

# e-ΠΟΛΙΤΕΙΑ

Ηλεκτρονικό Περιοδικό Δημοσίου Δικαίου

Τεύχος 9 • ΙΑΝΟΥΑΡΙΟΣ-ΜΑΡΤΙΟΣ 2024

## Αφιέρωμα: Δημοκρατία, Ακροδεξιά και Μεταφασισμός

- Δημοκρατία και Ακροδεξιά. Εισαγωγικές σκέψεις
- Χρήσεις και καταχρήσεις του παρελθόντος στον ακροδεξιό και μετα-φασιστικό χώρο: παραδείγματα και θεματικά πεδία
- Η συνταγματική θεωρία και το άρθρο 29 παρ. 1 του Συντάγματος
- Η κρίση του προστατευτικού έθνους. Κοινωνιολογικοί συλλογισμοί για την ανάπτυξη της Ακροδεξιάς στην Ευρώπη
- Δείκτες ακροδεξιάς συγκρότησης: η διάχυση θέσεων της Alt-Right στον δημόσιο διάλογο και στο κοινωνικό σώμα
- Τα όρια του πολιτικού λόγου των δημοσίων προσώπων και των κομμάτων
- Νέα μέσα και μεταφασισμός. Όχημα μιας νέας δημαγωγίας

## Συνταγματικό-Κοινοβουλευτικό Χρονικό

- Οκτώβριος-Δεκέμβριος 2023

## Βιβλιοκρισίες

Ηλεκτρονική Ψηφοφορία. Μια συνταγματική θεώρηση

## Μελέτες

- Η προστατευτική λειτουργία των αρχών του Συντάγματος και του δημοσίου δικαίου στις σχέσεις του πολίτη με το κράτος
- Η συνταγματική κατοχύρωση της κοινωνικής ασφάλισης και η μεταρρύθμιση του ασφαλιστικού συστήματος

## Σχόλια Νομολογίας

- Η απαγόρευση παράλληλων εξαγωγών φαρμάκων ως μέτρο προστασίας της δημόσιας υγείας
- Η διαχρονική διάσταση του θεσμού της ανάκλησης της Φορολογικής Δήλωσης
- Απαγόρευση χρήσης δεδομένων στο πλαίσιο ερευνών σχετικών με τη διαφθορά στον δημόσιο τομέα
- Επιβολή προστίμου 50.000 ευρώ στον ΟΑΣΑ για παράνομη επεξεργασία δεδομένων στο πλαίσιο του ηλεκτρονικού εισιτηρίου





**E-journal title:** e-ΠΟΛΙΤΕΙΑ

**Issue:** January 2024

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

**ISSN:** 2732-9666

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

**Contact:**

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

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

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

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

The Journal publishes:

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

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

**CO-EDITORS IN CHIEF**

**Contiades Xenophon**, Professor, Panteion University  
**Gogos Constantinos**, Professor, AUTH  
**Remelis Constantinos**, Professor, DUTH  
**Sotirelis Giorgos**, Professor, NKUA  
**Tassopoulos Yannis**, Professor, NKUA  
**Vlachopoulos Spyridon**, Professor, NKUA

**BOARD OF ACADEMIC ADVISORS**

**Aimilianides Achilleus**, Professor, UNIC  
**Chrysogonos Constantinos**, Professor, AUTH  
**Contiades Xenophon**, Professor, Panteion University  
**Dellis Georgios**, Professor, NKUA  
**Eleftheriades Pavlos**, Professor, University of Oxford  
**Fortsakis Theodoros**, Professor, NKUA  
**Fountedaki 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**, 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 HDP 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  
**Papasprou Nikos**, Associate Professor, NKUA  
**Papastylianos Christos**, Associate Professor, UNIC  
**Pikramenos Michael**, Professor, AUTH and Vice-President of the Council of State  
**Pottakis Andreas**, Greek Ombudsman  
**Prevedourou Eugenia**, Professor, AUTH  
**Raikos Demetrios**, Associate Professor, DUTH  
**Ramos Christos**, President ADAE and Honorary Vice-President of the Council of State  
**Rantos Athanasios**, Advocate General EU Court of Justice  
**Remelis Constantinos**, Professor, DUTH  
**Sarmas Ioannis**, President, HCA  
**Sicilianos Linos-Alexander**, Rector of the Faculty of Law, NKUA, Former President of the European Court of Human Rights  
**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  
**Venzelos 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  
**Simantiras Nikolaos**, Assistant Professor, NKUA



THEMISTOKLES AND DIMITRIS TSATSOS FOUNDATION



Τίτλος ηλεκτρονικού περιοδικού: e-ΠΟΛΙΤΕΙΑ

Τεύχος: Ιανουάριος 2024

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

ISSN: 2732-9666

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

#### Επικοινωνία:

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

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

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

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

Το περιοδικό δημοσιεύει:

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

Κάθε κείμενο θα πρέπει να συνοδεύεται από περίληψη στα ελληνικά και στα αγγλικά. Στο τελευταίο τεύχος κάθε έτους θα περιλαμβάνονται ευρετήρια λημμάτων, συγγραφέων και δικαστικών αποφάσεων.

#### ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ

**Βλαχόπουλος Σπυρίδων**, Καθηγητής ΕΚΠΑ  
**Γώγος Κωνσταντίνος**, Καθηγητής ΑΠΘ  
**Κονιάδης Ξενοφών**, Καθηγητής Παντείου  
**Ρέμελης Κωνσταντίνος**, Καθηγητής ΔΠΘ  
**Σωτηρέλης Γιώργος**, Καθηγητής ΕΚΠΑ  
**Τασόπουλος Γιάννης**, Καθηγητής ΕΚΠΑ

#### ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

**Αιμιλιανίδης Αχιλλέας**, Καθηγητής Πανεπιστημίου Λευκωσίας  
**Βενιζέλος Ευάγγελος**, Καθηγητής ΑΠΘ  
**Βηλαράς Μιχάλης**, Δικαστής στο ΔΕΕ  
**Βλαχόπουλος Σπυρίδων**, Καθηγητής ΕΚΠΑ  
**Γιαννακούρου Γεωργία**, Καθηγήτρια ΕΚΠΑ  
**Γκόρτσος Χρήστος**, Καθηγητής ΕΚΠΑ  
**Γώγος Κωνσταντίνος**, Καθηγητής ΑΠΘ  
**Δελλής Γεώργιος**, Καθηγητής ΕΚΠΑ  
**Ελευθεριάδης Παύλος**, Καθηγητής Πανεπιστημίου Οξφόρδης  
**Ηλιάδου Κατερίνα**, Αναπληρώτρια Καθηγήτρια ΕΚΠΑ  
**Καμτσίδου Ιφιγένεια**, Αναπληρώτρια Καθηγήτρια ΑΠΘ  
**Κανελλόπουλου-Μαλούκου Μαρία-Νέδα**, Αναπληρώτρια Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου  
**Κονιάδης Ξενοφών**, Καθηγητής Παντείου  
**Κουτρομάνος Αθανάσιος**, Επίτιμος Πρόεδρος ΑΠ  
**Κτιστάκη Σταυρούλα**, Καθηγήτρια Παντείου  
**Κτιστάκης Ιωάννης**, Δικαστής ΕΔΔΑ  
**Κυρίτσας Δημήτρης**, Αναπληρωτής Καθηγητής Πανεπιστημίου Essex  
**Λαζαράτος Πάνος**, Καθηγητής ΕΚΠΑ  
**Λέτσας Γιώργος**, Καθηγητής UCL  
**Μενουδάκος Κωσταντίνος**, Πρόεδρος ΑΠΔΠΧ και Επίτιμος Πρόεδρος ΣτΕ  
**Μήτρου Λίλιαν**, Καθηγήτρια Πανεπιστημίου Αιγαίου

**Μουζουράκη Παρασκευή**, Αναπληρώτρια Καθηγήτρια ΕΚΠΑ  
**Μουστάκας Μελέτης**, Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου  
**Ξηρός Θανάσης**, Αναπληρωτής Καθηγητής Στρατιωτικής Σχολής Ευελπίδων

**Παπαϊωάννου Θάνας**, 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  
**Πρεβεστούρου Ευγενία**, Καθηγήτρια ΑΠΘ  
**Ράικος Δημήτριος**, Αναπληρωτής Καθηγητής ΔΠΘ  
**Ράμμος Χρήστος**, Πρόεδρος ΑΔΑΕ, Επίτιμος Αντιπρόεδρος ΣτΕ  
**Ράντος Αθανάσιος**, Γενικός Εισαγγελέας στο ΔΕΕ  
**Ρέμελης Κωνσταντίνος**, Καθηγητής ΔΠΘ  
**Σαρμάς Ιωάννης**, Πρόεδρος Ελεγκτικού Συνεδρίου  
**Σισιλιάνος Λίνος-Αλέξανδρος**, Κοσμητορας Νομικής Σχολής ΕΚΠΑ, π. Πρόεδρος ΕΔΔΑ  
**Σταυρόπουλος Γιώργος**, Πρόεδρος της Κεντρικής Επιτροπής Κωδικοποίησης, π. Υπουργός και Επίτιμος Αντιπρόεδρος ΣτΕ  
**Στρατηλάτης Κωνσταντίνος**, Αναπληρωτής Καθηγητής Πανεπιστημίου Λευκωσίας  
**Σωτηρέλης Γιώργος**, Καθηγητής ΕΚΠΑ  
**Τασόπουλος Γιάννης**, Καθηγητής ΕΚΠΑ  
**Τσεβάς Θανάσης**, Αναπληρωτής Καθηγητής ΕΚΠΑ  
**Τσιλιώτης Χαράλαμπος**, Αναπληρωτής Καθηγητής Πανεπιστημίου Πελοποννήσου  
**Τσιμάρας Κώστας**, Αναπληρωτής Καθηγητής European University Cyprus  
**Φορτσάκης Θεόδωρος**, Καθηγητής ΕΚΠΑ  
**Φουντεδάκη Πηνελόπη**, Καθηγήτρια Παντείου  
**Χρυσόγονος Κωσταντίνος**, Καθηγητής ΑΠΘ

#### ΣΥΝΤΑΚΤΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

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



# ΤΕΥΧΟΣ 9

ΕΚΔΟΤΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ..... 3

## **ΑΦΙΕΡΩΜΑ: Δημοκρατία, Ακροδεξιά και Μεταφασισμός:**

- Δημοκρατία και Ακροδεξιά. Εισαγωγικές σκέψεις..... 4  
*Δημήτρης Χαραλάμπης*
- Χρήσεις και καταχρήσεις του παρελθόντος στον ακροδεξιό και μετα-φασιστικό χώρο: παραδείγματα και θεματικά πεδία..... 15  
*Έφη Γαζή*
- Η συνταγματική θεωρία και το άρθρο 29 παρ. 1 του Συντάγματος (ΑΠ 8/2023, Α΄ Τμήμα) ..... 23  
*Γιάννης Α. Τασόπουλος*
- Η κρίση του προστατευτικού έθνους. Κοινωνιολογικοί συλλογισμοί για την ανάπτυξη της Ακροδεξιάς στην Ευρώπη ..... 30  
*Παναγής Παναγιωτόπουλος*
- Δείκτες ακροδεξιάς συγκρότησης: η διάχυση θέσεων της Alt-Right στον δημόσιο διάλογο και στο κοινωνικό σώμα..... 40  
*Κωστής Παπαϊωάννου*
- Τα όρια του πολιτικού λόγου των δημοσίων προσώπων και των κομμάτων .....45  
*Βασιλική Χρήστου*
- Νέα μέσα και μεταφασισμός. Όχημα μιας νέας δημαγωγίας ..... 56  
*Μαρίνα Ρήγου*

## **ΜΕΛΕΤΕΣ:**

- Η προστατευτική λειτουργία των αρχών του Συντάγματος και του δημοσίου δικαίου στις σχέσεις του πολίτη με το κράτος..... 64  
*Μιχάλης Ν. Πικραμένος*
- Η συνταγματική κατοχύρωση της κοινωνικής ασφάλισης και η μεταρρύθμιση του ασφαλιστικού συστήματος ..... 82  
*Γιώργος Κατρούγκαλος*

**ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟ-ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΟ ΧΡΟΝΙΚΟ** (Οκτώβριος-Δεκέμβριος 2023)..... 119

*Θανάσης Γ. Ξηρός*

## **ΣΧΟΛΙΑ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΣ:**

- Η απαγόρευση παράλληλων εξαγωγών φαρμάκων ως μέτρο προστασίας της δημόσιας υγείας – ΣτΕ 2214/2023..... 136  
*Θωμάς Ροζής*
- Η διαχρονική διάσταση του θεσμού της ανάκλησης της Φορολογικής Δήλωσης (Παρατηρήσεις επί των ΣτΕ 2018-23/2023 αποφάσεων)..... 141  
*Ισίδωρος Ν. Σαρίδης*
- Σχολιασμός της Απόφασης C-162/22 του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ) – Απαγόρευση χρήσης δεδομένων στο πλαίσιο ερευνών σχετικών με τη διαφθορά στον δημόσιο τομέα..... 151  
*Θεόδωρος Ρέντζιος*
- ΑΠΔΠΧ 30/2023. Επιβολή προστίμου 50.000 ευρώ στον ΟΑΣΑ για παράνομη επεξεργασία δεδομένων στο πλαίσιο του ηλεκτρονικού εισιτηρίου ..... 160  
*Σουζάνα Παπακωνσταντίνου*

## **ΒΙΒΛΙΟΚΡΙΣΙΕΣ:**

- Φερενίκη Παναγοπούλου, Ηλεκτρονική Ψηφοφορία. Μια συνταγματική θεώρηση (Πρόλογος Ευ. Βενιζέλου), Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα 2023.....173  
*Μαρία Κανελλοπούλου-Μπότη*

# ΕΚΔΟΤΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ

Το ένατο τεύχος του e-ΠΟΛΙΤΕΙΑ ανοίγει με ένα εξαιρετικά ενδιαφέρον αφιέρωμα για το φαινόμενο της Ακροδεξιάς και του μεταφασισμού στη δημοκρατία. Την εισαγωγική τοποθέτηση του Δ. Χαραλάμπη ακολουθούν οι μελέτες των Ε. Γαζή, Γ. Τασόπουλου, Π. Παναγιωτόπουλου, Κ. Παπαϊωάννου, Μ. Ρήγου και Β. Χρήστου. Στην ενότητα των μελετών, ο Μ. Πικραμένος αναλύει την προστατευτική λειτουργία των αρχών του Συντάγματος και του δημοσίου δικαίου στις σχέσεις κράτους-πολίτη και ο Γ. Κατρούγκαλος τη συνταγματική κατοχύρωση της κοινωνικής ασφάλισης και τη μεταρρύθμιση του ασφαλιστικού συστήματος. Ο Θ. Ροζής σχολιάζει τη ΣτΕ Δ' Τμήμα 2214/2023 (απαγόρευση παράλληλων εξαγωγών φαρμάκων), ο Ι. Σαρίδης τις αποφάσεις ΣτΕ Β' Τμήμα 2018-2023/2023 (ανάκληση των φορολογικών δηλώσεων), ο Θ. Ρέντζιος την απόφαση C-162/22 του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (απαγόρευση χρήσης δεδομένων στο πλαίσιο ερευνών σχετικών με τη διαφθορά στον δημόσιο τομέα) και η Σ. Παπακωνσταντίνου την απόφαση 30/2023 της ΑΠΔΠΧ (επιβολή προστίμου 50.000 ευρώ στον ΟΑΣΑ για παράνομη επεξεργασία δεδομένων στο πλαίσιο του ηλεκτρονικού εισιτηρίου). Στις βιβλιοπαρουσιάσεις, η Μ. Κανελλοπούλου-Μπότη γράφει για το νέο βιβλίο της Φ. Παναγοπούλου-Κουτνατζή, Ηλεκτρονική Ψηφοφορία. Μια συνταγματική θεώρηση (πρόλογος Ευάγγελου Βενιζέλου, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα 2023). 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 Απριλίου-Ιουνίου 2024 μέχρι την 15<sup>η</sup> Μαρτίου 2024.

Καλή ανάγνωση!

Η Συντακτική Επιτροπή

# ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ, ΑΚΡΟΔΕΞΙΑ ΚΑΙ ΜΕΤΑΦΑΣΙΣΜΟΣ: ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΕΣ ΣΚΕΨΕΙΣ

**Δημήτρης Χαραλάμης**

Ομότιμος Καθηγητής Πολιτικής Επιστήμης ΕΚΠΑ  
Πρόεδρος της Ελληνικής Εταιρείας Πολιτικής Επιστήμης

Είναι πλέον γεγονός, ότι όταν μιλάμε για δημοκρατία σήμερα, μιλάμε για την κρίση της δημοκρατίας. Ακριβώς αυτό υποδηλώνει και ο τίτλος αυτού του σύντομου Συνεδρίου. Η αναφορά στη δημοκρατία ακολουθείται από την αναφορά στους δύο μεγαλύτερους κινδύνους που την απειλούν: την Ακροδεξιά και τη λογική της συνέπεια, τον φασισμό.

Η καθοριστική ιστορική εμπειρία αυτής της απειλής είναι η περίοδος του Μεσοπολέμου, η οποία υπήρξε η μεγαλύτερη δοκιμασία για τη δημοκρατία και η μεγαλύτερη κρίση της διαδικασίας εκδημοκρατισμού. Διαδικασία εκδημοκρατισμού που αποτέλεσε και αποτελεί την ιστορική, αλλά και τη γνωσιοθεωρητική *diferentia specifica* της νεωτερικότητας.

Το θέμα μας όμως σήμερα δεν αφορά στην ιστορία, ή στην ιστορική πορεία της δημοκρατίας, αλλά αναφέρεται στις απειλές, οι οποίες και πάλι μέσα στο νέο πολιτικό, οικονομικό, κοινωνικό και γεωπολιτικό περιβάλλον διαμορφώνουν τη νέα κρίση της δημοκρατίας. Γι' αυτό άλλωστε και έννοια του μεταφασισμού στον τίτλο του Συνεδρίου.

Ουσιαστικά η δημοκρατία στην οποία αναφερόμαστε, όταν αναφερόμαστε στην κρίση της δημοκρατίας, είναι η δημοκρατία που διαμορφώθηκε ως συνέχεια και ως συνέπεια μιας διαδικασίας, η οποία έχοντας τις ρίζες της στη Magna Charta και τις αγγλικές επαναστάσεις του 17<sup>ου</sup> αιώνα, πήρε τις πρώτες συγκεκριμένες μορφές και διαστάσεις της με την αμερικανική και τη γαλλική επανάσταση. Έστω και αν η γαλλική επανάσταση δεν βρήκε την αρχική της αποτύπωση σε ένα λειτουργικό πολιτικό σύστημα, όπως στην Αμερική, αλλά τη βρήκε στην κατάργηση των κληρονομικών προνομίων και στη συστηματική νομική ανάδειξη, οριοθέτηση και θεμελίωση της ιδιοκτησίας και της προστασίας της με το ναπολεόντιο *code civil* του 1804.



Αυτή άλλωστε η «μεγάλη οριοθέτηση» της ιδιοκτησίας, ως έννοιας και ως δικαιώματος, επιτάσσει την αποδοχή ότι αυτές οι δύο επαναστάσεις του 18<sup>ου</sup> αιώνα εισάγουν πλέον την εποχή της νεωτερικότητας και την επίπονη διαδικασία του εκδημοκρατισμού την κοινωνίας.

Η πορεία αυτή μπορεί να περιγραφεί και να αναλυθεί ως η πορεία προς την υπέρβαση της τμηματικής και της πολλαπλής ψήφου και του αρχικά ολιγαρχικού/αριστοκρατικού χαρακτήρα της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας και την καθιέρωση/επιβολή της καθολικής μυστικής ψηφοφορίας: one man, one woman one vote μετά το πέρας του Α΄ Παγκοσμίου Πολέμου σε μια σειρά από χώρες.

Η καθιέρωση της τυπικής δημοκρατίας της καθολικής ψηφοφορίας, έστω και αν σήμαινε ένα κατεξοχήν καθοριστικό βήμα στη διαδικασία του εκδημοκρατισμού και στην πορεία προς την ολοκλήρωση του «ημιτελούς» εγχειρήματος της νεωτερικότητας, δεν μπόρεσε να αντέξει τις επιπτώσεις της χρηματοπιστωτικής κρίσης του 1929 και της Μεγάλης Ύφεσης της δεκαετίας του 1930.

Η κατάρρευση της δημοκρατίας στον Μεσοπόλεμο, με εξαίρεση τις ΗΠΑ και το Ηνωμένο Βασίλειο, στην κεντρική, ανατολική και νότια Ευρώπη, οδήγησε στον φασισμό και τον ναζισμό, στο Ολοκαύτωμα και στον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο. Η πικρή διαπίστωση του Furet ότι η καθιέρωση της καθολικής ψηφοφορίας είχε ως αποτέλεσμα να ψηφιστούν οι φασίστες και να καταρρεύσει η δημοκρατία, αποτυπώνει την αδυναμία της τυπικής δημοκρατίας να θεμελιώσει την εμπιστοσύνη στους δημοκρατικούς θεσμούς και στην προοπτική της διανεμητικής δικαιοσύνης.

Αυτή η εμπειρία υπήρξε καθοριστική για τη μεταπολεμική περίοδο. Ήταν ίσως η μοναδική φορά στην ιστορία που η εμπειρία του παρελθόντος λειτούργησε ως μάθημα για την αντιμετώπιση του παρόντος και τον σχεδιασμό του μέλλοντος.

Με το τέλος του πολέμου το 1945 τελειώνει ουσιαστικά μια περίοδος που διαμορφώνεται ήδη από το τελευταίο τρίτο του 19<sup>ου</sup> αιώνα. Αυτή η περίοδος χαρακτηρίζεται από τη συγκρότηση των ιμπεριαλιστικών εθνών-κρατών με πρωταγωνιστές τη Μεγάλη Βρετανία και τη Γαλλία και δευτεραγωνιστές το Βέλγιο και την Ολλανδία, ενώ οι παλιές αποικιοκρατικές δυνάμεις της Ισπανίας και της Πορτογαλίας βρίσκονται στη δύση τους. Μετά την εμφάνιση των νέων ιμπεριαλιστικών δυνάμεων της Ιταλίας (1861) και κυρίως της Γερμανίας μετά το 1871 η σύγκρουση των ιμπεριαλιστικών εθνών-κρατών για την κατανομή των αποικιακών εδαφών, η οποία σύντομα θα περιλάβει και την Ιαπωνία ως τη νέα ιμπεριαλιστική δύναμη στην Ασία, νικήτρια του ρωσο-ιαπωνικού πολέμου του 1905, χαρακτηρίζει ολόκληρη αυτή την ιστορική περίοδο και οδηγείται στον Α΄ Παγκόσμιο Πόλεμο. Ουσιαστικά ο Β΄ Παγκόσμιος Πόλεμος αποτελεί τη συνέχεια του Πρώτου, με στόχο την ιμπεριαλιστική επικράτηση στην παγκόσμια σκακιέρα, πράγμα που οδηγεί πολλούς ιστορικούς να μιλήσουν για το νέο τριακονταετή πόλεμο, 1914-1945. Άλλωστε, αν ξεφύγουμε από την ευρωκεντρική οπτική και δούμε τα πράγματα σε πλανητικό επίπεδο, ο Β΄ Παγκόσμιος Πόλεμος αρχίζει πριν από το 1939. Αρχίζει ήδη το 1931 με την ιαπωνική ιμπεριαλιστική επέκταση στη Μαντζουρία, στην Κίνα και στην Κορέα.

Το 1945 όμως βρισκόμαστε στο τέλος αυτής της περιόδου, έστω και αν τυπικά αυτή η περίοδος τελειώνει με την ανεξαρτησία της Ινδίας και του Πακιστάν, την ανεξαρτησία της Ινδονησίας,

την ήττα της Γαλλίας στην Ινδοκίνα, την κρίση του Σουέζ, την ίδρυση της Λαϊκής δημοκρατίας της Κίνας και την ανεξαρτησία της Αλγερίας, για να αναφερθούμε στις κύριες εστίες της αποαποικιοποίησης.

Πρόκειται για το τέλος των ιμπεριαλιστικών αυτοκρατοριών της νεωτερικότητας και την ανάδειξη μιας νέας πραγματικότητας που καθορίζεται από την ηγεμονία των ηγετικών κρατών των δύο μπλοκ που ήταν οι νικητές του Β' Παγκοσμίου Πολέμου, των ΗΠΑ και της Σοβιετικής Ένωσης.

Συγχρόνως η εμπειρία της αδυναμίας αποτροπής και διαχείρισης της κρίσης του 1929, η εμπειρία της κατάρρευσης της δημοκρατίας εκ των έσω, ο φασισμός, ο ναζισμός, το Ολοκαύτωμα και οι πρωτοφανείς καταστροφές του Α' και κυρίως του Β' Παγκοσμίου Πολέμου, σε συνδυασμό με την τεράστια απειλή της επέκτασης και της επιρροής της Σοβιετικής Ένωσης και μέσω των κομμουνιστικών κομμάτων, οδηγεί στην κατανόηση ότι η τυπική δημοκρατία δεν είναι αρκετή για να προασπίσει τους δημοκρατικούς θεσμούς.

Το αποτέλεσμα ήταν η αναδιοργάνωση του παγκόσμιου καπιταλιστικού συστήματος με κύριο στόχο τη νομισματική σταθερότητα, τον έλεγχο των ροών του κεφαλαίου και την αποτροπή ανεξέλεγκτων οικονομικών κρίσεων. Η κατανόηση αυτή και οι σχετικές θεσμικές ρυθμίσεις σε παγκόσμιο επίπεδο αποτυπώνονται στη συμφωνία του Bretton Woods του 1944 που εδραιώνει την κυριαρχία του δολαρίου και τον ηγετικό ρόλο της Αμερικής στον Δυτικό κόσμο. Αυτή η θεσμική πλαισίωση και σταθερότητα του διεθνούς καπιταλιστικού συστήματος επιτρέπει την υλοποίηση και του βασικού μαθήματος από την κοινωνική και πολιτική κρίση του Μεσοπολέμου: τη μετάβαση από την τυπική στην ουσιαστική δημοκρατία, τη συμπλήρωση δηλαδή της τυπικής με την ουσιαστική δημοκρατία, την οργάνωση του κοινωνικού κράτους.

Πρόκειται για την πολιτική κατανόηση και θεσμική συγκρότηση του λόγω της εμπειρίας αυτοπόδεικτου ότι ο σεβασμός της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, που αποτελεί τον πυρήνα της δημοκρατίας, χωρίς την απαραίτητη υλική/οικονομική βάση δεν μπορεί να ισχύσει. Η συνταγματική κατοχύρωση του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας χωρίς υλικό υπόβαθρο είναι πραγματικά στον αέρα. Ουσιαστική δημοκρατία σημαίνει ότι οι καθοριστικές αρχές της δημοκρατίας, η φιλελεύθερη και η δημοκρατική αρχή συμπληρώνονται από μια τρίτη, εξίσου καθοριστική, την κοινωνική αρχή. Άλλωστε η εμπειρία του πολέμου και της πολεμικής οικονομίας είχαν λειτουργήσει απολύτως νομιμοποιητικά για την κρατική παρέμβαση στην οικονομία και την υψηλή προοδευτική φορολόγηση.

Για την Ευρώπη αυτό σήμαινε επιπλέον ότι το τέλος της ιμπεριαλιστικής ισχύος του Ηνωμένου Βασιλείου, της Γαλλίας και των άλλων ευρωπαϊκών κρατών (έστω και αν αυτή η κατανόηση ήρθε σταδιακά), σε συνδυασμό με την εμπειρία των φοβερών καταστροφών του Α' και του Β' Παγκοσμίου Πολέμου στην Ευρώπη, οδήγησε στην αναζήτηση μιας νέας πολιτικής στρατηγικής υπέρβασης των ευρωπαϊκών εθνικισμών και στην αναζήτηση του σχεδιασμού ενός νέου διεθνούς ρόλου για την Ευρώπη μέσω της υπέρβασης της εθνοκεντρικής λογικής. Η Συνθήκη της Ρώμης αποτέλεσε το πρώτο βήμα σε αυτή την κατεύθυνση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

Υπό αυτές τις συνθήκες έχουμε την επικράτηση του κεϋνσιανού παραδείγματος, την επικράτηση της λεγόμενης κεϋνσιανής συναίνεσης. Έχουμε ουσιαστικά την ισχύ ενός σοσιαλδημοκρατικού



συμβολαίου και τη θεμελίωση του κοινωνικού κράτους για τουλάχιστον τριάντα χρόνια μετά τον πόλεμο στην Ευρώπη και τη συνέχιση του ρουσβελτιανού New Deal στην Αμερική. Έχουμε την τριακονταετία που έχει αποκληθεί Les Trente Glorieuses. Μια τριακονταετία κατά την οποία, χωρίς να καταργηθεί, η ανισότητα περιορίζεται σε ιστορικά μοναδικό βαθμό. Η οικονομική ανάπτυξη γνωρίζει εκπληκτικούς ρυθμούς (η ανοικοδόμηση της Ευρώπης παίζει εδώ βέβαια έναν κεντρικό ρόλο) και η κοινωνική αναγνώριση, ως προέκταση της πολιτικής, σε όλο το φάσμα του κοινωνικού κράτους και της αναδιανεμητικής δικαιοσύνης αποτελεί την πεμπτοσύια του ηγεμονικού κοινωνικοοικονομικού παραδείγματος.

Το πραξικόπημα του Pinochet στη Χιλή τον Σεπτέμβριο του 1973 ήταν η πρώτη και βίαιη ακύρωση του κεϋνσιανού συμβολαίου. Λίγα χρόνια αργότερα με ασφαλώς πιο ήπιο αλλά παγκόσμια καθοριστικό τρόπο, με την εκλογή της Thatcher (1979) στο Ηνωμένο Βασίλειο και του Reagan στις ΗΠΑ (1980), η περιθωριοποίηση του κεϋνσιανού και η σταδιακή επικράτηση του νεοφιλελεύθερου παραδείγματος είναι πραγματικότητα και η συμφωνία υπό την καθοδήγηση των ΗΠΑ, που έχει αποκληθεί Washington Consensus, τη δεκαετία του 1980 διεθνοποιεί το κοινωνικοοικονομικό παράδειγμα.

Το κεϋνσιανό παράδειγμα, αντιμέτωπο με τη μετεγκατάσταση της βιομηχανικής παραγωγής, κυρίως στις χώρες της νοτιοανατολικής Ασίας και σύντομα με σχεδόν αποκλειστικό αποδέκτη την Κίνα, και τον περιορισμό των βιομηχανικών επενδύσεων στις χώρες του καπιταλιστικού κέντρου, με παράλληλα συνεχιζόμενη αύξηση του κόστους της εργασίας και του κοινωνικού κράτους, αλλά και την ιλιγγιώδη αύξηση του κόστους της ενέργειας (πρώτη το 1973 και δεύτερη το 1979 πετρελαϊκή κρίση) οδηγείται σε στασιμοληθωρισμό. Έννοια και υλική συνθήκη που αποτέλεσε και αποτελεί τον ιδεολογικό στιγματισμό του σοσιαλδημοκρατικού συμβολαίου.

Το 1979 αποτελεί και συμβολικά τη χρονιά μετάβασης στο νεοφιλελεύθερο παράδειγμα (εκτός πολλών άλλων γεγονότων και εξελίξεων που καθιστούν το 1979 μια χρονολογία τομή). Αποτελεί τη χρονιά της νεοφιλελεύθερης στροφής, της στροφής στην ανισότητα. Στροφή που ολοκληρώνεται το 1989/91 με την κατάρρευση της Σοβιετικής Ένωσης.

Η κατάρρευση της Σοβιετικής Ένωσης και η οικονομική πολιτική που ακολουθεί ο Deng Xiaoping μετά το 1978 και ασφαλώς η είσοδος της Κίνας στο Διεθνή Οργανισμό Εμπορίου (WHO) το 2001 αναδεικνύουν τον καπιταλισμό, την οικονομία της αγοράς, στο μοναδικό στον κόσμο οικονομικό σύστημα. Η περίφημη ρήση της Thatcher: There is no Alternative (TINA) ως προς την οικονομία της αγοράς φάνηκε να δικαιώνεται απόλυτα.

Ακόμα και η χρηματοπιστωτική κρίση του 2007/2008 και η μετάλλαξή της σε δημοσιονομική κρίση στην Ευρώπη μετά το 2010, παρόλο που ανέδειξε τα αδιέξοδα του νεοφιλελεύθερου παραδείγματος, δεν στάθηκε δυνατόν να οδηγήσει στην υπέρβασή του. Όμως αυτή η αδυναμία υπέρβασης του νεοφιλελεύθερου παραδείγματος, ακόμη και σήμερα που μιλάμε για αποπαγκοσμιοποίηση, επανέφερε στο προσκήνιο συνθήκες που θυμίζουν την κρίση του Μεσοπολέμου.

Σαράντα χρόνια κυριαρχίας της ακραίας εκδοχής της αγοράς είχαν καθοριστικές επιπτώσεις στην ίδια την ποιότητα της φιλελεύθερης δημοκρατίας και στην κοινωνική της αποδοχή.

Το κύριο αποτέλεσμα αυτής της τεσσαρακονταετίας, το οποίο αναδείχτηκε εκρηκτικά κατά την κρίση του 2007/2008 και του 2010, αλλά και με την πανδημία του Covid-19, είναι η κοινωνική ανισότητα και η γιγάντια συγκέντρωση του πλούτου. Τα στοιχεία είναι γνωστά και σχεδόν τρομακτικά. Δεν είναι όμως εδώ ο τόπος για την παρουσίαση αυτής της συντριπτικής ανισότητας, αλλά για μια σύντομη αναφορά στα κοινωνικά και πολιτικά αποτελέσματά της.

Η κύρια συνέπεια αυτής της τεσσαρακονταετίας της ακραίας εκδοχής της αγοράς είναι η διάβρωση και σε μεγάλο βαθμό η απονομιμοποίηση της φιλελεύθερης δημοκρατίας. Η εμφάνιση της ανισότητας σημαίνει τη σχετικοποίηση, ακόμη και την περιθωριοποίηση της κοινωνικής αναγνώρισης. Η περιθωριοποίηση αυτή οδηγεί στην υποχώρηση του κοινωνικού ορθολογισμού της δημοκρατίας και στην ανάδειξη του ανορθολογισμού ως συνεκτικής φαντασίωσης μέσω της υστερικής αναζήτησης ταυτότητας. Η υποχώρηση του κοινωνικού ορθολογισμού, λόγω των διαφόρων μορφών κοινωνικού αποκλεισμού που επιφέρει η υποχώρηση της κοινωνικής αναγνώρισης ανοίγει και πάλι το χάος των εθνικιστικών, ρατσιστικών, θεοκρατικών ιδεολογιών και των συνομωσιολογικών ερμηνειών της πραγματικότητας. Η δημόσια χρήση του λόγου υποκαθίσταται από τη δημαγωγία της πολιτικής εξουσίας και το ανορθολογικό χάος ενός λόγου που, έχοντας αποποιηθεί κάθε κριτήριο ορθότητας, προσπαθεί να εκφραστεί μέσα από την κατακερματισμένη δημοσιότητα των μέσων κοινωνικής δικτύωσης. Εναλλακτικές αλήθειες και ψεύδη καθορίζουν το τοπίο ενός ανορθολογισμού που εν ονόματι μιας υποτιθέμενης αντισυστημικότητας συστηματοποιεί την άρνηση και την ακύρωση των θεσμών της φιλελεύθερης δημοκρατίας και του δημοκρατικού κράτους δικαίου.

Η άρνηση της φιλελεύθερης δημοκρατίας παίρνει αρχικά τη μορφή μιας λαϊκιστικής απαίτησης για δημοκρατία, όπου τα κύρια στοιχεία είναι η περιθωριοποίηση της φιλελεύθερης αρχής, η υποτιθέμενη προνομιακή θέση της δημοκρατικής αρχής και ο στόχος –υποτίθεται– της ανάδειξης και υλοποίησης της κοινωνικής αρχής. Στο πλαίσιο αυτό ο ανορθολογισμός αναδεικνύεται ως ο τόπος του εργαλειακού ορθολογισμού της πολιτικής της αποδοχής και της θεμελίωσης της ανισότητας.

Σήμερα όμως η έννοια του λαϊκισμού παύει να έχει ουσιαστικό νόημα, γιατί το φαινόμενο παίρνει μια όλο και πιο ριζοσπαστική-αντιδραστική μορφή. Το αποτέλεσμα της πορείας αυτών των σαράντα ετών είναι ο εκφασισμός μεγάλων τμημάτων της κοινωνίας και ο εκφασισμός των κομμάτων που αναλαμβάνουν, υπό την καθοριστική καθοδήγηση συγκεκριμένων προσώπων και οικονομικών συμφερόντων, τη δημαγωγική υπονόμηση της δημοκρατίας. Το φαινόμενο είναι ήδη τρομερά επικίνδυνο στις ΗΠΑ, όπου ο εκφασισμός ενός μεγάλου τμήματος της αμερικανικής κοινωνίας είναι γεγονός και το ρεπουμπλικανικό κόμμα δεν είναι πλέον the Great Old Party (GOP), αλλά έχει μεταβληθεί στο party of Trump. Οι εξελίξεις στην Ευρώπη είναι επίσης ιδιαίτερα επικίνδυνες, είτε πρόκειται για τη Γαλλία και το κόμμα της Le Pen, είτε για τη γερμανική AfD, είτε για τον Orban, ή για τον Wilders, ή για την Ακροδεξιά στις σκανδιναβικές χώρες και στην Ιταλία, ή για τους ακροδεξιούς ερασιτεχνισμούς των Tories στο Ηνωμένο Βασίλειο.

Ο πυρήνας του προβλήματος βρίσκεται στο γεγονός, το οποίο θυμίζει έντονα τις διεργασίες της πολιτικής κρίσης του Μεσοπολέμου, ότι για ένα όλο και μεγαλύτερο τμήμα της κοινωνίας η

φιλελεύθερη δημοκρατία βιώνεται ως ένα σύστημα που λειτουργεί υπέρ των συμφερόντων μιας όλο και ισχυρής πλουτοκρατίας, υποστηριζόμενη από μια πολιτική τάξη, η οποία μέσω του συστήματος της περιστρεφόμενης πόρτας συμμετέχει στο κέντρο αυτής της νομής της εξουσίας και του πλούτου. Δεν πρόκειται όμως για μια ιδεολογικά κατευθυνόμενη φαντασίωση, αλλά για την πραγματικότητα της απολυτοποίησης της οικονομίας της αγοράς και του επακόλουθου κοινωνικού δαρβινισμού. Αυτή η υπερσυγκέντρωση του πλούτου και ο επακόλουθος κοινωνικός δαρβινισμός έχουν ως συνέπεια τη σταδιακή υποχώρηση της κοινωνικής συνοχής τα τελευταία σαράντα χρόνια, η οποία και διαμορφώνει τους πραγματικούς όρους διάβρωσης της δημοκρατίας.

Συγχρόνως η διάκριση των εξουσιών σχετικοποιείται, με ενδεικτικό παράδειγμα τη σύνθεση και τον ρόλο του Ανωτάτου Δικαστηρίου των ΗΠΑ και ιδιαίτερα των 13 περιφερειακών Εφετείων, ενώ η θεσμική διαφθορά υποσκάπτει και απαξιώνει το αξιακό υπόβαθρο της δημοκρατίας, όπως καταδεικνύει η απόφαση *Citizens United vs. Federal Election Commission* (2010) του Ανωτάτου Δικαστηρίου και οι αποφάσεις που ακολούθησαν στο ίδιο πνεύμα της εργαλειοποίησης της ελευθερίας της έκφρασης ως οχήματος για την απορρύθμιση.

Η άρνηση, ακόμη και η καταγγελία της κοινωνικής αναγνώρισης δεν περιορίζεται στην υποχώρηση του κοινωνικού κράτους, ή στον σχεδιασμό άμεσων ή έμμεσων πολιτικών λιτότητας. Θεσμικά πολύ πιο αντιφιλελεύθερη και αντιδημοκρατική μορφή παίρνει η υπονόμηση των θεμελίων της δημοκρατίας μέσω μιας τάσης, η οποία στηρίζεται στην αποψίλωση των εγγυήσεων του Συντάγματος και την υποκατάσταση του προϋποθετικού χαρακτήρα των θεμελιωδών δικαιωμάτων ως συγκροτησιακών της δημοκρατίας προϋποθέσεων από την υποτιθέμενη έκφραση της θέλησης του λαού. Ενδεικτική αυτής της τάσης υπονόμησης της φιλελεύθερης δημοκρατίας είναι η απόσυρση του δικαιώματος στην άμβλωση από το σώμα των δικαιωμάτων του Συντάγματος με την ανατροπή από την τραμπικιά πλειοψηφία του Δικαστηρίου της απόφασης *Roe vs. Wade*.

Με το δήθεν επιχείρημα της δημοκρατικότητας, αφού καλείται ο κυρίαρχος λαός να αποφασίσει, ξεκινά μια διαδικασία υπονόμησης του Συντάγματος και των θεμελιωδών δικαιωμάτων και συνεπώς της ίδιας της έννοιας και της υπόστασης της λαϊκής κυριαρχίας. Γιατί η λαϊκή κυριαρχία στηρίζεται ακριβώς σε αυτό το γεγονός: Τα θεμελιώδη δικαιώματα δεν τίθενται υπό αμφισβήτηση και δεν εξαρτώνται από την εκλογική συγκυρία της λαϊκής ψήφου. Τα θεμελιώδη δικαιώματα σε όλα τα δημοκρατικά Συντάγματα κωδικοποιούν ουσιαστικά την κομβική για την ισχύ της δημοκρατίας φράση του Jefferson στην Αμερικανική Διακήρυξη της Ανεξαρτησίας, ότι όλοι οι άνθρωποι είναι φορείς αναπαλλοτρίωτων δικαιωμάτων (και ελευθεριών). Η λαϊκή βούληση μπορεί να διαμορφωθεί και να εκφραστεί μόνο και εφόσον ισχύει αυτή η προϋπόθεση, μόνο και εφόσον ισχύουν τα θεμελιώδη δικαιώματα. Μόνον και εφόσον οι συμμετέχοντες στο κοινωνικό συμβόλαιο είναι φορείς αναπαλλοτρίωτων δικαιωμάτων και ελευθεριών έχει η έννοια της λαϊκής κυριαρχίας νόημα και υπόσταση. Η καταφυγή στην κρίση του λαού, στην ψηφοφορία δηλαδή για την αποδοχή ή όχι των δικαιωμάτων, ήδη ως γεγονός αναιρεί την έννοια του θεμελίου, υπηρετεί τον μύθο της προνομιακής ποιότητας της άμεσης δημοκρατίας και αποτελεί προφανώς την πεμπτούσια του λαϊκισμού. Πράγμα το οποίο έδειξε αν μη τι άλλο και η εμπειρία των

εκλογών του 1933 στη Γερμανία, όπου η ψήφος υπέρ του ναζιστικού κόμματος υπήρξε ακριβώς αυτό: η ψήφος για την ισχύ ή όχι και τελικά για την απόρριψη των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

Με τις σκέψεις αυτές θέλω απλώς να σκιαγραφήσω την εσωτερική κρίση, την εσωτερική διάβρωση της δημοκρατίας. Όμως η ιστορική στιγμή σήμερα δεν περιορίζεται σε αυτό. Η δημοκρατία σήμερα δεν απειλείται μόνο από μέσα. Δεν απειλείται μόνο από την υποχώρηση της κοινωνικής αναγνώρισης και την έξαρση του ανορθολογισμού που αυτή επιφέρει και ο οποίος απειλεί να αναδείξει τον δημαγωγικό, νεοφασιστικό λόγο σε ηγεμονικό.

Η φιλελεύθερη δημοκρατία απειλείται και από εξωτερικές ολοκληρωτικές, δικτατορικές ή/και θεοκρατικές δυνάμεις. Οι απειλές αυτές, η πραγματική πολιορκία της δημοκρατίας έχει παρελθόν. Πήρε όμως συγκεκριμένη μορφή σε πρακτικό καθημερινό, αλλά και σε συμβολικό επίπεδο με την εισβολή του Πούτιν στην Ουκρανία στις 24 Φεβρουαρίου του 2022, ως συνέχεια της κατάληψης της Κριμαίας.

Ο νέος Ψυχρός Πόλεμος διαγράφεται πλέον σταθερά, ως αποτέλεσμα της συγκρότησης ενός πολυπολικού συστήματος μετά την κατάρρευση της Σοβιετικής Ένωσης και την καταστροφική διαχείριση της σύντομης περιόδου της αμερικανικής μονοκρατορίας (1991-2001) από την κυβέρνηση του υιού Bush μετά την επίθεση στους δίδυμους πύργους. Ο νέος Ψυχρός Πόλεμος δεν χαρακτηρίζεται, όπως ο προηγούμενος, από την αντιπαράθεση δύο αντιθετικών και ανταγωνιστικών οικονομικών, πολιτικών και κοινωνικών συστημάτων. Χαρακτηρίζεται από την πολιορκία της φιλελεύθερης δημοκρατίας από ανελεύθερα, δικτατορικά, ολοκληρωτικά και θεοκρατικά συστήματα στο πλαίσιο ενός ανταγωνιστικού, αλλά σε μεγάλο βαθμό κοινού οικονομικού συστήματος, έστω και αν η έννοια του πολιτικού καπιταλισμού αντιπροσωπεύει καλύτερα τη λειτουργία του καπιταλισμού στις χώρες αυτές. Ο κοινός παρονομαστής αυτών των καθεστώτων, που καθιερώθηκε να λέγονται, χωρίς γεωγραφική ακρίβεια (όπως και στον προηγούμενο Ψυχρό Πόλεμο) the Global South είναι η κατάφορη άρνηση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, η κατάφορη άρνηση της φιλελεύθερης δημοκρατίας και του δημοκρατικού κράτους δικαίου και ασφαλώς, όσον αφορά στα θεοκρατικά καθεστώτα, η άρνηση της εκκοσμίκευσης του κόσμου. Ηγέτης αυτού του αντιδημοκρατικού και αντιφιλελεύθερου μετώπου είναι η Κίνα, έστω και αν ο αναθεωρητισμός του Πούτιν επαναφέρει βίαια τη Ρωσία στο προσκήνιο.

Πρέπει να συνειδητοποιήσουμε τα στοιχεία εκείνα που έκαναν τον Πούτιν να πιστέψει ότι είχε έλθει η ιστορική στιγμή της βίαιης αναθεώρησης της διεθνούς τάξης, των διεθνών θεσμών, του διεθνούς δικαίου και της γεωπολιτικής αναδιάρθρωσης του κόσμου και γι' αυτό η ευκαιρία για να ξεκινήσει την εισβολή. Τα στοιχεία βάσει των οποίων θεώρησε ότι έχει ωριμάσει η αναθεώρηση του μεταψυχροπολεμικού κόσμου και η ανατροπή ακόμη και αυτής της ισορροπίας δυνάμεων που είχε διαμορφωθεί μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο στην Ευρώπη ήταν κυρίως εν συντομία τα ακόλουθα:

Το πρώτο θεμελιώδες στοιχείο αυτής της βεβαιότητας ήταν η υποχώρηση της υπεροχής της Δύσης και το γεγονός ότι οι ΗΠΑ έχασαν την ιστορικά μοναδική παγκόσμια πρωτοκαθεδρία που απολάμβαναν την πρώτη και τη δεύτερη μετά-σοβιετική δεκαετία.

Η αυταπάτη του νεοφιλελευθερισμού ότι η «αυθόρμητη τάξη» της αγοράς (Hayek) αρκούσε για να σταθεροποιηθούν σε παγκόσμια κλίμακα οι οικονομικές και πολιτικοκοινωνικές ισορροπίες είχε καταλυτικά αποτελέσματα. Η αυταπάτη ότι ο καπιταλισμός, ως το μοναδικό πλέον οικονομικοκοινωνικό σύστημα στον κόσμο, υπό τους όρους της λεγόμενης συναίνεσης της Ουάσιγκτον, διαμόρφωνε μια παγκοσμιοποιημένη κοινωνία υπό την πρωτοκαθεδρία της Αμερικής κατέστησε την πολιτική ηγεσία των ΗΠΑ ανίκανη να αντιληφθεί το εύρος των ιστορικών προκλήσεων. Ανίκανη να αντιληφθεί τις αναγκαίες στρατηγικές που θα ήταν σε θέση να σταθεροποιήσουν το τέλος του ολοκληρωτισμού, να ενσωματώσουν την παραπαίουσα Ρωσία σε μια νέα αρχιτεκτονική ασφαλείας και να θωρακίσουν τη δημοκρατία σε παγκόσμια κλίμακα.

Στη συνέχεια ο ολέθριος για τις ΗΠΑ, αλλά και για τη Δύση γενικότερα, μακροχρόνιος πόλεμος που ξεκίνησε η τυχοδιωκτική κυβέρνηση του υιού Bush, μετά την επίθεση στους δίδυμους πύργους, στο Αφγανιστάν και στο Ιράκ επιτάχυνε την υποχώρηση της Αμερικής ως ηγεμονικής παγκόσμιας δύναμης. Υποχώρηση που κατέδειξε, στα μάτια του Πούτιν, και το φιάσκο της ερασιτεχνικά οργανωμένης αποχώρησης από το Αφγανιστάν.

Η κυβέρνηση Obama, στο μεσοδιάστημα μεταξύ της ανικανότητας της προεδρίας του υιού Bush και της γελοιοποίησης της Αμερικής κατά την τετραετία Trump, παρόλο που βοήθησε στο να αποκτήσει η Αμερική μεγάλο μέρος από το χαμένο διεθνές κύρος της, δεν μπόρεσε να αποτρέψει την εσωτερική διάβρωση της αμερικανικής δημοκρατίας.

Η γελοιοποίηση της Αμερικής, η εσωτερική πόλωση, η αξιοθρήνητη αντιμετώπιση της πανδημίας, η σταδιακή διάλυση της συνοχής της αμερικανικής κοινωνίας και η αναδίπλωση της Αμερικής από την Ευρώπη και τη Μέση Ανατολή κατά την προεδρία Trump ήταν για τον Πούτιν η καθοριστική ένδειξη ότι η Αμερική δεν πρόκειται παρά να εγκαταλείψει τον διεθνή της ρόλο και να επανέλθει στην προ-ρουσβελτιανή, αν όχι και στην προ-ουίλσιανή, απομόνωσή της. Για τον Πούτιν και η κυβέρνηση Biden, έρμαιο της εσωτερικής διάβρωσης και πόλωσης της αμερικανικής δημοκρατίας και των ορίων μιας εσωτερικά και εξωτερικά αδύνατης προεδρίας, δεν άλλαξε τίποτα σε αυτή την παρακμιακή πορεία. Συγχρόνως η μετάθεση του στρατηγικού βάρους της Αμερικής στον Ειρηνικό φάνηκε να επιβεβαιώνει την απομάκρυνση των ΗΠΑ από την Ευρώπη.

Το δεύτερο καθοριστικό στοιχείο ήταν η αντίληψή του για τον ρόλο και την κατάσταση της Ευρώπης.

Η Ευρώπη και ειδικότερα η ΕΕ, αρχικά υπό την πίεση της χρηματοπιστωτικής-δημοσιονομικής κρίσης και στη συνέχεια υπό την πίεση της πανδημίας, εσωτερικά διχασμένη μεταξύ Βορρά-Νότου, μετά από την πολλές φορές αποικιακή αντιμετώπιση του Νότου από τον Βορρά κατά την οικονομική κρίση, την έξοδο του Ηνωμένου Βασιλείου, αλλά και το πολιτιστικό-αξιακό ρήγμα μεταξύ της ευρωπαϊκής Δύσης και της ευρωπαϊκής Ανατολής, φαινόταν να μην παρουσιάζει τη συνοχή και τη δυναμική εκείνη που θα μπορούσε, ενταγμένη στην αμερικανική αμυντική ομπρέλα, να αντιμετωπίσει τον ωμό επεκτατισμό του Πούτιν. Άλλωστε η Γερμανία, η ουσιαστικά όχι μόνον οικονομικά αλλά και πολιτικά μετά την επανένωση ηγεμονική δύναμη στην Ευρώπη, ενώ επέβαλε του όρους της με απόλυτη αποφασιστικότητα στο εσωτερικό της Ένωσης, αντιμετώπιζε τη Ρωσία του Πούτιν και την Κίνα του Xi Jinping, μέσα από τον συνδυασμό των συμπλεγμάτων

του παρελθόντος (απέναντι στη Ρωσία) και της αφελούς και συγχρόνως συμφεροντολογικής πίστης στην ήπια δύναμη της παγκόσμιας αγοράς. Παγκόσμιας αγοράς στην οποία, σύμφωνα με τις γερμανικές αυταπάτες, ο ρόλος της Γερμανίας ως της μεγαλύτερης εξαγωγικής δύναμης, σε –επικερδή– σύμπτωση με την Κίνα, φάνταζε καταλυτικός.

Η «προσαρμοσμένη στην αγορά δημοκρατία» της Μέρκελ (η πιο καθαρή μορφή της νεοφιλεύθερης ερμηνείας του γερμανικού Ordoliberalismus) κατέστησε τη γερμανική κοινωνία ευάλωτη απέναντι σε εξωτερικές εξαρτήσεις και έρμαιο της ίδιας της υποτιθέμενης ήπιας δύναμής της. Το αποτέλεσμα ήταν η ενεργειακή εξάρτηση της Γερμανίας –και της Ευρώπης– από τη Ρωσία, η εξάρτησή της από την κινεζική αγορά και την κινεζική παραγωγή και ο εκούσιος αφοπλισμός της. Η τυφλή εμπιστοσύνη στην «αυθόρμητη τάξη της αγοράς» είχε δύο καθοριστικές επιπτώσεις, οι οποίες και οι δύο συνετέλεσαν στην εσωτερική διάβρωση και στην ενδυνάμωση της εξωτερικής πολιτοκράτειας της δημοκρατίας.

Η απολυτοποίηση της «αυθόρμητης τάξης της αγοράς», που θεωρήθηκε όχι απλώς η μόνη ορθολογική τάξη της οικονομίας, αλλά και η μόνη ορθολογική τάξη της κοινωνίας, αποξένωσε την «προσαρμοσμένη στην αγορά δημοκρατία» από την καντιανή και λοκιανή ηθική φιλοσοφική θεμελίωση της δημοκρατίας και συγχρόνως οδήγησε στην απόθεση των γεωπολιτικών παραμέτρων του διεθνούς συστήματος.

Ο συνδυασμός χαμηλότερου του ευρωπαϊκού μέσου όρου πληθωρισμού, πολιτικής καθίζησης του κόστους της εργασίας (dampning μισθών) και φτηνού αερίου ή πετρελαίου από τη Ρωσία κατέστησε τη Γερμανία κατά τη περίοδο της καγκελαρίας Μέρκελ ηγεμονική δύναμη στην Ευρώπη. Ότι αυτή η σχέση διαιώνιζε το καθεστώς Πούτιν και το κλεπτοκρατικό κύκλωμα των ολιγαρχών που τον περιέβαλλαν δεν θεωρήθηκε ως μακροπρόθεσμη απειλή, αλλά αντίθετα θεωρήθηκε εγγύηση για τη σταθερότητα του συστήματος, που αναπαρήγαγε την ηγεμονική θέση της Γερμανίας στην Ευρώπη και τελικά έκφραση της αυτόματης τάξης της αγοράς. Άλλωστε και η όλο και μεγαλύτερη εξάρτηση από την παραγωγή και την αγορά της Κίνας δεν ερμηνεύτηκε ποτέ ως κινεζική στρατηγική όχι μόνο οικονομικής ανάπτυξης, αλλά και ως στρατηγική δημιουργίας οικονομικών εξαρτήσεων από την Κίνα με στόχο την αναρρίχσή της στην ηγεμονική θέση στο διεθνές σύστημα. Πολιτική που υπό την ηγεσία του Χι πήρε συγκεκριμένες μορφές.

Η ανυπαρξία πραγματικής αντίδρασης της Δύσης μετά τη σφαγή στο Grozny της Τσετσενίας, τη συνεχή εσωτερική καταπίεση και τη λογοκρισία, τις δολοφονίες δημοσιογράφων και αντιφρονούντων στη Ρωσία, την εισβολή στη Γεωργία, τον ενδεκαετή πόλεμο στη Συρία, με εγκλήματα κατά της ανθρωπότητας στην ημερησία διάταξη και τη μετατροπή της Συρίας του Assad σε ρωσικό προτεκτοράτο, την προσάρτηση της Κριμαίας και τα 8 χρόνια πόλεμο στο Donbas της ανατολικής Ουκρανίας έδωσαν στον Πούτιν την εντύπωση ότι οι όποιες αντιδράσεις στην εισβολή και κατάληψη της Ουκρανίας θα ήταν και πάλι υποτονικές και τελικά άνευ σημασίας. Αντίθετα θεωρούσε προφανές ότι η εισβολή στην Ουκρανία δεν θα οδηγούσε μόνο στην εύκολη μετατροπή των τέως Σοβιετικών Δημοκρατιών και πάλι σε κράτη-δορυφόρους της Ρωσίας, κατά το πρότυπο της Λευκορωσίας, αλλά και ότι θα ήταν η αρχή του εκβιασμού και της σταδιακής φινλανδοποίησης της Ευρώπης. Πολιτική την οποία ποτέ δεν εγκατέλειψε μέχρι σήμερα.



Υπό αυτές τις προϋποθέσεις οργανώθηκε η εισβολή, ακολουθώντας το τόσο κοινότοπο πρότυπο της εισβολής του Χίτλερ στην Πολωνία: Η Ουκρανία υποτίθεται ότι απειλούσε τη Ρωσία και γι' αυτό αμυνόμενη η Ρωσία εισέβαλε με επιπλέον στόχο την «αποναζιστοποίηση» της Ουκρανίας...

Όμως η εκπληκτική αντίσταση του ουκρανικού λαού ανέτρεψε το σχέδιο του νέο-αυτοκρατορικού αναθεωρητισμού του Πούτιν. Αντίσταση που ανέτρεψε την παθητικότητα και τις μέχρι χτες κυρίαρχες αυταπάτες της Ευρώπης, όπως και την αναδίπλωση της Αμερικής από την Ευρώπη. Το ΝΑΤΟ ξαναβρήκε λόγο ύπαρξης και αποτέλεσε πόλο έλξης, λόγω της ρωσικής απειλής, για χώρες που κατά τη διάρκεια του Ψυχρού Πολέμου δεν είχαν ενταχθεί σε αυτό, όπως η Σουηδία και η Φινλανδία. Ενώ η Γερμανία εγκατέλειψε, έστω και μέχρι σήμερα διστακτικά, το δόγμα της ήπιας δύναμης, στάση την οποία ακολουθεί προφανώς και η Ιαπωνία.

Όμως η ιστορία δεν τελειώνει εδώ. Ο πόλεμος συνεχίζεται και μεταβάλλεται σε έναν πόλεμο χαρακωμάτων που θυμίζει περισσότερο το γαλλο-γερμανικό μέτωπο του Α' Παγκοσμίου Πολέμου.

Η κύρια αντιπαράθεση όμως βρίσκεται μεταξύ της Δύσης και της Κίνας. Η Ρωσία του Πούτιν, μακριά από τον Δυτικό κόσμο, που θα μπορούσε να αποτελέσει τον φυσικό χώρο της ρωσικής κοινωνίας, θα μπορέσει να υπάρξει μόνο στο πλαίσιο ενός άξονα Κίνας-Ρωσίας. Σε αυτό τον άξονα η ασυμμετρία οικονομικής, τεχνολογικής, αλλά και διεθνοπολιτικής δύναμης είναι δεδομένη και ο καθοριστικός πόλος είναι η Κίνα, έστω και αν έχει πολύ δρόμο μπροστά της για να αποκτήσει ανάλογο με τη Ρωσία πυρηνικό οπλοστάσιο.

Αυτός ο νέος ψυχρός πόλεμος διαφέρει από τον προηγούμενο. Το καθεστώς Πούτιν είναι μια κλεπτοκρατική δικτατορία, η οποία στηρίζεται σε καταπίεση, τρομοκρατία και διαφθορά. Δεν έχει την ιδεολογική δύναμη και την πλανητική επιρροή που είχε ο κομμουνιστικός ολοκληρωτισμός, ο οποίος άντεξε γι' αυτό τον λόγο 70 χρόνια. Το καθεστώς του επιθετικού εθνικισμού και του αυταρχικού κλεπτοκρατικού καπιταλισμού του Πούτιν δεν έχει τέτοια προοπτική και ίσως γι' αυτό είναι ακόμη πιο απρόβλεπτο και επικίνδυνο.

Λόγω του πεπερασμένου της δικτατορίας του Πούτιν το παιχνίδι μακροπρόθεσμα είναι στα χέρια της Κίνας, η οποία χωρίς και αυτή να έχει την ιδεολογική βάση ενός διεθνούς κομμουνιστικού κινήματος, όπως στη μαοϊκή περίοδο, έχει μια σαφώς πολύ πιο μακροπρόθεσμη στρατηγική παγκόσμιας ισχύος.

Ο πόλεμος του Πούτιν, συσπείρωσε και «ξύπνησε» μια ανέλπιστα ενότητα και αποφασιστικότητα στη Δύση, δημιουργώντας έτσι εμπόδια και στο ειρηνικό προσωπείο της κινεζικής στρατηγικής της παγκόσμιας διείσδυσης, στον περίφημο «νέο δρόμο του μεταξιού». Η άρνηση της κρατικής οντότητας της Ουκρανίας συμβαδίζει απόλυτα με την άρνηση της κρατικής οντότητας της Ταϊβάν και προΐδεάζει για το τι μέλει γενέσθαι στη Νότια Σινική Θάλασσα. Ο επιθετικός εθνικισμός και η νεοαποικιακή στρατηγική της Κίνας γίνονται πλέον όλο και περισσότερο ορατοί, όπως και η στοχοθεσία της περιθωριοποίησης της φιλελεύθερης δημοκρατίας και του ελέγχου των πλουτοπαραγωγικών πόρων σε παγκόσμια κλίμακα. Αν και η εισβολή του Πούτιν δεν εντάσσεται στα στρατηγικά σχέδια της Κίνας, ο Χι δεν μπόρεσε παρά να αποδεχθεί, και μάλιστα πανηγυρικά, τον ρόλο του αυτονόητου συμμάχου του Πούτιν, ονομάζοντας και αυτός την εισβολή «ειρηνική

επιχείρηση» αυτοπροστασίας με παράλληλη διακήρυξη του σεβασμού των εθνικών συνόρων! Η Κίνα άλλωστε δεν επείγεται, έχει χρόνο για την πραγμάτωση των στρατηγικών της στόχων.

Αλλά ο χρόνος είναι πλέον η βάση και της πολιτικής του Πούτιν. Ο χρόνος ως όπλο απέναντι στην Ευρώπη και τις αντοχές της και ως αναμονή των εξελίξεων στη Αμερική, όπου η εκλογή Trump θα σήμαινε την επιτυχία της πολιτικής του απέναντι στην Ουκρανία και ως εκ τούτου και την επανενεργοποίηση της πολιτικής της φινλανδοποίησης της Ευρώπης. Μια νίκη του Trump δεν θα είχε μόνο καταστροφικές επιπτώσεις για τη δημοκρατία στις ΗΠΑ και τον Δυτικό κόσμο γενικότερα, αλλά θα απέβαινε καταστροφική όχι μόνο για την εθνική υπόσταση της Ουκρανίας αλλά και για την εθνική υπόσταση της Ταϊβάν. Άλλωστε οι εξευτελιστικοί όροι που θέτει ο Πούτιν για την κατάπαυση του πυρός, όροι που ταυτίζονται πλήρως με την ολοκληρωτική νίκη της Ρωσίας, γιατί διαφορετικά θα καταρρεύσει το συμβολικό-ιδεολογικό υπόβαθρο της εξουσίας του, καθιστούν κάθε προοπτική ειρήνης αδύνατη.

Παράλληλα η ενορχηστρωμένη δράση του αντιδημοκρατικού τόξου με κύριους φορείς την Κίνα, τη Ρωσία και το Ιράν διευρύνουν το μέτωπο ενάντια στη Δύση με την επίθεση της ελεγχόμενης από το Ιράν Hamas εναντίον του Ισραήλ, πολλαπλασιάζοντας τις κρίσεις που πρέπει να αντιμετωπίσει η δημοκρατική κυβέρνηση της Αμερικής.

Στη νέα αυτή ψυχροπολεμική αντιπαράθεση τα μέτωπα είναι πλέον απτά και οι συγκεκριμένες εσωτερικές απειλές είναι ορατές.

Η πρώτη άμεση απειλή αφορά στην πορεία της αμερικανικής δημοκρατίας. Αν οδηγηθούμε σε δεύτερη Προεδρία Trump, τότε η θεσμική έκπτωση της αμερικανικής δημοκρατίας και η γεωπολιτική της υποχώρηση θα υποσκάψει και θα ανατρέψει το πολιτικό και ηθικό περιεχόμενο της αντιπαράθεσης και ως εκ τούτου την εσωτερική συνοχή της Δύσης και τις δυνατότητες αντίστασης της Ευρώπης.

Η δεύτερη αφορά στους καθοριστικούς όρους της κοινωνικής συνοχής και της ποιότητας της δημοκρατίας. Αν δεν επέλθει αλλαγή του κοινωνικοοικονομικού παραδείγματος της ακραίας εκδοχής της αγοράς δεν μπορεί να υπάρξει εκείνη η κοινωνική αποδοχή, η οποία ανέδειξε τη δημοκρατία νικήτρια του μεταπολεμικού Ψυχρού Πολέμου. Γιατί μπορεί η κατάρρευση του κομμουνιστικού συστήματος να ερμηνεύτηκε, στη δεδομένη ιστορική συγκυρία, ως νίκη του Reagan και της νεοφιλελεύθερης εκδοχής της αγοράς, αλλά προϋπόθεση αυτής της νίκης υπήρξαν οι όροι της κοινωνικής συνοχής που είχε πετύχει ο κεϋνσιανός μεταπολεμικός καπιταλισμός στη βάση του ουσιαστικού εκδημοκρατισμού που εξασφάλιζε η προοδευτική φορολόγηση και η αναδιανεμητική δικαιοσύνη. □

# ΧΡΗΣΕΙΣ ΚΑΙ ΚΑΤΑΧΡΗΣΕΙΣ ΤΟΥ ΠΑΡΕΛΘΟΝΤΟΣ ΣΤΟΝ ΑΚΡΟΔΕΞΙΟ ΚΑΙ ΜΕΤΑ-ΦΑΣΙΣΤΙΚΟ ΧΩΡΟ: ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑΤΑ ΚΑΙ ΘΕΜΑΤΙΚΑ ΠΕΔΙΑ

## ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Το παρελθόν κατέχει σημαντική θέση στην κοινωνική και πολιτισμική ζωή της σύγχρονης Ελλάδας. Τόσο το μακρινό όσο και το κοντινό παρελθόν μνημονεύονται, αναπαρίστανται, επιτελούνται μέσα στα μεταβαλλόμενα πλαίσια του παρόντος. Διαφορετικοί πολιτισμικοί, ιδεολογικοί και πολιτικοί χώροι αλλά και μνημονικές κοινότητες διεκδικούν, ερμηνεύουν και αξιοποιούν εκδοχές του παρελθόντος σε συνδυασμό με τα αιτούμενά τους στη συγχρονία. Στο πλαίσιο της ανάλυσης αυτών των όψεων της ιστορικής κουλτούρας και της δημόσιας ιστορίας, η διερεύνηση των χρήσεων του παρελθόντος σε σύγχρονους ακροδεξιούς και μετα-φασιστικούς λόγους και πρακτικές παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Για το ευρύτερο πολιτικό και ιδεολογικό πλαίσιο, βλ. ενδεικτικά Β. Γεωργιάδου, *Η Άκρα Δεξιά στην Ελλάδα 1965-2018*, 2019· Α. Φραγκουδάκη, *Ο εθνικισμός και η άνοδος της ακροδεξιάς*, 2013· Δ. Χριστόπουλο (επιμ.), *Το «βαθύ κράτος» στη σημερινή Ελλάδα και η Ακροδεξιά. Αστυνομία-Δικαιοσύνη-Στρατός-Εκκλησία*, 2014· Ρ. Βασιλάκη/Γ. Σουβλή (επιμ.), *Η κανονικοποίηση του ακροδεξιού λόγου στην Ελλάδα: Φύλο, ΜΜΕ, Ένοπλες Δυνάμεις, Εκκλησία*, 2021· Δ. Παπαδημητρίου, «Το ακροδεξιό κίνημα στην Ελλάδα, 1936-1949 – Καταβολές, συνέχειες και ασυνέχειες», σε: Χ. Φλάισερ (επιμ.), *Η Ελλάδα '36-'49: Από τη Δικτατορία στον εμφύλιο. Τομές και συνέχειες*, 2003, σελ. 138-149. Οι χρήσεις του παρελθόντος στο παρόν αποτελούν ευρύ πεδίο διακλαδικών και διεπιστημονικών προσεγγίσεων. Με αφητηρία τη γαλλική ιστοριογραφία, βλ. ενδεικτικά στο πεδίο των ιστορικών σπουδών F. Hartog/J. Revel (επιμ.), *Les usages politiques du passé*, 2001·

**Έφη Γαζή**

Καθηγήτρια Νεότερης Ιστορίας  
Τμήμα Κοινωνικής και  
Εκπαιδευτικής Πολιτικής  
Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου

## I. ΑΝΑΠΑΡΑΣΤΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΑΡΧΑΙΟΤΗΤΑΣ

Ο εθνικοσοσιαλισμός και ο φασισμός έχτισαν τις ιδέες τους μέσα σε μια παράδοση σκέψης που αντλεί από μακρές πολιτιστικές διαδρομές και ρεύματα ιδεών του ευρωπαϊκού χώρου<sup>2</sup>. Η «πολιτισμική επανάσταση» αυτού του χώρου είναι, καταρχάς, μία συντηρητική επανάσταση, καθώς στοχεύει στην «επιστροφή στις ρίζες», στις παραδοσιακές κοινότητες ενώ σταδιακά ενσωματώνει την έννοια της φυλετικής καθαρότητας.

Ο εθνικοσοσιαλισμός συνοδεύθηκε από έναν ιστορικό λόγο ο οποίος επεδίωξε να αφηγηθεί εκ νέου το παρελθόν. Σε αυτό το πλαίσιο, οι αναφορές στην ελληνορωμαϊκή αρχαιότητα ήταν πολυάριθμες. Στο έργο του *Ο Εθνικοσοσιαλισμός και η Αρχαιότητα*, ο Γιοάν Σαπουτό περιγράφει τη διαδικασία συγκρότησης αλλά και τις χρήσεις της ελληνορωμαϊκής αρχαιότητας από τους εθνικοσοσιαλιστές. Στον πυρήνα αυτής της διαδικασίας βρίσκεται η μετάλλαξη των αφηγήσεων για τον ινδοευρωπαϊκό πολιτισμό και η προσαρμογή του μύθου των Αρίων στην ιστορία της βόρειας γερμανικής φυλής. Η ιστορική αφήγηση της αρίας ή ινδοευρωπαϊκής καταγωγής του πολιτισμού είχε αρθρωθεί ήδη από τον 18<sup>ο</sup> αιώνα όταν το ενδιαφέρον των Ευρωπαίων, ιδιαίτερα των Άγγλων, για την Ινδία έγινε εντονότερο: γλωσσολογικές, ανθρωπολογικές, αρχαιολογικές και ιστορικές έρευνες στράφηκαν προς τη συγγένεια των σανσκριτικών αλλά και ευρύτερα του ινδικού πολιτισμού με τις ευρωπαϊκές γλώσσες και πολιτισμούς, ενώ οι μεταναστεύσεις των πληθυσμών από την ινδική χερσόνησο ερμηνεύθηκαν ως καταγωγική συνθήκη των ινδοευρωπαίων.

Οι εθνικοσοσιαλιστές όμως αποπειράθηκαν την αναστροφή αυτής της ερμηνείας με την ανάδειξη της βόρειας καταγωγής των «ινδογερμανών» και των μετακινήσεών τους προς τον Νότο ή την Ασία. Επέκτειναν έτσι μια υπάρχουσα εκδοχή «βορειοποίησης» της ινδοευρωπαϊκής καταγωγής που είχε αρχίσει να διαμορφώνεται νωρίτερα στο πλαίσιο του γερμανικού εθνικισμού. Μελετητές, συγγραφείς και διανοητές που ενστερνίστηκαν τον εθνικοσοσιαλιστικό ρατσισμό όπως οι Hans Friedrich Karl Günther (1891-1968), Richard Walter Darré (1895-1953), Alfred Rosenberg (1893-1946) ασχολήθηκαν στο έργο τους με αυτόν τον καταγωγικό μύθο ο οποίος ουσιαστικά αντέστρεψε προηγούμενες θεωρήσεις εστιασμένες στην πορεία του πολιτισμού από την Ανατολή προς τη Δύση, όπως η εγγελιανή φιλοσοφία της ιστορίας<sup>3</sup>. Η βόρεια καταγωγή του ευρωπαϊκού και παγκόσμιου πολιτισμού όμως συνυπήρξε με το δίπολο Ανατολή/Δύση και με τη διάκριση μεταξύ της «ανώτερης Ευρώπης και της Δύσης» και της «βάρβαρης Ανατολής», με

---

M. Mazzei/A. Margerie de Jacquin, *Les usages du passé. Introduction*, Hypothèses 1/2022 (23) σελ. 77-86, διαθέσιμο στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 23.10.2023). Στην αγγλόφωνη βιβλιογραφία, βλ. ενδεικτικά R. Rosenzweig/D. Thelen, *The Presence of the Past: Popular Uses of History in American Life*, 1998.

<sup>2</sup> M. Mazower, *Σκοτεινή Ήπειρος. Ο ευρωπαϊκός εικοστός αιώνας*, 2004· E. Traverso, *Οι ρίζες της ναζιστικής βίας (μια ευρωπαϊκή γενεαλογία)*, 2013.

<sup>3</sup> J. Charoutot, *Ο εθνικοσοσιαλισμός και η Αρχαιότητα*, (μτφρ. Γ. Καράμπελας), 2012, σελ. 33 επ.

μπολσεβικικά και σημαντικά στοιχεία, κυρίως στην περίοδο που ακολούθησε την επίθεση κατά της Σοβιετικής Ένωσης το 1941<sup>4</sup>.

Σε ό,τι αφορά την ελληνορωμαϊκή αρχαιότητα, η εθνικοσοσιαλιστική ερμηνεία επεδίωξε την θέσπιση της φυλετικής συγγένειας και συνέχειας μεταξύ του γερμανικού, του ελληνικού και του ρωμαϊκού κόσμου<sup>5</sup>. Ειδικά από τη δεκαετία του 1930 και εξής, η ελληνορωμαϊκή αρχαιότητα ενσωματώθηκε σταδιακά σε μια ιστορική αφήγηση της γερμανικότητας<sup>6</sup>. Οι Ολυμπιακοί Αγώνες του 1936 στο Μόναχο αποτελούν εξέχον παράδειγμα της πορείας εξαρτησιμότητας των αρχαίων Ελλήνων και της μετάβασης από την κληρονομιά του βαυαρικού ρομαντικού φιλελληνισμού στο εθνικοσοσιαλιστικό σύμπαν, με την έμφαση στη μνημειακή αρχιτεκτονική, στα πολλά νέο-δωρικά στοιχεία, στην εικόνα των ρωμαλέων σωμάτων και στο αγωνιστικό ιδεώδες.

Η προσάρτηση της αρχαιότητας στο εθνικοσοσιαλιστικό σχήμα της ιστορίας δείχνει τη σημασία που απέδιδαν οι εθνικοσοσιαλιστές στο ελληνορωμαϊκό παρελθόν. Η Ρώμη αποτελεί το αρχέτυπο της στρατιωτικής ισχύος και της εδραίωσης μιας παγκόσμιας εξουσίας. Ιδιαίτερη θέση έχει η αρχαία Σπάρτη. Η σύγχρονη ιστορική έρευνα έχει δείξει ότι υπάρχει προϊστορία στην εθνικοσοσιαλιστική αναπαράσταση της Σπάρτης, ως δωρικού προτύπου στρατιωτικής και κοινοτικής οργάνωσης με καθαρά φυλετικά χαρακτηριστικά. Στα Βασιλικά Πρωσικά Σχολεία Δοκίμων, τα οποία εκπαίδευαν αγόρια για να γίνουν αξιωματικοί του στρατού, για πάνω από έναν αιώνα, το σπαρτιατικό παράδειγμα θεωρούνταν κρίσιμο στοιχείο στη διαμόρφωση των Πρωσογερμανών στρατιωτικών<sup>7</sup>. Κατά τη διάρκεια του Τρίτου Ράιχ, αυτές οι ιδέες μετασχηματίστηκαν σύμφωνα με τη ναζιστική φυλετική ιδεολογία, με επιλεκτικές αναφορές σε πρακτικές όπως ο «ευγονισμός του Καιάδα» και οι πολιτικές της βιολογικής επιλογής.

Η εισβολή των Ναζί στην Ελλάδα, η διέλευσή τους από τις Θερμοπύλες και η εκδίωξη των Βρετανικών δυνάμεων από το σημείο παρουσιάστηκαν στον εθνικοσοσιαλιστικό τύπο ως επανάληψη ή ορθότερα ως συνέχεια του αγώνα του ήρωα Λεωνίδα και των 300 του που αντιτάχθηκαν ηρωικά στο πέρασμα των «βαρβάρων»<sup>8</sup>.

Είναι πολλές οι επιβιώσεις αλλά και οι οικειοποιήσεις αυτών των αναπαραστάσεων της αρχαιότητας αλλά και της Σπάρτης στον χώρο των ακροδεξιών πολιτικών σχημάτων και κινήσεων στην Ελλάδα και διεθνώς. Πρόσφατο παράδειγμα αποτελεί η εμφάνιση των «σπαρτιατικών» συμβόλων κατά τη διάρκεια της εφόδου οπαδών του Ντόναλντ Τραμπ στο Καπιτώλιο τον Ιανουάριο του 2021. Βέβαια αυτές οι πολεμικές εικόνες, οι περικεφαλαίες, η φράση «μολών λαβέ» ήταν ήδη διαδεδομένες στις ΗΠΑ στις κοινότητες υπέρ της οπλοχρησίας. Είναι όμως ενδιαφέρον το γεγονός ότι πρόκειται για μια σχετικά νέα αναπαράσταση η οποία τείνει να

<sup>4</sup> Ibidem, σελ. 64 επ.

<sup>5</sup> Ibidem, σελ. 96.

<sup>6</sup> Ibidem, σελ. 113.

<sup>7</sup> H. Roche, *Sparta's German Children: The Idea of Ancient Sparta in the Royal Prussian Cadet Corps 1818-1920, and in National Socialist elite schools (the Napolas), 1933-1945*, 2013.

<sup>8</sup> J. Charoutot, *Ο εθνικοσοσιαλισμός και η Αρχαιότητα*, ό.π., σελ. 132.

αντικαταστήσει παλαιότερες ψυχροπολεμικές ταυτίσεις της Σοβιετικής Ένωσης με την «αυταρχική Σπάρτη»<sup>9</sup>.

Ένα από τα μόντα της Χρυσής Αυγής είναι το «ή ταν ή επί τας». Οι ελληνικές διαστάσεις σχετικών αντιλήψεων για την αρχαιότητα αναδεικνύονται σε διαφορετικές στιγμές του 20<sup>ου</sup> αιώνα: αξίζει να αναφερθεί η ανασκαφή των Θερμοπυλών από τον Σπύρο Μαρινάτο το 1939, στη διάρκεια του μεταξικού καθεστώτος. Η σημασία αυτής της ανασκαφής αναδεικνύεται τόσο στα κείμενα του αρχαιολόγου στο μεταξικό περιοδικό *Νέον Κράτος* όσο και στον λόγο του ίδιου του Ι. Μεταξά που συνέδεε τον Γ' Ελληνικό Πολιτισμό με την υλική διάσταση του χώματος, της πατρώας γης και του γηγενούς Ελληνισμού<sup>10</sup>. Στη δεκαετία του 1960, το νεοσύστατο τότε Κόμμα 4<sup>ης</sup> Αυγούστου (Κ4Α) (έτος ίδρ. 1965) συγκροτήθηκε στη βάση της ιδεολογικής κληρονομιάς του μεταξικού καθεστώτος. Στο πλαίσιο του φυλετικού εθνικισμού και της φυλετικής συνέχειας που υιοθέτησε, οι ιστορικές αντιλήψεις της μεταξικής περιόδου επιβίωσαν στη μεταπολεμική περίοδο. Επιπλέον, η δεξίωση εθνοσοσιαλιστικών ιδεολογικών αρχών στον συγκεκριμένο πολιτικό χώρο διευκόλυνε αντίστοιχες ιστορικές θεωρήσεις<sup>11</sup>. Οι εκλεκτικές συγγένειες με κόμματα και χώρους συνεχίζεται μέχρι τις μέρες μας, γεγονός που διαμορφώνει γόνιμο έδαφος για αντίστοιχες χρήσεις του αρχαιοελληνικού παρελθόντος.

## II. ΚΑΤΟΧΗ, ΕΜΦΥΛΙΟΣ, ΔΕΚΑΕΤΙΑ ΤΟΥ 1940: ΣΥΓΚΡΟΥΣΙΑΚΕΣ ΜΝΗΜΕΣ ΚΑΙ ΤΕΛΕΤΟΥΡΓΙΕΣ

Στην Ελλάδα, τόσο η ιστορία του 20<sup>ου</sup> αιώνα όσο και κυρίως η δεκαετία του 1940 έχουν αφήσει έντονο αποτύπωμα στην ιστορική κουλτούρα, με κύριο χαρακτηριστικό τις «διαιρεμένες μνήμες», μεταβλητές στον χρόνο ως προϊόν των ιδεολογικο-πολιτικών συγκρούσεων αλλά και των κοινωνικών αντιπαραθέσεων που παρήγαγε ο Εμφύλιος<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> S. Hodkinson, "Spartans on the Capitol: recent far-right appropriations of Spartan militarism in the USA and their historical roots", σε: K. Beerden/T. Epping (επιμ.), *Classical Controversies: Reception of Greco-Roman Antiquity in the Twentieth First Century*, 2022, σελ. 59-83.

<sup>10</sup> Βλ. Γ. Χαμπλάκη, *Το έθνος και τα ερείπιά του. Αρχαιότητα, αρχαιολογία και το εθνικό φαντασιακό στην Ελλάδα*, (μτφρ. Ν. Καλαϊτζής), 2012, σελ. 195 επ.

<sup>11</sup> Β. Γεωργιάδου, *Η Άκρα Δεξιά*, ό.π., σελ. 35-59.

<sup>12</sup> Π. Βόγλης, *Η δεκαετία του 1940 ως παρελθόν: μνήμη, μαρτυρία, ταυτότητα*, Τα Ιστορικά τ. 25, τχ. 47, 2007, σελ. 437-456. Για τη θέση της δεκαετίας του 1940 στον πολιτικό λόγο της μετεμφυλιακής περιόδου, βλ. Ε. Πασχαλούδη, *Ένας πόλεμος χωρίς τέλος. Η δεκαετία του 1940 στον πολιτικό λόγο, 1950-1967*, 2010. Για την ιστοριογραφία, τη μνήμη και την ιστορική κουλτούρα, βλ. Βλ. Ν. Δεμερτζή/Ε. Πασχαλούδη/Γ. Αντωνίου (επιμ.), *Εμφύλιος. Πολιτισμικό Τραύμα*, 2013· Ρ. Voglis/Ι. Nioutsikos, *The Greek Historiography of the 1940s. A Reassessment*, *Comparative Southeast European Studies* 2/2017, σελ. 316-333· Γ. Αντωνίου/Ν. Μαραντζίδη (επιμ.), *Η εποχή της σύγχυσης: η δεκαετία του '40 και η ιστοριογραφία*, 2008· Π. Βόγλη/Ι. Παπαθανασίου/Τ. Σακελλαρόπουλο/Μ. Χαραλαμπίδη (επιμ.), *Δεκέμβρης 1944. Το παρελθόν και οι χρήσεις του*, 2017· Ρ. Αλβανό, *Ο ελληνικός εμφύλιος. Μνήμες σε πόλεμο και σύγχρονες πολιτικές ταυτότητες*, 2022. Ειδικά για την ιστορία της Εθνικής Αντίστασης και τη μνημόνευσή της, βλ. το



Μετά τον εμφύλιο πόλεμο, η επίσημη ιστορία και η δημόσια μνήμη συντήρησαν το εμφυλιοπολεμικό κλίμα. Η κυρίαρχη ιστορική αφήγηση συμπορεύθηκε με τον αντικομμουνισμό και την εθνικοφροσύνη. Εδραιώθηκε σε εκείνη την περίοδο η «θεωρία των τριών γύρων», σύμφωνα με την οποία το ΚΚΕ επεδίωξε την κατάληψη της εξουσίας στην Κατοχή, στα Δεκεμβριανά και στην εμφύλια σύγκρουση της περιόδου 1946-1949. Σημαντική θέση στη μνημόνευση της εμφύλιας σύγκρουσης κατέλαβαν οι εκδηλώσεις και οι τελετές σε τόπους με ισχυρούς συμβολισμούς όπως ο Γράμμος-Βίτσι, ο Μελιγαλάς Μεσσηνίας, το Σύνταγμα Χωροφυλακής στη συνοικία Μακρυγιάννη στην Αθήνα, η Στιμάγκα Κορινθίας<sup>13</sup>. Από το τέλος του Εμφυλίου μέχρι και την περίοδο του δικτατορικού καθεστώτος (1967-1974), οι συγκεκριμένες τελετές, εξελισσόμενες ανάλογα με την ευρύτερη πολιτική συγκυρία, πραγματοποιούνταν με κύριο περιεχόμενο τις δημόσιες ομιλίες και τις θρησκευτικές τελετές, δοξολογίες και μνημόσυνα για τα θύματα.

Στην πρώτη περίοδο της Μεταπολίτευσης (1974-1981), οι πολιτικές της συναίνεσης και της υπέρβασης των συγκρούσεων και του διχασμού κυριάρχησαν. Σε αυτό το πλαίσιο, η νέα αφετηρία δεν ήταν η ήττα των κομμουνιστών το 1949 αλλά η Αντίσταση στις κατοχικές δυνάμεις· πρόκειται για ένα παρελθόν που μπορούσε να ενώσει παρά να διχάσει την ελληνική κοινωνία<sup>14</sup>. Ωστόσο, οι συγκεκριμένες τελετές, γνωστές και ως «γιορτές μίσους», πραγματοποιούνταν και μετά την πτώση της χούντας<sup>15</sup>.

Στο πλαίσιο της πρώτης περιόδου της Μεταπολίτευσης, οι συγκεκριμένες τελετές αποτέλεσαν προνομιακό χώρο για τον ευρύτερο πολιτικό χώρο της Ακροδεξιάς, η οποία ανέλαβε της

---

πρόσφατο έργο Μ. Φυτιλή/Μ. Αυγερίδη/Ε. Κούκη, *Η Δεύτερη Ζωή της Εθνικής Αντίστασης. Πρακτικές αναγνώρισης και αποκλεισμού, 1944-2006*, 2022.

<sup>13</sup> Τα επετειακά μνημόσυνα και οι εκδηλώσεις στον Γράμμο-Βίτσι στο τέλος του Αυγούστου αφορούν στους πεσόντες του Εθνικού Στρατού και ευρύτερα στη μνημόνευση της ήττας του Δημοκρατικού Στρατού το 1949. Η επέτειος της μάχης του Μελιγαλά αφορά στις συγκρούσεις και στην τριήμερη «πολιορκία» του χωριού της Μεσσηνίας από δυνάμεις του ΕΛΑΣ τον Σεπτέμβριο του 1944, μετά την αποχώρηση των κατοχικών δυνάμεων. Στο χωριό είχαν παραμείνει μέλη των Ταγμάτων Ασφαλείας, μεγάλος αριθμός των οποίων εκτελέστηκε. Οι εκδηλώσεις στον χώρο του Συντάγματος Μακρυγιάννη αφορούν στις μάχες μεταξύ του ΕΛΑΣ και της χωροφυλακής στην αθηναϊκή συνοικία, υποστηριζόμενης και από βρετανικές δυνάμεις, τον Δεκέμβριο του 1944. Οι επετειακές εκδηλώσεις και τα μνημόσυνα στη Στιμάγκα Κορινθίας (αρχές Ιουλίου) αφορούν στα θύματα εκτελέσεων (δωσίλογοι, άμαχοι) από το ΕΑΜ το καλοκαίρι του 1944.

<sup>14</sup> Μ. Mazower, *The Cold War and the Appropriation of Memory: Greece After Liberation*, *East European Politics and Societies*, 9(2)/1995, σελ. 272-294, διαθέσιμο στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 14.04.2023)· βλ. επίσης και την πρόσφατη ανάλυση του Μ. Avgeridis, *Debating the Greek 1940s: histories and memories of a conflicting past since the end of the Second World War*, *Historiein*, 16(1-2)/2017, σελ. 8-46, διαθέσιμο στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 05.11.2023).

<sup>15</sup> Γ. Αντωνίου, «Οι γιορτές μίσους και οι πόλεμοι της δημόσιας μνήμης (1950-2000): Από το τραύμα των πτημένων στο τραύμα των νικητών», σε: Ν. Δεμερτζής/Ε. Πασχαλούδη/Γ. Αντωνίου (επιμ.), *Εμφύλιος*, ό.π., σελ. 227-249. Για τη μεταπολιτευτική περίοδο, βλ. επίσης την ανάλυση της Δ. Παπαδημητρίου, «Τα Δεκεμβριανά στην δεξιά μνήμη της δεκαετίας του 1980 και η αναγνώριση της Εθνικής Αντίστασης», σε: Θ. Σφήκας/Λ. Χασιώτης/Ι. Μιχαηλίδης (επιμ.), *Δρόμοι του Δεκεμβρίου: Από τον Λίβανο στην Αθήνα, 1944*, 2016, σελ. 327-341.

συντήρηση της κληρονομιάς της εθνικοφροσύνης και του αντικομμουνισμού που σταδιακά εγκαταλείφθηκαν από τον χώρο του κόμματος της Νέας Δημοκρατίας.

Στις 21 Σεπτεμβρίου 1976 στον Μελιγαλά της Μεσσηνίας, μέλη φιλοβασιλικών οργανώσεων προκάλεσαν επεισόδια διαταράσσοντας το τυπικό της εκδήλωσης, με αποτέλεσμα η αστυνομία να προχωρήσει σε συλλήψεις. Κατά τη διάρκεια του ίδιου έτους (Δεκέμβριος 1976), στον εορτασμό της επετείου στο Σύνταγμα «Μακρυγιάννη», έγινε παρέμβαση στην εκδήλωση και ανάρτηση πανό που ανέγραφε το σύνθημα «Δεκέμβρης 1944: Θυμάσαι ή κοιμάσαι;»<sup>16</sup>.

Η άνοδος του ΠΑΣΟΚ στην εξουσία το 1981, μετέβαλε και πάλι το μνημονικό και τελετουργικό τοπίο των σχετικών εκδηλώσεων, τουλάχιστον σε ό,τι αφορά τη βούληση της πολιτείας. Οι συγκεκριμένες τελετές καταργήθηκαν αμέσως μετά τη νίκη του ΠΑΣΟΚ ενώ διατηρήθηκε μόνο η θρησκευτική διάσταση με την τέλεση μνημοσύνων. Η αναγνώριση της Εθνικής Αντίστασης το 1982 αποτέλεσε την αφετηρία για μια νέα εποχή της δημόσιας μνήμης στη μεταπολιτευτική Ελλάδα. Η καθιέρωση του επίσημου εορτασμού της Εθνικής Αντίστασης στον Γοργοπόταμο (25 Νοεμβρίου) λειτούργησε ως σύμβολο της «εθνικής συμφιλίωσης»<sup>17</sup>. Σε αυτή την περίοδο όμως, ο ακροδεξιός χώρος συνέβαλε στη διατήρηση των εορτών και των τελετών με κύριο πρωταγωνιστή, εκείνη την περίοδο, το νεοσύστατο ΕΝΕΚ (Ενιαίο Εθνικιστικό Κίνημα) (έτος ίδρ. 1979) και με σύνθημα το «Όχι στη λήθη, είναι παραμύθι»<sup>18</sup>.

Οι μετατοπίσεις στο πεδίο της δημόσιας και συλλογικής μνήμης και οι μετασχηματισμοί της ιστορικής κουλτούρας και της δημόσιας ιστορίας γύρω από τη δεκαετία του 1940 αποτέλεσαν ιδιαίτερα σημαντικές εξελίξεις στην πρώτη περίοδο της Μεταπολίτευσης στην Ελλάδα. Η διεκδίκηση όμως του «εθνικόφρονος» παρελθόντος από την Ακροδεξιά παρέμεινε ενεργή.

### III. ΒΕΒΗΛΩΣΗ ΜΝΗΜΟΝΙΚΩΝ ΤΟΠΩΝ ΚΑΙ ΑΝΤΙΣΗΜΗΤΙΣΜΟΣ

Τα τελευταία χρόνια, ο αντισημιτισμός στην Ελλάδα αντιμετωπίζεται με μεγαλύτερη αποφασιστικότητα και αναστοχαστικό πνεύμα σε ό,τι αφορά την ιστορική και πολιτική κουλτούρα. Πολιτικές και δράσεις κατά του αντισημιτισμού αλλά και κάθε μορφής ρατσισμού είναι ορατές. Επίσης, η ιστορία του ελληνικού εβραϊσμού ερευνάται και μελετάται με αφετηρία τις προσπάθειες νέων ιστορικών στην Εταιρεία Μελέτης του Ελληνικού Εβραϊσμού, ήδη από τη δεκαετία του 1990. Πολλές καρποφόρες ιστορικές έρευνες και μελέτες έχουν δει το φως της δημοσιότητας μέχρι

<sup>16</sup> Βλ. την πρόσφατη έρευνα και ανάλυση του Στ. Μικέδη, *Ιδεολογικές και πολιτικές διαδρομές της άκρας δεξιάς στην Ελλάδα, 1974-1991*, (αδ. διδ. Διατριβή), 2023, σελ. 339 επ.

<sup>17</sup> Μ. Φυτιλή/Μ. Αυγερίδης/Ε. Κούκη, *Η Δεύτερη Ζωή της Εθνικής Αντίστασης*, ό.π. Επίσης, Μ. Αυγερίδης/Ε. Κούκη/Μ. Φυτιλή, *Αναμοχλεύοντας τα πάθη: τα όρια του πολιτικού λόγου για την Εθνική Αντίσταση*, Αρχαιοτάξιο, 22/2020, σελ. 77-92· Ε. Πασχαλούδη, «Η δεκαετία του 1940 στον πολιτικό λόγο: από την αμνηχανία των νικητών στη “δικαίωση” των ηττημένων», σε: Ν. Δεμερτζής/Ε. Πασχαλούδη/Γ. Αντωνίου (επιμ.), *Εμφύλιος*, ό.π., σελ. 113-160.

<sup>18</sup> Στ. Μικέδης, *Ιδεολογικές και πολιτικές διαδρομές*, ό.π., σελ. 346.

σήμερα. Παράλληλα, η μνήμη του Ολοκαυτώματος και οι τελετουργίες μνημόνευσης ενσωματώνονται σταδιακά τόσο στη συλλογική και δημόσια μνήμη όσο και στην ιστορική εκπαίδευση<sup>19</sup>.

Ωστόσο, η πολιτική εργαλειοποίηση τόσο της εικόνας των «Εβραίων» όσο και του Ολοκαυτώματος περιέχει διαφορετικές όψεις και επεισόδια. Η οικονομική αλλά και ευρύτερη κοινωνική και πολιτική κρίση της τελευταίας δεκαετίας στην Ελλάδα αποτέλεσε εύφορο έδαφος για την καλλιέργεια και ανάπτυξη ποικίλων ιστορικών στερεοτύπων, συνέβαλε σε νέες χρήσεις του παρελθόντος ενώ τροφοδότησε όψεις του αντισημιτισμού<sup>20</sup>. Το 2014, δημοσιεύθηκε έρευνα της Anti-Defamation League (ADL), σύμφωνα με την οποία η Ελλάδα εμφανιζόταν με υψηλά ποσοστά διάδοσης αντισημιτικών αντιλήψεων (σε ποσοστό άνω του 60%)<sup>21</sup>.

Η σχετικοποίηση ή ο ευτελισμός των εγκλημάτων του Β' Παγκόσμιου Πολέμου και κυρίως του Ολοκαυτώματος (πχ. μέσω της εξεικόνισης σύγχρονων πολιτικών προσώπων ντυμένων με στολές των Ναζί ή μέσω της εξίσωσης δημοσιονομικών ή άλλων πολιτικών λιτότητας και ελέγχου με τα στρατόπεδα συγκέντρωσης και εξόντωσης) διατρέχει το πολιτικό φάσμα, με ποικίλες εκφάνσεις στα δεξιά και στα αριστερά του. Αντιστοίχως, η αναλογική αντιστοίχιση των πολιτικών του κράτους του Ισραήλ με την εθνικοσοσιαλιστική Γερμανία (η «ναζιστικοποίηση» του Ισραήλ) εμφανίζεται σε διαφορετικούς πολιτικούς και ιδεολογικούς χώρους. Η αντι-ισραηλινή πολιτική ρητορική διασταυρώνεται τόσο με τον αντι-αμερικανισμό στην Ελλάδα όσο και με την αραβο-ελληνική προσέγγιση στη μεταπολιτευτική περίοδο.

Ωστόσο, οι πράξεις βανδαλισμών και βεβήλωσης μνημείων και χώρων μνήμης αφορούν σε ενέργειες υποστηρικτών ακροδεξιών ή νέο-ναζιστικών σχημάτων ή τουλάχιστον φέρουν αντίστοιχες σημάνσεις, σύμβολα και συνθήματα που παραπέμπουν σε εθνικοσοσιαλιστικές πεποιθήσεις και στην άρνηση του Ολοκαυτώματος. Αλληπάλληλα κρούσματα βανδαλισμών και βεβήλωσης εβραϊκών νεκροταφείων, των συναγωγών που έχουν απομείνει ή των μνημείων του

<sup>19</sup> Βλ. ενδεικτικά, Ο. Βαρών-Βασάρ, *Η ανάδυση μιας δύσκολης μνήμης. Κείμενα για τη γενοκτονία των Εβραίων*, β' έκδ. επαυξ., 2013· Ρ. Μπενβενίστε, «Για την Ιστορία των Εβραίων της Ελλάδας», σε: Π. Κιτρομπλίδης (επιμ.), *Ιστοριογραφία της νεότερης και σύγχρονης Ελλάδας 1833-2002*, τ. Β', 2004, σελ. 315-328· και για την εκπαίδευση Γ. Κόκκινο κ.ά., *Προσεγγίζοντας το Ολοκαύτωμα στο ελληνικό σχολείο. Ένα εκπαιδευτικό ερευνητικό πρόγραμμα για μαθητές δημοτικού, γυμνασίου, λυκείου*, 2007.

<sup>20</sup> Α.-Μ. Δρουμπουκί, *Shaping Holocaust Memory in Greece*, *National Identities* 18:2/2016, σελ. 199-216· Idem, *Trivialization of World War Two and Shoah in Greece: Uses, Misuses and Analogies in Light of the Current Debt Crisis*, *Journal of Contemporary European Studies*, 21:2/2013, σελ. 190-201.

<sup>21</sup> ADL – *Antidefamation League Report*, 2023, διαθέσιμο στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 23.10.2023)· βλ. [link](#) (τελευταία πρόσβαση 23.10.2023). Βλ. επίσης European Union Agency for Fundamental Rights, *Antisemitism. Overview of anti-Semitic incidents recorded in the European Union, 2011-2021, 2022*, διαθέσιμο στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 23.10.2023), σελ. 60-61· και Υπουργείο Παιδείας, Θρησκευμάτων και Αθλητισμού, Γενική Γραμματεία Θρησκευμάτων, *Έκθεση: Περιστατικά εις βάρος χώρων θρησκευτικής σημασίας, 2015-2021*, διαθέσιμο στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 23.10.2023). Βλ. και Γ. Αντωνίου/Σ. Κοσμίδη/Η. Ντίνα/Λ. Σαλιτιέλ, *Αντισημιτισμός στην Ελλάδα σήμερα. Εκφάνσεις, αίτια και αντιμετώπιση του φαινομένου*, 2019.

Ολοκαυτώματος έχουν παρατηρηθεί σε διάφορα σημεία στην Ελλάδα (Αθήνα, Καβάλα, Δράμα, Ρόδος)<sup>22</sup>.

Ιδιαίτερως πρέπει να αναφερθεί η βεβήλωση του Μνημείου του Ολοκαυτώματος στη Θεσσαλονίκη, την πόλη με τον μεγαλύτερο αριθμό θυμάτων της εξόντωσης των Ελλήνων Εβραίων κατά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο, τον Ιανουάριο του 2018. Μετά το συλλαλητήριο διαμαρτυρίας για τη Συμφωνία των Πρεσπών και το όνομα της Μακεδονίας, άγνωστοι έριξαν σπρέι ενώ έγραψαν «ΧΡΥΣΗ ΑΥΓΗ» στη βάση του μνημείου. Αντίστοιχα, άγνωστοι βεβήλωσαν το μνημείο του εβραϊκού νεκροταφείου που βρίσκεται μέσα στο Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης με σβάστικες τον Δεκέμβριο του 2022<sup>23</sup>.

Ο ιστορικός Έντσο Τραβέρσο έχει περιγράψει ως «μετα-φασισμό» ένα σύνθετο όσο και αντιφατικό ρεύμα το οποίο έχει μια προφανή φασιστική αφετηρία. Περιγράφει τον μετα-φασισμό ως μια συστάδα πολιτικών, πρακτικών, αντιλήψεων και ιδεών. Το φαινόμενο παρατηρείται σε διάφορες χώρες και κοινωνίες<sup>24</sup>. Σήμερα, τα ακροδεξιά και μετα-φασιστικά κόμματα και ρεύματα δεν αποπειρώνται την ανατροπή της κοινοβουλευτικής δημοκρατίας αλλά συνήθως συνυπάρχουν με αυτή. Συχνά οικειοποιούνται τη δημοκρατική ρητορική, αναφερόμενοι στα δικαιώματα των γηγενών απέναντι στην «επέλαση» των μεταναστών ή στον «εγγενή πόλεμο» του Ισλάμ με τον πολιτισμό και τη δημοκρατία<sup>25</sup>. Αυτό όμως δεν σημαίνει ότι αυτά τα ρεύματα έχουν αποξενωθεί από τις ιστορικές τους ρίζες. Αντιθέτως, μπορούμε να εντοπίσουμε τρία αξιοσημείωτα χαρακτηριστικά στον ακροδεξιό και μετα-φασιστικό χώρο: α. την τοποθέτησή του στο άκρο δεξιό σημείο του πολιτικού χάρτη με βάση τη διάκριση Αριστερά-Δεξιά, β. εκλεκτικές αναφορές και αναγωγές σε ολοκληρωτικές ιδεολογικές και καθεστώτα του παρελθόντος, π.χ. στον φασισμό αλλά και γ. νέα ατζέντα συνδεδεμένη συχνά με ζητήματα ασφάλειας, περιορισμού της μετανάστευσης, ελέγχου κτλ.<sup>26</sup>.

Οι χρήσεις και οι καταχρήσεις του παρελθόντος στη ακροδεξιά ρητορική δείχνουν ότι αξιοσημείωτες ιστορικές κληρονομίες είναι ακόμη ζωντανές στον συγκεκριμένο χώρο. Στην Ελλάδα, αυτές οι κληρονομίες αφορούν σε μεγάλο βαθμό τις αναπαραστάσεις και χρήσεις της αρχαιότητας, μνήμες και τελετές με αναφορά στη δεκαετία του 1940 και στον εμφύλιο πόλεμο αλλά και μορφές ρατσισμού και διακρίσεων όπου ο αντισημιτισμός κατέχει εμβληματική θέση. □

<sup>22</sup> Έκθεση: Περιστατικά εις βάρος χώρων θρησκευτικής σημασίας, 2015-2021, ό.π.

<sup>23</sup> Βλ. [link](#) (τελευταία πρόσβαση 23.10.2023) και [link](#) (τελευταία πρόσβαση 23.10.2023).

<sup>24</sup> E. Traverso, *Τα νέα πρόσωπα του φασισμού. Συζήτηση με τον Regis Meyran*, 2017. Γύρω από το θέμα, με αναφορές και στην Ελλάδα, βλ. Κ. Παπαϊωάννου, *Άγρια ιστορία για μεγάλα παιδιά. Από τον φασισμό στον μεταφασισμό. Η δημοκρατία απέναντι στη νέα Ακροδεξιά*, 2021.

<sup>25</sup> Βλ. σχετικά, Ε. Γαζή, «Charlie Hebdo, τζιχάντ και 'βλάσφημος' λόγος», σε: Δ. Χριστόπουλος (επιμ.), *Όλα μπορούν να λεχθούν ή υπάρχουν εκείνα που δεν λέγονται*, 2015, σελ. 31-37.

<sup>26</sup> C. Mudde, *The ideology of the extreme right*, 2000.

# Η ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΘΕΩΡΙΑ ΚΑΙ ΤΟ ΑΡΘΡΟ 29 ΠΑΡ. 1 ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ (ΑΠ 8/2023, Α΄ ΤΜΗΜΑ)

**Μία δικαστική απόφαση που διατηρεί τη συνέχεια, χωρίς τομή:** Η Εισήγηση που ακολουθεί συμπληρώνει υπό το φως της συνταγματικής θεωρίας τον σχολιασμό της απόφασης του Α΄ Τμήματος ΑΠ 8/2023 για την ερμηνεία και εφαρμογή του άρθρου 29 παρ. 1 του Συντάγματος σε σχέση με τη «μαχόμενη δημοκρατία» και τα νεοναζιστικά πολιτικά κόμματα, ο οποίος δημοσιεύθηκε στο περιοδικό αυτό<sup>1</sup>. Διευκρινίζεται εξ αρχής ότι η ανάλυση αναφέρεται, όχι στην πολιτική ιδεολογία των κομμάτων, αλλά αποκλειστικά και μόνον σε περιπτώσεις πολιτικών κομμάτων τα οποία έχουν καταδικαστεί, έστω και πρωτοδίκως, για εγκλήματα όπως οι δολοφονίες του Σαχζάτ Λουκμάν και του Παύλου Φύσσα, το 2013. Το συμπέρασμα της προηγούμενης κριτικής παρουσίασης της απόφασης αυτής ήταν<sup>2</sup> ότι:

Η ορθή ανάγνωση της απόφασης του Α΄ Τμήματος ΑΠ 8/2023 οδηγεί στο ασφαλές συμπέρασμα ότι αυτή ουδόλως μεταβάλλει την κρατούσα ερμηνεία του άρθρ. 29 παρ. 1 Σ. και δεν επιτρέπει όχι απλώς τη διάλυση αλλά ούτε τον αποκλεισμό πολιτικού κόμματος από τις εκλογές για μόνη την ανατρεπτική ιδεολογία, την αξιακή σύγκρουση ή αυτή καθ' εαυτή την πολιτική προτροπή και ρητορεία σύγκρουσης με την καθεστηκυία συνταγματική τάξη. Τα πολιτικά χαρακτηριστικά του κόμματος (καταστατικό, οργάνωση, αρχές, ιδεολογία, πολιτική ρητορεία) λαμβάνονται υπόψη νομίμως αλλά όχι αυτοτελώς, προκειμένου να χρωματίσουν κατά νόμο και να ληφθούν

**Γιάννης Α. Τασόπουλος**  
Καθηγητής Δημοσίου Δικαίου ΕΚΠΑ

<sup>1</sup> Βλ. Γ. Τασόπουλο, *Η απόφαση ΑΠ 8/2023 και η πάγια ερμηνεία και εφαρμογή του άρθρου 29 § 1 του Συντάγματος απέναντι στον νεοναζισμό*, [e-ΠΟΛΙΤΕΙΑ 7/2023](#), σελ. 411.

<sup>2</sup> Βλ. *ibidem*, σελ. 418.

υπόψη ερμηνευτικά και υπαγωγικά αναφορικά με το νόημα και τον σκοπό σοβαρών εγκληματικών πράξεων του κοινού ποινικού δικαίου, οι οποίες βέβαια και απαγορεύονται σε κάθε πολιτικό κόμμα. Δανειζόμενοι ένα όρο του ποινικού δικαίου, τα χαρακτηριστικά αυτά αποτελούν εξωτερικούς όρους της συνταγματικότητας και όχι βάσεις και θεμέλιά της, ικανά από μόνα τους να σπρίξουν την απαγόρευση πολιτικού κόμματος ή τον αποκλεισμό του από τις εκλογές.

Η απόφαση του Α΄ Τμήματος ΑΠ 8/2023 αποτελεί καθαρή περίπτωση σταθερής και συνεπούς εφαρμογής της κρατούσας και ορθής ερμηνείας του άρθρου 29 παρ. 1 Σ.· εναρμονίζεται ομαλά με τα κεκτημένα του Συντάγματός μας, προσαρμοζόμενη όμως στις ανάγκες και στα δεδομένα της τρέχουσας ελληνικής πραγματικότητας, για να αντιμετωπιστεί το επικίνδυνο φαινόμενο κατάχρησης του κομματικού ενδύματος από νεοναζιστικές εγκληματικές οργανώσεις με σκοπό τη συμμετοχή τους στις εκλογές, ενώ είναι ήδη καταδικασμένες για ανθρωποκτονίες, εσχάτη προδοσία κ.λπ. Η αναφορά της απόφασης στη «μαχομένη δημοκρατία» δεν ήταν απαραίτητη, αλλά είναι σαφές ότι υιοθετεί απλώς και μόνο μια ήπια και περιορισμένη εκδοχή αυτής, όπως τυποποιείται από το άρθρο 32 παρ. 1 του π.δ. 26/2012, μετά από τις τροποποιήσεις του 2023. Με τα δεδομένα αυτά, η απόφαση του Α΄ Τμήματος ΑΠ 8/2023 δεν συνιστά ούτε τομή ούτε ρήξη ούτε είναι «ιστορική», αν και έχει σίγουρα θέση στην ιστορία των θεσμών της φιλελεύθερης δημοκρατίας της χώρας μας.

## I.

**Ο δικαστής της συνταγματικότητας και ο συνταγματολόγος<sup>3</sup>:** Η απόφαση του ΑΠ 8/2023 (Α΄ Τμήμα) θέτει ενδιαφέροντα ζητήματα συνταγματικής θεωρίας σε σχέση με την ουσιαστική και τη θεσμική διαφοροποίηση, ανάλογα με την ιδιότητα, δικαστική ή επιστημονική-ακαδημαϊκή, εκείνου που επιχειρεί να θεμελιώσει τις ερμηνευτικές του θέσεις για το Σύνταγμα σε γενικότερα θεωρητικά ερωτήματα, όπως είναι η σχέση του Συντάγματος με την ιστορία, η μεταβολή της ερμηνείας των διατάξεων στον χρόνο με την εξέλιξη των πολιτικών συνθηκών κ.λπ. Η απόφαση του Α΄ Τμήματος ΑΠ 8/2023 είναι σημαντική επειδή: αφενός θέτει το ζήτημα της ιστορικής συγκυρίας που οδήγησε στην ιστορική ερμηνεία του άρθρου 29 παρ. 1 Σ. και της αλλαγής της μετά από την εμφάνιση της Χρυσής Αυγής, συνεπεία της δεκαετούς οικονομικής κρίσης (2009-2019), και αφετέρου προσφέρει την αφορμή στην επιστήμη να τοποθετηθεί πάνω στις θεωρητικές αναφορές και αναγωγές του δικαστή. Είναι σαφές ότι ενώ ο πυρήνας του εν λόγω ουσιαστικού θεωρητικού προβληματισμού έχει κοινή πηγή και αφετηρία το Σύνταγμα (άρθρο 29 παρ. 1), εντούτοις το πλαίσιο και τα κριτήρια με βάση τα οποία εξετάζει κριτικά και αναλύει τα δεδομένα ο δικαστής ή ο συνταγματολόγος διαφέρουν με βάση τον θεσμικό τους ρόλο, επειδή η κρίση του πρώτου ως φορέα της δικαστικής εξουσίας παράγει νομικά αποτελέσματα, ενώ ο δεύτερος απλώς εκφράζει την επιστημονική του άποψη, χωρίς δεσμευτικές νομικές συνέπειες. Η συνάντηση

<sup>3</sup> Ο όρος συνταγματολόγος χρησιμοποιείται συμβατικά επειδή έχει επικρατήσει στην πράξη. Νομίζω ότι ο όρος ερευνητής ή μελετητής του Συντάγματος ή απλά καθηγητής του συνταγματικού δικαίου είναι πιο πρόσφορος (και πάντως προτιμότερος, κατ' εμέ).



όμως των δύο παρουσιάζει ενδιαφέρον και αποτελεί πηγή προβληματισμού για την αλληλεπίδραση και τη σχέση επιστημονικού και δικανικού λόγου με άξονα κρίσιμα θεωρητικά ζητήματα του συνταγματικού δικαίου.

### **Ένα πρώτο ερώτημα αφορά τον συστηματικό χαρακτήρα της συνταγματικής θεωρίας.**

Απαρτίζεται η τελευταία από μεμονωμένες αποσπασματικές προτάσεις οι οποίες στερούνται συνοχής και μπορεί να γίνεται επίκληση τους έξω από μία συστηματική και συγκροτημένη ευρύτερη θεώρηση για το *αυστηρό Σύνταγμα* και το αντιπροσωπευτικό *πολίτευμα της φιλελεύθερης δημοκρατίας*; Η συνταγματική θεωρία κατά τη γνώμη μου δεν μπορεί παρά να *συνδυάζει* τόσο το *τυπικό στοιχείο του αυστηρού χαρακτήρα του Συντάγματος* όσο και το *ηθικοπολιτικό* που αφορά τις επιταγές οι οποίες απορρέουν από το πολίτευμα της φιλελεύθερης δημοκρατίας. Ο τύπος είναι αλληλένδετος με την ουσία, στη συνταγματική θεωρία.

### **Ένα δεύτερο ερώτημα αφορά την κανονιστική φύση της συνταγματικής θεωρίας, σε**

αντίθεση με την καταγραφή και τη μελέτη της ιστορικής πραγματικότητας<sup>4</sup>. Η συνταγματική θεωρία μπορεί να αντλεί δεδομένα για να φτάσει σε κανονιστικά συμπεράσματα από την ερμηνεία της ιστορίας και τη νομική ανάλυση των ιστορικών γεγονότων, αλλά το νομικό θεμέλιο και η βάση αυτών των συμπερασμάτων βρίσκεται στο *δίκαιο* και όχι *εγγενώς* στην ιστορία. Δεν αποτελεί η ιστορία αυτούσια, άμεση πηγή του συνταγματικού δικαίου, από την οποία ο ερμηνευτής αντλεί κανονιστικά συμπεράσματα, ανεξάρτητα από το ισχύον δίκαιο· ούτε υπέρτερη μετανομική αξιολογική τάξη που υποκαθιστά το παλιό φυσικό δίκαιο και λειτουργεί όπως εκείνο (με αξιώσεις υπεροχής έναντι του θετικού δικαίου). Το δίκαιο συνδέεται με το *δέον*, ενώ η ιστορία με το *είναι*, τουλάχιστον κατ' αρχήν (χωρίς αυτό να σημαίνει ότι η διάκρισή τους είναι απόλυτη και στεγανή)<sup>5</sup>.

**Η ιστορική διάσταση του Συντάγματος, ή αλλιώς η σχέση Συντάγματος και ιστορίας, αποτελεί το θεωρητικώς ενδιαφέρον σημείο στο σκεπτικό της απόφασης Α΄ Τμήματος ΑΠ 8/2023 για την ερμηνεία του άρθρου 29 παρ. 1 Σ.** Για αυτό πρέπει να αποσαφηνιστεί ότι είναι λάθος η προσέγγιση του ζητήματος υπό το φως της συζήτησης για την *ιστορική ερμηνεία* του Συντάγματος, με βάση τη βούληση του συντακτικού νομοθέτη, ό,τι δηλαδή στην αμερικανική θεωρία είναι γνωστό ως *originalism*<sup>6</sup>. Το Σύνταγμα εξελίσσεται και προσαρμόζεται στις μεταβαλλόμενες ιστορικές και κοινωνικοπολιτικές συνθήκες.

<sup>4</sup> Βλ. για τη σχέση δικαστή και ιστορικού την πάντα ενδιαφέρουσα μελέτη του P. Calamandrei, *Il Giudice e lo Storico*, *Rivista di Diritto Processuale Civile*, 1939, σελ. 105, 126, διαθέσιμο στο [link](#).

<sup>5</sup> Βλ. K.O. Apel, *Understanding and Explanation*, 1984, σελ. 204· P. Winch, *The Idea of a Social Science and its Relation to Philosophy*, 2008, σελ. 123.

<sup>6</sup> Βλ. R. Bork, *The Tempting of America. The Political Seduction of the Law*, 1990, σελ. 143.

Αλλά η περίπτωση του άρθρου 29 παρ. 1 Σ. δεν αφορά το ζήτημα του «ζωντανού Συντάγματος» ούτε συνδέεται με την αλλαγή των αντιλήψεων λόγω της παρόδου μεγάλου χρόνου από τη θέσπισή του<sup>7</sup>. Το ζωντανό Σύνταγμα δεν πρέπει να υποσκάπτει ούτε να υπονομεύει το αυστηρό Σύνταγμα<sup>8</sup>. Η προβληματική που θέτει η απόφαση του Α΄ Τμήματος ΑΠ 8/2023 εμπίπτει κατεξοχήν στη θεματική που έχει εισαγάγει στις ΗΠΑ ο Β. Ackerman με άξονα την έννοια των «συνταγματικών στιγμών» (constitutional moments) στις οποίες συντελείται άτυπη μετάβαση από μία συνταγματική τάξη σε άλλη μέσα από την ερμηνεία «του αυτού» Συντάγματος με βάση την ιστορική «αλλαγή εποχής»<sup>9</sup>.

Η Μεταπολίτευση υπήρξε μία τέτοια αλλαγή εποχής και το άρθρο 29 παρ. 1 Σ. όπως ερμηνεύεται παγίως σημαδεύει τη μετάβαση σε μια νέα συνταγματική τάξη απαλλαγμένη από το παρα-Σύνταγμα, συμπεριληπτική και δημοκρατική, χωρίς αποκλεισμούς από την πολιτική ζωή και τις εκλογές, με πάγιους, ασφαλείς και σταθερούς κανόνες του δημοκρατικού παιχνιδιού<sup>10</sup>. Το άρθρο 29 παρ. 1 Σ. συμπυκνώνει (μαζί με την κατάργηση της βασιλείας) το συντακτικό στοιχείο του 1974/75 παρά τον τύποις αναθεωρητικό χαρακτήρα της Ε΄ Αναθεωρητικής Βουλής.

Σε οργανωτικό και θεσμικό επίπεδο σε σχέση με το αυστηρό Σύνταγμα η θεωρία του R. Albert για την αποκοπή ενός βασικού θεσμικού σκέλους του Συντάγματος το οποίο υποτίθεται ότι αναθεωρείται ενώ στην πραγματικότητα πρόκειται για άσκηση συντακτικής εξουσίας (constitutional dismemberment)<sup>11</sup> συμπληρώνει τη θεωρητική επεξεργασία της «συνταγματικής στιγμής». Η «συνταγματική στιγμή» δεν αλλάζει από τη μια στιγμή στην άλλη επειδή βρέθηκε π.χ. ένα νεοναζιστικό κόμμα που μπορεί κάλλιστα να αντιμετωπιστεί στο πλαίσιο της παγίως κρατούσας ερμηνείας, χωρίς να χρειάζεται «αλλαγή παραδείγματος»<sup>12</sup>, στο επίπεδο της συνταγματικής θεωρίας.

## II.

**Αδυναμίες της άποψης ότι η απόφαση του Α΄ Τμήματος ΑΠ 8/2023 μεταβάλλει την ερμηνεία του άρθρου 29 παρ. 1 Σ.**<sup>13</sup>. Σε συνέχεια των προηγουμένων, ας δούμε το εξαιρετι-

<sup>7</sup> Βλ. J. Balkin, *Το Ζωντανό Σύνταγμα* (Αν. Βλαχογιάννης μτφρ.-εισαγ.), 2018, σελ. 195.

<sup>8</sup> Βλ. Γ. Τασόπουλο, *Σχόλιο για τη συνταγματική ερμηνεία, Μέρος Β΄, Αυστηρό και Ζωντανό Σύνταγμα*, ΕφαρμΔΔ 1/1993, σελ. 67, 78.

<sup>9</sup> Βλ. Β. Ackerman, *Constitutional Politics/Constitutional Law*, 99 Yale L.J. 453 1989-1990, σελ. 489.

<sup>10</sup> Βλ. Γ. Τασόπουλο, *Η δημοκρατία αντιμετώπη με τους εχθρούς της*, ΘΠΔΔ, 13/2020, σελ. 1072, 1074.

<sup>11</sup> Βλ. R. Albert, *Constitutional Amendments*, 2019, σελ. 76· I. Tassopoulos, *The Golden Dawn case: An Exercise in "Constitutional Dismemberment" and Constitutional Continuity*, [Constitutional Change](#) 01.02.2021.

<sup>12</sup> Βλ. Th. Kuhn, *The Structure of Scientific Revolutions*, 1970, σελ. 43.

<sup>13</sup> Βλ. Χ. Ανθόπουλος, «Άρθρο 29», σε: Φ. Σπυρόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Χ. Ανθόπουλος/Γ. Γεραπετρίτης (επιμ.), *Σύνταγμα. Κατ' άρθρο ερμηνεία*, 2017, σελ. 773, 779, 786· Idem, *Πολιτικά κόμματα και Δημοκρατία. Στοιχεία για μια επανερμηνεία του άρθρου 29 παρ. 1 Συντ.*, ΕφημΔΔ 2/2015, σελ. 157. Βλ. την απόφαση του Α΄ Τμήματος ΑΠ 8/2023, σελ. 14, που αναφέρεται στην «αυτοπροστασία της μαχόμενης ελληνικής δημοκρατίας» (βλ. και σελ. 20)· καθώς και την όμοια επί του σημείου αυτού ΑΠ 95/2023 (σελ. 13 και 19), την οποία ο Χ. Ανθόπουλος, *Τα κόμματα*

κά ενδιαφέρον ζήτημα των λόγων για τους οποίους θα ήταν σε κάθε περίπτωση εσφαλμένη κατά την άποψή μου η ερμηνεία σύμφωνα με την οποία ανατρέπεται η κρατούσα ερμηνεία του άρθρου 29 παρ. 1 Σ. ώστε να επιτρέπεται ο αποκλεισμός κόμματος από τις εκλογές για *μόνη* (ή έστω, κυρίως για) την αντιδημοκρατική ιδεολογία του.

Πρώτον και κύριο αυτό δεν δικαιολογείται με βάση την ορθή ανάγνωση της απόφασης του Α΄ Τμήματος ΑΠ 8/2023 (βλ. ανωτέρω υπό 1).

Η απόφαση θα είχε σε διαφορετική περίπτωση «*αναθεωρητικά χαρακτηριστικά*». Θα ανέτρεπε δηλαδή την κρατούσα ερμηνεία του άρθρου 29 παρ. 1 Σ. η οποία είναι πάγια επί 50 χρόνια<sup>14</sup>. Μια τέτοια (οιονεί αναθεωρητική) ερμηνεία, αν δεν γίνει με αναθεώρηση του Συντάγματος, δεν μπορεί να γίνει στο πλαίσιο μιας δικαστικής απόφασης που όμως δεν εκδίδεται από την Ολομέλεια του Αρείου Πάγου (άρθρο 100 παρ. 5 Σ.) ή από τον φυσικό δικαστή εν προκειμένω, δηλαδή το ΑΕΔ που είναι αρμόδιο να κρίνει τη νομιμότητα της προεκλογικής διαδικασίας.

Αξιοσημείωτο είναι ότι η απόφαση του Α΄ Τμήματος ΑΠ 8/2023 σωστά κινείται εκτός πλαισίου του άρθρου 25 του Υπαλληλικού Κώδικα που αφορά τη νομιμότητα των υπηρεσιακών ενεργειών. Αυτό δεν έχει εφαρμογή στα δικαστικά όργανα, για τα οποία η απόφαση ξεκαθαρίζει ότι εφαρμόζονται τα άρθρα 87 παρ. 2 και 93 παρ. 4 Σ. για τον έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων. Επομένως βλέπουμε ότι ισχύουν οι διατάξεις αυτές όχι μόνον επί δικαστικής αλλά και επί διοικητικής φύσης αρμοδιότητες των δικαστών. Αυτό είναι σύμφωνο με την λειτουργία της δικαιοσύνης ως *θεσμικού αντιβάρου της εξουσίας*.

Αλλά τότε μια τόσο μεγάλη ανατροπή όπως η δυνατότητα του νομοθέτη να θέτει εκτός νόμου ένα κόμμα για την ιδεολογία του δεν θα μπορούσε να εισαχθεί με *obiter dicta*, σε ένα σύστημα παρεμπόδισης και συγκεκριμένου ελέγχου συνταγματικότητας των νόμων όπως το ελληνικό. Αυτό θα ήταν νομίζω αδιανόητο και για τον ακόλουθο λόγο:

Το Δικαστήριο μπορούσε στην απόφαση Α΄ Τμήματος ΑΠ 8/2023 να επιλύσει τη συγκεκριμένη υπόθεση (με δεδομένη το πραγματικό της –ιδίως τις δολοφονίες Λουκμάν και Φύσσα) σύμφωνα με το Σύνταγμα και με απλή εφαρμογή του νόμου όπως τον έχει ψηφίσει η Βουλή και μάλιστα με ευρύτερη πλειοψηφία από την κυβερνητική. Αντίκειται σε κάθε έννοια δικαστικού αυτοπεριορισμού το να προβεί το Δικαστήριο σε μια περιττή ανατρεπτική ερμηνεία του Συντάγματος χωρίς αυτό να απαιτείται από τις ανάγκες της υπόθεσης και παρά την εκπεφρασμένη βούληση των πολιτικών δυνάμεων να καταλήξουν σε μια συναινετική ερμηνεία και εφαρμογή του Συντάγματος σε σχέση με τις εγκληματικές οργανώσεις με μανδύα πολιτικού κόμματος<sup>15</sup>.

---

και η άμυνα της δημοκρατίας μετά τις εκλογές της 25ης Ιουνίου, [Constitutionalism.gr](http://Constitutionalism.gr) 29.06.2022, χαρακτηρίζει ιστορική.

<sup>14</sup> Γ. Τασόπουλος, *Η δημοκρατία*, ό.π., σελ. 81.

<sup>15</sup> Βλ. *Idem*, «Ο ρόλος του δικαστή κατά τον έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων: αυτοπεριορισμός ή ακτιβισμός;», σε: *Το Σύνταγμα, Τα εικοσάχρονα του Συντάγματος*, 1998, σελ. 339, 347, «12. Πριν το δικαστήριο επιληφθεί ενός ζητήματος συνταγματικότητας, θα εξαντλήσει τις δυνατότητές του να ικανοποιήσει τον διάδικο με άλλη νομική βάση».

Εδώ νομίζω ότι φαίνεται με σαφήνεια μια διαφορά μεταξύ δικαστή και συνταγματολόγου στην ερμηνεία του Συντάγματος (και στην ερμηνεία των δικαστικών αποφάσεων ως πηγών για την ερμηνεία του Συντάγματος) για την όποια έγινε ήδη λόγος (βλ. ανωτέρω 2). Ο «δικαστικός αυτοπεριορισμός», ως καθήκον αιτιολογίας των δικαστικών αποφάσεων<sup>16</sup>, αφορά τον δικαστή.

Ενόψει του προηγούμενου δεδομένου, ότι δηλαδή μπορούσε να περιοριστεί το δικαστήριο στη συνταγματικότητα και εφαρμογή του νόμου στη συγκεκριμένη περίπτωση, είναι σαφές ότι αλυσιτελώς και άστοχα γίνεται επίκληση της μεταβολής των ιστορικών συνθηκών (τόσο από την ίδια την απόφαση Α΄ Τμήματος ΑΠ 8/2023, όσο και από τη θεωρία) για τους εξής λόγους: α) Η έννοια του αυστηρού Συντάγματος επιβάλλει την διάσωση μιας παγιωμένης επί 50 χρόνια ερμηνείας εφόσον αυτή δεν στέκεται εμπόδιο στην εφαρμογή του νόμου που είναι αναγκαίος για να αντιμετωπιστεί το πρόβλημα πολιτικής-εγκληματικής δράσης όπως αυτή της Χ.Α. και των παραφυάδων της. β) Το αυστηρό και τυπικό Σύνταγμα επιβάλλει την επιλογή εκείνης της ερμηνείας που συνδυάζει και επιτρέπει τη συνταγματική συνέχεια με τη συνταγματική προσαρμογή στις μεταβαλλόμενες συνθήκες. Αυτό προσφέρει η επίμαχη νομοθετική διάταξη που εφάρμοσε η ΑΠ 8/2023 (Α΄ Τμήμα) και δεν χρειαζόταν, ούτε όμως και έγινε, ανατροπή της κρατούσας ερμηνείας. γ) Η συνταγματική στιγμή της Μεταπολίτευσης δεν έχει ανατραπεί σε σχέση με το άρθρο 29 παρ. 1 Σ., καθώς το Σύνταγμα συνεχίζει να ισχύει με αδιατάρακτες τις βασικές συντεταγμένες του, μεταξύ των οποίων είναι η έμφαση στη δημοκρατία των κομμάτων, χωρίς να έχει ο δικαστής την εξουσία να επεμβαίνει ως εγγυητής του Συντάγματος με τη θέση κομμάτων εκτός νόμου για ιδεολογικοπολιτικούς λόγους (δηλαδή για την ιδεολογία τους). Η ΑΠ 8/2023 (Α΄ Τμήμα) δεν αρκεί για να υποστηρίξει από μόνη της μια τέτοια (οιονεί αναθεωρητική) ανατροπή.

Σε κάθε περίπτωση το αντιφορμαλιστικό επιχείρημα της αλλαγής των συνθηκών δεν ισχύει, επειδή μάλλον η σταθερότητα της δημοκρατίας άγει εναντίον της απαγόρευσης πολιτικών κομμάτων, παρά υπέρ αυτής και επειδή σε κάθε περίπτωση το Σύνταγμα όπως ερμηνεύεται και ισχύει παγίως σε σχέση με το άρθρ. 29 παρ. 1 επιτρέπει την προσαρμογή του όπως και έγινε με την ΑΠ 8/2023 (Α΄ Τμήμα) έτσι ώστε να αντιμετωπιστεί εντός της κρατούσας ερμηνείας το πρόβλημα των νεοναζιστικών κομμάτων με το ιστορικό της Χ.Α. και των παραφυάδων της.

Οι πρακτικοί λόγοι που επέβαλαν το 1975 για λόγους ασφάλειας δικαίου και σαφήνειας των κανόνων του παιγνιδιού ως πυρήνα της δημοκρατίας τον αποκλεισμό της απαγόρευσης κομμάτων για την αντιδημοκρατική ιδεολογική τάση τους ισχύουν και σήμερα. Δεν έχουν εκλείψει οι λόγοι φρόνησης που συνηγορούν κατά της δικαστικής απαγόρευσης, διάλυσης, ή αποκλεισμού κομμάτων με βάση την ιδεολογία τους. Η ιδεολογικοπολιτική τάση ενός κόμματος δεν είναι

<sup>16</sup> Ibidem, σελ. 362.

ασφαλές κριτήριο για την απαγόρευσή του ούτε ο δικαστής είναι θεσμικά αρμόδιος για να εκφέρει μια τέτοια πολιτική κατά βάθος κρίση<sup>17</sup>.

Εξίσου σημαντικές είναι οι ουσιαστικές και ηθικοπολιτικές αντιρρήσεις για την αλλαγή της ερμηνείας του άρθρου 29 παρ. 1 Σ. με βάση μια βεβιασμένη ανάγνωση και ερμηνεία της απόφασης ΑΠ 8/2023 (Α΄ Τμήμα). Αφορούν την φιλελεύθερη συνιστώσα, την ονομάζω ελευθεριακή, του άρθρου 29 παρ. 1 Σ. που κατοχυρώνει ως συστατικό στοιχείο της ελευθερίας ίδρυσης κόμματος την προβολή και διάδοση της ιδεολογίας του. Αυτή αντιδιαστέλλεται προς την ρεπουμπλικανική της παρ. 2. του άρθρου 29 Σ. Η πρώτη προστατεύει το επαναστατικό κήρυγμα, η δεύτερη απαγορεύει την εγκληματική οργάνωση από το να «καταλάβει» το κράτος<sup>18</sup>.

Το ζητούμενο είναι να επεκταθεί και πέρα από το κόμμα σε όλο τον πολιτικό λόγο η προστασία του πολιτικού λόγου, όχι να συρρικνωθεί με την αλλαγή της ερμηνείας του άρθρ. 29 παρ. 1 Σ. προς πιο περιοριστικές εκδοχές. Αλλιώς η νίκη κατά των ολοκληρωτικών κομμάτων θα είναι Πύρρειος, γιατί στην ουσία θα πρόκειται για ήττα της δημοκρατίας και της ελευθερίας του λόγου<sup>19</sup>.

**Συμπερασματικά**, η αναθεώρηση της πάγιας ερμηνείας του Συντάγματος με βάση τον «κοινωνιολογικό ρεαλισμό»<sup>20</sup> και την πολιτική ερμηνεία της ιστορικής πραγματικότητας κατά τρόπο που απηχεί τις πολιτικές απόψεις του ενός ή του άλλου ερμηνευτή, στο όνομα της ιστορίας, οδηγεί σε πλήρη υποβάθμιση της αυστηρότητας του Συντάγματος, σε πλήρη ανασφάλεια δικαίου και ανοίγει τον δρόμο για ακραίο συνταγματικό υποκειμενισμό μέσα από την πολιτική ερμηνεία της ιστορίας, προς άντληση από αυτήν των κανονιστικών συμπερασμάτων (σε σχέση με το Σύνταγμα και εν προκειμένω το άρθρ. 29 παρ. 1.) που εξυπηρετούν κάθε ερμηνευτή. Η κρατούσα ερμηνεία του άρθρ. 29 παρ. 1 Σ. είναι απολύτως κατάλληλη και πρόσφορη για να αντιμετωπίσει την περίπτωση εγκληματικών οργάνωσεων με δολοφονικές πρακτικές τις οποίες επιχειρούν να καλύψουν κάτω από τον μανδύα του πολιτικού κόμματος. □

<sup>17</sup> Γ. Τασόπουλος, *Η δημοκρατία*, ό.π., σελ. 1080-82.

<sup>18</sup> Ibidem, σελ. 1084, 1085.

<sup>19</sup> Γ. Τασόπουλος, «[Άρθρο 14](#)», σε: Σ. Βλαχόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Γ. Τασόπουλος (επιμ.), [Σύνταγμα. Ερμηνεία κατ' άρθρο](#), 2023 (ηλεκτρ. έκδ.), σελ. 204, αριθ. 581.

<sup>20</sup> Βλ. Β. Ackerman, *The Civil Rights Revolution*, 2014, σελ. 129. Για τον νομικό ρεαλισμό, βλ. Γ. Τασόπουλο, *Ο αμερικανικός νομικός ρεαλισμός: ένα ρεύμα εκσυγχρονισμού του δικαίου*, ΕΔΔΔ 143/1992, σελ. 359.

# Η ΚΡΙΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΣΤΑΤΕΥΤΙΚΟΥ ΕΘΝΟΥΣ ΚΟΙΝΩΝΙΟΛΟΓΙΚΟΙ ΣΥΛΛΟΓΙΣΜΟΙ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΤΗΣ ΑΚΡΟΔΕΞΙΑΣ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΗ

**Παναγής Παναγιωτόπουλος**  
Αν. Καθηγητής Κοινωνιολογίας,  
ΤΠΕΔΔ ΕΚΠΑ

Έχοντας ξεπεράσει τον αρχικό μου δισταγμό και καθώς εργαζόμουν στη συγκρότηση του συλλογισμού που παρουσιάζεται εδώ αναδύθηκε ένας προβληματισμός που πήγαινε πέρα από τις ερευνητικές μου ανησυχίες. Έχει να κάνει με την κατάχρηση του όρου φασισμός, του αφορισμού «ακροδεξιοί» και της καταγγελίας περί ορμπανισμού, τραμπισμού κ.λπ. που βλέπουμε να εξελίσσεται εδώ και μερικά χρόνια στην ελληνική δημόσια σφαίρα. Πρόκειται περί μιας εκδήλωσης εννοιολογικής σύγχυσης και ιστορικής ακρισίας που είναι ακυρωτική κάθε ειλικρινούς έρευνας των στοιχείων ολοκληρωτισμού που εμφανίζονται στις σύγχρονες κοινωνίες –και την ελληνική!– μα και κατανόηση του δυναμικού πλέον στην Ευρώπη ακροδεξιού πολιτικού φαινομένου. Είναι εξάλλου όροι –και χρήσεις όρων– που δραπετεύουν από την επιστημονική τους πειθαρχία για να εισβάλουν, ως άλλες πολεμικές μηχανές, μέσα στην πολιτική αρένα και να χρησιμοποιηθούν ενάντια σε πολιτικούς αντιπάλους και πολίτες που τοποθετούνται *par excellence* μέσα στο δημοκρατικό τόξο. Γεγονός παράδοξο και διπλά φθοροποιοί, τόσο για την ποιότητα της κοινωνικής συνύπαρξης και του πολιτικού ανταγωνισμού όσο και για την εγκυρότητα της επιστημονικής ανάλυσης και την αυτονομία της ορολογίας της.

Αξίζει ακόμα να σημειωθεί, για ολοκληρωθεί αυτό το άτυπο προσίμιο του κυρίως συλλογισμού που ακολουθεί, ότι τα τελευταία χρόνια αυτή η άκαιρη και ανιστόρητη χρήση του όρου φασισμός και των παραγώγων του εντοπίζεται και στον λόγο διανοουμένων και κοινωνικών επιστημόνων για να χαρακτηριστούν κυρίαρχες όψεις του δημοκρατικού πολιτεύματος και η συνολική θεσμική και κοινωνική συγκρότηση της χώρας από το 1974 και μετά.



Συμβαίνει λοιπόν μέσα στη μακρά ελληνική κρίση, από το 2008, τη δολοφονία Γρηγορόπουλου και μετά, με κορύφωση τα χρόνια της χρεοκοπίας, σε διάφορους κύκλους της πνευματικής και καλλιτεχνικής ελίτ, μια περίεργη αντιστροφή. Η Μεταπολίτευση, ως θεσμική, πολιτική και πολιτισμική συνθήκη, αυτή που συγκροτήθηκε πάνω σε μια στοιχειώδη ιδεολογική συναίνεση, πάνω σε έναν ιδρυτικό μύθο (έναν ιδρυτικό μύθο, όχι ένα μύθευμα, όχι ένα ψεύδος...) κοινού αντιφασισμού, κατηγορείται ως συστημική δομή κάποιας μορφής φασισμού. Παλιού φασισμού, νέο-φασισμού, μετα-φασισμού, κάποιου φασισμού πάντως. Για να το πούμε, από τη δική μας την πλευρά, συμπυκνωμένα και τρόπον τινά συνθηματικά: Η μεταπολιτευτική δημοκρατία είναι η ελληνική εκδοχή του ιστορικού συμβιβασμού. Είναι το σημείο σύμπτωσης μιας Αριστεράς που δέχεται οριστικά την ήττα του 1949 και εγκαταλείπει τη φιλοδοξία να ορίσει το μέλλον και μιας Δεξιάς που αναδέχεται τα μετεμφυλιακά της αμαρτήματα και εγκαταλείπει τον έλεγχο του παρελθόντος και τη διαχείριση της ιστορικής μνήμης. Και αντίστροφα, με μια πιο θετική προσέγγιση: Το συμβόλαιο συνύπαρξης που συνάψαμε το 1974 σε μια πρόχειρή του εκδοχή και το 1981 με πιο ολοκληρωμένο τρόπο, πρωτόγνωρο στη φύση του και τη διάρκειά του, μεταξύ των πάλαι ποτέ εμφύλιων εχθρών θέλει την Αριστερά να διαχειρίζεται το παρελθόν και την ιστορία και τη Δεξιά να χαράσσει τη στρατηγική του μέλλοντος. Σε αυτή την ελάχιστη αλλά ισχυρή κατανομή θα πρέπει κανείς να προτείνει και άλλες, υπάλληλες, συναινέσεις γύρω από τον ρόλο του κράτους και την πελατειακή δομή της πολιτικής, τη θέση του κεφαλαίου στη διαμόρφωση του δημοσίου χώρου και την ανάδειξη μιας διάσπαρτης κοινωνικής πλειοψηφίας μικρο-ιδιοκτητών που μετέχουν με τυπικούς και άτυπους όρους μιας αναπτυξιακής κοινωνικής αναδιανομής κ.ά.<sup>1</sup>

Η ιδεολογική, συναισθηματική και συμβολική ομπρέλα όμως αυτής της στοιχειώδους συναίνεσης βεβαίως δεν ήταν κάποια απλή δημοκρατική αυτοαναφορά<sup>2</sup>. Δεν ερχόταν ως θριαμβική αυτοθέσμιση της πλουραλιστικής δημοκρατίας που διακήρυττε τη θεσμική και ηθική της υπεροχή δίχως άλλη ανάγκη δικαιολόγησης, αλλά μια πολύ ιδιαίτερη ρητορική του αντιφασισμού.

Με ανασκευές και επινοήσεις όπως ήταν αναμενόμενο, όλοι όσοι ήθελαν να τοποθετήσουν τον εαυτό τους στην αφετηρία μιας καινούριας δημοκρατίας οργάνωναν τον πολιτικό τους λόγο σε αντιπαράθεση με το παράδειγμα της Χούντας, του Στέμματος καθώς και των θεσμών, των δομών και της ατμόσφαιρας της μετεμφυλιακής Ελλάδας. Η Αριστερά, το Κέντρο, η Δεξιά και το ΠΑΣΟΚ εφηύραν τους εαυτούς τους, ή επανίδρυσαν τον πολιτικό και κοινωνικό τους χώρο μέσα από ένα νέο αυτονόητο, που έγινε συνώνυμο της νεότευκτης δημοκρατίας, και αυτό ήταν ένας

<sup>1</sup> Κ. Τσοκαλάς, «Τζαμπατζήδες» στην χώρα των θαυμάτων. *Περί Ελλήνων στην Ελλάδα*, Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης 1/1993, σελ. 9-52· Idem, *Ελλάδα της λήθης και της αληθείας. Από την μακρά εφηβεία στην βίαιη ενηλικίωση*, 2013.

<sup>2</sup> Η. Νικολακόπουλος, *Μαζική ανταγωνιστική δημοκρατία. Η δύσκολη εμπέδωση*, 2023.

γενικός, ενίοτε θολός, με εξειδικεύσεις αλλά σίγουρα ενοποιητικός αντιφασισμός. Γι' αυτό και το antifa γλωσσάρι και τα δάνεια από αυτό εξακολουθούν να ακούγονται ως ανορθολογικές περιγραφές της ελληνικής κοινωνίας αλλά και άλλων δημοκρατικών συστημάτων στην Ευρώπη που –για παρόμοιους ή άλλους λόγους– έχουν μπει στο στόχαστρο αυτών των καταγγελιών.

Ακόμα αξίζει να σημειώσουμε, χωρίς να πρωτοτυπούμε διόλου, ότι της κατάχρησης των καταγγελιών περί φασισμού ακολουθεί η ανοσία. Από την πολλή φαντασιωσική καταγγελία όπου όλα είναι φασισμός μπορεί να έρθει η στιγμή όπου τίποτα πια δεν είναι φασισμός. Ας μην το ξεχνάμε.

Εδώ όμως βρίσκεται και το σημείο τομής για τον υποψηφισμένο παρατηρητή και ένα κρίσιμο μεθοδολογικό ερώτημα. Πρέπει να απορρίψουμε κάθε έγκληση περί φασισμού ή Ακροδεξιάς επειδή δικαιώθηκε η απόρριψη προηγούμενων καταχρηστικών εγκλήσεων; Η μακρά ιστορική καταγωγή και διάρκεια του ελληνικού κοινοβουλευτισμού<sup>3</sup> είναι πράγματι τόσο προφυλακτική, που δεν έχει νόημα να σκεφτόμαστε την ύπαρξη παροντικών ή μελλοντικών τέτοιων κινδύνων; Δεν τίθεται θέμα Ακροδεξιάς στην Ευρώπη; Το γεγονός ότι η ιδεολογική δομή του antifa αυτοακυρώνει την αρετή της επαγρύπνησης που προβάλλει επειδή εξομοιώνει τη δημοκρατία με τον φασισμό σημαίνει κιόλας ότι πορευόμαστε σε δημοκρατικά λιβάδια ανέμελοι και ανυποψίαστοι;

Αν πάρουμε το ελληνικό παράδειγμα της τελευταίας δεκαπενταετίας θα εντοπίσουμε σοβαρούς λόγους ανησυχίας για τη δημοκρατική μας πορεία. Σταχυολογώ, με μια στοιχειώδη ιεράρχηση: Η χώρα βίωσε την επιβολή μιας νεοναζιστικής πολιτικής δύναμης με κοινωνικές αναφορές<sup>4</sup>, οργάνωση στη βάση της κοινωνίας και συστηματικό και δολοφονικό ακτιβισμό<sup>5</sup>. Η δικαστική αντιμετώπισή της δεν σήμανε και το ξερίζωμα των δικτύων της όπως μας έδειξε η πρόσφατη εκλογική επιτυχία των Σπαρτιατών. Ο χιλιαστικός υπερ-συντηρητισμός των παραθρησκευτικών και παραεκκλησιαστικών κύκλων απέκτησε και αυτός πολιτική εκπροσώπηση και μηχανισμούς άμεσης εκλογικής κινητοποίησης. Για πρώτη φορά η πολιτική έκφραση των παλαιομερολογητών συνάντησε το ρωσόφιλο και σκοτεινό δίκτυο που υπάρχει εντός του Αγίου Όρους αλλά και άλλα ευσεβιστικά μοναστήρια, όπως και δίκτυα οργανωσιακών και άλλων

<sup>3</sup> Ν. Αλιβιζάτος, *Οι εκλογές και ο πλειοψηφικός κοινοβουλευτισμός ως στοιχεία της νεοελληνικής νεωτερικότητας* (Παρουσίαση του βιβλίου του Γ. Βούλγαρη: *Ελλάδα, μια χώρα παραδόξως νεωτερική*), [Constitutionalism.gr](http://Constitutionalism.gr) 2019.

<sup>4</sup> L. Rori/V. Georgiadou/C. Roumanias, *Political Violence in Crisis-Ridden Greece: Evidence from the Far Right and the Far Left*, *Journal of Modern Greek Studies* 1/2022, σελ. 1-37· Δ. Χαλικιοπούλου/Σ. Βασιλοπούλου, *Η εθνικιστική λύση της Χρυσής Αυγής. Κρίση του έθνους-κράτους και άνοδος της άκρας δεξιάς στην Ελλάδα*, 2015.

<sup>5</sup> E. Dinas/V. Georgiadou/I. Konstantinidis/L. Rori, *From dusk to dawn: Local party organization and party success of right-wing extremism*, *Party politics* 1/2016, σελ. 80-92· L. Rori/V. Georgiadou/C. Roumanias, *Political Violence in Crisis-Ridden Greece*, ό.π., σελ. 1-37.

«πνευματικών» ανά την επικράτεια. Δυο κυβερνήσεις στα χρόνια της κρίσης συγκροτήθηκαν με τη συνδρομή ακροδεξιών κομμάτων (το ΛΑΟΣ με την Κεντροδεξιά και το ΠΑΣΟΚ το 2011-12, οι ΑΝΕΛ με τον Σύριζα το 2015 (δics)) και τα βασικά τους στελέχη εντέλει απορρίφθηκαν αντίστοιχα από τους μηχανισμούς της ΝΔ και του ΣΥΡΙΖΑ.

Μα και σε θεσμικό επίπεδο, και χωρίς να χρειάζεται να φαντασιωνόμαστε εκτροπές μεγάλης εμβέλειας, μπορεί κανείς να ξεχάσει τους όρους διεξαγωγής του δημοψηφίσματος του 2015 ή την υπόθεση των επισυνδέσεων-παρακολουθήσεων που ακόμα πλανάται πάνω από την παρούσα κυβέρνηση; Οριακά η ίδια η ανάδειξη Κασσελάκη στην ηγεσία της Αξιωματικής Αντιπολίτευσης –χωρίς να προκύπτει βεβαίως τίποτα το ακροδεξιό– έξω από τους οικείους κανόνες του κοινοβουλευτισμού και της πολιτικής μας παράδοσης, μπορεί να εγείρει ερωτήματα. Η διερώτηση για μια αυταρχική εκτροπή σε συνθήκες κρίσης και η αγωνία που προκαλεί είναι λοιπόν θεμιτή –ειδικά σε συνθήκες ανόδου του δεξιού πολιτικού ανορθολογισμού σε μεγάλες και μικρότερες ευρωπαϊκές κοινωνίες<sup>6</sup>.

Και αν στη χώρα μας οι κλυδωνισμοί της χρεοκοπίας του 2010 και η κρίση της δημοκρατίας που την ακολούθησε δεν διέλυσαν τον κοινοβουλευτισμό και τα θεμελιώδη μεγέθη της μεταπολιτευτικής δημοκρατικής τάξης, αν η κοινωνία, μακροσκοπικά (και μόνον) μιλώντας, δεν έχει συστηματικά στραφεί κατά προσφύγων και μεταναστών, αν η επίσημη Κεντροδεξιά δεν έχει –προς το παρόν– διεμβολιστεί από πουτινικές και ανορθολογικές δυνάμεις διεθνούς αναθεωρητισμού και βαθιάς κοινωνικής αντίδρασης, τίποτε από αυτά δεν επιτρέπει την αδιαφορία μπροστά στο ενδεχόμενο να συμβεί αυτό που συμβατικά θα ονόμαζα *ακροδεξιά οικειοποίηση του έθνους*<sup>7</sup>.

Και εδώ είναι που το ελληνικό παράδειγμα, σκοτεινότερο σε κάποιες περιπτώσεις αλλά πιο ήπιο σε άλλες, οφείλει να ενταχθεί στο ευρωπαϊκό του περιβάλλον και στο διεθνές πολιτικό του συγκείμενο.

Προϋπόθεση του συλλογισμού που ακολουθεί είναι ότι η περίπτωση της Ελλάδας δεν μπορεί να διαβαστεί ως εξαίρεση στον ευρωπαϊκό κανόνα αλλά αντιθέτως ότι οι ευρύτερες οικονομικές εξελίξεις, οι γεωστρατηγικές μεταβολές, η νέα κοινωνική γεωμετρία που προκύπτει ως απότοκος της 30ετούς μεταφοράς οικονομικής ισχύος από την Ευρώπη προς τις ανερχόμενες χώρες αλλά και η πολιτισμική υφή που δομούν στις κοινωνίες μας τις κυρίαρχες αναπαραστάσεις του κόσμου καλλιεργούν σε ολόκληρη τη Δύση πρόσφορο έδαφος για την ανάπτυξη ενός, ρηχού κατ' αρχήν, εκτεταμένου ακροδεξιού ρεύματος. Ένα ρεύμα που ουδείς γνωρίζει αν θα ενσωματωθεί στην κοινοβουλευτική τάξη και στην ευρωπαϊκή οικονομική λειτουργία ή αν κάποια στιγμή θα

<sup>6</sup> V. Georgiadou/L. Rori, *Economic crisis, social and political impact. The new right-wing extremism in Greece*, 2013· D. Halikiopoulou/S. Vasilopoulou, *Breaching the social contract: crises of democratic representation and patterns of extreme right party support*, *Government and Opposition* 1/2018, σελ. 26-50· R. Inglehart/P. Norris, *Trump and the populist authoritarian parties: The silent revolution in reverse*, *Perspectives on Politics* 2/2017, σελ. 443-454.

<sup>7</sup> Δ. Χαλικοπούλου/Σ. Βασιλοπούλου, *Η εθνικιστική λύση της Χρυσής Αυγής*, ό.π.

αποκτήσει ρηξιακά χαρακτηριστικά. Το ιταλικό παράδειγμα της Μελόνι δείχνει –χωρίς να είναι όλο αυτό δημοκρατικά ανώδυνο– προς την πρώτη κατεύθυνση. Η λεπενική εδραίωση επίσης<sup>8</sup>. Αντιθέτως η ορμπανική και η πολωνική εκδοχή –που προσφάτως αποδυναμώθηκε με την εκλογή Τουσκ στην πρωθυπουργία– μοιάζουν πιο επικίνδυνες, καθώς και η ισπανική ή η γερμανική του AfD.

Ποιοι είναι όμως οι παράγοντες που, από την πλευρά μιας μακροσκοπικής πολιτικής κοινωνιολογίας, ευνοούν την ανάπτυξη ενός τέτοιου ρεύματος;

Με ποιον τρόπο μπορούμε να κωδικοποιήσουμε τις αιτίες αυτής της κρίσης του ευρωπαϊκού οικοδομήματος και του μεταπολεμικού κοινωνικού συμβολαίου που λειτουργεί και ως κοινωνικό βιότοπο της ακροδεξιάς πολιτικής;

Η κεντρική υπόθεσή που υποστηρίζω εδώ είναι ότι οι περισσότερες από αυτές τις αιτίες και προκείμενες της βαθιάς και διαρκούς κοινωνικής κρίσης που ευνοεί την ανάπτυξη της ακροδεξιάς πολιτικής στην Ευρώπη συνοψίζονται σε αυτό που θα ονόμαζα «αίσθηση αποστέρσης του έθνους».

Ειδικότερα, η υποχώρηση του εκκοσμικευμένου, δημοκρατικού και πλουραλιστικού εθνικού πλαισίου, η διάβρωσή του σε πολλά επίπεδα είναι αυτή που οδηγεί τα λαϊκά και μεσαία στρώματα στην αντισυστημική, αντιευρωπαϊκή και αντιφιλελεύθερη απόρριψη την οποία προτείνει η Ακροδεξιά νέου τύπου που γνωρίζουμε σήμερα. Μια Άκρα Δεξιά που οριακά, αλλά με σαφήνεια, αποδέχεται τη δημοκρατική αρχή, άσχετα αν μπορεί κάλλιστα να την υπονομεύσει αν βρεθεί στην εξουσία. Μια Άκρα Δεξιά που αποτελείται από μια σειρά μορφωμάτων που έχουν εν πολλοίς αποδεχτεί την κοινοβουλευτική διαδικασία και σίγουρα απέχουν –τα περισσότερα τουλάχιστον– από τον διακηρυγμένο αντικοινοβουλευτισμό του μεταπολεμικού νεοφασιστικού ρεύματος –παρότι δεν παύουν να τον υποσκάπτουν– και μαζί του, τους θεσμούς και κάθε έννοια μεσολάβησης.

Αυτή η Άκρα Δεξιά θα οργανώσει διάφορα επίπεδα ταυτοτικής αναδίπλωσης, ξενοφοβίας και σεκταρισμού. Θα το κάνει όμως σε όνομα της διατήρησης ενός κεκτημένου που είναι ταυτόσημο με τις δημοκρατικές δεκαετίες της μεταπολεμικής εποχής παράγοντας ένα οξύμωρο σχήμα. Να εμφορείται, στον σκληρό πυρήνα της, από βαθιά αντιδημοκρατικές ιδεολογίες (ξεκινώντας από τον ήπιο νατιβισμό και την πολιτισμική προκατάληψη κατά του Ισλάμ για να φτάσει, κρυφίως, στον ταυτοτισμό της λευκής υπεροχής) τις οποίες όμως προβάλλει μέσα από την υπεράσπιση των εθνικών (δηλαδή, δημοκρατικών) κεκτημένων ενώ εύκολα απεκδύεται τον ιστορικό της αντισημιτισμό<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> P. Panagiotopoulos, «The Le Pen Phenomenon: the Disintegration of French Politics, Paradoxical Intensity of the European crisis, and Right-Wing National populism», σε: K. Ifantis (ed.), *Is Europe afraid of Europe? An assessment of the result of the 2014 European elections*, 2014, σελ. 215-222.

<sup>9</sup> P.-A. Taguieff, *La Nouvelle judéophobie*, 2002.

Βεβαίως η αίσθηση αποστέρσης του έθνους που συμπυκνώνει τους οικονομικούς, κοινωνιο-λογικούς και πολιτισμικούς παράγοντες ανόδου της ευρωπαϊκής Άκρας Δεξιάς θα πρέπει να ιδωθεί μέσα στο πλαίσιο της παγκόσμιας υποχώρησης της δημοκρατικής κουλτούρας και των θεσμών της, εκείνο που καλλιεργούν η τραμπική ακροδεξιά Αμερική αλλά και ο φαιοκόκκινος ολοκληρωτισμός της πουτινικής Ρωσίας<sup>10</sup>.

Μπορούμε πλέον τώρα να απαριθμήσουμε τους τρεις κύριους παράγοντες που αποτελούν ισάριθμες δυνάμεις ενοποίησης της κρίσης των ευρωπαϊκών δημοκρατιών, του δημοκρατικού έθνους και οι οποίοι οδηγούν σε μια πιθανή ακροδεξιά ηγεμονία στο εγγύς μέλλον.

Τρεις παράγοντες που όχι μόνον προκύπτουν από την ίδια μήτρα (τον αποεδαφικοποιημένο ύστερο καπιταλισμό των χρηματοπιστωτικών ροών) αλλά αλληλοτροφοδοτούνται σε ένα ατέρμονο σπирάλ αποδόμησης της μεταπολεμικής κοινωνικής νόρμας.

Η πρώτη, αιτιακός θα τολμούσαμε να πούμε, παράγοντας είναι η αποσάθρωση της μεσαίας τάξης<sup>11</sup>, της κοινωνικής οικονομίας των μεσαίων στρωμάτων της Ευρώπης. Αυτή η αποσάθρωση έχει περισσότερο ενδημικά χαρακτηριστικά που διαβρώνουν το φαντασιακό της κοινής ζωής και της συλλογικής προόδου παρά τον χαρακτήρα μιας ακραίας και απότομης φτωχοποίησης. Κάτι τέτοιο δεν την κάνει αθώα ή ανώδυνη, τουναντίον.

Στο πέρασμα των δεκαετιών που ήρθαν μετά το ορόσημο του '89 και την έναρξη των παγκοσμιοποιητικών μεταβολών, αναδύεται ένα νέο χάσμα, που υπερκερνά όλες τις προηγούμενες –και παράλληλες– ανισότητες<sup>12</sup>. Και το χάσμα αυτό διαχωρίζει πληθυσμούς που υπήρξαν στρατηγικά ενταγμένοι σε ένα κοινό μοντέλο ζωής, με παρόμοιες ευκαιρίες και μοιρασμένους κινδύνους παρά τις εισοδηματικές τους διαφορές. Αναφερόμαστε εδώ σε μια διάσπαση του κοινωνικού κορμού των μεσαίων στρωμάτων ανάμεσα σε εκείνους που κατάφεραν, στο πέρασμα της χιλιετίας, να ενσωματωθούν στις επιταγές του ύστερου καπιταλισμού ανεβαίνοντας κοινωνικές βαθμίδες και σε αυτούς, που είναι και αρκετά περισσότεροι, που δεν τα κατάφεραν και υπέστησαν καθίζηση, ενίοτε και κοινωνική υποβάθμιση<sup>13</sup>.

Η κοινωνική οικονομία της μεσαίας τάξης –ακόμα και μέσα στις συνθήκες της λεγόμενης μεταφορντικής κοινωνίας– είχε τέσσερα χαρακτηριστικά: την οικονομική ασφάλεια, την κοινωνική κινητικότητα ως πραγματική δυνατότητα (ακόμα και αν τα πραγματικά της μεγέθη πάντα υπολείπονταν των κοινωνικών προσδοκιών), την ύπαρξη κοινών πολιτισμικών κανόνων και

<sup>10</sup> C. Roumanias/L. Rori/V. Georgiadou, *Far-right domino*, ό.π.· R. Inglehart/Pippa Norris, *Trump, Brexit, and the rise of populism: Economic have-nots and cultural backlash*, HKS Working Paper No. RWP16-026 2016· P. Norris/R. Inglehart, *Cultural backlash: Trump, Brexit, and authoritarian populism*, 2019.

<sup>11</sup> Π. Παναγιωτόπουλος, *Περιπέτειες της μεσαίας τάξης. Κοινωνιολογικές καταγραφές στην Ελλάδα της ύστερης Μεταπολίτευσης*, 2021, σελ. 21-88· C. Guilly, *No society. Το τέλος της μεσαίας τάξης*, 2019.

<sup>12</sup> F. Dubet, *Ο καιρός των θλιμμένων παθών. Ανισότητες και λαϊκισμός*, 2023.

<sup>13</sup> J. Fourquet, *L'Archipel français: Naissance d'une nation multiple et divisée*, 2020.

συνεκτικών συμφερόντων, τη σχετική αλλά σταθερή αναδιανομή εισοδημάτων. Αυτή η συνθήκη, που είχε εγκαθιδρυθεί ως άλλος ιστορικός συμβιβασμός μεταξύ κεφαλαίου-εργασίας μέσα από τη ριζική επέκταση του κράτους πρόνοιας και τους υψηλούς ρυθμούς ανάπτυξης της μεταπολεμικής περιόδου<sup>14</sup>, ήταν αρκετά ισχυρή για να επιβιώσει των δύο πετρελαϊκών κρίσεων της δεκαετίας του '70 όπως και της πρώτης μεγάλης αποβιομηχάνισης της δεκαετίας του '80. Αυτή η κοινωνική και ταξική ισορροπία έπαψε όμως να είναι λειτουργική –στις χώρες του πάλαι ποτέ Πρώτου Κόσμου– από τη στιγμή που βρέθηκαν σε ανοικτό ανταγωνισμό με οικονομίες χαμηλού κόστους.

Η άρση των εθνικών προστασιών ήταν ο μοχλός μιας ογκώδους και αμετάκλητης μεταφοράς οικονομικής ισχύος από την Ευρώπη και την Αμερική προς τα τέσσερα σημεία του ορίζοντα. Με την απουσία κάθε εθνικής προστασίας το αίτημα για διατήρηση του υψηλού επιπέδου ζωής της μεσαίας τάξης αντιμετωπίστηκε αρχικά μέσω δανεισμού και μετά την κρίση της περασμένης δεκαετίας δεν αντιμετωπίζεται πλέον. Η μάλλον, αντιμετωπίζεται «φυσιοκρατικά», με τη σταδιακή εξίσωση του βιοτικού επιπέδου και της κατανάλωσης στο επίπεδο που ορίζουν οι ισορροπίες της παγκόσμιας οικονομίας. Η πρόσβαση στην καταναλωτική ζωή της πόλης και στον καθημερινό κοσμοπολιτισμό, που σήμερα αποτελεί το μείζον σημείο κοινωνικού διαχωρισμού σε ορισμένες από τις μείζονες ευρωπαϊκές κοινωνίες, πρέπει πλέον να λογίζεται στα σπάνια αγαθά.

Ο δεύτερος παράγοντας έχει να κάνει με την αποκαθίλωση της κοινής εμπειρίας και ενός μέσου πολιτισμικού συναισθήματος που είχε παγιωθεί ως δημοκρατική και εθνική καταναλωτική κουλτούρα της αφθονίας. Πρόκειται για ένα δεύτερο –και υπάλληλο κατά πάσα πιθανότητα– επίπεδο συμβιβασμού μεταξύ του εκκοσμικευμένου εθνικού συντηρητισμού και του ναρκισσισμού της αυτοπραγμάτωσης που επετεύχθη μετά τον Μάη του '68<sup>15</sup>. Αυτό το επίπεδο ισορροπίας, που οργανώθηκε μέσα από την κουλτούρα του μαζικού ατομικισμού και της κατανάλωσης<sup>16</sup>, αποδείχθηκε εύπλαστο και ευρύχωρο. Πρόσφερε τη δυνατότητα μιας λειτουργικής μετάβασης από τη γενιά των πολέμων και την κουλτούρα της θυσίας, στους baby boomers, δηλαδή στα παιδιά που δεν γνώρισαν τον πόλεμο και ανοίχτηκαν στα συμβολικά συστήματα της αφθονίας και στην κουλτούρα των απολαύσεων και του γενικού ευδαιμονισμού. Έδωσε τη δυνατότητα ενός επιτυχούς περάσματος από τις συμπαγείς συλλογικότητες και καταναγκασμούς στην αναζήτηση του εαυτού και μια κοινωνικά οριοθετημένη εξατομίκευση.

Αυτή η ευτυχής μίξη μαζικής δημοκρατικής κουλτούρας και πολιτισμού της ατομικής επιλογής είχε όμως ένα σημείο θραύσης. Και αυτό δεν ήταν άλλο από την επικράτηση διαφόρων μορφών

<sup>14</sup> Βλ. την ομιλία του Κ. Τσουκαλά στο παρόν Συνέδριο: *Δημοκρατία, Ακροδεξιά και Μεταφασισμός*. βλ. όμως και του ίδιου, *Ο αόρατος Λεβιάθαν. Δημοκρατία, δικαιοσύνη και ηθική στα χρόνια της κρίσης*, 2020.

<sup>15</sup> Π. Παναγιωτόπουλος, *Περιπέτειες της μεσαίας τάξης*, ό.π.

<sup>16</sup> Ibidem.



κοινοτισμού έναντι της οργανωμένης σε εθνικά πλαίσια κοινής κουλτούρας. Η θραύση έρχεται, συνοδευτικά του οικονομικού διαχωρισμού στον οποίο αναφερθήκαμε νωρίτερα, ως μετασχηματισμός της ίδιας της ζωής και πιο συγκεκριμένα της καθημερινότητας. Η ζωή στην Ευρώπη της ύστερης νεωτερικότητας οργανώνεται ολοένα και πιο συχνά έξω από τη διαλεκτική συλλογικού κανόνα-ελεύθερης επιλογής. Ο βίος υφίσταται την κανονιστική πίεση μικρότερων συλλογικοτήτων που ολοένα και πιο συχνά έχουν ως σημείο αναφοράς φυλετικές και θρησκευτικές ταυτότητες και άλλες κληροδοτημένες πολιτισμικές προκείμενες. Μα και όταν επικρατεί η ένταξη της ζωής σε κοινότητες ελεύθερης επιλογής το αποτέλεσμα είναι το ίδιο. Η διάσπαση της αίσθησης κοινής ζωής σε συνεκτικές ταυτότητες και εσωτερικά κανονιστικά πλαίσια που παρατάσσονται η μια δίπλα στην άλλη χωρίς να συγκροτούν στο άθροισμά τους μια «κοινή κοινωνία»<sup>17</sup>.

Η αντιαποικιακή κουλτούρα της ενοχοποίησης της ευρωπαϊκής ιστορίας και η αμφισβήτηση των πολιτισμικών κοινών τόπων της μεταπολεμικής ευημερίας, οι woke ριζοσπαστικότητες, η δημογραφική κρίση και η απορία ενός Ισλάμ που διεκδικεί τη συμμετοχή του στους κοινούς τόπους με τους ριζικά διαφορετικούς του κανόνες οριοθετούν αυτό που θα έχει αναφερθεί και ως «πολιτισμική ανασφάλεια»<sup>18</sup>. Συναίσθημα που συχνά επαυξάνει τη συνθήκη της οικονομικής ανασφάλειας και δυσπραγίας των πτηνμένων της παγκοσμιοποίησης, όπως είθισται να αποκαλούνται τα τμήματα εκείνα των μεσαίων στρωμάτων που ακολούθησαν καθοδική πορεία τις τελευταίες δεκαετίες. Οι πτηνμένες κοινωνικές μερίδες της μεσαίας τάξης, θα διαβάσουν τη νέα και δυσμενή ταξική τους θέση μέσα από το πρίσμα αυτής της πολιτισμικής ανασφάλειας. Εξάλλου η πολιτική των ταυτοτήτων, οι αναθεωρητικές αιχμές κατά της παλιάς μαζικής εθνικής κουλτούρας και όλων των συμβολισμών της «κοινή κοινωνίας» έχει για πρωτοπόρους του νέους εγγράμματους, τις καλλιτεχνικές πρωτοπορίες, τους θιασώτες της οικονομίας της γνώσης και εν γένει τη χίπστερ αστικότητα του downtown<sup>19</sup>. Εκείνες ακριβώς τις νέες ελίτ που, ξεπηδώντας από την παλιά μεσαία τάξη, αναδείχθηκαν σε ηγετική δύναμη της νέας οικονομίας και της κυρίαρχης κουλτούρας για να εμφανιστούν σήμερα ως μείζονες αντίπαλοι εκείνων που βιώνουν την κοινωνική έκπτωση, το οικονομικό περιθώριο και την πολιτισμική ανασφάλεια<sup>20</sup>.

Εδώ ακριβώς έρχεται και η τρίτη παράμετρος που δεν είναι άλλη από τη χωρική υλοποίηση των δυο προηγούμενων. Τη στέρψη της πόλης (και συγκεκριμένα του κοσμοπολιτικού και υψηλού πολιτιστικού κύρους κέντρου των μεγάλων πόλεων της Ευρώπης) από τις αδύναμες τάξεις και την οιονεί αντιπαράθεσή τους με τους «μπουρζουά μπόέμ» και τους φλανέρ του

<sup>17</sup> J. Fourquet, *La France d'après. Tableau politique*, 2023· C. Guilly, *No society*, ό.π.

<sup>18</sup> L. Bouvet, *L'insécurité Culturelle. Sortir du malaise identitaire Français*, 2015.

<sup>19</sup> Γ. Πιερρό, *Ο αποικιοκράτης χίπστερ*, 2023.

<sup>20</sup> Π.-Α. Ταγκιέφ, «Από τον αποδομητικό σχολιαστικισμό γεννήθηκε το τέρας του “γουοκισμού”», σε: Γ. Καραμπελιάς (επίμ), *Woke. Η Καθολική αποδόμηση*, 2023· βλ. και G. Bithymitris, *Class, trauma, identity. Psychosocial encounters*, 2023.

άστεως. Η στεγαστική κρίση είναι το κύριο παράδειγμα της αγωνίας για τον χώρο και τις επικράτειες ζωής που βιώνουν οι πιο αδύναμοι. Αποτυπώθηκε εξάλλου με εμβληματικό τρόπο στη χωρική προέλευση της εξέγερσης των Κίτρινων Γιλέκων στη Γαλλία το 2018<sup>21</sup>. Ο χώρος όμως ως κοινωνικό και συμβολικό αγαθό που στερούνται κάποιοι εις βάρος άλλων δεν εξαντλείται στην ποιότητα της κατοικίας, το δικαίωμα στη πόλη και τη χειραφετητική της κουλτούρα κ.λπ. Έχει και μία ακόμα διάσταση, ιδιαίτερα ισχυρή για εκείνα τα στρώματα που εξοβελίζονται από την urban κουλτούρα, ζώντας στις πραγματικές και συμβολικές επικράτειες των περιφερειακών σχηματισμών. Αυτή δεν είναι άλλη από αυτό που θα συνόψιζα ως «συνοριακή επιθυμία». Η μεταφορά δηλαδή του απολεσθέντος ελέγχου πάνω στον χώρο σε μια ύστατη-φανταστική ιδιοκτησία επί του χώρου, του εθνικού χώρου, που έχει το εθνικό σύνορο ως μετωπυμία. Η αποστροφή αρχικά προς το ιδεολόγημα των ανοικτών συνόρων αλλά εντέλει και προς κάθε διάβασή τους είναι ένα ισχυρό πλέον συναίσθημα. Συναίσθημα που τονίζεται και από μια ευρύτερη πλαισίωση του ζητήματος από την υπερσυνοριακή δυναμική που είχε αποκτήσει η παγκοσμιοποίηση. Τα θύματά της μισούν το βασικό κατ' αυτούς όργανο της κοινωνικής τους ήττας, το έκπτωτο και ανοικτό σύνορο<sup>22</sup>.

Για διάφορους λόγους που δεν μπορούν να εκτεθούν πιο αναλυτικά εδώ, οι τρεις αυτοί παράγοντες –νέο εισοδηματικό χάσμα, πολιτισμική ανασφάλεια, χωρική αποστέρση– συνδέονται, στο κοινωνικό φανταστικό τουλάχιστον, με την αποδυνάμωση των εθνικών παραμέτρων της ζωής. Η σύνδεση και ενίοτε ταύτιση αυτών των νέων ανισοτήτων με την απώλεια εθνικής κυριαρχίας, με τη σειρά της, θα εξιδανικεύσει το ίδιο το παρελθόν των ευρωπαϊκών κοινωνιών και θα μετατρέψει το έθνος σε αντικείμενο μείζονος ψυχικής επένδυσης και εξιδανικευτικής νοσταλγίας. Η έκθεση του εαυτού στον κίνδυνο των νέων υπερφιλελεύθερων κοινωνικών σχέσεων χωρίς τις προστατευτικές λειτουργίες της εθνοκρατικής μηχανικής, η ρευστότητα της ζωής, διαγνωσμένη εδώ και καιρό, έφτασε την τελευταία 15ετία σε ένα επίπεδο κοινωνικής ωριμότητας που πλέον εκφράζεται με σαφείς πολιτικούς όρους<sup>23</sup>.

Η Άκρα Δεξιά από τη μεριά της εργάζεται πάνω σε αυτό ακριβώς το αντικείμενο, την φαντασίωση της επιστροφής στο έθνος και την προστατευτική του λειτουργία<sup>24</sup> και την προσδοκία μιας αντιστροφής όσων η φιλελευθεροποιημένη, αποεδαφικοποιημένη ζωή έχει στερήσει στους πιο αδύναμους. Ταυτόχρονα η Άκρα Δεξιά λειτουργεί ως ηθική διασφάλιση και αποκατάσταση μιας συμβολικής τάξης του κόσμου που έχει απονομιμοποιηθεί στην κυρίαρχη κουλτούρα του σήμερα. Μπροστά στους νέους πολιτισμικούς ορισμούς του κόσμου και την ισχυρή κανονιστική

<sup>21</sup> J. Fourquet, *L'Archipel français*, ό.π.

<sup>22</sup> R. Debray, *Εγκώμιο των συνόρων*, 2015.

<sup>23</sup> Z. Bauman/T. Leoncini, *Γεννημένοι ρευστοί. Μεταμορφώσεις της τρίτης χιλιετίας*, 2019.

<sup>24</sup> P.-A. Taguieff, *Η ρεβάνς του εθνικισμού. Νεολαϊκιστές και ξενόφοβοι εναντίον της Ευρώπης*, 2021.

τους διάσταση, η μαζική ακροδεξιά αντίδραση προσφέρει ένα ηθικό καταφύγιο σε εκείνους που αδυνατώντας να τους ακολουθήσουν κατακλύζονται από αρνητικά συναισθήματα, ντροπής και απαξίας<sup>25</sup>. Φυσικά μαζί με αυτές τις αμυντικές όψεις του έθνους που είναι ελκυστικές για το ακροατήριο στο οποίο αναφερόμαστε, η Άκρα Δεξιά κομίζει και μια σειρά επιθετικών όψεων που φροντίζει να μην προβάλλει έντονα αλλά που σε λανθάνουσα μορφή παραμένουν ενεργές.

Από αυτή τη σκοπιά, η κοινωνιολογία των κοινωνικών χασμάτων που τροφοδοτούν την Άκρα Δεξιά έχει πιθανόν κάτι να συνεισφέρει. Την διείσδυση στον πυρήνα του προβλήματος, στην αποστέρωση εκείνων που επέτρεπε το έθνος οργανώνοντας την «κοινή κοινωνία» και την αναδιατύπωσή τους πέραν από το αυταρχικό κράτος και έθνος που ευαγγελίζεται η Άκρα Δεξιά. Την τοποθέτηση του δημοκρατικού έθνους ως ορίζοντα που μπορεί να επανεντάξει τους αποκλεισμένους μέσα στο μείζον κοινωνικό σώμα χωρίς τους ούτως ή άλλως αναχρονιστικούς περιορισμούς της εθνικής επικράτειας. Μια Ευρώπη λελογισμένου προστατευτισμού θα μπορούσε να είναι η απαρχή ενός συλλογισμού που θα δέχεται ότι μαζί με τις ελευθερίες του ύστερου καπιταλισμού πρέπει να επιστρέψουν και οι διασφαλίσεις της μαζικής δημοκρατικής κοινωνίας, εκείνου του κοινωνικού-εθνικού συμβολαίου συνύπαρξης που είχε συναφθεί μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο. □

---

<sup>25</sup> Η παρούσα προσέγγιση, όπως έχουμε ήδη επισημάνει, αποπειράται να ταξινομήσει μακρο-κοινωνιολογικές αιτίες της ανόδου της ευρωπαϊκής Ακροδεξιάς στις ευρωπαϊκές δημοκρατίες. Όπως προσπαθήσαμε να δείξουμε αυτές συναντώνται και κωδικοποιούνται, μέσα από μια αίσθηση ταυτοτικής δυσφορίας, στην αίσθηση εθνικής αποστέρωσης. Εξαιρετικής σημασίας είναι όμως και η προσέγγιση εκείνη που, εστιάζοντας σε άλλες παραμέτρους, θέτει στο επίκεντρό της την έννοια του λαϊκισμού ως συγκροτητικού μηχανισμού της πολιτικής αντιπαράθεσης των αποκλεισμών με τις πολιτικές και κοινωνικές ελίτ.

# ΔΕΙΚΤΕΣ ΑΚΡΟΔΕΞΙΑΣ ΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗΣ: Η ΔΙΑΧΥΣΗ ΘΕΣΕΩΝ ΤΗΣ ALT-RIGHT ΣΤΟΝ ΔΗΜΟΣΙΟ ΔΙΑΛΟΓΟ ΚΑΙ ΣΤΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟ ΣΩΜΑ

## **Κωστής Παπαϊωάννου**

Διευθυντής Σημείου για τη μελέτη και αντιμετώπιση της Ακροδεξιάς

Θα ήθελα να ξεκινήσω με μια διαπίστωση που ενδεχομένως ακουστεί παράδοξη: Έχουμε μικρή «καθαρή» ακροδεξιά κοινοβουλευτική αποτύπωση σε σχέση με τα κοινωνικά και πολιτικά δεδομένα και τις δυναμικές που αναπτύσσονται. Η ελληνική κοινωνία σε επίπεδο αντιλήψεων δείχνει να παράγει περισσότερη Ακροδεξιά από όση «καθαρή» Ακροδεξιά ψηφίζει. Διαπιστώνουμε πως αντιδραστικές και ενδεχομένως προβληματικές ιδέες για τη δημοκρατία και τις ελευθερίες διεισδύουν σε μεγαλύτερα τμήματα του πληθυσμού, δεν περιορίζονται στο αυστηρά οριζόμενο ως ακροδεξιό μέρος του πολιτικού φάσματος. Οι αντικειμενικές συνθήκες δημιουργούν μεγαλύτερη ζήτηση για αντιδραστικές θέσεις και σχήματα από όσα αυτή τη στιγμή υπάρχουν. Πιστεύω επίσης πως διανύουμε μια μεταβατική περίοδο κατά την οποία δεν έχουν αποκρυσταλλωθεί τα δεδομένα. Αφενός δεν έχουν ακόμα αφομοιωθεί οι συνέπειες της καταδίκης της Χρυσής Αυγής. Μετά τον δεύτερο βαθμό και την έκτιση των ποινών θα είναι αλλιώς. Εκεί θα φανεί καθαρά ποιοι από τους διευθυντές της εγκληματικής οργάνωσης θα έχουν οριστικά εξουδετερωθεί και ποιοι θα συνεχίσουν να διεκδικούν πολιτικό ηγετικό ρόλο στο δεξιό άκρο του πολιτικού φάσματος.

Αφετέρου, η Ακροδεξιά καλύπτει χώρο στο εσωτερικό της συντηρητικής παράταξης και μέρος της συγκυβερνά όχι ως κυβερνητικός εταίρος αλλά ως συνιστώσα του κυβερνώντος κόμματος. Δεν αναφέρομαι μόνο στα τρία πιο προβεβλημένα στελέχη του Λαϊκού Ορθόδοξου Συναγερμού που προσχώρησαν και ανέλαβαν υπουργικές θέσεις αλλά και σε άλλα πρόσωπα με

θέσεις πέραν της παραδοσιακής συντηρητικής παράταξης. Μπορεί αυτό να θεωρηθεί και δείγμα της ελληνικής εκδοχής της «ορμανοποίησης» της ευρωπαϊκής Δεξιάς.

Ποιες είναι οι συνθήκες που ευνοούν την «κοινωνική ακροδεξιά», τη διάχυση αντιδραστικών θέσεων σε μεγάλο μέρος του κοινωνικού σώματος, η οποία ως φαινόμενο υποτιμάται με την χρήση του όρου «συντηρητικοποίηση»;

Στην έρευνα του Σημείου για τη μελέτη και αντιμετώπιση της Ακροδεξιάς αναφορικά με τους δείκτες ακροδεξιάς συγκρότησης<sup>1</sup> επιλέξαμε 10 «σκληρές» θέσεις (ρατσιστική βία, «καλή» Χρυσή Αυγή, αστυνομική καταστολή χωρίς περιορισμούς, έμφυλη βία και ρόλος των γυναικών, pushbacks με κίνδυνο θανάτων, αντιτσιγγανισμός, αντισημιτισμός, αποτίμηση δικτατορίας, εκτρώσεις) που συγκροτούν μια σκληρή αντιδραστική ακροδεξιά ταυτότητα. Το 7,5% συμφώνησε τουλάχιστον με 8 από τις 10 θέσεις ενώ ένα περιμετρικό 15% ασπάζεται τις περισσότερες. Το 25% δηλαδή των ερωτηθέντων τείνουν να υιοθετήσουν την αντιδραστική ατζέντα. Πώς αυτοπροσδιορίζονται οι περισσότεροι; Ως συντηρητικοί.

Ιδιαίτερη σημασία έχουν ορισμένα ευρήματα για τις χαμηλότερες ηλικίες. Στην ηλικιακή ομάδα 17-34 παρατηρούμε πολύ ανοιχτές αντιλήψεις σε ορισμένα κοινωνικά ζητήματα, χωρίς αυτές να εντάσσονται απαραίτητα σε μια συνολικά προοδευτική στάση. Συχνά συναντάμε μια «à la carte» ριζοσπαστικοποίηση, την οποία ενίοτε η Ακροδεξιά αντιλαμβάνεται και εκμεταλλεύεται. Ο ίδιος νέος άνθρωπος μπορεί να είναι ριζοσπαστικός σε θέματα αυτοπροσδιορισμού και έμφυλων δικαιωμάτων και ταυτόχρονα υπέρ της θανατικής ποινής ή των pushbacks ακόμα και όταν κινδυνεύουν να καθούν ανθρώπινες ζωές. Δίπλα στην ισχυρή υποστήριξη για τον χωρισμό Κράτους-Εκκλησίας και την κατάργηση του ομολογιακού μαθήματος των θρησκευτικών, που είχαμε βρει σε προηγούμενη έρευνα του Σημείου<sup>2</sup>, συναντάμε ισχυρή αποδοχή των τελετουργικών διαδικασιών που σχετίζονται με την έννοια της πολιτισμικής ταυτότητας, όπως ο σχολικός αγιασμός. Γενικά, σε ό,τι θεωρείται στοιχείο εθνικής και πολιτισμικής ταυτότητας εμφανίζονται πολύ πιο συντηρητικοί οι νέοι από ό,τι σε άλλα θέματα και είναι αυτό κρίσιμο για την κατανόηση του φαινομένου.

Επίσης, σε θέματα που έχουν «δουλευτεί» στην κοινή γνώμη, όπως η χορήγηση ιθαγένειας στα παιδιά μεταναστών που γεννιούνται στην Ελλάδα, είναι μεγάλη η μεταστροφή από τις αντιδραστικές θέσεις που βλέπαμε στα πρώτα χρόνια της δεκαετίας του 2010. Τώρα πλέον είναι αποδεκτή η πολιτογράφηση των παιδιών. Άρα, πρόκειται για ιδεολογικές μάχες οι οποίες πρέπει να δίνονται και φέρνουν αποτελέσματα όταν δίνονται.

Ειδικά για το πολίτευμα και τους θεσμούς, ιδίως ενόψει των 50 ετών δημοκρατικού βίου που θα γίνουν ενδεχομένως γήπεδο για απόπειρες αναθεωρητισμού: Η κοινοβουλευτική δημοκρατία αντλεί ιστορικά κύρος από την αίγλη της Μεταπολίτευσης και την απαξίωση της δικτατορίας.

<sup>1</sup> Πού βρισκόμαστε το 2022; Ακροδεξιές τάσεις της ελληνικής κοινωνίας. Ιούνιος 2022 σε συνεργασία με την aboutpeople, διαθέσιμο στο [link](#).

<sup>2</sup> Νεολαία και θρησκεία: Κοινωνικές διεργασίες και ρήξεις. Οκτώβριος 2021 σε συνεργασία με την Prorata, διαθέσιμο στο [link](#).

Γίνεται εμφανές ότι αυτή η επίδραση έχει ηλικιακό όριο. Οι χαμηλές ηλικιακές ομάδες γνωρίζουν ένα σύστημα το οποίο σε καμία περίπτωση δεν εμπιστεύονται. Ας δούμε το 2023 με τα μάτια ενός εφήβου. Πόσο υπερασπίσιμη και πολύ περισσότερο ελκυστική είναι μια δημοκρατία σε συνθήκες φυσικής καταστροφής και κρατικής καταβύθισης; Το δημοκρατικό βίωμα έχει ξεθυμάνει. Αυτή η έλλειψη εμπιστοσύνης τείνει να αποτυπώνεται σε θέσεις όπως «όλοι οι πολιτικοί είναι διεφθαρμένοι», δηλαδή ένα κατ' εξοχήν ακροδεξιό, αντικοινοβουλευτικό σλόγκαν ιδιαίτερα ελκυστικό στους νέους όπως και η διατύπωση της ανάγκης «να υπάρξει ένα εθνικό κόμμα στην Ελλάδα» που συγκινεί σχεδόν το 50%.

Μια νέα ελληνική Alt-Right συγκροτείται ως πολιτική δύναμη, με τις εσωτερικές της αντιφάσεις και μετατοπίσεις. Χρειάζεται προσοχή, δεν είναι ίδια τα τρία κοινοβουλευτικά κόμματα, η Ακροδεξιά δεν είναι συμπαγής· έχει σημαντικές εσωτερικές διαφοροποιήσεις. Οι Σπαρτιάτες εμφανίζονται πιο σκληροί, βρίσκονται πολύ κοντά στη Δικτατορία, είναι φανατικοί της θανατικής ποινής και πρόσκεινται εμφανώς στη Χρυσή Αυγή. Ακόμα κι εδώ βλέπουμε μια μετατόπιση προς τις θέσεις και τον λόγο του γερμανικού AfD, της Εναλλακτικής για τη Γερμανία. Στην Ελληνική Λύση βρίσκει μεγαλύτερη απήχηση η συνωμοσιολογία των εμβολίων και η Νίκη ακολουθεί. Συγκροτητική βάση της τελευταίας εμφανίζεται περισσότερο η Ορθοδοξία. Παρόλο όμως που υπάρχουν επιμέρους σημαντικές διαφοροποιήσεις, ένα συνειδητό διακριτό μέρος ψηφοφόρων γνωρίζει καλά γιατί ψηφίζει Ακροδεξιά ή και νεοφασιστικά κόμματα. Εννοώ ότι οι ψηφοφόροι της Ακροδεξιάς έχουν διακριτό στίγμα σε μια σειρά από θέματα.

Αυτή η Alt-Right εμπεριέχει τις συνέχειες και τις ασυνέχειες της μεταπολιτευτικής Ακροδεξιάς. Διατηρεί θέσεις των νοσταλγών της δικτατορίας και της βασιλείας, δηλαδή τη βασιλοχουντική Ακροδεξιά της πρώτης μεταπολιτευτικής περιόδου. Εμπεριέχει τη δεύτερη φάση της δεκαετίας του '90, με την έκρηξη της ξеноφοβίας και τα πρώτα σκιρτήματα του Μακεδονικού, που ενισχύθηκε με τη μάχη των ταυτοτήτων. Τέλος, έχει στοιχεία της δυναμικής ανόδου της τρίτης φάσης, δηλαδή κρυσταλλώνει τη μεταμνημονιακή είσοδο του νεοναζιστικού περιθωρίου στην κεντρική σκηνή και την έξαρση της οργανωμένης ρατσιστικής βίας. Η τέταρτη αυτή φάση, μετά την καταδίκη της Χρυσής Αυγής το 2020, είναι η φάση μιας νέας Alt-Right, ακόμα υπό διαμόρφωση και με ισχυρούς εσωτερικούς ανταγωνισμούς αλλά με μεγάλο δυνάμει ακροατήριο. Σταθερό υπόβαθρο παραμένει μια ευρωπαϊκή εκδοχή θεωριών λευκής ανωτερότητας, ο νέος μεταφασιστικός εθνικισμός που έχει στο στόχαστρο τη μετανάστευση και το Ισλάμ.

Είναι η φωνή των θιγόμενων από τον κοσμοπολιτισμό συντηρητικών, των αδικημένων από την παγκοσμιοποίηση. Κρίσιμο πως η νέα Alt-Right ανέρχεται μιλώντας για ελευθερίες και δικαιώματα γύρω από την πολιτισμική ταυτότητα. Πολιτεύεται ως «κόμμα-ενάντια-στα-κόμματα» προβάλλοντας τον εθνικό χαρακτήρα ως υπέρβαση της διάκρισης Αριστερά-Δεξιά. Σε περίοδο ταχείας κρυστάλλωσης των αντιδραστικών θέσεων, κυριαρχούν εθνικισμός, милитарισμός, αντιμεταναστευτικός ρατσισμός, προνοιακός σοβινισμός, αντιεπιστημονικός ανορθολογισμός και παραδοσιακή πατριαρχία.



Το 2023 με την πυκνότητα σε γεγονότα καταστροφών, από το δυστύχημα στα Τέμπη ως τις φωτιές και τις πλημμύρες με μακροχρόνιες συνέπειες, ίσως ενισχύσει την ανάπτυξη ενός ολόκληρου μοτίβου με «ακροδεξιόστροφη» απόληξη. Κομβικά σημεία του η καλλιέργεια κλίματος ξеноφοβίας από μεγάλα ΜΜΕ, η τεράστια εθνική φυσική καταστροφή, η αίσθηση διαρκούς επικείμενου κινδύνου, η επίκληση εξωτερικού εχθρού, η δημιουργία εσωτερικού εχθρού, η δαιμονοποίηση των μεταναστών, οι κρατικές δομές σε αδυναμία ανταπόκρισης σε στοιχειώδεις ανάγκες, η δημιουργία ισχυρού αισθήματος ανασφάλειας, οι αυτονομημένοι θύλακες και οι ένοπλες πολιτοφυλακές, η στοχοποίηση υπερασπιστών των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, οι θεωρίες συνωμοσίας και η παραπληροφόρηση, η ασθενής αντιπολίτευση, η τροφική κοινωνία πολιτών και κινημάτων με αντιρατσιστικό πρόσημο.

Το τοπίο αυτό πρέπει να ιδωθεί σε συνδυασμό με την έλλειψη λογοδοσίας για μείζονες υποθέσεις, όπως οι παράνομες υποκλοπές, οι παράνομες επαναπροωθήσεις, το πολύνεκρο ναυάγιο της Πύλου. Συνολικά έχουμε αποδυνάμωση των ελεγκτικών μηχανισμών και των Ανεξάρτητων Αρχών, πλημμελή (επιεικώς) λειτουργία της Δικαιοσύνης. Έχουμε επίσης μια νέα πολιτική αρχιτεκτονική: Κυριαρχία της συντηρητικής παράταξης με γονατισμένη τη δημοκρατική αντιπολίτευση και ηττημένη την Αριστερά σε κοινοβουλευτικό και κοινωνικό επίπεδο. Δηλαδή δεξιά κυβέρνηση με ακροδεξιά αντιπολίτευση σε μια κοινωνία που συντηρητικοποιείται και απομακρύνεται από τις αρχές μιας ανοιχτής δημοκρατικής κοινωνίας.

Όσο τα οικονομικά και κοινωνικά δεδομένα αλλά και οι κραυγαλέες ανεπάρκειες του «επιτελικού μοντέλου» κρατικής διοίκησης δημιουργούν ρηγματώσεις στο κυβερνητικό αφήγημα, θα μοιάζει ελκυστικότερη επιλογή ή και μονόδρομος για την κυβερνητική παράταξη να αναδεικνύεται στον ισχυρό πόλο απέναντι στην «λαϊκιστική Ακροδεξιά». Πρόκειται για το «μοντέλο Μακρόν», δηλαδή την ανάδειξη ως κυρίαρχου του δίπολου Κεντροδεξιά-Ακροδεξιά, στο οποίο αναγκαστικά οι δημοκρατικές δυνάμεις συσπειρώνονται απέναντι στην Ακροδεξιά. Ταυτόχρονα επιλογές κυβερνητικές θα κρατάνε ανοιχτούς τους διαύλους με το ακροδεξιό ακροατήριο: Καλλιέργεια κλίματος ξеноφοβίας, ρητορική υπερσυντηρητική σε ζητήματα ασφάλειας, επαμφοτερίζουσα στάση σε θέματα όπως οι νέες ταυτότητες. Χαρακτηριστικό παράδειγμα ο πρωθυπουργός Κ. Μητσοτάκης και άλλα κυβερνητικά στελέχη που επισήμως υιοθέτησαν και ενίσχυσαν αστήρικτες θέσεις και θεωρίες για εμπλοκή μεταναστών στις πυρκαγιές του Έβρου. Πρόκειται για ευθεία ενίσχυση, κανονικοποίηση και νομιμοποίηση της ρητορικής του μίσους που οδήγησε και σε εγκλήματα μίσους, όπως η λειτουργία αυτόκλητων πολιτοφυλακών και «κυνηγών κεφαλών» λίγες μέρες μετά.

Απέναντι σε αυτό το δεδομένο, ο λόγος που κυριαρχεί, ο λόγος που αρθρώνουμε είναι κατά τη γνώμη μου ελλιπής ή λαθεμένος. Είναι μέρος του προβλήματος. Είναι λόγος επίκρισης που περιορίζεται να λέει τι κακή που είναι η Ακροδεξιά.

Ποιοι πρώτοι μα ελάχιστα πειστικά υψώνουν το δάχτυλο της επίκρισης; Φιλελεύθερες ελίτ που αποκόπηκαν πλήρως από τα κοινωνικά και ταξικά συμφραζόμενα της ελληνικής κρίσης της τελευταίας 15ετίας, όπως έκαναν και αλλού με πρώτο και καλύτερο παράδειγμα τη Γαλλία.

Ανήγαγαν τα πάντα σε μια πολιτισμική αναφορά περί κρίσης, μιλούσαν διαρκώς για τον λαϊκισμό των άκρων. Αυτή η ανιστόρητη θεωρία νομιμοποίησε ή νοηματοδότησε την Ακροδεξιά. Αναφέρομαι στην εκτεταμένη χρήση του «αντιλαϊκισμού» ως δραστικού εργαλείου εξοβελισμού από τη δημόσια σφαίρα όχι πια του λαϊκισμού αλλά του λαϊκού. Αυτός ο «αντιλαϊκισμός» είχε ως κύριο στόχο την Αριστερά αλλά ενίσχυσε την Ακροδεξιά. Αυτό λειτούργησε συνδυαστικά με έναν ιδιότυπο πολιτικό ελιτισμό που κατίσχυσε στην ΕΕ με βασικό επιχείρημα πως το πολιτικό σύστημα αδυνατεί να αντιμετωπίσει την κρίση που δημιουργήσε, τα κόμματα προτάσσουν το κομματικό συμφέρον και υποκύπτουν στις συντεχνίες, άρα χρειάζονται λύσεις που υπερβαίνουν το παρόν πολιτικό σύστημα. Αυτός ο τεχνοκρατικός μεσσιανισμός που είδαμε στην κοντινή Ιταλία επίσης συναρτάται με την ακροδεξιά στροφή. Έτσι δημιουργήθηκε το παράδοξο δίπολο: Ο αντιλαϊκιστικός λόγος, κήρυκας μιας «αριστοκρατικής» διακυβέρνησης από εκλεκτούς και ειδικούς συναντά τον ισοπεδωτικό αντικοινοβουλευτικό λαϊκισμό του πεζοδρομίου. Αυτόν ακριβώς που υποτίθεται ότι πολεμά.

Εκεί άρχισε και τελείωσε η συζήτηση περί «υγειονομικής ζώνης απέναντι στην Ακροδεξιά». Έχει αναλυθεί ότι έχει νόημα κάτι τέτοιο μόνο αν γίνει εγκαίρως. Όταν έρχεται αργοπορημένα λειτουργεί αντίστροφα, εμφανίζει την Ακροδεξιά ως αντισυστημική διωκόμενη δύναμη. Θα μου επιτρέψετε να πω ότι με πολλή επιφυλακτικότητα ακούω και τις παλινωδίες περί απαγορεύσεων συμμετοχής στις εκλογικές διαδικασίες που προσφέρουν κάθε φορά τζάμπα ρεκλάμα στον καταδικασμένο διευθυντή εγκληματικής οργάνωσης.

Εν κατακλείδι, ζητούμενο στην Ευρώπη και τις ΗΠΑ είναι πώς απέναντι στον δεξιό λαϊκισμό που ορθώνει τις ξενοφοβικές ρατσιστικές και εθνικιστικές άμυνες θα συγκροτηθεί και θα αντιπαρατεθεί μια άλλη συλλογική βούληση με βάση τα κοινά αισθήματα για την υπεράσπιση της ισότητας και της κοινωνικής δικαιοσύνης. Κάποιοι μιλάνε για την ανάγκη ενός υγιούς αριστερού λαϊκισμού που θα συμπεριλάβει τους πτημένους της αριστείας, τους αδικημένους της παγκοσμιοποίησης ειδικά στο momentum της κρίσης του νεοφιλελεύθερου ηγεμονικού σχηματισμού. Αναφέρομαι στη Mouffe Chantal<sup>3</sup>.

Συντηρητική μετατόπιση σημαίνει διεύρυνση και ένταση των πολέμων της κουλτούρας, επίθεση στο πεδίο των έμφυλων δικαιωμάτων, νέες μάχες των σχολικών βιβλίων και των σχολικών προγραμμάτων του σχολείου, νέες μάχες ταυτοτήτων. Στις συνθήκες αυτές ο αφ' υψηλού σπλητευτικός λόγος περί της «κακής Ακροδεξιάς» δεν αρκεί. Χρειάζεται ένας συνεκτικός πολιτικός λόγος που θα απαντά στις υπαρκτές αγωνίες και τα τεράστια ζητήματα της κοινωνίας. Κυρίως, λόγος που θα αποτελέσει ένα άλλο υπόδειγμα, λόγος κοινωνικής ενδυνάμωσης που εκτείνεται από την καθημερινότητα του πολίτη και φτάνει στη θωράκιση της κοινωνίας από τις απειλές της ανισότητας, της κλιματικής κρίσης, της καταρράκωσης των θεσμών. □

<sup>3</sup> M. Chantal, *Για έναν αριστερό λαϊκισμό*, 2023.

# ΤΑ ΟΡΙΑ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΙΚΟΥ ΛΟΓΟΥ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΠΡΟΣΩΠΩΝ ΚΑΙ ΤΩΝ ΚΟΜΜΑΤΩΝ

## ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η ελευθερία της έκφρασης είναι αναμφίβολα μία από τις σημαντικότερες συνταγματικά κατοχυρωμένες ελευθερίες. Θεωρείται θεμελιώδης τόσο για την ανάπτυξη της ατομικότητας και της αυτονομίας του προσώπου, όσο και για τη συλλογική αυτονομία, τις διαδικασίες συλλογικού αυτοκαθορισμού<sup>1</sup>. Συνιστά με άλλα λόγια ατομική και πολιτική ελευθερία<sup>2</sup>. Η άσκησή της είναι σημαντική τόσο για το άτομο όσο και για τη δημοκρατία· ταυτόχρονα δε, θεωρείται σημαντική ως το καλύτερο μέσο για την αναζήτηση της «αλήθειας» ή, καλύτερα, της πιο έγκυρης άποψης μέσα στην «ελεύθερη αγορά των ιδεών»<sup>3</sup>. Ωστόσο, ουδείς αρνείται ότι η ελευθερία της έκφρασης έχει ανάγκη οριοθέτησης, όπως άλλωστε και οι άλλες

**Βασιλική Χρήστου**  
Επίκουρη Καθηγήτρια  
Συνταγματικού Δικαίου  
Νομική Σχολή ΕΚΠΑ

<sup>1</sup> Th. Emerson, *Toward a General Theory of the First Amendment*, Yale Law Journal 1962-1963, σελ. 877 επ.· K. Greenawalt, *Free Speech Justifications*, Columbia Law Review 1989, σελ. 119 επ.

<sup>2</sup> Αρ. Μάνεσης, «Το Συνταγματικόν Δίκαιον ως τεχνική της πολιτικής ελευθερίας», σε: *Συνταγματική θεωρία και πράξη*, τ. Ι, 1980, σελ. 11 επ.

<sup>3</sup> Θεμελιακή είναι η μειοψηφία του Ανώτατου Δικαστή Holmes στην απόφαση *Abrams v. US*, 250 U.S. 616 (1919), από όπου το μνημειώδες παράθεμα: «*But when men have realized that time has upset many fighting faiths, they may come to believe even more than they believe the very foundations of their own conduct that the ultimate good desired is better reached by free trade in ideas - that the best test of truth is the power of the thought to get itself accepted in the competition of the market, and that truth is the only ground upon which their wishes safely can be carried out. That, at any rate, is the theory of our Constitution. It is an experiment, as all life is an experiment.*».

ελευθερίες. Πρώτον, οριοθετείται σε σχέση με τις άλλες ελευθερίες με σκοπό να εξασφαλίζεται ένα συνεκτικό σύστημα ίσων βασικών ελευθεριών<sup>4</sup>. Δεύτερον, δικαιολογούνται κάποιοι περιορισμοί της έκφρασης, εάν επίκειται κάποιος πολύ σημαντικός κίνδυνος βλάβης από την άσκηση της που δεν αποτρέπεται με άλλο τρόπο<sup>5</sup>. Είναι χαρακτηριστικό ότι κάποια ανάγκη οριοθέτησης της ελευθερίας της έκφρασης ή και περιορισμού της γίνεται αποδεκτή και στις ΗΠΑ, στις οποίες είναι γνωστό ότι η ελευθερία της έκφρασης θεωρείται μια προτιμώμενη ελευθερία («a preferred liberty») στον κατάλογο των ελευθεριών<sup>6</sup>.

Στην παρούσα μελέτη θα εστιάσω στο ζήτημα των ορίων της ελευθερίας του λόγου των δημοσίων προσώπων (I), καθώς και των πολιτικών κομμάτων (II). Ως δημόσια πρόσωπα εννοούνται, προδήλως, οι δημόσιοι αξιωματούχοι, καθώς και όσοι διεκδικούν ένα δημόσιο αξίωμα. Ποια θα όφειλαν να είναι όρια του λόγου του απερχόμενου Προέδρου των ΗΠΑ στο οργισμένο πλήθος κοντά στο Καπιτώλιο τον Ιανουάριο του 2021; Ποια είναι τα όρια του λόγου ενός δικαστικού λειτουργού, όταν δεν ομιλεί δια των δικαστικών του αποφάσεων; Ποια είναι τα όρια του λόγου του Υπουργού Οικονομικών σε συνθήκες οξυτάτης οικονομικής κρίσης της χώρας του; Στους διεκδικητές της εξουσίας ανήκουν αναμφίβολα και τα πολιτικά κόμματα. Στην περίπτωση αυτή, η συζήτηση για τα όρια του λόγου των πολιτικών κομμάτων μάς οδηγεί αναγκαία στη συζήτηση για την απαγόρευση κομμάτων ή την περιστολή των ελευθεριών τους, για τη μαχόμενη δημοκρατία ευρύτερα, για τις άμυνες δηλαδή που αναπτύσσει η δημοκρατία απέναντι στους εχθρούς της<sup>7</sup>. Μάλιστα, η μαχόμενη δημοκρατία πολλές φορές αντιπαραβάλλεται προς την ανεκτική δημοκρατία, υπό την έννοια ότι η τελευταία ανέχεται τον πολιτικό λόγο των εχθρών της, αυτών δηλαδή που ασκούν την ελευθερία της έκφρασης με σκοπό να αμφισβητήσουν τις ίδιες τις θεμελιώδεις αρχές, πάνω στις οποίες βασίζεται το Σύνταγμα<sup>8</sup>. Μερικές φορές μάλιστα καλλιεργείται η εντύπωση ότι η ανεκτική δημοκρατία είναι παντελώς ανυπεράσπιστη ή ότι δεν δίνει καμία μάχη, ενώ, από την άλλη μεριά, η μαχόμενη δημοκρατία μπορεί να λάβει κάθε μέτρο για να υπερασπιστεί τον εαυτό της. Η αλήθεια, όμως, βρίσκεται κάπου στη μέση. Πώς εξευρίσκονται εντέλει τα όρια του πολιτικού λόγου των κομμάτων ως διεκδικητών της εξουσίας;

<sup>4</sup> Πολύ αντιπροσωπευτικά J. Rawls, *Political Liberalism*, exp. ed., 2005, σελ. 331-340.

<sup>5</sup> Ακόμη και ο R. Dworkin, *Taking Rights Seriously*, 1977, σελ. 191, δέχεται κάτι τέτοιο ως τον μοναδικό συνεπειοκρατικό συμβιβασμό στην κατά τα άλλα «απόλυτη» ελευθερία της έκφρασης.

<sup>6</sup> Στ. Τσακουράκης, *Η ελευθερία του λόγου στις ΗΠΑ* (πρόλ. Π. Μανδραβέλης, επίμετρο Ι. Τουρκοχωρίτη), επανέκδ., 2021, σελ. 78-102· V. Christou, *Die Hassrede in der verfassungsrechtlichen Diskussion. Ein Beitrag im Lichte des deutschen, des U.S.-amerikanischen und des griechischen Rechts*, 2006, σελ. 68-74· Α. Φωτιάδου, *Σταθμίζοντας την ελευθερία του λόγου. Δικαστικές τεχνικές και ελευθερία του λόγου στις ΗΠΑ και στην Ελλάδα*, 2006, σελ. 27 επ.

<sup>7</sup> Ενδεικτικά βλ. K. Popper, *The Open Society and its Enemies*, 1995· H.-J. Papier/W. Durner, *Streitbare Demokratie*, AöR 128/2003, σελ. 340 επ.· M. Thiel (επιμ.), *Wehrhafte Demokratie. Beiträge über die Regelungen zum Schutze der freiheitlichen demokratischen Grundordnung*, 2003.

<sup>8</sup> Πολύ αντιπροσωπευτικά H. Kelsen, «Verteidigung der Demokratie» (1932), σε: N. Leser (επιμ.), *Demokratie und Sozialismus. Ausgewählte Aufsätze*, 1967.

## I. Η ΣΥΝΥΠΑΡΞΗ ΕΛΕΥΘΕΡΙΑΣ ΚΑΙ ΕΞΟΥΣΙΑΣ ΣΤΟΝ ΛΟΓΟ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΠΡΟΣΩΠΩΝ

Η αναζήτηση των ορίων του πολιτικού λόγου των δημοσίων προσώπων έχει την ιδιαιτερότητα ότι τα δημόσια πρόσωπα ασκούν εξουσία ή τη διεκδικούν. Δεν ασκούν δηλαδή ελευθερία, αλλά αρμοδιότητα ή, πάντως, διεκδικούν την άσκησή της. Σε αντίθεση με την ελευθερία, η αρμοδιότητα είναι αυστηρά οριοθετημένη<sup>9</sup>. Η άσκησή της προδιαγράφεται επακριβώς από τους κανόνες δικαίου και, ακόμη και όταν δεν είναι δέσμια, πρέπει και πάλι να εξυπηρετεί συγκεκριμένο σκοπό δημοσίου συμφέροντος. Αντίθετα, οι ελευθερίες δεν κατατείνουν στην εξυπηρέτηση κάποιου σκοπού εκτός του σκοπού της ίδιας της άσκησής τους<sup>10</sup>. Έτσι, ο λόγος που εκφέρεται στο πλαίσιο της άσκησης της αρμοδιότητας είναι και αυτός αυστηρά οριοθετημένος ως θεσμικός λόγος. Γι' αυτό ο έλεγχος συνταγματικότητας των νόμων δεν θεωρείται παραβίαση της πολιτικής έκφρασης. Ο λόγος του νόμου, τυπικού ή ουσιαστικού, δεν είναι ελεύθερος, αλλά πρέπει να σέβεται το Σύνταγμα.

Ωστόσο, μεταξύ της ελευθερίας έκφρασης και της άσκησης μιας αρμοδιότητας μέσα από την παραγωγή θεσμικού λόγου, παρεμβάλλεται μία γκρίζα ζώνη, όπου συνυπάρχει η ελευθερία με την εξουσία. Στη γκρίζα ζώνη ανήκει για παράδειγμα ο ευρύτερος πολιτικός λόγος των δημοσίων αξιωματούχων, ο λόγος ενός εκλεγμένου στο Twitter ή μια δημόσια ομιλία του, ο λόγος δηλαδή που προπαρασκευάζει την άσκηση της αρμοδιότητας ή προσπαθεί να πείσει για την ορθότητά της εκ των προτέρων ή να τη δικαιολογήσει εκ των υστέρων. Στις περιπτώσεις αυτές, ενώ είναι σαφές ότι πρόκειται για πολιτικό λόγο στο πλαίσιο των δημοσίων καθηκόντων, επανέρχεται στο προσκήνιο το ζήτημα της άσκησης ατομικής και πολιτικής ελευθερίας εκ μέρους του δημοσίου προσώπου, εφόσον δεν πρόκειται κατά κυριολεξία για άσκηση αρμοδιότητας. Ωστόσο, η ελευθερία αυτή δεν είναι ανεξέλεγκτη, καθώς η απήχηση του δημοσίου προσώπου λόγω του αξιώματός του, η εύκολη πρόσβασή του στο δημόσιο βήμα, καθώς και η προοπτική υλοποίησης των λεγομένων μέσω κρατικών πράξεων και με τα μέσα του κρατικού καταναγκασμού εντείνει τον κίνδυνο ο λόγος του δημοσίου προσώπου να προκαλέσει βλάβη, μάλιστα σε ατομικές ελευθερίες των πολιτών.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα περιοριζόμενου λόγου δημοσίου προσώπου από τη νομολογία είναι η περίπτωση του δημοσιεύματος του μπτροπολίτη Αιγιαλείας Αμβροσίου στο ιστολόγιό του, την περίοδο που νομοθετείτο το σύμφωνο συμβίωσης ομόφυλων ζευγαριών ως συμμόρφωση προς την απόφαση του ΕΔΑΔ *Βαλλιανάτος κ.ά. κατά Ελλάδος*<sup>11</sup>. Ο μπτροπολίτης στο συγκεκριμένο δημοσίευμα δεν εξέφραζε απλώς την αντίθεσή του προς το σύμφωνο, αλλά παρακινούσε σε απαξιωτικές και βίαιες ενέργειες σε βάρος των ομοφυλοφίλων («Φτύστε τους»), ενώ αμφισβητούσε την ανθρώπινη αξία τους («Δεν είναι άνθρωποι! Είναι εκτρώματα της φύσεως!»). Τόσο κατ' έφεση όσο και κατ' αναίρεση ο μπτροπολίτης καταδικάστηκε για το αδίκημα της υποκίνησης σε

<sup>9</sup> Α.ά Φ. Σπυρόπουλος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, β' έκδ., 2020, σελ. 22-25.

<sup>10</sup> Π. Δαγτόγλου, *Συνταγματικό Δίκαιο – Ατομικά Δικαιώματα*, 2010, σελ. 166 επ.

<sup>11</sup> ΕΔΑΔ, *Βαλλιανάτος κ.ά. κατά Ελλάδος*, αρ. προσφ. 29381/09, και 32684/09, απόφαση της 7<sup>ης</sup> Νοεμβρίου 2013.

βίαιες πράξεις ή σε μίσος κατά ομάδας προσώπων επί τη βάση του σεξουαλικού προσανατολισμού τους<sup>12</sup>. Την καταδίκη αυτή επιβεβαίωσε και το ΕΔΑΔ με απόφασή του, τον περασμένο Αύγουστο<sup>13</sup>. Το σημαντικό για την παρούσα μελέτη είναι ότι στην κρίση του ΕΔΑΔ βάρυνε, μεταξύ άλλων, το αξίωμα του Αμβροσίου εντός της Ορθόδοξης Εκκλησίας. Κατά το ΕΔΑΔ, ο μητροπολίτης ήταν ανώτατος αξιωματούχος της Ορθόδοξης Εκκλησίας και συνεπώς είχε τη δύναμη να επηρεάζει όχι μόνο το εκκλησιασμά του, αλλά και οποιονδήποτε ορθόδοξο, με άλλα λόγια την πλειοψηφία των Ελλήνων<sup>14</sup>. Πολλώ μάλλον που, κατά το περιεχόμενό του, ο λόγος του μητροπολίτη χαρακτηρίστηκε από το ΕΔΑΔ ως «*dehumanizing hate speech*»<sup>15</sup>, ενώ η διάδοση του δημοσιεύματος μέσω του διαδικτύου ενέτεινε τη βαρύτητα και την επικινδυνότητα της προσβολής, σε βάρος μιας ομάδας, η οποία ιστορικά έχει υποστεί περιθωριοποίηση και θυματοποίηση, και επομένως έχρηζε αυξημένης προστασίας<sup>16</sup>.

Κοντολογίς, η παραπάνω απόφαση του ΕΔΑΔ μάς διδάσκει ότι το αξίωμα δημιουργεί επιπλέον ευθύνη που είναι ανάλογη του κινδύνου βλάβης που ο λόγος ενός αξιωματούχου μπορεί να προκαλέσει. Η ευθύνη συνεπάγεται την ανάγκη περίσκεψης τόσο ως προς το περιεχόμενο της έκφρασης, όσο και ως προς τις περιστάσεις εκφοράς του μηνύματος. Ένα δημόσιο πρόσωπο πρέπει δηλαδή πάντοτε να αξιολογεί το ακροατήριο στο οποίο απευθύνεται, τις πιθανές αντιδράσεις του, καθώς και –εάν ο λόγος του αφορά ομάδα προσώπων– τη σχετική κοινωνική ισχύ της ομάδας αυτής. Διότι σε ομάδες που παραδοσιακά μειονεκτούν, το εξουσιαστικό αποτύπωμα του λόγου γίνεται εντονότερο<sup>17</sup>. Για παράδειγμα, υπό τις παραπάνω περιστάσεις, το δημοσίευμα του μητροπολίτη μπορούσε να οδηγήσει στην πρόκληση άγχους και φόβου στην ομάδα των ομοφυλόφιλων. Αυτό με τη σειρά του θα εμπόδιζε την άσκηση των ελευθεριών τους και την ισότιμη συμμετοχή τους στην κοινωνική ζωή. Συνεπώς, η ελευθερία του λόγου των δημοσίων αξιωματούχων μπορεί να οριοθετείται και από την αρχή της ισότητας των πολιτών και την αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων.

## II. ΕΙΔΙΚΟΤΕΡΑ Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΚΟΜΜΑΤΩΝ

Η περίπτωση του λόγου των πολιτικών κομμάτων ως διεκδικητών της εξουσίας πρέπει να εξεταστεί ειδικά, καθώς κατά την απαγόρευση κομμάτων ή εν γένει κατά την περιστολή κάποιων ελευθεριών τους, όπως η συμμετοχή στις εκλογές λόγω κωλυμάτων ανακήρυξης ενός συνδυασμού<sup>18</sup>, επηρεάζεται συλλήβδην ο πολιτικός λόγος ενός συγκεκριμένου κόμματος, χωρίς δηλαδή

<sup>12</sup> ΤρΠλημΑιγίου 47 & 49/2019, ΔΙΤΕ 2019, σελ. 542 επ. και ΑΠ 858/2020, Αρμ 2021, σελ. 2071 επ.

<sup>13</sup> ΕΔΑΔ, *Λένης κατά Ελλάδος*, αρ. προσφ. 47833/20, απόφαση της 31<sup>ης</sup> Αυγούστου 2023.

<sup>14</sup> *Ibidem*, παρ. 49.

<sup>15</sup> *Ibidem*, παρ. 55.

<sup>16</sup> *Ibidem*, παρ. 50 και 51.

<sup>17</sup> Ενδεικτικά Ο. Fiss, *Free Speech and Social Structure*, *Iowa Law Review* 1986, σελ. 1405-1425.

<sup>18</sup> Με τροποποίηση της εκλογικής νομοθεσίας (άρθρο 102 ν. 5019/2023), προβλέφθηκε ότι προϋπόθεση για να ανακηρυχθεί υποψήφιος συνδυασμός είναι, μεταξύ άλλων, *πρώτον*, «ο πρόεδρος, ο γενικός γραμματέας, τα μέλη



να λαμβάνει χώρα εξέταση των περιστάσεων της έκφρασης ανά περίπτωση και ad hoc πιθανολόγηση του κινδύνου βλάβης. Για παράδειγμα, στη νομολογία του ΕΔΑΔ απαντούν πολλές περιπτώσεις, στις οποίες ο περιορισμός του πολιτικού λόγου μελών ακροδεξιών κομμάτων θεωρήθηκε δικαιολογημένος, είτε λόγω της επικινδυνότητάς του<sup>19</sup> είτε ως προσβολή του δικαιώματος στην προσωπικότητα ομάδας προσώπων<sup>20</sup> ή εντέλει ως λόγος που είναι θεμελιακά αντίθετος προς τις αξίες της ΕΣΔΑ και δεν απολαμβάνει των εγγυήσεών της ως κατάχρηση δικαιώματος υπό την έννοια του άρθρου 17 αυτής<sup>21</sup>. Αυτές οι περιπτώσεις, όμως, διαφέρουν από την απαγόρευση πολιτικού κόμματος, η οποία περιστελλεί συνολικά τις ελευθερίες των μελών ενός κόμματος ως τέτοιων και ως εκ τούτου συνιστά πολύ βαρύτερο περιορισμό της ελευθερίας έκφρασης.

Τα πολιτικά κόμματα βρίσκονται και αυτά σε μία γκρίζα ζώνη, όπου ελευθερία και εξουσία συνυπάρχουν. Βρίσκονται στο μεταίχμιο της κοινωνίας πολιτών και του κράτους και ο λόγος τους εύκολα μπορεί να γίνει θεσμικός λόγος και να μετουσιωθεί σε πράξη. Άλλωστε, το ίδιο το Σύνταγμα αναγνωρίζει τη θεσμική σημασία των κομμάτων. Το άρθρο 37 Σ. αναγνωρίζει τους αρχηγούς των κομμάτων ως πολιτειακούς παράγοντες, δηλαδή ως λήπτες είτε της εντολής σχηματισμού κυβέρνησης είτε της διερευνητικής εντολής. Μάλιστα, ένας αρχηγός κόμματος μπορεί να διοριστεί πρωθυπουργός και να ελέγχει το σύνολο των καταναγκαστικών μηχανισμών του κράτους, για δεκαπέντε μέρες από την ορκωμοσία του ή από τη σύγκληση της Βουλής, χωρίς κανέναν έλεγχο από τη Βουλή ή ακόμη και παρά το ότι, εν συνεχεία, μπορεί –στη διαδικασία

---

της διοικούσας επιτροπής, ο νόμιμος εκπρόσωπος και η πραγματική ηγεσία του κόμματος να μην έχουν καταδικασθεί σε οποιονδήποτε βαθμό σε κάθειρξη για τα αδικήματα των κεφαλαίων 1-6 του Δεύτερου Βιβλίου του Ποινικού Κώδικα, ή σε οποιαδήποτε ποινή για εγκλήματα του Στρατιωτικού Ποινικού Κώδικα που επισύρουν την ποινή της ισόβιας κάθειρξης», με τη διευκρίνιση ότι «η πραγματική ηγεσία έχει την έννοια ότι πρόσωπο άλλο από εκείνο που κατέχει τυπικά θέση προέδρου, γενικού γραμματέα, μέλους της διοικούσας επιτροπής ή νομίμου εκπροσώπου με συγκεκριμένες πράξεις του εμφανίζεται να ασκεί διοίκηση του κόμματος, ή να έχει τοποθετήσει εικονική ηγεσία, ή να έχει τον ηγετικό πολιτικό ρόλο προς το εκλογικό σώμα», και δεύτερον «η οργάνωση και η δράση του κόμματος να εξυπηρετεί την ελεύθερη λειτουργία του δημοκρατικού πολιτεύματος» με τη διευκρίνιση ότι «η κρίση περί του ότι η δράση του πολιτικού κόμματος δεν εξυπηρετεί την ελεύθερη λειτουργία του δημοκρατικού πολιτεύματος δύναται να λάβει χώρα μόνο όταν υφίσταται καταδίκη σε οποιονδήποτε βαθμό υποψηφίων βουλευτών ή ιδρυτικών μελών ή διατελεσάντων προέδρων για τα αδικήματα των άρθρων 134, 187 και 187Α του Ποινικού Κώδικα». Επί της συνταγματικότητας της διάταξης αυτής αποφάνθηκε ο ΑΠ Α1-Πολιτικό Τμήμα κατά την ανακήρυξη των συνδυασμών στις εκλογές του Μαΐου 2023. Βλ. ΑΠ 8/2023, για την οποία θα γίνει λόγος και πιο κάτω. Διαθέσιμη στο [link](#).

<sup>19</sup> Βλ. συναφώς ECHR-KS, Key Theme Article 10, Hate Speech (last updated 12.07.2022), διαθέσιμο στο [link](#).

<sup>20</sup> Βλ. για παράδειγμα ΕΔΑΔ, *Budinova και Charpazon κατά Βουλγαρίας*, αρ. προσφ. 12567/13, απόφαση της 16<sup>ης</sup> Φεβρουαρίου 2021, στην οποία κρίθηκε ότι σειρά εκπομπών στην τηλεόραση με τον τίτλο «Gypsy terror» που στιγματίζουν τους Ρομά ως εγκληματίες συνιστούσαν παραβίαση του άρθρου 8 της ΕΣΔΑ (παρ. 63-65). Ακόμη, ΕΔΑΔ, *Behar και Gutman κατά Βουλγαρίας*, αρ. προσφ. 29335/13, απόφαση 16 Μαΐου 2021.

<sup>21</sup> ΕΔΑΔ, *Norwood κατά Ηνωμένου Βασιλείου*, αρ. προσφ. 23131/03, απόφαση της 16<sup>ης</sup> Νοεμβρίου 2004. Βλ. ακόμη αναλυτικά Κ. Στρατηλάτη, «Άρθρο 10», σε: Ι. Σαρμάς/Ξ. Κοντιάδης/Χ. Ανθόπουλος, *ΕΣΔΑ. Κατ' άρθρο ερμηνεία*, 2021, σελ. 601 επ.

ψήφου εμπιστοσύνης– να μην επιβεβαιωθεί η δεδηλωμένη<sup>22</sup>. Αρκεί να θυμηθούμε ότι στις εκλογές του Ιανουαρίου 2015 τρίτη δύναμη είχε αναδειχθεί η Χρυσή Αυγή με αποτέλεσμα να ανακύπτει το ενδεχόμενο, θεωρητικά τουλάχιστον, ο αρχηγός της να ήταν λήπτης διερευνητικής εντολής<sup>23</sup>. Καθίσταται, λοιπόν, σαφές ότι η ευθύνη που αναλογεί στα πολιτικά κόμματα για τον πολιτικό λόγο τον οποίον αρθρώνουν είναι μεγαλύτερη από την ευθύνη ενός απλού σωματείου, καθώς βρίσκονται εγγύτερα προς την εξουσία και μπορούν πιο εύκολα να κάνουν τον λόγο τους πράξη.

Από παρόμοιες σκέψεις εκκινεί το επιχείρημα της ίδιας της μαχόμενης δημοκρατίας: Εάν ο διεκδικητής της εξουσίας –ένα πολιτικό κόμμα– εξαγγέλλει ότι με την εκλογή του θα ψηφίσει ρατσιστικούς νόμους, που κατάδηλα και πρόδηλα παραβιάζουν το Σύνταγμα, τι λόγο έχει η δημοκρατία να του δώσει την ευκαιρία να κάνει τον λόγο του πράξη; Το επιχείρημα είναι θεωρητικά απολύτως συνεπές. Ωστόσο, στην πρακτική εφαρμογή του θα μπορούσε να αποδειχθεί επικίνδυνο, να μετατραπεί δηλαδή σε μέσο δίωξης των πολιτικών αντιπάλων, εάν δεν υπάρξουν οι αναγκαίες διασφαλίσεις. Διότι, στη θεωρητική της καθαρότητα, η μαχόμενη δημοκρατία στρέφεται κατά των πολιτικών κομμάτων ακόμη και μόνο για τις ιδέες τους, όπως αυτές διατυπώνονται στο καταστατικό τους, εάν οι τελευταίες συνιστούν θεμελιακή αμφισβήτηση των αρχών της φιλελεύθερης δημοκρατίας. Όμως, ο αποκλεισμός πολιτικών κομμάτων μόνο για ιδεολογικούς λόγους, χωρίς δηλαδή να έχει διαπιστωθεί η εκ μέρους τους συστηματική επιδίωξη των στόχων τους ή η αξιοποίηση παράνομων μέσων ή η τέλεση αξιόποινων πράξεων, ενέχει τον κίνδυνο εργαλειοποίησης και πολιτικού στραγγαλισμού του ιδεολογικού αντιπάλου.

Είναι χρήσιμο να μελετήσουμε το γερμανικό παράδειγμα, καθώς το γερμανικό Σύνταγμα ακολουθεί πιστά το μοντέλο της μαχόμενης δημοκρατίας, στο φως των εμπειριών της ανόδου του Χίτλερ στην εξουσία και του ναζιστικού καθεστώτος. Η παρ. 2 του άρθρου 21 του γερμανικού Συντάγματος προβλέπει ότι είναι αντίθετα προς το Σύνταγμα τα πολιτικά κόμματα, τα οποία κατά τους στόχους ή τη συμπεριφορά των μελών τους σκοπούν να υπονομεύσουν ή να καταργήσουν τη φιλελεύθερη δημοκρατία («*freiheitliche demokratische Grundordnung*») ή να θέσουν σε κίνδυνο την υπόσταση της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας<sup>24</sup>. Κατά το γράμμα της διάταξης, θα μπορούσαν να αρκούν μόνο οι στόχοι του κόμματος ή μόνο η συμπεριφορά των μελών του για να τεθεί αυτό εκτός νόμου. Ωστόσο, η ερμηνεία της διατάξεως εκ μέρους του

<sup>22</sup> Φ. Σπυρόπουλος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 295 επ.

<sup>23</sup> Είχε υποστηριχτεί τότε η άποψη ότι ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας έχει την ευχέρεια να μην αναθέσει τη δεύτερη ή την τρίτη διερευνητική εντολή σε αρχηγούς κομμάτων, για τα οποία δεν υφίσταται αμφιβολία ότι αποκλείεται να συμπράξουν με άλλα κόμματα. Βλ. Ξ. Κοντιάδη, «Άρθρο 37», σε: Σπ. Βλαχόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Γ. Τασόπουλος (επιμ.), *Σύνταγμα. Ερμηνεία κατ' άρθρο*, 2023, σελ. 11, διαθέσιμο στο [link](#).

<sup>24</sup> Άρθρο 21 παρ. 2 γερμΣυντ «*Parteien, die nach ihren Zielen oder nach dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgehen, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden, sind verfassungswidrig*». Την αρμοδιότητα για τη θέση των κομμάτων εκτός νόμου έχει το Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο ενώ –επιπλέον– η παρ. 1 του άρθ. 21 Σ. προβλέπει ότι η εσωτερική οργάνωση των κομμάτων πρέπει να ακολουθεί δημοκρατικές αρχές.

Συνταγματικού Δικαστηρίου γίνεται ολοένα και πιο στενή κατά τρόπον ώστε το Συνταγματικό Δικαστήριο αποφεύγει να απαγορεύσει ένα κόμμα, εάν δεν διαγιγνώσκεται συγκεκριμένος και απτός κίνδυνος. Εντέλει, δηλαδή, η απαγόρευση κόμματος ενεργοποιείται πλέον ως έσχατο μέσο άμυνας της δημοκρατίας.

Έτσι, το Συνταγματικό Δικαστήριο έχει απαγορεύσει μέχρι σήμερα μόνον δύο πολιτικά κόμματα, αν και επί του παρόντος διεξάγεται έντονη συζήτηση στη Γερμανία για το κατά πόσον θα έπρεπε να επιδιωχθεί η απαγόρευση του κόμματος Εναλλακτική για τη Γερμανία (Alternative für Deutschland), το οποίο μάλιστα συγκεντρώνει σημαντικά εκλογικά ποσοστά<sup>25</sup>.

Στο παρελθόν, το 1952 το Συνταγματικό Δικαστήριο απαγόρευσε το SRP (Sozialistische Reichspartei), επειδή ήταν η αναβίωση και η συνέχιση του Εθνικοσοσιαλιστικού Κόμματος, αφαιρώντας μάλιστα τις σχετικές βουλευτικές έδρες από τους βουλευτές<sup>26</sup>. Επίσης, απαγόρευσε το KPD (Kommunistische Partei Deutschlands) το 1956, την εποχή δηλαδή που η Γερμανία ήταν μοιρασμένη στα δύο<sup>27</sup>. Πιο πρόσφατα, το Συνταγματικό Δικαστήριο ασχολήθηκε δύο φορές με το ενδεχόμενο απαγόρευσης του NPD (Nationaldemokratische Partei Deutschlands). Την πρώτη φορά, το 2003, το Συνταγματικό Δικαστήριο κατήργησε τη διαδικασία ενώπιόν του για τον λόγο ότι μυστικοί πράκτορες της γερμανικής υπηρεσίας προστασίας του Συντάγματος συνέλεξαν στοιχεία και μετά την έναρξη της διαδικασίας ενώπιον του Συνταγματικού Δικαστηρίου, πράγμα το οποίο θεωρήθηκε σοβαρό ελάττωμα από τη σκοπιά του κράτους δικαίου<sup>28</sup>. Τη δεύτερη φορά, το 2017, το Συνταγματικό Δικαστήριο απέρριψε το αίτημα της απαγόρευσης του NPD μέσα από μια μάλλον παράδοξη απόφαση. Ενώ δηλαδή διαπίστωσε αφενός ότι, με βάση τη συμπεριφορά των μελών του κόμματος και με βάση τις διακηρύξεις του κόμματος, το κόμμα αυτό έχει ως σκοπό την κατάλυση της φιλελεύθερης δημοκρατίας, αφετέρου ότι τα μέλη του κόμματος συστηματικά επεδίωκαν αυτούς τους στόχους, παρά ταύτα, δεν απαγόρευσε το NPD, με το επιχείρημα ότι, με βάση την απήχηση και τα εκλογικά του ποσοστά, ήταν εντελώς αδύνατον να επιτύχει τους αντισυνταγματικούς του στόχους<sup>29</sup>. Παραμένει, βέβαια, αναπάντητο το ερώτημα κατά πόσον η προστασία της δημοκρατίας παραμένει αποτελεσματική, εάν αναμένει κανείς να ενδυναμωθούν περαιτέρω οι εχθρικές δυνάμεις, προτού αντιδράσει. Ωστόσο, είναι σαφές ότι η νομολογία του Συνταγματικού Δικαστηρίου απαιτεί πλέον τη διαπίστωση συγκεκριμένου και απτού κινδύνου, προτού απαγορεύσει ένα κόμμα, και δεν αρκείται στις ιδεολογικές διακηρύξεις, ούτε στη συστηματική, πλην περιορισμένης απήχησης, επιδίωξή τους.

Στην ίδια κατεύθυνση κινείται και η νομολογία του ΕΔΑΔ, το οποίο κρίνει επί των σχετικών υποθέσεων βάσει του άρθρου 11 της ΕΣΔΑ περί της ελευθερίας της ενώσεως<sup>30</sup>. Έτσι, κατά το

<sup>25</sup> Der Spiegel, *AfD verbieten? Wie sich die Demokratie gegen Verfassungsfeinde wehren kann*, 11.11.2023.

<sup>26</sup> BVerfGE, 1 BvB 1/51, απόφαση της 23<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 1952.

<sup>27</sup> BVerfGE, 1 BvB 2/51, απόφαση της 17<sup>ης</sup> Αυγούστου 1956.

<sup>28</sup> BVerfGE, 2 BvB 1/01, απόφαση της 18<sup>ης</sup> Μαρτίου 2003.

<sup>29</sup> BVerfGE, 2 BvB 1/13, απόφαση της 17<sup>ης</sup> Ιανουαρίου 2017.

<sup>30</sup> Αν. Πούλου, «Άρθρο 11», σε: Ι. Σαρμάς/Ξ. Κοντιάδης/Χ. Ανθόπουλος, *ΕΣΔΑ*, ό.π., σελ. 640 επ., ιδίως 659 επ. καθώς και Η. Καστανάς, «Άρθρο 11», στο Λ.-Α. Σισιλιάνος (επιμ.), *ΕΣΔΑ. Ερμηνεία κατ' άρθρο*, 2017, σελ. 518 επ., ιδίως 530 επ.

ΕΔΑΔ δεν αρκεί η ονομασία «κομμουνιστικό» για να διαλυθεί ένα κόμμα –παρά το ότι η ονομασία αυτή απαγορεύεται από τον τουρκικό νόμο<sup>31</sup>, ούτε η αναφορά σε «Κουρδικό λαό»<sup>32</sup>, ούτε ακόμη στο δικαίωμα συλλογικού αυτοκαθορισμού των εθνικών ή θρησκευτικών μειονοτήτων<sup>33</sup>, καθώς, στο πλαίσιο μιας δημοκρατικής κοινωνίας, θα πρέπει να εξασφαλίζεται ο διάλογος ακόμη και για πολιτικά προγράμματα, τα οποία επανεξετάζουν την ίδια την οργάνωση του κράτους, εφόσον τα προγράμματα αυτά παραμένουν προσπλωμένα στις δημοκρατικές αρχές<sup>34</sup>. Αντίθετα, το ΕΔΑΔ δέχτηκε ως θεμιτό περιορισμό της ελευθερίας της ενώσεως τη διάλυση του Κόμματος της Ευημερίας στην Τουρκία για τον λόγο ότι η επιβολή της Σαρίας, στην οποία μακροπρόθεσμα απέβλεπε το κόμμα αυτό, χωρίς να αποκλείει την προσφυγή στη βία, ήταν αντίθετη προς τη δημοκρατική κοινωνία, ενώ υφίστατο απτός και άμεσος κίνδυνος ευδοκίμησης των σχετικών σκοπών<sup>35</sup>. Ακόμη, το ΕΔΑΔ δέχτηκε ως σύμφωνη με την ΕΣΔΑ τη διάλυση του σωματείου Hungarian Guard Association, το οποίο είχε ιδρυθεί από το πολιτικό κόμμα Κίνημα για μια Καλύτερη Ουγγαρία. Το σωματείο αυτό υποστήριζε ρατσιστικές απόψεις, θύμιζε την ουγγρικό ναζιστικό κόμμα Arrow Cross και διοργάνωνε συλλαλητήρια και εκδηλώσεις με παραστρατιωτικά τάγματα σε χωριά Ρομά, απειλώντας τις ελευθερίες των πολιτών<sup>36</sup>.

Από τα παραπάνω συνάγεται ότι τόσο το γερμανικό παράδειγμα της κατεξοχόν μαχόμενης δημοκρατίας με ειδικούς θεσμούς για την προστασία του πολιτεύματος, όσο και το παράδειγμα της ΕΣΔΑ, η οποία αρκείται στους γενικούς περιορισμούς του δικαιώματος της ενώσεως σε μια δημοκρατική κοινωνία, χωρίς να διαλαμβάνει ειδικότερα περί πολιτικών κομμάτων, συγκλίνουν<sup>37</sup> στο ότι στο πλαίσιο της σύγχρονης τουλάχιστον αντίληψης περί δημοκρατίας οι άμυνες του πολιτεύματος δεν ενεργοποιούνται παρά εάν α) κατά περιεχόμενο οι σκοποί ενός κόμματος είναι αντίθετοι προς τις αρχές της φιλελεύθερης δημοκρατίας, όπως είναι η Σαρία ή ο ρατσισμός, β) τα μέλη του τους επιδιώκουν συστηματικά, με βίαια μέσα, αλλά και γ) με κάποιες προοπτικές επιτυχίας και ευόδωσης των στόχων τους.

Αν πλέον η μαχόμενη δημοκρατία τηρεί κάποια στάση αναμονής απέναντι στους εχθρούς της, από την άλλη μεριά θα πρέπει να επισημάνουμε ότι και η ανεκτική δημοκρατία δεν είναι παντελώς ανυπεράσπστη ούτε παραδίδεται αμαχητί. Το ελληνικό Σύνταγμα αποτελεί ένα παράδειγμα

<sup>31</sup> ΕΔΑΔ, *United Communist Party of Turkey a.o. κατά Τουρκίας*, απόφαση της 30<sup>ης</sup> Ιανουαρίου 1998. Στην ίδια κατεύθυνση *Partidul Comunistilor (Nepoceristi) και Ungureanu κατά Ρουμανίας*, αρ. προσφ. 46626/99, απόφαση της 3<sup>ης</sup> Φεβρουαρίου 2005· *Tsonev κατά Βουλγαρίας*, αρ. προσφ. 45963/99, απόφαση της 13<sup>ης</sup> Απριλίου 2006.

<sup>32</sup> ΕΔΑΔ, *Socialist Party a.o. κατά Τουρκίας*, απόφαση της 25<sup>ης</sup> Μαΐου 1998.

<sup>33</sup> ΕΔΑΔ, *Freedom and Democracy Party (ÖZDEP) κατά Τουρκίας*, απόφαση της 8<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 1999.

<sup>34</sup> Ενδεικτικά, ΕΔΑΔ, *Yazar, Karatas, Aksoy and the People's Labour Party (HEP) κατά Τουρκίας*, απόφαση της 2ας Απριλίου 2002. Ακόμη *HADep and Demir κατά Τουρκίας*, απόφαση της 14<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 2010.

<sup>35</sup> ΕΔΑΔ, *Refah Partisi (The Welfare Party) a.o. κατά Τουρκίας*, απόφαση της 13<sup>ης</sup> Φεβρουαρίου 2003.

<sup>36</sup> ΕΔΑΔ, *Vona κατά Ουγγαρίας*, απόφαση της 9<sup>ης</sup> Ιουλίου 2013.

<sup>37</sup> Αυτό διαπιστώνουν και οι Klafki, «Artikel 21», σε: von Münch/Kunig (επιμ.), *Grundgesetz – Kommentar*, 2021, σελ. 1540 επ., 1587· και Ipsen/Koch, «Artikel 21», σε: Sachs (επιμ.), *Grundgesetz - Kommentar*, 2021, σελ. 796 επ., 827.

ανεκτικής δημοκρατίας, καθώς όχι μόνο δεν προβλέπει τον θεσμό της απαγόρευσης κόμματος, τον οποίον άλλωστε κατηγορηματικά είχε απορρίψει ο συντακτικός νομοθέτης του 1975<sup>38</sup>, αλλά επειδή με το ειδικό άρθρο 29 Σ. περί των πολιτικών κομμάτων –αντί του άρθρου 12 Σ.– ο συντακτικός νομοθέτης θέλησε να μην εφαρμόζονται επί των πολιτικών κομμάτων οι γενικοί περιορισμοί που ισχύουν για την ελευθερία της ενώσεως<sup>39</sup>, ενώ απέφυγε τη διατύπωση επιφύλαξης νόμου στο άρθρο 29 Σ., ακριβώς για να αποφευχθεί οποιαδήποτε επέμβαση στην ελεύθερη λειτουργία τους<sup>40</sup>. Στο πλαίσιο αυτό η ίδρυση των κομμάτων, όπως προσδιορίζεται από τον ν. 3023/2002, είναι μια εξαιρετικά απλή διαδικασία, που προϋποθέτει μόνη την υποβολή της ιδρυτικής δήλωσης, της δήλωσης περί εξυπηρέτησης του δημοκρατικού πολιτεύματος και του καταστατικού του κόμματος –με την υπογραφή 200 πολιτών– στην Εισαγγελία του Αρείου Πάγου, μετά την οποία –και χωρίς τη μεσολάβηση κάποιας κρατικής πράξης, έστω διαπιστωτικής– το πολιτικό κόμμα αποκτά τη *suī generis* νομική του προσωπικότητα για την επιτέλεση των σκοπών του<sup>41</sup>. Τα παραπάνω σε συνδυασμό με το δικαστικώς ανέλεγκτο των εσωτερικών των κομμάτων<sup>42</sup> συνθέτουν ένα πλαίσιο ευρέων περιθωρίων άσκησης της ελευθερίας ίδρυσης και λειτουργίας πολιτικών κομμάτων στην Ελλάδα.

Ωστόσο, ακόμη κι έτσι, στην περίπτωση που διαπιστώνεται δικαστικώς η τέλεση εγκληματικών πράξεων βίας από τα μέλη του κόμματος, κατά τρόπον ώστε το πολιτικό κόμμα να λειτουργεί ως μανδύας εγκληματικής οργάνωσης<sup>43</sup>, τότε και η ανεκτική δημοκρατία διαθέτει μηχανισμούς άμυνας. Διότι, ανεκτική δημοκρατία σημαίνει αποχή από πόλεμο ιδεολογικό, από πόλεμο προληπτικό, δεν σημαίνει απουσία οποιασδήποτε νομικής παρέμβασης, ακόμη και εκεί όπου

<sup>38</sup> Γ. Δρόσος, *Η νομική θέση των πολιτικών κομμάτων στην Ελλάδα*, ΕΠΟΛΙΤΕΙΑ 2023, σελ. 220, διαθέσιμο στο [link](#). Γ. Καραβοκύρης, «Άρθρο 29», σε: Σπ. Βλαχόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Γ. Τασόπουλος (επιμ.), *Σύνταγμα*, ό.π., σελ. 5-7· Σπ. Βλαχόπουλος, *Πολιτικά κόμματα και εκλογές. Απαγορεύσεις και δημοκρατία*, ΔτΑ 96/2023, σελ. 331 επ. Από την άλλη μεριά, βλ. Χ. Ανθόπουλο, «Άρθρο 29», σε: Φ. Σπυρόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Χ. Ανθόπουλος/Γ. Γεραπετρίτης (επιμ.), *Σύνταγμα. Ερμηνεία κατ' άρθρο*, 2017, σελ. 773 επ., ιδίως 777-779, ο οποίος υποστηρίζει ότι η πολιτική *ratio* αυτής της ιστορικής ερμηνείας του άρθρου 29 παρ. 1 Σ. έχει εξαντληθεί. Το ίδιο δέχτηκε και η ΑΠ 8/2003.

<sup>39</sup> Β. Χρήστου, «Άρθρο 12», σε: Φ. Σπυρόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Χ. Ανθόπουλος/Γ. Γεραπετρίτης (επιμ.), *Σύνταγμα*, ό.π., σελ. 268 επ.

<sup>40</sup> Πρβλ. ΣτΕ (Δ) 2145/1979, ΤοΣ 1979, σελ. 603 επ.· ΑΠ (Α1) 590/2009. Ωστόσο, βλ. και Ανθόπουλο «Άρθρο 29», ό.π., σελ. 787-788, ο οποίος υποστηρίζει ότι, βάσει της δημοκρατικής ρήτρας του άρθρου 29 παρ. 1 Σ., ο κοινός νομοθέτης θα μπορούσε να προβλέψει το ελάχιστο συνταγματικώς αναγκαίο περιεχόμενο των καταστατικών των κομμάτων, με σκοπό τη διασφάλιση του δημοκρατικού χαρακτήρα της εσωτερικής τους οργάνωσης. Για το ζήτημα της ενδοκομματικής δημοκρατίας, βλ. ακόμη Π. Φουντεδάκη, *Ενδοκομματική δημοκρατία και Σύνταγμα*, 1987· Δ. Τσάτσο, *Εσωκομματική δημοκρατία. Οι περιπέτειές της σε ένα περιβάλλον ιδιωτικοποιημένης πολιτικής*, 2008· Ξ. Κοντιάδη, *Ελλειμματική Δημοκρατία*, 2009, σελ. 127-159 («Εκδημοκρατισμός των κομμάτων και προκριματικές εκλογές»).

<sup>41</sup> Άρθρο 29 παρ. 6 του ν. 3023/2002.

<sup>42</sup> Θ. Ξηρός, *Ζητήματα δικαίου των πολιτικών κομμάτων*, 2015, σελ. 136 επ.

<sup>43</sup> Γ. Δρόσος, *Χρυσή Αυγή, ποινικός νόμος και Σύνταγμα. Οι συνταγματικές περιπέτειες μιας ποινικής υπόθεσης*, ΘΠΔΔ 12/2020, σελ. 1062 επ.



πληρούνται οι προϋποθέσεις συγκεκριμένης βλάβης, εκεί δηλαδή όπου η ιδεολογία της βίας, διαπιστωμένα, συστηματικά και οργανωμένα, μετουσιώνεται σε εγκληματικές ενέργειες. Στην ανεκτική δημοκρατία τα μέτρα προϋποθέτουν υποχρεωτικά την ποινική καταδίκη συγκεκριμένων προσώπων για σοβαρές και ενορχηστρωμένες βίαιες εγκληματικές πράξεις, είναι δηλαδή περισσότερο προσανατολισμένα στην ατομική ευθύνη. Όταν λοιπόν προξενείται συγκεκριμένη βλάβη στις ελευθερίες, η ανεκτική δημοκρατία προφανώς και αντιδρά, χωρίς να θεωρείται πως θυσιάζει την πίστη της στην ελευθερία της έκφρασης.

Η θέσπιση κωλυμάτων ανακήρυξης συνδυασμών, στους οποίους θα συμμετείχαν καταδικασμένα μέλη της Χρυσής Αυγής, κατά τις περασμένες εκλογές του Μαΐου 2023<sup>44</sup> έθεσε το ζήτημα εάν η μεταρρύθμιση αυτή του εκλογικού νόμου οδηγεί, σε κάποιο βαθμό, σε μία, στο πλαίσιο εξελικτικής ερμηνείας του Συντάγματος, μετακίνησή του προς το πρότυπο της μαχόμενης δημοκρατίας<sup>45</sup>. Στον βαθμό που η βάση για τα κωλύματα ανακήρυξης των συνδυασμών είναι η δικαστικά διαπιστωμένη τέλεση σοβαρών εγκλημάτων βίας με συστηματικό και οργανωμένο τρόπο, δηλαδή με τα χαρακτηριστικά της εγκληματικής οργάνωσης, δεν νομίζω ότι βρισκόμαστε ακόμη στο πεδίο της μαχόμενης δημοκρατίας. Στο πλαίσιο αυτό, η απόφαση του Αρείου Πάγου 8/2023 κατά την ανακήρυξη των συνδυασμών των περασμένων εκλογών, ως *obiter dictum*, προέβη σε κάποιες σκέψεις που υπερακόντισαν και τον σκοπό της σχετικής ρύθμισης της εκλογικής νομοθεσίας, καθώς και το γράμμα και το πνεύμα του Συντάγματος. Τούτο διότι η απόφαση κάνει λόγο για μαχόμενη δημοκρατία<sup>46</sup>, ενώ το Σύνταγμά μας προφανέστατα δεν ακολουθεί το αρχετυπικό γερμανικό παράδειγμα. Από την άλλη, η ΑΠ 8/2023, και πάλι ως *obiter dictum*, υιοθετεί μια κατανόηση της μαχόμενης δημοκρατίας, ως υποχρέωσης προληπτικής προστασίας της δημοκρατίας, πριν δηλαδή την εκδήλωση της δράσης κατά του πολιτεύματος<sup>47</sup>, η οποία είναι πλέον ξεπερασμένη και στην ίδια τη Γερμανία. Κοντολογίς, όπως ανέφερα και στην εισαγωγή, η αλήθεια βρίσκεται κάπου στη μέση: Ούτε η μαχόμενη δημοκρατία απαγορεύει κόμματα, εάν δεν τεκμηριωθεί συγκεκριμένος κίνδυνος –λόγω της ωριμότητάς της και υπό την ενοποιητική επίδραση της νομολογίας του ΕΔΑΔ–, ούτε η ανεκτική δημοκρατία υποχρεούται να παραμένει άπραγη απέναντι στο φαινόμενο διαπιστωμένων εγκληματικών οργανώσεων.

<sup>44</sup> Πιο πάνω, υπ. 18.

<sup>45</sup> Βλ. Γ. Καραβοκύρη, *Η μετάβαση από την «ανεκτική» στη «μαχόμενη» δημοκρατία*, ΔτΑ 96/2023· και Ξ. Κοντιάδη, *Αποκλεισμός της συμμετοχής κομμάτων στις εκλογές. Συνταγματικά και πολιτικά διλήμματα*, ΔτΑ 96/2023.

<sup>46</sup> ΑΠ 8/2023, σελ. 14 της απόφασης, διαθέσιμη στο [link](#).

<sup>47</sup> *Ibidem*, σελ. 13, όπου αναφέρεται ότι «η αυτοπροστασία αυτή δεν επιβάλλεται συνταγματικώς να έχει τη μορφή της εκ των υστέρων ποινικής καταστολής τέτοιων συμπεριφορών των κομμάτων, αλλά επιβάλλεται και μία προληπτική προστασία πριν δηλαδή την εκδήλωση αυτής της δράσης».



## ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Στην άμυνα κατά των εχθρών της δημοκρατίας, όπως μπορεί να είναι ένα πολιτικό κόμμα, ή κατά των συνειδητών ή ανεπίγνωστων υπονομευτών της, όπως είναι πολιτικά πρόσωπα που από διάφορες θέσεις εξαπολύουν μια ιδεολογία διακρίσεων και διαχωρισμού, τον πρώτο λόγο έχει η ίδια η δημοκρατική διαδικασία. Το Σύνταγμα καλλιεργεί τις προϋποθέσεις δίκαιης συμμετοχής στην πολιτική ζωή, αλλά δεν μπορεί να την εξασφαλίσει εάν οι πολίτες αδιαφορούν. Ποτέ, όμως, η πολιτική διαδικασία δεν είναι παντελώς ανεξάρτητη ούτε παντελώς αβοήθητη από το δίκαιο. Προφανώς, τα όποια μέτρα δεν επαρκούν για την αντιμετώπιση της ρατσιστικής ιδεολογίας. Αυτό δεν σημαίνει ότι η δημοκρατία πρέπει να παραμένει παντελώς άπραγη μπροστά σε συγκεκριμένες βλάβες. Άλλωστε, ούτε η ποινικοποίηση της ληστείας επιλύει το πρόβλημα της ληστείας. Είναι, όμως, ένα μέτρο εξασφαλιστικό των ατομικών ελευθεριών μέχρι την κοινωνική ή πολιτική επίλυση του ευρύτερου προβλήματος. □

# ΝΕΑ ΜΕΣΑ ΚΑΙ ΜΕΤΑΦΑΣΙΣΜΟΣ. ΟΧΗΜΑ ΜΙΑΣ ΝΕΑΣ ΔΗΜΑΓΩΓΙΑΣ

## Μαρίνα Ρήγου

Επίκ. Καθηγήτρια Τμήμα  
ΕΜΜΕ, ΕΚΠΑ  
Δημοσιογράφος

Η υποχώρηση της δημοκρατίας ανά τον κόσμο καταγράφεται επί 17 συναπτά έτη στην ετήσια έκθεση του Freedom House, *Freedom in the World*<sup>1</sup>. Ένα φαινόμενο που συνοδεύεται από την άνοδο της Ακροδεξιάς και την επικράτηση αυταρχικών και υβριδικών καθεστώτων. Σύμφωνα με τον Δείκτη Δημοκρατίας 2022 (Democracy Index 2022) της Economist Intelligence Unit, σε σύνολο 167 χωρών, δημοκρατία απολαμβάνουν 72 χώρες ή το 43,1% του συνόλου των χωρών (45,3% του πληθυσμού). Πενήντα εννέα χώρες ή το 35,3% των χωρών (36,9% του συνολικού πληθυσμού) τελούν υπό αυταρχικό καθεστώς. Σε 36 χώρες ή στο 21,6% των χωρών με το 17,9% του πληθυσμού το καθεστώς είναι υβριδικό.

Στην Ευρώπη, σε 15 από τα 27 μέλη της ΕΕ η Ακροδεξιά συγκεντρώνει στις δημοσκοπήσεις 20% ή και περισσότερο<sup>2</sup>. Υβριδικά καθεστώτα, ή αλλιώς ανελεύθερες δημοκρατίες όπως η Ουγγαρία ή η Πολωνία<sup>3</sup>, εδώ και καιρό προκαλούν με ολόένα και μεγαλύτερη συρρίκνωση θεμελιωδών δικαιωμάτων. Άλλες χώρες, όπως η Αυστρία, η Ιταλία, η Φινλανδία και η χώρα μας, είδαν την Ακροδεξιά στην πολιτειακή ή πολιτική εξουσία. Η ερμηνεία της τάσης αυτής διαφέρει ανά περίπτωση ωστόσο κοινός τόπος είναι η αδυναμία (ή/και επιλογή) των κομμάτων του δημοκρατικού τόξου να δώσουν λύσεις στα προβλήματα, πραγματικά ή φαντασιακά, ενώπιον των οποίων βρίσκεται η πλειονότητα των πολιτών. Πρώην περιθωριακά κόμματα της Ακροδεξιάς κατατάσσονται τώρα μεταξύ των τριών πιο δημοφιλών πολιτικών ομάδων σχεδόν στα μισά από τα 27 μέλη της ΕΕ<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Freedom House, *Freedom in the World 2023*, διαθέσιμο στο [link](#).

<sup>2</sup> The Economist, *A fresh wave of hard-right populism is stalking Europe*, 14.09.2023, διαθέσιμο στο [link](#).

<sup>3</sup> Η επικράτηση του συνασπισμού κομμάτων υπό την ηγεσία του Donald Tusk δίνει την ελπίδα ότι η πορεία προς την επικράτηση του εθνολαϊκισμού δεν είναι απαραίτητως τελεολογική.

<sup>4</sup> A. Dudik/N. Ojewska/M. Nienaber, *The Far Right Is Advancing in a Vulnerable Europe Again*, 11.09.2023, διαθέσιμο στο [link](#).

Εθνολαϊκιστές ηγέτες, συντηρητικού αυταρχικού προσανατολισμού, καταφέρνουν να κερδίσουν τους πολίτες που ακολουθούν τον «εκλογικό δρόμο προς τον αυταρχισμό»: Την υπονόμηση και τελικά κατάλυση της δημοκρατίας από αρχικά εκλεγμένους ηγέτες, οι οποίοι «χρησιμοποιούν συχνά τους ίδιους τους δημοκρατικούς θεσμούς ώστε σταδιακά, “ανεπαισθήτως”, ακόμα και νομιμοφανώς, να πετύχουν τον στόχο τους»<sup>5</sup>. Δρόμος όχι νέος, γνωστός από το παρελθόν, αλλά σήμερα διαφορετικός.

Ο Enzo Traverso προτείνει την έννοια του μεταφασισμού για να περιγράψει τις νέες Ακροδεξιές ως ένα ετερογενές και σύνθετο φαινόμενο εν εξελίξει. Τους αποδίδει μια διεκδίκηση ιστορικής συνέχειας με τον κλασικό φασισμό, την ίδια ώρα που έρχονται σε ρήξη με αυτή την παράδοση, ακολουθώντας μια ασταθή, ασαφή και συχνά αντιφατική ιδεολογία που συνδυάζει λαϊκισμό και ξενοφοβία<sup>6</sup>. «Σήμερα, τα μεταφασιστικά κινήματα προωθούν έναν εθνικισμό του οποίου οι στόχοι δεν είναι πλέον –όπως στη δεκαετία του 1930– άλλα έθνη, και ιδιαίτερα ευρωπαϊκά, αλλά η μετα-αποικιακή μετανάστευση και το Ισλάμ», υποστηρίζει ο Traverso<sup>7</sup>. Για μια ακόμη φορά το πρόθεμα μετα- έρχεται να περιγράψει μια κατάσταση σε μετάβαση από την αρχική, που εμπεριέχει συνδυασμό παλαιών και νέων χαρακτηριστικών<sup>8</sup>.

Δηماغωγία, εθνικισμός, ρατσισμός, αντιελιτισμός και αντισυστημικός λόγος αλλά και ρεαλιστική προσαρμογή στις σύγχρονες απαιτήσεις της πολιτικής, κυρίως όμως προσπάθεια για την κατάληψη και παραμονή στην εξουσία μέσω συστημικών διαδικασιών χαρακτηρίζουν τη σύγχρονη Ακροδεξιά, όπως και αν αποκληθεί. Ειδικά για την Ευρώπη, στον ακροδεξιό λαϊκιστικό λόγο προστίθενται ο αντιευρωπαϊσμός και η έντονα αντιμεταναστευτική ρητορική, θέσεις που πλέον, συχνά, βρίσκουν εκφραστές σε όλο το πολιτικό φάσμα.

Στην ίδια πολιτική ατζέντα σπηρίζονται οι ηγέτες των «εκλογικών αυταρχισμών», των «ψευδοδημοκρατιών» ή των «ανελεύθερων δημοκρατιών»: Των καθεστώτων που διατηρούν μια επίφαση δημοκρατίας εκφραζόμενη με τη διενέργεια εκλογών, ενώ μέρος ή το σύνολο των θεσμών και των διαδικασιών που χαρακτηρίζουν τη δημοκρατία υφίστανται συνεχείς επιθέσεις και περιορισμούς. Τις θέσεις αυτής της ατζέντας συχνά τείνει να υιοθετήσει και η δεξιά ρητορική των φιλελεύθερων δημοκρατιών προκειμένου να εναγκαλιστεί μέρος της Ακροδεξιάς για την εκλογική της επιβίωση.

Σε κάθε περίπτωση, η διαπίστωση είναι κοινή: Υποχώρηση της φιλελεύθερης δημοκρατίας και στα τρία θεμέλιά της: στη δημοκρατική, τη φιλελεύθερη και την κοινωνική αρχή. Το ερώτημα είναι το γιατί. Γιατί οι πολίτες επιλέγουν πολιτικούς που εντέλει θα τους αφαιρέσουν δικαιώματα

<sup>5</sup> S. Levitsky/Daniel Ziblatt, *Πώς πεθαίνουν οι δημοκρατίες*, 2018, σελ. 21.

<sup>6</sup> E. Traverso, *Τα νέα πρόσωπα του φασισμού*, 2017, σελ. 12-15.

<sup>7</sup> O. Doubre, *Mutations of Fascism: an interview with Enzo Traverso*, 28.02.2017, διαθέσιμο στο [link](#).

<sup>8</sup> Όπως σημειώνει ο Κ. Τσουκαλάς σε συνέντευξή του στην Οικονομική Επιθεώρηση, «Το παλιό “φαίνεται να έχει εκπνεύσει, το νέο όμως παραμένει ακαθόλωτο, ασαφές και ανονόμαστο”. Σύμπτωμα ακριβώς αυτής της κατάστασης είναι και η πληθωριστική χρήση (αν όχι κατάχρηση) νεολογισμών όπως “μετανεωτερικότητα”, “μεταπολιτική”, “μεταδημοκρατία” ή “μετα-αλήθεια”», διαθέσιμο στο [link](#).

και θα τους περιορίσουν ελευθερίες καθιστώντας την ομαλή επιστροφή στη φιλελεύθερη δημοκρατία δύσκολη, αν όχι ανέφικτη; Γιατί ακολουθούν τον δρόμο του λαϊκισμού που –όπως σημειώνει ο Δημήτρης Χαραλάμπης– διατηρεί το πυρηνικό στοιχείο της δημοκρατίας, τη δημοκρατική αρχή, απορρίπτει όμως τη φιλελεύθερη αρχή –υποτίθεται– υπέρ της κοινωνικής αρχής, οδηγώντας σε μη φιλελεύθερη δημοκρατία –τυπική περίπτωση *contradictio in terminis*<sup>9</sup>;

Ο Georges Burdeau σημειώνει για τη δημοκρατία πως «είναι περισσότερο μια ιδέα που έχουν οι άνθρωποι όταν τοποθετούν σ' αυτή την ελπίδα τους για μια καλύτερη ζωή»<sup>10</sup>. Αν λοιπόν η δημοκρατία αποτυγχάνει να ανταποκριθεί στην ελπίδα των ανθρώπων για μια καλύτερη ζωή, στρέφονται εκεί που θεωρούν ότι υπάρχει ελπίδα: Σε λαϊκιστικά πολιτικά αφηγήματα που προσφέρουν ταύτιση με πιθανές εναλλακτικές λύσεις κοινωνικο-οικονομικών προβλημάτων – συνήθως εκτός πραγματικότητας. Βρίσκουν εξιλαστήρια θύματα για να φορτώσουν τις αιτίες των προβλημάτων, διαμορφώνουν ένα συλλογικό «εμείς» έναντι του «άλλου», του ξένου, του διαφορετικού, ανακινούν πάθη και συχνά άγρια ένστικτα και καταφέρνουν να εκφράσουν τη λαϊκή δυσαρέσκεια. «Για τον πολίτη, άλλο βάρος έχει η αξία της δημοκρατίας όταν αποτρέπει επώδυνες καταστάσεις και προσφέρει βελτιωμένες συνθήκες ζωής και άλλο βάρος, αν αποτυγχάνει να ανταποκριθεί σε βασικές κοινωνικές προσδοκίες», επισημαίνει ο Τάσος Γιαννίτσας, σε άρθρο του στην «Κ»<sup>11</sup>. Είναι ζήτημα πολιτικής κι «όταν στη δημοκρατία η πολιτική [...] αρκείται στο να διασφαλίζει τις αναγκαίες συνθήκες για την ομαλή λειτουργία της αγοράς, δημιουργούνται πρόσφορες συνθήκες για την άρθρωση της λαϊκής δυσαρέσκειας από ταλαντούχους δημαγωγούς»<sup>12</sup>. Στις πρόσφορες συνθήκες λοιπόν εντάσσεται η επιδείνωση των οικονομικών συνθηκών, αν και ο Κέλσεν υποστήριζε πως όταν ικανοποιούνται οι βασικές οικονομικές ανάγκες, άλλα, εκτός των οικονομικών συμφερόντων, μπορεί να κυριαρχήσουν: «Είναι αναμφισβήτητο γεγονός ότι πολιτικές για την υλοποίηση θρησκευτικών ή εθνικιστικών ιδεών έχουν αποσπάσει την ενθουσιώδη, ακόμα και φανατική, υποστήριξη των μαζών ακόμα και υπό τους πιο αυστηρούς περιορισμούς της οικονομικής τους ευημερίας που τους επιβάλλονται από αυτές τις πολιτικές»<sup>13</sup>. Σίγουρα η διάσταση αυτή, που εδρεύει στο θυμικό, υφίσταται, ωστόσο δεν αναιρεί το ενδεχόμενο στροφής προς λαϊκιστικά, αντιφιλελεύθερα μοντέλα λόγω των αντίξων οικονομικών συνθηκών που οδηγούν σε κοινωνικές ανισότητες και περιθωριοποίηση κοινωνικών ομάδων.

Τον υπαρξιακό κίνδυνο της δημοκρατίας εξαιτίας της αύξησης των ανισοτήτων επισημαίνει ο Pierre Rosanvallon εστιάζοντας στην υποχώρηση της κοινωνικής ιδιότητας του πολίτη έναντι της πολιτικής ιδιότητάς του<sup>14</sup>. Κι αν κάτι θα έπρεπε να είχαμε μάθει από την «επίχρυση εποχή»

<sup>9</sup> Δ. Χαραλάμπης, *Inequality, Recognition, Irrationalism and Populism. From liberal Democracy and the democratic Rule of Law to post-Democracy. Two crucial historical moments and their consequences: 1945 and 1989/91*, Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης, 1/2019, (doi: 10.12681/hpsa.22312), σελ. 33.

<sup>10</sup> G. Burdeau, *La Démocratie*, 1956, σελ. 15.

<sup>11</sup> Τ. Γιαννίτσας, *Πώς προστατεύεται η δημοκρατία;*, Καθημερινή 02.05.2023, διαθέσιμο στο [link](#).

<sup>12</sup> Ch. Mouffe, *Το δημοκρατικό παράδοξο*, 2008, σελ. 225.

<sup>13</sup> H. Kelsen, *Foundations of Democracy, Ethics* Vol. LXVI 1995, σελ. 70.

<sup>14</sup> P. Rosanvallon, *Η κοινωνία των ίσων*, 2011, σελ. 11.

(Gilded Era), υπογραμμίζει ο Tim Wu, είναι ότι «ο δρόμος προς τον φασισμό και τη δικτατορία είναι στρωμένος με τις αποτυχίες της οικονομικής πολιτικής να υπηρετήσει τις ανάγκες του κόσμου»<sup>15</sup>. Όμως η ένταση των οικονομικών ανισοτήτων της νεοφιλελεύθερης στροφής γίνεται αιτία και αποτέλεσμα της επαναφοράς του καπιταλισμού της ολιγαρχικής ανισότητας στη θέση του μεταπολεμικού δημοκρατικού καπιταλισμού της κεϋνσιανής συναίνεσης<sup>16</sup>.

Στις πρόσφορες δημαγωγικές συνθήκες προστίθενται η ένταση της υποχώρησης ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων, των συνθηκών διασφάλισης της αξιοπρέπειας των πολιτών και η αποδυνάμωση του κράτους δικαίου και του κράτους πρόνοιας με αφορμή τις διαδοχικές ή/και επάλληλες κρίσεις ενώπιον των οποίων έχουν βρεθεί οι κοινωνίες στον 21<sup>ο</sup> αιώνα. Κρίσεις οι οποίες προκαλούν φόβο και ανασφάλεια, που είναι εχθροί της δημοκρατίας. Η πολιτική καταγγέλλεται ως συστημική, διαπλεκόμενη και τοξική, οι πολιτικοί κρίνονται βαθιά αναξιόπιστοι με την αναξιοπιστία τους να θεωρείται πλέον χαρακτηριστικό προσωπικότητας<sup>17</sup>. «Οι αρχές με γνώμονα τις οποίες θεμελιώθηκαν οι αντιπροσωπευτικοί θεσμοί υποχωρούν μπροστά στην κομματική αποξένωση, τη θεσμική αναξιοπιστία και την ιδιωτικοποίηση της πολιτικής»<sup>18</sup>. Και ο δημαγωγικός λόγος κερδίζει έδαφος. Όχημα στη διαδρομή αυτή των λαϊκιστών προς την εξουσία είναι τα νέα μέσα, που παρακάμπτουν τους περιορισμούς του παραδοσιακού συστήματος των μέσων ενημέρωσης και τους επιτρέπουν αδίστακτα να χρησιμοποιούν το ψέμα, να συσκοτίζουν και να υποκινούν το μίσος<sup>19</sup>.

Όπως σημειώνει ο συγγραφέας Rob Riemen, «στην κοινωνία του κίτς και της μάζας, όταν ο λαϊκισμός αναμειγνύεται με μια γενναία δόση εθνικισμού, μνησικακίας και μίσους, τότε βλέπουμε να εμφανίζεται εκ νέου το τερατώδες πρόσωπο του φασισμού. [...] Όταν εγκαταλείψουμε την εξουσία σε δημαγωγούς και τσαρλατάνους, καλλιεργώντας μέσω των μέσων μαζικής ενημέρωσης την πεποίθηση ότι μόνο τέτοιοι ηγέτες –πολιτικοί που υποκρίνονται πως είναι “εναντίον” της πολιτικής– είναι σε θέση να σώσουν μια χώρα, τότε εξαφανίζονται αστραπιαία κάθε είδους δημοκρατικοί θεσμοί μαζί με την εμπιστοσύνη στις αρχές –επειδή κανείς πια δεν πιστεύει σε αυτές»<sup>20</sup>.

Σε αυτό το πλαίσιο, υπ’ αυτές τις συνθήκες, η δημοκρατία χάνει το ουσιαστικό της περιεχόμενο και αποκτά εκ νέου τυπικά χαρακτηριστικά. Μεταβάλλεται δηλαδή σε μια τύποις δημοκρατία, όπου όμως οι νέες συνθήκες δημοσιότητας διαμορφώνουν μια ιδιότυπη αντίφαση μεταξύ της πραγματικής κοινωνικής ανισότητας και μιας ψηφιακής συμμετοχικής διαβουλευτικής δημοσιότητας. Ποιες είναι αυτές οι νέες συνθήκες δημοσιότητας και ποια είναι η σχέση τους με την

<sup>15</sup> T. Wu, *The Curse of Bigness. Antitrust in the New Gilded Age*, 2018, σελ. 14.

<sup>16</sup> Βλ. Δ. Χαραλάμπη, «Πολιτική και κοινωνική συμμετοχή: πραγματικότητα και αυταπάτη (Η αντοχή του κυρίαρχου παραδείγματος: ανισότητα και μετα-δημοκρατία)», σε: Μ. Αγγελίδης/Μ. Σπουρδαλάκης (επιμ.), *Κοινωνική και πολιτική εκπροσώπηση. Προκλήσεις και προοπτικές στη δημοκρατία τον 21ο αιώνα*, 2018.

<sup>17</sup> C. Crouch, *Post Democracy*, 2004, σελ. 28.

<sup>18</sup> Ξ. Κοντιάδης, *Ελλειμματική Δημοκρατία. Κράτος και κόμματα στη σύγχρονη Ελλάδα*, 2009, σελ. 29.

<sup>19</sup> Y. Mounk, *The People vs Democracy. Why our Freedom is in Danger and How to Save it*, 2018, σελ. 149-150.

<sup>20</sup> R. Riemen, *Η αέναη επιστροφή του φασισμού*, 2014, σελ. 82-85.

κατάσταση της δημοκρατίας σήμερα;

Η σχέση δημοσιότητας και δημοκρατίας είναι θεμελιώδης και αποτυπώνεται στο μόντο της Washington Post: “Democracy Dies in Darkness” (η δημοκρατία πεθαίνει στο σκοτάδι). Η έκθεση του Freedom House για την ελευθερία και τα μέσα το 2019 επιβεβαιώνει την ευθέως ανάλογη σχέση των μέσων ενημέρωσης με τη δημοκρατία, διαπιστώνοντας την υποχώρηση και της ελευθερίας των μέσων. «Το πρόβλημα έχει προκύψει παράλληλα με τον δεξιό λαϊκισμό, ο οποίος έχει υπονομεύσει βασικές ελευθερίες σε πολλές δημοκρατικές χώρες. Οι λαϊκιστές ηγέτες παρουσιάζονται ως υπερασπιστές μιας θιγόμενης πλειοψηφίας ενάντια στις φιλελεύθερες ελίτ και τις εθνικές μειονότητες, των οποίων την πίστη αμφισβητούν, και υποστηρίζουν ότι τα συμφέροντα του έθνους –όπως το ορίζουν– θα πρέπει να υπερισχύουν των δημοκρατικών αρχών όπως η ελευθερία του Τύπου, η διαφάνεια και ο ανοιχτός διάλογος»<sup>21</sup>, επισημαίνεται στην έκθεση.

Η υποχώρηση συντελείται και στη νέα δημοσιότητα, τη δημοσιότητα δηλαδή που συγκροτείται από τα νέα μέσα, με χαρακτηριστικά, εκτός από την ψηφιακή τους υπόσταση, τη διάδραση και τη δικτύωση. Ο ιστός 2.0 και ειδικότερα τα μέσα κοινωνικής δικτύωσης άλλαξαν τους όρους επικοινωνίας και διέυρυναν τη συμμετοχή των πολιτών στον δημόσιο διάλογο, γεγονός πρωτοφανές ιστορικά.

Ωστόσο, αυτός ο εκδημοκρατισμός της δημόσιας σφαίρας, του πεδίου συγκρότησης και έκφρασης της κοινής γνώμης, υποσκάπτεται αφενός λόγω των περιορισμών και του κατακερματισμού της εξαιτίας των φαινομένων της «φούσκας διήθησης» (filter bubble) και των «θαλάμων της ηχούς» (echo chamber), αλλά και της «νόθευσής» της είτε από φυσικά πρόσωπα «διατεταγμένης υπηρεσίας» έκφρασης γνώμης ή διάδοσης ψευδών ειδήσεων, είτε από αυτόματους μηχανισμούς ρομπότ, τα bots που κι αυτά αναλαμβάνουν αντίστοιχους ρόλους. Αφετέρου, από τους όρους διεξαγωγής αυτού του διαλόγου, που μετατρέπει την ελευθερία σε ασυδοσία της έκφρασης, αλλά κυρίως από τη δυνατότητα θεσμικών ή εξωθεσμικών πολιτικών κέντρων για ολοκληρωτικό έλεγχο και παρακολούθηση μέσω της συστηματικής ικνηλασίας των ψηφιακών αποτυπωμάτων των χρηστών. Η ψηφιακή επανάσταση, με τη βοήθεια των αλγορίθμων της πρωτόλειας τεχνητής νοημοσύνης, έχει εκπέσει σε ψηφιακή επιτήρηση<sup>22</sup>. Σε αυτό λοιπόν το νέο πεδίο διαμόρφωσης και έκφρασης της κοινής γνώμης, στην ψηφιακή δημόσια σφαίρα και ειδικότερα στα μέσα κοινωνικής δικτύωσης, πώς μπορεί να εφαρμοστεί η θεωρία της Noelle Neumann για τη σπειροειδή γραμμή της σιωπής;

Η Γερμανίδα πρωτοπόρος στη μελέτη της κοινής γνώμης υποστήριζε ότι οι άνθρωποι είναι πιο πιθανό να εκφράσουν την άποψή τους εάν θεωρούν ότι η πλειονότητα συμφωνεί με αυτή. Αντίθετα, μπροστά στον φόβο της απομόνωσης, είναι πιο πιθανό να σιωπήσουν αν πιστεύουν ότι οι περισσότεροι άνθρωποι διαφωνούν με την άποψή τους<sup>23</sup>. Η Noelle Neumann απεικονίζει σε

<sup>21</sup> S. Repucci, *Freedom and the Media 2019. Media Freedom: A Downward Spiral*, Freedom House, διαθέσιμο στο [link](#).

<sup>22</sup> Μ. Ρήγου, *Από την ψηφιακή επανάσταση στην ψηφιακή επιτήρηση. Νέα μέσα, δημοσιότητα και πολιτική*, 2014.

<sup>23</sup> E. Noelle-Neumann, *The spiral of Science. A theory of public opinion*, Journal of Communication 2/1974, σελ. 43-51.



γράφημα την πρόθεση έκφρασης υπό τη μορφή της σπειροειδούς γραμμής, της οποίας η διάμετρος αυξάνεται όσο η άποψη πλησιάζει αυτή της επικρατούσας στην κοινή γνώμη και μειώνεται όσο απομακρύνεται. «Όταν μια ομάδα ατόμων διαθέτει τη δύναμη του λόγου και έχει δημόσια παρουσία, εμφανίζεται πιο ισχυρή απ' ό,τι είναι στην πραγματικότητα, ενώ η αντίθετη ομάδα μοιάζει ασθενέστερη απ' ό,τι στην πραγματικότητα είναι. Προκύπτει έτσι μια οπτική ή ακουστική παραποίηση σχετικά με το ποιος διαθέτει την πραγματική πλειοψηφία, με αποτέλεσμα η μία ομάδα να ενθαρρύνεται να έχει τον λόγο και η άλλη να παραμένει σιωπηλή έως ότου τελικά η μία άποψη χαθεί τελείως από το πεδίο του δημόσιου διαλόγου»<sup>24</sup>. Η Neumann αποσαφηνίζει ότι «η έννοια της σπειροειδούς γραμμής της σιωπής δεν είναι ταυτόσημη με τη γνωστή έννοια “των επιδράσεων του συρμού” (*bandwagon effect*), η οποία προϋποθέτει ότι οι άνθρωποι γενικά θέλουν να είναι με τη μεριά του νικητή. [...] Η διαφορά είναι ότι οι επιδράσεις του συρμού συνεπάγονται επιβράβευση γι' αυτούς που ανήκουν στην πλευρά των νικητών. Αντίθετα, η σπειροειδής γραμμή της σιωπής είναι απαλλαγμένη από το φόβο της τιμωρίας, της απομόνωσης ή του εξοστρακισμού»<sup>25</sup>.

Η θεωρία της Noelle Neumann θα μπορούσε να εφαρμοστεί στα νέα μέσα σε περιπτώσεις αυταρχικών καθεστώτων εφόσον είναι εύκολη η ψηφιακή επιτήρηση. Οι άνθρωποι δεν εκφράζονται εάν η άποψή τους δεν είναι σύμφωνη με τις ιδέες του καθεστώτος. Και η απομόνωση και ο εξοστρακισμός στην περίπτωση αυτή αφορά φυλακές. Όμως τι συμβαίνει στις περιπτώσεις πιο ελεύθερων καθεστώτων;

Έρευνα του PEW Research Center που χρησιμοποίησε το ζήτημα των αποκαλύψεων του Snowden για τις παρακολουθήσεις της NSA συμπεραίνει ότι η θεωρία της σπειροειδούς γραμμής της σιωπής εφαρμόζεται και στα social media. Οι άνθρωποι ήταν λιγότερο διατεθειμένοι να συζητήσουν το ζήτημα Snowden-NSA στα social media απ' ό,τι δια ζώσης, ενώ αυτοί που χρησιμοποιούν το Facebook ήταν πιο πρόθυμοι να μοιραστούν τις απόψεις τους εάν θεωρούσαν ότι οι ακόλουθοί τους συμφωνούσαν μαζί τους<sup>26</sup>. Ασφαλώς, η χρήση του ζητήματος αυτού, που αφορά στις εκτεταμένες παρακολουθήσεις των πολιτών από την αμερικανική υπηρεσία εθνικής ασφαλείας στον ψηφιακό κόσμο, ίσως δεν είναι και το πλέον ενδεδειγμένο για τη διαπίστωση της πρόθεσης των χρηστών να αναρτήσουν τις απόψεις τους στα μέσα κοινωνικής δικτύωσης, αφού υπενθυμίζει τους κινδύνους της ψηφιακής πλοήγησης. Απόψεις μάλιστα οι οποίες δεν αφορούν απλώς κάποιες πολιτικές θέσεις, που η έκφρασή τους αποφεύγεται για να μην προκαλούνται τριβές, αλλά αγγίζουν τα όρια της εθνικής ασφάλειας κι επομένως είναι αναμενόμενη μια επιφυλακτικότητα. Επιπλέον οι φίλοι στο Facebook συνήθως είναι παρεμφερών απόψεων, οπότε φαίνεται να υπερτερεί η συμφωνία και άρα η δημοσιοποίηση.

Σε κάθε περίπτωση πάντως, τα νέα μέσα και ειδικότερα τα social media έχουν δώσει τη

<sup>24</sup> Idem, «Κοινή γνώμη», σε: Π. Παναγιωτοπούλου/Π. Ρηγοπούλου/Μ. Ρήγου/Σ. Νοτάρης, *Η «κατασκευή» της πραγματικότητας και τα Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης*, 1996, σελ. 99.

<sup>25</sup> Ibidem, σελ. 99-100.

<sup>26</sup> K. Hampton/L. Rainie/W. Lu/M. Dwyer/I. Shin/K. Purcell, *Social Media and the 'Spiral of Silence'*, διαθέσιμο στο [link](#).

δυνατότητα σε άλλοτε περιθωριακές και εξτρεμιστικές απόψεις να μπορούν να εκφραστούν. Τα λαϊκιστικά πολιτικά αφηγήματα της ρητορικής μίσους, της μισαλλοδοξίας, του ανορθολογισμού, της χυδαίας έκφρασης λαϊκής δυσaréσκειας, τερατολογιών και ανορθολογισμών πολλαπλασιάζουν την έκφραση των θέσεων τους στα μέσα κοινωνικής δικτύωσης.

Έτσι η «σπειροειδής γραμμή της σιωπής» μπορεί να μετατραπεί σε «εκθετική γραμμή της κραυγής». Γιατί; Διότι δεν υπάρχει ο φόβος της απομόνωσης. Αντίθετα, υπάρχει μια αίσθηση ενδυνάμωσης.

Πρώτον, διότι τα social media λειτουργούν αποτοπικοποιημένα, διευκολύνοντας έτσι τη συγκέντρωση ικανού πλήθους υποκειμένων στις ψηφιακές πλατφόρμες.

Δεύτερον, οι virtual ομαδοποιήσεις, η δημιουργία δηλαδή ψηφιακών κοινοτήτων γίνεται βάσει κοινών ενδιαφερόντων και απόψεων, οπότε δημιουργείται μια αίσθηση αποδοχής και ενδυνάμωσης. «Λειτουργούν σαν ιδιωτικοί ανοικτοί χώροι, όπου η συμμετοχή προϋποθέτει την υπαγωγή στους κανόνες τους οποίους θέτει η ιδρυτική ομάδα [...] Οι περιορισμοί στην έκφραση της αντίθετης άποψης επιφέρουν επαύξηση των στεγανών χώρων, δείχνοντας με απaráμιλλο τρόπο ότι ο πολλαπλασιασμός δεν είναι η πανάκεια του πλουραλισμού»<sup>27</sup>. Σε αυτό τον χώρο εξοστράκισης του άλλου και του διαφορετικού, προϋπάρχουσες προκαταλήψεις επιβεβαιώνονται.

Τρίτον, στην ενδυνάμωση και αποδοχή συμβάλλουν και οι αλγόριθμοι των πλατφορμών κοινωνικής δικτύωσης αλλά και των μηχανών αναζήτησης που πολλαπλασιάζουν το ίδιο προτείνοντας κείμενα και οπτικοακουστικό υλικό βάσει των ενδιαφερόντων των χρηστών. Πρόκειται για τα φαινόμενα των θαλάμων της ηχούς (echo chamber) και των φουσκών διήθησης (filter bubble) που στη δυνητική πραγματικότητα δημιουργούν στους χρήστες την εντύπωση ένταξης των απόψεών τους στον κυρίαρχο λόγο. Ακριβώς όμως το γεγονός αυτό ευνοεί τη δημιουργία μιας κρίσιμης μάζας έκφρασης μετά από την οποία όντως απόψεις εξτρεμιστικές, που ήταν στο περιθώριο, «κανονικοποιούνται», εμφανίζονται ενισχυμένες στον κυρίαρχο λόγο της πραγματικής πραγματικότητας και μετατρέπονται από λόγο σε πράξη.

Τέταρτον, η –τουλάχιστον σε πρώτο επίπεδο– ανωνυμία των χρηστών τους κάνει να αισθάνονται ασφαλείς κρυμμένοι πίσω από ένα ψευδώνυμο και προφυλαγμένοι από την απόσταση που θέτει το πληκτρολόγιο, οπότε εκφράζονται χωρίς τον περιορισμό της πρόσωπο με πρόσωπο επικοινωνίας. Επιπλέον, δεν υφίσταται ο περιορισμός της επιτήρησης, αφού η ακροδεξιά, ρατσιστική και μισαλλόδοξη ρητορεία δεν αντιμετωπίζεται εχθρικά στα συστήματα εφαρμογής ψηφιακής επιτήρησης εφόσον δεν στοχεύει στην ανατροπή τους.

Τη σιωπή διαδέχεται η κραυγή εξτρεμιστικών απόψεων. Κραυγή, διότι οι απόψεις αυτές είναι εκκωφαντικές, έχουν ένταση, εμπεριέχουν βία, συχνά εκφράζονται με μίσος, στοχεύουν στη δημιουργία πάθους.

Και τη σπειροειδή γραμμή διαδέχεται η εκθετική αφού οι εξτρεμιστικές απόψεις πολλαπλασιάζονται εκθετικά, καθώς ενισχύονται στο μεγάφωνο του διαδικτύου με τη βοήθεια και πάλι των αλγορίθμων μέσα από τη διαδικασία της δημοφιλίας. Είναι ένας ακραίος και γι' αυτό ελκυστικός λόγος.

<sup>27</sup> A. Torres, *Internet. Λατρεία και τρόμος*, Le Monde Diplomatique 11/1997, σελ. 49.

Είναι η ίδια διαδικασία εξάπλωσης των fake news και των deepfakes, της εσκεμμένης παραπληροφόρησης που κι αυτή έχει βρει τον δρόμο εξάπλωσης στα social media με –προφανώς– σοβαρότατες συνέπειες για τη δημοσιότητα, τη διαμόρφωση της κοινής γνώμης και την ίδια τη δημοκρατία: Δυσπιστία στους δημοκρατικούς θεσμούς και το σύστημα των μέσων ενημέρωσης, πολιτική προπαγάνδα, πολωτικές συμπεριφορές, παρέμβαση στις εκλογές, στρέβλωση της δημόσιας πολιτικής, πρόκληση φόβου και πανικού.

Το 2016 ήταν η χρονιά επιβεβαίωσης αυτών των φαινομένων με την εκλογή του Donald Trump στις Ηνωμένες Πολιτείες και το δημοψήφισμα του Brexit στη Βρετανία. Η εισβολή στο Καπιτώλιο στις 6 Ιανουαρίου του 2021 ήταν το μέχρι τώρα επιστέγασμα αυτής της καταστροφικής πορείας.

Τα μέσα κοινωνικής δικτύωσης βρίσκονται πλέον στο επίκεντρο της πολιτικής επικοινωνίας, λειτουργούν ως μια επίφαση συμμετοχής σε πολιτικές αποφάσεις, αλλά και μιας συναίνεσης η οποία συγκροτείται στις «φούσκες διήθησης» ή τους «θαλάμους της ηχούς». Πρόκειται για ένα νέο σύγχρονο δημοκρατικό παράδοξο<sup>28</sup> και μια αντίφαση ανάμεσα στην πραγματική κοινωνική ανισότητα που επιβάλλει η αγορά και τη διαβουλευτική δημοσιότητα μιας προσομοιωτικής δημοκρατίας.

Η δημοκρατία είναι μια μετάβαση, ένα ταξίδι που δεν έχει τελειώσει υποστηρίζει ο John Dunn<sup>29</sup>. Η διαδρομή λοιπόν σήμερα σε αυτό το ταξίδι είναι δύσκολη. Υπό το πρίσμα του ποιητή, Λαιστρυγόνες και Κύκλωπες είναι στον δρόμο μας γιατί η σκέψη μας δεν είναι υψηλή, γιατί το πνεύμα δεν αγγίζει εκλεκτή συγκίνηση. Η ψυχή μας τους στήνει εμπρός μας κι έχει έρθει – επιτακτικά– ο καιρός να μην τους φοβηθούμε. Είναι ζήτημα υπαρξιακό. □

---

<sup>28</sup> Ch. Mouffe, *Το δημοκρατικό παράδοξο*, ό.π.

<sup>29</sup> J. Dunn, *Δημοκρατία. Το ταξίδι που δεν τέλειωσε*, 508 π.Χ.-1993 μ.Χ., 1997.

# Η ΠΡΟΣΤΑΤΕΥΤΙΚΗ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΩΝ ΑΡΧΩΝ ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ ΚΑΙ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΣΤΙΣ ΣΧΕΣΕΙΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ ΜΕ ΤΟ ΚΡΑΤΟΣ

**Μιχάλης Ν. Πικραμένος**  
Αντιπρόεδρος ΣτΕ  
Καθηγητής Νομικής Σχολής ΑΠΘ

## ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Το δίκαιο είναι σύνολο γενικών και αφηρημένων κανόνων που ρυθμίζουν ετερόνομα και επιτακτικά την εξωτερική συμπεριφορά των μελών μιας κοινωνίας η οποία είναι οργανωμένη σε κράτος. Οι γενικές αρχές έχουν ως βάση την έννοια του κράτους δικαίου και την παράγωγο αυτής αρχή της νομιμότητας με τελικό σκοπό την προστασία του ανθρώπου και τη διασφάλιση των δικαιωμάτων του έναντι κρατικών επεμβάσεων. Οι γενικές αρχές πηγάζουν εν τέλει από την πολιτική φιλοσοφία της δημοκρατίας βάση της οποίας είναι ο σεβασμός της προσωπικότητας και των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Οι γενικές αρχές είναι δίκαιο συναγόμενο από τον δικαστή με βάση τη διαπλαστική ερμηνεία της κείμενης νομοθεσίας και εκ του πνεύματος αυτής διότι το θετικό δίκαιο δεν εξαντλείται στους *expressis verbis* κανόνες αλλά έχει μείζονα διάσταση καθώς η συστηματική ενότητα και η εσωτερική αλληλουχία των διατάξεων του προϋποθέτει ως τεθειμένα, έστω μη ρητώς διατυπωθέντα, ορισμένα γενικά νοήματα που απορρέουν από την αναγωγή των επιμέρους νοημάτων στο καθολικό νόημα του δικαίου.

## ABSTRACT

Law is a set of general and abstract rules that regulate heterogeneously and imperatively the external behaviour of the members of a society organized in a state. The general principles are based on the concept of the rule of law and its derivative, the principle of legality, with the ultimate aim of protecting man and safeguarding his rights against state intervention. The general principles ultimately derive from the political philosophy of democracy, which is based on respect for the individual and fundamental rights. The general principles are the law derived by the judge on the basis of a pragmatic interpretation of the legislation in force and in the spirit of that legislation, because positive law is not limited to *expressis verbis* rules but has a major dimension, since the systematic unity and internal sequence of its provisions presuppose certain general meanings, even if not explicitly formulated, which are derived from the reduction of individual meanings to the universal meaning of the law.

Το δίκαιο είναι σύνολο γενικών και αφηρημένων κανόνων που ρυθμίζουν ετερόνομα και επιτακτικά την εξωτερική συμπεριφορά των μελών μιας κοινωνίας η οποία είναι οργανωμένη σε κράτος. Η ανάγκη της ρύθμισης της ανθρώπινης συμπεριφοράς ανακύπτει από τη στιγμή που περισσότεροι του ενός άνθρωποι συμβιώνουν σε μια κοινωνία<sup>1</sup>. Η ρύθμιση της κοινωνικής συμβίωσης με τη θέσπιση κανόνων δικαίου αποτελεί κατάκτηση του ανθρώπου από την αρχαιότητα, στον δε πέμπτο και τέταρτο αιώνα π.Χ. αφθονούν τα κείμενα στον ελλαδικό χώρο στα οποία το γεγονός ότι οι άνθρωποι αποκήρυξαν την άγρια ζωή (θηριωδώς ζήν) παρουσιάζεται ως ο θρίαμβος της ανθρωπότητας, ενώ η ύπαρξη των γραπτών νόμων αποτελεί εγγύηση για την αποφυγή της βίας και των καταχρήσεων στο εσωτερικό των πόλεων και στην επικράτηση πολιτισμένου τρόπου ζωής στις σχέσεις των πολιτών<sup>2</sup>.

Από τα τέλη του 19<sup>ου</sup> αιώνα το κράτος δικαίου εμφανίζεται ως όρος του νομικού και πολιτικού λεξιλογίου ο οποίος δεν έχει σχέση με τη μορφή του κράτους αλλά με την έννομη τάξη που το διέπει<sup>3</sup>. Η αρχή του κράτους δικαίου εκφράζει τη δικαιοπολιτική επικράτηση του λόγου και αποτελεί ένα σύνθετο πλέγμα θεσμών και ρυθμίσεων το οποίο αποσκοπεί να διασφαλίσει σε κάθε θιγόμενο πρόσωπο την αποτελεσματική προστασία του έναντι τόσο της κρατικής εξουσίας όσο και ιδιωτών που απειλούν δικαιώματα και συμφέροντά του<sup>4</sup>. Στη σύγχρονη φιλελεύθερη δημοκρατία το κράτος δικαίου νοείται ως ουσιαστικό κράτος δικαίου που σημαίνει δίκαιη μεταχείριση του πολίτη από την πολιτεία<sup>5</sup>. Κατά άλλη αντίληψη αν δοθεί αυτό το

<sup>1</sup> Α. Γεωργιάδης, *Τι είναι δίκαιο*, 2018, σελ. 6

<sup>2</sup> J. De Romilly, *Η ηπιότητα στην αρχαία ελληνική σκέψη*, 2007, σελ. 64.

<sup>3</sup> Κ. Μαυριάς, *Συνταγματικό Δίκαιο*, 2005, σελ. 95.

<sup>4</sup> Γ. Τασόπουλος, *Το ηθικοπολιτικό θεμέλιο του Συντάγματος*, 2001, σελ. 320.

<sup>5</sup> Δ. Τσάτσος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, 1982, σελ. 255.

περιεχόμενο στην αρχή, υπάρχει ο κίνδυνος δικαστικής αυθαιρεσίας ως προς του τι είναι ουσιαστικά δίκαιο και τι όχι<sup>6</sup>. Όμως αν ληφθεί υπόψη ότι το κράτος δικαίου δεν ταυτίζεται πλέον με το κράτος του νόμου, αφορμή δε για τη μεταβολή αυτή αποτέλεσε η δυσπιστία του πολίτη απέναντι στην κρατική εξουσία η οποία προσέφευγε συχνά στη λατρεία του τύπου με σκοπό την εξασφάλιση της τυπικής ασφάλειας δικαίου<sup>7</sup>, η επιταγή προς τον δικαστή είναι όχι η υποκατάσταση του νομοθέτη αλλά η αναζήτηση ερμηνευτικών προσεγγίσεων που προστατεύουν τον πολίτη από τις συνέπειες της στενής γραμματικής ερμηνείας του νόμου, όπως προκύπτουν στις συγκεκριμένες περιπτώσεις με τα περιστατικά που τις συνοδεύουν, οι οποίες οδηγούν σε λύσεις καταδήλως ανεπιεικείς και απρόσφορες. Και τούτο διότι η ρύθμιση των βιοτικών σχέσεων από τον νομοθέτη είναι καθολική, απρόσωπη και αφηρημένη ή συντελείται δια των γενικών ρητρών ή των αξιολογικών κρίσεων, με συνέπεια να μην είναι δυνατό να δοθεί απάντηση σε όλες τις επιδεείς ρυθμίσεων βιοτικές σχέσεις<sup>8</sup>. Με την εξέλιξη αυτή το φιλελεύθερο αστικό κράτος διαφοροποιείται από την προηγούμενη ιστορική και θεσμική φάση του αστυνομικού κράτους που βασιζόταν στον αυταρχισμό<sup>9</sup>. Η ενίσχυση της ουσιαστικής διάστασης του κράτους δικαίου καθίσταται προφανής και από τη σύζευξη της αρχής του κράτους δικαίου με την αρχή του κοινωνικού κράτους στην αναθεώρηση του 2001 που σημαίνει ότι το κράτος περιορίζεται στη δράση του από κανόνες δικαίου και συγχρόνως οφείλει να ασκεί οικονομική και κοινωνική πολιτική, με σκοπό την πραγματοποίηση του μεγαλύτερου βαθμού κοινωνικής δικαιοσύνης<sup>10</sup>. Η μετάβαση στο κοινωνικό κράτος δικαίου εμπλούτισε την τυπική όψη του κράτους δικαίου, που εγγυάται την τήρηση συγκεκριμένων εξωτερικών τύπων, με την ουσιαστική διάσταση, που επικεντρώνεται στο περιεχόμενο της κρατικής δράσης. Όσο σημαντική και αν είναι η διασφάλιση των δικαιοκρατικών εγγυήσεων, «κανένα κράτος δικαίου δεν μπορεί να συγκροτηθεί και να επιβιώσει μόνο μέσα από την κατοχύρωση της δικαιοκρατικής ελευθερίας»<sup>11</sup>. Υπό αυτό το πρίσμα, το ουσιαστικό κράτος δικαίου επιτάσσει τη δέσμευση της κρατικής εξουσίας από θεμελιώδεις δικαιοκρατικές αρχές και αξίες, εμπλουτίζοντας τις τυπικές εγγυήσεις ελευθερίας με τη διάπλαση μιας ουσιαστικά δίκαιης έννομης τάξης<sup>12</sup>. Το ηθικοπολιτικό βάρος του κράτους δικαίου έγκειται στο ότι η άσκηση της κρατικής εξουσίας πρέπει να διενεργείται με διαδικασίες δημόσιες, διαφανείς

<sup>6</sup> Κ. Χρυσόγονος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, 2022, σελ. 464-465.

<sup>7</sup> Γ. Δασκαλάκης, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, 1971, σελ. 102.

<sup>8</sup> Δ. Κόρσος, *Ο δικαστής ως νομοθέτης*, Επιστημονική Επετηρίδα Παντείου Ανωτάτης Σχολής Πολιτικών Επιστημών, 1980, σελ. 352.

<sup>9</sup> Ε. Βενιζέλος, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, 2021, σελ. 386.

<sup>10</sup> Χ. Ανθόπουλος, «Άρθρο 25», σε: Φ. Σπυρόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Χ. Ανθόπουλος/Γ. Γεραπετρίτης, *Σύνταγμα. Κατ' άρθρο ερμηνεία*, 2017, σελ. 692.

<sup>11</sup> E. W. Böckenförde, *Συμβολές στη θεωρία για το κράτος και την πολιτική αυτονομία*, 2011, σελ. 85.

<sup>12</sup> Ξ. Κοντιάδης/Α. Φωτιάδου, «Άρθρο 25», σε: Σ. Βλαχόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Γ. Τασόπουλος, *Σύνταγμα. Ερμηνεία κατ' άρθρο*, 2023, σελ. 15.



και δικαιοσύνη προδιαγεγραμμένες ώστε να εμπεδώνεται ασφάλεια δικαίου στην κοινωνία<sup>13</sup>.

Γίνεται δεκτό ότι τόσο ιστορικά και ιδεολογικά όσο και νομικά το κράτος δικαίου αποκτά ουσιαστικό περιεχόμενο με τη διασφάλιση, μεταξύ άλλων, της δικαστικής προστασίας και τον δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων<sup>14</sup>. Το δίκαιο δεν περιγράφει την κοινωνική συμπεριφορά στην οντολογική της υπόσταση αλλά προδιαγράφει πρότυπα ασχολούμενο με το δέον της κοινωνικής συμβίωσης<sup>15</sup>. Κατά την απονομή του δικαίου ο δικαστής εφαρμόζει αφηρημένους κανόνες δικαίου επί συγκεκριμένων περιπτώσεων. Ειδικά κατά την επίλυση των διοικητικών διαφορών ο δικαστής ερμηνεύει και εφαρμόζει τον νόμο κρίνοντας επί της νομιμότητας διοικητικής πράξης ή ενέργειας, καθότι τα διοικητικά όργανα είναι επιφορτισμένα με την εκτέλεση των κανόνων δικαίου, στο πλαίσιο της πραγμάτωσης της διοικητικής δράσης προς χάριν του δημοσίου συμφέροντος<sup>16</sup>. Τούτο σημαίνει ότι η νομική τάξη βρίσκεται σε διαρκή μεταλλαγή διότι σε κάθε συγκεκριμένη στιγμή οι υπερκείμενοι, συνήθως γενικοί και αφηρημένοι, κανόνες αποτελούν τη βάση για την έκδοση ειδικότερων κανόνων, επίσης γενικών και αφηρημένων, καθώς και για την έκδοση του ατομικού και συγκεκριμένου κανόνα που είναι στο τέλος της πυραμίδας, αποδέκτης του οποίου είναι το άτομο-υποκείμενο της ρυθμιζόμενης συμπεριφοράς και δράσης<sup>17</sup>. Η εφαρμογή συνεπάγεται ερμηνεία των υφισταμένων κατά τον χρόνο έκδοσης της διοικητικής πράξης ή εκδήλωσης της διοικητικής ενέργειας, κανόνων δικαίου, σε ορισμένες δε περιπτώσεις ελλείπει αμέσως εφαρμοστέος κανόνας αλλά υπάρχει γενική ρήτρα, ενώ σε άλλες οι εφαρμοστέοι κανόνες αντιφάσκουν μεταξύ τους. Σε όλες τις περιπτώσεις ο δικαστής οφείλει να αποφανθεί μη δυνάμενος να αρνησιδικήσει και για τούτο υφίσταται διπλή πίεση: Αφενός οφείλει να δικάσει την υπόθεση και να εκδώσει απόφαση έστω και αν δεν ανευρίσκει σχετική διάταξη νόμου, και αφετέρου να δώσει λύση στηριζόμενη στο ισχύον δίκαιο και όχι σε υποκειμενικές του επιλογές, δηλαδή οφείλει να κρίνει χωρίς να σφετεριστεί νομοθετική εξουσία εισάγοντας δικής του επινοήσεως ρυθμίσεις στην έννομη τάξη<sup>18</sup>. Προς τούτο κατά την εκδίκαση των υποθέσεων ο δικαστής οδηγείται στη δημιουργία των γενικών αρχών του δικαίου, οι οποίες έρχονται είτε να αναπληρώσουν κενά του νόμου είτε να καταστήσουν τον νόμο προσφορότερο για να υπηρετήσει τον άνθρωπο. Στη δικαστική απόφαση, η οποία είναι αφενός πολιτειακή πράξη και αφετέρου επιστημονικό έργο, αποτυπώνονται σε δικανική γλώσσα με λογική συνέπεια, σαφήνεια και λιτότητα οι γενικές αρχές που διέπουν τη συγκεκριμένη υπόθεση, με τρόπο που να ισορροπεί μεταξύ του νομοθετικού και του

<sup>13</sup> Κ. Σταμάτης/Α. Τάκης, *Εισαγωγή στην επιστήμη του δικαίου*, 2022, σελ. 22.

<sup>14</sup> Δ. Τσάτσος, *Συνταγματικό Δίκαιο. Οργάνωση και λειτουργία της Πολιτείας*, 1992, σελ. 154-155.

<sup>15</sup> Ν. Μπουρόπουλος, *Η έννοια της δικαιοδοτικής λειτουργίας*, 1951, σελ. 46.

<sup>16</sup> Π. Δαγτόγλου, *Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο*, 2015, σελ. 111 επ.

<sup>17</sup> Κ. Κακούρης, «Δικαιοδοτική λειτουργία-δικαιοδοτικό λειτούργημα», σε: *Τόμος Τιμητικός του Συμβουλίου της Επικρατείας 1929-1979 Ι*, 1979, σελ. 490.

<sup>18</sup> Π. Σούρλας, *Justi atque injusti scientia*, 1995, σελ. 192.

επιστημονικού ύφους<sup>19</sup>. Ειδικά στο πεδίο του δημοσίου δικαίου οι γενικές αρχές έχουν ως βάση την έννοια του κράτους δικαίου και την παράγωγο αυτής αρχή της νομιμότητας με τελικό σκοπό την προστασία του ανθρώπου και τη διασφάλιση των δικαιωμάτων του έναντι κρατικών επεμβάσεων. Οι γενικές αρχές πηγάζουν εν τέλει από την πολιτική φιλοσοφία της δημοκρατίας, βάση της οποίας είναι ο σεβασμός της προσωπικότητας και των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Στη σύγχρονη φιλελεύθερη δημοκρατία η κατοχύρωση της ανθρώπινης αξιοπρέπειας υπερβαίνει την κατοχύρωση της εν στενή έννοια προσωπικής ελευθερίας, στο πλαίσιο δε αυτό αποκρούεται κάθε πράξη ή μεταχείριση η οποία θα προσέβαλε την αξιοπρέπεια του ανθρώπου και θα υποβίβαζε την αξία του ως ελεύθερου όντος<sup>20</sup>. Χωρίς τη συναγωγή γενικών αρχών πλείστοι θεσμοί θα έχαναν μεγάλο μέρος της νομικής τους σημασίας και πλείστων διοικητικών νόμων η εφαρμογή θα στερούνταν τη συνέπεια και τη συνοχή προς επίτευξη του σκοπού τους<sup>21</sup>.

Τα ερωτήματα γύρω από τις αρχές του δικαίου συνδέθηκαν νωρίς με τη διαμάχη μεταξύ των οπαδών του φυσικού δικαίου και του νομικού θετικισμού. Οι πρώτοι τόνιζαν ότι οι αρχές δικαίου είναι υπερθετικές και οι δεύτεροι υποστήριζαν ότι πρόκειται για ειδική κατηγορία κανόνων δικαίου οι οποίοι διαφέρουν από τους κοινούς κανόνες ως προς το ότι έχουν μεγαλύτερο βαθμό αφαιρετικότητας και ότι συνάγονται λογικά από περισσότερους του ενός κανόνες των οποίων εκφράζουν τη συμπερίληψη<sup>22</sup>. Ο Α. Μανιτάκης σημειώνει ότι ειδικά ο συνταγματικός συλλογισμός που στηρίζει μια ερμηνευτική πρόταση έχει γίνει ιδιαίτερα σύνθετος και σπάνια εξαντλείται στην απλή και αφηρημένη αναζήτηση του νοήματος της κρίσιμης διάταξης και τη συναγωγή του αρμόζοντα κανόνα. Για την επίλυση μιας διαφοράς η προσφυγή στις συνταγματικές αρχές καθίσταται αναπόφευκτη και δεν έχει μόνο την έννοια της άρσης μιας αντινομίας αλλά της άρθρωσης ενός σύνθετου συλλογισμού, που αποβλέπει στη διατήρηση της ενότητας του Συντάγματος<sup>23</sup>. Γενικότερα οι γενικές αρχές είναι δίκαιο συναγόμενο από τον δικαστή με βάση τη διαπλαστική ερμηνεία της κείμενης νομοθεσίας και εκ του πνεύματος αυτής, διότι το θετικό δίκαιο δεν εξαντλείται στους *expressis verbis* κανόνες αλλά έχει μείζονα διάσταση καθώς η συστηματική ενότητα και η εσωτερική αλληλουχία των διατάξεων του προϋποθέτει ως τεθειμένα, έστω μη ρητώς διατυπωθέντα, ορισμένα γενικά νοήματα που απορρέουν από την αναγωγή των επιμέρους νοημάτων στο καθολικό νόημα του δικαίου<sup>24</sup>. Ειδικά ο διοικητικός δικαστής δεν συλλαμβάνει τις γενικές αρχές *a priori* αλλά ως βαθύς γνώστης της οικείας νομοθεσίας αντιλαμβάνεται στη συγκεκριμένη περίπτωση την αντίθεση ορισμένης διοικητικής πράξης προς το πνεύμα του νομοθέτη και διαπλάσσει γενική αρχή ως όριο

<sup>19</sup> Μ. Καραύης, *Δίκαιο και αισθητική*, 2004, σελ. 106-107.

<sup>20</sup> Μ. Στασινόπουλος, *Το δικαίωμα της υπερασπίσεως ενώπιον των διοικητικών αρχών*, 1974, σελ. 45.

<sup>21</sup> *Idem*, *Μαθήματα Διοικητικού Δικαίου*, 1976, σελ. 113.

<sup>22</sup> Π. Σούρλας, *Δίκαιο και δικανική κρίση*, 2017, σελ. 328.

<sup>23</sup> Α. Μανιτάκης, *Ερμηνεία του Συντάγματος και λειτουργία του πολιτεύματος*, 1996, σελ. 252.

<sup>24</sup> Δ. Κόρσος, *Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου*, 1977, σελ. 118.

εντός του οποίου οφείλει να κινείται το διοικητικό όργανο κατά την άσκηση της αρμοδιότητάς του. Κατά την ανεύρεση της αρχής ο δικαστής διαδραματίζει σημαντικό ρόλο, καθώς το προσωπικό στοιχείο επηρεάζει την εκτίμησή του ως προς το εύρος των ορίων της διοικητικής δράσης, ως προς την αυστηρότητα ή την επιείκεια άσκησης της εξουσίας, ως προς την ισότητα και τη νομιμότητα που πρέπει να χαρακτηρίζει τη διοικητική δράση για να εξασφαλίζεται η προστασία των ατομικών ελευθεριών και να πραγματώνεται το κράτος δικαίου<sup>25</sup>. Ο Πρόεδρος του Συμβουλίου της Επικρατείας Κ. Ρακτιβάν, στην εκφωνηθείσα ομιλία του την 17η Μαΐου 1929, τόνισε ότι ο κανόνας δικαίου δεν είναι άψυχο μέτρο προς το οποίο προσαρμόζονται, δίκην κλίνης Προκρούστη, οι σχέσεις κράτους και ατόμων αλλά ως βάση συνειδητής ρύθμισης, πρόνοιας και θεραπείας των πολιτειακών και κοινωνικών αναγκών και μάλιστα όχι μόνο εκείνων που είχε υπόψη ο νομοθέτης αλλά και εκείνων που διαμορφώνονται μεταβαλλόμενες από την προϊούσα φυσική εξέλιξη των ρυθμιζόμενων σχέσεων, εφόσον κατά κανόνα προορισμός του νόμου είναι η ισχύς του στο μέλλον<sup>26</sup>. Πολλά χρόνια αργότερα ο καθηγητής Γ. Βλάχος στην κριτική του για το Σύνταγμα του 1975 υπέμνησε την κρισιμότητα της αποστολής της δικαστικής εξουσίας στους κόλπους μιας διαρκώς μετασχηματιζόμενης υπό συνθήκες οξύτατων ανταγωνισμών κοινωνίας και τη συνακόλουθη ευθύνη του δικαστή προς επίλυση των διαφορών με πνεύμα ανεξαρτησίας, γνώσης και στοχασμού για τα μείζονα ζητήματα της εποχής μας<sup>27</sup>.

Στον ίδιο λόγο ο Κ. Ρακτιβάν τόνισε ότι «*Το Συμβούλιο της Επικρατείας επί υπερβάσει εξουσίας αποφαινόμενον, δεσπόζει του κανόνος δικαίου και έστιν ότι δημιουργεί αυτόν*». Με αυτή την αφετηρία η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας δημιούργησε ένα άρτιο σύστημα γενικών αρχών αναφερομένων στην κεντρική έννοια της νομιμότητας των διοικητικών πράξεων και σταδιακά κατόρθωσε να εισαγάγει και να εμπεδώσει στην έννομη τάξη μια εντελώς νέα έννοια της νομιμότητας, που έμελλε να αποτελέσει οδηγό και γνώμονα για τη λειτουργία του κράτους δικαίου. Παράλληλα με αυτή τη δικαιοπλαστική ενέργεια της νομολογίας η λειτουργία του Συμβουλίου της Επικρατείας έμελλε να ασκήσει και ουσιαστική επίδραση στην εξέλιξη της νομοθεσίας του ελληνικού κράτους, ιδίως στον τομέα του διοικητικού δικαίου<sup>28</sup>. Έτσι, από τα πρώτα χρόνια της λειτουργίας του το Συμβούλιο της Επικρατείας εμπλουτίζει την έννοια της νομιμότητας με γενικές αρχές που υπηρετούν την προστασία του ανθρώπου έναντι της διοίκησης και εν τέλει πραγματώνουν το κράτος δικαίου και το πολιτικό νόημά του που στηρίζεται στην πολιτική φιλοσοφία της δημοκρατίας. Μεταξύ αυτών συγκαταλέγονται: α) η υποχρέωση αιτιολογίας των δυσμενών για τον διοικούμενο διοικητικών πράξεων, η οποία μέχρι τότε θεωρείτο υποχρέωση μόνον των δικαστηρίων για τις αποφάσεις τους, β) η απαγόρευση ανάκλησης ευμενών για τον διοικούμενο διοικητικών πράξεων εφόσον έχει δημιουργηθεί ορισμένη κατάσταση υπέρ αυτού, προκειμένου να οικοδομηθεί εμπιστοσύνη για τη σταθερότητα

<sup>25</sup> Μ. Στασινόπουλος, *Μαθήματα Διοικητικού Δικαίου*, ό.π., σελ. 116-117.

<sup>26</sup> Κ. Ρακτιβάν, «Λόγος», σε: *Τόμος Τιμητικός του Συμβουλίου της Επικρατείας*, ό.π., σελ. 45.

<sup>27</sup> Γ. Βλάχος, *Το Σύνταγμα της Ελλάδος*, 1979, σελ. 34.

<sup>28</sup> Μ. Στασινόπουλος, «Πρόλογος», σε: *Τόμος Τιμητικός του Συμβουλίου της Επικρατείας*, ό.π., σελ. 4-8.

διοικητικών καταστάσεων, γ) η αρχή της χρηστής διοίκησης κατά την άσκηση της διακριτικής εξουσίας εκ μέρους των διοικητικών οργάνων, δ) η αρχή της ακρόασης του διοικουμένου πριν από την έκδοση δυσμενούς για αυτόν διοικητικής πράξης που θίγει δικαιώματα ή συμφέροντά του, ώστε να ακουσθεί ο ενδιαφερόμενος και η διοίκηση να λάβει υπόψη και να εκτιμήσει τις απόψεις του κατά την τελική της κρίση, δ) η αρχή της αμεροληψίας των διοικητικών οργάνων κατά τη δράση τους<sup>29</sup>. Ο Θ. Τσάτσος σημειώνει επ' ευκαιρία πραγμάτευσης του ενδίκου μέσου της αιτήσεως ακυρώσεως ότι η γενική κατεύθυνση που χαρακτηρίζει τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας είναι η απαλλαγή από την περιπτώσιολογική αντιμετώπιση των ζητημάτων που ανακύπτουν κατά τον ακυρωτικό έλεγχο και η συστηματική αναγωγή σε αρχές, έργο που διασφαλίζει την επιβολή όχι του γράμματος του νόμου δια του οποίου εκφράζεται το δίκαιο αλλά του πνεύματος από το οποίο διέπεται<sup>30</sup>.

Μετά τη θέση σε ισχύ του Συντάγματος του 1975 η αρχή του κράτους δικαίου θεωρήθηκε ως μια από τις θεμελιώδεις αρχές του πολιτεύματος και κατά την αναθεώρηση του 2001 καθιερώθηκε ρητά στο άρθρο 25, σε συνδυασμό με την αρχή του κοινωνικού κράτους, ως αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου. Εξάλλου, γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου που διαπλάστηκαν από τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας αποτυπώθηκαν ρητά στο Σύνταγμα του 1975 και απέκτησαν συνταγματικό έρεισμα, όπως η αρχή της προηγούμενης ακρόασης από τη διοίκηση που εντάχθηκε στο κεφάλαιο περί ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων και συγκεκριμένα στο άρθρο 20 παρ. 2 λειτουργώντας έτσι τόσο ως ατομικό δικαίωμα όσο και ως συνταγματική αρχή. Ταυτόχρονα εξειδικεύτηκε στις διατάξεις του άρθρου 6 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας. Άλλες αρχές αναγνωρίστηκαν ως έχουσες συνταγματική προέλευση, όπως της αναλογικότητας –η οποία στη συνέχεια κατοχυρώθηκε ρητά στην αναθεώρηση του 2001– και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, άλλες κατέστησαν νομοθετικοί κανόνες όπως η αιτιολογία των διοικητικών πράξεων, ενώ η αρχή της αμεροληψίας κατέστη νομοθετικός κανόνας στον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (άρθρο 7) και αναγνωρίστηκε περαιτέρω ως απορρέουσα από το Σύνταγμα<sup>31</sup>.

Είναι αξιοσημείωτο ότι η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας στη μακρά διαδρομή της επιτελεί πολυεπίπεδο έργο στη διάπλαση και εξέλιξη της νομικής βάσης των γενικών αρχών. Έτσι, δεν περιορίζεται να τις δημιουργήσει από το καθολικό πνεύμα της νομοθεσίας και να προσδώσει σε αυτές ισχύ τυπικού νόμου, αλλά υπό την επίδραση των διεθνών επιστημονικών εξελίξεων, της ενσωμάτωσης της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου στην εθνική έννομη τάξη, της ένταξης της χώρας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, της νομολογίας των ευρωπαϊκών δικαστηρίων ΕΣΔΑ και ΔΕΕ, αναγορεύει ορισμένες από τις αρχές αυτές σε

<sup>29</sup> Ν. Μπουρόπουλος, «Λόγος εκφωνηθείς κατά την πανηγυρικήν συνεδρίασιν του Συμβουλίου της Επικρατείας επί τη συμπληρώσει πεντηκονταετίας», σε: *Τόμος Τιμητικός του Συμβουλίου της Επικρατείας*, ό.π., σελ. 9.

<sup>30</sup> Θ. Τσάτσος, *Η αίτησις ακυρώσεως*, 1971, σελ. 420.

<sup>31</sup> Ε. Σπηλιωτόπουλος, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, 2010, σελ. 69.

συνταγματικές προσδίδοντας ζωγόνα ορμή στο Σύνταγμα<sup>32</sup>. Επισημαίνεται ότι στο πρωτογενές ευρωπαϊκό δίκαιο προστίθενται και οι γενικές αρχές τις οποίες το ΔΕΕ συνάγει από αυτό με τις μεθόδους τις οποίες το ίδιο έχει υιοθετήσει<sup>33</sup>.

Ο εμπλουτισμός του καταλόγου των γενικών αρχών είναι διαρκής στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας και διαπιστώνεται σε σειρά σημαντικών αποφάσεων η σωρευτική παράθεση τους στην μείζονα πρόταση του δικανικού συλλογισμού. Χαρακτηριστική είναι η απόφαση της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας 1738/2017 περί της συνταγματικότητας των παρατάσεων παραγραφής σύμφωνα με την οποία η αρχή της ασφάλειας του δικαίου, η οποία απορρέει από την αρχή του κράτους δικαίου και ειδικότερη εκδήλωση της οποίας αποτελεί η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του διοικουμένου επιβάλλει, ιδίως, τη σαφήνεια και την προβλέψιμη εφαρμογή των κανονιστικών ρυθμίσεων και πρέπει να τηρείται με αυστηρότητα, όταν πρόκειται για διατάξεις που μπορούν να έχουν σοβαρές οικονομικές επιπτώσεις στους ενδιαφερόμενους. Ειδικότερα, η ως άνω θεμελιώδης αρχή, η οποία υπηρετεί σκοπούς δημοσίου συμφέροντος, επιτάσσει η κατάσταση του διοικουμένου, όσον αφορά την εκ μέρους του τήρηση των κανόνων της σχετικής με τις ανωτέρω επιβαρύνσεις νομοθεσίας, να μην μπορεί να τίθεται επ' αόριστον εν αμφιβόλω. Συνακόλουθα, για την επιβολή επιβαρύνσεων απαιτείται να προβλέπεται προθεσμία παραγραφής, η οποία, προκειμένου να εκπληρώνει τη συνιστάμενη στη διασφάλιση της ως άνω αρχής λειτουργία της, πρέπει να ορίζεται εκ των προτέρων και η διάρκειά της να είναι επαρκώς προβλέψιμη από τον διοικούμενο, μετά δε την λήξη της να μην είναι πλέον δυνατή η επιβολή εις βάρος του διοικουμένου οποιασδήποτε σχετικής κύρωσης. Για να είναι δυνατή δε η (εκ των προτέρων) πρόβλεψη της διάρκειας της παραγραφής, πράγμα που συμβάλλει και στη δημιουργία κλίματος εμπιστοσύνης των διοικουμένων προς τη διοίκηση, αλλά και το κράτος γενικότερα, η λήξη της παραγραφής πρέπει να προσδιορίζεται στον νόμο συγκεκριμένα, εν αναφορά με συγκεκριμένο χρονικό σημείο, και να μην εξαρτάται από ενέργειες δημοσίας αρχής. Η παραγραφή πρέπει να έχει, συνολικά, εύλογη διάρκεια, δηλαδή να συνάδει προς την αρχή της αναλογικότητας. Αυτά δε προς τον σκοπό α) να είναι μεν δυνατή η άσκηση αποτελεσματικού ελέγχου για την εξακρίβωση της εκ μέρους των διοικουμένων τήρησης των ως άνω οικονομικών υποχρεώσεών τους, β) να μην αφήνονται οι διοικούμενοι έκθετοι αφενός μεν σε μακρά περίοδο ανασφάλειας δικαίου.

Σύμφωνα με την απόφαση ΣτΕ 1700/2020 κατά τις διατάξεις της ΕΣΔΑ και του Χάρτη ΘΔΕΕ προκειμένου να ενεργοποιηθεί η απαγόρευση (ne bis in idem), απαιτείται, μεταξύ άλλων, το ενδιαφερόμενο πρόσωπο να έχει «αθωωθεί ή καταδικαστεί», για την ίδια κατ' ουσίαν παραβατική συμπεριφορά, με αμετάκλητη απόφαση. Ειδικότερα, τέτοια «αθώωση» υπονοεί και πρέπει να στηρίζεται σε επαρκή έρευνα και εκτίμηση σχετικά με την ουσία της υπόθεσης, δηλαδή την τέλεση ή μη της παράβασης. Τούτο στοιχεί, αφενός, προς τον σκοπό και τη λειτουργία της

<sup>32</sup> Α. Τάχος, *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*, 2005, σελ. 121.

<sup>33</sup> Α. Γέροντας/Σ. Λύτρας/Π. Παυλόπουλος/Γ. Σιούτη/Σ. Φλογαίτης, *Διοικητικό Δίκαιο*, 2018, σελ. 18-19.

αρχής *ne bis in idem*, ως εκδήλωσης των θεμελιωδών αρχών του κράτους δικαίου, της αναλογικότητας και, ιδίως, του δεδικασμένου, που εξυπηρετεί την ανάγκη για ασφάλεια και σταθερότητα της έννομης κατάστασης των προσώπων και, αφετέρου, προς την αναγόμενη στο δημόσιο συμφέρον ανάγκη να προαχθεί η πρόληψη και η καταστολή των σχετικών παραβάσεων η οποία, σύμφωνα με την νομολογία τόσο του ΕΔΔΑ όσο και του ΔΕΕ, συνιστά θεμιτό λόγο περιορισμού της κανονιστικής εμβέλειας της απαγόρευσης *ne bis in idem* και μπορεί να δικαιολογήσει τη σώρευση ποινικής και διοικητικής δίωξης και κύρωσης για την ίδια παράβαση της τελωνειακής/φορολογικής νομοθεσίας, για τη διαπίστωση της οποίας (παράβασης), πάντως, αρμόδια είναι, κατά το άρθρο 26 του Συντάγματος, τα όργανα της εκτελεστικής εξουσίας, η νομιμότητα των πράξεων των οποίων υπόκειται, κατά το άρθρο 94 παρ. 1 του Συντάγματος, στον έλεγχο των διοικητικών δικαστηρίων.

Διερευνώντας τη σχέση των παραπάνω αρχών επισημαίνεται ότι το θεμέλιο είναι η αρχή του κράτους δικαίου και οι λοιπές αρχές συνιστούν ειδικότερες εκδηλώσεις αυτής, στο πλαίσιο της ενίσχυσης της ουσιαστικής όψης του κράτους δικαίου προς όφελος της κοινωνίας και του πολίτη. Ειδικότερα, η αρχή της ασφάλειας δικαίου συνίσταται στην προστασία της εμπιστοσύνης των πολιτών προς το κράτος, η οποία διασφαλίζεται με την προβλεψιμότητα των αποφάσεων των οργάνων του<sup>34</sup>, απευθύνεται δε σε όλα τα όργανα του κράτους, ήτοι στον νομοθέτη, στη διοίκηση και τη δικαιοσύνη. Η ως άνω αρχή επιτάσσει: α) οι κανόνες δικαίου προς ρύθμιση εννόμων σχέσεων να είναι σταθεροί και προβλέψιμοι και να δημιουργούν στους πολίτες την εύλογη πεποίθηση ότι συνιστούν έγκυρες και δεσμευτικές ρυθμίσεις, με συνέπεια να προσαρμόζουν τη συμπεριφορά τους, αποκτώντας δικαιώματα και αναλαμβάνοντας έναντι τρίτων υποχρεώσεις, β) η διοίκηση να εκδίδει ατομικές διοικητικές πράξεις που μεταβάλλουν τη νομική κατάσταση των διοικουμένων, σταθμίζοντας αφενός τη διαμορφωθείσα επί μακρό χρόνο κατάστασή τους και αφετέρου το δημόσιο συμφέρον, με συνέπεια τον εμπλουτισμό της αρχής της νομιμότητας προς άμβλυνση των δυσμενών αποτελεσμάτων εφαρμογής της<sup>35</sup>.

Η αρχή της ασφάλειας δικαίου συνδέεται στενά με την αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης. Η αρχή αυτή αποτελεί την υποκειμενική όψη της ασφάλειας δικαίου και έρχεται συχνά αντιμέτωπη με τις αρχές της νομιμότητας και της υπεροχής του δημοσίου συμφέροντος, οπότε επιβάλλεται στάθμιση μεταξύ αλληλοσυγκρουόμενων αγαθών. Στην περίπτωση της ανάκλησης μη νόμιμων ευμενών διοικητικών πράξεων η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, ως υποκειμενική όψη της ασφάλειας δικαίου, μπορεί να οδηγήσει τη διοίκηση στη διατήρηση μιας επί μακρό χρόνο διαμορφωθείσας πραγματικής κατάστασης ή στην υποχρέωση αποκατάστασης της περιουσιακής ζημίας που υφίσταται ο ιδιώτης λόγω της ανατροπής. Η εμπιστοσύνη του ατόμου στην ειλικρίνεια και τη

<sup>34</sup> Η. Κουβαράς, *Η διοικητική δικαιοσύνη ως δικαιοτελεστική λειτουργία*, 2015, σελ. 313.

<sup>35</sup> Μ. Πικραμένος, *Η εγγυητική λειτουργία της ασφάλειας δικαίου για τη δημόσια εμπιστοσύνη στα όργανα του κράτους*, [e-ΠΟΛΙΤΕΙΑ 1/2022](#), σελ. 9.



συνέπεια της διοίκησης είναι αναγκαία για τη λειτουργία της δημοκρατικής πολιτείας<sup>36</sup>. Η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης ως ενδιάθετη ψυχολογική κατάσταση του διοικουμένου στηρίζεται στην εύλογη πεποίθηση ότι η σταθερότητα ορισμένης νομικής κατάστασης που τον αφορά του επιτρέπει να προσδοκά τη συνέχεια αυτής και να προβαίνει σε επιλογές με μακροπρόθεσμες συνέπειες για τον ίδιο, την οικογένειά του και το ευρύτερο κοινωνικό σύνολο. Η κατάσταση λειτουργεί σε σύνδεση με αντικειμενικά στοιχεία, τα οποία αίρουν τον απολύτως προσωπικό χαρακτήρα και της αποδίδουν τον χαρακτήρα της πεποίθησης που θα είχε υπό παρόμοιες συνθήκες ο μέσος συνετός άνθρωπος, κοινωνός του οικείου κλάδου δραστηριότητας<sup>37</sup>. Το στίγμα του νομικού πολιτισμού δεν είναι μόνο η διοικητική οργάνωση αλλά ο ηθικός δεσμός και το πλαίσιο που πρέπει να διέπουν τις σχέσεις των ατόμων με το κράτος<sup>38</sup>. Σύμφωνα με το Π.Ε. ΣτΕ 703/1990, μολονότι μη θεσπιζόμενη στο ισχύον Σύνταγμα με ρητή διάταξη, η αρχή της προστασίας της εμπιστοσύνης του πολίτη προς το κράτος που υποχρεώνει τον κοινό νομοθέτη στην τήρηση των δεσμεύσεων τις οποίες έχει αναλάβει αποτελεί αναγκαία και κύρια λογική συνέπεια της θεμελιώδους αρχής του κράτους δικαίου. Προς την ίδια κατεύθυνση κρίθηκε με τη ΣτΕ 1508/2002 ότι ο νομοθέτης δύναται να παρατείνει τον χρόνο παραγραφής, μη δεσμευόμενος από το Σύνταγμα, μόνον των αξιώσεων εκείνων για τις οποίες ο χρόνος αυτός δεν είχε ακόμη συμπληρωθεί κατά την έναρξη ισχύος του νεωτέρου νόμου. Υπό διαφορετική ερμηνευτική εκδοχή, συνεπαγομένη την εφαρμογή της και επί των χρεών που είχαν ήδη παραγραφεί πριν από την έναρξη εφαρμογής της ισχύος της, η ανωτέρω διάταξη θα προσέκρουε όχι μόνο στη συνταγματική αρχή της ισότητας, αλλά προεχόντως στις εκ της αρχής του κράτους δικαίου ευθέως συναγόμενες επιμέρους συνταγματικές αρχές της νομικής ασφάλειας και της προστατευόμενης εμπιστοσύνης. Προς την τελευταία αρχή ευθέως συγκρούονται νόμοι οι οποίοι ρυθμίζουν αναδρομικώς κατά τρόπο επαχθή ήδη περατωθείσες βιοτικές σχέσεις, τέτοια δε αναδρομική ρύθμιση είναι τότε μόνον θεμιτή, οσάκις η εμπιστοσύνη του πολίτη προς τη σταθερότητα ορισμένης νομικής καταστάσεως δεν μπορεί να θεωρηθεί ως εν τοις πράγμασι δικαιολογημένη, οπότε και δεν απολαμβάνει συνταγματικής προστασίας, η εξαίρεση όμως αυτή δεν συντρέχει εν προκειμένω.

Σύμφωνα με τις προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα του ΔΕΕ<sup>39</sup> η απαίτηση της σαφήνειας και της ακρίβειας του νόμου απορρέει από το πλαίσιο της αρχής της νομιμότητας του περιορισμού της άσκησης θεμελιωδών δικαιωμάτων, στην οποία παραπέμπει η πρώτη από τις προϋποθέσεις του άρθρου 52 παρ. 1 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων<sup>40</sup>. Το περιεχόμενο και η εμβέλεια

<sup>36</sup> Π. Δαγτόγλου, *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, 2015, σελ. 175.

<sup>37</sup> Σ. Δελγκωστόπουλος, *Η προστασία της εμπιστοσύνης εν τω διοικητικώ δικαίω*, 1969, σελ. 13-16.

<sup>38</sup> Χ. Δετσαρίδης, *Οι αρχές της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της καλής πίστης στο διοικητικό δίκαιο*, 2003, σελ. 29.

<sup>39</sup> M. Campos Sanchez-Bordona, υπόθεση της 9ης Δεκεμβρίου C-570/20 BV κατά *Direction départementale des finances publiques de la Haute-Savoie*.

<sup>40</sup> Γ. Παπαδημητρίου, *Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων*, 2001.

της διττής καταστολής θα μπορούν να εκτιμηθούν επακριβώς μόνον εάν οι διατάξεις του νόμου που επιτρέπει τη σώρευση διοικητικών και ποινικών διώξεων και κυρώσεων είναι σαφείς και ακριβείς. Εκκινώντας από την παραδοχή αυτή, θα πρέπει να εξακριβωθεί, εν συνεχεία, αν η σώρευση έχει αναλογικό χαρακτήρα. Η σαφήνεια και η ακρίβεια του νόμου εξυπηρετούν προηγούμενο και εννοιολογικώς αυτοτελή σκοπό σε σχέση με την αρχή της αναλογικότητας. Συγκεκριμένα, ανταποκρίνονται στην επιταγή να είναι αποκλειστικά και μόνον ο νόμος αυτός που προσδιορίζει την ισχύ της αρχής *ne bis in idem*. Για την τήρηση της εν λόγω αρχής δεν αρκεί οποιοσδήποτε νομοθετικός καθορισμός των περιπτώσεων στις οποίες είναι επιτρεπτή η διττή δίωξη και επιβολή κυρώσεων, αλλά απαιτείται σαφής και ακριβής καθορισμός. Άλλως, θα αναιρούνταν η εγγύηση που συνεπάγεται η αρχή της νομιμότητας όσον αφορά την αποκλειστική αρμοδιότητα του νομοθέτη να περιορίζει θεμελιώδη δικαιώματα. Επομένως, η νομοθετική αρχή δεν μπορεί να αναθέσει σε διοικητικά ή δικαιοδοτικά όργανα την άσκηση της εν λόγω αρμοδιότητας.

Οι γενικές αρχές στον χώρο του δημοσίου δικαίου αναλαμβάνουν ενοποιητικό ρόλο στην εξαιρετικά ευρεία ύλη της διοικητικής νομοθεσίας και συμφιλιώνουν την τήρηση του νόμου με τη διαφύλαξη της κοινωνικής αναγκαιότητας<sup>41</sup>. Το ρυθμιστικό τους περιεχόμενο παρέχει γενική κατεύθυνση και ως εκ τούτου απαιτείται συνεχής διαδικασία εξειδίκευσης ενόψει της πολυμορφίας και της περιπλοκότητας της κοινωνικής ζωής. Αυτή η διαδικασία προϋποθέτει ερμηνευτική επινοτικότητα των εφαρμοστών του δικαίου που αποσαφηνίζει το νόημα των γενικών αρχών πυκνώνοντας και ανανεώνοντας το περιεχόμενό τους<sup>42</sup>. Για τον λόγο αυτό παρατηρείται σε πρόσφατες αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας η ταυτόχρονη παράθεση πλειόνων αρχών, επί ενός αντικειμένου, που συνιστούν ειδικότερες εκδηλώσεις θεμελιώδους συνταγματικής αρχής, διαθέτουν δε και αυτές συνταγματική βάση. Έτσι, η συνταγματική αρχή του κράτους δικαίου είναι η αρχή-μήτρα από την οποία εκπορεύονται οι αρχές της νομιμότητας, της ασφάλειας δικαίου, της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, της αναλογικότητας, της προβλεψιμότητας, της σαφήνειας<sup>43</sup>, οι οποίες συνθέτουν ευρύτερο πλαίσιο και κάθε μια εκ των οποίων έχει αυτοτελές ρυθμιστικό πεδίο που ανταποκρίνεται στις διαρκώς μεταβαλλόμενες κοινωνικές ανάγκες, οι οποίες υποχρεώνουν τον εφαρμοστή του δικαίου για τη θεραπεία κάθε ανάγκης να εμπλουτίζει με ευρηματικότητα τον κατάλογο των απορρεουσών, από το Σύνταγμα ή την καθόλου έννομη τάξη, αρχών. Στο πλαίσιο αυτό αναδύθηκαν οι αρχές της σαφήνειας και της προβλεψιμότητας που αποβλέπουν στην προστασία του ατόμου στο συγκεκριμένο πεδίο της γραμματικής διατύπωσης του νόμου, όταν οι κανόνες δικαίου

<sup>41</sup> Δ. Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, «Οι αρχές της χρηστής και ευρύθμου Διοικήσεως και η αναζήτηση εκ μέρους του Δημοσίου των αχρεωστήτως καταβληθέντων από τον λαβόντα στην νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου», σε: *Ελεγκτικό Συνέδριο 1833-1983. Τιμητικός Τόμος*, 1984, σελ. 330.

<sup>42</sup> Κ. Σταμάτης, *Μεθοδολογία του Δικαίου*, 2019, σελ. 182.

<sup>43</sup> Ξ. Κοντιάδης/Α. Φωτιάδου, «[Άρθρο 25](#)», ό.π., σελ. 20-21.

επιβάλλουν υποχρεώσεις και επιβαρύνσεις. Η θεραπευτική δύναμη των γενικών αρχών αναδύεται και σε επιμέρους τομείς του δημοσίου δικαίου που συνδέονται στενά με την προστασία του ανθρώπου σε κοινωνικά ζητήματα. Παράδειγμα ο τομέας της κοινωνικής ασφάλισης, στον οποίο οι γενικές αρχές διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο σε ευρωπαϊκό επίπεδο, με χαρακτηριστικό παράδειγμα τη διάπλάσή τους από τη νομολογία του γαλλικού Συμβουλίου της Επικρατείας που λειτουργεί σε δύο επίπεδα: Στη νομολογία που αναφέρεται στις θεμελιώδεις αρχές του δικαίου της κοινωνικής ασφάλειας και σε αυτή που παραπέμπει στις γενικές αρχές δικαίου σε θέματα κοινωνικής ασφάλειας<sup>44</sup>.

Από την ανάλυση που προηγήθηκε, είναι σαφές ότι πολλές από τις γενικές αρχές του δημοσίου δικαίου<sup>45</sup>, και δη του διοικητικού δικαίου, έχουν αναχθεί από τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας και του Ελεγκτικού Συνεδρίου σε αρχές συνταγματικής περιωπής ή έχουν ενταχθεί ως κανόνες δικαίου στον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας. Παρά ταύτα οι γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου διατηρούν τη σημασία τους για τη διοικητική δράση και συνακόλουθα για την καθημερινή ζωή των πολιτών καθώς συμβάλλουν στην άμβλυση των άκαμπτων λύσεων λειτουργώντας θεραπευτικά για τα δικαιώματα και τα συμφέροντα των πολιτών.

Η αρχή της χρηστής διοίκησης κατάγεται από τις προσωποπαγείς αντιλήψεις περί κράτους, σύμφωνα με τις οποίες ο ηγεμόνας έπρεπε να είναι αγαθός και οι σχετικοί κανόνες είχαν ηθικό και πολιτικό χαρακτήρα. Με τη «νομικοποίηση» του κράτους και την επικράτηση της αρχής του κράτους δικαίου, η χρηστή διοίκηση απέκτησε βαθμιαία νομικό περιεχόμενο<sup>46</sup>. Η αρχή της χρηστής διοίκησης σημαίνει ότι παράβασή της συνεπάγεται παρανομία της διοίκησης και αναλύεται στην υποχρέωσή της να ενεργεί ή να παραλείπει με βάση τα χρηστά ήθη και την καλή πίστη. Η συμπεριφορά της διοίκησης πρέπει να διακρίνεται από ευθύτητα, δηλαδή να μην ενεργεί ή να μην παραλείπει με τρόπο αντιφατικό και επιπόλαιο που δημιουργεί σύγχυση στον πολίτη<sup>47</sup>. Η αρχή της χρηστής διοίκησης συνδέεται με τις αρχές της εμπιστοσύνης και της επιείκειας και στο πεδίο της εμπίπτουν μόνον οι ατομικές διοικητικές πράξεις που εκδίδονται κατά διακριτική ευχέρεια και συνεπώς δεν περιλαμβάνονται οι κανονιστικές διοικητικές πράξεις καθώς και οι πράξεις που εκδίδονται κατά δέσμια αρμοδιότητα<sup>48</sup>. Η χρηστή διοίκηση συνδέεται και με την έννοια του εύλογου χρόνου διότι η διοίκηση οφείλει να ενεργεί εντός εύλογου χρόνου καθώς η παρέλευση μεγάλων χρονικών διαστημάτων δημιουργεί δεσμεύσεις για τη διοίκηση. Η αβεβαιότητα και η ανασφάλεια των εννόμων στο διοικητικό δίκαιο σχέσεων, όπως έχουν από καιρό διαμορφωθεί, θα ήταν κάτι αντίθετο προς τους κανόνες της νομιμότητας που

<sup>44</sup> Γ. Σταυρόπουλος, *Οι θεμελιώδεις αρχές, οι γενικές αρχές και άλλες σημαντικές νομολογιακές πλευρές του γαλλικού δικαίου της κοινωνικής ασφάλειας*, 1990.

<sup>45</sup> Ε. Πρεβεδούρου, «Η αρχή της νομιμότητας», σε: *Γενικές Αρχές Δημοσίου Δικαίου*, 2014, σελ. 158.

<sup>46</sup> Π. Δαγτόγλου, *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 173.

<sup>47</sup> Α. Τάχος, *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 77.

<sup>48</sup> ΣτΕ 860/2004, 3041/1992, 3215/1998, 2204/1999.

διέπουν τη διοικητική δράση. Τα μακροχρόνια διαστήματα δεν δημιουργούν δικαιώματα για τους διοικούμενους αλλά εξασφαλίζουν, υπό προϋποθέσεις, τη διατήρηση των καταστάσεων αυτών<sup>49</sup>. Η αρχή της χρηστής διοίκησης δεν έχει πάντως αποτελέσει αντικείμενο επεξεργασίας και συστηματοποίησης από τον νομοθέτη και για αυτό συναντάται αποσπασματικά στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας σε επιμέρους πεδία του διοικητικού δικαίου.

Το Συμβούλιο της Επικρατείας έχει αξιοποιήσει τις αρχές του διοικητικού δικαίου στο πεδίο των κοινωνικών ασφαλίσεων καθώς έχει δεχθεί<sup>50</sup> ότι σύμφωνα με την αρχή της χρηστής διοίκησης, η οποία έχει διαπλαστεί νομολογιακώς ως έκφανση του πνεύματος επιείκειας που πρέπει να διέπει μία αγαθή διοίκηση, σε περίπτωση ανάκλησης συνταξιοδοτικής απόφασης με βάση τις γενικές αρχές περί ανάκλησης παράνομων διοικητικών πράξεων, αποκλείεται η αναζήτηση από τον ασφαλιστικό οργανισμό των αχρεωστήτως καταβληθεισών περιοδικών ασφαλιστικών παροχών μετά την πάροδο εύλογου χρόνου από την είσπραξή τους, αν ο ασφαλισμένος τις έχει εισπράξει καλοπίστως, λόγω των απρόβλεπτων οικονομικών συνεπειών που θα συνεπαγόταν – κατά τεκμήριο – το μέτρο αυτό σε βάρος του εισπράξαντος. Η αναζήτηση επιτρέπεται καταρχήν αν το διάστημα που μεσολάβησε μεταξύ της λήψης της παροχής και της έκδοσης της πράξης αναζήτησης είναι μικρό, εκτός αν ο παρανόμως πλην καλοπίστως εισπράξας τις παροχές επικαλεστεί και αποδείξει ότι η επιστροφή αυτών στον ασφαλιστικό φορέα θα δημιουργήσει σε βάρος του απρόβλεπτες δυσμενείς οικονομικές συνέπειες<sup>51</sup>. Για τη συνδρομή της καλής πίστης στο πρόσωπο του λήπτη της συνταξιοδοτικής παροχής δεν απαιτείται να προηγηθούν συγκεκριμένες θετικές ενέργειες των αρμοδίων ασφαλιστικών οργάνων, οι οποίες να είναι ικανές να του δημιουργήσουν την εύλογη πεποίθηση ότι δικαιούται την παροχή (όπως απαιτείται για την εφαρμογή της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης) αλλά μπορεί να αρκεί και η παράλειψη των οργάνων αυτών να διακόψουν την καταβολή της παροχής μόλις εκλείψουν οι νόμιμες προϋποθέσεις χορήγησής της. Τούτο δε συμβαίνει ιδίως στην περίπτωση κατά την οποία τα ασφαλιστικά όργανα, αν και μπορούσαν να διαπιστώσουν τη μη συνδρομή των προϋποθέσεων αυτών με βάση τα στοιχεία που έχουν ήδη προσκομιστεί ενώπιόν τους από τον συνταξιούχο, παραλείπουν επί μακρόν να το πράξουν με συνέπεια την αδιάλειπτη καταβολή της παροχής προς τον συνταξιούχο, ωσάν αυτός να τη δικαιούται<sup>52</sup>. Αντιθέτως, η αναζήτηση των παροχών επιτρέπεται ανεξαρτήτως παρέλευσης μεγάλου χρονικού διαστήματος από την είσπραξή τους και πρόκλησης δυσμενών οικονομικών συνεπειών σε βάρος του συνταξιούχου, αν ο τελευταίος τελούσε σε δόλο κατά την είσπραξή τους. Η δόλια συμπεριφορά του συνταξιούχου μπορεί να εκδηλωθεί είτε με πράξη είτε με παράλειψη. Στη δεύτερη κατηγορία περιλαμβάνεται και η εκ μέρους του συνταξιούχου παρασιώπηση ουσιώδους πραγματικού γεγονότος, το οποίο

<sup>49</sup> Γ. Παπαχατζής, *Σύστημα του ισχύοντος στην Ελλάδα Διοικητικού Δικαίου*, 1983, σελ. 645.

<sup>50</sup> ΣτΕ 716/2023.

<sup>51</sup> ΣτΕ 928/2009, 153/2008, 3557/2007, 3459/2006, 943/2005, 387/1993 7μ.

<sup>52</sup> ΣτΕ 3322/2008· ΕΣ Ολομ. 287/2017 και 1820/2021.

επάγεται, κατά τον νόμο, τη διακοπή της καταβολής των παροχών που λαμβάνει<sup>53</sup>. Νοείται δε ως παρασιώπηση οποιαδήποτε σκόπιμη παράλειψη του συνταξιούχου-λήπτη της παροχής να ανακοινώσει στον ασφαλιστικό φορέα πραγματικό γεγονός που επιφέρει μεταβολή ή διακοπή στη συνταξιοδότησή του<sup>54</sup>. Σκόπιμη είναι η παράλειψη του συνταξιούχου αν αυτός γνωρίζει ότι το γεγονός που δεν γνωστοποιεί επιφέρει τις ανωτέρω συνέπειες. Επομένως, για να καταλογιστούν σε βάρος του συνταξιούχου αχρεώσπιτες παροχές, ανεξαρτήτως παρέλευσης μεγάλου χρονικού διαστήματος από την είσπραξή τους ή πρόκλησης δυσμενών οικονομικών συνεπειών στον λήπτη τους, απαιτείται να προκύπτει γνώση του συνταξιούχου ότι οι διενεργηθείσες πράξεις ή οι συντελεσθείσες παραλείψεις του επάγονται τη συνέχιση της καταβολής συνταξιοδοτικών παροχών που δεν δικαιούται κατά νόμο<sup>55</sup>. Η κρίση για τη συνδρομή του δόλου του λήπτη της παροχής πρέπει να αιτιολογείται ειδικώς από τα όργανα του ασφαλιστικού φορέα και από τα επιλαμβανόμενα της διαφοράς διοικητικά δικαστήρια, διότι το στοιχείο του δόλου αποτελεί τη βάση της αναζήτησης των αχρεωστήτως καταβληθεισών παροχών<sup>56</sup>.

Έχει επίσης κριθεί<sup>57</sup> ότι σύμφωνα με τις αρχές της χρηστής διοικήσεως, επί περιπτώσεων κατά τις οποίες από θετικές ενέργειες ασφαλιστικού οργανισμού έχει δημιουργηθεί σε εργοδότη από μακρού χρόνου σταθερή και δικαιολογημένη πεποίθηση ότι για τα πρόσωπα που ο ίδιος απασχολεί δεν οφείλονται ασφαλιστικές εισφορές, με αποτέλεσμα αυτός να μην παρακρατεί το τμήμα των εισφορών που βαρύνει τους απασχολούμενους, δεν είναι επιτρεπτή η επιβάρυνσή του με το αντίστοιχο ποσό αναδρομικώς εκ των υστέρων, για τον χρόνο που ο εργοδότης τελούσε υπό την πεποίθηση αυτή, εφόσον η εν λόγω επιβάρυνση θα μπορούσε, υπό τις συνθήκες που εκάστοτε συντρέχουν, να θέσει σε κίνδυνο την οικονομική του σταθερότητα<sup>58</sup>. Τα ασφαλιστικά, πάντως, δικαιώματα των εργαζομένων, στην περίπτωση αυτή, δεν θίγονται από την ως άνω απαλλαγή του εργοδότη, εκτός αν αυτοί συνέβαλαν στη διαμόρφωση της συμπεριφοράς των οργάνων του ασφαλιστικού φορέα<sup>59</sup>.

Η αρχή της χρηστής διοίκησης εμφανίζεται και στο πεδίο του υπαλληλικού δικαίου με σειρά αποφάσεων σχετικών με την υποβολή δικαιολογητικών εκ μέρους των υποψηφίων προς κατάληψη δημοσίων θέσεων. Ειδικότερα, έχει γίνει δεκτό<sup>60</sup> ότι οι ειδικές διατάξεις του άρθρου 20 παρ. 7 του ν. 2738/1999 που συμπλήρωσαν το άρθρο 16 παρ. 6 του ν. 2190/1999 και οι διατάξεις προκήρυξης του ΑΣΕΠ, ερμηνευόμενες ενόψει και των αρχών της προστατευόμενης

<sup>53</sup> ΣτΕ 3146/2017, 1318/2014, 3587/2011, 1835/2007.

<sup>54</sup> ΑΠ 301/2007, 41/2010, 541/2012, 832/2022· και ΑΠ Ποιν 13/2020.

<sup>55</sup> ΣτΕ 506/2022, 1713, 1699, 520/2021, 3083, 3687/2015, 990/2004 Ολομ.

<sup>56</sup> ΣτΕ 3146, 1138/2017, 2354/2015, 1318/2014, 814/2012, 3587/2011, 590, 2070/2010, 2291/2009, 1619/2006 7μ.

<sup>57</sup> ΣτΕ 1140/2001.

<sup>58</sup> ΣτΕ 4227/1998, 1479/1995 7μ., 3119/1980.

<sup>59</sup> ΣτΕ 1479/1995.

<sup>60</sup> ΣτΕ 1472/2007, 1000/2009.

εμπιστοσύνης και της χρηστής διοικήσεως, δεν αποκλείουν να γίνονται αποδεκτά ακόμη και τα καθ' υπέρβαση της οριζόμενης προθεσμίας υποβαλλόμενα πιστοποιητικά και δικαιολογητικά, προς απόδειξη της δηλωθείσης ιδιότητας του υποψηφίου, όλως εξαιρετικώς στην περίπτωση κατά την οποία ο υποψήφιος έχει, πάντως, συνυποβάλει εμπροθέσμως και καλοπίστως με την αίτηση για τη συμμετοχή του στον διαγωνισμό του ΑΣΕΠ πιστοποιητικά και δικαιολογητικά τα οποία παρουσιάζουν ελλείψεις, σφάλματα ή πλημμέλειες που οφείλονται αποκλειστικώς σε πταίσμα του εκδόντος αυτά διοικητικού οργάνου. Συνεπώς, ενόψει του ότι η αιτούσα ζήτησε με σχετική αίτηση προς τον Δήμο να πιστοποιηθεί ότι συντρέχουν στο πρόσωπό της οι δύο ιδιότητες, του μόνιμου κάτοικου και του δημότη, η δε παράλειψη για την έκδοση ειδικώς της βεβαιώσεως για τη μόνιμη κατοικία της οφείλεται αποδεδειγμένα σε σφάλμα οργάνου της δημοτικής αρχής, το ΑΣΕΠ όφειλε να δεχθεί, ως εγκύρως προσκομιζόμενα, τα συνυποβληθέντα με την ένσταση της αιτούσας έγγραφα προς απόδειξη της μόνιμης κατοικίας της, εφόσον πάντως είχε εμπροθέσμως υποβληθεί το πιστοποιητικό περί της ιδιότητάς της ως δημότη του Δήμου. Έχει κριθεί επίσης<sup>61</sup> ότι ο αιτών δεν έπρεπε να αποκλεισθεί από τη διαδικασία πληρώσεως των επιδίκων θέσεων, λαμβανομένου μάλιστα υπόψη ότι οι εφαρμοστέες διατάξεις δεν προέβλεπαν τον αποκλεισμό υποψηφίου εκ του λόγου και μόνον ότι παρέλειψε να καταχωρήσει στα προς τούτο προβλεφθέντα τετραγωνίδια της αιτήσεως συμμετοχής του, τους κωδικούς αριθμούς που κατά την προκήρυξη σημαίνουν τον εκάστοτε απαιτούμενο τίτλο σπουδών.

Κρίθηκε επίσης ότι η αιτούσα κατά το στάδιο του διορισμού της προσκόμισε ενώπιον της διοίκησης δίπλωμα του πανεπιστημίου που είχε δηλώσει στην αίτηση υποψηφιότητάς της. Μετά τη διαγραφή της από τους πίνακες διοριστέων με την αιτιολογία ότι από το περιεχόμενο του διπλώματος δεν προέκυπτε ότι συνέτρεχε στο πρόσωπό της η επιτυχής φοίτησή της επί δύο έτη σε ξενόγλωσσο ίδρυμα τριτοβάθμιας εκπαίδευσως που προβλέπεται για την απόδειξη της γλωσσομάθειας, η αιτούσα προσκόμισε με την αίτηση θεραπείας βεβαίωση του ίδιου γερμανικού πανεπιστημίου σύμφωνα με την οποία η χορήγηση του εν λόγω διπλώματος βεβαιώνει την επιτυχημένη συμπλήρωση τουλάχιστον τεσσάρων εξαμήνων σπουδών. Η τελευταία αυτή βεβαίωση έπρεπε να ληφθεί υπ' όψιν από τη διοίκηση διότι αποτελεί διευκρινιστικό στοιχείο για τη σχέση του προσκομισθέντος διπλώματος προς το επίδικο προσόν<sup>62</sup>.

Οι συνταγματικές αρχές και οι γενικές αρχές του δημοσίου δικαίου έχουν εμβέλεια όχι μόνο στους κλάδους του ουσιαστικού δημοσίου δικαίου αλλά και στο πεδίο του δικονομικού δικαίου των διοικητικών διαφορών. Ειδικότερα, σύμφωνα με τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας το Σύνταγμα αναγνωρίζει το δικαίωμα δικαστικής προστασίας (άρθρο 20 παρ. 1) και κατοχυρώνει την αίτηση ακυρώσεως, παρέχοντας τη δυνατότητα δικαστικής προστασίας έναντι παράνομων διοικητικών πράξεων και διασφαλίζοντας τον έλεγχο της τήρησης της συνταγμα-

<sup>61</sup> ΣτΕ 3695/2010.

<sup>62</sup> ΣτΕ 3679, 3959/2009.



τικής αρχής της νομιμότητας της δράσης της διοίκησης<sup>63</sup>. Κατά συνέπεια, παραβίαση του νόμου είτε ως προς το περιεχόμενο είτε ως προς τη διαδικασία εκδόσεως διοικητικής πράξεως που έχει προσβληθεί παραδεκτώς με το ανωτέρω ένδικο βοήθημα συνεπάγεται κατά κανόνα την ακύρωση της πράξεως. Από τον κανόνα, όμως αυτόν έχουν αναγνωριστεί νομολογιακώς εξαιρέσεις προκειμένου να εναρμονιστεί η εφαρμογή της αρχής της νομιμότητας και των παραπάνω συνταγματικών διατάξεων προς τις αρχές της ασφάλειας του δικαίου και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης που επίσης κατοχυρώνονται από το Σύνταγμα καθώς και προς τις αρχές της οικονομίας της δίκης<sup>64</sup> και της αποτελεσματικής δράσης της διοίκησης. Ειδικότερα, κατά πάγια αρχή του διοικητικού δικαίου που έχει διαμορφωθεί νομολογιακά δεν συνεπάγεται την ακύρωση διοικητικής πράξης η παράβαση οποιουδήποτε τύπου της διαδικασίας που έχει θεσπισθεί για την έκδοσή της, αλλά μόνον η παράβαση τύπου που κρίνεται ουσιώδης. Έχει επίσης κριθεί ότι σε περίπτωση προσβολής με αίτηση ακυρώσεως υποστατής διοικητικής πράξεως που έχει εκδοθεί κατά δεσμία αρμοδιότητα, αν δεν αμφισβητούνται τα κρίσιμα πραγματικά περιστατικά και το Δικαστήριο κρίνει ότι δεν ήταν κατά νόμο επιτρεπτή η έκδοση της πράξεως με το αξιούμενο από τον αιτούντα περιεχόμενο, είναι αλυσιτελής η έρευνα λόγων ακυρώσεως αναγομένων στην αρμοδιότητα του οργάνου που εξέδωσε την προσβαλλόμενη πράξη ή στη νόμιμη συγκρότηση ή σύνθεση του συλλογικού οργάνου που εξέδωσε την πράξη αυτή ή γνωμοδότησε για την έκδοσή της, δεδομένου ότι στην περίπτωση αυτή, μετά την ακύρωση της πράξεως για τους ως άνω τυπικούς λόγους, δεν καταλείπεται στη διοίκηση οποιαδήποτε νομική ευχέρεια να εκδώσει νέα πράξη με το περιεχόμενο που επιδιώκει ο αιτών<sup>65</sup>. Περαιτέρω, οι διατάξεις του άρθρου 20 παρ. 1 και 95 παρ. 1 του Συντάγματος και η αρχή της νομιμότητας, ερμηνευόμενες και εφαρμοζόμενες σε πρακτική αρμονία προς τις επίσης συνταγματικά κατοχυρωμένες αρχές της ασφάλειας του δικαίου και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και προς την αρχή της αποτελεσματικής δράσης της διοικήσεως, η οποία είναι απαραίτητη για την εκπλήρωση της αποστολής που της έχει αναθέσει ο συνταγματικός νομοθέτης και συνδέεται με τη λειτουργία του κράτους δικαίου, δεν επιβάλλουν την εξαρχής ακύρωση διοικητικής πράξης που έχει προσβληθεί στο Συμβούλιο της Επικρατείας ή σε διοικητικό δικαστήριο για νομική πλημμέλεια, η οποία μπορεί να αποκατασταθεί από τη διοίκηση, αλλά στην περίπτωση αυτή, προκειμένου να τηρηθεί η υποχρέωση τήρησης της νομιμότητας χωρίς να διαταραχθεί η αποτελεσματική δράση της διοικήσεως και η σταθερότητα των διοικητικών καταστάσεων, το δικαστήριο έχει την εξουσία να αναβάλει την οριστική κρίση και να χορηγήσει προθεσμία στη διοίκηση προκειμένου να άρει την πλημμέλεια με την έκδοση νέας πράξης, με την οποία συμπληρώνεται ή τροποποιείται η προσβαλλομένη, με την προϋπόθεση ότι με τη συμπλήρωση ή την τροποποίηση της προσβαλλομένης αποκαθίσταται η επιδιωκόμενη από τον αιτούντα νομιμότητα και δεν θίγεται με οποιοδήποτε τρόπο το δικαίωμα δικαστικής προστασίας του ιδίου και των λοιπών διαδίκων<sup>66</sup>.

<sup>63</sup> ΣτΕ 1941/2013.

<sup>64</sup> Μ. Μωραϊτή, *Η αρχή της οικονομίας της διοικητικής δίκης*, αδημ. διδ. διατρ., 2023.

<sup>65</sup> ΣτΕ 530/2003 Ολομ., 3984/2004, 3989/2004.

<sup>66</sup> ΣτΕ 1941/2013, 4357 και 4358/2011, 7μ.

Και βέβαια οι αρχές της ασφάλειας δικαίου και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης καταλαμβάνουν και τη νομολογία των δικαστηρίων διότι, όπως έχει γίνει δεκτό, η παγίωση της νομολογίας υπηρετεί την ασφάλεια δικαίου, που αποτελεί βασικό σκοπό της λειτουργίας του Συμβουλίου της Επικρατείας ως Ανωτάτου Δικαστηρίου, δεν σημαίνει όμως ότι η διαφύλαξη της ενότητας της νομολογίας αποκλείει κάθε μελλοντική μεταβολή της λόγω γενικής ή ειδικής αλλαγής των συνθηκών υπό τις οποίες δόθηκε η συγκεκριμένη κάθε φορά ερμηνεία ή λόγω διαφορετικής ρύθμισης, από την αρμόδια προς τούτο νομοθετική εξουσία για το ήδη νομολογηθέν νομικό ζήτημα<sup>67</sup>. Όμως, σύμφωνα με τη ΣτΕ Ολομ. 605/2008, η αρχή της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας, ερμηνευόμενη και υπό το φως αφενός μεν της αρχής της δίκαιης δίκης, όπως διασφαλίζεται από το άρθρο 6 της ΕΣΔΑ<sup>68</sup>, αφετέρου δε της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης<sup>69</sup>, επιβάλλει η αιφνίδια μεταβολή πάγιας νομολογίας, ειδικώς όταν αυτή η μεταβολή αναφέρεται σε προϋποθέσεις του παραδεκτού των ασκούμενων βοηθημάτων, να μην οδηγεί σε απόρριψη των οικείων ενδίκων βοηθημάτων<sup>70</sup>, η οποία ισοδυναμεί με απώλεια του δικαιώματος δικαστικής προστασίας των διαδίκων, που τα άσκησαν παραδεκτώς κατά το μέχρι τότε ισχύον πάγιο νομολογιακό καθεστώς. Το ΕΔΔΑ κατά την ερμηνεία του άρθρου 6 της ΕΣΔΑ (αρχή της δίκαιης δίκης) έχει επανειλημμένα κρίνει ότι όλα τα στοιχεία τα κρίσιμα για τη δικαστική έκβαση μίας υποθέσεως πρέπει να τίθενται υπόψη των διαδίκων, έτσι ώστε αυτοί να μπορούν να εκθέσουν τις απόψεις τους επ' αυτών και ότι, επομένως, συνιστά παραβίαση της αρχής της δίκαιης δίκης η στήριξη του σκεπτικού δικαστικής αποφάσεως σε στοιχεία, τα οποία δεν είχαν, κατά τη διάρκεια της διαδικασίας, τεθεί ενώπιόν του είτε από τους διαδίκους, είτε από εισαγγελική αρχή, είτε με προδικαστική απόφαση του δικαστηρίου, διότι τούτο ισοδυναμεί με παραβίαση της αρχής της αντιμωλίας και συνιστά αιφνιδιασμό των διαδίκων<sup>71</sup>.

Η ζωή των ανθρώπινων κοινωνιών υφίσταται με την πάροδο του χρόνου βαθύτατες μεταβολές οι οποίες επιδρούν και επί του δικαίου μιας κοινωνίας. Η διαμόρφωση νέων κοινωνικών συνθηκών διαταράσσει την αρμονία μεταξύ γενικής κοινωνικής κατάστασης και της νομοθεσίας που ρυθμίζει την κοινωνική συμβίωση, με συνέπεια η ανάγκη της βαθμιαίας τροποποίησης και συγχρονισμού της νομοθεσίας να παρίσταται αναπόφευκτη. Η προσαρμογή

<sup>67</sup> ΣτΕ 4439/2012.

<sup>68</sup> Αποτελεί επίσης πάγια νομολογία του ΔΕΚ (πρβλ. ΔΕΚ αποφάσεις: α) της 11.01.2001, C-226/99, *Siples Srl*, σκέψη 17, β) της 23.04.1986 C-294/86, *Les Verts*, σκέψη 23, γ) της 15.05.1986, C-222/1984, *Johnston*, σκέψη 18), αποτελεί γενική αρχή του κοινοτικού δικαίου.

<sup>69</sup> Επίσης, γενική αρχή του κοινοτικού δικαίου (πρβλ. ΔΕΚ αποφάσεις: α) της 21.09.1983, C-205-215/1982, *Deutsche Milchkontor*, σκέψη 30, β) της 15.02.1996, C-63/1993, *Duff*, σκέψη 20 κλπ).

<sup>70</sup> Η. Κουβαράς, *Το παραδεκτό στη διοικητική δίκη*, 2021, σελ. 165.

<sup>71</sup> ΕΔΔΑ απόφαση της 18 Δεκεμβρίου 2003, *Σκονδριάνος κατά Ελλάδας*, απόφαση της 13.10.2005, *Clinique des Acacias κλπ. κατά Γαλλίας*, απόφαση της 21.06.2005, *Milatóna κατά Τσεχίας*, απόφαση της 26.02.2002, *Fretté κατά Γαλλίας*, απόφαση της 11.07.2002, *Göz κατά Τουρκίας*.

προς τις νέες απαιτήσεις συντελείται κατά κύριο λόγο από τον νομοθέτη αλλά η ταχύτητα των αλλαγών και η δυσκινησία της νομοθετικής διαδικασίας μπορεί να δημιουργήσει χάσματα μεταξύ των νέων οικονομικών αναγκών της κοινωνίας και των υφισταμένων κανόνων δικαίου. Τα χάσματα αυτά καλύπτονται με τη διαπλαστική εξουσία του δικαστή που έρχεται να λειτουργήσει ως συνεργάτης του νομοθέτη με την πλήρωση των κενών, η οποία μπορεί είτε να καταστήσει περιττή τη νομοθετική παρέμβαση είτε να καθοδηγήσει τον νομοθέτη προς μια ορισμένη κατεύθυνση θέσπισης κανόνων δικαίου<sup>72</sup>. Δικαιοπλαστική εξουσία του δικαστή σημαίνει ότι ο κανόνας εξελίσσεται μέσα στο ερμηνευτικό πλαίσιο χωρίς κατ' ανάγκη να μεταβάλλεται το κείμενο και η περιπτώσιολογία που αναπτύσσεται κατά την εφαρμογή του κανόνα δημιουργεί ένα «επεκτεινόμενο σύμπαν»<sup>73</sup>.

Ο καθοριστικός ρόλος των γενικών αρχών του δικαίου στην εποχή μας οφείλεται και στον πολυεπίπεδο χαρακτήρα των σύγχρονων εννόμων τάξεων καθώς εκτός από το εθνικό δίκαιο συνισχύουν οι κανόνες του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σε πολλά ρυθμιστικά πεδία, και της ΕΣΔΑ, στο πεδίο των δικαιωμάτων<sup>74</sup>, με συνέπεια να διαμορφώνονται γενικές αρχές ευρωπαϊκής ακτινοβολίας που επιδρούν είτε στην αναβάθμιση είτε στον εμπλουτισμό των γενικών αρχών που αναδύονται στην εθνική έννομη τάξη. □

---

<sup>72</sup> Α. Λυτζερόπουλος, *Η νομολογία ως παράγων διαπλάσεως του ιδιωτικού δικαίου*, 2000, σελ. 19.

<sup>73</sup> Κ. Παναγούλιας, *Ο δικαστικός έλεγχος της δράσης των ανεξάρτητων αρχών*, 2023, σελ. 20.

<sup>74</sup> Σ. Βλαχόπουλος, *Οι συνταγματικές διαστάσεις της μεταβολής της νομολογίας*, 2019, σελ. 24.

# Η ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΚΑΤΟΧΥΡΩΣΗ ΤΗΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ ΚΑΙ Η ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΤΟΥ ΑΣΦΑΛΙΣΤΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ<sup>1</sup>

**Γιώργος Κατρούγκαλος**  
Καθηγητής Δημοσίου  
Δικαίου ΔΠΘ

## ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Το άρθρο επιχειρεί την ανάλυση των βασικών χαρακτηριστικών του ελληνικού συστήματος κοινωνικής ασφάλισης, ως υποκατηγορίας του πειρωτικού ή «βισμαρκιανού» μοντέλου. Υπογραμμίζει τις ιδιαιτερότητές του (οργανωτικός κατακερματισμός, απόρροια των πελατειακών χαρακτηριστικών του πολιτικού συστήματος και έντονη ανισορροπία των κοινωνικών δαπανών), οι περισσότερες από τις οποίες οφείλονται στην ιστορικά ιδιάζουσα ανάπτυξη του κράτους πρόνοιας στην Ελλάδα. Συγκεκριμένα, η θεμελίωση του τελευταίου συνέπεσε με το ανώμαλο κλίμα της μετεμφυλιακής περιόδου. Μοιραία, λοιπόν, αντί να αποτελέσει όργανο ιδεολογικής ενσωμάτωσης του συνόλου της κοινωνίας και νομιμοποίησης της κρατικής εξουσίας μέσω γενικευμένων κοινωνικών παροχών, όπως συνέβη σε όλο τον υπόλοιπο δυτικό κόσμο, χρησιμοποιήθηκε ως ένα ακόμη εργαλείο διχασμού και επιλεκτικής επιβράβευσης των κοινωνικών ομάδων που συμμετείχαν στο μετεμφυλιακό πελατειακό σύστημα νομής της εξουσίας. Στη συνέχεια εξετάζεται η συνταγματική προστασία της κοινωνικής ασφάλισης, ως θεσμικής εγγύησης και υποκειμενικού δικαιώματος για ασφάλιση και η διαλεκτική σχέση ανταποδοτικότητας-ισότητας και κοινωνικής αλληλεγγύης.

<sup>1</sup> Προδημοσίευση από τον Τιμητικό Τόμο του καθηγητή Σ. Φλογαίτη.

Στο δεύτερο μέρος περιγράφονται οι προσπάθειες μεταρρύθμισης του ασφαλιστικού συστήματος με έμφαση στη συνταγματική τους διάσταση. Τονίζεται ότι η μεταρρύθμιση του ν. 4837/2016 αντί να επιβάλει, όπως οι προηγούμενοι μνημονιακοί νόμοι, απλώς νέες μειώσεις με οριζόντιες περικοπές σε όλες τις συντάξεις, χωρίς καμία επέμβαση στην αρχιτεκτονική του ασφαλιστικού συστήματος, επιχείρησε την αντιμετώπιση των δομικών παθογενειών του. Στο πλαίσιο αυτό επεδίωξε αφενός την επαναφορά του συστήματος σε ισορροπία, για να αποφευχθεί η κατάρρευσή του και να εξασφαλιστεί το μέλλον των συντάξεων, και, αφετέρου, τον ορθολογικό μετασχηματισμό του με βάση τις αξίες της ισονομίας και της κοινωνικής δικαιοσύνης. Τέλος, αναλύεται η αντιμετώπιση του νόμου από τη νομολογία και διαπιστώνεται ότι οι κεντρικές επιλογές του, δηλαδή αφενός η δημιουργία ενιαίου φορέα για την ασφάλιση όλων των εργαζομένων του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα, συμπεριλαμβανομένων των δημοσίων υπαλλήλων και λειτουργών και των αυτοαπασχολούμενων, και αφετέρου η πλήρης εξομίωση παλαιών και νέων συνταξιούχων, μέσω του επανυπολογισμού των συντάξεων, κρίθηκαν συνταγματικές και σύμφωνες με τις αρχές της ισότητας, της αναλογικότητας και της διαγενεακής δικαιοσύνης.

## ABSTRACT

The article attempts the analysis of the main characteristics of the Greek social security system, as a subcategory of the continental or “Bismarckian” model. It highlights its particularities (organizational fragmentation, consequence of the clientelist characteristics of the political system and the strong imbalance of social expenditures), most of which are due to the historically specific development of the welfare state in Greece. Specifically, the foundation of the latter coincided with the abnormal climate of the post-civil war period. Therefore, instead of being an instrument of ideological integration of the whole of society and the legitimization of state power through generalized social benefits, as happened throughout the rest of the Western world, it was used yet as another tool of division and selective reward of the social groups that participated in the post-civil war clientelist system of power. In the following sections, the article examines the constitutional protection of social security, as an institutional guarantee and subjective right, and the dialectical relationship of equality and social solidarity.

The second part, initially analyzes the reforms of the social insurance system, focusing to their constitutional dimension. It underscores that the reform of the Law 4837/2016, instead of imposing, like the previous laws of the “memoranda”, merely horizontal cuts to all pensions, without any intervention in the architecture of the insurance system, attempted to deal with its structural pathologies. In this context, it sought on the one hand to bring the system back into balance, to avoid its collapse and to ensure the future of pensions, and, on

the other hand, its rational transformation based on the values of equality and social justice. Finally, the paper analyzes the case law on the constitutionality of the law. It posits that its central options, i.e. on the one hand the foundation of a single institution of social insurance of all public and private sector workers, including public servants and officials and the self-employed, and on the other hand the full equalization of old and new pensioners, through the recalculation of pensions, were deemed constitutional and in accordance with the principles of equality, proportionality, and intergenerational justice.

## I. ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ: ΤΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΑΣΦΑΛΙΣΤΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ

Το ασφαλιστικό-συνταξιοδοτικό συγκαταλέγεται στα σημαντικά εθνικά θέματα, όχι μόνο λόγω της κοινωνικής του διάστασης, που αφορά όλους τους εργαζομένους, αλλά και λόγω της διασύνδεσής του με την οικονομία. Μπορεί να συμβάλει σε μια δίκαιη ανάπτυξη, μπορεί όμως να αποτελέσει, όπως συνέβη στο παρελθόν, τον καθοριστικό παράγοντα τόσο για τη διαιώνιση ελλειμματικής προστασίας για το μεγαλύτερο τμήμα του πληθυσμού, όσο και τη διόγκωση των δημοσιονομικών ελλειμμάτων.

Το δικαίωμα για κοινωνική ασφάλιση αποτελεί επίσης τον ακρογωνιαίο λίθο του ελληνικού συστήματος κοινωνικής προστασίας. Τα σχετικά κονδύλια απορροφούν το μεγαλύτερο μέρος των κοινωνικών δαπανών του κρατικού προϋπολογισμού<sup>2</sup>. Επιπλέον, λόγω του ότι η χώρα μας ανήκει στο ηπειρωτικό κοινωνικό πρότυπο προστασίας, το σχήμα παροχής-αντιπαροχής που αντιπροσωπεύει η κοινωνικοασφαλιστική σχέση απετέλεσε σημείο αναφοράς για την αναγνώριση και των υπόλοιπων κοινωνικών δικαιωμάτων. Το ηπειρωτικό ή «βισμαρκιανό» σύστημα κοινωνικής ασφάλισης χαρακτηρίζεται από τη χρηματοδότηση της κοινωνικής πολιτικής κυρίως από τον ασφαλιστικό δεσμό και όχι από τη γενική φορολογία, την κατηγοριοποίηση των κοινωνικών δικαιωμάτων και την αρχή της επικουρικότητας στην κοινωνική πρόνοια.

Είναι αλήθεια ότι αρκετοί θεωρητικοί<sup>3</sup> προτείνουν την ύπαρξη ενός πρόσθετου περιφερειακού «νοτιο-ευρωπαϊκού κράτους πρόνοιας», που περιλαμβάνει τα κράτη της Νότιας Ευρώπης. Τα κύρια χαρακτηριστικά που του αποδίδουν είναι η έντονη επιρροή του καθολικισμού, οι αρχές της συμπληρωματικότητας και της επικουρικότητας, με σημαντικό ρόλο της οικογένειας ως πρώτου και ύστατου δικτύου ασφαλείας, η χαμηλή αποτελεσματικότητα και το περιορισμένο εύρος προστασίας της κοινωνικής πολιτικής (υπερπροστασία των ηλικιωμένων εργαζομένων, ιδίως ευνοημένων κοινωνικών στρωμάτων, υποπροστασία των outsiders της αγοράς). Όλα αυτά όμως είναι

<sup>2</sup> Βλ., αντί άλλων, G. Katrougalos, *The south-European model of Welfare State*, Journal of European Social Policy 1/1996· Γ. Κατρούγκαλος, «Το ελληνικό ασφαλιστικό σύστημα και οι προσπάθειες μεταρρύθμισής του», σε: Κ. Κασιμάτης κ.ά. (επιμ.), *Κοινωνική θεωρία και κοινωνική πολιτική, Διαστάσεις της κοινωνικής αλλαγής και αναπαραγωγής (Τιμητικός Τόμος Μ. Πετμεζίδου)*, 2022, σελ. 241.

<sup>3</sup> M. Ferrera, *The southern model of welfare in Social Europe*, Journal of European Social Policy 6/1996, σελ. 17.



κοινά με το πειρωτικό πρότυπο και δεν επαρκούν για να διαφοροποιήσουν ουσιαστικά από εκείνο τις μεσογειακές χώρες. Υπάρχουν πράγματι κοινωνιολογικές και θεσμικές διαφορές μεταξύ των τελευταίων. Αυτές όμως απλώς τις προσδιορίζουν ως μια παραλλαγή του πειρωτικού πρότυπου και όχι ως αυτοτελές θεσμικό πρότυπο<sup>4</sup>.

Σε κάθε περίπτωση, το ελληνικό σύστημα κοινωνικής προστασίας έχει ορισμένες διαχρονικές παθολογίες που το διακρίνουν από τον ιδεότυπο του πειρωτικού μοντέλου. Χαρακτηριζόταν πάγια από οργανωτικό κατακερματισμό, απόρροια των πελατειακών χαρακτηριστικών του πολιτικού συστήματος και την έντονη ανισορροπία των κοινωνικών δαπανών, με υπερδιόγκωση αυτών για τις συντάξεις σε βάρος των άλλων κατηγοριών. Περαιτέρω, μαστιζόταν από πρόσθετες στρεβλώσεις και στοιχεία ανορθολογικότητας, τα περισσότερα από τα οποία οφείλονται στην ιστορικά ιδιάζουσα ανάπτυξη του κράτους πρόνοιας στη χώρα μας. Συγκεκριμένα, η θεμελίωση του τελευταίου συνέπεσε με το ανώμαλο κλίμα της μετεμφυλιακής περιόδου. Μοιραία, λοιπόν, αντί να αποτελέσει όργανο ιδεολογικής ενσωμάτωσης του συνόλου της κοινωνίας και νομιμοποίησης της κρατικής εξουσίας μέσω γενικευμένων κοινωνικών παροχών, όπως συνέβη σε όλο τον υπόλοιπο δυτικό κόσμο, χρησιμοποιήθηκε ως ένα ακόμη εργαλείο διχασμού και επιλεκτικής επιβράβευσης των κοινωνικών ομάδων που συμμετείχαν στο μετεμφυλιακό πελατειακό σύστημα νομής της εξουσίας<sup>5</sup>.

Με άλλα λόγια, ο σχεδιασμός της κοινωνικής πολιτικής, ιδίως του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης, δεν έγινε με στρατηγικό σκοπό την πλήρη κάλυψη του πληθυσμού, αλλά με κριτήρια άμεσα σχετικά με την πελατειακή εξυπηρέτηση συμφερόντων κοινωνικών ομάδων, που είτε συμμετείχαν άμεσα στο σύστημα εξουσίας (όπως π.χ. οι στρατιωτικοί), ή των ανερχόμενων μεσαίων στρωμάτων των οποίων επιδιώχθηκε συστηματικά η ενσωμάτωση σε αυτό (τραπεζοϋπάλληλοι, δημόσιοι υπάλληλοι). Το αποτέλεσμα ήταν ο κατακερματισμός των συνταξιοδοτικών ρυθμίσεων και ο πολλαπλασιασμός ασφαλιστικών φορέων με εξαιρετικά άνισες παροχές και καλύψεις. Από την άλλη μεριά, η κατάσταση αυτή άφηνε περιθώριο αποτελεσματικών διεκδικήσεων και σε «εχθρικές», αντισυστημικές κοινωνικές ομάδες, εφόσον επεδίωκαν με συνέπεια και αγωνιστικότητα καλύτερες ασφαλιστικές παροχές. Το χαρακτηριστικότερο παράδειγμα παρόμοιας κοινωνικής κατηγορίας αποτελούν οι οικοδόμοι, οι οποίοι, παρότι το σωματείο τους ιστορικά ελέγχεται από την Αριστερά, πέτυχαν σειρά κατακτήσεων σε ό,τι αφορά τη δυνατότητα πρόωρης συνταξιοδότησης και όχι μόνο.

Πρέπει να σημειωθεί μάλιστα ότι η ανορθολογική ανάπτυξη του κράτους πρόνοιας αποτελεί

<sup>4</sup> Βλ. περισσότερα επ' αυτού G. Katrougalos, *The south-European welfare model*, Journal of European Social Policy 6/1996, σελ. 41· Πρβλ. αναλυτικότερα, Γ. Κατρούγκαλο, *Θεσμοί κοινωνικής πολιτικής και προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων σε διεθνές και εθνικό επίπεδο*, 2009, Κεφ. 6.

<sup>5</sup> Βλ. ιδίως Κ. Τσουκαλά, *Κράτος, κοινωνία, εργασία στη μεταπολεμική Ελλάδα*, 1986, σελ. 92 επ· Idem, *Η Ελληνική τραγωδία: από την απελευθέρωση ως τους συνταγματάρχες*, 1974, σελ. 113 επ· Μ. Πετμετζίδου-Τσουλουβή, *Κοινωνικές Ανισότητες και κοινωνική πολιτική*, 1992, σελ. 36 επ· G. Katrougalos, *La crise de légitimité de l'administration, Le cas de la Grèce*, 1994, ιδίως το πρώτο κεφάλαιο του δευτέρου μέρους.

μόνο μία όψη της εκδήλωσης του ιδιόμορφου συστήματος πολιτικής πατρωνίας της περιόδου αυτής. Η διόγκωση της δημόσιας απασχόλησης, όχι προς την κατεύθυνση οικοδόμησης καθολικών προνοιακών θεσμών αλλά με τον πολλαπλασιασμό διοικητικών θέσεων αμφίβολης σκοπιμότητας, λειτούργησε η ίδια ως ένα στρεβλό υποκατάστατο κοινωνικής πολιτικής, προσφέροντας σε ένα σχετικά διογκωμένο σώμα δημοσίων υπαλλήλων κοινωνική ασφάλεια με αντάλλαγμα την πολιτική τους νομιμοφροσύνη.

Παρά την κατάρρευση του μετεμφυλιακού πλέγματος εξουσίας μετά τη μεταπολίτευση, οι στρεβλώσεις αυτές παρέμειναν σε μεγάλο βαθμό και μάλιστα όχι μόνο για λόγους θεσμικής αδράνειας, αλλά και διότι οι πελατειακές σχέσεις, αν και μεταλλαγμένες από την εμφάνιση μαζικών κομμάτων, εξακολουθούσαν να ορίζουν σε μεγάλο βαθμό την πολιτική ζωή του τόπου. Ενδεικτικά παραδείγματα στρέβλωσης του συστήματος ασφάλισης αποτελούσαν ο πολλαπλασιασμός των συντάξεων αναπηρίας, χωρίς ουσιαστικό έλεγχο των ουσιαστικών προϋποθέσεων τους, και ο μεγάλος αριθμός πρόωρων συντάξεων: Οι τελευταίες, μέχρι και το 2000 απορροφούσαν το 21,9% των δαπανών για συντάξεις, με το αντίστοιχο μέσο ποσοστό στην ΕΕ να είναι μόλις 4,9%<sup>6</sup>. (Ανάλογη είναι η κατάσταση στην Ιταλία, όχι όμως στην Ισπανία και την Πορτογαλία, όπου το σύστημα κοινωνικής προστασίας δεν διαμορφώθηκε τόσο από πελατειακές σχέσεις πατρωνίας, αλλά από το ιδιόμορφο σύστημα καθολικού-συντηρητικού κορπορατισμού, που εξέθρεψαν οι δικτατορίες Φράνκο και Σαλαζάρ)<sup>7</sup>.

Σε κάθε περίπτωση, τουλάχιστον μέχρι τη μεταπολίτευση του 1974, είναι ζήτημα εάν μπορεί να γίνει λόγος για πραγματικό κράτος πρόνοιας στην Ελλάδα, λόγω της υπανάπτυξης των σχετικών δομών και υπηρεσιών<sup>8</sup> και του χαμηλού ύψους των κοινωνικών δαπανών. Ακόμη και σήμερα όμως, παρά την ωρίμανση του συστήματος κοινωνικής πολιτικής, η αποτελεσματικότητά του σε ότι αφορά την αντιμετώπιση της φτώχειας και τον περιορισμό των κοινωνικών ανισοτήτων είναι ιδιαίτερα περιορισμένη. Σύμφωνα με τα στοιχεία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι κοινωνικές παροχές μειώνουν το ποσοστό των ατόμων που κινδυνεύουν από τη φτώχεια, κατά 5-15% περίπου στην Ελλάδα και την Ιταλία σε σύγκριση με 70% στη Φιλανδία και μέσο κοινοτικό όρο το 31%. Το ότι η κοινωνική πολιτική δεν έχει σοβαρό αναδιανεμητικό αποτέλεσμα προκύπτει, άλλωστε, και από την ύπαρξη σημαντικών εισοδηματικών ανισοτήτων, από τις μεγαλύτερες στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Αυτό δεν σημαίνει ότι το ελληνικό σύστημα κοινωνικής προστασίας υπήρξε, τάχα, πιο γενναιόδωρο από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο, παρά τους αντίθετους ισχυρισμούς των δανειστών της

<sup>6</sup> Βλ. σχετικά Δ. Βενιέρη/Χ. Παπαθεοδώρου, *Η κοινωνική πολιτική στην Ελλάδα, Προκλήσεις και Προοπτικές*, 2009, σελ. 53.

<sup>7</sup> Βλ. σχετικά, αντί άλλων, S. Garcia, «Ο κατακερματισμός της κοινωνικής ιδιότητας του πολίτη στη Νότια Ευρώπη», σε: Μ. Ματσαγγάνης (επιμ.), *Προοπτικές του κοινωνικού κράτους στη Νότια Ευρώπη*, 1999, σελ. 158.

<sup>8</sup> Έτσι ο G. Esping-Andersen, *Budgets and Democracy: Towards a Welfare State in Spain and Portugal*, 1992, και για την Ισπανία και Πορτογαλία.

χώρας, όπως προβάλλονταν για να δικαιολογήσουν τις δρακόντειες περικοπές των μνημονίων. Για παράδειγμα, η έκθεση του ΔΝΤ επί της εφαρμογής του δεύτερου μνημονίου περιείχε την εξής ανακρίβεια: «το επίπεδο κοινωνικών δαπανών της Ελλάδας, ως τμήμα του ΑΕΠ, παραμένει πολύ πάνω από τον μέσο όρο της Ευρωζώνης»<sup>9</sup>. Και όμως, το 2009, τελευταίο έτος πριν από τη μεγάλη κρίση, οι κοινωνικές δαπάνες ως ποσοστό επί του ΑΕΠ είχαν ως εξής: Μέσος όρος της Ευρωπαϊκής Ένωσης 28,4%, μέσος όρος της Ευρωζώνης των 15, 29,1%, Ελλάδα 27,3%.<sup>10</sup>

Στο άρθρο αυτό θα παρουσιάσω αρχικά τις συνταγματικές πλευρές της κατοχύρωσης της κοινωνικής ασφάλισης ως θεσμικής εγγύησης και ως δικαιώματος (II), για να περάσω στη συνέχεια στην περιγραφή των προσπαθειών μεταρρύθμισης του ασφαλιστικού συστήματος, με έμφαση στη συνταγματική τους διάσταση (III).

## II. Η ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΡΥΘΜΙΣΗ ΤΗΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ<sup>11</sup>

### 1. Η ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΑΣΦΑΛΙΣΗ ΩΣ ΘΕΣΜΙΚΗ ΕΓΓΥΗΣΗ

Ενόψει της «ασθενούς» διατύπωσης του άρθρου 22 παρ. 5 του Συντάγματος («το κράτος μεριμνά για την κοινωνική ασφάλιση των εργαζομένων»), η ελληνική θεωρία και νομολογία διστάζει γενικά να αποδεχθεί την ύπαρξη γνήσιου υποκειμενικού δικαιώματος. Κατά την κρατούσα άποψη, καθιερώνεται μία συνταγματική εντολή για «μέριμνα»<sup>12</sup>, ένας συνταγματικός σκοπός<sup>13</sup> και, ενδεχομένως, μία θεσμική εγγύηση<sup>14</sup> που αποσκοπεί κυρίως στην εξασφάλιση του ασφαλιστικού κεφαλαίου<sup>15</sup>. Σύμφωνα με την άποψη αυτή, συνεπώς, το Σύνταγμα δεν καθιερώνει υποκειμενικό, αγωγίμο δικαίωμα. Απλώς η συνταγματική διάταξη μπορεί να χρησιμοποιηθεί ερμηνευτικά για τη διεύρυνση δικαιωμάτων της ασφαλιστικής νομοθεσίας<sup>16</sup>.

<sup>9</sup> Memorandum of Economic and Financial Policies and Technical Memorandum of Understanding, 09.03.2012, σελ. 8.

<sup>10</sup> Σύμφωνα με το σύστημα κοινωνικών στατιστικών ESSPROS, βλ. σχετικά M. Petmesidou/A.M Guillén (Eds), *Economic Crisis and Austerity in Southern Europe, Threat or Opportunity for a Sustainable Welfare State*, 2015.

<sup>11</sup> Η παράγραφος αυτή βασίζεται στη σχετική ανάλυση του βιβλίου μου *Κοινωνικά Δικαιώματα*, 2008, με μερική συμπλήρωση μεταγενέστερης νομολογίας.

<sup>12</sup> ΣτΕ (Ολ.) 1880-1882/2019, 1296/2015, 2087/2012, 1970/2002· ΕΣ (Ολ.) 992/2015.

<sup>13</sup> Βλ. ΣτΕ (Ολ.) 1890/2019· ΣτΕ 1980/92· ΣτΕ (Ολ.) 2973/91, ΤοΣ 1991, σελ. 399, 2983/89· ΣτΕ 2947/87, 4108/76· ΣτΕ (Ολ.) 2069/78.

<sup>14</sup> Η νομολογία γενικά δεν υιοθετεί τον όρο, εκτός από ορισμένες μεμονωμένες αποφάσεις δικαστηρίων ουσίας. Βλ. π.χ. ΜονΠρωτ᾽Ἐάνθης 89/91. Η ασφάλιση χαρακτηρίζεται απλώς ως θεσμός προς όφελος του κοινωνικού συνόλου. Βλ. ΣτΕ 2180/2004, 3453/2003, 4481/86, 2253/76 ΝοΒ 1977, σελ. 605, 2747/81. Από τη θεωρία βλ. π.χ. από την παλαιότερη βιβλιογραφία Κ. Κρεμαλή, *Δίκαιο κοινωνικών ασφαλίσεων*, 1985· Γ. Λεβέντη, *Το δικαίωμα για κοινωνική ασφάλιση*, ΝοΒ 1977, σελ. 628-629· και τον κριτικότερο Α. Στεργίου, *Η συνταγματική κατοχύρωση της κοινωνικής ασφάλισης*, 1994, σελ. 174· και Idem, «Άρθρο 22 παρ. 5», σε: Σ. Βλαχόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Γ. Τασόπουλος, [Σύνταγμα, Ερμηνεία κατ' άρθρο](#), 2023.

<sup>15</sup> Βλ. ΣτΕ 178/1998, 302/1995, ΕΔΚΑ 1997, σελ. 367· ΣτΕ 1692/1988, ΕΔΚΑ 1988, σελ. 514.

<sup>16</sup> ΣτΕ 305/1981 ΕΔΚΑ ΚΓ, σελ. 204.

Κατά τη γνώμη μου, όμως, τόσο για δογματικούς λόγους όσο και για λόγους πληρέστερης προστασίας των ασφαλισμένων, θα πρέπει να γίνει δεκτό ότι το άρθρο 22 παρ. 5 δεν κατοχυρώνει απλώς μια προγραμματική ρύθμιση ή μόνο μια θεσμική εγγύηση αλλά και ένα υποκειμενικό δημόσιο δικαίωμα. Βεβαίως, η πρακτική συνέπεια της διάκρισης δεν είναι, τελικά, τεράστια, εφόσον τόσο η θεωρία όσο και η νομολογία δέχονται ότι από την υποχρέωση του κράτους για κοινωνική μέριμνα απορρέουν, αντανακλαστικά, υποκειμενικές αγωγίμες αξιώσεις<sup>17</sup>. Στις επόμενες γραμμές θα καταβληθεί η προσπάθεια να οροθετηθεί ο πυρήνας της θεσμικής εγγύησης της προστασίας του ασφαλιστικού συστήματος εν γένει και του συναφούς υποκειμενικού δικαιώματος.

Η νομολογία θεωρεί παγίως<sup>18</sup> ότι με τη διάταξη του άρθρου 22 παρ. 5 ανάγεται σε συνταγματικό θεσμό η αρχή της κοινωνικής ασφάλισης, επαφίεται όμως μεγάλη ελευθερία στον κοινό νομοθέτη, με βασικές δεσμεύσεις την παροχή της υποχρεωτικής κοινωνικής ασφάλισης από νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και την προστασία του ασφαλιστικού κεφαλαίου<sup>19</sup>. Επομένως, παρά την ύπαρξη θεσμικής εγγύησης, η κοινωνική ασφάλιση δεν κατοχυρώνεται όπως ήταν διαμορφωμένη στη χώρα κατά την ψήφιση του Συντάγματος του 1975. Αντιθέτως, ο θεσμός δέχεται και δεχόταν πολλές επιρροές προς διαφορετικές κατευθύνσεις και είναι ανοικτός για εξέλιξη, αρκεί να διευρύνεται και να μην μειώνεται η προστατευτική του λειτουργία.

Γίνεται, πάντως, γενικά δεκτό<sup>20</sup> ότι η κοινωνική ασφάλιση ως θεσμός διέπεται στην Ελλάδα από έξι κυρίως θεμελιώδεις αρχές<sup>21</sup>: Την αρχή της καθολικότητας, την αρχή του δημόσιου χαρακτήρα της υποχρεωτικής ασφάλισης, την αρχή της ανταποδοτικότητας, την αρχή της προστασίας του ασφαλιστικού κεφαλαίου και την αρχή της κοινωνικής αλληλεγγύης. Από αυτές, πλήρη συνταγματική κάλυψη, ως *sine qua non* του θεσμού<sup>22</sup> έχουν οι δύο πρώτες: Ο δημόσιος<sup>23</sup> κατ' αρ-

<sup>17</sup> Γινόταν εξαρχής δεκτό ότι το Σύνταγμα καθιερώνει υποχρέωση του νομοθέτη να προστατεύει το ασφαλιστικό κεφάλαιο, πάντοτε όμως ενόψει της προαγωγής των ασφαλιστικών συμφερόντων των εργαζομένων. Πρβλ. ΣτΕ 136/1989, ΕΔΚΑ 1989, σελ. 401· ΣτΕ 241/1989.

<sup>18</sup> Βλ., π.χ. ΑΕΔ 5/2002· ΣτΕ 2180/2004, 3453/2003· ΣτΕ (Ολ.) 3101/2001, 910/2001 και πάγια σταθερή νομολογία που ανάγεται στη ΣτΕ 2253/1976, ΝοΒ 1976, σελ. 605.

<sup>19</sup> Βλ. ενδεικτικά ΣτΕ 139/2002· ΣτΕ (Ολ.) 3100/2001· ΣτΕ 2444/2000· ΣτΕ 1337/2000, ΤοΣ 2000, σελ. 176· ΣτΕ 3744/1999, 287/1996, 2132/1994, ΕΔΚΑ 1995, σελ. 145, 3137/1998, 2779/1999, 178/1998, 302/1995· ΣτΕ (Ολ.) 2973/1991, ΤοΣ 1991, σελ. 99.

<sup>20</sup> Βλ. αντί άλλων, Ξ. Κοντιάδη, *Συνταγματικές εγγυήσεις και θεσμική οργάνωση του συστήματος κοινωνικής ασφάλειας*, 2004, σελ. 392.

<sup>21</sup> Ενίοτε προτείνονται και άλλες αρχές. Για παράδειγμα, η μειοψηφία της απόφασης ΣτΕ (Ολ.) 3099/2001, υποστήριξε ότι από την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης συνάγεται η αρχή της βιώσιμης κοινωνικής πολιτικής, που επιφέρει σημαντικές συνέπειες ως προς την οργάνωση των φορέων κοινωνικής προστασίας. Πρβλ. και Ξ. Κοντιάδη, *Συνταγματικές εγγυήσεις*, ό.π., σελ. 189. Δεν φαίνεται, κατά τη γνώμη μου, να εισφέρει κάτι νέο η θέση αυτή στις γενικά παραδεκτές θεμελιώδεις αρχές της κοινωνικής ασφάλισης, δεδομένου ότι λόγω της συνταγματικής ρύθμισης του άρθρου 22 παρ. 5 υφίσταται πολύ ειδικότερη *sedes materiae* για την προστασία του ασφαλιστικού κεφαλαίου.

<sup>22</sup> Συζητήσιμο είναι αν παρόμοιο στοιχείο πρέπει να θεωρηθεί και η αρχή της τριμερούς χρηματοδότησης. Αυτή εισήχθη από τον α.ν. 1846/51 και επιβεβαιώνεται στους διαδοχικούς έκτοτε νόμους ασφάλισης, μέχρι και τον ν.

χίν<sup>24</sup> χαρακτήρας της υποχρεωτικής ασφάλισης και η καθολική κάλυψη για το σύνολο των εργαζομένων των βασικών κινδύνων (θάνατος, γηρατειά, εργατικά ατυχήματα, ανικανότητα προς εργασία, μητρότητα)<sup>25</sup>, η προστασία από τους οποίους αντιστοιχεί σε σχετικές επιμέρους αξιώσεις υποκειμενικών δικαιωμάτων. Οι υπόλοιπες, αν και έχουν συνταγματικό έρεισμα, λειτουργούν πολλές φορές αντιθετικά, σε συνθήκες έντασης και πρέπει να εναρμονίζονται κατά την πρακτική εφαρμογή τους.

#### Α. ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΧΑΡΑΚΤΗΡΑΣ ΚΑΙ ΚΑΘΟΛΙΚΟΤΗΤΑ ΤΗΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ

Με τη σημαντική απόφαση ΣτΕ (Ολ.) 5024/1987<sup>26</sup>, το ανώτατο διοικητικό Δικαστήριο έκρινε ότι ο δημόσιος χαρακτήρας ανήκει στον πυρήνα της εγγύησης και ότι, επομένως, βάσει του άρθ. 22 παρ. 4 (ήδη 5) Συντάγματος η υποχρεωτική κοινωνική ασφάλιση, κύρια και επικουρική, έχει εξαιρεθεί από την ιδιωτική πρωτοβουλία. Η ratio της εξαίρεσης τούτης είναι η ανάγκη προστασίας των ασφαλισμένων από τους επιχειρηματικούς κινδύνους που, μοιραία, απορρέουν από τη λειτουργία των ιδιωτικών ασφαλιστικών εταιρειών<sup>27</sup> και η εφαρμογή αρχών κοινωνικής δικαιοσύνης. Μάλιστα, το Συμβούλιο της Επικρατείας ενέμεινε στη θέση αυτή, μολονότι ο νομοθέτης του ν. 2084/92 φάνηκε να θέλει να αφήσει το πεδίο ελεύθερο για την παροχή κοινωνικής ασφάλισης και από ΝΠΙΔ<sup>28</sup>. Άρα, ο ρόλος της ιδιωτικής ασφάλισης μπορεί να είναι μόνον αυστηρά συμπλη-

---

2084/92, αν και σήμερα η κρατική συμμετοχή αποτελεί μικρό κλάσμα των συνεισφορών εργοδοτών και εργαζομένων. Πάντως, κατά τη ΣτΕ 2964/90, ΕΔΚΑ ΛΓ, σελ. 426 οι ασφαλιστικές εισφορές δεν αποτελούν φόρο με την έννοια του άρθ. 78 Σ., άρα μπορούν να επιβάλλονται κανονιστικά. Πρβλ. Α. Στεργίου, *Κοινωνική ασφάλιση χωρίς εγγυήσεις*, 1992, σελ. 49.

<sup>23</sup> Βλ. σχετικά Α. Στεργίου, *Η συνταγματική κατοχύρωση της κοινωνικής ασφάλισης*, ό.π., σελ. 79 επ.· Γ. Κυμιωνή, *Οριοθέτηση της ιδιωτικής από την κοινωνική ασφάλιση*, ΕΔΚΑ, 1993, σελ. 562.

<sup>24</sup> Έτσι, όταν ΝΠΙΔ (όπως, π.χ., η ΔΕΗ) κατ' εξαίρεση λειτουργούν ως φορείς κοινωνικής ασφάλισης, αποκτούν χαρακτήρα διφυούς δημόσιου νομικού προσώπου. Γενικά η νομολογία δέχεται ότι για να γίνει δεκτή ανάληψη παρόμοιου ρόλου από νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου χρειάζεται ρητή βούληση του νομοθέτη. Βλ. π.χ. ΕφΑθ 4262/94, 12389/89· ΣτΕ 2241/77· πρβλ. τις σχετικές κριτικές παρατηρήσεις του Κ. Κρεμαλή, «Η θέση του κοινοτικού δικαίου και των ευρωπαϊκών τάσεων απέναντι στις επεμβάσεις ενός εθνικού νομοθέτη για ρύθμιση των ιδιωτικών μη κερδοσκοπικών ασφαλιστικών καθεστώτων», σε: Κ. Κρεμαλής (επιμ.) *Προβλήματα οριοθέτησης της ιδιωτικής από την κοινωνική ασφάλιση*, 1996, σελ. 37, σελ. 38, σημ. 1.

<sup>25</sup> Βλ. σχετικά Κ. Κρεμαλή, *Δίκαιο Κοινωνικών Ασφαλίσεων*, ό.π., σελ. 38 επ.

<sup>26</sup> ΣτΕ (Ολ.) 5024/1987, ΔιΔικ 1989, σελ. 332· πρβλ. ΑΕΔ 5/2002· ΣτΕ (Ολ.) 3096-3101/2001, 2287/2015 Ολομ.· ΣτΕ 3969/2003, 3096-3101/2001· ΑΠ 520/2004.

<sup>27</sup> Οι κίνδυνοι αυτοί ενισχύονται από τις τάσεις απορρύθμισης του δικαίου της εποπτείας επί των ασφαλιστικών επιχειρήσεων που ευνοεί το «δεύτερο κύμα» των σχετικών Οδηγιών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (88/357, 90/619), στο πλαίσιο της απελευθέρωσης της ασφαλιστικής αγοράς.

<sup>28</sup> Βλ. π.χ. τη ΣτΕ 2692/93. Κριτική απέναντι στη νομολογία αυτή η Π. Παπαρρηγοπούλου, *Η κοινωνική ασφάλιση ως δημόσια υπηρεσία, Συνεργασία δημόσιων και ιδιωτικών φορέων*, ΔιΔικ 1993, σελ. 257. Για το θέμα βλ. κυρίως την έκδοση του ΕΠΙΚΑΥΠ, με επιστημονικό υπεύθυνο τον Κ. Κρεμαλή, *Προβλήματα οριοθέτησης της ιδιωτικής από την κοινωνική ασφάλιση*, ό.π., και ιδίως τις εκεί συμβολές των Κ. Κρεμαλή, «Η θέση του κοινοτικού δικαίου», ό.π., σελ. 37



ρωματικός και σε καμιά περίπτωση λειτουργικά ισοδύναμος ως προς αυτόν της δημόσιας<sup>29</sup>.

Άλλωστε, ήδη από το 1952 το Συμβούλιο της Επικρατείας<sup>30</sup> είχε κρίνει ότι υφίστατο γενική αρχή του δικαίου, η οποία διατυπώθηκε ρητά με τον νόμο 2868/22, κατά την οποία οργανισμοί κοινωνικής ασφάλισης μπορούν να ιδρυθούν μόνο με πράξη της πολιτείας και δη είτε με τυπικό νόμο, είτε με διοικητική πράξη, κατόπιν εξουσιοδότησης<sup>31</sup>. Η νομολογία τούτη δεν θα μπορούσε να παρακαμφθεί με τον περιορισμό των κινδύνων που υπάγονται στην κύρια ασφάλιση ή με την άρση του υποχρεωτικού χαρακτήρα της. Και αυτό όχι μόνο γιατί οι νομοθετημένοι ασφαλιστικοί κίνδυνοι, τους οποίους υποδέχθηκε ο συντακτικός νομοθέτης, έχουν παγιοποιηθεί πλέον συνταγματικά<sup>32</sup> και μόνον η επέκτασή τους είναι νοπη<sup>33</sup>, αλλά και για λόγους συνταγματικής πολιτικής, σχετικούς με την ανάγκη να μην εκχωρηθούν στην αγορά –και έτσι διακινδυνευθούν– λειτουργίες που συναρτώνται με ύψιστα κοινωνικά συμφέροντα<sup>34</sup>.

Η νομολογία αυτή, σε ό,τι αφορά τον «πρώτο πυλώνα»<sup>35</sup> της ασφάλισης, είναι απολύτως συνεπής με τον χαρακτήρα του τελευταίου. Και τούτο, διότι η ιδιωτική ασφάλιση αδυνατεί να ανταποκριθεί στο καθήκον της κοινωνικής αλληλεγγύης, δεδομένου ότι στόχος οποιασδήποτε ιδιωτικής εμπορικής δραστηριότητας δεν μπορεί παρά να είναι η μεγιστοποίηση του κέρδους. Για τον

---

και Θ. Αντωνίου, «Ασφαλιστικές εταιρείες ως φορείς κοινωνικής ασφάλισης στο πλαίσιο μιας ενιαίας εσωτερικής αγοράς; μία συμβολή στην ερμηνεία του άρθρου 22 παρ. 4 του Ελληνικού Συντάγματος», σελ. 89.

<sup>29</sup> Βλ. και Β. Viret, *Ιδιωτικές ασφάλισεις και συμπληρωματική προστασία σε σχέση με την κοινωνική προστασία*, ΕΔΚΑ 1991, σελ. 214.

<sup>30</sup> ΣτΕ 2345/52.

<sup>31</sup> Βλ. Ι. Σαρμά, *Η συνταγματική και διοικητική νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας*, 1990, σελ. 378. Σχετικά διαφοροποιημένη εμφανίζεται η νομολογία του Αρείου Πάγου. Πρβλ., ενδεικτικά, ΑΠ 644/87· ΑΠ 797/90· ΑΠ 1638/1991, ΕΔΚΑ 1993, σελ. 475. Βλ. σχετικά Κ. Κρεμαλή, *Ασφαλιστικά θέματα: Προβλήματα από την έννοια των φορέων κοινωνικής ασφάλισης*, Εισήγηση ΟΜΕΔ 18.05.1996.

<sup>32</sup> Βλ. σχετικά Α. Παπαϊωάννου, *Το Σύνταγμα και η μείωση της κρατικής προστασίας στο χώρο των κοινωνικών ασφαλίσεων*, ΕΔΚΑ ΛΓ' 1991, σελ. 737-738.

<sup>33</sup> Για το ότι οι ασφαλιστικοί κίνδυνοι και οι σχετικές ασφαλιστικές καλύψεις βαίνουν συνεχώς διευρυνόμενοι, βλ. Η. Zacher/F. Kessler, *Die Rollen der öffentlichen Verwaltung und der privaten Träger in der sozialen Sicherheit*, Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht 1990, σελ. 103 επ.

<sup>34</sup> Πρβλ. τη ΣτΕ 139/87, κατά την οποία «είτε ως κύρια, είτε ως επικουρική η υποχρεωτική κοινωνική ασφάλιση έχει εξαιρεθεί από το χώρο της ιδιωτικής πρωτοβουλίας, τούτο δε έγινε για λόγους δημόσιου συμφέροντος και για να προστατευθούν όσοι υποχρεωτικά ασφαλιζονται ή καταβάλλουν ασφαλιστικές εισφορές από τους επιχειρηματικούς κινδύνους που συνδέονται με την άσκηση της ασφαλιστικής λειτουργίας από ιδιωτικούς φορείς».

<sup>35</sup> Το πρότυπο των «τριών πυλώνων» πρωτοπαρουσιάσθηκε αναλυτικά από την Παγκόσμια Τράπεζα στην ετήσια έκθεσή της το 1994. Ο πρώτος πυλώνας καλύπτει τη λειτουργία της αναδιανομής εισοδήματος και εξασφαλίζεται από ένα δημόσιο σύστημα, χρηματοδοτούμενο είτε από τη φορολογία είτε από ασφαλιστικές εισφορές. Συμπληρωματική κάλυψη για τον κίνδυνο του γήρατος θα παρέχει ο δεύτερος πυλώνας, χρηματοδοτούμενος και διαχειριζόμενος ιδιωτικά, αλλά υπό τη ρυθμιστική επίβλεψη του δημοσίου. Ο τρίτος πυλώνας αφορά την παραδοσιακή ιδιωτική ασφάλιση. Βλ. ενδεικτικά, αντί άλλων, Μ. Queisser, *Pension Reform and International Organizations: From conflict to Convergence*, International Social Security Review, 2/2000, σελ. 31-45.



λόγο αυτό παρέχει ασφάλεια μόνον ως προς τους λεγόμενους «ευγενείς κινδύνους», αδυνατώντας να εξασφαλίσει άτομα με μακροχρόνια ή τερματικά προβλήματα υγείας<sup>36</sup>. Πάντοτε, εξάλλου, υφίσταται ο κίνδυνος να μην μπορεί να ανταποκριθεί στις υποχρεώσεις της, όπως έδειξε η περίπτωση της πτώχευσης αρκετών ελληνικών ιδιωτικών εταιρειών ασφάλισης αυτοκινήτων στα τέλη της δεκαετίας του 1990.

Υποστηρίζεται από ορισμένους θεωρητικούς, παρόλα αυτά, ότι η κοινωνική ασφάλιση δεν βαρύνει, κατ' αρχήν, το κράτος αλλά την κοινωνία, αποτελώντας εκδήλωση της κοινωνικής αλληλεγγύης. Για τους συγγραφείς του κλίματος αυτού, φορείς της σχετικής υποχρέωσης είναι ουσιαστικά τα μέλη του κοινωνικού συνόλου, ενώ η πολιτεία μόνο «δίκην αντιπροσώπου» υπεισέρχεται στη θέση τους για να συμβάλλει στην πραγμάτωση της<sup>37</sup>. Η άποψη τούτη, όμως, αντιστρέφει τη σχέση μέσου και σκοπού που υφίσταται μεταξύ του δικαιώματος και των τρόπων εκπλήρωσής του. Πρέπει να είναι σαφές ότι το κράτος παραμένει ο αποκλειστικός φορέας της αντίστοιχης συνταγματικής υποχρέωσης, όπως και ως προς όλα τα θεμελιώδη δικαιώματα. Μόνον ως μέσο για την εξυπηρέτηση του σχετικού συνταγματικού σκοπού μπορεί το κράτος να αξιώνει από τους πολίτες «την εκπλήρωση της κοινωνικής αλληλεγγύης». Είναι προφανές ότι μόνον έτσι έχει νόημα και η σχετική διάταξη του άρθ. 25 παρ. 4 του Συντάγματος, κατά την οποία «το κράτος δικαιούται να αξιώνει από όλους τους πολίτες την εκπλήρωση του χρέους της κοινωνικής αλληλεγγύης».

Ένα άλλο σημαντικό θέμα, στο οποίο όμως ο συντακτικός νομοθέτης έχει αφήσει μεγάλο περιθώριο διακριτικής ευχέρειας στον κοινό, αποτελεί η σχέση μεταξύ της αυτοτέλειας των ασφαλιστικών φορέων και των δυνατοτήτων παρέμβασης του κράτους σε αυτούς. Γενικά η νομολογία αναγνωρίζει πλατύ εύρος κινήσεων στην διοίκηση, απαιτώντας απλώς για τις κρατικές επεμβάσεις την ύπαρξη προγενέστερου τυπικού νόμου ή όχι ιδιαίτερα ευρείας νομοθετικής εξουσιοδότησης<sup>38</sup>.

Πέραν τούτων, γίνεται δεκτό ότι ο κοινός νομοθέτης δεν δεσμεύεται από το πνεύμα του Συντάγματος και την αρχή του κοινωνικού κράτους ως προς τον τρόπο οργάνωσης και διοίκησης των φορέων κοινωνικής ασφάλισης<sup>39</sup>. Συνεπώς, και δεδομένου ότι ο κατακερματισμός των

<sup>36</sup> Βλ. Σ. Ρομπόλη/Μ. Χλέτσο, «Τα κοινωνικά και οικονομικά κριτήρια λειτουργίας του ιδιωτικού τομέα. Η περίπτωση της ιδιωτικής ασφάλισης στην Ελλάδα», σε: Ίδρυμα Σάκη Καραγιωργα, *Όρια και σχέσεις δημόσιου και ιδιωτικού*, 1996, σελ. 399 επ.

<sup>37</sup> Έτσι η Θ. Αντωνίου, «Ασφαλιστικές εταιρείες ως φορείς κοινωνικής ασφάλισης», ό.π., σελ. 96-96, με παραπομπές στους Ο. Depenheuer, *Wie sicher ist verfassungsrechtlich die Rente? -Vom liberalen zum solidarischen Eigentumsbegriff*, AöR 1995, σελ. 433-434· και W. Maihofer, *Menschenwürde im Rechtsstaat*, 1968, σελ. 41.

<sup>38</sup> Για τον λόγο αυτό το ΣτΕ έχει επανειλημμένα ακυρώσει τροποποιητικές πράξεις καταστατικών οργανισμών κοινωνικών ασφαλίσεων που είχαν εκδοθεί κατόπιν ευρύτατης νομοθετικής εξουσιοδότησης. Βλ. ενδεικτικά ΣτΕ 1638/46, 2201/53, 2069/67· contra ΑΠ 524/64, ΝοΒ 13, σελ. 120. Βλ. σχετικά Αρ. Μάνεση, *Συνταγματικότητα νομοθετικής εξουσιοδότησης προς τροποποίηση καταστατικών Οργανισμών Κοινωνικής Ασφάλισης*, γνωμοδότηση, Αρμενόπουλος 1976, σελ. 260.

<sup>39</sup> Βλ. ΣτΕ (Ολ.) 1882/2019· πρβλ. τη ΣτΕ (Ολ.) 2690/1993, Διδικ 1994, σελ. 334, κατά την οποία δεν αντίκειται στο άρθ. 22 παρ. 4 Σ. η τροποποίηση της συγκρότησής του ΔΣ ασφαλιστικού οργανισμού, ώστε να μην έχουν την πλειοψηφία οι εκπρόσωποι των εργαζομένων και συνταξιούχων, δεδομένου ότι ο κοινός νομοθέτης δεν δεσμεύεται

ασφαλιστικών φορέων αποτελούσε μια πάγια παθολογία του ελληνικού ασφαλιστικού συστήματος, εύλογα κρίθηκε ότι η συγχώνευση ομοειδών, μη αυτοδιοικούμενων ταμείων σε νέο φορέα δεν παραβιάζει το άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος, εφόσον το νέο καθεστώς ασφάλισης των ασφαλισμένων στα συγχωνευθέντα ταμεία δεν εμφανίζεται ως προδήλως απρόσφορο για την εξυπηρέτηση του συνταγματικού σκοπού<sup>40</sup>.

Υποστηρίζεται πειστικά, βεβαίως, από τμήμα της θεωρίας<sup>41</sup>, ότι στις βασικές αρχές του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης περιλαμβάνεται και η αυτοδιοίκηση των δημόσιων ασφαλιστικών φορέων, υπό την έννοια της συμμετοχής (αν και όχι της πλειοψηφικής εκπροσώπησης) των ασφαλισμένων στη διοίκησή τους. Η νομολογία αποκρούει, πάντως, τη θέση αυτή με τη σκέψη ότι δεν υφίσταται παρόμοιος περιορισμός, δεδομένου ότι ο νομοθέτης είναι ελεύθερος να επιλέξει την παροχή της σύνταξης ακόμη και από το ίδιο το κράτος. Κατά το Συμβούλιο της Επικρατείας, ανάλογη δέσμευση δεν απορρέει ούτε από το πνεύμα του Συντάγματος ούτε από τις γενικές αρχές που πηγάζουν από τις συνταγματικές διατάξεις με τις οποίες καθιερώνεται η αρχή του κοινωνικού κράτους<sup>42</sup>.

Βεβαίως, η κρατική παρέμβαση πρέπει να ασκείται αποκλειστικά για την προαγωγή του δικαιώματος και την εξασφάλιση του ασφαλιστικού κεφαλαίου. Η σχετική αρμοδιότητα και ευθύνη του κράτους συνίσταται ειδικότερα στην εγγύηση της καλής λειτουργίας και της ύπαρξης των αναγκαίων πόρων για την επιβίωση των ασφαλιστικών φορέων.

Αυτό δεν αφορά μόνον (ούτε κυρίως) την κάλυψη των ελλειμμάτων τους από τον κρατικό προϋπολογισμό, αλλά ιδίως την άσκηση αποτελεσματικής εποπτείας και την εξασφάλιση επαρκούς ρυθμιστικού πλαισίου λειτουργίας<sup>43</sup>, συμπεριλαμβανομένης της κατάρτισης αναλογιστικών μελετών πριν κάθε μείζονα μεταρρύθμιση<sup>44</sup>. Η υποχρέωση αυτή προκύπτει και από τη Διεθνή Σύμβαση του Ευρωπαϊκού Κώδικα Κοινωνικής Ασφάλειας<sup>45</sup>, ο οποίος προβλέπει στο άρθρο 70

---

στον καθορισμό της συγκρότησης των οργάνων των ασφαλιστικών οργανισμών. Βλ. και ΣτΕ 2692/1993, ΤοΣ 1994, σελ. 892· ΣτΕ (Ολ.) 5024/1987.

<sup>40</sup> Βλ. ήδη για τον ενιαίο φορέα (ΕΦΚΑ) ΣτΕ (Ολ.) 1880-1890/2019· πρβλ. για τις παλαιότερες συγχωνεύσεις ΣτΕ 92-94/2001, ΕΔΚΑ 2001, σελ. 102· Ξ. Κοντιάδη, *Συνταγματικές εγγυήσεις*, ό.π., σελ. 403.

<sup>41</sup> Βλ. Κ. Χρυσόγονο, *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, 1998, σελ. 527· Ξ. Κοντιάδη, *Κράτος Πρόνοιας και κοινωνικά δικαιώματα*, 1997, σελ. 453.

<sup>42</sup> ΣτΕ 3096-3101/2001, ΕΔΚΑ 2001, σελ. 746. Η μειοψηφία σε αυτές υποστήριξε ότι δεν είναι επιτρεπτή με βάση το άρθρο 22 παρ. 5 Σ. η επ' ευκαιρία συγχωνεύσεως εισαγωγή ρυθμίσεων που συνεπάγονται την απώλεια κεκτημένων δικαιωμάτων κοινωνικής ασφάλισης των ασφαλισμένων σε συγχωνευόμενα ταμεία.

<sup>43</sup> Βλ., αντί άλλων, Α. Πετρόγλου, *Ευθύνη της πολιτείας η καλή λειτουργία όλων ανεξαιρέτως των ασφαλιστικών οργανισμών*, ΕΔΚΑ ΚΕ, 1983, σελ. 193.

<sup>44</sup> ΣτΕ (Ολ.) 1889/2019.

<sup>45</sup> Που κυρώθηκε με τον ν. 1136/81. Βλ. ιδίως το άρθρο 70 παρ. 3 του Κώδικα: «το συμβαλλόμενο μέρος (...) οφείλει να εξασφαλίζει ώστε αι μελέται και οι αναγκαίοι αναλογιστικοί υπολογισμοί οι αφορώντες την οικονομική ισορροπία, να γίνονται περιοδικώς και εν πάση περιπτώσει εκ προοιμίου και εις πάσαν τροποποίησιν των παροχών, του

παρ. 3 ότι τα κράτη μέλη «έχουν γενική ευθύνη σε ό,τι αφορά την εξυπηρέτηση των χορηγουμένων παροχών κατ' εφαρμογή του Κώδικα, ως προς όλα τα αναγκαία μέτρα για την επίτευξη του σκοπού αυτού».

Τα πράγματα είναι διαφορετικά σε ό,τι αφορά τα επαγγελματικά ταμεία του «δεύτερου πυλώνα»<sup>46</sup> και τα αλληλοβοηθητικά ταμεία, δεδομένου ότι αυτά συστήνονται με πρωτοβουλία των μελών τους ή κοινή συμφωνία εργοδοτών και εργαζομένων, στο πλαίσιο δικαιοπρακτικής ελευθερίας, που δεν μπορεί να περιορισθεί από τον κοινό νομοθέτη<sup>47</sup>. Συνεπώς, τα ταμεία αυτά είναι πλήρως αυτοδιοικούμενα και ο νομοθέτης θέτει αποκλειστικά το ρυθμιστικό πλαίσιο οργάνωσης και τις γενικές αρχές λειτουργίας τους, χωρίς να μπορεί να επεμβαίνει στις αποφάσεις διοίκησής τους.

Συνεπώς, όχι απλώς δεν υπάρχει συνταγματικό εμπόδιο για την ενοποίηση όλων των ασφαλιστικών ταμείων σε έναν ενιαίο ασφαλιστικό φορέα, αλλά, αντιθέτως, η ύπαρξη ενός ενιαίου φορέα, ανταποκρίνεται πληρέστερα στην ανάγκη να εκπληρώνει το κράτος την εγγυητική του αποστολή υπέρ της κοινωνικής αλληλεγγύης με ισότητα.

## **Β. ΑΣΦΑΛΙΣΤΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΚΑΙ ΣΧΕΣΗ ΑΝΤΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑΣ-ΙΣΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΛΛΗΛΕΓΓΥΗΣ**

Κατά την ορθή θέση της νομολογίας, ο συντακτικός νομοθέτης δεν υιοθέτησε αυτούσιο κανένα σύστημα ασφαλιστικής προστασίας, ούτε παγίωσε οποιαδήποτε αρχικό συσχετισμό μεταξύ των βασικών ασφαλιστικών αρχών της ανταποδοτικότητας, της ισότητας και της κοινωνικής αλληλεγγύης. Η διακύμανση των σχέσεων μεταξύ τούτων αντανακλά γενικά την εξέλιξη της κοινωνικής ασφάλισης προς την έννοια της κοινωνικής ασφάλειας.

Λόγω της φύσης της κοινωνικής ασφάλισης ως συστήματος παροχής (ασφαλιστικών εισφορών) και αντιπαροχής (ασφαλιστικών παροχών) ο κοινός νομοθέτης δεν μπορεί να αποστεί πλήρως από την αρχή της ανταποδοτικότητας μεταξύ ασφαλιστικών παροχών και εισφορών, έχει όμως μεγάλο περιθώριο προσδιορισμού της σχέσης τους<sup>48</sup>, σε αντίθεση με την ιδιωτική ασφάλιση

---

ποσοστού ασφαλιστικών εισφορών ή των φόρων διατιθεμένων εις την κάλυψιν των υπ' όψει κινδύνων». Πρβλ. σχετικά τις ΠΕΣΤΕ 119/1996, 86/1994, 528/1994.

<sup>46</sup> Ήδη ο ν. 3029/2002 προέβλεψε την δυνατότητα σύστασης επαγγελματικών ταμείων του πυλώνα αυτού, ως νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, που ιδρύονται προαιρετικά ανά επιχείρηση ή κλάδο εργαζομένων, με συμφωνία των εργοδοτών και των εργαζομένων, εφόσον ο αριθμός των ασφαλιζόμενων κατά επιχείρηση ή επαγγελματικό κλάδο υπερβαίνει τους 100. Αυτά παρέχουν πρόσθετη ασφάλιση για τους ασφαλιστικούς κινδύνους γήρατος, θανάτου, αναπηρίας, επαγγελματικού ατυχήματος, ασθένειας και διακοπής της εργασίας και λειτουργούν με βάση το κεφαλαιοποιητικό σύστημα.

<sup>47</sup> Βλ. ΣτΕ 452/1999, 2692/1993· ΣτΕ (Ολ.) 5024/1987, ΕΔΚΑ 1988, σελ. 234.

<sup>48</sup> ΣτΕ (Ολ.) 1890/2019, 2287-8/2015 3487/2008· ΣτΕ 3496/2000· ΣτΕ (Ολ.) 540/1999· ΣτΕ 2755/1999· ΣτΕ (Ολ.) 548/1999, 3744/1999, 58/1999, 3594/1997, 5029/1997, 824/1997· ΣτΕ (Ολ.) 2263/1982· ΣτΕ 1948/1992, 1428/1997· πρβλ. ΑΠ (Ολ.) 32/1995.

όπου η εισφορά καθορίζει επακριβώς την παροχή<sup>49</sup>. Και τούτο διότι οι ασφαλιστικές παροχές διατηρούν τον αποζημιωτικό/ανταποδοτικό τους χαρακτήρα, έχουν όμως ταυτόχρονα «εμβολιασθεί», στο πλαίσιο του κοινωνικού κράτους, με τις αρχές της κοινωνικής ασφάλειας, που επιβάλλουν την εξασφάλιση ενός αξιοπρεπούς επιπέδου διαβίωσης για τους δικαιούχους τους.

Κατά συνέπεια, αν και ο ασφαλιστικός δεσμός παραμένει η βάση θεμελίωσης του δικαιώματος και η σχέση κρατήσεων-παροχών πρέπει γενικά να γίνεται κατ' αρχήν σεβαστή<sup>50</sup>, η αρχή της ανταποδοτικότητας δεν έχει ούτε απόλυτο χαρακτήρα<sup>51</sup>, ούτε πλήρη συνταγματική κατοχύρωση<sup>52</sup>. Μπορεί να καμφθεί νομοθετικά, ειδικά όταν για την κάλυψη του ασφαλιστικού κεφαλαίου συνεισφέρουν εκτός από τις ασφαλιστικές κρατήσεις και κοινωνικοί πόροι<sup>53</sup>, ή το δημόσιο<sup>54</sup>.

Μάλιστα, η ανταποδοτικότητα δεν προστατεύεται ούτε στο πλαίσιο της γενικής αρχής της ισότητας<sup>55</sup>: Το ΑΕΔ με την απόφαση 9/1980 έκρινε ότι η θέσπιση ανώτατου ορίου εφάπαξ ασφαλιστικής αποζημίωσης δεν αντίκειται στην αρχή<sup>56</sup>. Γενικά, πριν από τη θέσπιση του ΕΦΚΑ, η ισότητα σε σχέση με το ασφαλιστικό δικαίωμα εφαρμοζόταν από τη νομολογία αποκλειστικά στο εσωτερι-

<sup>49</sup> Βλ. ΣτΕ ΠΕ 1010/1976, ΤοΣ 1977, σελ. 165. Πρβλ Κ. Χρυσόγονο, *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, ό.π., σελ. 531· *Idem*, *Η σύμφωνη με το Σύνταγμα ερμηνεία των νόμων*, ΤοΣ 1994, σελ. 241-242.

<sup>50</sup> Βλ., ενδεικτικά ΣτΕ (Ολ.) 1880/2019· ΣτΕ 3125/92, ΕΔΚΑ Λστ', 1994, σελ. 145· ΕΣ (Ολ.) 140/94, ΕΔΚΑ, Λστ', 1994, σελ. 318.

<sup>51</sup> ΣτΕ (Ολ.) 1880/2019. Εύστοχα παρατηρεί η Θ. Αντωνίου, «Ασφαλιστικές εταιρείες ως φορείς κοινωνικής ασφαλίσεως», ό.π., σελ. 100, ότι στο πλαίσιο των υφιστάμενων ασφαλιστικών συστημάτων, η σύνταξη κάθε άλλο παρά συνιστά ανταπόδοση καταβληθεισών εισφορών. Ουσιαστικά ο ασφαλισμένος χρηματοδοτεί τη σύνταξη των γενιών που έχουν αποσυρθεί από την αγορά εργασίας, ενώ ο ίδιος προσδοκά την κάλυψη της δικής του σύνταξης από τις επερχόμενες γενιές.

<sup>52</sup> Βλ. π.χ. τη ΣτΕ 2694/1989, Διδικ 1990, σελ. 388, κατά την οποία η διαφορετική βάση υπολογισμού καταβαλλόμενων εισφορών σε σχέση με εκείνη των συντάξιμων αποδοχών δεν αντίκειται στην αρχή της ισότητας, ούτε στο άρθρο 22 παρ. 4 Σ., γιατί καθόλου δεν προκύπτει από τις παραπάνω διατάξεις ότι οι ασφαλιστικές εισφορές και η ασφαλιστική παροχή υπολογίζονται στην ίδια βάση. Βλ. και ΣτΕ (Ολ.) 2263/1982.

<sup>53</sup> Έτσι, έχει κριθεί ότι η θέσπιση ανώτατου ορίου εφάπαξ εισάγει αντισυνταγματική δυσμενή διάκριση κατά των υπηλόμισθων όταν η παροχή έχει αμιγώς ανταποδοτικό χαρακτήρα (ΑΠ (Ολ.) 32/1995, ΕΔΚΑ 1996, σελ. 115). Αντισυνταγματική έχει κριθεί (ΑΠ (Ολ.) 567/1986, ΝοΒ 1987, σελ. 200· βλ. και ΑΠ (Ολ.) 961/1985) και η θέσπιση ανώτατου ορίου συντάξεων ως προς ορισμένες κατηγορίες του προσωπικού, χωρίς ανάλογη μείωση των ασφαλιστικών εισφορών. Πρβλ. ΑΠ 8/2004· ΣτΕ 3385-3393/2003· ΣτΕ (Ολ.) 548/1999· ΑΠ 521/2003· ΑΠ (Ολ.) 32/1995· ΣτΕ 1635/89, 241/89· βλ. και την ΑΕΔ 9/80, παρακάτω, σημ. 56.

<sup>54</sup> Βλ. π.χ. τη ΣτΕ 136/89, κατά την οποία είναι επιτρεπτοί τέτοιοι περιορισμοί «οσάκις (...) το κεφάλαιο του χορηγούντος την παροχή αυτή ασφαλιστικού οργανισμού σχηματίζεται μεν κατ' αρχήν από εισφορές των ασφαλισμένων, αλλά σε περίπτωση ανεπάρκειας αυτού συμμετέχει στα βάρη και το ΝΠΔΔ».

<sup>55</sup> Ούτε, βεβαίως, από τις σχετικές διατάξεις του κοινοτικού δικαίου. Βλ. σχετικά Δ. Κοντιζά, *Η εφαρμογή της αρχής της ισότητας στην κοινωνική ασφάλιση*, Ελληνική Δικαιοσύνη 1997, σελ. 326

<sup>56</sup> Κατά την απόφαση αυτή του ΑΕΔ, η επιβολή ανωτάτου ορίου παροχών αφορά αποκλειστικά την κατηγορία των ταμείων προνοίας, ο δε περιορισμός τελεί υπό την προϋπόθεση ότι τα έσοδα των ταμείων δεν προέρχονται μόνο από εισφορές των ίδιων των εργαζομένων, αλλά και από κοινωνικούς πόρους ή επιβαρύνσεις τρίτων. Βλ. και ΣτΕ 136/89· ΣτΕ 1998/1990, ΕΔΚΑ 1990, σελ. 546 επ.· ΣτΕ 3036/1992, ΕΔΚΑ 1993, σελ. 232.

κό του ίδιου ασφαλιστικού φορέα και όχι σε σύγκριση με τους υπολοίπους. Ως προς τα ασφαλιστικά δικαιώματα εργαζομένων διαφορετικών φορέων, ο δικαστικός έλεγχος περιορίζεται στην εξασφάλιση ενός ελάχιστου καθεστώτος ισοδύναμης ασφαλιστικής προστασίας<sup>57</sup>. Από τη νομολογία δεν ελέγχεται η παράβαση της αρχής της ισότητας ακόμη και για ρυθμίσεις γενικού χαρακτήρα, όπου οι διακρίσεις θα έπρεπε να είναι απαράδεκτες<sup>58</sup>.

Η αναγνώριση, σύμφωνα με τα παραπάνω, ευρέος ρυθμιστικού πεδίου στον νομοθέτη δεν σημαίνει πάντως παντελή ασυδοσία του. Το Σύνταγμα επιβάλλει στον νομοθέτη τη συμμετοχή των εργαζομένων με ίσους όρους στο σύστημα παροχών και αντιπαροχών της κοινωνικής ασφάλισης<sup>59</sup>. Ειδικότερα, είχε κριθεί ότι δεν μπορούν να αποκλείονται αυθαίρετα από ευεργετικές ρυθμίσεις ασφαλισμένοι ορισμένων ταμείων, χωρίς κάποιο λόγο δημοσίου συμφέροντος βασισμένο σε συνταγματικό σκοπό<sup>60</sup>. Εξάλλου, όπως γινόταν δεκτό και από τμήμα της νομολογίας, ακόμη και προκειμένου για ασφαλισμένους σε διαφορετικούς ασφαλιστικούς οργανισμούς, «η τήρησης της αρχής της ισότητας ελέγχεται καθ' όσον αφορά εις την εξασφάλισιν ελαχίστου καθεστώτος ισοδύναμου ασφαλιστικής προστασίας»<sup>61</sup>. Και οι δύο αυτές δεσμεύσεις δεν απορρέουν τόσο από τη γενική αρχή περί ισότητας όσο από το ελάχιστο περιεχόμενο του ρυθμιστικού πεδίου του άρθ. 22 παρ. 5.

## 2. ΤΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΓΙΑ ΑΣΦΑΛΙΣΗ

Το γεγονός ότι στο άρθρο 22 παρ. 5 κατοχυρώνεται, πέραν της θεσμικής εγγύησης, και ένα υποκειμενικό δικαίωμα για ασφάλιση συνεπάγεται πρόσθετη προστασία για τους ασφαλισμένους<sup>62</sup>. Η κοινωνική ασφάλιση, άλλωστε, δεν είναι αυτοσκοπός, αλλά απλώς ένας θεσμικός μηχανισμός για την εξασφάλιση ενός αξιοπρεπούς επίπεδου διαβίωσης σε περίπτωση που επέλθουν οι ασφαλιστικοί κίνδυνοι.

Προκαταρκτικά πρέπει να αναφερθεί ότι, παρά τη θέση τμήματος της νομολογίας –ιδίως της παλαιότερης του Ελεγκτικού Συνεδρίου<sup>63</sup>– να αντιμετωπίζει την ασφάλιση ως απλή ενοχική σχέση μεταξύ του ασφαλιστικού φορέα και του ασφαλισμένου, όπως ήδη θίχθηκε σε αρκετές περιστά-

<sup>57</sup> ΣτΕ (Ολ.) 1461/1995, Διδικ 1995, σελ. 871.

<sup>58</sup> Έχει κριθεί, π.χ. (ΣτΕ 952/1986, ΕΔΚΑ 1986, σελ. 732, ΔΕΝ 1987, σελ. 522) ότι δεν αντίκειται στην αρχή της ισότητας η διαφορετική ρύθμιση της αναστολής σύνταξης των εργαζομένων συνταξιούχων των οποίων το εργασιακό εισόδημα υπερβαίνει ένα ορισμένο όριο. Βλ. και ΣτΕ 5057/88 ΕΔΚΑ ΛΑ, σελ. 474· πρβλ. Α. Στεργίου, *Κοινωνική ασφάλιση χωρίς εγγυήσεις*, ό.π., σελ. 14-15.

<sup>59</sup> ΣτΕ (Ολ.) 1285/2012, 3923/2010, 3231/2008.

<sup>60</sup> Βλ. σχετικά ήδη την ΑΕΔ 8/1977, η οποία έκρινε ότι αποτελεί αντισυνταγματική παράβαση της αρχής της ισότητας η εξαίρεση από τον θεσμό της διαδοχικής ασφάλισής του ΝΑΤ, αφού με τον τρόπο αυτό εισάγεται αντισυνταγματική και ανεπίτρεπτη δυσμενής μεταχείριση σε βάρος των εργαζομένων στη θάλασσα. Ανάλογες και οι ΣτΕ 745/74, ΕΔΚΑ ΙΣτ', 1974, σελ. 348· ΣτΕ 1822/74· ΣτΕ 2178/72, ΕΔΚΑ ΙΔ', 1972, σελ. 697· contra η ΑΠ 435/77, ΕΔΚΑ ΙΘ, 1977, σελ. 669. Βλ. σχετικά Α. Πετρόγλου, *Η συνταγματική προστασία της ίσης μεταχειρίσεως των ασφαλισμένων*, ΕΔΚΑ 1978, σελ. 65.

<sup>61</sup> Έτσι η ΣτΕ 2253/76.

<sup>62</sup> Πρβλ. Ξ. Κοντιάδη, *Συνταγματικές εγγυήσεις*, ό.π., σελ. 391.

<sup>63</sup> Βλ. π.χ. ΕΣ 28/94, ΕΔΚΑ Λστ', 1994, σελ. 412.

σεις, η υποκείμενη σχέση που συνδέει δικαιούχους και ασφαλιστικούς φορείς υποχρεωτικής ασφάλισης είναι πάντοτε δημοσίου<sup>64</sup> και δη συνταγματικού δικαίου<sup>65</sup>.

Η ασφαλιστική παροχή, συνεπώς, αποτελεί γνήσια δημόσια υποχρέωση του ασφαλιστικού φορέα απέναντι στον ασφαλισμένο, ως αξίωση που απορρέει ευθέως από το συνταγματικό δικαίωμα. Στο πλαίσιο αυτής της «ενοχής δημοσίου δικαίου»<sup>66</sup>, ο πολίτης μπορεί να αξιώσει από τον ασφαλιστικό οργανισμό και ορισμένη συμπεριφορά για την προστασία των συμφερόντων του.

Κατά συνέπεια η πολιτεία βαρύνεται με την υποχρέωση –και ο πολίτης έχει σχετική αξίωση– να ασκείται αποτελεσματικά ο εγγυητικός κρατικός ρόλος καθ' όλο τον χρόνο ασφάλισης, ανεξαρτήτως εάν αυτή παρέχεται από το κράτος ή άλλο φορέα. Μάλιστα, ο εγγυητικός αυτός ρόλος αφορά και τους τρεις «πυλώνες» της ασφάλισης. Για τον ίδιο λόγο, θα ήταν αντισυνταγματική η κατάργηση όχι μόνον της κρατικής εποπτείας<sup>67</sup> αλλά και της υποχρέωσης των ιδιωτών να λάβουν άδεια της δημόσιας αρχής πριν από την ανάληψη οποιασδήποτε κερδοσκοπικής δραστηριότητας στον ευρύτερο προνοιακό και κοινωνικό τομέα<sup>68</sup>.

Η νομική φύση της υποκείμενης αυτής σχέσης συνταγματικού δικαίου δεν πρέπει να συγχέεται με τη νομική φύση των άλλων επιγενόμενων και δευτερογενών αξιώσεων που προκύπτουν μετά από τη μεσολάβηση του νομοθέτη. Το άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος καθιερώνει μια δέσμη συγκεκριμένων υποχρεώσεων για το κράτος, ως απόρροια της γενικότερης επιταγής για ασφαλιστική μέριμνα του συνόλου του πληθυσμού: Υποχρέωση ίδρυσης των ασφαλιστικών φορέων, μέριμνας για την εύρυθμη λειτουργία τους, νομοθετικής και πραγματικής (από πλευράς οικονομικών πόρων) εξασφάλισης των παροχών ώστε να αντιστοιχούν σε ένα αξιοπρεπές επίπεδο διαβίωσης. Ως συνέπεια του γεγονότος αυτού, ο πολίτης έχει εκτός από το δικαίωμα προσδοκίας<sup>69</sup> στη

<sup>64</sup> Ο Κ. Κρεμαλής, *Δίκαιο Κοινωνικών Ασφαλίσεων*, ό.π., σελ. 58 επ., αναλύει την έννομη σχέση κοινωνικής ασφάλισης σε δύο φάσεις, μία ασφαλιστικής προσδοκίας και μία ασφαλιστικής παροχής. Θεωρεί ότι είναι δημόσιας ή ιδιωτικής φύσης ανάλογα με την οργάνωση του συγκεκριμένου ασφαλιστικού φορέα σε νομικό πρόσωπο ιδιωτικού ή δημοσίου δικαίου.

<sup>65</sup> Ο Γ. Παπαχατζής, *Σύστημα του ισχύοντος στην Ελλάδα Διοικητικού Δικαίου*, 5<sup>η</sup> έκδ., 1976, σελ. 149, είχε πρώτος χαρακτηρίσει τη σύνταξη ως «ενοχή δημοσίου δικαίου». Πρβλ. την ΔΠρΑθ 9857/83, που δέχεται ότι ο δικαιούχος ασφαλιστικής παροχής δεν είναι αντισυμβαλλόμενος του Ταμείου, αλλά η αξίωσή του για παροχή είναι ένα δημόσιο υποκειμενικό δικαίωμα.

<sup>66</sup> Κατά τον Κ. Κρεμαλή, *Δίκαιο Κοινωνικών Ασφαλίσεων*, ό.π., σελ. 63-64. Ο Γ. Παπαχατζής, *Σύστημα του ισχύοντος στην Ελλάδα*, ό.π., 1976, σελ. 149, έκανε λόγο για «ενοχική σχέση δημοσίου δικαίου».

<sup>67</sup> Πρβλ. π.χ. τις διατάξεις του ΝΔ 1118/72 και του ν. 877/79 για την ίδρυση γηροκομείων ή επιχειρήσεων περιθαλψής αναπήρων, τις αντίστοιχες του ΝΔ 4525/66 για την ίδρυση παιδικών σταθμών, κ.λπ.

<sup>68</sup> Βλ. Κ. Κρεμαλή, *Το δικαίωμα του ατόμου για κοινωνική πρόνοια*, 1991. Γενικά για το θέμα του διοικητικού ελέγχου, βλ. Ι. Αναστόπουλο, *Τα νομικά πρόσωπα του δημόσιου τομέα*, Διοικητική Μεταρρύθμιση 1987, σελ. 113. Πρβλ. ΣτΕ 2411/87· ΣτΕ (Ολ.) 3334/75.

<sup>69</sup> Πρβλ. ΣτΕ 54/79.



μελλοντική ασφαλιστική παροχή και αξιώσεις που αντιστοιχούν στις παραπάνω κρατικές υποχρεώσεις<sup>70</sup>.

Με άλλα λόγια, από τον ασφαλιστικό δεσμό σε δεύτερο μόνο βαθμό και μάλιστα μετά την έλευση του ασφαλιστικού κινδύνου απορρέει σχετική ενοχική αξίωση<sup>71</sup> προς συγκεκριμένη χρηματική παροχή<sup>72</sup>. Αντιθέτως, η συνταγματική σχέση είναι πάντοτε παρούσα, και πριν δηλαδή από τη χρονική αυτή στιγμή, επιβάλλοντας στους ασφαλιστικούς φορείς να λειτουργούν με βάση την αρχή της κοινωνικής δικαιοσύνης και στο κράτος τη γενική υποχρέωση μέριμνας, εποπτείας και γένει εγγύησής του δικαιώματος<sup>73</sup>.

Είναι αλήθεια, βέβαια, ότι πολλές από τις προαναφερθείσες υποχρεώσεις είναι αντικειμενικού δικαίου, δεδομένου ότι αφορούν κυρίως τη θεσμική οργάνωση και υποδομή που είναι απαραίτητη για την πραγμάτωση του δικαιώματος. Από το δικαίωμα όμως στην ασφάλιση απορρέουν απευθείας και συγκεκριμένες υποκειμενικές αξιώσεις<sup>74</sup>, όπως π.χ. αυτή στο ελάχιστο περιεχόμενο που πρέπει να έχουν οι σχετικές παροχές ώστε να εξασφαλίζουν την αξιοπρεπή διαβίωση των δικαιούχων τους.

Έτσι, η παλαιότερη θέση της νομολογίας του Αρείου Πάγου και του Ελεγκτικού Συνεδρίου<sup>75</sup> ότι η νομική φύση του δικαιώματος στην κοινωνική ασφάλιση είναι ενοχική, είναι τόσο άτοπη όσο θα ήταν η ανάλογη ότι το συνταγματικό δικαίωμα, π.χ. στο άσυλο της κατοικίας, είναι ποινικής φύσης, επειδή οι βασικές κυρώσεις που έχουν προβλεφθεί για την εξασφάλισή του ανήκουν στον χώρο του ποινικού δικαίου. Έτσι, και ως προς το δικαίωμα στην ασφάλιση, ενοχική –και μάλιστα «δημοσίου δικαίου ενοχή»<sup>76</sup>– είναι απλώς η αξίωση του δικαιούχου μετά την έλευση του ασφαλιστικού κινδύνου.

<sup>70</sup> Βλ. σχετικά τη ΣτΕ 1929/78, η οποία θεώρησε ότι το ΙΚΑ είναι υποχρεωμένο να ρυθμίσει κανονιστικά τις ασφαλιστικές κλάσεις, βάσει των οποίων καταβάλλονται οι σχετικές παροχές.

<sup>71</sup> Κατά τη νομολογία, η ασφαλιστική αξίωση για παροχή γεννάται μόλις συντρέξουν οι απαιτούμενες προϋποθέσεις, βλ. ενδεικτικά ΣΤΕ 257/74, ενώ η ενάσκηση του δικαιώματος απαιτεί και θετική ενέργεια του ασφαλισμένου, ιδίως υποβολή αίτησης. Βλ. σχετικά ΣτΕ 77/75· πρβλ. Ι. Σαρμά, *Η συνταγματική και διοικητική νομολογία*, ό.π., σελ. 388.

<sup>72</sup> Πρβλ. Κ. Κρεμαλή, *Η νομική φύση της ασφαλιστικής παροχής*, ΕΔΚΑ ΚΓ, 1981, σελ. 385.

<sup>73</sup> Το Συμβούλιο της Επικρατείας θεωρεί ότι υφίσταται γενική αρχή του δικαίου κατά την οποία η παράλειψη του εργοδότη να παρακρατήσει τις ασφαλιστικές εισφορές, ή η αδυναμία του να τις αποδώσει στο Ταμείο δεν επηρεάζουν το ασφαλιστικό δικαίωμα του ασφαλισμένου. ΣτΕ 1428/79, 90/63, 1620/55· βλ. Ι. Σαρμά, *Η συνταγματική και διοικητική νομολογία*, ό.π., σελ. 390. Στην πραγματικότητα δεν πρόκειται για επιμέρους αρχή, αλλά για εκδήλωση της εγγυητικής λειτουργίας του θεμελιώδους δικαιώματος του άρθρου 22 παρ. 4 Σ.

<sup>74</sup> Πρβλ. και το Χ. Ανθόπουλο, *Η προστασία της υγείας ως θεμελιώδες κοινωνικό δικαίωμα*, ΤοΣ 1993, σελ. 743, ο οποίος γράφει ότι «τίποτε δεν εμποδίζει τον μετασχηματισμό ενός “αντικειμενικού” κανόνα δικαίου (...) σ’ ένα “υποκειμενικό” συνταγματικό δικαίωμα, δηλαδή την επίκληση του εν λόγω κανόνα από τον πολίτη ενώπιον των Δικαστηρίων για την προάσπιση ή διεκδίκηση δικαιωμάτων συναφών με το αντικείμενο του κανόνα τούτου (...) και τη χρησιμοποίησή του από τον δικαστή ως παραμέτρου του ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων».

<sup>75</sup> Βλ. ενδεικτικά ΕΣ 28/94 ΕΔΚΑ 1994, σελ. 441· ΕΣ 1213/1991· ΕΣ 336/1992· ΕΣ 1306/1993· ΑΠ 24/74, ΕΔΚΑ ΙΣτ’ 1974, σελ. 218. Για τη στροφή της νομολογίας και την αναγνώριση υπερνομοθετικής θεμελιώσεώς του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης πρβλ. ήδη ΕΣ (Ολ.) 2274/97, ΕΔΚΑ 1998, σελ. 323· ΕΣ 1617/98, ΕΔΚΑ 1998, σελ. 806. Βλ. και Α. Πανούση, *Νομολογιακές αποκλίσεις από τις καθιερωμένες αρχές του δημοσίου δικαίου κατά την ερμηνεία κανόνων Κοινωνικής Ασφάλισης*, ΕΚΔΑ ΛΔ 1992, σελ. 537.

<sup>76</sup> Βλ. και σημ. 66.

## Α. ΦΟΡΕΙΣ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ ΚΑΙ ΑΠΟΔΕΚΤΕΣ ΤΩΝ ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΩΝ

Η δυνάμει του άρθρου 22 παρ. 5 του Συντάγματος υποχρέωση του νομοθέτη για «ασφαλιστική κάλυψη του εργαζόμενου πληθυσμού της χώρας»<sup>77</sup> δεν αποτελεί απλώς πυρηνικό θεσμικό στοιχείο της ασφάλισης αλλά και τη συνταγματική βάση θεμελίωσης της καθολικότητας του αντίστοιχου δικαιώματος. Ήδη η καθολικότητα κατοχυρώθηκε νομοθετικά πλήρως με τον ν. 1305/82. Και χωρίς όμως τη ρητή αυτή κατοχύρωση, εάν κάποιος εργαζόμενος ήταν ακάλυπτος ασφαλιστικά, θα είχε απευθείας από το Σύνταγμα αγώγιμη αξίωση για εγγραφή στο συγγενέστερο με την απασχόληση του ασφαλιστικό ταμείο<sup>78</sup>. Απόρροια της καθολικότητας αποτελεί και η επιμέρους αρχή της πληρότητας της ασφαλιστικής κάλυψης: Κατά την αρχή αυτή, δεν μπορεί κανένας εργαζόμενος να είναι ασφαλιστικά ακάλυπτος.

Μάλιστα, ως «εργαζόμενοι» κατά την έννοια της συνταγματικής διάταξης πρέπει να νοηθούν και οι έμποροι, ελεύθεροι επαγγελματίες κ.ο.κ.<sup>79</sup>, διότι ούτε τελολογικά ούτε συστηματικά προκύπτει ο περιορισμός της συνταγματικής προστασίας μόνο σε όσους παρέχουν εξαρτημένη εργασία<sup>80</sup>. Άλλωστε, ασφαλιστική κάλυψη απολάμβανε ανέκαθεν το σύνολο σχεδόν του πληθυσμού, ενώ για όλους υφίστανται οι ίδιοι ασφαλιστικοί κίνδυνοι, άρα και η ίδια ανάγκη προστασίας. Μια αντίθετη παλαιότερη απόφαση του ΑΕΔ, η οποία περιόριζε την εφαρμογή της πρώην παρ. 4 του άρθρου 22 Σ. στους εργάτες και υπαλλήλους<sup>81</sup>, όχι μόνο ήταν άστοχη επί της ουσίας αλλά και εκδόθηκε καθ' υπέρβαση της αρμοδιότητας του Δικαστηρίου, εφόσον η δικαιοδοσία του αφορά αποκλειστικά την άρση αμφισβήτησης για την έννοια τυπικού νόμου και όχι συνταγματικής διάταξης.

Για την ταυτότητα του νομικού λόγου, η συνταγματική προστασία αφορά και το συνταξιοδοτικό δικαίωμα των δημόσιων υπαλλήλων και λειτουργών<sup>82</sup>. Βεβαίως, ως εργαζόμενοι νοούνται καταρχήν όσοι παρέχουν πραγματικά εργασία –όχι απαραίτητα εξαρτημένη– και άρα το στοιχείο αυτό θεμιτά λαμβάνεται υπόψη από τον νομοθέτη για την αναγνώριση χρονικών περιόδων ως καλυπτόμενων ασφαλιστικά, αφού άλλωστε συνεπάγεται τη χρονικά επίκαιρη καταβολή εισφορών<sup>83</sup>.

Συνεπώς, ούτε *ratione personae* υφίσταται οποιοδήποτε συνταγματικό κώλυμα για την κάλυψη από ενιαίο φορέα κοινωνικής ασφάλισης όλων των κοινωνικών κατηγοριών του πληθυ-

<sup>77</sup> Βλ., αντί άλλων, τη ΣτΕ (Ολ.) 832/1985, ΕΔΚΑ ΚΖ, σελ. 217, η οποία κάνει λόγο για «γενικότερον πολιτειακόν και κοινωνικόν συμφέρον, όπερ επιτάσσει την κατά το δυνατόν καθολικήν και πλήρη ασφαλιστικήν κάλυψιν των εργαζόμενων, προς όφελος του κοινωνικού συνόλου». Πρβλ. τη ΣτΕ 2253/76· βλ. και Γ. Λεβέντη, *Το δικαίωμα για κοινωνική ασφάλιση*, ό.π., σελ. 630.

<sup>78</sup> Έτσι εύστοχα ο Γ. Λεβέντης, *Το δικαίωμα για κοινωνική ασφάλιση*, ό.π., σελ. 631.

<sup>79</sup> Πρβλ. Α. Στεργίου, *Η συνταγματική κατοχύρωση της κοινωνικής ασφάλισης*, ό.π., σελ. 66 επ.· και –σιωπηρά– ΣτΕ (Ολ.) 2973/1991, ΤοΣ 1991, σελ. 149.

<sup>80</sup> Έτσι και ο Κ. Χρυσόγονος, *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, ό.π., σελ. 534.

<sup>81</sup> ΑΕΔ 16/1983, ΕΕΝ 1984, σελ. 149.

<sup>82</sup> ΣτΕ (Ολ.) 1880-1882/2019· *contra* ΣτΕ 1750/1993, ΕλλΔνη 1994, σελ. 800.

<sup>83</sup> Έτσι ο Κ. Χρυσόγονος, *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, ό.π., σελ. 535· πρβλ. ΣτΕ 5020/1997, ΕλλΔνη 1999, σελ. 903.

σμού, συμπεριλαμβανομένων των δημοσίων υπαλλήλων και των αυτοαπασχολούμενων ελεύθερων επαγγελματιών<sup>84</sup>.

## Β. ΑΞΙΩΣΗ ΓΙΑ ΕΞΑΣΦΑΛΙΣΗ ΑΞΙΟΠΡΕΠΟΥΣ ΔΙΑΒΙΩΣΗΣ

Όπως ήδη αναπτύχθηκε, βασική αρχή του ασφαλιστικού θεσμού αποτελεί η κάλυψη των κύριων ασφαλιστικών κινδύνων, όπως ανεργία, γήρας, θάνατος, εργατικό ατύχημα, επαγγελματική νόσος, εγκυμοσύνη, τοκετός και μητρότητα<sup>85</sup>. Η συνταγματική όμως κατοχύρωση της ασφάλισης και ως υποκειμενικού δικαιώματος συνεπάγεται όχι μόνον την επανόρθωση των συνεπειών από την έλευση του ασφαλιστικού κινδύνου, βάσει της αρχής της ανταποδοτικότητας, αλλά και την εγγύηση της αξιοπρεπούς διαβίωσής του δικαιούχου<sup>86</sup>.

Για τον σκοπό αυτό, το ρυθμιστικό πεδίο του άρθρου 22 παρ. 5 διαπλέκεται με το αντίστοιχο του άρθ. 21 του Συντάγματος<sup>87</sup>, σε συνδυασμό πάντοτε με τις γενικές διατάξεις των άρθ. 2 παρ. 1 και 5 παρ. 1Σ.<sup>88</sup> Η απαίτηση, με άλλα λόγια για ένα ελάχιστο όριο αξιοπρεπούς διαβίωσης έχει ως *sedes materiae* τη ρύθμιση του άρθρου 22 παρ. 5 για τους εργαζομένους και τους συνταξιούχους αφενός και τη συμπληρωματική του άρθρου 21 για τον μη εργαζόμενο πληθυσμό αφετέρου<sup>89</sup>.

Στο ελληνικό σύστημα κοινωνικής ασφάλισης η απουσία των θεσμών του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος ή της καθολικής εθνικής σύνταξης αντιμετωπιζόνταν κυρίως μέσω της τεχνικής των κατώτατων ορίων συντάξεων και του προνοιακού επιδόματος κοινωνικής αλληλεγγύης

<sup>84</sup> Βλ. ήδη ΣτΕ (Ολ.) 1880/2019, 1882 και 1888/2019· πρβλ. ΣτΕ 3294/2011, 3781/2010.

<sup>85</sup> Πρβλ. Κ. Χρυσόγονο, *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, ό.π., σελ. 533· Γ. Λεβέντη, *Τα κοινωνικά δικαιώματα του Πολίτη*, ΤοΣ 1976, σελ. 174-5.

<sup>86</sup> Πρβλ. Κ. Κρεμαλή, *Δίκαιο Κοινωνικών Ασφαλίσεων*, ό.π., σελ. 58 επ., σελ. 62 και σελ. 288-290, ο οποίος παρατηρεί ότι στο πλαίσιο της αντίληψης που θέλει την κοινωνική ασφάλιση υπόθεση του κοινωνικού συνόλου, «μειώνεται, αν δεν χάνεται, η σημασία της ασφαλιστικής τεχνικής» και δίνεται προβάδισμα στην κατοχύρωση ενός παραδεκτού επιπέδου διαβίωσης. Κατά τον Α. Στεργίου, *Η συνταγματική κατοχύρωση της κοινωνικής ασφάλισης*, ό.π., σελ. 340, με παραπομπές στις ΒVerfGE 11, 105 (114), 14 312 (317), 39, 169 (186), 48, 346 (358), η κοινωνική ασφάλιση αποτελεί ήδη συγκεκριασμό της ασφαλιστικής αρχής και της κοινωνικής αλληλεγγύης, σε υπέρβαση της παλαιότερης αντίληψης κατά την οποία τη νομική φύση της κοινωνικής ασφάλισης διεκδικούσαν δύο θεωρίες, η ασφαλιστική (*Versicherungstheorie*) και η κοινωνική αρωγή (*Fürsorgetheorie*). Πρβλ. R. Alexy, *Theorie der Grundrechte*, 1986, σελ. 454.

<sup>87</sup> Πρβλ. την απόφαση ΣτΕ 834/89, ΕΔΚΑ 1989, σελ. 662, η οποία συγκαταλέγει το άρθρο 21 στις επιταγές προς τον νομοθέτη για την παροχή κοινωνικής ασφάλισης.

<sup>88</sup> Βλ. σχετικά Κ. Κρεμαλή, *Δίκαιο Κοινωνικών Ασφαλίσεων*, ό.π., σελ. 39-40. Έκθεση της Διεύθυνσης Επιστημονικών Μελετών της Βουλής, *Η συνταγματικότητα του νόμου 2084/92 για την αναμόρφωση της κοινωνικής ασφάλισης*, ΕΔΚΑ ΛΕ 1993, σελ. 7.

<sup>89</sup> Ανάλογα φαίνεται να δέχεται κατ' αρχήν και η Θ. Αντωνίου, «Ασφαλιστικές εταιρείες ως φορείς κοινωνικής ασφαλίσεως», ό.π., σελ. 95, αν και λίγο αργότερα (σημ. 16) γράφει ότι «ο συνδυασμός του δικαιώματος στην κοινωνική ασφάλιση με το δικαίωμα για εξασφάλιση ενός ελαχίστου επιπέδου διαβίωσης γίνεται κυρίως σε περιόδους ευημερίας για το κράτος». Νομίζω ότι ακριβώς το αντίθετο πρέπει να συμβαίνει. Σε περιόδους κρίσης είναι που χρειάζεται περισσότερο από ποτέ να ενεργοποιηθεί ο ελάχιστος εγγυητικός ρόλος του δικαιώματος.

συνταξιούχων<sup>90</sup> (ΕΚΑΣ)<sup>91</sup>. Και οι δύο αυτές τεχνικές έχουν έντονα στοιχεία προνοιακής παροχής, εφόσον δεν θεμελιώνονται στην αρχή της ανταποδοτικότητας, αλλά χρηματοδοτούνται από τον κρατικό προϋπολογισμό<sup>92</sup>, παραμένουν όμως εντός των ευρέων πλαισίων της κοινωνικής ασφάλισης<sup>93</sup>. Υποστηρίζεται πειστικά, πάντως, ότι και πριν από τη θέση σε ισχύ του Συντάγματος του 1975, λόγω της καθιέρωσης από το άρθρ. 5 του α.ν. 1846/51 «ελάχιστου ορίου της εν τη χώρα εξασφαλιστέας προστασίας» με βάση το επίπεδο ασφαλιστικών παροχών του ΙΚΑ, το δικαίωμα για κοινωνική ασφάλιση ενσωμάτωνε και την αξίωση για ένα ελάχιστο επίπεδο παροχών<sup>94</sup>. Ήδη ο ν. 4387/2016 προβλέπει τον θεσμό της εθνικής σύνταξης.

Η νομολογία ποτέ δεν αποδέχθηκε την ύπαρξη συνταγματικής κατοχύρωσης ενός συγκεκριμένου ελάχιστου εγγυημένου ορίου παροχών. Ο πυρήνας του δικαιώματος ορίζεται ως «η χορήγηση στον συνταξιούχο παροχών αναλόγων προς τις καταβληθείσες από αυτόν εισφορές και το συνολικό χρόνο ασφαλίσεώς του και ικανών να του επιτρέπουν να διαβιώνει με αξιοπρέπεια, εξασφαλίζοντας τους όρους όχι μόνο της φυσικής του υποστάσεως (διατροφή, ένδυση, στέγαση, βασικά οικιακά αγαθά, θέρμανση, υγιεινή και ιατρική περίθαλψη όλων των βαθμίδων), αλλά και της συμμετοχής του στην κοινωνική ζωή με τρόπο που δεν αφήνεται, πάντως, ουσιοδώς από τις αντίστοιχες συνθήκες του εργασιακού του βίου<sup>95</sup>».

Κατά τη θεωρία<sup>96</sup>, το ελάχιστο αυτό όριο δεν ταυτίζεται με τα προβλεπόμενα standards της κοινωνικής πρόνοιας, υπό την έννοια, προφανώς, ότι κατοχυρώνεται συνταγματικά κάποιο ανώτερο επίπεδο προστασίας. Στην πραγματικότητα, η ειδοποιός διαφορά της συνταγματικής προστασίας των άρθρων 21 και 22 παρ. 5 έγκειται στο ότι η ασφάλιση εγγυάται παράλληλα και αποζημιωτικά τη, μερική τουλάχιστον, αποκατάσταση του κοινωνικο-οικονομικού status του ατόμου πριν

<sup>90</sup> Το ΕΚΑΣ καθιερώθηκε με το άρθρο 20 ν. 2434/96.

<sup>91</sup> Βλ. σχετικά Ξ. Κοντιάδη, *Συνταγματικές εγγυήσεις*, ό.π., σελ. 407· Γ. Αμίτσι, *Η θεσμική κατοχύρωση των ελαχίστων ορίων διαβίωσης στην ελληνική και διεθνή έννομη τάξη*, 2001· Idem, *Ο ρόλος και η λειτουργία των συνταξιοδοτικών παροχών στο πλαίσιο του ελληνικού συστήματος κοινωνικής ασφάλισης*, Κοινωνία, Οικονομία και Υγεία 3/1993, σελ. 29· και Μ. Ματσαγγάνη, *Αλληλεγγύη και ανταποδοτικότητα. Μια εναλλακτική πρόταση για τις συντάξεις*, ΕΔΚΑ 1998, σελ. 209 επ.

<sup>92</sup> Για το θέμα των σύνθετων παροχών κοινωνικής ασφάλειας βλ. Κ. Κρεμαλή, *Σύνθετες παροχές κοινωνικής ασφάλειας*, 1984· Α. Ματθαίου *Αλληλεπίδραση κανόνων δικαίου κοινωνικής ασφάλισης και πρόνοιας στους κλάδους αναπηρίας, γήρατος και οικογενειακών βαρών*, διδ. διατρ., 1996.

<sup>93</sup> Βλ. σχετικά Κ. Κρεμαλή, *Δίκαιο Κοινωνικών Ασφαλίσεων*, ό.π., σελ. 322· Γ. Βακαλόπουλο, *Η εξέλιξη των κατώτατων ορίων συντάξεως σε σύστημα καθολικής κάλυψης του πληθυσμού με ελάχιστο συνταξιοδοτικό όριο*, ΕΔΚΑ 1989, σελ. 261 επ.

<sup>94</sup> Βλ. σχετικά Γ. Λεβέντη, *Το δικαίωμα για κοινωνική ασφάλιση*, ό.π., σελ. 630· ΣτΕ 791/65, 3128/72, 805/73, 1483/74. Το ΣτΕ (ΣτΕ 2147/74) επεξέτεινε τη (νομοθετική) αυτή εγγύηση και πέραν του αρχικού ρυθμιστικού πεδίου του νόμου –τους ασφαλιστικούς φορείς εποπτείας του Υπουργείου Εργασίας– θεωρώντας ότι, επί του προκειμένου, όλοι οι πολίτες δικαιούνται ισοδύναμη ασφαλιστική προστασία,

<sup>95</sup> ΣτΕ (Ολ.) 1890/2019, πρβλ. 2287-8/2015.

<sup>96</sup> Κ. Κρεμαλή, *Δίκαιο Κοινωνικών Ασφαλίσεων*, ό.π., σελ. 177, με παραπέρα παραπομπές στους Schlenker και Bogs.

από την έλευση του σχετικού κινδύνου. Θα μπορούσε κανείς να πει, επομένως, ότι το maximum της ενέργειας του δικαιώματος κατατείνει στην πλήρη αποκατάσταση της «προγενέστερης κατάστασης», ενώ το απόλυτο minimum εγγυάται τουλάχιστον το αναγκαίο εισόδημα για μια αξιοπρεπή ζωή.

Για την ταυτότητα του νομικού λόγου, αντισυνταγματική θα είναι και η εξαρχής θέσπιση ανεπαρκών παροχών ή πολύ αυστηρών προϋποθέσεων για τη θεμελίωση του δικαιώματος. Όπως παρατηρεί ο Κρεμαλής<sup>97</sup>, λόγω της υποχρέωσης της πολιτείας να διαμορφώσει και να εγγυηθεί κατάλληλους όρους για την υλοποίηση του θεσμού, ο κοινός νομοθέτης δεν μπορεί ούτε να καταργήσει ούτε να παρεμποδίσει την κάλυψη ορισμένων κινδύνων ή προσώπων. Έτσι, θα ήταν π.χ. αντισυνταγματικό το νομοθέτημα που θα θέσπιζε πολύ αυστηρές προϋποθέσεις για τη χορήγηση επιδόματος ανεργίας, γιατί ο σχετικός κίνδυνος ανήκει στο βασικό περιεχόμενο του κοινωνικοασφαλιστικού θεσμού. Για τον ίδιο λόγο θα ήταν αντίθετος προς το Σύνταγμα και ο αποκλεισμός των εργαζομένων κάτω από ορισμένη ηλικία ή πριν συμπληρώσουν ορισμένο χρόνο εργασίας από την υπαγωγή στην κοινωνική ασφάλιση<sup>98</sup>.

Για τον ακριβή προσδιορισμό τόσο των μέγιστων όσο και των ελάχιστων σκοπών της κοινωνικής ασφάλισης, απολείπεται μεγάλο εύρος διακριτικής ευχέρειας στους ασφαλιστικούς οργανισμούς, ανάλογα με τις οικονομικές δυνατότητές τους<sup>99</sup>. Ο δικαστικός εντοπισμός του ελάχιστου minimum, πάντως, παρά τις δυσκολίες που παρουσιάζει, δεν είναι αδύνατο να επιτευχθεί με τη χρήση των συνήθων εργαλείων προσδιορισμού των αόριστων αξιολογικών εννοιών και ιδίως των διδαγμάτων της κοινής πείρας<sup>100</sup>.

Τέλος, όπως εύστοχα παρατηρείται<sup>101</sup>, στον πυρήνα του δικαιώματος δεν ανήκει απλώς η εξασφάλιση επιπέδου παροχών που να επιτρέπουν την αξιοπρεπή διαβίωση, αλλά ταυτόχρονα και η χορήγησή τους σε προσήκοντα χρόνο.

Μήπως η αναγνώριση ενός υποκειμενικού δημόσιου δικαιώματος στην ασφάλιση συνεπάγεται την κατοχύρωση και μιας αξίωσης για διατήρηση του ίδιου επιπέδου ασφαλιστικών παροχών; Η νομολογία πολύ πριν από τη μεγάλη οικονομική κρίση είχε απορρίψει το λεγόμενο «απόλυτο κοινωνικό κεκτημένο» στον χώρο της ασφάλισης<sup>102</sup>, θεωρώντας γενικά επιτρεπτή τη σχετική μείωση της ασφαλιστικής προστασίας<sup>103</sup> ακόμη και έναντι ορισμένων μόνον κατηγοριών ασφαλισμένων<sup>104</sup>. Ειδικότερα έχει κριθεί ότι δεν είναι αντίθετη στο Σύνταγμα η μείωση του ποσού

<sup>97</sup> Ibidem, σελ. 38-39.

<sup>98</sup> Πρβλ. ΣτΕ 867/1975, ΕΔΚΑ 1975, σελ. 648

<sup>99</sup> ΣτΕ 2829/89, Διδικ 1990, 2286/79.

<sup>100</sup> Πρόκειται για ένα έργο που ο πολιτικός δικαστής φέρνει σε πέρας καθημερινά, στο πλαίσιο των δικών διατροφής.

<sup>101</sup> Α. Στεργίου, *Κοινωνική ασφάλιση χωρίς εγγυήσεις*, ό.π., σελ. 24 επ.

<sup>102</sup> Πρβλ. Σ. Ρίζο, *Τα ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα στο Ελληνικό Σύνταγμα του 1975*, ΕλΔνη 1992, σελ. 53.

<sup>103</sup> Βλ. σχετικά Α. Παπαϊωάννου, *Το Σύνταγμα και η μείωση της κρατικής προστασίας*, ό.π., σελ. 665 και 737· Α. Στεργίου, *Κοινωνική ασφάλιση χωρίς εγγυήσεις*, ό.π., σελ. 344 επ.

<sup>104</sup> ΣτΕ 898/79· ΣτΕ 2973/91· ΑΠ 450/78.



συντάξεων<sup>105</sup> ή η αναπροσαρμογή του<sup>106</sup>, ή η αλλαγή του τρόπου υπολογισμού των παροχών<sup>107</sup> και του καθορισμού των σχετικών προϋποθέσεων<sup>108</sup>, ακόμη και με μείωση του αριθμού των δικαιούχων<sup>109</sup>.

Οι όποιοι φραγμοί στην επιδείνωση της κατάστασης των ασφαλισμένων θεμελιώνονταν αρχικά στη νομολογία του ΣτΕ όχι τόσο στο άρθρ. 22 παρ. 5 όσο στη γενική αρχή της ισότητας<sup>110</sup>, που απαγορεύει αδικαιολόγητες και χωρίς αναφορά στο γενικό συμφέρον δυσμενείς διακρίσεις σε βάρος ορισμένων δικαιούχων<sup>111</sup>. Στο πλαίσιο αυτό είχε κριθεί επιτρεπτή η αναδρομική μείωση εφάπαξ παροχών<sup>112</sup>, όπως και η μετατροπή του τρόπου υπολογισμού των παροχών όσων δεν έχουν ακόμη συνταξιοδοτηθεί<sup>113</sup>. Αναγνωρίζεται απλώς, βάσει της αρχής της ισότητας των πολιτών ενώπιον του νόμου και της ισότητας στην κατανομή των δημοσίων βαρών (4 παρ. 1 και 5 του Συντάγματος) σε συνδυασμό με το άρθρ. 22 παρ. 5 του Συντάγματος, ότι επιβάλλεται η αντιμετώ-

<sup>105</sup> ΣτΕ 967/87, ΕΔΚΑ Κ', 1978, σελ. 331· ΣτΕ 2914/83· ΣτΕ 1511/82, ΕΔΚΑ ΚΔ', 1982, σελ. 471· ΣτΕ 1508/82· ΣτΕ 40/85· ΣτΕ 797/77. Για το ΕΔΔΑ βλ. σχετικά Α. Πετρόγλου, *Η έννοια της ιδιοκτησίας κατά το άρθρο 1 του Πρώτου Προσθέτου πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ*, ΕΔΚΑ 1995, σελ. 519.

<sup>106</sup> ΣτΕ 2739/99.

<sup>107</sup> ΣτΕ 2149/2001· ΣτΕ 3824/2000· ΣτΕ 2745/1999· ΣτΕ 1635/89, ΕΔΚΑ 1989, σελ. 747· ΣτΕ 241/89, ΕπιθΙΚΑ 1989, σελ. 658· ΣτΕ 2913/83· ΣτΕ 3852/79.

<sup>108</sup> ΣτΕ 139/2002, ΕΔΚΑ 2002, σελ. 350· ΣτΕ 2888/1999· ΣτΕ 3127/2000· ΣτΕ 4516/1997, ΕΔΚΑ 1997, σελ. 749· ΣτΕ 3177/1998· ΣτΕ 3010/1998.

<sup>109</sup> ΣτΕ 2022/82.

<sup>110</sup> Η και την ειδικότερη αρχή της ισότητας των δύο φύλων (άρθρ. 4 παρ. 2 Σ.). Είναι γενικά αντισυνταγματική η άνιση μεταχείριση των δύο φύλων ως προς τα συνταξιοδοτικά τους δικαιώματα. Βλ. σχετικά, αντί άλλων, Α. Ματθαίου, *Η εξίσωση των φύλων στο δίκαιο κοινωνικής ασφάλισης, Η επόμενη ημέρα*, ΕΔΚΑ, 1996, σελ. 401· πρβλ. ΣτΕ (Ολ.) 4698/1988, ΕΔΚΑ 1989, σελ. 101. Πρβλ. παρόλα αυτά τη ΣτΕ (Ολ.) 828/1989, ΕΔΚΑ 1989, σελ. 344, η οποία έκρινε ότι η επαναφορά σε ισχύ των διατάξεων σχετικά με τη συνταξιοδότηση των αγάμων θυγατέρων ασφαλισμένων του Ταμείου Νομικών με το άρθρ. 24 ν. 1276/82 εισάγει συνταγματικά δικαιολογημένη εξαίρεση από τη συνταγματική ισότητα των δύο φύλων, κατά την έννοια του 116 παρ. 2 Σ.

<sup>111</sup> ΣτΕ Ολ. 1882/2019, 2197-2200/2010· ΑΠ (Ολ.) 567/86, ΤοΣ 1987, σελ. 512· ΑΠ (Ολ.) 961/85 ΕΔΚΑ ΚΖ 669· ΑΠ (Ολ.) 689/80, 911/81 ΕΔΚΑ ΚΓ 729.

<sup>112</sup> Βλ. π.χ. τη ΣτΕ 1279/1994, η οποία έκρινε ότι ο περιορισμός του εφάπαξ βοηθήματος του Ταμείου Προνοίας Δημοσίων Υπαλλήλων για όσους αποχωρούν από την υπηρεσία μετά την 01.01.1984 (βάσει του άρθρ. 7 του ν. 2042/92), δεν συνιστά περίπτωση αντισυνταγματικής αναδρομικής νομοθέτησης, ούτε προσκρούει στη συνταγματική αρχή της ισότητας, δεδομένου ότι ο χρόνος συνιστά αντικειμενικό κριτήριο διαφοροποίησης. Βλ. και ΣτΕ 2947/87· ΣτΕ 1281/1994, ΕΔΚΑ 1994, σελ. 80· ΔΠρΠειρ 2174/1988, Διοικητική Δίκη 1989, σελ. 591.

<sup>113</sup> Βλ. ιδίως τη ΣτΕ 2132/1994, ΕΔΚΑ 1995, σελ. 145, η οποία έκρινε συνταγματική τη διάταξη του άρθρου 38 του ν. 1902/90, που άλλαζε αναδρομικά το καθεστώς υπολογισμού εισφορών και συντάξεων. Το Δικαστήριο έκρινε όχι μόνον ότι το Σύνταγμα δεν αποκλείει στον κοινό νομοθέτη την αναδρομική ρύθμιση της μεταβολής του συστήματος συνταξιοδοτήσεως ορισμένων κατηγοριών ασφαλισμένων, αλλά και ότι αυτός έχει τη δυνατότητα, ενόψει μεταβολής στο σύστημα προσδιορισμού των τελευταίων, να θεσπίσει παραγραφή των χρηματικών απαιτήσεων και κατάργηση των εκκρεμών δικών, που έχουν ως αντικείμενο αξιώσεις που στηρίζονται σε καταργηθείσες συστατικές ρυθμίσεις.



πιση όλων των συνταξιούχων με ίσους όρους στο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης<sup>114</sup>. Η νομολογία επίσης ανέκαθεν δεχόταν το ανεπίτρεπτο της κανονιστικής επιδείνωσης των βασικών κανόνων κοινωνικής ασφάλισης χωρίς ειδικό νόμο, με βάση απλώς πάγιες εξουσιοδοτήσεις<sup>115</sup>.

Τα παραπάνω όμως δεδομένα αφορούν την επιμέρους σχετική επιδείνωση της ασφαλιστικής θέσης και την προστασία της νόμιμης προσδοκίας του ασφαλισμένου στη διατήρηση της ασφαλιστικής σχέσης, όταν μεταβάλλονται από τον νόμο οι όροι θεμελίωσης του δικαιώματος<sup>116</sup>. Η απαγόρευση προσβολής του πυρήνα του ασφαλιστικού δικαιώματος είναι ο κανόνας και δεν προκύπτει μόνον από τη διάταξη του άρθρου 22 παρ. 5 αλλά και τη σύντομη λειτουργία των αρχών του κοινωνικού κράτους και του σεβασμού της ανθρώπινης αξίας.

Όπως είχα ήδη γράψει σε ανύποπτο, από πλευράς οικονομικής κρίσης χρόνο<sup>117</sup>, τα κριτήρια που πρέπει να ισχύουν σε περίπτωση μείωσης των συνταξιοδοτικών παροχών λόγω δυσμενούς οικονομικού περιβάλλοντος είναι τα εξής: α) Να υφίσταται αδήριτη οικονομική αναγκαιότητα, δηλαδή συνθήκες μείζονος οικονομικής κρίσης που να μην μπορούν να αντιμετωπισθούν διαφορετικά παρά μόνο με τον περιορισμό των σχετικών παροχών β) Να μην θίγεται ο πυρήνας του δικαιώματος, η δυνατότητα, δηλαδή, αξιοπρεπούς διαβίωσης του δικαιούχου γ) Οι περιορισμοί του δικαιώματος να είναι πρόσφοροι και αναγκαίοι, να υπακούουν δηλαδή στην αρχή της αναλογικότητας και της κοινωνικής δικαιοσύνης, ώστε να είναι μεγαλύτερη η μείωση των παροχών των ισχυρότερων οικονομικά, μικρότερη των αδυνάτων. Με βάση τα κριτήρια αυτά θα πρέπει π.χ. να θεωρηθεί αντισυνταγματική όχι μόνον η ολική κατάργηση του ασφαλιστικού δικαιώματος, αλλά και η μείωση των κατώτατων συντάξεων γήρατος ή ασθένειας κάτω από το όριο φτώχειας<sup>118</sup>, ενώ για την ταυτότητα του λόγου το ίδιο θα πρέπει να ισχύει και για τη μη αναπροσαρμογή τους, εάν λόγω πληθωρισμού υποχωρήσουν κάτω από τα όρια αυτά<sup>119</sup>.

Έδω η μετά τα μνημόνια νομολογία προχωρά σε εντονότερο έλεγχο συνταγματικότητας του ορισμού ή των περικοπών των ασφαλιστικών ρυθμίσεων, βάσει των αρχών της αναλογικότητας<sup>120</sup>, της προστασίας του πυρήνα του δικαιώματος<sup>121</sup> και της ανθρώπινης αξίας<sup>122</sup>, ενώ και ο Άρειος

<sup>114</sup> ΣτΕ (Ολ.) 1285/2012, 3231/2008, 3923/2010.

<sup>115</sup> ΣτΕ 818/74.

<sup>116</sup> Βλ. π.χ. ΣτΕ 4398/83. Ο Α. Στεργίου, *Κοινωνική ασφάλιση χωρίς εγγυήσεις*, ό.π., σελ. 335, μνημονεύει σχετικά τη ΔιοικΠρΝαυπλ 58/1989 Διδικ 1990, σελ. 1079, η οποία δέχεται ότι στον πυρήνα του άρθ. 22 παρ. 4 ανήκει και η προσδοκία για αύξηση της σύνταξης. Πρβλ. και ΣτΕ (Ολ.) 2973/91, ΤοΣ 1991, σελ. 614· και ΤρΔιοικΠρ Θεσ. 2951/85 ΕΔΚΑ ΚΗ, σελ. 177.

<sup>117</sup> Βλ. Γ. Κατρούγκαλο, *Τα Κοινωνικά Δικαιώματα*, 2005, Κεφ. 5, παρ. Α5.

<sup>118</sup> Βλ. Α. Στεργίου, *Κοινωνική ασφάλιση χωρίς εγγυήσεις*, ό.π., σελ. 334, με παραπομπές στις ΔΠρΘεσ2951/85 ΕΔΚΑ ΚΗ, σελ. 177 και στη μειοψηφία της ΣτΕ (Ολ.) 2973/1991 ΤοΣ 1991, σελ. 616.

<sup>119</sup> Πρβλ. τη ΔΠρΝαυπλ 58/1989 Διδικ 1990, σελ. 1079, η οποία δέχεται ότι στον πυρήνα του άρθ. 22 παρ. 4 ανήκει και η προσδοκία για αύξηση της σύνταξης. Βλ. σχετικά Α. Στεργίου, *Κοινωνική ασφάλιση χωρίς εγγυήσεις*, ό.π., σελ. 327· πρβλ. Γ. Βακαλόπουλο, *Η εξέλιξη των κατώτατων ορίων συντάξεως σε σύστημα καθολικής κάλυψης του πληθυσμού με ελάχιστο συνταξιοδοτικό όριο*, ΕΔΚΑ ΛΑ, σελ. 258.

<sup>120</sup> ΣτΕ (Ολ.) 2287- 2288/2015· ΣτΕ (Ολ.) 2192-2196/2014.

<sup>121</sup> ΣτΕ (Ολ.) 1890/2019, 2287-8/2015.

Πάγος είχε κρίνει με ανάλογο σκεπτικό από το 1995 αντισυνταγματική τη διάταξη του άρθρου 13 παρ. 1 του νόμου 1384/1983<sup>123</sup>.

Κατά τη γνώμη μου, δεν πρόκειται απλώς για προστασία της ουσίας του θεσμού, λόγω της ύπαρξης της σχετικής θεσμικής εγγύησης, αλλά κυρίως για σεβασμό της σχετικής αξίωσης που απορρέει από το υποκειμενικό συνταγματικό δικαίωμα. Για τον λόγο αυτό δεν είναι συνταγματικά ανεκτή η επίκληση της ανάγκης προστασίας του ασφαλιστικού κεφαλαίου για να δικαιολογηθεί υποβάθμιση των παροχών σε σημείο που να καθιστά αλυσιτελή τη σχετική προστασία<sup>124</sup>. (Αντιθέτως, συνέπεια της αναγνώρισής του άρθ. 22 παρ. 5 μόνον ως θεσμικής εγγύησης θα ήταν η αποδέσμευση της προστασίας από το υποκείμενο της ασφάλισης, τον ασφαλισμένο<sup>125</sup>).

Γοπτευτική, πολύ περισσότερο λόγω της πρότασής της από δικαστή<sup>126</sup>, είναι μια άλλη άποψη που θέλει το «κοινωνικό κεκτημένο» να προστατεύει όχι την ασφαλιστική παροχή καθ' εαυτή, αλλά την αναλογία κοινωνικού πλούτου της χώρας και κοινωνικών δαπανών που ίσχυε κατά την ψήφιση του Συντάγματος του 1975. Κατά την εκδοχή αυτή, το όριο επιδείνωσης της προστασίας τίθεται από την ανάγκη διατήρησης τουλάχιστον εκείνης της σχέσης μεταξύ του επιπέδου οικονομικής ανάπτυξης και του συνόλου των μέτρων κοινωνικής προστασίας που ίσχυε όταν ο ιστορικός νομοθέτης ψήφισε τη διάταξη του άρθρου 22 παρ. 4. Επομένως, όταν η χώρα αντιμετωπίζει οικονομικές δυσκολίες, θα επιτρέπεται και η οπισθοχώρηση των κοινωνικών δικαιωμάτων, κατά το μέτρο, όμως, που να διατηρεί την αρχική σχέση ΑΕΠ και προστασίας.

Παρόλη την ελκυστικότητά της, η θεώρηση αυτή έχει δύο βασικά μειονεκτήματα: Πρώτον, δεν είναι δυνατό να αποτυπωθεί με μορφή μαθηματικού τύπου η προαναφερθείσα σχέση οικονομικής ανάπτυξης και προστασίας. Οποιαδήποτε παρόμοια προσπάθεια του δικαστή θα τον παρέσυρε επικίνδυνα σε έλεγχο σκοπιμότητας των πολιτικών επιλογών, όπου μάλιστα δεν θα μπορεί να έχει ως οδηγό τα διδάγματα της κοινής πείρας, όπως εάν επιχειρούσε να διαπιστώσει απλώς το κατά πόσο η παροχή εγγυάται την αξιοπρεπή διαβίωση του φορέα της. Δεύτερον, δεν εγγυάται αυτό που κατά τη γνώμη μου θα πρέπει να θεωρείται ως ο ελάχιστος παρονομαστής της εφαρμογής των κοινωνικών δικαιωμάτων, το ότι δηλαδή η τελική παροχή θα εξασφαλίζει τη διαβίωση του δικαιούχου στα όρια που επιβάλλει η αρχή του σεβασμού της ανθρωπίνης αξίας.

Σε κάθε περίπτωση, αυτή η επιστημονική συζήτηση τέθηκε σε μεγάλο βαθμό εκποδών από την οικονομική κρίση. Τα «μνημόνια» που επέβαλαν οι δανειστές στη χώρα μας ουσιαστικά απετέλε-

<sup>122</sup> ΣτΕ 2483/04, ΕΔΚΑ 2004, σελ. 900· ΕΣ 283/2000, ΕΔΚΑ 2000, σελ. 515.

<sup>123</sup> Βλ. ΑΠ (Ολ.) 32/1995, ΕΔΚΑ 1996, σελ. 113.

<sup>124</sup> Πρβλ. Α. Πετρόγλου, *Η συνταγματική προστασία της κοινωνικής ασφάλισης*, ΕΔΚΑ ΙΗ, σελ. 690, ο οποίος δέχεται την ύπαρξη «αρνητικής υποχρέωσής του κοινού νομοθέτη (...) να μην κάνει ρυθμίσεις με τις οποίες άμεσα ή έμμεσα θα θίγονται ή θα καταργούνται τα εκ της κοινωνικής ασφάλισης δικαιώματα».

<sup>125</sup> Όπως προαναφέρθηκε, και η νομολογία θεωρεί μεν ως συνταγματικό σκοπό την προστασία του ασφαλιστικού κεφαλαίου, πάντοτε όμως σε συνδυασμό με τον παράλληλο σκοπό της «προαγωγής της κοινωνικής ασφάλισης των εργαζομένων». Βλ. π.χ. ΣτΕ (Ολ.) 2973/91 ΤοΣ 1991, σελ. 399· ΣτΕ 2983/89.

<sup>126</sup> Βλ. Ηρ. Τσακόπουλου, *Σχόλιο στην ΣτΕ 2973/91, ΤοΣ 1991*, σελ. 620.

σαν το δεύτερο «παρασύνταγμα» της συνταγματικής μας ιστορίας, στον βαθμό που η εφαρμογή τους προϋπέθετε αναγκαστικά τον παραμερισμό πολλών θεμελιωδών ρυθμίσεων του οικονομικού –και όχι μόνο– Συντάγματος<sup>127</sup>. Η τελική στάση του Συμβουλίου της Επικρατείας, όπως διαμορφώθηκε από το 2015 και εντεύθεν, είναι ότι ο νομοθέτης μπορεί να αποφασίζει, για να προφυλάξει τη βιωσιμότητα του ασφαλιστικού συστήματος, περικοπές των ήδη απονεμόμενων συντάξεων αλλά δεν μπορεί να παραβιάζει αυτό που αποτελεί, κατά τα ανωτέρω, τον συνταγματικό πυρήνα του κοινωνικοασφαλιστικού δικαιώματος, τη χορήγηση, δηλαδή, στον συνταξιούχο παροχών ανάλογων προς τις καταβληθείσες από αυτόν εισφορές και ικανών να του επιτρέπουν να διαβιώνει με αξιοπρέπεια, εξασφαλίζοντας τους όρους της συμμετοχής του στην κοινωνική ζωή<sup>128</sup>.

Λόγω της μνημονιακής εμπειρίας, επιδιώχθηκε κατά την αναθεώρηση του 2019, όπου ήμουν Γενικός Εισηγητής της Πλειοψηφίας, να αναθεωρηθεί το άρθρο 22. Είχε συγκεκριμένα προταθεί από τον ΣΥΡΙΖΑ-ΠΣ η ριζική αναδιατύπωση της παρ. 5, προκειμένου να αναγνωριστεί ρητά ως κοινωνικό δικαίωμα (και όχι απλά ως κρατική υποχρέωση μέριμνας) το δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλιση και να διευκρινιστεί ότι το κράτος υποχρεώνεται να εξασφαλίζει αποτελεσματική προστασία έναντι όλων των ασφαλιστικών κινδύνων μέσω ενός ενιαίου συστήματος καθολικής κάλυψης, στο πλαίσιο δημόσιου αναδιανεμητικού συστήματος, που λειτουργεί βάσει των αρχών της αλληλεγγύης και της ανταποδοτικότητας. Πρακτικά, συνεπώς, η πρόταση επεδίωκε να κατοχυρωθούν με ρητή συνταγματική πρόβλεψη τα θεμελιώδη δομικά χαρακτηριστικά του κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος, όπως έχουν διαμορφωθεί ιστορικά στη χώρα μας και είχαν επιβεβαιωθεί από τη νομολογία. Η υπό κρίση ρύθμιση προτάθηκε από την προτείνουσα Αναθεωρητική Βουλή, δεν έγινε δεκτή όμως από την αποφασίζουσα Αναθεωρητική Βουλή.

### III. ΑΠΟΠΕΙΡΕΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ ΤΟΥ ΑΣΦΑΛΙΣΤΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ

#### 1. ΑΠΟ ΤΗΝ ΙΔΡΥΣΗ ΤΟΥ ΙΚΑ ΕΩΣ ΤΙΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΤΩΝ ΔΕΚΑΕΤΙΩΝ 1990-2010

Στην εισηγητική έκθεση του πρώτου ασφαλιστικού νόμου 2868/1922 «Περί υποχρεωτικής ασφάλισης των εργατών και ιδιωτικών υπαλλήλων» ο αρμόδιος υπουργός Εθνικής Οικονομίας Ι. Ράλλης επεσήμαινε: «το εκπολιτιστικόν του θεσμού και την ανάγκην της ασφαλείας των εργαζομένων εν Ελλάδι τάξεων κατιδόντες και θεωρούντες το μέσον τούτο ως αρίστην συμβολήν εις την οικογενειακή των εργατών ευτυχίαν, (...) πεπειθότες τέλος, ότι ανακουφιζόμενου του εργάτου κατά τας δυσχερείς ημέρας του βίου των, συντελούμενου εκτός της υλικής και εις την ηθικήν αυτού και από των κομμουνιστικών και ανατρεπτικών αρχών απομάκρυνσιν του, φρονούμεν μετά πεποιθήσεως επί πλέον, ότι είναι υποχρεωτική της πολιτείας η μέριμνα, δια την καθόλου πρόοδον και ευημερίαν του κοινωνικού της συνόλου»<sup>129</sup>.

<sup>127</sup> Βλ., ενδεικτικά, Το «παρασύνταγμα» του μνημονίου και ο άλλος δρόμος, ΝοΒ 2011, σελ. 231.

<sup>128</sup> Βλ. ΣτΕ 2287, 2288/2015 (Ολ), με παραπομπές στις αποφάσεις του Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου της Γερμανίας της 09.02.2010, -1 BvL 1/09-, -1 BvL 3/09-, -1 BvL 4/09-, ιδίως Rn. 135.

<sup>129</sup> Ομιλία στη Βουλή στη συνεδρίαση της 25ης Φεβρουαρίου 1922, βλ. Χ. Αγαλλόπουλο, Κοινωνικά Ασφαλίσεις, 1955, σελ. 21.

Η ίδρυση του ΙΚΑ έγινε με τον ν. 6298/1934, με πρώτο διοικητή τον Παναγιώτη Κανελλόπουλο. Μολονότι ο Ελ. Βενιζέλος ήταν υπέρ ενός ενιαίου φορέα κοινωνικής ασφάλισης, την ίδια περίοδο ιδρύονται τα Ταμεία Ασφαλίσεως Εμπόρων (ΤΑΕ) και Επαγγελματιών και Βιοτεχνών (ΤΕΒΕ), που άρχισαν να λειτουργούν το 1940. Ενδιαφέρον και ελάχιστα γνωστό είναι ότι από τον Δεκέμβριο του 1948 έως τον Ιούλιο του 1950, δυνάμει του α.ν. 852/1948 (ΦΕΚ Α33), που κύρωσε τη συμφωνία με την Ειδική Αποστολή Οικονομικής Συνεργασίας των ΗΠΑ, Διοικητής του ΙΚΑ είχε ορισθεί ο Αμερικανός Ο. Πάουελ. Αυτός είχε εξαγγείλει την κατάργηση όλων των κλαδικών ταμείων και του ΙΚΑ και την ενοποίησή τους σε έναν ενιαίο φορέα, με την ονομασία «Εθνικός Οργανισμός Κοινωνικής Ασφαλίσεως», με κοινή για όλους ενιαία ασφαλιστική εισφορά ύψους 16% επί του μισθού ή των εισοδημάτων από ελεύθερο επάγγελμα.

Η μεταρρύθμιση αυτή δεν είχε τύχη εφόσον, μετά το τέλος του εμφυλίου πολέμου και την αποχώρηση της αμερικανικής αποστολής, το πολιτικό σύστημα δεν είχε καμία διάθεση για παρόμοιες εξορθολογιστικές τομές. Ακριβώς το αντίθετο: Κατά τη μετεμφυλιακή περίοδο ιδρύθηκαν 39 νέα ταμεία κύριας και επικουρικής ασφάλισης, από τα οποία τα περισσότερα ήταν ταμεία επικουρικής ασφάλισης υπαλλήλων διάφορων υπουργείων<sup>130</sup>.

Παρόλα αυτά, η γενική τάση εξέλιξης των συστημάτων κοινωνικής προστασίας στην Ευρώπη προς μια διευρυμένη αντίληψη κοινωνικής αλληλεγγύης, με άλλα λόγια προς την κατεύθυνση της κοινωνικής ασφάλειας<sup>131</sup>, επηρέασε και τον Έλληνα νομοθέτη. Σταθμοί της πορείας αυτής υπήρξαν ο α.ν. 1846/51, το ν.δ. 2698/53 για την κατοχύρωση κατώτατων ορίων συντάξεων και το σύστημα συνολικής κάλυψης του αγροτικού πληθυσμού από τον ΟΓΑ, χωρίς καταβολή εισφορών (ν. 4169/61).

Έτσι, κατά την Εισηγητική Έκθεση του α.ν. 1846/51<sup>132</sup> «την κεντρική γραμμή του όλου σχεδίου χαρακτηρίζει η αρχή της αλληλεγγύης, η οποία, ως γνωστόν, αποτελεί το κυριώτερο γνώρισμα των προσφάτων εξελίξεων του θεσμού. Η βασική ιδέα είναι ότι σήμερα η κοινωνική ασφάλιση αποτελεί την έμπρακτον εκδήλωσιν της αλληλεγγύης του έθνους». Βάσει των εξελίξεων αυτών, ορισμένοι θεωρητικοί<sup>133</sup> θεωρούσαν ότι η ασφαλιστική βάση στην οποία στηριζόταν με μικρές υποχωρήσεις η νομοθεσία περί ΙΚΑ είχε ήδη από την δεκαετία του 1950 δώσει τη θέση της στην «αρχή της κοινωνικής προνοίας με τας ελαχίστους προϋποθέσεις δια την απόκτησιν δικαιώματος παροχών και κυρίως με το ελάχιστον όριον συντάξεων».

Παρά τις νομοθετικές εξαγγελίες, το σύστημα κοινωνικής προστασίας είχε ιδιαίτερα μειωμένη αποτελεσματικότητα και λειτουργούσε αναδιανεμητικά σε βάρος των ασθενέστερων κοινωνικών

<sup>130</sup> Βλ. Δ. Σωτηρόπουλο, σε: Δ. Βενιέρης/Χ. Παπαθεοδώρου, *Η κοινωνική πολιτική στην Ελλάδα*, ό.π., σελ. 113.

<sup>131</sup> Βλ. σχετικά J.M. Belorgey, *Logique de l'assurance, logique de la solidarité*, *Droit Social* 1995, σελ. 731· πρβλ. Α. Στεργίου, *Η συνταγματική κατοχύρωση της κοινωνικής ασφάλισης*, ό.π., σελ. 115 επ.

<sup>132</sup> Όπως παρατίθεται στο ΔΕΝ 7, σελ. 315.

<sup>133</sup> Χ. Αγαλλόπουλος, *Μελέται Εργατικού Δικαίου και Κοινωνικής Ασφάλισης*, 1970, σελ. 35· πρβλ. Κ. Κρεμαλή, *Σύνθετες παροχές*, ό.π., σελ. 10 επ.· και Α. Στεργίου, *Κοινωνική ασφάλιση χωρίς εγγυήσεις*, ό.π., σελ. 10.

ομάδων. Οι κοινωνικές παροχές διαχρονικά μειώνουν το ποσοστό των ατόμων που κινδυνεύουν από τη φτώχεια κατά πολύ μικρότερο ποσοστό από ό,τι ο ευρωπαϊκός μέσος όρος. Και το σημαντικότερο, ο εν γένει κοινωνικός μισθός (οι κοινωνικές παροχές μείον τους αντίστοιχους φόρους) που η ελληνική εργατική τάξη εισπράττει από το κράτος είναι σταθερά αρνητικός, ενόψει και της εκτεταμένης φοροδιαφυγής σχεδόν όλων των κοινωνικών κατηγοριών, εκτός από τους μισθωτούς και συνταξιούχους.

Στα πάγια αυτά προβλήματα αναποτελεσματικότητας προστέθηκε και το φάσμα της οικονομικής κατάρρευσης. Λόγω της έλλειψης ορθολογικής διαχείρισης της ασφαλιστικής περιουσίας των ταμείων και της καταλήστευσης των αποθεματικών τους, της δημογραφικής επιδείνωσης της σχέσης εργαζομένων και συνταξιούχων, κυρίως όμως εξαιτίας της συνέχισης διαχείρισης του συστήματος με πελατειακή λογική, από το τέλος του προηγούμενου αιώνα άρχισαν να διευρύνονται ανησυχητικά τα ελλείμματα των ασφαλιστικών ταμείων. Τα ελλείμματα αυτά έγινε προσπάθεια να αντιμετωπισθούν με διαδοχικές αλλά αναποτελεσματικές νομοθετικές παρεμβάσεις που δεν έθιγαν τις δομικές παθογένειες του συστήματος.

Γενικό χαρακτηριστικό των μεταρρυθμιστικών νόμων των τριών τελευταίων δεκαετιών πριν από την κρίση (1902/90, 2084/92, 2458/97, 3029/02, 3655/08) ήταν η επιδίωξη της δημοσιονομικής εξασφάλισης της βιωσιμότητας του συστήματος με λογικές περιορισμού του οικονομικού κόστους, κυρίως μέσω της σχετικής μείωσης της ασφαλιστικής προστασίας, την αύξηση των ορίων ηλικίας και των εισφορών. Η κοινωνική πολιτική, όμως, δεν μπορεί μονομερώς να υποτάσσεται σε χρηματοοικονομικά και μόνο κριτήρια. Σε κάθε περίπτωση, οι παραπάνω νόμοι απέτυχαν τόσο να ομογενοποιήσουν με όρους κοινωνικής δικαιοσύνης το ασφαλιστικό σύστημα, όσο και να δημιουργήσουν επαρκή αποθεματικά σταθερής και διαρκούς βιώσιμης ανατροφοδότησης του ασφαλιστικού συστήματος.

Επειδή από την αρχή ήταν προφανές ότι βασικός παράγοντας του προβλήματος ήταν ο κατακερματισμός του ασφαλιστικού συστήματος, επιχειρήθηκαν συνενώσεις ταμείων, οι οποίες όμως δεν συνοδεύονταν από λειτουργική ενοποίηση των σχετικών με τις εισφορές ή τις παροχές κανόνων, που παρέμεναν, κατά κανόνα, ανεπηρέαστοι. Ειδικότερα, βάσει των ρυθμίσεων του ν. 3029/2002 οι κλάδοι σύνταξης των ταμείων κύριας ασφάλισης ΤΑΠ-ΟΤΕ, ΤΣΠΗΣΑΠ, ΤΣΠ-ΕΤΕ, ΤΣΠ-ΑΤΕ, ΤΣΠ-ΤΕ, ΤΑΠ-ΙΑΤ, ΤΑΠ-ΕΤΒΑ, ΤΣΕΑΠΓΣΟ και ΤΑΠΑΕ-Εθνική εντάχθηκαν στον κλάδο σύνταξης του ΙΚΑ-ΕΤΑΜ. Με τον ν. 2458/97 για τη «Σύσταση Κλάδου Κύριας Ασφάλισης Αγροτών και άλλες διατάξεις» ο ΟΓΑ μετατράπηκε σε πλήρως ανταποδοτικό Ταμείο κύριας ασφάλισης.

Το 1999 αποφασίστηκε επίσης η ενοποίηση δώδεκα Ταμείων Αρωγής και συστάθηκε νέος φορέας με την επωνυμία «Ταμείο Επικουρικής Ασφάλισης Δημοσίων Υπαλλήλων (ΤΕΑΔΥ)» που εποπτεύεται από το Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων. Ταυτόχρονα καταργήθηκαν τα Ταμεία Υπαλλήλων των Υπουργείων Βιομηχανίας, Γεωργίας, Δικαιοσύνης, Εμπορίου, Οικονομικών, Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων, ΠΕΧΩΔΕ, Προεδρίας της Κυβέρνησης και Εξωτερικών, Κοινωνικών Υπηρεσιών, Συγκοινωνιών, καθώς και τα Ταμεία Τελωνιακών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Υπηρεσίας Πολιτικής Αεροπορίας.



Τέλος, με τον ν. 3655/08 συγχωνεύθηκαν πολλά ασφαλιστικά ταμεία, χωρίς όμως και πάλι να ομογενοποιηθούν οι προϋποθέσεις συνταξιοδότησης και οι συνταξιοδοτικές παροχές. Επρόκειτο για συγχώνευση «Ποτέμκιν», εφόσον όλα τα ενσωματώμενα ταμεία εξακολουθούσαν να παρέχουν συντάξεις και να υπολογίζουν τις οφειλόμενες εισφορές σύμφωνα με τις καταστατικές τους διατάξεις. Συνεπώς, δεν εξασφαλίσθηκε ούτε η ισονομία ούτε η αποτελεσματικότητα, μέσω της απλούστευσης των διαδικασιών του συστήματος, αφού κάτω από την ίδια στέγη υπήρχαν ασφαλιστικά ταμεία που ακόμα και μετά την ενοποίησή τους εξακολουθούν να διατηρούν πλήρη οικονομική και λειτουργική αυτοτέλεια. Στο πλαίσιο αυτό το ΙΚΑ είχε 930 διαφορετικούς τύπους ασφάλισης κάλυψης με αντίστοιχα διαφοροποιούμενες παροχές. Ακόμη εντυπωσιακότερο ήταν το παράδειγμα του ΕΤΑΠ-ΜΜΕ, το οποίο, πριν την ασφαλιστική μεταρρύθμιση του 2016 παρείχε 8.208 συντάξεις και αποτελείτο από 10 τομείς ασφάλισης. Περαιτέρω, η εποπτεία του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης μοιράζεται ανάμεσα στα Υπουργεία Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας, το Υπουργείο Οικονομικών, το Υπουργείο Εθνικής Άμυνας και το Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη.

## **2. ΟΙ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΕΣ ΠΑΡΕΜΒΑΣΕΙΣ ΤΩΝ ΜΝΗΜΟΝΙΩΝ**

Οι νόμοι 3863/2010 και 3865/2010, οι πρώτοι ασφαλιστικοί νόμοι της κρίσης, εξακολούθησαν να ανέχονται τη στρεβλή αυτή κατάσταση και επιχείρησαν να αντιμετωπίσουν τη διόγκωση των ελλειμμάτων με μεγαλύτερες δόσεις της ίδιας συνταγής της περικοπής των συντάξεων και της επιδείνωσης των όρων παροχής τους. Δώδεκα τουλάχιστον παρόμοιες περικοπές νομοθετήθηκαν από τους νόμους 3833/2010, 3845/2010, 3865/2010, 4002/2011, 4024/2011, 4051/2012 και 4093/2012, συνολικού σωρευτικού αποτελέσματος 45 δις σε βάρος των συνταξιούχων.

Τα σπασμωδικά αυτά μέτρα επιδείνωσαν αντί να θεραπεύσουν τις προϋπάρχουσες δομικές αδυναμίες. Οι διαδοχικές και αλυσιτελείς τελικά περικοπές των συντάξεων αλλοίωσαν σημαντικά την αναλογική (ανταποδοτική) τους πλευρά. Το μέσο εισόδημα από συντάξεις μειώθηκε από 1.200 ευρώ περίπου το 2010 σε 833 ευρώ περίπου το 2015. Οι περικοπές, περαιτέρω, υπονόμισαν την αξιοπιστία των υποσχέσεων του συστήματος. Στην ουσία, οι μνημονιακές ρυθμίσεις όχι απλώς απέτυχαν να ανορθώσουν το ασφαλιστικό σύστημα, αλλά ουσιαστικά ενεργοποίησαν μια διαδικασία συνεχούς απαξίωσης του, τροφοδοτώντας τάσεις απεμπλοκής από αυτό, είτε με πρόωρες συνταξιοδοτήσεις είτε με εισφοροαποφυγή, κυρίως εκ μέρους των νεότερων, που δεν έλπιζαν ότι θα πάρουν ποτέ σύνταξη.

Το σύστημα παρέμεινε άναρχο, κοινωνικά άδικο, αναποτελεσματικό. Εξακολούθησε να χαρακτηρίζεται από εκτεταμένη πολυνομία, η οποία όξυνε τις κοινωνικές ανισότητες, αφού αντιμετώπιζε όμοιες περιπτώσεις πολιτών με διαφορετικό τρόπο. Οι προϋποθέσεις συνταξιοδότησης (χρόνος ασφάλισης και όρια ηλικίας), τα ποσοστά αναπλήρωσης, οι κατώτατες συντάξεις, οι ασφαλιστικές και εργοδοτικές εισφορές, οι κοινωνικοί πόροι (καταργηθέντες ή υπό κατάργηση) και η κρατική χρηματοδότηση διέφεραν τόσο μεταξύ των ταμείων όσο και μεταξύ ασφαλισμένων στο ίδιο ταμείο.



Επιπλέον, παρόλες τις δρακόντειες περικοπές, το σύστημα δεν έγινε βιώσιμο. Εξαρχής οι περικοπές, οι περισσότερες των οποίων οριζόντιες, δεν ορίστηκαν βάσει αναλογιστικών μελετών, αλλά βάσει των επιταγών των μνημονίων για τη μείωση της συνταξιοδοτικής δαπάνης. Τα αποθεματικά των ταμείων που είχαν ήδη σημαντικά απαξιωθεί λόγω της υποχρέωσης κατάθεσής τους στην Τράπεζα της Ελλάδος με μηδενικά ή ελάχιστα επιτόκια στη συνέχεια εξανεμίσθηκαν από το PSI. Η κρίση επιδείνωσε έτι περαιτέρω την κατάσταση, γιατί δεν υπάρχει ασφαλιστικό σύστημα που να μπορεί να αντέξει οικονομικές συνθήκες στις οποίες το 1/4 του πληθυσμού να είναι άνεργο και το 50% των αυτοαπασχολούμενων να αδυνατούν να πληρώσουν τις εισφορές τους. Τα συνολικά έσοδα των ασφαλιστικών φορέων κατέγραψαν σημαντική μείωση την περίοδο της κρίσης από 12% στο NAT (το οποίο όμως χρηματοδοτείται κατά 92% από τον κρατικό προϋπολογισμό) έως και 48,9% στο ΕΤΑΠ-ΜΜΕ.

Επίσης, κατά τη διάρκεια της κρίσης ο αριθμός των ασφαλισμένων μειώθηκε, λόγω της εκτεταμένης ανεργίας, ενώ ο αριθμός των συνταξιούχων αυξήθηκε σημαντικά, λόγω των αθρών αποχωρήσεων υπό τον φόβο νέων περικοπών. Το γεγονός αυτό σε συνδυασμό με τις χαμηλότερες αμοιβές των μισθωτών, επί των οποίων υπολογίζονται οι εισφορές, υπονόμεισε περισσότερο την οικονομική βιωσιμότητα του συστήματος. Ενόψει της κατάστασης αυτής, το κράτος αναγκαστικά επενέβη, όπως έχει συνταγματική υποχρέωση, για να καλύψει τα εκρηκτικά ελλείμματα που αναπόφευκτα προέκυψαν, επιπλέον της συμμετοχής του στο πλαίσιο της ισχύουσας τότε τριμερούς κρατικής χρηματοδότησης. Ενδεικτικά, στο ΙΚΑ-ΕΤΑΜ η κρατική επιχορήγηση αποτελούσε το 39% των εσόδων του ταμείου, στον ΟΓΑ το 90% και στο NAT το 92%.

### **3. Η ΑΣΦΑΛΙΣΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΤΟΥ 2016<sup>134</sup>**

Η ασφαλιστική μεταρρύθμιση του νόμου 4387/2016 (ο «νόμος Κατρούγκαλου», όπως καθιερώθηκε δημοσιογραφικά) είχε το βάρος της εφαρμογής πρόσθετων μνημονιακών υποχρεώσεων περαιτέρω μείωσης της συνταξιοδοτικής δαπάνης. Παρόλα αυτά, η μεταρρύθμιση αντί να επιβάλει απλώς νέες μειώσεις με οριζόντιες περικοπές, χωρίς καμία επέμβαση στην αρχιτεκτονική του ασφαλιστικού συστήματος, επεδίωξε την αντιμετώπιση των δομικών παθογενειών του. Το οικονομικό περιβάλλον στο οποίο εφαρμόσθηκε ήταν ιδιαίτερα δυσμενές, εφόσον μεταξύ 2010 και 2015 το ΑΕΠ της χώρας είχε μειωθεί περίπου κατά 25%, ενώ το έλλειμμα των ασφαλιστικών ταμείων ανερχόταν σε 1,8 δις. Περαιτέρω, ο κατακερματισμός των ταμείων δεν είχε αντιμετωπιστεί αποτελεσματικά, εφόσον υπήρχαν 13 ταμεία κύριας και επικουρικής ασφάλισης. Στην πραγματικότητα η πολυνομία ήταν πολύ μεγαλύτερη, αφού η κύρια ασφάλιση είχε 27 αυτοτελείς κλάδους με πλήρη αυτονομία, δικούς τους κανόνες λειτουργίας και διαφορετικά μηχανογραφικά συστήματα.

Η μεταρρύθμιση επεδίωξε αφενός την επαναφορά του συστήματος σε ισορροπία, για να

<sup>134</sup> Σε αυτή την ενότητα γίνεται εκτεταμένη χρήση του Γενικού Τμήματος της Αιτιολογικής Έκθεσης του ν. 4387/2016, που είχε συνταχθεί από τον συγγραφέα του παρόντος.

αποφευχθεί η κατάρρευσή του και να εξασφαλιστεί το μέλλον των συντάξεων, και, αφετέρου, τον ορθολογικό μετασχηματισμό του με βάση τις αξίες της ισονομίας και της κοινωνικής δικαιοσύνης. Το μεταρρυθμιστικό αυτό σχέδιο ήταν αποκλειστικά εθνικού σχεδιασμού. Για την αρχική του διαμόρφωση συγκροτήθηκε μια «Επιτροπή Σοφών», με τη συμμετοχή των σημαντικότερων θεωρητικών και εφαρμοστών της κοινωνικής ασφάλισης στη χώρα, υπό την Προεδρία της Αντιπροέδρου του Ελεγκτικού Συνεδρίου Α. Λιγωμένου. Οι βασικές κατευθυντήριες παρατηρήσεις του Πορίσματος της Επιτροπής<sup>135</sup> με τίτλο «Προς ένα νέο κοινωνικό συμβόλαιο για τις συντάξεις» είχαν ως εξής:

- Σύσταση ενός εθνικού ενιαίου φορέα ασφάλισης με πλήρη διοικητική ενοποίηση των υφιστάμενων ταμείων και την καθιέρωση ενιαίων κανόνων λειτουργίας για όλους τους ασφαλισμένους (λειτουργική ενοποίηση).
- Το νέο σύστημα θα πρέπει:
  - Να καταπολεμά τη φτώχεια των ηλικιωμένων.
  - Να διασφαλίζει τη διαγενεακή ισότητα, καθώς και την ίση κατανομή των θυσιών.
  - Να εγγυάται τη δική του βιωσιμότητα μέσα σε βιώσιμα δημόσια οικονομικά.
  - Να διατηρεί μια εγγύτητα με το κεκτημένο κατά τον εργασιακό βίο επίπεδο ζωής.
  - Να απλοποιεί τις διαδικασίες και να βελτιώνει τη διοικητική αποτελεσματικότητά του.

Όλες αυτές οι κατευθύνσεις έγιναν αποδεκτές και συμπεριλήφθηκαν στις γενικές αρχές του ν. 4387/2016. Για τον προσδιορισμό των οικονομικών παραμέτρων της μεταρρύθμισης ελήφθησαν υπόψη, πέραν των αναλογιστικών μελετών-προβολών της Εθνικής Αναλογιστικής Αρχής, οι εξής ειδικές μελέτες, οι οποίες συντάχθηκαν από το Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών (ΚΕΠΕ), το Συμβουλίου Οικονομικών Εμπειρογνομώνων (ΣΟΕ) του Υπουργείου Οικονομικών και ειδική επιτροπή του Υπουργείου Εργασίας: *Εύλογες δαπάνες διαβίωσης: ΣΟΕ, Χρήση των ορίων για το ασφαλιστικό σύστημα*, Αθήνα, 2016· ΚΕΠΕ, *Επίκαιρα θέματα του ασφαλιστικού συστήματος*, Αθήνα, 2016· και ειδική οικονομική μελέτη της Γενικής Διεύθυνσης Οικονομικών Υπηρεσιών του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης.

Οι δύο θεμελιώδεις αξιακές αρχές της μεταρρύθμισης ήταν η ισονομία και η κοινωνική δικαιοσύνη. Ισονομία, γιατί για πρώτη φορά θεσπίστηκαν όμοιοι κανόνες για όλους, παλαιούς και νέους συνταξιούχους, εργαζόμενους στον ιδιωτικό και τον δημόσιο τομέα, μισθωτούς και αυτοαπασχολούμενους. Κοινωνική δικαιοσύνη, γιατί με τον νέο θεσμό της εθνικής σύνταξης επιτυγχάνεται αναδιανομή, αμβλύνονται οι κοινωνικές ανισότητες και εξασφαλίζεται επαρκής σύνταξη και για τις επισφαλείς κοινωνικά ομάδες.

Ειδικότερα, η μεταρρύθμιση:

<sup>135</sup> Συστάθηκε με την απόφαση ΥΑ 37564/Δ9.10327/21.08.2015 του Υπουργού Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης.

- Επεδίωξε τη διοικητική αποτελεσματικότητα του συστήματος, ενοποιώντας τους φορείς ασφάλισης σε έναν και διακρίνοντας πλήρως προνοιακές και ασφαλιστικές παροχές. Για τον σκοπό αυτό θεσπίσθηκε ένας εθνικός φορέας κοινωνικής ασφάλισης, ο Εθνικός Φορέας Κοινωνικής Ασφάλισης (ΕΦΚΑ) με ένταξη σε αυτόν όλων των φορέων κύριας ασφάλισης, χωρίς εξαίρεση.

- Καθιέρωσε πλήρη ισονομία, μέσω της ουσιαστικής ενοποίησης του υπάρχοντος καθεστώτος κοινωνικής ασφάλισης με θέσπιση ενιαίων κανόνων για παλαιούς και νέους ασφαλισμένους και επανυπολογισμό των συντάξεων των ήδη συνταξιούχων. Οι ενιαίοι κανόνες είναι αναγκαίοι, γιατί απέναντι στους βασικούς κινδύνους της ζωής πρέπει όλοι οι ασφαλισμένοι να απολαμβάνουν τον ίδιο βαθμό εθνικής/κοινωνικής αλληλεγγύης. Εξαιρέσεις προβλέπονται μόνο για την προστασία των πιο ευάλωτων κοινωνικών ομάδων (π.χ. των αναπήρων). Στην περίπτωση των αγροτών επίσης προβλέφθηκαν εξαιρετικές ευεργετικές διατάξεις, γιατί το μέσο αγροτικό εισόδημα είναι πολύ κατώτερο από το μέσο αστικό και θα υπήρχε αντικειμενική αδυναμία κάλυψης των εισφορών από σημαντικό τμήμα του αγροτικού πληθυσμού.

Όσον αφορά στις εισφορές, προβλέφθηκαν ενιαία ποσοστά εισφορών με βάση υπολογισμού τους το πραγματικό εισόδημα και τον απλό κανόνα: Εισφορά 20% για κάθε εισόδημα από εργασία. (Ειδικά για τους αυτοαπασχολούμενους, το ποσοστό αυτό μειώθηκε στο 13,33% με τον ν. 4578/2018, για να αντιστοιχηθούν με την εισφορά των εργοδοτών στην περίπτωση της μισθωτής εργασίας). Όσον αφορά στις παροχές, καθιερώθηκε ενιαίος τρόπος υπολογισμού της σύνταξης, κύριας και επικουρικής, για παλιούς και νέους ασφαλισμένους, με βάση το μέσο εργασιακό εισόδημα και ίδια ποσοστά αναπλήρωσης για όλους. Η συμμετοχή του συνταξιοδοτικού συστήματος στη δημοσιονομική εξυγίανση της χώρας οριοθετήθηκε από τον σεβασμό της ισότητας στα βάρη (άρθρο 4 παρ. 5 Συντάγματος). Για τον προσδιορισμό του ποσοστού των εισφορών επί του πραγματικού εισοδήματος, όπως και εν γένει για τον προσδιορισμό της οικονομικής ισορροπίας και βιωσιμότητας του ασφαλιστικού συστήματος ελήφθησαν υπόψη, πέραν των υφιστάμενων κανονιστικών ρυθμίσεων, αναλογιστικές μελέτες-προβολές της Εθνικής Αναλογιστικής Αρχής, οι οποίες συντάχθηκαν με επιστημονική βοήθεια από τη Διεθνή Οργάνωση Εργασίας και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

## **A. ΑΝΑΔΙΑΝΟΜΗ, ΕΘΝΙΚΗ ΣΥΝΤΑΞΗ ΚΑΙ ΠΟΣΟΣΤΑ ΑΝΑΠΛΗΡΩΣΗΣ**

Βασικό χαρακτηριστικό της μεταρρύθμισης ήταν η εισαγωγή έντονα προοδευτικών συνθηκών αναδιανομής υπέρ των ασθενέστερων, σε αναστροφή του αντίθετου μέχρι τότε χαρακτήρα του ελληνικού ασφαλιστικού συστήματος. Με την Εθνική Σύμβαση που έχει συνδεθεί ρητά στην αιτιολογική έκθεση του νόμου με το όριο της φτώχειας όπως ορίζεται από την ΕΕ (60% του διάμεσου εισοδήματος) και τα ποσοστά αναπλήρωσης της ανταποδοτικής σύνταξης, για τα οποία λήφθηκε μέριμνα για την πλήρη αναπλήρωση του εισοδήματος των χαμηλών και μεσαίων εισοδημάτων, μέσω και της πραγματικής σύνδεσης εισφορών και παροχών, η κοινωνική ασφάλιση έγινε πλήρως αναδιανεμητική.

- Βασική καινοτομία υπήρξε η καθιέρωση για πρώτη φορά εθνικής σύνταξης, με χρηματοδότηση από τη φορολογία και όχι τις εισφορές και με σκοπό την εξασφάλιση επαρκούς αναπλήρωσης εισοδήματος για όλους, συμπεριλαμβανομένων των μακροχρόνια ανέργων και όσων εργάζονται με ατυπικές μορφές εργασίας ή αμείβονται με χαμηλούς μισθούς. Κατά τη διάρκεια της κρίσης δημοσίου χρέους η προστασία κατά της φτώχειας των ηλικιωμένων είχε αποκτήσει διάσταση απόλυτης προτεραιότητας, δεδομένου ότι, σύμφωνα με τη Eurostat (SILC 2014), το 23,1% των ατόμων άνω των 65 ετών ζούσαν στο όριο της φτώχειας.

- Τα ποσοστά αναπλήρωσης του ν. 4387/2016 είναι ανώτερα των αντιστοίχων του προϊσχύοντος νόμου 3029/02 για όλες τις κατηγορίες εργαζομένων με μέσο όρο αμοιβών στο σύνολο του εργασιακού βίου έως 1.000 ευρώ, που αποτελούσαν το έτος 2016 το 87% του συνόλου. Αντιθέτως, για τις συντάξεις με συντάξιμο μέσο όρο αμοιβών εργασιακού βίου άνω των 1.000 ευρώ, ο νόμος αποδίδει μικρότερη σύνταξη σε σχέση με τον ν. 3029/02. Όμως αυτές οι συντάξεις καταβάλλονταν ήδη μειωμένες έως και 44% λόγω των μνημονιακών περικοπών, οπότε συγκρινόμενες με το καταβαλλόμενο ποσό κατά τον χρόνο δημοσίευσης του νόμου 4387/2016 (Μάιος 2016) η διαφορά ήταν για τις περισσότερες σχετικά μικρή. Σε κάθε περίπτωση ο νόμος προέβλεπε τη διατήρησή της ως «προσωπική διαφορά» υπέρ των παλαιών συνταξιούχων.

- Η προσωπική διαφορά προέκυψε από τον επανυπολογισμό των παλαιών συντάξεων με τα κριτήρια του νέου νόμου. Όπου ο επανυπολογισμός κατέληγε σε μικρότερη σύνταξη από την καταβαλλόμενη, η προσωπική διαφορά προστάτευε τις συντάξεις από νέα μείωση: Εφόσον το ποσό της σύνταξης, μετά τον υπολογισμό της βάσει του ν. 4387/2016, ήταν μικρότερο από το καταβαλλόμενο, το επιπλέον ποσό εξακολουθεί να καταβάλλεται στον δικαιούχο ως προσωπική διαφορά, συμψηφιζόμενο κατ' έτος, και ως την πλήρη εξάλειψή του, με την εκάστοτε αύξηση των συντάξεων. Αντιθέτως, όταν μετά τον επανυπολογισμό προέκυπτε μεγαλύτερη σύνταξη, αυτή αποδόθηκε στον συνταξιούχο. Ως αποτέλεσμα, με τον επανυπολογισμό όχι μόνο δεν υπέστη μείωση καμία κύρια σύνταξη αλλά για πρώτη φορά μετά από δέκα έτη μνημονιακής λιτότητας 620.000 κύριες συντάξεις αυξήθηκαν από την 01.01.2019, στις περιπτώσεις που ο νέος νόμος κατέληγε σε υψηλότερη σύνταξη από ό,τι οι παλαιοί. Η πλειοψηφία των συντάξεων αυτών ήταν κάτω των 600 ευρώ, καθώς ο ν. 4387/2016 ήταν ο ευμενέστερος από όλους τους προγενέστερους ως προς τους χαμηλοσυνταξιούχους. Μεγαλύτερη σύνταξη είχαν επίσης ασφαλισμένοι που είχαν καταβάλει υψηλότερες εισφορές, ιδίως στα λεγόμενα «ευγενή ταμεία» δημοσιογράφων και τραπεζών, που επωφελήθηκαν από τις προβλέψεις του νόμου για ανταποδοτικότητα των εισφορών. Πέραν από την προστασία του εισοδήματος των συνταξιούχων που είχαν μεγαλύτερη σύνταξη, με τον θεσμό της προσωπικής διαφοράς επιδιώχθηκε επίσης να μην υπάρχουν πολλές κατηγορίες συντάξεων, όπως γινόταν με προηγούμενες μεταρρυθμίσεις. Όταν θα έχει εξαλειφθεί η προσωπική διαφορά όλοι οι συνταξιούχοι θα υπάγονται στο ίδιο καθεστώς και θα εισπράττουν την ίδια σύνταξη με αυτούς που βρίσκονται στην ίδια πραγματική κατάσταση.

- Αντίθετα με τη διαδεδομένη αλλά αβάσιμη κριτική, ούτε η ανταποδοτικότητα είχε παραμεληθεί στο πλαίσιο της μεταρρύθμισης. Είναι χαρακτηριστικό ότι ποσοστά αναπλήρωσης στα δύο τελικά κλιμάκια του προηγούμενου νομικού καθεστώτος, του ν. 3863/2010, ήταν 1,4% και 1,5%. Τα δύο καταληκτικά κλιμάκια της μεταρρύθμισης ήταν 1,59% και 1,80%.

## B. ΒΙΩΣΙΜΟΤΗΤΑ ΤΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ

Ο νόμος 4387/2016 διασφάλισε εκτός από τη διαγενεακή ισότητα και την κοινωνική δικαιοσύνη και τη μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα του συστήματος, με ίση κατανομή των θυσιών<sup>136</sup>. Ο ΕΦΚΑ ήταν πλεονασματικός κατά ένα δισεκατομμύριο ευρώ ήδη από το 2018. Η μέριμνα για την προστασία της βιωσιμότητας χάριν των επόμενων γενεών ανάγεται, κατά τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, στις συνταγματικές υποχρεώσεις του κράτους<sup>137</sup>, αλλά και τις κατευθύνσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Σύμφωνα με τη Λευκή Βίβλο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τις Συντάξεις του 2012, το κόστος που συνεπάγεται η μεταρρύθμιση των συντάξεων θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη από τη δημοσιονομική στρατηγική κι όχι το αντίθετο, δηλαδή με αποκλειστικό κριτήριο τη δημοσιονομική εξυγίανση να συστέλλεται το βεληνεκές και η αποτελεσματικότητα των ασφαλιστικών μεταρρυθμίσεων. (Δυστυχώς οι ορθές αυτές κατευθυντήριες γραμμές δεν εφαρμόστηκαν από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά τη μνημονιακή περίοδο. Οι εκπρόσωποί της τις περισσότερες φορές συντάσσονταν, αντίθετα, με τις νεοφιλελεύθερες θέσεις του ΔΝΤ).

Η βιωσιμότητα του συστήματος, δηλαδή η διατήρηση της ικανότητάς του να χορηγεί συντάξεις στους τωρινούς και μελλοντικούς συνταξιούχους, αποτελεί τον θεμέλιο λίθο του συμβολαίου ανάμεσα στις γενεές, που βρίσκεται στη βάση κάθε διανεμητικού συστήματος. Με το προϊσχύον σύστημα η σημερινή γενεά εργαζομένων θα πλήρωνε περισσότερα από όσα θα λάβει με αβέβαιη την προοπτική της σύνταξής της. Με τη μεταρρύθμιση η αναλογικότητα αποκαταστάθηκε για όλους, με όρους βιωσιμότητας, ακριβώς γιατί αποκαταστάθηκε η ισορροπία εισφορών και παροχών, με την καθιέρωση ίδιων κανόνων για όλους. Μόνον οι πιο αδύναμοι θα λάβουν περισσότερα από όσα έχουν καταβάλει μέσω των εισφορών τους στο σύστημα, κυρίως λόγω της ύπαρξης της εθνικής σύνταξης αλλά και των ευνοϊκών για αυτούς ποσοστών αναπλήρωσης. Η κοινωνική δικαιοσύνη, με την έννοια της δικαιότερης κατανομής του εθνικού πλούτου, επιτυγχάνεται, τέλος, και με τη σύνδεση των συντάξεων με την άνοδο του εθνικού πλούτου, εφόσον αυξάνονται ανάλογα με την εκάστοτε άνοδο του ΑΕΠ.

## 4. Η ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ ΤΟΥ ΝΟΜΟΥ 4387/2016 ΑΠΟ ΤΗ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ ΚΑΙ ΤΗΝ ΑΝΤΙΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ

### A. Η ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ

Οι κεντρικές επιλογές του νόμου 4387/2016, δηλαδή αφενός η δημιουργία ενιαίου φορέα για την ασφάλιση όλων των εργαζομένων του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα, συμπεριλαμβανο-

<sup>136</sup> Έτσι ρητά η ΣτΕ Ολ. 1890/2019.

<sup>137</sup> ΣτΕ Ολομ. 2290/2015, σκέψη 7.

μένων των δημοσίων υπαλλήλων και λειτουργών και των αυτοαπασχολουμένων, και αφετέρου η πλήρης εξομοίωση παλαιών και νέων συνταξιούχων, μέσω του επανυπολογισμού των συντάξεων, κρίθηκαν συνταγματικές από το Συμβούλιο της Επικρατείας, σύμφωνες με τις αρχές της ισότητας, της αναλογικότητας και της διαγενεακής δικαιοσύνης<sup>138</sup>. Σε ό,τι αφορά τα κύρια ζητήματα το Ελεγκτικό Συνέδριο ακολούθησε, γενικά, αν και με επιμέρους κριτικές παρατηρήσεις, την νομολογία αυτή<sup>139</sup>.

Ειδικότερα, με τις αποφάσεις ΣτΕ (Ολ.) 1880-2/2019, κρίθηκε ότι ο νομοθέτης είναι «ελεύθερος να παρέχει την κοινωνική από ένα ασφαλιστικό φορέα αδιαφόρως της φύσεως της απασχόλησής των ασφαλισμένων και, δη, υπό ενιαίους κανόνες, εφόσον επιτυγχάνει τούτο με όρους ισότητας» και ως εκ τούτου απέρριψε ως «αβάσιμο και απορριπτέο τον λόγο ακυρώσεως κατά τον οποίο το άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος, συνδέοντας την κοινωνική ασφάλιση με την επαγγελματική απασχόληση, δεν επιτρέπει την παροχή κοινωνικής ασφαλίσεως από τον ίδιο φορέα κοινωνικής ασφαλίσεως σε ασφαλισμένους με διαφορετικά χαρακτηριστικά απασχολήσεως».

Περαιτέρω, κατά την απόφαση ΣτΕ (Ολ.) 1890/2019 «αιτιολογείται κατ' αρχήν, τόσο, γενικώς, η ανάγκη μεταρρυθμίσεως του υφισταμένου ασφαλιστικού συστήματος, η οποία δεν κωλύεται από την υποχρέωση συμμορφώσεως στις 2287, 2288/2015 αποφάσεις της Ολομελείας του Συμβουλίου της Επικρατείας, όσο και, ειδικώς, ο επανυπολογισμός των συντάξεων των ήδη συνταξιούχων, ώστε να επωμισθούν και αυτοί και όχι μόνον οι νέοι συνταξιούχοι και οι νυν ασφαλισμένοι το βάρος της επιχειρούμενης μεταρρυθμίσεως, για λόγους κοινωνικής δικαιοσύνης και διαγενεακής ισότητας και αλληλεγγύης· δεδομένου ότι και αυτοί ωφελούνται εξ ίσου από την επιδιωκόμενη, με την επιχειρούμενη ασφαλιστική μεταρρύθμιση, διασφάλιση της βιωσιμότητας του ασφαλιστικού συστήματος, τη διατήρηση δηλαδή της ικανότητάς του να χορηγεί συντάξεις στους υφιστάμενους και στους μελλοντικούς συνταξιούχους».

Το ανώτατο διοικητικό δικαστήριο έκρινε, αντιθέτως, με τη ΣτΕ (Ολ.) 1891/2019 (σκέψη 30) ότι η επιλογή του ν. 4387/2016 για μεγαλύτερη προστασία των χαμηλότερων εισοδημάτων έρχεται σε σύγκρουση με την αρχή της ανταποδοτικότητας με το εξής σκεπτικό: «ναι μεν υπάρχει κλιμάκωση, ως προς τα ποσοστά αναπλήρωσης, (...) τα ποσοστά δηλαδή αυτά αυξάνονται προοδευτικά ανά κλίμακα ετών ασφάλισης (...όμως) η χορηγούμενη από το σύστημα του νόμου συνολική συνταξιοδοτική παροχή εξασφαλίζει σημαντικά μεγαλύτερο ποσοστό αναπλήρωσης (σχέση συνολικής συνταξιοδοτικής παροχής προς μέσο όρο αποδοχών καθ' όλη τη διάρκεια του ασφαλιστικού βίου ή συντάξιμο μισθό) σε πρόσωπα που υπάγονται στην ίδια κλίμακα από πλευράς χρόνου ασφαλίσεως και έχουν μικρότερες κατά μέσο όρο αποδοχές ή συντάξιμο μισθό σε σχέση με πρόσωπα που ανήκουν στην ίδια κλίμακα αλλά έχουν μεγαλύτερο μέσο όρο αποδοχών ή συντάξιμο μισθό».

<sup>138</sup> ΣτΕ (Ολ.) 1880-1891. Το ότι η νομολογία αυτή «επιβεβαίωσε τις μεγάλες παρεμβάσεις στο κοινωνικοασφαλιστικό σύστημα της χώρας» δέχεται και ο Ε. Βενιζέλος, *Η σχέση νόμου και συλλογικών συμβάσεων στη νομολογία της κρίσης και την αναθεώρηση του Συντάγματος*, ΕΕργΔ 2020185, σελ.188.

<sup>139</sup> Βλ. ΕΣ (Ολ.) 2020/2020.



Θεωρώ ότι η αμφισβήτηση της βούλησης του νομοθέτη να προστατεύσει περισσότερο τα μέσα και χαμηλότερα εισοδήματα, που συνιστούν άλλωστε τη μεγάλη πλειονότητα των ασφαλισμένων, υπερβαίνει τα όρια της δικαστικής κρίσης. Άλλωστε, όπως προέβαλε και η μειοψηφία, η αρχή της ανταποδοτικότητας προβλέπεται στον νόμο και για όσους ελάμβαναν μεσαίες ή υψηλές αποδοχές, εφόσον κατοχυρώνεται ευθεία αναλογία μεταξύ καταβληθεισών εισφορών και συνταξιοδοτικών παροχών.

Ειδικότερα, κατά τη μειοψηφία, «δεν αποκλείεται στον κοινό νομοθέτη να διαμορφώνει υψηλότερη ανταποδοτικότητα για ασφαλισμένους με λίγα έτη ασφαλίσεως και χαμηλές συντάξιμες αποδοχές προκειμένου αυτοί να λάβουν επαρκή για την διαβίωσή τους ασφαλιστική παροχή. Εν προκειμένω, όπως δέχεται και η πλειοψηφία, ο νόμος προβλέπει κλιμάκωση ως προς τα ποσοστά αναπλήρωσεως, δηλαδή τα ποσοστά αναπλήρωσεως αυξάνονται προοδευτικά ανά κλίμακα ετών ώστε να ανταμειφθούν όσοι συνεισέφεραν περισσότερα στο ασφαλιστικό σύστημα, τα δε ποσοστά αναπλήρωσεως της συνολικής συνταξιοδοτικής παροχής που προβλέπονται για την ίδια κλίμακα χρόνου ασφαλίσεως και αντιστοιχούν στα ποσά αποδοχών δεν είναι ιδιαιτέρως χαμηλά (το χαμηλότερο είναι 65% στην κλίμακα χρόνου ασφαλίσεως 30 ετών) ούτε η μεταξύ τους διαφορά είναι δυσανάλογα μεγάλη (ενδεικτικώς, α) στην κλίμακα χρόνου ασφαλίσεως 30 ετών αντιστοιχεί σε μισθό 800 ευρώ ποσοστό αναπλήρωσεως 88%, σε μισθό 1000 ευρώ ποσοστό αναπλήρωσεως 78% και σε μισθό 1500 ευρώ ποσοστό αναπλήρωσεως 65%, β) στην κλίμακα χρόνου ασφαλίσεως 35 ετών αντιστοιχεί σε μισθό 1000 ευρώ ποσοστό αναπλήρωσεως 88%, σε μισθό 1500 ευρώ ποσοστό αναπλήρωσεως 75% και σε μισθό 2000 ευρώ ποσοστό αναπλήρωσεως 69% και γ) στην κλίμακα χρόνου ασφαλίσεως 42 ετών, που είναι και ο μεγαλύτερος χρόνος ασφαλίσεως, αντιστοιχεί σε μισθό 1500 ευρώ ποσοστό αναπλήρωσεως 91%, σε μισθό 2000 ευρώ ποσοστό αναπλήρωσεως 85% και, τέλος, σε μισθό 2500 ευρώ ποσοστό αναπλήρωσεως 81%)».

Σε κάθε περίπτωση, η διοίκηση συμμορφώθηκε στην απόφαση αυτή ορίζοντας με τον νόμο 4670/2020 ανώτερα ποσοστά αναπλήρωσης για όσους έχουν περισσότερα από 30 χρόνια ασφάλισης, ανεξαρτήτως εισοδήματος κατά τον εργασιακό βίο. Κάτι παρόμοιο είχα διεκδικήσει ως υπουργός κατά τη διάρκεια της διαπραγμάτευσης με τους δανειστές, χωρίς αποτέλεσμα, ενόψει των ιδεοληψιών του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου. Παρόμοια ρύθμιση, στον βαθμό που βελτιώνει τις συνταξιοδοτικές αποδοχές της συγκεκριμένης κατηγορίας, χωρίς να επιβαρύνει τις υπόλοιπες των πιο αδύναμων, είναι θετική.

Κρίθηκε, επίσης από τις αποφάσεις ΣτΕ (Ολ.) 1889-1890/2019, αντισυνταγματική η περικοπή των επικουρικών συντάξεων, γιατί το Δικαστήριο έκρινε ότι οι αναλογιστικές προβολές στις οποίες βασίστηκε ο νόμος δεν αποτελούσαν πλήρη αναλογιστική μελέτη, όπως αυτή που συντάχθηκε για τον ΕΦΚΑ. Η αλήθεια είναι ότι επειδή δεν μετασχηματίσθηκε άρδην το σύστημα των επικουρικών συντάξεων, όπως των κύριων, είχε θεωρηθεί ότι οι μερικές αυτές προβολές, που απεδείκνυαν την πλήρη βιωσιμότητα του συστήματος μέχρι την έξοδο της χώρας από την κρίση, ήταν επαρκείς. Σε κάθε περίπτωση, οι περικοπές αυτές δεν ήταν τμήμα του μεταρρυθμιστικού

σχεδίου του ν. 4387/2016 αλλά απόρροια των μνημονιακών εμμονών των δανειστών της χώρας, ιδίως του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου.

Τέλος, με την απόφαση ΣτΕ (Ολ.) 1880/2019 κρίθηκε αντίθετος στην αρχή της ισότητας, ως προς τους ελεύθερους επαγγελματίες, ο ενιαίος κανόνας υπολογισμού της ασφαλιστικής παροχής ως ποσοστό επί του εισοδήματος τους με το εξής σκεπτικό:

*«Τη (συνταξιοδοτική) παροχή όμως αυτή οι μη μισθωτοί ασφαλισμένοι (αυτοαπασχολούμενοι, ελεύθεροι επαγγελματίες και αγρότες) αποκτούν έχοντας καταβάλει το σύνολο της ως άνω εισφοράς επί του εισοδήματος που πραγματοποιούν από το επάγγελμά τους, ενώ οι μισθωτοί ασφαλισμένοι αποκτούν την ίδια παροχή έχοντας καταβάλει εισφορά 6,67% επί των αποδοχών τους από την εργασία τους, καθώς το υπόλοιπο της εισφοράς (13,33%) βαρύνει τους εργοδότες τους. Συνεπώς, οι μη μισθωτοί ασφαλισμένοι, μη έχοντες εργοδότη βαρυνόμενο με τμήμα της δικής τους εισφοράς, καταβάλλουν τριπλάσιο μέρος του εισοδήματός τους ως αντιπαροχή για την πρόσβαση στην κοινωνική ασφάλιση και την απόληψη της ίδιας παροχής σε σχέση με τους μισθωτούς ασφαλισμένους».*

Κατ' αρχάς να παρατηρηθεί ότι το Δικαστήριο αναφέρεται σε εισφορά 20% ενώ αυτή είχε ήδη μειωθεί, όπως προαναφέρθηκε, στο 13,33% με τον ν. 4578/2018, δεδομένου ότι αυτό ήταν το υφιστάμενο νομικό καθεστώς κατά τον χρόνο της συζήτησης της αίτησης ακύρωσης. Ενόψει τούτου, δεν μπορεί να γνωρίζει κανείς εάν η κρίση του περί αντισυνταγματικότητας θα ήταν η ίδια, ενόψει της μεταγενέστερης ρύθμισης.

Περαιτέρω –και κυρίως–, όπως ορθά παρατήρησε η μειοψηφία της απόφασης και όπως πάγια κρίνει η νομολογία<sup>140</sup>, και οι εισφορές του εργοδότη αποτελούν τμήμα του μισθού, άρα του εισοδήματος του μισθωτού. Συνεπώς, ο νόμος ισότιμα αντιμετώπισε μισθωτούς και ελεύθερους επαγγελματίες, εφόσον «τόσο οι μισθωτοί όσο και οι μη μισθωτοί ασφαλισμένοι βαρύνονται, στο πλαίσιο των διαφορετικών συνθηκών ασκήσεως του ασφαλιστέου επαγγέλματός τους με εισφορές αναγόμενες σε ίσο ποσοστό επί των προερχομένων από την άσκηση του ασφαλιστέου επαγγέλματος». Αυτή είναι, κατά τη γνώμη μου, η ουσία του θέματος.

Άλλη μειοψηφία προσέγγισε το ζήτημα από τη σκοπιά της προστασίας του ασφαλιστικού κεφαλαίου, υποστηρίζοντας ότι, δεδομένου ότι οι μισθωτοί καταβάλλουν, σε απόλυτους αριθμούς, υπερδιπλάσιες εισφορές στον ενιαίο ασφαλιστικό φορέα, δεν μπορεί να τεθεί ζήτημα άνισης μεταχείρισης εις βάρος των ελεύθερων επαγγελματιών, διότι «η καταβολή μεγαλύτερων εισφορών αποτελεί το αντιστάθμισμα της σημαντικά μειωμένης συμμετοχής της κατηγορίας αυτής ασφαλισμένων στο ασφαλιστικό κεφάλαιο, το οποίο, χρηματοδοτώντας το σύνολο των παροχών, προστατεύει την κατηγορία αυτή από τους, εγγενείς στα διανεμητικά συστήματα κινδύνους». Μάλιστα, θα πρόσθετα εγώ, ενόψει του γεγονότος ότι σε συστήματα pay-as-you-go, όπως το ελληνικό, δηλαδή οι εισφορές μας δεν καταβάλλονται για την κάλυψη της δικής μας σύνταξης αλλά της σύνταξης της παρούσας γενιάς συνταξιούχων, προκύπτει η εξής άνιση μεταχείριση σε βάρος των

<sup>140</sup> Βλ. κυρίως ΑΕΔ 3-5/2007.

μισθωτών: Θα πρέπει να καλύψουν με τις εισφορές τους και το κενό που προκύπτει από το μειωμένο ποσό των εισφορών των ελεύθερων επαγγελματιών. Με άλλα λόγια, οι μισθωτοί έμμεσα χρηματοδοτούν έτσι τις συντάξεις των αυτοαπασχολούμενων, ενώ τυχόν υπόλοιπο δημιουργεί έλλειμμα που θα πρέπει να καλυφθεί από τον κρατικό προϋπολογισμό, δημιουργώντας έναν νέο φαύλο κύκλο απειλής για τη βιωσιμότητα του ΕΦΚΑ.

Ανάμεσα στα θετικά της προαναφερθείσας νομολογίας είναι και ότι το Συμβούλιο της Επικρατείας αντιμετώπισε σε όλες τις σχετικές αποφάσεις ενιαία το σύνολο των συνταξιοδοτικών παροχών του λεγόμενου πρώτου πυλώνα, του αθροίσματος δηλαδή κύριας και επικουρικής σύνταξης και επιβεβαίωσε ξανά την υποχρέωση του κράτους να εξασφαλίζει αξιοπρεπές επίπεδο διαβίωσης *«όσο το δυνατόν εγγύτερα προς εκείνο που είχε ο ασφαλισμένος κατά τη διάρκεια του εργασιακού του βίου»*. Αυτό, σε συνδυασμό με την πάγια νομολογία που απαιτεί οι ασφαλιστικοί φορείς να είναι αποκλειστικά ΝΠΔΔ, αποκλείει κάθε σκέψη ιδιωτικοποίησης του συστήματος και, κατά πάσα πιθανότητα, κάθε σύστημα που δεν εξασφαλίζει προκαθορισμένες παροχές.

## B. Ο ΝΟΜΟΣ 4670/2020

Ο νόμος 4670/2020, στο μέτρο που δεν εφαρμόζει απλώς κατά συμμόρφωση τις προαναφερθείσες αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας που διαπίστωσαν επιμέρους αντισυνταγματικότητες, αποτελεί μια προσπάθεια επιστροφής στο παρελθόν, μια μερική αντιμεταρρύθμιση. Δεν αποτελεί πάντως ριζική τομή, γιατί η βασική θεσμική λογική του νόμου 4387/2016 διατηρήθηκε ως προς τα ουσιώδη στοιχεία του. Βασικό χαρακτηριστικό του νέου νόμου είναι η επιστροφή στη λογική των κατακερματισμένων ρυθμίσεων, με την εισαγωγή εξαιρέσεων από το σύστημα κοινών κανόνων που καθιέρωσε ο νόμος 4387/2016 και η ιδιαίτερα δυσμενής μεταχείριση που επιφυλάσσει στους μισθωτούς σε σχέση με τους ελεύθερους επαγγελματίες. Οι τελευταίοι όχι μόνον θα καταβάλλουν στο εξής κλάσμα των εισφορών που πληρώνει ένας μισθωτός ίδιου εισοδήματος για την κύρια σύνταξη, αλλά λιγότερα και για τις παροχές υγείας.

Ειδικότερα, βάσει του άρθρου 35 του ν. 4670/2020, οι εισφορές των ελεύθερων επαγγελματιών δεν ορίζονται πλέον με αντικειμενικά κριτήρια, αλλά προβλέπεται ελεύθερη επιλογή μίας από τις έξι ασφαλιστικές κατηγορίες που συστήνονται. (Υπενθυμίζω ότι το Συμβούλιο της Επικρατείας δεν έκρινε αντισυνταγματική την αντικειμενική σύνδεση της εισφοράς με εισόδημα, αλλά μόνον το ύψος της, όπως είχε αρχικά διαμορφωθεί στο 20%, πριν τη μείωσή της στο 13,33% το 2018.) Αυτό δεν συνιστά μόνον εισαγωγή στοιχείων προαιρετικότητας ξένων με την υποχρεωτικότητα του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης, αλλά κυρίως είναι κοινωνικά άδικο, όχι μόνο σε βάρος των μισθωτών αλλά και της πλειονότητας των ελεύθερων επαγγελματιών. Με βάση το παλιό καθεστώς του υπολογισμού της εισφοράς βάσει του 13,33% του εισοδήματος, οι περισσότεροι από αυτούς κατέβαλαν το 2018 180 ευρώ μηνιαίες εισφορές. Το 2024 θα καταβάλλουν στη χαμηλότερη ασφαλιστική κατηγορία 249,38 ευρώ.

Βεβαίως, δεδομένου ότι η βασική λογική του νόμου για την ανταποδοτικότητα των εισφορών διατηρείται, συνέπεια των μειωμένων εισφορών που επιλέγει η πλειονότητα των αυτοαπασχο-

λουμένων, ακόμη και των σχετικά εύπορων, είναι ότι οι συντάξεις τους θα είναι σχετικά χαμηλές και δεν θα εξασφαλίζουν επαρκή αναπλήρωση εισοδήματος. Το γεγονός αυτό ωθεί ήδη τα υψηλότερα εισοδηματικά στρώματα στην ιδιωτική ασφάλιση, άρα στην έμμεση εξαγωγή χρημάτων από το δημόσιο σύστημα ασφάλισης. Με άλλα λόγια, η δυνατότητα που δίνεται στα ανώτερα κλιμάκια, στα οποία ουσιαστικά χαρίζονται όσα αφαιρούνται από τους φτωχότερους και από τη μεσαία τάξη, να αξιοποιήσουν τα χρήματα που τους απομένουν στην ιδιωτική ασφάλιση θα τους ωφελήσει προσωπικά αλλά θα αδυνατίσει ιδιαίτερα το σύστημα. Αυτή η αφαίρεση-αφαίμαξη χρημάτων από το σύστημα επιφέρει μια λανθάνουσα, «de facto» ιδιωτικοποίηση του.

Στο μέλλον θα πρέπει να επιδιωχθεί η ρύθμιση των εισφορών των ελεύθερων επαγγελματιών κατόπιν διαβούλευσης με τις συνδικαλιστικές τους οργανώσεις, ούτως ώστε να υπάρξει ένα δίκαιο και αντικειμενικό σύστημα ευρύτατης αποδοχής που θα ανταποκρίνεται στις αρχές της ισότητας και της προστασίας των πλέον ευάλωτων που ορίζει ο ν. 4387/2016, εξασφαλίζοντας μια αξιοπρεπή σύνταξη σε όλους, χωρίς να είναι αναγκαία η προσφυγή στην ιδιωτική ασφάλιση, παρά μόνον ως προσωπική συμπληρωματική επιλογή.

#### **IV. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ**

Η ασφαλιστική μεταρρύθμιση του ν. 4387/2016 υπήρξε τομή για το ασφαλιστικό σύστημα της χώρας. Προφανώς κανένας νόμος δεν αποτελεί πανάκεια, ούτε λύνει όλα τα προβλήματα εσαεί. Οι ασφυκτικές προθεσμίες που επέβαλαν οι δανειστές της χώρας, χωρίς την αναγκαία πρόβλεψη μεταβατικών περιόδων, δημιούργησαν δυσκολίες που θα μπορούσαν να έχουν αποφευχθεί τόσο για την εφαρμογή όσο και την κατανόησή του από την κοινή γνώμη. Οι γενικές αρχές όμως που έθεσε, ιδίως ότι για πρώτη φορά όλοι οι συνταξιούχοι θα παίρνουν σύνταξη με βάση τους ίδιους κανόνες, από έναν ενιαίο φορέα ασφάλισης, θέτουν το πλαίσιο και για τις αναγκαίες μεταρρυθμίσεις του μέλλοντος. □

# ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟ-ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΟ ΧΡΟΝΙΚΟ (ΟΚΤΩΒΡΙΟΣ-ΔΕΚΕΜΒΡΙΟΣ 2023)

**Θανάσης Γ. Ξηρός**  
Αναπληρωτής Καθηγητής  
Συνταγματικού Δικαίου ΑΣΕΙ-ΣΣΕ

## **2 Οκτωβρίου**

Ο Πρωθυπουργός, σε συνέντευξή του στο δελτίο ειδήσεων ιδιωτικού τηλεοπτικού σταθμού πανελληνίας εμβέλειας και απαντώντας σε σχετικές ερωτήσεις, επισημαίνει: «... Πράγματι, κληθήκαμε φέτος το καλοκαίρι, αμέσως μετά τις εκλογές, να αντιμετωπίσουμε πρωτόγνωρες φυσικές καταστροφές, μία τεράστια πυρκαγιά και στη συνέχεια πλημμύρες, οι οποίες ήταν τέτοιας έκτασης που δεν είχαμε ποτέ συναντήσει στην πατρίδα μας... Πρέπει να σας πω ότι αντιλαμβάνομαι απόλυτα τα αισθήματα της κοινωνίας, έτσι όπως αποτυπώνονται στις δημοσκοπήσεις. Είναι πραγματικά λογικό να υπάρχει μία στεναχώρια και να υπάρχει επίσης μία απαίτηση από την κυβέρνηση να κάνει περισσότερα από αυτά τα οποία έχουμε μπορέσει να κάνουμε... Κατά συνέπεια, εγώ δεν αμφισβητώ τις δημοσκοπήσεις, μπορώ να σας πω μάλλον ότι κι εγώ τα ίδια αισθήματα συμμερίζομαι:

*Μια ανάγκη να τρέξουμε πιο γρήγορα, να βάλουμε τον πήχη των δικών μας προσδοκιών πιο ψηλά και ειδικά στα ζητήματα που αφορούν την κλιματική κρίση να κάνουμε πολλά περισσότερα και από αυτά που είχαμε σχεδιάσει. Για τον απλούστατο λόγο ότι οι συνθήκες από εδώ και στο εξής θα είναι συνέχεια πιο δύσκολες. Αυτό δεν πρόκειται να αλλάξει... Έχω κι εγώ εντοπίσει αρκετά σημεία στα οποία μπορούμε να γίνουμε καλύτεροι: Και όσον αφορά στον συντονισμό μεταξύ κεντρικής κυβέρνησης, τοπικής αυτοδιοίκησης β΄ και α΄ βαθμού και ως προς τα προβλεπτικά μοντέλα, τα οποία έχουν να κάνουν με την εξέλιξη των καιρικών φαινομένων –ένα πρόβλημα το οποίο δεν είναι μόνο ελληνικό, θα σας έλεγα ότι είναι και παγκόσμιο–, και ως προς την ενεργοποίηση αυτοματοποιημένων πρωτοκόλλων για τη συνεργασία των Ενόπλων Δυνάμεων και ειδικά του στρατού, ο οποίος απέδειξε ότι μπορεί πράγματι να σταθεί*

στο ύψος των περιστάσεων και των απαιτήσεων των πολιτών, αλλά και ως προς την ανάγκη να εκπονήσουμε μια συνολική στρατηγική προσαρμογής στις επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής σε κεντρικό επίπεδο... Θέλω να θυμίσω, μιας και με ρωτάτε για τις αυτοδιοικητικές εκλογές, ότι εμείς ήμασταν αυτοί που αλλάξαμε τον εκλογικό νόμο και δίνουμε πια τη δυνατότητα σε Δημάρχους, εφόσον φτάσουν στο υψηλό ποσοστό του 43%, να μπορούν να κερδίζουν από τον πρώτο γύρο, αλλά να έχουν και ισχυρή πλειοψηφία στο Δημοτικό Συμβούλιο, έτσι ώστε να μπορούν να είναι και υπόλογοι απέναντι στους πολίτες. Να μην έχουν δηλαδή αυτή τη δικαιολογία, “μα κέρδισα αλλά δεν μπορώ να κυβερνήσω, γιατί δεν έχω πλειοψηφία στο Δημοτικό Συμβούλιο...”. Δεν είναι ακριβώς έτσι. Καταρχάς, πολλοί Υπουργοί έκατσαν στον πάγκο. Και αυτό, τονίζω, δεν είναι τιμωρία για ένα στέλεχος, να μην συμμετέχει στο κυβερνητικό σχήμα. Είναι μία δυνατότητα να πάρουν ευκαιρίες και άλλοι συνάδελφοι, αλλά και συνάδελφοι βουλευτές ή Υπουργοί από το προηγούμενο Υπουργικό Συμβούλιο να δοκιμαστούν και σε άλλες θέσεις ευθύνης. Σας είχα πει και προεκλογικά και το πιστεύω, ότι μια τετραετία είναι αρκετός χρόνος για να δείξει κάποιος ή κάποια, τι μπορεί να προσφέρει σε ένα Υπουργείο και ότι μετά από αυτό το χρονικό διάστημα μπορεί να έρχεται ο καιρός για μια καινούργια πρόκληση. Έχω να ζυγίσω ουσιαστικά δύο πράγματα: Τη συνέχεια και τη σταθερότητα, που μπορεί να σημαίνει η παραμονή κάποιου στελέχους σε ένα Υπουργείο πέραν της τετραετίας, και θα έλεγα τον συμβιβασμό με την καθημερινότητα, την έλλειψη, ενδεχομένως, μιας φρεσκάδας, νέων ιδεών που μπορεί κάποιος να φέρει στο τραπέζι. Επέλεξα, λοιπόν, αυτές τις μετακινήσεις, σε συνδυασμό με πολλούς νέους

ανθρώπους που μπήκαν στο Υπουργικό Συμβούλιο, σε πολλά επίπεδα... Το επιτελικό κράτος, για το οποίο μας έχει ασκηθεί πολύ μεγάλη κριτική, είναι αυτό το οποίο μπορεί να αναθέτει συγκεκριμένες αποστολές σε συγκεκριμένους ανθρώπους, Υπουργούς και στη συνέχεια σε Υφυπουργούς. Και νομίζω ότι αν ρωτήσετε και τα μέλη του Υπουργικού Συμβουλίου θα σας πουν ότι έχουμε πολύ ξεκάθαρο οδικό χάρτη, θυμάστε τους γαλάζιους φακέλους, για το τι πρέπει να υλοποιήσουν. Και ναι, έκρινα ότι χρειαζόμαστε και έναν πιο αυξημένο αριθμό Υφυπουργών, για να μπορώ ακριβώς να έχω λογοδοσία για συγκεκριμένα πεδία πολιτικής και να γνωρίζω τελικά ποιος είναι ο υπεύθυνος, ο οποίος υπεύθυνος γνωρίζει τι πρέπει να κάνει. Ακούω πάντα τις απόψεις των Υπουργών, προσαρμόζουμε τα σχέδιά μας, στο Υπουργικό Συμβούλιο του Δεκεμβρίου θα εγκρίνουμε τον αναθεωρημένο κυβερνητικό σχεδιασμό για το 2024 και έτσι θα πορευτούμε. Είναι ένα σχήμα το οποίο, παρότι του ασκήθηκε μεγάλη κριτική, δοκιμάστηκε, θεωρώ ότι πέτυχε. Γιατί λέω ότι πέτυχε; Εκ των πραγμάτων επιβραβεύθηκε η προηγούμενη κυβερνητική μας θητεία, αυτό δεν νομίζω ότι μπορεί κάποιος να το αμφισβητήσει. Αλλά δεν λέω ότι είναι ένα σχήμα το οποίο δεν επιδέχεται βελτιώσεων και αυτές προσπαθούμε πάντα να κάνουμε... Καταρχάς να ευχηθώ καλή επιτυχία στον νέο αρχηγό της αντιπολίτευσης. Είναι σημαντικό νομίζω και για τον ΣΥΡΙΖΑ ότι το κεφάλαιο αυτό έκλεισε. Είναι ένας νέος άνθρωπος, προσωπικά μου είναι συμπαθής, έτυχε να τον γνωρίζω και από το παρελθόν. Μεταξύ μας δεν φανταζόμουν ποτέ ότι θα κατέληγε στον ΣΥΡΙΖΑ, αλλά αυτό είναι μία άλλη συζήτηση. Τον σέβομαι και τον τιμώ ως πολιτειακό παράγοντα, διότι εκλέχτηκε με δημοκρατικές διαδικασίες.



Θα έκανα κάποιες πρώτες επισημάνσεις αμιγώς πολιτικού χαρακτήρα. Η πρώτη έχει να κάνει με το γεγονός ότι μέχρι στιγμής δεν έχω ακούσει – και δεν νομίζω ότι είμαι ο μόνος που το λέει – ουσιαστικό, τεκμηριωμένο πολιτικό λόγο. Αλλά να του δώσω χρόνο, είναι νέος ακόμα. Πιστεύω ότι κάποια στιγμή θα μπορούμε να κάνουμε μια πολιτική αντιπαράθεση, γιατί μέχρι στιγμής ειλικρινά δυσκολεύομαι. Διότι δεν μπορώ να κάνω αντιπαράθεση με το κενό, πρέπει να έχω πολιτική επιχειρηματολογία. Πιστεύω, όμως, ότι αυτό, συν τω χρόνω, θα έρθει. Το δεύτερο σημείο είναι ότι αυτό δεν θα έρθει, όμως, στη Βουλή, διότι δεν είναι βουλευτής. Και αυτό είναι ένα πρόβλημα, πρέπει να σας πω, για μια κοινοβουλευτική δημοκρατία. Διότι δεν έχουμε τη δυνατότητα να διασταυρώσουμε τα ξίφη μας στον φυσικό χώρο πολιτικής αντιπαράθεσης σε μια κοινοβουλευτική δημοκρατία. Αυτό όμως είναι πάλι μια απόφαση την οποία πήρε ο ΣΥΡΙΖΑ, σίγουρα όμως θα δημιουργήσει μια δυσκολία στο να βγάλουν οι πολίτες κάποια συμπεράσματα από τη σύγκριση που πάντα προκύπτει μέσα από αυτή την κοινοβουλευτική διαδικασία. Το μεγαλύτερο όμως θέμα είναι άλλο για εμένα, δεν είναι τόσο τα δύο πρώτα. Είναι: Πόσο νέος είναι τελικά ο κ. Κασσελάκης, όταν έχει υπαρχηγούς τον κ. Παππά και τον κ. Πολάκη. Εκεί υπάρχει ένα μείζον ζήτημα, αν τελικά αυτό το οποίο παρουσιάζεται ως νέο δεν είναι τίποτα άλλο από μια νέα βιτρίνα, η οποία ανακυκλώνει τα πιο παλιά, τα πιο φθαρμένα υλικά, τα οποία καταδικάστηκαν με εκκωφαντικό τρόπο στις διπλές εκλογές του Μαΐου και του Ιουνίου. Εκεί, μέχρι στιγμής, τα δείγματα γραφής σίγουρα δεν είναι δείγματα γραφής μιας ουσιαστικής ανανέωσης. Πέραν της εικόνας, άμα σκαλίσει κανείς λίγο πιο βαθιά, βλέπει τα πιο προβληματικά

πρόσωπα, τον κ. Παππά του 13-0, τον κ. Πολάκη, δεν χρειάζεται νομίζω να πω πολλά εγώ, οι πολίτες έχουν σχηματίσει την άποψή τους. Αυτοί φαίνεται να κάνουν κουμάντο αυτή τη στιγμή στον ΣΥΡΙΖΑ. Άρα, το επιχείρημα ότι ο ΣΥΡΙΖΑ αλλάζει προς κάτι καινούριο, μοντέρνο, πάντως δεν υπηρετείται με τέτοιες επιλογές... Είμαι συγκρατημένα αισιόδοξος, μετά από δύο συναντήσεις που είχαμε με τον κ. Erdoğan μετά τις εκλογές της Τουρκίας και της Ελλάδας, ότι μπορούμε πια να είμαστε πιο θετικά διακείμενοι στις προοπτικές των ελληνοτουρκικών σχέσεων. Πιστεύω ότι και η Τουρκία έχει αντιληφθεί ότι είναι προς όφελος της να μην κόψει τις γέφυρες με την Ευρώπη αλλά σε ένα βαθμό και με τις Ηνωμένες Πολιτείες. Αναγνωρίζει τον σημαντικό ρόλο της Ελλάδας στη διαμόρφωση των σχέσεων με την Ευρώπη, πιστεύω ότι και σε ένα βαθμό με τις Ηνωμένες Πολιτείες, καθώς η σχέση Ηνωμένων Πολιτειών-Ελλάδας είναι γεωστρατηγική. Αλλά, πέραν αυτών, πιστεύω ότι και οι δύο καταλαβαίνουμε ότι είναι μία ευκαιρία να αφήσουμε στην άκρη εντάσεις του παρελθόντος, να αφήσουμε στην άκρη αυτή την ακραία ρητορική και να βρούμε έναν τρόπο συμπόρευσης. Και αν δεν μπορούμε να επιλύσουμε τη μία μεγάλη μας διαφορά άμεσα, που είναι η οριοθέτηση των θαλασσιών ζωνών, υφαλοκρηπίδας και ΑΟΖ δηλαδή, στο Αιγαίο και στην Ανατολική Μεσόγειο, να μην είμαστε στα πρόθυρα ενός θερμού επεισοδίου. Έχουμε πολλά θέματα, τα οποία συγκροτούν τη λεγόμενη θετική ατζέντα, τα οποία μπορούμε να δρομολογήσουμε. Έχουμε σημαντικά περιθώρια να δουλέψουμε μαζί στο ζήτημα της μετανάστευσης. Η Ελλάδα, όπως είχα την ευκαιρία να επαναλάβω και στη Μάλτα, είναι κάθετη στην υλοποίηση μιας αυστηρής αλλά δίκαιης μεταναστευτικής πολιτικής, η

οποία έχει στο επίκεντρό της ότι δεν θα καθορίσουν οι διακινητές, ποιος θα μπαίνει στην Ελλάδα και ποιος θα μπαίνει στην Ευρώπη. Εμείς θα είμαστε αυτοί που θα ελέγχουμε τελικά ποιος μπαίνει στα σύνορά μας. Πρέπει να σας πω ότι η συνάντηση ήταν καλή και σε επίπεδο προσωπικής χημείας. Αλλά δεν είμαι αιθεροβάμων, δεν είμαι αφελής. Έχω δει και στο παρελθόν μεταλλάξεις από την τουρκική ηγεσία. Πιστεύω και εύχομαι ότι αυτή τη φορά δεν θα τις δούμε. Μέχρι στιγμής οφείλω να αναγνωρίσω ότι αυτά τα οποία έχουμε συμφωνήσει, δηλαδή τα αυτονόητα, τη μείωση της έντασης, θα έλεγα, τον μηδενισμό υπερπήσεων, φαινόμενα τα οποία δεν μπορούσαν ποτέ να είναι αποδεκτά από εμάς. Αυτά τα έχουμε δει και για κάποιους μήνες τώρα –όχι για κάποιες εβδομάδες– συνεχίζονται. Έχουμε ένα σημαντικό γεγονός μπροστά μας, το οποίο είναι το Ανώτατο Συμβούλιο Συνεργασίας στη Θεσσαλονίκη. Πιστεύω ότι είναι προς όφελος και των δύο χωρών να μπούμε στην τελική ευθεία προετοιμασίας αυτού του Ανώτατου Συμβουλίου διατηρώντας το καλό κλίμα το οποίο έχει οικοδομηθεί και το οποίο τελικά πιστεύω ότι είναι το κλίμα το οποίο θέλουν, ξέρετε, οι πολίτες και των δύο λαών. Θυμάστε ότι και πέρυσι, όταν τα πράγματα ήταν δύσκολα, πήγα στη Γενική Συνέλευση των Ηνωμένων Εθνών και είπα ευθέως στους Τούρκους πολίτες ότι “δεν είμαστε ο εχθρός σας, δεν έχουμε επεκτατικές βλέψεις απέναντι στην Τουρκία, μην μας βλέπετε σαν απειλή”. Και χαίρομαι που, έστω και καθυστερημένα, φαίνεται να πρυτανεύει η λογική».

Ο Υπουργός Οικονομικών καταθέτει στη Βουλή το προσχέδιο του κρατικού προϋπολογισμού, δηλαδή των εσόδων και των εξόδων του κράτους, για το οικονομικό έτος 2024.

Στις προβλέψεις του περιλαμβάνονται, μεταξύ άλλων, πρωτογενές πλεόνασμα σε ποσοστό δύο τοις εκατό και ένα δέκατο (2,1%) του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος, αυξήσεις στους δημοσίους υπαλλήλους και τους συνταξιούχους και καταβολή, εκτάκτων ή μονίμων, επιδομάτων.

## 8 Οκτωβρίου

Διεξάγονται σε όλη τη χώρα οι αυτοδιοικητικές εκλογές με τη συμμετοχή να είναι περιορισμένη. Για την ανάδειξη των αρχών του πρώτου βαθμού ψηφίζει ποσοστό πενήντα δύο τοις εκατό και πενήντα εκατοστών (52,50%) και για εκείνη του δεύτερου βαθμού ποσοστό πενήντα δύο τοις εκατό και πενήντα τριών εκατοστών (52,53%) των εκλογέων. Η απαίτηση του νέου εκλογικού συστήματος ο συνδυασμός να συγκεντρώνει ποσοστό σαράντα τρία τοις εκατό (43%) και μία (1) ψήφο του συνόλου των εγκύρων ψηφοδελτίων, προκειμένου να εξασφαλίσει την εκλογή από τον πρώτο γύρο, επιτρέπει την ανάδειξη διακοσίων σαράντα έξι (246) Δημάρχων και έξι (6) Περιφερειαρχών.

## 11 Οκτωβρίου

Η επικεφαλής της Πλεύσης Ελευθερίας-Ζωή Κωνσταντοπούλου ενημερώνει με επιστολή της τον Πρόεδρο της Βουλής ότι ο Μ. Χουρδάκης, βουλευτής στη βασική εκλογική περιφέρεια Α΄ Θεσσαλονίκης, «τίθεται εκτός κοινοβουλευτικής ομάδας έως ότου παραδώσει την έδρα της Πλεύσης Ελευθερίας που κατέχει, εντός της τρέχουσας εβδομάδας, όπως του έχει ζητηθεί και συμφωνηθεί» για λόγους «που αφορούν την εύρυθμη, ομαλή και απρόσκοπτη λειτουργία της Πλεύσης Ελευθερίας, στο πολύ

βαρύ έργο που αυτή έχει επωμιστεί και συνεχίζει να επιτελεί στο Ελληνικό Κοινοβούλιο». Ο βουλευτής σε δηλώσεις του επισημαίνει ότι δεν σκοπεύει να παραδώσει την έδρα.

### 15 Οκτωβρίου

Διεξάγεται σε όλη τη χώρα ο δεύτερος γύρος των αυτοδιοικητικών εκλογών για την ανάδειξη ογδόντα τεσσάρων (84) Δημάρχων και επτά (7) Περιφερειάρχων. Η συμμετοχή στην επαναληπτική ψηφοφορία είναι η μικρότερη μεταπολιτευτικά, στην ψηφοφορία για την ανάδειξη των αρχών του πρώτου βαθμού ανέρχεται σε ποσοστό σαράντα τοις εκατό και εβδομήντα ενός εκατοστών (40,71%) και σε εκείνη του δεύτερου βαθμού σε ποσοστό τριάντα πέντε τοις εκατό και δεκαέξι εκατοστών (35,16%) των εκλογέων. Οι απερχόμενοι Δήμαρχοι Αθηναίων και Θεσσαλονίκης αποτυγχάνουν να επανεκλεγούν.

### 20 Οκτωβρίου

Ο Πρωθυπουργός συναντάται με την Πρόεδρο της Δημοκρατίας και την ενημερώνει για τις τρέχουσες πολιτικές εξελίξεις. Παρουσία των τηλεοπτικών συνεργείων, μεταξύ άλλων, αναφέρει: «Τώρα που τελειώνει και ο εκλογικός κύκλος η προσοχή μας στρέφεται πάλι στην τρέχουσα επικαιρότητα, τη διεθνή και την εγχώρια. Δεν χρειάζεται να σας πω πόσο ανησυχούμε για τις εξελίξεις στη Μέση Ανατολή και δυστυχώς γι' αυτή την κλιμάκωση της σύγκρουσης, η οποία έχει ως πρώτα θύματα αμάχους και από τις δυο πλευρές μετά τη φρικιαστική δολοφονική επίθεση εντός του Ισραήλ από τη Χαμάς. Δυστυχώς έχουμε και τη σημαντική απώλεια ανθρώπινων ζωών στη Λωρίδα της Γάζας. Η χώρα μας έχει διεκδικήσει και έχει κερδίσει τον ρόλο

της ως πυλώνας σταθερότητας στην περιοχή και είμαστε συνομιλητές όλων και η πρώτη χώρα που επιθυμεί την αποκλιμάκωση της έντασης... Η κυβέρνηση εξακολουθεί να επιμένει στη μεταρρυθμιστική της ατζέντα και το υπουργικό συμβούλιο στη χθεσινή συνεδρίασή του είχε πολύ σημαντικές παρεμβάσεις, λύνοντας εκκρεμότητες από το παρελθόν και αντιμετωπίζοντας και καινούργιες προκλήσεις, δίνοντας έμφαση στη βελτίωση της λειτουργίας του κράτους».

Ο Στ. Κασσελάκης, απαντώντας σε όσα αναφέρει ο Στ. Τζουμάκας κατά τη διάρκεια συνέντευξής του σε ιδιωτικό τηλεοπτικό σταθμό, με ανάρτησή του στα μέσα κοινωνικής δικτύωσης επισημαίνει: «Τιμώ τους αγώνες του Στέφανου Τζουμάκα τόσο κατά την περίοδο της Χούντας όσο και στη Μεταπολίτευση. Δεν μπορώ όμως να επιτρέψω στελέχη του ΣΥΡΙΖΑ να εμφανίζονται στα κανάλια ένα ολόκληρο κόμμα, που έχει μόνη του δύναμη τα μέλη και τους ψηφοφόρους του, ως “ολιγαρχικό” και “διαπλεκόμενο”. Ο κ. Τζουμάκας έθεσε σήμερα τον εαυτό του εκτός ΣΥΡΙΖΑ-ΠΣ. Με λύπη τον παραπέμπω στην επιτροπή δεοντολογίας για τα περαιτέρω. Η παρουσία στα κανάλια στελεχών του ΣΥΡΙΖΑ που αντί να αντιπολιτεύονται την κυβέρνηση Μητσοτάκη αντιπολιτεύονται το κόμμα τους – προς μεγάλη ικανοποίηση των μεγαλοδημοσιογράφων– σταματάει εδώ».

### 23 Οκτωβρίου

Η ειδική διαρκής επιτροπή εξοπλιστικών προγραμμάτων εγκρίνει, κατά πλειοψηφία και σε μυστική συνεδρίασή της, επτά (εξοπλιστικά) προγράμματα συνολικού ύψους ενός δισεκατομμυρίου εξακοσίων εκατομμυρίων (1.600.000.000) ευρώ.

Η Εισαγγελέας του Αρείου Πάγου παραγγέλει ο φάκελος με όλες τις σχετιζόμενες δικογραφίες για τις τηλεφωνικές παρακολουθήσεις να χρεωθεί στον αντεισαγγελέα Αχ. Ζήση, ο οποίος θα ολοκληρώσει την έρευνα για την αναζήτηση των δραστών –φυσικών αυτουργών και συμμετόχων– αξιόποινων πράξεων, επισημαίνοντας ότι «πρόκειται για θέμα μείζονος σημασίας» και λόγω της καθυστέρησης «υπάρχει κίνδυνος παραγραφής των ερευνώμενων εγκλημάτων». Η παραγγελία εκδίδεται, ενώ εκκρεμεί αίτημα, των δύο πρωτοδικών που διεξήγαγαν έως εκείνη τη στιγμή την έρευνα, προς την Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών, προκειμένου να ελεγχθεί, αν για τις ενενήντα δύο (92) τηλεφωνικές συνδέσεις που φέρονται να έχουν πληγεί από το κακόβουλο λογισμικό Predator είχε κινηθεί διαδικασία παρακολούθησης από την Εθνική Υπηρεσία Πληροφοριών.

Σε μακροσκελή επιστολή του, την οποία αναρτά σε ηλεκτρονική ειδησεογραφική σελίδα με αποδέκτη τον Πρόεδρο του Συνασπισμού της Ριζοσπαστικής Αριστεράς-Προοδευτική Συμμαχία, ο Στ. Κούλογλου, βουλευτής του κόμματος στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, ανακοινώνει την ανεξαρτητοποίησή του. Στην επιστολή του, μεταξύ άλλων, αναφέρει: «... Επιπλέον, οι επιθέσεις και οι απειλές για διαγραφή, αποκλεισμό από ψηφοδέλτια κ.λπ., η με το “έτσι θέλω” ανακοίνωση της διαγραφής Τζουμάκα, χωρίς να ακολουθηθούν οι διαδικασίες που προβλέπει το καταστατικό, έχουν δημιουργήσει ένα τοξικό κλίμα, που δεν έχει σχέση ούτε με σχέσεις συνεργασίας σε πολυεθνικές εταιρείες, όχι σε κόμμα με στόχους και ιδανικά. Δεν θέλω να αναφερθώ περισσότερο στη μονομερή πρώτη ανακοίνωση του ΣΥΡΙΖΑ για τη Γάζα, επίσης

μακριά από την παραδοσιακή πολιτική του. Παρότι δεν είμαι μέλος του κόμματος, η κατάσταση είναι λυπηρή. Το κλίμα είναι αφόρητο και επειδή δεν μπορώ να υποστηρίξω πολιτικές, με τις οποίες δεν συμφωνώ, σας ανακοινώνω την αποχώρησή μου από την ευρωομάδα του ΣΥΡΙΖΑ. Εννοείται ότι παραμένω στην πολιτική ομάδα της Αριστεράς (Left) και ότι θα συνεργαστώ με τους ευρωβουλευτές του ΣΥΡΙΖΑ σε κάθε θέμα που αφορά την ειρήνη, τη δημοκρατία και την κοινωνική δικαιοσύνη στην Ελλάδα και την Ευρώπη». Απαντά επίσης αρνητικά στις διαρροές κύκλων του κόμματος να παραδώσει την έδρα του.

## 24 Οκτωβρίου

Ευρισκόμενος στις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής και απαντώντας στις δηλώσεις των πρώην βουλευτών Δ. Βίτσα, Π. Σκουρλέτη και Ν. Φίλη, ο Στ. Κασσελάκης, με ανάρτησή του στα μέσα κοινωνικής δικτύωσης, αναφέρει: «Επί πέντε τουλάχιστον χρόνια συγκεκριμένα στελέχη του ΣΥΡΙΖΑ εμφανίζονται στα κανάλια κάνοντας αντιπολίτευση στον ΣΥΡΙΖΑ. Πριν από μερικές ημέρες δήλωσα ρητά ότι αυτή η πρακτική δε γίνεται πλέον ανεκτή. Ο κόσμος διψά να αναδείξουμε θέματα, να κάνουμε αντιπολίτευση. Και εγώ το ίδιο, περισσότερο από όλους. Αντ' αυτού, κάποιοι μας “πνίγουν» με την άρνησή τους να αποδεχτούν την εκλογή προέδρου από τη βάση, αλλά εμφανίζονται ως “Στελέχη ΣΥΡΙΖΑ” κάθε μέρα στα κανάλια, παίζοντας το παιχνίδι τους. Συνεπώς, οι κύριοι Βίτσας, Σκουρλέτης, Φίλης που εμφανίστηκαν τις τελευταίες ημέρες στην τηλεόραση για να αντιπολιτευτούν το ίδιο τους το κόμμα, επέλεξαν να θέσουν τον εαυτό τους εκτός ΣΥΡΙΖΑ-ΠΣ. Λυπάμαι ιδιαίτερα για τον κ. Βίτσα, με τον οποίο είχα καλλιεργήσει

καλή προσωπική σχέση και τον οποίο εκτιμώ. Αλλά το ποτάμι δεν γυρίζει πίσω. Έχω λάβει σαφή εντολή από τα μέλη του ΣΥΡΙΖΑ-ΠΣ».

## 25 Οκτωβρίου

Πέντε εβδομάδες μετά την ολοκλήρωση της κατάθεσης του Β. Στίγκα ενώπιόν της, η Εισαγγελέας του Αρείου Πάγου αποστέλλει, δια του Υπουργού Δικαιοσύνης, επιστολή στον Πρόεδρο της Βουλής. Με αυτή ζητά την άρση της ασυλίας των μελών της κοινοβουλευτικής ομάδας των Σπαρτιατών, εξαιρουμένου του προέδρου τους, «για να παράσχουν εξηγήσεις σχετικά με το ότι στις βουλευτικές εκλογές της 25.06.2023 φέρεται ότι εξαπάτησαν από κοινού τους εκλογείς, με τον πιο κάτω τρόπο για να αλλάξουν το εκλογικό τους φρόνημα, δηλαδή να ψηφίσουν, αντί άλλης επιλογής, υπέρ αυτών και του κόμματός τους», παραβιάζοντας «τα άρθρα 1, 14, 23 παρ. 1α, 27 παρ. 1, 45 ΠΚ και του άρθρου 112 παρ. 2 του π.δ. 26/2012 ως ισχύει». Συγκεκριμένα, αναφέρει ότι «παρέστησαν από κοινού ψευδώς στους εκλογείς, προκειμένου οι τελευταίοι να ψηφίσουν τους ίδιους και το κόμμα τους, ότι είναι υποψήφιοι βουλευτές του κόμματος Σπαρτιάτες με αρχηγό τον Βασίλειο Στίγκα και ακολουθούν τις αρχές του συγκεκριμένου κόμματος, του οποίου η οργάνωση και η δράση πληροί τις προϋποθέσεις της εκλογικής νομοθεσίας και εξυπηρετεί την ελεύθερη λειτουργία του δημοκρατικού πολιτεύματος. Η αλήθεια όμως ήταν ότι αυτοί είχαν επιλεγεί από τον Ηλία Κασιδιάρη και όχι από τον Βασίλειο Στίγκα, ότι χάρη στη στήριξη του πρώτου είχαν εκλεγεί βουλευτές και ότι αναγνώριζαν ως πραγματικό τους αρχηγό τον ανωτέρω, ο οποίος τους καθοδηγούσε από τις φυλακές. Είχαν μάλιστα προ των εκλογών, εξυφάνει σχέδιο, βάσει

του οποίου, αμέσως μετά την εκλογή τους θα ανέτρεπαν τον Βασίλειο Στίγκα και θα όριζαν νέο αρχηγό του κόμματος τον, πλήρως ελεγχόμενο από τον Ηλία Κασιδιάρη, Χαράλαμπο Κατσιβαρδά. Επιπλέον δε, θα νέμονταν το ποσό της κρατικής επιχορήγησης, έναντι μάλιστα της οποίας το κόμμα των Σπαρτιατών είχε ήδη λάβει ποσό 40.000 ευρώ περίπου. Δηλαδή, οι ανωτέρω προσέφεραν στην πραγματικότητα το κόμμα των Σπαρτιατών ως μανδύα νέου πολιτικού κόμματος στον Ηλία Κασιδιάρη, διευκολύνοντάς τον να καταστρατηγήσει τους περιορισμούς εκλογιμότητας που τάσσονται από την εκλογική νομοθεσία και δη από το άρθρο 32 του π.δ. 26/2012, ως ισχύει μετά την αντικατάσταση της παρ. 1 με το άρθρο 102 του νόμου 5019/2023 και την τροποποίησή του με το άρθρο 35 του νόμου 5043/2023... Κατά τις παραδοχές μάλιστα των ως άνω αποφάσεων του Αρείου Πάγου, ο Ηλίας Κασιδιάρης δεν έπαυσε να είναι ο πραγματικός αρχηγός του κόμματος Εθνικό Κόμμα Έλληνες, το οποίο αποτελεί τη συνέχεια της Χρυσής Αυγής, ουδέποτε δε αποδοκίμασε ή απεμπόλησε, έστω και κατ' ελάχιστον την προηγούμενη, ως ηγετικό στέλεχος της Χρυσής Αυγής, ρητορική μίσους, τη βίαιη και ρατσιστική δράση του, στα πλαίσια του εγκληματικού μηχανισμού του ως άνω κόμματος, αντιποιούμενου τους θεσμικούς μηχανισμούς του Ελληνικού Κράτους, την επιδιωκόμενη πολιτική κατάλυσης των δημοκρατικών θεσμών του κράτους δικαίου και την αποδοκιμασία των δικαιωμάτων και ελευθεριών, που αναγνωρίζονται από τη δημοκρατία».

Ο Γενικός Αστυνομικός Διευθυντής Αττικής απαγορεύει κάθε δημόσια υπαίθρια συνάντηση, με αφορμή τη συμπλήρωση δέκα ετών από τον θανάσιμο τραυματισμό δύο μελών του Λαϊ-



κού Συνδέσμου-Χρυσή Αυγή, στον Νομό (Αττικής), εξαιρουμένων των νησιών του Αργοσαρωνικού, για είκοσι τέσσερις ώρες και, συγκεκριμένα, από την 6<sup>η</sup> πρωινή της 1<sup>ης</sup> έως την 6<sup>η</sup> πρωινή της 2<sup>ης</sup> Νοεμβρίου 2023. Η απαγόρευση επιβάλλεται, επειδή, όπως αναφέρεται στην απόφαση, «... εγκυμονείται σοβαρός κίνδυνος για τη δημόσια ασφάλεια, λόγω πιθανής διάπραξης σοβαρών εγκλημάτων, ιδίως κατά της ζωής, της σωματικής ακεραιότητας και της ιδιοκτησίας, από τη διεξαγωγή συναθροίσεων και “αντισυναθροίσεων” από ομάδες αντίπαλων θέσεων. Επιπλέον, επαπειλείται σοβαρά η διατήρηση της κοινωνικοοικονομικής ζωής, τόσο στις περιοχές εξαγγελίας πραγματοποίησης συναθροίσεων, όσο και στις υπόλοιπες περιοχές του Νομού Αττικής, όπου πιθανολογείται, τόσο η διεξαγωγή ανάλογων συναθροίσεων, όσο και η ταυτόχρονη παρουσία σε κλίμα πόλωσης συγκεντρωμένων ομάδων».

### 31 Οκτωβρίου

Η Αρ. Παπαϊωάννου, βουλευτής της Πλεύσης Ελευθερίας-Ζωή Κωνσταντοπούλου στη βασική εκλογική περιφέρεια Β' Θεσσαλονίκης και μπτέρα του Μ. Χουρδάκη που είχε εκλεγεί με τον συνδυασμό του ίδιου πολιτικού κόμματος στη βασική εκλογική περιφέρεια Α' Θεσσαλονίκης και ήδη ανεξάρτητου, ανακοινώνει στον Πρόεδρο της Βουλής την απόφασή της να αποχωρήσει από την κοινοβουλευτική ομάδα του κόμματος. Στην επιστολή της, μεταξύ άλλων, αναφέρει: «... Η αποχώρησή μου έρχεται ως αυτόθροη συνέπεια της απαξιωτικής συμπεριφοράς, κατά τις τελευταίες εβδομάδες, της επικεφαλής της Κ.Ο. –και ορισμένων μελών αυτής– προς το πρόσωπό μου, έπειτα –κυρίως– από την αποπομπή του βουλευτή Α' Θεσσαλονί-

κης Δρ. Μιχαήλ Χουρδάκη, με μοναδική αιτία τη συγγενική σχέση. Ειδικότερα, μετά την άρνησή μου να υπογράψω την ανακοίνωση της 18<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 2023, με το περιεχόμενο της οποίας εξαρχής διαφώνησα, ουσιαστικά και πολιτικά, και παρ' όλες τις επίμονες προσπάθειές μου προς τις δύο πλευρές για νηφαλιότητα και σύγκλιση, έκτοτε στοχοποιήθηκα και ετέθη σε “αναστολή”, με την επαναλαμβανόμενη αντικατάστασή μου από τις κοινοβουλευτικές επιτροπές και την απομόνωσή μου –προσωπική και πολιτική– από τις κομματικές εργασίες... Η απαίτηση της αρχηγού της Πλεύσης Ελευθερίας να της προ-απευθύνω “δήλωση”, ότι “θα παραδώσω την έδρα, όποτε μου ζητηθεί” είναι σαφές ότι τελούσε υπό την αυτονόητη αντίστοιχη ηθική δέσμευσή της ότι θα σέβεται την προσωπικότητά μου. Δέσμευση, η οποία αυτοανακλήθηκε με τη συμπεριφορά που επέδειξε στο πρόσωπό μου η κυρία Κωνσταντοπούλου. Συνεπώς, η ανεξαρτητοποίησή μου είναι μονόδρομος. Το αξίωμα του βουλευτή του ελληνικού Κοινοβουλίου συνοδεύεται από μεγάλη ευθύνη. Επιβάλλεται, λοιπόν, αυτός να μάχεται καθημερινά, και με όλες του τις δυνάμεις, ως αντιπρόσωπος του Έθνους και υπηρέτης του Λαού. Δεν του πρέπει να βρίσκεται στον “πάγκο”, αμέτοχος, ούτε “τιμωρία”, ανέστιος. Για κάθε ένα βουλευτή που δεν ρίχνεται στη μάχη, η Κυβέρνηση αλαζονεύεται, η Αντιπολίτευση απισχναίνεται, η Δημοκρατία ασθενεί».

### 1 Νοεμβρίου

Η Πρόεδρος της Δημοκρατίας, κηρύσσοντας την έναρξη των εργασιών συνεδρίου για τις συνταγματικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές, αναφέρει, μεταξύ άλλων, στην ομιλία της: «Στο ζήτημα των τηλεφωνικών παρακο-



λουθήσεων, στο οποίο εμπλέκονται θεσμικά δύο από τις ανεξάρτητες Αρχές, είναι σε εξέλιξη δικαστική έρευνα, η οποία ελπίζουμε σύντομα να αποφέρει καρπούς ...Η διαδικασία της επιλογής των μελών τους υπακούει στην αρχή της συναίνεσης μεταξύ των κομμάτων, όπως αυτή αποτυπώνεται σήμερα στην πλειοψηφία των τριών πέμπτων, όμως ταυτόχρονα πρέπει να υπηρετεί τη λειτουργικότητα και τη νομιμοποίησή τους, χωρίς προσχηματικές αρνήσεις. Οι Αρχές είναι φορείς δημόσιας εξουσίας και ο σεβασμός τους προϋποθέτει την ανεμπόδιστη άσκηση των αρμοδιοτήτων τους, δίχως παρεμβάσεις της εκτελεστικής εξουσίας. Χρέος της πολιτείας είναι να εγγυάται την επιτέλεση του έργου των Αρχών και την ανεξαρτησία τους».

Δίνεται στη δημοσιότητα η υπεύθυνη δήλωση της Αρ. Παπαϊωάννου, την οποία είχε απευθύνει την 1<sup>η</sup> Ιουλίου 2023 στην πρόεδρο της Πλεύσης Ελευθερίας-Ζωή Κωνσταντοπούλου και με αυτή είχε δηλώσει ότι «θέτω στη διάθεσή σας την παραίτησή μου από τη βουλευτική έδρα της Β΄ Θεσσαλονίκης στον χρόνο κατά τον οποίο εσείς θα κρίνετε σκόπιμο με βάση το σχεδιασμό της κοινοβουλευτικής ομάδας της Πλεύσης Ελευθερίας». Η πρόεδρος του κόμματος σε ανάρτησή της που ακολουθεί τη δημοσιοποίηση επισημαίνει: «Στην κ. Αρετή Παπαϊωάννου, προσφέρθηκε μία τιμητική θέση στην εκλογική περιφέρεια Β΄ Θεσσαλονίκης, κυρίως λόγω της εμπιστοσύνης και της μακροχρόνιας σχέσης που υπήρχε με την γιο της κ. Μιχάλη Χουρδάκη, και τοποθετήθηκε δεύτερη κάτω από την κ. Ζωή Κωνσταντοπούλου στην αντίστοιχη λίστα, καθώς την έδρα της Β΄ Θεσσαλονίκης είχε εξαρχής την πρόθεση να επιλέξει η Πρόεδρος του κόμματος στην προοπτική της εκλογής, όπως διαφαινόταν από όλες τις μετρήσεις.

Εξ ου και ήταν τιμητική και όχι εκλόγιμη η θέση που δόθηκε στην κα Παπαϊωάννου. Με τις ανακατατάξεις των εδρών στις 30/6/2023 και την απώλεια της έδρας του κ. Αρίδα στην Β΄ Πειραιώς, κρίθηκε σκόπιμο από το κίνημα να παραδώσει ο κ. Σπήλιος Ζαχαρόπουλος την έδρα του στον Βόρειο Τομέα Αθηνών και να επιλέξει αυτήν τελικά την έδρα η κ. Ζωή Κωνσταντοπούλου –ως απόλυτο δικαίωμα του προέδρου κάθε εκλεγμένου στη Βουλή κόμματος– και καθαρά λόγω της ανακατανομής των εδρών, όπως αυτή προέκυψε... Κάπως έτσι βρέθηκε εκ των υστέρων και απρόσμενα στη Βουλή η κ. Αρετή Παπαϊωάννου, μητέρα του κ. Μιχάλη Χουρδάκη. Και γι' αυτό τον λόγο υπέγραψε, πριν από την αλλαγή επιλογής έδρας της Ζωής Κωνσταντοπούλου, δεσμευτική υπεύθυνη δήλωση παράδοσης της έδρας, καθώς δεν ήταν δεδομένη η επάρκεια και η παραμονή στα καθήκοντά της. Η προ δύο εβδομάδων μεμονωμένη άρνησή της να υπογράψει τη δήλωση ολοκλήρης της υπολοίπης Κοινοβουλευτικής Ομάδας, που απαιτούσε από τον γιο της Μιχάλη Χουρδάκη, να επιστρέψει την έδρα που του δόθηκε από το κίνημα είναι –εν μέρει– κατανοητή, σε οικογενειακό επίπεδο. Η ταύτισή της όμως με τη βαθιά προβληματική και επιθετική του συμπεριφορά και κυρίως με τη δεξιά ατζέντα που ανέπτυξε τελικά προ των αυτοδιοικητικών εκλογών ο κ. Χουρδάκης, είναι στάση ανεπίτρεπτη κοινοβουλευτικά και απαγορευτική για τις αριστερές αρχές που προασπίζεται με κάθε τρόπο το κίνημά μας εντός και εκτός του κοινοβουλίου. Γι' αυτό και της ζητήθηκε, προφορικώς και εγγράφως, η παραίτησή της από την βουλευτική έδρα, όπως ακριβώς είχε συμφωνήσει πριν της δοθεί η έδρα αυτή. Παρακαλούμε τη μητέρα του κ. Χουρδάκη και τον ίδιο να μη συνεχίσουν να ευτελίζουν

άλλο τις κοινοβουλευτικές διαδικασίες και να σεβαστούν τον αγώνα και τα όνειρα των χιλιάδων ψηφοφόρων της Πλεύσης Ελευθερίας και τις μεγάλες προσδοκίες που έχουν όλοι, ακόμη και πολίτες που παραδοσιακά δεν μας ψηφίζουν, από την Πλεύση Ελευθερίας και το ρεύμα που δημιουργείται. Τους καλούμε να δώσουν με την αυτονόητη αξιοπρέπεια πίσω τις έδρες που τους δόθηκαν από την Πλεύση Ελευθερίας και να μην την αποδυναμώνουν άλλο για προσωπικά και οικογενειακά οφέλη. Τους καλούμε εντός 2 ημερών να δώσουν πίσω τις έδρες τους, χωρίς να χρειαστεί καμία νομική, πολιτική και κοινοβουλευτική ενέργεια που θα τους φέρει σε εξαιρετικά δυσχερή θέση...».

## 2 Νοεμβρίου

Η μόνιμη ειδική επιτροπή κοινοβουλευτικής δεοντολογίας αποφασίζει, ομόφωνα, την άρση της ασυλίας των μελών της κοινοβουλευτικής ομάδας των Σπαρτιατών, με την εξαίρεση του προέδρου της, προκειμένου, όπως είχε ζητήσει η Εισαγγελέα του Αρείου Πάγου, να παράσχουν εξηγήσεις, επειδή «φέρεται ότι εξαπάτησαν από κοινού τους εκλογείς για να αλλάξουν το εκλογικό τους φρόνημα, δηλαδή να ψηφίσουν, αντί άλλης επιλογής, υπέρ αυτών και του κόμματός τους». Στη συνεδρίαση είναι παρόντες και ακούγονται οι ένδεκα (11) βουλευτές του πολιτικού κόμματος, εκ των οποίων επτά (7) ζητούν να αρθεί η ασυλία τους, τρεις (3) καλούν τα μέλη της επιτροπής να πράξουν κατά συνείδηση και ένας (1) υποστηρίζει ότι δεν πρέπει να αρθεί η ασυλία του, αφού το όνομά του δεν αναφέρεται σε κανένα σημείο της δικογραφίας.

## 7 Νοεμβρίου

Με πρόταση, την οποία υπογράφουν το σύνολο των μελών της κοινοβουλευτικής ομάδας του Κομμουνιστικού Κόμματος Ελλάδας και συνολικά είκοσι ένας (21) βουλευτές, ζητείται η σύσταση εξεταστικής επιτροπής, τη θεωρούν μάλιστα επιβεβλημένη, «για να διερευνηθούν όλες οι πλευρές που σχετίζονται με το έγκλημα των Τεμπών, σε συνδυασμό και με την παράλληλη διερεύνηση από την ποινική δικαιοσύνη καθώς και τη μήνυση που έχει υποβληθεί από τους συγγενείς των θυμάτων, στην οποία περιέχονται σημαντικά στοιχεία».

## 9 Νοεμβρίου

Με τη θετική ψήφο διακοσίων ογδόντα πέντε (285) βουλευτών, η Ολομέλεια της Βουλής αποφασίζει την άρση της ασυλίας των ένδεκα (11) μελών της κοινοβουλευτικής ομάδας των Σπαρτιατών, προκειμένου να παράσχουν εξηγήσεις στο πλαίσιο της έρευνας που διεξάγεται από την Εισαγγελέα του Αρείου Πάγου για τη τέλεση του αδικήματος της εξαπάτησης των εκλογέων στις γενικές βουλευτικές εκλογές του περασμένου Ιουνίου. Ο αρχηγός τους στην ομιλία, μεταξύ άλλων, αναφέρει: «... Δεν κατηγορούνται για τίποτα και η άρση ασυλίας γίνεται για λόγους εντυπωσιασμού, γιατί πρέπει να δείξουμε στο φιλοθεάμον κοινό και λίγο αίμα στην αρένα... Από την πρώτη στιγμή ο Ηλίας Κασιδιάρης είπε ότι θα στηρίξει τους Σπαρτιάτες. Είναι κακό αυτό και πού είναι το έγκλημα;... Θέμα καθοδήγησης δεν υπήρξε ποτέ σε μένα... Εγώ δεν μοιάζω με κανέναν και ως άνδρας και πολιτικός ξέρω πολύ καλά να τιμώ τα παντελόνια που φοράω».

### 10 Νοεμβρίου

Ο πρώην Πρόεδρος της Βουλής Ν. Βούτσας και ο πρώην Γραμματέας του κόμματος Π. Σκουρλέτης, αμφότεροι πρώην Υπουργοί, ανακοινώνουν την αποχώρησή τους από τον Συνασπισμό της Ριζοσπαστικής Αριστεράς-Προοδευτική Συμμαχία. Είχε προηγηθεί μήνυμα στα μέσα κοινωνικής δικτύωσης του Προέδρου του κόμματος, στο οποίο αναφέρεται ότι θα ζητήσει στη συνεδρίαση της Κεντρικής Επιτροπής να τεθεί σε δημοψήφισμα η έγκριση της διαγραφής τους, όπως και των επίσης παραπεμφθέντων στην επιτροπή δεοντολογίας Στ. Τζουμάκα και Δ. Βίτσα.

### 12 Νοεμβρίου

Σε κείμενο που υπογράφουν σαράντα έξι (46) μέλη της Κεντρικής Επιτροπής του Συνασπισμού της Ριζοσπαστικής Αριστεράς-Προοδευτική Συμμαχία, μεταξύ των οποίων οι βουλευτές Θ. (Μπ.) Πέρκα και Ευκλ. Τσακαλώτος, ανακοινώνουν την αποχώρησή τους από το κόμμα.

### 13 Νοεμβρίου

Ο Σ. Φάμελλος, Πρόεδρος της κοινοβουλευτικής ομάδας του Συνασπισμού της Ριζοσπαστικής Αριστεράς-Προοδευτική Συμμαχία, ενημερώνει τον Πρόεδρο της Βουλής ότι τίθενται, μετά τις δηλώσεις αποχώρησής τους από το κόμμα, εκτός της κοινοβουλευτικής του ομάδας η Θ. (Μπ.) Πέρκα, βουλευτής στη βασική εκλογική περιφέρεια Φλώρινας, και ο Ευκλ. Τσακαλώτος, βουλευτής στη βασική εκλογική περιφέρεια Β1 Βορείου Τομέα και πρώην Υπουργός. Στην ανακοίνωση του Συνασπισμού της Ριζοσπαστικής Αριστεράς-Προοδευτική Συμμαχία που ακολουθεί, οι δύο διαγραφέντες βουλευτές καλούνται να παραδώσουν την έδρα

τους, επειδή στον Κώδικα Δεοντολογίας των υποψηφίων βουλευτών ορίζεται ότι «όλες/οι οι βουλευτές που εκλέγονται με τα ψηφοδέλτια του δεσμεύονται πολιτικά και ηθικά ότι η έδρα που καταλαμβάνουν ανήκει στο κόμμα».

Υποβάλλεται πρόταση του προέδρου και των τριάντα ενός (31) μελών της κοινοβουλευτικής ομάδας του Πανελληνίου Σοσιαλιστικού Κινήματος-Κίνημα Αλλαγής με την οποία ζητείται η σύσταση ειδικής κοινοβουλευτικής επιτροπής, προκειμένου να διενεργήσει προκαταρκτική εξέταση «για την ενδεχόμενη τέλεση του αδικήματος της παράβασης καθήκοντος (άρθρο 259 ΠΚ) κατά το χρονικό διάστημα από την 6<sup>η</sup> Νοεμβρίου 2016 έως και την 9<sup>η</sup> Ιουλίου 2019 από τον πρώην Υπουργό κ. Χρήστο Σπίρτζη και για την ενδεχόμενη τέλεση των αδικημάτων: α) της απιστίας “σε βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του ελληνικού δημοσίου” (άρθρο 390 παρ. 2-1 ΠΚ) και β) της παράβασης καθήκοντος (άρθρο 259 ΠΚ) από τον πρώην Υπουργό κ. Κωνσταντίνο Καραμανλή, κατά την άσκηση των καθηκόντων τους σχετικά με την υπόθεση της εκτέλεσης της υπ’ αριθμ. 717/26-09-2014 σύμβασης με τίτλο “Ανάταξη και Αναβάθμιση του συστήματος Σηματοδότησης-Τηλεδιοίκησης και Αντικατάστασης 70 Αλλαγών Τροχιάς σε Εντοπισμένα Τμήματα του Άξονα Αθήνα-Θεσσαλονίκη-Προμαχώνας” (Α.Δ. 717/2014)».

### 15 Νοεμβρίου

Συζητείται στην Ολομέλεια της Βουλής η πρόταση της κοινοβουλευτικής ομάδας του Κομμουνιστικού Κόμματος Ελλάδος για τη σύσταση εξεταστικής επιτροπής, η οποία θα διερευνήσει το πολύνεκρο δυστύχημα των Τεμπών.

Ο Συνασπισμός της Ριζοσπαστικής Αριστεράς-Προοδευτική Συμμαχία καταθέτει κατά τη διάρκεια της συνεδρίασης πρόταση για τη σύσταση προανακριτικής επιτροπής, δηλώνοντας όμως ότι θα υπερψηφίσει την πρόταση του Κομμουνιστικού Κόμματος Ελλάδος. Με διακόσιες εξήντα έξι (266) ψήφους υπέρ και τριάντα δύο (32) κατά, στο σύνολό τους από τα μέλη της κοινοβουλευτικής ομάδας του Πανελληνίου Σοσιαλιστικού Κινήματος-Προοδευτική Συμμαχία, αποφασίζεται η σύσταση εξεταστικής επιτροπής για «να διερευνήσει όλες τις πτυχές που σχετίζονται με τις πολιτικές, τις πράξεις και τις παραλείψεις διαδοχικών κυβερνήσεων από το 1997 έως και το 2023 και τις ευθύνες των εμπλεκόμενων που συντέλεσαν στη σύγκρουση των αμαξοστοιχιών στα Τέμπη και στην απώλεια 57 ανθρώπινων ζωών, στην πλειοψηφία τους νέων». Η επιτροπή απαρτίζεται από τριάντα ένα (31) μέλη και ορίζεται προθεσμία ενός μηνός, με δυνατότητα παράτασης, από τη συγκρότησή της σε σώμα για να ολοκληρώσει το έργο της.

Στην πρόταση του Προέδρου της κοινοβουλευτικής ομάδας του Συνασπισμού της Ριζοσπαστικής Αριστεράς-Προοδευτική Συμμαχία και των σαράντα τεσσάρων (44) μελών της ζητείται η σύσταση ειδικής κοινοβουλευτικής επιτροπής, προκειμένου να διενεργήσει προκαταρκτική εξέταση «για την ενδεχόμενη τέλεση των “εγκλημάτων”: α) της κακουργηματικής απιστίας (άρθρο 390 ΠΚ) και β) της παράβασης καθήκοντος (άρθρο 259 ΠΚ) από τον πρώην Υπουργό κ. Κωνσταντίνο Καραμανλή, για την ενδεχόμενη τέλεση του αδικήματος της παράβασης καθήκοντος (άρθρο 259 ΠΚ) από τους Υπουργούς της περιόδου 2012-2014 κ.κ. Κων-

σταντίνο Χατζηδάκη και Μιχάλη Χρυσοχοΐδη και για την ενδεχόμενη τέλεση του αδικήματος της παράβασης καθήκοντος (άρθρο 259 ΠΚ) από τον Υπουργό της περιόδου 2015-2019 κ. Χρήστο Σπίρτζη, κατά την άσκηση των καθηκόντων τους σχετικά με την υπόθεση της εκτέλεσης της υπ’ αριθμ. 717/26-09-2014 σύμβασης με τίτλο “Ανάταξη και Αναβάθμιση του συστήματος Σηματοδότησης-Τηλεδιοίκησης και Αντικατάστασης 70 Αλλαγών Τροχιάς σε Εντοπισμένα Τμήματα του Άξονα Αθήνα-Θεσσαλονίκη-Προμαχώνας”».

## 16 Νοεμβρίου

Με δήλωσή του ο Π. Κόκκαλης ανακοινώνει την αποχώρησή του από την ομάδα των βουλευτών του Συνασπισμού της Ριζοσπαστικής Αριστεράς-Προοδευτική Συμμαχία στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

## 21 Νοεμβρίου

Ο Υπουργός Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών καταθέτει στη Βουλή το σχέδιο του κρατικού προϋπολογισμού του οικονομικού έτους 2024, στο οποίο προβλέπεται, μεταξύ άλλων, αύξηση του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος, δηλαδή ανάπτυξη, δύο τοις εκατό και εννέα δέκατα (2,9%), πληθωρισμός δύο τοις εκατό και έξι δέκατα (2,6%) και ανεργία δέκα τοις εκατό και έξι δέκατα (10,6%).

## 22 Νοεμβρίου

Ο Πρωθυπουργός ενημερώνει τη Βουλή, με τη διαδικασία του άρθρου 142Α του Κανονισμού της, για τις πρωτοβουλίες ανασυγκρότησης των περιοχών της Θεσσαλίας και του Έβρου, καθώς επίσης την αντιμετώπιση της κλιματικής κρίσης.

## 23 Νοεμβρίου

Συγκροτείται σε σώμα, με την ανάδειξη του μονοκομματικής σύνθεσης προεδρείου της, η εξεταστική επιτροπή που θα διερευνήσει «όλες τις πτυχές που σχετίζονται με τις πολιτικές, τις πράξεις και τις παραλείψεις διαδοχικών κυβερνήσεων από το 1997 έως και το 2023 και τις ευθύνες των εμπλεκόμενων που συντέλεσαν στη σύγκρουση των αμαξοστοιχιών στα Τέμπη και στην απώλεια 57 ανθρώπινων ζώων, στην πλειοψηφία τους νέων». Πρόεδρος της επιτροπής εκλέγεται ο Δ. Μαρκόπουλος, βουλευτής της πλειοψηφίας στη βασική εκλογική περιφέρεια Β΄ Πειραιώς.

Αρχίζει στη μόνιμη διαρκή επιτροπή οικονομικών υποθέσεων η συζήτηση του σχεδίου του κρατικού προϋπολογισμού του οικονομικού έτους 2024.

Ο Ν. Ηλιόπουλος και ο Αλ. Χαρίτσος επισκέπτονται τον Πρόεδρο της Βουλής και του ανακοινώνουν την αποχώρησή τους, όπως και των Σ. Αναγνωστοπούλου, Έφ. Αχτσιόγλου, Χ. Ζεϊμπέκ, Δ. Τζανακόπουλου, Μ. Τσούφη, ΟΖ. Φερχάτ και Θ. Φωτίου, από την κοινοβουλευτική ομάδα του Συνασπισμού της Ριζοσπαστικής Αριστεράς-Προοδευτική Συμμαχία. Έτσι, ο αριθμός των μελών της περιορίζεται στα τριάντα έξι (36). Αποχωρούν, επίσης, από το πολιτικό κόμμα ο ευρισκόμενος στην τρίτη θητεία του ως βουλευτής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο Δ. Παπαδημούλης και σαράντα οκτώ (48) ακόμη μέλη της Κεντρικής Επιτροπής.

## 24 Νοεμβρίου

Συζητούνται στην Ολομέλεια της Βουλής οι προτάσεις για τη σύσταση ειδικής κοινοβουλευτικής επιτροπής για διενέργεια προκαταρκτικής εξέτασης που κατέθεσαν οι κοινοβουλευτικές

ομάδες του Συνασπισμού της Ριζοσπαστικής Αριστεράς-Προοδευτική Συμμαχία και του Πανελληνίου Σοσιαλιστικού Κινήματος-Κίνημα Αλλαγής. Στις ψηφοφορίες που ακολουθούν τη διάρκεια δεκαπέντε (15) ωρών συνεδρίαση οι προτάσεις απορρίπτονται.

Η μυστική ψηφοφορία διεξάγεται σε τέσσερις (4) κάλπες, όσες και οι πρώην Υπουργοί, και το αποτέλεσμα της έχει ως εξής:

α) για τον Κ. Καραμανλή ψηφίζουν διακόσιοι ενενήντα οκτώ (298) βουλευτές, τα έγκυρα ψηφοδέλτια είναι διακόσια ενενήντα πέντε (295) και τα άκυρα τρία (3)· την πρώτη, κατά την παραπάνω αναφορά τους, πρόταση υπερψηφίζουν εκατόν τριάντα έξι (136), την καταψηφίζουν εκατόν πενήντα επτά (157) βουλευτές και δύο (2) δηλώνουν «παρών», ενώ τη δεύτερη υπερψηφίζουν εκατόν είκοσι εννέα (129), την καταψηφίζουν εκατόν πενήντα επτά (157) βουλευτές και εννέα (9) δηλώνουν «παρών»,

β) για τον Χρ. Σπίρτζη ψηφίζουν διακόσιοι ενενήντα εννέα (299) βουλευτές, τα έγκυρα ψηφοδέλτια είναι διακόσια ογδόντα επτά (287), τα άκυρα ένδεκα (11) και το λευκό ένα (1)· την πρώτη πρόταση υπερψηφίζουν εκατόν τριάντα τρεις (133), την καταψηφίζουν εκατόν πενήντα δύο (152) βουλευτές και δύο (2) δηλώνουν «παρών», ενώ τη δεύτερη υπερψηφίζουν εκατόν είκοσι επτά (127), την καταψηφίζουν εκατόν πενήντα δύο (152) βουλευτές και οκτώ (8) δηλώνουν «παρών»,

γ) για τον Κ. Χατζηδάκη ψηφίζουν διακόσιοι ενενήντα οκτώ (298) βουλευτές, τα έγκυρα ψηφοδέλτια είναι διακόσια ενενήντα ένα (291) και τα άκυρα επτά (7), την πρώτη πρόταση υπερψηφίζουν εκατόν τέσσερις (104), την καταψηφίζουν εκατόν πενήντα πέντε (155) βου-



λευτές και τριάντα δύο (32) δηλώνουν «παρών», και

δ) για τον Μ. Χρυσοχοΐδη ψηφίζουν διακόσιοι ενενήντα οκτώ (298) βουλευτές, τα έγκυρα ψηφοδέλτια είναι διακόσια ενενήντα δύο (292) και τα άκυρα έξι (6), την πρώτη πρόταση υπερψηφίζουν εκατόν δύο (102), την καταψηφίζουν εκατόν πενήντα επτά (157) βουλευτές και τριάντα τρεις (33) δηλώνουν «παρών».

## 27 Νοεμβρίου

Με τη διεξαγωγή της τέταρτης συνεδρίασης της μόνιμης διαρκούς επιτροπής οικονομικών υποθέσεων ολοκληρώνεται η συζήτηση του σχεδίου του κρατικού προϋπολογισμού του οικονομικού έτους 2024.

## 28 Νοεμβρίου

Ένταση προκαλείται στη πρώτη συνεδρίαση της εξεταστικής επιτροπής, η οποία θα διερευνήσει «όλες τις πτυχές που σχετίζονται με τις πολιτικές, τις πράξεις και τις παραλείψεις διαδοχικών κυβερνήσεων από το 1997 έως και το 2023 και τις ευθύνες των εμπλεκόμενων που συντέλεσαν στη σύγκρουση των αμαξοστοιχιών στα Τέμπη και στην απώλεια 57 ανθρώπινων ζώων, στην πλειοψηφία τους νέων», μετά την πρόταση του Θ. Πλεύρη να ζητηθεί γνωμοδότηση από την Επιστημονική Υπηρεσία της Βουλής σχετικά με τη νομιμότητα της συμμετοχής στη σύνθεσή της της Ζ. Κωνσταντοπούλου, επειδή είναι δικηγόρος οικογενειών θυμάτων. Η πρόταση γίνεται δεκτή και, μετά από παρέμβαση της Ζ. Κωνσταντοπούλου, προστίθεται ερώτημα και για τη νομιμότητα της συμμετοχής του προτείνοντος, επειδή αυτή να ζητήσει την κλήση του «ως ουσιώδη μάρτυρα».

## 29 Νοεμβρίου

Ο Πρωθυπουργός συναντάται με την Πρόεδρο της Δημοκρατίας και την ενημερώνει για τις τρέχουσες πολιτικές εξελίξεις. Παρουσία των τηλεοπτικών συνεργείων αναφέρεται στην ακύρωση της συνάντησής του με τον Βρετανό Πρωθυπουργό, τη χαρακτηρίζει ατυχές γεγονός, στο φορολογικό νομοσχέδιο και τις ρυθμίσεις του για τους ελεύθερους επαγγελματίες, καθώς επίσης στις τροποποιήσεις της ποινικής νομοθεσίας.

## 30 Νοεμβρίου

Ο Πρωθυπουργός στην εισαγωγική του ομιλία κατά τη συνεδρίαση του Υπουργικού Συμβουλίου ανακοινώνει την καθιέρωση της επιστολικής ψήφου στις ευρωπαϊκές εκλογές, για όσους εκλογείς εντός και εκτός της επικράτειας επιθυμούν να ψηφίσουν δίχως να προσέλθουν αυτοπροσώπως στο εκλογικό τμήμα, και τη διεξαγωγή τους σε ενιαία εκλογική περιφέρεια με σταυρό προτίμησης.

Το Επιστημονικό Συμβούλιο της Βουλής γνωμοδοτεί, ομόφωνα, ότι είναι ασυμβίβαστη η ιδιότητα του μέλους της εξεταστικής επιτροπής και του δικηγόρου οικογενειών θυμάτων που πολύνεκρου δυστυχήματος στα Τέμπη. Απαντώντας στο σχετικό ερώτημα, διατυπώνει τη γνώμη ότι: «... όποιος άσκησε καθήκοντα συνηγόρου υπεράσπισης ή υποστήριξης της κατηγορίας ή κατέθεσε ως μάρτυρας, δεν μπορεί να ασκήσει καθήκοντα δικαστικού ή εισαγγελικού λειτουργού στην αυτή υπόθεση και, επομένως, δεν μπορεί να είναι μέλος της (εξεταστικής επιτροπής). Του νόμου μη διακρίνοντος, είναι άνευ νομικής επιρροής το αν τα καθήκοντα συνηγόρου ασκήθηκαν επ' αμοιβή ή όχι». Εξάλλου, στο ερώτημα για την ανάδειξη του προεδρείου της



εξεταστικής επιτροπής το Συμβούλιο γνωμοδοτεί ότι εκλέγεται σύμφωνα με τα οριζόμενα για τις διαρκείς επιτροπές και όχι όπως εκείνο της διαρκούς ειδικής Επιτροπής Ευρωπαϊκών Υποθέσεων. Από τη σύνθεση που γνωμοδότησε αυτοεξαίρεθηκαν δύο μέλη της, τα οποία έχουν σχέση με την υπόθεση ο ένας ως συνήγορος υπεράσπισης κατηγορουμένου και ο άλλως ως συντάκτης σχετικής γνωμοδότησης.

### 1 Δεκεμβρίου

Ο πρόεδρος του Επιστημονικού Συμβουλίου υποβάλλει, διά του Ειδικού Γραμματέα της, στον Πρόεδρο της Βουλής τη γνωμοδότησή του.

### 4 Δεκεμβρίου

Σε δημόσια εκδήλωση οι ένδεκα (11) βουλευτές που αποχώρησαν σε δύο φάσεις από την κοινοβουλευτική ομάδα του Συνασπισμού της Ριζοσπαστικής Αριστεράς-Προοδευτική Συμμαχία ανακοινώνουν το όνομα, Νέα Αριστερά, και το έμβλημα του νέου φορέα.

### 5 Δεκεμβρίου

Η εξεταστική επιτροπή που διερευνά «όλες τις πτυχές που σχετίζονται με τις πολιτικές, τις πράξεις και τις παραλείψεις διαδοχικών κυβερνήσεων από το 1997 έως και το 2023 και τις ευθύνες των εμπλεκομένων που συντέλεσαν στη σύγκρουση των αμαξοστοιχιών στα Τέμπη και στην απώλεια 57 ανθρώπινων ζωών, στην πλειοψηφία τους νέων» αποφασίζει, κατά πλειοψηφία και με τις ψήφους των βουλευτών της Νέας Δημοκρατίας και του Συνασπισμού της Ριζοσπαστικής Αριστεράς-Προοδευτική Συμμαχία, την εξαίρεση της Ζ. Κωνσταντοπούλου από τη σύνθεσή της, υιοθετώντας τη γνωμο-

δότηση της Επιστημονική Υπηρεσίας της Βουλής. Της απόφασης προηγείται έντονη αντιπαράθεση της εξαιρεθείσας με τον πρόεδρο της επιτροπής.

Δίχως ο νέος φορέας να έχει πάρει ακόμη τη μορφή του πολιτικού κόμματος, όπως απαιτεί ο Κανονισμός της Βουλής, με επιστολή τους στον Πρόεδρο της Βουλής οι ένδεκα (11) βουλευτές που αποχώρησαν σε δύο φάσεις από την κοινοβουλευτική ομάδα του Συνασπισμού της Ριζοσπαστικής Αριστεράς-Προοδευτική Συμμαχία ανακοινώνουν τη συγκρότηση κοινοβουλευτικής ομάδας.

### 6 Δεκεμβρίου

Ανακοινώνεται στη Βουλή η δήλωση της νέας κοινοβουλευτικής ομάδας που συγκροτήθηκε από τους αποχωρήσαντες ένδεκα (11) βουλευτές του Συνασπισμού της Ριζοσπαστικής Αριστεράς-Προοδευτική Συμμαχία. Πρόεδρός της είναι ο Αλ. Χαρίτσος, βουλευτής στη βασική εκλογική περιφέρεια Μεσσηνίας.

Με ομιλίες των πολιτικών αρχηγών συνεχίζεται στην Ολομέλεια της Βουλής η συζήτηση του νέου φορολογικού νομοσχεδίου.

### 11 Δεκεμβρίου

Η πρόεδρος της κοινοβουλευτικής ομάδας Πλεύση Ελευθερίας-Ζ. Κωνσταντοπούλου ενημερώνει τον Πρόεδρο της Βουλής ότι στην εξεταστική επιτροπή, μετά την εξαίρεσή της, θα συμμετέχει η Ελ. Καραγεωργοπούλου, βουλευτής στη βασική εκλογική περιφέρεια Α΄ Ανατολικής Αττικής. Στην επιστολή της επισμαίνει, μεταξύ άλλων, ότι η απόφαση της επιτροπής είναι «άκυρη και ανυπόστατη», ζητά δε να μάθει «με βάση ποιο άρθρο του Κανονισμού» λήφθηκε.

Ο Θ. Πλεύρης, σε βάρος του οποίου αφενός

έχουν υποβάλλει αίτημα εξαίρεσης ο Συνασπισμός της Ριζοσπαστικής Αριστεράς-Προοδευτική Συμμαχία και η Πλεύση Ελευθερίας-Z. Κωνσταντοπούλου και αφετέρου εκκρεμεί μήνυση από τον σύλλογο των οικογενειών των θυμάτων του σιδηροδρομικού δυστυχήματος στα Τέμπη, ενημερώνει με επιστολή του τον πρόεδρο της εξεταστικής επιτροπής ότι θα απέχει από τα καθήκοντά του ως μέλος της, προκειμένου «άμεσα και χωρίς να υπάρξει άλλη καθυστέρηση για διαδικαστικούς λόγους να ξεκινήσει τις εργασίες της».

### 13 Δεκεμβρίου

Αρχίζει στην Ολομέλεια της Βουλής η συζήτηση του κρατικού προϋπολογισμού του οικονομικού έτους 2024.

Η Ζ. Ράπτη, βουλευτής της Νέας Δημοκρατίας στη βασική εκλογική περιφέρεια Β1 Βορείου Τομέα, ζητά την αυτοεξαίρεσή της από τη σύνθεση της εξεταστικής επιτροπής που διερευνά «όλες τις πτυχές που σχετίζονται με τις πολιτικές, τις πράξεις και τις παραλείψεις διαδοχικών κυβερνήσεων από το 1997 έως και το 2023 και τις ευθύνες των εμπλεκομένων που συντέλεσαν στη σύγκρουση των αμαξοστοιχιών στα Τέμπη και στην απώλεια 57 ανθρώπινων ζωών, στην πλειοψηφία τους νέων», επειδή συμμετείχε, υπό την ιδιότητα της υφυπουργού Υγείας την περίοδο του θανατηφόρου δυστυχήματος, στον συντονισμό των κλιμακίων ειδικών ψυχικής υγείας, ενώ σε βάρος της φέρεται να έχει υποβληθεί μήνυση από τον σύλλογο των οικογενειών των θυμάτων.

### 14 Δεκεμβρίου

Συνεδριάζει η εξεταστική επιτροπή και διαμορφώνει τον κατάλογο όσων θα κληθούν για να καταθέσουν ενώπιόν της.

### 15 Δεκεμβρίου

Ο Αρχιεπίσκοπος Αθηνών και πάσης Ελλάδος Ιερώνυμος, μιλώντας σε ιδιωτικό τηλεοπτικό σταθμό και απαντώντας σε ερώτηση για τον γάμο ομόφυλων ζευγαριών, επισημαίνει: «Η Διαρκής Ιερά Σύνοδος δεν θα πάρει καμία απόφαση μέχρι να κατατεθεί το νομοσχέδιο... Δεν θα επιτρέψουμε να αλλάξει η σύνθεση της κοινωνίας, πώς θα γίνει ένα παιδί που θα κάνει την κοινωνία μου αύριο; Ποια ανθρώπινα δικαιώματα θα έχει ένα παιδί; Ποια είναι η μαμά του, ποιος ο μπαμπάς του; Θα έχει δύο μαμάδες ή δύο μπαμπάδες; Την ελευθερία τη σεβόμαστε για τον κάθε άνθρωπο, το να μου αλλάξει όμως τον τρόπο ζωής δεν το επιτρέπω. Στο θέμα της τεκνοθεσίας διαφωνώ προσωπικά».

Η κατάθεση υπουργικής τροπολογίας σε συζητούμενο σχέδιο νόμου, με την οποία εισάγεται διαδικασία χορήγησης νέου τύπου άδειας διαμονής για εργασία πολιτών τρίτων χωρών, προκαλεί την έντονη αντίδραση του Αντ. Σαμαρά. Ο πρώην πρόεδρος της Νέας Δημοκρατίας και Πρωθυπουργός σε δηλώσεις του χαρακτηρίζει την πρωτοβουλία λανθασμένη, ζητά την απόσυρσή της και θεωρεί ότι «η χώρα μας γίνεται φάρος προσέλκυσης λαθρομεταναστών».

### 17 Δεκεμβρίου

Ολοκληρώνεται με τις ομιλίες των πολιτικών αρχηγών η συζήτηση του κρατικού προϋπολογισμού του οικονομικού έτους 2024. Ο Πρωθυπουργός εξαγγέλλει τη διάθεση επτακοσίων δεκαεπτά εκατομμυρίων (717.000.000) ευρώ σε ευάλωτους πολίτες και την κατάθεση του σχεδίου νόμου για την ίδρυση μη κρατικών Ιδρυμάτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης. Στην ονομαστική ψηφοφορία που ακολουθεί, τον

προϋπολογισμό υπερψηφίζουν εκατόν πενήντα οκτώ (158), στο σύνολό τους μέλη της κοινοβουλευτικής ομάδας της Νέας Δημοκρατίας και τον καταψηφίζουν εκατόν σαράντα δύο (142) βουλευτές. Τις δαπάνες του Υπουργείου Εθνικής Άμυνας υπερψηφίζουν διακόσιοι σαράντα εννέα (249) και της Προεδρίας της Δημοκρατίας διακόσιοι τριάντα εννέα (239) βουλευτές.

### 18 Δεκεμβρίου

Στην εισαγωγική του τοποθέτηση κατά την ενημέρωση των πολιτικών συντακτών ο κυβερνητικός εκπρόσωπος χαρακτηρίζει *«αυτονόητη την κομματική πειθαρχία σε νομοσχέδια και τροπολογίες»*, εξαιρώντας τον Αντ. Σαμαρά ως *«τον μόνο βουλευτή της Νέας Δημοκρατίας που είναι πρώην πρωθυπουργός»*.

Αρχίζει στην εξεταστική επιτροπή η κατάθεση των μαρτύρων.

### 19 Δεκεμβρίου

Διεξάγεται η ονομαστική ψηφοφορία για την ψήφιση της υπουργικής τροπολογίας, με την οποία οργανώνεται διαδικασία χορήγησης νέου τύπου άδειας διαμονής για εργασία πολιτών τρίτων χωρών. Υπερψηφίζεται από διακόσιους εξήντα δύο (262) βουλευτές, προερχόμενους από τη συμπολίτευση και τις κοινοβουλευτικές ομάδες της Ελληνικής Λύσης-Κυριάκος Βελόπουλος, των Σπαρτιατών και του Δημοκρατικού Πατριωτικού Κινήματος Νίκη, και την καταψηφίζουν τριάντα δύο (32) βουλευτές, μεταξύ των οποίων ο πρώην Πρωθυπουργός Αντ. Σαμαράς, ενώ η ανεξάρτητη βουλευτής Αρ. Παπαϊωάννου, η οποία έχει εκλεγεί με τον συνδυασμό της Πλεύσης Ελευθερίας-Ζ. Κωνσταντοπούλου στη βασική εκλο-

γική περιφέρεια Β΄ Θεσσαλονίκης, δηλώνει *«παρών»*.

Απαντώντας σε ερώτηση κοινοβουλευτικών συντακτών για την αντίθεσή του στην τροπολογία, ο Αντ. Σαμαράς περιορίζεται να αναφέρει: *«Ό,τι είχα χρέος να πω, το είπα και όποιος ήθελε να καταλάβει, κατάλαβε»*.

### 20 Δεκεμβρίου

Το Υπουργικό Συμβούλιο συνέρχεται στην τελευταία συνεδρίαση της χρονιάς και συζητά την ίδρυση μη κρατικών πανεπιστημίων.

### 22 Δεκεμβρίου

Ο Πρωθυπουργός συναντάται με την Πρόεδρο της Δημοκρατίας και την ενημερώνει για τις τρέχουσες πολιτικές εξελίξεις. Παρουσία των τηλεοπτικών συνεργείων αναφέρεται στην ίδρυση μη κρατικών πανεπιστημίων, λέγοντας ότι *«εγκρίναμε στο υπουργικό συμβούλιο μια ιστορική μεταρρύθμιση, την ουσιαστική κατάργηση του κρατικού μονοπωλίου στην ανώτατη εκπαίδευση, με τη δυνατότητα πια ίδρυσης μη κρατικών, μη κερδοσκοπικών, πανεπιστημίων. Μια μεταρρύθμιση που άργησε αρκετά χρόνια. Πιστεύω ότι θα στηριχθεί από την πλειοψηφία της κοινωνίας. Συνοδεύεται από ακόμη πιο τολμηρές αλλαγές για το δημόσιο πανεπιστήμιο, το οποίο εξακολουθούμε και στηρίζουμε με όλα τα μέσα τα οποία έχουμε στη διάθεσή μας. Οι προδιαγραφές που θα τεθούν για τα μη κρατικά-μη κερδοσκοπικά πανεπιστημιακά ιδρύματα που θα εγκατασταθούν στην Ελλάδα θα είναι εξαιρετικά υψηλές. Θέλουμε να αναβαθμιστεί συνολικά η ανώτατη παιδεία στη χώρα μας και δεν θα επιτρέψουμε αυτή η απελευθέρωση να μετατραπεί ουσιαστικά σε μια συνηθισμένη οικονομική δραστηριότητα»*. □

# Η ΑΠΑΓΟΡΕΥΣΗ ΠΑΡΑΛΛΗΛΩΝ ΕΞΑΓΩΓΩΝ ΦΑΡΜΑΚΩΝ ΩΣ ΜΕΤΡΟ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΥΓΕΙΑΣ – ΣτΕ 2214/2023

**Θωμάς Ροζής**  
Δικηγόρος

## Ι. ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΑ

Με τη σχολιαζόμενη απόφαση του Δ' Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας απορρίφθηκε αίτηση ακυρώσεως του Πανελληνίου Συλλόγου Φαρμακαποθηκάρων στρεφόμενη κατά πράξεως του Εθνικού Οργανισμού Φαρμάκων, με την οποία επιβλήθηκε προσωρινή απαγόρευση παράλληλων εξαγωγών και ενδοκοινοτικής διακίνησης για συγκεκριμένα φαρμακευτικά προϊόντα.

Είναι η πρώτη φορά που το Συμβούλιο της Επικρατείας απασχολεί ευθέως ρυθμιστικό μέτρο απαγόρευσης παράλληλων εξαγωγών. Μέχρι τούδε, το παράλληλο εμπόριο φαρμάκων (εισαγωγές-εξαγωγές) και οι εκεί ανακύπτουσες διαφορές έχουν αποτελέσει αντικείμενο πυκνής νομολογιακής επεξεργασίας τόσο από τα ελληνικά δικαστήρια όσο και από το ΔΕΕ, σε αποφάσεις, ωστόσο, που εντάσσονται στην ύλη του δικαίου του ανταγωνισμού και της προστασίας του διακριτικού σήματος<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> ΣτΕ 1930/2022· ΑΠ 1196/2020· ΔΕΕ υποθέσεις C-468/06 έως C-478/06, Σωτ. Λέλος και Σία ΕΕ κλπ. κατά GlaxoSmithKline AEBE Φαρμακευτικών Προϊόντων, πρώην Glaxowellcome AEBE· ΔΕΕ C-427/93, C-429/93 and C-436/93 Bristol-Myers Squibb and Others· ΔΕΕ C-253/20 and C-254/20 Imprexco NV κατά Novartis AG και PI Pharma NV κατά Novartis AG και Novartis Pharma NV· ΔΕΕ C-147/20 Novartis Pharma GmbH κατά Abacus Medicine A/S.

## II. Η ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΙΚΗ ΤΩΝ ΠΑΡΑΛΛΗΛΩΝ ΕΞΑΓΩΓΩΝ

Για την κατανόηση του κρινόμενου ζητήματος είναι κρίσιμο να αναφερθούν οι βασικές παράμετροι της εμπορίας φαρμακευτικών προϊόντων. Τα φάρμακα αποτελούν ιδιάζοντα εμπορικά προϊόντα τα οποία παράγονται και κυκλοφορούν ελεύθερα στην Ευρωπαϊκή Ένωση, εφόσον πληρούνται οι κανόνες της Οδηγίας 2001/83/EK περί Κοινοτικού Κώδικα για τα Φάρμακα, η οποία αποτελεί το βασικό ενωσιακό νομοθέτημα για την παραγωγή και κυκλοφορία φαρμάκων εντός της Ένωσης. Η εν λόγω Οδηγία είχε ενσωματωθεί στο εθνικό δίκαιο αρχικώς με την 31637/21.06.2004 κοινή υπουργική απόφαση (ΦΕΚ Β' 1174/2004), τροποποιήθηκε μεταγενέστερα, μεταξύ άλλων, με τη ΔΥΓ3α/οικ.82161/24.08.2012 κοινή υπουργική απόφαση των Υπουργών Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας, Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων και Υγείας (ΦΕΚ Β' 2374/24.08.2012), τελικώς δε η εθνική εναρμόνισή παγιώθηκε με τη ΔΥΓ3α/ΓΠ32221/29.04.2013 ΚΥΑ (ΦΕΚ Β' 1049/29.04.2013), η οποία είναι και η ισχύουσα σήμερα.

Στο σύστημα αυτό ρυθμίζεται λεπτομερώς η αλυσίδα διανομής φαρμάκων, ήτοι η παρασκευή, η εισαγωγή τους, η διακίνησή τους μέχρι τη χορήγησή τους στο κοινό. Κάθε κρίκος της εφοδιαστικής αυτής αλυσίδας, παραγωγός, Κάτοχος Άδειας Κυκλοφορίας (ΚΑΚ), κάτοχος άδειας χονδρικής πώλησης, αναλαμβάνει συγκεκριμένες υποχρεώσεις οι οποίες κατατείνουν συνδυαστικά στην υπεύθυνη παροχή ζωτικής σημασίας υπηρεσίας στο κοινωνικό σύνολο, η οποία πρέπει να διασφαλίζει, μεταξύ άλλων, την ελεγχόμενη και ορθολογική διακίνηση των φαρμάκων και τον αδιάλειπτο εφοδιασμό της αγοράς.

Ένα από τα βασικά διαφοροποιητικά στοιχεία της ρυθμισμένης κυκλοφορίας φαρμάκων σε σχέση με άλλες αγορές κοινών αγαθών είναι η υποχρέωση παροχής δημόσιας υπηρεσίας η οποία επιβάλλεται κατ' αρχήν στους ενδιαφερόμενους χονδρεμπόρους –τους αιτούντες δια του συλλόγου τους στη σχολιαζόμενη απόφαση. Δυνάμει αυτής, οι τελευταίοι οφείλουν να διαθέτουν μονίμως ένα διαφοροποιημένο σύνολο φαρμάκων καταλλήλων για την κάλυψη των απαιτήσεων ενός γεωγραφικά καθορισμένου εδάφους και για την εξασφάλιση της παράδοσης των απαιτούμενων προμηθειών σε πολύ σύντομα χρονικά διαστήματα σε όλη την επικράτεια<sup>2</sup>. Δηλαδή, οι χονδρέμποροι οφείλουν κατά πάντα χρόνο να προγραμματίζουν τα αποθέματά τους, ώστε να βρίσκονται τρόπον τινά σε μια οιονεί «γνήσια ετοιμότητα»<sup>3</sup> να εφοδιάσουν τον πληθυσμό, ανεξαρτήτως της εμπορικής τους στρατηγικής που περιλαμβάνει τις συχνά πιο κερδοφόρες εξαγωγές σε άλλες χώρες.

<sup>2</sup> Άρθρο 1 περ. 17 της Οδηγίας 2001/83/EK και περ. 38 του προοιμίου.

<sup>3</sup> Όρος του εργατικού δικαίου χρησιμοποιούμενος χάριν παραλληλισμού. Στο εργατικό δίκαιο γνήσια ετοιμότητα εργασίας υπάρχει όταν κάποιο άλλο πρόσωπο δέχεται να περιορίσει χρονικά την ελευθερία του για χάρη κάποιου άλλου προσώπου με σκοπό να του προσφέρει εργασία κάθε φορά που θα του ζητηθεί.

Ωστόσο, το ενωσιακό πλαίσιο αυτό δεν εναρμονίζει τη λιανική διάθεση φαρμάκων στο κοινό<sup>4</sup>, ούτε τον καθορισμό της τιμής τους<sup>5</sup>, η οποία μετά ταύτα αποτελεί αντικείμενο εθνικής ρύθμισης συνδεδεμένη κατ' ουσία με τη δημοσιονομική κατάσταση κάθε κράτους και τη λειτουργία των εθνικών συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης. Συνεπεία αυτού, η τιμή των φαρμάκων ποικίλει σημαντικά από χώρα σε χώρα. Ενδεικτικά, στην Ελλάδα ακολουθείται διαχρονικά στην τιμολόγηση των φαρμάκων ο κανόνας του μέσου όρου των άλλοτε τριών σήμερα δε των δύο χαμηλότερων διαφορετικών τιμών των κρατών μελών της Ευρωζώνης<sup>6</sup>, εξειδικευόμενος περαιτέρω σύμφωνα με τις εκάστοτε ισχύουσες Διατάξεις Τιμολόγησης<sup>7</sup>. Η πρακτική αυτή έχει μεν κριθεί σύμφωνη με το Σύνταγμα<sup>8</sup>, πλην όμως καθιστά ιδιαίτερα ελκυστική την πρακτική της μεταπώλησης των φαρμάκων από τους χονδρεμπόρους στο εξωτερικό, από όπου οι τελευταίοι μπορούν να επωφεληθούν λόγω της διαφοράς τιμής, πωλώντας με μεγαλύτερο περιθώριο κέρδους (markup)<sup>9</sup>.

Η πτυχή αυτή, όπως γίνεται εύκολα αντιληπτό, δημιουργεί μια διεκυστίνδα μεταξύ των κρίκων της εφοδιαστικής αλυσίδας, η οποία είναι πιθανό άλλοτε να ενεργοποιεί τους κανόνες του ανταγωνισμού, όταν οι παραγωγοί αρνούνται την προμήθεια σε χονδρεμπόρους φαρμάκων που θα καταλήξουν στο εξωτερικό<sup>10</sup>, ή τους κανόνες περί προστασίας σημάτων όταν οι χονδρέμποροι επινοούν τρόπους εισαγωγής σκευασμάτων που έχουν κυκλοφορήσει σε άλλο κράτος, άλλοτε δε τον διοικητικό μηχανισμό όταν οι εξαγωγές των χονδρεμπόρων απειλούν την εσωτερική επάρκεια και τη δημόσια υγεία. Αυτή η τελευταία περίπτωση είναι και το αντικείμενο της παρούσας απόφασης.

### III. ΤΟ ΣΚΕΠΤΙΚΟ ΤΗΣ ΑΠΟΦΑΣΗΣ

Σύμφωνα με το ιστορικό της παρούσας υπόθεσης, ο Εθνικός Οργανισμός Φαρμάκων προέβη στην επιβολή προσωρινής απαγόρευσης εξαγωγών συγκεκριμένων φαρμακευτικών σκευασμάτων με διαδοχικές αποφάσεις του από το 2019 μέχρι το 2022 λόγω ελλείψεων και αδυναμίας κάλυψης των αναγκών των ασθενών. Κατά της πράξεως αυτής προσέφυγε ο Πανελλήνιος Σύλλογος Φαρμακαποθηκαρίων, ο οποίος, χωρίς να αμφισβητήσει ευθέως το πραγματικό γεγονός

<sup>4</sup> ΔΕΕ C-222/18 *VIPA Kereskedelmi és Szolgáltató Kft. κατά Országos Gyógyszerészeti és Élelmezés-egészségügyi Intézet*, σκ. 55.

<sup>5</sup> ΔΕΕ C-185/10 *Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Δημοκρατίας της Πολωνίας*, σκ. 49.

<sup>6</sup> Άρθρο 17 παρ. 5 νδ 96/1973.

<sup>7</sup> Σήμερα εν ισχύ είναι η Δ3(α)οικ.82331 Υπουργική Απόφαση «Διατάξεις τιμολόγησης φαρμάκων» (ΦΕΚ Β' 4274/22.11.2019).

<sup>8</sup> Βλ. ενδεικτικά ΣτΕ Ολ. 3633/2004.

<sup>9</sup> Αυτός ο όρος χρησιμοποιείται στο άρθρο 5 της Δ3(α)οικ.82331 Υπουργικής Απόφασης «Διατάξεις τιμολόγησης φαρμάκων» (ΦΕΚ Β' 4274/22.11.2019), στην περίπτωση της μεταπώλησης ο ορθός όρος με βάση την οικονομική επιστήμη είναι «margin».

<sup>10</sup> Βλ. τις εμβληματικές αποφάσεις για την υπόθεση της GlaxoSmithKline που αναφέρθηκαν στην υποσημ. 1.



των ελλείψεων, ισχυρίστηκε ότι το εν λόγω μέτρο αντίκειται σε διατάξεις και αρχές του Συντάγματος, καθώς και του πρωτογενούς και δευτερογενούς ενωσιακού δικαίου.

Το ΣτΕ αφού έκανε μια αναλυτική παράθεση των κείμενων στην κυκλοφορία των φαρμάκων διατάξεων απέρριψε το ένδικο βοήθημα στη βάση των ακόλουθων παραδοχών:

α) Ότι τα φάρμακα διαφοροποιούνται από τα λοιπά διακινούμενα στο εμπόριο προϊόντα, ομοίως δε και οι επιχειρήσεις που συμμετέχουν στην εφοδιαστική αυτή αλυσίδα δεν αποτελούν κοινές, αμιγώς εμπορικές επιχειρήσεις, λειτουργούσες κατά τους όρους του ελεύθερου ανταγωνισμού. Τούτη η παραδοχή παρέχει στον νομοθέτη και τη διοίκηση τη δυνατότητα να επιβάλλουν περιορισμούς στην άσκηση της εμπορίας φαρμάκων, συνεκτιμώντας όχι μόνο τους πλήρως αποδεδειγμένους κινδύνους, αλλά και ενδεχόμενους παράγοντες διακινδύνευσης, δυνάμενους να απειλήσουν την ποιότητα και την ασφάλεια της παρεχόμενης υπηρεσίας.

β) Ότι το ενωσιακό δίκαιο εμπορίας φαρμάκων επιβάλλει υποχρέωση δημόσιας υπηρεσίας σχετικά με τον εφοδιασμό του πληθυσμού, η οποία εν τοις πράγμασι στην αλυσίδα εφοδιασμού επιβαρύνει κατ' αρχήν τους χονδρεμπόρους ανεξαρτήτως της ευθύνης τους για την ύπαρξη επαρκούς προσφοράς.

γ) Ότι το αναμφισβήτητο δικαίωμα των χονδρεμπόρων να προβαίνουν σε εξαγωγική δραστηριότητα μπορεί να περιοριστεί ανά πάσα στιγμή όταν διαπιστώνεται θεραπευτικό κενό και μάλιστα όχι με πλήρη απόδειξη, αλλά κατ' εφαρμογή της αρχής της προφύλαξης και όταν ακόμα προκύπτει τεκμηριωμένα, ενδεχόμενο διακινδύνευσης του εφοδιασμού με φάρμακα.

δ) Η απαγόρευση εξαγωγών αποτελεί μέτρο το οποίο ο ΕΟΦ δύναται να λάβει σε κάθε περίπτωση διατάραξης του εφοδιασμού, χωρίς να οφείλει να αποφανθεί για τον υπαίτιο της έλλειψης καθόσον, δικαιολογητικός λόγος είναι η αποτελεσματική προστασία της δημόσιας υγείας, και όχι ο καταλογισμός ευθυνών για την διαπιστωθείσα έλλειψη.

Με τις παραδοχές αυτές η 2214/2023 απόφαση του ΣτΕ έχω την άποψη ότι έχει υιοθετήσει ορθή προσέγγιση του ζητήματος. Αν και στο κείμενο της απόφασης υπάρχει εκτενής παράθεση που οριοθετεί και αντιπαραβάλλει τα όρια της οικονομικής ελευθερίας των χονδρεμπόρων με τις υποχρεώσεις που απορρέουν από την ανάγκη διασφάλισης της δημόσιας υγείας, η παρούσα διαφορά δεν φαίνεται να είναι κατά κυριολεξία μία υπόθεση στάθμισης μεταξύ οικονομικής ελευθερίας και προστασίας της υγείας. Η απαγόρευση των παράλληλων εξαγωγών, υπό το ανωτέρω πλαίσιο, αποτελεί ουσιαστικά μέτρο έκτακτης ανάγκης και εξαιρετικών περιστάσεων. Εφόσον συντρέχει περίπτωση έλλειψης επάρκειας ή διακινδύνευσης του εφοδιασμού, ο ΕΟΦ προβαίνει άνευ ετέρου στην επιβολή του χωρίς να υποχρεούται είτε να σταθμίσει την οικονομική βλάβη των χονδρεμπόρων, είτε να διερευνήσει την ευθύνη για τις ελλείψεις στην αγορά. Πρακτικώς, η απαγόρευση εξαγωγών είναι το πρώτο και κύριο μέτρο που δύναται να λαμβάνει η διοίκηση σε κάθε περίπτωση ανεπαρκούς διαθεσιμότητας φαρμάκων.

#### IV. ΤΕΛΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

Το ισχύον ρυθμιστικό πλαίσιο των φαρμάκων επιρρίπτει το μεγαλύτερο βάρος της ασφάλειας του εφοδιασμού στους χονδρεμπόρους, για τον πραγματικό λόγο ότι, εκόντες άκοντες, στην αλυσίδα εφοδιασμού βρίσκονται ένα στάδιο πριν την παράδοση φαρμάκων στα φαρμακεία. Είναι σαφές ότι οι παράλληλες εξαγωγές δεν αποτελούν πάντοτε την κύρια αιτία ελλείψεων φαρμάκων, αλλά σίγουρα μία αιτία εύκολα ανιχνεύσιμη και άμεσα διαχειρίσιμη<sup>11</sup>. Ίσως η μεταγενέστερη της επιβολής του έκτακτου αυτού μέτρου έρευνα των αρμοδίων αρχών να μπορεί καταλήξει στον πραγματικό υπαίτιο της έλλειψης φαρμάκων κάθε φορά, γεννώντας ενδεχομένως αποζημιωτικά δικαιώματα των χονδρεμπόρων κατά των παραγωγών ή του κράτους. Με αυτή την επιφύλαξη μόνο, φαίνεται εξαιρετικά απίθανό ότι η προσβολή του εν λόγω μέτρου ενώπιον των ελληνικών δικαστηρίων θα μπορούσε να έχει πιθανότητες ευδοκίμησης. □

---

<sup>11</sup> Για τη δημόσια συζήτηση σχετικά με τις αιτίες των ελλείψεων φαρμάκων που παρατηρήθηκαν και συνεχίζουν εισέτι να παρατηρούνται βλ. ενδεικτικά [link](#).

# Η ΔΙΑΧΡΟΝΙΚΗ ΔΙΑΣΤΑΣΗ ΤΟΥ ΘΕΣΜΟΥ ΤΗΣ ΑΝΑΚΛΗΣΗΣ ΤΗΣ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΗΣ ΔΗΛΩΣΗΣ (ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ ΕΠΙ ΤΩΝ ΣτΕ 2018-23/2023 ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ)

## I. ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΑ

Στις συγκεκριμένες αποφάσεις του το Ανώτατο Ακυρωτικό Δικαστήριο έκρινε ότι με τις διατάξεις του άρθρου 19 του ΚΦΔ δεν αποκλείσθηκε η δυνατότητα απευθείας άσκησης προσφυγής για την ανάκληση φορολογικής δήλωσης, λόγω νομικής πλάνης, και για την επιστροφή του βάσει αυτής καταβληθέντος φόρου ως αχρεώστητου, δυνατότητα που, παρεχόμενη διαχρονικά στους φορολογούμενους εν είδει δικονομικού χαρακτήρα εγγύησης για την αποτελεσματική έννομη προστασία τους, αποτυπώνεται στις νομολογιακά διαμορφωθείσες γενικές αρχές ανάκλησης των φορολογικών δηλώσεων. Προκειμένου να αχθεί στην ερμηνεία αυτή έκανε δεκτό ότι η αντίθετη ερμηνευτική εκδοχή, συνεπαγόμενη τον αποκλεισμό της δυνατότητας αυτής για την ανάκληση φορολογικών δηλώσεων, λόγω νομικής πλάνης, αφενός δεν ευρίσκει επαρκές έρεισμα στη διατύπωση του άρθρου 19 του ΚΦΔ, και αφετέρου παραγνωρίζει τον δικαιολογητικό λόγο καθιέρωσης των γενικών αρχών ανάκλησης των φορολογικών δηλώσεων, τυχόν απόκλιση από τις οποίες θα έπρεπε, λόγω της νομολογιακής τους προέλευσης και της θεμελίωσής τους στις περί νομιμότητας του φόρου συνταγματικές διατάξεις, να συνάγεται σαφώς από το γράμμα των οικείων διατάξεων και τον επιδιωκόμενο με αυτές σκοπό. Ερμηνεύοντας δε τη δυνατότητα αυτή υπό το πρίσμα της διάταξης του άρθρου 63 του Κώδικα Φορολογικής διαδικασίας (ν. 4174/2013) που προβλέπει την άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής από τον φορολογούμενο ενώπιον της Διεύθυνσης

**Ισίδωρος Ν. Σαρίδης**  
Δ.Ν., Δικηγόρος

Επίλυσης Διαφορών, ως προαπαιτούμενο για την άσκηση προσφυγής ενώπιον του αρμόδιου Διοικητικού Δικαστηρίου έκρινε ότι η διατήρηση της δυνατότητας άσκησης απευθείας προσφυγής στις περιπτώσεις αυτές και μετά την έναρξη ισχύος του ΚΦΔ δεν είναι, ασύμβατη με την εισαχθείσα με το άρθρο 63 του ίδιου Κώδικα ενδικοφανή διαδικασία, δεδομένου ότι πρόκειται για περιορισμένης έκτασης εξαίρεση, η οποία δεν ανατρέπει τη λογική του συστήματος ενδικοφανούς επίλυσης των φορολογικών διαφορών, ούτε, άλλωστε, αναιρεί τον σκοπό και το ωφέλιμο αποτέλεσμα της ενδικοφανούς προσφυγής, ενόψει και της φύσης των δυνάμενων να προβληθούν λόγων ανάκλησης ως αμιγώς νομικών, ως αναγόμενων, δηλαδή, στην ισχύ, το κύρος και την ερμηνεία κανόνων δικαίου.

## II. Η ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΚΗ ΔΙΑΜΟΡΦΩΣΗ ΤΗΣ ΔΥΝΑΤΟΤΗΤΑΣ ΑΝΑΚΛΗΣΗΣ ΤΗΣ ΔΗΛΩΣΗΣ ΦΟΡΟΛΟΓΙΑΣ ΕΙΣΟΔΗΜΑΤΟΣ

Αρχικά η ανάκληση της φορολογικής δήλωσης στον τομέα της φορολογίας εισοδήματος δεν αποτέλεσε αντικείμενο νομοθετικής ρύθμισης με εξαίρεση τη διάταξη του άρθρου 8 παρ. 4 του ν. 4486/1965, η οποία απλά αντιμετώπισε το ζήτημα της δικαιοδοσίας των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων για την επίλυση των σχετικών διαφορών<sup>1</sup>. Για τον λόγο αυτό η καθιέρωση του σχετικού δικαιώματος και η περαιτέρω επεξεργασία του αποτέλεσε αντικείμενο της δικαστηριακής πρακτικής, η οποία και διαμόρφωσε μέσα από την αναπτυχθείσα νομολογία τις θέσεις και το ουσιαστικό και διαδικαστικό πεδίο εντός του οποίου κινούνταν η διοίκηση αλλά και ο φορολογούμενος. Η δυνατότητα ανάκλησης της υποβληθείσας φορολογικής δήλωσης ρυθμίστηκε για πρώτη φορά αρχικά, και μετά την τροποποίηση του άρθρου 11 παράγραφος 4 του άλλοτε ισχύσαντος ν. 3323/1955 από το άρθρο 12 του παράγραφος 1 του ν. 1828/1989 ότι απαιτούνταν η τήρηση ειδικής διαδικασίας την οποία υποχρεούνταν να τηρήσει ο φορολογούμενος με αποτέλεσμα να μην μπορεί να την υποβάλλει με την άσκηση προσφυγής απευθείας ενώπιον του διοικητικού πρωτοδικείου<sup>2</sup>. Ωστόσο ο ν. 1828/1989 δεν περιέλαβε ρύθμιση για την ανάκληση της φορολογικής δήλωσης λόγω νομικής πλάνης και έτσι κρίθηκε ότι ως προς την περίπτωση αυτή συνεχίζουν να ισχύουν οι αρχές που είχαν διαμορφωθεί νομολογιακά. Συνακόλουθα η σχετική ανακλητική δήλωση μπορούσε να υποβληθεί και ευθέως με προσφυγή ενώπιον του διοικητικού πρωτοδικείου<sup>3</sup>. Κρίθηκε δε ότι όταν η ανάκληση της δήλωσης γίνεται ενώπιον του διοικητικού πρωτοδικείου αυτή μπορεί να γίνει μόνο με το δικόγραφο της προσφυγής ή των προσθέτων λόγων και όχι με το υπόμνημα<sup>4</sup>.

Η γενεσιουργός αιτία του φόρου είναι αποκλειστικά ο νόμος που τον προέβλεψε. Η φορολογική αξίωση προκύπτει *ipso jure* με την εκπλήρωση των όρων του πραγματικού των φορολογι-

<sup>1</sup> Δ. Ράικος, *Ο διαδικαστικός θεσμός της φορολογικής δηλώσεως*, 2000, σελ. 265 επ.

<sup>2</sup> ΣτΕ 3786/1986 ΔΦΝ 50, σελ. 1648· ΣτΕ 588/1998 ΔΦΝ 53, σελ. 487.

<sup>3</sup> ΣτΕ ΟΛ. 2940/2001, ΔΦΝ 2000, σελ. 1687.

<sup>4</sup> ΣτΕ 2335/2001, ΝοΒ 51, σελ. 1130.

κών διατάξεων. Για τον λόγο αυτό η πράξη της φορολογικής αρχής με την οποία προσδιορίζεται και εξατομικεύεται η φορολογική οφειλή έχει διαγνωστικό χαρακτήρα και δεν αποτελεί την παραγωγική αιτία της φορολογικής επιβάρυνσης<sup>5</sup>. Οι αρχές της νομιμότητας, της καθολικότητας και της ισότητας, που διέπουν το φορολογικό δίκαιο, καθορίζουν το περιεχόμενο και την αυστηρότητα της φορολογικής ενοχής, η οποία προδιαγράφεται από τον εκάστοτε ισχύοντα νόμο, κατά τρόπο ώστε αυτή είναι ανεξάρτητη από τη βούληση του φορολογικού οργάνου αλλά και από τη βούληση του φορολογουμένου, με αποτέλεσμα να μην μπορεί να λειτουργήσει δημιουργικά ή και διαπλαστικά ούτε προς την κατεύθυνση της απαλλαγής ή εξαίρεσης, ολικά ή μερικά, ούτε προς την κατεύθυνση της θεμελίωσης φορολογικής υποχρέωσης. Έτσι το περιεχόμενο της φορολογικής δήλωσης ευθυγραμμίζεται ή οφείλει να ευθυγραμμίζεται με τις διατάξεις του ουσιαστικού φορολογικού νόμου. Κατ' αυτό τον τρόπο διασφαλίζεται η αρχή της νομιμότητας που απαιτεί την *ex lege* γένεση της φορολογικής οφειλής. Από αυτή απορρέει και η δυνατότητα ανατροπής της δεσμευτικότητας της φορολογικής δήλωσης στην περίπτωση που η δηλωθείσα με αυτή αρχική φορολογητέα ύλη είναι ανύπαρκτη ή υπερβαίνει την πραγματική ή δεν υπόκειται σε φόρο, με αποτέλεσμα να ελλείπει η αντίστοιχη φορολογική υποχρέωση. Η φορολογική δήλωση του κατά νόμο υποχρέου συνιστά εκπλήρωση μιας δημοσίου δικαίου υποχρέωσής του με την οποία ο φορολογούμενος γνωστοποιεί στη φορολογική αρχή τα αναγκαία στοιχεία για την εξατομίκευση του φορολογικού νόμου και τον προσδιορισμό της φορολογικής υποχρέωσης στην περίπτωση του. Ωστόσο ο φορολογούμενος μπορεί να την ανακαλέσει ολικά ή μερικά αν διαπιστώσει ότι από πραγματικό ή νομικό σφάλμα έχει περιληφθεί σε αυτή φορολογητέα ύλη ανύπαρκτη ή μεγαλύτερη από την πραγματική ή απαλλασσόμενη από τον φόρο εφόσον το σφάλμα οφείλεται σε πλάνη ή ψυχολογική βία ή άλλη εύλογη αιτία<sup>6</sup>. Η άσκηση του δικαιώματος ανάκλησης αποσκοπεί στην αποκατάσταση της διασαλευθείσας αντικειμενικής νομικής κατάστασης του φορολογούμενου, η οποία υπαγορεύεται από τους συνταγματικούς κανόνες της νομιμότητας, της καθολικότητας και της ισότητας του φόρου. Πάγια η νομολογία έκανε δεκτό ότι ο φορολογούμενος δεσμεύεται μεν καταρχήν από τη φορολογική του δήλωση, μπορεί όμως να την ανακαλέσει, ολικά ή μερικά, αν εκ σφάλματος νομικού ή πραγματικού, εκτός του αναγόμενου σε εκτίμηση πραγμάτων, οφειλόμενου σε πλάνη, ψυχολογική βία ή άλλη εύλογη αιτία, περιλήφθηκε στη δήλωση φορολογητέα ύλη ανύπαρκτη ή υπερβαίνουσα την πραγματική ή μη υποκείμενη σε φόρο<sup>7</sup>. Η δήλωση αυτή δεσμεύει τη φορολογούσα αρχή, η οποία δεν μπορεί να προσδιορίσει

<sup>5</sup> Δ. Ράικος, *Ο διαδικαστικός θεσμός*, ό.π., σελ. 262· Κ. Φινοκαλιώτης, *Φορολογικό Δίκαιο*, 5η έκδ., 2014, σελ. 602· Λ. Θεοχαρόπουλος, *Φορολογικό Δίκαιον. Τόμος Πρώτος*, Γενικών, σελ. 135· Λ. Κοντός-Μάναλης, *Ελληνικό Φορολογικό Δίκαιο. Τόμος Ι*, 2002, σελ. 80.

<sup>6</sup> Μιχ. Κυπραίος, *Στοιχεία Φορολογικού Δικαίου*, 1980, σελ. 568.

<sup>7</sup> ΣτΕ 4075/1995 Διδικ 1997, σελ. 1055· ΣτΕ 427/1995 ΔΦΝ 1996, σελ. 657· ΣτΕ 3786/1996 ΔΦΝ 1996, σελ. 1648· ΣτΕ 1017/1994· ΣτΕ 1118/1994 Διδικ 1994, σελ. 1230· ΣτΕ 944/1992 ΔικΔικ 1992, σελ. 1408· ΣτΕ 550/1991 Διδικ 1992, σελ. 166· ΣτΕ 2476/1991 Διδικ 1992, σελ. 1191· ΣτΕ 2868/1989 ΔΦΝ 1991, σελ. 143· ΣτΕ 744/1989 ΔΦΝ 1991, σελ. 833· ΣτΕ 3262/1989 ΔΦΝ 1990, σελ. 176· ΣτΕ 968/1986 ΔΦΝ 1988, σελ. 414· ΣτΕ 440/1986 ΔΦΝ 1986, σελ. 1262· ΣτΕ 642/1986 ΔΦΝ 1986, σελ. 1268· ΣτΕ 3344/1984 ΔΦΝ 1985, σελ.

φορολογητέα ύλη μικρότερη από αυτή που προκύπτει από την υποβληθείσα δήλωση<sup>8</sup>. Ομοίως η νομολογία έκανε δεκτό ότι δεν υφίσταται δυνατότητα της φορολογικής αρχής να ανακαλέσει, να τροποποιήσει ή να διορθώσει πράξη προσδιορισμού φόρου είτε λόγω νομικών ή ουσιαστικών πλημμελειών της παρά μόνο με την άσκηση προσφυγής ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων<sup>9</sup>. Ορθά έχει υποστηριχθεί<sup>10</sup> ότι με τη λιτή και περιεκτική αυτή μείζονα σκέψη της νομολογίας καθορίζονται οι ουσιαστικές προϋποθέσεις για την αναγνώριση του δικαιώματος ανακλήσεως της φορολογικής δήλωσης και συγχρόνως οριοθετείται το δικαίωμα αυτό του φορολογούμενου, δεδομένου ότι δεν μπορεί το επικαλούμενο σφάλμα να ανάγεται σε εκτίμηση πραγμάτων και τούτο διότι η γνώση της υφιστάμενης πραγματικής κατάστασης αποκλείει την ύπαρξη πλάνης, καθόσον αυτή είναι ασφαλής και η εκτίμηση αυτής εξαρτάται από υποκειμενική κρίση. Συνακόλουθα η αλλαγή στάσης του φορολογούμενου, όσον αφορά την υποκειμενική εκτίμηση πραγμάτων, δεν γίνεται αποδεκτή από την έννομη τάξη ως λόγος ανάκλησης της φορολογικής του δήλωσης διότι αυτός έχει σωστή αντίληψη της πραγματικής κατάστασης και άρα δεν συντρέχει περίπτωση πλάνης.

### III. ΥΠΟ ΤΟ ΚΑΘΕΣΤΩΣ ΙΣΧΥΟΣ ΤΟΥ Ν. 2238/1994 (ΚΩΔΙΚΑΣ ΦΟΡΟΛΟΓΙΑΣ ΕΙΣΟΔΗΜΑΤΟΣ ΦΥΣΙΚΩΝ ΚΑΙ ΝΟΜΙΚΩΝ ΠΡΟΣΩΠΩΝ)

Το ζήτημα της ανάκλησης της δήλωσης εισοδήματος ρυθμίζονταν στον προϊσχύσαντα Κώδικα Φορολογίας Εισοδήματος Φυσικών και Νομικών Προσώπων στο άρθρο 61 παράγραφος 4 που προέβλεπε ότι «Η δήλωση αποτελεί δεσμευτικό τίτλο για το φορολογούμενο. Μπορεί, όμως, για λόγους συγγνωστής πλάνης να την ανακαλέσει εν όλω ή εν μέρει φέροντας και το βάρος της απόδειξης των πραγματικών περιστατικών που την συνιστούν. Η ανάκληση γίνεται με την υποβολή δήλωσης μέσα στο οικείο οικονομικό έτος στον προϊστάμενο της δημόσιας οικονομικής υπηρεσίας, με την οποία ανακαλείται φορολογητέα ύλη ή αντικειμενική και πραγματική δαπάνη ή οποιοδήποτε προσδιοριστικό της δαπάνης στοιχείο, προκειμένου να προσδιοριστεί το εισόδημα με βάση τα άρθρα 16 και 17 του ΚΦΕ. Στην περίπτωση απόρριψης της ανάκλησης επιδίδεται, από τον προϊστάμενο της δημόσιας οικονομικής υπηρεσίας, με απόδειξη, γνωστοποίηση αυτής στον φορολογούμενο, ο οποίος μπορεί να την προσβάλλει προσφεύγοντας, μέσα στην προθεσμία που ορίζεται στο άρθρο 66 του ν. 2717/1999 (ΦΕΚ Α' 97), ενώπιον του Διοικητικού Πρωτοδικείου. Αν η ανακλητική υποβληθεί σε χρόνο μεταγενέστερο του οικείου οικονομικού έτους, ο προϊστάμενος της δημόσιας οικονομικής υπηρεσίας υποχρεούται να γνωστοποιήσει στο φορολογούμενο, επί αποδείξει ότι η ανά-

149· ΣτΕ 4029/1984 ΔΦΝ 1985, σελ. 873· ΣτΕ 2963/1976 ΔΦΝ 1977, σελ. 1210· ΣτΕ 2980/1976 ΔΦΝ 1977, σελ. 1215· ΣτΕ 3510/1976 ΔΦΝ 1978, σελ. 26· ΣτΕ 3673/1976 ΔΦΝ 1978, σελ. 42· ΣτΕ 1794/1977 ΔΦΝ 1978, σελ. 461.

<sup>8</sup> ΣτΕ 3029/1981.

<sup>9</sup> ΣτΕ 2654/1985· ΣτΕ 1874/1975 ΔΦΝ 1976, σελ. 27·, 525-530/1973 ΔΔ 1973, σελ. 183.

<sup>10</sup> Δ. Ράικος, Ο διαδικαστικός θεσμός, ό.π., σελ. 267.



κλήση δεν γίνεται δεκτή λόγω παρόδου του οικείου οικονομικού έτους και ο φορολογούμενος μπορεί να προσφύγει μέσα στην προθεσμία που ορίζεται στο άρθρο 66 του ν. 2717/1999 κατά της γνωστοποίησεως αυτής ενώπιον του διοικητικού πρωτοδικείου το οποίο αποφαινεται στην ουσία. Ανάκληση δήλωσης με σκοπό την ανατροπή οριστικής και αμετάκλητης φορολογικής εγγραφής είναι ανεπίτρεπτη».

Ο φορολογούμενος δεσμεύεται μεν καταρχήν από τη φορολογική του δήλωση, μπορεί όμως να την ανακαλέσει εν όλω ή εν μέρει αν, εκ σφάλματος νομικού ή πραγματικού, εκτός του αναγομένου σε εκτίμηση πραγμάτων, οφειλομένου δε σε πλάνη ή άλλη εύλογη αιτία, περιελήφθη στη δήλωση φορολογητέα ύλη ανύπαρκτη ή υπερβαίνουσα την πραγματική ή μη υποκείμενη σε φόρο. Ο ανακαλών δε τη δήλωσή του φορολογούμενος οφείλει να αποδείξει την πλάνη του, εκτός αν το σφάλμα είναι νομικό, το οποίο, ως εκ της φύσεώς του, δεν χρειάζεται απόδειξη<sup>11</sup>. Κρίθηκε δε ότι ανάκληση δήλωσης συνιστά και η προσθήκη δαπανών του φορολογούμενου, οι οποίες από νομικό η πραγματικό λάθος δεν είχαν περιληφθεί στη δήλωση<sup>12</sup>. Η νομολογία αντιμετώπισε με ευρύτητα το δικαίωμα της ανάκλησης της φορολογικής δήλωσης και έκρινε ότι αυτή ήταν επιτρεπτή στην περίπτωση που ο φορολογούμενος διατηρεί αμφιβολίες ως προς την ύπαρξη ή την έκταση της υποχρέωσής του ακόμη και αν δεν διατύπωσε επιφύλαξη κατά την υποβολή της δήλωσης<sup>13</sup>. Ομοίως στην περίπτωση της συμπληρωματικής φορολογικής δήλωσης ενόσω με την υποβολή της δεν έχει επέλθει και οριστικοποίηση της φορολογικής υπόθεσης<sup>14</sup>. Επίσης κρίθηκε ότι ήταν νόμιμη η ανάκληση δήλωσης από ΑΕ, ως προς ποσά απαιτήσεων που μεταγενέστερα από την έγκριση του ισολογισμού της κρίθηκε τελεσίδικα από τα πολιτικά δικαστήρια ότι δεν είναι απαιτήσεις της<sup>15</sup>. Η ανάκληση αυτή μπορεί να γίνει είτε εντός του οικονομικού έτους κατά το οποίο υποβλήθηκε η δήλωση είτε και μεταγενεστέρως μέχρι όμως του χρόνου εντός του οποίου είναι δυνατή η βεβαίωση του φόρου από τη φορολογική αρχή, δηλαδή εντός του πενταετούς χρόνου παραγραφής της σχετικής φορολογικής αξιώσεως του Δημοσίου, εκτός αν οριστικοποιηθεί εν τω μεταξύ η φορολογική εγγραφή. Μόνο δε από την τυχόν αποδοχή της υποβληθείσας εντός της ως άνω πενταετίας ανάκλησης, είτε με πράξη της φορολογικής αρχής είτε με απόφαση διοικητικού δικαστηρίου, κατόπιν προσφυγής του φορολογουμένου κατά της ρητής, ή σιωπηρής απόρριψης της δήλωσης ανάκλησης, καθίσταται αχρεώστος ο φόρος που καταβλήθηκε με βάση τη δήλωση και αρχίζει η προβλεπόμενη από το άρθρο 84 παρ. 7 του Κώδικα Φορολογίας Εισοδήματος τριετής παραγραφή της αξίωσης επιστροφής του<sup>16</sup>. Η ανα-

<sup>11</sup> ΣτΕ 3777/1987· ΣτΕ 1653/1999 Διδκ 13, σελ. 477· ΣτΕ (Ολ.) 2941/2000· ΣτΕ 1540/2001· ΣτΕ 1034/2003 ΔΕΕ 9, σελ. 1386.

<sup>12</sup> ΣτΕ 2075/1993 ΝοΒ 43, σελ. 607.

<sup>13</sup> ΣτΕ 660/1999· ΣτΕ 663-4/1999 ΔΦΝ 1999, σελ. 798.

<sup>14</sup> ΣτΕ 429/1995 Διδικ 1996, σελ. 1025· ΣτΕ 1387-90/1989 ΔΦΝ 1990, σελ. 1280· ΣτΕ 3154/1979 ΔΦΝ 1981, σελ. 567· ΣτΕ 3026/1978 ΔΔ 1979, σελ. 250.

<sup>15</sup> ΣτΕ 427/1995 ΔΦΝ 50, σελ. 657.

<sup>16</sup> ΣτΕ 1440/2018 7μ, 1751/2017, 425/2017 7μ, 845-7/2017· ηρβ. ΣτΕ 3458/2001 7μ., 4075/2012· ΔιοικΕφΠειρ 248/2019 ΙΣΟΚΡΑΤΗΣ.

πτυχθείσα νομολογία έκανε δεκτό ότι από το περιεχόμενο των δύο πρώτων εδαφίων της διάταξης αυτής, που όριζε ότι η δήλωση μπορούσε να ανακληθεί εν όλω ή εν μέρει ένεκα συγγνωστής πλάνης, ο δε ανακαλών έφερε το βάρος της απόδειξης των πραγματικών περιστατικών που τη συνιστούν και ότι η ανάκληση μπορούσε να αφορά φορολογητέα ύλη ή τεκμαρτή και πραγματική δαπάνη ή οποιοδήποτε προσδιοριστικό της δαπάνης στοιχείο, προκειμένου να προσδιοριστεί το εισόδημα με βάση τα τεκμήρια, συνήγαγε ότι αντικείμενο της νομοθετικής αυτής ρύθμισης αποτέλεσε η ανάκληση της φορολογικής δήλωσης λόγω πραγματικής πλάνης και όχι νομικής πλάνης. Σε κάθε περίπτωση όμως, δηλαδή ανεξαρτήτως αν πρόκειται περί πραγματικής ή νομικής πλάνης δεν συγχωρείται η υποβολή ανακλητικής δήλωσης προκειμένου να ανατραπεί αμετάκλητη φορολογική εγγραφή και να επιστραφεί, ως αχρεωστήτως καταβληθείς, φόρος εισοδήματος, η έννοια δε της αμετάκλητης φορολογικής εγγραφής ταυτίζεται με την φορολογική εγγραφή που έχει περιβληθεί το ένδυμα του δεδικασμένου επί της ουσίας. Η άποψη αυτή δεν αντιστρατεύεται τις συνταγματικές κατοχυρωμένες αρχές της φορολογικής ισότητας και της καθολικότητας της φορολογίας ούτε τις δημοσιονομικές αρχές της βεβαιότητας και σταθερότητας του φόρου, διότι υπακούει στην ανάγκη διατήρησης της δημοσιονομικής ασφάλειας, που παρέχει η κατά τα άνω αμετάκλητη φορολογική εγγραφή βάσει δηλώσεως. Η αναπτυχθείσα νομολογία έκανε δεκτό ότι η ανάκληση μπορεί να γίνει όχι μόνον όταν έχει εκδοθεί φύλλο ελέγχου ανακριβούς δήλωσης με προσφυγή που στρέφεται κατ' αυτού, αλλά και όταν δεν έχει εκδοθεί τέτοιο φύλλο. Στην περίπτωση αυτή μπορεί να ασκηθεί αυτοτελής προσφυγή για την ανάκληση της δήλωσης και την επιστροφή του φόρου που έχει καταβληθεί βάσει αυτής, χωρίς να απαιτείται η προηγούμενη υποβολή δήλωσης προς τη φορολογική αρχή και η έκδοση από αυτήν αρνητικής απάντησης<sup>17</sup>.

#### IV. Η ΑΝΑΚΛΗΣΗ ΤΗΣ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΗΣ ΔΗΛΩΣΗΣ ΥΠΟ ΤΟ ΚΑΘΕΣΤΩΣ ΤΟΥ ΚΩΔΙΚΑ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ

Ήδη από το 2014 τέθηκε σε ισχύ ο ν. 4174/2013 (ΦΕΚ Α' 170/27.06.2013), ο οποίος αποτέλεσε τον Κώδικα Φορολογικής Διαδικασίας. Ο Κώδικας αυτός αντικαταστάθηκε από τον νέο Κώδικα Φορολογικής Διαδικασίας με τον ν. 4987/2022 (ΦΕΚ Α' 206/04.11.2022). Στο άρθρο 19 του ν. 4174/2013 ορίζονταν ότι «**1.** Αν ο φορολογούμενος διαπιστώσει, ότι η φορολογική δήλωση που υπέβαλε στη Φορολογική Διοίκηση περιέχει λάθος ή παράλειψη, υποχρεούται να υποβάλει τροποποιητική φορολογική δήλωση. **2.** Αν ο φορολογούμενος υποβάλει τροποποιητική φορολογική δήλωση εντός της προθεσμίας υποβολής της αρχικής φορολογικής δήλωσης, τότε και η τροποποιητική φορολογική δήλωση επέχει θέση αρχικής δήλωσης και θεωρείται ότι και οι δύο, αρχική και τροποποιητική έχουν υποβληθεί εμπρόθεσμα. **3.** Τροποποιητική φορολογική δήλωση υποβάλλεται οποτεδήποτε μέχρι την έκδοση εντολής ελέγχου από τη Φορολογική Διοίκηση ή μέχρι την παρα-

<sup>17</sup> ΣτΕ 2994/1991 ΔΦΝ 1992, σελ. 1392· ΣτΕ 3786/1996 ΔΦΝ 1997, σελ. 800· ΣτΕ 5056/1996 ΔΦΝ 1997, σελ. 240· ΣτΕ 5156/1996 ΔΦΝ 1997, σελ. 317· ΣτΕ 3175/1997 ΔΦΝ 1997, σελ. 1376.

γραφή του δικαιώματος της Φορολογικής Διοίκησης για έλεγχο της αρχικής δήλωσης με όλες τις συνέπειες περί εκπρόθεσμης δήλωσης». Με τη διάταξη αυτή καθιερώθηκε η υποχρέωση και όχι το δικαίωμα, όπως προβλέπονταν στον προϊσχύσαν δίκαιο, του φορολογούμενου να προβεί στην τροποποίηση της υποβληθείσας φορολογικής δήλωσης στην περίπτωση που διαπιστώνει ότι αυτή που υπέβαλε περιέχει λάθος ή παράλειψη σύμφωνα με την παράγραφο 1 του άρθρου αυτού. Κατά τη ρητή διατύπωση της παραγράφου 2, εάν την υποβάλει εντός της προθεσμίας υποβολής της αρχικής δήλωσης τότε η τροποποιητική δήλωση επέχει θέση αρχικής δήλωσης και θεωρείται ότι και οι δύο υποβλήθηκαν εμπρόθεσμα. Η τροποποιητική δήλωση μπορεί να υποβληθεί οποτεδήποτε μέχρι την έκδοση εντολής ελέγχου από τη διοίκηση ή μέχρι την παραγραφή του δικαιώματος της φορολογικής διοίκησης για τον έλεγχο της αρχικής δήλωσης με όλες τις συνέπειες που προβλέπονται για την εκπρόθεσμη δήλωση σε αντίθεση με το προϊσχύσαν δίκαιο, που προβλέπονταν η υποβολή τροποποιητικής δήλωσης μέχρι την επίδοση της πράξης προσδιορισμού του φόρου ή της επιβολής προστίμου. Στη θεωρία εκφράστηκε ο προβληματισμός<sup>18</sup> κατά πόσο η τροποποιητική δήλωση εμπεριέχει στην έννοιά της και την ανακλητική δήλωση, προκειμένου ο φορολογούμενος να ζητήσει τη μείωση της υποκείμενης στον φόρο ύλης, αλλά και να τη συνδέσει με την αναζήτηση αχρεωστήτως καταβληθέντων φόρων, ή την προσθήκη ποσών για την κάλυψη του πόθεν έσχες. Στην Εγκύκλιο Πολ 1177/14.07.2014 γίνονταν δεκτό ότι από την 01.01.2014 και μετά οι δηλώσεις φορολογίας εισοδήματος όταν διαπιστώνεται από τον φορολογούμενο ότι περιέχουν λάθη ή παραλείψεις πρέπει να τροποποιούνται με την υποβολή τροποποιητικής δήλωσης. Υποστηρίχθηκε ότι με τις ρυθμίσεις του άρθρου αυτού δεν αποκλείονταν η υποβολή ανακλητικής ή συμπληρωματικής δήλωσης και κατά συνέπεια ο φορολογούμενος μπορούσε να υποβάλει τροποποιητική δήλωση συνδέοντας την με την επιστροφή φόρου<sup>19</sup>. Στην περίπτωση δε που αυτή δεν γίνει δεκτή από τη διοίκηση ή παρέλθει άπρακτη η τρίμηνη προθεσμία, ο ενδιαφερόμενος μπορούσε να ασκήσει ενδικοφανή προσφυγή κατά της ρητής ή σιωπηρής απόρριψης, και σε περίπτωση ρητής ή σιωπηρής απόρριψης της προσφυγής πλέον θα μπορούσε να προσφύγει κατά της απόρριψης αυτής στα αρμόδια διοικητικά δικαστήρια με την άσκηση του ενδίκου βοηθήματος της προσφυγής. Την άποψη αυτή ενστερνίστηκε η νομολογία<sup>20</sup>, η οποία έκανε δεκτό ότι η διαδικασία ανάκλησης, που θεσπίζεται από τον Κώδικα Φορολογικής Διαδικασίας μέσω της υποβολής τροποποιητικής δήλωσης, είναι αποκλειστική και δεν μπορεί ο φορολογούμενος να ασκήσει αυτοτελή προσφυγή προς ανάκληση της δήλωσής του και επιστροφή του βάσει αυτής καταβληθέντος φόρου απευθείας ενώπιον του αρμόδιου διοικητικού δικαστηρίου, αλλά μόνο κατά της απόφασης επί της ενδικοφανούς προσφυγής του ενώπιον της Διεύθυνσης Επίλυσης Διαφορών ή της τεκμαιρόμενης απόρριψης αυτής. Θεμελίωσε δε τη θέση αυτή κάνοντας δεκτό ότι «σε αντίθεση με την προϊσχύσασα φορολογική νομοθεσία, η οποία παρείχε τη δυνατότητα αμφισβήτησης πράξης της φορολογικής αρχής απευθείας με την άσκηση προσφυγής ουσίας, ο

<sup>18</sup> Κ. Φινοκαλιώτης, *Φορολογικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 605.

<sup>19</sup> *Ibidem*, σελ. 606.

<sup>20</sup> ΔιοικΕφΑθ 3158/2015.

ΚΦΔ καθιερώνει, με το άρθρο 63 αυτού, ενδικοφανή διαδικασία, η οποία είναι υποχρεωτική για τον φορολογούμενο που αμφισβητεί τη νομιμότητα οποιασδήποτε πράξης της φορολογικής διοίκησης, περιλαμβανομένης και της σιωπηρής απόρριψης αιτήσεως ανάκλησης φορολογικής δήλωσης, μη επιτρεπομένης, αντιθέτως, της απευθείας προσφυγής ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων, χωρίς προηγούμενη τήρηση της ενδικοφανούς αυτής διαδικασίας (βλ. άρθρο 63 παρ. 8 του ΚΔΔ)». Αιτιολόγησε δε την κρίση του αυτή κάνοντας δεκτό ότι «δεν ασκεί, από της απόψεως αυτής, επιρροή αν η ανάκληση ζητείται λόγω πραγματικής ή νομικής πλάνης του φορολογουμένου, δεδομένου ότι οι διατάξεις του ΚΦΔ –οι οποίες, ως νεότερες, κατ'εξουσιοδότηση των προγενέστερων ρυθμίσεων της φορολογικής νομοθεσίας, υπό την ισχύ των οποίων είχαν, άλλωστε, διαμορφωθεί και οι γενικές αρχές ανάκλησης των φορολογικών δηλώσεων– δεν εισάγουν καμία σχετική διάκριση».

Την ερμηνεία αυτή ανατρέπει το Ανώτατο Ακυρωτικό Δικαστήριο με τις συγκεκριμένες αποφάσεις του αναγνωρίζοντας πλέον τη δυνατότητα στον φορολογούμενο να προσφύγει απευθείας στο διοικητικό δικαστήριο έπειτα από τη ρητή ή σιωπηρή απόρριψη της τροποποιητικής του δήλωσης, η οποία συνιστά δήλωση ανάκλησης της αρχικής υποβληθείσας δήλωσής του, χωρίς την άσκηση προηγούμενα της προβλεπόμενης από το άρθρο 63 του ΚΦΔ ενδικοφανούς προσφυγής ενώπιον της Διεύθυνσης Επίλυσης Διαφορών. Στη μείζονα σκέψη του ανατρέχει στην αναπτυχθείσα από αυτό νομολογία αναφορικά με το ζήτημα της ανάκλησης των φορολογικών δηλώσεων και κατά τρόπο ευσύνοπτο προβαίνει στη διαχρονική και υπό διαφορετικό νομικό καθεστώς παράθεση των ερμηνευτικών πορισμάτων που τις διαμόρφωσαν. Διαπιστώνει δε ότι σύμφωνα με τις αρχές που διέπουν την ανάκληση των φορολογικών δηλώσεων, όπως διαμορφώθηκαν από την πάγια επί του ζητήματος αυτού νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας<sup>21</sup>, ο φορολογούμενος δεσμεύεται μεν κατ' αρχήν από τη φορολογική δήλωση, μπορεί, όμως, να την ανακαλέσει εν όλω ή εν μέρει, αν εκ νομικού ή πραγματικού σφάλματος –πλην του αναγόμενου σε εκτίμηση πραγμάτων– οφειλόμενου σε πλάνη ή άλλη εύλογη αιτία, περιέλαβε στη δήλωση φορολογητέα ύλη ανύπαρκτη ή υπερβαίνουσα την πραγματική ή μη υποκείμενη σε φόρο. Σύμφωνα με τις αρχές αυτές, επί καταβολής φόρου βάσει δήλωσης, χωρίς να υπάρχει κατά νόμον αντίστοιχη φορολογική υποχρέωση, το πρόσωπο που την υπέβαλε μπορεί, ανακαλώντας τη φορολογική δήλωση, να αναζητήσει το ποσό που αχρεωστήτως κατέβαλε είτε με αίτηση προς την αρμόδια φορολογική αρχή, είτε ευθέως με προσφυγή ενώπιον του αρμόδιου διοικητικού δικαστηρίου, έχουσα ως βάση την ανάκληση της δήλωσης για έλλειψη, εν όλω ή εν μέρει, φορολογικής υποχρέωσης. Περαιτέρω, ρυθμίσεις για την ανάκληση των φορολογικών δηλώσεων εισήχθησαν για πρώτη φορά με το άρθρο 12 παρ. 1 του ν. 1828/1989 (Α' 2), οι διατάξεις του οποίου περιελήφθησαν, εν συνεχεία, στην παράγραφο 4 του άρθρου 61 του Κώδικα Φορολογίας Εισοδήματος (ΚΦΕ, ν. 2238/1994, Α' 151). Με τις διατάξεις αυτές προβλέφθηκε μεν διαδικασία υποβολής ανακλητικής δήλωσης ενώπιον της φορολογικής αρχής, η διαδικασία, εν τούτοις, αυτή

<sup>21</sup> Βλ. μ.ά. ΣτΕ (Ολ.) 2941/2000· ΣτΕ 206/2021, 2372-2374/2012, 593/2011, 848/2008, 1062/2005, 884/2005, 1034/2003, 629/1985.

ήταν, όπως κρίθηκε, υποχρεωτική μόνο για την ανάκληση, λόγω πραγματικής πλάνης, η οποία, προϋποθέτουσα την έρευνα πραγματικού, πρέπει να αποδειχθεί από τον φέροντα το σχετικό βάρος φορολογούμενο. Δεν εθίγη, αντιθέτως, η δυνατότητα απευθείας άσκησης προσφυγής για την ανάκληση, λόγω νομικής πλάνης, περίπτωση που εξακολούθησε να ρυθμίζεται από τις γενικές αρχές περί ανακλήσεως των φορολογικών δηλώσεων<sup>22</sup>.

Στηριζόμενη σε αυτά τα ερμηνευτικά πορίσματα έκανε δεκτό ότι η διατήρηση της δυνατότητας άσκησης απευθείας προσφυγής στις περιπτώσεις αυτές και μετά την έναρξη ισχύος του ΚΦΔ δεν είναι ασύμβατη με την εισαχθείσα με το άρθρο 63 του ίδιου Κώδικα ενδικοφανή διαδικασία, δεδομένου ότι πρόκειται για περιορισμένης έκτασης εξαίρεση, η οποία δεν ανατρέπει τη λογική του συστήματος ενδικοφανούς επίλυσης των φορολογικών διαφορών, ούτε, άλλωστε, αναιρεί τον σκοπό και το ωφέλιμο αποτέλεσμα της ενδικοφανούς προσφυγής, ενόψει και της φύσης των δυνάμενων να προβληθούν λόγω ανάκλησης ως αμιγώς νομικών, ως αναγόμενων, δηλαδή, στην ισχύ, το κύρος και την ερμηνεία κανόνων δικαίου. Διαλαμβάνει δε συγκεκριμένες ερμηνευτικές παραδοχές. Ειδικότερα έκανε δεκτό ότι η αντίθετη ερμηνευτική εκδοχή, συνεπαγόμενη την υποχρεωτική τήρηση της κατ' άρθρο 19 του ΚΦΔ διοικητικής διαδικασίας (υποβολή τροποποιητικής δήλωσης) και για την ανάκληση φορολογικών δηλώσεων, λόγω νομικής πλάνης, την οποία και υιοθέτησε η προμνησθείσα Απόφαση του Διοικητικού Εφετείου δεν ευρίσκει επαρκές έρεισμα στη διατύπωση των προαναφερόμενων νομοθετικών διατάξεων. Κατέληξε έτσι στο ίδιο ερμηνευτικό συμπέρασμα με βάση τη γραμματική διατύπωση της διάταξης, όπως ακριβώς έπραξε στο παρελθόν και κατά την ερμηνεία της προϊσχύσασας διάταξης του άρθρου 61 παράγραφος 4 του ν. 2238/1994. Προχώρησε όμως περαιτέρω και στην ερμηνευτική προσέγγιση της ratio των συγκεκριμένων διατάξεων (άρθρο 19 και 63 του ΚΦΔ) και έκανε δεκτό ότι στις περιπτώσεις των γενικών αρχών ανακλήσεως των φορολογικών δηλώσεων, τυχόν απόκλιση από τις οποίες θα έπρεπε, λόγω της νομολογιακής προέλευσης και της θεμελίωσής τους στις περί νομιμότητας του φόρου συνταγματικές διατάξεις, να συνάγεται σαφώς από το γράμμα των οικείων διατάξεων και τον επιδιωκόμενο σκοπό. Ανατρέχοντας στην αιτιολογική έκθεση και τις προπαρασκευαστικές εργασίες ψήφισης του ΚΦΔ διεπίστωσε ότι «...Τέτοια νομοθετική πρόθεση δεν προκύπτει από την οικεία αιτιολογική έκθεση και τις λοιπές προπαρασκευαστικές εργασίες ψήφισης του ΚΦΔ (βλ. Πρακτικά Α΄ Τμήματος Διακοπών της Βουλής, συνεδρίαση Γ΄ της 25.07.2013, σελ. 312-367), ενώ μόνη η ανάγκη ενοποίησης των διάσπαρτων διατάξεων της προγενέστερης φορολογικής νομοθεσίας, η οποία αποτέλεσε έναν από τους σκοπούς του νομοθέτη, δεν συνεπάγεται, κατ' ανάγκη, τον αποκλεισμό της δυνατότητας άσκησης απευθείας προσφυγής για την ανάκληση φορολογικής δήλωσης, για αμιγώς νομικούς λόγους». Περαιτέρω και σε αντίθεση με την ερμηνευτική παραδοχή του Διοικητικού Εφετείου προσεγγίζοντας συνδυαστικά την ερμηνεία των διατάξεων των άρθρων 19 και 63 του ΚΦΔ έκανε δεκτό ότι η διατήρηση της δυνατότητας αυτής, δηλαδή της

<sup>22</sup> Βλ. ΣτΕ(Ολ) 2941/2000· ΣτΕ 206/2021· ΣτΕ 110/2021· ΣτΕ 1751/2017· ΣτΕ 425/2017· ΣτΕ 2502/2016· ΣτΕ 4075/2012· ΣτΕ 2372-2374/2012· ΣτΕ 884/2005· ΣτΕ 848/2008· ΣτΕ 1540/2001 κ.ά.

προσφυγής απευθείας στο διοικητικό δικαστήριο, χωρίς την τήρηση της προηγούμενης ενδικοφανούς διαδικασίας του άρθρου 63 ΚΦΔ, μετά την έναρξη ισχύος του ΚΦΔ δεν είναι ασύμβατη με την εισαχθείσα ενδικοφανή διαδικασία, η τήρηση της οποίας είναι κατ' αρχήν υποχρεωτική προ της εισαγωγής των φορολογικών διαφορών ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων δεδομένου ότι πρόκειται για περιορισμένης έκτασης εξαίρεση, η οποία δεν ανατρέπει τη λογική του συστήματος ενδικοφανούς επίλυσης των φορολογικών διαφορών, ούτε, άλλωστε, αναιρεί τον σκοπό και το ωφέλιμο αποτέλεσμα της ενδικοφανούς προσφυγής, ενόψει και της φύσης των δυνάμενων να προβληθούν λόγων ανάκλησης ως αμιγώς νομικών, ως αναγόμενων, δηλαδή, στην ισχύ, το κύρος και την ερμηνεία κανόνων δικαίου<sup>23</sup>. □

---

<sup>23</sup> Πρβλ. ΣτΕ 157/2023· ΣτΕ 2710-2714/2021· ΣτΕ 1686/2019· ΣτΕ 1483-1485/2019.



# ΣΧΟΛΙΑΣΜΟΣ ΤΗΣ ΑΠΟΦΑΣΗΣ C-162/22 ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ (ΔΕΕ) – ΑΠΑΓΟΡΕΥΣΗ ΧΡΗΣΗΣ ΔΕΔΟΜΕΝΩΝ ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΕΡΕΥΝΩΝ ΣΧΕΤΙΚΩΝ ΜΕ ΤΗ ΔΙΑΦΘΟΡΑ ΣΤΟΝ ΔΗΜΟΣΙΟ ΤΟΜΕΑ

## ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η απόφαση της 7ης Σεπτεμβρίου 2023 στην υπόθεση C-162/22 (*Lietuvos Respublikos generalinė prokuratūra*) προστίθεται στον μακρύ κατάλογο αποφάσεων του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ) σχετικά με το πεδίο εφαρμογής της υποχρέωσης των παρόχων υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών να διατηρούν δεδομένα κίνησης και θέσης, η οποία απορρέει από το άρθρο 15 παράγραφος 1 της Οδηγίας 2002/58/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου<sup>1</sup>, (Οδηγία ePrivacy). Η εν λόγω διάταξη επιτρέπει στα κράτη μέλη να θεσπίζουν νομοθετικά μέτρα που περιορίζουν θεμελιώδη δικαιώματα, όπως το δικαίωμα στην προστασία των προσωπικών δεδομένων και του απορρήτου των επικοινωνιών, ενώ απαιτεί από τους παρόχους υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών να

<sup>1</sup> Οδηγία 2002/58/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 12ης Ιουλίου 2002, σχετικά με την επεξεργασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και την προστασία της ιδιωτικής ζωής στον τομέα των ηλεκτρονικών επικοινωνιών, όπως τροποποιήθηκε με την Οδηγία 2009/136/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 25ης Νοεμβρίου 2009 (Οδηγία για την προστασία της ιδιωτικής ζωής στις ηλεκτρονικές επικοινωνίες) (ΕΕ 2002, L 201, σελ. 37).

**Θεόδωρος Ρέντζιος**

Υπ. Δρ. Παντείου Πανεπιστημίου  
Υπότροφος Ernst & Young  
Greece

διατηρούν δεδομένα προερχόμενα από ηλεκτρονικές επικοινωνίες για την επιδίωξη των στόχων δημοσίου συμφέροντος που απαριθμούνται στην Οδηγία, συμπεριλαμβανομένης της δίωξης σοβαρών ποινικών αδικημάτων.

Στη σχολιαζόμενη απόφαση, το ΔΕΕ έκρινε ότι το άρθρο 15 παρ. 1 της προρρηθείσας Οδηγίας, ερμηνευόμενο υπό το πρίσμα των άρθρων 7 (σεβασμός του απορρήτου των επικοινωνιών), 8 (προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα), 11 (ελευθερία της έκφρασης) και 52 παρ. 1 (περιορισμοί στην άσκηση των δικαιωμάτων και ελευθεριών υπό την επιφύλαξη της αρχής της αναλογικότητας) του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΧΘΔΕ), έχει την έννοια ότι δεν επιτρέπει να χρησιμοποιούνται, στο πλαίσιο ερευνών για υπηρεσιακά παραπτώματα συνδεδεμένα με διαφθορά, δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα σχετικά με ηλεκτρονικές επικοινωνίες τα οποία διατηρήθηκαν, κατ' εφαρμογή νομοθετικού μέτρου, από τους παρόχους υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών και τα οποία εν συνεχεία τέθηκαν στη διάθεση των αρμόδιων αρχών, κατ' εφαρμογή του ίδιου αυτού μέτρου, για την καταπολέμηση της σοβαρής εγκληματικότητας.

## I. ΑΝΑΛΥΣΗ ΤΗΣ ΑΠΟΦΑΣΗΣ

### 1. ΤΑ ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΑ ΠΕΡΙΣΤΑΤΙΚΑ

Στο πλαίσιο της διαδικασίας που οδήγησε στο προδικαστικό ερώτημα, υποβλήθηκε αίτηση ακύρωσης απόφασης της Γενικής Εισαγγελίας της Λιθουανίας, με την οποία η τελευταία έπαυσε από τα καθήκοντά του εισαγγελέα, ο οποίος υπηρετούσε σε περιφερειακή εισαγγελία της χώρας. Η εν λόγω διοικητική κύρωση του επιβλήθηκε διότι φέρεται να παρέσχε παρανόμως πληροφορίες σε έναν ύποπτο και στον δικηγόρο του στο πλαίσιο ανάκρισης που διενεργούσε. Το υπηρεσιακό παράπτωμα που προσάπτεται στον εισαγγελέα και οδήγησε στην επιβολή της προαναφερθείσας κύρωσης στοιχειοθετήθηκε βάσει δεδομένων που είχαν διατηρηθεί από παρόχους υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών.

Σημειώνεται, επίσης, ότι με εισαγγελική παραγγελία είχε διαταχθεί η παρακολούθηση και η καταγραφή πληροφοριών που διαβιβάζτηκαν μέσω δικτύων ηλεκτρονικών επικοινωνιών και αφορούσαν στον δικηγόρο και τον εντολέα του, στους οποίους φέρεται ο προσφεύγων εισαγγελέας να είχε παράσχει πληροφορίες. Ωστόσο, αφ' ης στιγμής λαμβάνονται τα εν λόγω δεδομένα, αυτά χρησιμοποιήθηκαν εν προκειμένω για διοικητική διαδικασία άλλη από την ποινική διαδικασία, στο πλαίσιο της οποίας διατάχθηκε η παρακολούθηση των επικοινωνιών και η σχετική διατήρηση και διαβίβαση των δεδομένων.

### 2. ΤΟ ΠΡΟΔΙΚΑΣΤΙΚΟ ΕΡΩΤΗΜΑ

Στη σχολιαζόμενη υπόθεση τέθηκε το ερώτημα κατά πόσον τα δεδομένα που διατηρούν και διαθέτουν οι πάροχοι υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών για τη δίωξη ποινικών αδικημάτων θα μπορούσαν επίσης να χρησιμοποιηθούν σε πειθαρχικές-διοικητικές διαδικασίες σχετικές με τη

διερεύνηση παράβασης καθήκοντος, δεδομένου ότι, σύμφωνα με το άρθρο 19 παρ. 1 περ. 5 του λιθουανικού νόμου περί πληροφοριών ποινικού ενδιαφέροντος, οι πληροφορίες που προέρχονται από ανακριτικές πράξεις που αφορούν σε πράξη με χαρακτηριστικά αδικήματος συνδεδεμένου με διαφθορά μπορούν να αποκατασταθούν, με τη σύμφωνη γνώμη της εισαγγελικής αρχής, και να χρησιμοποιηθούν στο πλαίσιο έρευνας για πειθαρχικά ή υπηρεσιακά παραπτώματα.

Στο πλαίσιο αυτό, ο προσφεύγων σταχυολόγησε δύο βασικά ζητήματα: *Πρώτον*, την πρόσβαση σε δεδομένα που διατηρούν οι πάροχοι υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών για σκοπούς άλλους από την καταπολέμηση της σοβαρής εγκληματικότητας και την αποτροπή σοβαρών απειλών κατά της δημόσιας ασφάλειας και *δεύτερον*, τη χρήση των δεδομένων αυτών, μετά την απόκτηση της εν λόγω πρόσβασης, για τη διερεύνηση υπηρεσιακών παραπτωμάτων. Έτσι, υποστήριξε ότι η χρήση δεδομένων που καθιστούν δυνατή την ταυτοποίηση της πηγής και του προορισμού μιας τηλεφωνικής επικοινωνίας από το σταθερό ή το κινητό τηλέφωνο ενός υπόπτου σε υποθέσεις που αφορούν υπηρεσιακά παραπτώματα και όχι σε ποινικές υποθέσεις ή σε υποθέσεις που τελούν σε άμεση σχέση με τη διάπραξη σοβαρών ποινικών αδικημάτων συνιστά αδικαιολόγητη επέμβαση στα θεμελιώδη δικαιώματα που κατοχυρώνονται στο ενωσιακό δίκαιο.

Στην παρούσα υπόθεση, το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο της Λιθουανίας<sup>2</sup>, ενώπιον του οποίου ασκήθηκε έφεση, ζητεί, κατ' ουσίαν να διευκρινιστεί από το ΔΕΕ εάν συνάδει προς την Οδηγία ePrivacy η χρήση, στο πλαίσιο πειθαρχικών-διοικητικών ερευνών σχετικών με υπηρεσιακά παραπτώματα συνδεδεμένα με διαφθορά, δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, τα οποία αφενός σχετίζονται με ηλεκτρονικές επικοινωνίες και αφετέρου διατηρήθηκαν, κατ' εφαρμογή νομοθετικού μέτρου, από τους παρόχους υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών, ενώ εν συνεχεία τέθηκαν στη διάθεση των αρμόδιων αρχών, κατ' εφαρμογή του ίδιου αυτού μέτρου, για την καταπολέμηση της σοβαρής εγκληματικότητας.

Επισημαίνεται ότι, εν προκειμένω, δεν διερευνάται ούτε αμφισβητείται η πρόσβαση στα δεδομένα *per se*, η οποία, εξάλλου, έλαβε πράγματι χώρα με σκοπό τη δίωξη σοβαρής εγκληματικότητας στο πλαίσιο ποινικής έρευνας και με την αντίστοιχη άδεια, αλλά η χρήση των δεδομένων που αποκτήθηκαν, τα οποία φαίνεται ότι ελήφθησαν υπόψη και χρησιμοποιήθηκαν για την επιβολή πειθαρχικών-διοικητικών μέτρων σχετιζόμενα με υπηρεσιακά παραπτώματα.

### **3. ΟΡΙΣΜΕΝΕΣ ΠΡΟΚΑΤΑΡΚΤΙΚΕΣ ΣΚΕΨΕΙΣ ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΗΝ ΥΠΟΧΡΕΩΣΗ ΔΙΑΤΗΡΗΣΗΣ (ΑΔΙΑΚΡΙΤΩΣ) ΤΩΝ ΔΕΔΟΜΕΝΩΝ ΚΙΝΗΣΗΣ ΚΑΙ ΘΕΣΗΣ**

Η υπό κρίση απόφαση ακολουθεί το ευρέως συζητούμενο τόσο στη θεωρία όσο και στη νομολογία ζήτημα σχετικά με την υποχρέωση που επιβάλλεται στους παρόχους υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών να διατηρούν δεδομένα κίνησης και θέσης για ορισμένο χρονικό διάστημα. Μερικές από αυτές τις διαπιστώσεις θα παρουσιαστούν συνοπτικά, καθώς αποτέλεσαν τη βάση για τα ερωτήματα του αιτούντος δικαστηρίου και την απόφαση του ΔΕΕ.

<sup>2</sup> Lietuvos vyriausioji administracinis teismas.

Στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-293/12 και C-594/12<sup>3</sup>, το ΔΕΕ κήρυξε άκυρη την Οδηγία 2006/24/EK<sup>4</sup>, λόγω της επέμβασής της στα θεμελιώδη δικαιώματα που προστατεύονται από τον ΧΘΔΕ<sup>5</sup>. Το σκεπτικό του ΔΕΕ για την απόφασή του συνίστατο στο ότι η επέμβαση που επέτρεπε η Οδηγία δεν περιοριζόταν στο απολύτως αναγκαίο μέτρο<sup>6</sup>. Επιπλέον, η Οδηγία δεν περιείχε σαφείς και ακριβείς κανόνες σχετικά με το πεδίο εφαρμογής του μέτρου, ούτε επέβαλε ελάχιστες εγγυήσεις για την πρόσβαση ή χρήση των δεδομένων. Περαιτέρω, η Οδηγία ίσχυε για όλα τα μέσα ηλεκτρονικής επικοινωνίας και δεν περιοριζόταν σε δεδομένα που αφορούσαν συγκεκριμένη χρονική περίοδο και γεωγραφική περιοχή ή ορισμένο κύκλο προσώπων<sup>7</sup>. Επιπρόσθετα, δεν υπήρχε αντικειμενικό κριτήριο για να καθοριστεί πότε θα πρέπει να επιτρέπεται η πρόσβαση στα δεδομένα, καθώς η Οδηγία αναφερόταν απλώς με γενικό τρόπο στη σοβαρή εγκληματικότητα, όπως αυτή ορίζεται από κάθε κράτος μέλος<sup>8</sup>. Το ΔΕΕ τόνισε επίσης ότι απουσίαζαν ουσιαστικές και τυπικές προϋποθέσεις σχετικά με την πρόσβαση των αρμόδιων εθνικών αρχών<sup>9</sup>. Παράλληλα, το Δικαστήριο υπογράμμισε ότι η Οδηγία δεν καθόριζε αντικειμενικό κριτήριο για τον περιορισμό του αριθμού των προσώπων που επιτρέπεται να έχουν πρόσβαση σε δεδομένα<sup>10</sup> και για τον καθορισμό της περιόδου διατήρησης των δεδομένων<sup>11</sup>.

Μετά την ακύρωση από το ΔΕΕ το 2014 της Οδηγίας 2006/24/EK, πολυάριθμα νομοθετικά μέτρα των κρατών μελών που ενσωμάτωσαν την προρρηθείσα Οδηγία έχουν αμφισβητηθεί<sup>12</sup>, καθώς επιβάλλουν στους παρόχους υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών την υποχρέωση να διατηρούν τα δεδομένα κίνησης (πηγή και προορισμός της επικοινωνίας, τύπος τερματικού που χρησιμοποιήθηκε, ταυτότητα των χρηστών που συμμετείχαν στην επικοινωνία και διευθύνσεις IP) και τα δεδομένα θέσης όλων των ηλεκτρονικών επικοινωνιών που πραγματοποιούνται από

<sup>3</sup> Βλ. ΔΕΕ, C-293/12 και C-594/12 (συνεκδ.), *Digital Rights Ireland Ltd κ.ά.*

<sup>4</sup> Οδηγία 2006/24/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 15ης Μαρτίου 2006, για τη διατήρηση δεδομένων που παράγονται ή υποβάλλονται σε επεξεργασία σε συνάρτηση με την παροχή διαθεσίμων στο κοινό υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών ή δημοσίων δικτύων επικοινωνιών και για την τροποποίηση της οδηγίας 2002/58/EK.

<sup>5</sup> Βλ. ΔΕΕ, C-293/12 και C-594/12 (συνεκδ.), ό.π., σκ. 68 επ.

<sup>6</sup> Βλ. *ibidem*, σκ. 65.

<sup>7</sup> Βλ. *ibidem*, σκ. 56 και 59.

<sup>8</sup> Βλ. *ibidem*, σκ. 60.

<sup>9</sup> Βλ. *ibidem*, σκ. 61.

<sup>10</sup> Βλ. *ibidem*, σκ. 62.

<sup>11</sup> Βλ. *ibidem*, σκ. 64.

<sup>12</sup> Για παράδειγμα, στη χώρα μας η ακυρωθείσα από το ΔΕΕ Οδηγία μεταφέρθηκε στην ελληνική έννομη τάξη με τον ν. 3917/2011, ο οποίος εξακολουθεί να ισχύει και ο οποίος δεν μπορεί να κριθεί ως αντισυνταγματικός. Βλ. περαιτέρω, Ι. Ιγγλεζάκης, *Υποχρεωτική διατήρηση δεδομένων: Ακύρωση της οδηγίας 2006/24 από το ΔΕΕ*, 22.11.2014, διαθέσιμο στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 25.11.2023).

όλους τους χρήστες υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών για συγκεκριμένο χρονικό διάστημα<sup>13</sup>. Αυτός ο τύπος υποχρέωσης θα μπορούσε, κατ' αρχήν, να χαρακτηριστεί ως γενική και αδιάκριτη διατήρηση περιορισμένης μόνο χρονικής διάρκειας και να συνιστά παράνομη επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα που δεν δικαιολογείται από λόγους δημοσίου συμφέροντος.

Στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-203/15 and C-698/15<sup>14</sup> το ΔΕΕ εξέτασε αν είναι επιτρεπτή εθνική ρύθμιση που υποχρεώνει τους ιδιωτικούς παρόχους υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών να διατηρούν δεδομένα που εμπíπτουν στην Οδηγία ePrivacy<sup>15</sup>. Το Δικαστήριο διαπίστωσε ότι ο γενικός κανόνας του άρθρου 5 παρ. 1 της Οδηγίας, ο οποίος διασφαλίζει το απόρρητο των επικοινωνιών, μπορεί να παρεκκλίνει σύμφωνα με το άρθρο 15 παρ. 1<sup>16</sup>. Ωστόσο, σύμφωνα με το Δικαστήριο, το άρθρο 15 παρ. 1 πρέπει να ερμηνεύεται στενά, καθώς ρυθμίζει εξαντλητικά τον κατάλογο των σκοπών<sup>17</sup>, ενώ οι επιβαλλόμενοι περιορισμοί πρέπει να είναι οι απολύτως αναγκαίοι<sup>18</sup>. Επιπλέον, το Δικαστήριο κατέστησε σαφές ότι τα αποθηκευμένα δεδομένα κίνησης και θέσης επιτρέπουν εκτεταμένα συμπεράσματα για την ιδιωτική ζωή των ατόμων<sup>19</sup>, επομένως, η πρόσβαση θα πρέπει να επιτρέπεται μόνο για την καταπολέμηση σοβαρής εγκληματικότητας<sup>20</sup>.

Επιπρόσθετα, το ΔΕΕ τόνισε ότι η απεριόριστη διατήρηση δεδομένων χωρίς καθορισμένα όρια είναι απαράδεκτη. Για τον λόγο αυτό πρέπει να προσδιορίζονται οι κατηγορίες των αποθηκευμένων δεδομένων, οι συσκευές και τα πρόσωπα που αυτά αφορούν, καθώς και η διάρκεια της αποθήκευσής τους<sup>21</sup>. Το Δικαστήριο συνέχισε αναφέροντας ότι τα κράτη μέλη πρέπει να παρέχουν επαρκείς εγγυήσεις για την αποτροπή της κατάχρησης των δεδομένων<sup>22</sup> και ότι η εθνική ρύθμιση πρέπει να είναι σαφής και ακριβής όσον αφορά το πεδίο εφαρμογής ενός μέτρου διατήρησης δεδομένων. Στο πλαίσιο αυτό, πρέπει να υπάρχει αντικειμενικό κριτήριο που να δημιουργεί σύνδεση μεταξύ των προς διατήρηση δεδομένων και του επιδιωκόμενου σκοπού. Σε μια ειδική περίπτωση, η πρόσβαση στα δεδομένα θα μπορούσε να δικαιολογηθεί εάν υπήρχαν αντικειμενικές προσδοκίες ότι τα δεδομένα θα μπορούσαν να συμβάλουν στην επίτευξη του σκοπού. Μια τέτοια ειδική κατάσταση θα μπορούσε να αντιπροσωπεύεται από τα ζωτικά συμφέροντα του κράτους, όπως η καταπολέμηση της σοβαρής εγκληματικότητας ή οι σοβαρές απειλές

<sup>13</sup> Ο ελληνικός ν. 3917/2011 προβλέπει τη διατήρηση των ως άνω τηλεπικοινωνιακών δεδομένων για διάστημα δώδεκα μηνών (άρθρο 6) και με σκοπό τη διακρίβωση ιδιαίτερα σοβαρών εγκλημάτων (άρθρο 1).

<sup>14</sup> Βλ. ΔΕΕ, C-203/15 και C-698/15 (συνεκδ.), *Tele2 Sverige και Watson κ.ά.*

<sup>15</sup> Βλ. *ibidem*, σκ. 69 επ.

<sup>16</sup> Βλ. *ibidem*, σκ. 89 επ.

<sup>17</sup> Βλ. *ibidem*, σκ. 96.

<sup>18</sup> Βλ. *ibidem*, σκ. 98 επ.

<sup>19</sup> Βλ. *ibidem*, σκ. 102.

<sup>20</sup> Βλ. *ibidem*, σκ. 106 επ.

<sup>21</sup> Βλ. *ibidem*, σκ. 109.

<sup>22</sup> Βλ. *ibidem*, σκ. 110 επ.

για τη δημόσια ασφάλεια, ενώ η πρόσβαση στα δεδομένα πρέπει να επιτρέπεται από δικαστήριο ή ανεξάρτητη αρχή<sup>23</sup>.

Όπως είναι λογικό, δεν αναπαράγεται εν προκειμένω όλη η νομολογία του ΔΕΕ που έχει εξετάσει τη σχετική υποχρέωση και τα όριά της. Η σχολιαζόμενη απόφαση περιέχει στο σκεπτικό της μια σύντομη περίληψη των πολυάριθμων αποφάσεων που προσθέτουν νέες αποχρώσεις στην υποχρέωση διατήρησης των δεδομένων κίνησης και θέσης και οι οποίες, κατ' αρχήν, φαίνεται να αποκλείουν την αδιάκριτη διατήρηση αυτών<sup>24</sup>. Σε κάθε περίπτωση και στο μέτρο που συνιστά επέμβαση στα θεμελιώδη δικαιώματα, η υποχρέωση διατήρησης πρέπει να υπόκειται σε αυστηρό καθεστώς εγγυήσεων και να ερμηνεύεται στενά, καθώς αποτελεί εξαίρεση, η οποία πρέπει να δικαιολογείται για λόγους δημοσίου συμφέροντος και σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας<sup>25</sup>.

#### **4. Η ΑΠΟΦΑΣΗ: Η ΔΙΩΞΗ ΓΙΑ ΜΗ ΣΟΒΑΡΑ ΕΓΚΛΗΜΑΤΑ Η ΓΙΑ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΕΣ-ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΠΑΡΑΒΑΣΕΙΣ ΔΕΝ ΔΙΚΑΙΟΛΟΓΕΙ ΕΠΕΜΒΑΣΗ ΣΤΑ ΘΕΜΕΛΙΩΔΗ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ**

Στη νέα αυτή απόφαση της 7ης Σεπτεμβρίου 2023, το ΔΕΕ ολοκληρώνει τη θεωρία του σχετικά με την υποχρέωση διατήρησης των δεδομένων κίνησης και των δεδομένων θέσης στο πλαίσιο παροχής υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών. Εν προκειμένω, το ΔΕΕ, επικαλούμενο αφενός προηγούμενη νομολογία του<sup>26</sup>, αφετέρου την αρχή της αναλογικότητας, τονίζει ότι μόνον η καταπολέμηση της σοβαρής εγκληματικότητας και η πρόληψη σοβαρών απειλών κατά της δημόσιας ασφάλειας δύνανται να δικαιολογήσουν σοβαρές επεμβάσεις στα θεμελιώδη δικαιώματα που κατοχυρώνονται στα άρθρα 7 και 8 του ΧΘΔΕ, όπως αυτές τις οποίες συνεπάγεται η διατήρηση των δεδομένων κίνησης και των δεδομένων θέσης<sup>27</sup>. Ως εκ τούτου, οι πάροχοι υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών υποχρεούνται να διατηρούν και να διαβιβάζουν δεδομένα κίνησης και θέσης στις αρμόδιες αρχές μόνο για την καταπολέμηση της σοβαρής εγκληματικότητας<sup>28</sup>.

Από την απόφαση και τη νομολογία που παρατίθεται σε αυτήν προκύπτουν τα ακόλουθα: Πρώτον, στην ιεράρχηση των σκοπών δημοσίου συμφέροντος που απαριθμούνται στο άρθρο 15 παρ. 1 της Οδηγίας ePrivacy, σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας, η σημασία του σκοπού διαφύλαξης της εθνικής ασφάλειας (αποκλειστική αρμοδιότητα κάθε κράτους μέλους) υπερτερεί της περιωπής των άλλων σκοπών, ιδίως των σκοπών καταπολέμησης της εγκληματικότητας εν γένει, συμπεριλαμβανομένης της σοβαρής εγκληματικότητας, και της πρόληψης μη σοβαρών

<sup>23</sup> Βλ. *ibidem*, σκ. 120 επ

<sup>24</sup> Βλ. ΔΕΕ, C-511/18, C-512/18 και C-520/18 (συνεκδ.), *La Quadrature du Net* κ.ά., σκ. 110· ΔΕΕ, C-746/18, *Prokuratuur*, σκ. 33 και 35· ΔΕΕ, C-793/19 και C-794/19, *SpaceNet* και *Telekom Deutschland*, σκ. 74 και 131 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία.

<sup>25</sup> Βλ. ΔΕΕ, C-140/20, *Commissioner of An Garda Síochána* κ.ά., σκ. 40.

<sup>26</sup> Βλ. ΔΕΕ, C-746/18, ό.π., σκ. 33 και 35.

<sup>27</sup> Βλ. ΔΕΕ, C-162/22, *Lietuvos Respublikos generalinė prokuratūra*, σκ. 36.

<sup>28</sup> Βλ. *ibidem*, σκ. 37.



απειλών κατά της δημόσιας ασφάλειας<sup>29</sup>. Δεύτερον, ο σκοπός διαφύλαξης της εθνικής ασφάλειας μπορεί, αντιστοίχως, να δικαιολογήσει μέτρα που συνεπάγονται σοβαρότερες επεμβάσεις στα θεμελιώδη δικαιώματα από εκείνα που θα μπορούσαν να δικαιολογηθούν από τους άλλους αυτούς σκοπούς<sup>30</sup>. Τρίτον, ο σκοπός της πρόληψης, διερεύνησης, ανίχνευσης και δίωξης ποινικών αδικημάτων εν γένει μπορεί να δικαιολογήσει μη σοβαρές επεμβάσεις στα θεμελιώδη δικαιώματα<sup>31</sup>.

Τέταρτον, η πρόσβαση και η χρήση των δεδομένων κίνησης και θέσης που διατηρούν οι πάροχοι, σύμφωνα με μέτρο που θεσπίστηκε δυνάμει του άρθρου 15 παρ. 1 της Οδηγίας ePrivacy, μπορεί, κατ' αρχήν, να δικαιολογείται μόνο από τον σκοπό δημοσίου συμφέροντος για τον οποίο οι εν λόγω πάροχοι διατάχθηκαν να διατηρήσουν τα εν λόγω δεδομένα· ειδάλλως, μόνο αν η σημασία του σκοπού που επιδιώκεται με την πρόσβαση είναι μεγαλύτερη από εκείνη του σκοπού που δικαιολογεί τη διατήρηση<sup>32</sup>. Πέμπτον, το ίδιο ισχύει και για άλλες πιθανές χρήσεις των διατηρούμενων δεδομένων: Αφ' ης στιγμής διατηρήθηκαν και διαβιβάσθηκαν στις αρμόδιες αρχές για την καταπολέμηση της σοβαρής εγκληματικότητας, τα δεδομένα αυτά δεν δύνανται να διαβιβαστούν σε άλλες αρχές ή να χρησιμοποιηθούν για άλλους σκοπούς, συμπεριλαμβανομένης της καταπολέμησης της διαφθοράς που σχετίζεται με την παράβαση (υπηρεσιακού) καθήκοντος. Αυτοί οι άλλοι σκοποί είναι λιγότερο σημαντικοί στην ιεραρχία των σκοπών δημοσίου συμφέροντος από την καταπολέμηση της σοβαρής εγκληματικότητας και την πρόληψη σοβαρών απειλών για τη δημόσια ασφάλεια. Σε μια τέτοια περίπτωση, η πρόσβαση στα διατηρούμενα δεδομένα θα ήταν αντίθετη προς την ιεράρχηση των σκοπών δημοσίου συμφέροντος που αναφέρθηκαν προηγουμένως<sup>33</sup>. Ως εκ τούτου, η καταπολέμηση της σοβαρής εγκληματικότητας και η πρόληψη σοβαρών απειλών κατά της δημόσιας ασφάλειας θεωρείται μικρότερης σημασίας από τη διαφύλαξη της εθνικής ασφάλειας, αλλά μεγαλύτερης σημασίας από εκείνη της εν γένει καταπολέμησης των ποινικών αδικημάτων<sup>34</sup>.

Τέλος, οι πειθαρχικές διαδικασίες που αφορούν σε παραπτώματα που σχετίζονται με διαφθορά στην υπηρεσία θα μπορούσαν να συνδέονται με την προστασία της δημόσιας ασφάλειας, αν και αυτό θα απαιτούσε την απόδειξη της ύπαρξης σοβαρής απειλής για τη δημόσια ασφάλεια<sup>35</sup>. Ωστόσο, υπό το πρίσμα του άρθρου 15 παρ. 1 της Οδηγίας ePrivacy, ο περιορισμός των θεμελιωδών δικαιωμάτων που απορρέει από τη διατήρηση των δεδομένων κίνησης και θέσης δικαιολογείται μόνο στο πλαίσιο ποινικής διαδικασίας και όχι στο πλαίσιο πειθαρχικής διαδικασίας,

<sup>29</sup> Βλ. ΔΕΕ, C-140/20, ό.π., σκ. 99.

<sup>30</sup> Βλ. *ibidem*, σκ. 57 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία.

<sup>31</sup> Βλ. *ibidem*, σκ. 59 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία.

<sup>32</sup> Βλ. *ibidem*, σκ. 98 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία.

<sup>33</sup> Βλ. *ibidem*, σκ. 99 και ΔΕΕ, C-162/22, ό.π., σκ. 41.

<sup>34</sup> Βλ. ΔΕΕ, C-162/22, ό.π., σκ. 35-36.

<sup>35</sup> Βλ. ΔΕΕ, C-162/22, σκ. 42.

όσο σημαντικός και αν είναι ο ρόλος που διαδραματίζουν οι διαδικασίες αυτές για την καταπολέμηση της σοβαρής εγκληματικότητας<sup>36</sup>.

Με βάση τα ανωτέρω, το ΔΕΕ επισημαίνει ότι τα σχετικά νομοθετικά μέτρα των κρατών μελών δύνανται να προβλέπουν<sup>37</sup>: *Πρώτον*, στοχευμένη διατήρηση των δεδομένων κίνησης και των δεδομένων θέσης, η οποία πρέπει να οριοθετείται βάσει αντικειμενικών στοιχείων που δεν εισάγουν δυσμενείς διακρίσεις, ανάλογα με τις κατηγορίες των προσώπων στα οποία αφορούν τα δεδομένα ή με γεωγραφικά κριτήρια, μόνο για το χρονικό διάστημα που είναι απολύτως αναγκαίο, με δυνατότητα, όμως, παράτασής του· *δεύτερον*, γενική και χωρίς διάκριση διατήρηση των διευθύνσεων IP που έχουν αποδοθεί στην πηγή μιας σύνδεσης, για χρονική περίοδο περιοριζόμενη στο απολύτως αναγκαίο· *τρίτον*, γενική και χωρίς διάκριση διατήρηση των δεδομένων σχετικά με την ταυτότητα των χρηστών μέσω ηλεκτρονικών επικοινωνιών και *τέταρτον* τη δυνατότητα να διατάσσονται οι πάροχοι υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών, μέσω απόφασης της αρμόδιας αρχής υποκειμένης σε αποτελεσματικό δικαστικό έλεγχο, να προβαίνουν για ορισμένο χρονικό διάστημα στην κατεπείγουσα διατήρηση των δεδομένων κίνησης και των δεδομένων θέσης που διαθέτουν οι εν λόγω πάροχοι υπηρεσιών.

Λαμβανομένων υπόψη των προεκτεθέντων, το ΔΕΕ κατέληξε στο συμπέρασμα ότι το άρθρο 15 παρ. 1 της Οδηγίας ePrivacy δεν επιτρέπει να χρησιμοποιούνται στο πλαίσιο ερευνών για υπηρεσιακά παραπτώματα συνδεδεμένα με διαφθορά δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα σχετικά με ηλεκτρονικές επικοινωνίες, τα οποία διατηρήθηκαν, κατ' εφαρμογή νομοθετικού μέτρου θεσπισθέντος δυνάμει της ανωτέρω διάταξης, από τους παρόχους υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών και τα οποία εν συνεχεία τέθηκαν στη διάθεση των αρμόδιων αρχών κατ' εφαρμογή του ίδιου αυτού μέτρου για την καταπολέμηση της σοβαρής εγκληματικότητας<sup>38</sup>.

## II. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

Η περιωπή της σχολιαζόμενης απόφασης του ΔΕΕ συνίσταται στο γεγονός ότι δημιουργεί σημαντικό προηγούμενο σχετικά με τη χρήση δεδομένων ηλεκτρονικών επικοινωνιών σε έρευνες διαφθοράς στον δημόσιο τομέα, καθώς είναι δεδομένο ότι θα έχει εκτεταμένες συνέπειες για τον τρόπο με τον οποίο μπορούν να χρησιμοποιηθούν προσωπικά δεδομένα σε σχετικές διοικητικές έρευνες.

Επιπλέον, μολονότι οι προηγούμενες αποφάσεις του ΔΕΕ υποστήριξαν σαφώς την ανάγκη απόλυτης προστασίας της ιδιωτικής ζωής, εντούτοις οι επόμενες αποφάσεις του εξειδίκευσαν και σχετικοποίησαν τις προϋποθέσεις για τη διατήρηση των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα. Η σχολιαζόμενη απόφαση, ωστόσο, αποτρέπει την περαιτέρω άμβλυση των απαιτήσεων, καθώς η ερμηνεία που δίδεται στο άρθρο 15 παρ. 1 της Οδηγίας ePrivacy σχετικά με την πρόσβαση σε δεδομένα κίνησης και θέσης περιορίζεται στη διερεύνηση σοβαρών εγκλημάτων.

<sup>36</sup> Βλ. *ibidem*, σκ. 43.

<sup>37</sup> Βλ. ΔΕΕ, C-162/22, ό.π., σκ. 31.

<sup>38</sup> *Ibidem*, σκ. 44.

Τα δεδομένα κίνησης και θέσης μπορεί να περιλαμβάνουν πληροφορίες για ευαίσθητους τομείς, όπως ο σεξουαλικός προσανατολισμός, τα πολιτικά φρονήματα, οι θρησκευτικές, φιλοσοφικές, κοινωνικές ή άλλες πεποιθήσεις και η κατάσταση της υγείας, με τα δεδομένα αυτά να απολαμβάνουν ειδικής προστασίας βάσει του δικαίου της Ένωσης. Επιπλέον, τα εν λόγω δεδομένα είναι δυνατό να οδηγήσουν σε ακριβή συμπεράσματα σχετικά με την ιδιωτική ζωή, όταν συνδυάζονται (π.χ. προφίλ προσωπικότητας). Από την άποψη του σεβασμού της ιδιωτικής ζωής, οι πληροφορίες αυτές είναι εξίσου ευαίσθητες με το περιεχόμενο της επικοινωνίας. Υπό αυτό το πρίσμα, ο περιορισμός της πρόσβασης σε δεδομένα για τη δίωξη σοβαρών εγκλημάτων είναι, καταρχήν, ευπρόσδεκτος.

Παρόλα αυτά, εξακολουθούν να υπάρχουν ανοικτά ερωτήματα όσον αφορά τα όρια και τις προϋποθέσεις της εθνικής νομοθεσίας που επιτρέπει τη διατήρηση τηλεπικοινωνιακών δεδομένων και τη χρήση τους για σκοπούς επιβολής του νόμου εντός του πλαισίου που έχει καθορίσει το ΔΕΕ. Το Δικαστήριο τονίζει (και πάλι) ότι η αποθήκευση δεδομένων κίνησης και θέσης συνεπάγεται σοβαρή επέμβαση στα θεμελιώδη δικαιώματα του σεβασμού της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής και της προστασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα. Η διευκρίνιση, όμως, του ζητήματος σχετικά με τη μεταγενέστερη χρήση των αποθηκευμένων δεδομένων στη σχολιαζόμενη υπόθεση προκαλεί περαιτέρω ερωτήματα: Πώς, λοιπόν, ορίζεται η «καταπολέμηση της σοβαρής εγκληματικότητας»; Πώς εφαρμόζεται το κριτήριο της «ιεράρχησης των σκοπών» σε άλλες περιπτώσεις; Τι γίνεται με τη χρήση των διατηρηθέντων δεδομένων που χρησιμοποιήθηκαν αρχικά για την προστασία της δημόσιας ασφάλειας και στη συνέχεια διαβιβάστηκαν για την καταπολέμηση σοβαρής εγκληματικότητας (και αντίστροφα);

Τα ζητήματα αυτά, όπως και η έννοια της εθνικής ασφάλειας, εξακολουθούν να ρυθμίζονται αποκλειστικά από τα κράτη μέλη, με αποτέλεσμα να ελλοχεύει ο κίνδυνος τόσο για ευρεία ερμηνεία, όσο και για κατακερματισμό του ενωσιακού δικαίου στην πράξη, ελλείψει της απαιτούμενης ομοιομορφίας. Είναι σαφές ότι η επιλογή του ενωσιακού νομοθέτη να ρυθμίσει το κρίσιμο αυτό ζήτημα με Οδηγία και όχι με Κανονισμό δημιουργεί προβλήματα ενιαίας εφαρμογής της χρήσης και διατήρησης δεδομένων θέσης και κίνησης. Έτσι, η Επιτροπή, αντιλαμβανόμενη ότι η προστασία της ιδιωτικής ζωής και των προσωπικών δεδομένων είναι θεμελιώδης για τη δημοκρατική λήψη αποφάσεων και προϋπόθεση για την άσκηση άλλων θεμελιωδών δικαιωμάτων, ανέλαβε το 2017 σχετική νομοθετική πρωτοβουλία, με την πρόταση θέσπισης Κανονισμού για την ιδιωτική ζωή και τις ηλεκτρονικές επικοινωνίες<sup>39</sup>, ο οποίος θα αντικαθιστά την Οδηγία ePrivacy και θα ευθυγραμμίζεται με τις αρχές και τις επιταγές του Γενικού Κανονισμού Προστασίας Δεδομένων (ΓΚΠΔ), αποτελώντας *lex specialis* αυτού. Δυστυχώς, όμως, η μεγάλη καθυστέρηση στην υιοθέτησή του δημιουργεί εύλογες αμφιβολίες για το κατά πόσο τελικά το κείμενο είναι εφικτό να εγκριθεί. □

<sup>39</sup> Πρόταση Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τον σεβασμό της ιδιωτικής ζωής και την προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα στις ηλεκτρονικές επικοινωνίες και την κατάργηση της οδηγίας 2002/58/ΕΚ (κανονισμός για την ιδιωτική ζωή και τις ηλεκτρονικές επικοινωνίες) COM(2017) 10 τελικό.

ΑΠΔΠΧ 30/2023

# ΕΠΙΒΟΛΗ ΠΡΟΣΤΙΜΟΥ 50.000 ΕΥΡΩ ΣΤΟΝ ΟΑΣΑ ΓΙΑ ΠΑΡΑΝΟΜΗ ΕΠΕΞΕΡΓΑΣΙΑ ΔΕΔΟΜΕΝΩΝ ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΟΥ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΟΥ ΕΙΣΙΤΗΡΙΟΥ

## **Σουζάνα Παπακωνσταντίνου**

Δικηγόρος,

Υπ. Δρ. Συνταγματικού Δικαίου

Τμήμα Δημόσιας Διοίκησης,

Πάντειο Πανεπιστήμιο

Μ.Δ.Ε. Κοινωνικής Προστασίας

(Δίκαιο Κοιν. Ασφάλισης-

Δημ. Δ. Υγείας),

Νομική Σχολή ΕΚΠΑ

## **I. ΙΣΤΟΡΙΚΟ**

Η Αρχή, κατόπιν των υπ' αριθμ. 4/2017 και 1/2017 Γνωμοδοτήσεων της σχετικά με τις προϋποθέσεις που πρέπει να πληρούνται, ώστε η επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα στο πλαίσιο λειτουργίας του συστήματος του «ηλεκτρονικού εισιτηρίου» του ΟΑΣΑ να είναι νόμιμη, πραγματοποίησε στις 18.11.2019 έκτακτο επιτόπιο έλεγχο σχετικά με την προστασία των προσωπικών δεδομένων που υφίστανται επεξεργασία στο πλαίσιο του ΑΣΣΚ (Αυτόματου Συστήματος Συλλογής Κομίστρου) – «ηλεκτρονικό εισιτήριο» του ΟΑΣΑ. Κατά τον έλεγχο αυτό εντοπίστηκαν παραβάσεις του προστατευτικού για τα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα νομικού πλαισίου και το πόρισμα του ελέγχου αυτού υπεβλήθη στην Αρχή. Ακολούθησε εξ' αναβολής κλήση του ΟΑΣΑ σε συνεδρίαση της Ολομέλειας της Αρχής, ενώ ο ΟΑΣΑ έλαβε προθεσμία υποβολής υπομνήματος. Στη συνέχεια, και αφού ο ΟΑΣΑ είχε υποβάλει υπόμνημα, η Αρχή με έγγραφό της ζήτησε διευκρινίσεις επί του περιεχομένου αυτού και των συνοδευτικών του εγγράφων. Ο ΟΑΣΑ δεν ανταποκρίθηκε και η Αρχή, έπειτα από εξέταση όλων των στοιχείων του φακέλου, συνεδρίασε στις 13.06.2023.

Πιο αναλυτικά:

**1.** Η Αρχή, με την υπ' αριθμ. 1/2017 Γνωμοδότησή της και λίγο πριν τη θέση σε εφαρμογή του ΓΚΠΔ, είχε θέσει τις προϋποθέσεις που πρέπει να πληρούνται, ώστε η επεξεργασία προσωπικών δεδομένων στο πλαίσιο ενός επικείμενου ηλεκτρονικού συστήματος για τις μετακινήσεις με ΜΜΜ (στα οποία συμπεριλαμβάνονται και δεδομένα ειδικών κατηγοριών, όπως σχετικά με τις μετακινήσεις ΑμεΑ) να είναι σύμφωνη με το προστατευτικό νομικό πλαίσιο και να μην θίγει τα θεμελιώδη δικαιώματα και τις ελευθερίες των ατόμων.

**2.** Στη συνέχεια, με τη νεότερη υπ' αριθμ. 4/2017 Γνωμοδότησή της, η Αρχή έκρινε ότι η «νέα μορφή» της εν λόγω επεξεργασίας, όπως την περιέγραφε ο ΟΑΣΑ, είχε εναρμονιστεί σε ικανοποιητικό βαθμό με τις προϋποθέσεις που είχε θέσει η Αρχή με την υπ' αριθμ. 1/2017 Γνωμοδότησή της. Ωστόσο επισήμανε πως ο ΟΑΣΑ, ως υπεύθυνος επεξεργασίας, όφειλε να προβεί σε ορισμένες τροποποιήσεις, η αποτελεσματικότητα των οποίων έπρεπε να τεκμαίρεται από μελέτη εκτίμησης αντικτύπου στην προστασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα (ΕΑΠΔ), την οποία ο υπεύθυνος επεξεργασίας όφειλε να εκπονήσει και η οποία θα έπρεπε να είναι διαθέσιμη έως τις 25 Μαΐου 2018 (ημερομηνία θέσης σε εφαρμογή του ΓΚΠΔ).

**3.** Στις 18.11.2019 η Αρχή πραγματοποίησε έκτακτο επιτόπιο έλεγχο σχετικά με την προστασία των προσωπικών δεδομένων που υφίστανται επεξεργασία, στο πλαίσιο του ΑΣΣΚ (Αυτόματου Συστήματος Συλλογής Κομίστρου) – «ηλεκτρονικό εισιτήριο» του ΟΑΣΑ. Έπειτα από τον έλεγχο που πραγματοποιήθηκε, η Ομάδα Ελέγχου υπέβαλε στην Αρχή το υπ' αριθμ. πρωτ. Γ/ΕΙΣ/8221/30.11.2020 πόρισμά της, σύμφωνα με το οποίο τα βασικότερα ευρήματα ήταν τα εξής:

**A.** Μη έγκαιρη εκπόνηση ΕΑΠΔ: Η ΕΑΠΔ δεν ήταν διαθέσιμη κατά τη στιγμή του ελέγχου, αν και υπεβλήθη τελικά στην Αρχή μετέπειτα, στις 30.12.2019.

**B.** Μη εμπεριστατωμένο περιεχόμενο εκτίμησης αντικτύπου ως προς την προστασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα: Σύμφωνα με το πόρισμα ελέγχου, η ΕΑΠΔ, η οποία υπεβλήθη μετά τον έλεγχο, παρουσίαζε ασάφειες σε πολλά σημεία, δεν εξέταζε όλους τους κινδύνους ως προς την προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, ενώ οι κίνδυνοι που εξετάζονταν δεν αποτιμώνταν με τον δέοντα τρόπο. Επιπλέον, διαπιστώθηκε αντιστοιχία μεταξύ της εκτίμησης αντικτύπου και του αρχείου δραστηριοτήτων, ως προς τις νομικές βάσεις της επεξεργασίας για τους διάφορους σκοπούς του συστήματος, η οποία δεν τεκμηριωνόταν.

**Γ.** Χρόνος τήρησης των δεδομένων: Ο χρόνος τήρησης των δεδομένων στο πλαίσιο του ΑΣΣΚ δεν είχε καθοριστεί κατά τη στιγμή του ελέγχου. Κατόπιν του ελέγχου προβλέφθηκε ως χρόνος τήρησης των δεδομένων η 20ετία, για όλους τους σκοπούς του συστήματος ανεξαιρέτως, χωρίς διάκριση και σχετική τεκμηρίωση.

**Δ.** Αρχείο δραστηριοτήτων επεξεργασίας: Οι σκοποί της εν λόγω επεξεργασίας δεν περιγράφονταν στο αρχείο δραστηριοτήτων τόσο αναλυτικά, όσο ο υπεύθυνος επεξεργασίας είχε περιγράψει αρχικώς στην Αρχή και όπως αυτοί περιγράφονταν στις υπ' αριθμ. 1/2017

και 4/2017 Γνωμοδοτήσεις της Αρχής. Επιπλέον, δεν υπήρχε αντιστοιχία μεταξύ των σκοπών που περιγράφονταν στο αρχείο δραστηριοτήτων και στη σχετική ενημέρωση που παρέχονταν από τον ΟΑΣΑ στα υποκείμενα των δεδομένων εκείνη την περίοδο μέσω του διαδικτυακού τόπου του ΟΑΣΑ.

4. Ακολούθησε η εξ' αναβολής κλήση του ΟΑΣΑ σε συνεδρίαση της Ολομέλειας της Αρχής στις 15.02.2022.

5. Μετά τη συνεδρίαση, ο ΟΑΣΑ έλαβε προθεσμία για υποβολή υπομνήματος (για την οποία ζήτησε ολιγοήμερη παράταση, λόγω του ότι η τεχνική έκθεση επί τη βάση των παρατηρήσεων της Αρχής δεν είχε ολοκληρωθεί εγκαίρως από την ανάδοχο του έργου εταιρεία).

6. Στη συνέχεια, ο ΟΑΣΑ υπέβαλε εντός της νέας προθεσμίας υπόμνημα, όπως συμπληρώθηκε από έγγραφο, το οποίο υπεβλήθη τρεις (3) ημέρες μετά την παρέλευση της νέας προθεσμίας και το οποίο περιλάμβανε τη νέα ΕΑΠΔ, το νέο αρχείο δραστηριοτήτων επεξεργασίας του ΟΑΣΑ, καθώς και την τεχνική έκθεση της αναδόχου εταιρείας.

7. Στις 12.04.2022 συνεδρίασε η Αρχή και με το υπ' αριθμ. πρωτ. Γ/ΕΞΕ/1178/18.05.2022 έγγραφό της ζήτησε διευκρινίσεις και τεκμηρίωση από τον ΟΑΣΑ σχετικά με το περιεχόμενο του υπομνήματός του με νέο έγγραφο (καίτοι του είχε ζητηθεί) σχετικά με την ανάγκη τήρησης των δεδομένων για 20 έτη. Πιο αναλυτικά, η Αρχή ζήτησε από τον ΟΑΣΑ να διευκρινίσει τα εξής:

**A.** Πως συνδέεται η τήρηση των δεδομένων επαναφόρτισης, επικύρωσης και ελέγχου κομίστρου με τη φοροδιαφυγή και γενικότερα με τις διατάξεις της φορολογικής νομοθεσίας;

**B.** Γιατί επελέγη ως χρόνος τήρησης των προαναφερθέντων δεδομένων η 20ετία, ενώ η συγκεκριμένη διάταξη που επικαλέστηκε ο ΟΑΣΑ (άρθρο 36 παρ. 3 ν. 4174/2013) προβλέπει 10ετή προθεσμία έκδοσης πράξης διοικητικού προσδιορισμού φόρου;

**Γ.** Επιπλέον, η Αρχή ζήτησε να διευκρινιστεί εάν το ενδεχόμενο ανωνυμοποίησης των δεδομένων επαναφόρτισης, επικύρωσης και ελέγχου κομίστρου σε σύντομο χρονικό διάστημα από τη δημιουργία τους επηρεάζει δυσμενώς και τους λοιπούς σκοπούς επεξεργασίας.

8. Ο ΟΑΣΑ δεν ανταποκρίθηκε στο έγγραφο της Αρχής.

9. Μετά την εξέταση όλων των στοιχείων του φακέλου, η Αρχή συνεδρίασε στις 13.06.2023.

## II. ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ – ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ

### 1. Άρθρο 4 ΓΚΠΔ

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



τήρια για τον διορισμό του μπορούν να προβλέπονται από το δίκαιο της Ένωσης ή το δίκαιο κράτους μέλους».

## 2. Άρθρο 5 ΓΚΠΔ

**A.** Στο άρθρο 5 ΓΚΠΔ ορίζονται οι αρχές που διέπουν την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα. Σύμφωνα με την παρ. 1 στοιχ. γ', τα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα «είναι κατάλληλα, συναφή και περιορίζονται στο αναγκαίο για τους σκοπούς για τους οποίους υποβάλλονται σε επεξεργασία (“ελαχιστοποίηση των δεδομένων”)».

**B.** Επιπλέον, σύμφωνα με την παρ. 1 στοιχ. ε' ΓΚΠΔ, «τα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα διατηρούνται υπό μορφή που επιτρέπει την ταυτοποίηση των υποκειμένων των δεδομένων μόνο για το διάστημα που απαιτείται για τους σκοπούς της επεξεργασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα· τα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα μπορούν να αποθηκεύονται για μεγαλύτερα διαστήματα, εφόσον τα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα θα υποβάλλονται σε επεξεργασία μόνο για σκοπούς αρχειοθέτησης προς το δημόσιο συμφέρον, για σκοπούς επιστημονικής ή ιστορικής έρευνας ή για στατιστικούς σκοπούς, σύμφωνα με το άρθρο 89 παράγραφος 1 και εφόσον εφαρμόζονται τα κατάλληλα τεχνικά και οργανωτικά μέτρα που απαιτεί ο παρών κανονισμός για τη διασφάλιση των δικαιωμάτων και ελευθεριών του υποκειμένου των δεδομένων (“περιορισμός της περιόδου αποθήκευσης”)».

**Γ.** Στην παράγραφο 2 του άρθρου 5 ΓΚΠΔ εισάγεται η θεμελιώδης «αρχή της λογοδοσίας», που συνιστά «ακρογωνιαίο λίθο του ΓΚΠΔ<sup>1</sup>» και η οποία ορίζει ρητώς ότι ο υπεύθυνος επεξεργασίας «φέρει την ευθύνη και είναι σε θέση να αποδείξει τη συμμόρφωση με την παράγραφο 1 (“λογοδοσία”)».

## 3. Άρθρο 6 ΓΚΠΔ

**A.** Σύμφωνα με το άρθρο 6 παρ. 1 εδ. στ', η επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα είναι σύμφωνη εάν «η επεξεργασία είναι απαραίτητη για τους σκοπούς των έννομων συμφερόντων που επιδιώκει ο υπεύθυνος επεξεργασίας ή τρίτος, εκτός εάν έναντι των συμφερόντων αυτών υπερισχύει το συμφέρον ή τα θεμελιώδη δικαιώματα και οι ελευθερίες του υποκειμένου των δεδομένων που επιβάλλουν την προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, ιδίως εάν το υποκείμενο των δεδομένων είναι παιδί».

**B.** Ωστόσο, σύμφωνα με το επόμενο εδάφιο της ίδιας διάταξης, «το στοιχείο στ') του πρώτου εδαφίου δεν εφαρμόζεται στην επεξεργασία που διενεργείται από δημόσιες αρχές κατά την άσκηση των καθηκόντων τους».

<sup>1</sup> Βλ. σχετ. ΑΠΔΠΧ 35/2022, σκ. 7, σελ. 10.

#### 4. Άρθρο 25 ΓΚΠΔ

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

#### 5. Άρθρο 28 ΓΚΠΔ

**Α.** Σύμφωνα με το άρθρο 28 παρ. 3 εδ. στ' ΓΚΠΔ, «η επεξεργασία από τον εκτελούντα την επεξεργασία διέπεται από σύμβαση ή άλλη νομική πράξη υπαγόμενη στο δίκαιο της Ένωσης ή του κράτους μέλους, που δεσμεύει τον εκτελούντα την επεξεργασία σε σχέση με τον υπεύθυνο επεξεργασίας και καθορίζει το αντικείμενο και τη διάρκεια της επεξεργασίας, τη φύση και τον σκοπό της επεξεργασίας, το είδος των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και τις κατηγορίες των υποκειμένων των δεδομένων και τις υποχρεώσεις και τα δικαιώματα του υπευθύνου επεξεργασίας. Η εν λόγω σύμβαση ή άλλη νομική πράξη προβλέπει ειδικότερα ότι ο εκτελών την επεξεργασία: (...) στ') συνδράμει τον υπεύθυνο επεξεργασίας στη διασφάλιση της συμμόρφωσης προς τις υποχρεώσεις που απορρέουν από τα άρθρα 32 έως 36, λαμβάνοντας υπόψη τη φύση της επεξεργασίας και τις πληροφορίες που διαθέτει ο εκτελών την επεξεργασία (...)».

#### 6. Άρθρο 30 ΓΚΠΔ

**Α.** Σύμφωνα με το άρθρο 30 παρ. 1 ΓΚΠΔ, «κάθε υπεύθυνος επεξεργασίας και, κατά περίπτωση, ο εκπρόσωπός του, τηρεί αρχείο των δραστηριοτήτων επεξεργασίας για τις οποίες είναι υπεύθυνος. Το εν λόγω αρχείο περιλαμβάνει όλες τις ακόλουθες πληροφορίες: α) το όνομα και τα στοιχεία επικοινωνίας του υπευθύνου επεξεργασίας και, κατά περίπτωση, του από κοινού υπευθύνου επεξεργασίας, του εκπροσώπου του υπευθύνου επεξεργασίας και του υπευθύνου προστασίας δεδομένων, β) τους σκοπούς της επεξεργασίας, γ) περιγραφή των κατηγοριών υποκειμένων των δεδομένων και των κατηγοριών δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, δ) τις κατηγορίες αποδεκτών στους οποίους πρόκειται να γνωστοποιηθούν ή γνωστοποιήθηκαν τα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα, περιλαμβανομένων των αποδεκτών σε τρίτες χώρες ή διεθνείς οργανισμούς, ε) όπου συντρέχει περίπτωση, τις διαβιβάσεις δεδομένων

προσωπικού χαρακτήρα σε τρίτη χώρα ή διεθνή οργανισμό, συμπεριλαμβανομένων του προσδιορισμού της εν λόγω τρίτης χώρας ή του διεθνούς οργανισμού και, σε περίπτωση διαβιβάσεων που αναφέρονται στο άρθρο 49 παράγραφος 1 δεύτερο εδάφιο, της τεκμηρίωσης των κατάλληλων εγγυήσεων, στ') όπου είναι δυνατό, τις προβλεπόμενες προθεσμίες διαγραφής των διάφορων κατηγοριών δεδομένων, ζ) όπου είναι δυνατό, γενική περιγραφή των τεχνικών και οργανωτικών μέτρων ασφάλειας που αναφέρονται στο άρθρο 32 παράγραφος 1».

## 7. Άρθρο 32 ΓΚΠΔ

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

## 8. Άρθρο 35 ΓΚΠΔ

**A.** Σύμφωνα με την παράγραφο 1 του άρθρου 35 ΓΚΠΔ, «όταν ένα είδος επεξεργασίας, ιδίως με χρήση νέων τεχνολογιών και συνεκτιμώντας τη φύση, το πεδίο εφαρμογής, το πλαίσιο και τους σκοπούς της επεξεργασίας, ενδέχεται να επιφέρει υψηλό κίνδυνο για τα δικαιώματα και τις ελευθερίες των φυσικών προσώπων, ο υπεύθυνος επεξεργασίας διενεργεί, πριν από την επεξεργασία, εκτίμηση των επιπτώσεων των σχεδιαζόμενων πράξεων επεξεργασίας στην προστασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα. Σε μία εκτίμηση μπορεί να εξετάζεται ένα σύνολο παρόμοιων πράξεων επεξεργασίας οι οποίες ενέχουν παρόμοιους υψηλούς κινδύνους».

**B.** Κατά την παράγραφο 4 του άρθρου 35 ΓΚΠΔ, «η εποπτική αρχή καταρτίζει και δημοσιοποιεί κατάλογο με τα είδη των πράξεων επεξεργασίας που υπόκεινται στην απαίτηση για διενέργεια εκτίμησης αντικτύπου σχετικά με την προστασία των δεδομένων δυνάμει της παραγράφου 1. Η εποπτική αρχή ανακοινώνει τον εν λόγω κατάλογο στο Συμβούλιο Προστασίας Δεδομένων που αναφέρεται στο άρθρο 68».

Γ. Επιπλέον, σύμφωνα με την Αιτιολογική Σκέψη 47 του ΓΚΠΔ, «δεδομένου ότι εναπόκειται στον νομοθέτη να παρέχει διά νόμου τη νομική βάση για την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα από τις δημόσιες αρχές, η εν λόγω νομική βάση δεν θα πρέπει να εφαρμόζεται στην επεξεργασία από τις δημόσιες αρχές κατά την εκπλήρωση των καθηκόντων τους».

## 9. Άρθρο 4 ν. 4624/2019

**Α.** Σύμφωνα με το άρθρο 4 του ν. 4624/2019, ως «δημόσιος φορέας» νοούνται «οι δημόσιες αρχές, οι ανεξάρτητες και ρυθμιστικές διοικητικές αρχές, τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού και τα νομικά πρόσωπα και οι επιχειρήσεις αυτών, οι κρατικές ή δημόσιες επιχειρήσεις και οργανισμοί, τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου που ανήκουν στο κράτος ή επιχορηγούνται κατά 50% τουλάχιστον του ετήσιου προϋπολογισμού τους ή η διοίκησή τους ορίζεται από αυτό».

**Β.** Ωστόσο, ο ΓΚΠΔ δεν ορίζει τι συνιστά «δημόσια αρχή ή δημόσιο φορέα». Η Ομάδα Εργασίας του άρθρου 29 στις Κατευθυντήριες Γραμμές σχετικά με τους υπεύθυνους προστασίας δεδομένων (WP 243)<sup>2</sup>, οι οποίες έχουν υιοθετηθεί και από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Προστασίας Δεδομένων (ΕΣΠΔ), εκτιμά ότι η έννοια αυτή πρέπει να προσδιορίζεται από τα εθνικά δίκαια, αλλά θεωρεί ότι η εκπλήρωση δημοσίου καθήκοντος και η άσκηση δημόσιας εξουσίας είναι δυνατή όχι μόνο από δημόσιες αρχές ή δημόσιους φορείς, αλλά και από άλλα φυσικά ή νομικά πρόσωπα δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου, σε διάφορους τομείς που απορρέουν από την εθνική νομοθεσία κάθε κράτους μέλους, όπως οι υπηρεσίες μεταφορών, η ύδρευση και η παροχή ενέργειας κ.λπ. Στις περιπτώσεις αυτές, τα υποκείμενα των δεδομένων είναι πιθανό να βρεθούν σε θέση που μοιάζει πολύ με την επεξεργασία των δεδομένων τους από δημόσια αρχή ή δημόσιο φορέα<sup>3</sup>.

## III. ΤΟ ΣΚΕΠΤΙΚΟ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΚΑΙ ΟΙ ΠΑΡΑΒΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΚΠΔ

### 1. ΤΑ ΒΑΣΙΚΟΤΕΡΑ ΣΗΜΕΙΑ ΤΟΥ ΣΚΕΠΤΙΚΟΥ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ

**Α.** Σχετικά με τον λόγο καθυστέρησης εκπόνησης ΕΑΠΔ που επικαλέστηκε συν τοις άλλοις ο ΟΑΣΑ, που αφορούσε στη δυσκολία συγκέντρωσης πληροφοριών για το εν λόγω σύστημα από τους αναδόχους του, η Αρχή έκρινε ότι οι εν λόγω ισχυρισμοί δεν συνιστούν λόγο που δικαιολογεί την καθυστέρηση σύμφωνα με το άρθρο 28 ΓΚΠΔ. Συνεπώς, ο υπεύθυνος επεξεργασίας θα έπρεπε να λάβει τα κατάλληλα μέτρα προκειμένου να διασφαλίσει την έγκαιρη εκπόνηση της ΕΑΠΔ ως προς τα προσωπικά δεδομένα, αλλά και των όποιων διορθωτικών μέτρων ενδεχομένως καταδείκνυε το αποτέλεσμα της μελέτης αντικτύπου,

<sup>2</sup> Βλ. σχετ. Article 29 Working Party, “Guidelines on Data Protection Officers (‘DPOs’)", Adopted on 13.12.2016, as last Revised and Adopted on 05.04.2017, διαθέσιμο στο [link](#).

<sup>3</sup> ΑΠΔΠΧ 30/2023, σκ. 10, σελ. 13-14.

χωρίς να δύναται να αρθεί η υποχρέωσή του αυτή λόγω επίκλησης δυσκολιών σχετικών με τη συλλογή στοιχείων από τους εκτελούντες την επεξεργασία<sup>4</sup>.

**Β.** Σχετικά με το περιεχόμενο της επικαιροποιημένης ΕΑΠΔ, η οποία υπεβλήθη κατόπιν της ακρόασης του υπεύθυνου επεξεργασίας ενώπιον της Αρχής, καίτοι ήταν πράγματι βελτιωμένη σε σχέση με την αρχική της έκδοση, η Αρχή παρατήρησε τα εξής<sup>5</sup>:

α) Δεν υπήρχε σαφής τεκμηρίωση του τρόπου υπολογισμού του εκάστοτε κινδύνου.

β) Σύμφωνα με την ανωτέρω έλλειψη σαφούς τεκμηρίωσης, η Αρχή εντόπισε ότι, αν και πράγματι λαμβάνονταν μέτρα αντιμετώπισης για διάφορους κινδύνους, τα οποία ήταν προς τη σωστή κατεύθυνση, υπήρχαν ακόμα περιθώρια λήψης πρόσθετων μέτρων, ιδίως ως προς την αντιμετώπιση του κινδύνου της μη εξουσιοδοτημένης αντιστοίχισης των μετακινήσεων ενός επιβάτη με τον ΑΜΚΑ αυτού. Ως εκ τούτου, η Αρχή έκρινε πως εκ των πραγμάτων υπήρχε ζήτημα μη πλήρους συμμόρφωσης με την αρχή της προστασίας των δεδομένων ήδη από τον σχεδιασμό, βάσει του άρθρου 25 του ΓΚΠΔ.

γ) Η Αρχή έκρινε πως δεν είχε γίνει εντός της ΕΑΠΔ ορθή εκτίμηση της νομικής βάσης για τους διάφορους σκοπούς επεξεργασίας.

δ) Σύμφωνα με την Αρχή, στην ΕΑΠΔ δεν εξετάζονταν ζητήματα που άπτονται της διαφάνειας επεξεργασίας και λοιπών δικαιωμάτων των υποκειμένων των δεδομένων. Επιπλέον, η ΕΑΠΔ εστίαζε κυρίως σε ζητήματα ασφάλειας της επεξεργασίας και όχι τόσο σε λοιπούς κινδύνους προστασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα.

**Γ.** Ο ΟΑΣΑ, όσον αφορά στους χρόνους διατήρησης των δεδομένων για τους διάφορους σκοπούς, ενώ αρχικά, κατά τον επιτόπιο έλεγχο, δεν είχε προσδιορίσει τους χρόνους τήρησης των δεδομένων, στη συνέχεια όρισε ως χρόνο τήρησης αυτών τα 20 έτη για όλα τα δεδομένα ανεξαρτήτως των σκοπών επεξεργασίας. Στην πορεία εξειδίκευσε και τους χρόνους τήρησης για τους διάφορους σκοπούς επεξεργασίας, χωρίς να ισχύει η 20ετία για όλους τους σκοπούς. Ωστόσο, η 20ετής διατήρηση παρέμεινε για τα δεδομένα μετακινήσεως, με την αιτιολόγηση ότι κάτι τέτοιο δικαιολογείται για φορολογικούς σκοπούς, με βάση το άρθρο 36 παρ. 3 του ν. 4174/2013.

Η Αρχή έκρινε ότι τα παραδείγματα που ο ΟΑΣΑ ανέφερε δεν σχετίζονταν με τις φορολογικές υποχρεώσεις του ΟΑΣΑ, αλλά με αιτήματα που θα μπορούσαν να υποβάλουν τα υποκείμενα των δεδομένων (π.χ. ανάλυση του ιστορικού μετακινήσεων ενός υποκειμένου κ.ά.). Επιπλέον, ο ΟΑΣΑ δεν παρείχε στην πορεία περαιτέρω διευκρινίσεις επ' αυτού, εξηγώντας, μεταξύ άλλων, για ποιο λόγο επελέγη η 20ετία και δεδομένου ότι η κατ' επίκληση διάταξη περί φοροδιαφυγής είχε αντικατασταθεί με το άρθρο 32 παρ. 2 του ν. 4646/2019, σύμφωνα με το οποίο η προθεσμία έκδοσης πράξης προσδιορισμού φόρου ήταν 10ετής<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Βλ. σχετ. ΑΠΔΠΧ 30/2023, σκ. 16, σελ. 17-18.

<sup>5</sup> Ibidem, σκ. 17, σελ. 18-19.

<sup>6</sup> Ibidem, σκ. 18, σελ. 19-20.

**Δ.** Σχετικά με τη νομική βάση της επεξεργασίας σύμφωνα με το άρθρο 6 παρ. 1 στοιχ. στ' ΓΚΠΔ που επικαλείται ο ΟΑΣΑ, τόσο στην επικαιροποιημένη ΕΑΠΔ όσο και στο επικαιροποιημένο αρχείο δραστηριοτήτων επεξεργασίας, η Αρχή έκρινε ως εξής<sup>7</sup>:

α) Η εν λόγω νομική βάση δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί από τον ΟΑΣΑ, ο οποίος αποτελεί δημόσια επιχείρηση κοινωφελούς χαρακτήρα, που εποπτεύεται και ελέγχεται ιδιοκτησιακά από το κράτος, σύμφωνα με τη δεύτερη διάταξη του άρθρου 6 παρ. 1 στοιχ. στ', όπου προβλέπεται η εν λόγω εξαίρεση.

β) Η επιλογή της σωστής νομικής βάσεως επεξεργασίας, ως έκφρασης της θεμελιώδους αρχής της νομιμότητας, όπως προβλέπεται και στο άρθρο 6 παρ. 1 ΓΚΠΔ, συνδέεται με την αρχή της θεμιτής ή δίκαιης επεξεργασίας, καθώς και με την αρχή του περιορισμού του σκοπού. Επιπλέον, ο υπεύθυνος επεξεργασίας έχει διττή υποχρέωση, αφενός να επιλέγει την κατάλληλη νομική βάση πριν την έναρξη της επεξεργασίας, αφετέρου να ενημερώνει, κατά τα άρθρα 13 παρ. 1 εδ. γ' και 14 παρ. 1 εδ. γ' ΓΚΠΔ, περί της χρήσεώς της το υποκείμενο των δεδομένων, καθώς η επιλογή της κάθε νομικής βάσης ασκεί έννομη επιρροή στην εφαρμογή δικαιωμάτων των υποκειμένων των δεδομένων<sup>8</sup>.

γ) Σύν τοις άλλοις, έκφραση της αρχής της νομιμότητας συνιστά και η αρχή της διαφάνειας<sup>9</sup>, η οποία, εκτός των όσων ορίζονται στο άρθρο 5 παρ. 1 εδ. α' ΓΚΠΔ, συνδέεται εγγενώς τόσο με τη νομιμότητα όσο και με την αρχή της λογοδοσίας που δεσμεύει τον υπεύθυνο επεξεργασίας να μπορεί πάντοτε να αποδεικνύει ότι τα προσωπικά δεδομένα των υποκειμένων επεξεργάζονται με διαφάνεια<sup>10</sup>.

δ) Επιπλέον, η Αρχή έκρινε πως ορισμένες φορές μπορούν να εφαρμοστούν παράλληλα-ταυτόχρονα, διαφορετικές νομικές βάσεις επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, εφόσον όμως χρησιμοποιούνται εντός σωστού πλαισίου και ιδίως εφόσον εξυπηρετούν διαφορετικούς σκοπούς επεξεργασίας. Συνεπώς, όταν πρόκειται για τον ίδιο σκοπό επεξεργασίας, ο υπεύθυνος επεξεργασίας θα πρέπει εξ αρχής να επιλέγει μια συγκεκριμένη νομική βάση, η οποία θα είναι η κατάλληλη για τον συγκεκριμένο σκοπό επεξεργασίας. Έτσι, αφενός τα υποκείμενα των δεδομένων θα γνωρίζουν ακριβώς τη νομική βάση της επεξεργασίας των δεδομένων τους, αφετέρου ο υπεύθυνος επεξεργασίας, θα συμμορφώνεται με τη θεμελιώδη για τον ΓΚΠΔ αρχή της λογοδοσίας, καθώς ο ίδιος φέρει το βάρος της επίκλησης και απόδειξης της νομιμότητας της επεξεργασίας.

<sup>7</sup> Ibidem, σκ. 19, σελ. 20-21.

<sup>8</sup> Βλ. σχετ. ΑΠΔΠΧ 26/2019.

<sup>9</sup> Βλ. σχετ. Αιτιολογικές Σκέψεις 39, 60 ΓΚΠΔ· και ΔΕΕ C-496/17 σκ. 59· ΔΕΕ C-201/14 σκ. 31-35· ΑΠΔΠΧ 50/2021· ΑΠΔΠΧ 43/2022· ΑΠΔΠΧ 35/2022· και Σ. Παπακωνσταντίνου, ΑΠΔΠΧ 35/2022. *Επιβολή προστίμου 20.000.000 ευρώ στην εταιρία Clearview AI, Inc. για παράβαση των αρχών της νομιμότητας και της διαφάνειας*, [e-ΠΟΛΙΤΕΙΑ 6/2023](#), σελ. 268-280.

<sup>10</sup> Βλ. σχετ. Article 29 Working Party, "Guidelines on Transparency under the Regulation 2016/679 (wp260 rev. 01)", Adopted on 29.11.2017, As last Revised and Adopted on 11.04.2018, διαθέσιμο στο [link](#).



**Ε.** Σχετικά με την ενημέρωση των υποκειμένων των δεδομένων για τους σκοπούς επεξεργασίας, η Αρχή επισήμανε πως αν και είχε επικαιροποιηθεί η ιστοσελίδα του ΟΑΣΑ, ωστόσο για τους σκοπούς επεξεργασίας που αφορούσαν: α) στη δυνατότητα μελέτης ανωνυμοποιημένων στατιστικών δεδομένων και β) στη διαχείριση διαδικτυακών τόπων και κάθε μορφής επικοινωνίας, ο ΟΑΣΑ επικαλείτο τρεις νομικές βάσεις, αποτρέποντας με αυτό τον τρόπο την ευχερή αναγνώριση της ορθής για κάθε σκοπό νομικής βάσης, ενώ μια από τις νομικές βάσεις ήταν το έννομο συμφέρον του ΟΑΣΑ, η οποία κατά την Αρχή δεν ευσταθεί, για τους ανωτέρω λόγους<sup>11</sup>.

## 2. ΟΙ ΠΑΡΑΒΑΣΕΙΣ ΠΟΥ ΔΙΑΠΙΣΤΩΣΕ Η ΑΡΧΗ

**Α. Παράβαση της αρχής περιορισμού του χρόνου αποθήκευσης** (άρθρο 5 παρ. 1 στοιχ. ε' ΓΚΠΔ), καθώς ο ΟΑΣΑ δεν διευκρίνισε γιατί επελέγη ως χρόνος διατήρησης των δεδομένων μετακινήσεων η 20ετία, ενώ η σχετική διάταξη περί φοροδιαφυγής έχει αντικατασταθεί από νεότερη στην οποία ορίζεται ως χρόνος διατήρησης η 10ετία.

**Β. Παράβαση εκ μέρους του υπεύθυνου επεξεργασίας περί της υποχρέωσης εκπόνησης ΕΑΠΔ** (άρθρο 35 παρ. 1 ΓΚΠΔ), καθώς αφενός η ΕΑΠΔ δεν είχε εκπονηθεί έγκαιρα, αφετέρου, ακόμη και μετά την εκπόνησή της και τις διάφορες αναθεωρήσεις της, δεν τεκμηριωνόταν απόλυτα η αντιμετώπιση όλων των κινδύνων προστασίας δεδομένων, ενώ επιπλέον η παράθεση των σχετικών νομικών βάσεων ήταν προβληματική.

**Γ. Παράβαση της προστασίας των δεδομένων ήδη από τον σχεδιασμό** (άρθρο 25 παρ. 1 ΓΚΠΔ), αφού, καίτοι είχαν ληφθεί εκ του σχεδιασμού ορισμένα μέτρα αντιμετώπισης διαφόρων κινδύνων, προέκυψε ότι υπήρχαν περιθώρια για πρόσθετα μέτρα, για τα οποία ο ΟΑΣΑ δεν τεκμηριώνει τη μη αναγκαιότητα υλοποίησής τους.

**Δ. Παράβαση της υποχρέωσης τήρησης αρχείου δραστηριοτήτων** (άρθρο 30 παρ. 1 ΓΚΠΔ), καθώς το αρχείο δεν ήταν ορθώς συμπληρωμένο, επειδή η περιγραφή των σκοπών επεξεργασίας ήταν ασαφής, τόσο αρχικά, όσο και μετά την υποβολή επικαιροποιημένου αρχείου δραστηριοτήτων, όπου η Αρχή εντόπισε ασάφεια ως προς τις νομικές βάσεις για τους διάφορους σκοπούς επεξεργασίας, κατά παράβαση της αρχής της νομιμότητας (άρθρο 6 παρ. 1 ΓΚΠΔ) και της ορθής ενημέρωσης των υποκειμένων των δεδομένων μέσω της ιστοσελίδας του ΟΑΣΑ.

## IV. Η ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ

Η Αρχή, λαμβάνοντας υπόψη όλα τα ανωτέρω, με βάση το άρθρο 58 παρ. 2 εδ. θ' ΓΚΠΔ, επέβαλε στον ΟΑΣΑ πρόστιμο συνολικού ύψους 50.000 ευρώ για την παραβίαση του άρθρου 5 παρ. 2 στοιχ. ε' ΓΚΠΔ.

<sup>11</sup> Βλ. σχετ. ΑΠΔΠΧ 30/2023, σκ. 20, σελ. 21-22.

Επιπλέον απηύθυνε, με βάση το άρθρο 58 παρ. 2 εδ. β' ΓΚΠΔ, επίκληση στον ΟΑΣΑ για τις παραβάσεις των διατάξεων του άρθρου 25 παρ. 1 και του άρθρου 35 παρ. 1 ΓΚΠΔ.

Επίσης, έδωσε εντολή συμμόρφωσης στον ΟΑΣΑ, σύμφωνα με το άρθρο 58 παρ. 2 εδ. δ' ΓΚΠΔ, προκειμένου να προσδιορίσει και να τεκμηριώσει, εντός ενός (1) μηνός, όλους τους χρόνους τήρησης των δεδομένων για τους διάφορους σκοπούς επεξεργασίας του ΑΣΣΚ. Ενώ η Αρχή έκανε σαφές πως εάν μετά τον προσδιορισμό του χρόνου τήρησης των δεδομένων προέκυπτε ότι τηρούνταν δεδομένα καθ' υπέρβαση του χρόνου αυτού, τότε ο ΟΑΣΑ όφειλε, αμελλητί, είτε να διαγράψει είτε να τα καταστήσει ανώνυμα, τεκμηριώνοντας σχετικά και ενημερώνοντας της Αρχή. Παράλληλα, η εν λόγω ενημέρωση θα έπρεπε να παρέχεται και στα υποκείμενα των δεδομένων. Επιπλέον, η Αρχή έκρινε πως ο ΟΑΣΑ, για τον προσδιορισμό του χρόνου τήρησης των δεδομένων, θα έπρεπε να εξετάσει εάν το ενδεχόμενο ανωνυμοποίησης των δεδομένων επαναφόρτισης, επικύρωσης και ελέγχου κομίστρου σε σύντομο χρονικό διάστημα από τη δημιουργία τους, επηρεάζει δυσμενώς τους λοιπούς σκοπούς της επεξεργασίας με σχετική τεκμηρίωση σε καταφατική περίπτωση.

Τέλος, έδωσε εντολή στον ΟΑΣΑ, σύμφωνα με το άρθρο 58 παρ. 2 εδ. δ' ΓΚΠΔ, προκειμένου, εντός τριών (3) μηνών, να αναθεωρηθεί η εκτίμηση αντικτύπου ως προς τα προσωπικά δεδομένα, καθώς και να υλοποιηθούν στο πλαίσιο αυτό, όσα πρόσθετα μέτρα κριθεί, εκ του αποτελέσματος της εν λόγω αναθεώρησης, ότι είναι αναγκαία για την αντιμετώπιση των διαφόρων κινδύνων, σύμφωνα και με τη Σκέψη 17<sup>12</sup> της Αρχής.

## **V. ΤΑ ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΑ ΠΕΡΙΣΤΑΤΙΚΑ ΠΟΥ ΣΥΝΕΤΕΛΕΣΑΝ ΣΤΗΝ ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ**

1. Η δραστηριότητα του υπεύθυνου επεξεργασίας έχει μεγάλο εύρος, αφού αφορά το σύνολο του επιβατικού κοινού των ΜΜΜ της Αθήνας.
2. Η δραστηριότητα επεξεργασίας δεδομένων σχετίζεται με τις κύριες δραστηριότητες του υπεύθυνου επεξεργασίας.
3. Η επεξεργασία αφορά κατά βάση «απλά» δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα, ωστόσο αφορά και δεδομένα «ειδικών κατηγοριών», όπως π.χ. αυτά που αφορούν σε μετακινήσεις ΑμεΑ.
4. Ο υπεύθυνος επεξεργασίας επέδειξε δυσχέρεια στη συνεργασία με την Αρχή, όταν η Αρχή ζήτησε να τεκμηριώσει τον χρόνο τήρησης δεδομένων, παραλείποντας να παράσχει τις πληροφορίες που του ζητήθηκαν.
5. Δεν προέκυψε βλάβη για τα υποκείμενα των δεδομένων.
6. Ο ΟΑΣΑ προέβη σε ορισμένες διορθωτικές ενέργειες μετά από τη διενέργεια επιτόπιου ελέγχου σε σχέση με τον προσδιορισμό του χρόνου τήρησης των δεδομένων.

<sup>12</sup> Ibidem, σκ. 17, σελ. 18-19.

## VI. ΣΚΕΨΕΙΣ – ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

Η απόφαση 30/2023 της Αρχής είναι σπουδαίας σημασίας, καθώς οφείλουμε να συγκρατήσουμε τα εξής:

**1.** Επεβλήθη από την ΑΠΔΠΧ ένα υψηλό πρόστιμο στον ΟΑΣΑ, καθώς όλες οι ανωτέρω παραβιάσεις συνιστούν γενικότερα παραβίαση της θεμελιώδους αρχής του ΓΚΠΔ, της αρχής της νομιμότητας<sup>13</sup> της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, μέσα από τις επιμέρους παραβιάσεις της αρχής της διαφάνειας<sup>14</sup>, της αρχής της ελαχιστοποίησης των δεδομένων<sup>15</sup>, της αρχής του περιορισμού της αποθήκευσης των δεδομένων, της προστασίας των δεδομένων από τον σχεδιασμό<sup>16</sup>, της υποχρέωσης τήρησης αρχείου δραστηριοτήτων επεξεργασίας δεδομένων και της υποχρέωσης διενέργειας εκτίμησης αντικτύπου<sup>17</sup> σχετικά με την προστασία των δεδομένων.

**2.** Αναδεικνύεται ο εξαιρετικά σημαντικός ρόλος του υπεύθυνου επεξεργασίας στον ΓΚΠΔ, ο οποίος οφείλει να τηρεί την αρχή της νομιμότητας πριν, κατά τη διάρκεια και μετά την επεξεργασία των δεδομένων και να λαμβάνει τα κατάλληλα τεχνικά και οργανωτικά μέτρα προστασίας τους. Περαιτέρω, ο υπεύθυνος επεξεργασίας φέρει το βάρος της αποδείξεως της νομιμότητας της επεξεργασίας των δεδομένων, την οποία οφείλει να είναι σε θέση να αποδεικνύει ανά πάσα στιγμή, σύμφωνα με τη θεμελιώδη αρχή της λογοδοσίας.

**3.** Διαφαίνεται η σημασία της θεμελιώδους αρχής της λογοδοσίας του υπεύθυνου επεξεργασίας στον ΓΚΠΔ, στην οποία ερείδονται όλες οι διατάξεις που αφορούν στην ευθύνη του να προβαίνει στις απαραίτητες ενέργειες και να λαμβάνει τα κατάλληλα τεχνικά και οργανωτικά μέτρα, τόσο για να προλαμβάνει όσο και για να αντιμετωπίζει τυχόν παραβίαση δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα. Η αρχή της λογοδοσίας λειτουργεί σαν «μηχανισμός εγγύησης» της τήρησης των αρχών που πρέπει να διέπουν την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα. Επίσης, μέσω της θεσμοθέτησης της αρχής αυτής, αναδεικνύεται η επιλογή του Ευρωπαίου νομοθέτη για μετακύλιση της ευθύνης της εφαρμογής του ΓΚΠΔ από τις εποπτικές αρχές στους υπεύθυνους επεξεργασίας, ώστε η προστασία δεδομένων «να γίνει κτήμα καθενός που επεξεργάζεται δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα<sup>18</sup>».

**4.** Τονίζεται η σημασία της προστασίας των υποκειμένων των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα από τους πιθανούς κινδύνους επεξεργασίας: Συγκεκριμένα, οι πιο «τεχνικές» διατάξεις του ΓΚΠΔ που αφορούν σε «τακτικές» προστασίας των δεδομένων ήδη από τον σχεδιασμό, όπως η διενέργεια εκτίμησης αντικτύπου πιθανών κινδύνων από την επεξεργασία δεδομένων,

<sup>13</sup> Βλ. σχετ. και ΑΠΔΠΧ 50/2021· ΑΠΔΠΧ 61/2022.

<sup>14</sup> Βλ. σχετ. και ΑΠΔΠΧ 50/2021, 45/2022, 50/2022, 41/2022, 35/2022, 31/2022· και Σ. Παπακωνσταντίνου, ΑΠΔΠΧ 35/2022, ό.π., σελ. 268-280.

<sup>15</sup> Βλ. σχετ. και ΑΠΔΠΧ 34/2023, 33/2023, 31/2023, 29/2023, 59/2022, 49/2022, 43/2022.

<sup>16</sup> Βλ. σχετ. και ΑΠΔΠΧ 50/2021, 20/2023, 20/2021, 31/2019.

<sup>17</sup> Βλ. σχετ. και ΑΠΔΠΧ 50/2021, 5/2022, 4/2022, 60/2021, 41/2021.

<sup>18</sup> Βλ. σχετ. Ι. Ιγγλεζάκη, *Ο Γενικός Κανονισμός Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων*, 3η έκδ., 2020, σελ. 77.

η τήρηση αρχείου δραστηριοτήτων επεξεργασίας ή η ορθή αντιστοίχιση νομικών βάσεων επεξεργασίας και αντίστοιχων σκοπών επεξεργασίας εκ των προτέρων, στοχεύουν στην τήρηση της νομιμότητας της επεξεργασίας των δεδομένων, στη διαφάνεια, στην ορθή ενημέρωση των υποκειμένων των δεδομένων, στην ελαχιστοποίηση των δεδομένων κ.ά. Ωστόσο, απώτερος σκοπός, προϋπόθεση και απόρροια της νομιμότητας κάθε επεξεργασίας είναι η ενδεδειγμένη προστασία των δικαιωμάτων των υποκειμένων των δεδομένων.

**5.** Τέλος, φαίνεται πως μέσω των ανωτέρω διατάξεων (μελέτη εκτίμησης αντικτύπου, λήψη τεχνικών και οργανωτικών μέτρων, τήρηση αρχείου δραστηριοτήτων, αρχή της λογοδοσίας κ.λπ.), ο ΓΚΠΔ εισάγει ένα καθεστώς «οιονεί αυτορρυθμίσεως<sup>19</sup>», με το οποίο μετακυλίεται το βάρος λήψης αποφάσεων από τις εποπτικές αρχές στους υπεύθυνους επεξεργασίας.

**6.** Έτσι, αναδεικνύεται η «εργονομία» του εργαλείου του ΓΚΠΔ, ο οποίος έχει διαμορφωθεί και έχει συνταχθεί με τέτοιο τρόπο, ώστε τα υποκείμενα των δεδομένων να μπορούν να αισθάνονται ασφαλή, χάρη στις θεμελιώδεις αρχές και στα δικαιώματα που τα προστατεύουν, τόσο προληπτικά, όσο και αμυντικά.

## VII. ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Στην κριθείσα υπόθεση, το σύστημα «ηλεκτρονικού εισιτηρίου» του ΟΑΣΑ αποτελεί υγιή απόρροια της τεχνολογικής εξέλιξης, που στοχεύει συν τοις άλλοις και στη διευκόλυνση της καθημερινότητας του επιβατικού κοινού των ΜΜΜ. Ωστόσο, θα πρέπει σε κάθε περίπτωση να καταβάλλεται κάθε δυνατή προσπάθεια εκ μέρους των υπεύθυνων επεξεργασίας, ώστε να προστατεύονται πάση θυσία τα δικαιώματα των υποκειμένων των δεδομένων που υφίστανται επεξεργασία. Σε αυτό στοχεύει άλλωστε –μέσω της συμμόρφωσης της λειτουργία του συστήματος του «ηλεκτρονικού εισιτηρίου» με τις διατάξεις του ΓΚΠΔ– το πρόστιμο που επεβλήθη από την Αρχή.

Η Απόφαση 30/2023 της Αρχής αναδεικνύει τη σπουδαιότητα του Κανονισμού, ο οποίος, παρά τις εγγενείς αδυναμίες του, αποτελεί αδιαμφισβήτητα ένα σημαντικό θεσμικό εργαλείο προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων και ελευθεριών του ανθρώπου, η διαφύλαξη και η εξασφάλιση των οποίων λειτουργούν ως εγγυητικοί πυλώνες της κοινωνικής ευημερίας και προόδου. □

<sup>19</sup> Φ. Παναγοπούλου-Κουτνατζή, *Συνταγματικές προεκτάσεις των μηχανισμών διευρύνσεως της προστασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα πέραν της Ε.Ε.: Εξεσθετική εφαρμογή του ΓΚΠΔ και διασυνοριακή διαβίβαση δεδομένων*, ΔιΜΕΕ 4/2019, σελ. 518.

# ΦΕΡΕΝΙΚΗ ΠΑΝΑΓΟΠΟΥΛΟΥ, ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ ΨΗΦΟΦΟΡΙΑ. ΜΙΑ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΘΕΩΡΗΣΗ (ΠΡΟΛΟΓΟΣ ΕΥ. ΒΕΝΙΖΕΛΟΥ), ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΣΑΚΚΟΥΛΑ, ΑΘΗΝΑ 2023

**Μαρία Κανελλοπούλου-Μπότη**  
Καθηγήτρια Ιονίου Πανεπιστημίου,  
LL.M. (Cambridge), LL.M. (Yale), Faculty Fellow (Harvard)

Η τεχνολογία ως ευλογία και απειλή δεν αφορά μόνο το κεφάλαιο των θεμελιωδών δικαιωμάτων, αλλά και το οργανωτικό μέρος του Συντάγματος, την οργάνωση και λειτουργία της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας και όλα τα συστατικά της δημοκρατικής αρχής. Σχετίζεται εντέλει με τον φιλελεύθερο χαρακτήρα του δημοκρατικού πολιτεύματος. Αυτή τη δημιουργική ανησυχία εκφράζει η Φερενίκη Παναγοπούλου στην εξαιρετικά πρωτότυπη μονογραφία συνταγματικού δικαίου για την ηλεκτρονική ψηφοφορία. Η μελέτη αυτή ακολουθεί μια σειρά άλλων πρωτότυπων συμβολών της ίδιας, όπως λ.χ. ο μάρτυρας δημοσίου συμφέροντος και η τεχνητή νοημοσύνη. Η συγγραφέας καταπιάνεται με την καρδιά του οργανωτικού συνταγματικού δικαίου ιδωμένου αυτή τη φορά υπό την οπτική γωνία του ψηφιακού συνταγματισμού.

Η μελέτη εστιάζει στη σύνδεση, αφενός, της πρωταρχικής για τη δημοκρατία έννοιας της συμμετοχής στην εξουσία με την άσκηση του εκλογικού δικαιώματος από τους πολίτες, αφετέρου, με την εφαρμογή της τεχνολογίας στο πεδίο αυτό. Και το μεν εκλογικό δικαίωμα, ως η κορωνίδα των πολιτικών δικαιωμάτων, έχει αποτελέσει αντικείμενο θεωρητικής επεξεργασίας επί μακρότατο χρόνο, η εφαρμογή ηλεκτρονικής τεχνολογίας στην επιτέλεση της εκλογικής διαδικασίας συνιστά όμως ένα νέο πολιτειακό ζήτημα, στην αιχμή της πολυεπίπεδης, και πάντως διακλαδικής, αντιμετώπισης των ζητημάτων στις σημερινές δημοκρατίες. Η εργασία φιλοδοξεί να απαντήσει σε ερωτήματα, να ψηλαφίσει νέα και κυρίως να παράσχει ένα κείμενο επαναπραγμάτευσης των πλέον κλασικών εννοιών που στηρίζουν τις σύγχρονες δημοκρατίες σε συνδυασμό με τις σύγχρονες τεχνολογικές εξελίξεις. Και το πετυχαίνει διατηρώντας την απαιτούμενη ισορροπία και ωριμότητα.

Στο Πρώτο Μέρος εξετάζεται το ευρωπαϊκό κατευθυντήριο πλαίσιο, που ανάγεται στις αρχές του 21<sup>ου</sup> αιώνα και εξελίσσεται σταθερά προς κατευθύνσεις που συχνά είναι δυσδιάγνωστες. Το πλαίσιο αυτό μας προσφέρει ένα σταθερό νομικό περιβάλλον για τις δικλίδες ασφαλείας που χρειαζόμαστε για τις τεχνολογικές εφαρμογές, και πάντως κριτήρια για τις σταθμίσεις που χρειάζεται να κάνει ο εθνικός νομοθέτης. Στη συνέχεια παρουσιάζεται η εμπειρία από την ηλεκτρονική ψηφοφορία στην αλλοδαπή, με πρώτη χώρα που εφάρμοσε το σύστημα ηλεκτρονικής ψηφοφορίας σε εθνικό επίπεδο (και όχι μεμονωμένα σε σωματεία και ενώσεις), την Εσθονία. Ακολουθεί η δειγματοληπτική παρουσίαση της ηλεκτρονικής ψηφοφορίας και σε άλλες χώρες, συνολικά σε έντεκα έννομες τάξεις πολύ διαφορετικές μεταξύ τους.

Το Δεύτερο Μέρος εστιάζει στο κεντρικό ερώτημα της μελέτης, κατά πόσον η ηλεκτρονική ψηφοφορία αντεπεξέρχεται στις συνταγματικές αρχές της ψήφου και της ψηφοφορίας, όπως καταγράφονται στην ελληνική συνταγματική τάξη· εδώ εξετάζεται το ενδεχόμενο εφαρμογής της ηλεκτρονικής ψηφοφορίας κατά την εκλογική διαδικασία των εκτός επικρατείας πολιτών και διατυπώνονται περαιτέρω εγγυήσεις που επιβοηθούν την πλήρωση των συνταγματικών αρχών. Καθοριστικής σημασίας στην εξέταση του ζητήματος είναι αν το ελληνικό Σύνταγμα επιτρέπει την ηλεκτρονική ψηφοφορία ή αν απαιτείται συνταγματική αναθεώρηση για την υιοθέτησή της στις εθνικές (ενδεχομένως και στις λοιπές) εκλογές. Περαιτέρω, συζητείται το ζήτημα της επίδρασης που ενδέχεται να ασκήσει η «ιδιωτικοποίηση» της εκλογικής διαδικασίας στο Σύνταγμα. Ακολουθεί η διερεύνηση των σχέσεων της ηλεκτρονικής ψηφοφορίας με θεμελιώδεις αρχές του πολιτεύματος. Η μελέτη αναφέρεται σε όλες τις μορφές ηλεκτρονικής ψηφοφορίας, οι οποίες εξετάζονται υπό το αυστηρό πρίσμα των συνταγματικών αρχών των βουλευτικών εκλογών, καίτοι οι αρχές αυτές δεν απαιτείται να πληρούνται σε όλες τις εκλογικές διαδικασίες (π.χ. δεν είναι υποχρεωτική η ψηφοφορία στις σωματειακές εκλογές). Το κεφάλαιο αυτό εστιάζει στον πυρήνα του οργανωτικού μέρους του συνταγματικού δικαίου.

Η εργασία ολοκληρώνεται με την εξαγωγή προσωρινών συμπερασμάτων, που αφορούν στη δέουσα στάση του δικαίου απέναντι στα προτεινόμενα μέσα για την άσκηση του δικαιώματος και όχι στο ίδιο το δικαίωμα. Το πολιτειακό ενδιαφέρον της μελέτης εστιάζεται εντέλει στο θεμελιώδες πολιτικό ζήτημα που υποκρύπτει η τεχνολογία: Σε ποιο βαθμό το μέσον άσκησης του εκλογικού δικαιώματος επηρεάζει το δικαίωμα καθαυτό. Και αυτό υποκρύπτει η σύγκρουση επί του συνταγματικού ζητήματος που εμφανίζεται με μανδύα περισσότερο τεχνικό-νομικό, παρά υποκρυπτόμενο πολιτικό. Η συγγραφέας τεκμηριωμένα καταλήγει ότι η κοινωνία μας έχει ωριμάσει για την υιοθέτηση συστημάτων ηλεκτρονικής ψηφοφορίας. Αυτό αποδεικνύεται από τις μέχρι τώρα διεξαχθείσες ηλεκτρονικές ψηφοφορίες κατά κύριο λόγο στον εκπαιδευτικό, εργασιακό και σωματειακό τομέα, όπου η διαζώσης διεξαγωγή των εκλογών δεν λαμβάνει χώρα πάντοτε ανέφελα. Οι ψηφοφορίες αυτές αποτελούν, κατά την ίδια, ένα προστάδιο για τη χάραξη ψηφοφοριών σε πανελλαδικό επίπεδο για την ανάδειξη τοπικών οργάνων. Δεν έχουν θέσει σε απόλυτη δοκιμασία την αρτιότητα του συστήματος για τη διεξαγωγή καθολικής ψηφοφορίας. Εγείρουν κάποια ζητήματα, αναφορικά με το αυτοπρόσωπο της εκλογικής διαδικασίας, τα οποία με την



κατάλληλη τεχνολογική υποστήριξη δύνανται να ελαχιστοποιηθούν. Αποτελούν, όμως, την αναγκαία προετοιμασία. Για να προχωρήσει η επιτυχής υλοποίηση της ψηφοφορίας απαραίτητη θα ήταν η προηγούμενη ψηφιοποίηση όλων των υπηρεσιών του κράτους και όχι η αποσπασματική, όπως συμβαίνει τώρα. Ενδεχομένως μια καλή ιδέα σε επόμενο επίπεδο, με την πάροδο του χρόνου, μετά από την πλήρη ψηφιοποίηση του διοικητικού μηχανισμού θα ήταν, κατά την ίδια, η διενέργεια «δοκιμαστικών εκλογών» με υποθετικούς υποψηφίους (υποψήφιος Α, Β, Γ κ.λπ.), προκειμένου να εντοπισθούν, ερευνηθούν και αντιμετωπισθούν ενδεχόμενα κενά του συστήματος. Η εμπιστοσύνη στην τεχνολογία χτίζεται σταδιακά. Στην κατεύθυνση αυτή, προτείνεται από τη συγγραφέα η σταδιακή μετάβαση στην ηλεκτρονική ψηφοφορία με τους εξής τρόπους:

Πρώτον, οι πολίτες θα ψηφίζουν ηλεκτρονικά σε εκλογικά κέντρα και όχι από το σπίτι τους, προκειμένου να αποφεύγεται η ευαλωτότητα των οικιακών συσκευών. Κάθε εκλογικό κέντρο θα μπορούσε να έχει tablet αντί για πολυάριθμα εκτυπωμένα ψηφοδέλτια. Με αυτό τον τρόπο θα προστατευόταν αποτελεσματικότερα και θα μειώνονταν τα εκλογικά έξοδα και ο κόπος. Στη διαδικασία αυτή ιδιαίτερη έμφαση πρέπει να αποδοθεί στη συνδρομή τρίτων προσώπων. Μέριμνα θα πρέπει να δοθεί προκειμένου η συνδρομή να μην λάβει τον μανδύα της παρεμβάσεως.

Δεύτερον, η ηλεκτρονική ψηφοφορία μπορεί να διεξαχθεί το πρώτον σε ένα μικρό ποσοστό του πληθυσμού, όπως είναι λ.χ. οι εκτός επικρατείας ψηφοφόροι. Συνιστάται σε ένα πρώτο στάδιο να υπάρχει ένα ανώτατο όριο ηλεκτρονικών ψήφων.

Τρίτον, είναι απαραίτητο οι ψηφοφόροι να έχουν τη δυνατότητα συμβατικής ψηφοφορίας. Η ηλεκτρονική ψηφοφορία πρέπει να αποτελεί εναλλακτική δυνατότητα. Οι ψηφοφόροι έχουν δικαίωμα στην επιλογή του τρόπου ψηφοφορίας.

Τέταρτον, η ηλεκτρονική ψηφοφορία είναι δέον να ελέγχεται και με το σύστημα της παράλληλης έγχαρτης ψήφου. Η σταδιακή μετάβαση στην ηλεκτρονική ψηφοφορία θα χτίσει και την εμπιστοσύνη των πολιτών προς αυτή, προκειμένου στο μέλλον να εφαρμόζεται σε ακόμα μεγαλύτερο ποσοστό, όταν οι συνθήκες θα είναι ωριμότερες και οι πολίτες θα αισθάνονται πιο έτοιμοι να την υιοθετήσουν.

Πέμπτον, κρίνεται απαραίτητη η πρόβλεψη εναλλακτικού σχεδίου, π.χ. επανάληψη της εκλογικής διαδικασίας, παράταση αυτής κ.ο.κ., σε περίπτωση αστοχίας του ηλεκτρονικού συστήματος.

Η συγγραφέας εύστοχα κρίνει ότι η ηλεκτρονική ψηφοφορία αποτελεί το μέλλον της εκλογικής διαδικασίας. Η διαδικασία της ηλεκτρονικής ψηφοφορίας, όπως και κάθε επίσημη διαδικασία, θα πρέπει να πληροί τις ανάλογες συνταγματικές απαιτήσεις, οι οποίες έχουν ως στόχο κυρίως την προάσπιση της δημοκρατίας, των δικαιωμάτων του πολίτη και των συνταγματικώς κατοχυρωμένων αρχών του πολιτεύματος κάθε χώρας. Οι απαιτήσεις που ισχύουν για την ηλεκτρονική ψηφοφορία στις βουλευτικές εκλογές πρέπει να είναι ανάλογες με αυτές που ισχύουν στην παραδοσιακή ψηφοφορία. Οι μικρότερες εκλογικές διαδικασίες δεν οφείλουν να πληρούν όλες τις εκλογικές αρχές των βουλευτικών αρχών και, ως εκ τούτου, οι αρχές αυτές υποχωρούν όπου δεν απαιτείται να πληρούνται (π.χ. δεν είναι υποχρεωτική η ψηφοφορία στα σωματεία). Εκτός όμως από τις συνταγματικές αρχές που αναλύθηκαν διεξοδικά, η ηλεκτρονική ψηφοφορία

πρέπει να ικανοποιεί περαιτέρω διασφαλίσεις, λόγω της παρεμβολής της τεχνολογίας. Σε αυτή την κατεύθυνση απαραίτητη είναι η χάραξη ενός λειτουργικού συστήματος που μπορεί να χρησιμοποιηθεί από όλες τις ηλικιακές ομάδες, ανεξαρτήτως γλώσσας, ικανοτήτων (π.χ. ΑμεΑ), μορφώσεως κ.ο.κ.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η καταληκτική σκέψη της συγγραφέως ότι η μη αξιοποίηση της τεχνολογίας φαντάζει έως και υπεροπτική. Κατά την ίδια, ενώ υπάρχει η δυνατότητα ηλεκτρονικής ψηφοφορίας, είναι κάπως τεchnοφοβικό να την απαρνούμαστε δίχως άλλο. Δέον είναι να την υιοθετούμε υπό αυστηρό έλεγχο και με σεβασμό στις συνταγματικές αρχές. Οι προοπτικές της ηλεκτρονικής ψηφοφορίας προδιαγράφονται ευοίωνες. Και αυτό διότι θα αυξηθεί ο αριθμός των ψηφοφόρων, θα μειωθεί η ταλαιπωρία τους, θα περιοριστεί το εκλογικό κόστος και θα περιοριστεί η περιβαλλοντική επιβάρυνση. Με δεδομένη μάλιστα την αύξηση του αριθμού των ψηφοφόρων και την ενίσχυση της αρχής της καθολικότητας, το κρίσιμο συνταγματικό ερώτημα δεν είναι αν η ηλεκτρονική ψηφοφορία είναι συνταγματικά επιτρεπτή, αλλά αν είναι εντέλει συνταγματικά αναγκαία, έτσι ώστε να είναι αντισυνταγματική, τουλάχιστον σε ορισμένες περιπτώσεις, η παράλειψη του κράτους να την υιοθετήσει, εκεί στοχευμένα που πρέπει να υιοθετηθεί. Το επιχείρημα αυτό ενισχύεται και από την οικολογική επιβάρυνση της έγχαρτης εκλογικής διαδικασίας.

Η μελέτη της Φερενίκης Παναγοπούλου συνιστά μια σπάνια και εξαιρετικά πρωτότυπη συμβολή στο σύγχρονο συνταγματικό δίκαιο, πολύ χρήσιμη για τον νομοθέτη, καθώς προσφέρει τις κατευθυντήριες γραμμές για την εφαρμογή της ηλεκτρονικής ψηφοφορίας στην ελληνική έννομη τάξη. Είθε να ακολουθήσει και επόμενη μελέτη της συγγραφέως στο μέλλον που θα αξιολογεί από συνταγματικής άποψης το επιλεγέν από τον Έλληνα νομοθέτη σύστημα ηλεκτρονικής ψηφοφορίας. □