

e-ΠΟΛΙΤΕΙΑ

Ηλεκτρονικό Περιοδικό Δημοσίου Δικαίου

Τεύχος 8 • Οκτώβριος-Δεκέμβριος 2023

Αφιέρωμα στο Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης

- Η στρέβλωση της φυσιογνωμίας του ΕΣΡ
- Quo Vadis Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης; Μια πρόταση για το μέλλον της Ανεξάρτητης Αρχής
- Οι κανονιστικές αρμοδιότητες του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης υπό το φως της συνταγματικής αποστολής του

Συνταγματικό-Κοινοβουλευτικό Χρονικό

- Ιούλιος-Σεπτέμβριος 2023

Βιβλιοκρισίες

- Ξ. Κοντιάδης, Δώδεκα Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου
- B. Custers/E. Fosch-Villaronga (eds.), Law and Artificial Intelligence: Regulating AI and Applying AI in Legal Practice

Σχόλια Νομολογίας

- Απόφαση του ΕΔΔΑ στην υπόθεση Μάργαρη κατά Ελλάδας, 20.06.2023 (Αρ. Προσφ. 36705/16)

Μελέτες

- Ο συνταγματικός λόγος την περίοδο των κρίσεων
- Οι πολιτειακές παραστάσεις του Όθωνα πριν την άφιξή του στην Ελλάδα. Τα Συντάγματα του βασιλείου της Βαυαρίας
- Η λειτουργική και θεσμική ανεξαρτησία της Ρυθμιστικής Αρχής Ενέργειας (νυν ΡΑΑΕΥ) και το μετέωρο βήμα του νομοθέτη
- Η διαλεκτική σύζευξη της ενωσιακής και της εθνικής έννομης τάξης στη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου



E-journal title: e-ΠΟΛΙΤΕΙΑ

Issue: October 2023

Copyright © 2023 Centre for European Constitutional Law – Themistokles and Dimitris Tsatsos Foundation

ISSN: 2732-9666

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

Contact:

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

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

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

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

The Journal publishes:

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

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

CO-EDITORS IN CHIEF

Contiades Xenophon, Professor, Panteion University

Gogos Constantinos, Professor, AUTH

Remelis Constantinos, Professor, DUTH

Sotirelis Giorgos, Professor, NKUA

Tassopoulos Yannis, Professor, NKUA

Vlachopoulos Spyridon, Professor, NKUA

BOARD OF ACADEMIC ADVISORS

Aimilianides Achilleus, Professor, UNIC

Chrysofonos Constantinos, Professor, AUTH

Contiades Xenophon, Professor, Panteion University

Dellis Georgios, Professor, NKUA

Eleftheriades Pavlos, Professor, University of Oxford

Fortsakis Theodoros, Professor, NKUA

Foutedaki Penelope, Professor, Panteion University

Gogos Constantinos, Professor, AUTH

Gortsos Christos, Professor, NKUA

Iliadou Katerina, Associate Professor, NKUA

Kamtsidou Ifigeneia, Associate Professor, AUTH

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

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

Ktistaki Stavroula, Professor, Panteion University

Ktistakis Ioannis, Judge ECHR

Kyritsis Dimitris, Associate Professor, University of Essex

Lazaratos Panos, Professor, NKUA

Letsas Giorgos, Professor, UCL

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

Mitrou Lilian, Professor, University of the Aegean

Moustakas Meletis, Professor, Panteion University

Mouzouraki Paraskevi, Associate Professor, NKUA

Papaioannou Thanos, President ASEP

Papaspyrou Nikos, Associate Professor, NKUA

Papastilianos Christos, Associate Professor, UNIC

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

Pottakis Andreas, Greek Ombudsman

Prevedourou Eugenia, Professor, AUTH

Raikos Demetrios, Associate Professor, DUTH

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

Rantos Athanasios, Advocate General EU Court of Justice

Remelis Constantinos, Professor, DUTH

Sarmas Ioannis, President, HCA

Sotirelis Giorgos, Professor, NKUA

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

Stratilatis Constantinos, Associate Professor, UNIC

Tassopoulos Yannis, Professor, NKUA

Tsevas Thanassis, Associate Professor, NKUA

Tsiliotis Charalambos, Associate Professor, UoP

Tsimaras Costas, Associate Professor, European University Cyprus

Venizelos Evangelos, Professor, AUTH

Vilaras Michalis, Judge CJEU

Vlachopoulos Spyridon, Professor, NKUA

Xiros Thanassis, Associate Professor, HAA

Yannakourou Georgia, Professor, NKUA

EDITORIAL COMMITTEE

Christou Vassiliki, Assistant Professor, NKUA

Fotiadou Alkmene, PhD in Constitutional Law

Karavokyris Giorgos, Assistant Professor, AUTH

Panagopoulou Fereniki, Assistant Professor, Panteion University

Papanikolaou Kyriakos, Lecturer, DUTH





Τίτλος ηλεκτρονικού περιοδικού: e-ΠΟΛΙΤΕΙΑ

Τεύχος: Οκτώβριος 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/Παρεμβάσεις, τα οποία θα προδημοσιεύονται στην ιστοσελίδα και θα ενσωματώνονται στην ύλη του περιοδικού.
- Νομολογία: Τα σχολία Νομολογίας δεν πρέπει να υπερβαίνουν τις 3.000 λέξεις.
- Βιβλιοκρισίες, οι οποίες θα πρέπει να κυμαίνονται μεταξύ 1.000 και 3.000 λέξεων.
- Varia/Συγκριτικό συνταγματικό (αποφάσεις ξένων δικαστηρίων, μεταφράσεις κειμένων, αναδημοσιεύσεις από ξένα blogs, ανακοινώσεις για συνέδρια και εκδηλώσεις).
- Συνταγματικό/Κοινοβουλευτικό Χρονικό.
Κάθε κείμενο θα πρέπει να συνοδεύεται από περίληψη στα ελληνικά και στα αγγλικά. Στο τελευταίο τεύχος κάθε έτους θα περιλαμβάνονται ευρετήρια λημμάτων, συγγραφέων και δικαστικών αποφάσεων.

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ

Βλαχόπουλος Σπυρίδων, Καθηγητής ΕΚΠΑ

Γώγος Κωνσταντίνος, Καθηγητής ΑΠΘ

Κοντιάδης Ξενοφών, Καθηγητής Παντείου

Ρέμελης Κωνσταντίνος, Καθηγητής ΔΠΘ

Σωτηρέλης Γιώργος, Καθηγητής ΕΚΠΑ

Τασόπουλος Γιάννης, Καθηγητής ΕΚΠΑ

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Αμιλιανίδης Αχιλλέας, Καθηγητής Πανεπιστημίου Λευκωσίας

Βενιζέλος Ευάγγελος, Καθηγητής ΑΠΘ

Βηλαράς Μιχάλης, Δικαστής στο ΔΕΕ

Βλαχόπουλος Σπυρίδων, Καθηγητής ΕΚΠΑ

Γιαννακούρου Γεωργία, Καθηγήτρια ΕΚΠΑ

Γκόρτσος Χρυστός, Καθηγητής ΕΚΠΑ

Γώγος Κωνσταντίνος, Καθηγητής ΑΠΘ

Δελλής Γεώργιος, Καθηγητής ΕΚΠΑ

Ελευθεριάδης Παύλος, Καθηγητής Πανεπιστημίου Οξφόρδης

Ηλιάδου Κατερίνα, Αναπληρώτρια Καθηγήτρια ΕΚΠΑ

Κατσιώτου Ιφιγένεια, Αναπληρώτρια Καθηγήτρια ΑΠΘ

Κανελλόπουλου-Μαλούκου Μαρία-Νέδα, Αναπληρώτρια Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου

Κοντιάδης Ξενοφών, Καθηγητής Παντείου

Κουτρομάνος Αθανάσιος, Πρόεδρος ΕΣΡ, Επίτιμος Πρόεδρος ΑΠ

Κτιστάκη Σταυρούλα, Καθηγήτρια Παντείου

Κτιστάκης Ιωάννης, Δικαστής ΕΔΔΑ

Κυρίτσης Δημήτρης, Αναπληρωτής Καθηγητής Πανεπιστημίου Essex

Λαζαράτος Πάνος, Καθηγητής ΕΚΠΑ

Λέτσας Γιώργος, Καθηγητής UCL

Μενουδάκος Κωνσταντίνος, Πρόεδρος ΑΠΔΠΧ και Επίτιμος Πρόεδρος ΣτΕ

Μίτρου Λίλιαν, Καθηγήτρια Πανεπιστημίου Αιγαίου

Μουζουράκη Παρασκευή, Αναπληρώτρια Καθηγήτρια ΕΚΠΑ

Μουστάκας Μελέτης, Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου

Ξηρός Θανάσης, Αναπληρωτής Καθηγητής Στρατιωτικής

Σχολής Ευελπίδων

Παπαϊωάννου Θάνος, Πρόεδρος ΑΣΕΠ

Παπασπύρου Νίκος, Αναπληρωτής Καθηγητής ΕΚΠΑ

Παπαστυλιανός Χρήστος, Αναπληρωτής Καθηγητής

Πανεπιστημίου Λευκωσίας

Πικραμένος Μιχαήλ, Καθηγητής ΑΠΘ και Αντιπρόεδρος ΣτΕ

Ποττάκης Ανδρέας, Συνήγορος του Πολίτη

Πρεβεδούρου Ευγενία, Καθηγήτρια ΑΠΘ

Ράικος Δημήτριος, Αναπληρωτής Καθηγητής ΔΠΘ

Ράμμος Χρήστος, Πρόεδρος ΑΔΑΕ, Επίτιμος Αντιπρόεδρος ΣτΕ

Ράντος Αθανάσιος, Γενικός Εισαγγελέας στο ΔΕΕ

Ρέμελης Κωνσταντίνος, Καθηγητής ΔΠΘ

Σαρμάς Ιωάννης, Πρόεδρος Ελεγκτικού Συνεδρίου

Σταυρόπουλος Γιώργος, Πρόεδρος της Κεντρικής Επιτροπής

Κωδικοποίησης, π. Υπουργός και Επίτιμος Αντιπρόεδρος ΣτΕ

Στρατηλάτης Κωνσταντίνος, Αναπληρωτής Καθηγητής

Πανεπιστημίου Λευκωσίας

Σωτηρέλης Γιώργος, Καθηγητής ΕΚΠΑ

Τασόπουλος Γιάννης, Καθηγητής ΕΚΠΑ

Τσεβάς Θανάσης, Αναπληρωτής Καθηγητής ΕΚΠΑ

Τσιλιώτης Χαράλαμπος, Αναπληρωτής Καθηγητής

Πανεπιστημίου Πελοποννήσου

Τσιμάρas Κώστας, Αναπληρωτής Καθηγητής European University

Cyprus

Φορτσάκης Θεόδωρος, Καθηγητής ΕΚΠΑ

Φουντεδάκη Πηνελόπη, Καθηγήτρια Παντείου

Χρυσόγονος Κωνσταντίνος, Καθηγητής ΑΠΘ

ΣΥΝΤΑΚΤΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Καραβοκέρης Γιώργος, Επίκουρος Καθηγητής ΑΠΘ

Παναγοπούλου Φερενίκη, Επίκουρη Καθηγήτρια Παντείου

Παπανικολάου Κυριάκος, Λέκτωρ ΔΠΘ

Φωτιάδου Αλκμήνη, Διδάκτωρ Συνταγματικού Δικαίου

Χρήστου Βασιλική, Επίκουρη Καθηγήτρια ΕΚΠΑ



ΚΕΝΤΡΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

ΤΕΥΧΟΣ 8

ΕΚΔΟΤΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ.....463

ΑΦΙΕΡΩΜΑ ΣΤΟ ΕΘΝΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΡΑΔΙΟΤΗΛΕΟΡΑΣΗΣ:

- Η ΣΤΡΕΒΛΩΣΗ ΤΗΣ ΦΥΣΙΟΓΝΩΜΙΑΣ ΤΟΥ ΕΣΡ.....464
Ξενοφών Κοντιάδης
- QUO VADIS ΕΘΝΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΡΑΔΙΟΤΗΛΕΟΡΑΣΗΣ; ΜΙΑ ΠΡΟΤΑΣΗ
ΓΙΑ ΤΟ ΜΕΛΛΟΝ ΤΗΣ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗΣ ΑΡΧΗΣ.....467
Αλέξανδρος Οικονόμου
- ΟΙ ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΕΣ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΤΟΥ ΕΘΝΙΚΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΡΑΔΙΟΤΗΛΕΟΡΑΣΗΣ
ΥΠΟ ΤΟ ΦΩΣ ΤΗΣ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗΣ ΑΠΟΣΤΟΛΗΣ ΤΟΥ.....478
Αθανάσιος Δ. Τσεβάς

ΜΕΛΕΤΕΣ:

- Ο ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΣ ΛΟΓΟΣ ΤΗΝ ΠΕΡΙΟΔΟ ΤΩΝ ΚΡΙΣΕΩΝ.....493
Παναγιώτης Μαντζούφρας
- ΟΙ ΠΟΛΙΤΕΙΑΚΕΣ ΠΑΡΑΣΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΘΩΝΑ ΠΡΙΝ ΤΗΝ ΑΦΙΞΗ ΤΟΥ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ.
ΤΑ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΑ ΤΟΥ ΒΑΣΙΛΕΙΟΥ ΤΗΣ ΒΑΥΑΡΙΑΣ.....504
Βασιλική Χρήστου
- Η ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΗ ΚΑΙ ΘΕΣΜΙΚΗ ΑΝΕΞΑΡΤΗΣΙΑ ΤΗΣ ΡΥΘΜΙΣΤΙΚΗΣ ΑΡΧΗΣ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ
(ΝΥΝ ΡΑΑΕΥ) ΚΑΙ ΤΟ ΜΕΤΕΩΡΟ ΒΗΜΑ ΤΟΥ ΝΟΜΟΘΕΤΗ.....515
Χριστόφορος Πέτρου
- Η ΔΙΑΛΕΚΤΙΚΗ ΣΥΖΕΥΞΗ ΤΗΣ ΕΝΩΣΙΑΚΗΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΕΘΝΙΚΗΣ ΕΝΝΟΜΗΣ ΤΑΞΗΣ
ΣΤΗ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ ΤΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ.....526
Ευαγγελία Ελισάβετ Κουλουμπίνη

ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟ-ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΟ ΧΡΟΝΙΚΟ (ΙΟΥΛΙΟΣ-ΣΕΠΤΕΜΒΡΙΟΣ 2023).....542

Θανάσης Γ. Ξηρός

ΣΧΟΛΙΑ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΣ:

- ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΕΔΔΑ ΣΤΗΝ ΥΠΟΘΕΣΗ ΜΑΡΓΑΡΗ ΚΑΤΑ ΕΛΛΑΔΑΣ, 20.06.2023
(ΑΡ. ΠΡΟΣΦ. 36705/16).....552
Λάμπρος Σαπλαούρας

ΒΙΒΛΙΟΚΡΙΣΙΕΣ:

- Ξ. ΚΟΝΤΙΑΔΗΣ, ΔΩΔΕΚΑ ΜΑΘΗΜΑΤΑ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ.....563
Γιώργος Καραβοκύρης
- B. CUSTERS/E. FOSCH-VILLARONGA (ED.), LAW AND ARTIFICIAL INTELLIGENCE:
REGULATING AI AND APPLYING AI IN LEGAL PRACTICE.....570
George Gotsis

ΕΚΔΟΤΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ

Το όγδοο τεύχος του e-ΠΟΛΙΤΕΙΑ ανοίγει με ένα πλούσιο αφιέρωμα στο Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης. Την εισαγωγή στο θέμα από τον Ξ. Κοντιάδη ακολουθούν οι παρεμβάσεις των Α. Οικονόμου και Α. Τσεβά, με αντικείμενο τις αρμοδιότητες, την ανεξαρτησία και τις προοπτικές της αρχής. Στην ενότητα των μελετών, ο Π. Μαντζούφας πραγματεύεται τον συνταγματικό λόγο στην περίοδο των κρίσεων, η Β. Χρήστου τις πολιτειακές παραστάσεις του Όθωνα πριν την άφιξή του στην Ελλάδα, ο Χ. Πέτρου τη λειτουργική και θεσμική ανεξαρτησία της Ρυθμιστικής Αρχής Ενέργειας (νυν ΡΑΑΕΥ) και η Ε. Κουλουμπίνη τη σύζευξη εθνικής και ενωσιακής έννομης τάξη στη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Ο Λ. Σαπλαούρας σχολιάζει την απόφαση Μάργαρη κατά Ελλάδας (ΕΔΔΑ, 20.06.2023), ενώ στις βιβλιοπαρουσιάσεις ο Γ. Καραβοκύρης γράφει για το τελευταίο βιβλίο του Ξ. Κοντιάδη, Δώδεκα Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου, (Παπαζήσης, 2023) και ο Γ. Γκότσης για το έργο των Β. Custers/E. Fosch-Villaronga (eds), *Law and Artificial Intelligence: Regulating AI and Applying AI in Legal Practice*, (Information Technology and Law Series, Vol. 35). Στο τεύχος θα βρείτε, όπως πάντα, το συνταγματικό και κοινοβουλευτικό μας χρονικό από τον Θ. Ξηρό. Ευχαριστούμε θερμά τους συγγραφείς και αναμένουμε τις συμβολές σας για το επόμενο τεύχος Ιανουαρίου-Μαρτίου 2024 μέχρι τις 10 Δεκεμβρίου 2023.

Καλή ανάγνωση!

Η Συντακτική Επιτροπή

Η ΣΤΡΕΒΛΩΣΗ ΤΗΣ ΦΥΣΙΟΓΝΩΜΙΑΣ ΤΟΥ ΕΣΡ*

Ξενοφών Κοντιάδης

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

Το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης, 33 χρόνια μετά τη σύστασή του, αποτελεί τη μόνη ανεξάρτητη αρχή, τουλάχιστον μεταξύ των συνταγματικά κατοχυρωμένων, για την οποία ακόμη ερίζεται τόσο το ζήτημα ποιο ακριβώς είναι το εύρος των αρμοδιοτήτων της όσο και ποιες θα πρέπει να είναι αυτές οι αρμοδιότητες.

Η λειτουργία του ΕΣΡ σκιάστηκε από δύο σοβαρές διαμάχες, που απασχόλησαν την εθνική και την ευρωπαϊκή δικαιοσύνη: Την υπόθεση του «βασικού μετόχου» και την πιο πρόσφατη υπόθεση των τηλεοπτικών αδειών. Σε αυτό το δίπολο χάθηκε η ουσία της αποστολής και του ρόλου του ΕΣΡ. Συνειρμικά στο μυαλό καθενός, όταν προφέρεται ο όρος ΕΣΡ, έρχονται ο βασικός μέτοχος και οι τηλεοπτικές άδειες, ίσως και κάποιες ιδιαίτερα αμφιλεγόμενες αποφάσεις του, όπως το «φιλί του Παπακαλιάτη», που έλαβαν δημοσιότητα και κρίθηκαν από τα δικαστήρια. Αυτό αποτελεί ένδειξη αποτυχίας του θεσμού, του συνταγματικού νομοθέτη, της πολιτικής τάξης, όμως έως έναν βαθμό και των προσώπων που στελέχωσαν την αρχή.

Το ΕΣΡ δεν θα έπρεπε να υποβαθμίζεται σε διεκπεραιωτή του «βασικού μετόχου», ούτε σε μηχανισμό αδειοδότησης, ούτε σε μια αποσπασματική κυρωτική λειτουργία. Όλα τα προηγούμενα στρέβλωσαν τη φυσιογνωμία του και οδήγησαν στην αποδυνάμωση και την απονομιμοποίησή του, πράγμα που κατέστησε ευτυχείς ιδίως εκείνους, πολιτικούς, επιχειρηματίες στα ραδιοτηλεοπτικά μέσα ή άλλους, που δεν θέλησαν ποτέ να αναλάβει το ΕΣΡ τον πραγματικό του ρόλο και να επιτύχει σε αυτόν.

Ενώ για τις υπόλοιπες ανεξάρτητες αρχές το θεσμικό πλαίσιο και ο ρόλος τους δεν τίθενται πλέον υπό αμφισβήτηση, ειδικά ως προς το ΕΣΡ απαιτούνται βαθιές αλλαγές τόσο στο Σύνταγμα όσο και στο νομοθετικό του πλαίσιο. Το ΕΣΡ πρέπει να ξεκινήσει από την αρχή, να αξιοποιήσει και να εμπλουτίσει το ικανό στελεχιακό δυναμικό που διαθέτει σε επίπεδο επιστημονικών συνεργατών, να αποκρυσταλλώσει την αποστολή, τον θεμελιώδη σκοπό και τις κατευθύνσεις λειτουργίας του, αφήνοντας πίσω τις περιπέτειες του παρελθόντος.

* Εισαγωγική ομιλία στην εκδήλωση «Quo Vadis Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης;»

Στο πλαίσιο αυτής της επανεκκίνησης της λειτουργίας του απαιτείται το ΕΣΡ να ενισχύσει και να εκσυγχρονίσει τον ρυθμιστικό του ρόλο και να οριοθετήσει και εξισορροπήσει την κυρωτική του λειτουργία. Αδειοδότηση, κανονιστική και ρυθμιστική παρέμβαση, καθώς και κυρωτικές αρμοδιότητες πρέπει να συναρμοσθούν σε μια συνεκτική λειτουργία.

Ομάδα δικηγόρων του ΕΣΡ με πρωτοβουλία του Αλέξανδρου Οικονόμου συνέταξε πρόσφατα προτάσεις –διαθέσιμες στον ιστοχώρο του www.syntagmawatch.gr– για την τροποποίηση του καταστατικού νόμου του ΕΣΡ (ν. 2863/2000). Οι προτάσεις στοχεύουν στην αναβάθμιση της ανεξάρτητης αρχής ως προς τα δύο βασικά θεσμικά χαρακτηριστικά της: Τις εγγυήσεις ανεξαρτησίας της και το εύρος των εξουσιών της. Η αποψινή εκδήλωση φιλοδοξεί να θέσει στον δημόσιο διάλογο τις προτάσεις αυτές, με απώτερο στόχο να αποτελέσουν τη βάση για μια νομοθετική πρωτοβουλία.

ΠΟΙΕΣ ΕΓΓΥΗΣΕΙΣ ΑΝΕΞΑΡΤΗΣΙΑΣ;

Τρία χαρακτηριστικά που έχουν ήδη δοκιμαστεί σε άλλες εγχώριες ανεξάρτητες αρχές, προτείνεται να ενταχθούν στο θεσμικό πλαίσιο του ΕΣΡ για την ενίσχυση της ανεξαρτησίας του: Η νομική προσωπικότητα, η οικονομική αυτοτέλεια (με την έννοια της πρόβλεψης ιδίων εσόδων από τους εποπτευόμενους φορείς) και ένα νέο νομικό καθεστώς των μελών: Πλήρης και αποκλειστική απασχόληση για όλα τα μέλη, αποδεδειγμένη γνώση του αντικειμένου ως προϋπόθεση διορισμού, διαφάνεια κατά τη διαδικασία επιλογής των μελών από τη Βουλή, μείωση του αριθμού των μελών σε 7 και θέσπιση ορίου ηλικίας.

ΕΠΟΠΤΕΙΑ Ή ΡΥΘΜΙΣΗ ΚΑΙ ΜΕ ΠΟΙΕΣ ΕΞΟΥΣΙΕΣ;

Η θέση ότι το ΕΣΡ δεν πρέπει να διαθέτει αυτοτελή κανονιστική αρμοδιότητα φαίνεται ότι υποχωρεί ενόψει πρόσφατων νομολογιακών δεδομένων, αλλά και του παραδείγματος των λοιπών εγχώριων ανεξάρτητων ρυθμιστικών αρχών. Ειδικά για τις διαδικασίες που προηγούνται της αδειοδότησης των ρ/τ σταθμών, η ανεξαρτησί τους από κυβερνητικές επιλογές θεωρείται επιβεβλημένη εάν επιθυμούμε να τεθεί ένα τέλος στο άναρχο ραδιοτηλεοπτικό τοπίο. Οι προτάσεις για την αποκατάσταση του ρυθμιστικού ρόλου του ΕΣΡ ολοκληρώνονται με την πρόταση γνωμοδοτικής παρέμβασής του πριν από την έκδοση κάθε νομοθετικού κειμένου που αναφέρεται στο αντικείμενο εργασιών της αρχής.

Η θεσμική πορεία του ΕΣΡ χαρακτηρίζεται εξ αρχής από την προσπάθεια ελέγχου της αρχής από το κομματικό σύστημα και, περαιτέρω, από το εκάστοτε κυβερνητικό σχήμα, τόσο κατά τον ορισμό των μελών, όσο και κατά την απόδοση αρμοδιοτήτων. Η πρόβλεψη να αναζητηθούν συναινετικές λύσεις από τη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής κατά την επιλογή των μελών, το αποτέλεσμα ήταν η «δικαστικοποίηση» του θεσμού και η υποβάθμιση του ρυθμιστικού του ρόλου.

Ενδεχομένως η αναγκαστική ανάθεση αρμοδιοτήτων ρύθμισης του διαδικτύου, κατ' αναλογία όσων συμβαίνουν σε ευρωπαϊκό επίπεδο θα μπορούσε να λειτουργήσει ως η πιο σοβαρή υπενθύμιση για την ανάγκη ριζικών αλλαγών στη λειτουργία του ΕΣΡ. Βέβαιο είναι ότι σήμερα το ΕΣΡ

βρίσκεται σε μια κρίσιμη καμπή. Οφείλουμε να προαγάγουμε έναν ευρύ δημόσιο διάλογο για την επανεκκίνηση του θεσμού, 33 χρόνια μετά την έναρξη της λειτουργίας του.

ΕΠΙ ΤΟΥ ΠΙΕΣΤΗΡΙΟΥ

Στις 28 Σεπτεμβρίου 2023 ορίστηκαν νέα μέλη του ΕΣΡ και της ΑΔΑΕ χωρίς προηγούμενη διαβούλευση και συναίνεση για την επιλογή αυτή. Η εσπευσμένη σύγκληση της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής συνοδεύτηκε από την παραβίαση της προβλεπόμενης κατά το Σύνταγμα πλειοψηφίας των 3/5 των μελών της: Οι 16 ψήφοι που συγκεντρώθηκαν δεν αποτελούν τα 3/5 του 27, δηλαδή του συνόλου των μελών· στρογγυλοποίηση προς τα κάτω δεν είναι νοπή όταν τίθενται ποσοτώσεις για την εκλογή ή επιλογή προσώπων. Η δυσάρεστη αυτή εξέλιξη επιβεβαιώνει την ευρύτερη απαξίωση του θεσμού των ανεξάρτητων αρχών και τη διασάλευση της ανεξαρτησίας τους. Υπό αυτές τις συνθήκες είναι αμφίβολο αν μπορεί να επιτευχθεί η αναβάθμιση του ΕΣΡ, που αποτελεί το αντικείμενο αυτού του αφιερώματος. □

QUO VADIS ΕΘΝΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΡΑΔΙΟΤΗΛΕΟΡΑΣΗΣ; ΜΙΑ ΠΡΟΤΑΣΗ ΓΙΑ ΤΟ ΜΕΛΛΟΝ ΤΗΣ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗΣ ΑΡΧΗΣ

Δύο πρόσφατα γεγονότα, καίτοι ασύνδετα μεταξύ τους, είναι βέβαιο ότι επηρεάζουν άμεσα το μέλλον του ΕΣΡ: Το τέλος της εξαετούς θτείας του Προέδρου και των περισσότερων μελών του ΕΣΡ¹ και η επέκταση της αρμοδιότητας της ανεξάρτητης αρχής στο διαδίκτυο². Τούτο διότι είναι γνωστό ότι τα πρόσωπα που επιλέγονται ως μέλη καθορίζουν εν πολλοίς και τη θεσμική πορεία του Συμβουλίου (όπως θα φανεί κατωτέρω υπό Ι), ενώ η αυξανόμενη ανάδειξη του διαδικτύου ως νέου μέσου μετάδοσης του ραδιοφώνου και της τηλεόρασης φαίνεται ότι αλλάζει τα δεδομένα ως προς τον τρόπο θεσμικής παρέμβασης της εποπτικής αρχής³.

Αλέξανδρος Οικονόμου
Δ.Ν. Δικηγόρος,
Ειδ. Επιστήμονας ΕΣΡ*

* Στην παρούσα εκφράζονται οι προσωπικές απόψεις του συγγραφέα.

Η μελέτη αυτή είχε ήδη παραδοθεί όταν οι εξελίξεις ανέτρεψαν μερικά από τα γραφόμενα. Την Πέμπτη 28.09.2023 η Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής προέβη στον διορισμό νέων μελών στο ΕΣΡ, με μια διαδικασία που προβλημάτισε αρκετούς και χωρίς να έχει προηγηθεί αλλαγή άλλων διατάξεων για το ΕΣΡ. Εύχομαι να διαψευστούν οι φόβοι μου για διατήρηση του σημερινού προβληματικού νομικού πλαισίου και να υιοθετηθούν κάποιες από τις προτάσεις αυτής της μελέτης.

¹ Η συγκρότηση του ΕΣΡ έγινε με την υπ' αρ. 21122/2016 απόφαση του Υπουργού Ψηφ. Πολιτικής, Τηλεπικοινωνιών και Ενημέρωσης (ΦΕΚ 635/25.11.2016, τεύχος ΥΟΔΔ).

² Εκτός από τις αρμοδιότητες σχετικά με τις πλατφόρμες διαμοιρασμού βίντεο, που ρητώς προβλέπονται στο άρθρο 32 ν. 4779/2021 και εξειδικεύονται περαιτέρω στον Κανονισμό της Ευρ. Ένωσης 2022/2065 (Πράξη για τις Ψηφιακές Υπηρεσίες – Digital Services Act), το ΕΣΡ αναμένεται να εφαρμόσει τον υπό συζήτηση Κανονισμό «σχετικά με τη θέσπιση κοινού πλαισίου για τις υπηρεσίες μέσω ενημέρωσης στην εσωτερική αγορά (Πράξη για την Ελευθερία των Μέσων Ενημέρωσης – European Media Freedom Act) και την τροποποίηση της οδηγίας 2010/13/ΕΕ». Για αμφότερα τα κοινοτικά νομοθετήματα αναμένεται να ψηφιστεί εφαρμοστικός νόμος.

³ Για παραδείγματα νέου τύπου ρυθμιστικής παρέμβασης ανεξάρτητων αρχών, βλ. αυτά της βρετανικής OFCOM: Modernising the BBC's operating license, διαθέσιμο στο [link](#) και Ofcom's first year of video-sharing platform

Το μείζον ερώτημα αφορά την επιλογή από τα αρμόδια πολιτειακά όργανα της ορθής χρονικής αλληλουχίας κατά τον χειρισμό των συνεπειών των δύο γεγονότων. Τυχόν ορισμός νέων μελών χωρίς επανεξέταση του συνολικού θεσμικού πλαισίου του ΕΣΡ θα σήμαινε, κατά τη γνώμη μας, ότι η Πολιτεία επιλέγει τη διαιώνιση μιας νομικά προβληματικής (όπως θα αναδείξουμε κατωτέρω) κατάστασης. Αντιθέτως, στην παρούσα μελέτη προτείνεται η άμεση αλλαγή κυρίως του καταστατικού νόμου 2863/2000 αλλά και άλλων διάσπαρτων στη ραδιοτηλεοπτική νομοθεσία διατάξεων στην κατεύθυνση της βελτίωσης του οργανωτικού πλαισίου λειτουργίας του ΕΣΡ και της ενίσχυσης των κανονιστικών αρμοδιοτήτων του. Αφού ολοκληρωθεί η νομοθετική αυτή πρωτοβουλία, τότε είναι σκόπιμο να κινηθεί η διαδικασία επιλογής νέων μελών, ακόμα και εάν μια τέτοια καθυστέρηση δεν ευνοεί την ομαλή λειτουργία της ανεξάρτητης αρχής.

Σε συνέχεια δημόσιας εκδήλωσης⁴, όπου μέλη της επιστημονικής κοινότητας τοποθετήθηκαν ως προς τις προτάσεις του γράφοντος για την αναβάθμιση του ΕΣΡ⁵, θα επιχειρήσουμε μία πρώτη αποτίμησή τους αναφερόμενοι στις εγγυήσεις ανεξαρτησίας και αποτελεσματικότητας (II) και στον ρόλο (εποπτεία ή ρύθμιση) και στις εξουσίες της Αρχής (III), αφού προηγηθεί μια σύντομη ιστορική αναδρομή (I).

I. ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ: Η ΠΟΡΕΙΑ ΠΡΟΣ ΤΗΝ ΑΛΛΟΙΩΣΗ ΤΟΥ ΡΟΛΟΥ ΤΟΥ ΕΣΡ

Η παρατήρηση του Καθηγητή Κοντιάδη ότι «η θεσμική πορεία του ΕΣΡ χαρακτηρίζεται εξ αρχής από την προσπάθεια ελέγχου της Αρχής από το κομματικό σύστημα και, περαιτέρω, από την εκάστοτε κυβέρνηση τόσο κατά τον ορισμό των μελών, όσο και κατά την απόδοση αρμοδιοτήτων»⁶, αποτυπώνει εύστοχα την αποτυχία του νομοθέτη να εντάξει ομαλώς στην έννομη τάξη μας ένα θεσμό που λειτουργεί με επιτυχία σε πολλές χώρες.

Πράγματι κατά την πρώτη φάση λειτουργίας του ΕΣΡ (ίδρυση 1989-συνταγματική κατοχύρωση 2001), πέρα από την παντελή αδιαφορία για στελέχωση σε διοικητικό ή επιστημονικό προσωπικό, η πιο χαρακτηριστική αστοχία του Έλληνα νομοθέτη ήταν η προχειρότητα ως προς τον προσδιορισμό των φορέων που υποδείκνυαν τα μέλη του ΕΣΡ (πολιτικά κόμματα συν 12 φορείς!) και η διαμορφωθείσα εσφαλμένη αντίληψη ότι τα μέλη λειτουργούν ως εξαρτώμενοι εκπρόσωποι των φορέων. Κατά τη δεύτερη φάση λειτουργίας του (2002 έως σήμερα), η αλλαγή στον τρόπο υπόδειξης των μελών (Διάσκεψη Προέδρων της Βουλής) δεν ευνόησε την παρουσία εξειδικευμένων προσώπων στην εννεαμελή σύνθεση της Ολομέλειας, ενώ αντίθετα η παρουσία συνταξιούχων δικαστών από τα αστικά/ποινικά δικαστήρια στην ηγεσία της Αρχής κατέληξε στη δικαστικοποίηση του θεσμού, δηλαδή

regulation, διαθέσιμο στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 01.05.2023). Βλ. επίσης τους ιστοχώρους της EPRA ([link](#)) και της ERGA ([link](#)).

⁴ Επιστημονική εκδήλωση με θέμα «Quo vadis Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης;», διοργανωθείσα στις 30 Νοεμβρίου 2022 από το Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου – Ίδρυμα Θεμιστοκλή και Δημήτρη Τσάτσου, σε συνεργασία με το Παρατηρητήριο Συνταγματικών & Θεσμικών Εξελίξεων Syntagma Watch στον Δικηγορικό Σύλλογο Αθηνών, διαθέσιμη ηλεκτρονικά στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 01.05.2023).

⁵ Βλ. [link](#) (τελευταία πρόσβαση 06.07.2023).

⁶ Εισαγωγική ομιλία στην προαναφερθείσα εκδήλωση (υποσημ. 3), διαθέσιμη στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 01.05.2023).

στην έμφαση στην κυρωτική αρμοδιότητα του Συμβουλίου. Πρόκειται προφανώς για αλλοίωση του θεσμού, αφού η αρμοδιότητα αυτή στις αντίστοιχες ευρωπαϊκές ανεξάρτητες αρχές αποτελεί ένα έσοχατο ρυθμιστικό τους εργαλείο και όχι μια εκ των βασικών δραστηριοτήτων τους.

Η ανώμαλη αυτή εξέλιξη συνδέεται με την περιθωριοποίηση του Συμβουλίου στη βασικότερη αρμοδιότητά του, δηλαδή την αδειοδότηση των ραδιοφωνικών και τηλεοπτικών σταθμών. Όπως έχουμε δείξει αλλού⁷ και θα αναλύσουμε κατωτέρω (υπό III.B), το ΕΣΡ εμποδίζεται ποικιλοτρόπως να ασκήσει με πληρότητα τη συγκεκριμένη αρμοδιότητα, με αποτέλεσμα τη δημιουργία περίπλοκων νομικών καταστάσεων που μεγιστοποιούνται μετά την αναγνώριση του παράνομου (ελλείπει αδειοδότησης) καθεστώτος των ραδιοφωνικών και περιφερειακών τηλεοπτικών σταθμών από τη νομολογία του ΣτΕ. Η κυριότερη όμως συνέπεια εκδηλώνεται με την ανεξέλεγκτη λειτουργία των ραδιοφωνικών και τηλεοπτικών σταθμών, ενώ πιο πρόσφατα παρατηρείται αδυναμία ενεργοποίησης συστηματικών ελεγκτικών μηχανισμών ακόμα και για τους αδειοδοτηθέντες το 2018 τηλεοπτικούς σταθμούς εθνικής εμβέλειας.

Ένα τελευταίο αρνητικό χαρακτηριστικό, απότοκο της προσπάθειας αποδυνάμωσης του ΕΣΡ, είναι η ανάθεση σε αυτό αλλότριων καθηκόντων⁸. Πιο χαρακτηριστικό παράδειγμα ήταν αυτό της εκδόσεως πιστοποιητικών διαφάνειας σχετικά με τη διαπίστωση των ασυμβίβαστων ιδιοτήτων στα πεδία των μέσων ενημέρωσης και των δημοσίων συμβάσεων (υπόθεση βασικού μετόχου)⁹, όπου η ανεξάρτητη αρχή μετατράπηκε σε «Εισαγγελέα υπηρεσίας»¹⁰. Με την ανάθεση τέτοιων αρμοδιοτήτων, όχι μόνο αποπροσανατολίζεται το ΕΣΡ από τα βασικά του καθήκοντα αλλά παρουσιάζεται συχνά το φαινόμενο της υποβάθμισης των αρμοδιοτήτων αυτών, αφού το Συμβούλιο δεν δείχνει τη δέουσα επιμέλεια κατά την ενάσκησή τους.

II. ΟΙ ΕΓΓΥΗΣΕΙΣ ΑΝΕΞΑΡΤΗΣΙΑΣ ΚΑΙ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ

Σε συνέχεια των αντίστοιχων Οδηγιών για τις τηλεπικοινωνίες¹¹ και την ενέργεια¹², ο ενωσιακός νομοθέτης όρισε για πρώτη φορά το 2018 συγκεκριμένους κανόνες για το νομικό καθεστώς

⁷ Τα κρατικά εποπτικά όργανα των ραδιοτηλεοπτικών μέσων ως ανεξάρτητες διοικητικές αρχές, Ελλ. Δικαιοσύνη, 6/1996, σελ. 1269.

⁸ Βλ. π.χ. την πρόβλεψη κυρωτικής αρμοδιότητας για τις εταιρίες δημοσκοπήσεων (άρθρα 4 και 5 ν. 3603/2007) και για τις εφημερίδες όταν δεν αναγράφεται ο ιδιοκτήτης, ο διευθυντής και ο διευθυντής σύνταξης και τα δύο τελευταία πρόσωπα δεν είναι μέλη επαγγελματικού σωματείου δημοσιογράφων (άρθρο μόνο, παρ. 3Α ν. 1178/1981, όπως προστέθηκε με το άρθρο 110 ν. 4915/2022). Για το τελευταίο, βλ. Π. Δημητρόπουλο, *Οι τροποποιήσεις του Ν 1178/1981 περί αστικής ευθύνης του Τύπου από το άρθρο 110 του Ν 4915/2022*, ΔΙΤΕ 2/2022, σελ. 196 επ.

⁹ Βλ. αντί άλλων, την πρόσφατη ανάλυση του Α. Τσεβά, *Οι ενέργειες της ποινικής δικαιοσύνης σε βάρος των Ανεξαρτήτων Αρχών ως έναυσμα αναστοχασμού: Παρατηρήσεις με αφορμή την αντισυνταγματική γνωμοδότηση 1/2023 του Εισαγγελέα του Αρείου Πάγου και τις απειλές που διατυπώνει*, (υπό II.1) διαθέσιμο στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 01.05.2023).

¹⁰ Ξ. Κοντιάδης, *Θεσμική αποτίμηση του ρόλου και της πρόσφατης λειτουργίας του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης*, ΔιΜΕΕ 3/2016, σελ. 387.

¹¹ Οδηγία 90/388/ΕΟΚ της Επιτροπής, της 28ης Ιουνίου 1990, σχετικά με τον ανταγωνισμό στις αγορές των τηλεπικοινωνιακών υπηρεσιών.

¹² Άρθρο 35 Οδηγίας 2009/72/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 13ης Ιουλίου 2009 «Σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας και για την κατάργηση της Οδηγίας 2003/54/ΕΚ».

λειτουργίας των ανεξάρτητων αρχών που ορίζονται ως αρμόδιες αρχές για την εφαρμογή των κανόνων της Οδηγίας 2010/13/ΕΕ για τις Υπηρεσίες Οπτικοακουστικών Μέσων¹³. Με το άρθρο 33 παρ. 1 του ν. 4779/2021 ορίστηκε ως αρμόδια αρχή το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης, πλην όμως οι διατάξεις του νέου άρθρου 30 της Οδηγίας δεν ενσωματώθηκαν πλήρως στο εθνικό μας δίκαιο. Πρόκειται κυρίως για τις παραγράφους 1 και 5 του άρθρου 30, όπου θεσπίζεται η οργάνωση της ανεξάρτητης αρχής σε νομική οντότητα ξεχωριστή από εκείνη της κυβέρνησης (παρ. 1, εδ. β')¹⁴ και η διαδικασία επιλογής των μελών με διαφάνεια και χωρίς διακρίσεις (παρ. 5)¹⁵.

Στο σημείο αυτό επισημαίνεται ότι, μετά μια συνολική εξέταση του νομικού καθεστώτος των λοιπών ανεξάρτητων αρχών, φαίνεται ότι το ΕΣΡ θα πρέπει να συγκλίνει περισσότερο με τις ανεξάρτητες αρχές οικονομικού χαρακτήρα παρά με εκείνες που σχετίζονται με την προστασία των δικαιωμάτων, όπως θέλησε ο συντακτικός νομοθέτης του 2001 εντάσσοντας το Συμβούλιο στις συνταγματικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές¹⁶.

Σε αντίθεση με την πλειονότητα των προτεινόμενων αλλαγών που φαίνεται ότι συναντούν την αποδοχή της επιστημονικής κοινότητας (1), δύο από αυτές αξίζει να συζητηθούν περισσότερο (2).

1. ΟΙ ΣΥΓΚΛΙΣΕΙΣ

Α. Η οικονομική και η διοικητική αυτοτέλεια του ΕΣΡ

α. Βασικές ρυθμίσεις (άρθρο 1 παρ. 1 & 2 και νέο άρθρο 5α¹⁷)

Με τις προτεινόμενες διατάξεις ο Έλληνας νομοθέτης συμμορφώνεται πλήρως με τις διατάξεις της προαναφερθείσας Οδηγίας 2018/1808 για τις Υπηρεσίες Οπτικοακουστικών Μέσων και, κατ'αντιστοιχία με τα προβλεπόμενα ήδη για τη Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας και για την Επιτροπή Ανταγωνισμού, το ΕΣΡ προτείνεται να έχει νομική προσωπικότητα ξεχωριστή από εκείνη του Ελληνικού Δημοσίου και προϋπολογισμό διάφορο εκείνου του κρατικού. Η διαφοροποίηση σε σχέση με το ισχύον καθεστώς έγκειται στο ότι τα έσοδα του ΕΣΡ θα προέρχονται κυρίως από ανταποδοτικά τέλη που θα επιβάλλονται στους εποπτευόμενους φορείς για την έναρξη παροχής υπηρεσιών στον χώρο της ραδιοφωνίας και της τηλεόρασης και γενικότερα για τη διενέργεια πράξεων εποπτείας (βλ. νέο άρθρο 5Α).

¹³ Πρόκειται για το άρθρο 30 της Οδηγίας (ΕΕ) 2018/1808 «για την τροποποίηση της οδηγίας 2010/13/ΕΕ για τον συντονισμό ορισμένων νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών σχετικά με την παροχή υπηρεσιών οπτικοακουστικών μέσων (οδηγία για τις υπηρεσίες οπτικοακουστικών μέσων) ενόψει των μεταβαλλόμενων συνθηκών της αγοράς».

¹⁴ «Τα κράτη μέλη διασφαλίζουν ότι οι εν λόγω αρχές ή/και φορείς είναι νομικά διακριτοί από την κυβέρνηση και λειτουργικά ανεξάρτητοι από τις αντίστοιχες κυβερνήσεις τους και από κάθε άλλον δημόσιο ή ιδιωτικό φορέα».

¹⁵ «Τα κράτη μέλη θεσπίζουν στο εθνικό τους δίκαιο τους όρους και τις διαδικασίες για τον διορισμό και την παύση των επικεφαλής των εθνικών ρυθμιστικών αρχών και φορέων ή των μελών του συλλογικού οργάνου που ασκούν αυτά τα καθήκοντα, συμπεριλαμβανομένης της διάρκειας της θητείας. Οι διαδικασίες πρέπει να είναι διαφανείς, χωρίς διακρίσεις και να εγγυώνται τον απαιτούμενο βαθμό ανεξαρτησίας».

¹⁶ Βλ. αναλυτικότερα μελέτη μου, Αποτελεί το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης αρχή επαρκώς ανεξάρτητη; (Σκέψεις για τα οργανωτικά του θεσμού), ΔιΜΕΕ 4/2017, σελ. 514-523.

¹⁷ Η χωρίς άλλη αναφορά παραπομπή σε διατάξεις, αφορά τις προτάσεις του γράφοντος που δημοσιεύτηκαν στο syntagmawatch.gr για την τροποποίηση του ν. 2863/2000, ανωτ. υποσημ. 5.

Αυτονόπη συνέπεια της διοικητικής αυτοτέλειας είναι ότι το ΕΣΡ διαμορφώνει μόνο του τον Οργανισμό του (άρθρο 6 παρ. 1) και τον Κανονισμό Λειτουργίας του (άρθρο 5 παρ. 1).

β. Συναφείς ρυθμίσεις

Με την προτεινόμενη διάταξη για δικαστική εκπροσώπηση από δικηγόρους που υπηρετούν ήδη στην ανεξάρτητη αρχή (δηλαδή χωρίς την διαμεσολάβηση του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους), το ΕΣΡ αναμένεται να αναβαθμίσει την παρακολούθηση των δικαστικών του εκκρεμοτήτων (άρθρα 1 παρ. 1 και 5 παρ. 4 εδ. ε').

Λαμβάνεται επίσης μέριμνα (άρθρο 6 παρ. 2) για την επιτάχυνση των διαδικασιών πρόσληψης διοικητικού και επιστημονικού προσωπικού με την τήρηση διαδικασίας όπου συμμετέχουν και μέλη του ΕΣΡ και υπό την εποπτεία του ΑΣΕΠ, κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 4 παρ. 1 ν. 3051/2002.

B. Η βελτίωση του νομικού καθεστώτος των μελών

α. Διαφάνεια στη διαδικασία επιλογής των μελών (άρθρο 2 παρ. 2)

Προτείνονται, κατά τα ισχύοντα για την επιλογή των μελών της ΡΑΕ (άρθρο 7 παρ. 2 ν. 4001/2011), τα εξής στάδια:

- Δημόσια πρόσκληση ενδιαφέροντος από τον Πρόεδρο της Βουλής,
- εισήγηση από τον ΠτΒ περιέχουσα διπλάσιο αριθμό από τις προς πλήρωση κενές θέσεις,
- ακρόαση των προτεινόμενων από την Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής και διατύπωση γνώμης και
- λήψη απόφασης από τη Διάσκεψη των Προέδρων.

Με την προτεινόμενη διαδικασία επιχειρείται η διασφάλιση μιας ισορροπίας ανάμεσα στην υφιστάμενη συνταγματική υποχρέωση λήψης της τελικής απόφασης από ένα όργανο άμεσης πολιτικής επιρροής (άρθρο 101Α Σ.) και σε στοιχειώδεις κανόνες διαφάνειας και αξιοκρατίας που απαιτούνται λόγω του εξειδικευμένου αντικειμένου του ΕΣΡ. Για τον λόγο αυτό ρητά προβλέπεται η δημοσιότητα σε όλες τις φάσεις της διαδικασίας (ανάρτηση στον ιστοχώρο της Βουλής των βιογραφικών των προτεινόμενων από τον ΠτΒ, της εισήγησής του και της γνώμης της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας).

β. Λοιπές διατάξεις αφορώσες το νομικό καθεστώς των μελών

Πρόκειται για διατάξεις με τις οποίες μειώνεται ο αριθμός των μελών από 9 σε 7 (άρθρο 2 παρ. 1) –για την εξασφάλιση ευελιξίας ως προς τη λειτουργία της Ολομέλειας–, απαιτείται η αποδεδειγμένη γνώση (επιστημονική ή εμπειρική) του αντικειμένου ως προϋπόθεση διορισμού (άρθρο 2 παρ. 3) και θεσπίζεται ως όριο ηλικίας τα εβδομήντα έτη (άρθρο 3 παρ. 10).

Οι παραπάνω προτάσεις, συνδυαζόμενες με την πρόβλεψη πλήρους και αποκλειστικής απασχόλησης όλων των μελών, νοούνται ως ένα ενιαίο σύνολο διατάξεων για την αναβάθμιση του ΕΣΡ (μαζί με την οικονομική και τη διοικητική αυτοτέλεια και την επαύξηση των ρυθμιστικών αρμοδιοτήτων). Ειδικά ως προς τη θέσπιση της γνώσης του αντικειμένου ως προϋπόθεσης διορισμού, προκειμένου να διαπιστωθεί η σημασία της καθώς και οι αρνητικές συνέπειες που είχε διαχρονικά στη λειτουργία της Αρχής η επιλογή ως μελών προσώπων που είχαν πλήρη άγνοια

του αντικειμένου, αξίζει να ανατρέξει κανείς στη διατύπωση της ισχύουσας ρύθμισης και στην εφαρμογή της στην πράξη¹⁸.

Η πρόβλεψη απαλλαγής από αστική και ποινική ευθύνη κατά την άσκηση των καθηκόντων τους (εκτός δόλου και βαρείας αμέλειας) (άρθρο 3 παρ. 5) αναμένεται να διασφαλίσει τα μέλη του ΕΣΡ από αστικές αγωγές που ασκούνται κατ' αυτών.

Μια καινοτόμα ρύθμιση είναι εκείνη του άρθρου 3 παρ. 11 για την υποχρέωση των μελών να γνωστοποιούν κατά την ανάληψη των καθηκόντων τους τυχόν έννομη σχέση με εποπτευόμενη επιχείρηση, γεγονός που αποτελεί κώλυμα για τη συμμετοχή τους σε συνεδρίαση σχετιζόμενη με την επιχείρηση αυτή.

Με την προτεινόμενη παρ. 3 του ίδιου άρθρου διασφαλίζονται τα μέλη του ΕΣΡ που προέρχονται από τον δημόσιο τομέα, αφού μπορούν να επανέλθουν στη θέση που κατείχαν πριν από τον διορισμό τους, χωρίς να διακόπτεται η βαθμολογική ή η μισθολογική τους εξέλιξη.

Τέλος, προτείνεται ένα νέο άρθρο 3Α για την πειθαρχική διαδικασία των μελών του ΕΣΡ, αν και η μέχρι σήμερα εμπειρία στις λοιπές ανεξάρτητες αρχές δείχνει ότι η συγκρότηση πειθαρχικών συμβουλίων καθυστερεί λόγω και του περιορισμένου αντικειμένου τους. Για τον λόγο αυτό θα πρέπει να εξεταστεί η σύσταση κοινού Πειθαρχικού Συμβουλίου για περισσότερες ανεξάρτητες αρχές.

2. ΟΙ ΑΠΟΚΛΙΣΕΙΣ

Α. Η πλήρης και αποκλειστική απασχόληση των μελών (άρθρο 3 παρ. 1)

Στόχος της προτεινόμενης διάταξης είναι καταρχήν να διευρυνθεί η δυνατότητα επιλογής μελών από πρόσωπα με επαγγελματική εμπειρία στον χώρο της επικοινωνίας, πέραν του κύκλου των καθηγητών πανεπιστημίου και των δημοσιογράφων, που συνήθως επιλέγονται ως μέλη. Εξάλλου, με τη συνεχή παρουσία και ενασχόληση όλων των μελών στο σύνολο των δραστηριοτήτων της θα επιτευχθεί η ομαλή λειτουργία της Αρχής, που σήμερα δεν είναι εφικτή λόγω του ότι τα μέλη (πλην Προέδρου και Αντιπροέδρου) είναι μερικής απασχόλησης. Είναι προφανές ότι η ύπαρξη μελών δύο ταχυτήτων ως προς την απασχόληση αποτελεί ένα σημαντικό πρόβλημα στη λειτουργία του Συμβουλίου.

Σύμφωνα με την εκφρασθείσα επιφύλαξη¹⁹, πολύ δύσκολα θα προσελκυστεί πρόσωπο από τον ιδιωτικό τομέα, όταν οφείλει να αποκοπεί εντελώς από αυτόν για ικανό χρονικό διάστημα. Εκτιμάται ωστόσο ότι, εφόσον τηρηθούν όλα τα προβλεπόμενα για την αναβάθμιση της Αρχής (περιλαμβανομένης προφανώς και της αύξησης των οικονομικών απολαβών των μελών), η προσέλκυση ικανών στελεχών της αγοράς –τουλάχιστον εκείνων που εγγίζουν την ωριμότητα ως προς την επαγγελματική εμπειρία– δεν είναι ανέφικτη.

Στο ίδιο πνεύμα κινείται και η προτεινόμενη διάταξη του άρθρου 3 παρ. 4, κατά την οποία τα

¹⁸ Οι ιδιότητες των υπηρετησάντων στο Συμβούλιο από το 2002 μέχρι σήμερα μελών καταγράφονται στις ετήσιες εκθέσεις του ΕΣΡ, διαθέσιμες στο [link](#).

¹⁹ Την αντίθεσή τους εξέφρασαν στην εκδήλωση της 30.11.2022 (βλ. ανωτ. υποσημ. 4) ο Καθηγητής Σπύρος Βλαχόπουλος και η Καθηγήτρια –και ήδη μέλος του ΕΣΡ– Λίλιαν Μήτρου.

μέλη μετά τη λήξη της θητείας τους απαγορεύεται να απασχολούνται σε εποπτευόμενες επιχειρήσεις για ένα (1) μόνο έτος, χρονικό διάστημα συντομότερο εκείνου που προβλέπεται στην Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων (5 έτη), στην Επιτροπή Ανταγωνισμού (3 έτη) και στην ΡΑΕ (2 έτη). Κατά το διάστημα αυτό προτείνεται να λαμβάνουν κανονικά τις αποδοχές τους (άρθρο 3 παρ. 8), δυνατότητα που δεν υφίσταται σήμερα σε άλλη Αρχή.

Τέλος, η προτεινόμενη ρύθμιση συμβαδίζει με τα ισχύοντα στις μείζονες ανεξάρτητες αρχές όπου εφαρμόζεται το σύστημα της αποκλειστικότητας της εργασιακής σχέσης των μελών. Πράγματι, εάν εξαιρεθούν η Αρχή Προστασίας Δεδομένων και η ΕΕΤΤ, σε όλες τις υπόλοιπες ανεξάρτητες αρχές φαίνεται να επικρατεί το σύστημα της πλήρους και αποκλειστικής απασχόλησης των μελών, έστω και δυνητικά στην περίπτωση της Αρχής Διασφάλισης Απορρήτου Επικοινωνιών, όπου προβλέπονται και αναπληρωματικά μέλη²⁰.

Β. Η διάρκεια της θητείας (άρθρο 2 παρ. 4)

Η χρονική διάρκεια της θητείας των μελών επεκτάθηκε από τα τέσσερα στα έξι χρόνια χωρίς δυνατότητα ανανέωσης, μετά τη συνταγματική αναγνώριση του ΕΣΡ και τη θέσπιση ενιαίου νομικού πλαισίου για τις συνταγματικά κατοχυρωμένες αρχές (άρθρο 3 παρ. 2 εδ. γ' ν. 3051/2002, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 61 παρ. 2 ν. 4055/2012). Έχοντας ήδη επισημάνει την ανάγκη διαφοροποίησης του ΕΣΡ από τη συγκεκριμένη κατηγορία ανεξάρτητων αρχών, εκτιμάται ότι η πρόταση για μείωση της θητείας στα πέντε χρόνια είναι πιο συμβατή με τις υπόλοιπες εγχώριες ανεξάρτητες αρχές και πλησιάζει τον μέσο όρο των αντίστοιχων ευρωπαϊκών αρχών.

Επιπλέον, ενισχύει έτι περαιτέρω την προσέλκυση προσώπων από τον ιδιωτικό τομέα, δεδομένου ότι περιορίζει το χρονικό διάστημα απουσίας από την ενεργό δράση στα έξι χρόνια, αφού στην πενταετή θητεία προστίθεται ένα έτος (άρθρο 3 παρ. 4) υποχρεωτικής απόσυρσης.

ΙΙΙ. ΕΠΟΠΤΕΙΑ Ή ΡΥΘΜΙΣΗ ΚΑΙ ΜΕ ΠΟΙΕΣ ΕΞΟΥΣΙΕΣ;

Μπορεί να έχει πλέον αναγνωριστεί ότι, σε αντίθεση με τις λοιπές συνταγματικά κατοχυρωμένες αρχές, το ΕΣΡ αποτελεί μια *διφυή αρχή* που λειτουργεί αφενός μεν ως θεσμικός εγγυητής δικαιωμάτων, αφετέρου δε ως φορέας διασφάλισης της οικονομικής δραστηριότητας των ραδιοφωνικών και τηλεοπτικών επιχειρήσεων²¹, πλην όμως στην πράξη η παραδοχή αυτή δεν μεταφράζεται με την εκχώρηση των κατάλληλων εξουσιών. Το αντίθετο μάλιστα: Με τον ν. 4779/2021, ζητήματα λεπτομερειακού χαρακτήρα κατά την εφαρμογή της ραδιοτηλεοπτικής νομοθεσίας ανατίθενται στον αρμόδιο υπουργό και όχι στην ανεξάρτητη αρχή²².

²⁰ Στην ΑΔΑΕ, καίτοι στο άρθρο 5 παρ. 3 εδ. β' ν. 3115/2003 προβλέπεται ότι μόνον ο Πρόεδρος είναι πλήρους και αποκλειστικής απασχόλησης, για τον καθορισμό των αποδοχών των μελών «λαμβάνεται υπόψη η τυχόν πλήρης και αποκλειστική απασχόλησή τους» (άρθρο 2 παρ. 6 εδ. β' ίδιου νόμου). Κατ' εφαρμογή της διάταξης ορισμένα εκ των υπηρετούντων μελών είχαν καταστεί μέλη πλήρους και αποκλειστικής απασχόλησης.

²¹ Βλ. Ε. Βενιζέλο, «Οι ανεξάρτητες αρχές μετά την αναθεώρηση του Ελληνικού Συντάγματος του 1975/1986/2001», σε: Φ. Ι. Κοζύρης/Σ. Μεγγλίδου (επιμ.), *Η «ανεξαρτησία» των ανεξάρτητων αρχών. Προβληματισμοί και ελπίδες ενός νέου θεσμού*, 2003, σελ. 18 επ.

²² Βλ. Π. Δημητρόπουλο/Α. Οικονόμου, *Οι ρυθμίσεις της ραδιοτηλεοπτικής αγοράς στο Ν. 4779/2021*, ΔιΜΕΕ 4/2020,

Η πρακτική αυτή βρίσκεται σε ευθεία αντίθεση με τα πορίσματα της θεωρίας και της νομολογίας, όπου το ζήτημα της νομιμοποίησης του ΕΣΡ στη διαμόρφωση κανόνων δικαίου έχει πλέον ξεπεραστεί²³. Η πιο χαρακτηριστική απόφαση που ενισχύει την κανονιστική αρμοδιότητα του ΕΣΡ είναι η ΣτΕ Ολ 95/2017, κατά την οποία είναι «υποχρεωτική η σύμπραξη του ΕΣΡ στην άσκηση αρμοδιοτήτων, με τις οποίες, (...) καθορίζονται οι όροι λειτουργίας και αδειοδοτήσεως, (...), των τηλεοπτικών σταθμών» (σκέψη 19).

Με τις προτάσεις μας ο αυτοπεριορισμός του ΕΣΡ στον εποπτικό/κυρωτικό του εγκαταλείπεται και αναδεικνύεται ο ρυθμιστικός του ρόλος με την ενίσχυση των κανονιστικών αρμοδιοτήτων (1), ιδιαίτερα κατά τη διαδικασία που καταλήγει στην αδειοδότηση των επίγειων ρ/τ σταθμών (2), και με την ανάθεση συμβουλευτικών/ρυθμιστικών αρμοδιοτήτων (3).

1. Η ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΤΩΝ ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΩΝ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ (ΑΡΘΡΟ 4 ΠΑΡ. 1)

Η αναγκαιότητα ενίσχυσης του ΕΣΡ με κανονιστικές αρμοδιότητες έχει κατ' επανάληψη τονιστεί από τη θεωρία²⁴, ενώ η έκταση που μπορεί να λάβει μια τέτοια αρμοδιότητα διαρκώς διευρύνεται. Σύμφωνα με τον Α. Τσεβά²⁵, η κανονιστική αρμοδιότητα του ΕΣΡ ερείδεται όχι στο άρθρο 15 παρ. 2 Σ. αλλά στο άρθρο 1 παρ. 3 Σ. (αρχή της λαϊκής κυριαρχίας). Και τούτο διότι το ΕΣΡ δραστηριοποιείται στον χώρο διαμόρφωσης της κοινής γνώμης, η οποία, δια των εκλογών, αναδεικνύει την κρατική εξουσία. Κατά συνέπεια αυτή η τελευταία δεν μπορεί να αναμειγνύεται στη λειτουργία των ραδιοτηλεοπτικών μέσων, παρά μόνο επιλέγοντας γενικές οπτικοακουστικές πολιτικές με διατάξεις νόμων. Η εξειδίκευση των νόμων και η επίβλεψη της ορθής εφαρμογής τους ανήκει στην αποκλειστική αρμοδιότητα του ΕΣΡ (σε αντίθεση με την προαναφερθείσα νομολογία του ΣτΕ όπου γίνεται λόγος για «σύμπραξη» της ανεξάρτητης αρχής). Στο ίδιο πνεύμα ο Κ. Παπανικολάου²⁶ συμφωνεί, αν και από διαφορετική προσέγγιση, ότι το ΕΣΡ καθίσταται φορέας ευρείας κανονιστικής εξουσίας ανεξαρτήτως των όρων του 43 παρ. 2 εδ. β' Σ.

Με βάση τα παραπάνω πορίσματα της θεωρίας, προτείνεται η πλήρης τροποποίηση του άρθρου 4 του ν. 2863/2000, όπου απαριθμούνται σε αδρές γραμμές οι αρμοδιότητες της ανεξάρτητης αρχής, και η ανάθεση στο ΕΣΡ κανονιστικών αρμοδιοτήτων σε πεδία όπως της πολιτικής πολυφωνίας, της προστασίας της παιδικής ηλικίας, της πρόσβασης στο ραδιοτηλεοπτικό περιεχόμενο των ατόμων με αναπηρία και της ενίσχυσης και προβολής οπτικοακουστικών έργων εθνικής ή ευρωπαϊκής παραγωγής.

Ας σημειωθεί στο σημείο αυτό η ανάγκη να εγκαταλειφθεί η μέχρι σήμερα νομοτεχνική πρακτική

σελ. 602.

²³ Για μια γενικότερη θεώρηση του θέματος, βλ. Θ. Ντάλλα, *Οι κανονιστικές αρμοδιότητες των ανεξάρτητων αρχών*, Διπλωμ. εργασία, 2017, διαθέσιμη στο [link](#), (τελευταία πρόσβαση 01.05.2023).

²⁴ Βλ. την ανάλυση του Α. Μανιτάκη, *Κριτική θεώρηση της πρότασης αναθεώρησης του άρθρου 15 Σ.*, ΤοΣ 6/2000, σελ. 1019 (και ιδίως σελ. 1029 και 1033) και την παρουσίαση του Κ. Στρατηλάτη, «Η συνταγματική ρύθμιση της ραδιοτηλεόρασης και των άλλων οπτικοακουστικών μέσων», σε: Σ. Βλαχόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Γ. Τασόπουλος (επιμ.), *Σύνταγμα, Ερμηνεία κατ' άρθρο*, πλ. έκδ., 2023 παρ. 151 επ., διαθέσιμη στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 01.05.2023).

²⁵ Α. Τσεβάς, *Η ανεξαρτησία της δημόσιας ραδιοτηλεόρασης από το κράτος*, 2017, σελ. 235 επ.

²⁶ Κ. Παπανικολάου, *Η ενίσχυση των ανεξάρτητων αρχών μέσα από τη δοκιμασία των τηλεοπτικών αδειών*, ΕφημΔΔ 6/2016, σελ. 649.

να διαμορφώνονται οι διατάξεις τυπικών νόμων ραδιοτηλεοπτικού ενδιαφέροντος με εξαιρετικά λεπτομερή τρόπο, καθιστώντας έτσι αδύνατη την προσαρμογή τους από τον εφαρμοστή του δικαίου (δηλαδή το ΕΣΡ) στις διαφοροποιούμενες διαρκώς πραγματικές συνθήκες²⁷. Χαρακτηριστικό το παράδειγμα του άρθρου 8 ν. 4339/2015, όπου αναλύεται με εξαντλητική λεπτομέρεια το ελάχιστο περιεχόμενο του εκπεμπόμενου προγράμματος των τηλεοπτικών σταθμών επίγειας μετάδοσης.

2. Η ΑΝΑΘΕΣΗ ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΩΝ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ ΚΑΤΑ ΤΗΝ ΑΔΕΙΟΔΟΤΗΣΗ ΤΩΝ Ρ/Τ ΣΤΑΘΜΩΝ

Η πιο χαρακτηριστική περίπτωση αποκλεισμού από την ενάσκηση κανονιστικής εξουσίας καταγράφεται στη διαδικασία που προηγείται της αδειοδότησης των επίγειων ραδιοφωνικών και τηλεοπτικών σταθμών. Η αποκλειστική αποφασιστική αρμοδιότητα της κεντρικής διοίκησης (δηλαδή των εκάστοτε κυβερνήσεων) οδηγεί στην πράξη σε μπλοκάρισμα της πιο βασικής αρμοδιότητας του ΕΣΡ, γεγονός που επιβεβαιώνεται από την παντελή απουσία αδειοδότησης, εκτός εκείνης που έλαβε χώρα το 2018 για τους τηλεοπτικούς σταθμούς εθνικής εμβέλειας γενικού περιεχομένου.

Καταρχήν, σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία²⁸, το Συμβούλιο δεν συμμετέχει στη διαμόρφωση των Χαρτών Συχνοτήτων, που γίνεται με κοινή υπουργική απόφαση (Γενικές Γραμματείες Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων και Ενημέρωσης και Επικοινωνίας) και κατόπιν γνώμης της ΕΕΤΤ. Η επίκληση της ανάγκης κεντρικού σχεδιασμού και ανάπτυξης διακρατικών επαφών για τον διεθνή συντονισμό των συχνοτήτων, αρμοδιότητα της Γενικής Γραμματείας Τηλεπικοινωνιών, δεν μπορεί να αποτελεί επιχείρημα για τη διατήρηση της αρμοδιότητας αυτής στην τελευταία, όταν έχει αποδειχθεί στην πράξη κατ' επανάληψη ότι η υπηρεσία αυτή αδυνατεί να διεκπεραιώσει τις συγκεκριμένες αρμοδιότητες. Αντιθέτως, η ανάθεση της διαμόρφωσης των Χαρτών Συχνοτήτων από κοινού στο ΕΣΡ (που γνωρίζει κατά τεκμήριο τις ιδιαιτερότητες της ραδιοτηλεοπτικής αγοράς) και στην ΕΕΤΤ (ως αρμόδια αρχή εποπτείας του φάσματος συχνοτήτων) είναι η ενδεδειγμένη λύση, αφού καθοριστεί το πλαίσιο συνεργασίας με την αρμόδια υπηρεσία της ΓΓΤΤ.

Περαιτέρω, παρά την πρόβλεψη διατύπωσης σύμφωνης γνώμης του ΕΣΡ για τον αριθμό των προς προκήρυξη τηλεοπτικών αδειών²⁹ (που θα μπορούσε να θεωρηθεί ως ενάσκηση κανονιστικής αρμοδιότητας λόγω της νομικής δεσμευτικότητας της σύμφωνης γνώμης), ο ρόλος του ΕΣΡ κατά την εφαρμογή των σχετικών διατάξεων υποβαθμίζεται και τίθεται σε αυστηρά περιοριστικά πλαίσια:

- Η κίνηση της διαδικασίας γίνεται με πρωτοβουλία του αρμόδιου υπουργού –χωρίς να υπάρχει υποχρέωση τήρησης συγκεκριμένου χρονοδιαγράμματος³⁰–, ο οποίος μπορεί μάλιστα να περιο-

²⁷ Σύμφωνα ο Π. Λαζαράτος, *Ανάλυση των επιχειρημάτων της πλειοψηφίας στο ζήτημα των τηλεοπτικών αδειών*, ΔΤΑ 71/2017, σελ. 78.

²⁸ Άρθρο 2 παρ. 1 και 2 ν. 4339/2015.

²⁹ Άρθρο 2 παρ. 4 ν. 4339/2015, όπως ισχύει.

³⁰ Αν και η αδειοδότηση της επίγειας ψηφιακής τηλεόρασης συνδέεται με την εκπλήρωση ενωσιακών υποχρεώσεων που σχετίζονται με την αποδέσμευση τμήματος φάσματος συχνοτήτων που χρησιμοποιούνταν για την επίγεια ψηφιακή τηλεόραση σε αυστηρά χρονικά πλαίσια, η χώρα μας ουδέποτε έθεσε συγκεκριμένο χρονοδιάγραμμα για το εγχείρημα

ρίσει το περιεχόμενο της απόφασής του, κατά τη διατύπωση του αιτήματός του προς το ΕΣΡ για διατύπωση σύμφωνης γνώμης, σε μια κατηγορία μόνον τηλεοπτικών σταθμών,

- με τη διαμόρφωση του Χάρτη Συχνοτήτων (όπου γίνεται ρητή αναφορά στον αριθμό των εκχωρούμενων σε κάθε κατηγορία σταθμών διαύλων: ΕΡΤ, ιδιωτικοί εθνικής εμβέλειας και περιφερειακοί) ή/και τη νομοθέτηση άλλων διατάξεων (όπως εκείνης του άρθρου 2 παρ. 4 εδάφια β' και γ' ν. 4339/2015, περί υποχρεωτικής μετάδοσης σε υψηλή και τυπική ευκρίνεια) εμμέσως καθορίζεται ο αριθμός των διαθέσιμων αδειών, και

- δεν διευκρινίζεται από ποιον οργανώνεται η δημόσια διαβούλευση. Αν και ερμηνευτικά συνάγεται αρμοδιότητα του ΕΣΡ (αφού αυτό ασκεί ουσιαστικά την αποφασιστική αρμοδιότητα), η αξία μιας τέτοιας διαβούλευσης είναι περιορισμένη διότι, όπως ήδη αναφέρθηκε, η διαμόρφωση μιας ορθής κρίσης του Συμβουλίου προϋποθέτει γνώση περισσότερων τεχνικών παραμέτρων, γνώση την οποία δεν κατέχει.

Από τα παραπάνω ευχερώς συνάγεται ότι ο καθορισμός του αριθμού των διαθέσιμων αδειών λειτουργίας θα πρέπει να ενταχθεί στις κανονιστικές αρμοδιότητες του ΕΣΡ, σε συνεργασία με την ΕΕΤΤ, έτσι ώστε να αποφορτιστεί από την πολιτική του διάσταση ένα τεχνικό ζήτημα που ουσιαστικά ανήκει στην εφαρμογή της οπτικοακουστικής πολιτικής.

Τέλος, η αποκλειστική αρμοδιότητα του ΕΣΡ θα πρέπει να ισχύει για τον προσδιορισμό της τιμής εκκίνησης δημοπρατούμενων αδειών τηλεόρασης (άρθρο 2 παρ. 4 εδ. δ' ν. 4339/2015) και για ορισμένα άλλα ζητήματα λειτουργίας των σταθμών ήσσονος σημασίας, όπου σήμερα προβλέπεται η έκδοση κανονιστικών πράξεων από τους αρμόδιους υπουργούς³¹.

3. Η ΑΝΑΘΕΣΗ ΣΥΜΒΟΥΛΕΥΤΙΚΩΝ ΚΑΙ ΕΝ ΓΕΝΕΙ ΡΥΘΜΙΣΤΙΚΩΝ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ (ΑΡΘΡΟ 4 ΠΑΡ. 2)

Η προτεινόμενη εκχώρηση κανονιστικών αρμοδιοτήτων στο ΕΣΡ συμβαδίζει με τη χρήση πολλών ρυθμιστικών εργαλείων, σύμφωνα άλλωστε με ρητή διάταξη της προαναφερθείσας Οδηγίας ΥΟΜ (άρθρο 4α) που ενσωματώθηκε πρόσφατα με το άρθρο 6 ν. 4779/2021 και τιτλοφορείται «αυτορρύθμιση-συρρύθμιση». Με την ενεργοποίηση του ρυθμιστικού ρόλου του ΕΣΡ, στην κατεύθυνση της διαμόρφωσης κωδίκων δεοντολογίας από κοινού με τους εποπτευόμενους φορείς, θα ενεργοποιηθούν και άλλες μορφές ήπιων κανόνων δικαίου (soft law) η έκδοση των οποίων προβλέπεται ήδη στη νομοθεσία (οδηγίες, συστάσεις: άρθρο 4 παρ. 2 ν. 2863/2000).

Από ένα τέτοιο πλαίσιο ρυθμιστικής παρέμβασης, δεν θα μπορούσε να λείπει και η πρόβλεψη συμβουλευτικής αρμοδιότητας πριν από την ψήφιση από τη Βουλή ή την έκδοση από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας κανόνων δικαίου που αφορούν σε τομέα της αρμοδιότητάς του, έτσι ώστε να

της ψηφιακής μετάβασης, διότι το ζήτημα της αδειοδότησης των τηλεοπτικών σταθμών εθνικής εμβέλειας αποτέλεσε αντικείμενο κυβερνητικών προτεραιοτήτων με συγκεκριμένη στόχευση κατά την περίοδο 2016-2017, με τη γνωστή αποτυχημένη κατάληξη της ακύρωσης της πρώτης (και τελευταίας;) δημοκρατικής διαγωνιστικής διαδικασίας.

³¹ Για τους περιφερειακούς τηλεοπτικούς σταθμούς: Ελάχιστος αριθμός εργαζομένων (άρθρο 9 παρ. 3 ν. 4339/2015, όπως ισχύει), ελάχιστο καταβεβλημένο κεφάλαιο (άρθρο 4 παρ. 1 ν. 4339/2015, όπως ισχύει).

διασφαλίζεται η τεχνική αρτιότητα της ρύθμισης και να διευκολύνεται η μελλοντική εφαρμογή της από το ίδιο το ΕΣΡ³².

IV. ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Όπως ήδη υπαινιχθήκαμε στην αρχή της μελέτης μας, έχουμε ήδη εισέλθει σε μια νέα εποχή, όπου το διαδίκτυο παραμερίζει τον συνήθη τρόπο μετάδοσης του ραδιοφώνου και της τηλεόρασης και διαμορφώνει νέους τρόπους χρήσης των παραδοσιακών αυτών μέσων, ιδιαίτερα μεταξύ των χρηστών νεότερων γενιών. Ακολουθώντας το παράδειγμα των υπόλοιπων ευρωπαϊκών ανεξάρτητων αρχών, το ΕΣΡ καλείται να προσαρμοστεί στα νέα δεδομένα και να αναλάβει ρυθμιστικές πρωτοβουλίες συμβάλλοντας στη διαμόρφωση κανόνων για τους νέους φορείς που διακινούν ραδιοτηλεοπτικό περιεχόμενο (διαδικτυακές τηλεοράσεις, κατά παραγγελία υπηρεσίες, bloggers που δραστηριοποιούνται μέσω των κοινωνικών δικτύων), κάτι που ήδη έχει ξεκινήσει, έστω και με αργά βήματα³³. Τούτο δεν σημαίνει ότι θα παραμεληθεί η τακτοποίηση των χρόνιων εκκρεμοτήτων (που εκθέτουν διεθνώς τη χώρα μας) της απουσίας αδειοδότησης ή η αντιμετώπιση ζητημάτων που επηρεάζουν τη λειτουργία των σταθμών και εγείρουν υποψίες κομματικών παρεμβάσεων, όπως αυτό της κατανομής της κρατικής διαφήμισης.

Από την άλλη πλευρά, τα πολιτειακά όργανα και τα πολιτικά κόμματα οφείλουν να αναλογιστούν τα διαχρονικά τους λάθη που τελικώς υπονομεύουν την ίδια τη λειτουργία των ανεξάρτητων αρχών και να αντιληφθούν τον ιδιαίτερο ρόλο που αναλαμβάνουν οι αρχές αυτές στο δημοκρατικό πολίτευμα: Αυτόν της ανάσχεσης της πόλωσης σε τομείς όπου η οξεία πολιτική αντιπαράθεση εμποδίζει την επίτευξη αποτελεσμάτων³⁴. Ιδιαίτερα το ΕΣΡ, η πρώτη πολιτικά φορτισμένη ανεξάρτητη αρχή της χώρας, θα πρέπει να αποκτήσει επιτέλους το κατάλληλο θεσμικό πλαίσιο, που επιχειρήσαμε να περιγράψουμε, έτσι ώστε να ανταποκριθεί στους στόχους που το ίδιο το Σύνταγμα έχει θέσει και στις νέες ρυθμιστικές προκλήσεις. □

³² Σύμφωνα ο Π. Δημητρόπουλος, *Η χορήγηση των αδειών και ο ρόλος του ΕΣΡ, Σκέψεις με αφορμή την ΣτΕ 95/2017, ΔιΜΕΕ 1/2017*, σελ. 72.

³³ Βλ. Απόφαση 1/2022 του ΕΣΡ «Εγγραφή Υπηρεσιών Οπτικοακουστικών Μέσων και Οικείων Παρόχων στο Μητρώο Επιχειρήσεων», ΦΕΚ Β' 3811/21.07.2022.

³⁴ Βλ. την ενδιαφέρουσα ανάλυση του Ξ. Κοντιάδη, *Αναζητώντας ερμηνευτικές προαντιλήψεις στη διαμάχη περί αδειοδότησης τηλεοπτικών παρόχων*, ΔτΑ 71/2017, σελ. 94 επ.

ΟΙ ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΕΣ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΤΟΥ ΕΘΝΙΚΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΡΑΔΙΟΤΗΛΕΟΡΑΣΗΣ ΥΠΟ ΤΟ ΦΩΣ ΤΗΣ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗΣ ΑΠΟΣΤΟΛΗΣ ΤΟΥ*

Αθανάσιος Δ. Τσεβάς
Αναπλ. Καθηγητής, Σχολή
Οικονομικών και Πολιτικών
Επιστημών ΕΚΠΑ

I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η αποτίμηση της λειτουργίας του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης αντιμετωπίζει συχνά την επίκριση, ότι το Συμβούλιο δεν μπόρεσε να ανταποκριθεί στις προσδοκίες που συνόδευσαν τη σύστασή του με τον ν. 1866/1989. Η απογοήτευση ωστόσο των προσδοκιών αυτών δεν οφείλεται στο Συμβούλιο, αλλά στην περιστολή του θεσμικού του ρόλου από τις πολιτικές λειτουργίες της πολιτείας και παράλληλα στην έλλειψη θεσμικής στήριξης από τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας.

Χαρακτηριστικά παραδείγματα για την πρακτική των πολιτικών λειτουργιών της πολιτείας αποτελούν η ανάληψη των αδειών εκπομπής από τον νομοθέτη, είτε με τη μορφή της παράτασης της διάρκειας ισχύος συγκεκριμένων αδειών¹, είτε με τη θέσπιση πλάσματος νόμιμης λειτουργίας παρανόμων σταθμών², η εξάρτηση της εφαρμογής των παγίων διατάξεων για την αδειοδότηση από την έκδοση αποφάσεων οργάνων των πολιτικών λειτουργιών της πολιτείας³, η δια νόμου θέσπιση ρυθμίσεων για συγκεκριμένες περιπτώσεις κατά παράκαμψη

* Η μελέτη αυτή αποτελεί ανεπτυγμένη μορφή της εισήγησης του συγγραφέα στην ανοικτή επιστημονική εκδήλωση με θέμα «Quo vadis Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης;», που διοργανώθηκε στις 30 Νοεμβρίου 2022 από το Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου-Ίδρυμα Θεμιστοκλή και Δημήτρη Τσάτσου, σε συνεργασία με το Παρατηρητήριο Συνταγματικών & Θεσμικών Εξελίξεων Syntagma Watch

¹ Για το ιστορικό των αλληπάλληλων παρατάσεων των αδειών εκπομπής δια νόμου βλ. αναλυτικά Α. Τσεβάς, *Η ανεξαρτησία της δημόσιας ραδιοτηλεόρασης από το κράτος*, 2017, σελ. 46 επ.

² Βλ. ενδεικτικά άρθρο 5 παρ. 7 ν. 3592/2007, άρθρο 53 παρ. 1 ν. 2778/1999.

³ Για την τεχνική αυτή στη διαδρομή της ραδιοτηλεοπτικής νομοθεσίας βλ. Α. Τσεβάς, *Η ανεξαρτησία της δημόσιας ραδιοτηλεόρασης*, όπ. αν. (υποσ. 1), σελ. 68 επ.

του Συμβουλίου⁴, η υπαγωγή του φορέα της δημόσιας ραδιοτηλεόρασης στον πρωθυπουργό και στη συνέχεια στον υφυπουργό στον πρωθυπουργό⁵ ή η παράλειψη θέσπισης της δυνατότητας προβολής πράξεων των πολιτικών λειτουργιών της πολιτείας (όπως η κατάργηση του φορέα της δημόσιας ραδιοτηλεόρασης⁶ ή η ανάληψη ραδιοτηλεοπτικής εκπομπής απ' ευθείας από το κράτος⁷) εκ μέρους του Συμβουλίου⁸. Από την άλλη πλευρά, χαρακτηριστικά παραδείγματα από τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας αποτελούν ιδίως οι αποφάσεις με τις οποίες το δικαστήριο αντιμετώπισε αρνητικά τις κανονιστικές αρμοδιότητες του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης⁹ και εκείνες με τις οποίες η συγκρότηση της Αρχής αφέθηκε, χωρίς ειδικότερη οριοθέτηση, στις πολιτικές λειτουργίες της πολιτείας¹⁰.

Η βαθύτερη αιτία του προβλήματος εντοπίζεται, μεταξύ άλλων, στο γεγονός ότι έως σήμερα δεν έχει εμπεδωθεί η σημασία της δημοκρατικής αρχής για την ερμηνεία των διατάξεων του Συντάγματος σχετικά με τη μαζική επικοινωνία. Η δημοκρατική αρχή είναι ωστόσο το έρεισμα του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης ως ρυθμιστικής αρχής στο πεδίο των ραδιοτηλεοπτικών μέσων και, στο πλαίσιο αυτό, των κανονιστικών του αρμοδιοτήτων.

II. Η ΕΠΙΤΑΓΗ ΤΗΣ ΑΝΕΞΑΡΤΗΣΙΑΣ ΤΗΣ ΡΑΔΙΟΤΗΛΕΟΡΑΣΗΣ ΑΠΟ ΤΟ ΚΡΑΤΟΣ ΩΣ ΑΠΟΡΡΟΙΑ ΤΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΚΗΣ ΑΡΧΗΣ

Το συνταγματικό πλαίσιο της πολιτείας συγκροτείται υπό το ισχύον Σύνταγμα από τη συνάρθρωση δύο διακριτών μεταξύ τους επιπέδων, του επιπέδου του κοινωνικού συνόλου, ως συνόλου όπου

⁴ Βλ. ενδεικτικά τη διάταξη του άρθρου έκτου παρ. 3 στοιχείο β του ν. 4279/2014 (καταργήθηκε εν τω μεταξύ με την παρ. 5 του άρθρου 55 ν. 4472/2017).

⁵ Βλ. άρθρο 5 παρ. 1 ΠΔ 81/2019 σε συνδυασμό με το Π.Δ. 98/2020 και στη συνέχεια την υπ' αριθμόν Υ26/2021 απόφαση του Πρωθυπουργού (ΦΕΚ Β 3788 13.08.2021).

⁶ Η κατάργηση πραγματοποιήθηκε με την υπ' αριθ. ΟΙΚ.02/11.6.2013 απόφαση του Υφυπουργού στον Πρωθυπουργό και του Υπουργού Οικονομικών «Κατάργηση της δημόσιας επιχείρησης “Ελληνική Ραδιοφωνία-Τηλεόραση, Ανώνυμη Εταιρεία (ΕΡΤ - Α.Ε.)”», ΦΕΚ Β 1414/11.6.2013, η οποία εκδόθηκε κατ' εξουσιοδότηση του άρθρου 14Β ν. 3429/2005, όπως τροποποιήθηκε με την Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου της 10.06.2013 «Τροποποίηση των διατάξεων του άρθρου 14Β του ν. 3429/2005», ΦΕΚ Α 139/11.06.2013.

⁷ Όταν καταργήθηκε η ΕΡΤ και διατάχθηκε αρχικά με την από 17.06.2013 προσωρινή διαταγή του Προέδρου του Συμβουλίου της Επικρατείας και στη συνέχεια με την υπ' αριθμόν 236/20.06.2013 απόφαση της Επιτροπής Αναστολών η συνέχιση της μετάδοσης προγράμματος από μεταβατικό δημόσιο ραδιοτηλεοπτικό φορέα, έγινε έναρξη προβολής προγράμματος από τον μεταβατικό τηλεοπτικό φορέα «Ελληνική Δημόσια Τηλεόραση» υπό την ευθύνη του ειδικού διαχειριστή. Όμως ο ειδικός διαχειριστής ήταν όργανο εντασσόμενο στο νομικό πρόσωπο του Δημοσίου χωρίς καμία θεσμική αυτονομία έναντι του κράτους και καμία εγγύηση ανεξαρτησίας, δηλαδή το ίδιο το κράτος. Βλ. σχετικά άρθρο 4Α παρ. 2 εδ. 1 και 2 της Υ.Α. (Υφυπουργού στον Πρωθυπουργό και Υπουργού Οικονομικών) ΟΙΚ.02/11.06.2013 (ΦΕΚ Β' 1414), όπως τροποποιήθηκε με τα άρθρα 92 παρ. 3α ν. 4182/2013 και 183 παρ. 3 ν. 4261/2014 και από τη νομολογία ΣτΕ (Ολ.) 1901/2014 (σκέψη 9)· 3914/2015 (σκέψη 12)· ΣτΕ 3733-3736/2014· 4813/2014· 4905/2014.

⁸ Σχετικά με το πρόβλημα ότι ο νόμος προβλέπει μεν τη δυνατότητα του υπουργού να ασκεί ένδικα βοηθήματα κατά των πράξεων των ανεξαρτήτων αρχών, όχι όμως το αντίστροφο, δηλαδή τη δυνατότητα των ανεξαρτήτων αρχών να ασκούν ένδικα βοηθήματα κατά πράξεων του υπουργού, βλ. Α. Τσεβά, *Η ανεξαρτησία της δημόσιας ραδιοτηλεόρασης*, όπ. αν. (υποσ. 1), σελ. 253 επ., με περαιτέρω παραπομπές.

⁹ ΣτΕ (Ολ.) 930/90 και 3427/2010· και σχετικά Α. Τσεβά, *Η ανεξαρτησία της δημόσιας ραδιοτηλεόρασης*, όπ. αν. (υποσ. 1), σελ. 258 επ.

¹⁰ ΣτΕ (Ολ.) 656/2000 και 95/2017· και σχετικά Α. Τσεβά, *Η ανεξαρτησία της δημόσιας ραδιοτηλεόρασης*, όπ. αν. (υποσ. 1), σελ. 270 επ., 274 επ.

ισχύει η αυτονομία μεταξύ ελεύθερων και ισότιμων ατόμων-φορέων των ατομικών δικαιωμάτων, και του κράτους. Στο επίπεδο της κοινωνίας, τα άτομα που τη συνθέτουν δρουν βάσει των ατομικών δικαιωμάτων άλλοτε ως συναλλασσόμενοι στο πλαίσιο της ιδιωτικής οικονομίας και άλλοτε ως πολίτες στο πλαίσιο της κοινωνικοπολιτικής ή της δημόσιας σφαίρας της κοινωνίας. Τα επίπεδα αυτά δεν είναι ασφαλώς στεγανά χωρισμένα μεταξύ τους, αλλά βρίσκονται σε διαλεκτική σχέση αλληλεπίδρασης, η οποία όμως δεν αναιρεί τη λειτουργική τους διάκριση. Η διάκριση αυτή προϋποτίθεται άλλωστε από την ίδια την κατοχύρωση της δημοκρατικής αρχής στο άρθρο 1 του Συντάγματος, μέσω της οποίας πραγματοποιείται κατά το Σύνταγμα η θεμελιώδης διασύνδεση των δύο επιπέδων¹¹.

Στο πλαίσιο αυτό, η ελεύθερη διαμόρφωση της κοινής γνώμης μέσω της άσκησης των επικοινωνιακών ελευθεριών από τα άτομα που συγκροτούν τον λαό επιτελεί τη λειτουργία της δημιουργίας συναίνεσης μεταξύ των πολιτών για την υποβολή τους στους κανόνες της πολιτείας και της νομιμοποίησης και του ελέγχου της κρατικής εξουσίας. Οι λειτουργίες αυτές εντάσσονται στο πλαίσιο της συμμετοχής των πολιτών στην πολιτική ζωή της χώρας και πραγματώνονται όπως προδιαγράφει δεσμευτικά το Σύνταγμα στο άρθρο 1 με την καθιέρωση της αρχής της λαϊκής κυριαρχίας. Βάσει της αρχής αυτής, όπως αποτυπώνεται στο κείμενο του Συντάγματος με την έκφραση «όλες οι εξουσίες πηγάζουν από το λαό», ο λαός είναι η πηγή της βούλησης που θα μετουσιωθεί σε κρατική δράση από τα κρατικά όργανα. Η δημοκρατική νομιμοποίηση της κρατικής εξουσίας από τη λαϊκή βούληση έχει εκ του Συντάγματος συγκεκριμένη κατεύθυνση, κατευθύνεται από την πηγή της, τον λαό, προς το κράτος, εκ των κάτω προς τα άνω, και όχι αντίστροφα. Η κρατική δράση είναι συνεπώς κατά συνταγματική επιταγή πάντοτε το αποτέλεσμα, στο οποίο καταλήγει η εκδήλωση της λαϊκής κυριαρχίας, και ποτέ το αίτιο ή ο παράγοντας διαμόρφωσης της λαϊκής βούλησης. Η επέμβαση του κράτους στον σχηματισμό της λαϊκής βούλησης, με την οποία εκδηλώνεται η λαϊκή κυριαρχία, θα φαλκίδευε τη θεμελιώδη αυτή συνταγματική αρχή και συνεπώς θα πρέπει να θεωρηθεί ανεπίτρεπτη.

Η ανάμιξη του κράτους στη ραδιοτηλεοπτική δραστηριότητα συνιστά όμως ουσιώδη επέμβαση στον σχηματισμό της λαϊκής βούλησης, με την οποία εκδηλώνεται η λαϊκή κυριαρχία. Αυτό οφείλεται στον ρόλο που διαδραματίζει η ραδιοτηλεόραση στη διαδικασία ελεύθερης διαμόρφωσης της κοινής γνώμης και πραγμάτωσης των λειτουργιών της.

Η ραδιοτηλεόραση έχει ευρύτατη εμβέλεια στην κοινωνία. Έχει επίσης εξαιρετικά σημαντική δύναμη υποβολής λόγω της χρήσης τεχνικών άμεσης επικοινωνίας, λόγω του γραμμικού χαρακτήρα της μετάδοσης του εκπεμπόμενου προγράμματος και λόγω της επικαιρότητας του μηνύματος που εκπέμπει. Με τα χαρακτηριστικά αυτά η ραδιοτηλεόραση αποτελεί ένα από τα κυριότερα μέσα διαμόρφωσης της κοινής γνώμης. Από την άλλη πλευρά είναι γνωστό, ότι η ραδιοτηλεόραση δεν είναι απλώς ένα είδος ουδέτερης επικοινωνιακής διαμεσολάβησης, αλλά ότι αποτελεί αυτόνομο παράγοντα διαμόρφωσης της κοινής γνώμης με την επιλογή του περιεχομένου, συμπεριλαμβανομένης της επιλογής των θεμάτων που τίθενται στη δημόσια συζήτηση, με το φιλτράρισμα και

¹¹ Βλ. τη θεμελιώδη μελέτη του Γ. Τασόπουλου, *Η Κοινωνία και το Σύνταγμα στην Ελλάδα. Μεταξύ πολιτικού ενθουσιασμού και ευπρέπειας*, 2006, σελ. 120 επ., με περαιτέρω παραπομπές.

τη συμπύκνωση του νοήματος των ανταγωνιζόμενων απόψεων, καθώς και με την επιλογή της έκτασης αλλά και του τρόπου και του χρόνου μετάδοσης των εκπομπών.

Ενόψει αυτών, ο άμεσος ή έμμεσος επηρεασμός της ραδιοφωνίας και της τηλεόρασης από το κράτος και ειδικότερα πρωτίστως από το πολιτικό σύστημα άσκησης της εξουσίας με στενή έννοια, το οποίο συγκροτείται από το κοινοβούλιο και την πολιτικά υπεύθυνη κυβέρνηση και διοίκηση, θα αντέστρεφε την προδιαγεγραμμένη από το Σύνταγμα κατεύθυνση της δημοκρατικής νομιμοποίησης της κρατικής εξουσίας διαρρηγνύοντας τη διαδικασία σχηματισμού της λαϊκής βούλησης. Με την υποβολή της σε επεμβάσεις του κράτους, η ραδιοτηλεόραση θα έπαυε να επιτελεί την νομιμοποιητική και ελεγκτική της λειτουργία και θα μετατρέποταν σε μέσο τεχνητής κατασκευής της συναίνεσης των πολιτών στις κάθε είδους κυβερνητικές αποφάσεις, σε όργανο αποπροσανατολισμού από τις αδυναμίες της κυβερνητικής πολιτικής καθώς και σε μέσο συγκάλυψης των επιμελώς αποκρυπτομένων παρανομιών των εκάστοτε κυβερνώντων. Συνεπώς η άμεση ή έμμεση επιρροή του κράτους με την ανωτέρω έννοια στη ραδιοτηλεόραση δεν επιτρέπεται.

Η συγκρότηση της πολιτείας από τη συνάρθρωση των διακριτών επιπέδων του κοινωνικού συνόλου και του κράτους σε συνδυασμό με τη δημοκρατική αρχή έχει ως συνέπεια, μεταξύ άλλων, τη διάκριση μεταξύ δημόσιας υπηρεσίας που δεν ανήκει, ούτε επιτρέπεται να αναχθεί, σε αποστολή του κράτους και δημόσιας υπηρεσίας που ανήκει, ή επιτρέπεται να αναχθεί, σε αποστολή του κράτους. Η ραδιοτηλεόραση ως μέσο μαζικής ενημέρωσης λειτουργεί στο πεδίο της δημόσιας σφαίρας της κοινωνίας, όπου σχηματίζεται κατά τρόπο ελεύθερο και ανόθευτο από κρατικές επιρροές, στο πλαίσιο άσκησης των ελευθεριών που περιλαμβάνονται υπό ευρεία έννοια στην ελευθερία της έκφρασης, η κοινή γνώμη και η πολιτική βούληση. Επειδή η διαμόρφωση της κοινής γνώμης σε ένα σύγχρονο κράτος δεν μπορεί να πραγματοποιείται με τον δημόσιο διάλογο όλων των πολιτών μεταξύ τους για όλα τα θέματα, τα μέσα ενημέρωσης κατέχουν κατ' ανάγκην τον ρόλο του ενεργού διαύλου στην επικοινωνιακή δραστηριότητα, μέσω του οποίου επιτυγχάνεται η διαμόρφωση της κοινής γνώμης. Αυτό ισχύει βεβαίως και για τη ραδιοτηλεόραση. Δεδομένου ότι όπως προκύπτει από τη δημοκρατική αρχή δεν πρόκειται για υπηρεσία που ανήκει, ή επιτρέπεται να αναχθεί, σε αποστολή του κράτους, η ραδιοτηλεοπτική υπηρεσία δεν παραχωρείται από το κράτος και ο ιδιώτης πάροχος περιεχομένου δεν είναι ανάδοχος δημόσιας υπηρεσίας¹².

Η κρατούσα αντίθετη άποψη, κατά την οποία η ραδιοτηλεόραση σύμφωνα με το άρθρο 15 παρ. 2 του Συντάγματος αποτελεί δημόσια υπηρεσία υποκείμενη σε πολιτικό, κυβερνητικό έλεγχο σύμφωνα με το πολίτευμα της χώρας¹³, λαμβάνει υπ' όψιν της μόνον τις επιταγές της δημοκρατικής αρχής που διασφαλίζουν την αναγωγή της κρατικής δράσης στην πολιτική εξουσία στο πλαίσιο του κοινοβουλευτικού συστήματος, χωρίς να λαμβάνει παράλληλα υπ' όψιν της το νόημα της δημοκρατικής αρχής που διασφαλίζει τις προϋποθέσεις αναγωγής της ίδιας της πολιτικής εξουσίας στη λαϊκή βούληση. Για τη λειτουργία ωστόσο της δημοκρατικής αρχής το

¹² Βλ. πλήρη ανάπτυξη της ανάλυσης αυτής στο: Α. Τσεβάς, *Η ανεξαρτησία της δημόσιας ραδιοτηλεόρασης*, όπ. αν. (υποσ. 1), σελ. 77 επ., 86 επ., με περαιτέρω παραπομπές· καθώς και Γ. Τασόπουλο, «[Άρθρο 14](#)», σε: Σπ. Βλαχοπούλου/Ξ. Κοντιάδης/Γ. Τασόπουλος, *Σύνταγμα – Ερμηνεία κατ' άρθρο (ηλεκτρονική έκδοση)*, 2023, πλαγιάρ. 53 επ. (τελευταία πρόσβαση 02.03.2023)· Idem, «[Άρθρο 14](#)», ό.π. (υποσ. 11), σελ. 171 επ.

¹³ Βλ. Π. Δαγτόγλου, *Συνταγματικό Δίκαιο – Ατομικά Δικαιώματα*, 2012, πλαγιάρ. 789 επ.

πρωτεύον είναι η αναγωγή της ίδιας της πολιτικής εξουσίας στη λαϊκή βούληση. Η αναγωγή της κρατικής δράσης στην πολιτική εξουσία στο πλαίσιο του κοινοβουλευτικού συστήματος έπεται αυτής. Εάν εφαρμοστεί μόνον η δεύτερη χωρίς να ισχύει η πρώτη ή εις βάρος της πρώτης, ανατρέπεται η λειτουργία της δημοκρατικής αρχής στο σύνολό της και καταλήγει στην υποκατάσταση του εντολοδόχου, δηλαδή του πολιτικού συστήματος, στη θέση του εντολέα, δηλαδή του λαού, πράγμα ευθέως αντίθετο προς το άρθρο 1 παρ. 2 του Συντάγματος, κατά το οποίο «Θεμέλιο του πολιτεύματος είναι η λαϊκή κυριαρχία».

III. ΕΙΔΙΚΑ Η ΑΠΑΓΟΡΕΥΣΗ ΕΜΜΕΣΩΝ ΕΠΙΡΡΟΩΝ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΩΝ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΕΙΑΣ ΣΤΗ ΡΑΔΙΟΤΗΛΕΟΡΑΣΗ

Η επιταγή ανεξαρτησίας της ραδιοτηλεόρασης από το κράτος αποκλείει τόσο τις άμεσες επιρροές όσο και τις έμμεσες επιρροές των πολιτικών λειτουργιών της πολιτείας.

Άμεσες επιρροές αποτελούν αυτές που εκδηλώνονται με ευθεία επέμβαση στο ραδιοτηλεοπτικό πεδίο και ιδίως στο περιεχόμενο του προγράμματος.

Έμμεσες επιρροές είναι αυτές που, χωρίς να εκδηλώνονται με ευθεία επέμβαση στο ραδιοτηλεοπτικό πεδίο και ιδίως στο περιεχόμενο του προγράμματος, έχουν ως αποτέλεσμα τον επηρεασμό της ραδιοτηλεοπτικής δραστηριότητας. Ως έμμεση επιρροή θα πρέπει να θεωρηθεί και η απλή δυνατότητα να υπάρχει κατ' αποτέλεσμα επηρεασμός της ραδιοτηλεοπτικής δραστηριότητας.

Όπως έχει παρατηρηθεί, η ραδιοτηλεοπτική δραστηριότητα είναι ιδιαίτερα ευπαθής στη μεταβολή των περιμετρικών συνθηκών, στο περιβάλλον των οποίων αναπτύσσεται¹⁴. Κρατικά μέτρα που επιφέρουν μεταβολή των συνθηκών αυτών θέτουν σε κίνδυνο την ανεξαρτησία της ραδιοτηλεόρασης από το κράτος. Δείκτες για τέτοια μέτρα που έχουν έμμεση επιρροή στην ραδιοτηλεοπτική δραστηριότητα είναι ενδεικτικά η υπερρύθμιση που συνδυάζεται με συνεχείς τροποποιήσεις του κανονιστικού πλαισίου, η μειωμένη κανονιστική πυκνότητα της νομοθεσίας που διέπει την άσκηση της ραδιοτηλεοπτικής δραστηριότητας, η οποία επιτρέπει περιθώρια αξιολογήσεων, η έλλειψη ουδετερότητας των ρυθμίσεων ως προς τον ανταγωνισμό καθώς και ο κατ' ουσίαν εξατομικευμένος χαρακτήρας των νομοθετικών ρυθμίσεων, παρά τη συνήθη κατ' επίφαση γενικότητά τους¹⁵.

Στη δημόσια ραδιοτηλεόραση έμμεσες επιρροές απορρέουν και από την άσκηση αρμοδιοτήτων εποπτείας και ελέγχου επί των οργάνων, των πράξεων και των προσώπων του φορέα παροχής της δημόσιας ραδιοτηλεοπτικής υπηρεσίας. Οι έμμεσες αυτές επιρροές αφορούν ενδεικτικά την επιρροή επί των οργάνων που αποφασίζουν για το πρόγραμμα και ιδίως με τον διορισμό ή την ανάκλησή τους, τη διάβρωση της λειτουργίας του φορέα με μέσα οργανικού ελέγχου ή με την εξάρτηση της εφαρμογής των αποφάσεων των οργάνων του φορέα από εξωτερικές εγκριτικές διαδικασίες ή με την επιρροή επί του προσωπικού, ώστε αυτό να μην συμμορφώνεται στο διευθυντικό δικαίωμα των διοικητικών οργάνων του φορέα. Αφορούν επίσης τις υλικές προϋποθέσεις άσκησης της ραδιοτηλεοπτικής δραστηριότητας, όπως τη χρηματοδότησή της ή και παροχές, μέσω

¹⁴ Βλ. σχετικά H. Gersdorf, *Staatsfreiheit des Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung der Bundesrepublik Deutschland*, 1991, σελ. 100.

¹⁵ *Ibidem*, σελ. 102 επ.

των οποίων μπορεί να εξαγοράζεται η ευνοϊκή διαμόρφωση του προγράμματος ή η συγκάλυψη των παρανομιών της πολιτικής εξουσίας ή η υποβάθμιση της σημασίας τους ή η έντεχνη απομάκρυνσή τους από την πρώτη γραμμή της επικαιρότητας και η κάλυψή τους με την ενσυνείδητη κατεύθυνση του ενδιαφέροντος προς άλλα ζητήματα και τον συνακόλουθο αποπροσανατολισμό της κοινής γνώμης¹⁶.

Έμμεση επιρροή ασκείται βεβαίως και με τον έλεγχο επί της λειτουργίας και της δραστηριότητας του ραδιοτηλεοπτικού φορέα, ιδίως μάλιστα όταν αυτός εξαρτάται από αόριστες έννοιες και μπορεί να παρεμποδίζει την πρωτοβουλία και ελεύθερη δράση των σταθμών, όπως δέχεται η κρατούσα γνώμη για τον άμεσο έλεγχο του κράτους στη ραδιοτηλεόραση.

Αλλά και με τις κρατικές επεμβάσεις στη ρυθμιστική αρχή που ασκεί τον έλεγχο επί της δραστηριότητας των ραδιοτηλεοπτικών φορέων ασκείται έμμεση επιρροή στη ραδιοτηλεοπτική δραστηριότητα, εφόσον μπορεί να επηρεάζει την άσκηση των αρμοδιοτήτων της.

Για τον αποκλεισμό των αμέσων αλλά και των εμμέσων επιρροών των πολιτικών λειτουργιών της πολιτείας στη ραδιοτηλεόραση, η επιταγή ανεξαρτησίας της ραδιοτηλεόρασης από το κράτος επιτάσσει και τη λήψη θετικών μέτρων. Ενόψει των συνθηκών διακινδύνευσης από συγκεκαλυμμένες κυβερνητικές και κομματικές επεμβάσεις, τα μέτρα αυτά δεν μπορεί να παραμείνουν σε επίπεδο ουσιαστικών υποχρεώσεων που επιβάλλονται με αόριστες αξιολογικές έννοιες, αλλά απαιτείται επιπλέον αυτών ο αποκλεισμός της δυνατότητας άσκησης πολιτικής επιρροής με οργανωτικές και διαδικαστικές εγγυήσεις. Ο αποκλεισμός αυτός απαιτείται να καθιστά τη δυνατότητα επέμβασης και άσκησης επιρροής αδύνατη εκ των προτέρων και όχι μόνο να διασφαλίζει την εκ των υστέρων διαπίστωση της παρανομίας της. Τέλος, οι οργανωτικές και διαδικαστικές εγγυήσεις θα πρέπει να καθιστούν αδύνατη την επέμβαση των πολιτικών λειτουργιών της πολιτείας στη ραδιοτηλεοπτική δραστηριότητα είτε αυτή εκδηλώνεται με πράξεις, είτε με παραλείψεις¹⁷.

Την αντίληψη ότι απαιτείται ο αποκλεισμός της δυνατότητας άσκησης πολιτικής επιρροής με οργανωτικές και διαδικαστικές εγγυήσεις απηχεί και η νομολογία του ΕΔΔΑ¹⁸, ενώ προς την ίδια αντίληψη φαίνεται να κλίνει και η νεώτερη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, σύμφωνα με την οποία το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης διασφαλίζει ότι το πεδίο της ραδιοτηλεόρασης δεν θα επηρεάζεται από κυβερνητικές και γενικότερα μονομερείς επιρροές¹⁹.

IV. Η ΡΥΘΜΙΣΤΙΚΗ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΑ ΤΟΥ ΝΟΜΟΘΕΤΗ ΣΤΟ ΠΕΔΙΟ ΤΗΣ ΡΑΔΙΟΤΗΛΕΟΡΑΣΗΣ

Δεδομένου ότι η πραγμάτωση των σκοπών του άρθρου 15 παρ. 2 του Συντάγματος απαιτεί τη θετική ρύθμιση της ραδιοτηλεοπτικής δραστηριότητας, το κράτος επιβάλλεται να θεσπίσει τις κατάλληλες προς τούτο ουσιαστικές, οργανωτικές και διαδικαστικές ρυθμίσεις²⁰. Στο πλαίσιο του

¹⁶ Βλ. σχετικά Α. Τσεβά, *Η ανεξαρτησία της δημόσιας ραδιοτηλεόρασης*, ό.π., (υποσ. 1), σελ. 128 επ.

¹⁷ Ibidem, σελ. 127 επ. με περαιτέρω παραπομπές.

¹⁸ Βλ. σχετικά ΕΔΔΑ, απόφαση της 17.09.2009 στην υπόθεση *Manole και λοιποί κατά Μολδαβίας* (προσφυγή 13936/02), παρ. 51-54, 102.

¹⁹ Βλ. ΣτΕ (Ολ.) 95/2017, σκέψη 19· 365/2017, σκέψη 19· 820/2017, σκέψη 19· 1054/2017, σκέψη 19.

²⁰ Βλ. ΣτΕ (Ολ.) 3914/2015, σκέψη 17· ομοίως 1901/2014, σκέψη 16.

αμέσου ελέγχου του κράτους του άρθρου 15 παρ. 2 του Συντάγματος, αλλά και βάσει της αρχής της διάκρισης των λειτουργιών, της συνταγματικής κατοχύρωσης της γενικής νομοθετικής της αρμοδιότητας και της θεωρίας των ουσιωδών ζητημάτων ως ειδικότερης απόρροιας της δημοκρατικής αρχής²¹, η Βουλή έχει την αρμοδιότητα της θέσπισης κανόνων για τη διαμόρφωση του ραδιοτηλεοπτικού τοπίου, την άσκηση των ραδιοτηλεοπτικών δραστηριοτήτων και, όπου αυτό είναι εφικτό, την τυποποίηση της πρακτικής εναρμόνισης των συγκρουόμενων δικαιωμάτων.

Όπως όμως εκτέθηκε, από τη δημοκρατική αρχή πηγάζει και η απαγόρευση της ανάμιξης της Βουλής στη ραδιοτηλεοπτική δραστηριότητα με την έννοια που αναπτύχθηκε. Ενόψει αυτού η θεωρία των ουσιωδών ζητημάτων αποτελεί όχι μόνον θεμέλιο, αλλά και το όριο της αρμοδιότητας της Βουλής στο πεδίο αυτό²².

Ειδικότερα, η Βουλή απαγορεύεται να ασκήσει αρμοδιότητες κατά τρόπο που να επηρεάζεται η ανεξαρτησία της ραδιοτηλεόρασης από το κράτος. Συνεπώς κριτήριο της κατά το Σύνταγμα επιτρεπτής νομοθετικής αρμοδιότητας της Βουλής στο πεδίο αυτό είναι ο επηρεασμός και η δυνατότητα επηρεασμού της ανεξαρτησίας της ραδιοτηλεόρασης από το κράτος.

Κατ' ακολουθίαν των ανωτέρω, οι ρυθμίσεις που θεσπίζει η Βουλή με τυπικό νόμο μπορεί να είναι μόνο γενικές και αφηρημένες, με την έννοια ότι δεν αφορούν συγκεκριμένες περιπτώσεις, ούτε έχουν εξατομικευμένο χαρακτήρα, και μπορεί συνεπώς να είναι μόνον πάγιες, να αφορούν δηλαδή το πάγιο καθεστώς λειτουργίας της ραδιοτηλεόρασης και όχι ρυθμίσεις συγκεκριμένων περιπτώσεων, ακόμη και υπό το σύννηθες πρόσχημα των «μεταβατικών» ή «εξαιρετικών» διατάξεων (όπως αυτές που «παρατείνουν» την ισχύ αδειών, «παρατείνουν» προθεσμίες για συγκεκριμένες περιπτώσεις εφαρμογής του νόμου, χορηγούν «απαλλαγές» σε συγκεκριμένες περιπτώσεις από πάγιες υποχρεώσεις κ.λπ.).

Η Βουλή δεν επιτρέπεται ιδίως να εκδώσει προκηρύξεις για ραδιοτηλεοπτικές άδειες, ούτε να θεσπίσει διατάξεις σχετικά με την κατανομή του ραδιοτηλεοπτικού χρόνου σε μια συγκεκριμένη προεκλογική περίοδο, ούτε να νομιμοποιήσει συγκεκριμένους σταθμούς (με τη θέσπιση διατάξεων, δυνάμει των οποίων αυτοί θα θεωρούνται ως «νομίμως λειτουργούντες»), ούτε να χορηγήσει άδειες, είτε εξ υπαρχής, είτε υπό το ένδυμα της «παράτασης της διάρκειας» προγενεστέρως χορηγηθεισών αδειών περιορισμένης χρονικής ισχύος.

Σε κάθε περίπτωση μεταβολής των παγίων κανόνων, πρέπει να προκύπτει από την αιτιολογική έκθεση ή τις προπαρασκευαστικές εργασίες του νόμου το συγκεκριμένο δημόσιο συμφέρον που

²¹ Βλ. Κ. Χρυσόγονο, *Συνταγματικό δίκαιο*, 2022, σελ. 390 επ.· και από τη γερμανική έννομη τάξη, όπου η θεωρία των ουσιωδών ζητημάτων διαπλάστηκε από τη νομολογία του Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου, τη συστηματική ανάπτυξη της νομολογίας από τους C. Bumke/A. Voßkuhle, *Casebook Verfassungsrecht*, 2015, πλαγιάρ. 1413 επ.· P. Badura, *Staatsrecht. Systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland*, 2015, D56 (σελ. 397 επ.)· F. Reimer, “Das Parlamentsgesetz als Steuerungsmittel und Kontrollmaßstab”, σε: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Band I, 2012, παρ. 9, πλαγιάρ. 47 επ.

²² Για τον κοινό νομοθέτη ως φορέα μιας νομικώς περιορισμένης αρμοδιότητας βλ. την ανάπτυξη του Κ. Γιαννακόπουλου, *Η επίδραση του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων*, 2013, αριθμοί 126 επ., 133 επ., με περαιτέρω παραπομπές.

επιδιώκει ο νομοθέτης και οι τρόποι διασφάλισης της ανεξαρτησίας της ραδιοτηλεόρασης από το κράτος ενόψει της συγκεκριμένης ρύθμισης²³.

Περαιτέρω, ακόμη και οι γενικές ρυθμίσεις που θεσπίζει ο νομοθέτης δεν επιτρέπεται να είναι τόσο λεπτομερείς, ώστε η ραδιοτηλεοπτική δραστηριότητα να περιέρχεται μέσω της υπερρύθμισης, η οποία φθάνει μέχρι τη ρύθμιση με τυπικό νόμο ειδικότερων ή τεχνικών ή λεπτομερειακών θεμάτων, υπό τον έλεγχο των πολιτικών λειτουργιών της πολιτείας. Με τέτοιου είδους τεχνικές, οι οποίες ευνοούν την προσαρμογή και τη συνεχή μεταβολή των διατάξεων ανάλογα με τους ευκαιριακούς συσχετισμούς δυνάμεων στο πεδίο του δημόσιου λόγου, τους οποίους θέλει να επηρεάσει προς διαφύλαξη και προαγωγή των συμφερόντων της η εκάστοτε πολιτική εξουσία, η ανεξαρτησία της ραδιοτηλεόρασης από το κράτος παρακάμπτεται και αναιρείται πλήρως. Ο νομοθέτης επιτρέπεται να ρυθμίζει με τυπικό νόμο μόνον τα ουσιώδη ζητήματα, δηλαδή το γενικό πλαίσιο άσκησης ραδιοτηλεοπτικής δραστηριότητας²⁴.

V. Η ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΑΠΟΣΤΟΛΗ ΤΟΥ ΕΘΝΙΚΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΡΑΔΙΟΤΗΛΕΟΡΑΣΗΣ

Από το γεγονός ότι η δημοκρατική αρχή δεν επιτρέπει στις πολιτικές λειτουργίες της πολιτείας την άσκηση επιρροής ούτε μέσω του ελέγχου της ραδιοτηλεοπτικής δραστηριότητας, προκύπτει ότι ο μόνος κατά το Σύνταγμα επιτρεπτός φορέας ελέγχου επί της ραδιοτηλεόρασης είναι μια ανεξάρτητη αρχή. Συνεπώς η φυσική εξέλιξη των πραγμάτων, η οποία οδήγησε στην ανάθεση του αμέσου ελέγχου του κράτους στο Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης και στην κατοχύρωση του Συμβουλίου στο Σύνταγμα, οδήγησε ουσιαστικά στην ανάθεση της αρμοδιότητας του ελέγχου στον μόνο φυσικό της φορέα κατά τις θεμελιώδεις διατάξεις του Συντάγματος. Με θεμέλιο το νόημα της δημοκρατικής αρχής που διασφαλίζει τις προϋποθέσεις αναγωγής της ίδιας της πολιτικής εξουσίας στη λαϊκή βούληση, το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης έχει ένα ισχυρότατο συνταγματικό έρεισμα. Συνεπώς ούτε η αναθεώρηση του 2001 ήταν απαραίτητη για τη συνταγματική του κατοχύρωση, ούτε η τυχόν κατάργηση της μνείας του στο άρθρο 15 του Συντάγματος σε οποιαδήποτε μελλοντική αναθεώρηση θα έχει αρνητική επίπτωση σε αυτήν.

Το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης αποτελεί οργανωτική εγγύηση για την άσκηση των ατομικών δικαιωμάτων επικοινωνίας στο ραδιοτηλεοπτικό πεδίο και για τη διασφάλιση των προϋποθέσεων ανόθευτης διαμόρφωσης της κοινής γνώμης μέσω της ραδιοτηλεόρασης. Περιεχόμενο αυτής της αποστολής του Συμβουλίου είναι τόσο η ρύθμιση και ο έλεγχος των δημοσίων και ιδιωτικών ραδιοτηλεοπτικών σταθμών κατ' εφαρμογή του γενικού πλαισίου που κατά το Σύνταγμα επιτρέπεται και οφείλει να θέτει ο νομοθέτης, όσο και η αποτροπή νόθευσης της διαμόρφωσης της κοινής γνώμης. Στην τελευταία αυτή πτυχή της αποστολής του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιο-

²³ Σχετικά με τον δικαστικό έλεγχο της τήρησης συνταγματικών εγγυήσεων εκ μέρους της Βουλής με βάση την αιτιολογική έκθεση ή τις προπαρασκευαστικές εργασίες του νόμου βλ. Κ. Γιαννακόπουλο, *Η επίδραση του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης* ό.π., αριθμοί 228 επ., με ανάλυση και της σχετικής νομολογίας. Βλ. επίσης την απόφαση 88/2013 (σκέψη 9) του Ειδικού Δικαστηρίου του άρθρου 88 παρ. 2 του Συντάγματος σχετικά με την υποχρέωση ειδικής στάθμισης εκ μέρους του νομοθέτη κατά τη διάταξη αυτή.

²⁴ Βλ. σχετικά Α. Τσεβά, *Η ανεξαρτησία της δημόσιας ραδιοτηλεόρασης*, ό.π., (υποσ. 1), σελ. 207 επ., 256 επ.

τηλεόρασης δεν περιλαμβάνεται μόνον ο έλεγχος τήρησης των ουσιαστικών κανόνων σχετικά με τους κανόνες που διέπουν το περιεχόμενο των εκπομπών και την πολυφωνία του εκπεμπόμενου προγράμματος ή η αποτροπή της δημιουργίας ολιγοπωλίων στη διαμόρφωση της κοινής γνώμης μέσω της δημιουργίας δεσπόζουσας θέσης στο πεδίο του δημοσίου λόγου, αλλά και η αποτροπή επεμβάσεων στη ραδιοτηλεόραση εκ μέρους των πολιτικών λειτουργιών της πολιτείας, οι οποίες οδηγούν στη νόθευση της διαδικασίας διαμόρφωσης της κοινής γνώμης.

Στο πλαίσιο αυτό, το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης είναι αποκλειστικός φορέας του συνόλου των αρμοδιοτήτων που αφορούν την εκτέλεση των γενικών ρυθμίσεων της ραδιοτηλεοπτικής νομοθεσίας κατ' αποτελεσματικό τρόπο, συμπεριλαμβανομένων των σχετικών ρυθμιστικών και κανονιστικών αρμοδιοτήτων²⁵, καθώς και των αρμοδιοτήτων που αφορούν τον έλεγχο της ραδιοτηλεοπτικής δραστηριότητας και την έκδοση όλων των σχετικών ατομικών πράξεων διοικητικής εφαρμογής του κανονιστικού πλαισίου.

Το κράτος, ως ρυθμιστής της λειτουργίας της ραδιοτηλεόρασης και εγγυητής του πλουραλισμού των ιδεών και των πληροφοριών που μεταδίδονται²⁶ οφείλει, στο πλαίσιο της υποχρέωσής του να λαμβάνει όλα τα αναγκαία θετικά νομοθετικά μέτρα, ώστε να διασφαλίζεται η παροχή της ραδιοτηλεοπτικής υπηρεσίας με πλήρη σεβασμό των συνταγματικών αξιών, να εξοπλίσει το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης με τέτοιες αρμοδιότητες, μέσα και εγγυήσεις, εξειδικεύοντας και την επιταγή ανεξαρτησίας της ραδιοτηλεόρασης από το κράτος, ώστε αυτό να είναι σε θέση να εκπληρώσει την αποστολή του σε όλες της τις εκφάνσεις.

²⁵ Η ρυθμιστική αρμοδιότητα του Συμβουλίου αναφέρεται στις λειτουργίες ήπιας, ευέλικτης, προνοητικής και αποτελεσματικής διοίκησης μέσω οδηγιών και συστάσεων, με στόχο τη διαφύλαξη της νομιμότητας και τη νόμιμη άσκηση των δικαιωμάτων και ελευθεριών, αλλά και στην έκδοση κανονιστικών πράξεων που συνάπτονται προς την εκτέλεση του νόμου και την εξατομικευμένη εφαρμογή του, βλ. σχετικά Α. Μανιτάκη, «Η διάκριση των εξουσιών ως μηχανισμός ανόρθωσης αντεξουσιών και ως θεμέλιο νομιμοποίησης των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών», σε: *Χαριστήριο εις Λουκά Θεοχαρόπουλο και Δήμητρα Κοντόγιωργα - Θεοχαροπούλου*, Τόμος Ι, 2009, σελ. 385 επ., 399· καθώς και την ανάπτυξη του Κ. Στρατηλάτη, «Άρθρο 15», σε: Σπ. Βλαχόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Γ. Τασόπουλος, *Σύνταγμα - Ερμηνεία κατ' άρθρο*, ό.π., πλαγιάρ. 154 επ., διαθέσιμο στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 02.03.2023).

²⁶ Βλ. σχετικά ΣτΕ (ΟΛ.) 1901/2014, σκέψη 16: «...Επειδή, με τις διατάξεις του άρθρου 14 παρ. 1 και 2 του Συντάγματος κατοχυρώνεται η ελευθερία της έκφρασης, βασική εκδήλωση της οποίας αποτελεί το δικαίωμα καθενός να διαδίδει με τη χρήση των μέσων ενημέρωσης (Τύπου, ραδιοφωνίας, τηλεόρασης) ειδήσεις, σχόλια και απόψεις (δικαίωμα του πληροφορείν). Με τις ίδιες συνταγματικές διατάξεις, σε συνδυασμό με τα άρθρα 5 παρ. 1 και 5 Α παρ. 1 του Συντάγματος, κατοχυρώνεται, εξ άλλου, το δικαίωμα του καθενός να ενημερώνεται τακτικά και ελεύθερα από κάθε διαθέσιμη πηγή για κάθε θέμα που τον ενδιαφέρει (δικαίωμα του πληροφορείσθαι). Με το πλέγμα των πιο πάνω συνταγματικών διατάξεων, σε συνδυασμό με τις διατάξεις του άρθρου 10 της ΕΣΔΑ, προστατεύονται οι ελευθερίες του πληροφορείν και του πληροφορείσθαι, ως αναγκαία προϋπόθεση για την ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας του ατόμου, αλλά και ως συστατικό στοιχείο του δημοκρατικού πολιτεύματος. Η άσκηση των ελευθεριών αυτών υπόκειται μόνο στους απολύτως αναγκαίους περιορισμούς που προβλέπονται από τις αντίστοιχες συνταγματικές διατάξεις ... Με το σύνολο των εν λόγω διατάξεων το κράτος καθίσταται ο ρυθμιστής της λειτουργίας της ραδιοτηλεόρασης και ο εγγυητής του πλουραλισμού των ιδεών και των πληροφοριών που μεταδίδονται. Το κράτος (η νομοθετική και η εκτελεστική εξουσία, καθώς και το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης, ως ανεξάρτητη διοικητική αρχή) υποχρεούται, απέχοντας από επεμβάσεις στο περιεχόμενο των εκπομπών, να λαμβάνει όλα τα αναγκαία θετικά μέτρα (νομοθετικά, οργανωτικά, διοικητικά και ουσιαστικά), περιλαμβανομένης της επιβολής και εκτέλεσης των προβλεπομένων κυρώσεων, ώστε να διασφαλίζεται η καθολική παροχή της ραδιοτηλεοπτικής υπηρεσίας στην εθνική επικράτεια με πλήρη σεβασμό των προαναφερομένων συνταγματικών αξιών, με διαφάνεια ως προς το ιδιοκτησιακό καθεστώς, την οικονομική κατάσταση και τη χρηματοδότηση των μέσων ενημέρωσης, καθώς και με την αποτροπή της συγκέντρωσης του ελέγχου των μέσων αυτών».

VI. ΟΙ ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΕΣ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΤΟΥ ΕΘΝΙΚΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΡΑΔΙΟΤΗΛΕΟΡΑΣΗΣ

Στο πεδίο των κανονιστικών του αρμοδιοτήτων, το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης μετέχει, βεβαίως, της ευρύτερης προβληματικής για τις Ανεξάρτητες Αρχές²⁷. Έχει όμως και την ιδιαιτερότητα, ότι το πεδίο άσκησης των αρμοδιοτήτων του προκύπτει από τη συνταγματική αποστολή του.

Σύμφωνα με τη δημοκρατική αρχή, όπως αναπτύχθηκε ήδη, η πολιτική εξουσία μπορεί μόνον να θέτει το πάγιο γενικό πλαίσιο λειτουργίας της ραδιοτηλεόρασης, μέσω του οποίου πραγματώνονται οι σκοποί του άρθρου 15 του Συντάγματος. Η δημοκρατική αρχή όμως εν προκειμένω περιορίζει επιπλέον τον νομοθέτη στη θέσπιση του παγίου γενικού πλαισίου λειτουργίας της ραδιοτηλεόρασης, απαγορεύοντας την περαιτέρω επέμβασή του στο πεδίο αυτό. Ο περιορισμός αυτός αφορά και την ιεραρχικώς υπαγόμενη στην πολιτική εξουσία διοίκηση. Όπου συνεπώς το πάγιο γενικό πλαίσιο λειτουργίας της ραδιοτηλεόρασης που θεσπίζεται με τυπικό νόμο χρειάζεται εξειδίκευση με κανονιστικές πράξεις που θέτουν ειδικότερους κανόνες ή αφορούν την εξατομικευμένη εφαρμογή του νόμου (όπως ο καθορισμός του αριθμού των αδειών που θα προκηρυχθούν, του είδους του προγράμματός τους σε ενημερωτικό (γενικού ή θεματικού περιεχομένου) ή μη ενημερωτικό, καθώς και του ειδικότερου θεματικού περιεχομένου τους, σε περίπτωση πρόβλεψης αδειοδότησης ενημερωτικών σταθμών θεματικού περιεχομένου ή μη ενημερωτικών, ο καθορισμός των όρων λειτουργίας και αδειοδότησης, η προκήρυξη για τη χορήγηση αδειών εκπομπής ή η κατανομή του χρόνου προεκλογικής προβολής των κομμάτων), η σχετική κανονιστική αρμοδιότητα δεν επιτρέπεται να ασκείται από όργανο της κυβέρνησης ή της διοίκησης επί της οποίας ο καθ' ύλην αρμόδιος υπουργός δικαιούται να ασκήσει τις από τις γενικές αρχές απορρέουσες εξουσίες ιεραρχικού ελέγχου ή εποπτείας νομιμότητας, αλλά μόνον από την Ανεξάρτητη Αρχή που έχει ως συνταγματική αποστολή τη ρύθμιση και τον έλεγχο των δημοσίων και ιδιωτικών ραδιοτηλεοπτικών σταθμών κατ' εφαρμογή του γενικού πλαισίου που κατά το Σύνταγμα επιτρέπεται και οφείλει να θέτει ο νομοθέτης, καθώς και την αποτροπή νόθευσης της διαμόρφωσης της κοινής γνώμης, δηλαδή από το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης. Βάσει μάλιστα της δημοκρατικής αρχής, όπως προεκτέθηκε, θα πρέπει να γίνει δεκτό ότι στην αποκλειστική αρμοδιότητα του Συμβουλίου εντάσσονται όλες οι αποφασιστικές αρμοδιότητες που αφορούν την εκτέλεση της ραδιοτηλεοπτικής νομοθεσίας κατ' αποτελεσματικό τρόπο.

Σύμφωνα με τη συνταγματική αποστολή του, η αρμοδιότητα του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης για όλα τα θέματα που εκφεύγουν της γενικής ρυθμιστικής αρμοδιότητας του νομοθέτη, με εξαίρεση μόνον τα αμιγώς τεχνικά θέματα, όπως οι τεχνικές παράμετροι του χάρτη συχνοτήτων ή της διενέργειας εκπομπών, είναι εκ του Συντάγματος αποκλειστική.

Κατά τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας στην περίπτωση των αδειών τηλεοπτικών σταθμών εθνικής εμβέλειας βάσει του ν. 4339/2015, από τις διατάξεις του Συντάγματος και ιδίως ενόψει του γεγονότος ότι το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης είναι και αυτό όργανο του αμέσου ελέγχου του κράτους στη ραδιοτηλεόραση προς εκπλήρωση των σκοπών δημοσίου συμφέροντος του άρθρου 15 του Συντάγματος, προκύπτει πρώτον ότι καθίσταται υποχρεωτική η σύμπραξη του

²⁷ Βλ. τις παραπομπές στη θεωρία από Α. Τσεβά, *Η ανεξαρτησία της δημόσιας ραδιοτηλεόρασης*, ό.π., (υποσ. 1), σελ. 83 επ., υποσ. 182· καθώς και Κ. Παπανικολάου, *Η εξουσία των ανεξάρτητων αρχών*, 2018.

ΕΣΡ στην άσκηση αρμοδιοτήτων, με τις οποίες, σε συνεργασία ενδεχομένως και με άλλες ανεξάρτητες αρχές, όπου αυτό απαιτείται λόγω της τεχνικής φύσεως των τιθεμένων ζητημάτων, καθορίζονται οι όροι λειτουργίας και αδειοδοτήσεως, μεταξύ άλλων, και των τηλεοπτικών σταθμών, και δεύτερον ότι σε περίπτωση επιλογής του συστήματος της κατόπιν διαγωνισμού χορηγήσεως των αδειών λειτουργίας τηλεοπτικών σταθμών, καθίσταται υποχρεωτική η διενέργεια αποκλειστικώς από το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης της σχετικής διαγωνιστικής διαδικασίας²⁸.

Όπως είναι γνωστό, η σύμπραξη αυτή μετουσιώθηκε από τον νομοθέτη στη διαμόρφωση γνωμοδοτικής διαδικασίας, στην οποία το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης εκδίδει σύμφωνη γνώμη, ενώ η αποφασιστική αρμοδιότητα παραμένει στις πολιτικές λειτουργίες της πολιτείας²⁹.

Ωστόσο, η ρύθμιση αυτή δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι ανταποκρίνεται στη δημοκρατική αρχή και στην έκφρασή της στο άρθρο 15 παρ. 2 του Συντάγματος μέσω της ρητής κατοχύρωσης της αποκλειστικής αρμοδιότητας του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης, εφόσον η αποφασιστική αρμοδιότητα για ζητήματα που άπτονται της εκτέλεσης του νόμου και της εξατομικευμένης εφαρμογής του εξακολουθεί να παραμένει σε όργανο της πολιτικής εξουσίας.

Στο πλαίσιο που επιβάλλει η δημοκρατική αρχή, αυτή η σύμπραξη κατά τη ρύθμιση του ραδιοτηλεοπτικού πεδίου μπορεί να νοηθεί μόνον υπό την έννοια της κλιμακωτής ρύθμισης, με θέσπιση του γενικού ρυθμιστικού πλαισίου από τον νομοθέτη και θέσπιση των ειδικότερων κανόνων, με τους οποίους εξειδικεύεται το γενικό αυτό πλαίσιο, από το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης.

Στο πεδίο αυτό, στη συζήτηση σχετικά με τις κανονιστικές αρμοδιότητες του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης κυριαρχεί η αντιδιαστολή μεταξύ του άρθρου 43 του Συντάγματος ως εξαντλητικής υπό το Σύνταγμα ρύθμισης της αρμοδιότητας θέσπισης κανόνων δικαίου από άλλα κρατικά όργανα και της τελεολογίας του άρθρου 15 του Συντάγματος³⁰.

Η άποψη ωστόσο για την εξαντλητική ρύθμιση της αρμοδιότητας θέσπισης κανόνων δικαίου από άλλα κρατικά όργανα βάσει του άρθρου 43 του Συντάγματος, η οποία ερμηνεύει την κανονιστική αρμοδιότητα του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης βάσει των κανόνων που ισχύουν για την κανονιστική αρμοδιότητα των κοινών οργάνων της εκτελεστικής εξουσίας, βασίζεται στην μονομερή λήψη υπ' όψιν μόνον των επιταγών της δημοκρατικής αρχής που διασφαλίζουν την αναγωγή της κρατικής δράσης στην πολιτική εξουσία στο πλαίσιο του κοινοβουλευτικού συστήματος,

²⁸ ΣτΕ (Ολ.) 95/2017, σκέψη 19· 365/2017, σκέψη 19· 820/2017, σκέψη 19· 1054/2017, σκέψη 19.

²⁹ Βλ. άρθρο 2 ν. 4339/2015 όπως τροποποιήθηκε αρχικά με τα άρθρα τρίτο και τέταρτο ν. 4431/2016 και ισχύει μετά από περαιτέρω τροποποιήσεις.

³⁰ Η προβληματική αυτή συναντάται με το αντίστοιχο ζήτημα που τίθεται γενικά σε σχέση με τις ανεξάρτητες αρχές που υπηρετούν την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων, όπου η συνταγματική κατοχύρωση των ανεξαρτήτων αρχών, η ανάθεση σε αυτές μιας καθ' ύλην αποστολής στο πλαίσιο των εγγυήσεων του άρθρου 25 του Συντάγματος και η περιβολή τους με εγγυήσεις ανεξαρτησίας από την πολιτική εξουσία βάσει του άρθρου 101Α του Συντάγματος συνηγορούν υπέρ της άποψης ότι το άρθρο 43 του Συντάγματος δεν αποτελεί πλέον το μοναδικό θεμέλιο της έκδοσης κανονιστικών πράξεων για την εκτέλεση και εξειδίκευση του νόμου. Βάσει της άποψης αυτής, στα πεδία που εντάσσονται στη συνταγματική αποστολή των ανεξαρτήτων αρχών θα πρέπει να γίνει δεκτή η κλιμακωτή ρυθμιστική αρμοδιότητα του κράτους με εκ του Συντάγματος κανονιστική αρμοδιότητα των ανεξαρτήτων αρχών προς εξειδίκευση, εκτέλεση και εφαρμογή της ρύθμισης των ουσιαστών ζητημάτων στην οποία προβαίνει ο κοινοβουλευτικός νομοθέτης, πρβλ. την ανάλυση του Κ. Παπανικολάου, *Η εξουσία των ανεξάρτητων αρχών*, ό.π., (υποσ. 27), σελ. 217 επ. και *passim*, με περαιτέρω παραπομπές.

χωρίς να λαμβάνει παράλληλα υπ' όψιν της το νόημα της δημοκρατικής αρχής που διασφαλίζει τις προϋποθέσεις αναγωγής της ίδιας της πολιτικής εξουσίας στη λαϊκή βούληση.

Δεδομένου ότι σύμφωνα με τη δημοκρατική αρχή οι πολιτικές λειτουργίες της πολιτείας περιορίζονται στη θέσπιση των γενικών ρυθμίσεων από τον νομοθέτη, ενώ η εξειδίκευση του γενικού νομοθετικού πλαισίου ανήκει στην αποκλειστική αρμοδιότητα του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης, κριτήριο της αποκλειστικής κανονιστικής αρμοδιότητας του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης είναι η διαφύλαξη της ανεξαρτησίας της ραδιοτηλεόρασης από το κράτος.

Το κριτήριο αυτό δεν συμπίπτει με τα κριτήρια που χρησιμοποιεί το Συμβούλιο της Επικρατείας στη νομολογία του για τη διάκριση μεταξύ ειδικής εξουσιοδότησης και εξουσιοδότησης προς ρύθμιση ειδικότερων ζητημάτων³¹, αλλά είναι αυτοτελής.

Ειδικότερα, όπου η ρύθμιση εκφεύγει των γενικών παγίων κανόνων, και συνεπώς για λόγους αναγόμενους στη δημοκρατική αρχή η αρμοδιότητα έκδοσης κανονιστικών πράξεων που συνάπτονται προς την εκτέλεση του νόμου ανήκει στην αποκλειστική αρμοδιότητα του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης, αλλά κατά το άρθρο 43 του Συντάγματος, όπως ερμηνεύεται από τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, απαιτείται η έκδοση προεδρικού διατάγματος, μία δυνατή λύση σύμφωνα με το Σύνταγμα θα πρέπει να θεωρηθεί ότι είναι η εξουσιοδότηση προς κατάρτιση της κανονιστικής πράξης από το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης και προς κύρωσή της με προεδρικό διάταγμα, εκδιδόμενο μετά από πρόταση του αρμοδίου Υπουργού, όπως στην περίπτωση των κωδίκων δεοντολογίας βάσει του άρθρου 3 παρ. 15 ν. 2328/1995³². Στην περίπτωση αυτή θα πρέπει να θεωρηθεί ότι η κατάρτιση της πράξης από το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης έχει εκ του Συντάγματος δεσμευτικό χαρακτήρα, και συνεπώς ο Υπουργός δεν επιτρέπεται να αποκλίνει από το περιεχόμενό της με τροποποιήσεις, διαγραφές ή συμπληρώσεις³³. Οι σχετικές αρμοδιότητες τόσο του Υπουργού όσο και του Προέδρου της Δημοκρατίας πρέπει

³¹ Βλ. ενδεικτικά ΣτΕ (Ολ.) 2090/2015, σκέψη 13. Για την εξέλιξη της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας επί του άρθρου 43 παρ. 2 του Συντάγματος βλ. Χ. Μουκίου, *Η κανονιστική αρμοδιότητα της Διοίκησης – Υπό το πρίσμα νεότερων νομολογιακών εξελίξεων*, 2009, σελ. 97 επ., 116 επ., 129 επ., 140 επ. Βλ. επίσης την κριτική στη νομολογία από τον Κ. Χρυσόγονο, *Συνταγματικό δίκαιο*, ό.π., (υποσ. 21), σελ. 420 επ.

³² Από τη σχετική νομολογία πρβλ. ΣτΕ 4043/2012, σκέψη 6.

³³ Πρβλ. το Πρακτικό Επεξεργασίας ΣτΕ 49/2003 επί του σχεδίου του ΠΔ 77/2003 (σκέψη 17), το οποίο, αναφερόμενο στον έλεγχο νομιμότητας που δέχεται ότι μπορεί να ασκεί ο Υπουργός Τύπου και ΜΜΕ επί των πράξεων του ΕΣΡ, αποφαινεται πάντως ότι ενόψει του περιεχομένου της εξουσιοδοτικής διατάξεως του άρθρου 3 παρ. 15 ν. 2328/1995 και μετά την αναβάθμιση του ΕΣΡ κατά την αναθεώρηση του 2001 με τη συνταγματική κατοχύρωση του ο έλεγχος νομιμότητας που ασκεί ο Υπουργός συνίσταται πλέον μόνον στο δικαίωμα αναπομπής και δεν περιλαμβάνει τη δυνατότητα προσθηκών ή τροποποιήσεων στο περιεχόμενο των αποφάσεων του ΕΣΡ. Όσον αφορά τον έλεγχο νομιμότητας, όπως επεσήμανε νωρίς η θεωρία (βλ. Κ. Χρυσόγονο, *Οι ανεξάρτητες Αρχές στο Σχέδιο της Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος*, ΤοΣ 2000, 1163· Κ. Χρυσόγονο/Σ. Βλαχόπουλο, *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, 2017, σελ. 361) και γίνεται βεβαίως δεκτό και από τη νομολογία, «*Το ΕΣΡ βρίσκεται εκτός της κλασικής, ιεραρχικώς δομημένης Διοικήσεως και ασκεί τις αρμοδιότητές του με ανεξαρτησία απέναντι στην Κυβέρνηση (πρβ. ΟλΣτΕ 656/2000), η ανεξαρτησία δε αυτή έχει την έννοια ότι τα μέλη του ΕΣΡ κατά την άσκηση των καθηκόντων τους και οι πράξεις που εκδίδουν σε καμία περίπτωση δεν υπόκεινται σε διοικητικό έλεγχο, ιεραρχικό έλεγχο ή διοικητική εποπτεία*» (ΣτΕ 675/2016, σκ. 7), συνεπώς δεν υπόκειται ούτε σε έλεγχο νομιμότητας εκ μέρους του Υπουργού.

να θεωρηθούν, επίσης εκ του Συντάγματος, δέσμιες, η παράλειψη άσκησης των οποίων αποτελεί παράλειψη οφειλομένης νόμιμης ενέργειας³⁴.

Σε περίπτωση αντίθετα που κατά το άρθρο 43 του Συντάγματος, όπως ερμηνεύεται από τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, δεν απαιτείται η έκδοση προεδρικού διατάγματος, τότε η κανονιστική αρμοδιότητα θα πρέπει να θεωρηθεί ότι ασκείται υποχρεωτικά από το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης, το οποίο αποτελεί κατά το Σύνταγμα το μόνο όργανο, προς το οποίο μπορεί να παρασχεθεί εξουσιοδότηση.

Στην περίπτωση, κατά την οποία ο νομοθέτης προβαίνει μεν σε ρύθμιση όλων των ουσιωδών ζητημάτων, έτσι ώστε να απομένει μόνον το στάδιο της έκδοσης των κανονιστικών πράξεων που είναι αναγκαίες για την εκτέλεση του νόμου, παρέχει όμως εξουσιοδότηση προς όργανο διαφορετικό από το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης, ανακύπτει το ερώτημα, κατά πόσον, ενόψει της αντισυνταγματικότητας της παροχής εξουσιοδότησης σε όργανο άλλο από εκείνο που το κατά το Σύνταγμα είναι το μόνο αρμόδιο, το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης έχει εκ του Συντάγματος αρμοδιότητα προς έκδοση των αναγκαίων για την εκτέλεση του νόμου κανονιστικών πράξεων. Το αυτό ερώτημα ανακύπτει βεβαίως και στην περίπτωση που ο νόμος δεν περιέχει ρητή εξουσιοδότηση.

Όπως γίνεται γενικά δεκτό, η νομοθετική εξουσιοδότηση απαιτείται να παρέχεται με ρητή και σαφή διάταξη νόμου. Η απαίτηση αυτή βασίζεται στο τεκμήριο, ότι ο κοινοβουλευτικός νομοθέτης θέλει και μπορεί να ασκήσει τη ρυθμιστική του αρμοδιότητα κατά το άρθρο 26 παρ. 1 του Συντάγματος³⁵. Προκειμένου όμως για την έκδοση κανονιστικών πράξεων που εκδίδονται για την εκτέλεση και την εξατομικευμένη εφαρμογή του νόμου στο πεδίο της ραδιοτηλεόρασης το τεκμήριο αυτό δεν λειτουργεί, ακριβώς διότι, όπως εκτέθηκε, οι πολιτικές λειτουργίες της πολιτείας, συμπεριλαμβανομένου του νομοθέτη, δεν έχουν σχετική αρμοδιότητα.

Περαιτέρω, από το άρθρο 43 παρ. 1 του Συντάγματος συνάγεται εξ αντιδιαστολής πως εκτός

³⁴ Και από τη σειρά των σκέψεων αυτών προκύπτει, ότι για τη διασφάλιση της ανεξαρτησίας και του θεσμικού ρόλου του ΕΣΡ που επιτάσσει η δημοκρατική αρχή είναι αναγκαίο το ΕΣΡ να έχει τη δυνατότητα προσβολής της παράλειψης οφειλομένης νόμιμης ενέργειας, ώστε αυτή να υποβληθεί σε δικαστικό έλεγχο. Περαιτέρω, στην περίπτωση αυτή, προσβάλλεται η παράλειψη του Προέδρου της Δημοκρατίας να εκδώσει το προεδρικό διάταγμα, δηλαδή η παράλειψη άσκησης κανονιστικής αρμοδιότητας. Όπως δέχεται σχετικώς η πάγια νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣτΕ (Ολ.) 4446/2015, σκέψη 5), «...κατά το άρθρο 45 παρ. 4 του π.δ. 18/1989 είναι δυνατόν να ασκηθεί αίτηση ακυρώσεως κατά παράλειψης της διοικητικής αρχής να προβεί σε οφειλομένη νόμιμη ενέργεια ή κατά ρητής άρνησης αυτής να προβεί στην ενέργεια αυτή, εφ' όσον ο νόμος ή υπερκείμενος του νόμου κανόνας δικαίου της επιβάλλει την υποχρέωση να ρυθμίσει συγκεκριμένο ζήτημα με την έκδοση εκτελεστής διοικητικής πράξης. Τέτοια παράλειψη ή άρνηση δεν στοιχειοθετείται, κατ' αρχήν, όταν ο νόμος παρέχει την εξουσία στη διοικητική αρχή να ρυθμίζει ζήτημα με κανονιστική πράξη, τούτο, διότι η εκτίμηση της σκοπιμότητας για την έκδοση ή μη κανονιστικής πράξης και για το χρόνο έκδοσής της ανήκει στην ανέλεγκτη από τον ακυρωτικό δικαστή κρίση της διοικητικής αρχής. Κατ' εξαίρεση, στοιχειοθετείται παράλειψη οφειλομένης νόμιμης ενεργείας είτε όταν η νομοθετική εξουσιοδότηση επιβάλλει στη Διοίκηση την υποχρέωση να εκδώσει κανονιστική πράξη, εφ' όσον συντρέχουν ορισμένες αντικειμενικές προϋποθέσεις ή εφ' όσον τίθεται ορισμένη προθεσμία, είτε όταν η υποχρέωση της Διοίκησης να προβεί σε κανονιστική ρύθμιση προκύπτει ευθέως από το Σύνταγμα. Στις περιπτώσεις αυτές, η άσκηση της αρμοδιότητας προς κανονιστική ρύθμιση καθίσταται δέσμια, η παράλειψη δε της Διοίκησης να ασκήσει την κανονιστική αρμοδιότητά της δεν είναι νόμιμη (Σ.τ.Ε. 1849/2009 Ολομ., 3749/2013 Ολομ.)». Εν προκειμένω, όπως αναπτύχθηκε, θα πρέπει να θεωρηθεί ότι πρόκειται για δέσμια αρμοδιότητα εκ του Συντάγματος.

³⁵ Βλ. σχετικά Κ. Χρυσόγονο, *Συνταγματικό δίκαιο*, ό.π., (υποσ. 21), σελ. 414.

από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας κανένα άλλο όργανο της διοίκησης δεν έχει αρμοδιότητα να εκδίδει κανονιστικές πράξεις χωρίς ρητή νομοθετική εξουσιοδότηση, έστω και αν τις θεωρεί αναγκαίες για την εκτέλεση ενός (τυπικού) νόμου³⁶. Ωστόσο, με εξ αντιδιαστολής επιχείρημα από διάταξη που θεμελιώνει αρμοδιότητα συγκεκριμένου κρατικού οργάνου που εντάσσεται στις πολιτικές λειτουργίες της πολιτείας δεν μπορεί να δικαιολογηθεί η περιστολή της δημοκρατικής αρχής, η οποία στο πεδίο της ραδιοτηλεόρασης επιτάσσει ακριβώς να μην υπάρχει αρμοδιότητα οργάνου που ανήκει στις πολιτικές λειτουργίες της πολιτείας³⁷.

Εξάλλου, εάν προκειμένου να ασκήσει το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης τις κανονιστικές αρμοδιότητες που κατά το Σύνταγμα μόνον αυτό επιτρέπεται να ασκήσει, απαιτείτο να εξουσιοδοτείται προς τούτο με ρητή και σαφή διάταξη νόμου, η μόνη λειτουργία μιας τέτοιας απαίτησης θα συνίστατο στο να παρέχεται στην πολιτική εξουσία η δυνατότητα να ματαιώνει την άσκηση των αποκλειστικών αρμοδιοτήτων του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης, όπως με τόσους άλλους τρόπους πράττει μέχρι σήμερα³⁸, με την απλή παράλειψη συμπερίληψης στο κείμενο του νόμου ρητής και σαφούς εξουσιοδότησης προς το βάσει του Συντάγματος κατ' αποκλειστικότητα αρμόδιο όργανο. Δεδομένου όμως ότι η αποστολή του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης έγκειται κατά τούτο στην υλοποίηση των επιταγών της δημοκρατικής αρχής στο πεδίο της ηλεκτρονικής μαζικής επικοινωνίας³⁹, εγείρεται το ερώτημα για ποιον λόγο θα πρέπει να θεωρηθεί ανεκτή υπό το Σύνταγμα η παρεμβολή ενός τύπου που όχι μόνον δεν βασίζεται σε επαρκές συνταγματικό έρεισμα⁴⁰, αλλά αντιθέτως θα λειτουργούσε ως τροχοπέδη της υλοποίησης των επιταγών της δημοκρατικής αρχής αφήνοντας την ανεξαρτησία της ραδιοτηλεόρασης εκτεθειμένη

³⁶ Ibidem, σελ. 412.

³⁷ Αυτό ισχύει και έναντι του ιδίου του Προέδρου της Δημοκρατίας, δεδομένου ότι και τα διατάγματα του άρθρου 43 παρ. 1 του Συντάγματος εκδίδονται μόνον με την προσυπογραφή του αρμοδίου υπουργού, μέσω της οποίας διασφαλίζεται ο δεσμός με την άσκηση πολιτικής εξουσίας, βλ. σχετικά αντί άλλων Κ. Χρυσόγονο, *Συνταγματικό δίκαιο*, ό.π., (υποσ. 21), σελ. 420 επ., 704 επ.

³⁸ Για τους τρόπους με τους οποίους η πολιτική εξουσία επί δεκαετίες κατόρθωσε να ματαιώνει την άσκηση από το ΕΣΡ της αποκλειστικής του αρμοδιότητας προς χορήγηση αδειών εκπομπής βλ. Α. Τσεβά, *Η ανεξαρτησία της δημόσιας ραδιοτηλεόρασης*, ό.π., (υποσ. 1), σελ. 46 επ. Η ματαίωση αυτή αντίκειται στο Σύνταγμα όχι μόνον για τους λόγους που αναπτύσσονται στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, ιδίως στην απόφαση ΣτΕ (Ολ.) 3578/2010, αλλά και λόγω αντίθεσης στη δημοκρατική αρχή που επιτάσσει την ανεξαρτησία της ραδιοτηλεόρασης από τις πολιτικές λειτουργίες της πολιτείας.

³⁹ Για τη σημασία της αποτροπής της ματαίωσης υλοποίησης των συνταγματικών επιταγών στο πεδίο της ηλεκτρονικής μαζικής επικοινωνίας πρβλ. ΣτΕ (Ολ.) 1288/1992, κατά την οποία «...η τυχόν έλλειψη κανονιστικού πλαισίου περαιτέρω κατανομής του διατιθέμενου κατά την προεκλογική περίοδο χρόνου, δεν επιτρέπεται να ματαιώσει την εκπλήρωση της ευθέως από την διάταξη του άρθρου 15 παρ. 2 του Συντάγματος απορρέουσας υποχρέωσης του Κράτους να εξασφαλίσει σε όλα τα πολιτικώς υποστατά κόμματα χρόνο ικανό για να παρουσιάσουν από τα ραδιοτηλεοπτικά μέσα τις πολιτικές τους θέσεις. Στην περίπτωση αυτή, όπου δεν υπάρχει το ειδικότερο τούτο (το πέραν δηλαδή του Συντάγματος) κανονιστικό πλαίσιο, η διάθεση του ραδιοτηλεοπτικού χρόνου σε καθένα από τα πιο πάνω κόμματα κατά την προεκλογική περίοδο γίνεται με ατομικές διοικητικές πράξεις...». Σχετικά με τον δικαστικό έλεγχο της παράλειψης νομοθέτησης βλ. Κ. Γιαννακόπουλο, *Η επίδραση του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης* ό.π., (υποσ. 22), αριθμοί 246 επ., 320, με περαιτέρω παραπομπές.

⁴⁰ Εφόσον, όπως εκτέθηκε, ούτε το τεκμήριο ότι ο νομοθέτης θέλει να ασκήσει την αρμοδιότητά του, ούτε το εξ αντιδιαστολής επιχείρημα από το άρθρο 43 παρ. 1 του Συντάγματος λειτουργούν.

έναντι εκείνων των λειτουργιών, από τον κίνδυνο άμεσης ή έμμεσης παρέμβασης των οποίων οφείλει κατά το Σύνταγμα να διαφυλάσσεται πλήρως⁴¹.

Από όσα εκτέθηκαν προκύπτει πάντως, ότι υπ' ιανδήποτε εκδοχή η κατά το Σύνταγμα κανονιστική αρμοδιότητα του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης δεν είναι αυτόνομη, με την έννοια της ανεξαρτησίας από ρυθμιστικό πλαίσιο τεθειμένο από τον νομοθέτη⁴². Αντιθέτως αποτελεί εξειδίκευση της ρύθμισης των ουσιωδών ζητημάτων στην οποία προβαίνει ο νομοθέτης, ασκώντας την κατά το Σύνταγμα ρυθμιστική του αρμοδιότητα.

Η ρυθμιστική αρμοδιότητα του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης, όπως άλλωστε και η ρυθμιστική αρμοδιότητα των λοιπών ανεξαρτήτων αρχών, και όταν περιλαμβάνει την έκδοση κανονισμών και κωδίκων δεοντολογίας με τη μορφή κανονιστικών πράξεων δεν είναι πρωτογενής νομοθέτηση, ούτε άσκηση κυβερνητικής εξουσίας. Οι ανεξάρτητες αρχές δεν ασκούν εξουσία διαμόρφωσης δημόσιων πολιτικών, αλλά ρυθμιστική αρμοδιότητα στο πλαίσιο εξειδίκευσης, εκτέλεσης και εφαρμογής της ισχύουσας νομιμότητας, υποκείμενες στους στόχους και τις επιδιώξεις της πολιτικής που έχει διαμορφωθεί από τα αρμόδια πολιτικά όργανα⁴³. Για τον λόγο αυτό, όπως έχει παρατηρηθεί, με τον τρόπο αυτό το πολιτικό σύστημα διακυβέρνησης εμπλουτίζεται με πρόσθετους μηχανισμούς εξορθολογισμού της κρατικής δράσης και εμπέδωσης του κράτους δικαίου που εξισορροπούν την ισχύ των πόλων της πολιτικής εξουσίας χωρίς να ανατρέπουν το θεμελιώδες πλαίσιο δημοκρατικής νομιμοποίησης και πολιτικής ευθύνης⁴⁴. □

⁴¹ Βλ. όμως Α. Μανιτάκη, *Ο άμεσος έλεγχος του κράτους στη ραδιοτηλεόραση δια του ΕΣΡ μπορεί να συνεπάγεται και άσκηση κανονιστικών αρμοδιοτήτων*, ΤοΣ 2003, σελ. 573 επ., 579 επ., 583, ο οποίος, προκειμένου για την εξουσία έκδοσης προκλήσεων για τη χορήγηση αδειών ραδιοτηλεοπτικής εκπομπής θεωρεί, παρ' όλο που και κατά τη δική του άποψη το ΕΣΡ έχει κανονιστική αρμοδιότητα εκ του Συντάγματος, πως «για να περιέλθει στο ΕΣΡ τέτοια εξουσία απαιτείται, πάντως, να το προβλέψει ρητά ο σχετικός εκτελεστικός νόμος. Είναι προφανές ότι το ΕΣΡ δεν μπορεί να οικειοποιηθεί χωρίς νομοθετική πρόβλεψη εξουσία προκήρυξης αδειών». Η άποψη αυτή ωστόσο οδηγεί στο αποτέλεσμα ότι η ερμηνεία του άρθρου 43 του Συντάγματος γίνεται χωρίς να ληφθούν υπ' όψιν οι σχετικές επιταγές της δημοκρατικής αρχής, με συνέπεια η πολιτική εξουσία να έχει τη δυνατότητα να ματαιώσει την άσκηση της εκ του Συντάγματος αποκλειστικής αρμοδιότητας του ΕΣΡ με την ενσυνείδητη παράλειψη θέσπισης εξουσιοδότησης.

⁴² Για το ζήτημα της αυτόνομης κανονιστικής αρμοδιότητας της διοίκησης, η οποία κατ' αρχήν δεν αναγνωρίζεται στην ελληνική έννομη τάξη βλ. Π.-Μ. Ευστρατίου, *Συστηματικά Θεμέλια του Ελληνικού Διοικητικού Δικαίου, Ουσιαστικού και Δικονομικού*, 2013, πλαγιάρ. 20, 53· Ρ.-Μ. Efstratiou, "Grundzüge des Verwaltungsrechts in gemeineuropäischer Perspektive: Griechenland", σε: Α. v. Bogdandy/S. Cassese/P.-M. Huber (Hrsg.), *Handbuch Ius Publicum Europaeum*, Τόμος V, 2014, σελ. 227 επ., πλαγιάρ. 52, 60 επ.· Χ. Μουκίου, *Η κανονιστική αρμοδιότητα της Διοίκησης*, ό.π., (υποσ. 31), σελ. 75 επ. Από τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας βλ. ενδεικτικά ΣτΕ 1409/2015· ΣτΕ (Ολ.) 1181/2014 (έλλειψη αυτόνομης κανονιστικής αρμοδιότητας των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και μετά την αναθεώρηση του άρθρου 102 του Συντάγματος το 2001)· ΣτΕ 519/2015 (έλλειψη αυτόνομης κανονιστικής αρμοδιότητας των Ανωτάτων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων), αλλά και τη μειοψηφία της ΣτΕ 1251/2015, σκέψη 9.

⁴³ Για το ζήτημα της ανεξάρτητης (και όχι αυτόνομης) κανονιστικής αρμοδιότητας των Ανεξαρτήτων Αρχών βλ. Κ. Παπανικολάου, *Η εξουσία των ανεξάρτητων αρχών*, ό.π., (υποσ. 27), σελ. 217 επ.· Κ. Στρατηλάτη, «Άρθρο 15», ό.π., (υποσ. 25), πλαγιάριθμοι 154 επ., 158.

⁴⁴ Βλ. σχετικά Γ. Τασόπουλο, *Η λαϊκή κυριαρχία και η πρόκληση της αμεροληψίας*, 2014, ιδίως σελ. 219 επ., 253 επ., 268 επ., 274 επ. με περαιτέρω παραπομπές· U. di Fabio, "Gewaltenteilung", σε: J. Isensee/P. Kirchhof, *HdStR*, Bd. II, 2004, παρ. 27, πλαγιάρ. 34.

Ο ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΣ ΛΟΓΟΣ ΤΗΝ ΠΕΡΙΟΔΟ ΤΩΝ ΚΡΙΣΕΩΝ*

Παναγιώτης Μαντζούφας

Καθηγητής Συνταγματικού Δικαίου,

Νομική Σχολή ΑΠΘ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η μελέτη εστιάζει σε διάφορες μορφές συνταγματικού λόγου των τελευταίων ετών, με άξονα τις κρίσεις (οικονομική κρίση και πανδημία), καθώς και τη συνταγματική αναθεώρηση του 2019. Η ανάλυση του επιστημονικού λόγου αναδεικνύει εντέλει διάφορες θεωρητικές θέσεις ως προς την κανονιστικότητα του Συντάγματος, τη θέση και τη λειτουργία του στο πολίτευμα. Παράλληλα ο συνταγματικός λόγος επιδρά και στον λόγο των πολιτικών φορέων, ενώ σε κάποιες περιπτώσεις η επίκληση του Συντάγματος αποκτά άλλα χαρακτηριστικά και συχνά προσεγγίζει αυτό που ονομάζουμε στη δημοσιογραφική γλώσσα συνταγματικό λαϊκισμό.

ABSTRACT

The study focuses on various forms of constitutional discourse in recent years, especially during the crises (economic crisis and pandemic) and the constitutional revision of 2019. The discourse analysis highlights various theoretical standpoints regarding the normativity of the Constitution, its place and function in a democratic regime. At the same time, constitutional discourse influences political actors, while in some cases it could be described as a form of constitutional populism.

* Η παρούσα μελέτη είναι προδημοσίευση από τον Τόμο Πρακτικών του συνεδρίου του Επιστημονικού Ομίλου Αριστόβουλος Μάνεσης για τα 100 χρόνια από τη γέννηση του Αριστόβουλου Μάνεση.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Στο περιβάλλον της κρίσης υιοθετήθηκαν τόσο από τους πολιτικούς φορείς όσο και από ειδικούς επιστήμονες (συνταγματολόγους) ορισμένες μορφές συνταγματικού λόγου που χαρακτηρίζονται από εντυπωσιακή ποικιλία. Είναι γνωστό σε όσους παρακολουθούν τον δημόσιο λόγο, ιδίως τα τελευταία δώδεκα χρόνια της πολυεπίπεδης κρίσης, ότι η αναφορά στο Σύνταγμα αποτελούσε κοινό τόπο για τους περισσότερους από όσους μετείχαν στον δημόσιο διάλογο και ιδιαίτερα τους πολιτικούς παράγοντες και τους δημοσιογράφους, ενώ συχνές ήταν και οι παρεμβάσεις των ειδικών επιστημόνων του κλάδου.

Στη μικρή αυτή εισήγηση δεν θα ήταν δυνατόν να παρουσιαστούν με πληρότητα όλες οι κατηγορίες και οι μορφές επιστημονικού λόγου που είχαν ως επίκεντρο το Σύνταγμα και τη λειτουργία του στο πολίτευμα. Πρόθεσή μας είναι να παρουσιάσουμε, εντελώς ενδεικτικά, ορισμένα δείγματα συνταγματικού λόγου όπως διατυπώθηκαν από συνταγματολόγους και υιοθετήθηκαν από πολιτικούς φορείς, ενώ άφησαν το ευδιάκριτο στίγμα τους και στη νομολογία των δικαστηρίων¹ στη συγκυρία των αλληπάλληλων κρίσεων. Επιλέξαμε ως πεδία αναφοράς την οικονομική κρίση, την τελευταία αναθεώρηση του Συντάγματος και την υγειονομική κρίση.

I. Ο ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΣ ΛΟΓΟΣ ΤΗΝ ΠΕΡΙΟΔΟ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΡΙΣΗΣ

Με το ξέσπασμα της οικονομικής κρίσης, μολονότι στο επίκεντρο της συζήτησης ήταν τα οικονομικά ζητήματα και ιδίως η δημοσιονομική διαχείριση των ελλειμάτων και του χρέους, το Σύνταγμα απέκτησε κεντρική θέση διότι, κατά μία άποψη, τα θεσμικά του κενά και οι αστοχίες των ρυθμίσεών του συνετέλεσαν σε μια προβληματική λειτουργία του πολιτικού συστήματος και στη συνακόλουθη οικονομική –και για ορισμένους και διεφθαρμένη– κακοδιαχείριση.

Καταρχήν θεωρήθηκε ότι η ελληνική πολιτεία, και ιδίως το πολιτικό σύστημα και οι φορείς του από τη μεταπολίτευση μέχρι σήμερα², έμειναν καθηλωμένοι σε αναχρονιστικές πρακτικές (πελατειακές σχέσεις, αναποτελεσματική και αυθαίρετη λειτουργία του κράτους και του κομματικού συστήματος, επαγγελματοποίηση του πολιτικού προσωπικού), διότι το Σύνταγμα αποτελούσε εμπόδιο στον εκσυγχρονισμό των πολιτικών θεσμών, ενώ ενίσχυε την καταλυτική επιρροή των κομμάτων στη λειτουργία του πολιτεύματος³. Σύμφωνα με αυτή τη θεώρηση, τα ελληνικά πολι-

¹ Αρκετές από τις σκέψεις των δύο πρώτων τίτλων της μελέτης βασίστηκαν στη μελέτη μου με τίτλο «Οικονομική κρίση και συνταγματικοί θεσμοί», στον τόμο: Ν. Γ. Γεωργαράκης/Ν. Δεμερτζής (επιμ.), *Το πολιτικό πορτρέτο της Ελλάδας*, 2015. Ευχαριστίες οφείλω στον συνεργάτη μου και κάτοχο ΜΔ του τομέα ΔΔΠΕ της σχολής μας Δ. Βουκελάτο για ορισμένες χρήσιμες βιβλιογραφικές υποδείξεις. Βλ. Την αναλυτική επεξεργασία της νομολογίας του ΣτΕ που σχετίζεται με τα μέτρα που έλαβαν οι κυβερνήσεις την περίοδο 2011-2020 της οικονομικής κρίσης, Δ. Πατσόικα, *Η Συνταγματική νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας*, 2022.

² Για μια πανοραμική κριτική παρουσίαση των εξελίξεων στο πολιτικό πεδίο από τη μεταπολίτευση μέχρι το ξέσπασμα της κρίσης βλ. Γ. Βούλγαρη, *Η μεταπολιτευτική Ελλάδα, 1974-2009*, 2013 (αναθ. έκδ.).

³ Τον σχετικό προβληματισμό που αφορά στα φαινόμενα διαφθοράς και αδιαφανούς λειτουργίας του πολιτικού συστήματος αναπτύσσει ο Κ. Χρυσόγονος, *Η ιδιωτική δημοκρατία. Από τις πολιτικές δυναστείες στην κλεπτοκρατία*, 2009· *Idem*, *Η «μεγάλη πορεία» προς την αποθέσμιση. Ο εκφεουδαρχισμός του ελληνικού πολιτικού συστήματος*, 2011· καθώς και ο Κ. Τσουκαλάς, «Γύρω από το πρόβλημα της πολιτικής πελατείας στην Ελλάδα του 19ου αιώνα», σε: *Ελληνική Εταιρία Πολιτικής Επιστήμης (επιμ.), Κοινωνικές και πολιτικές δυνάμεις στην Ελλάδα*, 1977, σελ. 75 επ.

τικά κόμματα, ιδίως τα κόμματα εξουσίας, είναι προσωποπαγή, συντηρούν «φρεουδαλικές» και αντιδημοκρατικές πρακτικές λειτουργίας, ενώ οι ηγεσίες τους συχνά παραβιάζουν τα καταστατικά τους υποκύπτοντας στη διαφθορά και στην οικονομικά ασύδοτη λειτουργία (υπέρογκα δάνεια, κατασπατάληση της κρατικής χρηματοδότησης, μεγάλα οικονομικά ελλείμματα)⁴. Το Σύνταγμα, το οποίο οφείλει να δώσει απάντηση και να συμβάλει στην αντιμετώπιση της κρίσης αντιπροσωπείας και δημοκρατικής νομιμοποίησης, ευθύνεται και για την ένταση της οικονομικής κρίσης, διότι, μολονότι δεν την προκάλεσε, την επέτεινε με την αδυναμία του να περιλάβει θεσμούς ελέγχου και διαφάνειας στη λειτουργία του πολιτικού συστήματος και στη γρήγορη και αποτελεσματική απονομή ευθυνών στα μέλη της κυβέρνησης που ενέχονταν σε ποινικά αδικήματα⁵. Την οπτική αυτή υιοθέτησαν με παραλλαγές οι βασικές πολιτικές δυνάμεις της τότε αντιπολίτευσης.

Σε ένα άλλο πεδίο, αυτό της οικονομίας και του κρατικού παρεμβατισμού, αποδόθηκαν στο Σύνταγμα οι ευθύνες ότι εγκλώβισε την οικονομία σε μια εξάρτηση από το κράτος (κατά βάση λόγω του άρθρου 106 Σ.⁶), βάζοντας τις βάσεις για την καλλιέργεια ενός αντιαναπτυξιακού προτύπου που αποτελεί συνδυασμό αντιπαραγωγικών δημόσιων επιχειρήσεων, κρατικοδίαιτης επιχειρηματικότητας, «κλειστών» επαγγελματιών⁷ και στεγανών στις βασικές αγορές προϊόντων και υπηρεσιών, που εκτρέφουν πρακτικές καρτέλ και οδηγούν στη μείωση της ανταγωνιστικότητας της οικονομίας⁸. Τη βασική αυτή επιχειρηματολογία αναπαρήγαγαν πολιτικοί φορείς και προσωπικότητες από τον νεοφιλελεύθερο χώρο.

Τέλος, διατυπώθηκε η κριτική, ότι το Σύνταγμά μας είναι ανορθολογικό⁹, καθώς παρουσιάζει σημαντικές και εγγενείς αδυναμίες στις οποίες αποδίδεται ένα μεγάλο μέρος της ευθύνης για την κρίση που υφίσταται η χώρα. Ως τέτοιες χαρακτηρίζονται οι εσωτερικές αντιφάσεις και αστοχίες της διαδικασίας αναθεώρησης του Συντάγματος, που δεν επιτυγχάνει τον στόχο της επίτευξης συναινέσεων, η διάλυση της Βουλής λόγω αδυναμίας εκλογής ΠτΔ, η προσχηματική

Ειδικά, για το πεδίο του υπαλληλικού δικαίου, βλ. Γ. Σταυρόπουλο, *Διαφθορά και υπάλληλοι του Δημοσίου. Διοικητικές και δικαστικές όψεις*, ΕφημΔΔ 1/2013, σελ. 99 επ.

⁴ Βλ. Κ. Χρυσόγονο, *Η ιδιωτική δημοκρατία*, ό.π., σελ. 81 επ.

⁵ Σε αυτή την πρόταση για την αλλαγή της συνταγματικής διάταξης του άρθρου 86 περί ευθύνης Υπουργών υπάρχει ομοφωνία στην επιστήμη, βλ. αντί πολλών Σ. Βλαχόπουλο, «Η ποινική ευθύνη των υπουργών», στο τόμο: Χ. Ακριβοπούλου/Ν. Παπαχρήστου (επιμ.), *Η πρόκληση της αναθεώρησης του Συντάγματος*, 2013, σελ. 113 επ., διαθέσιμο και στο constitutionalism.gr 13.04.2013, όπου υπάρχει υπομνηματισμός για τη σχετική συζήτηση· Γ. Καραβοκύρη, *Το ερμηνευτικό ζήτημα του άρθρου 86 παρ. 3 του Συντάγματος: ποινική ευθύνη υπουργών και αποσβεστική προθεσμία*, ΕφημΔΔ 6/2012, σελ. 733 επ., διαθέσιμο και στο constitutionalism.gr 21.03.2013· καθώς και Ν. Αλιβιζάτο, *Ποια δημοκρατία για την Ελλάδα μετά την κρίση; Για την αποκατάσταση των λέξεων και του νοήματός τους*, 2013, σελ. 121-127. Για μια ελαφρώς διαφοροποιημένη θέση βλ. Π. Μαντζούφα, *Η σχέση πολιτικής και ποινικής ευθύνης των μελών της κυβέρνησης*, ΕφημΔΔ 4/2009, σελ. 452 επ.· *Idem*, *Ο λόγος περί διαφθοράς και η ποινική ευθύνη των υπουργών*, constitutionalism.gr 16.09.2011. Τελικά ορισμένες από τις βασικές προτάσεις ενσωματώθηκαν στην διάταξη του άρθρου 86 με την αναθεώρηση του Συντάγματος το 2019.

⁶ Για μία εκτενή ανάλυση του άρθρου βλ. αντί πολλών Α. Καϊδατζή, «Άρθρο 106», σε: Φ. Σπυρόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Χ. Ανθόπουλος/Γ. Γεραπετρίτης (επιμ.), *Σύνταγμα Κατ' άρθρο ερμηνεία*, 2017, σελ. 1717 επ.

⁷ Βλ. Β. Κόκκοτα, *Επαγγελματική ελευθερία*, 2014.

⁸ Βλ. Π. Καζάκο, *Αναθεώρηση Συντάγματος και Οικονομία, Δοκίμιο συνταγματικής ανάλυσης των οικονομικών επιλογών*, 2007.

⁹ Βλ. Ξ. Κοντιάδη, *Το ανορθολογικό μας Σύνταγμα, Γιατί απέτυχαν οι πολιτικοί θεσμοί*, 2015· και σχολιασμό αυτής της θέσης σε Ε. Βενιζέλο, *Η Δημοκρατία μεταξύ συγκυρίας και ιστορίας*, 2018, σελ. 112 επ.

επίκληση εθνικού θέματος για τη διάλυση της Βουλής και την προκήρυξη εκλογών, προβλήματα στη διαρρύθμιση της νομοπαραγωγικής διαδικασίας, όπου απουσιάζει ο δικαστικός έλεγχος των *interna corporis* της Βουλής¹⁰, και άλλες επιμέρους προβληματικές συνταγματικές διατάξεις που δεν εξυπηρετούν τον σκοπό για τον οποίο θεσπίστηκαν ή παράγουν αποτελέσματα αντίθετα από τα επιδιωκόμενα.

Από την άλλη, την ίδια περίοδο, η συνεχής έκδοση Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου¹¹, οι κατεπείγουσες διαδικασίες ψήφισης των εξαιρετικά αναλυτικών και περίπλοκων μνημονιακών νόμων, η εγκατάλειψη της προοπτικής του δημοψηφίσματος¹², την περίοδο της Πρωθυπουργίας Γ. Παπανδρέου, μετά από τις –μειωτικές για τη χώρα και τους πολιτικούς της ηγέτες– αντιδράσεις ορισμένων ευρωπαϊών αρχηγών, έθιξαν την εγγυητική λειτουργία του Συντάγματος και κλόνισαν την εμπιστοσύνη των πολιτών στους θεσμούς¹³.

Όπως είδαμε, την αρχική αυτή φάση επίκλησης του Συντάγματος στον δημόσιο λόγο με τα χαρακτηριστικά που περιγράψαμε τη διαδέχθηκε ένας πολιτικός βολонταρισμός, την περίοδο των κυβερνήσεων ΣΥΡΙΖΑ-ΑΝΕΛ, που έδειχνε αφενός να υπερτονίζει ρητορικά τον ρόλο του Συντάγματος ως βασικού εγγυητή των θεσμών¹⁴, ενώ από την άλλη κυβερνητικά στελέχη να ασκούν δριμεία κριτική στη δικαιοσύνη¹⁵.

Σύμφωνα με τις παραπάνω ερμηνείες, το Σύνταγμα υποτάχθηκε στην κρίση, αποδέχθηκε παθητικά εξελίξεις που το υπερβαίνουν και δεν μπόρεσε να ενσωματώσει τις αλλαγές που εκφράζουν την κατάσταση μιας χώρας, η οποία σε συνθήκες πίεσης οφείλει να αντιδρά άμεσα¹⁶.

Από την άλλη, κατατέθηκαν και ερμηνευτικές προτάσεις που θεωρούσαν ότι το Σύνταγμα, παρότι δοκιμάζεται και φτάνει στα όρια του, διατηρεί το κανονιστικό του περιεχόμενο και υποδέχεται την οικονομική κρίση με σχετική επάρκεια χωρίς να κλονιστεί σοβαρά το δικαιοκρατικό του θεμέλιο¹⁷. Οι ερμηνευτικές αυτές προτάσεις απαντούσαν στην επιχειρηματολογία περί

¹⁰ Βλ. Γ. Γεραπετρίτη, *Σύνταγμα και βουλή*, 2012.

¹¹ Είναι χαρακτηριστικό ότι μόνο κατά το έτος 2012 εκδόθηκαν είκοσι πέντε (25) ΠΝΠ, περισσότερες από όσες είχαν εκδοθεί κατά τα έτη 2000-2011, που καλύπτουν ένα ευρύτατο φάσμα ρυθμίσεων από δημοσιονομικά μέτρα ως μισθολογικές περικοπές με εύλογες αμφιβολίες ως προς τη συμβατότητά τους με το άρθρο 44 παρ. 1 Σ. Βλ. αντί πολλών Κ. Χρυσόγονο, *Η καταστρατήγηση του Συντάγματος στην εποχή των Μνημονίων*, 2013, σελ. 27 επ.

¹² Για την αναγωγή του δημοψηφίσματος σε «*διδασκαλικό παράδειγμα μίας εξόχως πονηρής χρήσης της δημοκρατίας σε περίοδο κρίσης*», βλ. Ι. Δρόσο, *Ζητήματα συνταγματικής οργάνωσης, δικαστικής προστασίας και δημοκρατίας στην εποχή της σημερινής κρίσης*, ΘΠΔΔ 6/2012, σελ. 465.

¹³ Βλ. Χ. Contiades/Ι. Tassopoulos, "The Impact of the Financial Crisis on the Greek Constitution", σε: Χ. Contiades (ed.), *Constitutions in the Global Financial Crisis, A Comparative Analysis*, 2013, σελ. 195 επ.

¹⁴ Βλ. Δηλώσεις του Α. Τσίπρα που ισχυριζόταν ότι η πολιτική της κυβέρνησης συνιστά εφαρμογή κάθε λέξης του Συντάγματος.

¹⁵ Βλ. από τον Τύπο της 27.10.2016 –μετά τη δημοσιοποίηση της απόφασης για τις τηλεοπτικές άδειες– τις απαξιωτικές δηλώσεις για τη δικαιοσύνη της κυβερνητικής εκπροσώπου και άλλων παραγόντων της κυβερνητικής πλειοψηφίας.

¹⁶ Από την πλευρά τους, οι πολιτικές δυνάμεις προσδοκούν από το Σύνταγμα να τις διευκολύνει στην πολιτική τους δράση και να είναι αποτελεσματικό. Εδώ οι προσδοκίες συνδέονται με τις επιτρεπτές μορφές δράσης και τις δυνατότητες του Συντάγματος να αναθεωρείται εύκολα, να προσαρμόζει το κανονιστικό του περιεχόμενο στις εξελίξεις, ανατρέποντας τις μέχρι πρότινος ερμηνευτικές σταθερές της νομολογίας. Βλ. Χ. Contiades/Α. Fotiadou, "How Constitutions react to the Financial Crisis", στον συλλογικό τόμο: Χ. Contiades (ed.), *Constitutions in the Global Financial Crisis*, ό.π, σελ. 58-59.

¹⁷ Βλ. Ε. Βενιζέλο, *Η οικονομική κρίση ως δικανική πρόκληση, Η καμπύλη του δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότη-*

αντισυνταγματικότητας των μνημονιακών μέτρων που συχνά υπονοούσε ότι τα τελευταία βρίσκονταν συνολικά εκτός του αξιακού πλαισίου του Σύνταγματος. Με τον τρόπο όμως αυτό, όσοι επικαλούνταν την αντισυνταγματικότητα των μέτρων φόρτωναν το Σύνταγμα με προσδοκίες και εναπόθεταν σε αυτό ελπίδες που δεν θα μπορούσε να εκπληρώσει. Στο ερμηνευτικό αυτό πλαίσιο υποστηρίζονταν ότι, παρά το γεγονός ότι η συνταγματική διάσταση των περισσότερων μέτρων που αφορούσαν περικοπές μισθών και συντάξεων είναι πρόδηλη και ισχυρά υποστηρίξιμη, η επίλυση του ζητήματος αυτού δεν θα είχε σημαντική επιρροή στο κεντρικό διακύβευμα, που συνδέεται με τα μνημόνια και που είναι κυρίως οικονομικό-πολιτικό και θεσμικό, και δευτερευόντως συνταγματικό¹⁸. Αυτή δε η στάση επιβεβαιώθηκε και από τη σχετική με τα μνημόνια νομολογία του ΣτΕ, η οποία σε γενικές γραμμές αποδέχθηκε τη συνταγματικότητα της γενικής κατεύθυνσης των οικονομικών μέτρων¹⁹, παρά τις επιμέρους αποκλίσεις.

Όλες οι παραπάνω απόψεις δοκιμάστηκαν τα χρόνια της οικονομικής κρίσης χωρίς δυστυχώς να αποφευχθούν οι διχαστικές συγκρούσεις πάλι με επίκεντρο το Σύνταγμα. Έτσι συχνά διατυπώνονταν ακραίες απόψεις που διαμόρφωναν ένα πολωτικό εκκρεμές με φράσεις όπως το: «Σύνταγμα δεν είναι τίποτα» μέχρι το «Σύνταγμα είναι τα πάντα», δηλαδή ανάμεσα σε έναν εργαλειακό λόγο μνημονιακής προέλευσης, που αντιμετωπίζει τις συνταγματικές ενστάσεις για παραβίαση δικαιωμάτων ως δευτερεύοντα ζητήματα που υποχωρούν ενώπιον των οικονομικών καταναγκασμών και μιας ανοικτόμηνης αντιμνημονιακής ρητορικής, που απαξιώνει κάθε μέτρο ως εκ προοιμίου λανθασμένο και αντισυνταγματικό, καθιστώντας ανέφικτη οποιαδήποτε προοπτική εύρεσης κοινού τόπου και συνεννόησης.

II. Ο ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΣ ΛΟΓΟΣ ΣΤΗΝ ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗ ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ (2019)

Η διάχυτη απαίτηση για συνταγματικές αλλαγές υπήρξε ιδιαίτερα έντονη τη δεκαετία της κρίσης στην χώρα μας –οι περισσότεροι επικαλούνταν το Σύνταγμα ως τη σωτηρία από την κρίση– και επιδέχεται μια διπλή ανάγνωση, καθώς μπορεί είτε να αναδεικνύεται ως απόρροια μιας συνειδητής προσήλωσης στις συνταγματικές αξίες, εκφράζοντας την πεποίθηση ότι η αναθεώρηση του Σύνταγματος θα συμβάλει καθοριστικά σε μια έξοδο από την κρίση, είτε από την άλλη να εκφράζει μια βαθύτερη δυσπιστία απέναντι στη λειτουργία της πολιτικής και στις συνταγματικές διευθετήσεις που μέχρι σήμερα ενίσχυαν τη νοσηρότητα του πολιτικού συστήματος. Με άλλα λόγια ταυτόχρονα, αφενός, κατηγορούσαμε το Σύνταγμα για ανεπάρκεια και, αφετέρου, το επικαλούμασταν ως το βασικό θεσμικό ανάχωμα απέναντι στην κρίση. Αυτός ο διπλός λόγος ήταν ένα από τα χαρακτηριστικά φαινόμενα της δεκαετίας που πέρασε.

τας των «μνημονιακών» μέτρων, 2020· Σ. Βλαχόπουλο, *Η δυναμική ερμηνεία του Σύνταγματος*, 2014· Γ. Καραβοκύρη, *Το Σύνταγμα και η κρίση*, 2014· Α. Μανιτάκη, *Η εντυπωσιακή, παρά την κρίση, ανθεκτικότητα του Σύνταγματος. Η διαδραστική σχέση Σύνταγματος και κρίσης*, 2018, διαθέσιμο στο [link](#)· Π. Μαντζούφα, *Οικονομική κρίση και Σύνταγμα*, 2014· Υ. Drossos, *The Flight of Icarus: European Legal Responses Resulting from the Financial Crisis*, 2020.

¹⁸ Βλ. Π. Μαντζούφα, «Οικονομική κρίση και πολιτικοί θεσμοί», στον τόμο: Ν. Γ. Γεωργαράκης/Ν. Δεμερτζής (επιμ.), *Το πολιτικό πορτραίτο της Ελλάδας*, ό.π., σελ. 612 επ.

¹⁹ Βλ. Ε. Βενιζέλο, *Η οικονομική κρίση*, ό.π. και Δ. Πατσόικα, *Η Συνταγματική νομολογία*, ό.π., σελ. 417 επ.

Τα τελευταία δέκα χρόνια το Σύνταγμα δοκιμάστηκε πολλαπλώς καθώς άντεξε στις αλλεπάλληλες εκλογικές αναμετρήσεις και στο δημοψήφισμα του 2015, εξασφαλίζοντας ομαλή εναλλαγή των κομμάτων στην εξουσία και σε γενικές γραμμές σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Επίσης, επιβεβαίωσε ένα ισχυρό κεκτημένο της μεταπολίτευσης που είναι η θεσμική διάρκεια, κεκτημένο που μέσα στην παραζάλη της κρίσης και των μνημονίων συχνά υποτιμούμε. Αυτό το σημαντικό επίτευγμα της μεταπολίτευσης αποκτά ακόμα εντονότερη σημασία αν λάβουμε υπόψη ότι την περίοδο της κρίσης κατέρρευσε το σύστημα του δικομματισμού, άλλαξαν ριζικά οι κοινοβουλευτικοί συσχετισμοί, ασκήθηκαν ισχυρές πιέσεις από διεθνείς παράγοντες και τέθηκαν με οξύτητα και ένταση ζητήματα δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων υπό την απειλή της δημοσιονομικής κατάρρευσης. Σε αυτές τις πιέσεις το Σύνταγμα άντεξε και αποδείχθηκε, κατά τη γνώμη μας, ένα αποτελεσματικό εργαλείο οργάνωσης και οριοθέτησης των κρατικών λειτουργιών. Παρόλα αυτά, η ρητορική πόλωση με επίκεντρο το Σύνταγμα, που εξελίχθηκε στα πρώτα χρόνια εφαρμογής των μνημονίων, ανανεώθηκε με έναν αντίστοιχα πολωμένο συνταγματικό λόγο περί την αναθεώρηση του.

Η ρητορική περί συντακτικής συνέλευσης²⁰ –που εγκαταλείφθηκε σχετικά γρήγορα–, αντί της προβλεπόμενης αναθεωρητικής διαδικασίας, μπορεί να ικανοποιούσε συγκυριακές ανάγκες στο επίπεδο του επικοινωνιακού ριζοσπαστισμού, ωστόσο ήταν μια επικίνδυνη ρητορική διότι θα μπορούσε να δώσει το θεσμικό άλλοθι σε οποιαδήποτε μελλοντική πλειοψηφία να οδηγήσει τη χώρα σε μη δημοκρατικές λύσεις.

Στον λόγο περί αναθεώρησης του Συντάγματος αποτυπώθηκαν δύο δεσπόζουσες τάσεις²¹: Μια πρώτη τάση θα τη χαρακτηρίζαμε ρεαλιστική –που τελικά επικράτησε–, υποστήριζε εντοπισμένες αναθεωρητικές πρωτοβουλίες στα θέματα που υπάρχει συναίνεση μεταξύ όλων των πολιτικών δυνάμεων και είναι ώριμα προς αναθεώρηση (π.χ. βουλευτική ασυλία, ευθύνη υπουργών, αποσύνδεση εκλογής ΠτΔ από τις εκλογές). Βασική σκέψη που διαπερνά την πρόταση αυτή είναι ότι πρέπει να διατηρήσουμε τα θετικά κεκτημένα της μεταπολίτευσης και να αποκτήσουμε μια κουλτούρα συναίνεσης²², καθώς οι συνθήκες του συγκρουσιακού δικομματικού κοινοβουλευτισμού που διατηρήθηκαν για τριανταπέντε χρόνια έχουν μεταβληθεί ουσιαστικά την περίοδο της κρίσης που διανύουμε²³. Ωστόσο, ορισμένοι δημοσιολόγοι ισχυρίζονται ότι η αναθεώρηση του Συντάγματος θα ήταν το επιστέγασμα ενός εθνικού σχεδίου ανασυγκρότησης, εφόσον υπήρχαν οι προϋποθέσεις²⁴, ενώ είχε υποστηριχθεί και η άποψη ότι δεν υπάρχουν οι πολιτικές προϋποθέσεις για μια συνταγματική αναθεώρηση²⁵.

²⁰ Βλ. την πρόταση του Γ. Κατρούγκαλου, «Γιατί Συντακτική Συνέλευση;», στον τόμο: Β. Τζέμος/Μ.-Η. Πραβίτα, *Συνταγματική Αναθεώρηση*, 2015· καθώς και το άρθρο του, *Συντακτική ή Αναθεωρητική;*, ΑΥΓΗ 10.03.2013, όπου ήλθε σε διάλογο για το ίδιο θέμα με τον Δ. Χριστόπουλο.

²¹ Βλ. άρθρο Γ. Γεραπετρίτη, ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ 13-14.05.2016.

²² Βλ. Μ. Πικραμένο, *Το αναθεωρητικό διάβημα στην εποχή της κρίσης – Αναζητώντας τη συνταγματική αλλαγή υπό δυσχερή ιστορική συγκυρία*, constitutionalism.gr 28.06.2017.

²³ Βλ. Ν. Αλιβιζάτο στον τόμο: Σ. Τσακυράκης/Ε. Βενιζέλος/Ν. Αλιβιζάτος, (Η. Κανέλλης συντ.), «*Εν ου παικτοίς*» Μια συζήτηση για το σύνταγμα και τη δημοκρατία, 2016.

²⁴ Βλ. Ε. Βενιζέλο στον τόμο: «*Εν ου παικτοίς*», ό.π.

²⁵ Βλ. άποψη Α. Καϊδατζή, στο [link](#), ενώ με την ολοκλήρωση της αναθεώρησης επεσήμανε ότι αυτή αποτελεί ένδειξη

Μια δεύτερη τάση γύρω από το ίδιο θέμα, με ριζοσπαστικά χαρακτηριστικά, θεωρούσε ότι τώρα είναι ο κατάλληλος ιστορικός χρόνος για πλήρη και συνολική αναμόρφωση των θεσμών με εκτεταμένες αλλαγές στις βασικότερες διατάξεις για το πολίτευμα, τη δικαιοσύνη, την οικονομία, τον έλεγχο συνταγματικότητας. Τέτοιο παραδείγματα αποτελούν αφενός η πρόταση του καινοτόμου Συντάγματος²⁶ και αφετέρου η «Πρόταση για μια Προοδευτική αναθεώρηση»²⁷, καθώς και η πρόταση του καθηγητή Γ. Δρόσου²⁸, ο οποίος πρότεινε ως αναγκαία μια εκτεταμένη συνταγματική αναθεώρηση.

Περισσότερο μετριοπαθής αλλά εξίσου πληθωριστική περί αναθεώρησης του Συντάγματος ήταν η επίσημη ρητορική της τότε κυβέρνησης²⁹, όπως εκφράστηκε σε πανηγυρική τελετή στο προαύλιο του κοινοβουλίου το καλοκαίρι του 2016.

Η αντίληψη πάνω στην οποία υποστυλώνεται η συγκεκριμένη πρωτοβουλία αποτυπώνεται σε έναν νεόκοπο λαϊκιστικό λόγο, συστατικό του οποίου είναι η θέση ότι ο καθένας πρέπει να έχει άποψη για τον τρόπο με τον οποίο θα πρέπει να λειτουργεί η πολιτεία και ότι δεν πρέπει να φοβόμαστε τη λαϊκή κρίση. Σε αυτή την άποψη δεν θα είχε να αντιτάξει κανείς καμία αντίρρηση, ίσα ίσα που θα προσδοκούσε μια ανανέωση του ενδιαφέροντος των πολιτών για το Σύνταγμα και την αναθεώρησή του. Ωστόσο, ο λαός σε μια αντιπροσωπευτική δημοκρατία που διαθέτει Σύνταγμα εκφράζεται πρωτίστως ως εκλογικό σώμα στις συνταγματικά προβλεπόμενες διαδικασίες και δεν μπορεί να αναλαμβάνει αρμοδιότητες που ανήκουν σε άλλα κρατικά όργανα. Μόνο υπό αυτές τις προϋποθέσεις νοείται ως κυρίαρχος³⁰, καθώς έξω από την κυριαρχία, τους στόχους και τις αρχές της, υπάρχουν άτομα, συλλογικότητες, ομάδες συμφερόντων, αλλά δεν υπάρχει λαός. Κατά τούτο μπορεί να οργανωθεί ένας διάλογος με απόψεις, προτάσεις, γνώμες και λαϊκή συμμετοχή γύρω από την αναθεώρηση του Συντάγματος. Ο διάλογος³¹ όμως αυτός δεν μπορεί να αγνοεί τα ουσιαστικά όρια της αναθεώρησης που αφορούν στη μορφή και στη βάση του πολιτεύματος και σίγουρα δεν πρέπει να παραγνωρίζει το θεσμικό δεδομένο ότι η αναθεώρηση του Συντάγματος είναι μια τυποποιημένη διαδικασία, που ξεκινάει με πρόταση ενός ορισμένου αριθμού βουλευτών μέσα στη Βουλή.

Επίσης η λαϊκή επιτροπή αναθεώρησης του Συντάγματος, που συγκροτήθηκε τον Οκτώβριο

ωριμότητας του πολιτικού συστήματος, βλ. Α. Καϊδατζή, *Πέντε παρατηρήσεις για τη συνταγματική αναθεώρηση*, ΕφΣυν 28.11.2019.

²⁶ Βλ. την πρόταση Ν. Αλιβιζάτος/Π. Βουρλούμης/Γ. Γεραπετρίτης/Γ. Κτιστάκης/Σ. Μάνος/Φ. Σπυρόπουλος, *Ένα καινοτόμο Σύνταγμα για την Ελλάδα - A new constitution for Greece*, Κείμενα εργασίας, 2016.

²⁷ Η *Πρόταση για μία προοδευτική αναθεώρηση* υπογράφεται από τους Πανεπιστημιακούς Χ. Βερναρδάκη/Α. Δημητρόπουλο/Κ. Ζώρα/Γ. Κατρούγκαλο/Η. Νικολόπουλο/Κ. Χρυσόγονο, οι οποίοι υποστήριζαν την πρωτοβουλία της τότε κυβερνητικής πλειοψηφίας για αναθεώρηση του Συντάγματος, avgι.gr 27.03.2017. Στην ίδια κατεύθυνση κινούνται και οι απόψεις του Γ. Σωτηρέλη, βλ. Α. Παπαδόπουλο/Γ. Σωτηρέλη, *Η πρόκληση μιας ριζικής αναθέσμησης της χώρας*, Το Βήμα 03.03.2013.

²⁸ Βλ. Γ. Δρόσο, *Θεωρώ αναγκαία μια εκτεταμένη συνταγματική αναθεώρηση*, συνέντευξη στη LIFO 05.07.2016.

²⁹ Για την πρόταση αναθεώρησης βλ. [Ο Τσίπρας καλεί τους πολίτες να συμμετάσχουν στη Συνταγματική Αναθεώρηση - Οι 5 βασικοί άξονες αλλαγών](http://avgι.gr).

³⁰ Βλ. C. Galli, *Η αμηχανία της δημοκρατίας*, 2016, σελ. 16-17.

³¹ Βλ. Ξ. Κοντιάδη, *Η προσημαστική αναθεώρηση του Συντάγματος*, Syntagma Watch 19.02.2019.

του 2016, και στην πλειοψηφία της δεν αποτελούνταν από νομικούς³² και είχε ως σκοπό να συγκεντρώσει τις απόψεις των πολιτών για τα ζητήματα της αναθεώρησης όπως και το έκανε, οφείλει να αντιμετωπίσει το ερώτημα που είναι σύνθετο, τεχνικό και νομικό, ποια είναι τα όρια της αναθεώρησης δηλαδή τι επιτρέπεται να αναθεωρηθεί και τι όχι.

Αν δεν γίνουν αντιληπτά τα παραπάνω μπορεί να δοθεί η εντύπωση ότι ζούμε σε μια δημοψηφισματική δημοκρατία –σε αυτό θα μπορούσαν να οδηγήσουν ορισμένες προτάσεις της επιτροπής διαλόγου που δόθηκαν στη δημοσιότητα τον Απρίλιο του 2017 για τον θεσμό του δημοψηφίσματος– που αντικαθιστά το Σύνταγμα και να επικρατήσει η αντίληψη ότι μπορεί να αποφασιστούν περίπου τα πάντα αρκεί να το θέλει ο λαός, χωρίς κανόνες και διαδικασίες. Πρόγευση αυτής της αντίληψης στην εφαρμογή της πήραμε με το δημοψήφισμα του καλοκαιριού του 2015, όπου ανατέθηκε στον λαό να αποφασίσει για ένα περίπλοκο, και ήδη καταργημένο όταν ετέθη, οικονομικό ζήτημα με βάση μια αμφισβητούμενη συνταγματικά διαδικασία προκήρυξης³³.

Παρά το γεγονός ότι κατά τη μακρά διαδικασία αναθεώρησης του Συντάγματος διατυπώθηκαν θέσεις ακραίες και υιοθετήθηκαν αμφιλεγόμενες και πρωτόγνωρες διαδικασίες, στο τέλος επικράτησε αυτό που το ίδιο το Σύνταγμα απαιτεί ως ελάχιστη προϋπόθεση από μια αναθεωρητική διαδικασία, που είναι η συναίνεση των πολιτικών δυνάμεων. Κουλτούρα συναίνεσης δεν υπάρχει στη χώρα μας και στην έλλειψη αυτή συνέβαλε ο συγκρουσιακός δικομματικός κοινοβουλευτισμός που είχε διαμορφωθεί και ίσχυε μέχρι την κρίση. Οι χώρες που βγήκαν επιτυχώς από τα μνημόνια διαμόρφωσαν συναινέσεις, διότι εκπόνησαν συμφωνημένα από όλες τις πολιτικές δυνάμεις εθνικά σχέδια εξόδου τα οποία και τήρησαν. Ωστόσο, το γεγονός ότι έχουμε να κάνουμε με την πρώτη συνταγματική αναθεώρηση που την ολοκλήρωσε διαφορετική πλειοψηφία από αυτή που την ξεκίνησε αποτελεί αναμφίβολα θετικό θεσμικό βήμα για τον πολιτικό μας πολιτισμό, όπως και οι τελικά ευρείες συναινέσεις για τις περισσότερες συνταγματικές διατάξεις που αναθεωρήθηκαν³⁴.

III. Ο ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΣ ΛΟΓΟΣ ΤΗΝ ΠΕΡΙΟΔΟ ΤΗΣ ΥΓΕΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΡΙΣΗΣ

Ο δημόσιος συνταγματικός διάλογος με αφορμή την υγειονομική κρίση, μολονότι περιστράφηκε όπως ήταν αναμενόμενο σε μεγάλο βαθμό γύρω από την προστασία των δικαιωμάτων μας και

³² Για τη σύσταση των μελών της επιτροπής βλ. ρεπορτάζ, *Και ο Γιώργος Κιμούλης στην επιτροπή για τη συνταγματική αναθεώρηση*, iefmerida.gr 06.10.2016.

³³ Για τις συνταγματικές διαστάσεις του δημοψηφίσματος του Ιουλίου του 2015 βλ. μια πρώτη συγκέντρωση των απόψεων σε constitutionalism.gr: Κ. Μενουδάκος, *Θεσμικοί προβληματισμοί*, Καθημερινή 03.07.2015, διαθέσιμο στο [link](#)· Α. Marketou, *Is the Greek referendum unconstitutional?*, 03.07.2015, διαθέσιμο στο [link](#)· Α. Μανιτάκης, *Δεν είναι αργά για την αποτροπή ενός διχασμού*, Καθημερινή 01.07.2015, διαθέσιμο στο [link](#)· Ξ. Κοντιάδης, *Η αυτοκριτική του κ. Τσίπρα*, Έθνος 01.07.2015, διαθέσιμο στο [link](#)· Χ. Ανθόπουλος, *Δημοψήφισμα και αρχή της ειλικρίνειας*, Έθνος 30.06.2015, διαθέσιμο στο [link](#)· Ν. Αλιβιζάτος, *Δημοψήφισμα ή εκτροπή*, Καθημερινή 28.06.2015, και *Idem*, *Η εκτροπή συνεχίζεται*, Καθημερινή, 30.06.2015, διαθέσιμα στο [link](#)· Γ. Σωτηρέλης, *Οι συνταγματικές παράμετροι του δημοψηφίσματος*, 27.06.2015, διαθέσιμο στο [link](#).

³⁴ Οι σημαντικότερες διατάξεις που αναθεωρήθηκαν στη δεύτερη αναθεωρητική Βουλή από τις συνολικά εννέα διατάξεις που αναθεωρήθηκαν είναι η αποσύνδεση της εκλογής του Προέδρου της Δημοκρατίας από τη διάλυση της Βουλής με 158 ψήφους, ο περιορισμός της βουλευτικής ασυλίας με 179 ψήφους και η κατάργηση της σύντομης αποσβεστικής προθεσμίας για τα υπουργικά αδικήματα που συγκέντρωσε 274 ψήφους.

τα όρια τους, δεν επιβεβαίωσε τους εύλογους φόβους ότι τα συγκεκριμένα μέτρα αποτελούν την πρόγευση μιας συνολικής αμφισβήτησης των ελευθεριών μας στην οποία δεν θα αντιδράσουμε ως εθισμένοι (μιθριδατισμός)³⁵ και ίσως τρομοκρατημένοι πολίτες μιας δημοκρατίας που παύει να είναι φιλελεύθερη. Ωστόσο, η αυξημένη πολυπλοκότητα, η απουσία βεβαιοτήτων ως προς την εξέλιξη της νόσου ενώ αναβαθμίζει την επιστήμη σε κρίσιμο παράγοντα των πολιτικών επιλογών ταυτόχρονα καταδεικνύει και την αδυναμία της να δώσει ασφαλείς απαντήσεις, καθιστώντας την ευθραυστότητα αυτή σύμφυτη με τη λειτουργία των σύγχρονων δημοκρατιών. Η εμφάνιση των εμβολίων και η εφαρμογή ενός επιτυχημένου προγράμματος μαζικού εμβολιασμού ήρε σταδιακά τους περιορισμούς, παρά το γεγονός ότι αναδείχθηκαν χτυπητές ελλείψεις σε προσωπικό και υποδομές στη λειτουργία του ΕΣΥ.

Αντίθετα εκτιμούμε ότι στον βαθμό που υπήρξε ευρύτατη συναίνεση και συμμόρφωση με τις επιταγές των ειδικών υπηρεσιών και φορέων, τόσο στα θέματα ελευθερίας της κίνησης³⁶ όσο και στην υποχρεωτικότητα των εμβολιασμών³⁷, επιβεβαιώθηκε η κοινωνική εμπιστοσύνη –παρά τα παρατράγουδα των αντιεμβολιαστών³⁸– στον τεκμηριωμένο επιστημονικό λόγο και στο συλλογικό αγαθό της υγείας³⁹.

Παρά τις αντιδράσεις και τις σποραδικές κριτικές για την αντισυνταγματικότητα των μέτρων⁴⁰, θεωρούμε ότι η προηγούμενη εμπειρία της οικονομικής κρίσης ίσως λειτούργησε παιδαγωγικά και δεν ήλθαμε ξανά αντιμέτωποι με ένα τόσο έντονο κύμα συνταγματικού λαϊκισμού. Σε αυτό συνέβαλε και η νομολογία η οποία, παρά την ποικιλία των αιτιάσεων και των επιχειρημάτων, έδειξε να πείθεται ότι και στις δύο περιπτώσεις⁴¹, παρά τις μεγάλες διαφορές τους, ο νομοθέτης ήλθε αντιμέτωπος με έκτακτες περιστάσεις που απαιτούν μη συνήθη αντιμετώπιση.

Στην περίπτωση της υγειονομικής κρίσης ο συνταγματικός λόγος ήταν περισσότερο μετριοπα-

³⁵ Τον εύλογο φόβο εξοικείωσης με τους περιορισμούς των συνταγματικών δικαιωμάτων επισημαίνει ο Σ. Βλαχόπουλος στη μελέτη του, *Συνταγματικός Μιθριδατισμός, οι ατομικές ελευθερίες σε εποχές πανδημίας*, 2020.

³⁶ Βλ. Π. Μαντζούφα/Α. Παυλόπουλο, *Κορωνοϊός και ελευθερία της κίνησης: Διατηρώντας το Σύνταγμα «ζωντανό» εν μέσω πανδημίας*, [constitutionalism.gr](https://www.constitutionalism.gr) 02.05.2020.

³⁷ Για τη συνταγματικότητα της υποχρεωτικότητας του εμβολιασμού βλ. τις απόψεις που κατατέθηκαν από τα περισσότερα μέλη της κοινότητας των συνταματολόγων στη θεματική «Πανδημία και Σύνταγμα» του ιστότοπου [constitutionalism.gr](https://www.constitutionalism.gr).

³⁸ Για το ζήτημα των αντιεμβολιαστών βλ. Π. Παραρά, *Οι αντιεμβολιαστές είναι αντιδιαφωτιστές*, ΔτΑ 93/2022, σελ. 719 επ.

³⁹ Για το δικαίωμα στην υγεία, τόσο ως ατομικό δικαίωμα αρνητικού περιεχομένου αλλά και ως κοινωνικό δικαίωμα, βλ. Χ. Ανθόπουλο, *Πανδημία και δικαίωμα στην υγεία*, [constitutionalism.gr](https://www.constitutionalism.gr) 26.04.2022.

⁴⁰ Βλ. ενδεικτικά Χ. Κουρουνδή/Β. Τσιγαρίδα, *Η νέα απαγόρευση συναθροίσεων και το Σύνταγμα*, [constitutionalism.gr](https://www.constitutionalism.gr) 28.01.2021.

⁴¹ Βλ. ενδεικτικά την πρόσφατη ΣτΕ Γ΄ 7μ. 2332/2022: Αντισυνταγματικότητα της παράτασης του υποχρεωτικού εμβολιασμού εργαζομένων σε δομές υγείας λόγω ελλείψεως επαναξιολογήσεως του μέτρου· και Χ. Τσιλιώτη, *Συνταγματικός ο υποχρεωτικός εμβολιασμός – Σχόλιο στην ΣτΕ (Δ΄ Τμήμα) 2387/2020*, [Syntagma Watch](https://www.syntagma-watch.org) 09.12.2020· όπως και την απόφαση ΣτΕ Ολ. 1681/2022 για τη συνταγματικότητα της απαγόρευσης των συναθροίσεων. Για την πολύκροτη αυτή απόφαση βλ. περαιτέρω ανάλυση Χ. Τσιλιώτη, *Η ΣτΕ Ολ. 1681/2022 και η συνταγματικότητα της απαγόρευσης των υπαίθριων συναθροίσεων τις ημέρες της επετείου του Πολυτεχνείου: Ένας ακόμα κρίκος στην αναδυόμενη «νομολογία της πανδημίας»*, 06.09.2022, και Δ. Βουκελάτο, *Σχόλιο στην ΟλΣτΕ 1681/2022 σχετικά με την τετραήμερη (15-18.11.2020) απαγόρευση των δημόσιων συναθροίσεων για λόγους δημόσιας υγείας στο σύνολο της Επικράτειας και την επιβολή διοικητικού προστίμου για παράβαση της απαγόρευσης*, 10.09.2022, αμφότερα σε [Syntagma Watch](https://www.syntagma-watch.org).

θής και αποδέχθηκε σε γενικές γραμμές ως θεμιτή την εφαρμογή των συνταγματικών διατάξεων που προστατεύουν τα δικαιώματα και παρέχουν εύλογες δυνατότητες θεμιτών περιορισμών για λόγους υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος, όπως είναι η υγεία. Ουσιαστικά ελάχιστοι συνταγματολόγοι αμφισβήτησαν την επιλογή του νομοθέτη να μην κηρύξει μια συνολική κατάσταση ανάγκης (άρθρο 48 Σ.)⁴² με τη συνακόλουθη άρση της προστασίας των δικαιωμάτων, όπως έκαναν ορισμένες χώρες της Δύσης, όπως η Γαλλία⁴³.

Με βάση τις παραπάνω σκέψεις, η επίκληση του Συντάγματος κατά τρόπο που το κάνει να φαίνεται αδύναμο να δώσει λύσεις σε φλέγοντα κοινωνικά προβλήματα δεν παράγει έναν λόγο υπεράσπισης του, αλλά ακριβώς το αντίθετο. Το Σύνταγμα ήταν πάντα παρόν στις σχετικές, θεσμικές και μη, συζητήσεις και γενικότερα στον δημόσιο λόγο, με ένα τρόπο –ιδίως την περίοδο της οικονομικής κρίσης– που συχνά περισσότερο υποβάθμιζε το κανονιστικό του κύρος παρά το ενίσχυε.

IV. ΠΕΡΙ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΥ ΛΑΪΚΙΣΜΟΥ Ο ΛΟΓΟΣ...⁴⁴

Όλες οι παραπάνω μορφές συνταγματικού λόγου ασκήθηκαν στο πλαίσιο ενός ζωντανού επιστημονικού διαλόγου και σε έναν βαθμό συμπλήρωσαν τις άλλες μορφές του λόγου των ειδικών (ιδίως γιατροί και σεισμολόγοι), που εμφανίζονται κατά καιρούς στον δημόσιο διάλογο. Ωστόσο, το Σύνταγμα έπαιξε κατά καιρούς και έναν πρωταγωνιστικό λόγο στο στόμα πολιτικών και άλλων παραγόντων της πολιτικής και κοινωνικής ζωής. Σε εκείνες τις περιπτώσεις η επίκληση του Συντάγματος αποκτά άλλα χαρακτηριστικά και συχνά προσεγγίζει αυτό που ονομάζουμε στη δημοσιογραφική γλώσσα συνταγματικό λαϊκισμό.

Όσο περισσότερο το Σύνταγμα εντάσσεται στο επιχειρηματολογικό οπλοστάσιο της πολιτικής αντιπαράθεσης, τόσο συχνότερα εμφανίζονται στον δημόσιο κυρίως πολιτικό και λιγότερο επιστημονικό λόγο στοιχεία αστόχαστου *συνταγματικού λαϊκισμού*⁴⁵. Υπάρχουν φορές που επιχειρήματα περί αντισυνταγματικότητας προβάλλονται «εν ονόματι του λαού», με αποτέλεσμα κατ' εξοχήν ζητήματα πολιτικά να βαφτίζονται συνταγματικά (π.χ. «ο τάδε νόμος είναι αντισυνταγματικός, γιατί έρχεται σε αντίθεση με τις προεκλογικές δεσμεύσεις της κυβέρνησης» ή διότι είναι οικονομικά και κοινωνικά αναποτελεσματικός και άδικος). Σε άλλες περιπτώσεις, το λαϊκιστικό επιχείρημα μετατρέπεται σε σύνθημα μέσω μιας υπεργενίκευσης (π.χ. «ο τάδε νόμος θεωρήθηκε αντισυντα-

⁴² Αναφορικά με τη σκέψη εφαρμογής του άρθρου 48 Σ. βλ. Γ. Νικολόπουλο, *COVID-19 – Περιορισμός θεμελιωδών δικαιωμάτων μέσω αντισυνταγματικών ΠΝΠ ή μέσω του άρθρου 48 Σ.*; constitutionalism.gr 17.04.2020. Υπενθυμίζεται βέβαια, πως στην πράξη ο θεσμός αυτός χρησιμοποιήθηκε κυρίως για την εκτροπή από την πολιτειακή ομαλότητα και εισάγει έναν «δούρειο ίππο στα τείχη της δημοκρατίας». Βλ. Κ. Χρυσόγονο, *Συνταγματικό Δίκαιο*, 3^η έκδ., 2022, σελ. 195.

⁴³ Βλ. Β. Καψάλη, *Η υγειονομική κρίση υπό το βλέμμα της γαλλικής διοικητικής δικαιοσύνης: Υπάρχει έδαφος για συγκρίσεις*; ΕφημΔΔ 1/2020, σελ. 46 επ. και Ε. Βενιζέλο, *Πανδημία, Θεμελιώδη Δικαιώματα και Δημοκρατία*, ΔτΑ 84/2020, σελ. 275 επ. (279).

⁴⁴ Οι παρακάτω σκέψεις βασίστηκαν στο κείμενό μας Π. Μαντζούφας/Α. Παυλόπουλος, *Ο κίνδυνος του συνταγματικού λαϊκισμού*, ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ 07.05.2020.

⁴⁵ Για το ζήτημα του συνταγματικού λαϊκισμού βλ. Γ. Καραβοκύρη, «Οι συνταγματικές προεκτάσεις του λαϊκισμού», σε: *Τιμ. Τομ. για τον Αντώνη Μανιτάκη, Το Σύνταγμα εν εξελίξει*, 2019, σελ. 277 επ.

ματικός, άρα έχουμε κατάλυση της δημοκρατίας, κατεδάφιση του κοινωνικού κράτους» κ.λπ.). Άλλοτε πάλι, εντελώς αφηρημένοι συλλογισμοί, χωρίς καμία αναφορά σε συγκεκριμένα γεγονότα και σε συγκεκριμένες καταστάσεις, «μεταφράζουν» ένα υπαρκτό και οξύ κοινωνικό πρόβλημα σε δήθεν κατ' εξοχήν πρόβλημα δημοκρατίας και ελευθερίας. Αλλά ακόμα και αν η αφορμή είναι υπαρκτή και συγκεκριμένη και το πρόβλημα που επισημαίνεται συνδέεται με την προστασία ενός σημαντικού δικαιώματος, όπως στην περίπτωση των υποκλοπών, τότε διατυπώνονται αιτήματα παραίτησης της κυβέρνησης ως αυτονόητη συνταγματική επιταγή. Τέτοιες προτάσεις, μολονότι εκφράζουν συχνά την εύλογη αγωνία ορισμένων συνταγματολόγων για το επίπεδο της προστασίας των δικαιωμάτων στη χώρα μας, δημιουργούν σύγχυση στον απλό πολίτη μεταξύ της δήθεν συνταγματικής υποχρέωσης παραίτησης και της αυτονόητης πολιτικής ευθύνης μιας κυβέρνησης, η οποία κρίνεται σε τελευταία ανάλυση με τις εκλογές.

Ο συνταγματικός λαϊκισμός δεν είναι όμως πάντα επικριτικός, αλλά συχνά ως απολογητικός και νομιμοποιητικός βάλλει εξίσου εναντίον της νομιμοποιητικής λειτουργίας του Συντάγματος: Στον βαθμό που μια κρατική πράξη κρίνεται από τα δικαστήρια ως μη αντίθετη προς το Σύνταγμα, προβάλλεται και ως αυτονόητα νομιμοποιημένη από τον λαό. Αντιθέτως, όταν μια πράξη κρίνεται από τη δικαιοσύνη ως αντισυνταγματική, τότε η αντιπολίτευση συνήθως εκτιμά ότι η συναίνεση των πολιτών απουσιάζει και τα μέτρα που τη συνοδεύουν καταγγέλλονται, συλλήβδην, ως αντιδημοκρατικά. Έτσι η πολιτική διαφωνία συρρικνώνεται σε συνταγματική διαφωνία και το Σύνταγμα σταδιακά διολισθαίνει και μετατρέπεται σε επικαιρικό επιχείρημα πολιτικής αντιπαράθεσης, αντί να αποτελεί το κανονιστικό πλαίσιο των πολιτικών ανταγωνισμών.

Πολύ συχνά, η προσχηματική επίκληση του Συντάγματος υποκρύπτει ένδεια εναλλακτικών προτάσεων, που θα αντικαθιστούσαν τα επώδυνα αλλά αναγκαίως ληπτέα μέτρα, με ηπιότερα πλην ισοδύναμα του αυτού αποτελέσματος, ενώ τα υπαρκτά συνταγματικά ζητήματα δεν τίθενται στις σωστές τους διαστάσεις. Έτσι, ο συνταγματικός λαϊκισμός δημιουργεί την εσφαλμένη εντύπωση ότι, μέσω του Συντάγματος και όχι της πολιτικής πρωτοβουλίας, μπορεί να δοθεί βιώσιμη λύση σε οξύτατα προβλήματα, όπως αυτά που αντιμετωπίζει και αντιμετώπισε η χώρα τη μακρά περίοδο των πολλαπλών κρίσεων.

Γι' αυτό ακριβώς τον λόγο, ο συνταγματικός λαϊκισμός είναι πλέον επικίνδυνος σε περιόδους κρίσεων. Διότι στις περιόδους αυτές, προκειμένου να δημιουργήσει κλίμα ανυπακοής χάριν δήθεν προστασίας του Συντάγματος, εκμεταλλεύεται την εύλογη δυσαρέσκεια των πολιτών.

Ευτυχώς, η κοινότητα των νεότερων Ελλήνων συνταγματολόγων ανατράφηκε επιστημονικά και σε μεγάλο βαθμό επηρεάστηκε από το έργο του Α. Μάνεση, που επέμενε στον εγγυητικό χαρακτήρα του Συντάγματος και που αντιμετώπιζε τους λαϊκότερους συνταγματικούς βολонταρισμούς με τη σύνεση του επιστήμονα και του πολίτη που γνώρισε παρασυντάγματα και δικτατορίες, δηλαδή ζωτικά ζητήματα δημοκρατίας. □

ΟΙ ΠΟΛΙΤΕΙΑΚΕΣ ΠΑΡΑΣΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΌΘΩΝΑ ΠΡΙΝ ΤΗΝ ΑΦΙΞΗ ΤΟΥ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ. ΤΑ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΑ ΤΟΥ ΒΑΣΙΛΕΙΟΥ ΤΗΣ ΒΑΥΑΡΙΑΣ*

Βασιλική Χρήστου

Επίκουρη Καθηγήτρια
Συνταγματικού Δικαίου,
Νομική Σχολή ΕΚΠΑ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η περίοδος της αντιβασιλείας, της βασιλείας του Όθωνα και εν γένει ο ρόλος που ο Όθων διαδραμάτισε στα πολιτικά πράγματα του νέου κράτους έχουν μελετηθεί εκτενώς. Παρουσιάζει, όμως, ιδιαίτερα μεγάλο ενδιαφέρον και το να ασχοληθούμε με τις πολιτειακές παραστάσεις του Όθωνα όπως είχαν διαμορφωθεί πριν από την άφιξή του στην Ελλάδα, από τη γενέτειρά του, το βασίλειο της Βαυαρίας, καθώς το πολιτειακό αυτό πρότυπο είναι πιθανόν να λειτούργησε, στο μυαλό του νεαρού μονάρχη, ως εικόνα ορθού πολιτεύματος, όταν ο Όθων αναγκάστηκε να παραχωρήσει Σύνταγμα το 1843. Σε τι έμοιαζε και σε τι διέφερε το Σύνταγμα του 1844 από το βαυαρικό Σύνταγμα του 1818; Σε ποιο βαθμό ο Όθων κινείτο στην πεπατημένη της πατρίδας του και σε ποιο βαθμό εκαλείτο να διαβεί νέες ατραπούς στο νέο βασίλειο; Θα εξετάσουμε, λοιπόν, τους θεσμούς του βασιλείου της Βαυαρίας στο πρώτο μισό του 19^{ου} αιώνα και ιδίως το Σύνταγμα του 1808 και το Σύνταγμα του 1818.

Η ιδεολογική επιρροή του Συντάγματος του 1808, που ακολουθούσε το ναπολεόντειο πρότυπο, και η ιστορική σημασία του είναι μεγάλη, καθώς εισήγαγε τη Βαυαρία στη νεωτερικότητα. Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι, αν και το Σύνταγμα αυτό δεν ενσωμάτωσε τα δημοκρατικά ιδεώδη της Γαλλικής Επανάστασης, απετέλεσε για τη Βαυαρία ένα βήμα προς τον φιλελευθερισμό και τον πολιτικό εκσυγχρονισμό.

Το Σύνταγμα του 1818 ήταν ένα Σύνταγμα της περιόδου της

* Η παρούσα μελέτη είναι προδημοσίευση από τον Τιμητικό Τόμο του Καθηγητή Σπυρίδωνος Φλογαίτη.

Παλινόρθωσης· το παραχώρησε ο Μαξιμιλιανός Ι Ιωσήφ, το εφήρμοξε ο Λουδοβίκος Ι, πατέρας του Όθωνα, ο οποίος είχε ανέλθει στον θρόνο το 1825, και αυτό το Σύνταγμα ίσχυε στη Βαυαρία, όταν ο Όθων πήρε τον δρόμο για την Ελλάδα. Το Σύνταγμα αυτό επανέφερε, όπως ήταν αναμενόμενο, όλα τα προνόμια των ευγενών, ωστόσο διατηρούσε στοιχεία της ναπολεόντειας παράδοσης στο πεδίο των ελευθεριών και –για την ακρίβεια– αντέγραφε διατάξεις της Γαλλικής Χάρτας του 1814, ενώ υιοθετούσε, σε όλα τα βασικά της στοιχεία, την οργανωτική δομή της Χάρτας, όπως άλλωστε, μετέπειτα, και το ελληνικό Σύνταγμα του 1844.

Όταν οι Έλληνες διεκδίκησαν Σύνταγμα με την επανάσταση της 3^{ης} Σεπτεμβρίου, είναι προφανές ότι ο Όθων γνώριζε, όχι μόνο θεωρητικώς αλλά και από την εμπειρία της Βαυαρίας, το πολίτευμα της συνταγματικής μοναρχίας με δύο Βουλές και έναν κατάλογο ελευθεριών, και αυτό το πρότυπο δέχτηκε να υλοποιηθεί και στο ελληνικό Σύνταγμα του 1844. Το ότι ο ίδιος έως το 1844 κυβερνούσε ως απόλυτος μονάρχης αποτελούσε, και για τις δικές του πολιτικές προσλαμβάνουσες, μια –προφανώς επιθυμητή και βολική– θεσμική οπισθοδρόμηση. Η πολιτειακή εμπειρία της Βαυαρίας και η εξοικείωση του Όθωνα με το πολίτευμα της συνταγματικής μοναρχίας ίσως έρχεται, λοιπόν, να προστεθεί στους πολλούς άλλους λόγους που έχουν επισημανθεί στη βιβλιογραφία, για τους οποίους ο Όθων δέχτηκε πάραυτα το αίτημα των επαναστατών για Σύνταγμα.

Το Σύνταγμα του 1844 ήταν Σύνταγμα-συνάλλαγμα, προϊόν δηλαδή συμφωνίας μεταξύ της Εθνοσυνέλευσης και του ηγεμόνα, πράγμα το οποίο ήδη ήταν ένας συμβιβασμός για τους Έλληνες, που ήθελαν τα Συντάγματά τους να πηγάζουν από εθνοσυνέλευση (και πάλι στην παράδοση της Γαλλικής, αλλά και της Ελληνικής Επανάστασης). Ωστόσο, το βαυαρικό Σύνταγμα του 1818 δεν ήταν καν προϊόν συμφωνίας, αλλά παραχώρηση του μονάρχη προς τους υπηκόους του. Ήδη δηλαδή με το Σύνταγμα-συνάλλαγμα, ο Όθων προπορευόταν κατά πολύ, σε βήματα θεσμικού εκσυγχρονισμού, της γενέτειράς του.

ABSTRACT

The period of the regency, of Otto's reign and generally the role Otto played in the political affairs of the new state have been studied extensively. However, it is also of great interest to examine the constitutional perceptions of Otto that had been formed before his arrival in Greece, in his birthplace, the kingdom of Bavaria. The state model familiar to him in Bavaria probably functioned as a leading idea of a good government, when Otto had to grant a constitution in 1843. In what ways did the Constitution of 1844 resemble to and differ from the Bavarian Constitution of 1818? To what extent did Otto follow the constitutional model of his homeland and to what extent did he innovate in the new kingdom? To answer to these questions, we shall examine the institutions of the Kingdom of Bavaria in the first half of the 19th century, in particular the Constitution of 1808 and the Constitution of 1818.

The ideological influence of the Constitution of 1808, which followed the Napoleonic model, and its historical significance is immense, as it introduced Bavaria to modernity. There is no

doubt that, although this Constitution did not incorporate the democratic ideals of the French Revolution, it signified for Bavaria a step towards liberalism and political modernisation. The Constitution of 1818 was a constitution in the ideological climate of the Restoration; it was granted by Maximilian I Joseph, it was applied by Ludwig I, father of Otto, who had ascended the throne in 1825, and this was the Constitution in force in Bavaria when Otto came to Greece. This Constitution restored, as expected, all the privileges of the nobility, but also retained elements of the Napoleonic tradition in the field of freedoms. In fact, the Constitution of 1818 resembled the French Charter of 1814 in many ways, not only in the field of liberties, but also in the organizational structure of the Charter, and so did the Greek Constitution of 1844.

When the Greeks demanded a constitution with the September Revolution, Otto was familiar, due to his experiences in Bavaria, to the constitutional monarchy with two Houses and a list of freedoms, and this is the model implemented in the Greek Constitution of 1844 as well. Otto's constitutional perceptions formed in Bavaria may therefore add to the many other reasons that have been pointed out in the literature why Otto immediately accepted the Greeks' demand for a constitution.

The Constitution of 1844 was the product of an agreement between the National Assembly and the Monarch. This was already a compromise for the Greeks, who wanted their constitutions to stem from a national assembly alone (in the tradition of the French, but of the Greek Revolution as well). However, the Bavarian Constitution of 1818 was not even the product of an agreement, but a concession by the Monarch to his subjects. In other words, by accepting the idea of a constitution as an agreement with his subjects, Otto was innovating compared to the institutions of his birthplace.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Ο Όθων γεννήθηκε το 1815, χρονιά του Συνεδρίου της Βιέννης, και πέθανε το 1867, λίγα μόλις χρόνια μετά την έξωσή του από τον ελληνικό θρόνο, σε ηλικία 52 ετών. Ήταν γιος του φιλέλληνα βασιλιά της Βαυαρίας Λουδοβίκου Ι του οίκου των Βιτελσβάχων, καθώς και –πράγμα το οποίο είναι λιγότερο γνωστό– ξάδελφος της βασίλισσας Ελισάβετ της Αυστροουγγαρίας¹. Η περίοδος της αντιβασιλείας², της βασιλείας του Όθωνα και εν γένει ο ρόλος που ο Όθων διαδραμάτισε στα πολιτικά πράγματα του νέου κράτους³ έχουν μελετηθεί εκτενώς. Περαιτέρω, ιδιαίτερα μεγά-

¹ Βλ. το γενεαλογικό δέντρο των Βιτελσβάχων (Pfalz-Zweibrücken-Birkenfeld) [στην ιστοσελίδα του Μουσείου Βαυαρικής ιστορίας](#).

² Πολύ σημαντικά είναι δύο έργα, τα οποία συνεπιμελήθηκε, αναδεικνύοντας, με την ευρυμάθειά του, τη σημασία της σφαιρικής μελέτης των θεσμών του δημοσίου δικαίου, ο τιμώμενος Καθηγητής Σπυρίδων Φλογαίτης, για την περίοδο της Αντιβασιλείας: F. von Thiersch, *De la Règence en Grèce* (S. Flogaitis/H. Scholler Hrsg.), 1995· καθώς και G. L. von Maurer, *Die Wittelsbacher in Griechenland als Nachtrag zu dem Buche "Das Griechische Volk"* (W. Roustopanis-Sourlas/S. Flogaitis Hrsg.), 1995.

³ Ενδεικτικά Δ. Φωτιάδης, *Όθωνας. Η μοναρχία*, 1963· J. A. Petropoulos, *Πολιτική και συγκρότηση κράτους στο*

λο ενδιαφέρον παρουσιάζει και το να ασχοληθούμε με τις πολιτειακές παραστάσεις του Όθωνα όπως είχαν διαμορφωθεί πριν από την άφιξή του στην Ελλάδα, από τη γενέτειρά του, το βασίλειο της Βαυαρίας, καθώς το πολιτειακό αυτό πρότυπο είναι πιθανόν να λειτούργησε, στο μυαλό του νεαρού μονάρχη, ως εικόνα ορθού πολιτεύματος, όταν ο Όθων αναγκάστηκε να παραχωρήσει Σύνταγμα το 1843. Σε τι έμοιαζε και σε τι διέφερε το Σύνταγμα του 1844 από το βαυαρικό Σύνταγμα του 1818; Σε ποιο βαθμό ο Όθων κινείτο στην πεπατημένη της πατρίδας του και σε ποιο βαθμό εκκαλείτο να διαβεί νέες ατραπούς στο νέο βασίλειο;

I. Η ΣΗΜΑΣΙΑ ΤΗΣ ΝΑΠΟΛΕΟΝΤΕΙΑΣ ΠΕΡΙΟΔΟΥ ΓΙΑ ΤΟ ΒΑΣΙΛΕΙΟ ΤΗΣ ΒΑΥΑΡΙΑΣ. ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ ΤΟΥ 1808

Θα εξετάσουμε, λοιπόν, τους θεσμούς του βασιλείου της Βαυαρίας στο πρώτο μισό του 19^{ου} αιώνα. Το βασίλειο της Βαυαρίας ήταν ένα ως επί το πλείστον καθολικό βασίλειο του γερμανικού Νότου. Τούτο σημαίνει αφενός ότι βρισκόταν σε κάποια πολιτιστική διάσταση προς το νέο, αναδυόμενο και προτεσταντικό βασίλειο του Βορρά, την Πρωσία, το οποίο στο δεύτερο μισό του 19ου αιώνα θα αποκτούσε την πλήρη ισχύ του ενοποιώντας τα γερμανικά βασίλεια υπό την ηγεμονία του⁴, αφετέρου ότι το βασίλειο της Βαυαρίας είχε δεχτεί μεγάλη επιρροή από τη γαλλική εξωτερική πολιτική και τον Ναπολέοντα, καθώς και από τις νομικές μεταρρυθμίσεις της ναπολεόντειας περιόδου.

Το βασίλειο της Βαυαρίας, μετά την επικράτηση του Ναπολέοντα έναντι των ευρωπαϊκών μοναρχιών στη μάχη στο Αούστερλιτς και τη συνακόλουθη διάλυση της Αγίας Ρωμαϊκής Αυτοκρατορίας του Γερμανικού Έθνους⁵, ήταν μαζί με τη Βεσφαλία, τη Βάδη και τη Βυρτεμβέργη, τη Φρανκφούρτη και άλλα μικρότερα βασίλεια του γερμανικού Νότου μέλος της Ομοσπονδίας του Ρήνου («Rheinbund»), την οποία ο Ναπολέων δημιούργησε ως τρίτο ισχυρό πόλο στον γερμανόφωνο χώρο, ως αντίβαρο στην Πρωσία αφενός και στην Αυστρία αφετέρου⁶. Επρόκειτο για ένωση κρατών με τα χαρακτηριστικά μιας πολεμικής –αμυντικής και επιθετικής– συμμαχίας και με κοινή, καθοριζόμενη από τη Γαλλία, ευρωπαϊκή πολιτική. Προστάτης αυτής («Protector») ανακηρυσσόταν ο Ναπολέων⁷. Μάλιστα, οι Βαυαροί είχαν διεξαγάγει πολλές πολεμικές επιχειρήσεις στο πλευρό του Ναπολέοντα, ακόμη και εναντίον της Αυστρίας, με την οποία αισθάνονταν ιδιαίτερα συνδε-

ελληνικό βασίλειο (1833-1843), Τόμος Α (1985) και Τόμος Β (1986), εποπτεία μτφρ. Ν. Διαμαντούρος, ΜΙΕΤ· Α. Κλάψης, *Αφοσιωμένος σε μια ιδέα. Ο Βασιλιάς Όθων και η Ελλάδα*, 2020.

⁴ Βλ. ενδεικτικά Τ. Bendikowski, *1870/71. Der Mythos von der deutschen Einheit*, 2021· J. Hawes, *Μικρή ιστορία της Γερμανίας* (μτφρ. Ανδρέας Παππάς), 2018, σελ. 111 επ· Ο. Kimminich, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, 1970· C. Nonn, *12 Tage und ein halbes Jahrhundert. Eine Geschichte des deutschen Kaiserreiches. 1817-1918*, 2020.

⁵ E. Molitor, *Grundzüge der neueren Verfassungsgeschichte*, 1948, σελ. 16-31· Θ. Αντωνίου, «18ος αιώνας – Γερμανία», στο: Θ. Αντωνίου/Γ. Γεραπετρίτης, *Ευρωπαϊκή Συνταγματική Ιστορία. Η Αγγλοσαξωνική επίδραση στην Ηπειρωτική Ευρώπη του 18^{ου} και 19^{ου} αιώνα*, 2014, σελ. 159-163.

⁶ R. Schröder, *Lehrbuch der deutschen Rechtsgeschichte*, 1922, σελ. 980-987· C. Bornhak, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, 1934, σελ. 277-309· W. Eckhardt/H. v. Rosen-v. Hoewel, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, 1955, σελ. 80-81.

⁷ E. R. Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Band I, Reform und Restauration. 1789 bis 1830*, 2^η έκδ. 1990, σελ. 80-82.

δεμένοι⁸. Η Ομοσπονδία διαλύθηκε μετά την ήττα του Ναπολέοντα και το Συνέδριο της Βιέννης⁹. Ωστόσο, άφησε ανεξίτηλο το στίγμα της στην πολιτειακή ιστορία του γερμανικού Νότου, καθώς, την περίοδο εκείνη, τα κράτη της Ομοσπονδίας μετέβησαν από την προσωποποιημένη αντίληψη περί κράτους στο πρώιμο συνταγματικό κράτος.

Την περίοδο της Ομοσπονδίας του Ρήνου, από το 1806 έως το 1815, τα βασίλεια της Ομοσπονδίας είχαν υιοθετήσει Συντάγματα κατά το ναπολεόντειο πρότυπο, δηλαδή Συντάγματα με κάποιες ελευθερίες, τα οποία καταργούσαν τα πολιτικά προνόμια των ευγενών, αλλά υπέστειλαν το δημοκρατικό αίτημα της Γαλλικής Επανάστασης¹⁰. Θύμιζαν δηλαδή το Σύνταγμα του 1799 που ανακήρυσσε τον Βοναπάρτη Πρώτο Ύπατο¹¹. Η Βεστφαλία, η Βάδη και η Φρανκφούρτη ήταν της αμέσου επιρροής του Ναπολέοντα¹². Μάλιστα, στο Σύνταγμα της Βεστφαλίας του 1806 εμφανίζεται ο ίδιος ο Ναπολέων Βοναπάρτης να παραχωρεί το Σύνταγμα και να το υπογράφει¹³. Αποκαλείται, μάλιστα, το Σύνταγμα «Constitution» και όχι «Verfassung». Περαιτέρω, στη Βεστφαλία, στη Βάδη και στη Φρανκφούρτη εισήχθη ο ναπολεόντειος αστικός κώδικας, ενώ και στη Βαυαρία προετοιμάστηκε η εισαγωγή του¹⁴. Ωστόσο, η Βαυαρία δεν ήταν στην άμεση επιρροή του Ναπολέοντα και είχε εγχώριο ηγεμόνα από τον οίκο των Βιττελσβάχων· ωστόσο αναβαθμίστηκε σε βασίλειο από τον ίδιο τον Ναπολέοντα το 1806. Μέχρι το 1808 δεν είχε Σύνταγμα, ήταν δηλαδή απόλυτη μοναρχία. Καθώς, όμως, γινόταν αντιληπτό πως τον Ναπολέοντα ενδιέφερε η εμπάθυνση της Ομοσπονδίας του Ρήνου, ο γαλλόφιλος¹⁵ πάντως πρωθυπουργός Μαξιμιλιανός φον Μόντγκελας έσπευσε να προβεί στην κατάστρωση ενός σχεδίου Συντάγματος ως αναχώματος στην περαιτέρω πολιτειακή διείδυση του Ναπολέοντα. Μάλιστα, ακολούθησε το πρότυπο του Συντάγματος της Βεστφαλίας, αυτού που υπέγραφε ο ίδιος ο Ναπολέων, ώστε το εγχείρημά του να μην προσκρούσει σε γαλλικό αντίλογο¹⁶. Έτσι, δύο χρόνια μετά τη δημιουργία της Ομοσπονδίας του Ρήνου, το 1808, ο Μαξιμιλιανός Ιωσήφ Ι, παππούς του Όθωνα, παραχώρησε Σύνταγμα¹⁷.

Το Σύνταγμα του 1808 δεν μνημονεύει τον Ναπολέοντα· μνημονεύει, όμως την Ομοσπονδία του Ρήνου ήδη στην πρώτη του παράγραφο, αναγνωρίζοντας ότι «[τ]ο βασίλειο της Βαυαρίας αποτελεί τμήμα της Ομοσπονδίας του Ρήνου», καθώς και στις διατάξεις του περί των ενόπλων δυνάμεων. Στη δεύτερη παράγραφο συμπυκνώνεται η ουσία του ναπολεόντειου συνταγματισμού: Καταρ-

⁸ O. Kimminich, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, ό.π., υπ. 4, σελ. 308-310. Ο Kimminich αναφέρει ακόμη ότι μεγάλα τμήματα του πληθυσμού θεωρούσαν τη Γαλλία προστάτιδα της Βαυαρίας (σελ. 308).

⁹ S. T. Miller, *Νεότερη και Σύγχρονη Ευρωπαϊκή Ιστορία* (μτφρ. Σ. Παπαδάκη, επιμέλεια-επιμέτρο Γ. Κόκκινος), 2018, σελ. 98-115 και σελ. 137-152.

¹⁰ M. Hecker, *Napoleonischer Konstitutionalismus in Deutschland*, Schriften zur Verfassungsgeschichte, Band 72, 2005, σελ. 82 επ. και 130 επ.

¹¹ M. Duverger, *Constitutions et Documents Politiques*, 1966, σελ. 70-78.

¹² F. Hartung, *Deutsche Verfassungsgeschichte vom 15. Jahrhundert bis zur Gegenwart*, fünfte, neubearbeitete Auflage, 1950, σελ. 199.

¹³ Βλ. το Σύνταγμα της Βεστφαλίας της 15^{ης} Νοεμβρίου 1807 σε: M. Hecker, *Napoleonischer Konstitutionalismus in Deutschland*, ό.π., υπ. 9, σελ. 173-178.

¹⁴ E. R. Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, ό.π., υπ. 7, σελ. 84.

¹⁵ Έτσι τον χαρακτηρίζει ο O. Kimminich, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, ό.π., υπ. 4, σελ. 308.

¹⁶ H. Brandt, «Die Verfassung des Königreichs Bayern von 1808», σε: H. Brandt/E. Grothe (Hrsg.), *Rheinbundnischer Konstitutionalismus*, 2007, σελ. 53-63, ιδίως σελ. 55.

¹⁷ Βλ. το Σύνταγμα της Βαυαρίας του 1808 διαθέσιμο στο [link](#).

γούνται τα πολιτικά προνόμια των ευγενών, οι οποίοι διατηρούν πάντως την ιδιοκτησία τους, και καθιερώνεται η εκπροσώπηση από μια εθνική αντιπροσωπεία («Nationalrepresentantion»). Στην ουσία πρόκειται για μια ψευδεπίγραφη ονομασία, η οποία μετέφερε, αν και ταυτόχρονα καπηλευόταν, το συμβολικό βάρος της Εθνοσυνελεύσεως της Γαλλικής Επανάστασης, καθώς το Σύνταγμα του 1808 δημιουργούσε ένα περιορισμένα αντιπροσωπευτικό σώμα με περιορισμένες εξουσίες. Επίσης, στην ίδια παράγραφο διακηρυσσόταν η ισονομία, η ενοποίηση του φορολογικού συστήματος σε όλο το βασίλειο και προβλεπόταν ότι οι φόροι ακίνητης περιουσίας δεν μπορούσαν να ξεπερνούν το ένα πέμπτο των εισοδημάτων.

Το Σύνταγμα του 1808 ενσωμάτωνε και άλλα φιλελεύθερα στοιχεία. Έτσι, με την τρίτη παράγραφο καταργούνταν η δουλεία. Κατοχυρωνόταν ακόμη η προσωπική ασφάλεια, η ιδιοκτησία, πλήρης ελευθερία συνείδησης και ελευθερία του Τύπου κατά τους νόμους περί λογοκρισίας της εποχής¹⁸. Τα παραπάνω ήταν διατυπωμένα ως εγγυήσεις εκ μέρους της κρατικής εξουσίας και όχι ως δικαιώματα των πολιτών, καθώς υιοθετείτο η διατύπωση «*Der Staat gewährt allen Staatsbürgern (...)*». Έτσι επιβεβαιώνεται –και μέσω της διατύπωσης– η λογική της «επανάστασης εκ των άνω»¹⁹, μια που οι ατομικές ελευθερίες δεν είχαν αποτελέσει ακόμη στη Γερμανία αντικείμενο διεκδίκησης των πολιτών, ακριβέστερα υπηκόων, αλλά παραχώρηση του ηγεμόνα, ενώ την ίδια λογική εφήρμοζε και ο Ναπολέων στις περιοχές που κατακτούσε ή εντάσσονταν στη σφαίρα επιρροής του.

Η εισαγωγή του Συντάγματος του 1808 εξυπηρετούσε και σκοπούς εσωτερικής πολιτικής. Την περίοδο της Ομοσπονδίας του Ρήνου η Βαυαρία αύξησε τα εδάφη της με ένταξη σε αυτήν και προτεσταντικών περιοχών, καθώς και περιοχών Φράνκων, Σουαβών κοκ, με αποτέλεσμα να μην αποτελεί πλέον ένα ομοιογενές σύνολο²⁰. Έτσι, ο συγκεντρωτικός εξισωτισμός του Ναπολέοντα, που εκφραζόταν μέσα από την ισότητα όλων ενώπιον της κεντρικής εξουσίας, εξυπηρετούσε και τα σχέδια του Βαυαρού ηγεμόνα, καθώς και του πανίσχυρου Βαυαρού πρωθυπουργού²¹. Ο γαλλικός συγκεντρωτισμός και η βαυαρική γραφειοκρατία συναντήθηκαν επιτυχώς σε αυτή την «επανάσταση εκ των άνω» με σκοπό την οικοδόμηση μιας ισχυρής κεντρικής εξουσίας. Δεν είναι τυχαίο, άλλωστε, ότι το Σύνταγμα του 1808 αφιερώνει μεγάλο μέρος του στην οργάνωση της διοίκησης, αφού, μάλιστα, καταργούσε τις μέχρι τότε επαρχίες –με τις οποίες ήταν συνδεδεμένα τα προνόμια των ευγενών– και ίδρυε 15 νέες περιφέρειες («Kreise»), κατά το δυνατόν ίσες μεταξύ τους και κατά το δυνατόν με βάση τα φυσικά σύνορα, οι οποίες έφεραν ονόματα ποταμών. Έτσι δικαιολογείται και το προοίμιο του Συντάγματος αυτού, στο οποίο μνημονεύεται ότι το κράτος δεν μπορεί να παραμείνει ένα απλό συνονθύλευμα διαφορετικών στοιχείων, αλλά πρέπει να οικοδομηθεί μια ενότητα, ένα σύνολο που θα βασίζεται στην ισονομία.

¹⁸ Το Σύνταγμα αναφερόταν στο Διάταγμα περί λογοκρισίας της 13^{ης} Ιουνίου 1803, καθώς και στις Διατάξεις της 6^{ης} Σεπτεμβρίου 1799 και της 17^{ης} Φεβρουαρίου 1806 για τις πολιτικές εφημερίδες.

¹⁹ M. Hecker, *Napoleonischer Konstitutionalismus in Deutschland*, ό.π., υπ. 10, σελ. 29.

²⁰ E. R. Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, ό.π., υπ. 7, σελ. 77 και σελ. 319.

²¹ Για την αξιοποίηση του γαλλικού μοντέλου από τη Βαυαρία προς όφελος της δημιουργίας ισχυρής κεντρικής διοίκησης βλ. W. Eckhardt/H. v. Rosen-v. Hoewel, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, ό.π., υπ. 6, σελ. 81· O. Kimminich, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, ό.π., υπ. 4, σελ. 310· E. R. Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, ό.π., υπ. 7, σελ. 316-317.

Το σύστημα εξουσίας που καθιέρωνε το Σύνταγμα του 1808 ήταν ένα ολιγαρχικό, τιμοκρατικό και περιορισμένα αντιπροσωπευτικό σύστημα με κληρονομικό μονάρχη. Κάθε περιφέρεια διέθετε μία γενική συνέλευση («allgemeine Versammlung») και μία επιτροπή («Deputation»). Τα μέλη της γενικής συνέλευσης ήταν ισόβια κι επιλέγονταν από τον βασιλιά από τους 400 πιο εύπορους πολίτες (ιδιοκτήτες γης, εμπόρους ή βιοτέχνες) που πλήρωναν τον μεγαλύτερο φόρο ακίνητης περιουσίας. Επιλεγόταν ένα μέλος για κάθε 1000 πολίτες. Η γενική συνέλευση εξέλεγε τους αντιπροσώπους στη Βουλή. Κάθε περιφέρεια εξέλεγε επτά αντιπροσώπους, οι οποίοι αυτή τη φορά επιλέγονταν από τους 200 πιο εύπορους πολίτες με βάση τη μεγαλύτερη φορολογία επί της γης. Ο βασιλιάς επέλεγε τα μέλη της επιτροπής από τη γενική συνέλευση. Η επιτροπή έκανε νομοθετικές προτάσεις και, επιπλέον, έθετε υπόψη του βασιλιά τα τοπικά ζητήματα. Επρόκειτο, νομίζω, για ένα πρώιμο ομοσπονδιακό στοιχείο, απαραίτητο μάλλον για την πολιτική ισορροπία, εφόσον είχαν καταργηθεί οι επαρχίες και τα τοπικά προνόμια των ηγεμόνων.

Η εθνική αντιπροσωπεία είχε εξαετή θητεία και οι αντιπρόσωποι, όπως ρητά όριζε το Σύνταγμα, είχαν δικαίωμα επανεκλογής. Η Βουλή θα συγκαλείτο τουλάχιστον μία φορά ετησίως από τον βασιλιά, ο οποίος άνοιγε και έκλεινε τις εργασίες της χωρίς πρόβλεψη για ελάχιστο χρόνο συνόδου. Ο βασιλιάς μπορούσε να διαλύει τη Βουλή· θα έπρεπε, όμως, εντός δύο μηνών να συγκληθεί νέα Βουλή. Στην πραγματικότητα, η Βουλή του Συντάγματος του 1808 δεν συγκλήθηκε ποτέ²². Η Βουλή θα ψήφιζε τους νόμους, με την απόλυτη πλειοψηφία των βουλευτών και χωρίς συζήτηση. Τους νόμους εισηγούνταν το μυστικό συμβούλιο, ένα συμβουλευτικό όργανο, στο οποίο μετείχαν οι υπουργοί, αλλά και 12 έως 16 μέλη της προσωπικής επιλογής του ηγεμόνα. Μέλη του μυστικού συμβουλίου συζητούσαν τη νομοθετική πρόταση με τριμελείς ή τετραμελείς επιτροπές της Βουλής, προτού την υποβάλουν για ψήφιση.

Η ιδεολογική επιρροή του Συντάγματος του 1808 και η ιστορική σημασία του είναι μεγάλη, καθώς εισήγαγε τη Βαυαρία στη νεωτερικότητα. Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι, αν και το Σύνταγμα αυτό δεν ενσωμάτωσε τα δημοκρατικά ιδεώδη της Γαλλικής Επανάστασης, απέτελεσε για τη Βαυαρία ένα βήμα προς τον φιλελευθερισμό και τον πολιτικό εκσυγχρονισμό. Μάλιστα, ο Μαξιμιλιανός Ι Ιωσήφ, μετά τα νέα δεδομένα του Συνεδρίου της Βιέννης, ζήτησε από την κυβέρνησή του να συντάξει ένα νέο Σύνταγμα, απλώς τροποποιώντας το Σύνταγμα του 1808. Στην πραγματικότητα, όμως, κάτι τέτοιο δεν μπορούσε να γίνει, το σχετικό σχέδιο απορρίφθηκε και το Σύνταγμα του 1818 ήταν ένα νέο Σύνταγμα²³.

II. Η ΠΕΡΙΟΔΟΣ ΤΗΣ ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΕΝΗΣ ΜΟΝΑΡΧΙΑΣ ΜΕΤΑ ΤΗΝ ΠΑΛΙΝΟΡΘΩΣΗ. ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ ΤΟΥ 1818

Το Σύνταγμα του 1818²⁴ ήταν ένα Σύνταγμα της περιόδου της Παλινόρθωσης· το παραχώρησε ο Μαξιμιλιανός Ι Ιωσήφ, το εφάρμοξε ο Λουδοβίκος Ι, πατέρας του Όθωνα, ο οποίος είχε ανέλθει

²² E. R. Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, ό.π., υπ. 7, σελ. 320.

²³ *Ibidem*, σελ. 321.

²⁴ Βλ. το Σύνταγμα του 1818 σε: E. R. Huber, *Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte*, Band 1, 1978, σελ. 155-171, καθώς και ηλεκτρονικά στο [link](#).

στον θρόνο το 1825, και αυτό το Σύνταγμα ίσχυε στη Βαυαρία, όταν ο Όθων πήρε τον δρόμο για την Ελλάδα. Το Σύνταγμα αυτό επανέφερε, όπως ήταν αναμενόμενο, όλα τα προνόμια των ευγενών, ωστόσο διατηρούσε στοιχεία της ναπολεόντειας παράδοσης στο πεδίο των ελευθεριών και –για την ακρίβεια– αντέγραφε διατάξεις της Γαλλικής Χάρτας του 1814²⁵, ενώ υιοθετούσε, σε όλα τα βασικά της στοιχεία, την οργανωτική δομή της Χάρτας²⁶.

Σε αντίθεση με το Σύνταγμα του 1808, το Σύνταγμα του 1818, ήδη στην πρώτη παράγραφο διακηρύσσει την κυριαρχία του βασιλείου της Βαυαρίας, την οποία αποκαλεί μοναρχικό κράτος, ενώ στο προοίμιο αναφέρεται ότι το Σύνταγμα είναι προϊόν ώριμης, σταθερής και ελεύθερης βούλησης. Αξίζει να σημειωθεί ότι στον γερμανόφωνο χώρο, μετά τη διάλυση της Ομοσπονδίας του Ρήνου και το Συνέδριο της Βιέννης, είχε δημιουργηθεί, το 1815, η Γερμανική Ομοσπονδία («*Deutscher Bund*»), που περιλάμβανε τόσο τα κράτη του γερμανικού Νότου, όσο και την Πρωσία και την Αυστρία, συνολικά δηλαδή 41 κράτη²⁷. Ωστόσο, το Σύνταγμα του 1818 δεν μνημονεύει τη Γερμανική Ομοσπονδία. Μάλιστα, παρά το γεγονός ότι το καταστατικό κείμενο της Γερμανικής Ομοσπονδίας προέβλεπε την υπεροχή του δικαίου της Ομοσπονδίας²⁸, το Σύνταγμα του 1818 αναφέρεται στα άλλα κράτη της Ομοσπονδίας μόνο σε σχέση με το δικαίωμα μετανάστευσης εκτός του βασιλείου και σε σχέση με τους κανόνες διαδοχής στον θρόνο.

Το Σύνταγμα του 1818 διεύρυνε τον κατάλογο των ελευθεριών. Ήδη στο προοίμιό του γίνεται λόγος για την ελευθερία της συνείδησης, την ελευθερία της έκφρασης με περιορισμούς εναντίον της κατάχρησης, την ισότητα πρόσβασης στα δημόσια αξιώματα (όσων είχαν την ιθαγένεια, ήταν ενήλικοι και είχαν κατοικία στο βασίλειο, δηλαδή είτε είχαν ακίνητη ιδιοκτησία, είτε ασκούσαν επάγγελμα το εισόδημα από το οποίο φορολογούνταν ή ήταν δημόσιοι υπάλληλοι), την ισονομία και την αμεροληψία κατά την απονομή της δικαιοσύνης. Το Σύνταγμα αυτό επαναλάμβανε την απαγόρευση της δουλείας, καθώς και την εγγύηση της προσωπικής ασφάλειας και της ιδιοκτησίας. Ταυτόχρονα, όμως, κατοχύρωνε την αρχή του φυσικού δικαστή και προέβλεπε ειδικά ότι κανείς δεν καταδιώκεται, ούτε συλλαμβάνεται παρά μόνο στις περιπτώσεις και με τον τρόπο που ορίζει ο νόμος. Ακόμη, το Σύνταγμα όριζε πως κανείς δεν στερείται την ιδιοκτησία του, ακόμη και για δημόσιο σκοπό, παρά μετά από επίσημη απόφαση και μετά από αποζημίωση. Το Σύνταγμα του 1818 επαναλάμβανε την κατοχύρωση της πλήρους ελευθερίας της συνείδησης, ήταν όμως πολύ διεξοδικότερο στη ρύθμιση των θρησκευτικών ζητημάτων. Μεταξύ άλλων όριζε ότι όλες οι θρησκείες έχουν δικαίωμα σε έναν απλό οίκο λατρείας, ότι το κράτος δεν επιτρέπεται να επεμβαίνει στα πνευματικά και δογματικά ζητήματα των θρησκειών, καθώς και ότι, κατά τα άλλα, οι θρησκείες και οι εκκλησίες όφειλαν να υπακούουν στον νόμο, να υπάγονται στα δικαστήρια του κράτους και δεν απαλλάσσονταν από τις υποχρεώσεις έναντι στο κράτος. Και στο θέμα των θρησκειών μπορεί

²⁵ M. Duverger, *Constitutions*, ό.π., υπ. 11, σελ. 80-85.

²⁶ Για την επιρροή του Ναπολέοντα καθώς και της Χάρτας του 1814 στα κράτη του γερμανικού Νότου βλ. α.ά. H. Fehr, *Deutsche Rechtsgeschichte*, 1952, σελ. 233-235.

²⁷ E. R. Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, ό.π., υπ. 7, σελ. 583-639· H. E. Feine, *Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit*, 1937, σελ. 61-66· R. Schröder, *Lehrbuch der deutschen Rechtsgeschichte*, ό.π., υπ. 6, σελ. 987-994.

²⁸ E. R. Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, ό.π., υπ. 7, σελ. 601 επ.

κανείς να διαγνώσει τη γαλλική επιρροή του κοσμικού κράτους. Ακόμη κατοχυρωνόταν η ελευθερία του Τύπου και του εμπορίου βιβλίων υπό την επιφύλαξη των ισχυόντων νόμων.

Το σύστημα εξουσίας ήταν μοναρχικό και περιορισμένα αντιπροσωπευτικό με δύο Βουλές. Το κοινοβούλιο αποκαλείται πλέον συνέλευση των τάξεων («Stände-Versammlung») και σπανιότερα μέσα στο Σύνταγμα απαντά ως γενική συνέλευση («allgemeine Versammlung»). Σε κάθε περίπτωση εγκαταλείπεται ο όρος «εθνική αντιπροσωπεία» του Συντάγματος της ναπολεόντειας περιόδου και είναι σαφής η απομάκρυνση ακόμη και από την κατ' επίφαση επίκληση της δημοκρατικής παρακαταθήκης της Γαλλικής Επανάστασης. Το κοινοβούλιο συγκροτείται από δύο Βουλές, στο πρότυπο της Χάρτας του 1814, τη Βουλή των αντιπροσώπων και το συμβούλιο του βασιλείου. Στο συμβούλιο του βασιλείου μετέχουν οι πρίγκηπες του βασιλικού οίκου, οι βασιλικοί υπάλληλοι, οι δύο αρχιεπίσκοποι, ευγενείς κληρονομικό δικαίωμα, που πάντως δεν μπορούσαν να υπερβαίνουν το ένα τρίτο, κι εντέλει όποιος τον επέλεγε ο βασιλιάς κατά την προσφορά του, την αξία του, την καταγωγή του ή την ιδιοκτησία του. Το συμβούλιο, η άνω Βουλή δηλαδή, ήταν ισότιμος πόλος της νομοθετικής εξουσίας με τη Βουλή των αντιπροσώπων. Οι νόμοι έπρεπε να έχουν την έγκριση και των δύο Βουλών. Επίσης, η συνέλευση των τάξεων έπρεπε να εγκρίνει τους φόρους, τον προϋπολογισμό και τον απολογισμό του κράτους.

Στη Βουλή των αντιπροσώπων είχαν δικαίωμα εκλογής οι ιδιοκτήτες γης (που δεν μετείχαν ήδη στην άνω Βουλή ως ευγενείς), τρεις εκπρόσωποι των πανεπιστημίων, οι ιερείς της καθολικής και της προτεσταντικής εκκλησίας, αστοί και έμποροι. Η εκπροσώπηση στη Βουλή των αντιπροσώπων γινόταν στη βάση της οικογένειας. Έτσι, σε 7000 οικογένειες αντιστοιχούσε ένας αντιπρόσωπος. Οι ιδιοκτήτες γης, που προέρχονταν από την τάξη των ευγενών ανέρχοντο στο ένα όγδοο και οι υπόλοιποι ιδιοκτήτες γης στα δύο τέταρτα. Κατά το ένα όγδοο εκπροσωπούνταν ακόμη οι κληρικοί, ενώ η τάξη των αστών και εμπόρων καταλάμβανε μόλις το ένα τέταρτο. Οι εκπρόσωποι κάθε τάξης εκλέγονταν χωριστά, σύμφωνα με τον εκλογικό νόμο, έπρεπε να είναι τουλάχιστον 30 ετών, η θητεία τους ήταν εξαετής και ήταν επανεκλέξιμοι. Η συνέλευση των τάξεων συγκαλείτο –σύμφωνα με το Σύνταγμα– από τον ηγεμόνα μία φορά στα τρία χρόνια κατ' ελάχιστον και σε αυτή την περίπτωση δι-αρκούσε κατά κανόνα δύο μήνες. Ο ηγεμόνας μπορούσε να την καλέσει τακτικότερα και για μακρύτερο χρόνο. Ωστόσο, ο προϋπολογισμός ήταν εξαετής, όπως και η διάρκεια της θητείας της Βουλής. Παρά τις περιορισμένες εξουσίες της Βουλής, πάντως στο Σύνταγμα κατοχυρωνόταν το ανεύθυνο των αντιπροσώπων για γνώμη ή ψήφο κατά την άσκηση των καθηκόντων τους.

III. Ο ΟΘΩΝ ΕΝΩΠΙΟΝ ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ ΤΟΥ 1844

Όταν οι Έλληνες διεκδίκησαν Σύνταγμα με την επανάσταση της 3^{ης} Σεπτεμβρίου, είναι προφανές από τα παραπάνω ότι ο Όθων γνώριζε, όχι μόνο θεωρητικώς, αλλά και από την εμπειρία της Βαυαρίας, το πολίτευμα της συνταγματικής μοναρχίας με δύο Βουλές και έναν κατάλογο ελευθεριών. Το ότι ο ίδιος κυβερνούσε ως απόλυτος μονάρχης αποτελούσε, και για τις δικές του πολιτειακές προσλαμβάνουσες, μια –προφανώς επιθυμητή και βολική– θεσμική οπισθοδρομηση. Η πολιτειακή εμπειρία της Βαυαρίας και η εξοικείωση του Όθωνα με το πολίτευμα της συνταγματικής μοναρχίας ίσως έρχεται, λοιπόν, να προστεθεί στους πολλούς άλλους λόγους

που έχουν επισημανθεί στη βιβλιογραφία, για τους οποίους ο Όθων δέχτηκε πάραυτα το αίτημα των επαναστατών για Σύνταγμα.

Πώς αναμετριόταν το Σύνταγμα του 1844 με τις πολιτειακές παραστάσεις του Όθωνα; Επρόκειτο για ένα μοντέλο πολιτεύματος εύπεπτο γι' αυτόν βάσει των θεσμικών εμπειριών της δικής του πατρίδας; Η απάντηση είναι εν μέρει ναι και εν μέρει όχι. Προφανώς, και το Σύνταγμα του 1844 καθιέρωνε μοναρχικό πολίτευμα, ενώ και ο θεσμός της γερουσίας, ενός δεύτερου νομοθετικού σώματος, εισήχθη –για πρώτη φορά σε ελληνικό Σύνταγμα– μετά από σθεναρή απαίτηση του Όθωνα, ο οποίος αντλούσε και από το παράδειγμα του βαυαρικού Συντάγματος του 1818. Εάν ο Όθων έπρεπε να επιτρέψει ένα αντιπροσωπευτικό σώμα, τότε θα έπρεπε οπωσδήποτε να εξασφαλίσει έναν ορισμένο από τον ίδιο αντίπαλο πόλο στη νομοθετική εξουσία. Πράγματι, ο Όθων απαίτησε όχι μόνο την εισαγωγή δεύτερου νομοθετικού σώματος, αλλά και τον ορισμό των μελών του σώματος αυτού από τον ίδιο, πράγμα το οποίο είχε συμφωνηθεί με τα τρία κόμματα (αγγλικό, γαλλικό και ρωσικό), καθώς και με τις εγγυήτριες δυνάμεις ήδη προτού να επιληφθεί η Εθνοσυνέλευση²⁹. Πράγματι, τουλάχιστον μία φορά κατά τη συζήτηση της Εθνοσυνέλευσης γίνεται αναφορά, προς επίρρωση των επιχειρημάτων υπέρ της γερουσίας, το μοντέλο γερουσίας των Συνταγμάτων των γερμανικών βασιλείων³⁰. Δηλαδή, η επιμονή του Όθωνα στην εισαγωγή της γερουσίας είχε να κάνει, εκτός άλλων λόγων, και με το πολιτειακό πρότυπο της πατρίδας του. Έτσι, η οργάνωση του κράτους στο Σύνταγμα του 1844 ήταν παρόμοια με αυτήν του βαυαρικού Συντάγματος του 1818, καθώς και –όπως αναφέρθηκε– με τη γαλλική Χάρτα του 1814.

Ωστόσο, η εικόνα πολιτεύματος που απέδιδε το Σύνταγμα του 1844 άλλαζε ουσιωδώς συνδυαζόμενη με τον εκλογικό νόμο του 1844 που προέβλεπε σχεδόν καθολικό δικαίωμα ψήφου των ανδρών άνω των 25 ετών³¹. Σε αντίθεση δηλαδή με τη συνέλευση των τάξεων της Βαυαρίας, που ήταν μια ολιγαρχική Βουλή, η Βουλή των αντιπροσώπων του ελληνικού Συντάγματος πλησίαζε εγγύτερα προς την έννοια της «εθνικής αντιπροσωπείας» της Γαλλικής Επανάστασης. Τούτο ξένιζε τον Όθωνα και όλη την Ευρώπη εκείνη την εποχή, πλην όμως ο Όθων γνώριζε ότι η βασιλική του εξουσία ασκείτο σε έναν λαό χωρίς το φεουδαλικό παρελθόν της γενετήριάς του ή και της Γαλλίας ακόμη. Έτσι, ο νεαρός μονάρχης βρέθηκε να αντιμετωπίσει διαφορετικού Τύπου προκλήσεις. Διότι, όπως ανέδειξα, τόσο οι Έλληνες όσο και οι Βαυαροί ήταν καλοί μαθητές των Γάλλων· ωστόσο, οι

²⁹ Βλ. αναλυτικά Β. Χρήστου, «Η Γερουσία υπό το Σύνταγμα του 1844», σε: Σ. Βλαχόπουλος/Β. Χρήστου/Μ. Κούμας (επιμ.), *Η γένεση του ελληνικού συνταγματισμού: Η ελληνική συνταγματική ιστορία κατά τα επαναστατικά και μετεπαναστατικά χρόνια*, 2023 (υπό έκδοση).

³⁰ *Η Της Τρίτης Σεπτεμβρίου εν Αθήναις Εθνική Συνέλευσις. Πρακτικά – Ανατύπωση με ευρετήριο ομιλητών κατά συνεδρίαση και θεματικό ευρετήριο*, Πηγές του Ελληνικού Δημοσίου Δικαίου, Διεύθυνση: Γ. Κασσιμάτης 7, 1993, σελ. 273- 274, όπου ο Λέων Μελάς μνημονεύει: «Εις Αθήνας υπήρχε Βουλή εξ ευπόρων πολιτών, προβουλευομένη, της οποίας τα προβουλεύματα εφέροντο εις τον δήμον, εσυζητούντο, και ή γίνοντο δεκτά, ή απερρίπτοντο. Οι Λακεδαιμόνιοι απέδιδον εις την Γερουσίαν το προβουλεύεσθαι, και συνεκάλουν τον λαόν εις σύσκεψιν επί ουσιωδών αντικειμένων· εις την Ρώμην εσυζητούντο εις τον λαόν τα αντικείμενα, και απεφασίζοντο εις την Γερουσίαν· σήμερον δύο Βουλές έχουσιν η Αμερική, η Αγγλία, η Γαλλία, το Βέλγιον, η Ισπανία, η Πορτογαλλία, και πάντα τα συνταγματικά κράτη της Γερμανίας».

³¹ Βλ. ενδεικτικά Ν. Αλιβιζάτο, *Το Σύνταγμα και οι εχθροί του στη νεοελληνική ιστορία. 1800-2010*, 2011, σελ. 89-95· ακόμη βλ. Δ. Μπίλη, «Ο εκλογικός νόμος του 1844: θεσμική χειραφέτηση και πολιτικές υστεροβουλίες», σε: *Η 3^η Σεπτεμβρίου 1843 και το Σύνταγμά της. Αποτιμήσεις 150 χρόνια μετά*, Διεθνές Επιστημονικό Συνέδριο, Ινστιτούτο Συνταγματικών Ερευνών, Μελέτες 11 Διεύθυνση: Γ. Κασσιμάτης, Δίκαιο και Οικονομία 1999, σελ. 137-150, και σελ. 150-157, όπου αναδημοσιεύεται ο ίδιος ο εκλογικός νόμος.

Έλληνες είχαν διεκδικήσει τις συνταγματικές ελευθερίες με επανάσταση και βρίσκονταν εγγύτερα στις δημοκρατικές ιδέες της Γαλλικής Επανάστασης³².

Ίδια είναι η εικόνα που αποκομίζουμε και σε σχέση με τις ατομικές ελευθερίες. Τόσο το βαυαρικό Σύνταγμα όσο και το ελληνικό αντιγράφουν τη γαλλική Χάρτα του 1814, ωστόσο το ελληνικό Σύνταγμα κατοχυρώνει επιπλέον δικαιώματα που δεν απαντούν στο βαυαρικό Σύνταγμα, όπως είναι η αρχή της νομιμότητας των ποινών, το δικαίωμα αναφοράς στις αρχές, το άσυλο της κατοικίας, το απόρρητο των επιστολών, η απαγόρευση της λογοκρισίας και η απαγόρευση των βασανιστηρίων και της γενικής δήμευσης. Άλλα από αυτά τα δικαιώματα κατοχυρώνονταν ήδη στο Πολιτικόν Σύνταγμα της Ελλάδος, δηλαδή στο Σύνταγμα της Τροιζήνας, όπως τα δικαιώματα προσωπικής ασφάλειας και ελευθερίας, η ελευθερία του τύπου, το δικαίωμα αναφοράς στη Βουλή και η απαγόρευση των βασανιστηρίων και της γενικής δήμευσης. Μάλιστα το Σύνταγμα της Τροιζήνας κατοχύρωνε ακόμη και το τεκμήριο αθωότητας, την αρχή της μη αναδρομικότητας των ποινών και το ανώτατο όριο προφυλακίσεως, καθώς και τα δικαιώματα αντίκρουσης της κατηγορίας, ακόμη δε και ένα δικαίωμα σε ταχεία απονομή της δικαιοσύνης³³. Άλλα δικαιώματα του Συντάγματος του 1844 απαντούν στο φιλελεύθερο βέλγικο Σύνταγμα του 1831, όπως το απόρρητο της επικοινωνίας και το άσυλο της κατοικίας³⁴.

Τέλος, το Σύνταγμα του 1844 ήταν Σύνταγμα-συνάλλαγμα, προϊόν δηλαδή συμφωνίας μεταξύ της Εθνοσυνέλευσης και του ηγεμόνα, πράγμα το οποίο ήδη ήταν ένας συμβιβασμός για τους Έλληνες, που ήθελαν τα Συντάγματά τους να πηγάζουν από εθνοσυνέλευση (και πάλι στην παράδοση της Γαλλικής, αλλά και της Ελληνικής Επανάστασης). Ωστόσο, το Σύνταγμα του 1818 δεν ήταν καν προϊόν συμφωνίας, αλλά παραχώρηση του μονάρχη προς τους υπηκόους του. Ήδη δηλαδή με το Σύνταγμα-συνάλλαγμα, ο Όθων προπορευόταν κατά πολύ, σε βήματα θεσμικού εκσυγχρονισμού, της γενέτειράς του.

ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Τα παραπάνω δείχνουν ότι η συνταγματογένεση είναι ένα φαινόμενο πολυσύνθετο, στο οποίο χωνεύονται παραδόσεις και αντιλήψεις που πολλές φορές ξεπερνούν τον τόπο και τον χρόνο του συγκεκριμένου Συντάγματος. Έστω και με σημαντικές διαφοροποιήσεις, μια που η Ελλάδα αντλούσε ευθέως και από τη δημοκρατική παράδοση της Γαλλικής Επανάστασης, ενώ η Βαυαρία από το φιλελεύθερο και αντιπροσωπευτικό κερτημένο που επιβίωσε της Γαλλικής Επανάστασης στην Ευρώπη της Παλινόρθωσης³⁵, η κοινή πρόσδεση της Βαυαρίας και της Ελλάδας στη γαλλική συνταγματική παράδοση διευκόλυνε τη συνύπαρξη Όθωνος και Ελλήνων και τη μετάβαση του νέου κράτους από την απόλυτη στη συνταγματική μοναρχία. □

³² Για τη σύνδεση Ελληνικής και Γαλλικής Επανάστασης βλ. Β. Χρήστου, *Η ελληνική επανάσταση στον ευρωπαϊκό αιώνα των επαναστάσεων*, ΤοΣ 2022, σελ. 139-168, ιδίως σελ. 141-154.

³³ Βλ. το Πολιτικόν Σύνταγμα της Ελλάδος σε: *Τα Συντάγματα της Επανάστασης (1822-1827)*, Εισαγωγή: Σ. Βλαχόπουλος, ΚΕΦΙΜ – ΤΑ ΝΕΑ 2021, σελ. 97-120.

³⁴ Βλ. το Βελγικό Σύνταγμα του 1831 στο [link](#).

³⁵ Βλ. σχετικά Ε.-W. Böckenförde, „Einführung - Verfassungsprobleme und Verfassungsbewegung des 19. Jahrhunderts“, σε: Ε.-W. Böckenförde (Hrsg.), *Moderne deutsche Verfassungsgeschichte (1815-1918)*, 1972, σελ. 13-21, ιδίως σελ. 17-18.

Η ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΗ ΚΑΙ ΘΕΣΜΙΚΗ ΑΝΕΞΑΡΤΗΣΙΑ ΤΗΣ ΡΥΘΜΙΣΤΙΚΗΣ ΑΡΧΗΣ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ (ΝΥΝ ΡΑΑΕΥ) ΚΑΙ ΤΟ ΜΕΤΕΩΡΟ ΒΗΜΑ ΤΟΥ ΝΟΜΟΘΕΤΗ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Το ζήτημα της νομικής φύσης των Ανεξάρτητων Αρχών και εν προκειμένω της ΡΑΕ (νυν ΡΑΑΕΥ), εάν συνιστά διοικητικό όργανο ή έκφανση της «τέταρτης εξουσίας», έχει πολλάκις απασχολήσει τη νομική επιστήμη και τη θεωρία ειδικότερα. Στο πλαίσιο αυτό, η ΡΑΑΕΥΕ συνιστά από την ιδρυτική της μορφή ένα νομικό «πονημ» που κινείται στις παρυφές των συντεταγμένων λειτουργιών, συμπληρώνοντας τη δράση τους με τρόπο ευέλικτο και γρήγορο. Ωστόσο, ο βηματισμός του νομοθέτη αναφορικά με τη στόχευση της κατοχύρωσης της ανεξαρτησίας της ΡΑΑΕΥ δεν ήταν ούτε τόσο σταθερός, ενδεχομένως να μην ήταν και ειλικρινής. Καθίσταται λοιπόν σαφές ότι είναι απαραίτητο η ανεξαρτησία της Αρχής να σφυρηλατείται με βάση την αποτελεσματικότητα του έργου της και τις καθορισμένες καθ' ύλην ομοειδείς αρμοδιότητές της, συνιστώντας έτσι το βασικό και αποκλειστικό νομιμοποιητικό της εχέγγυο. Συνάγεται επίσης ότι πρέπει να είναι σαφής η ανάθεση συγκεκριμένων και ομοειδών αρμοδιοτήτων στην Αρχή, η δε διασφάλιση της ανεξαρτησίας της πρέπει να επικουρείται από την πρόσθετη εξασφάλιση των λειτουργικών, θεσμικών και οικονομικών προϋποθέσεων από την πλευρά της Πολιτείας στα μέλη και στο προσωπικό της Αρχής. Η αθροιστική συνδρομή των ως άνω προϋποθέσεων συντείνει στην ενδυνάμωση και την κατοχύρωση της ανεξαρτησίας της και είναι δυνατό να την καταστήσει απροσπέλαστη στις σειρήνες της αγοράς και στα κελεύσματα της κεντρικής εξουσίας.

Χριστόφορος Πέτρου
ΔΝ, Νομική Υπηρεσία ΡΑΕ

ABSTRACT

The legal nature of Regulatory Authority of Waste, Energy and Water (RAWEW), if it is an administrative body or the appearance of the «fourth power»-or not, has already been studied by legal science. In this context, RAE constitutes, from its founding form, a legal «novum» moving at the edges of the functional coordinates. It is concluded that it is necessary for the Authority's independence to be forged based on its effectiveness. It is also concluded that the assignment of specific and similar responsibilities to the Authority must be clear. Additionally, the State is obliged to safeguarding the independence, the institutional and the economic conditions of the members and the staff of the Authority. The cumulative contribution of the above conditions contributes to the strengthening and securing of its independence and its function.

I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ – ΝΟΜΙΚΗ ΦΥΣΗ ΡΥΘΜΙΣΤΙΚΗΣ ΑΡΧΗΣ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ (ΝΥΝ ΡΥΘΜΙΣΤΙΚΗ ΑΡΧΗ ΑΠΟΒΛΗΤΩΝ, ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ ΚΑΙ ΥΔΑΤΩΝ, ΡΑΑΕΥ)

Το ζήτημα της νομικής φύσης των Ανεξάρτητων Αρχών¹ και εν προκειμένω της ΡΑΑΕΥ, εάν συνιστά διοικητικό όργανο ή έκφανση της «τέταρτης εξουσίας», έχει πολλάκις απασχολήσει τη νομική επιστήμη και τη θεωρία ειδικότερα. Η θέση που φαίνεται να αποκτά το σχετικό προβάδισμα προκρίνει πλέον την προσέγγιση εκείνη με βάση τον αποδιδόμενο βαθμό ανεξαρτησίας της και την αντιμετωπίζει ως μια ιδιότυπη τέταρτη μορφή «ρυθμιστικής εξουσίας», –μιας «εξειδικευμένης ανεξάρτητης διοικητικής αρχής»–, *allium*, κατά τον τέως αντιπρόεδρο της Αρχής Θ. Πανάγο, με οιονεί νομοθετικές/ρυθμιστικές, εκτελεστικές και δικαστικές αρμοδιότητες.

Με δεδομένο λοιπόν ότι η νυν ΡΑΑΕΥ διαθέτει ένα ευρύ φάσμα, τόσο διοικητικών, όσο και ρυθμιστικών και κανονιστικών εξουσιών, ενεργούσα δε άλλοτε ως αποφασιστικό όργανο, άλλοτε ως οιονεί δικαιοδοτικό και άλλοτε ως γνωμοδοτικό, η ένταξή της αποκλειστικώς σε μια από τις τρεις θεσμοθετημένες υπό του Συντάγματος λειτουργίες δεν ήταν αρχικά ευχερής. Προς τούτο, για να ξεπεραστεί η συγκεκριμένη προβληματική, κατοχυρώθηκε στην ελληνική θεωρία ο όρος «ρυθμιστική αρχή», στο πλαίσιο μιας νέας μορφής δικαίου, που επιχειρεί τη ρύθμιση της κοινωνικής πραγματικότητας (*regulation*), αναζητώντας ισορροπίες μεταξύ αντικρουόμενων συμφερόντων, θεσπίζοντας κανόνες και επιβλέποντας την τήρηση και την εφαρμογή τους από το σύνολο των κοινωνικών εταίρων². Η νυν ΡΑΑΕΥ συνιστά λοιπόν από την ιδρυτική της μορφή, ένα νομικό «novum» που κινείται στις παρυφές των συντεταγμένων λειτουργιών, συμπληρώνοντας τη δράση τους με τρόπο ευέλικτο και γρήγορο³.

¹ Μια από τις πιο χαρακτηριστικές καινοτομίες της αναθεώρησης του ελληνικού Συντάγματος το 2001 ήταν η πανηγυρική κατοχύρωση «ανεξάρτητων αρχών». Ο όρος αυτός εμφανίζεται σε πέντε επιμέρους συνταγματικές διατάξεις (άρθρα 9Α εδ. β', 15 παρ. 2 εδ. α', 19 παρ. 2, 103 παρ. 7 και 9), οι οποίες επιτάσσουν τη συγκρότηση και λειτουργία ισάριθμων «συνταγματικών αρχών». Παράλληλα, προβλέπεται η θεσμοθέτηση από κοινό νόμο νέων ανεξάρτητων αρχών, όπως άλλωστε έγινε στην περίπτωση της Ρυθμιστικής Αρχής Ενέργειας

² Βλ. Μ.-Α. Frison-Roche, *Le droit de la regulation*, Recueil Dalloz, 2001 Chroniques σελ. 601.

³ Βλ. Αλ. Παράρα, *Οι ανεξάρτητες αρχές σήμερα*, ΕφημΔΔ 1/2006 σελ. 123

II. Η ΠΑΛΕΤΑ ΤΩΝ ΘΕΣΜΙΚΩΝ ΕΓΓΥΗΣΕΩΝ ΑΝΕΞΑΡΤΗΣΙΑΣ ΣΤΟΝ ΙΔΡΥΤΙΚΟ ΝΟΜΟ ΤΗΣ ΡΑΑΕΥ

Το θεσμικό εφαλτήριο των εγγυήσεων ανεξαρτησίας αποτέλεσε ο ν. 2773/1999 (ΦΕΚ Α' 286/22.12.1999), ο οποίος ως προς τη λυσιτελή διασφάλιση των εγγυητικών μηχανισμών του υπήρξε σχετικά λιποβαρής, καθορίζοντας ελάχιστες εγγυήσεις οργάνωσης και λειτουργίας, όπως εκείνες της (προκαθ)ορισμένης χρονικά θητείας των μελών μη ανακληθείσες, ειμή μόνο για περιοριστικά αναφερόμενες περιπτώσεις, όπως η αδυναμία εκτέλεσης καθηκόντων τους ή η τέλεση ποινικού αδικήματος, της κατ' αξιοκρατία επιλογής τους, με βάση την επαγγελματική τους καταξίωση και την προσωπική και ηθική ακεραιότητά τους. Επιπροσθέτως, προς διασφάλιση της λειτουργικής ανεξαρτησίας της ίδιας της Αρχής κατοχυρώθηκε η δημοσιονομική της αυτοτέλεια με τα έσοδά της να προκύπτουν από τις εποπτευόμενες επιχειρήσεις και όχι από τον κρατικό προϋπολογισμό, με την επισήμανση, η οποία μεθερμηνεύτηκε σε κανονιστική πράξη ως προς τις αποδοχές των εργαζομένων της, ότι «η διασφάλιση της ανεξαρτησίας της από το νομικό πλαίσιο που διέπει την οργάνωση της δημόσιας διοίκησης» [οφείλει να της επιτρέψει] «να εφαρμόζει οικείους κανόνες οργάνωσης, διασφαλίζοντας ανταγωνιστικούς μισθούς και περισσότερο ελαστικές διαδικασίες πρόσληψης και απόλυσης»⁴.

Η ΡΑΑΕΥ λοιπόν από την ίδρυσή της ως ανεξάρτητη αρχή έτυχε διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας, αρχικώς βέβαια ως εποπτευόμενης Αρχής από τον Υπουργό Ανάπτυξης για τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων της και την κίνηση πειθαρχικού ελέγχου κατά των μελών της, σε κάθε περίπτωση όμως, εγκαινίασε μια φιλόδοξη προσπάθεια στην αναζήτηση ενός ενεργού ρόλου, όχι μόνο στον χώρο της αγοράς ενέργειας, τον οποίο κλήθηκε να εποπτεύσει, αλλά και στον δικαιοπολιτικό χώρο του δημοσίου δικαίου, όπου αναζήτησε να βρει τον βηματισμό ανεξαρτησίας της, τόσο απέναντι στην κεντρική εξουσία, όσο και απέναντι στα διάφορα κέντρα επιχειρηματικών και οικονομικών συμφερόντων.

Προς τούτο, είναι χαρακτηριστική η βούληση του νομοθέτη να επισημαίνει διαχρονικά τον ανεξάρτητο χαρακτήρα των μελών της Αρχής με μια σειρά διατάξεων. Έτσι από την αρχική, γενική επισήμανση σύμφωνα με την οποία «1. Τα μέλη της ΡΑΕ είναι ανώτατοι κρατικοί λειτουργοί, απολαύουν πλήρους προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας και κατά την άσκηση των καθηκόντων τους δεν υπόκεινται σε έλεγχο ή εποπτεία από κυβερνητικά ή άλλα διοικητικά όργανα», ο νομοθέτης «επανήλθε» πρόσφατα⁵, προκειμένου να επισημάνει ότι «Κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, τα μέλη της ΡΑΕ δεσμεύονται από τις διατάξεις του παρόντος νόμου, έχουν υποχρέωση τήρησης των αρχών της ανεξαρτησίας, της αμεροληψίας και της διαφάνειας και ενεργούν ανεξάρτητα από οποιοδήποτε οικονομικό συμφέρον. Τα μέλη της ΡΑΕ δεν ζητούν ούτε λαμβάνουν απευθείας Οδηγίες από κυβερνητικά και διοικητικά όργανα ή από οποιοδήποτε άλλο πρόσωπο ή φορέα».

Ωστόσο, στο περιθώριο της αναζήτησης της διεύρυνσης του πεδίου ανεξαρτησίας και διαφάνειας της Αρχής, καθίσταται καταρχήν ευεπίφορη προβληματισμού, η προσθήκη ειδικής διάταξης, αναφορικά με τον τρόπο κατοχύρωσης ενός είδους αστικού και ποινικού άβατου ασυλίας, ειδικής στον βαθμό που δεν απαντάται και σε άλλα νομικά πρόσωπα του Δημοσίου και σύμφωνα με την

⁴ Βλ. Έκθεση πεπραγμένων ΡΑΕ Ιανουάριος 2003-Μάρτιος 2004, σελ. 12 επ.

⁵ Βλ. την υποχρέωση τήρησης διαφάνειας όπως διαμορφώθηκε με το άρθρο 8 του ν. 4986/2022 (ΦΕΚ Α' 204/28.10.2022).

οποία «Τα μέλη της Ολομέλειας και το προσωπικό της Γραμματείας της ΡΑΕ με οποιαδήποτε έννομη σχέση, δεν υπέχουν αστική και ποινική ευθύνη για πράξεις ή παραλείψεις, για αιτιολογημένη γνώμη, εισήγηση ή πρόταση που διατύπωσαν ή απόφαση που έλαβαν κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, εκτός αν ενήργησαν με δόλο ή σε περίπτωση παραβίασης του απορρήτου των πληροφοριών και στοιχείων που περιήλθαν στη σφαίρα γνώσης τους κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, σύμφωνα με τις διατάξεις του παρόντος και τα σχετικώς καθοριζόμενα στον Κανονισμό Εσωτερικής Λειτουργίας και Διαχείρισης της ΡΑΕ, όπως προβλέπεται στο άρθρο 45, καθώς και σε εσωτερικές εγκυκλίους που εκδίδονται από την Αρχή για τη διαφύλαξη των πληροφοριών που τηρεί ή περιέρχονται σε γνώση της», εντασσόμενη, ενδεχομένως, στον ιδιαίτερο χαρακτήρα της Αρχής, συνιστώντας παράλληλα, έναν ενδιαφέροντα μοχλό ενδυνάμωσης της ανεξαρτησίας των μελών και του προσωπικού της Αρχής, ο οποίος είναι σε θέση να δώσει πρόσφορες και λειτουργικές λύσεις και σε άλλες Αρχές, εφόσον προκριθεί νομοθετικά η υιοθέτηση του και από αυτές.

III. ΤΟ ΜΕΤΕΩΡΟ ΒΗΜΑ ΤΟΥ ΝΟΜΟΘΕΤΗ ΓΙΑ ΤΗ ΔΙΑΣΦΑΛΙΣΗ ΤΗΣ ΑΝΕΞΑΡΤΗΣΙΑΣ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ

Σε επίπεδο αναγνώρισης του ρόλου και της σημασίας της, η Αρχή «επιβεβαιώθηκε», κατ' άλλους αναβαπτίστηκε, ως η εθνική ρυθμιστική αρχή ενέργειας το 2011 με την επαύξηση και ενίσχυση των αποφασιστικών αρμοδιοτήτων της σχετικά με τη ρύθμιση των αγορών ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου, αρμοδιοτήτων που ανατέθηκαν σε αυτήν κατ' επιταγήν της Τρίτης Ευρωπαϊκής Ενεργειακής Δέσμης⁶, καθόσον ανήγαγε τις εθνικές ρυθμιστικές αρχές ενέργειας σε «εγγυητές» της εύρυθμης λειτουργίας των ενεργειακών αγορών.

Σύμφωνα λοιπόν με το άρθρο 4 παρ. 4 του ν. 4001/2011 (ΦΕΚ Α' 179/22.08.2011), «[η ΡΑΕ] αποτελεί την εθνική ρυθμιστική αρχή σε θέματα ηλεκτρικής ενέργειας και Φυσικού Αερίου, κατά την έννοια των Οδηγιών 2009/72/ΕΚ και 2009/73/ΕΚ». Επιπροσθέτως, με βάση τις διατάξεις του άρθρου 5 και του άρθρου 6 παρ. 1 του ν. 4001/2011, «η ΡΑΕ διαθέτει αυτοτελή νομική προσωπικότητα, καθώς και διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια, υπόκειται δε μόνο σε κοινοβουλευτικό και σε δικαστικό έλεγχο».

Η σύγχυση ωστόσο ήταν ευκρινής. Από τη μια πλευρά η αναγνώριση της υποχρέωσης της ενσωμάτωσης των κανόνων και των δεσμεύσεων της Τρίτης Ευρωπαϊκής Ενεργειακής Δέσμης, συνοδευόμενη από την επαύξηση των αρμοδιοτήτων της, όπως μεθερμηνεύτηκαν με τον εμπλουτισμό του ρυθμιστικού και κανονιστικού χαρακτήρα της και από την άλλη, η συνεχώς αυξανόμενη στελεχιακή της απομείωση, «συνεπικουρούμενη» από τη μέγγενη της μνημονιακής περιόδου⁷,

⁶ Στην Τρίτη Ευρωπαϊκή Ενεργειακή Δέσμη περιλαμβάνονται: α) Η Οδηγία 2009/72 ΕΚ αναφορικά με τους κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας και την κατάργηση της Οδηγίας 2003/54/ΕΚ, β) η Οδηγία 2009/73/ΕΚ σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά φυσικού αερίου και την κατάργηση της Οδηγίας 2003/55/ΕΚ, γ) ο Κανονισμός (ΕΚ) 713/2009/20 σχετικά με την ίδρυση Οργανισμού Συνεργασίας των Ρυθμιστικών Αρχών Ενέργειας, δ) ο Κανονισμός (ΕΚ) 714/2009 σχετικά με τους όρους πρόσβασης στο δίκτυο για τις διασυνοριακές ανταλλαγές ηλεκτρικής ενέργειας και την κατάργηση του Κανονισμού 1228/2003, και ε) ο Κανονισμός (ΕΚ) 715/2009/21 σχετικά με τους όρους πρόσβασης στα δίκτυα μεταφοράς φυσικού αερίου και την κατάργηση του Κανονισμού (ΕΚ) 1775/2005.

⁷ Βλ. άρθρα 2, 20 παρ. 1 και 1 παρ. 9, (με αναδρομική ισχύ από 01.01.2010 και αντικείμενο τη θέσπιση νέου ορίου στις συνολικές αποδοχές και πρόσθετες αμοιβές ή απολαβές όλων των εργαζομένων στον δημόσιο τομέα)

οδήγησαν σε έναν κατ' ουσία επαναπροσδιορισμό της θεσμικής ιδιαιτερότητας του Ρυθμιστή, ο οποίος εντάχθηκε πανηγυρικά στο Γενικό Μητρώο της Κυβέρνησης⁸. Έτσι με τα άρθρα 6 παρ. 2

του ν. 3833/2010 «Προστασία της εθνικής οικονομίας – Επείγοντα μέτρα για την αντιμετώπιση της δημοσιονομικής κρίσης» (Α' 40/15.03.2010, ν. 4024/2011 «Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, ενιαίο μισθολόγιο-βαθμολόγιο, εργασιακή εφεδρεία και άλλες διατάξεις εφαρμογής του μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2012-2015» (Α' 226/27.10.2011) με τη διαμόρφωση ενός ενιαίου συστήματος βαθμολογικών προαγωγών και μισθολογικής εξέλιξης του προσωπικού της δημόσιας διοίκησης.

⁸ Αξίζει ωστόσο να επισημανθεί για λόγους επιστημονικής ακρίβειας και η θέση της κ. Πρεβεδούρου, επ' αφορμής του σχολιασμού της Απόφασης της ΣτΕ (ΟΛ) 3406/2014, αναφορικά με τη λειτουργική ανεξαρτησία και οικονομική αυτοτέλεια των ρυθμιστικών αρχών και ειδικότερα της περικοπή αποδοχών προσωπικού και δικηγόρων της ΡΑΕ, ότι «η ΕΛ.ΣΤΑΤ είναι η αρμόδια εθνική αρχή για την κατάρτιση και την αποστολή προς την Eurostat των εθνικών στατιστικών και του συνόλου των στοιχείων που απαιτούνται, μεταξύ άλλων, για την εφαρμογή του Πρωτοκόλλου σχετικά με τη διαδικασία του υπερβολικού ελλείμματος, κατά τα οριζόμενα στον Κανονισμό 479/2009, στο πλαίσιο δε των αρμοδιοτήτων αυτών ανετέθη, επίσης, στην ΕΛ.ΣΤΑΤ., με το άρθρο 50 παρ. 1 περίπτ. α του ν. 3943/2011, η κατάρτιση του Μητρώου Φορέων Γενικής Κυβέρνησης. Στο Μητρώο αυτό κατατάσσονται όλοι οι φορείς, τα στοιχεία της οικονομικής διαχείρισης των οποίων λαμβάνονται υπόψη για τον προσδιορισμό του δημόσιου ελλείμματος και του δημόσιου χρέους, κατά τα οριζόμενα στον Κανονισμό 479/2009 (ΣτΕ 2497/2013). Στην προκειμένη περίπτωση, σύμφωνα με τα οριζόμενα στις προπαρατεθείσες διατάξεις του άρθρου 1B του ν. 2362/1995, οι οποίες παραπέμπουν στους σχετικούς ορισμούς του Ευρωπαϊκού Συστήματος Λογαριασμών κατά τα άνω, οι Ανεξάρτητες αρχές και, συνεπώς, και η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας, εντάσσονται στις κρατικές υπηρεσίες (Κεντρική Διοίκηση), οι οποίες αποτελούν μέρος της Κεντρικής Κυβέρνησης, η Κεντρική δε Κυβέρνηση υπάγεται στον τομέα της Γενικής Κυβέρνησης. Εξάλλου, όπως προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου, κατά τα έτη 2008-2012 η ΡΑΕ κατατασσόταν στο καταρτιζόμενο από την ΕΛ.ΣΤΑΤ. Μητρώο Φορέων Γενικής Κυβέρνησης, και ειδικότερα στον Υποτομέα S1311.2 της Γενικής Κυβέρνησης, που περιλαμβάνει τα νομικά πρόσωπα της Κεντρικής Κυβέρνησης και τις δημόσιες επιχειρήσεις. Σύμφωνα, άλλωστε, και με το άρθρο 1 παρ. 2 του Κανονισμού (ΕΚ) 479/2009, οι διατάξεις του οποίου παραπέμπουν στο Ευρωπαϊκό Σύστημα Λογαριασμών (ΕΣΛ 1995), ο δημόσιος τομέας περιλαμβάνει και τον υποτομέα «κεντρική διοίκηση» (S. 1311). Τα ανωτέρω, όμως, δεδομένα, ενόψει και του ότι, κατά τις διατάξεις του ως άνω άρθρου 1B του ν.2362/1995, ο προϋπολογισμός της ΡΑΕ, παρά την αυτοτέλειά του, αποτελεί τμήμα του κρατικού προϋπολογισμού, ως μόνη συνέπεια έχουν ότι τα οικονομικά αποτελέσματα της Αρχής λαμβάνονται υπόψη για τον καθορισμό του ύψους του δημόσιου ελλείμματος και του δημόσιου χρέους, ουδόλως δε θίγεται, εξ αυτού και μόνον, η κατοχυρωμένη από το δίκαιο της Ε.Ε. και το εσωτερικό δίκαιο κατά τα άνω ανεξαρτησία της ΡΑΕ. Τούτο δε διότι η Ανεξάρτητη αυτή Αρχή εξακολουθεί, πάντως, ως αυτοχρηματοδοτούμενο νομικό πρόσωπο με ίδιο προϋπολογισμό, να μπορεί να εκτελεί αυτόν με πλήρη ανεξαρτησία, κινούμενη, όμως, σε κάθε περίπτωση, σύμφωνα και με τα οριζόμενα στο Προοίμιο των ανωτέρω οδηγιών κατά τα ήδη εκτεθέντα, εντός των ορίων της καθοριζόμενης από την Κυβέρνηση δημοσιονομικής πολιτικής και υποκείμενη, καταρχήν, και σε δυσμενείς για το προσωπικό των δημόσιων φορέων μισθολογικές ρυθμίσεις του κοινού νομοθέτη, υπό την προϋπόθεση ότι αυτές επιβάλλονται από σοβαρούς λόγους δημοσίου συμφέροντος και δεν αντίκεινται, ενόψει των ασκούμενων καθηκόντων αλλά και της σημασίας της αποστολής της ίδιας της ΡΑΕ, στις αρχές της αναλογικότητας και του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας. Εν προκειμένω, οι θεσπισθείσες με την προσβαλλόμενη υπουργική απόφαση, κατ' εξουσιοδότηση του άρθρου 22 παρ. 3 του ν. 4024/2011, αποδοχές του ειδικού επιστημονικού προσωπικού και των δικηγόρων με σχέση έμμισθης εντολής της ΡΑΕ, συνεπαγόμενες μείωση των μέχρι της ενάρξεως ισχύος της προσβαλλόμενης αποφάσεως καταβαλλόμενων αποδοχών, αποβλέπουν στον γενικό συμφέροντος σκοπό του εξορθολογισμού του συστήματος αμοιβών του συγκεκριμένου δημόσιου φορέα, λόγω δε του ύψους του προβλεπόμενου βασικού μισθού, οι νέες αυτές αποδοχές δεν είναι προδήλως αναντίστοιχες προς τα λειτουργικά καθήκοντα και προσόντα του προσωπικού της Αρχής. Σε κάθε περίπτωση πάντως, σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 38 παρ. 6 του ν. 4001/2011 κατά τα ήδη εκτεθέντα, εάν από την οικονομική διαχείριση της ΡΑΕ στο τέλος κάθε διετίας προκύπτει θετικό οικονομικό αποτέλεσμα υπερβαίνον τις δαπάνες της προηγούμενης χρήσης, μπορεί ποσοστό έως 80% του οικονομικού αυτού αποτελέσματος να διατίθεται ως έσοδο του κρατικού προϋπολογισμού, ενόψει δε της ρυθμίσεως αυτής, ακόμη και το αποτέλεσμα του Ισοζυγίου της ΡΑΕ μπορεί να έχει, εν μέρει, άμεση και ευθεία επίδραση στο δημοσιονομικό αποτέλεσμα της Γενικής Κυβέρνησης, είναι δε, από την άποψη αυτή, νομικά αδιάφορο, εάν και πόσο συχνά μπορεί να επιτυγχάνεται η δημιουργία πλεονάσματος στον προϋπολογισμό της συγκεκριμένης Αρχής. Κατόπιν των ανωτέρω, πρέπει να απορριφθεί ως αβάσιμος ο λόγος ακυρώσεως του πρόσθετου δικογράφου, με τον οποίο προβάλλεται α) ότι τόσο η εξουσιοδοτική διάταξη του άρθρου 22 παρ. 3 του ν. 4024/2011 όσο και η προσβαλλόμενη, οι οποίες αποσκοπούν στον περιορισμό των δαπανών της Γενικής και της Κεντρικής Κυβέρνησης και του κρατικού προϋπολογισμού, αντίκεινται

και 38 παρ. 6α του ν. 4001/2011 ορίστηκε ότι: «2. Ο προϋπολογισμός της ΡΑΕ προσαρτάται στον προϋπολογισμό του Υπουργείου Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής και η εκτέλεση του παρακολουθείται από την Επιτροπή του Απολογισμού και του Γενικού Ισολογισμού του Κράτους και ελέγχου της εκτέλεσης του Προϋπολογισμού του Κράτους, όπως ορίζεται από τον Κανονισμό της Βουλής» και ότι «Αν από την οικονομική διαχείριση της ΡΑΕ στο τέλος κάθε διετίας προκύπτει θετικό οικονομικό αποτέλεσμα (έσοδα-έξοδα) που υπερβαίνει τις δαπάνες της προηγούμενης χρήσης, με κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομικών και Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής δύναται έως το ογδόντα τοις εκατό (80%) του οικονομικού αυτού αποτελέσματος: (α) να διατίθεται ως έσοδο του Κρατικού Προϋπολογισμού», αντίστοιχα, ενώ επίσης με το άρθρο 43 παρ. 1 του ν. 4001/2011 προβλέφθηκε ότι: «Οι αποδοχές, στις οποίες συμπεριλαμβάνονται οι μισθοί, τα επιδόματα και οι απολαβές για υπερωριακή απασχόληση, καθώς και το ύψος κάθε είδους δαπανών σχετικών με τις πρόσθετες αποζημιώσεις και την αποζημίωση μετακίνησης του προσωπικού που υπηρετεί στη ΡΑΕ με οποιαδήποτε σχέση εργασίας ή έμμισθης εντολής, συμπεριλαμβανομένων των πέντε (5) ειδικών συνεργατών του Γραφείου Προέδρου, καθορίζονται, με κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομικών και Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής».

Επιπροσθέτως στο άρθρο 45 παρ. 1 του ν. 4001/2011 ορίστηκε ότι: «Με προεδρικό διάταγμα, που εκδίδεται με πρόταση των Υπουργών Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής, Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Εσωτερικών και Οικονομικών ύστερα από γνώμη της ΡΑΕ, θεσπίζεται ο Κανονισμός Εσωτερικής Λειτουργίας και Διαχείρισης της ΡΑΕ».

Ο θεσμικός εναγκαλισμός με την Κεντρική εξουσία, όπως «επισημοποιήθηκε» με την ένταξη της ΡΑΕ στο Γενικό Μητρώο της Κυβέρνησης και η εν δυνάμει οικονομική ασφυξία της Αρχής με την «προσάρτηση» του προϋπολογισμού της ΡΑΕ, στον προϋπολογισμό του Υπουργείου Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής⁹ συνδέθηκε –ενδεχομένως ατυχώς–, με τη θεσμική αδυναμία

στις διατάξεις των προαναφερθεισών οδηγιών και του Κανονισμού (ΕΚ) 2223/1996, καθό μέρος διαλαμβάνουν και προϋποθέτουν την υπαγωγή μιας ανεξάρτητης και αυτοχρηματοδοτούμενης Αρχής στην κατηγορία της θεσμικής μονάδας «Γενική Κυβέρνηση», και β) ότι, ως εκ τούτου, η επίμαχη περικοπή των αποδοχών, μη εξυπηρετούσα, ως προς την ΡΑΕ, τον γενικού συμφέροντος σκοπό του περιορισμού των δημόσιων δαπανών, αντιβαίνει στην αρχή της αναλογικότητας» (Μειοψηφία) (σκέψη 20).

⁹ Στο ελληνικό δίκαιο για την οριοθέτηση του δημόσιου τομέα σύμφωνα με το άρθρο 2 του ν. 3871/2010 (Α' 141) προστέθηκε άρθρο 1B στον ν. 2362/1995 (Α' 247) περί Δημοσίου Λογιστικού, με το οποίο ορίστηκαν τα εξής: «1. Δημόσιος τομέας: περιλαμβάνει την Γενική Κυβέρνηση και τις δημόσιες επιχειρήσεις κατά την έννοια των παραγράφων 1, 2 και 3, καθώς και τους δημόσιους οργανισμούς κατά την έννοια της παραγράφου 6 του άρθρου 1 του ν. 3429/2005 (ΦΕΚ 314 Α). 2. Γενική Κυβέρνηση: περιλαμβάνει την Κεντρική Κυβέρνηση, τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, πρώτου και δεύτερου βαθμού (ΟΤΑ) και τους Οργανισμούς Κοινωνικής Ασφάλισης (ΟΚΑ), σύμφωνα με τα κριτήρια του Ευρωπαϊκού Συστήματος Λογαριασμών (ΕΣΟΛ). 3. Κεντρική Κυβέρνηση: περιλαμβάνει την Κεντρική Διοίκηση και τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, καθώς και τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου που ελέγχονται και χρηματοδοτούνται κυρίως από την Κεντρική Διοίκηση, εκτός ΟΤΑ και ΟΚΑ. 4. Κεντρική Διοίκηση ή Δημόσιο ή Κράτος: περιλαμβάνει την Προεδρία της Δημοκρατίας, τα Υπουργεία και τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, καθώς και τις Ανεξάρτητες Αρχές. 5...7. Κρατικός Προϋπολογισμός: είναι ο προϋπολογισμός της Κεντρικής Διοίκησης». Με το δε άρθρο 50 παρ. 1 περ. α' του ν. 3943/2011 (Α' 66/31.3.2011) προστέθηκε στην παρ. 2 του άρθρου 1B του ν. 2362/1995 τελευταίο εδάφιο, σύμφωνα με το οποίο: «Αναλυτικά τα νομικά πρόσωπα που περιλαμβάνονται στην Κεντρική Κυβέρνηση, τους Ο.Τ.Α. και τους Ο.Κ.Α. προσδιορίζονται από το Μητρώο Φορέων Γενικής Κυβέρνησης που τηρείται με ευθύνη της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής». Εξάλλου, στο άρθρο 11 του ν. 3832/2010, με τον οποίο συνενεστήθη η ΕΛ.ΣΤΑΤ, ως ανεξάρτητη διοικητική αρχή, ορίζεται ότι «1. Η ΕΛ.ΣΤΑΤ. ασκεί τις αρμοδιότητες της Γενικής Γραμματείας Εθνικής Στατιστικής Υπηρεσίας της

της Αρχής να ρυθμίσει ανεξάρτητα –και με βάση τις διαμορφούμενες σχέσεις στην υπό ρύθμιση αγορά–, τις μισθολογικές αποδοχές των εργαζομένων της, καθώς επίσης και να οργανώσει την εσωτερική δομή και λειτουργία της. Τούτο είχε ως συνέπεια, αφενός την υποβολή καταγγελίας ενώπιον της Ευρωπαϊκής Επιτροπής¹⁰ για παράβαση, τόσο των άρθρων 34 και 35¹¹ των Οδηγιών 2009/72/ΕΕ και 2009/73/ΕΕ, σχετικά με τη λειτουργική ανεξαρτησία, την οικονομική ανεξαρτησία της Αρχής, αλλά και με τη διαθεσιμότητα επαρκών ανθρωπίνων και οικονομικών πόρων, όσο και του άρθρου 4 παρ. 3 της ΣΛΕΕ, αφετέρου την κατάθεση αίτηση ακύρωσης ενώπιον του ΣτΕ.

Η Ελληνική Δημοκρατία επιχειρηματολόγησε, ισχυριζόμενη ότι στο πλαίσιο των προγραμμάτων δημοσιονομικής προσαρμογής από το 2010-2018 είχε δεσμευτεί να αναπτύξει και να υιοθετήσει ένα ενιαίο κοινό σύνολο κανόνων για όλες τις ανεξάρτητες Αρχές ανεξάρτητα εάν προστατεύονται/κατοχυρώνονται συνταγματικά ή όχι. Κατά τούτο, η (αόριστη) επίκληση από την πλευρά της ελληνικής πολιτείας των βέλτιστων ευρωπαϊκών πρακτικών και η εξίσου (αόριστη) πρόταση επεξεργασίας ενός ενιαίου συνόλου κανόνων σε συνδυασμό με την αναφορά στην προσωρινότητα του χαρακτήρα των μέτρων¹² αποτέλεσαν το βασικό επιχειρήμα της, ωστόσο παρά την ολοκλήρωση της σχετικής διαδικασίας της καταγγελίας και την έκδοση σχετικής αμφίσημης απόφασης από την πλευρά της Ευρωπαϊκής Επιτροπής¹³, τόσο η υλοποίηση των βέλτιστων πρακτικών, όσο

Ελλάδας (Γ.Γ. Ε.Σ.Υ.Ε.), που προβλέπονται στο άρθρο 1 του π.δ. 224/1986 (ΦΕΚ 91 Α'), κάθε άλλη αρμοδιότητά της που προβλέπεται στην κείμενη νομοθεσία, καθώς και τις αρμοδιότητες που καθορίζονται από τον παρόντα νόμο, από τον Κανονισμό (ΕΚ) 223/2009 και οποιαδήποτε άλλη σχετική διάταξη. 2. ...».

¹⁰ Βλ. RAE's complaint CHAP (2013) 00543 of 21/02/2013 against the Hellenic Republic.

¹¹ «Τα κράτη μέλη εγγυώνται την ανεξαρτησία της ρυθμιστικής αρχής και διασφαλίζουν ότι ασκεί τις εξουσίες της με αμεροληψία και διαφάνεια. Για τον σκοπό αυτό, τα κράτη μέλη διασφαλίζουν ότι, κατά την άσκηση των ρυθμιστικών καθηκόντων που τους ανατίθενται βάσει της παρούσας οδηγίας και της σχετικής νομοθεσίας, η ρυθμιστική αρχή: α) είναι νομικά διακριτή και λειτουργικά ανεξάρτητη από κάθε άλλη δημόσια ή ιδιωτική οντότητα, β) διασφαλίζει ότι το προσωπικό τους και όλα τα πρόσωπα που είναι επιφορτισμένα με τη διοίκησή της: ι) ενεργούν ανεξάρτητα από οποιοδήποτε αγοραίο συμφέρον [...] 5. Για να προστατεύσουν την ανεξαρτησία της ρυθμιστικής αρχής, τα κράτη μέλη διασφαλίζουν ιδίως ότι: α) Η Ρυθμιστική Αρχή μπορεί να λαμβάνει αυτόνομες αποφάσεις, ανεξάρτητα από κάθε πολιτικό οργανισμό, και να διαθέτει ξεχωριστές ετήσιες δημοσιονομικές προβλέψεις, με αυτονομία ως προς την εκτέλεση του προϋπολογισμού, και επαρκείς ανθρωπίνους και οικονομικούς πόρους για την εκτέλεση των καθηκόντων της...».

¹² Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στην από 16.07.2020 Απόφασή της αναφορικά με την έννοια του προσωρινού χαρακτήρα της απομείωσης μισθών έκρινε με βάση παρόμοια καταγγελία υπό ανάλογες συνθήκες, και σχετική νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου (ΔΕΚ) την οποία και έλαβε υπόψη για την τρέχουσα αξιολόγησή της. Σύμφωνα με τους ισχυρισμούς της «[...]», στην υπόθεση C-64/16 *Associacao Sindical dos Juizes Portugals* κατά *Tribunal de Contas*, ο Πορτογάλος νομοθέτης μείωσε προσωρινά για ορισμένο χρονικό διάστημα τις αποδοχές σειράς υπαλλήλων και υπαλλήλων που εκτελούν καθήκοντα στο δημόσιο τομέα, συμπεριλαμβανομένων των δικαστών το *Tribunal de Contas* (Ελεγκτικό Συνέδριο, Πορτογαλία). Το ΔΕΚ έκρινε ότι οι μειώσεις μισθών που εφαρμόστηκαν σε δικαστές στην Πορτογαλία στο πλαίσιο μέτρων δημοσιονομικής λιτότητας δεν παραβίαζαν την αρχή της δικαστικής ανεξαρτησίας, καθώς τα μέτρα αυτά επηρέασαν, γενικά και προσωρινά, μεγάλο μέρος της πορτογαλικής δημόσιας διοίκησης. Το Δικαστήριο έκρινε ότι τα επίμαχα μέτρα μείωσης των μισθών δεν μπορούν να θεωρηθούν ότι θίγουν την ανεξαρτησία των μελών του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Τα μέτρα αυτά εφαρμόστηκαν όχι μόνο στα μέλη του Ελεγκτικού Συνεδρίου, αλλά, ευρύτερα, σε διάφορους δημόσιους υπαλλήλους και υπαλλήλους που ασκούν καθήκοντα στον δημόσιο τομέα, συμπεριλαμβανομένων των εκπροσώπων του νομοθετικού, της εκτελεστικής και της δικαστικής εξουσίας. Επομένως, έχουν τη φύση γενικών μέτρων που επιδιώκουν τη συμβολή όλων των μελών της εθνικής δημόσιας διοίκησης στην προσπάθεια λιτότητας που υπαγορεύεται από τις υποχρεωτικές απαιτήσεις για τη μείωση του υπερβολικού δημοσιονομικού ελλείμματος του πορτογαλικού κράτους».

¹³ Βλ. Brussels, 16 July 2020 ENER/B2/FE/MS/JD (2020)3850778, EUROPEAN COMMISSION DIRECTORATE-

και η αναζήτηση ενός ενιαίου συνόλου κανόνων, παραμένουν ακόμα ένα «εν εξελίξει» ζητούμενο, μετακυλισθέν στις ελληνικές καλένδες.

Αξίζει επίσης να επισημανθεί ότι το εύρος της ανεξαρτησίας της Αρχής συνεχίζει να απασχολεί την Ευρωπαϊκή Επιτροπή έως σήμερα. Χαρακτηριστικά, όπως επισημάνθηκε με βάση τις πρόσφατες Εκθέσεις των Τεχνικών Συμβούλων Trinomics και Sparks σε συνεργασία με το Πανεπιστήμιο του Groningen προς την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, τόσο το 2020, όσο και το 2021¹⁴, «η ανεξαρτησία της ΡΑΕ από τους πολιτικούς παράγοντες θεωρήθηκε σε γενικές γραμμές ανεπαρκής από τα ενδιαφερόμενα μέρη», ενώ όσον αφορά την οικονομική της αυτοτέλεια, και οι δύο πρόσφατες Εκθέσεις τόνισαν ότι μολονότι δεν υπάρχει «κανένα νομοθετικό πρόβλημα με τον διορισμό των μελών της Ολομέλειας της ΡΑΕ, εντούτοις, τα μέλη της (δηλαδή οι υπεύθυνοι λήψης αποφάσεων) εγείρουν προβλήματα ανεξαρτησίας». Αντίστοιχες απόψεις απηχεί και η πρόσφατη αντίστοιχη συνταχθείσα Έκθεση της εταιρίας συμβούλων με την επωνυμία Milieu¹⁵, όσον αφορά την εικόνα/φήμη που φαίνεται να έχει η Αρχή στους εποπτευόμενους από αυτήν φορείς, οργανισμούς και στις εταιρείες που δραστηριοποιούνται στον χώρο της αγοράς ενέργειας.

Επιπροσθέτως, ως προς την ενσωμάτωση βέλτιστων πρακτικών, οι Εκθέσεις των Τεχνικών Συμβούλων Trinomics και Sparks σε συνεργασία με το Πανεπιστήμιο του Groningen προς την Ευρωπαϊκή Επιτροπή επεσήμαναν την ανάγκη υιοθέτησης ενός «σωστού νομικού πλαισίου, δίχως την εμφιλοχώρηση της πολιτικής κατά την επιλογή των μελών της Ολομέλειας της Αρχής, αλλά με βάση αντικειμενικά κριτήρια αριστείας [...] την ανεξάρτητη επιλογή του προσωπικού της με τη δυνατότητα να μπορεί η Αρχή ανεξάρτητα από την Κεντρική Διοίκηση «να χρηματοδοτεί/μισθοδοτεί το προσωπικό της δια μέσου του επαρκούς προϋπολογισμού της, όπως αυτή κρίνει με βάση τις τιμές της αγοράς»¹⁶. Είναι χαρακτηριστικό ότι σύμφωνα με τις ως άνω Εκθέσεις, –οι οποίες είχαν ως βασικό αντικείμενο και ζητούμενο την ανεξαρτησία της ρυθμιστικής αρχής–, η παλέτα των θεσμικών εγγυήσεων συνίστατο στη διασφάλιση επαρκών αμοιβών προσωπικού, κατά τρόπο που να εξασφαλίζονται από ίδιους πόρους της Αρχής στο πλαίσιο της οικονομικής αυτονομίας και αυτοτέλειας της¹⁷.

GENERAL FOR ENERGY Directorate B - Internal Energy Market, B.2 - Wholesale markets; electricity & gas, διαθέσιμο στο [link](#).

¹⁴ Βλ. GREECE Field Research Report, Assessing the independence and effectiveness National Regulatory Authorities in the field of energy, διαθέσιμο στο [link](#).

Objective recruitment of board members decoupled of National Regulatory Authorities in the field of energy, διαθέσιμο στο [link](#).

¹⁵ Βλ. Assessing Energy's NRA's independence – Interview template (update 12 MS)/Milieu Consulting SRL Brussels, Απρίλιος 2022, διαθέσιμο στο [link](#).

¹⁶ Objective recruitment of board members decoupled from governmental selection (based on objective criteria i.e., a resume/relevant expertise, or by a Parliamentary qualified majority); and - Having an adequate budget (high enough and possibility to use it autonomously, e.g., being able to hire high-skilled staff and offer them competitive salaries, as well as to hire consultants flexibility).

¹⁷ Σύμφωνα με την υποβληθείσα Έκθεση «οι οικονομικοί πόροι της ΡΑΕ θα πρέπει να προέρχονται αποκλειστικά από τέλη ή πρόστιμα, τα οποία καθορίζονται από δημοσιευμένες μεθοδολογίες της Αρχής. Ο δε προϋπολογισμός της θα πρέπει να εγκρίνεται από τη Βουλή με βάση ένα πενταετές επιχειρησιακό σχέδιο και οποιαδήποτε αναπροσαρμογή του θα πρέπει να τελεί με βάση τις ανάγκες της ΡΑΕ και να κοινοποιείται στη Βουλή και στο Υπουργείο Οικονομικών. Κατά τούτο, η εκτέλεση του προϋπολογισμού και η μεταφορά κεφαλαίων εντός του ίδιου οικονομικού έτους θα πρέπει να εκτελείται αποκλειστικά με αποφάσεις της ΡΑΕ, χωρίς ανάμειξη της Κεντρικής εξουσίας».

Ωσαύτως, με βάση το περιεχόμενο των ως άνω Εκθέσεων, η επιλογή του προσωπικού της θα πρέπει να γίνεται «από την ίδια την Αρχή, υπό τους όρους και τις θεσμικές εγγυήσεις του ΑΣΕΠ, κατά τρόπο αντικειμενικό, αμερόληπτο σύμφωνα με τις προϋποθέσεις που τάσσουν οι οδηγίες 2009/72/ΕΚ και 2009/73/ΕΚ», υπονοώντας ότι θα πρέπει οι διαδικασίες αυτές να αφίστανται της γραφειοκρατικής μέγγενης του ίδιου του ΑΣΕΠ, αλλά να τελούν υπό τους γενικούς κανόνες αυτού. Τοιουτοτρόπως, πρέπει να γίνεται και «η διαδικασία αξιολόγησης των εργαζομένων και η αξιολόγηση των προϊσταμένων της Αρχής σύμφωνα με τις εσωτερικές της διαδικασίες, με την επιφύλαξη δικαστικού ελέγχου ή ελέγχου από άλλο ανεξάρτητο εξωτερικό φορέα αποκλειστικά όμως και μόνον για θέματα νομιμότητας». Με τον τρόπο αυτό θα διασφαλίζεται και η δυνατότητα της νυν ΡΑΑΕΥ «να προσελκύει και να διατηρεί επιστημονικό εξειδικευμένο προσωπικό υψηλού επιπέδου».

Στο περιθώριο της αναζήτησης της ανεξαρτησίας της Αρχής στο πλαίσιο της αυτοδύναμης οργάνωσης της λειτουργίας της, δέον να επισημανθεί η νομοθετική διάταξη του άρθρου 20 του ν. 4622/2019 για το Επιτελικό Κράτος, με βάση την οποία θεσπίστηκαν ειδικοί κανόνες για τις Ανεξάρτητες Αρχές για λόγους διασφάλισης της Ανεξαρτησίας τους. Ειδικότερα ορίστηκε ότι «[...] η οργάνωση και λειτουργία των Ανεξάρτητων Αρχών, καθορίζονται με Οργανισμούς, οι οποίοι καταρτίζονται, αντικαθίστανται ή τροποποιούνται με αποφάσεις των αρμόδιων οργάνων διοίκησης τους, καταργούμενης κάθε άλλης διάταξης που προβλέπει την έκδοση υπουργικής ή κοινής υπουργικής απόφασης με την οποία καθορίζεται ο Οργανισμός των φορέων αυτών», με τη νυν ΡΑΑΕΥ ωστόσο να μην έχει προχωρήσει μέχρι στιγμής στην πλήρωση και κάλυψη των θέσεων με βάση τα οριζόμενα στον Οργανισμό, παρά την έκδοση της υπ' αριθμ. 1282/2019 Απόφασης ΡΑΕ (ΦΕΚ 1514/Β/22-4-2020).

IV. ΕΠΙΜΕΤΡΟ

Είναι βέβαιο ότι ο βηματισμός του νομοθέτη αναφορικά με τη στόχευση της κατοχύρωσης της ανεξαρτησίας της νυν ΡΑΑΕΥ δεν ήταν ούτε τόσο σταθερός, ενδεχομένως να μην ήταν και ειλικρινής. Μια απλή σταχυολόγηση της επισήμανσης που αναγράφεται στην αντίστοιχη Έκθεση Πεπραγμένων της Αρχής του μακρινού 2000 αναδεικνύει το μέγεθος του διακυβεύματος της ανεξαρτησίας, που δεν είναι άλλο από την ανεπιφύλακτη αναγνώριση στην Αρχή, συγκεκριμένων και ειδικών αρμοδιοτήτων και την ανεπιφύλακτη και απρόσκοπτη άσκηση αυτών, από τα μέλη και από το προσωπικό της¹⁸.

Σε επίρρωση του ασταθούς, ου μην και ανειλικρινούς βηματισμού του κοινού νομοθέτη εγγράφεται και το πρόσφατο «κακότεχνο» νομοθετικά εγχείρημα, όπως εκδηλώθηκε με την ψήφιση του ν. 5037/2023 (ΦΕΚ Α 78/29.3.2023) για τη μετονομασία της ΡΑΕ σε ΡΑΑΕΥ και την ενσωμάτωση στη Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας πρόσθετων αρμοδιοτήτων στον τομέα των υδάτων και των

¹⁸ Σύμφωνα με την Έκθεση Πεπραγμένων της Αρχής του 2000 επισημαίνεται ότι «ο νομοθέτης συνέστησε τη ΡΑΕ έχοντας ήδη αποκομίσει σημαντική εμπειρία από τη λειτουργία ανεξάρτητων αρχών σε άλλους τομείς του δημόσιου βίου ή της αγοράς. Το γεγονός αυτό επέτρεψε την εύκολη σχετικά υπέρβαση προβληματισμών σε σχέση με τη φύση της Αρχής ή την θεσμική οχύρωσή της. Η συλλογιστική που αναπτύχθηκε καθιστά σαφές ότι πέρα από οποιοσδήποτε θεσμικού τύπου εγγυήσεις υπέρ της ΡΑΕ και των μελών της, η κατ' ουσία ανεξαρτησία της Αρχής εμπεδώνεται μέσω της ανάθεσης συγκεκριμένων και ειδικών αρμοδιοτήτων σε αυτήν, και επιβεβαιώνεται καθημερινά κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων αυτών» Βλ. [link](#), σελ. 49-50

αποβλήτων¹⁹. Ειδικότερα, πέραν της «κακής νομοθέτησης» που επάγεται η βραχύχρονη περίοδος διαβούλευσης του νομοσχεδίου, το εν λόγω εγχείρημα θέτει ουσιαστικά ζητήματα νομιμότητας²⁰ ως προς την ανεξαρτησία κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων του Ρυθμιστή Ενέργειας, αλλά και ως προς την κατανομή και διασαφήνιση των αρμοδιοτήτων της νέας Αρχής.

Καθίσταται λοιπόν σαφές ότι είναι απαραίτητο η ανεξαρτησία της Αρχής να σφυρηλατείται με βάση την αποτελεσματικότητα του έργου της και τις καθορισμένες καθ' ύλην ομοειδείς αρμοδιότητες της, συνιστώντας έτσι το βασικό και αποκλειστικό νομιμοποιητικό της εκέγγυο²¹. Το εκέγγυο αυτό, ερειδόμενο στο βεμπεριανό πρότυπο της ξεκάθαρης ανάθεσης αρμοδιοτήτων και ευθυνών²² είναι σε θέση αφενός, να διασκεδάσει την κάθε χρονική ασυνέπεια πολιτικών που προκύπτουν, τόσο από τις κυβερνητικές εναλλαγές, όσο και από τις θεματικές ασυνέχειες, αφετέρου να ενισχύσει, τόσο τα επίπεδα λογοδοσίας και διαφάνειας, όσο και τη «φήμη» της ρυθμιστικής οντότητας²³ στο πλαίσιο των αντικρουόμενων οικονομικών και άλλων συμφερόντων. Ο μηχανισμός της «φήμης»²⁴

¹⁹ Βλ. ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β' Μετονομασία, οργάνωση και λειτουργία της Ρυθμιστικής Αρχής Αποβλήτων, Ενέργειας και Υδάτων, διαθέσιμο στο [link](#). Ωστόσο, αξίζει να επισημανθεί ότι οι νέες αρμοδιότητες στους τομείς αποβλήτων και υδάτων πέραν της ανομοιογένειας και της διακριτότητας που παρουσιάζουν ως προς τα θέματα ενέργειας περιορίζονται κυρίως σε εποπτικές και γνωμοδοτικές αρμοδιότητες και συνεπώς το ανατιθέμενο έργο είναι σημαντικά υποδεέστερο συγκριτικά με το έργο του Ρυθμιστή Ενέργειας. Δεδομένης λοιπόν της προφανούς ανισοβαρούς κατανομής καθηκόντων και απαιτήσεων μεταξύ των τριών κλάδων, η αντιμετώπιση του Ρυθμιστή Ενέργειας στο νέο σχήμα, ως «ίσου» μέρους με τους Ρυθμιστές Υδάτων και Απορριμμάτων, καταλήγει να υποβαθμίζει και να αλλοιώνει τον ρόλο της ΡΑΕ.

²⁰ Σύμφωνα με το άρθρο 9 του σχετικού νομοσχεδίου καθίσταται δυνατή η άρση της αποκλειστικής αρμοδιότητας των Μελών του Ρυθμιστή Ενέργειας ως προς την κρίση των ενεργειακών ζητημάτων. Ειδικότερα, προβλέπεται ότι τόσο ο Πρόεδρος όσο και η κλαδική Ολομέλεια δύνανται να παραπέμψουν στην κρίση της ευρείας Ολομέλειας της νέας Αρχής τα κλαδικά-ενεργειακά θέματα «λόγω μείζονος σπουδαιότητας», «για θέματα γενικότερης σημασίας ή για τα οποία επικρατεί νομική ή πραγματική αμφισβήτηση», «όταν η Αρχή καλείται να αποφανθεί, προτείνει ή γνωμοδοτήσει προς τρίτα όργανα» και «για ζητήματα κανονιστικής αρμοδιότητας της Αρχής». Επομένως, καταλείπεται το περιθώριο να αποφαινούνται για ενεργειακά θέματα άλλοι (δηλαδή τα Μέλη της Μείζονος Ολομέλειας), πλην αυτών που έχουν επιφορτισθεί με αυτό το καθήκον και οι οποίοι έχουν κριθεί από την Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας ότι διαθέτουν τις αναγκαίες γνώσεις, εμπειρία, τεχνογνωσία και ανεξαρτησία σε σχέση ειδικά με τον κλάδο της ενέργειας. Ωστόσο, τα Μέλη των λοιπών κλαδικών ολομελειών αξιολογούνται ως προς τα προσόντα και την ανεξαρτησία τους, σε σχέση με το ειδικό καθήκον που αναλαμβάνουν (ύδατα ή απορρίμματα), όπως άλλωστε αναγνωρίζει και το άρθρο 8 του νομοσχεδίου [...] «Πλην του επικεφαλής Προέδρου της Αρχής και των τριών (3) Αντιπροέδρων των κλάδων της, τα υπόλοιπα μέλη κατανέμονται ισομερώς με απόφαση της Ολομέλειας, βάσει της εξειδικεύσεως, ειδικής εμπειρίας και επιστημοσύνης τους, στους τρεις επιμέρους θεματικούς κλάδους της Αρχής, επί των οποίων τίθεται αντιστοίχως ένας (1) Αντιπρόεδρος.». Η εν λόγω πρόβλεψη του νομοσχεδίου δύναται ενδεχομένως να ισχύσει για τους κλάδους των υδάτων και των απορριμμάτων, όπου δεν υφίσταται επιταγή του ενωσιακού δικαίου για ορισμό ανεξάρτητου Ρυθμιστή και δεν προβλέπεται (στο ενωσιακό πλαίσιο) κατά τρόπο σαφή και ανεπιφύλακτο η οργάνωση του Ρυθμιστή, η λειτουργία του και ο τρόπος άσκησης των αρμοδιοτήτων του.

²¹ Για τη σύνδεση αναδιανεμητικών πολιτικών με την λειτουργία των πλειοψηφικών θεσμών, βλ. G. Majone, *Regulating Europe*, 1996, και στην ελληνική βιβλιογραφία Α. Αλεξόπουλο/Η. Μαυρομούστακου, «Πολιτικές Θεωρίες και Θεσμικές Παρεμβάσεις κατά της Διαφθοράς στις Προσλήψεις του Δημόσιου Τομέα: Η περίπτωση του Α.Σ.Ε.Π», στο: Κ. Κουτσούκης/Π. Σκλιάς (επιμ.) *Διαφθορά και Σκάνδαλα στην Δημόσια Διοίκηση και την Πολιτική*, 2005.

²² Βλ. Μ. McCubbins/R. Noll/B. Weingast, *Administrative procedures as Instruments of political Control*, *Journal of Law, Economics and Organization* 3/1987, σελ. 273-277.

²³ Βλ. Α. Αλεξόπουλος/Αλ. Θεοδοσιάδη/Γ. Πασιόπουλο, «Οι Αρχές Οικονομικής Ρύθμισης στην Ελλάδα ως Θεσμικά Αντίδοτα στη Διαφθορά: Επιτροπή Ανταγωνισμού, Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας και Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών & Ταχυδρομείων», στο: Α. Μακρυδημήτρης/Λ. Μαρούδας (επιμ.), *Σύγχρονες Τάσεις στη Διοικητική Επιστήμη: «Νέα Δημόσια Διοίκηση», Εταιρική Κοινωνική Ευθύνη @ Κοινωνία των Πολιτών*, 2009.

²⁴ Σύμφωνα με τη θεωρία των παιγνίων, προκειμένου η φήμη να επιφέρει τα ευεργετικά της αποτελέσματα, χρειάζεται

αποτελεί άλλωστε τον βασικό μηχανισμό εδραίωσης μιας σύννομης και αξιόπιστης στάσης έναντι των προς ρύθμιση αγορών.

Συνάγεται λοιπόν ότι πρέπει να είναι σαφής η ανάθεση συγκεκριμένων και ομοειδών αρμοδιοτήτων στην Αρχή, η δε διασφάλιση της ανεξαρτησίας της πρέπει να επικουρείται από την πρόσθετη εξασφάλιση των λειτουργικών, θεσμικών και οικονομικών προϋποθέσεων από την πλευρά της Πολιτείας²⁵ στα μέλη και στο προσωπικό της Αρχής. Η αθροιστική συνδρομή των ως άνω προϋποθέσεων συντείνει στην ενδυνάμωση και την κατοχύρωση της ανεξαρτησίας της και είναι δυνατό να την καταστήσει απροσπέλαστη στις σειρήνες της αγοράς και στα κελεύσματα της κεντρικής εξουσίας. □

η ενίσχυση των προϋποθέσεων αποφυγής του διλήμματος του φυλακισμένου στο παίγνιο εμπιστοσύνης, όπου οι δύο βασικοί παίκτες του είναι από τη μία η κυβερνητική/νομοθετική εξουσία-εντολέας και από την άλλη οι ανεξάρτητοι ρυθμιστές-εντολοδόχοι. Στην περίπτωση αυτή, προκειμένου να είναι συναινετικά επικερδές το παίγνιο σε διαδοχικές επαναλήψεις του, χρειάζεται η επένδυση σε στελέχη-ρυθμιστές, οι οποίοι καίρουν καλής φήμης πριν τον διορισμό τους, έχουν υψηλές αποδοχές κατά τη θητεία τους, διαβλέπουν μακρόπνοο ορίζοντα συνεργασίας με την αρχή ρύθμισης και γενικότερα έχουν μακρύ ορίζοντα καριέρας μπροστά τους. Ταυτόχρονα, χρειάζονται και προληπτικού τύπου σημεία ελέγχου, όπως η πρόβλεψη για ιδιαίτερα αυστηρές ποινές σε περίπτωση παραβατικής συμπεριφοράς. Με τις παραπάνω δικλείδες ασφαλείας, το κόστος της παράνομης ή καταχρηστικής συμπεριφοράς γίνεται πρακτικά ασύμφορο, ενώ αντίθετα το όφελος από την υιοθέτηση σύννομης και αξιόπιστης συμπεριφοράς είναι διακριτά μεγάλο. Με τον τρόπο αυτό «*κανείς δεν ελέγχει τον διοικητικό οργανισμό ωστόσο αυτός βρίσκεται πάντα υπό έλεγχο*».

²⁵ Πρβλ. το άρθρο 57 παρ. 5 της οδηγίας 2019/944/ΕΕ σύμφωνα με την οποία για την επάρκεια κατάλληλων ανθρώπινων πόρων τα Κράτη Μέλη «[...] για να προστατεύσουν την ανεξαρτησία της Ρυθμιστικής Αρχής διασφαλίζουν ιδίως ότι η ρυθμιστική Αρχή διαθέτει όλους εκείνους τους ανθρώπινους και οικονομικούς πόρους που χρειάζεται για να εκτελεί τα καθήκοντα και να ασκεί τις εξουσίες της κατά τρόπο αποτελεσματικό και αποδοτικό».

Η ΔΙΑΛΕΚΤΙΚΗ ΣΥΖΕΥΞΗ ΤΗΣ ΕΝΩΣΙΑΚΗΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΕΘΝΙΚΗΣ ΕΝΝΟΜΗΣ ΤΑΞΗΣ ΣΤΗ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ ΤΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ¹

**Ευαγγελία Ελισάβετ
Κουλουμπίνη**

Αντιπρόεδρος του
Ελεγκτικού Συνεδρίου,
ΔΝ, Νομική Σχολή ΕΚΠΑ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η ενίσχυση του διαλόγου της ελληνικής Δικαιοσύνης με το Ευρωπαϊκό δίκαιο με όχημα τον θεσμό της προδικαστικής παραπομπής στο ΔΕΕ συνιστά ένα άκρως φλέγον και επίκαιρο ζήτημα. Αποδεικνύεται καίριος ο ρόλος του εθνικού δικαστή, ο οποίος πρέπει να αντιληφθεί εγκαίρως τις υποχρεώσεις του με βάση το ευρωπαϊκό δίκαιο αλλά και τις σπουδαίες ευκαιρίες που προσφέρει ο θεσμός της προδικαστικής παραπομπής. Το Ελεγκτικό Συνέδριο, ως ανώτατος ελεγκτικός θεσμός της χώρας που ελέγχει, εποπτεύει και παρακολουθεί τους συνδεδεμένους με τον ενωσιακό προϋπολογισμό λογαριασμούς και ως ανώτατο δικαστήριο της δημοσιονομικής λογοδοσίας φροντίζει με τα ελεγκτικά του πεπραγμένα και τις δικαστικές του αποφάσεις τη διαλεκτική σύζευξη της ενωσιακής και εθνικής έννομης τάξης.

¹ Το κείμενο αυτό αποτελεί επεξεργασμένη εισήγηση της συγγραφέα βασισμένη σε ομιλία της στην επιστημονική εκδήλωση που διοργανώθηκε στις 15.03.2023 από το Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών σε συνεργασία με την Ένωση Επιστημόνων Ευρωπαϊκών Σπουδών, την Ένωση Δικαστών και Εισαγγελέων, την Ένωση Δικαστικών Λειτουργών του ΣτΕ, του ΕλΣυν, την Ένωση Διοικητικών Δικαστών και το Πολιτικό Εφετείο Αθηνών, με τίτλο «Ευρωπαϊκό Δίκαιο και Ελληνική Δικαιοσύνη: Ένας αναγκαίος διάλογος».

ABSTRACT

The strengthening of the dialogue between the Greek judiciary and European law through the institution of preliminary referral to the CJEU is an extremely burning and topical question. The role of the national judge is proving crucial, who must timely understand his obligations under European law and the great opportunities offered by the institution of pre-trial referral.

The Court of Auditors, as the supreme audit institution of the country that audits, supervises and monitors the accounts related to the EU budget and as the supreme court of financial accountability, ensures with its audit activities and its judicial decisions the dialectical connection of the EU and national legal order.

I. ΟΙ ΠΑΡΑΛΛΗΛΕΣ ΕΝΝΟΜΕΣ ΤΑΞΕΙΣ, ΕΚΕΙΝΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ ΚΑΙ ΕΚΕΙΝΗ ΤΩΝ ΚΡΑΤΩΝ ΜΕΛΩΝ. Η ΔΙΑΛΕΚΤΙΚΗ ΣΥΖΕΥΞΗ ΑΥΤΩΝ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΠΙΤΕΥΞΗ ΟΜΟΙΩΝ ΣΚΟΠΩΝ

Η σκιαγράφηση των παράλληλων έννομων τάξεων, η μὲν της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η δε των κρατών μελών, προϋποθέτει την κατανόηση του κανονιστικού περιβάλλοντος μέσα στο οποίο κάθε μία από αυτές αναπτύσσεται αλλά και την αποτίμηση του κομβικού ρόλου του ενωσιακού δικαστή στην ενοποιητική διαδικασία, στη λειτουργική έννοια του οποίου περιλαμβάνεται και ο εθνικός δικαστής².

Αν ξεκινήσει κανείς από τη λιτή και πολύ προσεκτική ανακοίνωση του ΔΕΕ (αριθμ. 58/20) της 8^{ης} Μαΐου 2020 –μετά τη γνωστή απόφαση της 5^{ης} Μαΐου 2020 του Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου της Γερμανίας, η οποία απομακρύνθηκε από το δίκαιο της ΕΕ³ εφόσον δεν συμμορφώθηκε στην απόφαση του ΔΕΕ στην υπόθεση C-493/17 *Weiss* της 11^{ης} Δεκεμβρίου 2018, που εκδόθηκε ως απάντηση σε προδικαστικό ερώτημα που έστειλε το Γερμανικό Δικαστήριο στο πλαίσιο του άρθρου 267 ΣΛΕΕ⁴– αντιλαμβάνεται ότι το κανονιστικό πλέγμα μέσα στο οποίο αναπτύσσεται η ευρωπαϊκή έννομη τάξη είναι πρωτίστως νομολογιακό και προϊόν αλληλεπίδρασης του ΔΕΕ με τα εθνικά δικαστήρια. Στην ανακοίνωση αυτή το ΔΕΕ, αφού διευκρίνισε ότι ουδέποτε σχολιάζει αποφάσεις των εθνικών δικαστηρίων, τόνισε τα ακόλουθα: «Υπενθυμίζεται γενικώς ότι

² Βλ. Α. Μεταξά, *Ο Εθνικός Δικαστής ως Ενωσιακός Δικαστής: Το Παράδειγμα του Ενωσιακού Δικαίου Κρατικών Ενισχύσεων*, Διοικητικό Δίκαιο 2/2019, σελ. 221 επ.

³ Εκτός από την απόφαση του Συνταγματικού Δικαστηρίου της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας (BVerfG) στην υπόθεση *Weiss*, προς την κατεύθυνση της σύγκρουσης εθνικού και ευρωπαϊκού δικαίου και της συνακόλουθης αμφισβήτησης της δικαιοδοσίας του ΔΕΕ είναι και η απόφαση του Γαλλικού Συμβουλίου της Επικρατείας *French Data Network et autres* της 21.04.2021 και η απόφαση της 07.10.2021 του Συνταγματικού Δικαστηρίου της Πολωνίας.

⁴ Βλ. Α. Μεταξά, «Η απόφαση *Weiss* του Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου της Γερμανίας. Οι νομιμοποιητικές περιενδύσεις της εθνοκεντρικής κυριαρχικής αξίωσης», σε: *Η Ποιοτική Ιδιαιτερότητα της Ενωσιακής Έννομης Τάξης. Αλληλοσύνθεση. Κρίση. Εξαίρεση*, 2020, σελ. 87 επ.

κατά πάγια νομολογία του ΔΕΕ, η απόφαση που εκδίδεται κατόπιν προδικαστικού ερωτήματος είναι δεσμευτική για τον εθνικό δικαστή ως προς την επίλυση ενώπιον του επίδικης διαφοράς⁵. Για να διασφαλίσει την ενότητα της εφαρμογής του ευρωπαϊκού δικαίου, το ΔΕΕ, το οποίο ιδρύθηκε από τα κράτη μέλη για το σκοπό αυτό, είναι αποκλειστικώς αρμόδιο προκειμένου να διαπιστώσει ότι μία πράξη ενός θεσμικού οργάνου της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι αντίθετη με το ευρωπαϊκό δίκαιο. Διαφοροποιήσεις δε μεταξύ των Εθνικών Δικαστηρίων ως προς το κύρος τέτοιων πράξεων θα μπορούσαν να θέσουν σε κίνδυνο την έννομη τάξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης και να πλήξουν την ασφάλεια του δικαίου⁶. Όπως όλες οι άλλες αρχές των κρατών μελών έτσι και τα εθνικά δικαστήρια υποχρεούνται να εγγυώνται την πλήρη ισχύ και εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου⁷. Μόνο με αυτό τον τρόπο μπορεί να διασφαλισθεί η ισότητα των κρατών μελών μέσα από την Ένωση, η οποία δημιουργήθηκε από αυτά».

Το ΔΕΕ από τις απαρχές άσκησης της δικαιοδοσίας του προσδιόρισε με σαφήνεια την ιδιαιτερότητα της ευρωπαϊκής έννομης τάξης. Η ιδιαιτερότητα αυτή βασίζεται: α) Στην «αυτονομία». Υπό την έννοια της παραγωγής των κανόνων που τη συνθέτουν από ίδια και ανεξάρτητα από εκείνα των κρατών μελών δικαιοπαραγωγικά όργανα και β) στην «ιδιομορφία». Υπό την έννοια της διαφορετικότητας των δομών της αλλά και της αμεσότητας της ρύθμισης των εννόμων σχέσεων οι οποίες εμπίπτουν στο κανονιστικό της πλαίσιο. Πρόκειται για μία υπό ολοκλήρωση «κοινότητα δικαίου» η οποία έρχεται να συμπληρώσει από πλευράς αποτελεσματικής λειτουργίας και την αυτονομία και την ιδιομορφία της ευρωπαϊκής έννομης τάξης. Η «κοινότητα δικαίου» συνεπάγεται το «ωφέλιμο αποτέλεσμα» του ευρωπαϊκού κανόνα δικαίου και τη θεμελίωση της «αρχής της νομιμότητας» της δράσης όλων των ευρωπαϊκών οργάνων κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους⁸.

Η ρύθμιση του δεύτερου εδαφίου της παρ. 1 του άρθρου 19 ΣΕΕ δεν περιλαμβανόταν στο πρώην άρθρο 220 ΣΕΚ⁹. Η συμπερίληψη της ρύθμισης αυτής στη θεμελιώδους χαρακτήρα διάταξη του άρθρου 19 ΣΕΕ είχε τον προφανή σκοπό να τονίσει τον σημαντικό ρόλο που καλούνται να διαδραματίσουν τα εθνικά δικαστήρια των κρατών μελών στη διασφάλιση της πραγματικής δικαστικής προστασίας στους τομείς που διέπονται από το δίκαιο της Ένωσης. Το ΔΕΕ, σε αίτηση προδικαστικής απόφασης του Ανώτατου Διοικητικού Δικαστηρίου της Πορτογαλίας που υποβλήθηκε στο πλαίσιο της ένδικης διαφοράς μεταξύ της συνδικαλιστικής ένωσης Πορτογάλων δικαστών (ASJP) και του Tribunal de Contas (ΕΛΣυν) με αντικείμενο τη μείωση των αποδοχών των μελών του κατ' εφαρμογή νόμου ο οποίος μείωσε προσωρινά το ύψος των αποδοχών στο δημόσιο τομέα για να αντιμετωπιστούν οι συνέπειες της οικονομικής κρίσης στην Πορτογαλία, σε μία δυναμική ερμηνεία του άρθρου 19 παρ. 1 ΣΕΕ έκρινε ότι η ρυθμιστική

⁵ Βλ. απόφ. ΔΕΕ της 14.12.2000, *Fazenda Publica* C-446/98 no 49.

⁶ Βλ. απόφ. ΔΕΕ της 22.10.1987, *Foto – Frost* C- 314/85 no 15 και 17.

⁷ Βλ. απόφ. ΔΕΕ της 04.07.2006, *Adeneler e.a.* C-219/04 no 122.

⁸ Βλ. Π. Παυλόπουλο, *Το υπαρξιακό διακύβευμα της Ευρωπαϊκής Ενοποίησης υπό τα «καυδιανά δίκρανα» της τρέχουσας κρίσιμης διεθνούς συγκυρίας*, constitutionalism.gr 26.01.2023.

⁹ «Τα κράτη μέλη προβλέπουν τα ένδικα βοηθήματα και μέσα που είναι αναγκαία για να διασφαλίζεται η πραγματική δικαστική προστασία στους τομείς που διέπονται από το δίκαιο της Ένωσης».

του εμβέλεια καταλαμβάνει όχι μόνο τα ενωσιακά αλλά και τα εθνικά δικαστήρια εφόσον τα τελευταία εφαρμόζουν το ενωσιακό δίκαιο¹⁰. Το Δικαστήριο στην ουσία έκρινε ότι ο ενωσιακός και ο εθνικός δικαστής συγκατοικούν στο ευρέως ερμηνευθέν άρθρο 19 παρ. 1 ΣΕΕ και ότι η Ένωση συνιστά ένωση δικαίου στο πλαίσιο της οποίας δύναται να αμφισβητηθεί δικαστικά η νομιμότητα κάθε απόφασης ή άλλης εθνικής ρύθμισης σχετικής με την έναντι της εφαρμογής μίας πράξεως της Ένωσης, ενώ ανέδειξε τον ρόλο του εθνικού δικαστή στην υλοποίηση του στόχου αυτού. Μάλιστα υποστηρίζεται ότι ο εθνικός δικαστής υπόκειται σε έναν θεσμικής φύσεως λειτουργικό αναδιπλασιασμό (*dédoublement fonctionnel*) και όταν εφαρμόζει ενωσιακό δίκαιο αναβαπτίζεται σε όργανο της μεταεθνικής έννομης τάξης¹¹.

Η αρχή της υπεροχής του ενωσιακού δικαίου¹² είναι θεμελιώδους σημασίας αρχή που προσδιορίζει την ιδιαιτερότητα της ενωσιακής έννομης τάξης και αποβλέπει στη θέσπιση εκείνου του κανονιστικού πλαισίου (πρωτογενές και παράγωγο), το οποίο με τη σύμπραξη των οργάνων της Ένωσης και των εθνικών οργάνων αποσκοπεί στην επίτευξη ενός ενιαίου κοινωνικοοικονομικού ευρωπαϊκού χώρου. Η αξίωση αυτή της υπεροχής διεκδικεί την προτεραιότητα εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου¹³ έναντι του εθνικού και αποτελεί τον κομβικό κανόνα για την άρση όλων των συγκρούσεων που τυχόν θα προκύψουν ανάμεσα στα δίκαια αυτά¹⁴.

II. Η ΑΡΧΗ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΔΙΚΑΙΟΥ ΩΣ ΕΝΩΣΙΑΚΗ ΑΞΙΑ ΜΕ ΠΡΟΕΧΟΝΤΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΑ ΣΕ ΟΛΕΣ ΤΙΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ, ΜΕ ΕΜΦΑΣΗ ΑΥΤΗΣ ΣΤΗ ΧΡΗΣΗ ΤΩΝ ΕΝΩΣΙΑΚΩΝ ΚΟΝΔΥΛΙΩΝ

Ειδικά στο πεδίο των χρηματοδοτικών παρεμβάσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η αρχή της υπεροχής του ενωσιακού δικαίου συμπλέει πρωτίστως με την αρχή της συμμόρφωσης στις αρχές και στις αξίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και κυρίως στην αρχή του κράτους δικαίου¹⁵. Κομβικής σημασίας

¹⁰ Βλ. ΔΕΕ C-64/16 *Associacao Sindical dos Juizes Portugueses*.

¹¹ Βλ. Μ. Ροδόπουλο, *Παρατηρήσεις στην απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση Associacao Sindical dos Portugueses*, ΕΕΕυρΔ 2/2018.

¹² Ρητή αναφορά στην αρχή αυτή γίνεται στη Δήλωση Νο. 17 που προσαρτήθηκε στη ΣΕΕ με τη Συνθήκη της Λισσαβόνας.

¹³ Βλ. ΟΛΕΛΣυν 1377/2021 σκ. 36, 1386/2021 σκ. 34· Α. Μεταξά, *Η ποιοτική ιδιαιτερότητα της ενωσιακής έννομης τάξης*, ό.π., υποσημ. 4.

¹⁴ Βλ. Π. Παυλόπουλο, *Μία έμμεση πλην σαφής αμφισβήτηση της υπεροχής του ευρωπαϊκού δικαίου έναντι του εθνικού δικαίου από τη νομολογία του Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου της Γερμανίας*, ΕφημΔΔ 2/2020, σελ. 145, κατά τον οποίο «(...) Το Δικαστήριο της Καλσρούης με απροκάλυπτο τρόπο, τόσο στην υπόθεση “Gauweiler” όσο και μετέπειτα στην υπόθεση “Weiss” απηύθυνε στο ΔΕΕ ένα οιοονεί προδικαστικό ερώτημα». Με την έννοια ότι τα ερωτήματά του ζητούσαν, κατ’ ουσίαν και κατ’ αποτέλεσμα, από το ΔΕΕ να εκφράσει ένα είδος απλής γνώμης επί των συγκεκριμένων ζητημάτων ερμηνείας και εφαρμογής του Ευρωπαϊκού Δικαίου (...). Πραγματικά το Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο της Γερμανίας άφησε ευθέως να νοηθεί ότι ζητούσε απλώς τις απόψεις του ΔΕΕ «(...) χωρίς να δεσμεύεται από αυτές κατά την άσκηση της δικαιοδοσίας του (...)».

¹⁵ Ως κράτος δικαίου νοείται η αξία της Ένωσης που κατοχυρώνεται στο άρθρο 2 της ΣΕΕ. Περιλαμβάνει τις αρχές της νομιμότητας που υποδηλώνει διαφανή, υποκείμενη σε λογοδοσία δημοκρατία και πλουραλιστική νομοθετική διαδικασία, απαγόρευση της αυθαίρετης άσκησης των εκτελεστικών εξουσιών, αποτελεσματική δικαστική προστασία από ανεξάρτητα και αμερόληπτα δικαστήρια, διάκριση των εξουσιών, απαγόρευση των διακρίσεων και ισότητα ενώπιον του νόμου.

είναι οι δύο πρόσφατες αποφάσεις του ΔΕΕ (Ολομέλεια) της 16.02.2022 στις υποθέσεις C-156/21 και C-157/21 επί των προσφυγών ακυρώσεως της Ουγγαρίας και της Πολωνίας, αντίστοιχα, κατά του Κανονισμού (ΕΕ) 2020/2092 που προβλέπει το γενικό καθεστώς αιρεσιμότητας για την προστασία του προϋπολογισμού της ΕΕ, όταν αυτός απειλείται από παραβιάσεις της αρχής του κράτους δικαίου σε κάθε κράτος μέλος¹⁶. Οι αποφάσεις αυτές είναι σημαντικές διότι διακηρύσσουν τη νομική υποχρέωση των κρατών μελών να σέβονται ό,τι απορρέει από την αρχή του κράτους δικαίου. Συγκεκριμένα διακηρύσσεται ότι τα κράτη μέλη έχουν σαφή και συγκεκριμένη υποχρέωση αποτελέσματος (*obligation de résultat*)¹⁷, η οποία δεν υπόκειται σε καμία προϋπόθεση όσον αφορά την ανεξαρτησία των δικαστηρίων, με αποτέλεσμα τα εθνικά δικαστήρια να αφήνουν ανεφάρμοστη κάθε διάταξη του εθνικού δικαίου που προσκρούει στα άρθρα 2 και 19 παρ. 1 δεύτερο εδάφιο της ΣΕΕ¹⁸. Το έδαφος για τη σημαντική αυτή νομολογία το είχε προετοιμάσει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ως θεματοφύλακας του προϋπολογισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η οποία σε ανακοίνωσή της αναφορικά με το νέο Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο ήδη από τον Φεβρουάριο του 2018 υιοθετεί την ιδέα πως για να υπάρχει εμπιστοσύνη ότι οι δαπάνες προστατεύονται επαρκώς ώστε να μπορέσουν να αποτελέσουν αντικείμενο ελέγχου και να αμφισβητηθούν στο πλαίσιο αυτού, πρωταρχική προϋπόθεση αποτελεί ο σεβασμός του κράτους δικαίου, ως η βάση κάθε σύγχρονης συνταγματικής δημοκρατίας. Συνεπώς η διασφάλιση του σεβασμού του κράτους δικαίου ως ενωσιακή αξία αναγορεύεται ως πρώτη αξία μαζί με την ανάγκη προστασίας του ενωσιακού προϋπολογισμού¹⁹. Οι ως άνω δημοσιονομικοί κανόνες προβλέπουν τη δυνατότητα, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, η πρόσβαση των χωρών σε χρηματοδότηση της ΕΕ να αναστέλλεται ή να μειώνεται ή να περιορίζεται στις περιπτώσεις σοβαρών παραβιάσεων των αρχών του κράτους δικαίου²⁰. Σημειωτέον ότι και οι δημοσιονομικοί κανόνες για τα Ταμεία Συνοχής και για τον Μηχανισμό Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας (ΜΑΑ), ο οποίος αντιπροσωπεύει πλέον τη μερίδα του λέοντος στη δέσμη μέτρων της ΕΕ για την ανάκαμψη των ευρωπαϊκών οικονομιών μετά την πανδημία²¹, προβλέπουν πρόσθετες εγγυήσεις για τη διασφάλιση του κράτους δικαίου.

¹⁶ Ο Κανονισμός (ΕΕ) 2020/2092 δίνει την εξουσία στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή να αναστέλλει την καταβολή επιχορηγήσεων σε κράτος μέλος από τον προϋπολογισμό της Ένωσης όταν διαπιστώνεται ότι στο κράτος αυτό δεν γίνονται σεβαστές οι απαιτήσεις που απορρέουν από την αρχή του κράτους δικαίου. Πρέπει όμως, εν προκειμένω, να αποδειχθεί η άμεση σχέση μεταξύ της παραβίασης της αρχής αυτής και της διάθεσης των ενωσιακών κονδυλίων.

¹⁷ Βλ. Ι. Σαρμά, *Όρια και περιθώρια στην εξουσία του δικαστή να απονέμει δικαιοσύνη*, [e-Πολιτεία 3/2022](#), σελ. 330.

¹⁸ Στο άρθρο 19 ΣΕΕ η έννοια του κράτους δικαίου συγκεκριμενοποιείται και προβλέπεται η επιβολή στα κράτη μέλη της υποχρέωσης παροχής αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας και αμερόληπτης δικαστικής προστασίας στους τομείς που διέπονται από το δίκαιο της Ένωσης.

¹⁹ Βλ. την από 23.01.2023 ανακοίνωση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου, που διατίθεται στον ιστότοπο www.eca.europa.eu για τον νέο έλεγχο αυτού για την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας της δράσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής όσον αφορά την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ από παραβιάσεις του κράτους δικαίου στα κράτη μέλη. Ο έλεγχος αυτός θα καλύψει τη δράση της Επιτροπής σε σχέση με δείγμα έξι χωρών: Βουλγαρία, Ελλάδα, Ιταλία, Ουγγαρία, Πολωνία και Ρουμανία.

²⁰ Μέχρι στιγμής τέτοια μέτρα έχουν επιβληθεί μόνο στην Ουγγαρία (τον Δεκέμβριο του 2022) για την οποία προβλέπεται αναστολή της καταβολής του 55% των κονδυλίων που επρόκειτο να λάβει στο πλαίσιο των προγραμμάτων συνοχής της ΕΕ.

²¹ Ο ΜΑΑ είναι ένα έκτακτο προσωρινό μέσο που θεσπίστηκε στο πλαίσιο της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής, όπως προβλέπεται στη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η περίοδος επιλεξιμότητας του

Άλλες ισόκυρης αξίας αρχές, οι οποίες συνθέτουν το ευρωπαϊκό οικοδόμημα –το οποίο έπρεπε να δομηθεί κατά τέτοιο τρόπο ώστε να είναι ανθεκτικό στις «εξωτερικές λεπλασίες και επιβουλές»– και αποτελούν παράλληλα τη βάση της ενωσιακής πολιτικής στις χρηματοδοτήσεις προς τα κράτη μέλη είναι: 1) Η αρχή της εταιρικής σχέσης μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των κρατών μελών, η οποία επιβάλλει την καθιέρωση ενός αποκεντρωμένου συστήματος για την εφαρμογή και τον έλεγχο των παρεμβάσεων της Ένωσης, στο οποίο την πρωταρχική ευθύνη έχουν τα κράτη μέλη· 2) η αρχή της συγχρηματοδότησης, κατά την οποία η ενωσιακή χρηματοδότηση μίας δράσης προϋποθέτει την ταυτόχρονη συμμετοχή και των εθνικών κονδυλίων για την κινητοποίηση των εθνικών αρχών στην υλοποίηση των ενωσιακών πολιτικών· 3) η αρχή της προσθετικότητας, κατά την οποία για να εξασφαλιστεί ο πραγματικός οικονομικός αντίκτυπος η οικονομική χρηματοδότηση από τα Ταμεία δεν πρέπει να αντικαθιστά τις δημόσιες δαπάνες ή τις ισοδύναμες διαρθρωτικές των κρατών μελών²². 4) η αρχή της αποτελεσματικότητας ως έκφανση της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και 5) η αρχή της επιμερισμένης διαχείρισης, σύμφωνα με την οποία τα ευρωπαϊκά και τα εθνικά όργανα είναι από κοινού υπεύθυνα για τη διαχείριση και τον έλεγχο του μεριδίου του προϋπολογισμού που διατίθεται από τα Ταμεία Συνοχής καθώς και από το ΤΑΑ. Συνεπώς, αμφότερα τα όργανα θα πρέπει να συνεργάζονται σε θεσμικό και επιχειρησιακό επίπεδο με σκοπό την υλοποίηση ενός αποκεντρωμένου συστήματος εφαρμογής και ελέγχου των συγχρηματοδοτούμενων δράσεων. Το σύστημα αυτό λόγω της αρχής της επικουρικότητας²³ –σύμφωνα με την οποία η Ένωση για τους τομείς που δεν υπάγονται στην αποκλειστική της αρμοδιότητα παρεμβαίνει μόνο εφόσον και εάν οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσης δεν μπορούν να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη μέλη τόσο σε κεντρικό, όσο και σε περιφερειακό επίπεδο, μπορούν όμως λόγω της κλίμακας ή των αποτελεσμάτων της προβλεπόμενης δράσης να επιτευχθούν καλύτερα σε επίπεδο Ένωσης– αναθέτει την πρωταρχική ευθύνη εκτέλεσης των προγραμμάτων στα κράτη μέλη, ενώ αφήνει στα ενωσιακά όργανα τις αρμοδιότητες εποπτείας της κρατικής δράσης και νομοθέτησης των βασικών αρχών που διέπουν τη λειτουργία των Ταμείων.

ΜΑΑ είναι συντομότερη σε σχέση με τα Ταμεία πολιτικής συνοχής. Τα τελευταία, για την περίοδο 2014-2020, έχουν περίοδο επιλεξιμότητας γύρω στα δέκα έτη, ενώ ο ΜΑΑ έχει περίοδο επιλεξιμότητας στα εξήμισι έτη, κατά την οποία θα πρέπει να επιτευχθούν τα ορόσημα και οι στόχοι που έχουν συμφωνηθεί, ενώ οι σχετικές πληρωμές μπορούν να πραγματοποιηθούν μέχρι το τέλος του 2026.

²² Βλ. ΟΛΕΛΣυν 273/2019 σκ. 16 όπου κρίθηκε ότι: «... Το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο ως διαρθρωτικό Ταμείο της Ένωσης συμμετέχει μέσω “πλαισίων αναφοράς” υπέρ της απασχόλησης σε ολόκληρο το έδαφος εκάστου μέλους, ενισχύοντας στο πλαίσιο της εταιρικής σχέσης που καθιερύεται μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του κράτους μέλους τις οικείες παρεμβάσεις που αναλαμβάνονται... Εξάλλου σύμφωνα με την αρχή της προσθετικότητας που υιοθετείται από τον ανωτέρω Κανονισμό οι δαπάνες στο τομέα της αγοράς εργασίας πρέπει να εξασφαλίζουν την πραγματική οικονομική επίδραση ως προστιθέμενη αξία στις πιστώσεις που διαθέτει το Κράτος για την άσκηση της οικείας εθνικής πολιτικής...».

²³ Βλ. άρθρο 5 παρ. 3 ΣΕΕ.

III. Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΛΟΓΟΔΟΣΙΑΣ ΣΕ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΑΙ ΕΘΝΙΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ

Η δημοσιονομική λογοδοσία ως ειδική μορφή της δημόσιας λογοδοσίας αναφέρεται στην υποχρέωση φυσικών ή και νομικών προσώπων στα οποία ανατέθηκε η διαχείριση χρήματος (είτε ενωσιακού, είτε εθνικού) να αποδίδουν λογαριασμό για τον τρόπο με τον οποίο διατέθηκαν τα χρήματα αυτά, καθώς και τα αποτελέσματα που επιτεύχθηκαν με την αποτελεσματική τους διαχείριση²⁴. Η πραγμάτωση της δημοσιονομικής λογοδοσίας που διέπει το σύστημα του δημοσιονομικού Κανονισμού²⁵ ανατίθεται στο Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 285 έως 287 ΣΛΕΕ, τα καταστατικά όργανα του οποίου ελέγχουν τους λογαριασμούς της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε συνεργασία με τις εθνικές αρμόδιες ελεγκτικές αρχές. Ακολουθώντας στο Σύνταγμα η αντίστοιχη αρμοδιότητα για τον έλεγχο των συνδεδεμένων με τον προϋπολογισμό των Ένωσης εθνικών λογαριασμών επιφυλάσσεται στο Ελεγκτικό Συνέδριο²⁶. Η λογοδοσία αποσκοπεί στην έρευνα της παραγωγικής χρήσης του δημοσίου χρήματος²⁷. Στη δημοσιονομική λογοδοσία εντάσσεται και η μετά από έλεγχο των λογαριασμών αποκαταστατική αρμοδιότητα των κρατών μελών με την επιβολή του μέτρου της δημοσιονομικής διόρθωσης, με το οποίο σκοπείται η ακύρωση του συνόλου ή μέρους της χρηματοδοτικής στήριξης που παρέχεται από Ευρωπαϊκά Ταμεία όταν διαπιστώνεται η παρατυπία των δαπανών που χρηματοδοτήθηκαν.

Με μία εμβληματική απόφαση της η Ολομέλεια του Ελεγκτικού Συνεδρίου²⁸ συνέδεσε την επιβολή του μέτρου της δημοσιονομικής διόρθωσης με δύο βασικές έννοιες που είναι προσδιοριστικές της δικαιοδοσίας του Δικαστηρίου να κρίνει τις εν λόγω διαφορές. Τον έλεγχο των λογαριασμών του φορέα ο οποίος έλαβε την ενίσχυση αυτή και υπόκειται για τον λόγο αυτό σε δημόσια λογοδοσία και τη συναφή με την άμεση αυτή υποχρέωσή του ιδιότητα του υπολόγου. Είναι σημαντικό να τονισθεί ότι όλοι οι Ευρωπαϊκοί Κανονισμοί αναφέρονται σε μία διαδρομή ελέγχου, την οποία πρέπει να τηρήσει ο φορέας που είναι δικαιούχος ενίσχυσης και η οποία αναφέρεται σε ένα αναλυτικό σύστημα καταγραφής των ενεργειών και των δαπανών τους, συνοδευόμενο από τα οικεία δικαιολογητικά, που θα του επιτρέπει την απόδοση λογαριασμού για την ενίσχυση που έλαβε όταν του ζητηθεί²⁹. Η δημοσιονομική του διαχείριση πρέπει να αποσκοπεί στην επίτευξη συγκεκριμένων αποτελεσμάτων, διότι οι πράξεις που εντάσσονται σε ευρωπαϊκά προγράμματα, οι οποίες περιλαμβάνουν έργα, δράσεις ή και ομάδες έργων επιλέγονται από τις διαχειριστικές αρχές,

²⁴ Σε επίπεδο ΕΕ οι ρυθμίσεις δικλείδων και ελέγχου στο πλαίσιο του ΜΑΑ επικεντρώνονται στην ικανοποιητική εκπλήρωση οροσώμων και στόχων. Ειδικά για τα Ταμεία της πολιτικής συνοχής οι ρυθμίσεις δικλείδων και ελέγχου τόσο σε επίπεδο Επιτροπής, όσο και σε επίπεδο κρατών μελών επικεντρώνονται κυρίως στην κανονικότητα των πραγματοποιηθεισών δαπανών κατά τον χρόνο της απόδοσης των δαπανών βάσει του πραγματικού κόστους.

²⁵ Βλ. για την έννοια αυτή τα άρθρα 86, 155, 212 και 247 του Καν. 2018/1046.

²⁶ Βλ. Ε. Ροζάκη, «Η έφεση στις δίκες επί των διαφορών από τις δημοσιονομικές διορθώσεις», σε: *Το Ελεγκτικό Συνέδριο στο σύγχρονο δημοσιονομικό περιβάλλον. Οι νομοθετικές και νομολογιακές εξελίξεις μετά τους ν. 4700/2020 και 4820/2021*, 2023, σελ. 326 και 327.

²⁷ Βλ. Ν. Μπλιώνη, *Λογοδοσία και Ευρωπαϊκή Ένωση*, 2021, σελ. 75.

²⁸ ΟΛΕΛΣυν 1951/2020.

²⁹ Βλ. ΟΛΕΛΣυν 1951/2020 σκ. 27.

ώστε αυτές να συμβάλλουν στην επίτευξη των ειδικών στόχων της αντίστοιχης προτεραιότητας που έχει δοθεί με αυτά.

Περαιτέρω, επειδή τα κράτη μέλη φέρουν την κύρια και πρωταρχική ευθύνη για την υλοποίηση και τον έλεγχο των προγραμμάτων, είναι και εκείνα που ορίζουν τη διαχειριστική αρχή, την αρχή πιστοποίησης και την αρχή ελέγχου. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει εποπτικό ρόλο και ελέγχει εάν τα συστήματα διαχείρισης και ελέγχου που έχουν θεσπίσει τα κράτη μέλη είναι σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις αλλά κυρίως ελέγχει εάν αυτά είναι κατάλληλα και αποτελεσματικά. Τα συστήματα αυτά πρέπει να στοχεύουν στον έλεγχο της πραγματικής πραγματοποίησης των δαπανών που δηλώνουν οι δικαιούχοι για τις διάφορες πράξεις καθώς και της συμμόρφωσής στους κανόνες νομιμότητας, ενωσιακού και εθνικού³⁰.

IV. ΤΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΩΝ ΔΙΟΡΘΩΣΕΩΝ ΚΑΙ Η ΔΙΚΑΣΤΙΚΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΕΝΩΠΙΟΝ ΤΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ

Τα κράτη μέλη είναι αρμόδια για τη διαχείριση και τον έλεγχο των επιχειρησιακών προγραμμάτων και πρέπει να προλαμβάνουν τις παρατυπίες, να τις εντοπίζουν, να διορθώνουν τους λογαριασμούς και να ανακτούν τα αχρεωστήτως καταβληθέντα ποσά μαζί με τους τόκους υπερημερίας, κατά περίπτωση. Συνεπώς πρέπει, όταν απαιτείται, να προβαίνουν στις αντίστοιχες δημοσιονομικές διορθώσεις. Η δημοσιονομική διόρθωση (financial correction), όσο και η ανάκτηση (recovery) των ποσών εντάσσονται στην κατηγορία των διοικητικών μέτρων του άρθρου 4 παρ. 1 του Καν. 2988/1995. Πρόκειται για μέτρα που έχουν χαρακτήρα διορθωτικό και αποκαταστατικό και όχι κυρωτικό. Τόσο η δημοσιονομική διόρθωση όσο και η λειτουργικά συναφής προς αυτή ανάκτηση –αφού και οι δύο αποφάσεις συνέχονται κατά τρόπο αλληλένδετο έτσι ώστε η δεύτερη να αποτελεί αναγκαία συνέπεια της πρώτης, χωρίς όμως η πρώτη να χάνει την κανονιστική της αυτοτέλεια άρα και τον εκτελεστό της χαρακτήρα³¹– συνδέονται με την υποχρέωση λογοδοσίας του κράτους μέλους της Ένωσης στο πλαίσιο του αποκεντρωμένου συστήματος διαχείρισης των δημοσίων πόρων, ώστε να διασφαλίζεται ότι οι τηρούμενοι για τη διαχείριση των επιχειρησιακών προγραμμάτων λογαριασμοί και οι υποβαλλόμενες στα Ταμεία δηλώσεις δαπανών δεν περιέχουν παράτυπες δαπάνες³². Οι δημοσιονομικές διορθώσεις αποσκοπούν πρωτίστως στην προστασία του προϋπολογισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης και δεν αφορούν στην ενθάρρυνση των κρατών μελών και των δικαιούχων να συμμορφώνονται στους κανόνες. Οι μη επιλέξιμες δαπάνες που δεν ανακτώνται από τους τελικούς δικαιούχους εξακολουθούν να βαρύνουν τους φορολογούμενους των κρατών μελών, ενώ περαιτέρω για τις παράτυπες δαπάνες η λογοδοσία επιτυγχάνεται ύστερα από πολλά χρόνια από την υλοποίησή τους. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή η οποία έχει την τελική ευθύνη

³⁰ Βλ. Καν. 1083/2006 άρθρο 60 περίπτ. Β.

³¹ Βλ. ΟΛΕΛΣυν 1951/2020 σκ. 56 όπου «...το αλληλένδετο των πράξεων δημοσιονομικής διόρθωσης και ανάκτησης επιβάλλει όπως χάριν της διατήρησης του ακέραιου της δικαστικής προστασίας του θιγόμενου από αυτές, ο προσβάλλων μόνο τη δεύτερη, ενώ έχει απωλέσει το δικαίωμα προσβολής της πρώτης, να δικαιούται, κατά το πρότυπο των ισχυόντων επί σύνθετης διοικητικής διαδικασίας να επικαλεσθεί παραδεκτώς λόγους μη νομιμότητας αναφερόμενους ειδικώς στη δημοσιονομική διόρθωση...».

³² Πρβλ. απόφ. ΔΕΚ της 06.10.1993, C-55/91 Ιταλία κατά Επιτροπής, σκ. 67.

για την ορθή εκτέλεση του προϋπολογισμού πρέπει να έχει εποπτικό ρόλο στην όλη διαδικασία ώστε να μετριάζεται ο κίνδυνος καθυστερημένου εντοπισμού των παράτυπων δαπανών.

Η ευθύνη που γεννάται στις περιπτώσεις κατά τις οποίες έχει διαπραχθεί απλή παρατυπία και όχι σοβαρή (εκ προθέσεως ή εξ αμελείας)³³, είναι αντικειμενική και δεν απαιτείται η απόδειξη της συνδρομής πταίσματος για την επιβολή δημοσιονομικής διόρθωσης, συνεπώς τα ως άνω μέτρα επιβάλλονται με μόνη τη διαπίστωση της παρατυπίας. Ειδικότερα η διάπραξη της παρατυπίας προϋποθέτει τη συνδρομή δύο προϋποθέσεων, ήτοι αφενός την ύπαρξη πράξης ή παράλειψης οικονομικού φορέα που να συνιστά παραβίαση του δικαίου της Ένωσης και αφετέρου την πρόκληση ή το ενδεχόμενο πρόκλησης ζημίας στον προϋπολογισμό της Ένωσης³⁴. Η εξάρτηση της επιβολής των μέτρων αυτών από την ύπαρξη πταίσματος και η εξέταση του βαθμού της υπαιτιότητάς τους κατά την επιβολή τους θα επέφερε ρήγμα στον αντικειμενικό χαρακτήρα της διαδικασίας διόρθωσης των λογαριασμών και στην αντίστοιχη επιστροφή των αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών και θα ερχόταν σε αντίθεση με την αρχή της πρακτικής αποτελεσματικότητας του ενωσιακού δικαίου³⁵. Είναι ανεξάρτητο όμως το ζήτημα εάν η ιδιαίτερη περίπτωση σε μία υπόθεση δύναται να ληφθεί υπόψη, διότι η σοβαρότητα της παρατυπίας είναι τέτοια ώστε να δύναται να εκτιμηθεί ο βαθμός ευθύνης του λήπτη, διότι η αρχή της αναλογικότητας διέπει τη συγκεκριμένη περίπτωση³⁶.

Ο δικαιούχος της ενίσχυσης υπόκειται σε διαρκή έλεγχο από τις ως άνω αρχές ώστε να επαληθευθεί η υλική πραγματοποίηση του αναληφθέντος έργου, η πιστοποίηση των οικείων δαπανών και η τήρηση των συναφών κανόνων νομιμότητας³⁷. Αυτός ελέγχεται για τις δεσμεύσεις που έχει αναλάβει, ήτοι εάν τήρησε τους όρους επιλεξιμότητας της δαπάνης που χρηματοδοτήθηκε, εάν ολοκλήρωσε το φυσικό αντικείμενο του έργου εντός της ορισθείσας προθεσμίας, εάν τήρησε τις μακροχρόνιες υποχρεώσεις του μετά την ολοκλήρωση της εκτέλεσης του έργου. Τα κράτη μέλη, δια των οργάνων τους, έχουν γενική υποχρέωση επιμέλειας κατά τον έλεγχο του νομοτύπου της καταβολής των πληρωμών που διενεργεί και βαρύνουν τον προϋπολογισμό της Ένωσης και οφείλουν να λαμβάνουν μέτρα αμελλητί για την αποκατάσταση των παρατυπιών. Για τον λόγο αυτό το ΕΛΣυν δέχθηκε ότι η προθεσμία παραγραφής της δίωξης της παρατυπίας είναι τετραετής και άρχεται από τη διάπραξη αυτής, ή σε περίπτωση διαρκούς ή επαναλαμβανομένης παρατυπίας από την ημέρα που έπαυσε η παρατυπία, άλλως, εάν γινόταν δεκτό ότι η προθεσμία αυτή αρχίζει από την ημέρα της διαπίστωσης της παρατυπίας θα ενθάρρυνε την απραξία των εθνικών αρχών στη δίωξη των παρατυπιών με συνέπεια την έκθεση σε μακρά περίοδο ανασφάλειας

³³ Βλ. Καν. 2988/1995 άρθρο 5 όπου, στις περιπτώσεις σοβαρών παρατυπιών οι οποίες διαπράχθηκαν από αμέλεια ή από πρόθεση ανεξάρτητα από την υποχρέωση επιστροφής του αδικαιολογήτως εισπραχθέντος ποσού, δύναται να επιβληθεί στον παραβάτη και διοικητική κύρωση η οποία προσλαμβάνει την μορφή διοικητικού προστίμου.

³⁴ Βλ. απόφ. ΔΕΕ , *Glencore Cereales France*, σκ. 38· *Firma Ernst Kollmer Fleishimport und – export*, σκ. 24.

³⁵ Βλ. Ε. Ροζάκη, «Η έφεση στις δίκες επί των διαφορών», ό.π. υποσημ. 26, σελ. 302 και 303, καθώς και μεταξύ άλλων ΕΛΣυν Ι. Τμήμ. 1906, 1904, 1711/2016, Ολ. 1393/2018.

³⁶ Βλ. ΟΛΕΛΣυν 273/2019 σκ. 9, 274/2019 σκ. 7, 1951/2020 σκ. 31.

³⁷ Βλ. Ε. Κωνσταντάκου, *Η απόφαση δημοσιονομικής διόρθωσης ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου*, ΘΠΔΔ 2-3/2021, σελ. 68.

των εμπλεκόμενων επιχειρηματιών και τον κίνδυνο αδυναμίας απόδειξης πλέον του νομότυπου χαρακτήρα των επίδικων πράξεων³⁸.

V. Ο ΔΙΚΑΣΤΗΣ ΤΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ ΩΣ ΕΝΩΣΙΑΚΟΣ ΔΙΚΑΣΤΗΣ ΚΑΙ Η ΑΠΟΣΤΟΛΗ ΤΟΥ ΣΤΗΝ ΟΡΘΗ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΩΝ ΚΑΝΟΝΩΝ ΤΟΥ ΕΝΩΣΙΑΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

Το Ελεγκτικό Συνέδριο με δύο σημαντικές αποφάσεις του³⁹ οριοθέτησε τη σχέση μεταξύ της εθνικής και ενωσιακής έννομης τάξης⁴⁰, όπου επί επιβολής δημοσιονομικών διορθώσεων εξισορρόπησε την αρχή της υπεροχής του ενωσιακού δικαίου και της διασφάλισης της πρακτικής του αποτελεσματικότητας, αφενός, και της συνταγματικά κατοχυρωμένης αρμοδιότητάς για τον έλεγχο των συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας, αφετέρου, και δέχθηκε ότι τα αρμόδια όργανα του Υπουργείου Οικονομικών (όργανα της ΕΔΕΛ) που έχουν οριστεί για τον έλεγχο συγχρηματοδοτούμενων από την ΕΕ συμβάσεων δεν δύνανται να αγνοούν την προηγηθείσα χρονικά δικαστική κρίση του ΕλΣυν, όταν αυτό ασκεί την ως άνω αρμοδιότητά του. Το βασικό επιχείρημα της νομολογίας αυτής είναι ότι διαφορετική εκδοχή θα οδηγούσε στο άτοπο συμπέρασμα να αναγνωρίζεται σε διοικητικούς υπαλλήλους η αυθεντία της ερμηνείας του δικαίου της Ένωσης, χωρίς να έχει προηγηθεί κρίση του ΔΕΕ επί του εριζόμενου ζητήματος και να αντιπαραβάλλεται με την ερμηνεία που έχει δοθεί από ένα δικαστικό όργανο του ΕλΣυν στο πλαίσιο του συνταγματικά κατοχυρωμένου προσυμβατικού του ελέγχου⁴¹. Από την άλλη κρίθηκε ότι η κρίση του ΕλΣυν, η οποία πρέπει να διαφυλαχθεί χάριν της πρακτικής αποτελεσματικότητας του προσυμβατικού ελέγχου, δεν δύναται να είναι απόλυτη και να αποκλείει οποιαδήποτε κρίση του ελεγκτικού οργάνου που έχει οριστεί από την Πολιτεία για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης και τη διασφάλιση του προϋπολογισμού της.

Σε μία σύμφωνη με το ενωσιακό δίκαιο ερμηνεία του Συντάγματος (άρθρ. 98 παρ. 1 περίπτ. β) και των εκτελεστικών του νόμων περί του προσυμβατικού ελέγχου που ασκεί το ΕλΣυν αναγνώρισε την ύπαρξη δύο ασφαλιστικών δικλείδων για την κρίση του αυτή, στις περιπτώσεις κατά τις οποίες

³⁸ Βλ. ΟΛΕΛΣυν 1310/2022 σκ. 5.

³⁹ Βλ. ΟΛΕΛΣυν 1377 και 1386/2021.

⁴⁰ Βλ. ΟΛΕΛΣυν 1377/2021 σκ. 36 και 1386/2021 σκ. 34 και 35 όπου «...η εθνική έννομη τάξη και η έννομη τάξη της Ένωσης δεν λειτουργούν αυτοαναφορικά, η κάθε μία κινούμενες στο δικό τους πεδίο δικαιοδοσίας αλλά τελούν σε διαλεκτική σύζευξη διώκουσες συνεργατικά τη θεραπεία ταυτόσημων νομικών αρχών και αξιών... η απαίτηση εναρμόνισης των εννόμων τάξεων, εθνικής και ενωσιακής που απορρέει από τη διαλεκτική τους σύζευξη για τη θεραπεία κοινών αρχών και αξιών, επιβάλλει στον εθνικό δικαστή που είναι συγχρόνως και δικαστής της Ένωσης όταν εφαρμόζει δίκαιο αυτής να ερμηνεύει τον συνταγματικό κανόνα στην κατεύθυνση που αποτυπώθηκε στην ήδη αναφερθείσα δήλωση του άρθρου 28 του Συντάγματος».

⁴¹ Βλ. και απόφαση *Simmenthal Case C-106/77* σκ. 22 και 23 όπου «Δεν συμβιβάζεται με τις επιταγές που είναι συμφυείς με την ίδια τη φύση του ενωσιακού δικαίου κάθε διάταξη εθνικής έννομης τάξης ή κάθε πρακτική νομοθετική, διοικητική ή δικαστική που θα είχε ως αποτέλεσμα τη μείωση της αποτελεσματικότητας του ενωσιακού δικαίου αφαιρώντας από τον αρμόδιο για τη εφαρμογή του δικαίου αυτού δικαστή την εξουσία να πράξει ό,τι είναι αναγκαίο για να εξοβελίσει τις εθνικές νομοθετικές διατάξεις που εμποδίζουν την πλήρη ανάπτυξη των αποτελεσμάτων των κανόνων του ενωσιακού δικαίου. Αυτό θα συνέβαινε ιδίως, αν σε περίπτωση συγκρούσεως μεταξύ διατάξεως του ενωσιακού δικαίου και μεταγενέστερου εθνικού νόμου, η επίλυση της συγκρούσεως αυτής επαφίετο σε άλλη αρχή από το δικαστή στο οποίο έχει ανατεθεί το καθήκον εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου...».

έχει προηγηθεί ο προσυμβατικός έλεγχος του Δικαστηρίου σε σχέση με τον έλεγχο της ΕΔΕΛ, με γνώμονα την πάγια νομολογία του περί της ανεύρεσης των ουσιωδών πλημμελειών στις διαδικασίες ανάθεσης δημόσιων συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας, οι οποίες τελούν υπό τον έλεγχό του. Ακολούθως δέχθηκε: 1) Τη δυνατότητα αμφισβήτωσης της δικαστικής κρίσης σε μεταγενέστερο στάδιο σε περίπτωση κατά την οποία το αρμόδιο διοικητικό όργανο που επιλήφθηκε διαπίστωσε πλημμέλειες που δεν ήταν ουσιώδεις, συνεπώς, δεν συνέτρεξαν λόγοι διακωλυτικοί της σύμβασης, πλην αυτών, λόγω της φύσης τους συνεπάγονται κυρωτικά μέτρα σε βάρος του λαβόντος την ενίσχυση και 2) τη δυνατότητα αμφισβήτωσης της δικαστικής κρίσης εάν εκδόθηκε μεταγενέστερα αντίθετη νομολογία του ΔΕΕ, η οποία ερμηνεύει αυθεντικά το συγκεκριμένο ζήτημα.

Με τον τρόπο αυτό το Ανώτατο Δημοσιονομικό Δικαστήριο δεν αμφισβητεί την προτεραιότητα που διεκδικεί το ενωσιακό δίκαιο έναντι του εθνικού αλλά ζητά το ενωσιακό δίκαιο να μην ερμηνευθεί προς την κατεύθυνση της άμεσης ή της έμμεσης αναίρεσης της λειτουργίας του στο σύστημα δημοσιονομικών διορθώσεων σε έργα που συγχρηματοδοτούνται από την ΕΕ⁴². Στη δεύτερη μάλιστα περίπτωση η Ολομέλεια επέλυσε το ζήτημα με βάση την αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικούμενου⁴³, η οποία κατοχυρώνεται στην ενωσιακή αλλά και στην εθνική έννομη τάξη. Ακολούθως έκρινε ότι όταν το ΕλΣυν κατά τον προσυμβατικό του έλεγχο εξέτασε ρητώς ένα ζήτημα, η κρίση του αυτή γεννά δικαιολογημένη εμπιστοσύνη που προστατεύεται δεσμεύουσα τα διοικητικά ελεγκτικά όργανα, πλην ad hoc αντίθετης μεταγενέστερης νομολογίας του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης αναμφίβολου περιεχομένου⁴⁴. Συνεπώς έκρινε περαιτέρω ότι το αρμόδιο Τμήμα εσφαλμένα εφάρμοσε την αρχή αυτή και απέρριψε τον προβληθέντα ενώπιόν του ισχυρισμό αναφορικά με τη δημιουργία πεποίθησης στον τελικό δικαιούχο ως προς τη νομιμότητα της διαγωνιστικής διαδικασίας για την ανάθεση της σύμβασης επί της οποίας είχε αποφανθεί οριστικά και τελεσίδικα το ΕλΣυν. Και τούτο διότι το ζήτημα που ανέδειξε η διοικητική ελεγκτική αρχή εν προκειμένω ήταν από εκείνα που ως ουσιώδη υπάγονται στην ελεγκτική αρμοδιότητα του ΕλΣυν κατά την άσκηση του προσυμβατικού ελέγχου⁴⁵.

VI. Η ΠΡΟΔΙΚΑΣΤΙΚΗ ΠΑΡΑΠΟΜΠΗ

Η διαδικασία της έκδοσης απόφασης προδικαστικής παραπομπής θεσπίστηκε με το άρθρο 177 ΣυνθΕΟΚ, το οποίο μετά την ισχύ της Συνθήκης του Μάαστριχτ αντικαταστάθηκε από το άρθρο 234 ΣυνθΕΚ, στη συνέχεια δε με την έναρξη της ισχύος της Συνθήκης της Λισαβόνας (2009) αντικαταστάθηκε από το άρθρο 267 ΣΛΕΕ. Η προδικαστική παραπομπή συνιστά μία μορφή διαλόγου και μία ιδιότυπη συνεργασία μεταξύ του εθνικού και του ενωσιακού δικαστή⁴⁶. Ο θεσμός της προδικαστικής παραπομπής αποβλέπει στη διασφάλιση της ομοιόμορφης ερμηνείας του

⁴² Βλ. Δ. Σκιαδά, *Δημοσιονομική διόρθωση – Σχέση δικαίου ΕΕ με εθνικό δίκαιο – δέσμευση ή όχι από προσυμβατικό έλεγχο*, Σχόλιο στην ΕλΣυν 1377/2021, ΕφημΔΔ 4/2021 σελ. 460 επόμ.

⁴³ Βλ. Ι. Σαρμά, *Η αρχή του κράτους δικαίου στην πρόσφατη νομολογία της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου*, σε www.elsyn.gr.

⁴⁴ Βλ. ΟΛΕΛΣυν 1386/2021, σκ. 42.

⁴⁵ Βλ. ΟΛΕΛΣυν 1386/2021 σκ. 40, 41 και 42.

⁴⁶ Case C-83/91 *Meilicke*, EU: C: 1992: 332.

ενωσιακού δικαίου (*interprétation uniforme*) και στη σύμφωνη με το ενωσιακό δίκαιο ερμηνεία των εθνικών κανόνων (*interprétation conforme*). Ο σημαντικός ρόλος του εθνικού δικαστή στην ερμηνεία και εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου αναδείχθηκε στις σημαντικές για το θέμα αυτό αποφάσεις του ΔΕΕ *Costa Enel* και *Simmenthal*⁴⁷, με τις οποίες διακηρύσσεται ότι ο εθνικός δικαστής αποτελεί τον φυσικό δικαστή της Ένωσης κατά το σύστημα των Συνθηκών⁴⁸.

Ο ρόλος του εθνικού δικαστή εν προκειμένω προσδιορίζεται με σαφήνεια και τριχοτομείται όσον αφορά στα ειδικότερα καθήκοντά του στην ερμηνεία και εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου, ήτοι: Στη μη εφαρμογή των αντίθετων με το ενωσιακό δίκαιο εθνικών διατάξεων, στην αυτεπάγγελτη εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου και στη δυνατότητά του για αποστολή προδικαστικού ερωτήματος στο ΔΕΕ⁴⁹. Το εθνικό δικαστήριο είναι αρμόδιο να κρίνει: Αν είναι ή όχι αναγκαίο να υποβάλει προδικαστικό ερώτημα, το στάδιο της ενώπιόν του διαδικασίας κατά το οποίο θα το υποβάλλει, το περιεχόμενο και τη διατύπωση του προδικαστικού ερωτήματος. Οι προϋποθέσεις υποβολής προδικαστικού ερωτήματος είναι: α. Ο εθνικός δικαστής να αμφιβάλλει ως προς την ερμηνεία ή το κύρος του ενωσιακού δικαίου· β. το ερώτημα να τεθεί στο πλαίσιο εκκρεμούς δίκης ενώπιον του εθνικού δικαστή· γ. η εκκρεμής δίκη να αφορά την επίλυση διαφοράς· δ. ο εθνικός δικαστής να κρίνει ότι είναι αναγκαία η απόφαση του ΔΕΕ για να οδηγηθεί στη δική του κρίση⁵⁰.

Η αρμοδιότητα του Δικαστηρίου να αποφαινεται προδικαστικώς επί της ερμηνείας ή του κύρους του ενωσιακού δικαίου ανήκει αποκλειστικά στον εθνικό δικαστή χωρίς να ασκεί επιρροή η υποβολή ή η μη σχετικού αιτήματος από τους διαδίκους. Ο ρόλος του εθνικού δικαστή στο πλαίσιο του άρθρου 267 ΣΛΕΕ οργανωμένου διαλόγου με το ΔΕΕ δεν είναι παθητικός, αλλά ουσιαστικός, αφού το ίδιο το Δικαστήριο του Λουξεμβούργου παροτρύνει τα εθνικά δικαστήρια να μη θέτουν απλώς ερωτήματα για την ερμηνεία του ενωσιακού δικαίου και το κύρος των πράξεων των ενωσιακών οργάνων αλλά να προτείνουν και την απάντησή τους, η οποία δεν είναι ασφαλώς δεσμευτική για το ΔΕΕ, αλλά λαμβάνεται υπόψη. Έτσι δημιουργούνται οι προϋποθέσεις ώστε ο εθνικός δικαστής να συμβάλλει με τις σκέψεις του στην ίδια τη διαμόρφωση του ενωσιακού δικαίου⁵¹. Ειδικότερα το άρθρο 267 ΣΛΕΕ παρέχει καταρχήν στα εθνικά δικαστήρια⁵² την ευχέρεια υποβολής αίτησης έκδοσης προδικαστικής απόφασης μόλις ο δικαστής διαπιστώσει είτε αυτεπαγγέλτως, είτε κατόπιν αιτήσεως των διαδίκων ότι για την επίλυση της διαφοράς ενώπιον του προκύπτει ζήτημα που απαιτεί αποστολή προδικαστικού ερωτήματος στο ΔΕΕ. Τα εθνικά δικαστήρια τελευταίου βαθμού υπέχουν υποχρέωση να αποστείλουν προδικαστικό ερώτημα για κάθε ζήτημα που ανακύπτει

⁴⁷ Case C-6/64 και ομοίως C-106/77.

⁴⁸ Από τις επίσημες στατιστικές του ΔΕΕ για το έτος 2022 προκύπτει ότι από τις 546 προδικαστικές παραπομπές που καταγράφηκαν το έτος 2022 μόλις 4 προήλθαν από τα ελληνικά δικαστήρια.

⁴⁹ N. Foster, *EU Law Directions*, 2014, σελ. 177-182.

⁵⁰ Βλ. Θ. Βιτουλαδίτη, *Ο ρόλος του εθνικού δικαστή στη διαδικασία προδικαστικής παραπομπής του άρθρου 267 ΣΛΕΕ*, (διπλωματική εργασία).

⁵¹ Βλ. Β. Σκουρή, *Ο διάλογος μεταξύ ελληνικών δικαστηρίων και του ΔΕΕ. Δεν υπάρχει δικαιολογία για την άκρωσ επιφυλακτική στάση των δικαστών μας στον θεσμό της προδικαστικής παραπομπής*, ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ 25.05.2023.

⁵² Βλ. απόφ. *Rheinmuhlem* Case 166-73, όπου κρίθηκε ότι και τα κατώτερα δικαστήρια έχουν το δικαίωμα να απευθυνθούν στο Δικαστήριο ως προς την ερμηνεία του ενωσιακού δικαίου ακόμη και εάν υπάρχει αντίθετη γνώμη ιεραρχικά ανώτερου εθνικού δικαστηρίου επί του ίδιου νομικού θέματος.

ενώπιόν τους⁵³. Εκτός εάν αυτό διαπιστώσει ότι το ζήτημα που ανέκυψε ενώπιόν του δεν είναι ουσιώδες ή ότι η οικεία ενωσιακή διάταξη έχει ήδη ερμηνευθεί από το Δικαστήριο (*acte éclairé*), ή ότι η ορθή εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου παρίσταται τόσο προφανής ώστε να μην αφήνει περιθώριο για καμία εύλογη αμφιβολία (*acte clair*)⁵⁴. Η συνδρομή μίας τέτοιας περίπτωσης πρέπει να εκτιμάται με γνώμονα τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του ενωσιακού δικαίου, τις ιδιάζουσες δυσκολίες που παρουσιάζει η ερμηνεία του, καθώς και τον κίνδυνο διαστάσεως στη νομολογία εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Το ΕΔΔΑ στην υπόθεση *Dhabi κατά Ιταλίας* (αριθμ. προσφυγ. 17120/09) είχε κρίνει ομόφωνα ότι η παράλειψη αποστολής προδικαστικού ερωτήματος στο ΔΕΕ από δικαστήριο κράτους μέλους τελευταίου βαθμού, η οποία δεν είναι αιτιολογημένη, συνιστά παραβίαση του άρθρου 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ⁵⁵. Κατά το ΕΔΔΑ, το άρθρο 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ επιβάλλει στα ανώτατα εθνικά δικαστήρια να αιτιολογούν στις αποφάσεις τους με τις οποίες αρνούνται να υποβάλλουν προδικαστικό ερώτημα, με αιτιολογία που προσιδιάζει στη νομολογία CILFIT, ήτοι οφείλουν να αναφέρουν είτε ότι το επίμαχο ζήτημα ερμηνείας δεν επηρεάζει ουσιωδώς την εκκρεμή ενώπιον τους δίκη, είτε ότι η κρίσιμη διάταξη του ενωσιακού δικαίου έχει ερμηνευθεί ήδη από το ΔΕΕ, είτε τέλος ότι η ορθή εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου είναι τόσο προφανής που δεν επιτρέπει καμία εύλογη αμφιβολία⁵⁶. Για τη συνδρομή της προφανούς ερμηνείας (*acte éclairé*) πρέπει να γίνεται συνεκτίμηση ιδίως των ακόλουθων παραμέτρων: 1) Ότι η λύση είναι εξίσου προφανής στα δικαστήρια των άλλων κρατών μελών και στο ΔΕΕ· 2) της σύγκρισης των διαφόρων γλωσσικών αποδόσεων στις επίσημες γλώσσες της ΕΕ· 3) της διαφοροποίησης των νομικών εννοιών στα διάφορα εθνικά δίκαια. Σε όλα δε τα ανωτέρω στοιχεία η στάθμιση να γίνεται υπό το φως του συνόλου των διατάξεων του δικαίου της ΕΕ και των σκοπών του κατά το χρονικό σημείο εφαρμογής της οικείας διάταξης.

Ιδιαίτερη μνεία πρέπει να γίνει στην 545/2022 απόφαση της Ολομέλειας του ΕλΣυν, όπου το Ανώτατο Δημοσιονομικό Δικαστήριο απασχολήθηκε με το ζήτημα της συρροής των διατάξεων του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου επί δημοσιονομικών διορθώσεων, στο μέτρο που ο Χάρτης κατοχυρώνει δικαιώματα που προστατεύονται από τη Σύμβαση αυτή, για το οποίο έχει υποβληθεί προδικαστικό ερώτημα με την ως άνω απόφαση σύμφωνα με το άρθρο 267 της ΣΛΕΕ. Το Δικαστήριο

⁵³ Βλ. απόφ. *Da Costa Case C28/62· CILFIT Case -283/81*.

⁵⁴ Το ΔΕΕ υποχωρεί μπροστά στην εξουσία του εθνικού δικαστή να διαγνώσει ο ίδιος την ύπαρξη μίας σαφούς πράξης.

⁵⁵ Βλ. την απόφ. *Γεωργίου κατά Ελλάδος* της 14.03.2023 (αριθμ. προσφυγ. 57378/2018) για το ίδιο ζήτημα, όπου κρίθηκε ότι η 977/2018 απόφ. ΑΠ δεν περιείχε ούτε αναφορά στο αίτημα του προσφεύγοντος για προδικαστικό ερώτημα στο ΔΕΕ, ούτε και τους λόγους για τους οποίους θεωρήθηκε ότι το ζήτημα που έθεσε άξιζε υποβολής προδικαστικού ερωτήματος. Σημειωτέον ότι ο προσφεύγων δεν υπέβαλε αίτημα για ηθική βλάβη ή άλλα έξοδα. Υποστήριξε δε ότι αυτό που ήταν σημαντικό για τον ίδιο ήταν να ξαναοίξει η εγχώρια διαδικασία. Το Δικαστήριο δεν επιδίκασε αποζημίωση και το ΕΔΔΑ ζητά από την Ελλάδα να διασφαλιστεί η επανάληψη της διαδικασίας ενώπιον του ΑΠ, εάν ζητηθεί, η οποία συνιστά την κατάλληλη αποζημίωση για την παραβίαση του δικαιώματος στη δίκαιη δίκη του προσφεύγοντος.

⁵⁶ Βλ. Ε. Πρεβεδούρου, *Επέμβαση του ΕΔΔΑ στο διάλογο μεταξύ εθνικού δικαστή και Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, ΠΜΣ Διοικητικό Δίκαιο. Μαθήματα 2013-2014.

της ΕΕ έχει άλλωστε τονίσει επανειλημμένα ότι τα θεμελιώδη δικαιώματα που κατοχυρώνονται στον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων που κατέστη δεσμευτικός για τα κράτη μέλη με τη Συνθήκη της Λισσαβόνας από 01.12.2009 έχουν εφαρμογή σε όλες τις καταστάσεις που διέπονται από το δίκαιο της Ένωσης, όπως στην περίπτωση εθνικής ρύθμισης που εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του εν λόγω δικαίου⁵⁷. Συγκεκριμένα η Ολομέλεια έκρινε ότι οι ειδικές περιστάσεις που χαρακτηρίζουν την επίδικη περίπτωση⁵⁸ καθώς και οι συναφείς με αυτές ρυθμίσεις θα πρέπει να εξετασθούν υπό το πρίσμα των άρθρων 17, 52 και 53 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ένωσης σε συνδυασμό με εκείνες του άρθρου 1 του πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, οι οποίες επιβάλλουν όπως τα μέτρα της δημοσιονομικής διόρθωσης και ανάκτησης της ενίσχυσης κατά τα άρθρα 38 παρ. η και 39 παρ. 1 του Κανονισμού 1260/1999, 2 παρ. 2 του Κανονισμού 448/2001, 4 του Κανονισμού 2988/1995 και 14 του Κανονισμού 659/1999 τελούν σε δίκαιη ισορροπία με το δικαίωμα προστασίας της «περιουσίας» του λήπτη της ενίσχυσης, άγοντας σε μερική ή πλήρη απαλλαγή αυτού, ακόμη και αν διαπιστωθεί ότι επήλθε σημαντική τροποποίηση στην ενισχυθείσα δράση ή αδικαιολόγητο πλεονέκτημα κατά τη μεταβίβαση αυτής⁵⁹. Άλλωστε οι σχετικές με την υπόθεση διατάξεις του Κανονισμού 1260/1999 περιέχουν αόριστες και ασαφείς νομικές έννοιες όπως είναι αυτές της «σοβαρής τροποποίησης» και του «αδικαιολόγητου πλεονεκτήματος», οι οποίες ερμηνεύθηκαν το πρώτον το έτος 2013 με την απόφαση του ΔΕΕ της 14.11.2013 C-388/12 *Comune di Ancona* και αργότερα στο πλαίσιο διαφορετικού Κανονισμού το έτος 2019 με την 08.05.2019 απόφαση του C-580/17 *Mittetulundusuhing Jarvelaen*⁶⁰. Εν προκειμένω μάλιστα η Ολομέλεια του ΕΛΣυν σε ειδική σκέψη της⁶¹ επανέλαβε την πάγια νομολογία του ΔΕΕ ότι είναι υποχρεωτική η υποβολή προδικαστικών ερωτημάτων όταν: α) Η ερμηνεία των εφαρμοστέων εν προκειμένω διατάξεων παρίσταται αναγκαία για την επίλυση της επίδικης διαφοράς και αυτό διότι η έννοια αυτών δεν παρίσταται τόσο προφανής (*acte clair*), ούτε έχει καταστεί προφανής από τη μέχρι τώρα διαμορφωθείσα νομολογία του Δικαστηρίου της Ένωσης ώστε να μην καταλείπεται εύλογη αμφιβολία ως προς το ακριβές περιεχόμενό τους⁶² και 2) οι αποφάσεις της Ολομέλειας του ΕΛΣυν αποτελούν αποφάσεις Ανώτατου Δικαστηρίου που δεν υπόκεινται σε ένδικα μέσα του εσωτερικού δικαίου κατά την έννοια του άρθρου 267 εδ. γ της ΣΛΕΕ⁶³.

Σημειωτέον ότι η εικόνα της Χώρας μας είναι απογοητευτική αφού, σύμφωνα με τα επίσημα στατιστικά στοιχεία του ΔΕΕ, για το έτος 2022 μόλις 4 προδικαστικές παραπομπές προήλθαν από τα ελληνικά δικαστήρια. Αρκεί να κοιτάξει κανείς τις επιδόσεις άλλων κρατών μελών και να

⁵⁷ Βλ. Β. Σοφιανού, «Η αίτηση αναίρεσης στις δίκες επί διαφορών από δημοσιονομικές διορθώσεις», σε: *Το Ελεγκτικό Συνέδριο στο σύγχρονο δημοσιονομικό περιβάλλον*, ό.π., σελ. 557.

⁵⁸ Η δημοσιονομική διόρθωση επιβλήθηκε σε βάρος εταιρείας με την αιτιολογία ότι υλοποίησε μεν το εγκεκριμένο φυσικό αντικείμενο για το οποίο έλαβε ενίσχυση (αναβάθμιση και εκσυγχρονισμός της ξενοδοχειακής της μονάδας) εντός της επιλέξιμης περιόδου, πλην δεν τήρησε ουσιώδη υποχρέωσή της και μεταβίβασε πριν τη λήξη της πενταετίας από την απόφαση ένταξης τα πάγια στοιχεία της ενισχυόμενης μονάδας.

⁵⁹ Βλ. ΟΛΕΛΣυν 545/2022 σκ. 27.

⁶⁰ Βλ. ΟΛΕΛΣυν 545/2022 σκ. 26 .

⁶¹ Βλ. ΟΛΕΛΣυν 545/2022 σκ. 28

⁶² Βλ. απόφ. ΔΕΕ της 28.07.2016, C- 379/15 *Association France Nature Environnement*, σκ. 50· της 06.10.1982, C-283/81, *Srl, Cilfit*, σκ. 10 έως και 21.

⁶³ Βλ. απόφ. ΔΕΕ της 15.03.2017, C-3/2016 *Lucio Cesare Aquinot*, σκ. 34.

τις συγκρίνει με αυτές της Ελλάδας. Στην πρωτοπορία βρίσκεται η Γερμανία με 98 παραπομπές και ακολουθούν η Ιταλία με 63, η Βουλγαρία με 43, η Ισπανία με 41, η Πολωνία με 39, ενώ σε αντίστοιχα χαμηλά επίπεδα με την Ελλάδα βρίσκεται η Δανία, η Εσθονία, η Λετονία και ακόμη μικρότερα η Σουηδία με δύο παραπομπές. Αυτό που πρέπει να γίνει σαφές είναι ότι η προδικαστική παραπομπή είναι το όπλο στα χέρια των εθνικών δικαστών για την ομοιόμορφη ερμηνεία και εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου. Ο θεσμός της προδικαστικής παραπομπής δεν δημιουργεί μόνο υποχρεώσεις στους εθνικούς δικαστές αλλά και σπουδαίες ευκαιρίες να επηρεάσουν μέσω των θέσεων που εκφράζουν στις παραπεμπτικές τους αποφάσεις την ερμηνεία και εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου⁶⁴.

VII. ANTI EΠΙΛΟΓΟΥ

Οι αρχές της υπεροχής του ενωσιακού δικαίου και της πρακτικής αποτελεσματικότητας αυτού, οι οποίες έχουν τεθεί όχι μόνο για να διακηρυχθεί η δομική αυτονομία και η αυτοτέλεια της ενωσιακής έννομης τάξης αλλά και για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης προσδιορίζουν, όπως πολύ εύστοχα έχει αποδοθεί στην ενωσιακή έννομη τάξη, την ποιοτική ιδιαιτερότητά της⁶⁵. Το Ελεγκτικό Συνέδριο έχει εν προκειμένω τον διττό ρόλο τον μεν του ανώτατου ελεγκτικού θεσμού της χώρας ο οποίος ελέγχει, εποπτεύει και παρακολουθεί τους συνδεδεμένους με τον ενωσιακό προϋπολογισμό λογαριασμούς, τον δε του δικαστηρίου της δημοσιονομικής λογοδοσίας το οποίο δικάζει, μεταξύ άλλων, τις διαφορές που αναφύονται από καταλογιστικές πράξεις ή αποφάσεις που αφορούν διαχείριση υλικού, αξιών και χρημάτων του δημοσίου, ΟΤΑ, άλλων ΝΠΔΔ ή ΝΠΙΔ που χρηματοδοτούνται όχι μόνο από εθνικούς αλλά και από ενωσιακούς πόρους⁶⁶. Το ανώτατο δημοσιονομικό δικαστήριο της χώρας, σύμφωνα με ρητή διάταξη του νέου οργανικού του νόμου⁶⁷, κατά την άσκηση της δικαιοδοτικής του λειτουργίας, φροντίζει με σεβασμό στο Σύνταγμα να τηρούνται τόσο οι διεθνείς υποχρεώσεις, ιδίως σχετικά με την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων του ανθρώπου, όσο και οι υποχρεώσεις της χώρας μας σχετικά με την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση.

Άλλωστε η προσπάθεια συνέχισης και εμβάθυνσης του ενοποιητικού εγχειρήματος και δημιουργίας εν τέλει μιας υπερεθνικής κοινωνίας δομημένης στις ευρωπαϊκές αξίες της δημοκρατίας, του κράτους δικαίου, της ελευθερίας, της ισότητας και της αλληλεγγύης παρίσταται περισσότερο από ποτέ αναγκαία και επίκαιρη⁶⁸. Παρά τις διαψεύσεις και τις αποτυχίες στην πορεία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, η τελευταία πρέπει να συνεχιστεί με ένταση απαραχάρακτη, διότι πρόκειται για εγχείρημα μείζονος ιστορικής σημασίας, η όποια δε υπονόμευση αυτής, στοχευμένη ή μη, αντανakλά και στο εσωτερικό των κρατών μελών και δημιουργεί αντίστοιχα δικαιοκρατικά ελλείμματα. Η προοπτική εμπέδωσης μιας «ολοένα στενότερης Ευρώπης» (immer engere Union)

⁶⁴ Βλ. Β. Σκουρή, *Ο διάλογος μεταξύ ελληνικών δικαστηρίων και του ΔΕΕ*, ό.π. υποσημ. 51.

⁶⁵ Βλ. Α. Μεταξά, *Η Ποιοτική Ιδιαιτερότητα της Ενωσιακής Έννομης Τάξης*, ό.π., υποσημ.4.

⁶⁶ Βλ. άρθρο 8 παρ. 2 περιπτ. α του ν. 4820/2021.

⁶⁷ Βλ. άρθρο 4 παρ. 2 ν. 4820/2021.

⁶⁸ Βλ. Γ. Χάμπερμας, *Για ένα Σύνταγμα της Ευρώπης*, 2012, σελ. 12 και 58.

πρέπει να αποτελέσει στρατηγικό διακύβευμα για την Ευρώπη και για την χώρα μας⁶⁹. Το σημαντικό εν προκειμένω είναι να γίνει κατανοητό από τα κράτη μέλη ότι ο επιμερισμός των εξουσιών και εν γένει των κινδύνων και δη των δημοσιονομικών με τα όργανα και τους διακρατικούς θεσμούς της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν απειλεί την εθνική κυριαρχία, τη δημοκρατία και εν τέλει τη «συνταγματική τους ταυτότητα».



⁶⁹ Βλ. Α. Μεταξά, *Η κρίση του κράτους δικαίου στην ΕΕ*, 2019, σελ. 37.

ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟ-ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΟ ΧΡΟΝΙΚΟ (ΙΟΥΛΙΟΣ-ΣΕΠΤΕΜΒΡΙΟΣ 2023)

Θανάσης Γ. Ξηρός

Αναπληρωτής Καθηγητής
Συνταγματικού Δικαίου ΑΣΕΙ-ΣΣΕ

1 Ιουλίου

Η απόφαση του προέδρου του Πανελληνίου Σοσιαλιστικού Κινήματος-Κίνημα Αλλαγής να επιλέξει, από τις τρεις βασικές εκλογικές περιφέρειες όπου ήταν υποψήφιος, τη βουλευτική έδρα σε εκείνη της Α' Θεσσαλονίκης, όπως είχε πράξει και στις εκλογές του Μαΐου, προκαλεί την έντονη αντίδραση του Χ. Καστανίδη, πρώτου σε σταυρούς προτίμησης από τους λοιπούς υποψηφίους του συνδυασμού. Στη δήλωσή του ο πρώην Υπουργός και διεκδικητής της προεδρίας του πολιτικού κόμματος, μεταξύ άλλων, αναφέρει: «... Την ανανέωση την επιλέγεις να την επιβάλεις ως αρχηγός εγκαίρως, αλλιώς σέβεσαι και τιμάς την επιλογή των ψηφοφόρων, χωρίς διαβουλεύσεις παρασκηνίων... Επέλεξε τον αποκλεισμό μου, αφού, προηγουμένως, οι πολίτες αποφάνθηκαν ότι θέλουν να συνεχίσω να τους εκπροσωπώ, μόνος πια απομένων εκλεγμένος βουλευτής από το μεγάλο και ιστορικό ΠΑΣΟΚ».

3 Ιουλίου

Παρουσία της Προέδρου της Δημοκρατίας, του υπηρεσιακού Πρωθυπουργού

και μελών διπλωματικών αποστολών, συνέρχεται σε πανηγυρική συνεδρίαση η Α' Τακτική Σύνοδος της νεοεκλεγείσας Βουλής.

Χοροστατούντος του Αρχιεπισκόπου Αθηνών και πάσης Ελλάδος, ορκίζονται οι εκλεγέντες βουλευτές. Από αυτούς τέσσερις (4), στο σύνολό τους εκλεγμένοι στη Ροδόπη και την Ξάνθη, ορκίζονται στο κοράνι, ενώ σύσσωμη η κοινοβουλευτική ομάδα του Κομμουνιστικού Κόμματος Ελλάδος και τέσσερις (4) ακόμη βουλευτές, μεταξύ των οποίων ο πρώην Πρωθυπουργός Γ. Παπανδρέου και η Ζ. Κωνσταντοπούλου, πρόεδρος της Πλεύσης Ελευθερίας-Ζ. Κωνσταντοπούλου, δίνουν πολιτικό όρκο.

Η παρουσία οκτώ (8) κοινοβουλευτικών ομάδων στη σύνθεση της νέας Βουλής εγείρει ζητήματα σχετικά με διάταξή τους στην Ολομέλεια και τη διάθεση γραφείων για τους επικεφαλής τους. Ο ασκών τα καθήκοντα προέδρου της κοινοβουλευτικής ομάδας του Συνασπισμού της Ριζοσπαστικής Αριστεράς-Προοδευτική Συμμαχία Σ. Φάμελος, βουλευτής στη βασική εκλογική περιφέρεια Β' Θεσσαλονίκης, διαμαρτύρεται με επιστολή

του για τη διάσπαση των εδράνων της αξιωματικής αντιπολίτευσης και την τοποθέτηση των Σπαρτιατών στην αριστερά πλευρά της αίθουσας «κόντρα στην παράδοση της διάταξης κατ' αναλογία με το ιδεολογικό φάσμα».

4 Ιουλίου

Η Βουλή εκλέγει το προεδρείο της. Πρόεδρος αναδεικνύεται ο Κ. Τασούλας, βουλευτής της πλειοψηφίας στη βασική εκλογική περιφέρεια Ιωαννίνων με διακόσιους σαράντα εννέα (249) ψήφους, ενώ πενήντα ένας (51) βουλευτές – στο σύνολό τους μέλη των κοινοβουλευτικών ομάδων του Κομμουνιστικού Κόμματος, των Σπαρτιατών, του Δημοκρατικού Πατριωτικού Κινήματος Νίκη και της Πλεύσης Ελευθερίας-Ζωή Κωνσταντοπούλου– ψηφίζουν «παρών». Στη σύνθεση του προεδρείου εκλέγονται, επίσης, οι τρεις προτεινόμενοι από τη συμπολίτευση Γ. Πλακιωτάκης (Α΄ Αντιπρόεδρος), Γ. Γεωργαντάς (β΄ Αντιπρόεδρος) και Α. Μπούρας (Γ΄ Αντιπρόεδρος), με διακόσιες εξήντα εννέα (269) ψήφους και τριάντα (30) βουλευτές να ψηφίζουν «παρών», η Ό. Γεροβασίλη (Δ΄ Αντιπρόεδρος) και ο Ο. Κωνσταντινόπουλος (Ε΄ Αντιπρόεδρος), με διακόσιες εβδομήντα (270) ψήφους και τριάντα (30) βουλευτές να ψηφίζουν «παρών», ο Γ. Λαμπρούλης (Στ΄ Αντιπρόεδρος) με διακόσιες εξήντα εννέα (269) ψήφους και τριάντα έναν (31) βουλευτές να ψηφίζουν «παρών», και ο Β. Βιλιάρδος (Ζ΄ Αντιπρόεδρος), με διακόσιες πενήντα έξι (256) ψήφους και σαράντα τέσσερις (44) βουλευτές να ψηφίζουν «παρών». Οι προτεινόμενοι Π. Δημητριάδης από τους Σπαρτιάτες, Γ. Αποστολάκης από το Δημοκρατικό Πατριωτικό Κίνημα Νίκη και Μ. Χουρδάκης από την Πλεύση Ελευθερίας-Ζωή Κωνσταντοπούλου δεν εξελέγησαν, αφού έλαβαν είκοσι πέντε (25), τριάντα μία (31) και, αντίστοιχως, ενενήντα πέντε (95) ψήφους με τους

υπόλοιπους βουλευτές να ψηφίζουν «παρών». Ο αποκλεισμός τους μειώνει κατά τρία (3) και τα μέλη της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής.

5 Ιουλίου

Με πράξη νομοθετικού περιεχόμενου που εκδίδεται μετά από πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου (Α΄ 132), επιχειρείται η αντιμετώπιση «της κατεπείγουσας ανάγκης ενίσχυσης της στελέχωσης των πληρωμάτων» στα ασθενοφόρα των δομών του Εθνικού Κέντρου Άμεσης Βοήθειας των Κέντρων Υγείας και των Πολυδύναμων Περιφερειακών Ιατρείων στις νησιωτικές και τις ορεινές περιοχές της χώρας.

6 Ιουλίου

Με την ομιλία του Πρωθυπουργού αρχίζει στην Ολομέλεια της Βουλής η συζήτηση των προγραμματικών δηλώσεων της νέας κυβέρνησης.

8 Ιουλίου

Με τις δευτερολογίες των πολιτικών αρχηγών ολοκληρώνεται η συζήτηση των προγραμματικών δηλώσεων της νέας κυβέρνησης. Στην ψηφοφορία που ακολουθεί την περιβάλλουν με την εμπιστοσύνη τους εκατόν πενήντα οκτώ (158), σύσσωμη η κοινοβουλευτική ομάδα της Νέας Δημοκρατίας, και την καταψηφίζουν εκατόν σαράντα δύο (142) βουλευτές, προερχόμενοι στο σύνολό τους από τις κοινοβουλευτικές ομάδες της αντιπολίτευσης.

13 Ιουλίου

Στην πρώτη συνέντευξή του μετά τις εκλογές σε ιδιωτικό τηλεοπτικό σταθμό, ο Πρωθυπουργός αποκλείει την αύξηση του εκλογικού κατωφλίου για την επίτευξη της κοινοβουλευτικής εκπροσώπησης στο πέντε τοις εκατό (5%) των εγκύρων ψηφοδελτίων στην Επικράτεια, λέγο-

ντας ότι «δεν είναι κάτι, το οποίο το βλέπω να συμβαίνει. Δεν είναι μια συζήτηση που με αφορά...η κοινοβουλευτική πραγματικότητα θα αποδομήσει κόμματα και κομματίδια, τα οποία εμφανίστηκαν ως διάπτοντες αστέρες».

18 Ιουλίου

Κατατίθεται στη Βουλή το πρώτο σχέδιο νόμου της νέας κυβέρνησης. Με το μοναδικό του άρθρο καταργούνται τα δυο κριτήρια, διαμονή στην Ελλάδα επί μία συνολικά διετία κατά τα τελευταία τριάντα πέντε έτη και υποβολή φορολογικής δήλωσης κατά το τρέχον και το προηγούμενο φορολογικό έτος, η συνδρομή των οποίων απαιτείται για την εγγραφή στους ειδικούς εκλογικούς καταλόγους εξωτερικού των Ελλήνων πολιτών, οι οποίοι την ημέρα των εκλογών βρίσκονται, μόνιμα ή προσωρινά, εκτός της χώρας.

22 Ιουλίου

Μιλώντας στην έκδοση του σαββατοκύριακου καθημερινής απογευματινής εφημερίδας, η Πρόεδρος της Δημοκρατίας, μεταξύ άλλων, αναφέρει: «...Η δημοκρατία μας έχει ιστορικό βάθος, εδραιώθηκε και έγινε βίωμα αξεπέραστο και ορίζοντας για όλους μας από τη Μεταπολίτευση και μετά. Ωστόσο, δεν εφησυχάζουμε, γιατί η δημοκρατία είναι μια συνεχής διεκδίκηση. Παρά τις αλλεπάλληλες κρίσεις, η δημοκρατία στην Ελλάδα έμεινε αλώβητη, τα αντανakλαστικά της κοινωνίας λειτούργησαν, η κοινωνία επέδειξε αντοχή και είμαι βέβαιη πως θα επιδείξει και στο μέλλον. Η εμπιστοσύνη του λαού δεν είναι ποτέ δεδομένη. Κερδίζεται...Επειδή το θέμα (το άβατο) τίθεται στη βάση του δικαιώματος πρόσβασης στις γυναίκες, εκτός από το γεγονός ότι το Άγιος Όρος ακολουθεί μια παράδοση περισσότερων των χιλίων χρόνων, άποψή μου είναι ότι πολύ σημαντικότερο ζήτημα είναι εκείνο των

καθημερινών διακρίσεων σε βάρος των γυναικών. Πέρα από τις ακρότητες που βλέπουμε σε άλλες χώρες εκτός του Δυτικού κόσμου, ακόμη και στην Ευρώπη, υπάρχουν φαινόμενα έμφυλης βίας και φυσικά η μη αναγνώριση των γυναικών στον εργασιακό χώρο σύμφωνα με την αξία τους. Ομολογώ πως αυτά τα θεωρώ πιο σημαντικά...Η προστασία των συνόρων όμως είναι κεφαλαιώδους σημασίας για την εθνική μας ασφάλεια και η κυριαρχία μας είναι πέρα από κάθε διαπραγματεύση. Πρέπει ωστόσο η διαχείριση αυτή να γίνεται με σεβασμό στις ανθρωπιστικές αξίες. Τραγικά γεγονότα, όπως το ναυάγιο στην Πύλο, είναι ντροπή για τον πολιτισμό μας. Μας καλούν, σαν Ελλάδα, σαν Ευρώπη, να δράσουμε και να περιφρουρήσουμε τις βασικές μας αξίες. Χρειάζεται συνδυασμός υπευθυνότητας και αλληλεγγύης εκ μέρους όλων των κρατών μελών και στη συνέχεια να δοθεί έμφαση στην ενσωμάτωση των μεταναστών μέσω της εκπαίδευσης κυρίως...Αυτή τη στιγμή με απασχολεί η θητεία που διανύω και το πως θα εκπληρώσω με τον καλύτερο τρόπο τα καθήκοντά μου. Δεν είμαι δέσμια της “καρέκλας”. Το νιώθω βαθιά αυτό και μου εξασφαλίζει μια αίσθηση ελευθερίας».

24 Ιουλίου

Στο μήνυμά της για την επέτειο της αποκατάστασης της δημοκρατίας η Πρόεδρος της Δημοκρατίας, μεταξύ άλλων, αναφέρει: «...Η 24η Ιουλίου είναι ημέρα τιμής και οφειλής σε όσους αγωνίστηκαν ενάντια στη δικτατορία των συνταγματαρχών και έβαλαν τα θεμέλια της μεταπολίτευσης...Η πληγή της Κύπρου είναι ανοικτή...Το πολίτευμά μας είναι ασφαλές, το περιβάλλον όχι».

Αρχίζει στην Ολομέλεια της Βουλής η επεξεργασία του σχεδίου νόμου με τις τροποποιήσεις στη νομοθεσία για την άσκηση του δικαιώματος της ψήφου των εκτός Επικρατείας

Ελλήνων. Στη διάρκεια της συζήτησης παίρνει τον λόγο και ο Πρωθυπουργός.

25 Ιουλίου

Το Υπουργικό Συμβούλιο επιλέγει, ομόφωνα, για τη θέση του Πρόεδρου του Αρείου Πάγου την Ι. Κλάπα-Χριστοδουλέα και του Εισαγγελέα του Αρείου Πάγου την Γ. Αδειλίνη.

Με τις θετικές ψήφους διακοσίων οκτώ (208) βουλευτών, στο σύνολό τους μέλη των κοινοβουλευτικών ομάδων της Νέας Δημοκρατίας, του Πανελληνίου Σοσιαλιστικού Κινήματος-Κίνημα Αλλαγής, του Δημοκρατικού Πατριωτικού Κινήματος Νίκη και της Πλεύσης Ελευθερίας-Ζωή Κωνσταντοπούλου, υπερψηφίζεται και τίθεται άμεσα σε ισχύ το σχέδιο νόμου με τις τροποποιήσεις στη νομοθεσία για την άσκηση του δικαιώματος της ψήφου των εκτός Επικρατείας Ελλήνων. Καταψήφισαν εξήντα οκτώ (68) βουλευτές, μέλη των κοινοβουλευτικών ομάδων του Συνσπισμού της Ριζοσπαστικής Αριστεράς-Προοδευτική Συμμαχία και του Κομμουνιστικού Κόμματος Ελλάδος, ενώ είκοσι τέσσερις (24) βουλευτές, μέλη των κοινοβουλευτικών ομάδων των Σπαρτιατών και της Ελληνικής Λύσης-Κυριάκος Βελόπουλος, δήλωσαν «παρών».

27 Ιουλίου

Ο Πρωθυπουργός επισκέπτεται την Πρόεδρο της Δημοκρατίας και την ενημερώνει για τις τρέχουσες πολιτικές εξελίξεις. Σε μια αποστροφή του λόγου του παρουσία των τηλεοπτικών συνεργείων αναφέρει: «...Οι φωτιές μπαίνουν κατά κανόνα από ανθρώπινο χέρι. Αν πρόκειται για αμέλεια είναι ασυγχώρητο. Και κάνω πάλι μια έκκληση σε όλους τους συμπολίτες μας να τηρούν τους κανόνες της κοινής λογικής, δεν χρειάζεται νομίζω να προσθέσουμε κάτι παραπάνω. Αν όμως πρόκειται για δόλο, να γνωρίζουν ότι ο πέλεκυς της Δικαιοσύνης θα είναι αμείλικτος

απέναντι σε αυτούς που πιστεύουν ότι μπορούν να ξεφύγουν, θέτοντας σε κίνδυνο ανθρώπινες ζωές και, φυσικά, καταστρέφοντας τον πολύτιμο δασικό πλούτο...».

28 Ιουλίου

Ο Ν. Μηταράκης, Υπουργός Προστασίας του Πολίτη, υποβάλλει την παραίτηση του «για προσωπικούς λόγους» και γίνεται δεκτή (π.δ. 80/2023-Α΄ 133) από τον Πρωθυπουργό. Είχε προηγηθεί δημοσίευμα πρωινής εφημερίδας σύμφωνα με το οποίο βρισκόνταν σε διακοπές, ενώ μαίνονταν στη χώρα καταστροφικές πυρκαγιές.

Νέος Υπουργός Προστασίας του Πολίτη διορίζεται ο Ι. Οικονόμου, μέχρι πρότινος Αναπληρωτής Υπουργός Παιδείας, Θρησκευμάτων και Αθλητισμού, και στη θέση του διορίζεται ο Ι. Βρούτσος (π.δ. 81/2023-Α΄ 134).

31 Ιουλίου

Ανακοινώνεται από τη Νέα Δημοκρατία ότι, με απόφαση του Πρωθυπουργού, στον απόηχο των αντιδράσεων που προσκάλεσε ο χορός του Γ. Πατούλη σε εκδήλωση αποδήμων στο Ζάππειο και ενώ η χώρα βρισκόνταν αντιμέτωπη με πύρινα μέτωπα, ο Υφυπουργός Εθνικής Άμυνας Ν. Χαρδαλιάς θα είναι υποψήφιος με τη στήριξη του κόμματος στην Περιφέρεια Αττικής.

28 Αυγούστου

Ο Ν. Χαρδαλιάς υποβάλλει την παραίτησή του από τη θέση του Υφυπουργού Εθνικής Άμυνας και γίνεται δεκτή (π.δ. 85/2023-Α΄ 143), προκειμένου να ηγηθεί ψηφοδελτίου με την υποστήριξη της Νέας Δημοκρατίας για τη διεκδίκηση της Περιφέρειας Αττικής στις αυτοδιοικητικές εκλογές του προσεχούς Οκτωβρίου.

31 Αυγούστου

Η κυβέρνηση, με αίτημα του Πρωθυπουργού

και σύμφωνα με το άρθρο 142Α του Κανονισμού της, ενημερώνει τη Βουλή σχετικά με τις πρόσφατες πυρκαγιές στη χώρα, τα μέτρα στήριξης των πληγέντων και τις πρωτοβουλίες που δρομολογούνται για την αντιμετώπιση των συνεπειών της κλιματικής κρίσης.

Μιλώντας στην παραπάνω συνεδρίαση ο Β. Στίγκας, πρόεδρος της κοινοβουλευτικής ομάδας των Σπαρτιατών, σχολιάζοντας την απουσία του συνόλου των μελών της, αναφέρει: «Έχω ήδη μπει στο ρεκόρ Γκίνες, αλλά δεν φταίω. Οι κύριοι που λείπουν είναι καθοδηγούμενοι και ποδηγετούμενοι από εξωκοινοβουλευτικά κέντρα, το λέω με το θάρρος της γνώμης μου... Τα ξένα κέντρα αυτά παραπέμπουν σε *Greek Mafia* και *Don Κορλεόνε*... Κάποιοι επιλέγουν αυτήν την κατάσταση για να κάνουν το δικό τους... Στέκομαι όρθιος και θα στέκομαι, είμαι έντιμος και βαθιά δημοκράτης».

Με το τέλος της ομιλίας του, ο Πρόεδρος της Βουλής επισημαίνει: «Εκτιμώ από αυτά που είπατε ότι η σημερινή σας ομιλία είναι το κύκνειο άσμα της ύπαρξης της κοινοβουλευτικής ομάδας του κόμματός σας, όπως υφίσταται σήμερα, και με πολύ βαριές αιτιάσεις. Θα δω και τα πρακτικά, αλλά θέλω να ξέρετε ότι λογικό είναι πως περιμένω και εγγράφως μια τέτοια διατύπωση αυτής της εξέλιξης, ώστε να εκδοθεί και η απαραίτητη ληξιαρχική πράξη».

Λίγο αργότερα ο Β. Στίγκας γνωστοποιεί με επιστολή του στον Κ. Τασούλα ότι οι βουλευτές Ι. Δημητροκάλλης, Χ. Κατσιβαρδάς και Ι. Κόντης τίθενται εκτός της κοινοβουλευτικής ομάδας του κόμματος, «διότι δεν νοείται σε μια ΚΟ οι βουλευτές να δρουν αυτοβούλως και κατά μόνας, εκβιάζοντας τον Πρόεδρο της Κοινοβουλευτικής Ομάδας, ουσιαστικά εξυπηρετώντας άλλους σκοπούς. Εμείς οι ΣΠΑΡΤΙΑΤΕΣ αναγνωρίζουμε το Θεσμικό μας ρόλο και είμαστε ταγμένοι να υπηρετούμε τη Δημοκρατία, τους Θε-

μούς τη χώρα και τους πολίτες». Εξάλλου, μιλώντας με τους κοινοβουλευτικούς συντάκτες, υποστηρίζει πως οι βουλευτές του κόμματος «επισκέπτονταν το *Δομοκό*» και του ζητούσαν να προκηρύξει συνέδριο για να βάλουν χέρι στην κομματική χρηματοδότηση «...Δεν ήμουν ποτέ χειραγωγούμενος. Δεν έλεγα ψέματα, όταν έλεγα ότι δεν είμαι αχυράνθρωπος... Δεν είναι όλοι οι βουλευτές καθοδηγούμενοι, ενδεχομένως θα υπάρχουν και έντιμοι. Διέγραψα όσους πρωτοστάτησαν».

1 Σεπτεμβρίου

Η νέα Εισαγγελέας του Αρείου Πάγου διατάσσει τη διενέργεια κατεπείγουσας προκαταρκτικής έρευνας για όσα ανέφερε στην Ολομέλεια της Βουλής και σε τηλεοπτικές συνεντεύξεις του ο πρόεδρος της κοινοβουλευτικής ομάδας των Σπαρτιατών.

2 Σεπτεμβρίου

Με ανάρτησή του στα μέσα κοινωνικής δικτύωσης ο Γ. Μανούσος, βουλευτής στη βασική εκλογική περιφέρεια Β2 Δυτικού Τομέα, ανακοινώνει την απόφασή του, μετά τις αναφορές του Β. Στίγκα, να αποχωρήσει από την κοινοβουλευτική ομάδα των Σπαρτιατών, επειδή «δεν θα μπορούσα να συνυπάρξω, ούτε ένα λεπτό, με έναν άνθρωπο που δηλώνει ότι βουλευτές ενός κόμματος που ψήφισαν χιλιάδες Έλληνες πολίτες –και που είναι πεντακάθαροι– έχουν συνδιαλλαγές με τη *Greek Mafia*. Ο ίδιος μπορεί να πρόδωσε την εμπιστοσύνη τους, εγώ δεν θα το κάνω ποτέ». Λίγο αργότερα ενημερώνει με επιστολή του τον Πρόεδρο της Βουλής για την ανεξαρτητοποίησή του.

3 Σεπτεμβρίου

Με επιστολή του στον Πρόεδρο της Βουλής ο Κ. Φλώρος, βουλευτής στη βασική εκλο-

γική περιφέρεια Λάρισας, ανακοινώνει την αποχώρησή του από την κοινοβουλευτική ομάδα των Σπαρτιατών, αναφέροντας, μεταξύ άλλων, ότι: «...Μετά τις άκρως προσβλητικές και συκοφαντικές δηλώσεις του προέδρου του κόμματος, οι οποίες θίγουν βαθύτατα την τιμή, την υπόληψη και την προσωπικότητά μου και για τις οποίες θα κληθεί να δώσει τις απαραίτητες εξηγήσεις στα αρμόδια όργανα, θέτω εαυτόν εκτός της κοινοβουλευτικής ομάδας των Σπαρτιατών...Στα 32 μου χρόνια, δεν έδωσα ποτέ το παραμικρό δικαίωμα σε κανένα, να πει οτιδήποτε για το άτομό μου, πόσο μάλλον να γίνουν αναφορές για επαφές με Greek Mafia, εκβιασμούς, αλλά και να βάλω χέρι σε κρατικά χρήματα, τα οποία ούτε μου ανήκουν, ούτε διαχειρίζομαι».

4 Σεπτεμβρίου

Ο Β. Στίγκας συναντάται, αιφνιδίως, με τα τρία μέλη της κοινοβουλευτικής ομάδας των Σπαρτιατών, για τη διαγραφή των οποίων είχε ενημερώσει τον Πρόεδρο της Βουλής. Στην ανακοίνωση που εκδίδεται μετά το τέλος της συνάντησης αναφέρεται: «Αξιότιμοι κύριοι βουλευτές, κατόπιν της σημερινής συνάντησης της κοινοβουλευτικής ομάδας μαζί μου και έπειτα από τις αμοιβαίες εξηγήσεις που δόθηκαν εκατέρωθεν, ως εκ τούτου, σας καλώ να επανενταχθείτε ως μέλη της σύμφωνα με τους όρους που υπήρχαν πριν τη διαγραφή σας. Στη σημερινή συνάντηση, εκτιμήθηκε η θέση των βουλευτών και η παραδοχή ότι η μη παρουσία τους στην Ολομέλεια της Βουλής την 31η Αυγούστου 2023, αποτέλεσε ατόπημα για το οποίο ζητήθηκε συγγνώμη. Ως εκ τούτου, οι χαρακτηρισμοί, “Greek Mafia” και “ομάδα εκβιαστών”, δεν έχουν καμία σχέση με κανέναν από τους διαγραφέντες ή κάποιον άλλον από την Κοινοβουλευτική Ομάδα μας».

5 Σεπτεμβρίου

Ο Πρωθυπουργός συναντάται με την Πρόεδρο της Δημοκρατίας και την ενημερώνει για τις τρέχουσες πολιτικές εξελίξεις. Σε αποστροφή του λόγου, παρουσία των τηλεοπτικών συνεργείων, αναφέρεται στα ακραία καιρικά φαινόμενα που πλήττουν τη χώρα: «Έχουμε ένα τελείως ακραίο καιρικό φαινόμενο που εστιάζεται στη Μαγνησία και τον Βόλο, κάνω έκκληση στους πολίτες να υπακούσουν στις οδηγίες της πολιτικής προστασίας...Να ξαναδώσουμε στη φύση τη δυνατότητα να αναγεννηθεί με τους δικούς της ρυθμούς. Και ταυτόχρονα βέβαια να ξεκινήσουμε κα πάλι τον σχεδιασμό για ένα κράτος, το οποίο θα είναι ολοένα και πιο ανθεκτικό...Τα ανέμελα καλοκαίρια, έτσι όπως τα ξέραμε ή όπως υπήρχαν ενδεχομένως στο φαντασιακό μας υποσυνείδητο, θα πάψουν να υπάρχουν και τα καλοκαίρια που θα έρχονται από δω και στο εξής, η πιθανότητα είναι ότι θα είναι ολοένα και πιο δύσκολα. Ίσως έχουμε τόσο σημαντική μεταβολή, λόγω της κλιματικής κρίσης, που δεν ξέρω πια αν θα έχουμε εποχές να διακρίνουμε».

Ο πρόεδρος της κοινοβουλευτικής ομάδας των Σπαρτιατών, μετά την κατάθεσή του στην Εισαγγελέα του Αρείου Πάγου που διενεργεί κατεπείγουσα προκαταρκτική εξέταση για όσα είχε καταγγείλει δημόσια, σε δηλώσεις του στους δημοσιογράφους αναφέρει: «Δεν μπορώ να πω τι ακριβώς κατέθεσα, διότι η συζήτηση θα συνεχιστεί μέσα στην εβδομάδα. Χθες κάναμε μια συγκέντρωση με την κοινοβουλευτική ομάδα, οι τρεις διαγραφέντες βουλευτές ζήτησαν συγγνώμη για αυτή την απρέπεια και την εικόνα που παρουσίασαν στο Κοινοβούλιο αλλά και προς το πρόσωπο μου, άρα είναι στην κοινοβουλευτική ομάδα, συνεχίζουν κανονικά και επίσης υπάρχει και μια δήλωση στήριξης από ολόκληρη την κοινοβουλευτική ομάδα ότι με στηρίζουν ως πρόεδρο του κόμματος. Αφήστε με να πω στην

Εισαγγελέα ό,τι ξέρω. Υπάρχουν μεθοδεύσεις, οι οποίες παραπέμπουν με πάρα πολλούς τρόπους σε *Greek Mafia* και *Don Κορλεόνε*, όπως το είπα, από διάφορους εξωκοινοβουλευτικούς. Αν υπάρχουν αξιόποινες πράξεις, θα το κρίνει η κυρία Εισαγγελέας. Και για τον *Κασιδιάρη* μιλήσαμε. Εγώ δεν είχα κάνει δήλωση ότι πηγαίνουν στον *Δομοκό*. Να παίρνουν οδηγίες από κάποιους άλλους ενδεχομένως να ήταν. Θα δούμε, αλλά δεν είπα ποτέ ότι ο κ. *Κασιδιάρης* έδινε οδηγίες από τον *Δομοκό* και δεν αναιρώ τίποτα. Δεν είχαμε καμία σχέση με τον κ. *Κασιδιάρη*, καμία τηλεφωνική επικοινωνία και τίποτα περισσότερο. Τον στηρίζω για τον *Δήμο της Αθήνας*».

Δίνεται, επίσης, στους δημοσιογράφους δήλωση των μελών της κοινοβουλευτικής ομάδας του κόμματος, σύμφωνα με την οποία: «Υπογράφοντας την παρούσα δήλωση, βουλευτές της κοινοβουλευτικής ομάδας του κόμματος *Σπαρτιάτες*, έχοντας επίγνωση της ευθύνης μας προς τους ψηφοφόρους μας αλλά και τον Ελληνικό λαό, ο οποίος μαστίζεται από σοβαρά προβλήματα (καταστροφικές πυρκαγιές, ανεργία, ακρίβεια), δηλώνουμε την προθυμία μας να στηρίξουμε ανεπιφύλακτα τον πρόεδρο της κοινοβουλευτικής ομάδας μας και να επιβεβαιώσουμε την ενότητα του κόμματος. Η στάση μας ήταν πάντα στο πλευρό των θεσμών και του δημοκρατικού πολιτεύματος, υπέρ του Ελληνικού πατριωτισμού εθνικισμού και εναντίον οποιουδήποτε ολοκληρωτικού ξενόφερτου καθεστώτος και ιδεολογίας».

7 Σεπτεμβρίου

Ψηφίζεται στην Ολομέλεια της Βουλής η πρόταση του Προέδρου της με την οποία εισάγονται περιορισμένες σε αριθμό και σημειακές τροποποιήσεις στο Μέρος Α', το Κοινοβουλευτικό, και στο Μέρος Β' του Κανονισμού (της Βουλής). Ως προς το πρώτο, κατά σειρά, προστίθεται στη σύνθεση της Διάσκεψης των Προέδρων ο Πρό-

εδρος της Ειδικής Μόνιμης Επιτροπής Έρευνας και Τεχνολογίας (άρθρο 13 παρ. 1), απλουστεύεται η διαδικασία για τη διακρίβωση της ύπαρξης ή μη προσωπικού ζητήματος, τούτο διαπιστώνεται αποκλειστικά από τον Πρόεδρό της, και η Βουλή αποστερείται της δυνατότητας να αποφαίνεται με ανάταση και χωρίς συζήτηση στην περίπτωση που ο θιγόμενος επιμένει (άρθρο 68 παρ. 8), απλουστεύεται, τέλος, η διαδικασία διατύπωσης μομφής για αντικοινοβουλευτική συμπεριφορά (άρθρο 80). Η απόφαση της Ολομέλειας δημοσιεύεται την επόμενη (Α' 148) και τίθεται, αυθημερόν, σε ισχύ.

11 Σεπτεμβρίου

Με ανάρτησή του σε μέσο κοινωνικής δικτύωσης, στον απόηχο των αντιδράσεων που προκάλεσαν δηλώσεις του για τη ρίψη στη θάλασσα και τον πνιγμό επιβάτη ακτοπλοϊκού πλοίου κατά τον απόπλου του από το λιμάνι του Πειραιά συνεπεία της στάσης μελών του πληρώματός του, ο Μ. Βαρβιτσιώτης ανακοινώνει την παραίτησή του, την οποία είχε υποβάλει στον Πρωθυπουργό την Παρασκευή 8 Σεπτεμβρίου, από τη θέση του Υπουργού Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής. Η παραίτηση γίνεται δεκτή (π.δ. 86/2023-Α' 151) και νέος Υπουργός διορίζεται ο βουλευτής Επικρατείας Χρ. Στυλιανίδης (π.δ. 87/2023-Α' 151).

15 Σεπτεμβρίου

Η Πρόεδρος της Δημοκρατίας στην ομιλία της σε εκδήλωση της Κυπριακής Ένωσης Πλοιοκτητών επισημαίνει: «...Υπέστημεν όλοι ένα τραγικό σοκ, σοκαριστήκαμε όταν ναυτικοί με μια αδιανόητη συμπεριφορά οδήγησαν στον θάνατο ενός ανθρώπου. Θέλω να πιστεύω ότι είναι κάτι που θα γίνει μάθημα να ανησυχούμε ως κοινωνία για ορισμένες συμπεριφορές και ότι θα είναι κάτι απολύτως μεμονωμένο. Η ναυτοσύνη έχει άλλα

χαρακτηριστικά...Πρόσφατα η χώρα μας επλήγη από πλημμύρες και πυρκαγιές. Επισκέφθηκα και τον Έβρο και τη Θεσσαλία και είχα δυστυχώς την ευκαιρία να διαπιστώσω την έκταση, την τεράστια, των προβλημάτων, τα οποία ευτυχώς σε επίπεδο απώλειας ανθρώπινων ζωών ήταν λίγες –δεν παύουν να είναι ανθρώπινες ζωές αυτές που χάσαμε– αλλά για το μέλλον αυτών των ανθρώπων στις περιοχές αυτές, για την οικονομία της χώρας, για το περιβάλλον πάνω απ' όλα μας περιμένουν δύσκολες ημέρες».

17 Σεπτεμβρίου

Απαντώντας σε σχετικές ερωτήσεις κατά τη συνέντευξη Τύπου την επομένη της ομιλίας του στους παραγωγικούς φορείς της πόλης, η οποία έλαβε χώρα μία εβδομάδα μετά την προγραμματισμένη ημέρα των εγκαινίων της Διεθνούς Έκθεσης Θεσσαλονίκης λόγω των καταστροφικών πλημμυρών στη Θεσσαλία, ο Πρωθυπουργός, μεταξύ άλλων, αναφέρει: «Είναι καλό ανά τακτά χρονικά διαστήματα οι υπουργοί να δοκιμάζονται σε νέα χαρτοφυλάκια. Αμετακίνητες πολιτικές υπάρχουν, δεν υπάρχουν αμετακίνητοι υπουργοί... Το επιτελικό κράτος δεν υποκαθιστά την αρμοδιότητα του κάθε υπουργού να διαχειρίζεται το χαρτοφυλάκιό του. Είναι ένας τρόπος προσέγγισης και συντονισμού της κεντρικής κυβέρνησης... Δεν είναι στις προθέσεις μου να κάνω καμία αλλαγή στον εκλογικό νόμο. Δεν θεωρώ ότι η απάντηση απέναντι στα ακραία ή πιο περιθωριακά κόμματα ή κομματίδια είναι η αύξηση του ποσοστού εισόδου τους στο Κοινοβούλιο... Οι Ευρωπαϊκές εκλογές θα γίνουν με σταυρό... Αυτές οι κομματικές δράσεις απαξιώνονται στη συνείδηση των πολιτών με μεγαλύτερη ταχύτητα από ό,τι μπορεί κάποιος να περιμένουν. Είμαι ανοικτός να συζητήσω στη Βουλή ζητήματα που έχουν να κάνουν με τη χρηματοδότηση των κομμάτων, τα οποία αποδεδειγμένα σχετίζονται με πρόσωπα

τα οποία έχουν καταδικαστεί έστω και πρωτόδικα... Η ισότητα στον γάμο είναι στα σχέδια της κυβέρνησης αυτή την τετραετία. Ο χρόνος είναι δική μου απόφαση... Είμαι πάντα υπομονετικός, αλλά δεν μπορώ να συνομιλώ με το παράλογο. Δεν αισθάνομαι ότι υπάρχει μαζικότητα σε αυτό το κίνημα. Οι παλιές ταυτότητες θα σταματήσουν να ισχύουν το καλοκαίρι του 2026... Δεν πρέπει να λειτουργούμε σπασμωδικά, καλύτερα να προλαμβάνουμε από το να αλλάζουμε τους ποινικούς κώδικες. Έχω απόλυτη εμπιστοσύνη στον Γιώργο Φλωρίδη και τις αλλαγές που θα φέρει... Δεν καταργείται η πανεπιστημιακή αστυνομία, δεν είναι υποκατάστατο της κανονικής αστυνομίας, ενισχύεται στη λογική της καλύτερης και πιο οργανικής ένταξης. Χρειάζεται συνεργασία με τους πρυτάνεις, έχουν υποχρέωση να καταρτίσουν σχέδια ασφαλείας».

Διεξάγονται οι εκλογές για την ανάδειξη του νέου προέδρου του Συνασπισμού της Ριζοσπαστικής Αριστεράς-Προοδευτική Συμμαχία. Σε σύνολο εκατόν σαράντα οκτώ χιλιάδων οκτακοσίων είκοσι ενός (148.821) ψηφισάντων, δια ζώσης στα πεντακόσια τριάντα επτά (537) εκλογικά τμήματα και ηλεκτρονικά, τα έγκυρα ψηφοδέλτια ανέρχονται σε εκατόν σαράντα επτά χιλιάδες τριακόσια οκτώ (147.308), τα λευκά σε διακόσια ενενήντα τρία (293) και τα άκυρα σε χίλια διακόσια είκοσι (1.220). Ο Σ. Κασσελάκης λαμβάνει εξήντα έξι χιλιάδες εκατόν πενήντα έξι (66.156) ψήφους, ποσοστό σαράντα τέσσερα τοις εκατό και ενενήντα ένα εκατοστά (44,91%), η Έ. Αχτσιόγλου πενήντα τρεις χιλιάδες διακόσιες ενενήντα δύο (53.292) ψήφους, ποσοστό τριάντα έξι τοις εκατό και δεκαοκτώ εκατοστά (36,18%), ο Ε. Τσακαλώτος δεκατρείς χιλιάδες εκατόν πενήντα έξι (13.156) ψήφους, ποσοστό οκτώ τοις εκατό και ενενήντα τρία εκατοστά (8,93%), ο Ν. Παπάς δώδεκα χιλιάδες επτακόσιες ογδόντα επτά (12.787) ψή-

φους, ποσοστό οκτώ τοις εκατό και εξήντα οκτώ εκατοστά (8,68%) και ο Σ. Τζουμάκας χίλιες εννιακόσιες δεκαεπτά (1.917) ψήφους, ποσοστό ένα τοις εκατό και τριάντα εκατοστά (1,30%). Επειδή κανένας υποψήφιος δεν εξασφαλίζει την απόλυτη πλειοψηφία συν ένα των εγκύρων ψηφοδελτίων, η ψηφοφορία θα επαναληφθεί σε μία βδομάδα μεταξύ των δύο πρώτων στην κατάταξη υποψηφίων.

19 Σεπτεμβρίου

Ο πρόεδρος της κοινοβουλευτικής ομάδας των Σπαρτιατών συνεχίζει την κατάθεσή του στην Εισαγγελέα του Αρείου Πάγου που διενεργεί επείγουσα προκαταρκτική εξέταση για όσα είχε καταγγείλει δημόσια. Σε δηλώσεις του στους δημοσιογράφους μετά το τέλος της κατάθεσης αναφέρει: «Πιστεύω ότι δεν άφησα κανένα κενό και από εκεί και πέρα είναι δική της η απόφαση για τον εάν θα συνεχίσει ή εάν θα σταματήσει εδώ την υπόθεση».

21 Σεπτεμβρίου

Με τροπολογία που εντάσσεται στο συζητούμενο σχέδιο νόμου υπό τον τίτλο: «Για την ενίσχυση της εργασίας κ.λπ.» κατατίθεται συμπληρωματικός προϋπολογισμός για την καταβολή των πρώτων αποζημιώσεων, της κρατικής αρωγής και των αγροτικών αποζημιώσεων στους πληγέντες από τις καταστροφικές πλημμύρες στη Θεσσαλία. Ανέρχεται στο ποσό των εξακοσίων εκατομμυρίων (600.000.000) ευρώ, εκ των οποίων τα τετρακόσια πενήντα εκατομμύρια (450.000.000) ευρώ αντλούνται από το Εθνικό Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων και τα εκατόν πενήντα εκατομμύρια (150.000.000) ευρώ από τον Τακτικό Προϋπολογισμό.

24 Σεπτεμβρίου

Ο Σ. Κασσελάκης αναδεικνύεται νέος πρόεδρος

του Συνασπισμού της Ριζοσπαστικής Αριστεράς-Προοδευτική Συμμαχία. Στην επαναληπτική ψηφοφορία, υπολειπομένων των αποτελεσμάτων σε δύο εκλογικά τμήματα, και επί συνόλου εκατόν τριάντα τεσσάρων χιλιάδων τετρακοσίων είκοσι (134.420) ψηφισάντων, τα έγκυρα ψηφοδέλτια ανέρχονται σε εκατόν τριάντα δύο χιλιάδες επτακόσια δέκα (132.710), τα λευκά σε χίλια πενήντα έξι (1.056) και τα άκυρα σε εξακόσια πενήντα τέσσερα (654). Ο Σ. Κασσελάκης λαμβάνει εβδομήντα τέσσερις χιλιάδες διακόσιες ογδόντα πέντε (74.285) ψήφους, ποσοστό πενήντα πέντε τοις εκατό και ενενήντα οκτώ εκατοστά (55,98%) και η Έ. Αχτσιόγλου πενήντα οκτώ χιλιάδες τετρακόσιες είκοσι πέντε (58.425) ψήφους, ποσοστό σαράντα τέσσερα τοις εκατό και είκοσι εκατοστά (44,20%).

27 Σεπτεμβρίου

Η δημοσιοποίηση της σύγκλησης την επομένη της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής, προκειμένου να αντικαταστήσει μέλη της Αρχής Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών και να εκλέξει τη νέα σύνθεση του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης, προκαλεί την έντονη αντίδραση του προέδρου του Πανελληνίου Σοσιαλιστικού Κινήματος-Κίνημα Αλλαγής. Ο Ν. Ανδρουλάκης παίρνει τον λόγο στην Ολομέλεια και επιτίθεται στην κυβέρνηση, επισημαίνοντας ότι η πρωτοβουλία εκδηλώνεται την παραμονή της προγραμματισμένης συνεδρίασης της Αρχής, στην οποία θα συζητούνταν η επιβολή προστίμου στην Εθνική Υπηρεσία Πληροφοριών, επειδή αρνήθηκε να συνεργαστεί κατά τη διεξαγωγή της έρευνας για τις τηλεφωνικές υποκλοπές. Θα του απαντήσει ο Υπουργός Επικρατείας Μ. Βορίδης.

28 Σεπτεμβρίου

Συνεδριάζει η Διάσκεψη των Προέδρων της

Βουλής. Με δεκαέξι (16) ψήφους, των προερχόμενων από τη Νέα Δημοκρατία και την Ελληνική Λύση-Κυριάκος Βελόπουλος, έναντι οκτώ (8) και δύο (2), των εκπροσώπων του Κομμουνιστικού Κόμματος Ελλάδος, να δηλώνουν «παρών», αναδεικνύει τη νέα σύνθεση του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης, τον αντιπρόεδρο, τον αναπληρωτή αντιπρόεδρο, δύο (2) τακτικά και τρία (3) αναπληρωματικά μέλη της Αρχής Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών. Από τη συνεδρίαση απουσιάζει η Ζωή Κωνσταντοπούλου, πρόεδρος της Πλεύσης Ελευθερίας-Ζωή Κωνσταντοπούλου και πρώην Πρόεδρος της Βουλής, και με επιστολή της ενημερώνει ότι νοσεί από Covid-19 και εκφράζει τη διαφωνία της για την ακολουθούμενη διαδικασία. Οι αποφάσεις του Υφυπουργού στον Πρωθυπουργό (ΥΟΔΔ 1037 και 1038) και, αντιστοίχως, του Υπουργού Δικαιοσύνης (ΥΟΔΔ 1039) δημοσιεύονται τις πρώτες ώρες, δηλαδή λίγο μετά τα μεσάνυχτα, της επομένης.

Ζήτημα ανακύπτει σχετικά με τον υπολογισμό της συνταγματικά καθορισμένης ειδικής πλειοψηφίας των τριών πέμπτων (3/5) του όλου αριθμού των βουλευτών. Ο Πρόεδρος της Βουλής υποστηρίζει ότι, δεδομένου ότι τα μέλη της Διάσκεψης ανέρχονται σε είκοσι επτά (27), αντιστοιχεί στο δεκαέξι και δύο δέκατα (16,2) και με τη στρογγυλοποίηση προς τα κάτω ισούται με δεκαέξι (16) βουλευτές, ενώ η αντιπολίτευση υποστηρίζει ότι για την εκλογή απαιτείται η θετική ψήφος δεκαεπτά (17) βουλευτών. Οι εκπρόσωποι του Συνασπισμού της Ριζοσπαστικής Αριστεράς-Προοδευτική Συμμαχία και του Πανελληνίου Σοσιαλιστικού Κινήματος-Κίνημα Αλλαγής κάνουν λόγο για «deal» μεταξύ της Νέας Δημοκρατίας και της Ελληνικής Λύσης-Κυριάκος Βελόπουλος, προκειμένου η δεύτερη να απαλλαγεί από πρόστιμο ποσού δύο εκατομμυρίων (2.000.000) ευρώ που της έχει επιβληθεί από το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης. □

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΕΔΔΑ ΣΤΗΝ ΥΠΟΘΕΣΗ ΜΑΡΓΑΡΗ ΚΑΤΑ ΕΛΛΑΔΑΣ, 20.06.2023 (ΑΡ. ΠΡΟΣΦ. 36705/16)

Λάμπρος Σαπλαούρας
Δικηγόρος, Μ.Δ.Ε.

I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Στις 17 Ιουνίου 2016 υποβλήθηκε η υπ' αριθμόν 36705/16 προσφυγή της Ελένης Μάργαρη κατά της Ελλάδας με αντικείμενο την παραβίαση του δικαιώματος σεβασμού της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής της προσφεύγουσας (άρθρο 8 ΕΣΔΑ), καθώς και του δικαιώματος αποτελεσματικής προσφυγής της ενώπιον των εθνικών αρχών (άρθρο 13 ΕΣΔΑ). Ειδικότερα, η προσφυγή αφορούσε τη δημοσίευση της φωτογραφίας και των προσωπικών δεδομένων της προσφεύγουσας στον Τύπο για διάστημα έξι μηνών δυνάμει του άρθρου 2 (β) του ν. 2472/1997 ως ίσχυε κατά το επίδικο διάστημα, αφότου της απαγγέλθηκαν κατηγορίες για την τέλεση μίας σειράς αδικημάτων, μεταξύ των οποίων και η ένταξη σε εγκληματική οργάνωση κατ' άρθρο 187 παρ. 1 και 5 ΠΚ.

Το Δικαστήριο, ελέγχοντας την εφαρμογή των περιορισμών του δικαιώματος προστασίας της ιδιωτικής ζωής της προσφεύγουσας κατ' άρθρο 8 παρ. 2 ΕΣΔΑ, απεφάνθη ότι τα αξιοποιούμενα από τις κρατικές αρχές μέσα κατά την επεξεργασία των ευαίσθητων προσωπικών της δεδομένων υπήρξαν δυσανάλογα του επιδιωκόμενου σκοπού της προστασίας της δημόσιας ασφάλειας. Στο πλαίσιο αυτό, το Δικαστήριο απεφάνθη ότι πράγματι η γενόμενη επεξεργασία αποτέλεσε αδικαιολόγητη επέμβαση στην ιδιωτική της ζωή, παραβιάζοντας με τον τρόπο αυτό τις επιταγές του άρθρου 8 της Σύμβασης.

II. ΙΣΤΟΡΙΚΟ

Στις 16 Νοεμβρίου 2015 η προσφεύγουσα συνελήφθη μαζί με έξι ακόμη άτομα ως ύποπτη για την τέλεση των αδικημάτων της συνέργειας σε απάτη, της πλαστογραφίας και της χρήσης πλαστών εγγράφων, καθώς και για συμμετοχή και ένταξη σε εγκληματική οργάνωση κατ' άρθρο 187 παρ. 1 και 5 ΠΚ. Η προσφεύγουσα αφέθηκε στη συνέχεια ελεύθερη με αναστολή υπό τον όρο της απαγόρευσης εξόδου από τη χώρα.

Στις 25 Νοεμβρίου 2015 το Τμήμα Ασφαλείας του Α.Τ. Ανατολικής Αττικής αιτή-

θκε από τον αρμόδιο Εισαγγελέα Πρωτοδικών να δημοσιοποιήσει τα προσωπικά δεδομένα και τις φωτογραφίες των κατηγορούμενων σύμφωνα με το άρθρο 2 (β) και το άρθρο 3 παρ. 2 του ν. 2472/1997 με σκοπό την προστασία της κοινωνίας από την τέλεση περαιτέρω αδικημάτων και τη διευκόλυνση της διερεύνησης της συμμετοχής των κατηγορούμενων σε άλλες υποθέσεις.

Κατόπιν τούτου, ο Εισαγγελέας Πρωτοδικών Αθηνών εξέδωσε την υπ' αριθμό Φ34/2015 διάταξη, επιτρέποντας τη δημοσίευση των προσωπικών δεδομένων και των φωτογραφιών των κατηγορουμένων, συμπεριλαμβανομένης και της προσφεύγουσας, από οποιαδήποτε μέσα ενημέρωσης και ιστότοπους για περίοδο έξι μηνών και συγκεκριμένα από τις 2 Δεκεμβρίου 2015 έως τις 2 Ιουνίου 2016. Η διάταξη, εν συνεχεία, εγκρίθηκε από τον Εισαγγελέα Εφετών Αθηνών, ο οποίος έκρινε ότι πληρούνται όλες οι νόμιμες προϋποθέσεις για την έκδοσή της.

Η ανακοίνωση δημοσιεύτηκε στις 16 Δεκεμβρίου 2015 στον ιστότοπο της Ελληνικής Αστυνομίας, αναφερόμενη σε μέλη εγκληματικής οργάνωσης που διέπρατταν απάτες σε βάρος ιδιοκτητών ακινήτων στην περιοχή του Ψυχικού και της Βούλας. Η προσφεύγουσα ήταν το τρίτο κατά σειρά πρόσωπο στο οποίο γινόταν αναφορά στην ανακοίνωση. Συγκεκριμένα, η ανακοίνωση ανέφερε ότι τα εν λόγω άτομα είχαν κατηγορηθεί «για αδικήματα απάτης που διαπράχθηκαν από κοινού, πλαστογραφία και χρήση πλαστών εγγράφων, έκδοση πλαστών πιστοποιητικών, πλαστογράφηση εγγράφων, εν γνώσει τους υποβολή ψευδούς μηνύσεως και παράβαση του νόμου σε σχέση με το ξέπλυμα χρήματος, όπως ισχύει».

Η προσφεύγουσα υποστήριξε ότι ενημερώθηκε από φίλους για τη δημοσίευση των προσωπικών της δεδομένων που είχαν αναπαραχθεί σε διάφορα μέσα ενημέρωσης και ιστοσελίδες στις 26 Δεκεμβρίου 2015. Στη συνέχεια ζήτησε αντίγραφο της εισαγγελικής εντολής, το οποίο έλαβε στις 11 Ιανουαρίου 2016. Σε αντίθεση με το περιεχόμενο της δημοσιευθείσας ανακοίνωσης, στην εισαγγελική εντολή η προσφεύγουσα αναφερόταν τέταρτη κατά σειρά, ενώ τα αδικήματα για τα οποία κατηγορούταν κάθε κατηγορούμενος διακρίνονταν σαφώς μεταξύ τους.

Με το πέρας της κύριας έρευνας οι κατηγορούμενοι παραπέμφθηκαν για δίκη στο Τριμελές Εφετείο Κακουργημάτων Αθηνών. Με την υπ' αριθ. 3126/2017 απόφαση που εκδόθηκε στις 22 Ιουνίου 2017, η προσφεύγουσα κρίθηκε ένοχη και καταδικάστηκε σε φυλάκιση έντεκα ετών και έξι μηνών χωρίς αναστολή. Η προσφεύγουσα και οι συγκατηγορούμενοί της άσκησαν έφεση κατά της απόφασης αυτής ενώπιον του Πενταμελούς Εφετείου Κακουργημάτων Αθηνών. Οι ως άνω εφέσεις συζητήθηκαν στις 16 Σεπτεμβρίου 2022 και σε μεταγενέστερες ημερομηνίες. Η προσφεύγουσα δεν εμφανίστηκε ενώπιον του δευτεροβάθμιου δικαστηρίου, ούτε εκπροσωπήθηκε, γεγονός που είχε ως αποτέλεσμα την απόρριψη της έφεσής της ως ανυπεράσπιστη και τον χαρακτηρισμό της ως φυγόδικου.

III. ΤΑ ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΑ ΤΩΝ ΔΙΑΔΙΚΩΝ

1. ΤΑ ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΑ ΤΗΣ ΠΡΟΣΦΕΥΓΟΥΣΑΣ

Η προσφεύγουσα υποστήριξε ότι η δημοσίευση της φωτογραφίας και των προσωπικών της δεδομένων στον Τύπο για περίοδο έξι μηνών, συνιστούσε παραβίαση του άρθρου 8 της ΕΣΔΑ, δεδομένης της παράλειψης προηγούμενης ενημέρωσής της, της στέρησης του δικαιώματος προ-

σβολής της εισαγγελικής διάταξης που επέτρεψε την ως άνω δημοσίευση και της μη διάκρισής της από τους συγκατηγορούμενους της όσον αφορά τα αδικήματα για τα οποία είχε κατηγορηθεί.

Πιο συγκεκριμένα η προσφεύγουσα επεσήμανε την απουσία αξιολόγησης της αναγκαιότητας δημοσίευσης της φωτογραφίας της και των προσωπικών της δεδομένων κατά τη διαδικασία έκδοσης της εισαγγελικής διάταξης, υπό το πρόσχημα της «χρησιμότητας» των ως άνω πληροφοριών, μεμφόμενη μάλιστα την ελληνική νομοθεσία ως αντιβαίνουσα στην ΕΣΔΑ, λόγω της παντελούς έλλειψης αιτιολογίας της ως άνω εισαγγελικής διάταξης, η οποία σύμφωνα με τους ισχυρισμούς της δημιουργούσε τεκμήριο ενοχής της.

Επιπλέον, η προσφεύγουσα χαρακτήρισε άδικη την απουσία από την ανακοίνωση της αστυνομίας –η οποία δημοσιεύτηκε και στον Τύπο– της διάκρισης μεταξύ των κατηγορουμένων, όπως αυτή αποτυπωνόταν στην εισαγγελική διάταξη, δεδομένου ότι η προσφεύγουσα είχε κατηγορηθεί για ένταξη σε εγκληματική οργάνωση και όχι για σύσταση εγκληματικής οργάνωσης, πράξεις διακριτές σύμφωνα με τον ελληνικό Ποινικό Κώδικα. Επεσήμανε δε τόσο την αδυναμία της να προσφύγει ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων για την ουσιώδη αυτή διαφορά που εντοπιζόταν στο περιεχόμενο μεταξύ εισαγγελικής διάταξης και της ανακοίνωσης στον Τύπο, ενώ σημείωσε και την παράλειψη της ανακοίνωσης να αναφέρει ότι η ίδια αφέθηκε ελεύθερη μετά την απολογία της.

2. ΤΑ ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΑ ΤΗΣ ΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ

Από την άλλη πλευρά, η Κυβέρνηση υποστήριξε ότι δεν έλαβε χώρα παραβίαση του Ελληνικού Συντάγματος ή της ΕΣΔΑ, ισχυριζόμενη ότι η δημοσίευση των προσωπικών δεδομένων και της φωτογραφίας της προσφεύγουσας υπήρξε σύννομη και είχε λάβει χώρα δυνάμει του νόμου 2472/1997 και συγκεκριμένα βάσει των διατάξεων των άρθρων 2 (β) και 3 παρ. 2 (β) του ως άνω νόμου. Ιδίως επεσήμανε ότι το άρθρο 3 παρ. 2 (β) του ως άνω νόμου προέβλεπε τη μη εφαρμογή του όσον αφορά την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα από δικαστικές ή διωκτικές αρχές στο πλαίσιο της ποινικής δικαιοσύνης.

Περαιτέρω, ισχυρίστηκε ότι η αιτιολογική σκέψη 43 του προοιμίου της Οδηγίας 95/46/ΕΕ επέτρεπε στα κράτη μέλη να επιβάλλουν περιορισμούς σε ορισμένες από τις προβλεπόμενες υποχρεώσεις του υπευθύνου της επεξεργασίας, εφόσον οι περιορισμοί αυτοί είναι απολύτως αναγκαίοι για τη διαφύλαξη της δημόσιας ασφάλειας, καθώς και εάν κρίνονται απαραίτητοι για ποινικές έρευνες και διώξεις. Υποστήριξε δε ότι το άρθρο 8 της ως άνω Οδηγίας προέβλεπε τη νομιμότητα της επεξεργασίας ευαίσθητων προσωπικών δεδομένων σχετικά με ποινικές καταδίκες υπό τον όρο ότι τελεί υπό τον έλεγχο δημόσιας αρχής.

Τέλος, η Κυβέρνηση επεσήμανε ότι η ως άνω δημοσίευση είχε νόμιμο σκοπό, δηλαδή την προστασία της κοινωνίας και τη διερεύνηση άλλων αδικημάτων που ενδέχεται να διέπραξαν οι κατηγορούμενοι. Τόνισε δε, ότι οι σκοποί αυτοί είχαν αναφερθεί ρητά στην εισαγγελική διάταξη, η οποία μάλιστα ανέφερε ρητά τις κατηγορίες σε βάρος του κάθε κατηγορουμένου, καθώς και τις σχετικές διατάξεις του ν. 2472/1997 που επέτρεπαν τη δημοσίευση, η οποία μάλιστα είχε διαταχθεί για περιορισμένο χρονικό διάστημα, και συγκεκριμένα για την ελάχιστη προβλεπόμενη

περίοδο, αφού έλαβε χώρα έλεγχος της νομιμότητάς της από δύο εισαγγελείς, συγκεκριμένα τον εισαγγελέα Πρωτοδικών και τον εισαγγελέα Εφετών.

IV. Η ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ

Το Δικαστήριο, αναγνωρίζοντας κατ' αρχήν ότι η δημοσιοποίηση των ευαίσθητων δεδομένων της προσφεύγουσας, και συγκεκριμένα της φωτογραφίας της από κοινού με τα προσωπικά της στοιχεία και τις κατηγορίες που αντιμετώπιζε, αναμφισβήτητα συνιστά επέμβαση των Αρχών στην ιδιωτική της ζωή, διαπίστωσε ότι για την κατάφαση της παραβίασης του άρθρου 8 της Σύμβασης οφείλει, κατά την ακολουθούμενη μεθοδολογία του¹ να εξετάσει εάν η παρέμβαση αυτή υπήρξε δικαιολογημένη βάσει του άρθρου 8 παρ. 2 της Σύμβασης, ήτοι εάν η παρέμβαση αυτή αποδεδειγμένα υπήρξε σύμφωνη με τον νόμο, επεδίωκε τουλάχιστον έναν από τους θεμιτούς σκοπούς που αναφέρονται στο εν λόγω άρθρο και τέλος ότι ήταν αναγκαία για την επίτευξη των σκοπών αυτών στο πλαίσιο μιας δημοκρατικής κοινωνίας.

Στο πλαίσιο αυτό το Δικαστήριο πρόβη στις ακόλουθες κρίσεις:

1. ΤΗΡΗΣΗ ΤΗΣ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑΣ

Πρώτο σταθμό στην εξέταση από το Δικαστήριο των κριτηρίων εφαρμογής του άρθρου 8 παρ. 2 αποτέλεσε ο έλεγχος της τήρησης της νομοθεσίας από τις εθνικές Αρχές. Ο έλεγχος αυτός, σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου οφείλει να επεκτείνεται τόσο στα τυπικά στοιχεία του κανόνα δικαίου όσο και στην ουσιαστική του ισχύ². Πιο συγκεκριμένα, το Δικαστήριο, μολονότι δεν έχει θεσπίσει νομοθετικά πρότυπα ως προς την ακολουθητέα από τις κυβερνήσεις διαδικασία για την έκδοση και εφαρμογή κανόνων δικαίου, ούτε έχει προβεί σε διακρίσεις μεταξύ των διάφορων μορφών που μπορεί να λαμβάνουν οι τελευταίοι³, θεωρεί ότι για τη διαπίστωση της εφαρμογής του κριτηρίου της τήρησης της νομοθεσίας, η εκάστοτε εφαρμοστέα νομοθετική διάταξη οφείλει αφενός να απολαμβάνει τυπικής ισχύος⁴, ανεξάρτητα από τη μορφή που μπορεί να λάβει κατά περίπτωση ο κανόνας δικαίου, αφετέρου δε να είναι εύκολα προσβάσιμη και οι συνέπειές της να μπορούν να προβλεφθούν επαρκώς από τους πολίτες⁵.

Στο πλαίσιο αυτό, στην εξεταζόμενη υπόθεση, το Δικαστήριο επεσήμανε ότι το άρθρο 2 (β) του ν. αριθ. 2472/1997, όπως ίσχυε κατά τον χρόνο των πραγματικών περιστατικών, προέβλεπε το δικαίωμα του αρμόδιου εισαγγελέα να δίνει εντολή για τη δημοσίευση δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα σε σχέση με ορισμένα αδικήματα, θέτοντας κατ' αρχήν ως απαραίτητη προϋπόθεση τη γνωστοποίηση της εισαγγελικής εντολής στο υποκείμενο των προσωπικών δεδομένων, την αιτιολόγησή της και το δικαίωμα του υποκειμένου να την προσβάλει. Κατά παρέκκλιση από τα

¹ W. Schabas, *The European Convention on Human Rights: A Commentary*, 2015, σελ. 402.

² Ibidem, σελ. 402-403.

³ J. Gerards, *General Principles of the European Convention on Human Rights*, 2019, σελ. 199.

⁴ ΕΔΔΑ *Leyla Şahin κατά Τουρκίας*, αρ. προσφ. 44774/98, παρ. 88· ΕΔΔΑ *Sanoma Uitgevers B.V. κατά Ολλανδίας*, αρ. προσφ. 38224/03, παρ. 83· ΕΔΔΑ *Biržietis κατά Λιθουανίας*, αρ. προσφ. 49304/09, παρ. 50.

⁵ ΕΔΔΑ *The Sunday Times κατά Ηνωμένου Βασιλείου*, αρ. προσφ. 6538/74 παρ. 29.

παραπάνω, η αμέσως επόμενη διάταξη προέβλεπε τη μη τήρηση των ως άνω προϋποθέσεων για ορισμένα αδικήματα, συμπεριλαμβανομένων των αδικημάτων της σύστασης και της ένταξης σε εγκληματική οργάνωση. Στην τελευταία αυτή περίπτωση, προβλεπόταν η αυτόματη εκτέλεση της εισαγγελικής διάταξης με μόνη νομιμοποιητική απαίτηση την επικύρωσή της από τον προϊστάμενο της Εισαγγελίας Εφετών εντός είκοσι τεσσάρων ωρών.

Δυνάμει των ανωτέρω, δεδομένου ότι στην εξεταζόμενη υπόθεση η δημοσιοποίηση των ευαίσθητων προσωπικών δεδομένων της προσφεύγουσας πραγματοποιήθηκε κατ' εφαρμογή της προαναφερθείσας διάταξης, η οποία πληρούσε τις ελάχιστες προϋποθέσεις προσβασιμότητας και προβλεψιμότητας από τους πολίτες, το Δικαστήριο δέχθηκε ότι η γενόμενη παρέμβαση στην ιδιωτική ζωή της προσφεύγουσας υπήρξε σύμφωνη με την υφιστάμενη νομοθεσία και ως εκ τούτου πληρούται το πρώτο κριτήριο για την εφαρμογή της εξαίρεσης του άρθρου 8 παρ. 2 ΕΣΔΑ.

2. ΕΠΙΔΙΩΞΗ ΘΕΜΙΤΩΝ ΣΚΟΠΩΝ

Δεύτερη βασική προϋπόθεση για να θεωρηθεί δικαιολογημένη μία παρέμβαση στο δικαίωμα προστασίας της ιδιωτικής ζωής αποτελεί η επιδίωξη ενός θεμιτού σκοπού στο πλαίσιο της παρέμβασης αυτής. Η Σύμβαση, αποβλέποντας στον προσδιορισμό των θεμιτών αυτών σκοπών, προβαίνει στην εξαντλητική καταγραφή τους⁶. Έτσι, ρητά αναφέρεται ότι μία παρέμβαση από δημόσια αρχή επιτρέπεται μόνο όταν πρόκειται για μέτρο που εξυπηρετεί «την εθνικήν ασφάλειαν, την δημοσίαν ασφάλειαν, την οικονομικήν ευημερίαν της χώρας, την προάσπισιν της τάξεως και την πρόληψιν ποινικών παραβάσεων, την προστασίαν της υγείας ή της ηθικής, ή την προστασίαν των δικαιωμάτων και ελευθεριών άλλων».

Η εξέταση του κριτηρίου αυτού, μολοντί φαινομενικά αυστηρή λόγω του περιοριστικού χαρακτήρα των θεμιτών σκοπών παρέμβασης, ουσιαστικά εξαιτίας του ιδιαίτερου εύρους των προβλεπόμενων σκοπών έχει αποκτήσει για το Δικαστήριο μειωμένη σημασία⁷. Σε κάθε περίπτωση, προβαίνοντας στον σχετικό έλεγχο, το Δικαστήριο σημείωσε ότι ο σκοπός τον οποίο εξυπηρετεί το δικαίωμα των Αρχών να προβαίνουν στη δημοσιοποίηση ευαίσθητων δεδομένων σε σχέση με ποινικές διώξεις ή καταδίκες κατά το άρθρο 2 (β) ν. 2472/1997 διαλαμβάνεται ήδη από το νομοθετικό κείμενο. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με τη σχετική διάταξη, η δημοσιοποίηση των στοιχείων εξυπηρετεί «την προστασία του κοινωνικού συνόλου, των ανηλίκων, των ευάλωτων ή ανίσχυρων πληθυσμιακών ομάδων και την ευχερέστερη πραγμάτωση της αξίωσης της Πολιτείας για τον κολασμό των παραπάνω αδικημάτων». Άλλωστε, το Δικαστήριο παρατήρησε ότι και ο Εισαγγελέας, ο οποίος εξέδωσε τη σχετική διάταξη, αιτιολόγησε τη δημοσιοποίηση των δεδομένων της προσφεύγουσας και των συγκατηγορούμένων της, επικαλούμενος την ανάγκη προστασίας της κοινωνίας από την τέλεση νέων αδικημάτων και συλλογής περαιτέρω πληροφοριών σε σχέση με τα διωκόμενα ή άλλα αδικήματα.

⁶ J. Gerards, *General Principles*, ό.π., σελ. 220-221.

⁷ Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η απόφαση ΕΔΔΑ *Novikova κατά Ρωσίας*, 26.04.2016, 25501/07, παρ. 143, όπου το Δικαστήριο, παρά τις διατυπωθείσες αμφιβολίες του ως προς την επιδίωξη ενός θεμιτού σκοπού από τις Αρχές, δέχθηκε την πλήρωση του κριτηρίου αυτού «for the sake of argument».

Λαμβάνοντας υπόψη τα παραπάνω, το Δικαστήριο κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η δημοσίευση πραγματοποιήθηκε με σκοπό την προστασία των δικαιωμάτων και των ελευθεριών του κοινωνικού συνόλου, επιδιώκοντας συνεπώς θεμιτούς σκοπούς σύμφωνα με το άρθρο 8 παρ. 2 της Σύμβασης. Κατόπιν τούτου, το Δικαστήριο διαπίστωσε ότι πληρούται και το δεύτερο απαραίτητο για την εφαρμογή του άρθρου 8 παρ. 2 ΕΣΔΑ στοιχείο, και συνεπώς μόνη εκκρεμότητα για τη διαπίστωση του θεμιτού χαρακτήρα της παρεμβάσεως στο δικαίωμα στην ιδιωτική ζωή της προσφεύγουσας αποτελεί η διάγνωση της αναγκαιότητας του μέτρου στο πλαίσιο μίας δημοκρατικής κοινωνίας.

3. ΑΝΑΓΚΑΙΟΤΗΤΑ ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΜΙΑΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΚΗΣ ΚΟΙΝΩΝΙΑΣ

Τελευταίο κριτήριο που υπόκειται στον έλεγχο του Δικαστηρίου για τη διαπίστωση της ορθότητας εφαρμογής του περιορισμού του άρθρου 8 παρ. 2 ΕΣΔΑ αποτελεί η αναγκαιότητα λήψης του μέτρου στο πλαίσιο της λειτουργίας μίας δημοκρατικής κοινωνίας. Η αξιολόγηση αυτή αποβλέπει κατά το Δικαστήριο στη διερεύνηση του κατά πόσο οι Αρχές έχουν επιτύχει μία «δίκαιη ισορροπία μεταξύ των αντικρουόμενων συμφερόντων του ατόμου και της κοινωνίας συνολικά»⁸.

Το Δικαστήριο εκκίνησε τον συλλογισμό του σημειώνοντας ότι σύμφωνα με την ΕΣΔΑ μια παρέμβαση στην ιδιωτική ζωή ενός προσώπου θεωρείται αναγκαία στο πλαίσιο μιας δημοκρατικής κοινωνίας, και ως εκ τούτου δεν αποτελεί παραβίαση της Σύμβασης, μόνο εφόσον ανταποκρίνεται σε μια πιεστική κοινωνική ανάγκη, η οποία είναι ανάλογη του επιδιωκόμενου θεμιτού σκοπού και οι λόγοι που επικαλούνται οι εθνικές αρχές ως αιτιολογία της είναι σχετικοί και επαρκείς. Το Δικαστήριο με την επίκληση των ως άνω κριτηρίων αξιοποίησε τη διαμορφωθείσα με τις υποθέσεις *Handyside*⁹ και *Sunday Times*¹⁰ «φόρμουλα» για τη διαπίστωση της ύπαρξης του στοιχείου της αναγκαιότητας του εξεταζόμενου μέτρου.

Εξετάζοντας κατ' αρχάς στο πλαίσιο της μεθοδολογίας αυτής τις απαιτήσεις που έχει θέσει το Δικαστήριο για τη διάγνωση της ύπαρξης «πιεστικής κοινωνικής ανάγκης», διαπιστώνεται ότι η εν λόγω ανάγκη απαιτείται να αναφέρεται στην ύπαρξη μίας γνήσιας, αντικειμενικής και επαρκώς σημαντικής ανάγκης επιβολής περιορισμού ενός δικαιώματος¹¹, είναι δε συνυφασμένη η έννοια της ανάγκης με την απαίτηση λήψης του λιγότερο επαχθούς για τα θεμελιώδη δικαιώματα του θιγόμενου μέρους μέτρου¹². Η απαίτηση, από την άλλη πλευρά, να είναι οι λόγοι επιβολής του εν λόγω περιοριστικού μέτρου από τις Αρχές «σχετικοί και επαρκείς», είναι δηλωτική της ανάγκης να είναι με μία ορισμένη επάρκεια το περιοριστικό μέτρο κατάλληλο να εξυπηρετήσει την εκπλήρωση ενός τουλάχιστον σκοπού δημοσίου συμφέροντος¹³. Τέλος, το κριτήριο της αναλογίας μεταξύ της πιεστικής κοινωνικής ανάγκης και του επιδιωκόμενου θεμιτού σκοπού αποτελεί ρητή αναφορά στην εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας, η οποία εντοπίζεται στην ανάγκη να επιτευχθεί

⁸ ΕΔΔΑ *Smith and Grady* κατά *Ηνωμένου Βασιλείου*, αρ. προσφ. 33985/96 και 33986/96, παρ. 87· *Vereinigung demokratischer Soldaten Österreichs* και *Gubi* κατά *Αυστρίας*, παρ. 36· ΕΔΔΑ *Dudgeon* κατά *Ηνωμένου Βασιλείου*, παρ. 53.

⁹ ΕΔΔΑ *Handyside* κατά *Ηνωμένου Βασιλείου*, αρ. προσφ. 5493/72.

¹⁰ ΕΔΔΑ *Sunday Times* κατά *Ηνωμένου Βασιλείου*, αρ. προσφ. 6538/74.

¹¹ ΕΔΔΑ *Vajnai* κατά *Ουγγαρίας*, αρ. προσφ. 33629/06 παρ. 54-55.

¹² J. Gerards, *General Principles*, ό.π., σελ. 236-239.

¹³ *Ibidem*, σελ. 231.

δίκαιη ισορροπία μεταξύ των επιδιωκόμενων στόχων και των θιγόμενων από τον περιορισμό δικαιωμάτων¹⁴.

Στο πλαίσιο της διερεύνησης των ως άνω προϋποθέσεων το Δικαστήριο έκρινε ως ακολούθως:

α) Αναζητώντας αρχικά το απαιτούμενο στοιχείο της αναγκαιότητας του περιοριστικού της ατομικής ελευθερίας μέτρου, το Δικαστήριο επεσήμανε ότι στην προκειμένη περίπτωση, ο αρμόδιος εισαγγελέας πρόβαλε την ανάγκη προστασίας της κοινωνίας ως θεμιτό στόχο της δημοσιοποίησης των προσωπικών δεδομένων της προσφεύγουσας, εδράζοντας την απόφασή του αυτή στην ανάγκη συλλογής από το κοινό περισσότερων πληροφοριών για άλλα πιθανά αδικήματα που ενδέχεται να έχει διαπράξει η ίδια και οι συγκατηγορούμενοί της¹⁵. Επιπλέον, σημείωσε ότι η εισαγγελική διάταξη περιείχε μόνο τις πληροφορίες που ήταν απολύτως απαραίτητες για την επίτευξη αυτών των σκοπών, δηλαδή τη φωτογραφία και τα αδικήματα για τα οποία κατηγορήθηκε η προσφεύγουσα, χωρίς περαιτέρω δήλωση που θα μπορούσε να θεωρηθεί πιθανή παραβίαση του τεκμηρίου της αθωότητας.

Συναφώς, το Δικαστήριο επεσήμανε ότι έχει ήδη διαπιστωθεί το γεγονός ότι η αντικειμενική χρησιμότητα των φωτογραφιών που τραβήχτηκαν από τις αρχές μετά τη σύλληψη ενός ατόμου που είναι ύποπτο για διάπραξη αδικήματος μπορεί να καταστήσει τη διατήρησή τους «*απαραίτητη σε μια δημοκρατική κοινωνία*» για τους σκοπούς της καταπολέμησης του εγκλήματος¹⁶. Αντίστοιχα, με την παρούσα το Δικαστήριο έκρινε ότι και η δημοσίευση περαιτέρω πληροφοριών σχετικά με τα αδικήματα για τα οποία έχουν ασκηθεί ποινικές δίωξεις δύναται να εξυπηρετήσει μια επαρκώς επιτακτική κοινωνική ανάγκη στις επικρατούσες συνθήκες, λαμβάνοντας ιδίως υπόψη τον προσωρινό χαρακτήρα του μέτρου αυτού.

β) Όσον αφορά την αξιολόγηση της αναλογικότητας της δημοσίευσης, το Δικαστήριο παρατήρησε ότι οι κατ' αρχήν προβλεπόμενες κατά το ελληνικό δίκαιο εγγυήσεις στην περίπτωση δημοσίευσης δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα με εντολή του Εισαγγελέα στο πλαίσιο εκκρεμούσας ποινικής διαδικασίας, όπως η ενημέρωση του κατηγορούμενου και η χορήγηση δικαιώματος προσβολής της διάταξης, δεν λαμβάνουν εφαρμογή στην περίπτωση σύστασης ή ένταξης σε εγκληματική οργάνωση.

Στο πλαίσιο αυτό, το Δικαστήριο επισημαίνοντας αρχικά τον προβληματικό χαρακτήρα της θέσπισης μίας διάταξης της οποίας μόνη τυπική προϋπόθεση για τη δημοσίευση ευαίσθητων προσωπικών δεδομένων αποτελεί η προηγούμενη έγκριση από τον Εισαγγελέα Εφετών, χωρίς τον προσδιορισμό ορισμένων κριτηρίων για την παροχή της έγκρισης αυτής, έκρινε πως το γεγονός ότι η προσφεύγουσα δεν απολάμβανε δικαιώματος ακρόασης και προσφυγής κατά της εισαγγελικής διάταξης για τη δημοσίευση της φωτογραφίας και των προσωπικών της δεδομένων αποτελεί παραβίαση του άρθρου 8 της Σύμβασης.

Τούτο διότι, μολοντί η Σύμβαση δεν προβλέπει ρητά ορισμένες διαδικαστικές απαιτήσεις για την εφαρμογή του άρθρου 8 παρ. 2 αυτής, παρά ταύτα επιτάσσει η σχετική διαδικασία λήψης

¹⁴ Ibidem, σελ. 242 επ.

¹⁵ Βλ. διεξ. από Π. Αρμανέτο, *Προσωπικά Δεδομένα: Ερμηνεία κατ' άρθρο*, 2018, σελ. 16 επ.

¹⁶ ΕΔΔΑ *Suprunenko κατά Ρωσίας*, αρ. προσφ. 8630/11, παρ. 65.

αποφάσεων να είναι δίκαιη και να τηρεί τον δέοντα σεβασμό των συμφερόντων που διασφαλίζονται από αυτήν, επιτρέποντας στο πληττόμενο μέρος να διεκδικήσει τα δικαιώματά του σύμφωνα με το άρθρο 8 υπό όρους δικαιουσύννης βάσει μίας σαφώς ορισμένης διαδικασίας¹⁷. Σχετικά, το Δικαστήριο σημείωσε ότι η προσφεύγουσα θα έπρεπε τουλάχιστον να έχει ενημερωθεί πριν από τη δημοσιοποίηση των δεδομένων της, καθώς το γεγονός ότι της έχει ασκηθεί ποινική δίωξη δεν περιορίζει το εύρος προστασίας της ιδιωτικής της ζωής ως «συνηθισμένο άτομο»¹⁸.

Τέλος, αναφορικά με το γεγονός ότι η ανακοίνωση της αστυνομίας δεν προέβαινε σε σαφή διάκριση μεταξύ των αδικημάτων που είχε τελέσει έκαστος των κατηγορουμένων, παρόλο που η εισαγγελική διάταξη περιέγραφε με επαρκή σαφήνεια τα ακριβή αδικήματα για την τέλεση των οποίων έκαστος ήταν ύποπτος, το Δικαστήριο έκρινε ότι οι Αρχές ενήργησαν κατά παράβαση της Σύμβασης. Τούτο διότι κατά τη δημοσιοποίηση ευαίσθητων προσωπικών δεδομένων σχετικών με την άσκηση ποινικών διώξεων από τις Αρχές απαιτείται να αντικατοπτρίζεται επακριβώς η υφιστάμενη κατάσταση και οι κατηγορίες που εκκρεμούν σε βάρος του κατηγορούμενου, δυνάμει της ενισχυμένης προστασίας που επιβάλλεται κατά την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα που σχετίζονται με ποινικές κατηγορίες λόγω της ιδιαίτερης ευαισθησίας των δεδομένων αυτών¹⁹.

Στο πλαίσιο αυτό το Δικαστήριο, διαπιστώνοντας ότι οι λόγοι, που οδήγησαν στην παρέμβαση στο δικαίωμα της προσφεύγουσας για τον σεβασμό της ιδιωτικής της ζωής από την εισαγγελική διάταξη και τη σχετική δημοσιοποίηση των ευαίσθητων δεδομένων της από την αστυνομία, δεν υπήρξαν εν προκειμένω επαρκείς και ότι τα μέτρα που έλαβαν οι Αρχές ήταν δυσανάλογα του επιδιωκόμενου σκοπού, απεφάνθη ότι πράγματι οι κρατικές Αρχές προέβησαν σε παραβίαση του άρθρου 8 της Σύμβασης. Αναφορικά, τέλος, με την τυχόν παραβίαση του άρθρου 13 της Σύμβασης, το Δικαστήριο, λαμβάνοντας υπόψη την παραπάνω απόφασή του ως προς την παραβίαση του άρθρου 8 της ΕΣΔΑ, έκρινε ότι, παρά το παραδεκτό της προσφυγής, δεν ήταν απαραίτητη η εξέταση της.

V. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

Η έκδοση της παρούσας απόφασης και η διάγνωση από το Δικαστήριο ότι η προβλεπόμενη στο τελευταίο εδάφιο της περίπτωσης (β) του άρθρου 2 ν. 2472/1997 διαδικασία για τη δημοσιοποίηση ευαίσθητων δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα αντίκειται στις διατάξεις της ΕΣΔΑ σχετικά με την προστασία της ιδιωτικής ζωής κατ' άρθρο 8²⁰ έχει σημαίνοντα χαρακτήρα για την ελληνική έννομη τάξη. Τούτο, διότι, παρά την εφαρμογή του Γενικού Κανονισμού για την Προστασία των Δεδομένων και την ενσωμάτωση της Οδηγίας 2016/680 στην εθνική νομοθεσία, το κρίσιμο εδάφιο εξακολουθεί ακόμη και σήμερα να ρυθμίζει τη διαδικασία για την ανακοίνωση και δημοσιοποίηση δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα σχετικά με ποινικές διώξεις και καταδί-

¹⁷ ΕΔΔΑ *Ciubotaru* κατά Μολδαβίας, αρ. προσφ. 27138/04, παρ. 51.

¹⁸ ΕΔΔΑ *Sciacca* κατά Ιταλίας, αρ. προσφ. 50774/99, παρ. 2.

¹⁹ Βλ. σχετικά *Latvijas Republikas Saeima (Penalty points)*, C-439/19, EU:C:2021:504.

²⁰ Βλ. διεξοδ. ανάλυση από Φ. Παναγοπούλου-Κουτνατζή, «Άρθρο 8», σε: Ι. Σαρμάς/Ξ. Κοντιάδης/Χ. Ανθόπουλος, *ΕΣΔΑ Κατ' άρθρο ερμηνεία*, 2021, σελ. 423 επ.

κες για τα αναφερόμενα στο τελευταίο εδάφιο της περίπτωσης (β) του άρθρου 2 ν. 2472/1997 αδικήματα, δυνάμει της αυτούσιας μεταφοράς του στο άρθρο 84Α παρ. 7 ν. 5002/2022, με το οποίο προσφάτως μεταρρυθμίστηκε η διαδικασία δημοσιοποίησης προσωπικών δεδομένων από την εισαγγελική αρχή²¹.

Η εν λόγω απόφαση του Δικαστηρίου έρχεται να προστεθεί στην κριτική που έχει ασκήσει μεγάλο μέρος της θεωρίας²², αλλά και η ΕΕΔΑ²³ σχετικά με τα ζητήματα συνταγματικότητας και συμβατότητας με την ΕΣΔΑ της δυνατότητας δημοσιοποίησης προσωπικών δεδομένων σχετικά με ποινικές διώξεις ή καταδίκες με εισαγγελική διάταξη, ως θίγουσας τα θεμελιώδη δικαιώματα των διωκόμενων και κατηγορούμενων προσώπων.

Η κριτική αυτή μπορεί κατ' αρχάς να εντοπιστεί στην προσβολή του τεκμηρίου αθωότητας του κατηγορούμενου με τη δημοσιοποίηση του ονόματός του και των στοιχείων του αδικήματος για το οποίο κατηγορείται. Τούτο διότι, όπως έχει επισημανθεί²⁴, η δημοσιοποίηση αντιστρατεύεται την πεμπουσία του τεκμηρίου, δηλαδή την απαίτηση οι συνέπειες της δίωξης να μην δρουν επιβαρυντικά για τη θέση του κατηγορουμένου στην ακροαματική διαδικασία. Συναφώς, η ανακοίνωση ονομάτων και λοιπών στοιχείων από την αρμόδια εισαγγελική αρχή, η οποία προσδίδει αναπόφευκτα κύρος για την κοινή γνώμη, δύναται στην πράξη να οδηγήσει στην επιβολή επιπλέον κυρώσεων στον κατηγορούμενο, ήτοι της δημόσιας διαπόμπευσής του²⁵ και του στιγματισμού του ως ενόχου, τις οποίες μάλιστα δεν έχει τα μέσα να αντιμετωπίσει αποτελεσματικά²⁶. Ο στιγματισμός αυτός του κατηγορούμενου ως ενόχου, δύναται σε αρκετές περιπτώσεις να οδηγήσει στην εν τοις πράγμασι μετακύλιση του βάρους απόδειξης στον ίδιο τον κατηγορούμενο, καθώς είναι δυσχερής η υποστήριξη της άποψης ότι οι δικαστές και οι ένορκοι ουδόλως θα επηρεαστούν από δημοσιεύματα του Τύπου τα οποία θα προβάλουν ουσιαστικά ως τετελεσμένα τα διωκόμενα αδικήματα²⁷. Χαρακτηριστική άλλωστε είναι η σχετική επισήμανση της Λ. Μήτρου σχετικά με την αντιμετώπιση από την Εισαγγελία του κατηγορούμενου του οποίου τα στοιχεία έχουν με πράξη της δημοσιευθεί: «Εάν η ίδια η Εισαγγελία έχει δώσει τα στοιχεία, δεν είναι εύκολο να μεταβάλει και να δηλώσει ότι μεταβάλλει άποψη, όταν αλλάζουν τα δεδομένα. Ενδέχεται δε να μη διαβλέψει κι εκτιμήσει ορθά τα νέα δεδομένα, καθώς είναι πιθανό, υποσυνείδητα, να προσπαθεί να καταλήξει η δίκη σε συνάρτηση με τη δημοσιοποίηση, ώστε να μην εκτεθεί εκ των υστέρων η Εισαγγελία»²⁸.

²¹ Για τις αρνητικές συνέπειες της δημοσιοποίησης προσωπικών δεδομένων ασθενεστέρων ομάδων, βλ. διεξοδ. Φ. Παναγοπούλου-Κουτνατζή, *Η δημοσιοποίηση φωτογραφιών οροθετικών εκδιδομένων ως μέτρο για την προστασία της δημόσιας υγείας*, ΕφημΔΔ 2012, σελ. 459 επ.

²² Βλ. ενδ. Λ. Μήτρου, *Η δημοσιότητα της κύρωσης ή η κύρωση της δημοσιότητας*, 2012· Π. Αρμανέτο, *Προσωπικά Δεδομένα*, ό.π., σελ. 13-23.

²³ Βλ. Εισήγηση της Ολομέλειας της ΕΕΔΑ με τίτλο *Η δημοσιοποίηση δεδομένων σχετικά με ποινικές διώξεις ή καταδίκες*, 13.11.2008.

²⁴ Βλ. Λ. Μήτρου, *Η δημοσιότητα της κύρωσης*, ό.π., σελ. 17, 47, 182.

²⁵ Π. Αρμανέτος, *Προσωπικά Δεδομένα*, ό.π., σελ. 16.

²⁶ Εισήγηση ΕΕΔΑ 13.11.2008, ό.π., σελ. 13-14.

²⁷ Γ. Ρήγος, *Το τεκμήριο της αθωότητας – Η μεταχείριση από τα ΜΜΕ των δραστών, πραγματικών ή υποτιθεμένων, εγκληματικών πράξεων*· τι σημαίνει ότι «κάθε άνθρωπος μέχρι την αμετάκλητη καταδίκη του για ορισμένο έγκλημα θεωρείται αθώος, ΠοινΧρον ΜΒ, σελ. 625-636.

²⁸ Λ. Μήτρου, *Η δημοσιότητα της κύρωσης*, ό.π., σελ. 182-183.

Περαιτέρω, αντίστοιχη με τη διαπίστωση του Δικαστηρίου, σχετικά με τον προβληματικό χαρακτήρα της απουσίας ενδίκων μέσων κατά της Εισαγγελίας στην περίπτωση των εξαιρέσεων του τελευταίου εδαφίου του άρθρου 2 (β) ν. 2472/1997, είναι η γνώμη της ΕΕΔΑ ότι ο ενδιαφερόμενος, του οποίου τα δικαιώματα θίγονται και ήδη βρίσκεται στη δυσμενή θέση του κατηγορουμένου, στερείται οποιουδήποτε μέσου άμυνας και προστασίας των συμφερόντων και των δικαιωμάτων του και συνεπώς γεννάται ζήτημα πρόσβασής του στη δικαιοσύνη (άρθρο 20 παρ. 1 Σ. και άρθρο 6 παρ. 1) για τον έλεγχο των περιορισμών που επιβάλλονται με τη δημοσιοποίηση των δεδομένων²⁹.

Τέλος, αναφορικά με τον έλεγχο της αναλογικότητας του εν λόγω μέτρου ως προς τον επιδιωκόμενο σκοπό, υποστηρίζεται ότι απαρέγκλιτη προϋπόθεση για τη νομιμότητα της δημοσιοποίησης των δεδομένων κατηγορουμένων σχετικά με ποινικές δίωξεις πρέπει να αποτελεί η αυστηρή εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας σε σχέση με το είδος των δεδομένων που δημοσιοποιούνται, την επιλογή της χρονικής στιγμής που πραγματοποιείται η δημοσιοποίηση και τους λόγους που την επιτάσσουν, οι οποίοι οφείλουν να είναι επαρκώς και σαφώς διατυπωμένοι. Επομένως, η ίδια η διάταξη του Εισαγγελέα οφείλει να καταδεικνύει το γεγονός ότι τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της υπό εξέταση περίπτωσης δεν αφήνουν αμφιβολίες για την αποτελεσματικότητα του μέτρου της δημοσιοποίησης. Αντίθετα, στις περιπτώσεις, όπου η δημοσιοποίηση στοιχείων δεν δύναται *in concreto* να έχει ως αποτέλεσμα την προστασία του κοινωνικού συνόλου και τον κολασμό του αδικήματος θα συνιστά μέτρο μη πρόσφορο και μη αναγκαίο³⁰.

Στο σημείο αυτό αξίζει να επισημανθεί ότι παρά την ασκηθείσα κριτική σχετικά με τον χαρακτήρα της δημοσιοποίησης των στοιχείων του κατηγορούμενου και του σχετικού αδικήματος για το οποίο διώκεται ως κατ' αρχήν δυσανάλογο μέτρο για την ικανοποίηση του επιδιωκόμενου θεμιτού σκοπού, το Δικαστήριο, αναμφίβολα λαμβάνοντας υπόψη και το διευρυμένο περιθώριο εκτίμησης που αναγνωρίζει στις εθνικές έννομες τάξεις ως προς τον τρόπο επίτευξης μίας δίκαιης ισορροπίας μεταξύ του ατομικού και κοινωνικού συμφέροντος³¹, φαίνεται να θεωρεί σκόπιμη και θεμιτή τη δημοσίευση τόσο φωτογραφιών όσο και λοιπών στοιχείων ταυτότητας κατηγορουμένων για την τέλεση σοβαρών αδικημάτων, καθώς και επαρκείς τους διακηρυγμένους από τις αρχές λόγους που την επιβάλλουν³². Αντίστοιχα, φαίνεται να αναγνωρίζει ότι μόνη η δημοσιοποίηση των στοιχείων του κατηγορουμένου, ακόμη και εάν βρίσκεται υπό κράτηση από τις αρμόδιες αρχές, δεν επαρκεί για να θεωρηθεί ότι παραβιάζονται τα θεμελιώδη δικαιώματα του κατηγορουμένου.

Αντιθέτως, σημαίνουν για το Δικαστήριο ζήτημα φαίνεται να αποτελεί η απουσία σαφών και δίκαιων διαδικασιών, στο πλαίσιο των οποίων οι θιγόμενοι θα έχουν τη δυνατότητα να προσπίσουν τα θεμελιώδη δικαιώματά τους υπό όρους δικαιοσύνης. Η άποψη αυτή φαίνεται να επιβεβαιώνει την Αρχή Προστασίας Δεδομένων όταν, με την υπ' αριθμόν 128/2012 Απόφασή της³³, πρότεινε την ανάληψη νομοθετικής πρωτοβουλίας, προκειμένου να διασφαλιστεί ότι κατά

²⁹ Εισήγηση ΕΕΔΑ 13.11.2008, ό.π., σελ. 16.

³⁰ *Ibidem*, σελ. 18.

³¹ ΕΔΔΑ Μάργαρη κατά Ελλάδας, αρ. προσφ. 36705/16 παρ. 53· *Funke κατά Γαλλίας*, 25.02.1993, παρ. 55, Series A no. 256-A.

³² ΕΔΔΑ Μάργαρη κατά Ελλάδας, ό.π., παρ. 56.

³³ Απόφαση 128/2012, ΑΠΔΠΧ, διαθέσιμη στην [επίσημη σελίδα της Αρχής](#).

την τέλεση της προβλεπόμενης από τον ν. 2472/1997 δημοσιοποίησης ευαίσθητων δεδομένων κατηγορούμενων με διάταξη του Εισαγγελέα, τα μέτρα που λαμβάνονται από τις Αρχές θα είναι απολύτως αναγκαία και πρόσφορα για την επίτευξη του επιδιωκόμενου θεμιτού σκοπού³⁴. Συγκεκριμένα, η υιοθέτηση των μέτρων, τα οποία η Αρχή πρότεινε να λαμβάνονται κατά τη δημοσιοποίηση δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα σχετικά με ποινικές διώξεις και καταδίκες για εγκλήματα, ήτοι η αιτιολόγηση της διάταξης από τον Εισαγγελέα, ο σαφής προσδιορισμός του τρόπου και του χρόνου εφαρμογής της, καθώς και η πρόβλεψη δικαιώματος προσφυγής κατά της διάταξης με ανασταλτικό αποτέλεσμα, και στην περίπτωση των αδικημάτων του τελευταίου εδαφίου της περίπτωσης (β) του άρθρου 2 ν. 2472/1997, θα είχε πιθανότατα οδηγήσει στη διαμόρφωση μίας επαρκώς σαφούς και δίκαιης διαδικασίας, η οποία θα είχε ως αποτέλεσμα την αναγνώριση των ληφθέντων από τις Αρχές μέτρων ως ανάλογων των επιδιωκόμενων σκοπών, καθιστώντας με τον τρόπο αυτό την εθνική νομοθεσία σύμφωνη με το άρθρο 8 της ΕΣΔΑ. □

³⁴ Δ. Μαρκοπούλου/Β. Τσουκαλά, *Δεδομένα Προσωπικού Χαρακτήρα*, 2014, σελ. 34.

Ξ. ΚΟΝΤΙΑΔΗΣ, ΔΩΔΕΚΑ ΜΑΘΗΜΑΤΑ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΠΑΠΑΖΗΣΗΣ, 2023, 502 ΣΕΛ.

Γιώργος Καραβοκύρης
Επίκουρος Καθηγητής, Νομική Σχολή ΑΠΘ

Ένα μοντέρνο σύγγραμμα συνταγματικού δικαίου

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Στην ακαδημαϊκή μας παράδοση, τα εγχειρίδια του συνταγματικού δικαίου, καθώς και κάθε κλάδου του δικαίου, συνιστούν βιβλία αναφοράς για τους πολλούς, τους φοιτητές και τους νομικούς, πανεπιστημιακούς, δικαστές και δικηγόρους, που αναζητούν σε αυτά την ευσύνοπτη, άμεση και ορθή απάντηση στα ζητήματα της πράξης, μαζί με τη θεωρητική και νομολογιακή τεκμηρίωση. Αυτή την ανάγκη και ζήτηση υπηρετούν, από κοινού με τις προσωπικές ή συλλογικές ερμηνείες κατ' άρθρο του Συντάγματος. Στην πραγματικότητα, το διδακτικό υλικό του γνωστικού αντικείμενου του Συνταγματικού Δικαίου παρουσιάζει στη χώρα μας μια εντυπωσιακή, ειδικά για το μέγεθος της ακαδημαϊκής κοινότητας, πληρότητα, ποικιλία και ποιότητα.

Τα «Δώδεκα Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου» του Ξενοφώντα Κοντιάδη (εκδόσεις Παπαζήση, 2023) δεν έρχονται απλά να προστεθούν στα ήδη υπάρχοντα εγχειρίδια, ούτε να ακολουθήσουν την ίδια μέθοδο με αυτά. Όπως σπεύδει να εξηγήσει ο ίδιος, το έργο του «*υπό μία έννοια αποτελεί πρόπλασμα ενός μελλοντικού εγχειριδίου*» και τα «Δώδεκα Μαθήματα» απευθύνονται «*σε φοιτητές, ερευνητές, αλλά και σε κάθε ενδιαφερόμενο που έχει ήδη μελετήσει τις βασικές έννοιες και τους θεσμούς του Συντάγματος των εξουσιών, αποτελώντας εναύσματα για περαιτέρω εμβάθυνση*». Με άλλα λόγια, το βιβλίο φιλοδοξεί να ικανοποιήσει την ερευνητική περιέργεια και την ίδια στιγμή να ανταποκριθεί στην πανεπιστημιακή διδασκαλία. Σε αυτό το πλαίσιο, συνδυάζει την κριτική δοκιμαϊκή γραφή με την περιγραφική ακρίβεια για να κερδίσει πολλαπλά ακροατήρια, που μοιράζονται τελικά με τον συγγραφέα το ίδιο πάθος για το συνταγματικό δίκαιο. Η ιδιαίτερη δομή του έργου ξεφεύγει από τα παραδοσιακά πρότυπα και υπό τη μορφή στην ουσία ξεχωριστών *διαλέξεων-μαθημάτων*, που διαδέχονται ομαλά το ένα το άλλο, προτείνει ένα μοντέρνο τρόπο για την κατανόηση των βασικών ενοτήτων της συνταγματικής ύλης, στο πεδίο της οργάνωσης και άσκησης της εξουσίας.

I. Ο ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΣΜΟΣ ΤΗΣ ΕΠΟΧΗΣ ΜΑΣ

Στα δώδεκα κεφάλαια του βιβλίου ο Ξενοφών Κοντιάδης εκθέτει, επεξεργασμένο και αναδιαρθρωμένο, το σύνολο σχεδόν του πλούσιου και πολύπλευρου έργου του και των πυκνών παρεμβάσεών του στην επιστημονική και τη δημόσια σφαίρα, με αντικείμενο το Σύνταγμα και τους θεσμούς. Τοποθετείται σε επίπεδο αρχών και μεθόδου, στα πιο κλασικά ζητήματα του συνταγματικού δικαίου, δίχως να αγνοεί τη συγκυρία και τα επίδικά της. Ο συγγραφέας προσεγγίζει μεθοδολογικά το γνωστικό αντικείμενο με νέα αναλυτικά εργαλεία, όπως τον πολυεπίπεδο συνταγματισμό, τη διεθνοποίηση του Συντάγματος και τη «συνταγματοποίηση» του διεθνούς και του ενωσιακού δικαίου, την υπέρβαση της κρατικής κυριαρχίας και βέβαια τη ρευστότητα και ευαλωτότητα των κανόνων σε μια εποχή διακινδύνευσης και αλλεπάλληλων κρίσεων¹. Εξάλλου, το κείμενο του Συντάγματος δεν είναι «στεγνό», ούτε προκύπτει από μαθηματικού τύπου σχέσεις και αιτιότητες. Δεν συνιστά δηλαδή προϊόν μιας αφηρημένης ή ιδανικής ορθολογικότητας, δίχως να διαμεσολαβείται διαρκώς και να δοκιμάζεται από απτά συμφέροντα και στρατηγικές δεσμεύσεις². Το Σύνταγμα αναπνέει και εξελίσσεται δυναμικά στην πραγματικότητα, την κοινωνική, την οικονομική και την πολιτική, και ο επιστημονικός λόγος του συνταγματολόγου οφείλει να προσαρμοστεί για να συλλάβει τα μεταβαλλόμενα νοήματά του και να υπερασπιστεί την κανονιστικότητά του.

Στην εισαγωγή του βιβλίου αναλύεται διεξοδικά η κομβική έννοια του σύγχρονου συνταγματισμού και δίνεται έμφαση στη δημοκρατική και την εγγυητική του διάσταση, μέσα σε συνθήκες συχνά ακραίες, όπως στις κρίσεις, όπου η δύναμη του πραγματικού απειλεί να συμπαρασύρει την κανονιστική ισχύ του Συντάγματος. Άλλωστε, κατά κοινή ομολογία, την τελευταία δεκαετία οι ανατροπές αποδεικνύονται πολύ πιο ισχυρές από τις κανονικότητες και οι εξαιρετικές περιστάσεις επιδρούν καθοριστικά στους κανόνες. Όπως το συνοψίζει ο Κοντιάδης, «όταν η κρίση μετατρέπεται σε μια ρωγμή της κανονικότητας, χωρίς να προκαλεί την κατάρρευση της συνταγματικής τάξης, η διαχείριση της έκτακτης ανάγκης χάνει σημαντικό μέρος της αίγλης της και κρίσιμη καθίσταται η προσαρμογή και η ανθεκτικότητα του Συντάγματος. Για τις σύγχρονες πλουραλιστικές δημοκρατίες αποτελεί μείζον διακύβευμα η αποτροπή της συγκέντρωσης της ισχύος συνταγματικής μεταβολής σε ένα μοναδικό φορέα εξουσίας, είτε αυτός είναι ο λαός, είτε ο δικαστής, είτε η πολιτική τάξη».

II. ΟΙ ΦΙΛΟΣΟΦΙΚΕΣ ΚΑΤΑΒΟΛΕΣ ΚΑΙ Ο ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

Στην πολιτική φιλοσοφία και τις μεγάλες θεωρίες του Κοινωνικού Συμβολαίου κρύβονται οι βασικές αρχές του συνταγματισμού. Ο συγγραφέας εντοπίζει στη νεωτερική πολιτική φιλοσοφία το έλλογο θεμέλιο του Συντάγματος και εστιάζει στην ανάγκη της διαφύλαξης του πλουραλισμού και της ανεκτικότητας, καθώς και στην αναζήτηση των περίφημων «επάλληλων» συναινέσεων, με

¹ Σύμφωνα με τον Κοντιάδη, «η διασταύρωση του παραδοσιακού συνταγματισμού με την κοινωνία της διακινδύνευσης και τους νέους κινδύνους που δοκιμάζουν τη συνταγματική ανθεκτικότητα οδηγεί στο αίτημα για επαναθεμελίωση της εγγυητικής λειτουργίας του Συντάγματος, ως έκφραση ενός “νέου συνταγματισμού” που συνυφαίνεται με τη συνολική κοινωνική αβεβαιότητα και την ατομική ανασφάλεια την οποία βιώνει ο πολίτης στην ύστερη νεωτερικότητα» (εισαγωγή σελ. 34). Βλ. επίσης, Χ. Contiades/A. Fotiadou, “How Constitutions Reacted to the Financial Crisis”, στον τόμο: Χ. Contiades (Ed.), *Constitutions in the Global Financial Crisis*, 2013, σελ. 49 επ.

² Βλ αναλυτικά Ξ. Κοντιάδη, *Το Ανορθολογικό μας Σύνταγμα*, 2015.

βάση τη ρωλιανή πρακτική φιλοσοφία, δηλαδή στον κοινό τόπο αξιών ανάμεσα στην έκφραση διαφορετικών συμφερόντων και ευρύτερα κοσμοαντιλήψεων³. Η πρόσληψη του Συντάγματος ως πεδίου συναίνεσης αποσκοπεί στην «ενίσχυση του πλουραλιστικού χαρακτήρα της σύγχρονης δημοκρατίας» και «συναρμόζεται με το αίτημα της αναζήτησης αξιακών συναινέσεων επί του περιεχομένου του Συντάγματος». Έτσι, πέρα από την αναπαράσταση και τον συμβολισμό, καθοριστικός αποδεικνύεται ο συνταγματικός σχεδιασμός. Ως προς αυτόν, ο συγγραφέας υιοθετεί τη βεμπεριανή ορθολογικότητα μέσω των σκοπών, ώστε οι συνταγματικές ρυθμίσεις να μην αποβαίνουν ανορθολογικές και να μην τίθενται εκτός του πολιτικού και κοινωνικού συγκειμένου (context). Σύμφωνα με τον Weber, η τυπική ορθολογικότητα ορίζεται ως η επιδίωξη του σκοπού με τα πρόσφορα και κατάλληλα μέσα, ως μια τεχνική αντίληψη του ορθού λόγου, που διασφαλίζει τη ρύθμιση από την αυθαιρεσία και την εξυπηρέτηση των υποκειμενικών συμφερόντων των δρώντων. Όμως αυτό δεν σημαίνει ότι ο κανόνας ανάγεται σε μια ανιστορική κατασκευή. Ειδικότερα, όπως διευκρινίζει ο Κοντιάδης, «πρόκειται, παράλληλα, για την εκ νέου ανακάλυψη τόσο της σημασίας που έχει η μεταβολή των θεσμών όσο και της αλληλεπίδρασής τους με το συγκεκριμένο πολιτισμικό περιβάλλον στο οποίο λειτουργούν. Αυτή η ικανότητα των θεσμών προϋποθέτει ακριβώς τον συνταγματικό σχεδιασμό, δηλαδή τη διαμόρφωση του περιεχομένου του Συντάγματος και τη διατύπωση του συνταγματικού κειμένου έτσι ώστε να μπορεί να επιτελέσει τις σκοπούμενες λειτουργίες μέσα σε συγκεκριμένα πολιτειολογικά, κοινωνικά και πολιτικά συμφραζόμενα». Στα «Μαθήματα» εκτίθενται και αναλύονται με ενάργεια διάφοροι ιδεότυποι του συνταγματικού σχεδιασμού, όμως τελικά τον σχεδιαστή του Συντάγματος οφείλει να τον καθοδηγεί αφενός η «δυσπιστία» απέναντι στους πολιτικούς και τον «πονηρό» ωφελιμισμό τους, αφετέρου η φρόνηση, ως αρετή του πρακτικού λόγου, και ο αναστοχαστικός συγχρονισμός με τα στοιχήματα της εποχής, πάντα στο πλαίσιο του σεβασμού των θεμελιωδών συνταγματικών αρχών. Κοντολογίς, ο συγγραφέας υπηρετεί μια νεωτερική αντίληψη του δικαίου και των θεσμών, που ταυτόχρονα υπόκειται στη διαρκή αναθεώρηση και κριτική της, αξιοποιώντας την ιστορική και θεωρητική μας εμπειρία. Σύμφωνα με τον Κοντιάδη, ο «συνταγματικός σχεδιασμός προϋποθέτει την κατανόηση του ρόλου, της λειτουργίας και της εξέλιξης κάθε πολιτικού θεσμού, ιδίως όμως της αλληλεπίδρασής του με άλλους θεσμούς, στο πλαίσιο του πολιτικού συστήματος, της συνταγματικής παράδοσης και της πολιτικής κουλτούρας μιας πολιτείας». Για να επιτευχθεί αυτό προϋποτίθεται και η θεσμικά κατάλληλη συνταγματική μηχανική, η οποία για τον συγγραφέα είναι πιο κοντά στη σκέψη και το έργο του Sartori. Η μεταφορά του Συντάγματος ως «μηχανής» δεν υποδηλώνει όμως και την αυτοαναφορική αντίληψη της λειτουργίας του, με την έννοια της μεταφυσικής αποσύνδεσής του από τις κρίσιμες κοινωνικές και πολιτικές προκείμενες του: Αντιθέτως, τις ενσωματώνει με πνεύμα συμπεριληπτικό και υπό το πρίσμα των αξιών που φέρει το συνταγματικό κείμενο. Παράλληλα, η συνταγματική μηχανική δεν γοπετεύεται από την αισιοδοξία, αν όχι την αφέλεια, μιας ηθικής θεωρίας των «καλών προθέσεων» των εφαρμοστών του Συντάγματος. Όπως σημειώνει ρεαλιστικά ο συγγραφέας, «μόνο με την κατοχύρωση κινήτρων, ανταμοιβών, τιμωριών και αποτελεσματικών μηχανισμών ελέγχου μπορεί το Σύνταγμα να τιθασει τις πολιτικές σκοπιμότητες, τα αντικρουόμενα συμφέροντα ή τις ιδιοτελείς πρακτικές των

³ Βλ. αντί πολλών Π. Σούρλα, *Δημοκρατία και αυτονομία*, 2017.

συνταγματικών υποκειμένων, προκειμένου να τα κατευθύνει προς αποφάσεις που εξυπηρετούν την εύρυθμη λειτουργία του πολιτεύματος». Η υποψιασμένη αυτή θέση συνδέεται επίσης με τη θεωρία της ανθεκτικότητας του Συντάγματος, όπως την έχουν διατυπώσει οι Ξ. Κοντιάδης – Α. Φωτιάδου σε μια σειρά δημοσιεύσεων στην Ελλάδα και το εξωτερικό και η οποία φωτίζει την ικανότητα εξέλιξης και προσαρμογής του Συντάγματος, ιδίως σε έκτακτες συνθήκες⁴. Η ανθεκτικότητα απαντά στις κρίσεις και τις ριζικές μεταβολές που αυτές επιφέρουν στα πολιτικά συστήματα και τα Συντάγματα, στις διαδικαστικές και ουσιαστικές εκφάνσεις της φιλελεύθερης δημοκρατίας. Με δυο λόγια, «συναρθρώνεται με την ικανότητα αντιμετώπισης ισχυρών πληγμάτων και όχι με την αντοχή στον χρόνο. Άρα είναι συναρτημένη με επιλογές των συνταγματικών σχεδιαστών που κλίνουν υπέρ της δημοκρατικής προκείμενης, υιοθετώντας πιο ήπια Συντάγματα και επιτρέποντας έτσι έναν διαρκή αναστοχασμό πάνω σε συνταγματικές αξίες και κανόνες». Έτσι, στο υπόβαθρο της θεωρίας της ανθεκτικότητας, η οποία μεταγράφεται στο συνταγματικό δίκαιο από τις θετικές επιστήμες και τη βιολογία, με την έννοια της ικανότητας ενός ζωντανού οργανισμού να επιβιώνει και να εξελίσσεται σε ένα μεταβλητό και ιδίως στις μέρες μας αβέβαιο περιβάλλον, βρίσκεται η θεματική της μεταβολής του Συντάγματος.

III. ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΕΡΜΗΝΕΙΑ ΚΑΙ ΜΕΤΑΒΟΛΗ ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

Από τα πρώτα και πιο θεωρητικά κεφάλαια του βιβλίου δεν θα μπορούσε να λείπει το πιο κλασικό ζήτημα που απασχολεί διαχρονικά τη συνταγματική θεωρία, δηλαδή η *ερμηνεία του Συντάγματος*. Και τούτο διότι σε αυτή την προβληματική φανερώνονται οι δογματικές μας προτιμήσεις και οι επιστημολογικές μας αναφορές, είτε πρόκειται για τον νομικό θετικισμό, είτε για τις ηθικοπολιτικές και φυσικοδικαιικές θεωρίες που τον εμπλουτίζουν, τον αμφισβητούν και τον υπερβαίνουν. Παρότι η συνολική εποπτεία στο θέμα είναι μάλλον αδύνατη σε επίπεδο εγχειριδιακής προσέγγισης, στο αντίστοιχο κεφάλαιο ο Κοντιάδης μας δίνει με ευκρίνεια τη μεγάλη εικόνα των ερμηνευτικών τάσεων και προαντιλήψεων στην ελληνική –και όχι μόνο– συνταγματική θεωρία, ανοίγοντας, επίσης, την ερμηνεία στην κοινωνία των ερμηνευτών του Συντάγματος⁵. Σύμφωνα με τον ίδιο, «στο πλαίσιο της σύγχρονης πλουραλιστικής δημοκρατίας η συνταγματική ερμηνεία βρίσκεται αντιμέτωπη με μια πολύπλοκη κοινωνικοπολιτική πραγματικότητα αντικρουόμενων συμφερόντων και ποικίλων αντιλήψεων, αξιών και κοσμοθεωριών, την οποία υποχρεούται να σταθμίσει και να συμπεριλάβει στις “τεχνικές” της, με γνώμονα πάντως τη σχετική αντικειμενικότητα που διασφαλίζει η διαρκής αναφορά στο συνταγματικό κείμενο». Στην πραγματικότητα, η ερμηνευτική για τον Κοντιάδη δεν συνίσταται τόσο με μια ιστορική και θετικιστική αντίληψη, αλλά ανάγεται στην *ορθή επιχειρηματολογία* και τη *διυποκειμενική «αλήθεια»*, δηλαδή σε μια θέση διαδικαστική και συνάμα ουσιαστική, που παραπέμπει ευθέως σε σύγχρονες θεωρίες της ορθολογικότητας και της επικοινωνίας (όπως του Habermas). Αυτή ακριβώς η έλξη του συγγραφέα από την αρχή της διαφάνειας και της

⁴ X. Contiades/A. Fotiadou, *On Resilience of Constitutions. What makes Constitutions Resistant to External Shocks?*, ICL Journal 1/2015, σελ. 3 επ. Ξ. Κοντιάδης/Α. Φωτιάδου, *Η Ανθεκτικότητα του Συντάγματος*, 2016.

⁵ X. Contiades/A. Fotiadou, “The People as Amenders of the Constitution”, στον τόμο: X. Contiades/A. Fotiadou (Eds.), *Participatory Constitutional Change*, 2017, σελ. 9 επ.

δημοσιότητας, καθώς και από τη *διαλογική* αντίληψη του κανόνα διέπει και τη θέση του για τη *συνταγματική μεταβολή*⁶, η οποία συμπληρώνει ουσιαστικά το κεφάλαιο περί ερμηνείας, δίνοντας συγκεκριμένες απαντήσεις σε ερωτήματα που μας έχουν απασχολήσει έντονα τελευταία, όπως τα ουσιαστικά όρια της αναθεώρησης, η δέσμευση της δεύτερης Βουλής και η δυνατότητα αναθεώρησης του άρθρου 110 Σ. Η θεματική της συνταγματικής αλλαγής καθίσταται η πλέον κρίσιμη για τη διασφάλιση της κανονιστικής ευελιξίας και προσαρμοστικότητας του Συντάγματος και πρέπει να αποσυνδεθεί από έναν δημοφιλή μύθο του συνταγματισμού, ήτοι την απόλυτη αυστηρότητα του. Στην πραγματικότητα, η διάκριση ήπιου και αυστηρού Συντάγματος ή ακόμη και αυτής της τυπικής και άτυπης μεταβολής είναι σχετική και ο μελετητής του συνταγματικού δικαίου –κυρίως βέβαια ο σχεδιαστής του Συντάγματος– πρέπει να λάβει υπόψη και άλλες *θεσμικές παραμέτρους* που αφορούν την έννομη τάξη και το πολιτικό σύστημα για να συλλάβει και να οργανώσει το φαινόμενο της συνταγματικής αλλαγής.

Συμπερασματικά, τα πρώτα έξι κεφάλαια του βιβλίου θέτουν το περίγραμμα των βασικών αρχών κατανόησης του συνταγματικού δικαίου, υπό το φως σύγχρονων και επιδραστικών θεωριών (όπως της ανθεκτικότητας και της συνταγματικής μηχανικής), που διαλέγονται με τις πιο παραδοσιακές θεματικές (όπως της ερμηνείας και της αναθεωρητικής διαδικασίας). Πρόκειται για «Μαθήματα» που δεν έχουν απλά διδακτικό ή εξηγητικό χαρακτήρα, αλλά προσφέρουν στον αναγνώστη την ευκαιρία για πιο εξειδικευμένη γνώση και την εξωστρέφεια της γόνιμης επαφής με τη σύγχρονη συζήτηση, στην Ελλάδα και το εξωτερικό.

IV. ΤΟ ΕΦΑΡΜΟΣΜΕΝΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ ΤΩΝ ΘΕΣΜΩΝ

Η ύλη των επόμενων έξι μαθημάτων δομείται, σε συνέχεια των θεωρητικών αναζητήσεων των πρώτων, με άξονα τον *συνταγματικό πρακτικό λόγο*. Ο συγγραφέας ακολουθεί την παραδοσιακή διάρθρωση της ύλης του συνταγματικού δικαίου (κοινοβουλευτικό σύστημα, Κυβέρνηση, Πρόεδρος της Δημοκρατίας). Συνδυάζει δε στις αναλύσεις του την προσέγγιση του εγχειριδίου με τη διεισδυτική ματιά σε ερμηνευτικά ζητήματα που έχουν ανακύψει κατά την εφαρμογή του Συντάγματος και έχουν απασχολήσει όχι μόνο το νομικό κοινό αλλά και ευρύτερα τη δημόσια σφαίρα και την πολιτική, όπως οι προϋποθέσεις της πρότασης δυσπιστίας, η ανορθολογική (πριν την αναθεώρηση του 2019) διαδικασία εκλογής του Προέδρου της Δημοκρατίας, η ιδιότητα του εξωκοινοβουλευτικού πρωθυπουργού, οι διαδικασίες σχηματισμού Κυβέρνησης, σύμφωνα με το άρθρο 37 Σ. κ.ά. Στον σχολιασμό των σχετικών συνταγματικών άρθρων δεν αποδίδεται μόνο σημασία στην περιγραφή της ρύθμισης, αλλά και στην εισαγωγή και εξέτασή της στις συνθήκες εφαρμογής της και όχι σε κάποιο εξιδανικευμένο πλαίσιο. Πίσω από αυτή τη λεπτομερή καταγραφή του θετικού δικαίου βρίσκεται η *στέρεα δικαιοκρατική πεποίθηση* του συγγραφέα και η επίμονη αναζήτηση τελικά των *θεσμικών αντιβάρων* που εγγυώνται την ποιότητα της συνταγματικής δημοκρατίας, έναντι τόσο του *συγκεντρωτισμού της εξουσίας*, όσο και της *λαϊκιστικής αποδόμησής* της.

⁶ X. Contiades/A. Fotiadou (Eds.), *Routledge, Handbook of Constitutional Change*, 2020· X. Contiades/A. Fotiadou, “Models of Constitutional Change”, στον τόμο: X. Contiades (Ed.), *Engineering Constitutional Change. A Comparative Perspective on Europe, Canada and the USA*, 2013, σελ. 433 επ.

Ο Κοντιάδης αναμετράται με τα μείζονα ερωτήματα του καιρού μας, όπως η κρίση του κοινοβουλευτισμού και της αντιπροσώπευσης, η απονομιμοποίηση του πολιτικού συστήματος και ο μετασχηματισμός των κομμάτων, η διόγκωση της εκτελεστικής εξουσίας, η οριοθέτηση και η μορφή της συμμετοχής της κοινωνίας των πολιτών στο δικαιοπολιτικό παίγνιο κ.ά. Αναζητά μια εύλογη ισορροπία ανάμεσα στην πολιτική και το δίκαιο, τον κανόνα και τους εξωνομικούς παράγοντες που τον καθορίζουν, τη θετικιστική συνοχή της έννομης τάξης και την αξιακή επένδυσή της, ώστε προοπτικά το μεταπολεμικό Κράτος Δικαίου να επιβιώσει έναντι των πολλαπλών διακινδυνεύσεών του, εσωτερικών και εξωτερικών, και να προοδεύσει μέσα από την επικαιροποίησή του. Αυτό ακριβώς το δύσκολο εγχείρημα, μια απαιτητική άσκηση ύφους και περιεχόμενου του συνταγματικού λόγου, έχει ως αναφορά του τη διατήρηση των βασικών κεκτημένων της συνταγματικής δημοκρατίας, αλλά την ίδια στιγμή και τη θεραπεία των εγγενών στο φιλελεύθερο σύστημα παθολογιών του. Αν αναλογιστούμε τις αλληπάλληλες κρίσεις της εποχής μας, όπως η οικονομική κρίση, η πανδημία, η κλιματική αλλαγή, το μεταναστευτικό και προσφυγικό ζήτημα, θα αντιληφθούμε πόσο σύνθετη και πολύπλοκη στην κατανόηση είναι η εσωτερική σχέση που διατηρεί η φιλελεύθερη δημοκρατία με τον ίδιο της τον εαυτό και τους όρους της αναπαραγωγής της. Κι αυτό γιατί από τη μια συνιστά τον αξεπέραστο ορίζοντά μας, πολιτειακά και βιωματικά, ακόμη και στις πιο καθημερινές όψεις του βίου μας, από την άλλη μας εκθέτει, εντός μιας παγκοσμιοποιημένης συνθήκης, σε μια σειρά από υπαρξιακού χαρακτήρα αβεβαιότητες.

Σε αυτή τη συγκυρία, τα επιλογικά κεφάλαια/μαθήματα είναι αφιερωμένα στους θεσμούς εκείνους που αποτελούν ανάχωμα στην αυθαιρεσία των κυβερνώντων και συνιστούν πυλώνες του Κράτους Δικαίου. Κι αυτό υπό το πρίσμα μιας θεωρίας της συνταγματικής μηχανικής που, όπως υπογραμμίζει ο συγγραφέας, συνίσταται στην «ορθολογική θεσμική διασύνδεση επιμέρους σκοπών που θέτει ο συνταγματικός νομοθέτης για την εξυπηρέτηση της λειτουργίας του πολιτεύματος, με συγκεκριμένα μέσα και νομικά εργαλεία, τα οποία κατευθύνουν τους φορείς εξουσίας προς ηθελημένες θεσμικές συμπεριφορές». Στη σοφή διαλεκτική κινήτρων και αντικινήτρων ερείδεται και η υγιής θεσμική διασύνδεση πολιτικής και δικαίου, καθώς οι θεσμοί «υποχρεώνονται» από τον σχεδιαστή του Συντάγματος να επιλέξουν τις ορθές δικαιοπολιτικές ερμηνείες, εντός συγκεκριμένων ιστορικών περιστάσεων. Ακολουθώντας και εδώ τον Sartori⁷, ο Κοντιάδης επισημαίνει ότι «για να οριοθετηθούν από τα Συντάγματα λυσιτελής η οργάνωση και η άσκηση της κρατικής εξουσίας απαιτείται να διαμορφωθεί το πλαίσιο της πολιτικής αντιμαχίας έτσι ώστε να υποτάσσεται η πολιτική σε συγκεκριμένα κανονιστικά κριτήρια. Τα Συντάγματα είναι πρωτίστως “διαδικασίες σχεδιασμένες να διασφαλίσουν μια ελεγχόμενη άσκηση της εξουσίας”».

V. Η ΣΥΝΑΙΝΕΤΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ ΤΩΝ ΑΝΤΙΒΑΡΩΝ

Ο Κοντιάδης αναδεικνύει τα δικαιοκρατικά ελλείμματα της συνταγματικής μας τάξης: Την ευάλωτη απέναντι στην κομματική πειθαρχία θέση του βουλευτή, την κρίση του νόμου και τον πρωθυπουργοκεντρισμό, καθώς και τα προβλήματα στη λειτουργία των ανεξαρτήτων αρχών. Επιχειρεί μέσα

⁷ G. Sartori, *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, 1997.

από την επιστημονική του θέση μια συνολική κριτική στη δικαιοπολιτική λειτουργία του πολιτεύματος για να τονίσει την ανάγκη να στραφούμε προς έναν πιο συναινετικό παρά συγκρουσιακό συνταγματισμό⁸. Αφιερώνει ένα κεφάλαιο στις ανεξάρτητες αρχές, που, παρά τις υποσχέσεις της συνταγματικής κατοχύρωσής τους το 2001, μοιάζει να έχουν χάσει τη δυναμική τους και την ελεγκτική τους ισχύ. Ασκεί κριτική στην υπερτροφία των πρωθυπουργικών αρμοδιοτήτων και θεωρεί ότι η δημοκρατία μας βρίσκεται σε μια φάση απίσχνασης των αντιβάρων της. Κοινώς, διαπιστώνει ότι σε ένα δικομματικό και εν γένει πολωμένο πολιτικό σύστημα και τοπίο, όπως το ελληνικό, ο συνταγματικός κανόνας και ο σχεδιασμός του θα πρέπει να θέτουν αποτελεσματικά αντίβαρα στην κυβερνώσα πλειοψηφία, με έμφαση στην αρχή της λογοδοσίας και στη διάκριση των εξουσιών.

Στην πραγματικότητα, η πολυσέλιδη πραγματεία του Ξενοφώντα Κοντιάδη δεν περιορίζεται στο θετικό συνταγματικό δίκαιο και την ερμηνεία των κανόνων του. Δεν εξαντλείται στην τεχνική προσέγγιση των διατάξεων ή στην περιγραφή των θεσμικών γεγονότων. Δεν αφορά μόνο την έρευνα ή τη διδασκαλία. Αποτυπώνει, παράλληλα, μια ευρύτερη και προγραμματική θέση επί της αρχής για το πώς πρέπει να λειτουργούν τα κόμματα, οι πολιτικοί και οι θεσμοί σε μια σύγχρονη διαβουλευτική, δημοκρατική και φιλελεύθερη δημοκρατία. Τα «Δώδεκα Μαθήματα» δεν έχουν εν τέλει αποδέκτη μόνο το φιλομαθές νομικό κοινό, αλλά, μέσα από τις κριτικές τους διατυπώσεις και τις στοχευμένες προτάσεις της συνταγματικής πολιτικής, την ίδια την πολιτική μας τάξη. □

⁸ Με αναφορές στο έργο του A. Lijphart, *Democracies*, 1984.

BART CUSTERS AND EDWARD FOSCH-
VILLARONGA (EDS.), *LAW AND ARTIFICIAL
INTELLIGENCE: REGULATING AI AND APPLYING
AI IN LEGAL PRACTICE**

(INFORMATION TECHNOLOGY AND LAW SERIES, VOL. 35)
THE HAGUE: T.M.C. ASSER PRESS AND BERLIN: SPRINGER, 2022
PP. XII+569. ISBN 978-94-6265-522-5

Prof. George Gotsis

Department of the History
and Philosophy of Science,
National and Kapodistrian
University of Athens

This edited volume explores issues regarding the intersection of law and Artificial Intelligence (AI). Law and AI interact in two distinct ways: *law is in position to regulate AI, yet AI can be applied in legal practice*. AI embodies a new generation of technologies, primarily characterized for autonomy and self-learning capacity. Concomitantly, AI technologies involve a potential for perennial improvement, *partly irrespective of human intervention*, by engaging in not pre-programmed decision-making processes. Undoubtedly, AI is rapidly transforming the reality we live in, affecting our experience, thus inaugurating a new era of technology that necessitates efficient legal regulation.

The book is divided in five independent parts. Part I consists of introductory chapters on AI technology. Part II and III focus on the need for regulating AI from public law and private law perspectives, respectively. Part II focuses on areas in public law, examining non-discrimination law, labor law, humanitarian law, constitutional law, immigration law, criminal law, and tax law. Part III focuses on fields in private law, among which intellectual property and consumer law. Part IV analyzes applications of AI in legal practice. Part V discusses the future of AI, investigating prospective developments and highlighting implications for legal practice.

The book consists of 27 chapters allocated in accordance

* This paper is an integral part of EU ERASMUS+ Project ETHICS4CHALLENGES (E4C): Innovative Ethics Education for Major Technological and Scientific Challenges.

with the structure referred to above. In the first chapter, the editors provide a panorama of the various themes covered in this book. In ch. 2, Roy De Kleijn, drawing on recent developments on both cognitive science and neural networks, underscores certain similarities and differences between artificial and human intelligence, reviewing the history of their interconnectedness, as well as the evolutionary dynamics of general AI. In ch. 3 Andreas Häuselmann analyzes different definitions of AI, providing a comprehensive discussion of its conceptual dimensions. In so doing, he elaborates on the debate on legal and ethical issues accompanying AI developments, focusing on core sub-disciplines more relevant to law academic community: machine learning, automated reasoning, computer vision, and natural language processing.

The next nine chapters incorporate contributions to public law and AI. In ch. 4, Dolores Morondo-Taramundi examines a set of discriminatory effects in AI-based decision-making. Applying indirect discrimination to algorithm-based decisions is determined by the way in which certain requirements have been developed in EU anti-discrimination law and the EU Court of Justice's case law. One commonality between indirect and algorithmic discrimination is that both are related to *structural patterns of inequality*, typical of hierarchies embedded in social arrangements that reflect the allocation of social privilege. The author concludes by suggesting that hybrid research into algorithmic discrimination may offer technical tools to enhance the performance of anti-discrimination legal reasoning. She claims that the effort to address the shortcomings of anti-discrimination legislation will give further *“impetus to anti-discrimination law and a potential mechanism for transforming inequality structures, rather than only addressing single instances of invidious treatment”* (p. 82). Maria López Belloso in ch. 5 investigates the extent to which normative proposals to regulate the use of AI can reduce the detrimental outcomes of discriminatory biases and protect vulnerable groups. The biases of AI technology attenuate its transformative potential unless it is viewed through the theoretical lenses of diversity and inclusion agendas. The author advances an intersectional approach towards AI-based decision-making, arguing that regulatory frameworks play a critical role in reducing AI gender biases. The author argues that to foster the role of AI in the protection of women's and vulnerable group's rights, we must identify areas where these groups need increased protection so that the deployment of AI technologies will improve these groups' situation (p. 103).

This perspective is specified in ch. 6, in which Edward Fosch-Villaronga and Adam Poulsen explore the precise meaning of diversity and inclusion in an AI context. Not infrequently, discrimination in AI decision processes stems from the AI scientific community's male configuration bias. What is really at stake is *“the amplification of stereotypes, alienation of minority and silent communities, and entrenchment of rigid social expectations in systems”* (p. 127). To help mitigate the risks that missing gender considerations in AI could pose to society, the authors review the inclusion literature, proposing gendering algorithms, more diverse design teams, as well as inclusive policies and regulations. By integrating such considerations, AI systems effectively meet societal needs, respect fundamental rights, and incorporate humanistic values in AI programming.

Elisavet Athanasia Alexiadou in ch. 7 investigates AI in the labor market. Realizing the full potential of AI technologies within employment settings remains a promising task to accomplish from disability rights perspective. AI technologies, if framed in an equity context and in conformity to human rights' principles, are in position to unravel unlawful discriminatory barriers that disabled persons experience in their access to labor markets. In this respect, a disability rights approach to AI is expected to render this type of diversity an integral component of the design, deployment, and assessment of AI. Accordingly, *“a framework for action, encompassing non-discrimination, equity, accountability, transparent and participatory decision-making, which will constitute a roadmap towards building a solid legal basis for the deployment of AI technologies to the actual benefit of persons with disabilities, needs to be developed”* (p. 145).

In ch. 8, Valeria Chiappini Koscina delves into humanitarian law to investigate moral accountability issues in developing lethal autonomous weapon systems. These systems violate the premises of international humanitarian law, primarily because target selections are inherently unpredictable. Under international criminal law, prosecution for criminal responsibility can be attributed primarily in cases of intent and knowledge of a crime. Yet, the likelihood of violating such premises remains insufficient to hold operators accountable for war crimes perpetrated for instance, by killer robots. Commander responsibility seems to be *a suitable mode of liability*, provided that the deployment of such weapons is dependent upon orders reflecting a strictly hierarchical command structure. In a different mode of thinking, Erik Longo in ch. 9 discusses the ways in which the democratic forum is subject to a gradual deterioration, because of the devastating effects of an increasing power of social media platforms. The author convincingly argues that new means of communication enabled through the ongoing digital transformation of the public sphere *do not suffice* to enhance the quality of public deliberation, thus proving ineffective to foster political participation *per se*. This poses a threat to both democracy and liberty, a fact that necessitates regulative initiatives at the EU level. This legal framework *“should treat and protect online behavior differently, better taking into account the ‘attention economy’ that social media exploits”* (p. 181).

In ch. 10, Clarisse Laupman, Laurianne-Marie Schippers and Marilia Papaléo Gagliardi examine the significance of AI for immigration law. AI has been increasingly employed in several migratory procedures: evaluation of visa applications, processes of determining stay or deportation of immigrants, even in cases of estimating the probability that an asylum seeker is genuinely considered a refugee. However, these AI systems constantly run the risk of undertaking biased decisions, either because of compromised data or because such data were registered by individuals succumbing to social prejudice and biased judgment. Algorithms are subject to biased decision-making due to their programming, a condition severely exacerbated in the case of marginalized individuals, the human rights of which may be thus endangered. If we consider AI as a tool supportive of human agency in migratory processes, then *“it must be ensured that the technology is not being used to undermine human rights, nor is it being used under the discriminatory biases already present in our society”* (p. 202).

In ch. 11, Bart Custers proffers a comprehensive overview of different AI developments

in criminal law. From a substantive criminal law perspective, AI contributes to assessing the effectiveness of sanctions and justice-related practices. From a procedural perspective, AI is employed as a law enforcement technology, for instance in the case of predictive policing, as a cyber agent technology, or by making plausible scenarios when reconstructing criminal acts. Criminal investigation could substantially benefit from AI: this presupposes that discrimination is significantly mitigated in view of enhancing investigation competences and securing fundamental rights.

In the final chapter of the second section Aleksandra Bal explores the benefits from the use of AI in tax law, for instance for detecting VAT fraud in real-time. Focusing on the Polish National Revenue Administration the author assesses the effectiveness of STIR, a tool invented to detect VAT fraud in Poland. Despite the efficacy of this algorithmic process in reducing fraudulent acts, several moral concerns arise regarding STIR's compliance with the principle of proportionality and the right to explanation, both of which are mandated under the EU data protection regulation and human rights legislation. Accordingly, to achieve a satisfactory level of transparency in algorithmic decision-making, it must be ensured that AI produced decisions are communicated and explicated to all affected by them (p. 236).

Chapters 13 to 20 are devoted to issues related to AI applications in private law. In ch. 13, Silvia De Conca discusses AI in the context of liability law: she shows how contractual mechanisms are challenged by AI's technological features. This entails liability gaps for the damaged party, fragmenting the liability among various AI producers, operators, and users. The author suggests that such liability gaps can be addressed through legislative interventions that focus on protecting adversely affected individuals, securing their dignity, rights, and interests. This principle appears to be in alignment with the values underlying EU legislation, thus stimulating the construction of more trustworthy AI systems. In the next chapter, Tycho J. De Graaf and Iris S. Wuisman highlight the fact that the involvement of multiple parties in the operation of AI systems is complicated in cases of a breach of contractual obligations. The authors advocate a legislative proposal by the European Parliament, like that of Dutch civil code that allows the user to escape liability for damage caused by non-high-risk AI systems if the user exercised sufficient care for inspection and maintenance of that system.

In another vein of reasoning, Kostina Prifti, Evert Stamhuis and Klaus Heijne identify an accountability gap in liability law in healthcare. An attempt to address this accountability gap is undertaken by the European Parliament, which advances laws on civil liability for the agents that control AI-systems. Employing a man-machine interaction schema in healthcare, the authors contend that a potential avenue for reform of liability law requires detailed studies, involving an elaborated ethical discourse about how much risk society is ready to bear to make advanced AI-systems available (p. 293). In a same setting, Andrea Bertolini and Shabahang Arian in ch. 16 investigate patient rights in an AI-based healthcare context, focusing on different types of assistance offered by social robots to elderly care. The authors plausibly argue that use of companion robots *does not meet the criteria in national and international legal standards for the right to care*. Insofar as the autonomy, dignity and subjective well-being of older adults is akin

to an ethics of care, AI applications may be deemed as violating the right of the elderly to meaningful care. What is needed is *a deontological approach in accordance with the universality of human dignity* that underlies freedom of self-determination and prevents people from being emotionally manipulated, as prone to an instrumental healthcare ethics.

In ch. 17, Jan Smits and Tijn Borghuis investigate intellectual property law in the case of employing generative AI in music and relevant creative domains. Constructing authorship rights for AI generated works challenges core concepts of intellectual property rights, insofar as autonomous AI systems cannot be attributed the quality of authorship: the attribution of legal personhood to AI systems has not yielded a shared solution. In ch. 18, Hadassah Drukarch and Edward Fosch-Villaronga explore the legal implications of AI-driven boardrooms. Integrating AI-in boardrooms induces major challenges within the field of corporate law, in cases in which *AI systems engage in decision-making independently, operating without constant decision inputs from human directors*. At stake is the issue of attributing responsibility to autonomous systems in cases of detrimental outcomes that AI decisions might generate. The authors posit that *the more autonomous AI systems become, the more decision-making processes shift from human-based to AI-powered entities*.

In ch. 19, Van Duijvenvoorde argues that the interactions between algorithms, the vast amount of available data and online platforms tend to challenge competition law. This entails a re-assessment of the efficiency of competition law, the resurgence of the concept of fairness, and the introduction of harmonization regulation. This mode of thinking culminates in ch. 20, in which Rebecca Owens investigates personalized algorithmic pricing, arguing that competition law embodies the necessary flexibility to resolve hybrid forms of price discrimination. Cooperation with other legislative authorities is deemed necessary to bridge the regulatory gap within AI policies, and ultimately ensure that consumers are sufficiently protected.

The next three chapters are devoted to issues of AI driven legal practice. In ch. 21, Stuart Weinstein explores the use of AI in legal teams. Investigating lawyers' perceptions on the use of AI the author found that while some lawyers believed that machine-learning-induced innovation is in position to transform legal practice, others exhibited little awareness of the opportunities afforded by AI. Apparently, there is a paucity of evidence on whether such tech tools can provide a sustainable competitive advantage to the legal work. This argument is further elaborated in ch. 22, in which Annemarie Drahmman and Anne Meuwese explore AI in lawmaking. They investigate a broad range of AI applications in lawmaking processes, benefiting from the Dutch experience with 'digitization of lawmaking'. AI enables attempts at simplifying the process of developing more uniform legal language, as AI could be used to identify patterns in legislative language (p. 447).

In ch. 23, Antonella Zarra investigates AI developments in the extant legal scholarship. Beyond data protection, highly debated topics remain the regulation of AI applications, ethics, and robots' legal personhood. The last four chapters of the book focus on the future of AI. More specifically, in ch. 24, Bart Verheij recognizes that AI involves practical promises expected

to help legal professionals realize its benefits and invest trust in AI capabilities. Yet, AI has been tremendously evolved that it is by no means evident that AI applications nurture ethics and foster the common good. Accordingly, *constant safeguards are needed for AI to be socially responsible, humane, and ethical*. The author claims that AI ethics is more pertinent to the design and implementation of trustworthy AI systems in alignment with human values, thus suggesting solutions supportive of more humane technologies potentially beneficial to civil society and the public sphere.

Sümeyye Elif Biber and Marianna Capasso in ch. 25 discuss the philosophical and legal dimensions of the right to mental integrity. The chapter focuses on two AI-cognitive human enhancement technologies, brain-computer interface, and intelligent personal assistant. Because of its unprecedented capacity, AI-human enhancement technology runs the risk of not being sufficiently integrated with human cognitive processes, *therefore not serving the goal of mental integrity of individuals* in cases ranging from self-estrangement to distorted perception of human capacities. Thus, we should introduce *absolute* protection to mental integrity in conjunction with mental privacy to protect individuals from any intrusion upon mental states (p. 515).

In ch. 26, Tobias Mahler discusses the societal consequences of Artificial General Intelligence (AGI). AGI is contrasted with narrow definitions of AI. AGI embodies cognitive capabilities beyond those of humans: *such AGI could undergo a perpetual circle of self-improvement, potentially elevating to superintelligence, thus becoming a power factor affecting social evolution*. Albeit such dystopian scenarios remain currently controversial, *the possible emergence of any form of superintelligence necessitates legal regulation* to mitigate long-term detrimental effects. Human oversight and value alignment do not suffice to ensure trustworthy AGI, thus we must assess alternative regulatory mechanisms, particularly in a global context, as EU rules alone may be insufficient for addressing the global challenges of future AI technology (p. 538).

Hin-Yan Liu and Victoria Sobocki in the final chapter examine the prospects of AI policy employing five frames, namely influence, immersion, intensity, integration, and interaction, analyzed through the lenses of potential harm to various stakeholders. The authors identify an overly narrow model of AI which constrains the breadth of policy responses to AI evolution. They in turn suggest an integrated approach centered on distinct types of human relationships with AI, by highlighting the legal implications of involvement in AI-shaped worlds. To address shortcomings of legal protection against detrimental outcomes such as subtle manipulation, the authors suggest policy interventions intended to delineate the problems posed by framing new understandings for AI applications and aligned technologies (p. 558).

In sum, this important book makes a substantial contribution to framing a wide set of issues pertaining to Law and AI research agenda¹. More specifically, contributions to this

¹ See for instance, J. Gordon, *AI and Law: Ethical, Legal, and Socio-Political Implications*, *AI and Society* vol. 36 2/2021, pp. 403-404· M. Fink/M. Finck, *Reasoned A(I)Dministration: Explanation requirements in EU Law and the automation of public administration*, *European Law Review* vol. 47 3/2022, p.p. 376-392· K. Nitta/K. Satoh, *AI applications to the law domain in Japan*, *Asian Journal of Law and Society* 2022, pp. 471-494· A. Su, *The promise*

volume highlight the spectrum of social consequences of adopting AI in various areas and life domains. More importantly, the authors place an emphasis on the legal framework that should engender AI applications² and suggest robust policy interventions to consolidate an effective legal delineation of AI systems. The ultimate rationale for adopting such a regulatory framework remains the need for legal constraint of the dark side of AI³, the protection and safeguard of human liberty⁴ and the promotion of social welfare in both public and private spheres. □

and perils of international human rights law for AI governance, Law, Technology and Humans vol. 4 1/2022.

² Among the extant literature, please consult, S. Greenstein, *Preserving the rule of law in the era of Artificial Intelligence (AI)*, Artificial Intelligence and Law vol. 30 3/2022, pp. 291-323· P. Hacker, *A Legal Framework for AI Training data: From First Principles to the Artificial Intelligence Act*”, Law, Innovation and Technology vol. 13 2/2021, pp. 257-301.

³ On the controversial aspects of AI development, see B.W. Wirtz/J.C. Weyerer/B.J. Sturm, *The Dark Sides of Artificial Intelligence: An Integrated AI Governance Framework for Public Administration*, International Journal of Public Administration vol. 43 9/2020, pp. 818-829.

⁴ P. Gamez/D. B. Shank/C. Arnold/M. North, *Artificial Virtue: The machine question and perceptions of moral character in artificial moral agents*, AI and Society vol. 35 4/2020, pp. 795-809. See also A. Rachovitsa/N. Johann, *The human rights implications of the use of AI in the digital welfare state: Lessons learned from the Dutch SyRI case*, Human Rights Law Review vol. 22 2/2022.