πρέπει να πάψει να παρακολουθεί από μακριά αυτή τη συζήτηση. Σποραδικές καινοτομίες, άλλες στα χαρτιά κι άλλες πραγματικές, που δεν αρθρώνονται σε μια σαφή μεταρρυθμιστική στρατηγική, δεν μπορούν να αλλάξουν τη δημόσια διοίκηση.

Επείγουν πολλές αλλαγές σε διοικητικές λειτουργίες και δομές προκειμένου να μπορέσουμε να αποκτήσουμε την ηγεσία που θα μας επιτρέψει να ανταποκριθούμε στις ανάγκες που δημιουργούνται από τις διαρκείς αναταράξεις στο διεθνές γίγνεσθαι και στις προσδοκίες των πολιτών από τις δημόσιες οργανώσεις που παραμένουν υψηλές.

Αλλά οι μεταρρυθμίσεις, περί των οποίων ο λόγος, δεν είναι μόνο μια υπόθεση των διοικητικών επιστημόνων. Πρέπει να αποτελούν προτάγματα των πολιτικών κομμάτων και των ίδιων των πολιτών. Μόνο οι συνέργειες μεταξύ τους μπορεί να οδηγήσουν στην ανάδειξη της ηγεσίας που προσδοκούμε και έχουμε ανάγκη. □

ΠΡΟΣ ΕΝΑΝ ΕΛΕΓΧΟ ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΑΣ ΤΩΝ ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΩΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΠΡΑΞΕΩΝ. ΜΙΑ ΝΕΑ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΚΗ ΤΑΣΗ;

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Δημήτρης Α. Βουκελάτος

ΠΜΣ Δημοσίου Δικαίου
και Πολιτικής Επιστήμης
Νομικής ΑΠΘ, Δικηγόρος

Κυριακή Τ. Τεξακαλίδου

ΠΜΣ Δημοσίου Δικαίου
και Πολιτικής Επιστήμης
Νομικής ΑΠΘ, Δικηγόρος

Η παρούσα μελέτη πραγματεύεται το διαχρονικό ζήτημα της αιτιολογίας των κανονιστικών διοικητικών πράξεων. Η διάρθρωση της μελέτης, περιλαμβάνει αρχικά τη συνταγματική θεμελίωση της αιτιολογίας των πράξεων της Διοίκησης. Στη συνέχεια, αναλύεται η βασική αρχή του διοικητικού δικαίου, σύμφωνα με την οποία οι κανονιστικές πράξεις δεν χρήζουν αιτιολογίας και παρατίθενται συγκεκριμένες νομολογιακές και νομοθετικές εξαιρέσεις από τον ανωτέρω κανόνα. Τέλος, η μελέτη ολοκληρώνεται με τις νεότερες νομολογιακές εξελίξεις επί του θέματος και την αμφισβήτηση του κανόνα περί μη αιτιολογίας.

ABSTRACT

The present study addresses the intertemporal issue of the justification of regulatory administrative acts. The structure of the study comprises constitutional foundation of the justification of administrative acts. Furthermore, the fundamental principle of administrative law according to which regulatory administrative acts do not require justification is analyzed and specific case law and legislative exceptions to the aforementioned rule are listed. Finally, the study concludes with the latest jurisprudential development on the subject and the questioning of the rule whereby regulatory administrative acts are excluded from the general principle of the justification of administrative acts.

I. ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΑ ΘΕΜΕΛΙΑ ΤΗΣ ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΑΣ ΤΩΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΠΡΑΞΕΩΝ¹

Η διοικητική πράξη αποτελεί το θεμέλιο του ελληνικού διοικητικού δικαίου, το οποίο διαρθρώθηκε στα πρότυπα του αντίστοιχου γαλλικού². Ως εκ τούτου, ίδιον της σύγχρονης Διοίκησης αποτελεί η έκδοση μεγάλου αριθμού εκτελεστών διοικητικών πράξεων με διαφορετικό περιεχόμενο, προκειμένου αυτή να βρίσκεται σε εναρμόνιση με τις επιταγές μίας παγκοσμιοποιημένης οικονομίας αλλά και με τα όσα προστάζει το ενωσιακό δίκαιο³. Για να καταστεί αυτό δυνατό, θα πρέπει τα διοικητικά όργανα που είναι αρμόδια για την έκδοση της εκάστοτε διοικητικής πράξης να ακολουθήσουν έναν συλλογισμό, ο οποίος ονομάζεται διοικητικός συλλογισμός και έχει ως βασικά στοιχεία του τον εντοπισμό του εφαρμοστέου κανόνα δικαίου, την ερμηνεία του και τέλος την κατάληξη σε ένα συμπέρασμα, το οποίο έχει διαμορφωθεί μέσα από εξέταση και εκτίμηση των πραγματικών περιστατικών που προκύπτουν στην εν λόγω περίπτωση⁴. Κατόπιν των ανωτέρω, προκύπτει και ο ορισμός της αιτιολογίας της διοικητικής πράξης, που δεν είναι άλλος από την έκθεση των νομικών λόγων και πραγματικών περιστατικών που οδήγησαν τη Διοίκηση στην έκδοση της εκάστοτε πράξης⁵. Στην περίπτωση, ιδιαίτερα, των εκδιδόμενων κατά διακριτική ευχέρεια διοικητικών πράξεων, οι οποίες είναι άλλωστε αιτιολογητέες από τη φύση τους⁶, αιτιολογία συνιστά και η παράθεση των κριτηρίων βάσει των οποίων επιλέχθηκε η συγκεκριμένη ρύθμιση έναντι άλλων⁷. Στον διοικητικό συλλογισμό θα πρέπει, εν προκειμένω, να αποτυπώνονται σταθμίσεις που αφορούν τη σκοπιμότητα, κρίσεις αξιολογικές και ουσιαστικές εκτιμήσεις σχετικές προς το δημόσιο συμφέρον⁸. Το παράδοξο είναι, πως σε αντίθεση με τις δικαστικές αποφάσεις που όφειλαν να είναι αιτιολογημένες ήδη από το άρθρ. 91 του Συντάγματος του 1844, οι πράξεις της Διοίκησης περιβάλλονταν με τον κανόνα του αναιτιολόγητου μέχρι και το 1930⁹.

Σκόπιμο κρίνεται σε αυτό το σημείο να αναφερθεί η γενική, στη θεωρία και τη νομολογία, παραδοχή πως η αρχή της νομιμότητας διέπει καθολικά τη δράση της δημόσιας διοίκησης, καθώς πρόκειται για *lex perfecta* και κατά συνέπεια δεσμεύει κάθε πολιτειακό όργανο, όπως και κάθε

¹ Θερμές ευχαριστίες στην Καθηγήτρια Διοικητικού Δικαίου Ευγενία Β. Πρεβεδούρου για τις πολύτιμες παρατηρήσεις και τη συμβολή της μέσω της διδασκαλίας της και την Άσπα Θεοχάρη, Υπ. Διδάκτορα Διοικητικού Δικαίου και δικηγόρο, για την προσεκτική ανάγνωση του κειμένου.

² Ε. Πρεβεδούρου, *Η διοικητική πράξη ως θεμελιώδης έννοια του διοικητικού δικαίου*, στο [link](#), τελευταία πρόσβαση 23.10.2022.

³ Μ. Πικραμένος, *Η αιτιολογία των διοικητικών πράξεων και ο ακυρωτικός δικαστικός έλεγχος*, 2012, σελ. 54-55.

⁴ Βλ. Β. Τσιγαρίδα, *Η αρχή iura novit curia στη διοικητική δίκη*, 2021, σελ. 55-56 με τις εκεί παραπομπές.

⁵ Δ. Κόρσος, *Διοικητικό Δίκαιο - Γενικό μέρος*, 2013, σελ. 189· Μ. Στασινόπουλος, *Δίκαιον των Διοικητικών Πράξεων*, 1951 (ανат. 1982), σελ. 334 επ.

⁶ Δ. Παπανικολαΐδης, *Σύστημα Διοικητικού Δικαίου*, τόμ. Α', 1992, σελ. 58· Β. Καψάλη, *Η αιτιολογία ως ουσιώδης τύπος των ατομικών διοικητικών πράξεων: μία υποβαθμισμένη διαδικαστική εγγύηση*, ΕφημΔΔ 4/2010, σελ. 568. Επίσης, κατά τον Μ. Πικραμένο, τα νεώτερα νομοθετήματα, όπως το άρθρ. 17 του ΚΔΔιαδ., δεν μετέβαλαν την πρότερη νομολογία του ΣτΕ σχετικά με το ζήτημα των φύσει αιτιολογητέων πράξεων. Μ. Πικραμένος, *ό.π.*, σελ. 208 επ. και ΣτΕ 306-307/2018 σκ. 9.

⁷ Χ. Χρυσανθάκης, *Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου*, 2021, σελ. 107.

⁸ Ε. Στεφάνου, *Η δημιουργική συμβολή της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας εις την διαμόρφωσιν λόγων ακυρώσεως σχετικών προς τα ελαττώματα χειρισμού της διακριτικής εξουσίας της διοικήσεως*, 1976, σελ. 37.

⁹ Για την τομή στη νομολογία του ΣτΕ, σχετικά με την αιτιολογία των ατομικών διοικητικών πράξεων βλ. κατωτέρω υποσ. 16^ο. Όσον αφορά την αιτιολογία των δικαστικών αποφάσεων βλ. αντί πολλών Η. Κουβαρά, *Το κανονιστικό περιεχόμενο της κατ' άρθρο 93 παρ. 3 του Συντάγματος υποχρέωσης αιτιολογίας των αποφάσεων της διοικητικής δικαιοσύνης*, ΘΠΔΔ 8-9/2021, σελ. 786 επ.· Μ. Πικραμένο, *Η λογοδοσία των δικαστών στη Δημοκρατία*, 2022, σελ. 181 επ.

άλλη γενική αρχή του διοικητικού δικαίου¹⁰. Η αρχή της νομιμότητας έχει διττή έννοια. Αφενός, η Διοίκηση οφείλει να δρα μην παραβαίνοντας τους γραπτούς και άγραφους κανόνες δικαίου, αφετέρου δε, οι δράσεις της να είναι σύμφωνες με αυτούς¹¹. Φυσικά, δεν θα πρέπει να ξεχνάμε το γεγονός πως όλες οι βασικές αρχές του διοικητικού δικαίου αποτελούν εκφάνσεις της αρχής του κράτους δικαίου και εκπορεύονται από αυτή. Το ίδιο συμβαίνει και με την αρχή της νομιμότητας που συνιστά ειδικότερη πτυχή της αρχής του κράτους δικαίου¹². Πιο συγκεκριμένα, έχει διατυπωθεί η θέση πως η υποχρέωση αιτιολόγησης, ειδικά των ατομικών διοικητικών πράξεων, φαίνεται πως προκύπτει αβίαστα από τη γενικότερη φιλοσοφία που διαπνέει ένα σύγχρονο ανθρωποκεντρικό κράτος, το οποίο θέτει στο επίκεντρο της προσοχής του τα συνταγματικά δικαιώματα των πολιτών και την ανθρώπινη αξιοπρέπεια¹³. Συνεπώς, καθίσταται σαφές πως η υποχρέωση της αιτιολογίας των πράξεων της Διοίκησης αποτελεί και αυτή ειδικότερη πτυχή της αρχής της νομιμότητας¹⁴. Βέβαια, κατά μία άποψη, η αρχή της αιτιολογίας έχει, μάλιστα, αναχθεί από το ΣτΕ σε γενική αρχή του διοικητικού δικαίου και μέσο ελέγχου της νομιμότητας της διοικητικής δράσης¹⁵. Όπως είναι γνωστό άλλωστε, το ΣτΕ, ήδη από τα πρώτα χρόνια λειτουργίας του, είχε αναγνωρίσει, μέσω της νομολογίας του, την υποχρέωση των διοικητικών οργάνων να αιτιολογούν τις πράξεις τους¹⁶.

Επιχειρώντας μια ακόμα σύνδεση μεταξύ της αρχής της νομιμότητας και της αιτιολογίας των διοικητικών πράξεων, καίρια είναι η σημασία του άρθρ. 95 παρ. 1α Σ., όπου ορίζεται πως το ΣτΕ είναι αρμόδιο για την εκδίκαση των αιτήσεων ακυρώσεως κατά «των εκτελεστών πράξεων των διοικητικών αρχών». Η υπέρβαση εξουσίας και η παράβαση νόμου, ως λόγοι ακύρωσης, αποτελούν ειδικότερες περιπτώσεις της παράβασης του πλέγματος της νομιμότητας. Ένας από τους σημαντικότερους λόγους ακύρωσης των διοικητικών πράξεων, που εκτός από το άρθρ. 95 παρ. 1 Σ. προβλέπεται και στο άρθρ. 48 ΠΔ 18/1989, είναι η παράβαση ουσιώδους τύπου, που αφορά την εξωτερική νομιμότητα της πράξης (παρ. 2)¹⁷. Μία από τις πιο συχνές περιπτώσεις παράβασης ουσιώδους τύπου, αποτελεί η έλλειψη αιτιολογίας (εφόσον υφίσταται νομοθετική πρόβλεψη που επιβάλλει να συμπεριλαμβάνεται στο σώμα της πράξης) ή τα ελαττώματά της εφόσον αυτή είναι υπαρκτή¹⁸.

Ειδικότερα, μπορούμε να εντοπίσουμε την υποχρέωση της Διοίκησης να αιτιολογεί τις πράξεις των οργάνων της σε πλείονες συνταγματικές και υπερνομοθετικές διατάξεις, παρά το γεγονός πως ρητή συνταγματική κατοχύρωση της υποχρέωσης για αιτιολογία των διοικητικών πράξεων

¹⁰ Μ. Στασινόπουλος, *Μαθήματα Διοικητικού Δικαίου*, 1957 (ανατ. 1972), σελ. 116.

¹¹ Ε. Σπηλιωτόπουλος, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, τόμ. Ι, 2017, σελ. 76· Ε. Πρεβεδούρου, «Η αρχή της νομιμότητας», σε: Θ. Αντωνίου, *Γενικές αρχές δημοσίου δικαίου*, 2014, σελ. 137.

¹² Α. Τάχος, *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*, 2008, σελ. 67. Βλ. και ΣτΕ Ολ. 3839/2009 σκ. 5.

¹³ Γ. Γεραπετρίτης, *Η αιτιολογία των διοικητικών πράξεων: θεσμική και δικαιοπολιτική αντιμετώπιση στην Ελλάδα*, 1998, σελ. 62-63.

¹⁴ ΣτΕ 171/2003 σκ. 4 καθώς και Α. Τάχος, *Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας*, 2009, σελ. 660.

¹⁵ Για την αρχή της αιτιολογίας ως γενική αρχή του διοικητικού δικαίου βλ. Μ. Στασινόπουλο, *Αι γενικά αρχαί του διοικητικού δικαίου, η καταγωγή και η νομική αξία των*, ΕΔΔΔ 1973, τόμ. 17, σελ. 113 επ.· Α. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, 2016, σελ. 156-157.

¹⁶ Βλ. σχετικώς Π. Δαγτόγλου, *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, 2015, σελ. 286 καθώς και τη «γενέθλιο απόφαση» αναφορικά με τις φύσει αιτιολογητέες πράξεις ΣτΕ 59/1930.

¹⁷ Για τη διάκριση εσωτερικής και εξωτερικής νομιμότητας βλ. αναλυτικά Ε. Πρεβεδούρου, *Παρατηρήσεις στην ΣτΕ 935/2017 Τμ. Ε΄*, ΘΠΔΔ 8-9/2017, σελ. 859.

¹⁸ Π. Λαζαράτος, *Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο*, 2021, σελ. 563-564· διεξοδικά Κ. Γώγος, *Διαδικαστικά Σφάλματα και Ακύρωση των Διοικητικών Πράξεων*, 2017, *passim*.

δεν υφίσταται¹⁹. Όπως αναφέραμε, θα μπορούσαμε να θεωρήσουμε ως έρεισμα της υποχρέωσης αιτιολογίας των πράξεων της Διοίκησης τα άρθρ. 2 παρ. 1 και 25 παρ. 1 Σ., όπου θεμελιώνεται η αρχή του κράτους δικαίου και της προστασίας της αξιοπρέπειας του ανθρώπου²⁰. Επιπροσθέτως, στο άρθρ. 10 παρ. 1 Σ. εντοπίζεται η πιο σαφής διατύπωση, η οποία ορίζει πως τα δημόσια όργανα είναι υποχρεωμένα να απαντούν αιτιολογημένα στις αιτήσεις των διοικουμένων²¹. Ακόμη, δεν θα μπορούσε να μην γίνει ειδική μνεία στη διάταξη του άρθρ. 11 παρ. 2 Σ., όπου θεμελιώνεται η υποχρέωση της αστυνομικής αρχής να αιτιολογεί την απόφασή της, με την οποία απαγορεύει *ad hoc* δημόσια υπαίθρια συνάθροιση, για λόγους που σχετίζονται με την ανάγκη διασφάλισης της δημόσιας ασφάλειας και να μην προβαίνει σε απλή αναδιτύπωση του κανόνα δικαίου τον οποίο επικαλείται²². Δεν είναι λίγες οι φορές δε, που το ζήτημα της αιτιολογίας των διοικητικών πράξεων έχει συνδεθεί με το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης του άρθρ. 20 παρ. 2 Σ.²³. Η άποψη αυτή είναι κατά την γνώμη μας ορθή, καθώς η έμμεση, πλην πειστική, σύνδεση της υποχρέωσης αιτιολογίας της διοικητικής πράξης με το εν λόγω θεμελιώδες δικαίωμα, συνάγεται με ευκολία από την ανάγκη της Διοίκησης να τηρεί τις βασικές αρχές του διοικητικού δικαίου που διέπουν εξ ολοκλήρου τη δράση της²⁴.

Η απουσία αιτιολογίας ή οι πλημμέλειες αυτής, ως λόγος ακύρωσης της διοικητικής πράξης, υποκαθιστά την έλλειψη πλήρους ελέγχου στις ακυρωτικές δίκες²⁵. Πρακτικά, ο ακυρωτικός δικαστής αξιοποιεί την αιτιολογία ως «εργαλείο» ώστε να δύναται να ελέγχει οποιαδήποτε πλημμέλεια των διοικητικών πράξεων που φέρονται ενώπιόν του²⁶. Τούτο γίνεται ιδίως φανερό στις πράξεις διακριτικής ευχέρειας της Διοίκησης όπου, κατά τη διδασκαλία του Μ. Στασινόπουλου, η αιτιολογία της πράξεως δεν χρησιμεύει αποκλειστικά ως απόδειξη τήρησης της διακριτικής εξουσίας της Διοίκησης εντός των νομίμων ορίων της αλλά και, εν γένει, ως δείκτης που κατευθύνει την προσοχή του δικαστή σε κάθε ενδεχόμενο ελάττωμα της πράξης²⁷.

Προβαίνοντας σε μια πιο «πλατιά» θεώρηση του ζητήματος της υποχρέωσης αιτιολογίας των διοικητικών πράξεων, οφείλουμε να σημειώσουμε πως, όπως παρατηρεί ο Α. Γέροντας, αυτή βρίσκεται σε άρρηκτη σύνδεση με τον δικαστικό έλεγχο της νομιμότητας των διοικητικών πράξεων και δη, συμβάλλει καθοριστικά στη διασφάλιση της αρχής της διαφάνειας και της αξιοκρατίας²⁸.

¹⁹ Τ. Ηλιοπούλου-Στράγγα, *Γενική Θεωρία Θεμελιωδών Δικαιωμάτων*, 2018, σελ. 540.

²⁰ Ε. Πρεβεδούρου, *Η αιτιολογία των διοικητικών πράξεων*, στο [link](#), τελευταία πρόσβαση 23.10.2022· Μ. Πικραμένος, *Η αιτιολογία των διοικητικών πράξεων και ο ακυρωτικός δικαστικός έλεγχος*, ό.π., σελ. 13(48).

²¹ Κ. Χρυσόγονος/Σ. Βλαχόπουλος, *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, 2017, σελ. 452.

²² Α. Τσιφτσόγλου, «Άρθρο 11», σε: Φ. Σπυρόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Χ. Ανθόπουλος/Γ. Γεραπετρίτης, *Σύνταγμα Κατ' άρθρο Ερμηνεία*, 2017, σελ. 261· Κ. Χρυσόγονος/Σ. Βλαχόπουλος, ό.π., σελ. 518.

²³ Θ. Παναγόπουλος, *Περί της αιτιολογίας των διοικητικών πράξεων*, 1976, σελ. 58-59· Β. Καψάλη, ό.π. σελ. 584.

²⁴ Για τις βασικές αρχές του διοικητικού δικαίου βλ. Ε. Σπηλιωτόπουλο, ό.π., σελ. 58-60.

²⁵ Ε. Πρεβεδούρου, *Ο ακυρωτικός έλεγχος των διοικητικών πράξεων υπό το πρίσμα της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου*, ΘΠΔΔ 8-9/2010, σελ. 858(895), όπου σημειώνεται πως η αίτηση ακυρώσεως ενδέχεται να μην παρέχει στους διοικουμένους επαρκείς εγγυήσεις πλήρους δικαστικής προστασίας. Συνεπώς, ο ακυρωτικός έλεγχος, ως προς την αιτιολογία της πράξης, έχει ως απώτερο σκοπό τη διασφάλιση της έννομης αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας των αιτούντων, παρά την όποια ανεπάρκεια εγγυήσεων σε ορισμένες περιπτώσεις.

²⁶ Μ. Παπαδοπούλου, «Ζητήματα ακυρωτικού ελέγχου της αιτιολογίας των διοικητικών πράξεων», σε: *Τόμος Τιμητικός του Συμβουλίου της Επικρατείας*, 2004, σελ. 797 επ.

²⁷ Μ. Στασινόπουλος, *Δίκαιον των Διοικητικών Πράξεων*, ό.π. σελ. 333.

²⁸ Α. Γέροντας, *Επιτομή Διοικητικού Δικαίου*, 2020, σελ. 189.

Τούτων λεχθέντων, δύναται με βεβαιότητα να εξαχθεί το συμπέρασμα πως τα άρθρ. 2 παρ. 1, 20 παρ. 1 και 2, 95 παρ. 1α Σ. και η υποχρέωση της αιτιολογίας των πράξεων των οργάνων της Διοίκησης αποτελούν μία αδιάσπαστη ενότητα που αποσκοπεί στο να διατηρηθεί ακέραιο το λεγόμενο πλέγμα της νομιμότητας (*Bloc de légalité*)²⁹ κατά την άσκηση δημόσιας εξουσίας. Όπως εναργώς έχει διατυπώσει ο Π. Δαγτόγλου, ο δικαστικός έλεγχος του τύπου της αιτιολογίας είναι επί της ουσίας έλεγχος νομιμότητας και πολλές φορές φτάνει σε βαθύτερα στάδια, αναζητώντας δηλαδή τυχόν κατάχρηση εξουσίας από τη Διοίκηση ή παράβαση κατ' ουσίαν διάταξης νόμου³⁰. Η έλλειψη ή οι πλημμέλειες της αιτιολογίας και γενικότερα η παράβαση ουσιώδους τύπου της διαδικασίας κατά πάγια νομολογία, δεν ελέγχονται πάντως αυτεπαγγέλτως³¹.

Σε ενωσιακό επίπεδο, η υποχρέωση των οργάνων της Ένωσης να αιτιολογούν τις πράξεις τους, κατοχυρώνεται στο άρθρ. 41 παρ. 1 περίπτ. γ' ΧΘΔ³², συνδεδεμένη άρρηκτα με την αρχή της χρηστής Διοίκησης και τη φανερή και αμερόληπτη δράση αυτής³³, καθώς και στο άρθρ. 296 ΣΛΕΕ (πρώην άρθρ. 253 ΣΕΚ)³⁴. Η επίδραση του ενωσιακού δικαίου στην υποχρέωση αιτιολογίας των διοικητικών πράξεων, καθιστά προβληματικό τον κανόνα του αναιτιολόγητου των κανονιστικών διοικητικών πράξεων³⁵.

Συμπερασματικά, η αιτιολογία των διοικητικών πράξεων υπέχει δικαιοκρατική λειτουργία, εξυπηρετεί δε, επίσης, τη διαφάνεια δράσης της δημόσιας διοίκησης, καθώς και την εκπλήρωση της συνταγματικής επιταγής για αποτελεσματική έννομη προστασία³⁶.

II. ΤΟ ΖΗΤΗΜΑ ΤΗΣ ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΑΣ ΤΩΝ ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΩΝ ΠΡΑΞΕΩΝ

1. Ο κανόνας περί μη υποχρέωσης αιτιολογίας

Όπως είναι γνωστό από τη θεωρία και τη νομολογία, οι κανονιστικές πράξεις εκδίδονται από όργανα της Διοίκησης κατόπιν αρμοδιότητας που τους παρέχεται απευθείας από το Σ. ή με νομοθετική

²⁹ Ε. Σπηλιωτόπουλος, *ό.π.*, σελ. 78.

³⁰ Π. Δαγτόγλου, *Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο*, 2014, σελ. 508.

³¹ ΣτΕ Ολ. 676/2005, ΣτΕ 3718/2003 (7μ)· Μ. Μπακαβού, «Ακυρωτικές Διαφορές – Ένδικα μέσα», σε: Χ. Χρυσανθάκης, *Διοικητική Δικονομία Ερμηνεία κατ' άρθρο*, 2018, σελ. 1590. Για το ότι η παράβαση ουσιώδους τύπου δεν ελέγχεται αυτεπαγγέλτως βλ. επίσης Σ. Καλογήρου, *Η αστική ευθύνη του Δημοσίου από μη νόμιμες πράξεις, όταν η παρανομία έγκειται σε παραβίαση των κανόνων που αφορούν α) την αρμοδιότητα του διοικητικού οργάνου, β) τον ουσιώδη τύπο της διαδικασίας και γ) την αιτιολογία των διοικητικών πράξεων*, Διδικ 4/2020, σελ. 534(543). Πρβλ. όμως και την πολύ ενδιαφέρουσα άποψη του Μ. Πικραμένου, κατά τον οποίο η συνταγματική θεμελίωση της αιτιολογίας επιτάσσει να εξετάζεται αυτεπαγγέλτως από τον ακυρωτικό δικαστή η πλήρης έλλειψη της αιτιολογίας είτε αυτή περιέχεται στο σώμα της πράξης είτε στα στοιχεία του φακέλου, κατόπιν δε προβολής σχετικού λόγου εξετάζονται οι λοιπές πλημμέλειες που δεν παρουσιάζουν τον ανωτέρω ριζικό χαρακτήρα. Μ. Πικραμένος, *ό.π.*, σελ. 348.

³² Δ. Λέντζης, «Άρθρο 41», σε: Ε. Σαχπεκίδου/Χ. Ταγαράς, *Κατ' άρθρο Ερμηνεία του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ*, 2020, σελ. 435-437, όπου μάλιστα αναφέρεται πως η παραβίαση του ουσιώδους τύπου της αιτιολογίας αποτελεί λόγω ακύρωσης που ανάγεται σε λόγο δημόσιας τάξης και ελέγχεται αυτεπαγγέλτως από το Δικαστήριο (βλ. τις εκεί νομολογιακές παραπομπές)· Δ. Ράικος, *Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων*, 2022, σελ. 194.

³³ Δ. Κόρσος, *Εισηγήσεις Διοικητικού Δικονομικού Δικαίου*, τόμ. II, 2013, σελ. 292.

³⁴ Για την υποχρέωση αιτιολογίας που προβλέπεται στο άρθρ. 296 ΣΛΕΕ και σχετικά με το πώς την αντιλαμβάνεται ο ενωσιακός δικαστής, βλ. ΔΕΕ C-521/09, *Elf Aquitaine SA κατά Ευρωπαϊκής Επιτροπής*, 29.09.2011, σκ. 146.

³⁵ Α. Γέροντας, *ό.π.*, σελ. 66.

³⁶ Για περαιτέρω ανάλυση βλ. Μ. Πικραμένο, *ό.π.*, σελ. 76-79.

εξουσιοδότηση κατά το άρθ. 43 Σ.³⁷. Σύμφωνα με τον κανόνα που διέπει το δίκαιο των διοικητικών πράξεων, οι κανονιστικές πράξεις καταρχήν δεν οφείλουν να αιτιολογούνται³⁸, παρά μόνο αν αυτό επιβάλλεται με νόμο ή προκύπτει σαφώς³⁹, σε αντίθεση με τις ατομικές διοικητικές πράξεις οι οποίες, σύμφωνα με το άρθ. 17 παρ. 1 και 2 ΚΔΔιαδ, οφείλουν να περιέχουν σαφή, ειδική και επαρκή αιτιολογία⁴⁰. Το «πυρηνικό περιεχόμενο» της εν λόγω υποχρέωσης έγκειται στη διαπίστωση της συνδρομής των προϋποθέσεων που ορίζονται κατά νόμο και αφορούν την έκδοσή τους⁴¹.

Τούτο, ασφαλώς, δεν σημαίνει πως οι κανονιστικές πράξεις μένουν πλήρως ανέλεγκτες, καθώς σε αντίθετη περίπτωση θα παραβιαζόταν μία σειρά από βασικές αρχές του διοικητικού δικαίου⁴². Βέβαια, από τις αντιφάσεις του ακυρωτικού ελέγχου δεν εκφεύγει η αιτιολογία των κανονιστικών πράξεων⁴³. Ειδικότερα, παρατηρείται πως ο έλεγχος είναι άλλες φορές επιφανειακός και άλλοτε εις βάθος, εξονυχιστικός και φτάνει μέχρι και τη διερεύνηση του σκοπού του νομοθέτη.

Οι κανονιστικές πράξεις των οργάνων της Διοίκησης δύνανται να ελεγχθούν δικαστικά ως προς την υπέρβαση των ορίων της εξουσιοδότησης που τους παρασχέθηκε, καθώς και για το αν πληρούνται οι προϋποθέσεις της εξουσιοδοτικής διάταξης⁴⁴ και ειδικότερα αν είναι σύμφωνες με το πνεύμα και τον σκοπό αυτής⁴⁵. Ιδίως στην περίπτωση των ΠΔ, το ΣτΕ έκρινε πως τα τελευταία έχουν αμιγώς κανονιστικό χαρακτήρα και κατόπιν τούτου δεν ελέγχονται από την άποψη της αιτιολογίας, αλλά μόνον από την άποψη της συνδρομής των όρων της εξουσιοδότησης με βάση την οποία εκδίδονται, καθώς και της τυχόν υπέρβασης των ορίων της⁴⁶. Επίσης, πάντα το Δικαστήριο οφείλει να ελέγχει αν παραβιάζονται, μέσω της κανονιστικής ρύθμισης, συνταγματικές διατάξεις και διατάξεις υπερνομοθετικής ισχύος⁴⁷. Τέλος, τα κριτήρια που θέτει η εξουσιοδοτική διάταξη και οι αόριστες νομικές έννοιες που τυχόν περιέχει, ανήκουν αποκλειστικά στην ουσιαστική κρίση της Διοίκησης και εκφεύγουν του ακυρωτικού ελέγχου⁴⁸. Η πρόδηλη παραγνώριση των κριτηρίων και των όρων της εξουσιοδότησης ελέγχεται, άλλωστε, μόνο αν

³⁷ Ε. Βενιζέλος, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, 2021, σελ. 135 επ.· Φ. Σπυρόπουλος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, 2020, σελ. 113-114· Ε. Πρεβεδούρου, «Άρθρο 43», σε: Φ. Σπυρόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Χ. Ανθόπουλος/Γ. Γεραπετρίτης, *ό.π.*, σελ. 894 επ.

³⁸ Βλ. ενδεικτικά ΣτΕ 2929/2016 και Α. Τάχο, *ό.π.*, σελ. 673-675.

³⁹ ΣτΕ 2230/2000.

⁴⁰ Γ. Σιούτη, «Η Διοικητική Διαδικασία», σε: Α. Γέροντας/Π. Παυλόπουλος/Γ. Σιούτη/Σ. Φλογαίτης, *Διοικητικό Δίκαιο*, 2022, σελ. 228.

⁴¹ Μ. Πικραμένος, *ό.π.*, σελ. 220.

⁴² Π. Δαγτόγλου, *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, *ό.π.*, σελ. 97 και ΣτΕ 3067/2001.

⁴³ Μ. Παπαδοπούλου, *ό.π.*, σελ. 797 επ.

⁴⁴ ΣτΕ 2616-2620/2019, 170-171/2017· ΣτΕ Ολ. 3914/2015, 1901/2014· ΣτΕ 3115/2014, 2270/2014 (7μ), 1437/2013.

⁴⁵ ΣτΕ 1964/2013, 3626/2010 (σε αμφότερες τις αποφάσεις παραπέμπει το ΣτΕ κατά το αιτιολογικό της ΣτΕ 805/2017 (7μ) σκ. 14, βλ. κατωτ. υπό στοιχείο ΙΙ3).

⁴⁶ Β. Νάντος, *Παρατηρήσεις στην ΣτΕ 3109/2017 Γ' Τμ. (7μ)*, ΘΠΔΔ 11/2018, σελ. 1034-1041 και ιδίως σκ. 6· ΣτΕ 1073/2016.

⁴⁷ ΣτΕ Ολ. 618-623/2013.

⁴⁸ ΣτΕ 3188/2014, 456/2010, contra 2866/1986, όπως παρατίθεται από Ε. Πρεβεδούρου, *Η αιτιολογία των διοικητικών πράξεων*, *ό.π.* όπου διατυπώνεται η θέση πως κατά την έκδοση κανονιστικών πράξεων οι οποίες βασίζονται σε αόριστες νομικές έννοιες (όπως η δημόσια ασφάλεια), αυτές θα πρέπει να αιτιολογούνται κατά τα οριζόμενα στο άρθ. 17 παρ. 1 ΚΔΔιαδ.

τούτο προβάλλεται με ισχυρισμούς των αιτούντων ή συνάγεται από τα στοιχεία του φακέλου⁴⁹. Σε μια πρώτη ανάγνωση, με άλλες λέξεις, φαίνεται πως την «καρδιά» του ακυρωτικού ελέγχου των κανονιστικών πράξεων αποτελεί ο έλεγχος των ορίων της νομοθετικής εξουσιοδότησης και πως ο έλεγχος αιτιολογίας περιορίζεται, καταρχήν, στο πεδίο των ατομικών διοικητικών πράξεων⁵⁰.

Βέβαια, όπως δέχεται μέρος της θεωρίας, το άρθ. 10 Σ. που αναφέρεται στην υποχρέωση αιτιολογίας των πράξεων των διοικητικών οργάνων, δεν τις διακρίνει σε ατομικές και κανονιστικές, και κατ' επέκταση καταλαμβάνει και τις κανονιστικές⁵¹. Εύστοχα έχει διατυπωθεί η θέση από τον Γ. Γεραπετρίτη ότι η αιτιολογία των διοικητικών πράξεων αποτελεί «ασφαλιστική δικλείδα» η οποία τίθεται υπέρ των πολιτών και του αποτελεσματικού δικαστικού ελέγχου και, κατ' επέκταση, λανθασμένα εξαιρούνται από την υποχρέωση αυτής οι κανονιστικές διοικητικές πράξεις⁵². Επιπροσθέτως, υποστηρίζεται πειστικά πως κάθε πράξη γενικού ή και αφηρημένου περιεχομένου των Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών, που προβλέπονται στο νεοπαγές άρθ. 101Α Σ., οφείλουν να είναι πλήρως και ειδικώς αιτιολογημένες⁵³. Την κατεύθυνση αυτή μπορούμε να εντοπίσουμε και σε εσωτερικά έγγραφα της Διοίκησης σχετικά με τη νομοτεχνική βελτίωση των κανονιστικών πράξεων⁵⁴ αλλά και σε οδηγίες που παρασχέθηκαν από τον Υπουργό Οικονομικών⁵⁵.

Όλα τα ανωτέρω, συνηγορούν υπέρ της άποψης ότι η ανάγκη αιτιολογίας όλων των πράξεων των οργάνων των τριών συντεταγμένων λειτουργιών του Κράτους είναι επιβεβλημένη και αποσκοπεί στην τήρηση και ενδυνάμωση της αρχής της φανεράς δράσης αυτών⁵⁶. Εξάλλου, δεν είναι τυχαίο το γεγονός πως ακόμα και η αιτιολογία των τυπικών νόμων υπάρχει στις οικείες αιτιολογικές εκθέσεις των επιστημονικών υπηρεσιών της Βουλής και ειδικότερα στις ΠΝΠ, αυτή περιέχεται στο σώμα τους, κατά τα οριζόμενα στα άρθ. 65 παρ. 1, 74 παρ. 1 και 44 παρ. 1 Σ. αντίστοιχα⁵⁷.

⁴⁹ ΣτΕ 1721/2020 σκ. 16.

⁵⁰ Ε. Παυλίδου, «Η τυπολογία των διοικητικών πράξεων κατά την άσκηση δικαστικού ελέγχου», σε: *Σὺ καὶ δικαστὴς ἄριστος, Σύμμεικτα εἰς μνήμην Γεωργίου Χ. Παναγιωτόπουλου*, 2022, σελ. 1399(1403).

⁵¹ Π. Λαζαράτος, «Ερμηνεία του άρθρου 10 Σ.», σε: Γ. Κασσιμάτης/Κ. Μαυριάς, *Ερμηνεία του Συντάγματος Ι*, 2003.

⁵² Γ. Γεραπετρίτης, *ό.π.*, σελ. 81 επ. ο οποίος μάλιστα θεωρεί αναγκαία την καθιέρωση της αιτιολογίας των κανονιστικών διοικητικών πράξεων· βλ. επίσης Κ. Ρέμελη, *Οι άτυπες διοικητικές προσφυγές*, 1987, σελ. 129-130, ο οποίος αν και θέτει ως κανόνα την έλλειψη υποχρέωσης της Διοίκησης να αιτιολογεί τις περισσότερες κανονιστικές πράξεις της, αναγνωρίζει την ύπαρξη μεγάλου αριθμού κανονιστικών διοικητικών πράξεων για τις οποίες απαιτείται ειδική αιτιολογία.

⁵³ Κ. Παπανικολάου, *Η εξουσία των ανεξάρτητων αρχών*, 2018, σελ. 252-253.

⁵⁴ Υπ' αριθμ. ΔΟΑ/Φ.Ο.1./2922/02.02.2007 Οδηγίες του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης.

⁵⁵ Αρ. πρωτ. 2/17201/0021 διοικητικό έγγραφο με τίτλο «Επείγουσες οδηγίες για τη διαδικασία προώθησης των κανονιστικών διοικητικών πράξεων που εκδίδονται με τη σύμπραξη του Υπουργού Οικονομικών».

⁵⁶ Α. Τάχος, *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*, *ό.π.*, σελ. 673.

⁵⁷ Β. Χρήστου, «Άρθρο 44», σε: Φ. Σπυρόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Χ. Ανθόπουλος/Γ. Γεραπετρίτης, *ό.π.*, σελ. 921, η οποία κάνει λόγο για οριακό δικαστικό έλεγχο, συνιστάμενο, πρωτίστως, όπως υπογραμμίζει, στον έλεγχο ύπαρξης κάποιας αιτιολογίας για την καταφυγή στην εν λόγω διαδικασία, ενώ για την προβληματική της αιτιολογίας του νόμου. Βλ. Ι. Σαρμά, *Η λήψη υπόψη εμπειρικών δεδομένων κατά τον έλεγχο της συνταγματικότητας διατάξεων με τις οποίες επιβάλλεται περικοπή αποδοχών (το ζήτημα της "αιτιολογίας" του νόμου)*, στο [link](#), τελευταία πρόσβαση 23.10.2022.

2. Περιπτώσεις όπου κάμπτεται ο κανόνας περί μη υποχρέωσης αιτιολογίας των κανονιστικών πράξεων

Παρατηρώντας κάποιος τη νομολογία του ΣτΕ τις τελευταίες τρεις και πλέον δεκαετίες, θα μπορούσε να θεωρήσει με βεβαιότητα πως η αρχή του μη αιτιολογητού των κανονιστικών πράξεων συχνά κάμπτεται, είτε βάσει ειδικότερων νομοθετημάτων⁵⁸ είτε λόγω πρόθεσης του Δικαστηρίου να επιδίδεται σε έναν καλώς εννοούμενο –πλην όμως φειδωλό– δικαστικό ακτιβισμό⁵⁹, σταθμίζοντας *ad hoc* τις επίδικες περιπτώσεις που άγονται ενώπιόν του⁶⁰.

Στο πεδίο της πολεοδομικής νομοθεσίας, όπως είναι γνωστό, τα σχέδια πόλεων καθώς και οι πολεοδομικές μελέτες διακρίνονται για τη διττή τους φύση, καθώς στο ρυμοτομικό τους μέρος αποτελούν γενικές ατομικές πράξεις· στον βαθμό όμως που θέτουν όρους και περιορισμούς δόμησης θεσπίζουν κανονιστικές διοικητικές πράξεις⁶¹. Ιδιαίτερη βαρύτητα αποδίδει το ΣτΕ στον μεγάλο βαθμό εσωτερικής συνοχής που χαρακτηρίζει τον πολεοδομικό σχεδιασμό, ο οποίος συνδέει αρρήκτως τις διαφορετικής φύσεως πράξεις που συναντώνται σε αυτό το πεδίο, με αποτέλεσμα η τροποποίηση ατομικής πολεοδομικής ρύθμισης να επιδρά αφεύκτως στο υπόλοιπο, κανονιστικό της μέρος⁶².

Παλαιότερη νομολογία του ΣτΕ είχε κρίνει πως επί πολεοδομικών ζητημάτων, τα οποία ρυθμίζονται με κανονιστικές πράξεις από τη Διοίκηση, αυτές οφείλουν να είναι αιτιολογημένες και ειδικά όταν καθορίζουν όρους και περιορισμούς δόμησης σε μικρή έκτασης περιοχές⁶³. Τούτο επιβεβαιώνεται και στη σύγχρονη νομολογία του ΣτΕ αναφορικά με τις τροποποιήσεις ρυμοτομικών σχεδίων, οι οποίες πρέπει να αιτιολογούνται βάσει πολεοδομικών κριτηρίων⁶⁴. Ιδιαίτερη σημασία αποδίδεται στην αιτιολογία που αφορά τον καθορισμό χώρου, στο ρυμοτομικό σχέδιο, ως κατάλληλου για την ανέγερση δημόσιου, δημοτικού ή κοινής εν γένει ωφέλειας κτιρίου⁶⁵. Κατά τον Δ. Τομαρά, η ανάγκη αυτή αιτιολόγησης είναι επιβεβλημένη στις περιπτώσεις όπου οι επιβαλλόμενοι όροι επιτείνουν τους ήδη υπάρχοντες γενικούς νόμιμους περιορισμούς της κυριότητας⁶⁶. Όπως έχει γνωμοδοτήσει το ΣτΕ, υπό το φως του άρθ. 24 παρ. 6 Σ., επί οριοθέτησης με προεδρικά

⁵⁸ Βλ. αναλυτικότερα Β. Καψάλη, «Άρθρο 17», σε: Β. Γκέρτσος/Δ. Πυργάκη/Ε. Πρεβεστούρου, *Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας Ερμηνεία κατ' άρθρο*, 2019, σελ. 574.

⁵⁹ Για την προβληματική του δικαστικού ακτιβισμού σε αντιπαραβολή με τον δικαστικό αυτοπεριορισμό βλ. αναλυτικότερα Ε. Βενιζέλο, *Δικαστικός Έλεγχος της Συνταγματικότητας των Νόμων και Ερμηνεία του Συντάγματος*, 2022, σελ. 214-215.

⁶⁰ Βλ. Σ. Βλαχόπουλο, *Παρατηρήσεις στην ΣτΕ Ολ. 100/2017, ΘΠΔΔ 3-4/2017*, σελ. 313(314), ο οποίος κάνει λόγο για κλωνισμό του αξιώματος του δημοσίου δικαίου περί μη υποχρέωσης αιτιολόγησης των γενικών και απρόσωπων κανόνων, είτε εκδίδονται ως τυπικοί νόμοι είτε ως κανονιστικές διοικητικές πράξεις.

⁶¹ Γ. Δεληγιάννης, «Κανονιστική παρέμβαση στην ιδιοκτησία και προστασία του φυσικού και οικιστικού περιβάλλοντος», σε: *Τόμος Τιμητικός του Συμβουλίου της Επικρατείας*, 2004, σελ. 1034· Κ. Γώγος, *Η πράξη εφαρμογής πολεοδομικής μελέτης από την άποψη του διοικητικού δικαίου*, στο [link](#), τελευταία πρόσβαση 23.10.2022, όπου γίνεται σύνδεση της πολεοδομικής μελέτης, η οποία αποτελεί (δημοσιευτέα) γενική ατομική διοικητική πράξη, με τους όρους δόμησης και τις χρήσεις γης που καθορίζονται με κανονιστικές πράξεις.

⁶² ΣτΕ 684/2018 σκ. 8, με παρατηρήσεις Ι. Μαθιουδάκη, Αρμ 1/2018, σελ. 131· ΣτΕ 2709/2018 σκ. 11, 716-717/2015, 2790/2014 σκ. 12, 1671/2014 σκ. 7, 4471/2011 σκ. 8, 2893/2009 σκ. 9, 3895/2007 σκ. 5 στις οποίες εντοπίζεται ευκρινής διάκριση της φύσεως των πράξεων που εμπεριέχονται στον πολεοδομικό σχεδιασμό.

⁶³ ΣτΕ 63/1978, 50/1977.

⁶⁴ ΣτΕ 3087/2017 σκ. 4, 2944/2017 σκ. 6, 1768/2017 σκ. 4, 7.

⁶⁵ ΣτΕ 2363/2018 σκ. 4, 8, 279/2016 σκ. 2, 6, 776/2008 σκ. 4, 7, 2100/1990 σκ. 9.

⁶⁶ Δ. Τομαράς, *Η κανονιστική διοικητική πράξη*, 2018, σελ. 39-41.

διατάγματα, παραδοσιακών οικισμών και προκειμένου να καθίσταται δυνατός ο έλεγχος της συμμόρφωσης της Διοίκησης με τις συνταγματικές επιταγές, τα εν λόγω διατάγματα θα πρέπει να συνοδεύονται από προπαρασκευαστικές πράξεις, ώστε να προκύπτει η λήψη και αξιολόγηση των ειδικότερων χαρακτηριστικών του οικισμού⁶⁷. Αξιοσημείωτο είναι ότι όχι μόνο ο νομοθέτης αλλά και η Διοίκηση, κατά τη θέσπιση χωροταξικών και πολεοδομικών ρυθμίσεων, χάριν της επίτευξης της στοχοθεσίας που διαγράφεται στο άρθρ. 24 παρ. 2 Σ., οφείλουν να λαμβάνουν υπόψη τα πορίσματα και τις εφαρμογές των επιστημών της χωροταξίας και της πολεοδομίας, αλλά και κάθε άλλης επιστήμης που αφορά τη συγκεκριμένη ρύθμιση⁶⁸.

Χαρακτηριστική είναι, επίσης, η περίπτωση του κανονιστικού προσδιορισμού αντικειμενικών αξιών, όπου η ανάγκη αιτιολόγησης συνάγεται δια της απαίτησης να συμπεριλαμβάνονται στα στοιχεία του φακέλου τα συνεκτιμηθέντα από την κανονιστικώς δρώσα Διοίκηση πρόσφορα και επίκαιρα στοιχεία, ως προς την πραγματική αγοραία αξία των ακινήτων στη σχετική ζώνη. Άλλως, σε περίπτωση αιτιολογημένης διαπίστωσης της ανυπαρξίας τέτοιων στοιχείων, πρέπει να συμπεριλαμβάνονται ανάλογα στοιχεία για τις όμορες/γειτονικές ζώνες⁶⁹.

Ομοίως, κρίνονται αιτιολογητέες οι κανονιστικές πράξεις επιβολής ανταποδοτικού τέλους⁷⁰. Κατά τον δικαστικό συλλογισμό, συγκεκριμένα, για τη διενέργεια του ελέγχου περί την συνδρομή του στοιχείου της «ανταποδοτικότητας», απαιτείται η σχετική κανονιστική απόφαση να αιτιολογείται επαρκώς, είτε στο ίδιο το κείμενο αυτής είτε με αναφορά στα στοιχεία που τη συνοδεύουν. Αυτό επιτυγχάνεται με την παράθεση, εν όψει επικαίρων διαπιστώσεων και συγκεκριμένων στοιχείων, των προβλεπόμενων εσόδων και εξόδων για τις παρεχόμενες υπηρεσίες, κατά τον χρόνο στον οποίο αφορά η απόφαση αυτή. Θα πρέπει, ως εκ τούτου, να προκύπτει η λήψη υπόψη, από την κανονιστικώς δρώσα Διοίκηση, της σχέσης αντιστοιχίας μεταξύ των τελών και του κόστους των παρεχόμενων υπηρεσιών⁷¹.

Στο πεδίο της ανάκλησης διακήρυξης δημόσιας σύμβασης, η ευρεία προς τούτο διακριτική ευχέρεια της αναθέτουσας αρχής, αναγνωριζόμενη κατά γενική αρχή, ιδίως εφόσον παρίσταται αναγκαία η επαναπροκήρυξη του διαγωνισμού με τροποποίηση των αρχικών όρων, ή στην περίπτωση έκλειψης ή απώλειας των πηγών χρηματοδότησης για την εκτέλεση της προμήθειας, οριοθετείται από την υποχρέωση της αρχής να αιτιολογήσει νομίμως και επαρκώς την κρίση της⁷².

⁶⁷ Βλ. εκτενέστερα Ε. Πρεβεστούρου, «Η αιτιολογία των κανονιστικών διοικητικών πράξεων», σε: Ι. Στράγγα/Α. Χάνο/Χ. Παπαχαλαράμους/Δ. Πυργάκη/Μ. Τσαπόγας, *Εισηγήσεις ανακοινωθείσες εις το Διεπιστημονικό Φροντιστήριο 2012/2013*, τόμ. 6Β', 2014, σελ. 951-952 και μεταξύ άλλων τις ΣτΕ ΠΕ 228/2011, 158/2011, 226/2010.

⁶⁸ ΣτΕ Ολ. 705/2020 σκ. 5· ΣτΕ 1383/2016· ΣτΕ Ολ. 123/2007 σκ. 8, 13, όπου μάλιστα το Δικαστήριο απαίτησε από τον νομοθέτη ειδική επιστημονική μελέτη για ρύθμιση με την οποία αυξάνονται οι επιτρεπόμενες χρήσεις γης.

⁶⁹ ΣτΕ 2085/2019, κατά την οποία μάλιστα, σε περίπτωση που η κανονιστική ρύθμιση αποκλίνει ουσιωδώς από την προβλεπόμενη γνωμοδότηση, πρέπει να προκύπτουν οι λόγοι της απόκλισης, καθώς και ΣτΕ 1875/2019, ιδίως ως προς τον έλεγχο της προσήκουσας λήψης υπόψη της Διοίκησης των αρχών και κριτηρίων που προκύπτουν από τα ευρωπαϊκά και διεθνή πρότυπα· ΣτΕ 588/2019, 170-171/2017, 2334-2337/2016, 1024/2013, 230/2002, με σημείωση Μ. Κυπραίου· ΔΕΕ 10/2002, σελ. 1043 επ., κατά τον οποίο είναι πρόδηλο από το σκεπτικό του Δικαστηρίου ότι οι κανονιστικές αποφάσεις χρήζουν αιτιολογίας.

⁷⁰ Κ. Φινοκαλιώτης, *Φορολογικό Δίκαιο*, 2020, σελ. 16, 23.

⁷¹ ΣτΕ 2561/2020, 2547/2020, 177/2018, 2340/2017, 550/2016, 343/2016, 60/2010 (7μ), 3184/2008, 609/2004 (7μ), 1718/2003· ΔΕφΘεσ 349/2022· ΔΕφΑθ 5082/2019, με σχόλιο Σ. Μητσιοπούλου· Διδικ 5/2020, σελ. 802(804).

⁷² ΣτΕ 1748/2016, 4147/2013, 4146/2012· ΔΕφΑθ 4412/2020 σκ. 4 και ΣτΕ 423/2013· ΔΕφΘεσ 638/2019 αναφορικά με την ματαίωση της προμήθειας λόγω έκλειψης των πηγών χρηματοδότησης.

Το Δικαστήριο δεν αρκείται στην αιτιολόγηση της ακύρωσης της διαδικασίας βάσει του χρονικού διαστήματος που παρήλθε από τη δημοσίευση της διακήρυξης, καθώς η άσκηση της διακριτικής ευχέρειας της Διοίκησης θα καθίστατο δικαστικά ανέλεγκτη⁷³. Υπό το καθεστώς του ν. 4412/2016 για τη ματαίωση της διαδικασίας σύναψης δημόσιας σύμβασης, προβλέπεται ειδικά αιτιολογημένη απόφαση της αναθέτουσας αρχής⁷⁴.

Σε αντίθεση με την προηγούμενη περίπτωση, όπου με αδιάστικτη διατύπωση το Δικαστήριο απαιτεί την αιτιολογία της ανακλητικής της διακήρυξης πράξης, στην περίπτωση της ανάκλησης προκήρυξης πλήρωσης δημοσίων θέσεων, φαίνεται να εμμένει στον κανόνα του αναιτιολόγητου των κανονιστικών πράξεων. Εντούτοις, παρά το ότι δεν στοιχειοθετείται ρητώς η υποχρέωση αιτιολογίας των σχετικών πράξεων, δέχεται ότι στην οφειλόμενη σε παρανομία της Διοίκησης ανάκληση προκήρυξης, πρέπει να παρατίθενται οι συγκεκριμένοι λόγοι που οδήγησαν στην έκδοσή της. Η απαίτηση, ωστόσο, για παράθεση των λόγων που οδήγησαν στην ανάκληση, ταυτίζεται επί της ουσίας με απαίτηση για αιτιολογία της κανονιστικής πράξης⁷⁵. Συναντάται πάντως η περίπτωση, κατά την οποία το Δικαστήριο ρητά διατυπώνει τη σκέψη περί του ότι νόμιμα το αρμόδιο όργανο έλαβε υπόψη ορισμένα στοιχεία για να αιτιολογήσει την ανακλητική της προκήρυξης πράξη⁷⁶ ή εξετάζει επί της ουσίας την αιτιολογία της ανακλητικής πράξης, κρίνοντας περί του αιτιολογημένου αυτής, δίχως να επιδιώξει να διατηρήσει ακέραιο τον κανόνα του αναιτιολόγητου⁷⁷.

Στο πεδίο των αγορανομικών μέτρων, βαρύνοντα ρόλο διαδραματίζει στο σκεπτικό του ΣτΕ το άρθρ. 5 παρ. 1 Σ., ως έρεισμα της οικονομικής ελευθερίας η οποία δύναται να περιορίζεται για λόγους δημοσίου συμφέροντος, εφόσον όμως οι περιορισμοί δεν καθιστούν αδύνατη ή υπερμέτρως δυσχερή την πραγματοποίηση των θεμιτών σκοπών της επιχειρηματικής δραστηριότητας, από τους οποίους εξαρτάται η επιβίωση της επιχείρησης ως οικονομικής μονάδας⁷⁸.

Ιδιαίτερως, ρητά το ΣτΕ αξιοποίησε μεθοδολογικά την αρχή της αναλογικότητας, ώστε να καταλήξει στο συμπέρασμα της πρόδηλης υπέρβασης του αναγκαίου μέτρου του περιορισμού, ενόψει του σκοπού δημοσίου συμφέροντος που εξυπηρετούν οι εξουσιοδοτικές διατάξεις⁷⁹. Πρόκειται για έλεγχο ο οποίος διέρχεται εκ της φύσεώς του από τον έλεγχο της αιτιολογίας της κανονιστικής πράξης⁸⁰, δίχως όμως τούτο να ανευρίσκεται ρητώς στον δικαστικό συλλογισμό. Ο έλεγχος της

⁷³ ΣτΕ 4408/2013, 651/2010.

⁷⁴ Άρθρ. 106 ν. 4412/2016 καθώς και ΔΕφλω 107/2022 σκ. 7, 8· ΔΕφΛαρ 76/2022 σκ. 8· ΔΕφΠατ 1/2022 σκ. 5· Βλ. συμπληρωματικά Ε. Τζιράκη, *Ανάκληση διοικητικών πράξεων αφορωσών στα διάφορα στάδια διαγωνισμών δημοσίων έργων, μελετών, προμηθειών και υπηρεσιών του Δημοσίου*, ΔηΣΚΕ 1-3/2006, σελ. 29· Ε. Πρεβεδούρου, *Ανάκληση κανονιστικών πράξεων*, στο [link](#), τελευταία πρόσβαση 23.10.2022.

⁷⁵ ΣτΕ 1731/2021, 1638/2020, 1948/2019.

⁷⁶ ΣτΕ 2132/2018.

⁷⁷ ΣτΕ 2573/2017.

⁷⁸ ΣτΕ 464/2021, 1282/2017, 3447/2015, 2439/2015, 3633/2004.

⁷⁹ ΣτΕ 2227/2012.

⁸⁰ Βλ. Ι. Συμεωνίδη, «Μορφές εμφάνισης και συνέπειες της κακής νομοθέτησης στο πεδίο της Διοικητικής Δικαιοσύνης», σε: *Η καλή νομοθέτηση ως αναγκαία προϋπόθεση μιας δίκαιης και αποτελεσματικής λειτουργίας της πολιτείας, πρακτικά συνεδρίου*, 2018, σελ. 103, 105-106, όπου γίνεται φανερό ότι ο έλεγχος της αναλογικότητας των επιλογών της Διοίκησης επαυξάνει την ανάγκη αιτιολογίας· εξίσου, κατά τον Κ. Γώγο «Ακόμη όμως και αν οι κανονιστικές πράξεις στερούνται τυπικής αιτιολογίας, ο διοικητικός δικαστής, προκειμένου να κρίνει την αναλογικότητά τους, συχνά ενδιαφέρεται για τις σκέψεις που δικαιολογούν την κρινόμενη κανονιστική ρύθμιση». Βλ. Κ. Γώγο, *Πτυχές του ελέγχου αναλογικότητας στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας*, ΔτΑ, ΤεΣ, ΙΙΙ/2005, Κράτος δικαίου και αρχή της αναλογικότητας, σελ. 299(315), όπου μάλιστα γίνεται λόγος, επί κανονιστικών πράξεων, για «λειτουργικά ισοδύναμα της

αιτιολογίας θα υποδείξει στον δικαστή τις τελούμενες από το διοικητικό όργανο σταθμίσεις. Σε άλλες περιπτώσεις, πάντως, το Δικαστήριο, παρά το ότι φαίνεται να υπονοεί τον έλεγχο αναλογικότητας των επίδικων κανονιστικών και περιοριστικών της ελευθερίας της επιχειρηματικής δραστηριότητας αγορανομικών διατάξεων, περιορίζεται σε έναν λιγότερο δυναμικό έλεγχο των επιβαλλόμενων περιορισμών, και ως εκ τούτου λιγότερο εμβριθή έλεγχο αιτιολογίας. Συγκεκριμένα κρίνει, συνεκτιμώντας τον σκοπό δημοσίου συμφέροντος που εξυπηρετούν οι αγορανομικές διατάξεις, ότι δεν καθίσταται ουσιωδώς δυσχερής η άσκηση της επιχειρηματικής δραστηριότητας ή ότι δεν υφίσταται ουσιαστική αποδυνάμωση του περιοριζόμενου συνταγματικού δικαιώματος⁸¹. Δεν αποκλείεται, όμως, το Δικαστήριο να κρίνει ρητά ανατιολόγητη την επίδικη κανονιστική ρύθμιση, εφόσον η συνδρομή των απαιτούμενων όρων δεν βεβαιώνεται στην αγορανομική διάταξη ή στις σχετικές προπαρασκευαστικές πράξεις, προκειμένου να είναι εφικτός ο δικαστικός έλεγχος της νομιμότητας της εισαγομένης ρυθμίσεως⁸².

Έντονο ενδιαφέρον παρουσιάζουν και οι κανονιστικές πράξεις της Διοίκησης σχετικά με την αναδιάρθρωση δημόσιων υπηρεσιών. Ιδιαίτερη σημασία διαδραματίζει στο σκεπτικό του Δικαστηρίου ο σκοπός δημοσίου συμφέροντος τον οποίο εξυπηρετούν οι επίμαχες διατάξεις. Η αναζήτηση του σκοπού αυτών των διατάξεων ταυτίζεται με την αναζήτηση του αιτιολογικού τους ερείσματος, το οποίο, όπως συνάγεται από τη νεοπαγή νομολογία του ΣτΕ, είναι απολύτως αναγκαίο για να καταστεί δυνατός ο δικαστικός έλεγχος τήρησης των ορίων του εξουσιοδοτικού νόμου, έστω και αν πρόκειται για έναν «οριακό έλεγχο αιτιολογίας»⁸³. Τον σκοπό των κανονιστικών διατάξεων αντλεί το ΣτΕ πέρα από την ίδια την πράξη και από τις απόψεις της Διοίκησης και τα λοιπά στοιχεία του φακέλου⁸⁴. Ο έλεγχος της αιτιολογίας της κανονιστικής πράξης συνδέεται, και σε αυτή την περίπτωση, με τον έλεγχο αναλογικότητας των κανονιστικών ρυθμίσεων που θεσπίζουν την αναδιάρθρωση των δημόσιων υπηρεσιών, ο οποίος παραμένει, εντούτοις, ήπιας έντασης στην πρόσφατη νομολογία του ΣτΕ⁸⁵. Περαιτέρω, ιδιαίτερα ενδιαφέρουσα παρουσιάζεται και η άποψη πως επιβάλλεται να εμπεριέχεται μιας μορφής αιτιολόγηση στις κανονιστικές πράξεις της Διοίκησης με τις οποίες καταργούνται ή μεταφέρονται αρμοδιότητες από ένα διοικητικό όργανο σε ένα άλλο, ώστε να αναφέρονται οι λόγοι που επιβάλλουν την κατάργηση ή τη μεταφορά αυτή, καθώς και οι σκοποί που επιδιώκονται⁸⁶.

Στο ίδιο πεδίο μελέτης της αναδιάρθρωσης δημόσιων υπηρεσιών, μπορούμε να εντοπίσουμε ορισμένα ιδιάζοντα χαρακτηριστικά, σχετικά με την απαίτηση αιτιολογίας της κανονιστικής πράξης, ως προς τις συγχωνεύσεις και μετακινήσεις σχολικών μονάδων. Ειδικότερα, έχει κριθεί πως τα κρι-

αιτιολογίας τα οποία [...] δικαιολογούν ως αναλογική την επιλεγείσα λύση».

⁸¹ ΣτΕ 1019/2022, 1038/2006.

⁸² ΣτΕ 366/2008.

⁸³ Βλ. ΣτΕ 817/2016 (7μ) και Σ. Κυβέλο, *Παρατηρήσεις στην ΣτΕ 817/2016 (7μ)*, ΘΠΔΔ 7/2016, σελ. 700(701).

⁸⁴ Εν αντιθέσει προς τον γενικό κανόνα επί ατομικών πράξεων, κατά τον οποίο την αιτιολογία που ελλείπει ή είναι ανεπαρκής δεν μπορούν να καλύψουν ή να συμπληρώσουν ισχυρισμοί και εξηγήσεις της Διοίκησης που προβάλλονται εκ των υστέρων, βλ. Χ. Χρυσανθάκη, *Εισηγήσεις Διοικητικού Δικονομικού Δικαίου*, 2021, σελ. 132, υποσ. 367^η.

⁸⁵ ΣτΕ 1486/2020 σκ. 16, 728/2020 σκ. 6.

⁸⁶ Α. Παπατόλιας, *Θεωρία και πράξη του Επιτελικού Κράτους*, 2021, σελ. 187-188. Επίσης, κατά πάγια νομολογία του ΣτΕ και σύμφωνα με το άρθ. 9 παρ. 2 και 3 ΚΔΔιαδ., η πράξη με την οποία μεταβιβάζεται η αρμοδιότητα από ένα όργανο σε ένα άλλο, όπως και η εξουσιοδότηση υπογραφής, είναι κανονιστική. Βλ. ενδεικτικά ΣτΕ 2066/2007, 1981/2002 και ΣτΕ Ολ. 716/2001, ΣτΕ 650/2018 αντίστοιχα.

τήρια βάσει των οποίων γνωμοδοτεί το δημοτικό συμβούλιο, δεν είναι απαραίτητο να περιέχονται στην ίδια την πράξη αλλά δύναται να προκύπτουν από τα στοιχεία του φακέλου. Επίσης, ενώ η αξιολόγηση αυτών των κριτηρίων, βάσει των οποίων αποφασίζεται η συγχώνευση των σχολικών μονάδων, εκφεύγει, καταρχήν, του ακυρωτικού ελέγχου, ως αποτελούσα ουσιαστική κρίση της Διοίκησης, ελέγχεται ως προς την πρόδηλη παραγνώριση των κριτηρίων και όρων της νομοθετικής εξουσιοδότησης, εφόσον τούτο προβάλλεται με συγκεκριμένους ισχυρισμούς ή προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου⁸⁷.

Ο έλεγχος των στοιχείων που συνηγορούν στην έκδοση της κανονιστικής πράξης αποσκοπεί να καταστήσει εφικτό τον έλεγχο περί τήρησης των ορίων της εξουσιοδότησης⁸⁸. Ο έλεγχος, όμως, των ορίων της εξουσιοδότησης, εφόσον αυτά δεν προκύπτουν από το γράμμα της εξουσιοδοτικής διάταξης, αλλά μεσολαβεί, αναγκαία, η ερμηνευτική προσέγγιση του δικαστή, εμπεριέχει, ο ίδιος, στοιχεία ελέγχου αιτιολογίας⁸⁹. Η αναζήτηση της αιτιολογίας της κανονιστικής διοικητικής πράξης είναι αναγκαία συνέπεια της ύπαρξης, στον εξουσιοδοτικό νόμο, αόριστων νομικών εννοιών, οι οποίες καταλείπουν στη Διοίκηση περιθώρια εκτίμησης, ως προς τον συγκεκριμένο προσδιορισμό αυτών⁹⁰. Κρίσιμο στοιχείο βάσει του οποίου ο έλεγχος των ορίων της εξουσιοδότησης προσεγγίζει ποιοτικώς τον έλεγχο αιτιολογίας είναι, επίσης, αυτό της σύνδεσης της νόμιμης χρήσης της εξουσιοδότησης με τη συνδρομή πραγματικών περιστατικών⁹¹.

Ο ως άνω έλεγχος της πρόδηλης παραγνώρισης των κριτηρίων της εξουσιοδότησης δεν περιορίζεται στον έλεγχο των συγχωνεύσεων σχολικών μονάδων, αλλά αποκτά ευρύτερη σημασία για τον έλεγχο της κανονιστικής δραστηριότητας της Διοίκησης, υποδεικνύοντας τον έλεγχο αιτιολογίας που διενεργεί το Δικαστήριο, παρά το ότι σε επίπεδο εξαγγελίας εμμένει στο αναιτιολόγητο των κανονιστικών διοικητικών πράξεων⁹². Χαρακτηριστικά, το ΣτΕ ακύρωσε

⁸⁷ ΣτΕ 3424/2017, όπου το Δικαστήριο έκρινε ακυρωτέα απόφαση περί κατάργησης σχολικών μονάδων, δεχόμενο ότι δεν προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου η συνεκτίμηση των επικαλούμενων εξαιρετικών συνθηκών για την τεκμηρίωση της υιοθετηθείσας ρυθμίσεως. Βλ. επίσης ΣτΕ 2865/2014, 800/2014, 1437/2013.

⁸⁸ Ι. Κατράς, *Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας*, 2015, σελ 323.

⁸⁹ Γ. Γεραπετρίτης, *ό.π.*, σελ. 84· Χ. Ντουχάνης, *Ο δικαστικός έλεγχος του κύρους των κανόνων δικαίου και, ιδίως, των κανονιστικών διοικητικών πράξεων*, ΘΠΔΔ 8-9/2017, σελ. 795(798), κατά τον οποίο ο έλεγχος των ορίων της εξουσιοδότησης καθίσταται σχεδόν μηχανιστικός όταν, λόγω της σαφήνειας της διάταξης, η ερμηνεία αυτής καθίσταται «εγχείρημα περιττό». Θα πρέπει πάντως εδώ να παρατηρήσουμε ότι η νεότερη αντίληψη ως προς τους κανόνες ερμηνείας, όπως εύστοχα έχει διατυπωθεί από τον Η. Κουβαρά, δεν απορρίπτει απλώς την υπεροχή της γραμματικής ερμηνείας έναντι των υπολοίπων, αλλά θεωρεί ανεπίτρεπτο η ερμηνεία και του σαφέστερου κανόνα να σταματά στο γράμμα του και να περιορίζεται στην υποτιθέμενη λεκτική του σαφήνεια. Βλ. Η. Κουβαρά, *Τι γνωρίζει ο δικαστής; (πέραν των αποδεδειγμένων) Οι πραγματολογικές κρίσεις στον δικανικό συλλογισμό*, ΘΠΔΔ 8-9/2020, σελ. 673(679)· αναλόγως Κ. Σταμάτης, *Μεθοδολογία του Δικαίου - Θεμελίωση των νομικών κρίσεων*, 2019, σελ. 139. Η παρατήρηση αυτή, ως προς τις μεθόδους ερμηνείας, δύναται να υποδεικνύει ότι η ερμηνευτική παρέμβαση του δικαστή καθίσταται επιτακτική και στις περιπτώσεις ακόμα «λεκτικής σαφήνειας», έτσι ώστε ο έλεγχος της τήρησης των ορίων της εξουσιοδοτικής διάταξης, να μην αποτελεί μια μηχανική διαδικασία τελούμενη από το δικαιοδοτικό όργανο.

⁹⁰ Σ. Κυβέλος, *Ζητήματα έννομης προστασίας από την προσβολή κανονιστικών πράξεων περί καθορισμού αντικειμενικών αξιών - Με αφορμή την απόφαση ΣτΕ 2335/2015 (7μ)*, Συνήγορος, 118/2016, σελ. 24(25).

⁹¹ Χ. Ντουχάνης, *ό.π.*

⁹² ΣτΕ 1475/2019 σκ. 8, 10 η οποία ακύρωσε προεδρικό διάταγμα κατά το μέρος που με αυτό καταργείτο Αστυνομικό Τμήμα, λόγω μη παράθεσης των εγκληματολογικών δεδομένων της περιοχής, συνοδευομένων από στατιστικά στοιχεία, και μη αξιολόγησης ειδικότερων πληθυσμιακών στοιχείων και λοιπών ιδιομορφιών και ιδιαιτεροτήτων, ΣτΕ 1593/2018 σκ. 8, 9 η οποία με εφελτήριο τα κριτήρια της εξουσιοδοτικής διάταξης αναζήτησε το αιτιολογικό έρεισμα κανονιστικής πράξης της λιμενικής αρχής.

λόγω υπέρβασης της εξουσιοδότησης και των συνταγματικών διατάξεων βάσει των οποίων αυτή ερμηνεύεται, κανονιστική διοικητική πράξη η οποία προέβαινε σε μείωση ειδικού επιδόματος κατηγοριών στελεχών των Ενόπλων Δυνάμεων, επικεντρώνοντας την προσοχή του στις αυξημένες υποχρεώσεις τεκμηρίωσης της συγκεκριμένης επιλογής, την οποία υπείχε εν προκειμένω η κανονιστικής δράσης Διοίκηση. Αξιοσημείωτη παρίσταται, τόσο η ρητή θεμελίωση της υποχρέωσης τεκμηρίωσης της συγκεκριμένης κατηγορίας κανονιστικών πράξεων, η οποία συνδέεται αναπόσπαστα με την, έχουσα συνταγματικό έρεισμα, ειδική μισθολογική μεταχείριση των ως άνω προσώπων, όσο και η –λόγω έλλειψης αυτής της τεκμηρίωσης– κρίση του Δικαστηρίου περί παραβίασης της εξουσιοδοτικής διάταξης⁹³.

Επιπροσθέτως, η Διοίκηση οφείλει να αιτιολογεί νομίμως και με τον προσήκοντα τρόπο κάθε κανονιστική πράξη με την οποία επεμβαίνει και επιφέρει περιορισμούς σε συνταγματικά κατοχυρωμένα δικαιώματα⁹⁴. Δύο χαρακτηριστικές περιπτώσεις συνιστούν, η απαγόρευση προγραμματισμένης δημόσιας υπαίθριας συνάθροισης μόνο με αιτιολογημένη απόφαση της αστυνομικής αρχής⁹⁵ και η έλλειψη αναλογιστικής μελέτης στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης, η οποία δεν καλύπτεται, άλλωστε, από τη σύνταξη οικονομικής μελέτης⁹⁶. Η ύπαρξη αναλογιστικής μελέτης συνδέεται, κατά τον τρόπο αυτό, με την καλή νομοθέτηση, αποτελώντας, ειδικότερα, εγγύηση σεβασμού της εμπεριστατωμένης και συνεπούς νομοθέτησης⁹⁷. Στις εν λόγω περιπτώσεις, η Διοίκηση οφείλει να είναι ιδιαίτερα «προσεκτική» κατά την τήρηση των όρων της εξουσιοδοτικής διάταξης⁹⁸.

3. Νομολογιακές εξελίξεις σχετικά με τον έλεγχο αιτιολογίας των κανονιστικών πράξεων

Σε πρόσφατη νομολογία του, σχετικά με το ζήτημα του δικαστικού ελέγχου της αιτιολογίας των κανονιστικών πράξεων, το ΣτΕ προχώρησε έτι περαιτέρω και διατύπωσε την κρίση πως εντός του ελέγχου των κανονιστικών πράξεων περιλαμβάνεται και η έρευνα των λόγων που δικαιολογούν

⁹³ ΣτΕ 2509/2021 σκ. 9, 18.

⁹⁴ Ε. Πρεβεδούρου, *Η αιτιολογία των κανονιστικών διοικητικών πράξεων*, ό.π., σελ. 952-953.

⁹⁵ Το εν λόγω θέμα αναδείχθηκε εντόνως κατά την περίοδο της πανδημίας, όπου οι τρεις διαδοχικές αποφάσεις του αρχηγού της ΕΛ.ΑΣ. για ολιγοήμερη απαγόρευση όλων των δημόσιων υπαίθριων συναθροίσεων, δέχθηκαν έντονη κριτική και θεωρήθηκαν αντισυνταγματικές διότι μεταξύ άλλων ήταν πλήρως αναιτιολόγητες. Βλ. Χ. Κουρουνδή/Β. Τσιγαρίδα, *Η νέα απαγόρευση συναθροίσεων και το Σύνταγμα*, στο [link, τελευταία πρόσβαση 23.10.2022](#), [Βλ. αναλυτικότερα κατωτέρω υποσ. 121^β](#).

⁹⁶ ΣτΕ Ολ. 1889/2019 και συναφές σχόλιο Π. Παπαρηγοπούλου, *Η υποχρέωση σύνταξης αναλογιστικής μελέτης και η κρατική εγγύηση για επαρκείς συντάξεις στην απόφαση ΣτΕ Ολ. 1889/2019*, ΘΠΔΔ 10/2019 σελ. 915(918) ΣτΕ Ολ. 2887/2015, 2194/2014· ΣτΕ ΠΕ 157/2007, 130/2005. Συγκεκριμένα, κρίθηκε πως η σύνταξη αναλογιστικών μελετών κατά διακριτική ευχέρεια της Διοίκησης αντίκειται στο άρθρ. 22 παρ. 5 Σ. και πως για τέτοιου είδους περικοπές ο νομοθέτης οφείλει «να έχει προβεί σε ειδική, εμπεριστατωμένη και επιστημονικά τεκμηριωμένη μελέτη, από την οποία να προκύπτει αφ' ενός μεν ότι τα συγκεκριμένα μέτρα είναι πράγματι πρόσφορα αλλά και αναγκαία για την αποτελεσματική αντιμετώπιση του προβλήματος βιωσιμότητας των φορέων κοινωνικής ασφάλισης, ενόψει και των παραγόντων που τα προκάλεσαν, αφ' ετέρου δε ότι οι επιπτώσεις από τα μέτρα αυτά στο βιοτικό επίπεδο των πληττομένων προσώπων συνδυαζόμενες με άλλα τυχόν ληφθέντα μέτρα (φορολογικά κ.α.) [...] δεν έχουν, αθροιστικά λαμβανόμενες αποτέλεσμα τέτοιο που να οδηγεί σε ανεπίτρεπτη [...] παραβίαση του πυρήνα του συνταξιοδοτικού δικαιώματος σε κοινωνική ασφάλιση».

⁹⁷ Π. Μαντζούφας, *Καλή νομοθέτηση και κράτος δικαίου: πολυνομία, κακονομία και μη εφαρμογή των νόμων*, 2018, σελ. 198(199).

⁹⁸ Μ. Πικραμένος, ό.π., σελ. 242.

την έκδοσή τους, με απώτερο σκοπό να διερευνηθεί αν αυτές, κινούνται εντός του πλαισίου της εξουσιοδοτήσεως, που αποτελεί και έρεισμα για την παραγωγή τους⁹⁹. Στην επίμαχη περίπτωση, το ΣτΕ προβαίνει στην –έμμεση πλην σαφή– παραδοχή, ότι υφίσταται ανάγκη εμπεριστατωμένης τεκμηρίωσης και αιτιολογίας και των κανονιστικών πράξεων της Διοίκησης. Για πρώτη φορά στη νομολογία του ΣτΕ, διατυπώθηκε η σκέψη περί της έρευνας «της δικαιολογίας εκδόσεως» της κανονιστικής πράξης και πως ο έλεγχος του Δικαστηρίου κατ' επέκταση θα εισχωρήσει έως και τον σκοπό του νομοθέτη¹⁰⁰. Βέβαια, εν προκειμένω, το Δικαστήριο αποφεύγει έναν αυστηρό και εντατικό έλεγχο αιτιολογίας της κανονιστικής πράξης, κάνοντας ειδική μνεία στην πάγια νομολογική του θέση¹⁰¹, σύμφωνα με την οποία, για να αποφανθεί θα λάβει υπόψη μόνο τα στοιχεία που υπάρχουν στο σώμα και στον φάκελο της πράξης, ώστε να διαπιστώσει αν είναι σε πλήρη αρμονία με τον σκοπό και το πνεύμα της εξουσιοδοτικής διάταξης¹⁰².

Αυτή η πρόθεση του Δικαστηρίου, διαφαίνεται και στην πολύκροτη υπόθεση σχετικά με τον «μεγάλο περίπατο της Αθήνας»¹⁰³. Στην επίμαχη περίπτωση, φαίνεται πως το ΣτΕ επιδόθηκε σε μία προσπάθεια διερεύνησης του σκοπού που επιδιώκεται με την θέσπιση συγκεκριμένων ρυθμίσεων. Όπως πολύ εύστοχα παρατηρεί η Ε. Πρεβεδούρου, σε αμφότερες τις υποθέσεις που εξέτασε στο ΣτΕ, διακρίνεται μία απόπειρα μαξιμαλιστικού ελέγχου («*contrôle maximal*») των κανονιστικών πράξεων, που θέτει ως πυλώνα την αμφισβήτηση και την αναζήτηση του σκοπού και της πρόθεσης του κανονιστικού νομοθέτη¹⁰⁴. Η εν λόγω απόφαση, έχει μεγάλη πρακτική και συμβολική σημασία, καθώς αφορούσε αίτηση ακυρώσεως κατά της ΚΥΑ με τίτλο «Επιβολή προσωρινών κυκλοφοριακών μέτρων και ρυθμίσεων στην περιοχή του Κέντρου της Αθήνας προς αντιμετώπιση του κινδύνου διασποράς του κορωνοϊού COVID-19»¹⁰⁵. Η επίμαχη ΚΥΑ, βασίστηκε σε τρεις ΠΝΠ, που κυρώθηκαν με νόμο και αποτέλεσαν το έρεισμα αυτής¹⁰⁶. Παρά τις λογικές και νομικά στέρεες αντιρρήσεις μεγάλου μέρους της θεωρίας¹⁰⁷, το ΣτΕ παγίως δέχεται την εγκυρότητα των ΠΝΠ, που παρέχουν εξουσιοδότηση στη Διοίκηση¹⁰⁸, όπως και στη συγκεκριμένη περίπτωση.

Ερχόμενοι και πάλι στο ζήτημα της αναζήτησης και του ελέγχου του σκοπού των κανονιστικών

⁹⁹ ΣτΕ 805/2018 (7μ) με σχόλιο Σ. Βλαχόπουλου, ΔιΔικ 3/2019, σελ. 426.

¹⁰⁰ ΣτΕ 805/2018 (7μ) σκ. 14· βλ. Ε. Κουτσουράκη/Θ. Αντωνίου, Παρατηρήσεις στην ΣτΕ 805/2018 (7μ), ΘΠΔΔ 11/2018, σελ. 1017-1020.

¹⁰¹ ΣτΕ 3474/2017, 2020/2012.

¹⁰² Ε. Πρεβεδούρου, Περιορισμός των αναδρομικών αποτελεσμάτων δικαστικής ακύρωσης – Έλεγχος αιτιολογίας κανονιστικής πράξης, στο [link](#), [τελευταία πρόσβαση](#) 23.10.2022.

¹⁰³ ΣτΕ 1992/2020.

¹⁰⁴ Ε. Πρεβεδούρου, Μαξιμαλισμός στον δικαστικό έλεγχο των κανονιστικών πράξεων, στο [link](#), [τελευταία πρόσβαση](#) 23.10.2022.

¹⁰⁵ Υ.Α. Δ1α/ΓΠ.οικ. 31688/2020 (ΦΕΚ Β' 1970/21.5.2020).

¹⁰⁶ 25.02.2020, 20.03.2020 και 13.04.2020, οι οποίες κυρώθηκαν με τους ν. 4682/2020, ν. 4683/2020 και ν. 4690/2020 αντιστοίχως.

¹⁰⁷ Κ. Χρυσόγονος, Συνταγματικό Δίκαιο, 2022, σελ. 373· βλ. επίσης την εύστοχη παρατήρηση του Χ. Χρυσανθάκη πως στο παρελθόν η Πολιτεία έχει προβεί σε καταχρηστική εφαρμογή των ΠΝΠ, Χ. Χρυσανθάκης, Ο δικαστικός έλεγχος των πράξεων νομοθετικού περιεχομένου, ΘΠΔΔ 5/2014, σελ. 393(396)· Ε. Βενιζέλο, Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου, ό.π., σελ. 155, όπου χαρακτηριστικά αναφέρεται πως η εκτελεστική εξουσία προσφεύγει συχνότερα από όσο θα έπρεπε στην έκδοση ΠΝΠ, αντιμετωπίζοντας κατά τρόπο «χαλαρό» τα κριτήρια του άρθ. 44 παρ. 1 Σ. Για το ζήτημα του μεγάλου αριθμού ΠΝΠ κατά την περίοδο της πανδημίας βλ. Α. Καϊδατζή, Πανδημία, δημοκρατία, δικαιώματα. Το τέλος του συνταγματικού δικαίου, ΔτΑ 84(2020), σελ. 408 επ.

¹⁰⁸ Βλ. ΣτΕ Ολ. 1901/2014 σκ. 21.

πράξεων, σε πρόσφατη απόφασή του, ως προς την κατάργηση από το ωρολόγιο πρόγραμμα της Α΄ Λυκείου του μαθήματος «Καλλιτεχνική Παιδεία», το ΣτΕ, εκκινώντας από τη σκέψη ότι δεν προκύπτει ο εξυπηρετούμενος από τη μεταβολή αυτή σκοπός δημοσίου συμφέροντος ή η ουσιαστική εκτίμηση του κανονιστικού νομοθέτη περί επίτευξης των στόχων της παρ. 2 του άρθ. 16 Σ.¹⁰⁹, καταλήγει στο συμπέρασμα ότι η εν λόγω ρύθμιση παραγνώνει τα κριτήρια άσκησης της κανονιστικής αρμοδιότητας της Διοίκησης. Υποδεικνύεται έτσι εναργώς η σύνδεση της αναζήτησης του σκοπού της ρύθμισης με την αιτιολογία της κανονιστικής πράξης¹¹⁰. Στο ίδιο ακριβώς πλαίσιο της παραγνώρισης των κριτηρίων άσκησης της κανονιστικής αρμοδιότητας της Διοίκησης κατέληξε το ΣτΕ, αναφορικά με τον περιορισμό ή την κατάργηση της διδασκαλίας των μαθημάτων γενικής παιδείας «Πολιτική Παιδεία» στην Α΄ Λυκείου και «Σύγχρονος Κόσμος: Πολίτης και Δημοκρατία» στη Β΄ Λυκείου, λόγω έλλειψης τεκμηρίωσης, ως προς την τήρηση παιδαγωγικών και επιστημονικών κριτηρίων¹¹¹.

Προς επίρρωση όσων έχουν αναλυθεί, αξίζει να αναφερθεί πως με πρόσφατη νομολογία του, σχετικά με τη σφαγή ζώων στο πλαίσιο λατρευτικών τύπων στην Ελλάδα, η οποία θεωρήθηκε αμφιλεγόμενη, το ΣτΕ, έκρινε πως η κανονιστικώς δρώσα Διοίκηση όφειλε να αιτιολογήσει την επιλογή στην οποία προέβη, ώστε να εναρμονιστεί με τις επιταγές του ενωσιακού δικαίου και τη νομολογία του ΔΕΕ¹¹². Αυτή η σκέψη του Δικαστηρίου, είναι πασιφανές πως αποσκοπεί στο να ελεγχθεί πλήρως και με τρόπο αποτελεσματικό η συλλογιστική πορεία της Διοίκησης που οδήγησε στην επιλογή της εν λόγω ρύθμισης έναντι άλλων¹¹³.

Το επιστέγασμα της ανωτέρω εκτεθείσης νομολογίας αποτελεί η σημαίνουσα απόφαση της επταμελούς σύνθεσης του ΣτΕ, με την οποία το Δικαστήριο ακύρωσε την παρατείνουσα την υποχρεωτικότητα του εμβολιασμού των εργαζομένων σε δομές υγείας κανονιστική πράξη, λόγω έλλειψης επαναξιολογήσεως του μέτρου, βάσει επίκαιρων επιστημονικών και επιδημιολογικών στοιχείων. Η έλλειψη αυτή καθιστά αντίθετη στην αρχή της αναλογικότητας τη νομοθετική διάταξη στην οποία ερείδεται η προσβαλλόμενη πράξη. Ρητά μάλιστα και ορθά, κατά τη γνώμη μας, το Ανώτατο Ακυρωτικό έκρινε ότι δεν είναι επαρκής η αιτιολόγηση, αλλά αόριστη η επίκληση των δεδομένων της κοινής πείρας, σύμφωνα με τα οποία το φθινόπωρο παρατηρείται έξαρση των ιώσεων και άρα και της οφειλόμενης στον ιό Sars-CoV-2¹¹⁴.

Υπό το πρίσμα των ανωτέρω εκτεθέντων, οδηγούμεθα στο συμπέρασμα πως το ΣτΕ κινείται με σταθερά βήματα προς έναν έλεγχο των κανονιστικών πράξεων της Διοίκησης, που προσιδιάζει σε αυτόν που προβαίνει ο ενωσιακός δικαστής, κατά τις επιταγές του άρθ. 296 εδάφ. 2 ΣΛΕΕ¹¹⁵, όπου ορίζεται πως όλες οι πράξεις των θεσμικών οργάνων της Ένωσης οφείλουν να αιτιολογούνται,

¹⁰⁹ΣτΕ 2573/2021.

¹¹⁰Για το ότι η αιτιολογία της κανονιστικής ρύθμισης επιβάλλεται εμμέσως, εφόσον ο έλεγχος συνταγματικότητας λαμβάνει χώρα με κριτήριο τον δεδηλωμένο σκοπό, ήτοι τη ratio της ρύθμισης βλ. Ε. Βενιζέλο, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, ό.π., σελ. 268.

¹¹¹Βλ. Χ. Κουρουνδή, *Σχόλιο στην ΣτΕ Γ΄ Τμ. 7μ. 1972/2022: Mind the gap μεταξύ Θρησκευτικών και Κοινωνιολογίας*, στο [link, τελευταία](#) πρόσβαση 23.10.2022.

¹¹²Βλ. αντί πολλών Ε. Πρεβεδούρου, *Παρατηρήσεις στην ΣτΕ 1751/2021*, ΘΠΔΔ 12/2021, σελ. 1247-1253.

¹¹³Αυτή η σκέψη διατυπώνεται εύστοχα από τον Γ. Δεληγιάννη, «Σκέψεις για την έννοια και τον δικαστικό έλεγχο των κανονιστικών πράξεων», σε: *Τιμητικός Τόμος του ΣτΕ 1929-1979 Ι*, 1979, σελ. 596-599.

¹¹⁴ΣτΕ 2332/2022 (7μ) σκ. 9.

¹¹⁵Ι. Κτενίδης, «Άρθρο 296 (πρώην άρθρο 253 της ΣΕΚ)», σε: Β. Σκουρής, *Συνθήκη της Λισσαβώνας Ερμηνεία κατ' άρθρον*, 2020, σελ. 1893 επ.

ανεξαρτήτως του χαρακτήρα τους¹¹⁶. Έτσι, παρά τη συνήθη διατύπωση του ΣτΕ περί αναιτιολόγησης των κανονιστικών πράξεων, η οποία ευλόγως δημιουργεί αμφιβολίες για την ποιότητα και την αποτελεσματικότητα του ακυρωτικού ελέγχου, παρατηρούμε πως νομολογιακά έχει διαπλαστεί πληθώρα εξαιρέσεων, προκειμένου το Δικαστήριο να μπορέσει να ελέγξει σε βάθος τις κανονιστικές πράξεις της Διοίκησης¹¹⁷.

Σε μία συγκριτική θεώρηση του ζητήματος, σκόπιμο είναι να αναφέρουμε πως το ζήτημα του δικαστικού ελέγχου των μέτρων κατά της διασποράς του κορωνοϊού, απασχόλησε έντονα αρκετά εθνικά δικαστήρια ευρωπαϊκών χωρών, όπως το Bundesverfassungsgericht¹¹⁸ και το Conseil d'État¹¹⁹. Ο δικαστικός αυτός έλεγχος, παρά το γεγονός πως παρουσίασε αρκετές διακυμάνσεις, κατέστησε σαφές πως πρωταρχικό μέλημα των κρατών μελών ήταν η διαφύλαξη της δημόσιας υγείας¹²⁰. Ο έλεγχος των μέτρων αυτών επιτεύχθηκε κυρίως διαμέσου του γνώριμου στην ελληνική έννομη τάξη τεστ της αναλογικότητας¹²¹.

III. ΕΠΙΛΟΓΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

Συνοψίζοντας όσα έχουν αναλυθεί στο πλαίσιο της παρούσας μελέτης, δύναται να εξαχθεί το συμπέρασμα πως το ΣτΕ, παρά τον αυτοπεριορισμό που επιδεικνύει, φαίνεται να περνά σε ένα νέο φάσμα δικαστικού ελέγχου της αιτιολογίας των κανονιστικών διοικητικών πράξεων. Με αιχμή του δόρατος την απόφαση σχετικά με τον «μεγάλο περίπατο» και εν συνεχεία με την απόφαση περί της αντισυνταγματικότητας της παράτασης του μέτρου του υποχρεωτικού εμβολιασμού των εργαζομένων σε δομές υγείας, εξέπεμψε ένα μείζονος σημασίας μήνυμα, θίγοντας παράλληλα τα ζητήματα νομοθετικής εξουσιοδότησης που ανακύπτουν διαχρονικά¹²². Το μήνυμα αυτό έγκειται

¹¹⁶Δ. Γρατσιάς, *Ο δικαστικός έλεγχος του κύρους του κανόνα δικαίου: Αθήνα και Λουξεμβούργο, αποκλίσεις και συγκλίσεις*, ΘΠΔΔ 8-9/2017, σελ. 782(785).

¹¹⁷Ε. Παυλίδου, *Παρατηρήσεις στην ΣτΕ Ολ. 307/2021*, ΘΠΔΔ 6/2021, σελ. 607-608.

¹¹⁸BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 15. April 2020 – 1 BvR 828/20-, Rn.12. BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 5. Dezember 2020-1 BvQ 145/20-, Rn.1-9 και ιδίως σκ. 7. Βλ και σχετική ανάλυση από Κ. Παπανικολάου, *Περιορισμοί της θρησκευτικής λατρείας και των συναθροίσεων για την αντιμετώπιση της πανδημίας*, στο [link](#), τελευταία πρόσβαση 23.10.2022.

¹¹⁹Conseil d'État, 06.09.2020, *Ministre des solidarités et de la santé c. M.D...et autre*, n° 443750, σκ. 10 και *Ministre des solidarités et de la santé c. Association Les Essentialistes - région Auvergne-Rhône-Alpes*, n° 443751, σκ. 10, όπως παρατίθεται από Ε. Πρεβεδούρου, βλ. ανωτέρω υποσ. 104ⁿ.

¹²⁰Διεξοδικά Θ. Αντωνίου, *Περιοριστικά μέτρα για τον Covid-19. Αποφάσεις Ανωτάτων Εθνικών Δικαστηρίων*, ΔτΑ 91(2022), σελ. 75 επ.

¹²¹Βλ. αναλυτικότερα για την αρχή της αναλογικότητας στο δημόσιο δίκαιο Δ. Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, *Η αρχή της αναλογικότητας στο εσωτερικό Δημόσιο δίκαιο*, 1989, σελ. 12 επ.· Α. Μάνεση, *Συνταγματικά Δικαιώματα Α΄, Ατομικές ελευθερίες*, 1982, σελ. 77. Το ΣτΕ θα λέγαμε πως απέφυγε εν γένει να προβεί σε έναν εντατικό και διεισδυτικό δικαστικό έλεγχο των μέτρων που λήφθηκαν για την αποτροπή εξάπλωσης του Sars-CoV-2 [με εξαίρεση την πρόσφατη ΣτΕ 2332/2022 (7μ) βλ. ανωτέρω υποσ. 114ⁿ], πλην όμως περιόρισαν ουσιαστικά θεμελιώδη ατομικά δικαιώματα των πολιτών, όπως η ελευθερία του συνέρχεσθαι, βλ. ΣτΕ Ολ. 1681/2022. Για τις αντικρουόμενες απόψεις που έχουν εκφραστεί επί των ζητημάτων που αυτή εγείρει βλ. συναφές σχόλιο Χ. Τσιλιώτη, στο [link](#), τελευταία πρόσβαση 23.10.2022 και Δ. Βουκελάτου, στο [link](#), τελευταία πρόσβαση 23.10.2022, όπου αναφέρονται τα ζητήματα που ανέκυψαν σχετικά με την αιτιολογία της απόφασης του αρχηγού της ΕΛ.ΑΣ.

¹²²Β. Μπουκουβάλα, *Νομοθετική εξουσιοδότηση, έλεγχος συνταγματικότητας και έλεγχος νομιμότητας των εκδοθεισών κανονιστικών διοικητικών πράξεων. Παρουσίαση της 1992/2020 απόφασης του Δ΄ Τμ. του ΣτΕ*, στο [link, τελευταία πρόσβαση 23.10.2022](#).

στο γεγονός, πως η υγειονομική κρίση, δεν δικαιολογεί σε καμία των περιπτώσεων έναν απομειωμένο έλεγχο νομιμότητας και δικαιοκρατικών εγγυήσεων.

Ο διπλός προβληματισμός που αναφύεται, αφορά αφενός το εύρος της επίμαχης νομοθετικής εξουσιοδότησης, η οποία καθορίζει την αρμοδιότητα του εξουσιοδοτούμενου οργάνου, συναρτήσει του επιδιωκόμενου σκοπού¹²³, και αφετέρου τις τυχόν συνέπειες μίας δικαστικής απόφασης, γεγονός που επιτάσσει ορισμένες φορές ο δικαστής να μην καταφεύγει σε στείρους νομικισμούς αλλά να προβαίνει και σε πραγματολογικές σταθμίσεις¹²⁴. Επικουρικά, πρέπει να τονίσουμε πως δεν αρμόζει σε μία δημοκρατική κοινωνία, να «εργαλειοποιείται» μία πανδημική κρίση και με προσηματική επίκληση αυτής να προβαίνει η εκτελεστική εξουσία σε χρήση κανονιστικών μέσων που της παρέχει το Σ., για σκοπούς άσχετους και διάφορους με αυτή¹²⁵.

Γενικότερα, το ζήτημα των κρίσεων και της κατάστασης ανάγκης έχει αναλυθεί και μελετηθεί διεξοδικά τόσο από τη θεωρία όσο και από τη νομολογία¹²⁶. Σημασία έχει όμως, να μη γίνει αυτή η λεγόμενη «έκτακτη ανάγκη» κανονικότητα, με αποτέλεσμα να γινόμαστε μάρτυρες «εκπτώσεων», ως προς την τήρηση της νομιμότητας και την ύπαρξη δικλίδων ασφαλείας, απέναντι στην τυχόν κρατική αυθαιρεσία¹²⁷. Ακόμα και σε περιόδους κρίσεων, η Δημοκρατία και το κράτος δικαίου δεν θα πρέπει να αναβάλλονται επ' αόριστον¹²⁸ και πάντα η δράση της εκτελεστικής εξουσίας οφείλει να ασκείται σύμφωνα με το Δίκαιο και τηρώντας τους νόμους¹²⁹. Ένας έγκαιρος και αποτελεσματικός δικαστικός έλεγχος, σε περιόδους κρίσεων, αποτελεί *conditio sine qua non* για την εύρυθμη λειτουργία ενός σύγχρονου και ανθρωποκεντρικού κράτους δικαίου¹³⁰. Όπως γλαφυρά έχει διατυπωθεί από τον Π. Λαζαράτο, «Το δίκαιο της ανάγκης είναι το δίκαιο της αυξημένης αιτιολογίας και κατ' επέκταση το δίκαιο του αυξημένου δικαστικού ελέγχου»¹³¹.

Στο πλαίσιο αυτό, και με αφορμή τις τελευταίες νομολογιακές εξελίξεις σχετικά με τον έλεγχο της αιτιολογίας των κανονιστικών πράξεων και την αναζήτηση του σκοπού έκδοσής τους, αναδεικνύεται ότι η παγιωμένη(;) θέση της θεωρίας και της νομολογίας περί αναιτιολόγητου αυτών, καθίσταται μη πειστική και απομακρυσμένη από τη σύγχρονη νομική και κοινωνική πραγματικότητα, όπου οι επεμβάσεις της κανονιστικής δράσας Διοίκησης συνιστούν αναπόσπαστο μέρος ενός σύγχρονου κράτους. Κατά τη θεώρησή μας, ο έλεγχος της αιτιολογίας των κανονιστικών πράξεων είναι απολύτως αναγκαίος, θα πρέπει δε να συντελείται αποτελεσματικά και σε βάθος, ώστε να περιορίζεται δραστικά το ενδεχόμενο κρατικής αυθαιρεσίας. Στον επιστημονικό διάλογο, έχει υποστηριχθεί πως αν ο ως άνω έλεγχος αποτελέσει τον κανόνα, θα δημιουργηθεί μία τομή στην αρχή της διάκρισης των λειτουργιών, καθώς η εκτελεστική λειτουργία θα ελέγχεται διαρκώς

¹²³Βλ. Α. Μάνεση, «Ζητήματα νομοθετικών εξουσιοδοτήσεων», σε: *Συνταγματική θεωρία και πράξη Ι*, 1980, σελ. 280 επ.

¹²⁴Βλ. αντί πολλών Η. Κουβαρά, *Οι συνέπειες των δικαστικών αποφάσεων ως θεμέλιο των νομικών κρίσεων*, 2020.

¹²⁵Β. Καψάλη, *Παρατηρήσεις στην ΣτΕ 1992/2020*, Αρμ 12/2020, σελ. 2098(2103).

¹²⁶Βλ. αντί πολλών για την κατάσταση ανάγκης Α.Ι. Μεταξά, *Το δίκαιο της ανάγκης* (επανεκδοση), 2018, με μελέτες Σ. Βλαχόπουλου, Κ. Μενουδάκου και Χ. Ανθόπουλου.

¹²⁷Κ. Γιαννακόπουλος, *Ο νεοφευδαρχικός συνταγματισμός*, 2022, σελ. 211 επ.

¹²⁸S. Repucci/A. Slipowitz, *Democracy under Lockdown*, *Special Report 2020*, στο [link](#), τελευταία πρόσβαση 23.10.2022.

¹²⁹Α. Μάνεσης, *Συνταγματικών Δίκαιον: Πανεπιστημιακά Παραδόσεις*, τόμ. Α', 1967, σελ. 411 όπου αναφέρεται πως «η άσκησης της κρατικής εξουσίας προσδιοριζόμενη και περιοριζόμενη δια κανόνων δικαίου να υπόκειται εις το Δίκαιον».

¹³⁰Βλ. Ε. Βενιζέλο, *Η δημοκρατία μεταξύ συγκυρίας και ιστορίας*, 2018, σελ. 324 όπου αναφέρεται πως «Το κράτος δικαίου είναι το κράτος στο οποίο η κρατική εξουσία οροθετείται στη δράση της με νομικές εγγυήσεις διεθνούς περιωπής, οι οποίες υπερσχύουν της εθνικής νομοθεσίας, ακόμη και αυτού του ίδιου του εθνικού συντάγματος».

¹³¹Π. Λαζαράτος, *Δημοσιονομικό συμφέρον και δίκαιο της ανάγκης*, ΘΠΔΔ 8-9/2013, σελ. 686(691).

και εντατικά από τη δικαστική. Ως απάντηση σε αυτό το επιχείρημα, αρκεί να παραθέσουμε τη διατύπωση του Α. Μανιτάκη, πως η «Η αποτελεσματική λειτουργία του εξισορροπητικού και αντισταθμιστικού αυτού μηχανισμού επιτυγχάνεται [...] όχι με την αμοιβαία αποξένωσή τους αλλά με την αμοιβαία συνεργασία τους, με την αλληλεξάρτησή τους και βέβαια με τον αμοιβαίο έλεγχό τους»¹³².

Ολοκληρώνοντας, οφείλουμε να σημειώσουμε πως το ΣτΕ κινείται προς τη σωστή κατεύθυνση, ώστε να διασφαλίσει έναν αποτελεσματικό δικαστικό έλεγχο των κανονιστικών πράξεων της Διοίκησης, στην οποία ήδη θέτει όλο και μεγαλύτερη πίεση ως προς την τήρηση, τόσο της εξωτερικής όσο και της εσωτερικής νομιμότητας των πράξεων που αυτή εκδίδει, ελέγχοντας μέχρι και τον σκοπό έκδοσης αυτών. Η νέα αυτή νομολογιακή τάση μόνο θετικά μπορεί να αποτιμηθεί και στο μέλλον αναμένουμε έναν ακόμη πιο εντατικό δικαστικό έλεγχο όλων των πράξεων της εκτελεστικής εξουσίας, χωρίς περαιτέρω δισταγμούς και δικαστικό αυτοπεριορισμό, ώστε το ΣτΕ να σταθεί το ύψος του θεσμικού ρόλου τον οποίο κατέχει. Είναι σημαντικό, άλλωστε, να θυμόμαστε πως σε μία δημοκρατική πολιτεία κανένα όργανό της δεν θα πρέπει να μένει ανέλεγκτο ή ο έλεγχος των πράξεων αυτού να είναι περιορισμένος¹³³. □

¹³²Α. Μανιτάκης, *Η διάκριση των εξουσιών ως οργανωτική βάση του κράτους ή ως πολιτική αρχή*, στο [link](#), τελευταία πρόσβαση 23.10.2022. Βλ. αναλυτικότερα Α. Μανιτάκη, *Συνταγματική οργάνωση του Κράτους*, 2009, σελ. 171-172· Δ. Τσάτσο, *Συνταγματικό Δίκαιο, Οργάνωση και λειτουργία της Πολιτείας*, τόμ. Β', 2022, σελ. 134-135, (e-book) διαθέσιμο στο <https://www.epoliteia.gr/>.

¹³³Αισχίνης Κατὰ Κτησιφῶντος, 17.4, «Ἐν γὰρ ταύτῃ τῇ πόλει, οὕτως ἀρχαίᾳ οὔσῃ καὶ τηλικαύτῃ τὸ μέγεθος, οὐδεὶς ἔστιν ἀνυπεύθυνος τῶν καὶ ὁπωσοῦν πρὸς τὰ κοινὰ προσεληλυθότων». Μτφρ. Σ' αυτήν την πόλη, την τόσο παλαιά και τόσο μεγάλη, κανένας από όσους έχουν αναλάβει ένα οποιοδήποτε λειτούργημα προς το δημόσιο δεν είναι απαλλαγμένος από τον έλεγχο.

FREEDOM OF RELIGION IN THE US IN LIGHT OF RECENT JURISPRUDENTIAL DEVELOPMENTS: IS THE SEPARATION OF CHURCH AND STATE A CONSTITUTIONAL MANDATE OR A CONSTITUTIONAL VIOLATION?

*“Congress shall make no law respecting an establishment of religion,
or prohibiting the free exercise thereof...”*

The Religion Clauses of the First Amendment to the US
Constitution

**Magdalini-Christina
Vlachou-Vlachopoulou**
Attorney-at-Law, LLM in
Public Law (NKUA),
LLM cand. (Harvard Law
School), PhD cand. (NKUA)

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η Πρώτη Τροποποίηση του Συντάγματος των Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής περιλαμβάνει δύο διατάξεις σχετικές με τις θρησκευτικές ελευθερίες, σύμφωνα με τις οποίες το Κογκρέσο απαγορεύεται να θεσπίσει νόμο προς εγκαθίδρυση ορισμένης θρησκείας (η λεγόμενη Establishment Clause) ή προς απαγόρευση άσκησης συγκεκριμένης θρησκείας (η λεγόμενη Free Exercise Clause).

Από το 1791, οπότε και ψηφίστηκε η Πρώτη Τροποποίηση του Αμερικανικού Συντάγματος, το Ανώτατο Δικαστήριο των ΗΠΑ έχει αναπτύξει πλούσια νομολογία γύρω από τη θεματική της θρησκευτικής ελευθερίας υπό τις δύο της εκφάνσεις, μία θεματική με πλούσιο δογματικό υπόβαθρο, αλλά και ευρύτερου χαρακτήρα προεκτάσεις στο κοινωνικό και πολιτικό γίγνεσθαι της χώρας.

Τα τελευταία χρόνια, η στροφή επί το συντηρητικότερο που έχει πραγματοποιήσει το Ανώτατο Δικαστήριο των ΗΠΑ, ως επακόλουθο των πλέον πρόσφατων διορισμών δικαστών, φαίνεται να οδηγεί σε επανεξέταση και, ως έναν (μείζονα) βαθμό, ανατροπή του δικαστηριακού προηγουμένου σε σειρά υποθέσεων. Το παρόν άρθρο, μετά την παράθεση του μέχρι πρότινος ισχύοντος πλαισίου στον τομέα των θρησκευτικών ελευθεριών, παρουσιάζει και αποπειράται να αξιολογήσει τις πρόσφατες νομολογιακές εξελίξεις σε τέσσερα διακριτά αλλά

αλληλένδετα πεδία στο πλαίσιο της Πρώτης Τροποποίησης του Αμερικανικού Συντάγματος, ήτοι την ελευθερία άσκησης και την απαγόρευση εγκαθίδρυσης συγκεκριμένης θρησκείας, τον ρόλο της θρησκείας σε ιδιαίτερα περιβάλλοντα, όπως το δημόσιο σχολείο και τα σωφρονιστικά ιδρύματα, καθώς και τη διάδραση της θρησκευτικής ελευθερίας με την ελευθερία του λόγου.

ABSTRACT

The First Amendment to the Constitution of the United States of America includes two provisions related to religious freedoms, according to which Congress shall make no law respecting an establishment of religion (the so-called Establishment Clause) or prohibiting the free exercise thereof (the so-called Free Exercise Clause).

Since 1791, when the First Amendment to the US Constitution was adopted, the US Supreme Court has developed rich jurisprudence with respect to religious freedom in its two aspects, an area of huge doctrinal significance and broader ramifications on the social and political life of the US.

In recent years, following appointments of new Justices, the Supreme Court has become increasingly conservative and seems poised to revisit and, to a certain (major) extent, overrule its constitutional precedent in a number of cases. In light of the above, the article at hand first presents the (until recently valid) framework in the area of religious freedoms; it then analyzes and attempts to evaluate the recent jurisprudential developments in four distinct but interrelated areas within the context of the First Amendment to the US Constitution, namely the Free Exercise and Establishment Clauses, the role of religion in particular settings, such as public schools and the penitentiary, as well as the interaction of religious freedoms with freedom of speech.

INTRODUCTION

In the United States, freedom of religion is a constitutionally protected right enshrined in the Religion Clauses of the First Amendment to the US Constitution. Freedom of religion is closely associated with the separation of church and state, a concept advocated by colonial founders such as Dr. John Clarke, Roger Williams, William Penn, and later Founding Fathers such as James Madison and Thomas Jefferson¹.

The way freedom of religion is interpreted has changed over time in the US and continues to be controversial. The aim of the study at hand is to elaborate on the traditional constitutional framework regarding the Religion Clauses of the First Amendment to the Constitution (under I), as well as to present (under II) but also evaluate the jurisprudential developments promoted

¹ See Th. Jefferson, *Jefferson's Letter to the Danbury Baptists* (01.01.1802), US Library of Congress, available at [link](#) (last visited on 31.12.2022); *The State Becomes the Church: Jefferson and Madison*, US Library of Congress, 4 June 1998, available at [link](#) (last visited on 31.12.2022).

by the Supreme Court in its recent case-law, which, more or less, have reformulated the current doctrine in the area (final thoughts and key takeaways).

I. FIRST AMENDMENT RELIGIOUS FREEDOMS – SETTING THE CONSTITUTIONAL FRAMEWORK

1. General Remarks

The First Amendment includes two clauses dealing with religion. The first, the Establishment Clause, provides that “*Congress shall make no law respecting an establishment of religion*”. The second, the Free Exercise Clause, immediately adds that neither may Congress “*prohibit the free exercise thereof*”. Taken together, the two Religion Clauses reflect a commitment to religious voluntarism or freedom of religious conscience. The Establishment Clause forbids governmental efforts to impose religious beliefs and practices, whereas the Free Exercise Clause stops the government from barring or discouraging religious observance².

One difficulty is that general propositions do not resolve hard cases, as a series of decisions by the US Supreme Court, including the ones relevant here, nicely illustrate. At the same time, interpreting these clauses is intriguing because the Framers of the First Amendment had diverging views of its purpose³. A third difficulty lies in the fact that the two clauses are ultimately contradictory. For instance, if a state provides scholarships to students studying to be pastors, it could be accused of violating the Establishment Clause. But if the state, in an effort to avoid establishment of religion claims, denies scholarships to students studying to be pastors, it could be accused of interfering with the free exercise of religion⁴.

2. The establishment clause

There are three prominent theories of the Establishment Clause, which, in turn, form the basis for the relevant Establishment Clause tests.

The first theory –most often identified with Thomas Jefferson– is that the Religion Clauses erect a “*wall of separation*” between “*church and state*”⁵. Under this view, government should be secular and religious matters should be left to the private sector. An immediate problem with this theory is that strict separation is impossible – from “*In God We Trust*” appearing on the US currency to the fact that government services like fire and police have to protect religious and secular people and property alike. In addition, at its strictest, it would mean that the

² R. Fallon, Jr., *The Dynamic Constitution. An Introduction to American Constitutional Law*, 2013, p. 77 et seq.

³ See A. Adams/C. Emmerich, *A Nation Dedicated to Religious Liberty: The Constitutional Heritage of the Religion Clauses*, 1990, p. 3 et seq., 32 et seq., as well as H. Gillman and E. Chemerinsky, *The Religion Clauses: The Case for Separating Church and State*, 2020, p. 21 et seq.

⁴ Cf. *Witters v. Washington Department of Services for the Blind* 474 US 481 (1986) (no violation of Establishment Clause to provide scholarship for religious education as part of a program funding all other areas of study) and *Locke v. Davey* 540 US 712 (2004) (state’s refusal to fund student studying to become clergy did not violate Free Exercise Clause).

⁵ See *Everson v. Board of Education* 330 US 1, 18 (1947) (“[t]he First Amendment has erected a wall between church and state. That wall must be kept high and impregnable”).

government could not enlist the assistance of religious organizations in performing some of its functions, such as education.

This, implicitly hostile to religion, theory was the foundation of the three-part test from *Lemon v. Kurtzman* 403 US 602 (1971) that the Supreme Court most frequently used in deciding Establishment Clause cases⁶. According to the Lemon test, to avoid collision with the Establishment Clause, (i) the statute or action must have a secular purpose; (ii) the primary effect of it must be that it neither advances nor inhibits religion; and (iii) it must not foster “excessive government entanglement” with religion. However, in recent years and, in particular, following the Reagan era, some members of the Court began expressing dissatisfaction with the Lemon test (primarily those leaning toward the accommodation approach, as per the below).

The second theory might be called the “neutrality” theory. Thus, the government cannot favor religion over secularism or one religion over others⁷. This can include not only direct and obvious endorsement, but also “symbolic endorsement”⁸. Among the problems with this theory is the issue of whose perspective one adopts in determining what the government’s endorsement message means. And religious symbols make things even more complicated, given the wide variety of ways people can perceive them.

Based on this theory, Supreme Court Justice Sandra Day O’Connor proposed the “neutral observer” test in her concurring opinion in the crèche display case, *Lynch v. Donnelly* (1984), as a “clarification of our Establishment Clause doctrine”. The main question to be asked is “can the government be understood by a neutral observer as endorsing religion?”. This test has generally been treated as a gloss on the Lemon test, part of the primary effect prong thereof. Critics have charged that O’Connor’s jurisprudence including the neutral observer test was too malleable. Others praised the endorsement analysis as a practical, commonsense approach to a most difficult area of First Amendment jurisprudence⁹.

A third theory is the “accommodation” theory. This view posits that the government should recognize the important role of religion in society and accommodate its presence in the government, treating a religious point of view the same as any other point of view found in society. It posits that courts should step in only when the government actively aids or suppresses religion, such as by establishing a government church or punishing or rewarding adherents of a particular faith¹⁰. A problem with this theory is that it allows a degree of cooperation between government and religion that, at least some years ago, would seem more than many were willing to accept.

Nonetheless, the “accommodationist” approach forms the basis for the currently applicable

⁶ Of note that the Warren and Burger Courts’ approach to Religion Clauses was marked by their aim at protecting minorities in the US.

⁷ See *Lynch v. Donnelly* 465 US 668, 694 (1984) (“Every government practice must be judged in its unique circumstances to determine whether it constitutes an endorsement or disapproval of religion”).

⁸ A debate over symbolic endorsement can be seen in the opinions of the Justices in *Capitol Square Review and Advisory Board v. Pinette* 515 US 753 (1995) (unconstitutional for government to preclude the Ku Klux Klan from erecting a large Latin cross in the park across from the Ohio Statehouse).

⁹ This test has been officially rejected in *Kennedy v. Bremerton School District*, as per the below.

¹⁰ *Lee v. Weisman* 505 US 577, 587 (1992) (“government may not coerce anyone to support or participate in religion or its exercise”; “nonsectarian” prayer to be given by clergyman selected by school unconstitutional).

“historical/coercion & one-sect proselytization” test, as established by the Supreme Court in *Kennedy v. Bremerton School District* (2022), officially overruling the Lemon test. According to this recently adopted test, decisions under the Establishment Clause must reflect the understanding of the Founding Fathers –an explicitly originalist take¹¹– and the government only violates the Establishment Clause if it engages in (a) coercion or (b) one-sect proselytization or (c) preferential funding for religious organizations.

3. The free exercise clause

On its face, the Free Exercise Clause of the First Amendment bars the banning of entire religions and prevents Congress and (after incorporation through the Fourteenth Amendment) the states from prohibiting religious practices just because of their religious origins. But however real such worries were in 1791, and however real they are in parts of the world now, such governmental actions are now so rare in the US as never to have generated a Supreme Court decision. In reality, the most common problem respecting Free Exercise of religion now has involved a generally applicable government regulation, whose purpose is nonreligious, that either makes illegal (or otherwise burdens) conduct that is dictated by some religious belief or requires (or otherwise encourages) conduct that is forbidden by some religious belief.

The Supreme Court’s first major decision interpreting the Free Exercise Clause came in *Reynolds v. United States* 98 US 145 (1878). At issue was whether the Free Exercise Clause precluded the enforcement of a federal polygamy statute against a religious Mormon at a time when the Mormon Church considered polygamy a religious duty. The Court rejected Reynold’s claim of right under the Free Exercise Clause and upheld the prosecution. The Reynolds Court invoked a distinction between religious belief, which was immune from regulation, and religiously motivated conduct, which was not: “Congress was deprived of all legislative power over mere opinion but was left free to reach actions which were in violation of social duties or subversive of good order”. This is a plausible position, but also a harsh one. The government confronts its citizens with what the late Justice Potter Stewart –one of the Court’s most lucid writers and clever phrase-makers– once termed “a cruel choice” when it demands that they either breach their religious duties or violate the secular law. It is not implausible to read the Free Exercise Clause as requiring the government to make reasonable accommodations to spare its citizens of this kind.

During the 1930s and 1940s, the Supreme Court gradually softened the harsh stance it had adopted in Reynolds and began to hold that the Free Exercise Clause sometimes protects conduct, at least when religiously motivated conduct is coupled with speech¹². This shift, however, proved to be a rather far-reaching one. What is more, an interpretation of the Free Exercise Clause that mandates preferential treatment for those claiming religious motivations may lead to tension with other constitutional values, notably including those embodied in the Establishment Clause. In light of concerns such as these, the Supreme Court reversed

¹¹ It is true that the Court had addressed historical contexts in the past, like in *Allegheny County v. ACLU* 492 US 573 (1989), *Marsh v. Chambers* 463 US 783 (1983) and *Town of Greece v. Galloway* 572 US 565 (2014), but the test was officially adopted as the current doctrine (substituting the, already attenuated, Lemon test) in 2022.

¹² See *Sherbert v. Verner* 374 US 398 (1963) and *Wisconsin v. Yoder* 406 US 205 (1972).

once again its position and held that the Free Exercise Clause generally does not mandate exemptions for religiously motivated conduct¹³, hence embracing a rather weak interpretation of the Free Exercise Clause of the First Amendment.

This back and forth in the interpretation of the Free Exercise Clause has not ended, though. On the contrary, the Supreme Court has lately been criticized as exceedingly accommodating of people's religious views¹⁴. Last term, two cases resulted in historic expansion of the Free Exercise Clause of the First Amendment. The Court held that Maine, which provides tuition funds for students who reside in districts lacking public secondary schools to attend secular schools elsewhere, must also provide funds for such students who choose to attend religious schools (*Carson v. Makin*, as per the below). The Court also held, in the case of a football coach at a public high school in Washington State, who knelt and prayed on the field after games, that the school district could not stop him, even if it wanted only to avoid the appearance of endorsing religion (*Kennedy v. Bremerton School District*, as per the below). The upshot, Justice Sotomayor wrote, in a dissenting opinion, is that the Court “*elevates one individual's interest in personal religious exercise ... over society's interest in protecting the separation between church and state*”. And, in a free-speech case last term, the Court held that Boston must allow a group to fly a Christian flag on the flagpole outside the City Hall if it allows other groups to hoist non-religious flags, such as the pride flag (*Shurtleff v. Boston*, as per the below).

4. Religion in special places: public schools and the penitentiary

By far, the greatest number of Establishment Clause cases involve the educational system. Either it is alleged that the government is improperly promoting religion in its public schools or that the government is improperly assisting religious schools or their students. Again, history is a difficult guide given that the contemporary system of public education available to all citizens today did not exist in the 18th century.

While public schools may require students to study religion or the Bible as part of a secular program on the subject, a public school may not require religious exercises in class. It does not matter whether the exercises are denominational (associated with one or another religious group) or non-denominational¹⁵. The same rule applies to prayers at graduation ceremonies and other school events – even if they are student-initiated and student-led¹⁶. Even a period

¹³ In *Employment Division, Department of Human Resources of Oregon v. Smith* 494 US 872 (1990), the Supreme Court changed religious free exercise law dramatically by ruling that generally applicable laws not targeting specific religious practices do not violate the Free Exercise Clause of the First Amendment. The Court abandoned the compelling interest test that it had used in free exercise cases since 1963 in *Sherbert v. Verner*.

¹⁴ J.S. Gersen, *The Supreme Court's Conservatives Have Asserted Their Power. But what if their big and fast moves, eviscerating some constitutional rights and inflating others, are bound for collision?*, July 3, 2022, available at [link](#) (last visited on 30.12.2022).

¹⁵ See *Engel v. Vitale* 370 US 421 (1962) (New York statute required prayer: “*Almighty God, we acknowledge our dependence upon Thee, and we beg Thy blessings upon us, our parents, our teachers and our Country*”). See also *Stone v. Graham* 449 US 39 (1980) (posting of 10 commandments from Old Testament of Bible violated the Establishment Clause).

¹⁶ *Lee v. Weisman* 505 US 577 (1992) (rabbi invited to recite non-sectarian prayer at graduation ceremony); *Santa Fe Independent School District v. Doe* 530 US 290 (2000) (students voted whether to have an “invocation” before

of silence for “*mediation or voluntary prayer*” was prohibited, at least when implemented to “*return voluntary prayer to the public schools*”¹⁷. Excusing children who object to participation in such activities is not a solution. In fact, the Court has noted that excluding certain students exacerbates the problem, because it has a negative effect on their relationship with their classmates or teachers¹⁸.

It is undeniable that children are different from adults in some respects. To the question whether such differences should require special Establishment Clause restraints on permissible government speech and actions in the public schools, the traditional answer given by the Supreme Court is yes, mainly taking into account children’s distinctive susceptibility to felt coercion, as well as to messages of endorsement and outsider status¹⁹. However, the current composition of the Supreme Court seems rather skeptical of arguments involving susceptibility of children to endorsement and coercion (*Kennedy v. Bremerton School District* 2022, as per the below), which makes the lines quite blurry in this area.

On the other hand, the Court has recognized the exceptional government-created burdens on private religious exercise in state-run institutions, such as prisons, in which the government exerts a degree of control unparalleled in civilian society and severely disabling to private religious exercise. In this vein, *Cutter v. Wilkinson* 544 US 709 (2005), per Ginsburg, J.²⁰, held that the Religious Land Use and Institutionalized Persons Act of 2000 (RLUIPA) – “*No government shall impose a substantial burden on the religious exercise of a person residing [in] an institution*”, unless it survives strict judicial scrutiny²¹ – does not violate the Establishment Clause²². This rather protective stance of the Court toward the prisoners’ rights in terms of Religious Freedoms seems to be gaining even more traction, as *Ramirez v. Collier*, analyzed below, shows.

II. RECENT JURISPRUDENTIAL DEVELOPMENTS – UPSETTING (?) THE CONSTITUTIONAL FRAMEWORK

1. *Carson v. Makin*²³ – Financial aid to religion: establishment and free exercise clause issues

The State of Maine relies on local school administrative units (SAUs) to ensure that every school-age child in the state has access to a free education. Not every SAU operates its

all football games and who would deliver it).

¹⁷ See *Wallace v. Jaffree* 472 US 38 (1985). Presumably, such a moment of silence, which is not religious by itself, would have to be sustained if it was not enacted for a religious purpose.

¹⁸ *School District of Abington Twp. v. Schempp* 374 US 203 (1963).

¹⁹ See, more generally, C. Eisgruber/L. Sager, *The Vulnerability of Conscience: The Constitutional Basis for Protecting Religious Conduct*, University of Chicago Law Review: Vol. 61: Iss. 4, 1994, Article 2, p. 1245 et seq., available at [site](#) (last visited on 31.12.2022).

²⁰ Relying on *Corporation of the Presiding Bishop of the Church of Jesus Christ of Latter-Day Saints v. Amos* 483 US 327, 107 S.Ct. 2862, 97 L.Ed.2d 273 (1987).

²¹ This form of judicial review is further analyzed below.

²² Cf. *Charles v. Verhagen* 384 F.3d 601 (C.A.7 2003) (prison’s regulation prohibited Muslim prisoner from possessing ritual cleansing oil); *Young v. Lane* 922 F.2d 370 (C.A.7 1991) (restricted wearing of yarmulkes); *Hunafa v. Murphy* 907 F.2d 46 (C.A.7 1990) (Jewish and Muslim prisoners were served pork, with no substitute available).

²³ 596 U. S. ____ (2022).

own public secondary school. To meet the state requirements, an SAU without its own public secondary school may either (1) contract with a secondary school to provide school privileges or (2) pay the tuition of a secondary school at which a particular student is accepted. In either circumstance, the secondary school must be either a public school or an “approved” private school. To be an “approved” school, a private school must meet the state’s compulsory attendance requirements²⁴, and it must be “*nonsectarian in accordance with the First Amendment*”.

Three families, namely the Carsons, Gillises, and Nelsons, who live in SAUs that do not operate a public secondary school of their own but instead provide tuition assistance to parents who send their children to an “approved” private school, opted to send their children to private schools that are accredited but do not meet the nonsectarian requirement because they are religiously affiliated. Because the schools are not “approved,” they do not qualify for tuition assistance. The families filed a lawsuit in federal court arguing that the “nonsectarian” requirement violates the Constitution on its face and as applied. On cross-motions for summary judgment, the district court granted judgment to the state and denied judgment to the plaintiffs. The US Court of Appeals for the First Circuit affirmed, noting that it had twice before rejected similar challenges, and even though the US Supreme Court had decided two relevant cases in the interim, those cases do not produce a different outcome here.

Based on the above facts, the Supreme Court had to answer the question whether a state law prohibiting students participating in an otherwise generally available student-aid program from choosing to use their aid to attend schools that provide religious, or “sectarian,” instruction violates the Religion Clauses or Equal Protection Clause of the US Constitution. The Court, per Chief Justice Roberts, held that Maine’s “nonsectarian” requirement for otherwise generally available tuition assistance payments to parents who live in school districts that do not operate a secondary school of their own violates the Free Exercise Clause of the First Amendment. According to the majority opinion, two cases resolve the dispute in this case. In *Trinity Lutheran Church of Columbia, Inc. v. Comer*²⁵, the Court held that the Free Exercise Clause did not permit Missouri to discriminate against otherwise eligible recipients by disqualifying them from a public benefit solely because of their religious character. And in *Espinoza v. Montana Department of Revenue*²⁶, the Court held that a provision of the Montana Constitution barring government aid to any school “*controlled in whole or in part by any church, sect, or denomination*” violated the Free Exercise Clause because it prohibited families from using otherwise available scholarship funds at religious schools. Applying those precedents to this case, Maine, the Court held, may not choose to subsidize some private schools but not others on the basis of religious character.

The central axis of the Court’s syllogism also resonates the anti-discrimination rule of *City of Hialeah v. Church of Lukumi Babalu Aye*²⁷, as per which it is impermissible for the government to single out religious people and/or practices for disfavored treatment under the Free Exercise

²⁴ Which can be demonstrated by accreditation by a New England association of schools and colleges or by approval by the Maine Department of Education.

²⁵ 582 US ____ (2017).

²⁶ 591 US ____ (2020).

²⁷ 508 US 520 (1993).

Clause, unless it can satisfy strict judicial scrutiny²⁸. Whereas in the past, mainly under the Warren Court, it would be plausible to say that (indirectly) giving money also to sectarian schools might violate the Establishment Clause, what is pushed here for the first time, which makes the case remarkable, is the fact that the government now *must* (instead of *may*) extend the benefit to sectarian schools, in order to comply with the Free Exercise Clause.

Justice Breyer authored a dissenting opinion, in which Justices Sotomayor and Kagan joined, arguing that the majority gives “almost exclusive” attention to the Free Exercise Clause while paying “almost no attention” to the Establishment Clause. In Justice Breyer’s view, Maine’s nonsectarian requirement strikes the correct balance between the two clauses. Justice Sotomayor dissented separately, as well, to highlight the Court’s “increasingly expansive view of the Free Exercise Clause” that “risks swallowing the space between the Religion Clauses”²⁹.

2. Kennedy v. Bremerton school district – symbolic aid to religion and religion in public schools

Joseph Kennedy, a high school football coach, engaged in prayer with a number of students during and after school games. His employer, the Bremerton School District, asked that he discontinue the practice in order to protect the school from a lawsuit based on violation of the Establishment Clause. Kennedy refused and instead rallied local and national television, print media, and social media to support him. Kennedy sued the School District for violating his rights under the First Amendment³⁰ and Title VII of the Civil Rights Act of 1964. The district court held that because the School District suspended him solely because of the risk of constitutional liability associated with his religious conduct, its actions were justified. Kennedy appealed, and the US Court of Appeals for the Ninth Circuit affirmed.

In light of the above, is a public-school employee’s prayer during school sports activities protected speech, and if so, can the public-school employer prohibit it to avoid violating the Establishment Clause? Justice Gorsuch, writing for the Court, held that the coach’s prayer does not violate the Establishment Clause. On the contrary, the Free Exercise and Free Speech Clauses of the First Amendment protect an individual engaging in a personal religious observance from government reprisal; the Constitution neither mandates nor permits the government to

²⁸ Strict judicial scrutiny is the highest form of judicial review that courts use to evaluate the constitutionality of laws, regulations or other governmental policies under legal challenge as opposed to the lower standards of review – intermediate scrutiny or rational basis. Under strict judicial scrutiny, the government must show that there is a compelling, or very strong, interest in the law, and that the law is either very narrowly tailored or is the least restrictive means available to the government. As Justice Souter famously wrote in his dissenting opinion in *Alameda Books v. City of Los Angeles* 535 US 425 (2002), “*Strict scrutiny leaves few survivors*”. This means that when a court evaluates a law using strict scrutiny, the court will usually strike down the law. In other words, strict judicial scrutiny is *strict in theory, but fatal in fact*. See. R. Fallon, Jr., *Strict Judicial Scrutiny*, 54 UCLA L. Rev. 1267 (2007), available at [site](#) (last visited on 31.12.2022).

²⁹ The “room for play in the joints” between the Religion Clauses of the First Amendment recognized by the Court in the past (see, indicatively, *Walz v. Tax Commission of City of New York* 397 US 664 (1970)), seems to be further eroded in *Carson v. Makin*.

³⁰ Alleging a Free Exercise Clause, as well as a Free Speech violation, triggering strict judicial scrutiny, because his religious practice was singled out for prohibition absent a “generally applicable” (not religiously targeted) rule.

suppress such religious expression. In forbidding Mr. Kennedy's prayers, the District sought to restrict his actions because of their religious character, thereby burdening his right to free exercise. As to his free speech claim, the timing, and circumstances of Kennedy's prayers – during the postgame period when coaches were free to attend briefly to personal matters and students were engaged in other activities– confirm that Kennedy did not offer his prayers while acting within the scope of his duties as a coach. The District did not show that its prohibition of Kennedy's prayer served a compelling purpose and was narrowly tailored to achieving that purpose.

Moreover, the Court, conspicuously influenced by originalism, formally overruled the Lemon test, stated that what a reasonable observer might mistakenly have inferred about endorsement does not matter, hence effectively declaring the neutral observer test as “abandoned”, and replaced such tests by a consideration of “*historical practices and understandings*.” Applying this historical test, the Court held that there was no conflict between the constitutional commands of the First Amendment in this case.

Justice Sotomayor filed a dissenting opinion, in which Justices Breyer and Kagan joined, expressing their objections to “*elevating history and tradition over purpose and precedent*”.

3. Ramirez v. Collier – Prisoners' rights and religious freedoms

State laws differ and have vacillated as to whether and to what extent spiritual advisers may be present in the execution chamber³¹. In 2019, the Court upheld Alabama's refusal to allow an imam present at the execution of a Muslim man, even though the state at the time permitted a Christian chaplain to be present. A month later, the Court prohibited Texas from executing a Buddhist inmate unless he was allowed to have a Buddhist priest present. As a result, Texas passed a law prohibiting all spiritual advisers from the execution chamber but then, after another legal challenge, reversed course to allow their presence. The Court subsequently prohibited another Alabama death-row inmate's execution without his pastor present, so the state executed him eight months later with his pastor at his side, praying with him and touching his leg. John Ramirez, a Texas death-row inmate, brought a lawsuit asking that he be permitted to have his pastor present at his execution and that his pastor be allowed to pray audibly and touch him while he is being executed.

The issue before the Court was whether Texas's decision to allow Ramirez's pastor to enter the execution chamber but not to lay hands on the parishioner as he dies, sing, pray, or read scripture violates the Free Exercise Clause of the First Amendment or the Religious Land Use and Institutionalized Persons Act (RLUIPA)³². Chief Justice Roberts, who delivered the majority opinion³³, addressed Ramirez's First Amendment claims in light of the Religious Freedom Restoration Act (RFRA) of 1993 and the Religious Land Use and Institutionalized Persons Act (RLUIPA), which had been adopted in the aftermath of *Employment Division, Department of Human Resources v. Smith* 494 US 872 (1990). These laws prohibit the government from

³¹ For a history of clergy presence in the execution chamber, see [link](#) (last visited on 31.12.2022).

³² For further details about the case, see also [link](#) (last visited on 31.12.2022).

³³ With Justices Sotomayor and Kavanaugh filing concurring opinions and Justice Thomas issuing a dissent.

imposing a substantial burden on the free exercise of religion unless it could show that such a restriction was “*in furtherance of a compelling governmental interest*” and was “*the least restrictive means of furthering that compelling governmental interest*”. The Chief Justice did not believe Texas had shown compelling interest in restrictions. Noting that Ramirez’s beliefs appear to be sincere, he observed that there had been a long history, dating back to Newgate Prison in England and continuing through the US Revolutionary period and after, of allowing pastors to deliver prayers at executions and allowing them to “lay hands” on the individual being executed. Moreover, both the Federal Bureau of Prisons and other states have permitted this.

Prison officials had proclaimed the need for “absolute silence” and a complete prohibition of touching. But Chief Justice Roberts did not believe that Texas had shown a compelling interest for either and wrote that lesser restrictions such as regulating the volume of prayer or allowing hands only on parts of the body away from any IV lines would accomplish the same objectives. The Chief Justice also noted the possibility of “*irreparable harm*” because the deprivation of liberty would occur “*in the final moments*” of life and would, as a spiritual deprivation, not be easily remedied through pecuniary penalties. Chief Justice Roberts also stressed that in interpreting such issues, the Court “*requires a case-specific consideration of the particular circumstances and claims*”.

In his concurring opinion, Justice Kavanaugh noted that prior cases had stressed the need for religious equality (permitting rights to non-Christian religions similar to Christian ones) as well as religious liberty that applied to all. He encouraged states “*to try to accommodate an inmate’s timely and reasonable requests about a religious advisor’s presence and activities in the execution room if States can do so without meaningfully sacrificing their compelling interests in safety, security, and solemnity*”³⁴.

4. *Shurtleff v. Boston* – Interplay between Religion Clauses and Freedom of Speech

The City of Boston owns and manages three flagpoles in front of the City Hall, the seat of Boston’s municipal government. Ordinarily, the City raises the United States flag and the POW/MIA flag³⁵ on one flagpole, the Commonwealth of Massachusetts flag on the second flagpole, and its own flag on the third flagpole. Upon request and after approval, the City has decided to occasionally fly another flag for a limited period of time instead of its own flag. The Commissioner of Boston’s Property Management Department reviews applications for flag-raising events to ensure the flag is consistent with the City’s message, policies, and practices.

³⁴ In the only dissent, Justice Thomas pointed to the barbarity of Ramirez’s crime and the adverse effect of delays of execution on the family members of the victim. Justice Thomas also observed how Ramirez had used previous appeals, including one about the ineffectiveness of his council, to postpone execution dates. He argued that Ramirez’s appeal was frivolous and, in fact, contradicted an earlier appeal in which he had denied that the prayers of his pastor needed to be audible.

³⁵ The National League of Families POW/MIA flag, often referred to as the POW/MIA flag, was adopted in 1972 and consists of the official emblem of the National League of Families of American Prisoners and Missing in Southeast Asia in white on a black background. In 2019, the National POW/MIA Flag Act was signed into law, requiring the POW/MIA flag to be flown on certain federal properties, including the US Capitol Building, on all days the US flag is flown. The history of the POW/MIA flag is available at [link](#) (last visited on 31.12.2022).

The City has approved 284 flag-raising events over a 12-year period, and the Commissioner had never denied a flag-raising application. Camp Constitution, an organization that seeks “to enhance the understanding of the country’s Judeo-Christian moral heritage”, applied to fly a “Christian flag” for its event. The Commissioner denied Camp Constitution’s flag-raising request, finding it was the first time any entity or organization had requested to fly a religious flag. Camp Constitution sued and the district court found for the City. On appeal, the US Court of Appeals for the First Circuit affirmed.

The question for the Supreme Court to answer was whether Boston’s refusal to fly a private religious organization’s flag depicting a cross on a city flagpole violates the organization’s First Amendment rights. Justice Breyer, writing for the Court, held that Boston’s flag-raising program does not constitute government speech³⁶, so its refusal to fly the private religious organization’s flag violates the organization’s First Amendment rights. In particular, the Court first considered whether Boston’s flag-raising program is government speech. The test for government speech is a holistic inquiry that considers, among other things, the history of the expression at issue, the public’s perception as to who is speaking, and the extent to which the government has controlled the expression. Although the history of flag displays favors Boston, the other two factors, the Court held, outweigh the first factor. The public would not necessarily associate a flag’s message with the City, and, most importantly, the City has exercised almost no control over flag content. In fact, the City has no record of denying a request until the petitioner’s in this case. Thus, on balance, the flag-raising program is not government speech³⁷.

The Free Speech Clause of the First Amendment disallows the government from engaging in “impermissible viewpoint discrimination”. When it is not speaking for itself, the government may not exclude speech based on “religious viewpoint”. Thus, Boston’s refusal to allow Shurtleff and Camp Constitution to raise their flag based on “religious viewpoint” violated the First Amendment³⁸.

It is noteworthy that Justice Gorsuch authored an opinion concurring in the judgment, in which Justice Thomas joined, criticizing the so-called Lemon test the Court had adopted for resolving Establishment Clause disputes. Justice Gorsuch argued that Boston erroneously relied on the now-abandoned Lemon test, leading it to believe that flying the flag would violate the Establishment Clause. Such concurrence was one of the harbingers of *Kennedy v. Bremerton*

³⁶ Under the government speech doctrine, the government has its own rights as speaker, immune from free speech challenges. It can assert its own ideas and messages without being subject to First Amendment claims of viewpoint discrimination. More information about the government speech doctrine available at [link](#) (last visited on 31.12.2022).

³⁷ Justice Alito authored an opinion concurring in the judgment, in which Justices Thomas and Gorsuch joined, disclaiming the three-factor test used by the majority. Rather, when faced with a question whether speech constitutes government speech, Justice Alito would ask “whether the government is actually expressing its own views, or the real speaker is a private party, and the government is surreptitiously engaged in the ‘regulation of private speech’”.

³⁸ Justice Kavanaugh authored a concurring opinion to reiterate that the government does not violate the Establishment Clause when it treats religious persons or organizations equally with secular persons or organizations, but it does violate the Free Speech Clause when it excludes religious persons or organizations.

School District, paving the way for the official overruling of the Lemon test later that term, as per the above.

FINAL THOUGHTS AND KEY TAKEAWAYS ABOUT THE RELIGION CLAUSES OF THE US CONSTITUTION: WHERE DO WE STAND NOW?

In light of *Carson v. Makin*, the modern doctrine involving financial support for religion seems to be that formal neutrality in the distribution of funds to religious and nonreligious uses or institutions generally defeats Establishment Clause challenges, at least to indirect aid, i.e., aid not directly provided to religious entities, such as religious schools, but instead, for example, to parents who wish to send their kids to such schools. In contrast to the Warren Court approach of strong Establishment Clause and strong Free Exercise Clause doctrines –an approach that may have admittedly been unrealistic– we are now experiencing a shift in ideological valence, with the current Court adopting a relatively weak interpretation of the Establishment Clause. On the contrary, this shifting of liberal and conservative positions –a reminder of how the politics of appointment can move the Court on particular issues, how the Court is situated in politics and how political/cultural divides can come to be mirrored in constitutional debates– has brought a strong Free Exercise Clause forbidding any discrimination against religious recipients in the distribution of funds. To put it in a different way, the doctrinal arc seems to have moved from Establishment Clause worries to Free Exercise Clause mandate.

On the other hand, *Kennedy v. Bremerton School District* reformulated the modern doctrine with respect to the Establishment Clause in cases involving symbolic support for religion. In this context, decisions under the Establishment Clause must faithfully reflect the understanding of the Founding Fathers, interpreted to forbid (a) coercion, (b) preferential funding for religious organizations (neutrality required), and (c) one-sect proselytization, but not for most other symbolic support. This case highlights the movement from concern about signals of outsider status of religious minorities under the Warren Court and the (implicitly hostile to religion) Lemon test to history-based acceptance of (non-coercive) religious symbols in the public square, sometimes justified as an “accommodation” of religious minorities.

At the same time, this rather originalist approach embraced by the Court in its current Religion Clauses jurisprudence flies in the face of the same Court’s stance in Free Speech cases, where history plays a much more limited, if not minimal, role³⁹.

Speaking of Freedom of Speech, *Kennedy v. Bremerton School District*, per Gorsuch, J., emphasized the possible overlap of Speech and Free Exercise Clause claims, with Justice Gorsuch pointing that Speech and Free Exercise Clauses are mutually reinforcing and Justice Kagan, in dissent, highlighting that the result of such an interpretation is to devalue the Establishment Clause. *Shurtleff v. Boston* also touched upon Freedom of Speech, ruling in favor of the petitioners, too⁴⁰. Considering the drift to a creeping near absolutism in the area of

³⁹ For an extensive but rare reliance on history, see *McIntyre v. Ohio Elections Commission* 514 US 334 (1995). For the view that post-1791 history should play a larger role than philosophical theory in First Amendment (Freedom of Speech) analysis, see L.A. Powe, *Situating Schauer*, 72 Notre Dame L.Rev. 1519 (1997).

⁴⁰ It should be noted, though, that this case does not fully reflect the current ideological division among the Justices.

Freedom of Speech by the Supreme Court⁴¹, these observations beg the question, is this where we are headed for a while? Increasingly robust protections of speech under Freedom of Speech Clause and of religion under Free Exercise Clause –but not actual absolutism in either case– to the detriment of the Establishment Clause?

With respect to children’s susceptibility to endorsement in public schools, although the traditional view does accept that children are different from adults and more impressionable in some respects, the new conservative super-majority of the Court seems quite skeptical of arguments involving susceptibility to endorsement and coercion (see *Kennedy v. Bremerton School District*). In parallel, is it plausible that the new majority will view mandated neutrality⁴² as mandated secularist hostility to religion? Above all, will public schools remain special⁴³? Unfortunately, in view of the current composition of the Supreme Court, looming questions seem clearer than the looming answers.

Last but not least, this near First Amendment absolutism embraced by the Supreme Court does not go hand in hand with the Court’s interpretation of other fundamental rights embedded in the US Constitution. *Dobbs v. Jackson Women’s Health Organization* 597 US (2022)⁴⁴ blatantly illustrates the Court’s rather repressive view of constitutional liberties. Although we are accustomed to hearing religious objections to *abortion*, religious objections to *abortion bans* are not to be excluded either. In fact, religious groups have filed several lawsuits pressing a free exercise claim that objects to abortion bans. This is not surprising, as for many people questions of when human life begins and whether to have a child are centrally informed by their religious beliefs. How will the Court react to such claims?

When it rains it pours, they say. In recent years, with the Supreme Court’s conservatives incrementally asserting their power, Washington D.C. seems to be constantly outcast, as the Court has adopted an approach that would see the lines between church and state hopelessly blurred. Does every cloud have a silver lining, or will those lines be eliminated altogether? □

⁴¹ Mainly motivated by the so-called (and almost sacrosanct) “persuasion principle”, as per which the government may not suppress speech on the ground that the speech is likely to persuade people to do something that the government considers harmful. See D. Strauss, *Persuasion, Autonomy, and Freedom of Expression*, 91 Columbia Law Review 334 (1991), available at [link](#) (last visited on 31.12.2022).

⁴² See e.g., *Edwards v. Aguillard* 482 US 578 (1987).

⁴³ Cf. *Engel v. Vitale* (1962) with *Town of Greece v. Galloway* (2014).

⁴⁴ See M.-C. Vlachou-Vlachopoulou, *Reflections on the US Supreme Court decision Dobbs v. Jackson: The right to abortion confronted with the “tyranny” of the majority, on the pretext of democratization*, Law Journal “Theory and Practice of Administrative Law”, 2022 issue, p. 1009 et seq. (in Greek).

ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟ-ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΟ ΧΡΟΝΙΚΟ (Οκτώβριος-Δεκέμβριος 2022)

Θανάσης Γ. Ξηρός

Αναπληρωτής Καθηγητής Συνταγματικού Δικαίου ΑΣΕΙ-ΣΣΕ

3 Οκτωβρίου

Αρχίζουν οι εργασίες της Δ΄ Συνόδου της ΙΗ΄ Βουλευτικής Περιόδου. Από την τελετή του αγιασμού, στην οποία χοροστατεί ο Αρχιεπίσκοπος Αθηνών και πάσης Ελλάδος, απουσιάζουν ο Πρωθυπουργός, ο Γενικός Γραμματέας του Κομμουνιστικού Κόμματος Ελλάδας και οι επικεφαλής της Ελληνικής Λύσης και του ΜέΡΑ25.

Ο Υπουργός Οικονομικών καταθέτει στη Βουλή το προσχέδιο του προϋπολογισμού των εσόδων και των εξόδων του κράτους για το οικονομικό έτος 2023. Στις πιστώσεις του έχει εγγραφεί ποσό τριών δισεκατομμυρίων τετρακοσίων εκατομμυρίων (3.400.000.000) ευρώ για τη χρηματοδότηση των μέτρων στήριξης ευάλωτων κοινωνικών ομάδων και των αυξήσεων στις συντάξεις.

Ο Πρόεδρος του Συνασπισμού της Ριζοσπαστικής Αριστεράς – Προοδευτική Συμμαχία ενημερώνει με επιστολή του τον Πρόεδρο της Βουλής για την επιστροφή του Π. Κουρουμπλή, βουλευτή στη βασική εκλογική περιφέρεια Β2 Δυτικού Τομέα, στην κοινοβουλευτική ομάδα του κόμματος.

10 Οκτωβρίου

Την αντίδραση των κομμάτων της αντιπολίτευσης προκαλούν δημοσιεύματα

στον Τύπο, τα οποία φέρουν την κυβερνητική πλειοψηφία να προσανατολίζεται στην κλεισμένων των θυρών συζήτηση του πορίσματος της εξεταστικής επιτροπής για τη διερεύνηση «της υπόθεσης της παραβίασης του απορρήτου των επικοινωνιών του Προέδρου του ΠΑΣΟΚ – Κινήματος Αλλαγής και ευρωβουλευτή κ. Νίκου Ανδρουλάκη από την Εθνική Υπηρεσία Πληροφοριών (ΕΥΠ) ή και από άλλα φυσικά ή νομικά πρόσωπα, την επιβεβαιωμένη απόπειρα παγίδευσης του κινητού του με το κακόβουλο λογισμικό Predator, την παράνομη χρήση αυτού στην ελληνική επικράτεια και την έρευνα για την ύπαρξη ευθυνών του Πρωθυπουργού κ. Κυριάκου Μητσοτάκη και κάθε άλλου εμπλεκόμενου φυσικού ή νομικού προσώπου».

Αρχίζει στην αρμόδια διαρκή επιτροπή της Βουλής η συζήτηση του προσχεδίου του προϋπολογισμού των εσόδων και των εξόδων του κράτους για το οικονομικό έτος 2023.

13 Οκτωβρίου

Συνεδριάζει η εξεταστική επιτροπή για τη διερεύνηση «της υπόθεσης της παραβίασης του απορρήτου των επικοινωνιών του Προέδρου του ΠΑΣΟΚ – Κινήματος Αλλαγής και ευρωβουλευτή κ. Νίκου Ανδρουλάκη από την Εθνική Υπηρεσία

Πληροφοριών (ΕΥΠ) ή και από άλλα φυσικά ή νομικά πρόσωπα, την επιβεβαιωμένη απόπειρα παγίδευσης του κινητού του με το κακόβουλο λογισμικό predator, την παράνομη χρήση αυτού στην ελληνική επικράτεια και την έρευνα για την ύπαρξη ευθυνών του Πρωθυπουργού κ. Κυριάκου Μητσοτάκη και κάθε άλλου εμπλεκόμενου φυσικού ή νομικού προσώπου», και εγκρίνει, κατά πλειοψηφία, το πόρισμά της, στο οποίο θα περιληφθούν και τα συμπεράσματα των κομμάτων της αντιπολίτευσης. Η συζήτησή του στην Ολομέλεια της Βουλής προγραμματίζεται την 21^η Οκτωβρίου 2022 και θα είναι δημόσια, το πόρισμα όμως δεν θα δημοσιοποιηθεί, αλλά θα δοθεί στους βουλευτές η δυνατότητα να το διαβάσουν, προσερχόμενοι σε ειδικό γραφείο.

Αποφασίζεται κατά πλειοψηφία, με εκατόν ογδόντα (180) έναντι ενενήντα εννέα (99) ψήφων, η άρση της ασυλίας του βουλευτή του Συνασπισμού της Ριζοσπαστικής Αριστεράς – Προοδευτική Συμμαχία και πρώην Υπουργού Ν. Παππά για τη φερόμενη ως τελεσθείσα αξιόποινη πράξη της ψευδούς κατάθεσης, κατ' εξακολούθηση, στην προανακριτική επιτροπή που εξέτασε την υπόθεση των παρεμβάσεων του Δ. Παπαγγελόπουλου στη Δικαιοσύνη.

14 Οκτωβρίου

Συζητείται στην Ολομέλεια της Βουλής η επίκαιρη ερώτηση του Αλ. Τσίπρα στον Πρωθυπουργό για την ακρίβεια.

21 Οκτωβρίου

Συζητείται στην Ολομέλεια της Βουλής το πόρισμα της εξεταστικής επιτροπής για τη διερεύνηση «της υπόθεσης της παραβίασης του απορρήτου των επικοινωνιών του Προέδρου του ΠΑΣΟΚ – Κινήματος Αλλαγής και ευρωβουλευτή κ. Νίκου Ανδρουλάκη από την Εθνική Υπηρεσία Πληροφοριών (ΕΥΠ) ή και από άλλα φυσικά ή νομικά πρόσωπα, την επιβεβαιωμένη απόπειρα παγίδευσης του κινητού

του με το κακόβουλο λογισμικό Predator, την παράνομη χρήση αυτού στην ελληνική επικράτεια και την έρευνα για την ύπαρξη ευθυνών του Πρωθυπουργού κ. Κυριάκου Μητσοτάκη και κάθε άλλου εμπλεκόμενου φυσικού ή νομικού προσώπου».

23 Οκτωβρίου

Δημοσιεύματα στο εβδομαδιαίο Τύπο φέρουν την κυβέρνηση να εξετάζει εάν το αμάχητο τεκμήριο της πρότ. 2 της παρ. 2 του άρθρου 54 Σ., σύμφωνα με το οποίο «τα αποτελέσματα της απογραφής θεωρείται ότι έχουν δημοσιευθεί με βάση τα στοιχεία της αρμόδιας υπηρεσίας μετά την πάροδο ενός έτους από την τελευταία ημέρα διεξαγωγής της», υπολογίζεται από τη δημοσίευσή τους.

24 Οκτωβρίου

Ο Υπουργός Επικρατείας Γ. Γεραπερίτης, σε συνέντευξή του στην κρατική τηλεόραση, μεταξύ άλλων αναφέρει: «Δυστυχώς, δεν υπάρχουν οι πολιτικές συναιρέσεις, ώστε να μπορούμε να μιλούμε με άνεση, όπως θα συνέβαινε σε άλλες χώρες, για την απλή αναλογική. Η εποχή της κρίσης στην οποία ζούμε απαιτεί γρήγορα αντανakλαστικά, χρειάζεται μια κυβέρνηση που να μπορεί με πολύ γρήγορη και ισχυρή εντολή να δίνει λύσεις ... Οι εκλογές θα γίνουν στο τέλος της τετραετίας με την απογραφή του 2021, από μια πρώτη εκτίμηση φαίνεται ότι δεν θα υπάρξουν μεγάλες, αλλά σημειακές, αλλαγές στις εκλογικές περιφέρειες». Εξάλλου, ο κυβερνητικός εκπρόσωπος, απαντώντας σε σχετική ερώτηση, επαναλαμβάνει ότι: «Η επόμενη εκλογική αναμέτρηση θα γίνει με βάση την καινούργια απογραφή».

Με επιστολή της στον Πρόεδρο της Βουλής η Φ. Μπακαδήμα, βουλευτής στη βασική εκλογική περιφέρεια Β΄ Πειραιά, του ανακοινώνει την αποχώρησή της από την κοινοβουλευτική ομάδα του ΜΕΡΑ25 και την ανεξαρτητοποίησή της.

25 Οκτωβρίου

Ο Ανδρ. Πάτσης, βουλευτής στη βασική εκλογική περιφέρεια Γρεβενών, δίνει εξηγήσεις στον γραμματέα της κοινοβουλευτικής ομάδας της Νέας Δημοκρατίας για τις καταγγελίες σε βάρος του σχετικά με τις επαγγελματικές του δραστηριότητες στην εξαγορά κόκκινων δανείων και τη σύναψη συμβάσεων παροχής νομικών υπηρεσιών με τα Ελληνικά Ταχυδρομεία. Οι εξηγήσεις του, όπως αναφέρεται στην ανακοίνωση του γραφείου του Πρωθυπουργού, «δεν κρίνονται επαρκείς και οι δραστηριότητές του δεν συνάδουν ούτε με τη βουλευτική ιδιότητα ούτε και με τις αρχές της Νέας Δημοκρατίας» και με απόφαση του Κ. Μητσοτάκη διαγράφεται από την κοινοβουλευτική ομάδα της πλειοψηφίας.

Η αποστροφή του λόγου της Β. Βλάχου, εισαγγελέως που εποπτεύει την Εθνική Υπηρεσία Πληροφοριών, κατά την ακρόασή της στην Ειδική Μόνιμη Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας ότι «θα παρακολουθούσε με την υπογραφή της ακόμη και την Πρόεδρο της Δημοκρατίας, εάν πήγαινε να πουλήσει την πατρίδα» προκαλεί την έντονη αντίδραση των μελών της επιτροπής βουλευτών του Συνασπισμού της Ριζοσπαστικής Αριστεράς – Προοδευτική Συμμαχία και του Πανελληνίου Σοσιαλιστικού Κινήματος – Κίνημα Αλλαγής.

2 Νοεμβρίου

Σε κοινή συνεδρίαση των συναρμόδιων, πέντε συνολικά, διαρκών επιτροπών της Βουλής συζητείται το Εθνικό Σχέδιο Δράσης της κυβέρνησης «για την πρόληψη και τη θωράκιση των ανηλίκων και των οικογενειών τους, καθώς επίσης τη γρήγορη διερεύνηση των σχετικών υποθέσεων με στόχο την υποδειγματική καταδίκη των ενόχων και την περίθαλψη των θυμάτων». Στη συζήτηση παίρνουν μέρος ο Πρωθυπουργός, ο Γενικός Γραμματέας του Κομμουνιστικού Κόμματος Ελλάδας και ο επικεφαλής της κοινο-

βουλευτικής ομάδας του Πανελληνίου Σοσιαλιστικού Κινήματος – Κίνημα Αλλαγής.

3 Νοεμβρίου

Τα μέλη της επιτροπής ΡΕΓΑ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, η οποία ερευνά τις παρακολουθήσεις των τηλεφωνικών επικοινωνιών ευρωβουλευτών, συναντάται με τον Υπουργό Επικρατείας Γ. Γεραπετρίτη, τον πρόεδρο και εκπροσώπους των κοινοβουλευτικών ομάδων που συμμετείχαν στην εξεταστική επιτροπή για τη διερεύνηση «της υπόθεσης της παραβίασης του απορρήτου των επικοινωνιών του Προέδρου του ΠΑΣΟΚ – Κινήματος Αλλαγής και ευρωβουλευτή κ. Νίκου Ανδρουλάκη από την Εθνική Υπηρεσία Πληροφοριών (ΕΥΠ) ή και από άλλα φυσικά ή νομικά πρόσωπα, την επιβεβαιωμένη απόπειρα παγίδευσης του κινητού του με το κακόβουλο λογισμικό *Predator*, την παράνομη χρήση αυτού στην ελληνική επικράτεια και την έρευνα για την ύπαρξη ευθυνών του Πρωθυπουργού κ. Κυριάκου Μητσοτάκη και κάθε άλλου εμπλεκόμενου φυσικού ή νομικού προσώπου». Ο Πρόεδρος του Πανελληνίου Σοσιαλιστικού Κινήματος – Κίνημα Αλλαγής Ν. Ανδρουλάκης με γραπτό υπόμνημα διατυπώνει τις απόψεις του για την υπόθεση της παρακολούθησης των τηλεφωνικών του επικοινωνιών.

Η επιτροπή ελέγχου των δηλώσεων περιουσιακής κατάστασης (πόθεν έσχες) διαπιστώνει ανακρίβειες στα δηλωθέντα από τον Ανδρ. Πάτση ακίνητα και, λόγω έλλειψης παραστατικών, στο υπόλοιπο των δανειακών του υποχρεώσεων για τις χρήσεις 2019 και 2020, καθώς επίσης στα εισοδήματα της συζύγου του και αποφασίζει, ομόφωνα, την παραπομπή του ανεξάρτητου, πλέον, βουλευτή στη δικαιοσύνη. Το μέλος της επιτροπής, αντιεισαγγελέας του Αρείου Πάγου, είχε εισηγηθεί «την άρση του τραπεζικού, του φορολογικού και του χρηματιστηριακού απορρήτου του ελεγχόμενου, προκειμένου να διερευνηθεί διεξοδικά η εν

γένει δραστηριότητά του, σύμφωνα με τα δημοσιεύματα, και η ενδεχόμενη σύναψη συμβάσεων με το Ελληνικό Δημόσιο, κατά παράβαση του άρθρου 57 του Συντάγματος, και την αποστολή των σχετικών ευρημάτων στα αρμόδια όργανα, με την ολοκλήρωση του ελέγχου, μετά την άρση». Εξάλλου, ο εισαγγελέας οικονομικού εγκλήματος διενεργεί προκαταρκτική εξέταση για την τέλεση από τον βουλευτή των αξιόποινων πράξεων της φοροδιαφυγής και του ξεπλύματος μαύρου χρήματος, καθώς επίσης κάθε άλλου αυτεπαγγέλτως διωκόμενου αδικήματος και, συγκεκριμένα, εάν υπάρχει σχέση τους με υπεράκτιες εισπρακτικές εταιρείες ή αγοράς κόκκινων δανείων.

Τα μέλη της κοινοβουλευτικής ομάδας του Πανελληνίου Σοσιαλιστικού Κινήματος – Κίνημα Αλλαγής ζητούν από τον πρόεδρο της Ειδικής Μόνιμης Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας την άμεση σύγκλησή της, προκειμένου να εξετάσει όσους φέρονται να σχετίζονται με το κακόβουλο λογισμικό Predator, περιλαμβανομένου του πρώην Γενικού Γραμματέα της Γενικής Γραμματείας του Πρωθυπουργού.

4 Νοεμβρίου

Ο Πρόεδρος του Συνασπισμού της Ριζοσπαστικής Αριστεράς – Προοδευτική Συμμαχία ζητά από την κυβέρνηση «τέσσερις *minimum* ενέργειες για την αδιάβλητη διεξαγωγή των επόμενων εκλογών» και, συγκεκριμένα, την καθολική απαγόρευση της εμπορίας κάθε κακόβουλου λογισμικού στη χώρα, την άμεση αντικατάσταση του Διοικητή και της Εισαγγελέως που εποπτεύει την Εθνική Υπηρεσία Πληροφοριών, καθώς επίσης τη δέσμευση ότι με την επίσημη έναρξη της προεκλογικής περιόδου θα διοριστεί, με διακομματική συναίνεση, υπηρεσιακός Υπουργός Προστασίας του Πολίτη που θα έχει αυτονόητα την αρμοδιότητα της Εθνικής Υπηρεσίας Πληροφοριών και όλων των υπηρε-

σιών της Ελληνικής Αστυνομίας που διαθέτουν σύστημα παρακολουθήσεων.

5 Νοεμβρίου

Σε συνέντευξή του σε ιδιωτικό τηλεοπτικό σταθμό και απαντώντας στην ερώτηση για τη στάση του κόμματός του την επομένη ημέρα των γενικών βουλευτικών εκλογών, ο Πρόεδρος του Πανελληνίου Σοσιαλιστικού Κινήματος – Κίνημα Αλλαγής επισημαίνει: «Εγώ δεσμεύομαι στον ελληνικό λαό ότι από την πρώτη εκλογική διαδικασία, με την απλή αναλογική, θα έχουμε σταθερότητα, αν η παράταξή μας έχει ισχυρή εντολή. Αν έχω μεγάλη δύναμη, γιατί αν δεν την έχω δεν πρόκειται να μπω σε αυτήν τη συζήτηση, θα πούμε στον Ελληνικό λαό ότι μπορούμε να επιβάλουμε αυτά τα πρόσωπα που θεωρούμε ότι έχουν πολιτικό ήθος και επάρκεια και να ασκήσουν σε Υπουργεία–πυλώνες αυτήν την πολιτική. Αν το ΠΑΣΟΚ – ΚΙΝΑΛ πάρει ισχυρό ποσοστό, η χώρα δεν θα μπει σε περισσότερες εκλογικές περιπέτειες».

6 Νοεμβρίου

Σε εφ' όλης της ύλης συνέντευξή του σε ιδιωτικό τηλεοπτικό σταθμό, την επομένη του πρωτοσέλιδου δημοσιεύματος κυριακάτικης αντιπολιτευόμενης εφημερίδας με τη λίστα προσώπων που φέρονταν να παρακολουθούνταν οι τηλεφωνικές τους επικοινωνίες από το κακόβουλο λογισμικό Predator, ο Πρωθυπουργός, μεταξύ άλλων, επισημαίνει: «Παράνομα λογισμικά υπάρχουν περίπου 500 αυτή τη στιγμή στην αγορά. Υπάρχουν ξένες δυνάμεις που τα διαθέτουν. Υπάρχουν, ενδεχομένως, οικονομικοί παράγοντες και εκτός της χώρας που θα τα διέθεσαν, που τα διέθεταν ή που θα ήθελαν να τα διαθέσουν. Δεν είναι μια εύκολη υπόθεση η διασφάλιση του απορρήτου ... Μην έχετε καμία αμφιβολία ότι δική του (του κ. Τσίπρα) είναι η στρατηγική να βουλιιάξει τον τόπο στη λάσπη και σε μια απίστευτη συζήτηση, όπου πρέπει εμείς να αποδείξουμε ότι δεν

είμαστε ελέφαντες και δεν πρέπει να αποδείξει αυτός, ο οποίος μας κατηγορεί, ότι οι κατηγορίες του στοιχειωδώς ευσταθούν ... Άνθρωποι έφυγαν από τις θέσεις τους, διότι είχαν την πολιτική ευθύνη της εποπτείας αυτής της διαδικασίας. Διαπιστώσαμε κενά στα συστήματα αυτά και είμαστε έτοιμοι να τα διορθώσουμε ... Αν ο κ. Τσίπρας θέλει πραγματικά να πάμε στη Βουλή και να αναμετρηθούμε, έχει την ευκαιρία να το κάνει. Εάν πιστεύει ότι αυτή η κυβέρνηση δεν απολαμβάνει της εμπιστοσύνης της πλειοψηφίας της Νέας Δημοκρατίας, τον προκαλώ να καταθέσει πρόταση δυσπιστίας κατά της κυβέρνησης. Να συζητήσουμε εφ' όλης της ύλης και η Βουλή να τοποθετηθεί, εάν εξακολουθεί να εμπιστεύεται αυτήν την κυβέρνηση και αυτόν τον Πρωθυπουργό ... Οφείλω να οδηγήσω τη χώρα με ασφάλεια σε εκλογές και δεν πρόκειται να δεχθώ καμία προϋπόθεση για να μπορέσουμε να κινηθούμε σε εκλογές πέραν αυτών που ορίζει το Σύνταγμα. Οι κάλπες θα στηθούν στο τέλος της τετραετίας και το εκλογικό δίλημμα θα είναι "μπροστά ή πίσω". Το εκλογικό αποτέλεσμα θα μας υποδείξει τις όποιες δυνατότητες συνεργασίας. Οι δεύτερες κάλπες θα καθορίσουν τους κυβερνητικούς σχηματισμούς, εάν θα είμαστε μόνοι μας, εφόσον κερδίσουμε τις εκλογές, ή αν θα χρειαστεί να συμμαχήσουμε με άλλο κόμμα. Ο χρόνος μπορεί να γιατρέψει πολλά, μπορεί και όχι, αλλά το εκλογικό σώμα είναι αυτό το οποίο θα επιλέξει ... Όταν επιλέγουμε εκατοντάδες υποψηφίους μπορεί να υπάρξουν και αστοχίες. Οφείλουμε να είμαστε ακόμη πιο αυστηροί για να σιγουρευτούμε ότι οι άνθρωποι, οι οποίοι μπορεί, ενδεχομένως, να έχουν άλλες επαγγελματικές προτεραιότητες, που δεν συνάδουν με την πολιτική, να μην τοποθετούνται στα ψηφοδέλτια ...».

Με επίκαιρη ερώτησή του στον Πρωθυπουργό ο Πρόεδρος του Συνασπισμού της Ριζοσπαστικής Αριστεράς – Προοδευτική Συμμαχία του ζητά να δεσμευτεί ενώπιον της λαϊκής αντιπροσωπείας ότι «το σύνολο ή μέρος των προσώ-

πων, που με βάση το δημοσίευμα της εφημερίδας *Documento* φέρονται ως στόχοι παρακολούθησης από το κακόβουλο λογισμικό *Predator*, δεν ήταν παράλληλα και στόχοι παρακολούθησης υπό τη δική σας (του) πολιτική εποπτεία ΕΥΠ, όπως είχε συμβεί σε αντίστοιχες περιπτώσεις με τον κ. Ν. Ανδρουλάκη και τον κ. Θ. Κουκάκη», και τον καλεί να απαντήσει, εάν «σκοπεύε(τε)ι να δώσε(τε)ι τη θεσμική δυνατότητα στα πρόσωπα της εν λόγω λίστας να απευθυνθούν στην ΑΑΔΕ, προκειμένου να μπορέσουν να διαπιστώσουν εάν είχαν τεθεί υπό παρακολούθηση και από την ΕΥΠ με τη "νόμιμη" διαδικασία της επισύνδεσης κατόπιν εισαγγελικής διάταξης».

8 Νοεμβρίου

Το Κομμουνιστικό Κόμμα Ελλάδος ζητά από τον πρόεδρό της την άμεση σύγκληση της Ειδικής Μόνιμης Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας, προκειμένου να διερευνηθούν τα σχετικά με τις υποκλοπές, σύμφωνα με τα αιτήματα και άλλων κομμάτων της αντιπολίτευσης, και καταθέτει συμπληρωματικό κατάλογο προσώπων που πρέπει να κληθούν σε ακρόαση, επειδή είχαν σχέση με τις συνακροάσεις του τηλεφωνικού κέντρου στα γραφεία του κόμματος.

9 Νοεμβρίου

Η Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής αποφασίζει –μετά την υποβολή συγκλινόντων αιτημάτων από τις κοινοβουλευτικές ομάδες του Συνασπισμού της Ριζοσπαστικής Αριστεράς – Προοδευτική Συμμαχία, του Πανελληνίου Σοσιαλιστικού Κινήματος – Κίνημα Αλλαγής και του Κομμουνιστικού Κόμματος Ελλάδος– να κληθούν σε ακρόαση από την Ειδική Μόνιμη Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας ο πρώην Γενικός Γραμματέας της Γενικής Γραμματείας του Πρωθυπουργού και στελέχη των εταιρειών που φέρονται να εμπορεύονται κακόβουλα λογισμικά παρακολούθησης τηλεφωνικών επικοινωνιών.

14 Νοεμβρίου

Απευθυνόμενος στα μέλη της Πολιτικής Γραμματείας της Νέας Δημοκρατίας, ο Πρωθυπουργός, μεταξύ άλλων, αναφέρει: «...Η προεκλογική περίοδος για τις εκλογές του 2023 ξεκίνησε στις 8 Ιουλίου 2019, γιατί η καλύτερη προετοιμασία εκλογών είναι το πλούσιο έργο που έχουμε παράγει στα 3,5 χρόνια. Βασικός στόχος μας είναι η αυτοδύναμη Ελλάδα με πρωταγωνίστρια τη ΝΔ ... Δεν υπάρχει άλλο καταφύγιο στις δημοκρατίες. Η Δικαιοσύνη θα κάνει ό,τι πρέπει. Για να μην υπάρχουν σκιές και να διαλυθούν τα νέφη τοξικότητας που μολύνουν την πολιτική ατμόσφαιρα».

18 Νοεμβρίου

Συνέρχεται σε πρώτη συνεδρίαση η σύνθεση του Ειδικού Δικαστηρίου ενώπιον του οποίου έχει παραπεμφθεί ο πρώην Υπουργός Επικρατείας Ν. Παππάς, για το πλημμέλημα της παράβασης καθήκοντος στην υπόθεση του διαγωνισμού για τις τηλεοπτικές άδειες, και ο εκδότης Χρ. Καλογρίτσας για το, επίσης, πλημμέλημα της συνέργειας στο παραπάνω αδίκημα.

21 Νοεμβρίου

Ο Υπουργός Οικονομικών καταθέτει στη Βουλή τον προϋπολογισμό των εσόδων και των εξόδων του κράτους για το οικονομικό έτος 2023.

23 Νοεμβρίου

Αρχίζει στην αρμόδια διαρκή επιτροπή της Βουλής η συζήτηση του προϋπολογισμού εσόδων και των εξόδων του κράτους για το οικονομικό έτος 2023.

25 Νοεμβρίου

Ολοκληρώνεται η συζήτηση στην αρμόδια διαρκή επιτροπή της Βουλής του προϋπολογισμού των εσόδων και των εξόδων του κράτους για το οικονομικό έτος 2023.

26 Νοεμβρίου

Ο Πρωθυπουργός κατά τη διάρκεια επίσκεψης του στην Καλλιθέα σε δηλώσεις του αναφέρει: «Το κλίμα ήδη μυρίζει εκλογές, δικαιολογημένα θα έλεγα, καθώς μπαίνουμε πια στην τελική ευθεία για τις εκλογές του 2023 ... και η Νέα Δημοκρατία θα είναι πρώτη και αυτοδύναμη».

Ο Κ. Τζαβάρας, βουλευτής της συμπολίτευσης στη βασική εκλογική περιφέρεια Ηλείας, ζητά με επιστολή του από τον πρόεδρο της Ειδικής Μόνιμης Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας να τον αντικαταστήσει στη σύνθεση των μελών της κατά την προγραμματισμένη συνεδρίασή της, τη Δευτέρα 28 Νοεμβρίου, στην οποία έχει, μεταξύ άλλων, κληθεί να καταθέσει ο πρώην Γενικός Γραμματέας της Γενικής Γραμματείας του Πρωθυπουργού. Θα αντικατασταθεί από τον Γ. Βλάχο, βουλευτή στη βασική εκλογική περιφέρεια Ανατολικής Αττικής. Σε δηλώσεις του τις προηγούμενες ημέρες, ο αντικατασταθείς βουλευτής είχε κάνει λόγο για εισαγγελείς, οι οποίοι «αντί να κάθονται και να κλώθουν, καλό θα είναι να βγουν στη δράση». Ο Εισαγγελέας του Αρείου Πάγου χαρακτηρίζει τις δηλώσεις «εντελώς άστοχες και άδικες που ενσπείρουν ανησυχία και αμφιβολίες στους πολίτες».

28 Νοεμβρίου

Ο Κ. Μητσστάκης, στη συνάντησή του στο Λονδίνο με τον επικεφαλής διεθνούς επενδυτικού οίκου, αναφέρει: «Πάντα πίστευα ότι χρειάζεσαι δύο πλήρεις θητείες στην Ελλάδα, ώστε πραγματικά να “αλλάξεις σελίδα” και να ανέβεις επίπεδο στην αντίληψη που υπάρχει για τη χώρα».

Ο πρώην Γενικός Γραμματέας της Γενικής Γραμματείας του Πρωθυπουργού εμφανίζεται ενώπιον της Ειδικής Μόνιμης Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας και, απαντώντας σε ερωτήσεις των μελών της δίκως να επικαλεστεί το απόρρητο, ισχυρίζεται ότι παραιτήθηκε αυτοβούλως, αναλαμβάνοντας την πολιτική ευθύνη, ούτε ο ίδιος ούτε και ο Πρωθυπουργός τελού-

σαν σε γνώση των νομίμων επισυνδέσεων της Εθνικής Υπηρεσίας Πληροφοριών, καμία δημόσια υπηρεσία δεν έχει αποκτήσει και δεν έχει κάνει χρήση κακόβουλου λογισμικού παρακολούθησης. Αντιθέτως, δεν εμφανίστηκαν για να καταθέσουν τα, επίσης, προσκληθέντα στελέχη εταιρειών που φέρονται να εμπορεύονται κακόβουλα λογισμικά παρακολούθησης τηλεφωνικών επικοινωνιών.

2 Δεκεμβρίου

Ο Πρωθυπουργός συναντάται με την Πρόεδρο της Δημοκρατίας και την ενημερώνει για τις τρέχουσες πολιτικές εξελίξεις. Κατά την έναρξη της συνάντησής τους και αναφερόμενος στις τράπεζες επισημαίνει ότι «...θα έχουν υψηλή κερδοφορία ... έχουν στηριχθεί πολύ ... είμαι σίγουρος ότι θα καταλήξουμε σε μια θετική λύση για τους δανειολήπτες» και η Κ. Σακελλαροπούλου απαντά ότι οι τράπεζες πρέπει να παίξουν σημαντικό ρόλο, «έστω και πιεζόμενες, ρίχνοντας ιδιαίτερο βάρος στα ευάλωτα τμήματα της κοινωνίας».

5 Δεκεμβρίου

Ο Πρωθυπουργός, σε δηλώσεις του από την Αρκαδία όπου περιοδεύει, θέτει το δίλημμα των επόμενων εκλογών ως εξής «ή δεύτερη φορά στη συμφορά ή δεύτερη εντολή στην προκοπή», προσθέτοντας «δεν θα επιτρέψω παιγνίδια με τις Ένοπλες Δυνάμεις και δεν θα δεχθούμε μαθήματα από αυτούς που είναι η θλιβερή εξαίρεση ... Δεν μπορούν όλα να γίνονται εργαλεία στο όνομα κάθε πρόσκαιρου κομματικού συμφέροντος ... Η πρώτη κάλη θα καθορίσει ποιος θα κυβερνήσει τη χώρα».

Ο Πρόεδρος του Συνασπισμού της Ριζοσπαστικής Αριστεράς – Προοδευτική Συμμαχία επισκέπτεται τον Εισαγγελέα του Αρείου Πάγου. Μετά το πέρας της συνάντησής τους δηλώνει: «Οι αποκαλύψεις των τελευταίων μηνών για τη μετατροπή της Εθνικής Υπηρεσίας Πληροφοριών σε παραθεσμικό παράκεντρο παρακολούθησης πολιτικών

αρχηγών, βουλευτών, ευρωβουλευτών, υπουργών, δημοσιογράφων επιχειρηματιών, ακόμη και δικαστών, αποτελούν μεγάλη πληγή για την ίδια τη δημοκρατία. Η παρακολούθηση των αρχηγών των Ενόπλων Δυνάμεων θέτει σε διακινδύνευση την ίδια την εθνική μας ασφάλεια. Έχουμε όλοι ευθύνη να μην αφήσουμε αυτή τη βαριά σκιά να πλανάται πάνω από το πολιτικό μας σύστημα και από τις Ένοπλες Δυνάμεις. Όλοι έχουμε ευθύνη για την αναζήτηση των στοιχείων, των αποδείξεων, για τη διαλεύκανση αυτής της δύσσομης υπόθεσης και την αποκλειστική ευθύνη για να χυθεί άπλετο φως την έχει η Ελληνική Δικαιοσύνη ... Θέλω να ελπίζω και ελπίζω ότι σε αυτή τη χώρα οι θεσμοί της Δημοκρατίας λειτουργούν ακόμα. Θέλω επίσης να εκφράσω την εμπιστοσύνη μου στο θεσμό της Ελληνικής Δικαιοσύνης».

Κατά την ακρόαση των φορέων από την αρμόδια διαρκή επιτροπή της Βουλής, η οποία επεξεργάζεται το σχέδιο νόμου με τις τροποποιήσεις της νομοθεσίας για το απόρρητο των επικοινωνιών, ο Χρ. Ράμμος, Πρόεδρος της συνταγματικά κατοχυρωμένης ομώνυμης αρχής, εκφράζει την αντίθεσή του στη ρύθμιση που αφαιρεί την αρμοδιότητα ενημέρωσης θιγόντος από την Αρχή και την αναθέτει σε τριμελές όργανο, στο οποίο συμμετέχουν ο Διοικητής της Εθνικής Υπηρεσίας Πληροφοριών και ο εισαγγελέας που την εποπτεύει, θεωρεί ότι η συμμετοχή τους το «καθιστά μη ανεξάρτητο» και ζητά η γνωστοποίηση στον θιγόντα να είναι άμεση, εφόσον συντρέχουν οι σχετικές προϋποθέσεις, και να περιλαμβάνει τον λόγο και την αιτιολογία της πρωτοβουλίας. Εξάλλου, ο Πρόεδρος της Αρχής Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα αναφέρει ότι το νομοσχέδιο περιέχει διατάξεις που θίγουν τον πυρήνα των ατομικών δικαιωμάτων.

8 Δεκεμβρίου

Ο Πρωθυπουργός και ο Πρόεδρος του Συνασπισμού της Ριζοσπαστικής Αριστεράς – Προο-

δευτική Συμμαχία παίρνουν τον λόγο και αντι-παράτιθενται κατά τη συζήτηση στην Ολομέλεια της Βουλής του σχεδίου νόμου με τις τροποποιήσεις της νομοθεσίας για το απόρρητο των επικοινωνιών.

13 Δεκεμβρίου

Αρχίζει στην Ολομέλεια της Βουλής η συζήτηση του προϋπολογισμού των εσόδων και των εξόδων του κράτους για το οικονομικό έτος 2023.

16 Δεκεμβρίου

Ο Γ. Κύρτσος, ανεξάρτητος βουλευτής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο που έχει εκλεγεί με τον συνδυασμό της Νέας Δημοκρατίας, και ο Τ. Τέλογλου, δημοσιογράφος, ζητούν εγγράφως από την Αρχή Προστασίας του Απορρήτου των Επικοινωνιών να τους πληροφορήσει εάν έχουν τεθεί υπό παρακολούθηση από την Εθνική Υπηρεσία Πληροφοριών. Μετά την υποβολή του αιτήματός τους, επιθεωρητές της Αρχής επιχειρούν, δίχως όμως αποτέλεσμα, να διενεργήσουν έλεγχο σε ιδιωτική εταιρεία – πάροχο υπηρεσιών κινητής τηλεφωνίας. Ο Εισαγγελέας του Αρείου Πάγου, από τον οποίο ζητήθηκε να διατυπώσει γνώμη για τη νομιμότητα της πρωτοβουλίας, διευκρινίζει ότι η γνώμη του δεν έχει δεσμευτικό χαρακτήρα, αλλά προτίθεται να αναθέσει άμεσα σε αντεισαγγελέα του Αρείου Πάγου να επεξεργαστεί γνωμοδότηση, με βάση το ισχύον νομικό πλαίσιο, που θα καταλαμβάνει όλους τους παρόχους.

17 Δεκεμβρίου

Η Ολομέλεια της Βουλής –με εκατόν πενήντα έξι (156) ψήφους, δηλαδή τόσες όσοι οι βουλευτές της συμπολίτευσης, έναντι εκατόν σαράντα τριών (143)– ψηφίζει τον προϋπολογισμό των εσόδων και των εξόδων του κράτους για το οικονομικό έτος 2023.

Στην ομιλία του, κατά τη διάρκεια της ετήσιας Τακτικής Γενικής Συνέλευσης της Ένωσης

Δικαστών και Εισαγγελέων, ο Εισαγγελέας του Αρείου Πάγου, μεταξύ άλλων, αναφέρει: «...Είναι βέβαιο ότι αν μελετήσουμε σωστά και ψύχραιμα αυτά τα γεγονότα, ασφαλώς και θα αντλήσουμε πολύτιμα και χρήσιμα συμπεράσματα για τον τρόπο και τη μέθοδο των ξένων δικαστικών Αρχών. Και δεν μπαίνω στον πειρασμό να σχολιάσω τις δηλώσεις του Βέλγου εισαγγελέα που χειρίζεται την υπόθεση μιας χώρας που δεν κατηγορείται για δημοκρατικό έλλειμμα. Τι δήλωσε; “Χωρίς τις υποκλοπές δεν αντιμετωπίζεται το έγκλημα”. Επομένως, κάθε προσπάθεια υποβάθμισης της χώρας μας με τον τρόπο αυτό, δηλαδή στην εύκολη σύγκριση των Ελληνικών δικαστικών αρχών με τις δικαστικές Αρχές του Βελγίου, υπό διαφορετικά δικονομικά συστήματα, είναι τουλάχιστον άδικη. Κάθε χώρα κινείται με το δικό της δικαστικό σύστημα και με τους δικούς της μηχανισμούς. Δεν είναι ανεκτές οι συμπεριφορές κάποιων άλλων, κατά κανόνα εκτός Δικαιοσύνης, που δήθεν κόπτονται για το καλό της ... Δεν είναι δυνατόν μια μερίδα του Τύπου, εκμεταλλευόμενη έναν ουσιαστικά πλήρως αναποτελεσματικό νόμο περί Τύπου, να στρέφεται και να βυσσοδομεί όποιον κατά την ενάσκηση των καθηκόντων του δεν ενεργεί σύμφωνα με τις επιθυμίες της, τις υποδείξεις της, ακόμη και τις επιταγές της ... Δεν είναι άξιοι να φέρουν τον κάποτε άκρως τιμητικό τίτλο και ιδιότητα του εκδότη εφημερίδων ή περιοδικών. Κρατούν για τον εαυτό τους και μόνο ως επτασφράγιστο μυστικό το οικονομικό τους υπόβαθρο με βάση το οποίο έγιναν εκδότες. Ίσως όμως ένας εκτεταμένος φορολογικός έλεγχος σε αυτούς τους ολίγους αποκαλύψει πολλά και ενδιαφέροντα σχετικά με τις επαγγελματικές τους δραστηριότητες ... Πέραν των προβλημάτων στις σχέσεις μεταξύ Τύπου και Δικαιοσύνης, δεν πρέπει να παραθεωρείται ότι σημαντικές διαφορές αντίληψης και νοοτροπίας υπάρχουν μεταξύ Δικαιοσύνης και Πολιτικής, οι οποίες καταλήγουν σε θεσμικές συγκρούσεις μεταξύ τους και ενίοτε επιφέρουν αδικαιολόγητες αντιδράσεις των

πολιτικών κομμάτων και των στελεχών τους. Δεν πρέπει όμως να ξεχνούν ότι ο δρόμος που είναι υποχρεωμένη να ακολουθεί η Δικαιοσύνη είναι μονοσήμαντος, με οδηγό πάντοτε τις διατάξεις που η Βουλή των Ελλήνων θεσπίζει και απαιτεί να εφαρμοστούν, δηλαδή τις διατάξεις που ψηφίζουν τα ίδια τα πολιτικά κόμματα».

19 Δεκεμβρίου

Ο Πρωθυπουργός, από την Ημαθία όπου περιοδεύει, δηλώνει ότι «στις εξαιρετικά κρίσιμες εκλογές που έρχονται, είμαστε σίγουροι ότι και εάν χρειαστούν δύο εκλογές πάλι ο τελικός στόχος θα είναι ένας: Αυτοδύναμη Νέα Δημοκρατία για αυτοδύναμη και ισχυρή Ελλάδα ... Βλέπετε ότι δεν ξέρουμε ποια κρίση θα μας ξημερώσει, βλέπετε τις μεγάλες προκλήσεις στη γειτονιά μας, βλέπετε πόσο απαραίτητο είναι να υπάρχει σταθερό χέρι στο τιμόνι της χώρας».

Στο ψήφισμα που εγκρίνουν, ομόφωνα, τα μέλη της Ένωσης Δικαστών και Εισαγγελέων εκφράζεται η ανησυχία τους «για την προσπάθεια του πολιτικού συστήματος ο θεσμός της Δικαιοσύνης να εμπλακεί στις αντιπαραθέσεις των εκπροσώπων του ... και τη διαρκή προσβολή της αρχής της Δίκαιης Δίκης που αποτελεί σημαντική εγγύηση του Κράτους Δικαίου, στον βωμό της δημοσιότητας, δίχως στάθμιση μεταξύ του συνταγματικά κατοχυρωμένου δικαιώματος της πληροφόρησης και των ατομικών δικαιωμάτων».

20 Δεκεμβρίου

Μετά την ψήφιση του σχεδίου νόμου αρμοδιότητας του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων, αντικείμενο του οποίου είναι «η στεγαστική πολιτική για τους νέους και η αξι-

οποίηση της δημόσιας περιουσίας για κοινωνική κατοικία», η Βουλή διακόπτει τις εργασίες της ενόψει των εορτών των Χριστουγέννων, της Πρωτοχρονιάς και των Θεοφανίων.

Ο Πρόεδρος του Συνασπισμού της Ριζοσπαστικής Αριστεράς – Προοδευτική Συμμαχία συναντάται με την Αγγ. Αδαμοπούλου, ανεξάρτητη βουλευτή στη βασική εκλογική περιφέρεια Α΄ Αθηνών που έχει εκλεγεί με τη σημαία του ΜέΡΑ25. Μετά το τέλος της συνάντησής τους ανακοινώνεται η ένταξή της στην κοινοβουλευτική ομάδα της αξιωματικής αντιπολίτευσης.

21 Δεκεμβρίου

Ο Πρόεδρος του Συνασπισμού της Ριζοσπαστικής Αριστεράς – Προοδευτική Συμμαχία συναντάται με τη Φ. Μπακαδήμα, ανεξάρτητη βουλευτή στη βασική εκλογική περιφέρεια Β΄ Πειραιά που έχει εκλεγεί με τη σημαία του ΜέΡΑ25. Μετά το τέλος της συνάντησής τους, ο Αλ. Τσίπρας ανακοινώνει, με ανάρτησή του στα μέσα κοινωνικής δικτύωσης, την ένταξή της στην κοινοβουλευτική ομάδα της αξιωματικής αντιπολίτευσης.

Ο Γ. Κύρτσος, ανεξάρτητος βουλευτής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, που έχει εκλεγεί με τον συνδυασμό της Νέας Δημοκρατίας, καταθέτει στην Εισαγγελία Πρωτοδικών Αθηνών μήνυση σε βάρος του Διοικητή της Εθνικής Υπηρεσίας Πληροφοριών, της Εισαγγελέως που την εποπτεύει και αξιωματικού της Ελληνικής Αστυνομίας για την παρακολούθηση των τηλεφωνικών του επικοινωνιών, ισχυριζόμενος ότι «η παραβίαση του απορρήτου των επικοινωνιών και η θέση μου υπό καθεστώς παρακολούθησης επιδρά αμέσως και ευθέως στη δυνατότητά μου να ασκώ ακωλύτως θεμελιώδη δικαιώματά μου». □

«ΤΗΝ ΤΑΥΤΟΤΗΤΑ ΣΑΣ, ΠΑΡΑΚΑΛΩ»: ΤΟ PROFILING ΕΝΩΠΙΟΝ ΤΟΥ ΕΔΔΑ

Στέργιος Κοφίνης
Δ.Ν., Πρωτοδίκης Δ.Δ.

I. ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΑ

Στις 18 Οκτωβρίου 2022 το ΕΔΔΑ εξέδωσε τις δύο πρώτες αποφάσεις του με τις οποίες αντιμετώπισε ευθέως το ζήτημα του φυλετικού υπόβαθρου στους αστυνομικούς ελέγχους ταυτότητας¹. Πρόκειται για μια τακτική περισσότερο γνωστή με τον (στερούμενο ακριβούς μετάφρασης στα ελληνικά) όρο φυλετικό ή εθνοτικό «profiling», η οποία έχει απασχολήσει εκτενώς την αμερικανική νομολογία και θεωρία για δεκαετίες². Οι δύο αποφάσεις, παρά τις αξιοσημείωτες ομοιότητες του ιστορικού τους, κατέληξαν σε διαμετρικά αντίθετα αποτελέσματα, καθώς στη μία περίπτωση (*Basu*) κρίθηκε ότι υπήρξε παραβίαση του άρθρου 14 σε συνδυασμό με το άρθρο 8 της ΕΣΔΑ, ενώ στην άλλη (*Muhammad*) η προσφυγή απορρίφθηκε.

II. ΟΙ ΣΧΟΛΙΑΖΟΜΕΝΕΣ ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ

Τελειώς συνοπτικά, στην πρώτη περίπτωση ο κ. Basu, Γερμανός πολίτης ινδικής καταγωγής, επέστρεφε μαζί με την κόρη του με τρένο από την Τσεχία στη Γερμανία. Λίγο μετά τα σύνορα εισήλθαν στο τρένο αστυνομικοί, οι οποίοι ζήτησαν από τον κ. Basu και την κόρη του να επιδείξουν την ταυτότητά τους. Κατά τον προσφεύγοντα, οι αστυνομικοί δεν ζήτησαν από κανέναν άλλον επιβάτη του βαγονιού να επιδείξει στοιχεία ταυτότητας, ενώ όταν τους ρώτησε για ποιο λόγο ελέγχουν συγκεκριμένα αυτόν (και όχι κάποιον άλλον), οι αστυνομικοί απάντησαν

¹ ΕΔΔΑ, *Basu κατά Γερμανίας*, αρ. 215/19, 18.10.2022 και *Muhammad κατά Ισπανίας*, 34085/17, 18.10.2022. Στην πραγματικότητα, το ζήτημα των αστυνομικών ελέγχων βάσει εθνοτικής καταγωγής είχε τεθεί και στο παρελθόν ενώπιον του ΕΔΔΑ, αλλά στο πλαίσιο του συνδυασμού του άρθρου 14 με το άρθρο 2 του (μη υπογραφέντος από την Ελλάδα) 4^{ου} Πρόσθετου Πρωτοκόλλου, βλ. ΕΔΔΑ, *Timishev κατά Ρωσίας*, αρ. 55762/00 και 55974/00, 13.12.2005. Το ΔΕΕ αντίστοιχα εξέτασε σε μία τουλάχιστον περίπτωση υπόθεση profiling (επιπλέον έλεγχος ασφαλείας σε αεροδρόμιο βάσει της νομιζόμενης εθνοτικής καταγωγής), αλλά το προδικαστικό ερώτημα αφορούσε αποκλειστικά το ζήτημα των κατάλληλων κυρώσεων και όχι την ουσία του ελέγχου· βλ. ΔΕΕ C-30/19, *Braathens Regional Aviation*, 15.04.2021.

² Για έναν ορισμό του profiling βλ. European Commission against Racism and Intolerance, *General Policy Recommendation No 11 On Combating Racism and Racial Discrimination in Policing*, 29.06.2007, Στρασβούργο, σ. 4, στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 30.12.2022): «Η χρήση από την αστυνομία χωρίς αντικειμενική και εύλογη δικαιολογία κριτηρίων όπως η φυλή, το χρώμα, η γλώσσα, η θρησκεία, η ιθαγένεια ή η εθνική ή η εθνοτική καταγωγή σε επιχειρήσεις ελέγχου, παρακολούθησης ή έρευνας».

ότι πρόκειται για τυχαίο έλεγχο στοιχείων. Στη δεύτερη περίπτωση, σύμφωνα με τους ισχυρισμούς του ίδιου του κ. Muhammad, πολίτη Πακιστάν με άδεια διαμονής αόριστης διάρκειας στην Ισπανία, ενώ περπατούσε σε κεντρικό δρόμο της Βαρκελώνης με ένα φίλο του, ομοίως πολίτη Πακιστάν, τού ζητήθηκε από αστυνομικούς να επιδείξει την ταυτότητά του και όταν τους ρώτησε αν αυτό οφείλεται στο χρώμα του δέρματός του, ο ένας από αυτούς απάντησε καταφατικά, σημειώνοντας ότι δεν θα σταματούσε ποτέ έναν Γερμανό. Μετά την άρνηση του κ. Muhammad να επιδείξει στοιχεία ταυτότητας οδηγήθηκε στο αστυνομικό τμήμα, όπου εν τέλει επέδειξε την άδεια διαμονής του και αφέθηκε ελεύθερος με ένα μικρό διοικητικό πρόστιμο για απείθεια. Οι εμπλεκόμενοι αστυνομικοί ανέφεραν μια παραλλαγή των γεγονότων, σύμφωνα με την οποία ήταν ο κ. Muhammad αυτός που αρχικώς τους προκάλεσε χρησιμοποιώντας μια υποτιμητική έκφραση για τους αστυνομικούς, όταν τους είδε να περνούν, εξ ου και έκαναν έλεγχο στοιχείων μόνο σε αυτόν και όχι στον φίλο του.

Το πρώτο ζήτημα που απασχόλησε το Δικαστήριο και στις δύο περιπτώσεις ήταν κατά πόσο η υπόθεση εμπίπτει στο πεδίο αναφοράς του άρθρου 8, ώστε να μπορεί εν συνεχεία να γίνει επίκληση του άρθρου 14 της Σύμβασης. Με ένα σκεπτικό που εκ πρώτης τουλάχιστον όψεως δείχνει κυκλικό, το Δικαστήριο σημείωσε ότι, μολονότι ο δημόσιος χαρακτήρας της εξακρίβωσης στοιχείων μπορεί να έχει επιπτώσεις στη φήμη και την αυτοεκτίμηση του προσώπου, δεν εμπίπτει κάθε τέτοιος έλεγχος σε βάρος ενός μέλους μειονότητας στο πεδίο αναφοράς του άρθρου 8³, εκτός και αν το πρόσωπο αυτό προβάλλει μία καταρχάς υποστηρίξιμη αιτίαση ότι είχε στοχοποιηθεί λόγω των φυλετικών ή εθνοτικών χαρακτηριστικών του (*Basu* §25, *Muhammad* §50).

Εν συνεχεία, το Δικαστήριο επικεντρώθηκε στο διαδικαστικό σκέλος του άρθρου 14 σε συνδυασμό με το άρθρο 8. Έκρινε δηλαδή ότι όταν ένα πρόσωπο προβάλλει μία τέτοια υποστηρίξιμη αιτίαση περί εθνοτικού profiling, τα κράτη μέλη υποχρεούνται να προβούν σε (ανεξάρτητη) έρευνα των σχετικών ισχυρισμών. Στην περίπτωση του κ. Basu τέτοια έρευνα δεν έλαβε χώρα, διότι τα δικαστήρια απέρριψαν την προσφυγή και τα ένδικα μέσα του για τυπικό λόγο (έλλειψη εννόμου συμφέροντος περί κήρυξης της εξακρίβωσης στοιχείων ως παράνομης, επειδή ο έλεγχος είχε ήδη λήξει χρονικά), ενώ η εσωτερική έρευνα που διατάχθηκε από τον αστυνομικό διευθυντή στερείται της αναγκαίας ανεξαρτησίας. Αντιθέτως, στην περίπτωση του κ. Muhammad τα διοικητικά δικαστήρια (που επιλήφθηκαν της σχετικής αγωγής του για αστική ευθύνη του Δημοσίου) προχώρησαν σε ουσιαστική έρευνα, εξετάζοντας τους αντικρουόμενους ισχυρισμούς των δύο πλευρών, και κατέληξαν ότι ο προσφεύγων δεν ανταποκρίθηκε στο βάρος απόδειξης που του αναλογούσε ως προς την τεκμηρίωση της διακριτικής μεταχείρισης.

III. ΤΟ PROFILING ΩΣ ΖΗΤΗΜΑ ΔΙΑΚΡΙΣΕΩΝ

Ένα πρώτο ερώτημα που μπορεί να γεννηθεί σχετικά με το profiling (ειδικά σε χώρες όπως η Ελλάδα, όπου το ζήτημα έχει βρει ελάχιστο χώρο στον δημόσιο διάλογο) είναι για ποιο λόγο να θεωρείται παράνομο, τη στιγμή που οι διοικούμενοι υποχρεούνται καταρχήν να ανέχονται τους αστυνομι-

³ Το Δικαστήριο έχει ήδη δεχτεί ότι πιο παρεμβατικοί αστυνομικοί έλεγχοι, που περιλαμβάνουν σωματική έρευνα (stop and search), εμπίπτουν καταρχήν στο πεδίο προστασίας του άρθρου 8· βλ. ΕΔΔΑ, *Gillan and Quinton* κατά Ηνωμένου Βασιλείου, αρ. 4158/05, 12.10.2010, §64-65.

κούς ελέγχους⁴. Ωστόσο, πρέπει να επισημανθεί ότι, όπως δέχεται και το ΕΔΔΑ, ένας αστυνομικός έλεγχος συνιστά σε κάθε περίπτωση παρέμβαση στην ιδιωτική σφαίρα του προσώπου⁵. Ανάλογα με τη μορφή και την έντασή του, μπορεί να συνεπάγεται χρονική ή σωματική ταλαιπωρία του ελεγχόμενου, αίσθημα εξευτελισμού (ιδίως όταν γίνεται ενώπιον τρίτων) ή προσβολή της φήμης του (αφού δημιουργείται σε τρίτους η εντύπωση ότι είναι ύποπτος για διάπραξη αδικήματος). Συνεπώς, είναι μία *δυσμενής* μεταχείριση, η οποία μάλιστα λαμβάνει χώρα σε στάδιο κατά το οποίο δεν υπάρχουν ακόμη (συνήθως) ούτε καν ενδείξεις διάπραξης συγκεκριμένης παράβασης⁶. Στον βαθμό που οι έλεγχοι αυτοί λαμβάνουν χώρα αδιακρίτως σε βάρος όλων των διοικουμένων ή με βάση αντικειμενικά κριτήρια⁷, καταρχήν δεν γεννούν θέμα, εφόσον τηρούνται τα όρια προστασίας της αξιοπρέπειας του ελεγχόμενου. Όταν όμως στοχεύουν σε μια συγκεκριμένη κοινωνική ομάδα, που προσδιορίζεται από ένα (ή περισσότερα) από τα ύποπτα χαρακτηριστικά (χρώμα δέρματος, εθνοτική καταγωγή, θρησκεία κ.λπ.), η ομάδα αυτή αντιμετωπίζει *δυσμενέστερη* σε σχέση με τα άλλα μέλη του κοινωνικού συνόλου μεταχείριση λόγω ακριβώς του χαρακτηριστικού αυτού. Αυτό είναι ο ορισμός της (άμεσης) διάκρισης και συνεπώς ως τέτοια πρέπει να αντιμετωπιστεί και το *profiling*⁸.

Ο βασικός αντίλογος θεμελιώνεται σε ένα επιχείρημα αποτελεσματικότητας: Η χρήση τέτοιων κριτηρίων, λέει το επιχείρημα αυτό, επιτρέπει τη βέλτιστη αξιοποίηση των πεπερασμένων αστυνομικών πόρων, προκειμένου να επιτυγχάνεται ο μέγιστος εντοπισμός παραβάσεων. Στη βάση του επιχειρήματος αυτού βρίσκεται η ιδέα ότι ορισμένες κοινωνικές ομάδες παρουσιάζουν αυξημένα ποσοστά εγκληματικότητας ορισμένου είδους (π.χ. εμπόριο ναρκωτικών για τη μαύρη κοινότητα των ΗΠΑ, μικροκλοπές για τους Ρομά στην Ελλάδα) και άρα ο αυξημένος έλεγχός τους θα οδηγήσει σε περισσότερες συλλήψεις. Από εγκληματολογική σκοπιά η στατιστική αυτή σύνδεση είναι έντονα αμφισβητούμενη, αλλά ακόμη σημαντικότερο πρόβλημα φαίνεται η αντιστροφή της σχέσης αιτίου-αιτιατού μεταξύ των ελέγχων και της αυξημένης εγκληματικότητας: Είναι αναγκαίοι οι περισσότεροι έλεγχοι επειδή υπάρχει μεγαλύτερη εγκληματικότητα ή εμφανίζεται αυξημένη εγκληματικότητα επειδή γίνονται περισσότεροι έλεγχοι σε μια ομάδα; Σε κάθε δε περίπτωση, η διάρρηξη των σχέσεων εμπιστοσύνης μεταξύ της ελεγχόμενης ομάδας και της οργανωμένης πολι-

⁴ Η ίδια λογική μπορεί να επεκταθεί φυσικά και σε περιπτώσεις ελέγχων από άλλες δημόσιες αρχές, όπως π.χ. οι φορολογικές αρχές, οι αρχές πρόληψης μετάδοσης νοσημάτων ή οι ελεγκτές εισιτηρίων στις δημόσιες συγκοινωνίες.

⁵ Αν και το Δικαστήριο επισημαίνει ότι, σε κάθε περίπτωση, ένας απλός έλεγχος ταυτότητας δεν ισοδυναμεί με πράξη βίας σε βάρος του ελεγχόμενου (*Muhammad* §70).

⁶ Διαφορετική καταρχήν είναι η περίπτωση αναζήτησης συγκεκριμένου υπόπτου για διάπραξη παράβασης βάσει περιγραφής που περιλαμβάνει και στοιχεία της εθνοτικής καταγωγής του· για μια τέτοια υπόθεση, βλ. *U.S. Court of Appeals, Second Circuit, Brown v City of Oneonta* 221 F.3d 329 (2000).

⁷ Το πλαίσιο για την επιλογή των ελεγχόμενων κυμαίνεται ανάλογα με τη χώρα από την παροχή πλήρους διακριτικής ευχέρειας στα αστυνομικά όργανα έως την επιβολή συγκεκριμένων κριτηρίων. Στην Ελλάδα, σχετική είναι η περ. θ' της παρ. 15 του άρθρου 74 του π.δ. 141/1991 «Αρμοδιότητες οργάνων και υπηρεσιακές ενέργειες του προσωπικού του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης και θέματα οργάνωσης Υπηρεσιών», σύμφωνα με την οποία ο αστυνομικός σκοπός «οδηγεί στο αστυνομικό κατάστημα για εξέταση άτομα τα οποία στερούνται στοιχείων αποδεικτικών της ταυτότητάς τους ή τα οποία, εξαιτίας του τόπου, του χρόνου, των περισσοτέρων και της συμπεριφοράς του δημιουργούν υπόνοιες διάπραξης εγκληματικής ενέργειας». Για την εξακρίβωση στοιχείων κατά τη διάρκεια αστυνομικού ελέγχου, όμως, η οποία λογικά προηγείται της διαδικασίας που προβλέπεται στην ανωτέρω διάταξη, δεν φαίνεται να υπάρχει σαφής διάταξη που να καθορίζει τους όρους και προϋποθέσεις.

⁸ Βλ. αναλυτικότερα Σ. Κοφίνη, *Ισότητα και Απαγόρευση Διακρίσεων*, 2016, σελ. 233-242.

τείας, όπως και ο στιγματισμός των μελών της ομάδας αυτής είναι στοιχεία που πρέπει, ομοίως, να βαρύνουν στη στάθμιση κόστους οφέλους της συγκεκριμένης διαδικασίας⁹.

Η θεωρητική συζήτηση περί profiling και η απόδειξη ότι αυτό πράγματι λαμβάνει χώρα είναι βέβαια δύο τελείως διαφορετικά ζητήματα. Το profiling μπορεί να είναι αποτέλεσμα είτε εγγράφων εντολών από τα ανώτερα επίπεδα της ιεραρχίας (με τη μορφή εγκυκλίων) είτε άτυπων πρακτικών του αστυνομικού σώματος είτε εσωτερικευμένων (συνειδητών ή συχνά ασυνείδητων) προκαταλήψεων των ίδιων των αστυνομικών οργάνων, που θεωρούν ως «ύποπτους» όσους ανήκουν σε συγκεκριμένες κοινωνικές ομάδες. Εάν, λοιπόν, δεν εντοπιστεί κάποιο έγγραφο ή δεν πειστούν κάποια μέλη του αστυνομικού σώματος να καταθέσουν για τις οδηγίες που έχουν λάβει, η απόδειξη, ιδίως εφόσον δεν υπάρχει *συνειδητό* ρατσιστικό κίνητρο, εξαρτάται συνήθως από στατιστικά στοιχεία που αποδεικνύουν την αυξημένη στοχοποίηση συγκεκριμένων ομάδων – στις χώρες, βέβαια, που τηρούν στατιστικά που περιλαμβάνουν αναφορά σε απόχρωση δέρματος ή εθνοτική καταγωγή¹⁰.

IV. ΚΡΙΤΙΚΗ ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΤΩΝ ΔΥΟ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ

1. Διαδικαστική έναντι ουσιαστικής προσέγγισης

Έως τη δημοσίευση των δύο σχολιαζόμενων αποφάσεων, το ΕΔΔΑ γενικώς προέκρινε την επί της ουσίας εξέταση υποθέσεων διακρίσεων βάσει των κανόνων για το βάρος απόδειξης που θα αναφέρουμε κατωτέρω, με εξαίρεση τις περιπτώσεις βίαιων ενεργειών με ρατσιστικό υπόβαθρο, στις οποίες ενεργοποιούνταν τα άρθρα 2 και 3 ΕΣΔΑ, το διαδικαστικό σκέλος των οποίων έχει τύχει συστηματικής νομολογιακής ανάλυσης¹¹. Η υπαγωγή των υποθέσεων όπου συνδυάζεται το άρθρο 14 με το άρθρο 8 ΕΣΔΑ (δηλαδή και των υποθέσεων profiling) σε εκείνες στις οποίες εξετάζεται το διαδικαστικό σκέλος δημιουργεί έναν τριπλό προβληματισμό:

Ο πρώτος αφορά το αναγκαίο ή μη αυτής της υπαγωγής. Οι περιπτώσεις των άρθρων 2 και 3 αφορούν κατά κανόνα βίαιες πράξεις, όπως ανθρωποκτονίες, τραυματισμούς και εν γένει εξευτελιστική μεταχείριση, που είναι ήδη κατά κανόνα παράνομες, δηλαδή απαιτείται ούτως ή άλλως ενδελεχής έρευνα από τα αρμόδια όργανα για την ίδια την πράξη, καθώς και για το ενδεχόμενο ρατσιστικό κίνητρο πίσω από αυτή, στον βαθμό που το τελευταίο αποτελεί επιβαρυντικό παράγοντα. Αντιθέτως, το profiling αφορά μία καταρχήν νόμιμη και μη βίαιη ενέργεια κρατικών οργάνων (εξακρίβωση στοιχείων), που καθίσταται παράνομη ακριβώς μόνο εάν επιβαρύνει συγκεκριμένες ομάδες. Αυτό σημαίνει ότι καμία σημαντική ποινική έρευνα δεν μπορεί λογικά να αναμένεται να ξεκινήσει για μια τέτοια υπόθεση, αλλά αντιθέτως, στα περισσότερα κράτη, όπως και στην Ελλάδα, το ζήτημα θα αντιμετωπιστεί σε επίπεδο αστικής ευθύνης του Δημοσίου με ό,τι αυτό συνεπάγεται για το βάθος της έρευνας που θα πραγματοποιηθεί. Και αυτό μας οδηγεί στο επόμενο ερώτημα.

Ποιο είναι το αναγκαίο επίπεδο της ενδελεχούς έρευνας; Όπως εύστοχα επισημαίνει στη μειοψηφία του ο Δικαστής Zünd, στην υπόθεση *Muhammad* δεν φαίνεται να έγιναν παρά ελάχιστες ενέργειες για τη συγκέντρωση αποδείξεων από τα εθνικά δικαστήρια (δεν εξετάστηκαν ως μάρ-

⁹ Βλ. και D. Harris, *The Stories, the Statistics, and the Law: Why “Driving While Black” Matters*, 84 Minn. L. Rev. 265.

¹⁰ Για μια στατιστική έρευνα που τεκμηριώνει profiling σε ευρωπαϊκό επίπεδο, βλ. FRA, *Your Rights Matter: Police Stops*, 2021 διαθέσιμο στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 30.12.2022).

¹¹ Βλ. π.χ. ΕΔΔΑ, *B.S. κατά Ισπανίας*, αρ. 47159/08, 24.07.2012.

τυρες προφορικά οι αστυνομικοί και ο φίλος του αιτούντος, δεν αναζητήθηκε τυχόν βίντεο από κάμερα ασφαλείας που να καταγράφει τη σκηνή), αλλά το Δικαστήριο θεώρησε ότι η έρευνα ήταν επαρκής. Τα ίδια δε περίπου αποδεικτικά μέσα ήταν διαθέσιμα και στα διοικητικά δικαστήρια της Γερμανίας στην υπόθεση *Basu*. Εάν, λοιπόν, το αίτημα του τελευταίου είχε διατυπωθεί ως αγωγή αποζημίωσης και αυτή είχε απορριφθεί επί της ουσίας ως αναπόδεικτη, θα είχε την ίδια τύχη και η προσφυγή του κ. Basu ενώπιον του ΕΔΔΑ;

Και έτσι φθάνουμε στον τρίτο προβληματισμό: Μήπως η διαδικαστική προσέγγιση θα αποτελέσει μία διέξοδο για τα συμβαλλόμενα κράτη, ώστε να αποφεύγουν τις υποχρεώσεις που απορρέουν από το άρθρο 14, είτε προχωρώντας σε προσχηματικές έρευνες, που δεν θα μπορούν να προσφέρουν πραγματικά αποδεικτικά στοιχεία, είτε αποφεύγοντας τελείως την έρευνα, με κίνδυνο μάλιστα να καταδικαστούν στο Στρασβούργο για το διαδικαστικό σκέλος των άρθρων 14 και 8, αλλά αποφεύγοντας έτσι να βρεθούν στο μικροσκόπιο της διεθνούς κοινής γνώμης οι συστημικές διακρίσεις των σωμάτων ασφαλείας τους¹²; Στις βίαιες ενέργειες, στις οποίες, λόγω της κατεξοχήν ποινής φύσης τους, ο επί της ουσίας έλεγχος των πραγματικών περιστατικών από την απόσταση –τοπική και χρονική– του Στρασβούργου είναι εξαιρετικά δύσκολος, η πρόταση του διαδικαστικού σκέλους δικαιολογείται. Δεν φαίνεται να ισχύει το ίδιο και στις περιπτώσεις profiling.

2. Το βάρος απόδειξης

Η βασική αρχή απόδειξης στο ΕΔΔΑ είναι η *affirmanti incumbit probatio*: Όποιος επικαλείται κάτι, οφείλει να το αποδείξει. Το δε επίπεδο απόδειξης είναι το πέραν ευλόγου αμφιβολίας (*beyond reasonable doubt*), δηλαδή ο σχηματισμός βέβαιης δικανικής πεποίθησης μέσω είτε άμεσων αποδείξεων είτε έμμεσων πλην συγκλινουσών ενδείξεων. Το Δικαστήριο, όμως, έχει δεχθεί παρέκκλιση από την αυστηρή τήρηση της αρχής *affirmanti incumbit probatio* σε περιπτώσεις στις οποίες αντικειμενικά λιγοστά αποδεικτικά στοιχεία είναι διαθέσιμα στον προσφεύγοντα. Στις περιπτώσεις αυτές αρκεί ο προσφεύγων να τεκμηριώσει *prima facie* την παράβαση ενός δικαιώματος, συνήθως βάσει μαρτυρικών καταθέσεων, των δηλώσεων του ίδιου του προσφεύγοντος και όποιων άλλων στοιχείων υπάρχουν, ώστε να μετακυλιστεί στο συμβαλλόμενο κράτος το βάρος να παρουσιάσει τυχόν κρίσιμα αποδεικτικά στοιχεία που έχει στην κατοχή του ή να δώσει πειστικές εξηγήσεις – τυχόν αποτυχία του μπορεί να δώσει βάση για συναγωγή συμπερασμάτων σε βάρος του¹³. Ειδικά στις υποθέσεις έμμεσων διακρίσεων, το Δικαστήριο έχει δεχθεί ότι όταν μπορεί να εξαχθεί, από κατάλληλα στατιστικά στοιχεία, η ύπαρξη πολιτικής διακριτικής μεταχείρισης, το βάρος απόδειξης αντιστρέφεται και πλέον είναι το κράτος αυτό που οφείλει να αποδείξει ότι στη συγκεκριμένη περίπτωση δεν έλαβε χώρα διακριτική μεταχείριση ή ότι αυτή δικαιολογείται αντικειμενικά¹⁴. Αιτιολογική βάση για αυτή την αντιστροφή είναι η αντικειμενική δυσκολία που αντιμετωπίζει το θύμα της διάκρισης προκειμένου να αποδείξει ότι μια γενικευμένη πολιτική οδηγεί σε δυσμενέστερα αποτελέσματα στην περίπτωση του¹⁵.

¹² Βλ. και την §4 της μειοψηφίας του Δικαστή Pavli στην *Basu*. Για τις συστημικές διακρίσεις γενικότερα και το profiling ως πρόβλημα τέτοιας φύσης, βλ. Σ.Κοφίνη, *Θεσμικές διακρίσεις: Ο αθέατος ρατσισμός των κοινωνικών δομών* σε Λ. Παπαδοπούλου/Δ. Αναγνωστοπούλου (επιμ), *Προς μια συμπεριληπτική ευρωπαϊκή πολιτότητα*, 2019, σελ. 307-319.

¹³ Βλ. ΕΔΔΑ, *Berdzenishvili κλη κατά Ρωσίας*, αρ. 14594/07 κ.ά., 20.12.2016, παρ. 47 και εκεί παραπομπές.

¹⁴ Βλ. ΕΔΔΑ (μειζ. συνθ.), *D.H. κλη κατά Τσεχικής Δημοκρατίας*, αρ. 57325/00, 13.11.2007, §189.

¹⁵ Υπενθυμίζεται εδώ ότι βάσει των ενωσιακών οδηγιών για την αντιμετώπιση των διακρίσεων (στο πεδίο εφαρμογής

Στις σχολιαζόμενες αποφάσεις, όμως, το ΕΔΔΑ επιλέγει να ακολουθήσει την πιο αυστηρή γραμμή ως προς το βάρος απόδειξης. Συγκεκριμένα, στη *Basu* καταλήγει ότι, αφού το ίδιο το συμβαλλόμενο κράτος δεν ανταποκρίθηκε στη διαδικαστική απαίτηση για ανεξάρτητη έρευνα του εάν υπήρξε ή όχι συμπεριφορά που συνιστά διακριτική μεταχείριση των οργάνων που διεξήγαγαν τον έλεγχο, το ίδιο δεν μπορεί να ελέγξει αν ο προσφεύγων είχε υποβληθεί σε έλεγχο ταυτότητας λόγω της εθνικής του καταγωγής. Και στη *Muhammad* απέρριψε τελείως την προσφυγή θεωρώντας ότι από την έρευνα που πραγματοποιήθηκε δεν αποδείχθηκε ότι ο αστυνομικός έλεγχος συνδεόταν με την εθνική καταγωγή του προσφεύγοντος.

Οστόσο, οι υποθέσεις αυτές δείχνουν να εμπίπτουν σε εκείνες ακριβώς για τις οποίες η προσκόμιση αποδεικτικών στοιχείων είναι εξαιρετικά δυσχερής για τους προσφεύγοντες είτε γιατί τέτοια δεν υπάρχουν (πέρα από τυχόν μαρτυρικές καταθέσεις) είτε διότι βρίσκονται στα χέρια του κράτους (π.χ. τυχόν εγκύκλιος για τη μέθοδο επιλογής στόχων για εξακρίβωση στοιχείων). Οι προσφεύγοντες και οι υπέρ αυτών παρεμβαίνοντες και στις δύο υποθέσεις προσκόμισαν όποια στοιχεία είχαν διαθέσιμα (κατά περίπτωση καταθέσεις των ιδίων και μαρτύρων, στατιστικές αναλύσεις για τα φαινόμενα διακρίσεων στην αστυνομία και αντίστοιχα άρθρα εφημερίδων), τα οποία, εκ πρώτης όψεως τουλάχιστον, στοιχειοθετούν την ύπαρξη διακριτικής μεταχείρισης, υπό την έννοια ότι η ο αστυνομικός έλεγχος συνδεόταν κατά κύριο λόγο ή αποκλειστικά με το χρώμα του δέρματός τους. Από εκεί και πέρα, τα όποια άλλα στοιχεία θα μπορούσαν να ρίξουν περισσότερο φως στην υπόθεση είτε βρίσκονται στα χέρια του κράτους είτε αυτό θα όφειλε να τα συγκεντρώσει: Υλικό από κάμερες ασφαλείας που να έχουν καταγράψει το περιστατικό, εγκύκλιες οδηγίες που να εξηγούν τα κριτήρια επιλογής ελεγχόμενων, μαρτυρικές καταθέσεις αυτοπτών μαρτύρων. Ακόμη και η τήρηση αναλυτικών στατιστικών στοιχείων δεν μπορεί παρά να βαρύνει το κράτος.

Είναι χαρακτηριστικό ότι στην πιο γνωστή έως τώρα υπόθεση profiling ενώπιον διεθνούς δικαιοδοτικού οργάνου, η Επιτροπή Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων του ΟΗΕ, έχοντας να κρίνει πραγματικά περιστατικά παραπλήσια με αυτά της υπόθεσης *Basu* (έλεγχος στοιχείων ταυτότητας Ισπανίδας με αфро-αμερικανική καταγωγή σε σταθμό τρένου χωρίς να ελεγχθεί κανείς άλλος παριστάμενος), αρκέστηκε στους προφορικούς ισχυρισμούς της κ. Rosalind Williams Lecraft για την τεκμηρίωση της διακριτικής σε βάρος της μεταχείρισης, εφόσον αυτοί δεν αντικρούστηκαν από το Κράτος, χωρίς ούτε να επιμένει σε αυστηρή τήρηση κανόνων απόδειξης ούτε να αναδείξει το διαδικαστικό σκέλος της έλλειψης επαρκούς έρευνας ως πρωτεύον ζήτημα¹⁶.

Όπως ορθά επισημαίνει ο Δικαστής Pavli στη μειοψηφία του στην απόφαση *Basu* (§8), με τη στάση του το Δικαστήριο καταλήγει να δίνει μεγαλύτερη προστασία σε θύματα έμμεσων διακρίσεων από τα θύματα άμεσων διακρίσεων, αφού στην πρώτη περίπτωση δέχεται αντιστροφή του βάρους απόδειξης, ενώ στη δεύτερη, παρότι οι αποδεικτικές δυσχέρειες είναι παραπλήσιες, την αρνείται. Εξίσου σημαντικό, όμως, είναι το γεγονός ότι το Δικαστήριο αποσυνδέει τα συγκεκριμένα περιστατικά από τη γενικότερη στάση του αστυνομικού σώματος σε κάθε χώρα, δείχνοντας να

των οποίων δεν εμπίπτει το profiling πάντως) η αντιστροφή του βάρους απόδειξης εφαρμόζεται τόσο στις άμεσες όσο και στις έμμεσες διακρίσεις· βλ. αναλυτικότερα Δ. Γούλα, «Η κατανομή του βάρους απόδειξης στο πεδίο της απαγόρευσης των διακρίσεων κατά το Ευρωπαϊκό Δίκαιο», σε Εταιρεία Νομικών Βορείου Ελλάδας, *Επετειακός Τόμος 30 χρόνια (1987-2017)*, 2017, σελ. 163-189.

¹⁶ Επιτροπή Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων ΟΗΕ, Ενενηκοστή έκτη σύνοδος, 13-31.07.2009, υπόθεση CCPR/C/96/D/1493/2006, *Rosalind Williams Lecraft κ. Ισπανίας*, σκ. 7.4.

αναζητεί αποδείξεις για το εάν οι συγκεκριμένοι αστυνομικοί είχαν «ρατσιστικό κίνητρο», τη στιγμή που η διακριτική μεταχείριση μπορεί να μην είναι παρά αποκλειστικά το προϊόν της συστημικής αποτυχίας του αντίστοιχου σώματος ασφαλείας να ενσωματώσει πολιτικές ίσης μεταχείρισης – μία παράμετρος που διαφεύγει πλήρως της προσοχής των δικαστών της πλειοψηφίας και στις δύο υποθέσεις.

V. ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Μολονότι οι αποφάσεις έγιναν άμεσα αντικείμενο κριτικής από τη θεωρία¹⁷, δεν παύουν να αποτελούν ένα σημαντικό πρώτο βήμα στην αντιμετώπιση από το ΕΔΔΑ πρακτικών διακριτικής μεταχείρισης στο πλαίσιο αστυνομικών ερευνών. Μένει να δούμε αν σε μελλοντικές υποθέσεις θα κυριαρχήσει ή θα εγκαταλειφθεί σταδιακά η διαδικαστική προσέγγιση και αν θα δοθεί η δέουσα σημασία στη συστημική φύση των φαινομένων profiling, ώστε να προσαρμοστούν αντίστοιχα οι κανόνες απόδειξης και να ερευνηθούν διεξοδικά οι ειδικότερες προβλέψεις του εκάστοτε εθνικού πλαισίου διενέργειας των ελέγχων ταυτότητας. □

¹⁷ Βλ. M. Möschel, *Basu v. Germany and Muhammad v. Spain: Room for improvement in the Court's first judgments on racial profiling* διαθέσιμο στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 30.12.2022) και B. Streicher, *Tackling racial profiling: Reflections on recent case law of the European Court of Human Rights* διαθέσιμο στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 30.12.2022).

Η ΜΕΤΑ ΤΗ ΔΙΕΝΕΡΓΕΙΑ ΤΩΝ ΕΚΛΟΓΩΝ ΕΠΕΜΒΑΣΗ ΤΟΥ ΝΟΜΟΘΕΤΗ ΣΤΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΑΝΑΔΕΙΞΗΣ ΤΩΝ ΑΙΡΕΤΩΝ ΟΡΓΑΝΩΝ ΤΩΝ ΟΤΑ ΥΠΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟ ΕΛΕΓΧΟ. ΣΧΟΛΙΟ ΕΠΙ ΤΩΝ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ ΣΤΕ ΤΜΗΜΑ Γ΄ 2307/2021 ΚΑΙ 2366/2021

Αρτέμιος Βαλάκας

Δικηγόρος –

LLM Δημοσίου Δικαίου

Ι. ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΑ

Το Συμβούλιο της Επικρατείας έχει δεχθεί, αναφορικά με τον τρόπο ανάδειξης των αρχών των ΟΤΑ, πως «ο κοινός νομοθέτης διαθέτει ευρύ, κατ' αρχήν, περιθώριο εκτιμήσεως για τον καθορισμό, εν όψει των πολιτικών και κοινωνικών συνθηκών που επικρατούν κάθε φορά, του, κατά την κρίση του, πλέον πρόσφορου και ενδεδειγμένου για τις συγκεκριμένες περιστάσεις εκλογικού συστήματος», υπό την επιφύλαξη των αρχών της ισότητας του εκλογικού δικαιώματος, της ευρύτερης δυνατής λαϊκής εκπροσώπησης και της αναλογικότητας¹. Είναι προφανές πως η νομολογία αυτή αφορά και βρίσκει πεδίο εφαρμογής στην περίπτωση της εκ των προτέρων νομοθέτησης ενός συστήματος κανόνων, βάσει του οποίου θα διεξαχθούν οι αυτοδιοικητικές εκλογές και θα αναδειχθούν τα αιρετά όργανα των ΟΤΑ. Ωστόσο, ευρύ περιθώριο εκτίμησης δεν μπορεί να θεωρηθεί πως αναγνωρίσθηκε με την προαναφερθείσα νομολογία και για την περίπτωση της εκ των υστέρων νομοθετικής παρέμβασης με άμεση ισχύ στον τρόπο ανάδειξης των αιρετών οργάνων ΟΤΑ, μετά δηλαδή τη διενέργεια των εκλογών και πριν την ανάληψη των καθηκόντων των νεοεκλεγέντων αυτοδιοικητικών αρχών. Το τελευταίο ζήτημα απασχόλησε το Ανώτατο Ακυρωτικό στις υπό σχολιασμό αποφάσεις του.

Ειδικότερα, με τις υπ' αριθμόν 2307/2021 και 2366/2021 παραπεμπτικές στην Ολομέλεια αποφάσεις του, το Γ' Τμήμα του Συμβουλίου της Επικρατείας έκρινε τη συνταγματικότητα επιμέρους ρυθμίσεων των ν. 4623/2019 και 4625/2019, ψηφισθέντων τον Αύγουστο του 2019, με τους οποίους έγιναν διορθωτικές παρεμβάσεις στο καθεστώς διοίκησης των αρχών τοπικής

¹ ΣτΕ Ολ. 3684/2009 (Σκέψη 7).

αυτοδιοίκησης που είχαν ήδη αναδειχθεί από τις αυτοδιοικητικές εκλογές του Μαΐου του 2019 και ανέλαβαν τα καθήκοντά τους την 1^η Σεπτεμβρίου 2019. Το κεντρικό συνταγματικής φύσεως ζήτημα που απασχόλησε το Δικαστήριο ήταν η εκ των υστέρων μεταβολή, με τη νομοθετική αυτή παρέμβαση, του συστήματος ανάδειξης ορισμένων αιρετών οργάνων ΟΤΑ, ενώ δηλαδή είχαν ήδη διενεργηθεί οι αυτοδιοικητικές εκλογές και είχαν ήδη εξαχθεί τα σχετικά εκλογικά αποτελέσματα υπό την ισχύ διαφορετικού συστήματος.

II. Η ΠΑΡΕΜΒΑΣΗ ΤΟΥ ΝΟΜΟΘΕΤΗ ΜΕ ΤΟΥΣ Ν. 4623/2019 ΚΑΙ 4625/2019

Οι αυτοδιοικητικές εκλογές του Μαΐου του 2019 διεξήχθησαν με βάση το αναλογικό εκλογικό σύστημα που εισήχθη στο πεδίο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης με τον ν. 4555/2018. Ο τελευταίος νόμος είχε ως βασικούς του άξονες την εγκατάλειψη της μονοπαταξιακής αυτοδυναμίας στους Δήμους και στις Περιφέρειες και την προώθηση προγραμματικών συγκλίσεων, συμβιβασμών και συνθέσεων περισσότερων παρατάξεων ή/και της συνεννόησης με μεμονωμένους συμβούλους². Με την αλλαγή της κυβερνητικής σκυτάλης, κατόπιν των βουλευτικών εκλογών της 7^{ης} Ιουλίου 2019, η κυβέρνηση της Νέας Δημοκρατίας, που είχε ήδη από τη θέση της αντιπολίτευσης αντιταχθεί σφόδρα στην καθιέρωση της απλής αναλογικής, ανέλαβε, άμεσα και πριν την έναρξη της νέας δημοτικής και περιφερειακής περιόδου την 01.09.2019, νομοθετική πρωτοβουλία³ για διορθωτικές παρεμβάσεις στο καθεστώς διοίκησης των ΟΤΑ, προκειμένου να μετριαστούν οι αρνητικές συνέπειες που –κατά την εκτίμηση των κυβερνητικών παραγόντων– θα επέρχονταν από την απολύτως αναλογική εκπροσώπηση των παρατάξεων στα όργανα διοίκησης των ΟΤΑ.

Κατά την αιτιολογική έκθεση του ν. 4623/2019, από τους 332 δήμους της Ελλάδας στους 231 η παράταξη του Δημάρχου δεν διέθετε λόγω της εφαρμογής του αναλογικού συστήματος την απόλυτη πλειοψηφία των εδρών στο δημοτικό συμβούλιο, ενώ στους 69 από αυτούς Δήμους εκλέχθηκε ο επικεφαλής του δεύτερου σε ψήφους και κατ' επέκταση έδρες συνδυασμού. Κατά τον νομοθέτη, ενόψει των ανωτέρω συσχετισμών, δημιουργούνταν θεσμική ανισορροπία και δυσαρμονία μεταξύ δημοτικού ή περιφερειακού συμβουλίου και Δημάρχου ή Περιφερειάρχη αντίστοιχα, τη στιγμή που οι τελευταίοι απολαμβάνουν άμεσης λαϊκής νομιμοποίησης με την πολιτική εντολή να εφαρμόσουν το πολιτικό τους πρόγραμμα, κάτι που είναι όμως εξαιρετικά δυσχερές να επιτευχθεί λόγω μη εξασφάλισης πλειοψηφίας στο οικείο συμβούλιο⁴.

Στο πλαίσιο λοιπόν αυτό, εισήχθησαν με τους ν. 4623/2019 και 4625/2019 παρεμβατικού χαρακτήρα ρυθμίσεις που είχαν, κατά τον νομοθέτη, ως στόχο την ενίσχυση της αποτελεσματικής λειτουργίας των ΟΤΑ, η οποία διακυβεύθηκε έντονα λόγω της εισαγωγής του αναλογικού συστήματος με τον ν. 4555/2018. Μεταξύ των ρυθμίσεων αυτών ήταν και οι δύο επίδικες που αφορούσαν στον ορισμό Αντιδημάρχου σε δημοτικές κοινότητες που εκτείνονταν στην εδαφική

² Αιτιολογική Έκθεση του ν. 4555/2018 (σελ. 7 επ.), διαθέσιμη στο [link](#), τελευταία πρόσβαση 29.05.2022. Βλ. και Θ. Ξηρό, «Η ανάδειξη των λειτουργών της τοπικής αυτοδιοίκησης. Αντιπροσώπευση, εκλογικό σύστημα, “κυβερνησιμότητα”», σε Μ. Αλεξοπούλου/Ν. Βαγιωνάκης/Δ. Κατσούλης/Θ. Ξηρός/Κ. Παπανικολάου/Ε. Παυλίδου/Μ. Πικραμένος, *Τοπική Αυτοδιοίκηση – Οργάνωση και λειτουργία*, 2020, σελ. 101.

³ Ν. 4623/2019 και 4625/2019.

⁴ Αιτιολογική έκθεση ν. 4623/2019, σελ. 1 επ., διαθέσιμη στο [link](#), τελευταία πρόσβαση 29.05.2022

περιφέρεια ενός νησιού (νησιωτική δημοτική κοινότητα) και στην ανάδειξη του Προέδρου των συμβουλίων κοινότητας άνω των 300 κατοίκων.

III. ΙΣΤΟΡΙΚΟ ΕΠΙΔΙΚΩΝ ΔΙΑΦΟΡΩΝ

Η υπόθεση επ' αφορμή της οποίας εκδόθηκε η υπ' αριθμόν 2037/2021 παραπεμπτική απόφαση του Γ' Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας αφορούσε σε αίτηση ακύρωσης δημοτικού συμβούλου σε νησιωτικό Δήμο, που είχε μεν εκλεγεί σε μονοεδρική εκλογική περιφέρεια στην οποία υπάγονταν νησιωτικές δημοτικές κοινότητες, αλλά δεν άνηκε στην πλειοψηφούσα δημοτική παράταξη. Υπό το καθεστώς του ν. 4555/2018⁵, με βάση τον οποίο διενεργήθηκαν οι αυτοδιοικητικές εκλογές του Μαΐου του 2019, ο αιτών δημοτικός σύμβουλος θα είχε ορισθεί Αντιδήμαρχος στις συγκεκριμένες νησιωτικές δημοτικές κοινότητες της μονοεδρικής εκλογικής του περιφέρειας, αφού αφενός ήταν ο μόνος εκλεγείς δημοτικός σύμβουλος στην οικεία εκλογική περιφέρεια και αφετέρου με βάση τον ν. 4555/2018 ο ορισμός του δεν εξαρτιόταν από τη δημοτική παράταξη που αυτός άνηκε. Ωστόσο, με το άρθρ. 5 παρ. 2 στ' του ν. 4623/2019 καταργήθηκε η ανωτέρω διάταξη του ν. 4555/2018 και προβλέφθηκε πως Αντιδήμαρχος νησιωτικών δημοτικών κοινοτήτων ορίζεται αποκλειστικά σύμβουλος της πλειοψηφούσας δημοτικής παράταξης εκλεγείς στην οικεία εκλογική περιφέρεια ή στην πλησιέστερη αυτής, αν δεν υπάρχει τέτοιος. Έτσι, μετά την ανωτέρω νομοθετική παρέμβαση, ο αιτών δημοτικός σύμβουλος δεν ορίσθηκε Αντιδήμαρχος των νησιωτικών κοινοτήτων της μονοεδρικής εκλογικής περιφέρειας στην οποία κατάφερε να εκλεγεί, αλλά Αντιδήμαρχος ορίσθηκε δημοτικός σύμβουλος άλλης εκλογικής περιφέρειας που άνηκε στην πλειοψηφούσα δημοτική παράταξη.

Η υπ' αριθμόν 2366/2021 απόφαση του ίδιου Τμήματος ΣτΕ αφορούσε σε αίτηση ακύρωσης μέλους συμβουλίου Κοινότητας, που έλαβε τους περισσότερους σταυρούς προτίμησης μεταξύ των υποψηφίων του δεύτερου κατά σειρά κατάταξης κοινοτικού συνδυασμού. Υπό το καθεστώς του ν. 4555/2018 (και των τροποποιήσεων του ν. 4604/2019)⁶, ο αιτών θα μπορούσε να εκλεγεί Πρόεδρος Συμβουλίου Κοινότητας, αφού για το συγκεκριμένο αξίωμα προβλεπόταν έμμεση εκλογή από το σύνολο των μελών του κοινοτικού συμβουλίου ανάμεσα στους πρώτους σε σταυρούς προτίμησης συμβούλους των δύο πρώτων κατά σειρά εκλογής κοινοτικών συνδυασμών⁷. Ωστόσο, με τις διατάξεις των άρθρων 5 παρ. 9 α' του ν. 4623/2019 και 10 παρ. 4 ν. 4625/2019 ανετράπη ο τρόπος εκλογής των Προέδρων των Κοινοτήτων άνω των 300 κατοίκων, με κατάργηση της έμμεσης εκλογής από το συμβούλιο κοινότητας και με υποχρεωτικό, εκ του νόμου ορισμό ως Πρόεδρου του συμβούλου με τις περισσότερες ψήφους εκ του πρώτου, κατά σειρά κατάταξης, συνδυασμού. Έτσι, μετά την ανωτέρω τροποποίηση, στερήθηκε εκ των υστέρων στον αιτούντα η δυνατότητα να εκλεγεί Πρόεδρος του συμβουλίου κοινότητας, με τον αυτοδίκαιο ορισμό του πρώτου σε σταυρούς προτίμησης υποψηφίου από τον πρώτο σε σειρά κατάταξης συνδυασμό.

⁵ Άρθρ. 68 παρ. 2.

⁶ Άρθρ. 80 ν. 4555/2018 και άρθρ. 67 παρ. 1,2,3 του ν. 4604/2019.

⁷ Σημειωτέον ότι ο ν. 4555/2018 (άρθρο 16 αυτού) εισήγαγε την ξεχωριστή κάλπη ως προς την εκλογή των οργάνων των δημοτικών κοινοτήτων (Συμβούλων και Προέδρων Κοινοτήτων), με αποτέλεσμα να γίνεται λόγος για δύο ειδών συνδυασμούς, δημοτικούς και κοινοτικούς.

IV. Η ΔΙΑΠΙΣΤΩΘΕΙΣΑ ΑΝΤΙΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ ΤΗΣ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΗΣ ΠΑΡΕΜΒΑΣΗΣ

Με τις εδώ σχολιαζόμενες αποφάσεις του, το Δικαστήριο έκρινε ως αντισυνταγματικές τις ανωτέρω νομοθετικές επεμβάσεις στην ανάδειξη των ανωτέρω οργάνων διοίκησης ΟΤΑ (Αντιδημάρχου νησιωτικών δημοτικών κοινοτήτων και Προέδρου συμβουλίου κοινότητας), δεδομένου πως οι επεμβάσεις αυτές έλαβαν χώρα μετά τη διεξαγωγή των εκλογών του Μαΐου 2019 και την ανακήρυξη των επιτυχόντων υποψηφίων και συνδυασμών και είχαν άμεση ισχύ, εφαρμοζόμενες στην επόμενη των ανωτέρω εκλογών δημοτική περίοδο (από 01.09.2019).

Το Δικαστήριο δέχθηκε πως οι παρεμβατικού χαρακτήρα διατάξεις των ν. 4623/2019 και 4625/2019 προσβάλλουν το δικαίωμα του εκλέγειν και του εκλέγεσθαι (άρθρο 5 παρ. 1 και άρθρο 53 παρ. 3 Σ.), την αρχή της ελεύθερης και ανόθευτης εκδήλωσης της λαϊκής θέλησης (άρθρο 1 παρ. 1 και 2 και άρθρο 52 Σ.), καθώς και την αρχή της ισότητας των όρων του εκλογικού ανταγωνισμού (άρθρο 4 παρ. 1 Σ.), που ασφαλώς τυγχάνουν εφαρμογής και στο πεδίο των εκλογών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Ειδικότερα, σύμφωνα με το σχετικό σκεπτικό των σχολιαζόμενων αποφάσεων⁸, με την αλλαγή του τρόπου ανάδειξης των Αντιδημάρχων νησιωτικών δημοτικών κοινοτήτων και των Προέδρων των συμβουλίων κοινότητας, νοθεύεται η εκφρασθείσα κατά τις εκλογές της 26^{ης} Μαΐου 2019 θέληση των εκλογέων, η οποία διαμορφώθηκε κατά συνεκτίμηση, εκτός άλλων, και του τρόπου ανάδειξης των οργάνων αυτών που ίσχυε κατά τον χρόνο άσκησης του δικαιώματος του εκλέγειν. Επιπλέον, κατά το ίδιο σκεπτικό, στον ίδιο –εκ των υστέρων ανατραπέντα– τρόπο ανάδειξης βασίσθηκαν και οι εκλεγέντες δημοτικοί και κοινοτικοί σύμβουλοι, κατά τον χρόνο υποβολής και υποστήριξης της υποψηφιότητάς τους αλλά και κατά την κατάρτιση των αντίστοιχων συνδυασμών. Εν ολίγοις, το Δικαστήριο αναγνώρισε πως ο νομοθέτης προέβη σε μία ex post επέμβαση στους όρους αντιπροσώπευσης, αλλοιώνοντας το ουσιαστικό περιεχόμενο της λαϊκής βούλησης και τον απορρέοντα εξ αυτής συγκεκριμένο συσχετισμό των αυτοδιοικητικών πολιτικών δυνάμεων.

Ενδιαφέρουσα κρίνεται η μειοψηφήσασα γνώμη που διατυπώθηκε μόνο στην υπ' αριθμόν ΣτΕ Τμ. Γ' 2366/2021 σχολιαζόμενη απόφαση⁹, σύμφωνα με την οποία η εκ των υστέρων μεταβολή του τρόπου εκλογής των Προέδρων των συμβουλίων κοινότητας δεν αντίκειται στις προαναφερθείσες συνταγματικές αρχές, αφού η ανάδειξη του Προέδρου του συμβουλίου κοινότητας ήταν έμμεση, δεν συνδεόταν δηλαδή άμεσα με το αποτέλεσμα των εκλογών και κατ' επέκταση με την ψήφο του εκλογέα, αλλά εξαρτιόταν αποκλειστικά από το αποτέλεσμα της μυστικής ψηφοφορίας μεταξύ των εκλεγέντων μελών του συμβουλίου. Μάλιστα προκειμένου να δικαιολογήσει την κρίση της αυτή σε σχέση με τα όσα έγιναν ομόφωνα δεκτά στην προγενέστερη χρονικά υπ' αριθμόν 2037/2021 απόφαση του ίδιου Τμήματος, η μειοψηφήσασα γνώμη αντιδιαστέλλει τον μεταβληθέντα τρόπο ανάδειξης του Προέδρου συμβουλίου κοινότητας με αυτόν του Αντιδημάρχου νησιωτικής δημοτικής κοινότητας, επισημαίνοντας πως στη θέση του τελευταίου θα οριζόταν υπό το καθεστώς του ν. 4555/2018 υποχρεωτικά και άνευ ετέρου ο δημοτικός σύμβουλος που εξελέγη στην οικεία μονοεδρική εκλογική περιφέρεια, ενώ στην περίπτωση του Προέδρου του συμβουλίου κοινότητας θα μεσολαβούσε η μυστική ψήφος των εκλεγέντων κοινοτικών συμβούλων.

⁸ Σκέψη 9 της ΣτΕ Γ' 2037/2021 και Σκέψη 14 της ΣτΕ Γ' 2366/2021.

⁹ Σκέψη 15.

Αυτό που ίσως παραγνωρίστηκε πάντως από την ανωτέρω μειοψηφήσασα γνώμη είναι πως τόσο πριν όσο και μετά την εξαγωγή των εκλογικών αποτελεσμάτων έλαβαν χώρα πολιτικές διεργασίες και επιτεύχθηκαν συνεργασίες μεταξύ των υποψηφίων και των μετέπειτα εκλεγέντων συμβούλων κοινότητας, ενόψει της αρχικώς προβλεπόμενης έμμεσης εκλογής του Προέδρου του συμβουλίου κοινότητας. Οι όποιες επιτευχθείσες πολιτικές συνεργασίες, συνεννοήσεις και συμφωνίες, βασιζόμενες σε ένα συγκεκριμένο νομικό πλαίσιο, συναρτώμενες άμεσα με την τοπική δημοκρατία και εντασσόμενες ασφαλώς στο πεδίο προστασίας του άρθρου 5 παρ. 1 Σ. αναιρέθηκαν εκ των υστέρων από τον νομοθέτη, χωρίς μάλιστα η αναίρεση αυτή να συνδυάζεται με κάποιον αποχρώντα λόγο δημοσίου συμφέροντος ή με κάποιο συνταγματικά θεμιτό σκοπό.

V. Η ΕΠΙΚΑΛΟΥΜΕΝΗ ΑΠΟ ΤΟ ΝΟΜΟΘΕΤΗ ΚΥΒΕΡΝΗΣΙΜΟΤΗΤΑ ΣΤΟ ΠΕΔΙΟ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Οι υπό κρίση διορθωτικές παρεμβάσεις των ν. 4623/2019 και 4625/2019 έλαβαν χώρα, όπως προαναφέρθηκε, ώστε να καταστήσουν τη λειτουργία των ΟΤΑ αποτελεσματική, να διασφαλίσουν δηλαδή την *κυβερνησιμότητά* τους, η οποία –κατά τον νομοθέτη– δεν εξασφαλιζόταν λόγω της αναλογικής εκπροσώπησης των παρατάξεων στα όργανα των ΟΤΑ που εισήχθη με τον ν. 4555/2018. Ως προς τις επίδικες νομοθετικές ρυθμίσεις, προφανής πρόθεση του νομοθέτη ήταν τόσο ο Αντιδήμαρχος των νησιωτικών δημοτικών κοινοτήτων, προερχόμενος από την πλειοψηφήσασα δημοτική παράταξη, όσο και οι Πρόεδροι των συμβουλίων κοινότητας, προερχόμενοι από τον πλειοψηφήσαντα κοινοτικό συνδυασμό, να ελέγχονται πολιτικά από τον Δήμαρχο, αφού στις περισσότερες των περιπτώσεων η πλειοψηφήσασα δημοτική παράταξη ήταν αυτή στην οποία άνηκε ο εκλεγείς Δήμαρχος και οι πλειοψηφήσαντες κοινοτικοί συνδυασμοί τελούσαν υπό την πολιτική επιρροή του εκλεγέντος Δημάρχου.

Θα πρέπει πάντως να επισημανθεί πως η ανάγκη *κυβερνησιμότητας* των Δήμων, υπό την έννοια του απόλυτου πολιτικού ελέγχου του Δημάρχου στα δημοτικά συμβούλια και στα λοιπά όργανα του Δήμου, δεν αναγνωρίζεται, σε αντίθεση με την κυβερνητική σταθερότητα, ως ρητή συνταγματική επιδίωξη¹⁰. Μη εφαρμοζόμενης της κοινοβουλευτικής αρχής στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, δεν απαιτείται ο εκάστοτε Δήμαρχος ή Περιφερειάρχης να απολαμβάνει της θεσμικής εμπιστοσύνης του δημοτικού ή περιφερειακού συμβουλίου, ώστε να είναι κατ' επέκταση αναγκαίο η παράταξη του Δημάρχου ή Περιφερειάρχη να διαθέτει την απόλυτη πλειοψηφία των εδρών στο οικείο συμβούλιο¹¹. Αξιοσημείωτο είναι μάλιστα πως στη σχολιαζόμενη υπ' αριθμόν 2037/2021 απόφαση¹², το Δικαστήριο έκρινε παρεμπιπτόντως πως ο ορισμός ως Αντιδημάρχου δημοτικού συμβούλου που δεν προέρχεται από την πλειοψηφούσα παράταξη του Δημάρχου, δεν αντίκειται σε καμία συνταγματική διάταξη.

Έτσι, οι εν λόγω νομοθετικές ρυθμίσεις, που θεσπίσθηκαν υπό τον φόβο ακυβερνησίας στους ΟΤΑ, δεν φαίνεται να επεδίωκαν κάποιον ειδικό, συνταγματικά θεμιτό σκοπό ή να επιβάλλονταν από επιτακτικούς λόγους δημοσίου συμφέροντος, ώστε να τύχουν μάλιστα άμεσης εφαρμογής και ουσιαστικά να μεταβάλουν τους πολιτικούς συσχετισμούς που προέκυψαν από την εκφρα-

¹⁰ Βλ. και Θ. Ξηρό, ό.π. (υποσημ. 2).

¹¹ Βλ. σχετικά και Θ. Τζώνου, *Τοπική Αυτοδιοίκηση και Πολιτικά Κόμματα*, 1988, σελ. 40-42.

¹² Σκέψη 8.

σθείσα κατά τις εκλογές της 26^{ης} Μαΐου 2019 λαϊκή βούληση. Άλλωστε, το σύστημα ανάδειξης και διοίκησης που εισήχθη με τον ν. 4555/2018 δεν πρόλαβε να δοκιμασθεί, ώστε να προκύψουν εξ αυτού και εν τοις πράγμασι ζητήματα ομαλής και αποτελεσματικής λειτουργίας των ΟΤΑ που να δικαιολογούν την επίμαχη παρέμβαση.

VI. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΑ ΣΧΟΛΙΑ

Από το σύνολο των διατάξεων των ν. 4623/2019 και 4625/2019, προκύπτει η προφανής εναντίωση και πρόδηλη δυσπιστία του νομοθέτη σε ένα σύστημα διοίκησης και λειτουργίας των ΟΤΑ που δεν στηρίζεται στον απόλυτο πολιτικό έλεγχο από τον Δήμαρχο ή τον Περιφερειάρχη, με τη διάθεση σε αυτούς της απόλυτης πλειοψηφίας των εδρών των οικείων συμβουλίων, αλλά που βασίζεται στη συνεργασία περισσότερων παρατάξεων, στον δημοκρατικό διάλογο και σε προγραμματικές συγκλίσεις. Κατ' ουσίαν, η θέση που εκφράζεται μέσα από τις ανωτέρω νομοθετικές παρεμβάσεις είναι πως αποτελεσματική και αποδοτική λειτουργία των ΟΤΑ δεν νοείται υπό ένα σύστημα αναλογικής εκπροσώπησης των πολιτικών παρατάξεων στα δημοτικά και περιφερειακά συμβούλια.

Οι σχολιαζόμενες αποφάσεις αποτελούν αναμφισβήτητα ένα πρώτο βήμα οριοθέτησης των επιλογών του νομοθέτη ως προς το σύστημα ανάδειξης των αυτοδιοικητικών αρχών. Το ευρύτατο περιθώριο εκτίμησης που αναγνώρισε στον τελευταίο η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας δεν μπορεί να εκτείνεται έως το σημείο να θεωρείται συνταγματικά επιτρεπτή η εκ των υστέρων νομοθετική επέμβαση στους όρους πολιτικής αντιπροσώπευσης, κατά τρόπο ώστε να μεταβάλλονται οι διαμορφωθέντες από τις αυτοδιοικητικές εκλογές πολιτικοί συσχετισμοί.

Τέλος, το Δικαστήριο επιβεβαίωσε με την κρίση του αυτή πως η δημοκρατική αρχή και οι εξ αυτής απορρέουσες επιμέρους συνταγματικές αρχές (αντιπροσωπευτική αρχή, αρχή ισοδυναμίας της ψήφου, αρχή του πολυκομματισμού κ.ά.) βρίσκουν πλήρως πεδίο εφαρμογής και στην ανάδειξη των αρχών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ως γνήσια και άμεση εκδήλωση της λαϊκής κυριαρχίας, παρά το γεγονός πως οι ΟΤΑ εντάσσονται οργανικά στην εκτελεστική εξουσία. Δεν πρέπει να λησμονείται πως η ratio της συνταγματικής κατοχύρωσης του αιρετού των αυτοδιοικητικών αρχών συνίσταται στην πολιτική τους ανεξαρτησία, ως προς τη διαχείριση των τοπικών υποθέσεων, απέναντι στην υποκείμενη στην «κυβερνητική γραμμή» Διοίκηση. Έτσι, οι όποιες νομοθετικές επεμβάσεις στον τρόπο ανάδειξης, διοίκησης και λειτουργίας των αιρετών οργάνων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης θα πρέπει να υπόκεινται σε αυστηρό συνταγματικό έλεγχο προς διασφάλιση της ανεμπόδιστης από το Κράτος πρωτοβουλίας και δράσης τους, όπως ρητώς αναγνωρίζεται στο άρθρο 102 παρ. 4 εδ. α' Σ. □

ΓΙΩΡΓΟΣ Χ. ΣΩΤΗΡΕΛΗΣ, ΣΥΝΤΑΓΜΑ ΚΑΙ
ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ ΣΤΗΝ ΕΠΟΧΗ
ΤΗΣ ΠΑΓΚΟΣΜΙΟΠΟΙΗΣΗΣ.
ΕΠΙΜΕΤΡΟ: ΑΠΟ ΤΗΝ ΠΑΓΚΟΣΜΙΟΠΟΙΗΣΗ
ΣΤΗΝ ΚΡΙΣΗ ΚΑΙ ΣΤΗΝ ΠΑΝΔΗΜΙΑ,
2Η ΕΚΔΟΣΗ ΕΜΠΛΟΥΤΙΣΜΕΝΗ
ΜΕ ΕΠΙΛΕΓΜΕΝΑ ΕΠΙΚΑΙΡΑ ΚΕΙΜΕΝΑ,
ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΠΑΠΑΖΗΣΗ, ΑΘΗΝΑ, 2022.

Κώστας Στρατηλάτης

Αναπληρωτής Καθηγητής Νομικής Σχολής Πανεπιστημίου Λευκωσίας

Το *Σύνταγμα και Δημοκρατία* εκδόθηκε πρώτη φορά το 2000: Έντεκα χρόνια μετά την πτώση του Τείχους, την περίοδο κατά την οποία η Ελλάδα εισερχόταν στην ΟΝΕ κι ενώ βρισκόταν σε προχωρημένο στάδιο η δεύτερη συνταγματική αναθεώρηση της Μεταπολίτευσης. Ο Σωτηρέλης ανέλυσε τις προκλήσεις της παγκοσμιοποίησης για τα εθνικά Συντάγματα, ιδίως για το Σύνταγμα της Ελλάδας, με το βλέμμα στραμμένο στη συγκυρία της αναθεώρησης, εισφέροντας έτσι και πρωτότυπες προτάσεις συνταγματικής πολιτικής. Επρόκειτο για έργο προορισμένο να αντέξει στον χρόνο, όχι μόνο εξαιτίας της σημασίας και της έκτασης των θεμάτων που κάλυπτε, αλλά και επειδή ο συγγραφέας του κατόρθωσε να συνδυάσει την πληρότητα και την καθαρή δομή της ανάλυσης με γραφή κρυστάλλινη, εξόχως περιεκτική, συχνά «κοφτερή» κι όμως πάντα εμπλουτισμένη με αποχρώσεις, προς επίτευξη των αναγκαίων ισορροπιών εντός του κεντρικού επιχειρήματός του: Ότι δεν αρκεί η απλή καταγραφή και «καταγγελία» των προβλημάτων που θέτει η παγκοσμιοποίηση, αλλά ότι επείγει η αντιμετώπισή τους με εμβάθυνση της δημοκρατίας στο επίπεδο του εθνικού κράτους και συνάμα στο επίπεδο της ΕΕ, προκειμένου η παγκοσμιοποίηση να καταστεί συμβατή με τον συνταγματισμό. Τέτοια εμβάθυνση προϋποθέτει, φρονεί ο συγγραφέας, και συνταγματικές μεταρρυθμίσεις, τις οποίες οφείλουμε να εντοπίσουμε και να προτείνουμε.

Είκοσι και πλέον έτη μετά την πρώτη έκδοση του έργου, οι παθογένειες του ελληνικού πολιτικού συστήματος μένουν οι ίδιες, οι προσδοκίες από την ΕΕ σε μεγάλο βαθμό αδικαιώτες και οι περισσότερες από τις συνταγματικές μεταρρυθμίσεις που είχε προτείνει ο Σωτηρέλης ανεκπλήρωτες. Μεσολάβησαν ασφαλώς πολλά. Μεταξύ

αυτών, η τριπλή κρίση της τελευταίας δεκαετίας: Δημοσιονομική και οικονομική κρίση, πανδημία, ενεργειακή κρίση εξαιτίας του πολέμου στην Ουκρανία. Προς κάλυψη των δύο πρώτων ως άνω κρίσεων, ο συγγραφέας εισφέρει τις εκατόν πενήντα νέες σελίδες του Επιμέτρου. Όμως και χωρίς αυτές, ο κορμός του έργου έχει να δώσει πολλά στον αναγνώστη, καθώς τα περιεχόμενά του παραμένουν επίκαιρα και οι προτάσεις του Σωτηρέλη καίριες. Στις επόμενες σελίδες θα επιχειρήσω να συνοψίσω κάποια από τα περιεχόμενα του βιβλίου, προσθέτοντας τα κριτικά σχόλια και δικές μου σύντομες αναπτύξεις επί ορισμένων θεμάτων.

Ι. ΠΑΓΚΟΣΜΙΟΠΟΙΗΣΗ, ΕΘΝΙΚΗ ΚΥΡΙΑΡΧΙΑ, ΑΡΘΡΟ 28 Σ.

Ο όρος «παγκοσμιοποίηση» δηλώνει κατ' αρχάς την «κατάρριψη των εθνικών οικονομικών συνόρων». Ως επίφοβες όψεις της παγκοσμιοποίησης ο Σωτηρέλης κατονομάζει τη «διαμόρφωση τεράστιων υπερεθνικών ιδιωτικών κερδοσκοπικών συγκροτημάτων, που δεσπόζουν πλέον στη διεθνή οικονομική και πολιτική σκηνή μέσω της ραγδαίας ιδιωτικοποίησης ζωτικής σημασίας δημοσίων επιχειρήσεων και οργανισμών, της αδιάστακτης εμπορευματοποίησης των κοινωνικών αγαθών και γενικότερα της βαθμιαίας αχρήστευσης ή και ανατροπής των συνταγματικών εγγυήσεων, που εξειδικεύουν την πολιτική δημοκρατία, το κράτος δικαίου και το κράτος πρόνοιας»· το «διεθνές και εγχώριο χρηματοπιστωτικό σύστημα, που αποτελεί πλέον, απροκάλυπτα, τη μακρά χείρα των εν λόγω συγκροτημάτων, έχοντας επιβάλει σχεδόν ολοκληρωτικά τη μονεταριστική πολιτική και την καταθλιπτική κυριαρχία της αγοράς και συρρικνώνοντας την οικονομική πολιτική σε περιθωριακές κινήσεις διεκπεραιωτικού χαρακτήρα»· και τα «διεθνή χρηματιστήρια, που κυριαρχούνται πλήρως από την ανενδοίαστη κερδοσκοπία των “νομαδικών κεφαλαίων” και παράλληλα αποστασιοποιούνται ολοένα και περισσότερο από την πραγματική οικονομία και διαφεύγουν κάθε κοινωνικό ή πολιτικό έλεγχο» (σελ. 61 του βιβλίου).

Γιγαντώνονται σε αυτό το πλαίσιο επιχειρηματικά και μνητιακά κέντρα ιδιωτικής ισχύος, τα οποία όχι μόνο διαφεύγουν της ρυθμιστικής εξουσίας των κρατών αλλά είναι σε θέση να ποδηγετούν αυτή την εξουσία, αξιοποιώντας προς τούτο και τις επιταγές που εισάγουν, αδιαφανώς, παγκόσμιοι οργανισμοί όπως ο ΠΟΕ και η λέσχη G7. Άλλοι διεθνείς οργανισμοί, όπως η ΕΕ, μετά τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, αναλαμβάνουν εξουσίες που αγγίζουν τον σκληρό πυρήνα της εθνικής κυριαρχίας, όπως η έκδοση νομίματος και οι αρμοδιότητες που συνδέονται με το σύστημα Schengen. Το NATO, υπό την ηγεμονία των ΗΠΑ, καθοδηγεί γεωπολιτικές εξελίξεις οι οποίες δεν καθορίζονται από το ιδεώδες της ειρηνικής επίλυσης των διαφορών.

Ο Σωτηρέλης αντιπαραθέτει σε αυτές τις εξελίξεις την εθνική κυριαρχία, εξηγώντας ότι αυτή υπήρξε το «θερμοκήπιο» για την ανάπτυξη της δημοκρατίας· ότι παρά τις παρεκτροπές του εθνικισμού, το έθνος-κράτος στέγασε αισθήματα αλληλεγγύης μεταξύ των πολιτών του και σφυρηλάτησε τον πολιτικό δεσμό που αποτελεί αρμό των δημοκρατικών διαδικασιών όπως τις γνωρίζουμε μέχρι σήμερα. Ο συγγραφέας εννοεί την εθνική κυριαρχία κατά βάση ως δημοκρατία και πολύ λιγότερο ως κοιτίδα κοινότητας στη βάση μη πολιτικών δεσμών και ιδανικών. Άλλωστε, ο Σωτηρέλης προσδίδει θετικό πρόσημο στις προσπάθειες διαμόρφωσης υπερεθνικών δεσμών και διακρατικών θεσμών οι οποίοι θα αποβλέπουν στην πολιτική ενοποίηση περιοχών όπως η Ευρώπη –τούτη η προοπτική είναι ακόμη πιο έντονη στα κείμενα του Επιμέτρου. Ωστόσο, όπως γράφει, «κάθε κίνηση προς την κατεύθυνση αυτή πρέπει να εμπεριέχει, σε κάθε περίπτωση, μια τριπλή ασφαλιστική δικλείδα:

- Πρώτον, η όποια θεσμική αποδυνάμωση του εθνικού κράτους να διαθέτει ισχυρή δημοκρατική νομιμοποίηση, συνταγματικά προβλεπόμενη και οριοθετούμενη.

- Δεύτερον, οι μεταφερόμενες αρμοδιότητες να ανατίθενται σε υπερεθνικά όργανα με την ίδια ή ανάλογη δημοκρατική νομιμοποίηση, ώστε να ενσωματώνεται σε αυτά ένα πολιτικό ισοδύναμο της μεταφερόμενης κυριαρχίας, που να μπορεί να συμβάλλει στη σταδιακή διαμόρφωση θεσμικής παράδοσης αντίστοιχης με εκείνη των εθνικών κρατών.

- Τρίτον, ότι θα αναζητηθούν θεσμικά αντίβαρα της εθνικής κυριαρχίας και προς τα κάτω, με τη συνταγματική καθιέρωση αποκεντρωμένων και αυτοδιοικούμενων περιφερειών. Και τούτο διότι, με τη μεταφορά μέρους της εθνικής κυριαρχίας πλησιέστερα προς την πηγή της άμεσης δημοκρατικής νομιμοποίησής της, βελτιώνονται προδήλως και οι άμυνές της απέναντι στην απειλή υφαρπαγής και νόσφισης αρμοδιοτήτων του εθνικού κράτους από τα κέντρα ιδιωτικής ισχύος» (σελ. 103-104).

Υπό το πρίσμα της πρώτης ως άνω υπόδειξης, ορθά ο Σωτηρέλης εστιάζει το ενδιαφέρον του στο [άρθρο 28](#) του Συντάγματος της Ελλάδας, το οποίο αποτελεί μέχρι σήμερα το συνταγματικό θεμέλιο της μεταφοράς κυριαρχικών αρμοδιοτήτων του ελληνικού κράτους στην ΕΕ και σε άλλους διεθνείς οργανισμούς, αποτελώντας με αυτό τον τρόπο και κύρια δίοδο των άδηλων πλιν κομβικών μεταβολών της ελληνικής συνταγματικής τάξης εξαιτίας της παγκοσμιοποίησης. Προτείνεται λοιπόν αναθεώρηση αυτού του άρθρου, καθώς και του [άρθρου 27](#), με κύρια κατεύθυνση να τεθεί απαίτηση για αυξημένη πλειοψηφία τριών πέμπτων εντός του κοινοβουλίου (δηλαδή, 180 τουλάχιστον θετικές ψήφους) όχι μόνο για νόμους που κυρώνουν συνθήκες διά των οποίων συντελείται εκχώρηση συνταγματικών αρμοδιοτήτων σε όργανα διεθνών οργανισμών, όπως η ισχύουσα διάταξη του άρθρου 28 παρ. 2 Σ. προβλέπει, αλλά για οιονδήποτε ουσιαστικό περιορισμό της εθνικής κυριαρχίας, είτε πρόκειται για μεταβολή των ορίων της επικράτειας ή υποδοχή, στάθμευση και μετακίνηση ξένης στρατιωτικής δύναμης στην επικράτεια (περιπτώσεις για τις οποίες το [άρθρο 27](#) Σ. απαιτεί απόφαση της Βουλής που λαμβάνεται με απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των βουλευτών και όχι με αυξημένη πλειοψηφία των τριών πέμπτων), είτε για τη διέλευση από τη χώρα στρατιωτικών δυνάμεων του NATO (ζήτημα που ήταν τότε επίκαιρο λόγω του βομβαρδισμού της Γιουγκοσλαβίας και είναι και πάλι σήμερα επίκαιρο λόγω του πολέμου στην Ουκρανία), είτε για άλλους περιορισμούς της εθνικής κυριαρχίας (οι οποίοι τότε και σήμερα μπορούν να επέλθουν με απόφαση που βρίσκει στήριξη 151 βουλευτών, βλ. την παρ. 3 του [άρθρου 28](#)). Πάντως, ο Σωτηρέλης προτείνει επίσης (χωρίς να το αιτιολογεί εκτενώς) εξαίρεση προς διευκόλυνση της δημοκρατικής ολοκλήρωσης της ΕΕ, έτσι ώστε να απαιτείται απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των βουλευτών (δηλαδή, 151 θετικές ψήφοι) και όχι αυξημένη πλειοψηφία των 3/5 του ίδιου αριθμού, όταν πρόκειται για βήματα της ενοποιητικής διαδικασίας που κινούνται προς την κατεύθυνση άμβλυνσης του δημοκρατικού ελλείμματος της ΕΕ.

Ταυτόχρονα, ο συγγραφέας προτείνει συνταγματική καθιέρωση της δυνατότητας πρόκλησης δημοψηφίσματος επί του ζητήματος που συνεπάγεται περιορισμούς της κυριαρχίας. Τέτοιο δημοψήφισμα θα μπορεί να προκαλείται *έπειτα* από τη σχετική απόφαση της Βουλής (πολύ σημαντικό), ανεξάρτητα από το μέγεθος της κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας που στήριξε αυτή την απόφαση, είτε με λαϊκή πρωτοβουλία (με συλλογή σημαντικού αριθμού υπογραφών, ο οποίος μάλιστα θα μπορούσε να συναρτάται με το μέγεθος της πλειοψηφίας που συγκεντρώθηκε στη Βουλή), είτε από 120 τουλάχιστον βουλευτές, είτε τέλος από τον/την Πρόεδρο της Δημοκρατίας.

Ως γνωστό, οι προτάσεις αυτές δεν υιοθετήθηκαν ούτε κατά τη συνταγματική αναθεώρηση

του 2001, ούτε κατά τις μεταγενέστερες συνταγματικές αναθεωρήσεις. Ετέθη απλώς το 2001 ερμηνευτική δήλωση υπό το άρθρο 28 για να θυμίσει ότι οι διατάξεις του (συνολικά) αποτελούν θεμέλιο για τη συμμετοχή της Ελλάδας στις διεργασίες της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Όμως, το κύριο σώμα των ρυθμίσεων του άρθρου 28 παραμένει ως είχε το 1975. Συντηρείται έτσι η ασάφεια σχετικά με την απαιτούμενη πλειοψηφία εντός της Βουλής σε περιπτώσεις αποδυνάμωσης της εθνικής κυριαρχίας η οποία δεν ενέχει (πανηγυρική) εκχώρηση συνταγματικών αρμοδιοτήτων σε (συγκεκριμένα) όργανα διεθνών οργανισμών. Στερείται, δε, το εκλογικό σώμα της εξουσίας να εκφραστεί άμεσα, έστω μετά την έκφραση του αντιπροσωπευτικού οργάνου, επί των θεμάτων αυτών. Και μπορεί μεν η ανάθεση της σχετικής ευθύνης αποκλειστικά στη Βουλή, αλλά και η ασάφεια σχετικά με την αναγκαία κοινοβουλευτική πλειοψηφία, να αφήνουν περιθώρια ελιγμών στα πολιτικά κόμματα που καθορίζουν σε δεδομένη στιγμή τις τύχες της χώρας, όμως, όπως έδειξαν οι περιστάσεις της οικονομικής κρίσης, τούτο μπορεί να λειτουργήσει ως μπούμερανγκ για το πολιτικό σύστημα. Αυτό απαξιώνεται χωρίς να μπορούν τα πολιτικά κόμματα να μεταβιβάσουν, ευθέως, καθαρά και επικεντρωμένα, την ευθύνη των σχετικών αποφάσεων στους ίδιους τους πολίτες.

Ασφαλώς, υπάρχει πάντοτε η οδός του δημοψηφίσματος που προβλέπεται από το [άρθρο 44](#) παρ. 2 Σ. Εδώ όμως εντοπίζουμε τη σημασία της πρότασης του Σωτηρέλη και την πιο κρίσιμη διαφορά αυτής από το υφιστάμενο συνταγματικό καθεστώς: Το άρθρο 44 παρ. 2 Σ. αφορά κάθε είδους δημοψηφίσματα, έτσι αφήνει ανοιχτή τη διατύπωση του ερωτήματος που θα τεθεί στους πολίτες. Αντίθετα, εάν είχε προβλεφθεί δυνατότητα προκήρυξης δημοψηφίσματος στο πλαίσιο του άρθρου 28, η συνταγματική αυτή πρόνοια θα υποχρέωνε εκ των πραγμάτων τους έχοντες την ευθύνη για τη διαμόρφωση του ερωτήματος να θέσουν υπό την κρίση του εκλογικού σώματος ευθέως το ζήτημα του περιορισμού της εθνικής κυριαρχίας, όπως αυτό ανακύπτει κάθε φορά μέσα από τις εξελίξεις, αλλά πάντως ως ζήτημα περιορισμού της κυριαρχίας. Όπως έδειξε και η εσφαλμένη κίνηση της κυβερνητικής πλειοψηφίας ΣΥΡΙΖΑ – ΑΝΕΛ το καλοκαίρι του 2015 να προκηρύξει δημοψήφισμα του άρθρου 44 παρ. 2 Σ. θέτοντας προσχηματικό ερώτημα που δεν μετέφερε την ευθύνη των εξελίξεων στους πολίτες, καθώς δεν επέτρεπε τη γνήσια έκφραση της λαϊκής κυριαρχίας, ευθέως και καθαρά, επί του πραγματικού συνταγματικού θέματος που ετίθετο υπό τις περιστάσεις (του θέματος της *πάση θυσία* παραμονής της χώρας στο ευρώ), η απουσία συνταγματικής πρόβλεψης δημοψηφίσματος υπό το άρθρο 28 υπήρξε καθοριστική για τις πολιτικές, και εμμέσως για τις πολιτειακές, εξελίξεις. Αν η εν λόγω απουσία υπήρξε σωτήρια ή καταστροφική, είναι ζήτημα άλλης τάξης. Η απάντηση που θα δώσει κανείς εξαρτάται, εν μέρει, από το πώς εκλαμβάνει τη δημοκρατία σε σχέση με τέτοια θέματα: Αποτελεί η δημοκρατία, ως απευθείας έκφραση του εκλογικού σώματος, συστατικό ή απλώς λειτουργικό στοιχείο τόσο σημαντικών αποφάσεων;

Σε κάθε περίπτωση, η έκφραση του εκλογικού σώματος ιδίως επί τέτοιων θεμάτων είναι αναπότρεπτη. Μετρά όμως ο τρόπος της έκφρασης τούτης: Κοινοβουλευτικές εκλογές κατά τις οποίες η βούληση του εκλογικού σώματος είναι κατ' ανάγκη πολυθεματική; Δημοψήφισμα επί ερωτήματος το οποίο μπορεί και να είναι προσχηματικό; Ή δημοψήφισμα στο οποίο το φλέγον ζήτημα πρέπει και δεν μπορεί παρά να τεθεί ευθέως; Πρόκειται για εξίσου θεμιτές, καταρχήν, αλλά διαφορετικές μεταξύ τους εκδοχές της δημοκρατίας. Δεν θα διακινδυνεύσω να εικάσω εδώ ποια θα ήταν η θέση του Σωτηρέλη επί του συγκεκριμένου ερωτήματος. Νομίζω όμως ότι η πρόταση

του για την πρόβλεψη δημοψηφίσματος υπό το άρθρο 28 θα πρέπει να διαβαστεί υπό το πρίσμα τούτων των αγωνιωδών περιστάσεων μίας δημοκρατίας.

II. ΟΙ «ΕΣΩΤΕΡΙΚΕΣ» ΥΠΟΝΟΜΕΥΣΕΙΣ ΤΗΣ ΚΥΡΙΑΡΧΙΑΣ: ΜΜΕ, ΔΙΑΠΛΟΚΗ, ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΑΡΧΕΣ

Το επόμενο κεφάλαιο του βιβλίου εστιάζει στην υπονόμηση της εθνικής κυριαρχίας «εκ των έσω»: Από ιδιωτικά κέντρα οικονομικής ισχύος «που επιδιώκουν την ικανοποίηση συμφερόντων τους είτε με τη χειραγώγηση –ή και αποκάλυψη υπαγόρευση– κρίσιμων κρατικών αποφάσεων, ιδίως οικονομικής υφής, είτε με την αχρήστευση ελεγκτικών κρατικών μηχανισμών είτε με την προκλητική υποκατάστασή τους στη θέση των δημόσιων υπηρεσιών, μέσα ευθείας ή έμμεσης και διαμεσολαβημένης ιδιωτικοποίησής τους. Τη ζοφερή αυτή εικόνα συμπληρώνει η συνεχής και συστηματική παραπλάνηση της κοινής γνώμης από τα ιδιωτικά ΜΜΕ, και ιδίως από τα τηλεοπτικά, των οποίων η ευρύτατη εμβέλεια, η τεράστια δύναμη επιβολής και η καταχρηστική αξιοποίηση συνετέλεσαν στο να γιγαντωθεί η πλέον επίφοβη ίσως “ιδιωτική εξουσία”, η οποία αποτελεί την αιχμή του δόρατος της “διαπλοκής”. Πράγματι, τα μέσα αυτά, που συγκεντρώνονται πλέον σε ελάχιστα χέρια πανίσχυρων επιχειρηματιών, επιδιώκουν, άλλοτε αυτοτελώς και άλλοτε σαν οιονεί ιδεολογικοί μηχανισμοί ή προπομποί των άλλων οικονομικών κέντρων ισχύος, αφενός την προετοιμασία του εδάφους για την άλωση του κράτους –διατεταγμένη εξουδετέρωση των ιδεολογικών αντιστάσεων και εκκαθάριση των κοινωνικών και πολιτικών εμποδίων– και αφετέρου την προπαγανδιστική επιβολή, άλλοτε διαμεσολαβημένη και υποδόρια και άλλοτε αποκάλυπτη, των συμφερόντων της κοινωνίας της αγοράς» (σελ. 142-144 του βιβλίου). Μπορεί κανείς να ισχυριστεί ότι οι παρατηρήσεις αυτές δεν ισχύουν και σήμερα;

Η θέση στο επίκεντρο του προβλήματος της διαπλοκής και του συναφούς προβλήματος της έλλειψης πλουραλιστικής πληροφόρησης από τα τηλεοπτικά ΜΜΕ υπήρξε απολύτως εύστοχη επιλογή του συγγραφέα. Πρόκειται για προβλήματα που ταλάνιζαν τότε και συνεχίζουν να ταλανίζουν έως σήμερα, πλέον περισσότερο από ποτέ, το δημοκρατικό πολίτευμα, με μικρότερη αλλά ορατή ένταση παγκοσμίως, με καταλυτική και καταθλιπτική ένταση στη χώρα μας. Εξάλλου, όπως είχα την ευκαιρία να υποστηρίξω κι εγώ σε βιβλίο μου με τίτλο [Το πολιτικό σύστημα σε κρίσιμη καμπή](#) (από τις εκδόσεις Παπαζήση) που εκδόθηκε το 2015, η διαπλοκή είναι όρος που συνοψίζει πληθώρα θεσμικών αποτυχιών οι οποίες, από κοινού με τις διεθνείς οικονομικές συνθήκες, καθόρισαν την κατάρρευση των δημόσιων οικονομικών του ελληνικού κράτους την περίοδο 2009-2010 και τις συνακόλουθες εξελίξεις. Δεν είναι ασφαλώς τυχαίο ότι κατά τη διάρκεια της οικονομικής κρίσης το πολιτικό σύστημα, επιχειρώντας να διασφαλίσει τα προνόμια των επικυρίαρχων τάξεων, όχι μόνο δεν αντιμετώπισε το πρόβλημα της διαπλοκής και το πρόβλημα της έλλειψης πλουραλισμού στα ΜΜΕ, αλλά τα όξυνε έτι περαιτέρω. Τα προβλήματα αυτά έχουν οδηγήσει σήμερα σε μία κατάσταση από την οποία απουσιάζει ο Τύπος ως ελεγκτική εξουσία. Ακόμη χειρότερα, τα περισσότερα ΜΜΕ επιδίδονται σε συναγωνισμό προσφοράς στην κυβέρνηση ολοένα πιο αποτελεσματικών υπηρεσιών προπαγάνδας, μεταφοράς της δημόσιας προσοχής σε ανώδυνα για την κυβέρνηση θέματα, αποσιώπησης ή καταδίκης κάθε αντιπολιτευτικής φωνής, πολλές φορές μέσω της ρήσης τηλεπαρουσιαστών, εν είδει απάντησης σε κριτικά σχόλια για το κυβερνητικό έργο, ότι «αυτά τα λέει ο ΣΥΡΙΖΑ» (πρόκειται για επιχείρημα εξίσου αποτελεσματικό με το παλαιότερο «όλοι μαζί τα φάγαμε»).

Η απουσία ελέγχου της κυβέρνησης σε πεδία κρίσιμα για τις κρατικές δαπάνες, όπως οι δημόσιες συμβάσεις, έχει ως αποτέλεσμα την υπέρμετρη επιβάρυνση του κρατικού προϋπολογισμού από το κόστος των πελατειακών σχέσεων τις οποίες η σημερινή κυβέρνηση συντηρεί (με τη συνδρομή κάποιες φορές και της δικαστικής εξουσίας, η οποία καθώς φαίνεται αδυνατεί ή δεν επιθυμεί να εισφέρει ποινική δύναμη αποτροπής τέτοιων φαινομένων, ενώ κάποιες φορές προσφέρει και θεσμικά προσχήματα στους ενόχους, ώστε αυτοί να επιτίθενται, ατιμώρητα, σε εκείνους που φέρνουν στην επιφάνεια υποθέσεις διαφθοράς). Επέρχεται έτσι μοιραία, όχι όμως και αναπότρεπτα, αδυναμία του κράτους να προσφέρει ποιοτικές υπηρεσίες στους κρίσιμους χώρους της υγείας (κάτι που κατά την κρίση της πανδημίας μεταφράστηκε σε εκατόμβη νεκρών), της παιδείας, της εργασίας, της πραγματικής αντιμετώπισης του εγκλήματος και της κοινωνικής ασφάλισης. Η αδυναμία αυτή στη συνέχεια μεταφράζεται από την κυρίαρχη πολιτική παράταξη σε επιχείρημα υπέρ της ανάθεσης στον ιδιωτικό τομέα ολόένα και μεγαλύτερου μεριδίου της αγοράς των σχετικών υπηρεσιών, με ταυτόχρονη μάλιστα *δημόσια* χρηματοδότηση των ιδιωτών (λ.χ. με τραπεζικά δάνεια, όταν η ύπαρξη των τραπεζών στηρίζεται στο δημόσιο χρήμα), κατά προφανή διαστροφή των στόχων και του ιδεώδους που οι ιδιωτικοποιήσεις υποτίθεται ότι εξυπηρετούν – και κατά διεστραμμένη μεταφορά του σοβιετικού μοντέλου στο πεδίο της ιδιωτικής κερδοφορίας.

Ορθά ο Σωτηρέλης εντοπίζει ως «πρώτη γραμμή άμυνας» έναντι αυτών των φαινομένων τις Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, τις οποίες η αναθεώρηση του 2001 έμελλε να καθιερώσει και συνταγματικά. Ορθά, επίσης, η έμφαση του συγγραφέα πέφτει στο Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης και τις Αρχές εκείνες οι οποίες αναλαμβάνουν τη ρύθμιση του ανταγωνισμού και την εποπτεία του χρηματοπιστωτικού τομέα και των χρηματιστηριακών συναλλαγών. Η μη καθιέρωση ισχυρών και πραγματικά Ανεξάρτητων συνταγματικών Αρχών στα δύο τελευταία πεδία και η διαχρονική αποτυχία των άλλων δύο Αρχών (παταγώδης στην περίπτωση του ΕΣΡ, σημαντική στην περίπτωση της Επιτροπής Ανταγωνισμού) να εκπληρώσουν τη συνταγματική αποστολή τους καθορίζουν τις οικονομικές και τις πολιτικές εξελίξεις στη χώρα μας. Πρόκειται, πάντως, για αποτυχίες που ευνοούνται από εκείνες τις πολιτικές δυνάμεις οι οποίες έχουν εξαρτήσει την επιβίωσή τους από τη διαπλοκή.

Ως δεύτερη γραμμή άμυνας ο Σωτηρέλης προτείνει την αντιμετώπιση της εμπορευματοποίησης των δημόσιων αγαθών μέσα από συνταγματοποίηση της νομολογίας που δεν επιτρέπει τη μεταφορά κρατικών αρμοδιοτήτων σε νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου και την παραχώρηση δημόσιας υπηρεσίας σε ιδιώτες όταν πρόκειται για κοινωνικά αγαθά ζωτικής σημασίας, μέσα από οριοθέτηση των αποκρατικοποιήσεων και της ιδιωτικής πρωτοβουλίας σε άλλους τομείς, μέσα από διασφάλιση του ισχυρού ρόλου του δημοσίου στους κεντρικούς τομείς της παιδείας, της υγείας, της πρόνοιας και της κοινωνικής ασφάλειας και μέσα από την προστασία του περιβάλλοντος, το τελευταίο με κατοχύρωση λαϊκής αγωγής απέναντι στα παντοδύναμα και αδιάστατα συμφέροντα.

III. Η ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΑΝΑΖΩΟΓΟΝΗΣΗ ΤΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ: ΔΗΜΟΨΗΦΙΣΜΑΤΑ, ΕΚΛΟΓΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ

Το δεύτερο μέρος του βιβλίου θεματοποιεί τη συνταγματική αναζωογόνηση της δημοκρατίας και ξεκινά με το θέμα της δυνατής ενεργοποίησης της λαϊκής κυριαρχίας και επί άλλων θεμάτων εκτός εκείνων που συνδέονται με το άρθρο 28 του Συντάγματος. Προτείνεται λοιπόν ο εμπλουτισμός του πολιτικού συστήματος με θεσμούς άμεσης δημοκρατικής συμμετοχής, όπως το «*δημοψήφισμα*

πολλαπλής πρωτοβουλίας», δηλαδή η καθιέρωση δυνατότητας πρόκλησης δημοψηφίσματος επί ψηφισμένων νομοσχεδίων είτε εκ μέρους μερίδας του εκλογικού σώματος –όχι μικρότερης του 3%, κατά τον συγγραφέα– με συλλογή υπογραφών, είτε με πρόταση μεγάλου αριθμού βουλευτών –τουλάχιστον των 2/5 ή εναλλακτικά, με πρόταση δύο τουλάχιστον κοινοβουλευτικών ομάδων της αντιπολίτευσης–, προκειμένου να απεξαρτηθεί η διαδικασία αυτή από τη βούληση της κυβερνητικής πλειοψηφίας.

Βρίσκω την πρόταση αυτή εύλογη. Είναι παράδοξο να εξαρτούμε την ενεργοποίηση του κρατικού οργάνου που βρίσκεται πιο κοντά στην ιδέα της λαϊκής κυριαρχίας, του εκλογικού σώματος, αποκλειστικά από τις διαθέσεις των άλλων κρατικών οργάνων, της Βουλής και της Κυβέρνησης. Τα όργανα αυτά υπηρετούν διαφορετικές διαδικασίες και διεργασίες οι οποίες υπάγονται στη λογική της πολιτικής αντιπροσώπευσης. Λέμε συχνά, και ορθά, ότι τα δημοψηφίσματα έρχονται να συμπληρώσουν τις αντιπροσωπευτικές διαδικασίες. Όμως, η συνταγματική ρύθμιση των δημοψηφισμάτων δεν θα πρέπει να είναι τέτοια ώστε να καθιστά τη χρήση τους εφικτή μόνο όταν πρόκειται να εργαλειοποιηθούν από τους πλειοψηφούντες στο αντιπροσωπευτικό σώμα. Σε αυτή την περίπτωση, τα δημοψηφίσματα θα καθίσταντο συμπληρώματα της αντιπροσώπευσης με όχι επιθυμητή έννοια.

Ο Σωτηρέλης έχει ασφαλώς επίγνωση των κινδύνων που συνδέονται με τα δημοψηφίσματα. Παραθέτει τα αντεπιχειρήματα στις προτάσεις του και απαντά σε αυτά πολύ αναλυτικά, προτείνοντας και εγγυήσεις προς άμβλυνση των φόβων, όπως ιδίως η εξαίρεση από τα δημοψηφίσματα ρυθμίσεων που θα μπορούσαν να συνεπάγονται συρρίκνωση ή κατάργηση ατομικών δικαιωμάτων, επίσης η πρόβλεψη άσκησης μερικού ή συνολικού αναβλητικού βέτο εκ μέρους του/της Προέδρου της Δημοκρατίας, της Βουλής ή της Κυβέρνησης, το οποίο θα οδηγεί σε αξιολόγηση του προβλήματος που τίθεται (όπως είναι ιδίως η διατύπωση του ερωτήματος του δημοψηφίσματος) από το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο. Η ανάθεση εξουσίας βέτο στα όργανα της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας οδηγεί ασφαλώς σε διαφορετική συνταγματική τάξη από αυτήν στην οποία τα όργανα αυτά μονοπωλούν την πρωτοβουλία και την απόφαση για διεξαγωγή δημοψηφίσματος.

Στη συνέχεια, η ανάλυση μεταφέρεται στο πεδίο της πολιτικής αντιπροσώπευσης. Τίθεται καταρχάς στο επίκεντρο το πρόβλημα των πελατειακών και οικονομικών εξαρτήσεων των υποψηφίων βουλευτών. Στο σημείο αυτό ο συγγραφέας δεν αρκείται στην ανούσια επανάληψη γνωστών προτάσεων, όπως η ενίσχυση της αποτελεσματικότητας του ελέγχου της προέλευσης των οικονομικών μέσων των υποψηφίων και ο αποτελεσματικός έλεγχος τήρησης των ορίων των εκλογικών δαπανών (γνωρίζουμε καλά ότι η αποτελεσματικότητα τέτοιων μέτρων ως προς τον επιδιωκόμενο σκοπό θα είναι ούτως ή άλλως μικρή). Αντίθετα, ο Σωτηρέλης τοποθετείται αποφασιστικά υπέρ της κατάργησης του σταυρού προτίμησης, που αποτελεί κατά τη γνώμη του το κύριο πεδίο αθέμιτων συναλλαγών, και την αντικατάστασή του από τους δεσμευμένους κομματικούς συνδυασμούς (λίστες), υπό τον όρο όμως ότι θα τεθούν ισχυρές εγγυήσεις εσωκομματικής δημοκρατίας, όπως η ανάθεση της ευθύνης κατάρτισης των συνδυασμών στα συλλογικά κομματικά όργανα και η δυνατότητα των εκλογέων να ανατρέπουν τη σειρά κατάταξης. Αυτό που δεν εξηγείται αναλυτικά από τον συγγραφέα είναι ποιες ακριβώς θα ήταν αυτές οι εγγυήσεις και πώς το κράτος θα μπορούσε να εγγυηθεί αποτελεσματικά την εσωκομματική δημοκρατία στο θέμα της κατάρτισης των ψηφοδελτίων χωρίς να έχουμε υπέρμετρες παρεμβάσεις της δικαστικής ή άλλης κρατικής εξουσίας στην εσωτερική αυτονομία των κομμάτων.

Περαιτέρω, ο Σωτηρέλης τοποθετείται υπέρ του αναλογικού εκλογικού συστήματος, ως προσφορότερου για την πραγμάτωση της λαϊκής κυριαρχίας, για την πιστότητα της πολιτικής αντιπροσώπευσης και για εκπλήρωση της πολιτικής ισότητας (έκφανση της οποίας είναι και η αρχή της ισοδυναμίας των ψήφων), προτείνοντας πάντως και ενίσχυση του πρώτου κόμματος όταν τα εκλογικά ποσοστά του είναι ιδιαίτερα υψηλά (λ.χ. πάνω από 45%) και βρίσκονται σε αρκετή απόσταση (λ.χ. υπέρτερη του 2%) από τα εκλογικά ποσοστά του δεύτερου κόμματος.

Σε επόμενο κεφάλαιο αναλύονται εκτενώς –ίσως υπερβολικά εκτενώς– ζητήματα που σχετίζονται με την αναβάθμιση της Βουλής και την καλύτερη οργάνωση του νομοθετικού και ελεγκτικού έργου της. Μεταξύ των προτάσεων που κατατίθενται στο κεφάλαιο αυτό ξεχωρίζω την ορθή, όπως απέδειξε η πράξη, επιμονή του συγγραφέα στη σχέση ανάμεσα στη Βουλή και τις Ανεξάρτητες Αρχές, στη βάση αναζήτησης της ευρύτερης δυνατής νομιμοποίησης των τελευταίων, εφόσον οι εξουσίες τους είναι νευραλγικής σημασίας. Πάντως, κατά τη γνώμη μου το κύριο *συνταγματικό* πρόβλημα που συνδέεται με την έλλειψη ποιότητας στη νομοθέτηση δεν είναι η οργάνωση της νομοπαραγωγικής διαδικασίας από το Σύνταγμα, αλλά η μη άσκηση της υπαρκτής αρμοδιότητας του/της Προέδρου της Δημοκρατίας να αναπέμπει στη Βουλή νομοσχέδια που έχουν ψηφισθεί κατά παράβαση των σχετικών συνταγματικών κανόνων και ιδίως εκείνων που σχετίζονται με την αρχή της ειδικότητας. Θα έπρεπε επίσης να μεταρρυθμιστεί συνταγματικά η δυνατότητα έκδοσης πράξεων νομοθετικού περιεχομένου, με ρητή πρόβλεψη και εδώ εξουσίας του/της ΠτΔ να αναπέμπει, στην Κυβέρνηση, προτάσεις για έκδοση τέτοιων πράξεων που δεν υπαγορεύονται από εξαιρετικά επείγουσα και απρόβλεπτη ανάγκη, όπως επιτάσσει το [άρθρο 44](#) παρ. 1 Σ. Θα μπορούσε, μάλιστα, η διαδικασία να εμπλουτιστεί με απαίτηση διαβεβαίωσης του/της Προέδρου της Βουλής ότι η νομοθετική αντιμετώπιση τέτοιας ανάγκης δεν μπορεί να λάβει χώρα ούτε με την κατεπείγουσα διαδικασία συζήτησης και ψήφησης νόμου από τη Βουλή. Με αυτό τον τρόπο, θα ετίθεντο εγγυήσεις αποτροπής της κατάχρησης των πράξεων νομοθετικού περιεχομένου, η οποία δεν αποφεύχθηκε κατά τις κρίσεις της τελευταίας δεκαετίας.

IV. Η ΑΠΟΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΤΟΥ ΡΥΘΜΙΣΤΙΚΟΥ ΡΟΛΟΥ ΤΟΥ/ΤΗΣ ΠΡΟΕΔΡΟΥ ΤΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ

Το τρίτο κεφάλαιο του δεύτερου μέρους του βιβλίου είναι αφιερωμένο σε σκέψεις που τείνουν σε αποκατάσταση, όπως φρονεί ο Σωτηρέλης, του ρυθμιστικού ρόλου του/της Προέδρου της Δημοκρατίας, κατ' αρχάς μέσα από μετριασμένη ενίσχυση των αρμοδιοτήτων του/της: Απόκτηση πρωτοβουλίας και διακριτικής ευχέρειας ως προς την προκήρυξη δημοψηφίσματος, το ίδιο και ως προς την απεύθυνση διαγγελμάτων στον Ελληνικό λαό (χωρίς προσυπογραφή της Κυβέρνησης)· αρμοδιότητα σύγκλησης σύσκεψης πολιτικών αρχηγών σε κρίσιμες περιστάσεις· άσκηση πλήρους ελέγχου συνταγματικότητας των νόμων πριν την έκδοση και δημοσίευσή της (δηλ. επαναφορά της αρμοδιότητας της κύρωσης των νόμων)· ενδεχομένως, οριακά ευρύτερα περιθώρια χειρισμών στο στάδιο διορισμού Κυβέρνησης, όταν κανένα κόμμα δεν διαθέτει την αναγκαία κοινοβουλευτική πλειοψηφία. Τέτοια ενίσχυση αρμοδιοτήτων θα πρέπει να συνοδεύεται, κατά την πρώτη έκδοση του βιβλίου, από την άμεση εκλογή του/της Προέδρου της Δημοκρατίας από τον λαό, προς αντικατάσταση της προσφυγής στις κάλπες των βουλευτικών εκλογών όταν (κατά τη μέχρι το 2019 ισχύουσα ρύθμιση) δεν προκύπτει στη Βουλή η αναγκαία πλειοψηφία

των 3/5 για την εκλογή του ρυθμιστή του πολιτεύματος. Πάντως, στο Επίμετρο του βιβλίου ο Σωτηρέλης ανατοποθετείται στο ζήτημα της εκλογής του/της ΠτΔ. Κρίνει πλέον ότι η εκλογική διαδικασία για την ανάδειξη του/της Προέδρου δεν είναι επιθυμητή, καθώς τυχόν άμεση εκλογή του/της θα μπορούσε να τον/την βάλει στον πειρασμό να υπερβεί τον ρυθμιστικό ρόλο του/της και να διεκδικήσει εξουσίες που θα προσιδιάζουν σε μία δυαρχία στις κεφαλές της εκτελεστικής εξουσίας (σελ. 621 του βιβλίου).

Συμφωνώντας με αυτή την ανατοποθέτηση, θα προσέθετα κάτι που ίσως δεν έχει μέχρι σήμερα τύχει της πρέπουσας προσοχής: Ποιο θα μπορούσε να είναι το πολιτικό περιεχόμενο του προεκλογικού λόγου των υποψηφίων ή των υποστηρικτών τους σε εκλογές για την ανάδειξη Προέδρου της Δημοκρατίας; Πώς θα μπορούσαν οι υποψήφιοι ή οι υποστηρικτές τους να συζητήσουν επί του τρόπου άσκησης αρμοδιοτήτων οι οποίες προσιδιάζουν σε ρυθμιστικό και όχι αποφασιστικό ρόλο; Δεν θα μουν οι υποψήφιοι/-ες στον πειρασμό να εκθέσουν τις απόψεις τους για φλέγοντα ζητήματα δημόσιας πολιτικής, από τον χειρισμό των οποίων θα πρέπει όμως να απέχουν σε περίπτωση εκλογής τους; Με ποιον τρόπο θα διαφυλάξουν το κύρος του προεδρικού θεσμού, όταν πρόκειται να απέχουν από παρεμβάσεις επί θεμάτων για τα οποία έχουν προηγουμένως εκφραστεί δημόσια και επί των οποίων η κοινή γνώμη θα απαιτεί να τοποθετηθούν εκ νέου; Από την άλλη πλευρά, ελλείπει δημόσιου λόγου, με ποιο κριτήριο θα κληθούν οι πολίτες να εκλέξουν νέο/-α Πρόεδρο της Δημοκρατίας; Ελλείπει κριτηρίου εκλογής και ελλείπει εξουσίας για αυτόνομη εκφορά δημοσίου λόγου στη συνέχεια, δεν θα συνιστούσε η άμεση εκλογή του/της ΠτΔ εκφυλισμό της δημοκρατικής διαδικασίας;

Έχοντας παρακολουθήσει προεκλογική περίοδο ενόψει εκλογής Προέδρου της Δημοκρατίας σε άλλο κράτος με κοινοβουλευτικό σύστημα κυβέρνησης, μπορώ να βεβαιώσω ότι είναι περίπου αναπόφευκτο να δει κανείς υποψηφίους Προέδρους της Δημοκρατίας να διαφωνούν δημοσίως επί θεμάτων δημόσιας, λ.χ. οικονομικής, πολιτικής επί των οποίων, όταν εκλεγούν, θα έχουν την υποχρέωση να σιωπούν. Δεν είναι τυχαίο ότι στη χώρα μας η ανάδειξη του/της Προέδρου της Δημοκρατίας γίνεται στη Βουλή χωρίς να μεσολαβεί σχετική συζήτηση. Πολύ δύσκολα θα μπορούσα να φανταστώ τα περιεχόμενα τέτοιας συζήτησης, εάν υποθέσουμε ότι αυτή δεν θα πρέπει να υπονομεύει εκ των προτέρων το κύρος του προεδρικού θεσμού και τον ίδιο τον εκλεγέντα/την ίδια την εκλεγείσα.

Οστόσο, η λύση που επικράτησε στη συνταγματική αναθεώρηση του 2019, δηλαδή η ανάθεση της εκλογής του/της Προέδρου της Δημοκρατίας στην ίδια πάνω-κάτω κοινοβουλευτική πλειοψηφία η οποία είναι σε θέση να αναδεικνύει κυβερνήσεις, απάδει προς τη ratio του προεδρικού θεσμού. Όταν εκλεγεί από κοινοβουλευτική πλειοψηφία που δεν θα περιλαμβάνει το κόμμα της αξιωματικής αντιπολίτευσης, ο/η Πρόεδρος της Δημοκρατίας θα κινδυνεύει πάντα να εκπέσει στο επίπεδο ενός ή μίας επιπλέον Υπουργού της Κυβέρνησης, με ό,τι αυτό συνεπάγεται για την αξιοπιστία των πολιτειακών θεσμών και για τη συμβολική λειτουργία του Συντάγματος (εφόσον ο/η Πρόεδρος είναι κύριος τελεστής αυτής της λειτουργίας). Η αναθεώρηση του 2019 προσπέρασε μάλλον παρά έλυσε το πρόβλημα. Η νέα ρύθμιση κάθε άλλο παρά απαλλαγμένη είναι από τον κίνδυνο να προκληθεί στο μέλλον σοβαρή πολιτειακή κρίση με επίκεντρο τη στάση του/της Προέδρου της Δημοκρατίας, σε συνδυασμό με τυχόν προηγηθείσα πολωτική εντός του κοινοβουλευτικού σώματος ανάδειξή αυτού ή αυτής.

V. ΑΤΟΜΙΚΕΣ ΕΛΕΥΘΕΡΙΕΣ: ΑΝΑΣΧΕΣΗ ΤΗΣ ΕΞΟΥΣΙΑΣ ΤΩΝ ΜΜΕ, ΟΛΟΚΛΗΡΩΣΗ ΤΗΣ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΤΗΣ ΕΤΕΡΟΤΗΤΑΣ

Το τρίτο μέρος του βιβλίου, με τίτλο *Συνταγματικά προγεφυρώματα της ελευθερίας*, είναι αφιερωμένο στα συνταγματικά δικαιώματα, ειδικότερα στην ουσιαστική ενίσχυση των ατομικών ελευθεριών και στη διαφύλαξη των κοινωνικών κατακτήσεων που έχουν συναρμοστεί με τα κοινωνικά δικαιώματα.

Παραμένοντας στη γραμμή του κεντρικού θέματος του βιβλίου, ο Σωτηρέλης μιλά εδώ για μεταλλάξεις του εξουσιαστικού φαινομένου οι οποίες παράγουν νέες πηγές διακινδύνευσης των ατομικών ελευθεριών, εστιάζει, δε, το ενδιαφέρον του στην καταθλιπτική ανάπτυξη της ιδιότυπης εξουσίας των ηλεκτρονικών ΜΜΕ, ιδίως των ιδιωτικών τηλεοπτικών σταθμών, οι οποίοι, εκτός από τη δημοκρατία, θέτουν απειλές για τα συνταγματικά δικαιώματα της προσωπικότητας και της ιδιωτικότητας, για το τεκμήριο αθωότητας και τα άλλα δικαιώματα των κατηγορουμένων, για το απόρρητο των ανταποκρίσεων και το άσυλο της οικιακής ζωής, για τα πνευματικά δικαιώματα των δημιουργών, αλλά και για τα συνταγματικά αγαθά της παιδικής ηλικίας και της νεότητας. Προς ανανέωση του θεσμικού οπλοστασίου της ελευθερίας και προς αντιστοίχιση της συνταγματικής προστασίας αυτής της ελευθερίας στις νέες μορφές διακινδύνευσής της, ο Σωτηρέλης επιμένει και πάλι στον ρόλο των Ανεξάρτητων Αρχών. Μία από αυτές, το ΕΣΡ, καλείται να εγγυηθεί, εκτός από την αποτελεσματική προστασία των ανωτέρω δικαιωμάτων, και τον πλουραλισμό, υπό την έννοια τόσο της επιχειρηματικής πολυμέρειας στον χώρο των ΜΜΕ, όσο όμως και ενός *minimum* πολυφωνίας στα ενημερωτικά προγράμματα κάθε τηλεοπτικού σταθμού ξεχωριστά. Σε αυτό το πλαίσιο, ο Σωτηρέλης προτείνει, πέραν της ρητής κατοχύρωσης του δικαιώματος πληροφόρησης των πολιτών, η οποία έλαβε χώρα με την αναθεώρηση του 2001, κατοχύρωση της πιο προωθημένης εκδοχής του δικαιώματος απάντησης και επανόρθωσης, η οποία συνίσταται σ' ένα γενικότερο «δικαίωμα να ακούγεται στα ΜΜΕ και η άλλη πλευρά» (το δικαίωμα αυτό των πολιτών κατοχυρώνεται σήμερα σε επίπεδο κοινής νομοθεσίας, την οποία όμως το ΕΣΡ παραλείπει διαχρονικά να εφαρμόσει). Προτείνεται, επίσης, η υποχρεωτική παραχώρηση ζωνών του ραδιοτηλεοπτικού χρόνου σε μη κυβερνητικούς φορείς της κοινωνίας των πολιτών. Πολύ σημαντική είναι και η πρόταση για ρητή κατοχύρωση των δικαιωμάτων των δημοσιογράφων έναντι των εργοδοτών τους (στην κατεύθυνση αυτή κινείται πρόσφατη νομοθετική πρωτοβουλία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής). Υποβάλλεται επίσης από τον συγγραφέα πρόταση για καθιέρωση λαϊκής προσφυγής στο ΕΣΡ, με αντικείμενο τη διάνοιξη της πρόσβασης των πολιτών στον ρ/τ χρόνο, τη διασφάλιση της ποιότητας των ρ/τ προγραμμάτων και την επιδίωξη εκπλήρωσης της ισότητας και της αντικειμενικότητας κατά τη μετάδοση πληροφοριών και ειδήσεων (όπως επιτάσσει το άρθρο 15 παρ. 2 Σ.).

Γενικότερα, σύμφωνα με κεντρική θέση του συγγραφέα, η διασφάλιση του πλουραλισμού μέσα από τις εγγυήσεις ελεύθερου και θεμιτού ανταγωνισμού στον χώρο της οικονομίας, καθώς και μέσα από τις εγγυήσεις για τον πλουραλισμό της πληροφόρησης στον χώρο των ΜΜΕ, αποτελεί «ιδιότυπη λειτουργική δέσμευση της ιδιωτικής πρωτοβουλίας», η οποία προκύπτει μεν από το ισχύουν Σύνταγμα αλλά θα πρέπει να ενισχυθεί μέσα από ειδικότερες συνταγματικές ρυθμίσεις.

Το δεύτερο ζήτημα του πεδίου των ατομικών ελευθεριών στο οποίο εστιάζει ο Σωτηρέλης είναι η ολοκλήρωση της συνταγματικής προστασίας της ετερότητας. Προτείνει, πρώτον, ρητή κατοχύρωση του δικαιώματος στη διαφορά, ως «νέου συνεκδοχικού δικαιώματος, που θα αποτυπώνει κανονιστικά, κατά τρόπο από και συγκεκριμένο, την έντονη αποδοκιμασία της ελληνικής

έννομης τάξης προς την έλλειψη ανεκτικότητας» (σελ. 358 του βιβλίου). Επαναφέρει, δεύτερον, την παλαιότερη πρότασή του για χωρισμό Κράτους – Εκκλησίας και προτείνει, στο πλαίσιο εκτενούς ανάλυσης, την απόλεια του θεοκρατικού προοιμίου του Ελληνικού Συντάγματος, την κατάργηση του [άρθρου 3](#) (το οποίο περιλαμβάνει και τη ρήτρα περί επικρατούσας θρησκείας), τη ρητή κατοχύρωση του δικαιώματος των αντιρρήσεων συνείδησης στην εναλλακτική ή άοπλη θητεία (κάτι που επιτεύχθηκε λίγο πολύ με τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001), καθώς και την απόλεια από το Σύνταγμα όλων των διατάξεων περί προσηλυτισμού, περί ανάπτυξης θρησκευτικής συνείδησης και περί θρησκευτικού όρκου, «δεδομένης και της στρεβλής ερμηνείας τους και γενικότερα του “θρησκευτικού πατριωτισμού” της Διοίκησης και των Δικαστηρίων, που δεν αφήνουν, κατά τα ανωτέρω, πολλά περιθώρια αισιοδοξίας για μια διαφορετική ερμηνευτική τους προσέγγιση» (σελ. 399 του βιβλίου). Μου προκαλεί έκπληξη το γεγονός ότι, είκοσι και πλέον έτη μετά τη συγγραφή των παραπάνω γραμμών, οι μεν προτεινόμενες συνταγματικές μεταρρυθμίσεις βρίσκονται μακριά από τις δηλωμένες προθέσεις των κύριων πολιτικών δυνάμεων, η δε απαισιόδοξη οπτική του συγγραφέα σχετικά με τον τρόπο ερμηνείας των προς απόλεια διατάξεων επιβεβαιώνεται διαρκώς και επιδεινώνεται μέσα από την πρακτική του Υπουργείου Παιδείας και Θρησκευμάτων, αλλά και στη νομολογία του ΣτΕ, που δεν φαίνεται να αποδίδει την πρέπουσα σημασία σε όλα τα στοιχεία της συναφούς νομολογίας του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.

VI. ΚΟΙΝΩΝΙΚΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ

Το κεφάλαιο του βιβλίου για την ανασηματοδότηση των κοινωνικών δικαιωμάτων ξεκινά με ανάλυση της κρίσης του κράτους πρόνοιας. Ο συγγραφέας διασυνδέει την κρίση τούτη με την επικράτηση της αντίληψης περί αυτορρυθμιζόμενων αγορών. Εύστοχα ο Σωτηρέλης επισημαίνει ότι η αντίληψη αυτή δεν εξυπηρετεί απλώς την ιδέα του ελεύθερου διασυννοριακού εμπορίου, αλλά ότι θέτει στο στόχαστρο κάθε παρεμβατική δράση του κράτους. Η συνεπαγόμενη αποδυνάμωση της κανονιστικής δύναμης των κοινωνικών δικαιωμάτων στηρίζεται και στην επίκληση της στενότητας πόρων για κοινωνικές παροχές, στην επίκληση επίσης της υποτιθέμενης ανάγκης για προσανατολισμό των όποιων, λίγων, οικονομικών πόρων αποκλειστικά στους πιο ευάλωτους. Κατά τον Σωτηρέλη, πρόκειται για επιχείρημα «έωλο αλλά και επικίνδυνο», καθώς στηρίζεται στην «τέχνη της “μισής αλήθειας”» (σελ. 442). Ειδικότερα, το εν λόγω επιχείρημα στηρίζεται στη σκέψη ότι «το εθνικό κράτος οφείλει να “προσαρμόζεται” άνευ ετέρου και αδιακρίτως στις “σύγχρονες” οικονομικές εξελίξεις και ως εκ τούτου δεν έχει περιθώρια αυτόνομης κοινωνικής πολιτικής, όντας αναγκασμένο να υιοθετεί μία οιονεί νομοτελειακή επιλεκτική κοινωνική προστασία. Παραγνωρίζεται, έτσι, τόσο η περιορισμένη μεν αλλά διόλου αμελητέα δυνατότητά του για την οργάνωση προωθημένων μορφών κοινωνικής αλληλεγγύης και συνοχής όσο και ιδίως τα ευρέα περιθώρια ριζικού μετασχηματισμού των θεσμών και μηχανισμών του, προς την κατεύθυνση του ουσιαστικού εκδημοκρατισμού και της αποτελεσματικότερης λειτουργίας του» (σελ. 442-443). Εξάλλου, ο περιορισμός της κοινωνικής προστασίας «σε ένα μικρό δίκτυ ασφαλείας των περιθωριακών εν τέλει κοινωνικών στρωμάτων οδηγεί με μαθηματική ακρίβεια στη συρρίκνωση και την πλήρη υποβάθμιση των παρεχόμενων δημοσίων υπηρεσιών κοινωνικής πρόνοιας (προς όφελος φυσικά της αγοράς ...) και κατ’ επέκτασιν στη μετάπτωση των κοινωνικών δικαιωμάτων σε θεσμικά σύνορα για την περιχαράκωση των περιοχών του κοινωνικού αποκλεισμού» (σελ. 443).

Ως αντίδραση στις εξελίξεις αυτές και προς πραγμάτωση της κοινωνικής ελευθερίας, ο Σωτηρέ-

λης προτείνει τη συνταγματική κατοχύρωση του «σχετικού κοινωνικού κεκτημένου», υπό την έννοια ενός απαραβίαστου πυρήνα των κοινωνικών δικαιωμάτων ο οποίος θα πρέπει να αποσαφηνιστεί κάπως στο συνταγματικό κείμενο χωρίς όμως να κατοχυρώνει και κάθε συντεχνιακό κεκτημένο. Προτείνονται επίσης η συνταγματική εγγύηση του ελάχιστου ορίου αξιοπρεπούς διαβίωσης (στο πεδίο αυτό οι κρίσεις της προηγούμενης δεκαετίας επέφεραν πράγματι θετικές εξελίξεις), η «συνταγματική αποτύπωση μιας γενικής ερμηνευτικής ρήτηρας, που θα αποβλέπει στην επίτευξη πραγματικής ισότητας, προβλέποντας ρητά ως καθήκον του κράτους την έμπρακτη διασφάλιση ίσων δυνατοτήτων και ευκαιριών, με τη λήψη (και) θετικών μέτρων» (σελ. 472), καθώς και (προς ενίσχυση της δημοσιονομικής δυνατότητας για τα παραπάνω) η «καταπολέμηση της διαφθοράς και της συναλλαγής, ιδίως δε των πελατειακών και συντεχνιακών παρεκτροπών του κράτους πρόνοιας», και η «εκτεταμένη χρήση αναδιανεμητικών μηχανισμών, όπως π.χ. ειδικός φόρος στα ανώτερα και ανώτατα εισοδήματα, με παρακράτηση στην πηγή» (σελ. 483-484). Θα μπορούσε να προστεθεί εδώ η κρατική μέριμνα για τη δημιουργία και συντήρηση τύπων (ειδικών εταιρικών σχημάτων, συναλλαγών που θα υπάγονται σε ειδικό ρυθμιστικό καθεστώς και σε ειδική φορολόγηση κ.λπ.) αλληλέγγυας και φιλικής προς το περιβάλλον οικονομίας (και εδώ εντοπίζουμε μία θετική κληρονομιά της εποχής της οικονομικής κρίσης).

VII. ΤΟ ΠΟΛΙΤΙΚΟ ΥΠΟΚΕΙΜΕΝΟ ΤΩΝ ΜΕΤΑΣΧΗΜΑΤΙΣΜΩΝ ΚΑΙ ΤΟ ΔΥΝΑΤΟ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ ΑΥΤΩΝ ΣΤΟ ΕΠΙΠΕΔΟ ΤΗΣ ΕΕ

Διαβάζοντας το βιβλίο, επανερχόταν διαρκώς στο μυαλό μου το ερώτημα: Ποιο πολιτικό υποκείμενο θα τελέσει ή έστω θα νομιμοποιήσει τις προτεινόμενες συνταγματικές αντιστάσεις και μεταρρυθμίσεις έναντι του φαινομένου της παγκοσμιοποίησης; Ο επίλογος του βιβλίου μου προσέφερε μία απάντηση: Η κοινωνία των πολιτών. Και πάλι, ο Γιώργος Σωτηρέλης δεν μένει στο επίπεδο της θεωρίας αλλά προτείνει συγκεκριμένες μεταρρυθμίσεις (ιδίως νέες διατάξεις στο [άρθρο 12](#) του Συντάγματος) που θα συντελούν στη «συνταγματική ενθάρρυνση της κοινωνίας των πολιτών».

Στο πρώτο από τα κείμενα που συνθέτουν το Επίμετρο του βιβλίου, ο Σωτηρέλης βλέπει την οικονομική κρίση αφενός ως επιβεβαίωση των δυσμενών συνεπειών της παγκοσμιοποίησης, αφετέρου ως ευκαιρία για την επαναθεμελίωση του κράτους. Διατυπώνει, δε, την εικασία ότι «οι μηχανισμοί που οικοδομούνται σταδιακά στην Ευρωπαϊκή Ένωση, έστω και αποσπασματικά ή αντανakλαστικά, υπό την πίεση της αντιμετώπισης των παρενεργειών της οικονομικής κρίσης (και ιδίως της κατάρρευσης των πλέον ασθενών οικονομικά χωρών), συμβάλλουν, εκ του αποτελέσματος, στην οικοδόμηση μιας άλλης Ευρώπης, που είναι ίσως η μεγαλύτερη ελπίδα για την οριστική και πλήρη αποκατάσταση της προ πολλού διαταραχθείσας ισορροπίας μεταξύ αγοράς και πολιτικής» (σελ. 528). Συζητώντας, εξάλλου, το ερώτημα αν χρειαζόταν συνταγματική αναθεώρηση προς αντιμετώπιση της κρίσης, κάνει λόγο για δύο κινδύνους: Το είδος εκείνο συνταγματικού λαϊκισμού που θεωρεί την αναθεώρηση πανάκεια για κάθε πρόβλημα του πολιτικού συστήματος και της Δημόσιας Διοίκησης, από τη μια πλευρά, και τον κίνδυνο της πλήρους και απόλυτης συνταγματικής επανάπαυσης, από την άλλη πλευρά.

Το δεύτερο από τα κείμενα του Επιμέτρου καταπιάνεται με τις προκλήσεις που αντιμετωπίζουν τα θεμελιώδη δικαιώματα «στην εποχή των ραγδαίων αλλαγών». Στο πλαίσιο αυτό, επαναλαμβάνεται μία από τις βασικές θέσεις του βιβλίου, ότι η μεγαλύτερη πηγή κινδύνων για τα δικαιώματα είναι «η μετάλλαξη του εξουσιαστικού φαινομένου». Όμως κατονομάζεται, ως δεύτερη απειλή,

και «το κύμα των ποινικών μέτρων, προληπτικών και κατασταλτικών, που επακολούθησε σε διεθνές και ευρωπαϊκό επίπεδο, μετά το δολοφονικό χτύπημα της 11^{ης} Σεπτεμβρίου και ενισχύθηκε μετά τη σφαγή της Μαδρίτης και άλλες επιμέρους τρομοκρατικές ενέργειες» (σελ. 566). Το επόμενο κείμενο, δημοσιευμένο το 2016, αναλύει τις προκλήσεις που αντιμετωπίζει ο σύγχρονος συνταγματισμός και προτείνεται, μεταξύ άλλων, η δημιουργία ενός Ευρωπαϊκού Συντάγματος «δημοκρατικής έμπνευσης και μακράς πνοής ... προκειμένου να διασωθούν, με τη μεταφορά τους σε ευρωπαϊκό επίπεδο, τα βασικά κεκτημένα της εθνικής κυριαρχίας, της πολιτικής δημοκρατίας και του κοινωνικού κράτους δικαίου» (σελ. 598).

Στη συνταγματική προοπτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης εστιάζει και το επόμενο κείμενο, δημοσιευθέν το 2019. Ο Σωτηρέλης εκθέτει, κατ' αρχάς, τις δύο υπαρκτές επιλογές ως προς το σύστημα κυβέρνησης της ΕΕ που θα μπορούσε να προκύψει μέσα από τη ριζική εξέλιξη της ΕΕ σε Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία με χαρακτηριστικά ομοσπονδιακού κράτους: Είτε μετασχηματισμός των ασθενών κοινοβουλευτικών θεσμών που υφίστανται σήμερα σε ένα μοντέλο «ορλεανικού κοινοβουλευτισμού», στο οποίο η Επιτροπή, μετατραπεί σε ισχυρή ευρωπαϊκή κυβέρνηση, θα πρέπει να έχει την εμπιστοσύνη τόσο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου όσο και ενός δεύτερου ισχυρού νομοθετικού σώματος στο οποίο θα εκπροσωπούνται με τη μέγιστη δυνατή ισοτιμία τα κράτη μέλη· είτε ριζική ανακατεύθυνση προς ένα προεδρικό μοντέλο, με τον επικεφαλής της εκτελεστικής εξουσίας να εκλέγεται άμεσα από τους ευρωπαίους πολίτες και με το νομοθετικό σώμα να διαθέτει «ακόμη σημαντικότερες αρμοδιότητες και ακόμη ισχυρότερο δικαίωμα αρνησικυρίας για κρίσιμες αποφάσεις» (σελ. 609). Εν συνεχεία, διατυπώνονται οι προϋποθέσεις τέτοιου εγχειρήματος: Σταδιακή συγκρότηση ενιαίου ευρωπαϊκού δήμου, ο οποίος θα αποτελεί πηγή νομιμοποίησης του ευρωπαϊκού πολιτικού συστήματος· αναδιοργάνωση του κομματικού συστήματος της ΕΕ με ισχυρά πανευρωπαϊκά κόμματα τα οποία θα καταστούν μοχλοί «για την επίτευξη ενός νέου, υπερεθνικού πλέον, πολιτικού πλουραλισμού, που θα αποτελέσει τη βάση της ουσιαστικής κοινωνικοπολιτικής ενοποίησης της Ευρώπης» (σελ. 610).

VIII. ΠΕΡΙ ΤΟΥ ΧΑΡΑΚΤΗΡΑ ΤΩΝ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΩΝ ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΕΩΝ

Στο δεύτερο μέρος του ίδιου κειμένου, ο Σωτηρέλης εκθέτει τις σκέψεις του για την αλλαγή παραδείγματος ως όρου για την υπέρβαση της κρίσης του πολιτικού συστήματος στη χώρα μας, προτείνοντας περιεχόμενα για μία αναθεώρηση η οποία θα μπορούσε να επιφέρει «θεσμική και εγγυητική αναβάθμιση του ισχύοντος Συντάγματος». Σημειώνει εξ άλλου ότι τέτοια αναθεώρηση θα έπρεπε να είναι απομακρυσμένη «από την εμβολωματική και αποσπασματική λογική της άτολμης και άχρωμης αναθεώρησης του 2001» (σελ. 617). Πρόκειται για κλασική πλέον κριτική εκείνου του αναθεωρητικού διαβήματος. Σε αυτήν λανθάνει ένας από τους κοινούς τόπους της ελληνικής συνταγματικής θεωρίας: Η προσδοκία να είναι οι αναθεωρήσεις του Συντάγματος εκτενείς κατά τα θέματά τους κι όμως χρωματισμένες από ορισμένη δικαιοπολιτική κατεύθυνση, ικανές να άρουν όλες τις επιμέρους παθογένειες οι οποίες έχουν συνταγματικό υπόστρωμα κι όμως διαπνεόμενες από συστηματική συνταγματική πολιτική.

Τέτοιες προσδοκίες ευνοούνται από τα γνωρίσματα της αναθεωρητικής διαδικασίας στη χώρα μας. Ως γνωστό, η διαδικασία αυτή είναι πολύ απαιτητική και τούτο όχι μόνο ως προς τις πλειοψηφίες που απαιτείται να σχηματιστούν στο αναθεωρητικό σώμα. Προϋποθέτοντας μεσολάβηση βουλευτικών εκλογών, μία συνταγματική αναθεώρηση στη χώρα μας διαρκεί μεγάλο

χρονικό διάστημα, ενώ η απαίτηση να έχει μεσολαβήσει πενταετία ανάμεσα στην ολοκλήρωση της προηγούμενης αναθεώρησης και την κίνηση νέας αναθεωρητικής διαδικασίας καθιστά το εγχείρημα ακόμη πιο δύσκολο κι έτσι σχετικώς σπάνιο στον χρόνο. Τα πράγματα δυσκολεύουν ακόμη περισσότερο εξαιτίας της κρατούσας γνώμης στον χώρο της ελληνικής συνταγματικής θεωρίας, η οποία ενισχύθηκε ακόμη περισσότερα από όσα συνέβησαν και λέχθηκαν κατά την αναθεώρηση του 2019, ότι η αναθεωρητική Βουλή δεν δεσμεύεται από τις κατευθύνσεις που έδειξε ή υπονόησε η προτείνουσα Βουλή ως προς το περιεχόμενο των νέων διατάξεων (για την άποψη αυτή και για εύστοχη κριτική της βλ. Ξ. Κοντιάδη, [Πώς γράφεται το Σύνταγμα: Συνταγματικός σχεδιασμός και διαβουλευτική δημοκρατία](#), εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2018, σελ. 129-132). Με δεδομένο και το ότι, κατά το [άρθρο 110](#) παρ. 2-4 Σ., η πλειοψηφία των 3/5 μπορεί να συγκεντρωθεί εναλλακτικά είτε στην προτείνουσα Βουλή (δηλ. στη Βουλή που καθορίζει τις διατάξεις που πρόκειται να αναθεωρηθούν) είτε στην αναθεωρητική Βουλή (δηλ. στη Βουλή που θα προκύψει μετά τις βουλευτικές εκλογές και η οποία θα έχει αρμοδιότητα να καθορίσει το περιεχόμενο των νέων διατάξεων), με δεδομένο επίσης το γεγονός ότι κανείς δεν μπορεί να είναι βέβαιος για τους συσχετισμούς που θα προκύψουν εντός της Βουλής μετά από εκλογές, η κρατούσα γνώμη προκαλεί ένα σημαντικό πρόβλημα: Την εύλογη δυσπιστία εκείνων που σκέπτονται να συναινέσουν, στο πρώτο στάδιο, επί της ανάγκης για την αναθεώρηση ορισμένων άρθρων του Συντάγματος χωρίς όμως να γνωρίζουν αν η αναθεωρητική Βουλή θα υιοθετήσει τις επιδιώξεις τους ή και τα συμφωνηθέντα ως προς την κατεύθυνση και τα περιεχόμενα της αναθεώρησης ή αν αντίθετα οι σχετικές διατάξεις θα αναθεωρηθούν σε διαφορετική κατεύθυνση από εκείνη που καθόρισε τη συναίνεσή τους στο πρώτο στάδιο. Πρόκειται για πρόβλημα το οποίο επισημαίνει και ο Σωτηρέλης, προτείνοντας τροποποίηση της αναθεωρητικής διαδικασίας ώστε αυτή να απαιτεί πλειοψηφία δύο τρίτων εντός μίας και μόνο Βουλής. Προτείνει επίσης την κατάργηση της απαίτησης μεσολάβησης πενταετίας ανάμεσα σε δύο συνταγματικές αναθεωρήσεις.

Εν πάση περιπτώσει, τα παραπάνω δεδομένα καθιστούν την αναθεωρητική διαδικασία στην Ελλάδα δυσχερή. Κάθε αναθεώρηση εκλαμβάνεται λοιπόν ως ευκαιρία για συμπεριληπτικές θεσμικές μεταρρυθμίσεις που θα υλοποιούν κάποιο συνθετικό πρόγραμμα συνταγματικής πολιτικής. Απαξιώνονται, έτσι, εμμέσως, αναθεωρήσεις που επιφέρουν σημειακές απλώς τροποποιήσεις του συνταγματικού κειμένου, μεταβολές οι οποίες εισάγουν τομές, σημαντικές ή λιγότερο σημαντικές, σε μεμονωμένα σημεία του πολιτεύματος. Διαφωνώ με τούτη την προδιάθεση, η οποία εμφιλοχωρεί και στα (οικονομικά) σημεία του βιβλίου του Σωτηρέλη στα οποία αυτός ασκεί κριτική στην αναθεώρηση του 2001. Θεωρώ σημαντική την αντίστιξη της έννοιας της αναθεώρησης προς τις θεμελιακές συνταγματικές μεταβολές, τις οποίες μόνο η πρωτογενής συντακτική εξουσία του λαού νομιμοποιείται να επιφέρει (βλ. για τούτη την αντίστιξη Υ. Roznai, [Unconstitutional Constitutional Amendments: The Limits of Amendment Powers](#), Oxford University Press, New York, 2017· O. Beaud, [La puissance de l'État](#), PUF, Paris, 1994· J. Colón-Ríos, [Constituent Power and the Law](#), Oxford University Press, New York, 2020). Όπως, δε, έχει εύστοχα παρατηρηθεί, με αφορμή το κυριολεκτικό νόημα του αγγλικού όρου «amendment», το να αναθεωρείς το Σύνταγμα «σημαίνει να το διορθώνεις ή να το βελτιώνεις», όχι «να αποσυντάσσεις και να ανασυντάσσεις (to deconstitute and reconstitute)» (W. F. Murphy, «Merlin's Memory: The Past and Future Imperfect of the Once and Future Polity», σε: S. Levinson (ed.), [Responding to Imperfection: The Theory and Practice of Constitutional Amendment](#), Princeton University Press, Princeton, NJ, 1995, σελ. 163-190,

στη σελ. 177· βλ. επίσης R. Albert, [*Constitutional Amendments: Making, Breaking, and Changing Constitutions*](#), Oxford University Press, 2019, σελ. 39, 78-91, ο οποίος διακρίνει τις συνταγματικές αναθεωρήσεις από τις συνταγματικές αποδιαρθρώσεις (dismemberments)). Η στενή ως άνω έννοια της αναθεώρησης υποστηρίζεται από σημαντικά δικαιοπολιτικά επιχειρήματα, τα οποία δεν μπορούν να εκτεθούν εδώ. Αυτό που θέλω απλώς να σημειώσω, εμπνεόμενος από τούτη την προσέγγιση, είναι ότι μία συνταγματική αναθεώρηση δεν χρειάζεται να επιφέρει κομβικές συνταγματικές μεταβολές, ούτε να είναι συμπεριληπτική, υπό την έννοια της έκτασης των θεμάτων που καλύπτει και της έμπνευσής της συνολικά από γενικό σχέδιο συνταγματικής πολιτικής. Μία αναθεώρηση βεβαίως μπορεί, ιδίως στη χώρα μας, να διαθέτει αυτά τα χαρακτηριστικά. Ας μην ξεχνάμε πάντως ότι στα περισσότερα κράτη οι συνταγματικές αναθεωρήσεις και πολύ συχνές είναι και συνήθως είναι σημειακές, ακόμη και μονοθεματικές.

Ας τονίσω στο σημείο αυτό ότι οι παραπάνω παρατηρήσεις αφορούν τη συμπεριληπτικότητα, όχι όμως και τη συνεκτικότητα, του αναθεωρητικού εγχειρήματος (βλ. σχετικά με τη συνεκτικότητα Ξ. Κοντιάδη, *Πώς γράφεται το Σύνταγμα*, ό.π., σελ. 181-183). Κάθε πρόταση για αναθεώρηση επιμέρους διάταξης του Συντάγματος πρέπει να συνοδεύεται από ορισμένη αιτιολογία και η τελευταία χρειάζεται να περιλαμβάνει όχι μόνο τους στόχους που υπηρετεί η αναθεώρηση (αυτός είναι και ένας από τους λόγους για τους οποίους διαφωνώ με την κρατούσα γνώμη στο ζήτημα της δέσμευσης της αναθεωρητικής Βουλής από όσα προτάθηκαν εκ μέρους της προτείνουσας Βουλής), αλλά και αξιολόγηση των μεταβολών που επέρχονται έμμεσα στη συνολική συνταγματική αρχιτεκτονική, εν τέλει αξιολόγηση από τη σκοπιά των θεμελιωδών αρχών του Συντάγματος. Προφανώς, όταν προτείνεται αναθεώρηση περισσότερων διατάξεων, είναι δυνατό περισσότερες τροποποιήσεις να υπηρετούν τους ίδιους σκοπούς και να εντάσσονται στο πλαίσιο κοινής αντίληψης περί των περιεχομένων της συνταγματικής πολιτικής γενικότερα. Τούτο είναι ευκαίριο, ίσως, αλλά δεν είναι αναγκαίο, εφόσον το Σύνταγμα ρυθμίζει πολύ διαφορετικά μεταξύ τους θέματα (σκεπτόμενος λ.χ. την αναθεώρηση του 2008, δεν μπορώ να διακρίνω ορισμένη σχέση ανάμεσα στο θέμα του επαγγελματικού ασυμβίβαστου των βουλευτών και της νησιωτικής πολιτικής), ενώ, όταν η συνταγματική μεταβολή επί ενός θέματος ωριμάζει θα ήταν μάλλον άσκοπο επί της αρχής να αναμένουμε αντίστοιχη ωρίμανση και σε άλλα θέματα, προκειμένου να ξεκινήσουμε μία αναθεωρητική διαδικασία.

Αυτές οι σκέψεις βρίσκονται πάντως σε ένταση προς την απαίτηση μεσολάβησης πενταετίας ανάμεσα σε διαδοχικές αναθεωρήσεις του Συντάγματος, επίσης, και ως ένα βαθμό, προς την απαίτηση μεσολάβησης βουλευτικών εκλογών για να ολοκληρωθεί μία συνταγματική αναθεώρηση. Όταν τα εμπόδια αυτά αρθούν, τότε ίσως επικρατήσουν πιο πραγματιστικές αντιλήψεις περί του χαρακτήρα των συνταγματικών αναθεωρήσεων. Σε κάθε περίπτωση, δεν βρίσκω εύστοχη την κριτική συγκεκριμένων αναθεωρητικών εγχειρημάτων του παρελθόντος στη βάση της προσδοκίας να είναι η αναθεώρηση συμπεριληπτική και μάλιστα ριζοσπαστική.

ΙΧ. ΠΡΟΤΕΙΝΟΜΕΝΕΣ ΠΡΟΣΘΗΚΕΣ

Όταν έπιασα πρώτη φορά τη νέα έκδοση του βιβλίου στα χέρια μου, ήμουν κάπως ανήσυχος, καθώς αναλογίστηκα πόσα χωρίζουν την εποχή μας από το 2000 και πόσο κόπο θα χρειαζόταν να καταβάλει ο συγγραφέας ώστε να διανύσει αυτή την απόσταση σε ένα ήδη εκτενές βιβλίο. Η νέα ανάγνωση με έπεισε για την ορθότητα της επιλογής του Σωτηρέλη να μην επιχειρήσει να μετα-

βάλλει τα αρχικά περιεχόμενα του έργου, έστω με τροποποιήσεις και προσθήκες σε συγκεκριμένα σημεία. Κάτι τέτοιο δεν μου φάνηκε τελικά απαραίτητο, εφόσον τα περιεχόμενα του βιβλίου παραμένουν επίκαιρα. Άλλωστε, σε κάθε απόπειρα ανα-συγγραφής ελλοχεύει ο κίνδυνος να χαθούν η αρχική εστίαση, ο ειρμός και η οικονομία του έργου.

Αυτό που κυρίως λείπει από το βιβλίο, εξαιτίας του χρόνου στον οποίο είχε γραφεί, είναι ένα κεφάλαιο αφιερωμένο στις θεωρητικές αντιστάσεις του συνταγματισμού όπως αυτός αναπτύσσεται πέραν του εθνικού κράτους, στο πεδίο των διεθνών και κοσμοπολιτικών σχέσεων και των υπερεθνικών οργανισμών. Περιορίζοντας την εθνική κυριαρχία, οι οργανισμοί αυτοί θα μπορούσαν να αναβαθμίζουν, όχι μόνο να παρακάμπτουν, τη δημοκρατία. Οι θεωρητικές βάσεις για την προσέγγιση αυτή θα μπορούσαν να προέλθουν από το ρεύμα ή μάλλον τα ρεύματα της συνταγματικής σκέψης που στεγάζονται υπό τον όρο «πλανητικός συνταγματισμός» (global constitutionalism). Τα ρεύματα αυτά έχουν προσφέρει κατά την τελευταία δεκαετία πολύτιμα θεωρητικά πλαίσια για να συλλάβουμε την προοπτική των θεμελιωδών αρχών και των συστατικών μεγεθών του συνταγματισμού (του κράτους δικαίου, της δημοκρατίας, της συντακτικής εξουσίας, της διάκρισης των εξουσιών, των θεμελιωδών δικαιωμάτων, της αρχής της αναλογικότητας κ.λπ.) στο πεδίο των διεθνών και υπερεθνικών οργανισμών και των διεθνών αλλά και των κοσμοπολιτικών σχέσεων (βλ. τελείως ενδεικτικά, και εισαγωγικά, τα κείμενα του τόμου: A. F. Land and A. Wiener (eds), [Handbook on Global Constitutionalism](#), Edward Elgar Publishing, 2017, επίσης περαιτέρω πολλά άρθρα των πρώτων ιδίως ετών ζωής της επιθεώρησης [Global Constitutionalism](#), από τον εκδοτικό οίκο Cambridge University Press). Ταυτόχρονα, έχουν υπάρξει σημαντικές παρεμβάσεις που μεταφέρουν στο συνταγματικό πεδίο της ΕΕ όχι μόνο τις θεμελιώδεις αρχές αλλά και τη γενεσιουργό δύναμη και την ιστορική αιτία του συνταγματισμού: Αναφέρομαι ιδίως στη συζήτηση για τις ευρωπαϊκές συντακτικές εξουσίες (βλ. ιδίως M. Patberg, [Constituent Power in the European Union](#), Oxford University Press, 2021, όπου παρουσιάζονται και όλες οι σχετικές προσεγγίσεις). Πρόκειται για εξελίξεις οι οποίες προς το παρόν μένουν στο επίπεδο της θεωρίας, καθώς δεν ευνοούνται από τους διεθνείς και ευρωπαϊκούς συσχετισμούς ισχύος. Το εύρος και το βάθος αυτών των θεωρητικών εξελίξεων είναι πάντως τέτοια που θα έδινε στη σχετική επισκόπηση θέση σε ένα βιβλίο για το Σύνταγμα και τη Δημοκρατία στην εποχή της παγκοσμιοποίησης.

Θα μπορούσε, επίσης, κανείς να προτείνει, ως προσθήκη που θα εμπλούτιζε το έργο, κεφάλαιο που θα συζητά, όχι πολύ αναλυτικά αλλά εστιασμένα, τις εξελίξεις που σχετίζονται με το θέμα της συνταγματικής ταυτότητας στη νομολογία αφενός του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και αφετέρου των συνταγματικών ή ανώτατων δικαστηρίων κρατών όπως πιο πρόσφατα η Γερμανία, η Γαλλία και η Πολωνία (για μία παρουσίαση που φθάνει μέχρι σχετικώς πρόσφατο χρονικό σημείο, βλ. Θ. Κουσή, [Η Προστασία της Εθνικής Ταυτότητας των Κρατών Μελών & Η Αρχή της Υπεροχής στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο](#), Νομικές εκδόσεις Hippasus, Λευκωσία, 2021). Η πολυσυζητημένη έννοια της συνταγματικής ταυτότητας είναι εστιακό σημείο της νομικής διάστασης της έντασης ανάμεσα στις εθνικές κυριαρχίες και τη συνταγματική μετεξέλιξη της ΕΕ. Υπό ορισμένη θεωρητική εκδοχή της, η έννοια αυτή θα μπορούσε να στεγάσει τις δημοκρατικές ανησυχίες του έργου του Σωτηρέλη.

Χ. ΜΙΑ ΓΕΝΙΚΟΤΕΡΗ ΓΝΩΜΗ

Κλείνοντας αυτή την παρουσίαση, δεν μπορώ να μην εκθέσω μία γνώμη η οποία σχετίζεται αυτή τη φορά με το έργο και τις δημόσιες παρεμβάσεις του Γιώργου Σωτηρέλη συνολικά. Ο Γιώργος

διαθέτει το χάρισμα που σημάδεψε πολλά μέλη της προηγούμενης γενιάς συνταγματολόγων της χώρας: Την ικανότητα να κρίνουν, να επισημαίνουν και να προτείνουν σε σχετική αυτονομία από τις κομματικές προτιμήσεις τους, εντός όμως της συγκυρίας και παραμένοντας προσηλωμένοι σε μία ευρύτερη ιδεολογία, στη δική τους προτεραιοποίηση αρχών και συνταγματικών αξιών ο καθένας/η καθεμία, συγκροτώντας έτσι αυτό που θα ονόμαζα «ακεραιότητα και ταυτότητα του/της συνταγματολόγου συν τω χρόνω». Το Σύνταγμα και Δημοκρατία είναι κομβικό στοιχείο της ακεραιότητας και της ταυτότητας του Σωτηρέλη ως συνταγματολόγου συν τω χρόνω. Οι δε παρεμβάσεις του την τελευταία δεκαετία έδειξαν τη δυνατότητα των διαφορετικών απόψεων να συνυπάρχουν σε σκληρές ομολογουμένως συνθήκες. Να διαθέτει κάθε άποψη τις δικές της αποχρώσεις και να μην υπακούει στην ευκολία της καταδίκης της άλλης πλευράς, με σκληρές κουβέντες, δίκαιες ή άδικες, δεν έχει σημασία. Η λογική του φίλου και του εχθρού, την οποία εύκολα αποκηρύσσει κανείς στα λόγια όμως δύσκολα μπορεί να αποφύγει σε άλλα λόγια, μπορεί μεν να διευκολύνει συγκινήσεις, επίσης τη χαρτογράφηση των άλλων απόψεων και φωνών τριγύρω μας, αλλά προκαλεί αγκυλώσεις, δογματισμό, έλλειψη διάθεσης να μεταβάλλουμε τις απόψεις μας χωρίς να φοβόμαστε ότι θα χάσουμε την ταυτότητά μας. Η σύγκρουση και ο αγωνισμός είναι ουσιώδη στοιχεία τόσο του συνταγματισμού όσο και της συνταγματικής επιστήμης. Εξίσου σημαντικά στοιχεία είναι όμως ο κριτικός αναστοχασμός, η διάθεση για διαβούλευση και η ετοιμότητα για συμπλεύσεις. Οι αρετές αυτές διαπνέουν τη δημόσια επιστημονική παρουσία του Σωτηρέλη, μαζί με τον αγωνισμό και την έλλειψη φόβου για τη σύγκρουση, όπου όμως αυτή χρειάζεται. □

ΔΗΜΗΤΡΗ ΠΑΤΣΙΚΑ, Η ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ. ΟΙ ΔΙΑΒΑΘΜΙΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΝΤΑΣΗΣ ΤΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΣΤΙΣ ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΟΛΟΜΕΛΕΙΑΣ (2011-2020)

Το Συμβούλιο της Επικρατείας αλλάζει. Ο θεσμός του δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων αλλάζει. Ο ίδιος ο συνταγματισμός αλλάζει¹. Τις τελευταίες δεκαετίες είμαστε μάρτυρες, παγκοσμίως, μιας αδιόρατης μεταλλαγής της δικαστικής λειτουργίας. Παραδοσιακά, αποστολή των δικαστηρίων ήταν να δικάζουν βάσει του νόμου: Επιλύουν διαφορές και επιβάλλουν ποινές εφαρμόζοντας τον νόμο. Στην εποχή μας, όλο και συχνότερα τα δικαστήρια δικάζουν τον νόμο και, όταν κρίνουν ότι αντίκειται σε υπερκείμενο κανόνα δικαίου, αρνούνται την εφαρμογή του ή τον ακυρώνουν. Ο δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων έχει βεβαίως μακρά ιστορία. Αυτό που έχει αλλάξει είναι, πέραν από τη συχνότητα, και η ένταση με την οποία ασκείται. Τα δικαστήρια δεν περιορίζονται να διαπιστώνουν αντισυνταγματικότητα (ή, πλέον, αντίθεση στο ενωσιακό ή το διεθνές δίκαιο) όταν το περιεχόμενο του νομοθετικού κανόνα αντίκειται στο περιεχόμενο υπερκείμενου κανόνα δικαίου όπως αυτό προκύπτει από απλή ερμηνεία της σχετικής διάταξης, με σαφές έρεισμα στο γράμμα της. Όλο και συχνότερα, η κρίση περί αντισυνταγματικότητας βασίζεται σε περίπλοκες, περίτεχνες, ενίοτε ακόμα και εξεζητημένες –και γι' αυτό αμφιλεγόμενες– ερμηνευτικές κατασκευές.

Αυτό που θα μπορούσε να αποκληθεί *υπερ-ερμηνεία* του Συντάγματος επιτρέπει στα δικαστήρια, ιδίως τα ανώτατα και κατεξοχήν τα συνταγματικά, να διεκδικούν τον ρόλο ύπατου κριτή των κοινωνικών και πολιτικών συγκρούσεων. Κάτι που,

Ακρίτας Καϊδατζής

Αν. Καθηγητής

Συνταγματικού Δικαίου

ΑΠΘ

¹ Για μια διεισδυτική όσο και οξεία κριτική της κατάστασης του συνταγματισμού στην εποχή μας βλ. M. Loughlin, *Against constitutionalism*, 2022.

μοιραία, τα εμπλέκει στην πολιτική αντιπαράθεση². Ο δικαστικός έλεγχος του νόμου και γενικότερα η συνταγματική δικαιοσύνη βρίσκονται έτσι στο μεταίχμιο μεταξύ δικαστικού και πολιτικού συστήματος, μεταξύ δικαίου και πολιτικής. Πολλοί βλέπουν στην εξέλιξη αυτή μια νίκη του κράτους δικαίου. Άλλοι επισημαίνουν, αντιθέτως, έναν κίνδυνο για τη δημοκρατία. Όταν περιμένουμε από τα δικαστήρια να δώσουν απαντήσεις στα μεγάλα επίμαχα της εποχής μας, που συχνά διχάζουν τις κοινωνίες, οδηγούμαστε σε αυτό που έχει αποκληθεί δικαστοκρατία (juristocracy)³. Η πρόσφατη απόφαση *Dobbs* του Ανώτατου Δικαστηρίου των ΗΠΑ, που αρνήθηκε τη συνταγματική προστασία της άμβλωσης, είναι ένα ακραίο ίσως, αλλά όχι μεμονωμένο παράδειγμα⁴.

Στη χώρα μας δεν έχουμε συνταγματικό δικαστήριο. Το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο –ό,τι πιο κοντινό έχουμε σε συνταγματικό δικαστήριο– έχει τόσο στενά οριοθετημένη δικαιοδοσία, ώστε η συμβολή του στη διαμόρφωση της συνταγματικής νομολογίας είναι εξαιρετικά περιορισμένη, σχεδόν αμελητέα. Επίσης δεν έχουμε ένα ενιαίο, αλλά τρία ανώτατα δικαστήρια, στη βάση της τριπλής διάκρισης των δικαιοδοσιών. Το Συμβούλιο της Επικρατείας κατέχει, παρόλα αυτά, μια ιδιαίτερη θέση στο σύστημα του ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων⁵. Ασκεί τέτοιο έλεγχο με μεγαλύτερη συχνότητα από οποιοδήποτε άλλο δικαστήριο και οι σχετικές κρίσεις του αναμένονται με μεγάλες –συχνά, υπερβολικές– προσδοκίες από την κοινωνία. Αυτό εξηγείται για μια σειρά λόγων. Ίσως ο πιο σημαντικός είναι ότι το Συμβούλιο της Επικρατείας έχει την εξουσία να ελέγχει ακυρωτικά, δηλαδή ευθέως, μια μεγάλη κατηγορία νομοθετημάτων, τις κανονιστικές πράξεις της Διοίκησης. Και, καθώς στην εποχή μας οι περισσότεροι τυπικοί (κοινοβουλευτικοί) νόμοι χρειάζεται να εξειδικευτούν πρώτα με κανονιστικές πράξεις πριν εφαρμοστούν, το Συμβούλιο της Επικρατείας έχει τη δυνατότητα να ελέγχει παρεμπιπτόντως τη συνταγματικότητα της συντριπτικής πλειονότητας των νόμων επ’ αφορμή του ακυρωτικού ελέγχου των κανονιστικών πράξεων που τους εξειδικεύουν.

Ο ίδιος ο θεσμικός σχεδιασμός του, επομένως, επιτρέπει στο Συμβούλιο της Επικρατείας να ενεργεί, τουλάχιστον εν δυνάμει, ως de facto ή οιονεί συνταγματικό δικαστήριο. Αυτό όμως δεν είναι θεσμικά προδιαγεγραμμένο, είναι απλή δυνατότητα. Το αν πράγματι θα αναλάβει τέτοιο ρόλο εξαρτάται από μια σειρά παραγόντων, όπως η συχνότητα και η ένταση με την οποία ασκεί έλεγχο συνταγματικότητας, αλλά και η αυτοαντίληψη των ίδιων των δικαστών του όπως και η πρόσληψή του από την κοινή γνώμη και οι προσδοκίες που γεννά στην κοινωνία. Κατά το μεγαλύτερο μέρος της ιστορίας του, το ανώτατο διοικητικό δικαστήριο απέφυγε να διπλασιαστεί θεσμικά, ενεργώντας παράλληλα και ως de facto συνταγματικό δικαστήριο⁶. Τα τελευταία χρόνια, ωστόσο, είναι σαφές ότι κινείται προς αυτή την κατεύθυνση. Από την άποψη αυτή, το Συμβούλιο της Επικρατείας βρίσκεται σε μια κρίσιμη καμπή.

Η μονογραφία του Δημήτρη Πατσόικα αποτελεί μια καίριας σημασίας συμβολή στην καταγραφή και αποτίμηση της εξέλιξης της συνταγματικής νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας, επο-

² Βλ. A. Stone Sweet, *Governing with judges: Constitutional politics in Europe*, 2000.

³ R. Hirschl, *Towards juristocracy: The origins and consequences of the new constitutionalism*, 2007.

⁴ *Dobbs v. Jackson Women’s Health Organization*, 597 U.S. (2022).

⁵ Βλ. Ακρ. Καϊδατζή, *Το Συμβούλιο της Επικρατείας ως εγγυητής της συνταγματικότητας των νόμων*, e-Πολιτεία 4/2022.

⁶ Με την πιθανή εξαίρεση της περιόδου 1945-1951, που περίπου συμπίπτει με την προεδρία του Παναγιώτη Πουλίτσα, κάτι πάντως που μένει να τεκμηριωθεί από την ιστορική έρευνα. Μια ισχυρή ένδειξη μάς προσφέρει το έργο του Φ. Βεγλερή, *Παρατηρήσεις επί της νομολογίας περί το δημόσιον δίκαιον*, 1955.

μένως και της μετεξέλιξής του σε de facto συνταγματικό δικαστήριο. Ο συγγραφέας συγκεντρώνει και επεξεργάζεται συστηματικά τις αποφάσεις με τις οποίες το Συμβούλιο της Επικρατείας, σε σχηματισμό ολομέλειας, έλεγξε τη συνταγματικότητα νόμων κατά τη δεκαετία 2011-2020. Πρόκειται για μια περίοδο κρίσης, που ξεκίνησε από το δημόσιο χρέος και την οικονομία, αλλά πολύ σύντομα φάνηκε ότι δεν θα αφήσει ανεπηρέαστη καμία πτυχή της κοινωνικής και πολιτικής ζωής. Κατά την περίοδο αυτή βάθυνε η κρίση αντιπροσώπευσης –ένα ευρύτερο πρόβλημα που ταλανίζει τις σύγχρονες φιλελεύθερες δημοκρατίες– η οποία, με τον έναν ή τον άλλο τρόπο, μεταδόθηκε περίπου στο σύνολο των δημοκρατικών και δικαιοκρατικών θεσμών. Σε αυτό το θεσμικό πλαίσιο, το Συμβούλιο της Επικρατείας βρέθηκε στη σχεδόν σχιζοφρενική θέση να καλείται να δώσει λύσεις σε μια κρίση ενεργώντας εντός αυτής και αποτελώντας και το ίδιο μέρος της. Για να το πούμε πιο απλά: Απογοητευμένοι από ένα πολιτικό σύστημα που απέτυχε να αποτρέψει τις πολιτικές λιτότητας και την πτώση του βιοτικού τους επιπέδου, οι πολίτες εναπόθεσαν τις ελπίδες τους στη δικαστική εξουσία, κατεξοχήν στο Συμβούλιο της Επικρατείας, καλλιεργώντας υπερβολικές αλλά, φευ, μάταιες προσδοκίες για τις δυνατότητες παρέμβασής του, που ήταν μοιραίο να διαψευστούν⁷.

Το Συμβούλιο της Επικρατείας είναι σήμερα ένα δικαστήριο πολύ διαφορετικό από αυτό που ήταν το 2011. Δεν είναι μόνο η εξαιρετικά πυκνή συνταγματική νομολογία που διαμόρφωσε στο μεσοδιάστημα. Μεταβλήθηκε επίσης το θεσμικό πλαίσιο της λειτουργίας του. Είτε νομοθετικές, με πιο σημαντικές αυτές του ν. 3900/2010 (εισαγωγή του θεσμού της πρότυπης δίκης, αναμόρφωση του θεσμού της αναίρεσης), είτε νομολογιακές, με πιο σημαντική την αναγνώριση της εξουσίας του να περιορίζει χρονικά τα αποτελέσματα της κρίσης του περί αντισυνταγματικότητας⁸, οι αλλαγές αυτές επηρέασαν ουσιαστικά τον τρόπο με τον οποίο το Συμβούλιο της Επικρατείας ελέγχει τη συνταγματικότητα των νόμων. Μια από τις μεγάλες αρετές της μονογραφίας είναι ότι αποτυπώνει τις νομολογιακές ροές, μας δείχνει την κίνηση, την εξέλιξη της συνταγματικής νομολογίας, κάτι που μας επιτρέπει να βγάλουμε συμπεράσματα και για την εξέλιξη του ίδιου του δικαστηρίου. Μοιάζει κατά τούτο, όχι με φωτογραφική αποτύπωση της στιγμής, αλλά με κινηματογραφική καταγραφή μιας εξελικτικής πορείας.

Αφετηρία του συγγραφέα είναι μια εμπειρική παρατήρηση. Σε ορισμένες αποφάσεις του, το Συμβούλιο της Επικρατείας εξαγγέλλει ότι ασκεί *οριακό έλεγχο* συνταγματικότητας του νόμου. Στις περιπτώσεις αυτές, περιορίζεται σε έλεγχο *υπέρβασης ακραίων ορίων* (μόνο) από πλευράς νομοθέτη, στον οποίο αναγνωρίζει, καταρχήν, ευρύτατη διαπλαστική εξουσία να επιλέγει τα μέσα για την εξυπηρέτηση σκοπών δημόσιου συμφέροντος. Σε άλλες αποφάσεις του, όμως, το δικαστήριο υποβάλλει σε πολύ βαθύτερο έλεγχο νομοθετικά μέτρα που περιορίζουν συνταγματικά δικαιώματα. Ελέγχει όχι μόνον αν ορισμένο μέτρο είναι πρόσφορο, αλλά και για ποιο λόγο επιλέχθηκε το μέτρο αυτό κι όχι κάποιο άλλο ηπιότερο. Αυτό το είδος του ελέγχου, παρότι το ίδιο το δικαστήριο δεν τον χαρακτηρίζει έτσι, μπορούμε, μαζί με τον συγγραφέα, να το αποκαλέσουμε *εντατικό έλεγχο*. Σε άλλες πάλι αποφάσεις, το δικαστήριο κάνει κάτι ενδιάμεσο: Απαιτεί από τον νομοθέτη ειδική τεκμηρίωση των επιλογών του, χωρίς πάντως να προχωρά και σε έλεγχο της βασιμότητάς τους.

Η *φορά* του δικανικού συλλογισμού είναι διαφορετική στη μία και στην άλλη περίπτωση. Στον οριακό έλεγχο, ο νομοθέτης αρκεί να αποδείξει ότι το μέτρο που έλαβε δεν είναι, καταρχήν, *απρόσφορο*. Στον εντατικό, οφείλει να αποδείξει ότι το μέτρο *είναι πράγματι πρόσφορο* και αναγκαίο.

⁷ Βλ. Ε. Lampropoulou, “The political role of the Greek Council of State under circumstances of economic emergency”, in Α. Farahat and Χ. Arzoz (eds), *Contesting austerity: A socio-legal enquiry*, 2021.

⁸ ΣτΕ 4741/2014 Ολομ., σκέψη 26· ΣτΕ 2287/2015 Ολομ., σκέψη 26.

Ο συγγραφέας παρατηρεί ότι δεν πρόκειται για δύο αυστηρά οριοθετημένες κατηγορίες αλλά μάλλον για ένα συνεχές (από τον οριακό μέχρι τον εντατικό έλεγχο) που επιτρέπει περισσότερες διαβαθμίσεις. Είναι επίσης αρκετά προσεκτικός, ώστε να διευκρινίσει ότι το είδος του ελέγχου που κάθε φορά ασκείται δεν προδικάζει το αποτέλεσμα του. Ούτε η άσκηση εντατικού ελέγχου καταλήγει οπωσδήποτε σε κρίση περί αντισυνταγματικότητας ούτε η άσκηση οριακού ελέγχου σε απόρριψη του σχετικού ισχυρισμού.

Παρόλα αυτά, είναι γεγονός ότι στις περισσότερες από τις μεγάλες αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας κατά την περίοδο αυτή η διαπίστωση αντισυνταγματικότητας υπήρξε προϊόν άσκησης εντατικού ελέγχου. Πρόχειρα και ενδεικτικά, κρίθηκαν αντισυνταγματικά: Η απονομή δικαιώματος ιθαγένειας σε μετανάστες δεύτερης γενιάς και περιορισμένου εκλογικού δικαιώματος σε αλλοδαπούς⁹, η μεταβίβαση της ΕΥΔΑΠ στο ΤΑΙΠΕΔ¹⁰, οι περικοπές στις συντάξεις που επιβλήθηκαν με το δεύτερο μνημόνιο¹¹, η ελεύθερη λειτουργία των εμπορικών καταστημάτων τις Κυριακές¹², το μη ομολογιακού χαρακτήρα πρόγραμμα σπουδών του μαθήματος των θρησκευτικών¹³, η πριμοδότηση της εισαγωγής αθλητών στην τριτοβάθμια εκπαίδευση¹⁴. Σε αυτές, όπως και σε άλλες αποφάσεις, το Συμβούλιο της Επικρατείας κατέληξε σε αντισυνταγματικότητα βασιζόμενο σε ερμηνείες του Συντάγματος, κατά κανόνα συν-ερμηνεύοντας περισσότερες συνταγματικές διατάξεις, που κάθε άλλο παρά προφανείς ήταν. Η άσκηση εντατικού ελέγχου επιτρέπει την *υπερ-ερμηνεία* του Συντάγματος, που με τη σειρά της περιορίζει σημαντικά, ενίοτε και ασφυκτικά, το εύρος της διαπλαστικής εξουσίας του νομοθέτη.

Το μεγάλο ερώτημα που καλείται να απαντήσει η μονογραφία είναι γιατί σε κάποιες περιπτώσεις το Συμβούλιο της Επικρατείας (αυτο)περιορίζεται σε οριακό έλεγχο, ενώ σε άλλες τον ασκεί πιο εντατικά. Ο συγγραφέας επεξεργάζεται το νομολογιακό υλικό του ανά θεματικά πεδία (δημοσιονομική πολιτική, διοικητική οργάνωση, παιδεία, περιβάλλον κλπ.). Τα πορίσματα της έρευνάς του παρουσιάζουν εξαιρετικό ενδιαφέρον και, χωρίς βεβαίως να δίνουν οριστικές απαντήσεις, αποτυπώνουν ωστόσο σαφείς νομολογιακές τάσεις. Τα πορίσματα αυτά έχουν μεγάλη προγνωστική αξία. Μας δίνουν ένα στίγμα για το σε ποιες κατηγορίες υποθέσεων πρέπει να αναμένουμε την άσκηση οριακού ελέγχου και σε ποιες ο έλεγχος εντατικοποιείται. Παράλληλα όμως μας δίνουν και ένα στίγμα της κατεύθυνσης προς την οποία κινείται συνολικά η συνταγματική νομολογία του δικαστηρίου.

Με τη μονογραφία του, ο Δημήτρης Πατσίκας πετυχαίνει έναν πολύ δύσκολο συνδυασμό. Προσφέρει, από τη μια, στο νομικό της πράξης μια κατατοπιστική, πλήρη και ευσύνοπτη παρουσίαση της συνταγματικής νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας όπως διαμορφώθηκε κατά τη δεκαετία της κρίσης, αλλά και από την άλλη, ταυτόχρονα, στον θεωρητικό μελετητή, αλλά και σε κάθε ενδιαφερόμενο πολίτη, το πρωτογενές υλικό που του επιτρέπει να σχηματίσει εικόνα για την πορεία του Συμβουλίου της Επικρατείας ως δικαστηρίου συνταγματικότητας και τη θέση του στη λειτουργία του πολιτεύματος. Και μόνο για τον λόγο αυτό, πέραν από τις πολλές άλλες αρετές της, πρόκειται για μια δουλειά που αξίζει να διαβαστεί και να συζητηθεί. □

⁹ ΣτΕ 460/2013 Ολομ.

¹⁰ ΣτΕ 1906/2014 Ολομ.

¹¹ ΣτΕ 2287/2015 Ολομ.

¹² ΣτΕ 100/2017 Ολομ.

¹³ ΣτΕ 660/2018 Ολομ.

¹⁴ ΣτΕ 686/2018 Ολομ.